



SRI YUNANTO adalah dosen dan *Associate Professor* pada program Magister Ilmu Politik (MIPOL) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisipol), Universitas Muhammadiyah Jakarta dan Pascasarjana Kajian Terorisme dan Kajian Timur Tengah dan Islam, Sekolah Kajian Stretgis dan Global, Universitas Indonesia. Saat ini, ia menjabat sebagai direktur eksekutif pada Institute For Peace and Security Studies (IPSS) dan Anggota Tim Ahli Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres). Sebelumnya ia menjadi Staf Ahli di Kementerian Politik, Hukum dan Keamanan/Polhukam (2016-2019) dan Staf Ahli Badan

Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) (2010-2015), Direktur Eksekutif The Ridep Institute (2003 -2005) dan Institute For Defense Security and Peace Studies (IDSPS) (2005-2007). Ia menyelesaikan S1 program studi Administrasi Negara (Universitas Terbuka), Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik (Universitas Indonesia), Doktorat bidang Perbandingan Politik (Western Michigan University, USA dan Universiti Sains Malaysia). Ia terpilih sebagai mahasiswa berprestasi/Teladan Universitas Terbuka (1989), mendapatkan beaya siswa Fullbrigh Ph.D Presidential Scholarship/USA (2007-2009). Aktif menulis dalam bentuk Jurnal, buku dan tulisan populer dan memberikan analisa dan komentar di Media dalam isu-isu politik dan keamanan. Beberapa Publikasi yang telah dihasilkan antara lain" *Islamic Militant Movement in Indonesia & Southeast Asia* (Buku, 2003), *Collective Evaluation Of Security Sector Reform; TNI , Polri and Intelligence* (Buku, 2015 *The fragmentation and Conflict Of Islamic Parties during Reformasi Era* (Journal of Islam Indonesia, 2013), *Menata Ormas, Memperkuat Bangsa* (Buku, 2017), *Successful, yet Worrying; the 2019 concurrent General Election in Indonesia* (Journal Of Asian Studies, 2019).



ANGEL DAMAYANTI adalah dosen dan *Associate Professor* pada program studi Hubungan Internasional (HI), Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisipol), Universitas Kristen Indonesia (UKI) Jakarta. Saat ini, ia juga menjabat sebagai direktur eksekutif pada Central for Security and Foreign Affairs Studies (Cesfas), Fisipol UKI. Angel meraih gelar Sarjana Ilmu Politik pada tahun 2000 dari Prodi HI Fisipol UKI. Ia mendapatkan dua gelar magister dari Universitas Indonesia dan RSIS, NTU Singapura serta gelar Ph.D di bidang Hubungan Internasional yang diraih pada tahun 2017 dari

University Sains Malaysia, Penang. Ia telah melakukan sejumlah publikasi yang berkaitan dengan pengkajian strategi dan keamanan internasional termasuk isu-isu terorisme and keamanan maritim di Asia Pasifik. Beberapa publikasi di antaranya adalah "*ASEAN-China Maritime Cooperation: Maintaining Maritime Security and Regional Stability*" (2016), "*Regional Maritime Cooperation in Maintaining Maritime Security and Stability: A Test Case for ASEAN Unity and Centrality*" (2017), "*Radikalisme Pada Komunitas Non-Islam*" (2018), "*Indo-Pacific Maritime Cooperation: ASEAN Mechanisms on Security Towards Global Maritime Governance*" (2019) and "*Indo-Pacific Connectivity: Toward Competition or Cooperation*" (2019) dan "*ASEAN Outlook on Indo Pacific and Persian Gulf*" (2021).



MENUJU INDONESIA YANG AMAN,
DAMAI DAN DEMOKRATIS:

TANTANGAN, DISAIN KEBIJAKAN
DAN KELEMBAGAAN

SRI YUNANTO
ANGEL DAMAYANTI

MENUJU INDONESIA YANG AMAN, DAMAI DAN DEMOKRATIS:

TANTANGAN, DISAIN KEBIJAKAN DAN KELEMBAGAAN



SRI YUNANTO
ANGEL DAMAYANTI



MENUJU INDONESIA YANG AMAN, DAMAI DAN DEMOKRATIS:

TANTANGAN, DISAIN KEBIJAKAN
DAN KELEMBAGAAN

SRI YUNANTO
ANGEL DAMAYANTI



MENUJU INDONESIA YANG AMAN, DAMAI DAN DEMOKRATIS: TANTANGAN, DISAIN KEBIJAKAN DAN KELEMBAGAAN

ISBN: ISBN 978-623-5523-41-5

© Hak cipta dilindungi undang-undang, 2021 pada Sri Yunanto, Angel Damayanti dan hak penerbitan pada UM Jakarta Press.

Dilarang mencetak ulang, menyimpan dalam sistem retrieval, atau memindahkan dalam bentuk apa pun dan dengan cara bagaimanapun, elektronik, mekanik, fotokopi, rekaman, dan sebagainya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Penulis :

Sri Yunanto

Angel Damayanti

Desainer Grafis/Setter :

Gunadi Kartosentono

Diterbitkan oleh :

UM Jakarta Press

University of Muhammadiyah Jakarta Press

Jl. KH. Ahmad Dahlan, Cirendeu, Ciputat

Tangerang Selatan 15419

Telp. : 021-7492862, 7401894

Cetakan Pertama, Desember, 2021

Sumber Gambar Cover : <https://mmc.tirto.id/image/2016/07/22/TIRTO-antarafoto-konser-kolosal-gelar-seni-budaya-311015-afa-1.JPG>

PENGANTAR

Politik dan keamanan layaknya saudara kembar atau dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan. Politik dalam negeri yang demokratis, politik luar negeri bebas aktif yang dinamis dipercaya sebagai infra-struktur sistemik yang menjadi dasar bagi kehidupan yang aman damai dan stabilitas yang selanjutnya diperlukan untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi sebagai syarat bagi kesejahteraan social.

Sejak tahun 1997 Indonesia mengalami sebuah transisi social politik ekonomi yang penting dalam perjalanan hidupnya. Masa yang kemudian dikenal sebagai periode reformasi itu telah merubah kehidupan kenegaraan di bidang social, politik, ekonomi dan sector keamanan. Dinamika perubahan ini bagi sebagian orang yang optimis menjanjikan bahwa Indonesia akan menuju kepada suatu kehidupan yang adil, sejahtera dan damai sebagaimana dicantumkan dalam pembukaan UUD NRI 1945. Namun demikian, bagi sebagian kecil orang, transformasi ini juga memunculkan kekhawatiran bahwa bangsa ini akan menuju kepada suatu situasi yang jauh dari jatidiri bangsa atau bahkan perpecahan atau membahayakan ideologi negara. Kelompok yang khawatir ini bukan tanpa alasan, karena di berbagai belahan dunia, masa-masa awal transisi demokrasi diwarnai dengan konflik, kekerasan dan instabilitas. Situasi ini mewarnai dinamika penyusunan kebijakan dan kelembagaan agar sesuai dengan gerak dari transisi ini.

Buku ini mencoba membahas berbagai isu di seputar tantangan di bidang politik dan keamanan dan memotret dinamika penyusunan disain kebijakan dan kelembagaan untuk mengatasi berbagai tantangan dan sekaligus menjadi instrument untuk mewujudkan situasi yang aman, damai, demokratis dan sejahtera. Tantangan itu utamanya terkait dengan isu terorisme, radikalisme, konflik social dan juga intoleransi agama. Buku ini tentulah masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu kritik, saran dan tanggapan dari para pembaca sangat diharapkan. Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penerbitan buku ini

Jakarta, 15 Desember 2021

Sri Yunanto
Angel Damayanti

DAFTAR ISI

Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Prolog: Demokratisasi Politik dan Transformasi Sektor Keamanan: Sebuah Keniscayaan yang dinamis	1
BAB 1: TANTANGAN MENUJU INDONESIA YANG AMAN, DAMAI DAN DEMOKRATIS	11
1 Bom Bali II, Polisi, dan Puasa	12
2 Milenial, Media Sosial dan Teroris <i>Lone Wolf</i>	18
3. Terorisme Daring & Luring	28
4. Cekal Radikalisme di Masa Pandemi	34
5. Layakkah Pendukung ISIS Dipulangkan?	39
6. Islamophobia Vs Terorisme	44
7. Konflik Komunal di Ambon: Potret Politisasi Pluralitas Kehidupan Agama yang Rentan	49
8. Paradigma Peace-Building di Indonesia: Pasca Konflik Kekerasan	63
9. Proxy War dalam Pilpres 2019	77
10. Rekonsiliasi dan Persoalan Transisi Demokrasi Kita	82
11. Mewujudkan Indonesia Aman, Damai dan Bersatu dalam Perspektif Pendidikan Tinggi	97
12. Pancasila dalam Menjaga Keutuhan NKRI dari Aksi Intoleransi di Indonesia	108 108
BAB 2 : DISAIN KEBIJAKAN DAN KELEMBAGAAN POLITIK	127
1. Mempertemukan Demokrasi Prosedural dan Demokrasi Substansial	128

2. Evaluasi Pemilu 2004 dan Meneropong Presiden Indonesia Hasil Pilpres Langsung 2004: Meneguhkan Kembali Cita-Cita Demokrasi	133
3. Sinergi Pusat Informasi dan Pers dalam Mendorong Pemilu yang Demokratis	144
4. Indonesia, Ketua Asean dan Peningkatan Peran Internasional	152
5. Politik Internasional dan Kekuatan Nasional	158
BAB III: DISAIN KEBIJAKAN DAN KELEMBAGAAN SEKTOR PERTAHANAN DAN KEAMANAN	165
1. Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia: Beberapa Pencapaian dan Kendala	166
2. Reformasi Sektor Pertahanan dan Keamanan: Landasan Teoritik, Supremasi Sipil dan Agenda	184
3. Terbuka, Tetapi Menyempit: Masyarakat Sipil, Struktur Kesempatan Politik dan Demokratisasi Sektor Kemanan di Indonesia	210
4. Pengalaman Indonesia: Parlemen dan Bisnis Swasta Sektor Keamanan	223
5. Dilema Pencitraan Polisi dan Pemolisian Masyarakat: Reformasi Polisi, Pemolisian Masyarakat, dan Citra Polisi	246
6. Kompolnas: Optimalkan Manfaat dalam Kemiskinan Wewenang dan Fungsi ?	259
Epilog: Dari Indonesia yang Aman, Damai dan Demokratis Menuju Stabilitas, Keamanan dan Perdamaian Internasional	269
Daftar Pustaka	277

PROLOG : DEMOKRATISASI POLITIK DAN TRANSFORMASI SEKTOR KEAMANAN: SEBUAH KENISCAYAAN YANG DINAMIS

Trial and Error Demokrasi dan embrio keterlibatan ABRI dalam Politik dan Bisnis

Samuel Huntington menyebutkan perubahan politik yang terjadi pada tahun 1980 an dan selanjutnya sebagai “gelombang demokratisasi ketiga. Gelombang ini dimulai dengan runtuhnya Uni Sovyet, salah satu pemimpin Blok adi daya yang juga dikenal sebagai pemimpin Blok Timur, Blok Komunis atau Pakta Warsawa. Kekuatan ini muncul sejak masa Perang Dunia Kedua hingga Perang Dingin. Bersama dengan sekutu negara-negara demokrasi, kekuatan Komunis berhasil menghancurkan kekuatan Fasis yang dimotori oleh Jerman

pada Perang Dunia Kedua. Pecahnya Uni Sovyet menjadi 11 negara diikuti oleh terjadinya gelombang demokratisasi di negara-negara Eropa Timur dan bersatunya kembali negara-negara yang dulunya terpecah akibat Perang Dingin. Jerman Barat dan Jerman Timur bersatu menjadi Jerman saat ini, Vietnam Utara dan Vietnam selatan bersatu menjadi Vietnam. Namun demikian, terdapat juga suatu negara, Yugoslavia yang justru pecah menjadi Bosnia Herzegovina, Serbia, Kroasia dan Montenegro

Perubahan Politik yang mendasar di Indonesia pada tahun 1998 yang kemudian disebut reformasi secara kronologis mengikuti gelombang demokrasi yang merupakan kelanjutan dari demokratisasi gelombang ketiga ini. Namun demikian reformasi yang terjadi di Indonesia sebenarnya lebih disebabkan karena faktor dalam negeri Indonesia sendiri daripada faktor luar, yaitu kegagalan pemerintahan Order Baru yang dipimpin Suharto dalam mengatasi krisis ekonomi yang mendorong kepada krisis politik yang berakhir dengan jatuhnya Orde Baru. Secara prosedural formal, Indonesia adalah negara demokrasi atau Negara Republik sejak didirikannya. Pemilihan umum sebagai indikator utama demokrasi telah dilakukan pertama kali pada tahun 1955, sepuluh tahun setelah Indonesia merdeka perjalanan demokrasi di Indonesia sejak negara ini berdiri pada tahun 1945, telah mengalami gelombang pasang surut. Pada awal kemerdekaan Indonesia memasuki fase demokrasi liberal parlementer untuk menampung euphoria kebebasan masyarakat. Paska kemerdekaan, partai politik tumbuh bagaikan jamur di musim hujan. Partai-partai ini mengusung

misi ideologi yang berpengaruh saat itu; Nasionalisme, Islam dan Komunisme. Demokrasi parlementer ini berjalan tidak terlalu lama, karena dalam perjalannya muncul kekhawatiran bahwa dinamika demokrasi ini akan mengancam integritas negara yang masih muda. Pemerintahan tidak stabil, kabinet jatuh bangun dan sering berganti.

Demokrasi yang fragile ini bahkan kemudian berlanjut dengan suatu sistem federal, Republik Indonesia Serikat (RIS) yang dimata kaum nasionalis semakin mengkhawatirkan akan memecah NKRI. Bersama dengan munculnya aspirasi separatisme di beberapa daerah ketidakstabilan politik ini telah mendorong Bung Karno untuk mengambil langkah-langkah yang drastis untuk mengentikan kecenderungan yang mengkhawatirkan ini. Sukarno masuk kedalam suasana yang dilematis antara melanjutkan kebebasan yang menjadi ruh dari demokrasi liberal yang mengkhawatirkan karena mengarah kepada disintegrasi atau mengambil tindakan drastis dengan mengendalikan kecenderungan ini, walaupun harus dibayar dengan tergerusnya kebebasan. Sukarno sebagai seorang nasionalis tulen memilih alternatif kedua yaitu ketika pada tahun 1959 ia mengeluarkan dekret presiden untuk melegitimasi langkahnya yang mengeliminir kebebasan dengan pendekatan yang ia sebut sebagai Demokrasi Terpimpin. Banyak pihak menilai Demokrasi Terpimpin ini esensinya adalah salah satu bentuk “otoritarianisme yang berbungkus demokrasi”. Prinsip-prinsip demokrasi seperti pembagian kekuasaan dan *checks and ballances* di kalahkan dengan konsentrasi kekuasaan di tangan Presiden Sukarno. Namun demikian, Sukarno masih tidak mau pendekatan

politiknya tidak disebut demokrasi, karena demokrasi pada saat itu merupakan sebutan terbaik bagi suatu sistem politik. Bagi Sukarno keutuhan NKRI tidak bisa ditawar dengan apapun, termasuk dengan demokrasi. Dalam kerangka demokrasi terpimpinnya Sukarno merangkul seluruh kekuatan politik nasional untuk melanjutkan pemerintahan yang dalam perjalannya semakin tidak menentu. Dengan kekuatan Kharismanya yang mengarah kepada kultus individu, Sukarno mencoba untuk menyatukan Kekuatan politik nasionalis, Islam dan Komunis dalam proyek politik Nasakom (Nasionalis, Agama dan Komunis).

Dalam dinamika ini Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI sekarang TNI) utamanya Angkatan Darat mengambil “Jalan Tengah” yaitu tidak terlibat dalam politik praktis, tetapi tetap siaga penuh dan memberikan pengaruh politik yang menentukan kepada presiden Sukarno. TNI-AD menerima posisi itu karena mencontoh kepada keikhlasan Panglima Besar Jenderal Sudirman yang secara konsisten menjaga TNI sebagai tentara rakyat yang tunduk kepada otoritas politik. Namun demikian keikhlasan ABRI sebagai tentara rakyat mulai ternodai dengan kebijakan Sukarno yang memberikan konsesi pengelolaan perusahaan negara hasil nasionalisasi dari Belanda kepada ABRI. Kesiagaan ABRI sebagai penjaga keutuhan negara dan fasilitas ekonomi yang dikelola, telah mendorong ABRI yang mempunyai watak sebagai tentara pretorian untuk semakin intensif memberikan pengaruh politik yang kuat untuk “mengawasi” kecenderungan politik Bung Karno yang cenderung mengarah kepada “Blok Komunis”. Dengan dukungan kekuatan Islam,

ABRI-AD menjelma menjadi Poros Kekuatan Politik ketiga yang mengimbangi menguatnya pengaruh kekuatan komunis kepada Bung Karno.

Pengebirian Demokrasi dan Intensifikasi Keterlibatan ABRI (TNI) Dalam Politik dan Bisnis

Langkah Sukarno dalam menjaga keseimbangan politik antara kekuatan-kekuatan politik utama TNI-AD, Komunisme, Nasionalis dan Islam berakhir dengan Peristiwa berdarah yang kemudian dikenal Gerakan 30 Septemeber 1965. Tragedi politik ini tidak hanya mengahiri kiprah politik Komunisme di Indonesia tetapi juga mengahiri kekuasaan Presiden Sukarno yang selama dua dekade telah meletakkan dasar-dasar nasionalisme Indonesia. Naiknya Jenderal Suharto, tokoh senior Angkatan Darat memulai babak baru politik Indonesia yang tetap membawa merek (brand) demokrasi tetapi kemudian lebih dikenal sebagai pemerintahan otoriter atau dalam literatur disebut *"Bureaucratic Athoritarian"*. Kelembagaan-kelembagan demokrasi seperti legislatif, eksekutif, judikatif, partai politik, Pemilihan Umum dipertahankan, tetapi direayasa dibatasi atau bahkan dikebiri untuk menciptakan stabilitas social politik yang dipercayai sebagai prasyarat mutlak untuk pembangunan ekonomi.

Suharto yang pada masa-masa akhir Orde Lama mempunyai kedekatan dengan Bung Karno, melanjutkan proyek nasionalisme Bung Karno tetapi dengan pendekatan lebih memberikan prioritas kepada pembangunan ekonomi. Perbedaannya adalah konsentrasi kekuasaan politik Bung

Karno lebih diarahkan untuk mempertahankan NKRI dengan menjaga keseimbangan kekuatan politik utama, Suharto juga mengkonsentrasikan kekuasaan kepada dirinya melalui kanalisasi di Golkar dan ABRI (TNI) AD dan Birokrasi, tetapi dengan misi pembangunan ekonomi. Dengan melanjutkan proyek nasionalisme pembangunan, Suharto meredam kontestasi ideologi politik dengan melemahkan partai politik ideologis; Islam dan Nasionalis dengan cara melakukan penggabungan atau fusi, dan memunculkan kekuatan politik baru "Golongan Karya (Golkar) sebagai mesin stabilitas politik utama untuk mendukung proyek pembangunan ekonominya. Sama dengan Sukarno yang meredam kebebasan sejak demokrasi terpimpin, Suharto juga membatasi kebebasan media dan kebebasan organisasi masyarakat agar bisa dikendalikan sejalan dengan visi politiknya, yaitu untuk memperkuat nasionalisme yang mati-matian diperjuangkan oleh Bung Karno dan menciptakan stabilitas politik untuk pertumbuhan ekonomi.

ABRI yang kemudian berubah namanya menjadi TNI, utamanya Angkatan-Darat semakin intensif terlibat didalam politik karena diberikan legitimasi konstitusional. Elit TNI dan Polri yang saat itu masih dibawah organisasi TNI menduduki pucuk-pucuk pimpinan Politik seperti menjadi ketua Golkar, mempunyai saham politik terbesar Golkar dan mendapatkan jatah "gratis "di DPR dan utusan Golongan. Mirip dengan sistem totaliter, para pimpinan TNI di daerah mempunyai privilege untuk menduduki jabatan politik sebagai kepala daerah; gubernur, bupati dan walikota sebagai kelanjutan

jabatannya di TNI sebagai Panglima Daerah Militer (Pangdam) dan Komandan Distrik Militer (Dandim). Selain itu institusi TNI dan juga elit TNI bekerjasama dengan pelaku bisnis mengembangkan bisnis baik secara formal maupun informal. Kelihaihan Suharto dalam mengelola dan mengendalikan kekuasaan telah berhasil mempertahankan kekuasaannya dalam jabatan presiden selama 32 tahun. Kecuali dirinya semua pucuk pimpinan politik dan keamanan berganti. Ketua DPR berganti, ketua Golkar berganti, Pimpinan TNI berganti, anggota kabinet juga berganti selama masa itu. Sama halnya Sukarno, Suharto yang semakin tua, juga gagal mengendalikan keseimbangan kekuatan politik di sekelilingnya. Bersama dengan krisis ekonomi yang dirasakan rakyat, Suharto harus mengakhiri kekuasaan dengan pengunduran diri dalam suasana yang konflikktual. Sama dengan Orde Lama, modifikasi demokrasi dengan istilah “Demokrasi Pancasila” berakhir dengan transfer kekuasaan yang tidak damai, suatu proses yang tidak sejalan dengan desain sistem demokrasi.

Tantangan Demokratisasi dan Reformasi Sektor Keamanan.

Kelompok pro-demokrasi menyebut berakhirnya Orde Baru dibawah kepemimpinan Suharto sebagai perubahan Orde Otoriter ke Orde Demokrasi, walaupun pemerintahan Orde Baru mengklaim mereka juga mengembangkan sistem demokrasi yang mereka sebut sebagai Demokrasi Pancasila. Suharto, keluarganya, kroninya, Partai bikinannya (Golkar) dan juga TNI-AD menjadi pihak yang tertuduh sebagai biang

kegagalan pemerintahan Orde Baru. Tuduhan itu masuk akal, mengingat mereka sebagai tulang punggung kekuatan Orde Baru yang menyokong 32 tahun kekuasaan Suharto. Walaupun substansi bisa diperdebatkan lebih jauh, kelompok reformis mengajukan tuntutan yang mereka sebut sebagai Agenda Reformasi yaitu; Suharto turun dan diajukan ke pengadilan atas tuduhan korupsi dan pelanggaran HAM, penghapusan Korupsi –Kolusi Nepotisme (KKN), pembubaran Golkar dan penghapusan Dwi Fungsi ABRI. Suharto dan ABRI mendengar tuntutan rakyat, Golkar hingga saat ini masih eksis sebagai salah satu partai besar dalam masa reformasi dan KKN masih marak. Setelah terjadinya demonstrasi besar-besaran yang menekan MPR, Suharto mengumumkan pengunduran dirinya yang digantikan oleh wakilnya BJ Habibie. ABR/TNI yang jatidirinya sebagai tentara rakyat juga mendengarkan aspirasi rakyat, dengan melakukan perubahan total dalam rumusan “Paradigma Baru”. Inti dari paradigma baru TNI adalah menarik diri dari politik praktis dan bisnis untuk menuju menjadi TNI yang professional. Langkah TNI ini kemudian diikuti oleh Polri yang dipisahkan dari organisasi TNI dan kemudian melakukan reformasi internalnya dalam reformasi struktural, Instrumental dan kultural. Dalam bidang politik, reformasi juga telah membuka keran kebebasan berpendapat dan berasosiasi yang seluas-luasnya. Masyarakat bebas mendirikan media masa, organisasi masyarakat dan partai politik. Bahkan belakangan muncul sinyalemen bahwa kebebasan hingga saat ini, sudah kebablasan.

Transisi politik menuju demokrasi pada masa awal, sebagaimana diingatkan oleh Jack Snyder, biasanya diwarnai

dengan fenomena instabilitas dalam bentuk konflik dan kekerasan politik. Transisi politik yang terjadi di Indonesia mengkonfirmasi tesis Snyder. Di satu sisi memang terjadi perubahan-perubahan yang mendekati indikator-indikator demokrasi, tetapi dilain pihak muncul berbagai kekerasan seperti konflik etnis, konflik social keagamaan seperti konflik Ambon –Poso, Banyuwangi, Dayak Madura di Sampit Kalimantan, terorisme dan radikalisme, aksi-aksi intoleransi yang mewarnai demokratisasi. Fenomena-fenomena yang bertentangan dengan esensi demokrasi ini menjadi tantangan dari demokratisasi yang salah satu indikatornya adalah reformasi atau demokratisasi di sektor keamanan yang muaranya adalah positioning sector keamanan sebagai aparat negara yang professional, berada dalam kendali otoritas sipil sebagai representasi dari kedaulatan rakyat.

Artikel-artikel dalam buku ini membahas isu-isu yang terkait dengan fenomena demokratisasi setelah berakhirnya Orde Baru sebagaimana disebutkan diatas dalam tiga bagian. Bagian Pertama membahas tantangan-tantangan yang dihadapi pada masa reformasi atau demokratisasi dalam bentuk kekerasan social yang sebagiannya mempunyai motif politis dan ideologis seperti terorisme, radikalisme, konflik social dan agama dan aksi intoleransi. Bagian kedua membahas aspek-aspek yang terkait dengan perumusan disain kebijakan dan kelembagaan politik dalam negeri dan luar negeri sebagai manifestasi dari demokratisasi. Bagian ketiga membahas perumusan disain kebijakan dan kelembagaan sector kemanaanan yang mencakup reformasi TNI, Polri dan Institusi Intelijen. Artikel dalam bagian ketiga

ini membahas variabel-variabel penting dalam reformasi sector keamanan seperti; depolitisasi dan dekomersialisasi TNI dan Polri sebagai jalan menuju aparaturnya pertahanan dan keamanan yang profesional dan juga profesionalisme institusi intelijen agar secara efektif menjalankan fungsinya dalam memperkuat NKRI, menciptakan suasana yang aman dan tertib sebagai suatu prasyarat bagi keberlanjutan demokrasi yang sudah berjalan selama 23 tahun.

Perspektif yang menjadi titik tolak dari tulisan –tulisan di buku ini adalah demokrasi sebagai suatu sistem yang diyakini oleh bangsa Indonesia dapat membawa kepada tujuan-tujuan kehidupan berbangsa yang damai, adil, makmur dan sejahtera. Walaupun implementasi demokrasi ini sudah dicoba secara *“trial dan error”* sejak bangsa Indonesia ini didirikan. Akhirnya kedua penulis buku ini berharap agar pikiran-pikiran yang dituangkan dalam buku ini bisa menjadi tawaran konsep yang mengingatkan dan mengarahkan demokratisasi yang sudah berjalan agar tidak melenceng dan bisa mengakselerasi pencapaian tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara yang sama-sama kita cintai ini.

BAB I

TANTANGAN MENUJU INDONESIA YANG AMAN, DAMAI DAN DEMOKRATIS



1

BOM BALI II, POLISI, DAN PUASA

Spekulasi analisis tentang motif di belakang serangan teroris di Kuta Square dan Jimbaran Bali dapat dikelompokkan menjadi tiga. Spekulasi *pertama* menyebutkan bahwa serangan itu bermotif ideologis. Pelaku dari serangan teror yang menewaskan 22 orang dan mencederai lebih dari seratus orang lainnya, merupakan kelanjutan dari aksi kelompok teroris yang disebut-sebut sebagai *Jama'ah Islamiyah*. Pengikut dari spekulasi jenis pertama ini adalah pemerintah dan aparat kepolisian. Spekulasi ini sudah berubah menjadi dugaan, ditindaklanjuti dengan operasi polisi dan intelijen yang dilakukan secara besar-besaran di beberapa daerah yang diyakini sebagai sarang aktivis JI. Di Solo, Radio Elsinta dalam wawancara langsung dengan Kapolda Jateng, menyebutkan bahwa Polisi Daerah Jawa Tengah langsung melakukan penyisiran terhadap kantong-kantong yang dianggap sebagai sarang pelaku teror. Tindakan yang sama juga diikuti Polisi

Daerah Istimewa Yogyakarta, Kapolda Banten, dan tentunya didukung oleh Detasemen Anti Teror 88. Di Banten, kota asal Imam Samudra, polisi juga mulai mendatangi rumah rumah penduduk untuk melakukan pemeriksaan.

Spekulasi *kedua* menyebutkan bahwa Bom Bali II mempunyai motif politik jangka pendek. Dalam spekulasi ini disebutkan bahwa serangan teroris dimaksudkan untuk mengalihkan perhatian media dan masyarakat dari berbagai maraknya demonstrasi dan pemogokan yang menuntut pemerintah untuk membatalkan keputusan menaikkan harga BBM yang oleh Faisal Basri disebut “keterlaluhan”. Spekulasi ini berkembang dalam diskusi yang dilakukan oleh organisasi-organisasi kemasyarakatan, aktivis mahasiswa, kelompok masyarakat, atau politisi.

Spekulasi ini juga menyimpulkan serangan teror sebagai sebuah rekayasa untuk meredam gejolak protes dan mengalihkan konsentrasi masyarakat dari kesulitan-kesulitan hidup yang sedang dihadapi akibat naiknya harga bahan kebutuhan karena kenaikan harga BBM, terutama memasuki bulan Ramadhan dan Hari Lebaran. Argumen spekulasi kedua ini seakan-akan dikuatkan dengan hasil survei Lembaga Survei Indonesia (LSI) yang menyimpulkan merosotnya kinerja pemerintahan SBY-JK

Spekulasi *ketiga* menyebutkan bahwa Bom Bali II mempunyai motif ekonomis. Dalam spekulasi ini disebutkan bahwa serangan teroris sebagai bagian dari persaingan bisnis pariwisata yang berupaya menghancurkan popularitas Bali. Jika dibandingkan dengan kedua spekulasi di atas, spekulasi

ketiga ini rasanya paling lemah. Karena sejak Tragedi Bom Bali I, penurunan kunjungan turis ke Bali hanya bersifat temporer. Artinya, menggunakan teror sebagai sarana menjatuhkan saingan bisnis terbukti tidak manjur. Tulisan ini tidak bermaksud untuk memilih mana dari ketiga spekulasi di atas yang paling benar. Bagaimanapun ketiganya masih layak untuk diuji kebenarannya.

Polisi Gagal

Apapun motif di belakang serangan itu, dapat disimpulkan bahwa polisi dan aparat intelijen telah gagal mencegah terjadinya teror, walaupun pasca ledakan terlihat sangat sigap. Sekalipun Polri disebut telah berhasil menyeret pelaku Bom Bali I ke pengadilan, beberapa tragedi pengeboman yang terjadi di berbagai tempat, seperti Bom Bali I, Bom Marriot, Bom Kuningan, Bom Tentena, dan terakhir Bom Bali II, merupakan fakta yang cukup bahwa polisi dan aparat intelijen lainnya terbukti gagal mencegah terulangnya tragedi tersebut. Kegagalan ini sulit dipahami mengingat secara struktural telah dibentuk Detasemen 88 yang mempunyai tugas khusus memerangi terorisme.

Sebenarnya yang diinginkan oleh masyarakat bukan banyaknya teroris yang diseret ke pengadilan, melainkan jaminan agar masyarakat sipil yang tak berdosa itu tidak terbunuh oleh para teroris akibat kegagalan polisi dalam mencegah terulangnya tindakan ini. Pertanyaan yang sangat wajar adalah mengapa polisi dan aparat intelijen gagal melindungi nyawa warga sipil dari serangan para teroris? Sedikitnya dua jawaban terhadap dua pertanyaan

itu. Yang *pertama*, secara umum reformasi yang berjalan memang belum berhasil mereformasi kinerja polisi. Salah satu kegagalan reformasi kepolisian ini adalah bahwa Polri saat ini menjadi institusi yang superior, sentralistik, dan tidak cukup pengawasan. Presiden, sebagai atasan langsung, dan anggota DPR, gagal memastikan bahwa institusi ini telah bekerja secara profesional, terutama dalam mencegah tragedi teror. Komisi Kepolisian Nasional sekalipun jadi difungsikan tidak mempunyai kewenangan yang cukup untuk melakukan pengawasan. Dengan demikian, pada saat ini, dapat dikatakan tidak ada satu institusi pun yang secara profesional bisa memastikan baik buruknya kinerja polisi, termasuk dalam mencegah serangan teroris.

Yang *kedua*, secara khusus dalam kaitannya dengan serangan teror terutama tragedi Bom Bali II, jika motif penyerangan bersifat ideologis seperti disebut spekulasi pertama, maka polisi dan tentu aparat intelijen lain terbukti belum berhasil menyelesaikan akar-akar terorisme yang bersumber kepada ideologi. Polisi dan aparat intelijen belum berhasil menyatukan kekuatan masyarakat sipil untuk mengatasi persoalan ideologis ini. Orientasi keamanan yang dikedepankan polisi dalam menangani persoalan teror, menjadi bukti konkret bahwa polisi masih jauh dari cita-cita polisi sipil yang mengedepankan aspek-aspek kemanusiaan dalam menangani persoalan keamanan. Tetapi jika spekulasi kedua dan ketiga yang benar, membuktikan bahwa polisi kembali lagi memasuki arena politik dan ekonomi baik secara sengaja, artinya menjadi salah satu pemain, atau secara tidak sengaja, artinya menjadi korban. Kalau ini yang

terjadi, berarti polisi kembali mengulangi kesalahan masa lalu, yaitu menjerumuskan institusi ini ke dalam lubang yang sama.

Puasa Bulan Introspeksi dan Kedamaian

Salah satu hikmah yang harus dipetik dalam bulan puasa ini adalah introspeksi diri (*muhasabah*). Karena introspeksi yang berhasil akan mampu mengoreksi kesalahan kesalahan yang dilakukan masa lalu. Dalam kaitan dengan introspeksi, ada baiknya kalau institusi Polri dan institusi intelijen mengoreksi kekurangannya untuk kemudian diperbaiki. Dalam semangat introspeksi, Polri seharusnya tidak bangga hanya karena telah menangkap para teroris dan pelaku kriminal lain. Polri sebaiknya merenung mengapa institusi ini gagal melindungi nyawa dan harta masyarakat. Sementara presiden yang dipilih oleh rakyat secara langsung dan juga sebagai atasan polisi langsung harus memastikan kepada rakyat bahwa kepemimpinannya secara efektif mampu melindungi nyawa dan harta rakyat, sebagaimana janjinya pada masa kampanye dulu. Sementara anggota legislatif yang membidangi soal keamanan harus melakukan introspeksi apakah selama ini mereka telah secara efektif melakukan kontrol politik terhadap kepolisian atau institusi intelijen. Akhirnya kepada para teroris, hendaknya juga melakukan introspeksi yang mudah-mudahan menumbuhkan kesadaran bahwa cara yang mereka lakukan terbukti tidak akan mengantarkan kepada tujuan. Selain itu pada bulan puasa ini seharusnya diwarnai dengan *kekhusu'an*. ketenangan, dan kedamaian. Dalam kaitan ini, polisi

seharusnya tidak menakut-nakuti rakyat dengan pernyataan bahwa target teror berikutnya adalah Jakarta, sebagaimana dikemukakan Kapolda Jakarta, Irjend Firman Ghani. Yang diharapkan oleh rakyat dari polisi adalah pernyataan yang memastikan bahwa aparat yang digaji dengan uang rakyat ini mempunyai kapasitas untuk mencegah serangan teroris.

2

MILENIAL, MEDIA SOSIAL DAN TERORIS LONE WOLF

Bom bunuh diri di Gereja Katedral Makasar oleh sepasang suami isteri dan penembakan di Mabes Polri oleh seorang perempuan muda pada bulan Maret 2021 lalu menunjukkan Indonesia belum sepenuhnya bebas dari serangan terorisme dan aksi rekrutmen kelompok teror. Meski kekuatan ISIS di Irak melemah dan pandemi Covid-19 melanda hampir seluruh negara di dunia, proses rekrutmen, penyusunan rencana dan serangan terorisme tetap terjadi. Tercatat sedikitnya ada empat aksi teror yang terjadi setelah menurunnya kekuatan ISIS dan pada masa pandemi di Indonesia. Aksi-aksi tersebut adalah serangan di Polsek Daha Selatan pada Juni 2020 yang menewaskan satu orang polisi, pembunuhan terhadap satu keluarga dan tempat ibadah umat Kristen di Sigi pada November 2020, serta bom bunuh diri di Makasar dan penembakan di Mabes Polri tahun 2021.

Meskipun aksi teror tersebut relatif lebih kecil dalam bentuk serangan dan jumlah korban dibandingkan aksi-aksi terorisme di awal tahun 2000an, namun ada lima pola yang masih tetap sama dengan pola-pola sebelumnya. Pertama, serangan para pelaku teror ini masih menasar target yang sama yaitu aparat pemerintah terutama dari kepolisian dan tempat ibadah yang terbuka dan pengamannya tidak dijaga ketat seperti gereja. Kedua, pola aksi yang dilakukan masih tetap sama, yaitu bom bunuh diri dan penembakan terhadap aparat keamanan. Ketiga, waktu penyerangan dipilih menjelang hari besar agama seperti pada saat atau menjelang bulan puasa dan hari besar agama Kristen seperti Jumat Agung, Paskah dan Natal. Keempat, para pelaku kebanyakan adalah para milenial, dan kelima cara kerja para pelaku masih tetap sama yaitu mereka adalah para *lone wolf* yang dipengaruhi oleh media sosial dan/atau orang-orang yang berafiliasi dengan ISIS dan jaringannya di Indonesia.

Tulisan ini secara khusus mengupas fenomena terkait terorisme di Indonesia pada masa pandemi dengan menasar para milenial dan generasi Z sebagai pelakunya. Pada bagian ini akan dijelaskan mengapa dan bagaimana para milenial bisa melakukan aksi teror tanpa harus menjadi anggota kelompok teroris tertentu serta apa yang membedakan aksi mereka dengan aksi-aksi teror sebelumnya. Untuk memahami hal ini, maka kita perlu melihat keterkaitan antara milenial dengan media sosial serta gejala berkembangnya aksi *lone wolf* yang muncul di Indonesia setelah tahun 2005. Itu sebabnya, pemerintah juga perlu melihat fenomena milenial dan terorisme pada masa pandemi ini sebagai tren aksi terorisme

yang perlu diantisipasi sejak awal, mengingat penggunaan media sosial dan internet pada masa pandemi untuk generasi Z dan milenial semakin tinggi karena adanya kebijakan pemerintah untuk belajar dan bekerja dari rumah (*work from home/study from home*).

Milenial, Terorisme dan *Lone Wolf*

Melihat pada usia para teroris dalam satu dekade terakhir, Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) menyebutkan bahwa pelaku terorisme di Indonesia mayoritas berasal dari kelompok anak muda. Pada tahun 2017, data BNPT menunjukkan bahwa hampir 12% pelaku aksi teror di Indonesia berusia di bawah 21 tahun dan lebih dari 47% berada pada rentang usia 21-30 tahun (Rosana, 2021). Mereka di antaranya adalah Nana Ikhwan Maulana (28 tahun) dan Dani Dwi Permana (18 tahun) pelaku bom bunuh di Hotel Ritz-Carlton bulan Juli 2009, Sultan Azianzah (22 tahun) yang menyerang pos lalu lintas Cikokol pada tahun 2016, Rabbial Muslim Nasution (24 tahun) pelaku bom bunuh diri di Mapolrestabes Medan pada pertengahan September 2019, dan Lukman (26 tahun) bersama isterinya Dewi pelaku bom bunuh di Gereja Katedral Makasar dan Zakiah Aini (25 tahun) pelaku penyerangan di Mabes Polisi akhir Maret 2021 lalu.

Meskipun pola aksi para milenial ini tetap sama dengan teroris lainnya, ada hal yang membedakan dan menarik untuk dilihat, terutama dalam dua aksi terorisme terakhir yang terjadi di tahun 2021 ini. Kedua pelaku menuliskan “surat wasiat” kepada orang tua mereka yang isinya meminta maaf kepada orang tua, serta memberikan pesan kepada keluarga

mereka untuk mengikuti perintah agama dan menjauhi apa yang dilarang oleh pemikiran kelompok-kelompok radikal/teroris seperti mengagungkan pemimpin negara yang kafir, dan mengikuti sistem demokrasi, Pancasila dan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Isi tulisan surat yang hampir sama ini memberi kesan bahwa keduanya telah diarahkan sedemikian rupa untuk kepentingan orang yang mengarahkan, baik langsung maupun tidak langsung. Apalagi, surat ini sama-sama secara spesifik melarang orang tua dan keluarga mereka memilih pemimpin yang kafir, mengikuti sistem demokrasi serta menerapkan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Konten berupa pemimpin negara yang kafir, sistem demokrasi, Pancasila dan UUD 1945 yang buruk seperti ini, kemungkinan besar mereka dapatkan dari hasutan-hasutan tokoh yang menginspirasi mereka melalui media daring dan media sosial. Begitupun isi surat tersebut sesungguhnya telah berisi hasutan yang dapat mempengaruhi dan menginspirasi generasi milenial dan generasi Z lainnya.

Kapolri Listyo Sigit menyebutkan bahwa para pelaku aksi teror di gereja Katedral Makasar dan Mabes Polri ini merupakan *lone wolf* karena beraksi seorang diri meskipun dalam media sosialnya si pelaku menyebutkan bahwa dirinya mendukung ideologi ISIS. (Kompas.com, 20121). Terkait fenomena *lone wolf*, sejumlah pengamat terorisme menyebutkan bahwa aksi para *lone wolves* ini bukanlah sesuatu yang baru. Bersamaan dengan kemajuan di bidang teknologi komunikasi dan informasi, seorang teroris bisa saja melakukan aksinya secara mandiri tanpa arahan, keterlibatan secara operasional dan/

atau dukungan dari organisasi teroris secara langsung. Mereka menyusun strategi dan rencana penyerangan hanya dengan memanfaatkan internet. Kemudian beraksi seorang diri tanpa ada dukungan logistik dan keuangan dari jaringan/organisasi teroris yang ada (Weimann, 2014).

Meskipun para *lone wolf* ini tidak direkrut secara langsung atau mendapatkan pelatihan dan bantuan termasuk dukungan finansial dari organisasi teroris tertentu namun para pengamat sepakat bahwa *lone wolf* tidak benar-benar sendirian dalam melakukan aksinya. Para pelaku *lone wolf* ini dipengaruhi dan terinspirasi untuk melakukan aksinya dalam situasi sosial politik tertentu. Bahkan mereka juga berhubungan dengan pihak-pihak lain serta menyampaikan maksud mereka kepada pihak-pihak lain yang terkait. Itu sebabnya, sejumlah pelaku *lone wolf* yang melakukan aksinya di berbagai negara mengakui bahwa mereka adalah aktivis dari ISIS, Al Qaeda dan organisasi terorisme lainnya (Schuurman, 2018). Bahkan, bisa saja setelah para *lone wolf* melakukan aksinya, sejumlah organisasi teroris menyatakan bertanggung jawab atas aksi tersebut untuk meningkatkan pengaruh kelompok mereka dan mendapatkan nama baik atas keberhasilan serangan.

Dengan demikian, patut dicurigai siapa di belakang penulisan model surat wasiat dari para pelaku *lone wolf* ini? Apakah para pelaku ini melakukan atas inisiatif pribadi dan sekedar meniru? Atau mereka diarahkan oleh seorang propagandis yang memahami betul manfaat dari media sosial serta kerentanan para milenial dan generasi Z yang mencoba memuaskan rasa ingin tahu mereka tentang kondisi sosial politik saat ini dan belajar agama secara daring. Terkait hal ini,

Boaz Ganor, seorang pengamat teroris mengatakan bahwa aksi yang dilakukan oleh para *lone wolf* merupakan gabungan antara motivasi dan faktor pemicu yang bisa mengatasi hambatan. Motivasi para pelaku dilandasi oleh ideologi yang diyakini oleh pelaku, keadaan pribadi dan kondisi psikologis pelaku. Sedangkan faktor pemicu mencakup kondisi eksternal pelaku, termasuk di dalamnya *role model* yang menginspirasi, peristiwa traumatik yang membekas dan hasutan-hasutan. Jika gabungan keduanya, motivasi internal dan faktor pemicu dari luar, mampu mengatasi hambatan yang ada, maka pelaku *lone wolf* tidak segan-segan melakukan aksinya (Ganor, 2021).

Dengan kata lain, para pelaku *lone wolf* ini sangat mungkin terinspirasi oleh orang-orang yang telah melakukan aksi teror sebelumnya baik secara terorganisir di dalam kelompok dan jaringan teroris ataupun *lone wolf* serta mendapat hasutan-hasutan melalui media daring dan media sosial. Itu sebabnya, pemberitaan melalui media daring dan sosial tentang kelompok milenial yang melakukan aksi terorisme perlu dilakukan dan disikapi dengan cara bijak agar tidak menginspirasi kelompok milenial dan generasi Z dan membentuk pelaku-pelaku *lone wolf* lainnya.

Media Sosial dan Radikalisme

Surat yang berisi pesan dari para pelaku ini kemudian menjadi *viral* di media-media dalam jaringan (daring) atau internet dan media sosial. Hal ini perlu menjadi perhatian pemerintah, terutama Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo) terutama karena dampaknya yang dapat menginspirasi para milenial dan generasi Z lainnya untuk melakukan hal serupa.

Generasi ini banyak bersentuhan dengan internet dan media sosial terutama pada masa pandemi dengan belajar di rumah secara daring dan menggunakan berbagai platform. Generasi milenial dan generasi Z juga sangat mudah dipengaruhi aksi-aksi kepahlawanan dari anak muda lainnya, sehingga mereka berpotensi melakukan aksi-aksi serupa.

Internet dan media sosial menjadi sarana yang sangat efektif dan seringkali dimanfaatkan oleh kelompok teroris untuk mencapai tujuannya karena dianggap cepat, mudah dan murah. Penggunaan media sosial oleh kelompok teroris sejalan dengan berkembangnya berbagai platform media sosial seperti Facebook, YouTube, Instagram, Twitter, WhatsApp, Blogspot dan bahkan Line serta Telegram. Meningkatnya jumlah pengguna internet secara global terutama dari kalangan generasi Z dan milenial dilihat sebagai sebuah kesempatan yang baik oleh kelompok teroris. Selain itu, pemanfaatan media sosial menjadi alat komunikasi untuk menyebarkan informasi serta menyampaikan pandangan seseorang melalui kolom komentar baik secara perorangan maupun dalam grup memberikan angin segar kepada para teroris. Mereka memanfaatkannya untuk menyampaikan pandangan tentang sebuah isu atau ajaran agama. Dari komentar-komentar yang ada, mereka juga mendapat kesempatan untuk mendapatkan pengikut baru, berkomunikasi dengan para pengikut dan saling memberi informasi satu sama lain dengan para pengikut lainnya dari berbagai negara (Hossain, 2018). Menurut sejumlah pengamat, teroris dan kelompok teror menggunakan media sosial dan

berbagai platform internet dengan tujuan di antaranya untuk melakukan komunikasi untuk perencanaan dan persiapan serangan, mengumpulkan informasi inteljen, mengumpulkan data-data teknis, perekrutan, pengumpulan dana dan memberikan pelatihan. Sejak tahun 1999, sejumlah kelompok teror telah menggunakan internet untuk berkomunikasi dalam berbagai forum seperti Al Falluja, Al Fidaa dan Al-Shmukh (Hegghammer, 2014). Pemanfaatan internet dan media sosial ini terus meningkat karena tampaknya kelompok-kelompok teroris ini bukan hanya sekedar berkomunikasi namun juga berusaha untuk menciptakan hubungan yang kuat dengan para pengikut mereka (O'Callaghan, D., Greene, D., Conway, M., Carthy, J., & Cunningham, 2013).

Dari penjelasan di atas, ada empat faktor yang menyebabkan generasi milenial menjadi sasaran bagi kelompok teroris dan radikal untuk menjalankan rencana aksi demi mencapai tujuan mereka. Pertama, berdasarkan data Biro Pusat Statistik pada tahun 2020, jumlah penduduk Indonesia yang dikategorikan sebagai generasi Z (usia 5-24 tahun) dan generasi milenial (25-44 tahun) mencapai angka lebih dari 64% dari seluruh jumlah penduduk Indonesia. Ini menunjukkan mayoritas penduduk Indonesia adalah generasi milenial dan generasi Z yang rentan dipengaruhi berbagai propaganda dan hasutan kelompok-kelompok teroris/radikal. Kedua, kebijakan pemerintah yang mengharuskan masyarakat bekerja dan belajar dari rumah selama masa pandemi membuat aktivitas kedua generasi ini menggunakan media daring dan media sosial semakin meningkat. Ini berarti kedua generasi

ini sangat sering mengakses internet dan media sosial dan sangat mungkin terpapar serta terinspirasi untuk melakukan aksi-aksi yang dilakukan oleh kelompok teroris/radikal di berbagai negara.

Ketiga, kemudahan serta biaya yang murah dalam mengakses internet serta menggunakan media sosial membuat kelompok teror dan radikal dapat terus melakukan aksi mereka. Penyebaran ideologi, berita-berita hasutan dan konten-konten yang menginspirasi serta rekrutmen dan upaya menggalang dana melalui internet dan media sosial menjadi jauh lebih efektif serta menguntungkan kelompok-kelompok teror. Terakhir, lemahnya pengawasan dari keluarga, tokoh agama, masyarakat serta pemerintah terhadap konten-konten media daring dan media sosial yang diakses oleh generasi milenial dan generasi Z membuat kelompok teroris terus mendapatkan keuntungan dari media daring dan media sosial untuk kepentingan mereka. Akibatnya, sekalipun kekuatan militer ISIS telah menurun dan dalam masa pandemi sekalipun, aksi terorisme tetap terjadi di Indonesia.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Aksi terorisme yang terjadi di masa pandemi dengan para milenial dan generasi Z yang menjadi pelakunya, menunjukkan bahwa media daring dan media sosial telah menjadi sarana yang efektif bagi para teroris dan kelompok teror/radikal. Media daring dan media sosial telah menjadi sarana bagi para teroris untuk melakukan aktivitas mereka mulai dari rekrutmen dan pengumpulan dana hingga penyebaran

ideologi, penyebaran berita-berita hasutan dan penyebaran konten-konten yang dapat menginspirasi para milenial untuk melakukan aksi/serangan teror.

Itu sebabnya, pengawasan orang tua terhadap anak-anak mereka ketika mengakses konten-konten media daring dan media sosial menjadi penting. Tokoh-tokoh agama juga perlu mengawasi konten-konten yang berisi tentang agama yang seringkali menarik perhatian para milenial dan generasi Z. Para pejabat publik dan tokoh-tokoh masyarakat juga perlu memberikan contoh bagaimana menggunakan media daring dan media sosial serta menyebarkan konten-konten yang tidak berisi hasutan. Pemerintah, dalam hal ini Kominfo dan Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN) juga perlu meningkatkan intensitas dan kemampuan mereka dalam mengawasi aktivitas yang dilakukan oleh warga internet atau yang lazim disebut netizen secara seksama agar konten-konten yang berisi hasutan dan yang menginspirasi para milenial dan generasi Z untuk melakukan aksi terorisme dapat dicegah dan diberantas.

3

TERORISME DARING & LURING

Pertemuan “Christchurch Call to Action” yang digagas oleh Presiden Perancis Emmanuel Macron dan Perdana Menteri Selandia Baru Jacinda Ardern pada hari Rabu (15/5) di Paris kembali menunjukkan komitmen para pemimpin negara untuk melawan terorisme dengan menggandeng perusahaan teknologi digital terkemuka. Dalam kesempatan itu, Wakil Presiden Jusuf Kalla mendorong perusahaan siber untuk membantu pemerintah negara-negara dalam mengawasi dan membatasi konten yang memicu radikalisme dan terorisme di media *online*, terutama media sosial. (Kompas, 17/5/2019)

Sebelumnya, Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), Komisaris Jenderal Suhardi Alius telah menegaskan bahwa media *online* bukan saja dijadikan

sebagai sarana untuk menyebarluaskan paham radikal dan melakukan rekrutmen serta kaderisasi anggota kelompok teroris, tetapi juga menjadi alat komunikasi di antara mereka dan korespondensi ajaran agama. (Kompas, 15/5/2019) Kementerian Komunikasi dan Informatika menyebutkan bahwa sepanjang tahun 2018, sebanyak hampir 500 situs website radikal diblokir. Ironisnya, ibarat pepatah “esa hilang dua terbilang,” satu website radikal diblokir website yang baru akan segera bermunculan kembali. Di sinilah, peran perusahaan digital diperlukan. Meskipun sejumlah kepala negara dan pemilik perusahaan digital telah menunjukkan komitmen mereka, namun ada sejumlah catatan yang perlu diperhatikan dalam menyikapi perkembangan terorisme belakangan ini.

Terorisme Daring

Pengamat terorisme internasional, Bruce Hoffman (2006) telah mencatat dampak kemajuan teknologi komunikasi dan informasi terhadap perkembangan terorisme sejak pertengahan tahun 1990an. Internet dimanfaatkan oleh kelompok terorisme sebagai media yang efektif, cepat, murah dan relatif aman untuk menyebarluaskan informasi atau ideologi yang mereka yakini, sekaligus juga untuk publikasi. Media *online* atau media daring (dalam jaringan) di sini memberi keuntungan bagi kelompok teroris dan radikal dalam tiga hal. Yang pertama, media *online* dapat dijadikan sebagai sarana untuk menunjukkan eksistensi dari kelompok tersebut. Semua informasi terkait kelompok mereka, termasuk

aktivitas dan program kerja dapat ditampilkan sehingga bisa menggalang dukungan secara massif dari luar.

Yang kedua, sebagai alat untuk propaganda dan rekrutmen. Media daring juga dapat menjadi pemicu munculnya *self-radicalization*, di mana orang-orang yang baru belajar agama mencari sendiri informasi tentang agama dan kemudian tertarik untuk mempelajari materi-materi radikal. Yang terakhir, media jenis ini bermanfaat untuk melakukan *command* dan *control* serta distribusi informasi secara internal di antara anggota dan pendukung mereka. Kelompok radikal yang pertama kali berhasil memanfaatkan media *online* untuk kepentingan mereka dan memperoleh dukungan secara luas adalah Zapatistas National Liberation Army (EZLN) dari Chiapas. Organisasi ini dianggap sebagai pemberontak oleh pemerintah Mexico di bawah kepemimpinan Presiden Ernesto Zedillo.

Keberhasilan EZLN ini kemudian diikuti oleh kelompok Macan Tamil (Sri Lanka) yang mengoperasikan sejumlah jaringan situs seperti TamilNet.com dan www.eelam.net, www.eelamweb.com, www.tamiltigers.net, www.cantam.com dan www.canadatamil.net. Jaringan-jaringan ini dioperasikan dari luar Sri Lanka, yaitu India, Inggris, Norwegia, Kanada bahkan Australia. Jaringan ini berhasil mengumpulkan dan memobilisasi dukungan dari 450.000 anggota kelompok Macan Tamil yang tersebar di berbagai negara. (Hoffman, 2006) Organisasi teroris dan radikal yang lebih modern seperti Hezbollah, Lashkar-e-Taiba, Al Qaeda, dan belakangan *Islamic State* (IS) bahkan memiliki situs dalam berbagai bahasa;

Inggris, Perancis, Arab dan Indonesia. Situs-situs inilah yang kemudian dijadikan sebagai rujukan bagi para teroris amatir dalam mempelajari agama (Noor Huda Ismail, Kompas, 16 Mei 2019)

Tantangan Pemerintah

Komitmen para pemimpin negara untuk melawan dan memerangi terorisme daring atau dalam jaringan (*online*), sebagaimana yang juga mereka tunjukkan dalam memberantas terorisme luring atau luar jaringan (*offline*) melalui pencegahan dan penindakan sesuai hukum, tidak serta merta dapat menghilangkan ideologi radikal di masyarakat luas dan menghentikan aksi terorisme. Meskipun, pemimpin perusahaan digital telah ikut terlibat di dalamnya. Mengapa hal itu terjadi? Ada tiga alasan yang penulis temukan, terlebih jika dikaitkan dengan perkembangan terorisme saat ini.

Pertama, keberhasilan kelompok teroris sangat bergantung pada kemampuan mereka untuk selalu selangkah lebih maju dari pemerintah dengan teknologi kontra-terorisme yang dimiliki. Artinya, bukan tidak mungkin anggota dan pendukung kelompok teroris internasional, apalagi mereka yang telah mendapatkan pendidikan mumpuni di bidang teknologi informasi, memiliki kemampuan untuk terus mengembangkan dan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi. Untuk itu, pemerintah juga harus selalu dapat mengawasi perkembangan dan cara-cara baru yang bisa digunakan oleh kelompok teroris serta para pendukungnya.

Kedua, meskipun pemerintah telah mengawasi dan membatasi situs-situs radikal serta memblokir pemilik akun situs tersebut, namun tidak mudah untuk mengetahui berapa luas informasi radikal tersebut telah tersebar dan berapa banyak orang yang sudah terpapar serta meyakini konten radikal tersebut, dan bahkan telah menjadi teroris amatir. Di samping itu, penggunaan media *online* biasanya akan diikuti juga dengan pemanfaatan media *offline* dalam menyebarkan paham radikal. Hal ini dilakukan misalnya melalui ceramah dan dakwah tertutup terhadap para pendukung dan pengikut aliran mereka. Dalam hal ini, pemerintah perlu cekatan untuk menggabungkan penanganan terorisme baik dalam bentuk daring maupun luring serta membutuhkan upaya yang terus menerus untuk mengawasi peredaran informasi radikal dan terorisme melalui kedua sarana tersebut.

Yang terakhir, para pendukung kelompok radikal dan teroris yang memanfaatkan media *online*, seringkali menjadi kelompok sel tidur yang menunggu kesempatan untuk melakukan aksi mereka, baik itu dilakukan secara terorganisir dan bersama-sama maupun dilakukan seorang diri. Biasanya, mereka melakukan aksinya dengan memanfaatkan kondisi ketika terjadi konflik dan kekacauan, termasuk kekacauan politik, seperti yang pernah terjadi pada saat konflik Poso dan Ambon, atau pada saat perayaan hari besar keagamaan. Dengan ditangkapnya sejumlah teroris dan terbongkarnya rencana aksi mereka oleh Densus 88, tampaknya saat-saat menjelang hingga paska pengumuman Presiden dan

Wakil Presiden di Indonesia oleh KPU menjadi momen yang dimanfaatkan oleh para pendukung dan anggota kelompok teroris untuk melakukan aksi mereka.

Catatan penting lainnya yang perlu diperhatikan dalam meresponi maraknya terorisme yang bermotifkan agama dan identitas seperti yang terjadi di New Zealand, Sri Lanka dan rencana serangan teroris di sejumlah tempat ibadah di Kuala Lumpur beberapa waktu lalu, pemerintah perlu melibatkan tokoh-tokoh agama untuk meminimalisir munculnya kebencian antar umat beragama. Di samping itu, pemerintah dan masyarakat juga perlu mengawasi konten media *online*, terutama media sosial. Di satu sisi, masyarakat dapat terlibat untuk menjadi “mata tambahan” yang melaporkan sekiranya ada konten di media *online* yang menghasut dan memprovokasi dengan menggunakan isu agama.

Di sisi lain, selain memperkuat teknologi siber dan kerjasama dengan perusahaan digital, pemerintah juga perlu menindak tegas dan memberikan sanksi sesuai hukum kepada para pelaku yang menyebarkan ujaran kebencian, terlebih yang dikaitkan dengan agama dan politik identitas akibat Pilpres 2019 yang baru saja kita lalui.

4

CEKAL RADIKALISME DI MASA PANDEMI

Serangan terhadap rombongan Wakapolres Karanganyar, Jawa Tengah, oleh eks Napi terorisme ketika memperingati hari jadi Bhayangkara ke-74 menunjukkan aksi radikalisme dan terorisme masih ada dan upaya memberantas terorisme tidak boleh berhenti bahkan di masa pandemi. (Kompas.com, 21/6/2020) Penyerangan polisi dan kantor-kantor polisi di berbagai tempat masih menjadi pola aksi kelompok teroris di Indonesia terutama setelah pada tahun 2016. ISIS melalui video daring masih terus menyerukan kepada kelompok pendukungnya di negara-negara Asia Tenggara untuk melakukan aksi teror di negara masing-masing. Terkait

serangan teror pada masa pandemi, Kepala BNPT, Boy Rafli Amar, dalam dialog daring bersama sekitar 32 ketua Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme (FKPT) di seluruh Indonesia juga menegaskan bahwa ancaman radikalisme dan terorisme masih ada di tengah penyebaran virus Covid-19.

Aksi Teror Internasional

Serangan terorisme terhadap aparat keamanan dan militer selama pandemi juga terjadi di Inggris, Filipina, Mesir dan Irak. Aksi terorisme dalam bentuk bom bunuh diri, bom yang diledakkan di motor, mobil dan truk, serta penyerangan dan penembakan juga dilakukan oleh kelompok Taliban di Afghanistan dan Boko Haram di negara-negara Afrika Barat dan Afrika Utara. Masih tingginya aksi terorisme pada masa pandemi ini menunjukkan bahwa melemahnya kekuatan ISIS pasca kekalahan dari pasukan gabungan di Suriah dan situasi yang menakutkan selama penyebaran virus Covid-19 tidak membuat kelompok teroris berhenti beraksi.

Sebaliknya, melalui media Al Naba, ISIS menyebarkan propaganda untuk membangkitkan optimisme pendukungnya. Disebutkan bahwa virus ini merupakan hukuman Tuhan kepada pemerintah Tiongkok yang komunis, warga Iran yang menganut Syiah dan negara-negara Eropa yang dianggap sebagai pendukung perang salib. Bahkan melalui media daring dan sosial yang dikelolanya, ISIS makin memperkuat pengaruhnya dan melakukan rekrutmen. Strategi yang hampir sama dilakukan oleh kelompok Al Qaeda (AQ). Selama masa pandemi, AQ memaksa warga Non-Muslim belajar dan memeluk agama Islam versi AQ, sambil tetap melakukan

serangan terutama di negara-negara Afrika dan Timur Tengah. AQ memanfaatkan rasa takut masyarakat akibat virus Covid-19 dan kelemahan pemerintah setempat mengatasi berbagai masalah di dalam negerinya untuk melakukan aksi mereka.

Di Indonesia, meskipun kekhawatiran akan adanya serangan terorisme di tempat-tempat ibadah pada hari besar keagamaan selama masa pandemi tidak terbukti, namun masih adanya serangan terhadap pemerintah dan polisi menunjukkan pergerakan radikalisme dan terorisme belum berakhir.

Radikalisme di Dalam Negeri

Melihat kondisi saat ini, ada beberapa pergerakan radikalisme di Indonesia yang perlu kita cermati. Yang pertama, ada kelompok yang radikal dalam hal gagasan. Kelompok ini menginginkan perubahan sosial dan politik secara ekstrim melalui wacana pergantian pemerintah yang sah atau bahkan mengganti ideologi negara namun tidak melakukan aksi kekerasan secara nyata. Gerakan seperti ini bisa dilakukan melalui seminar daring atau *webinar* dan postingan di media sosial yang berisi informasi hoaks dan sengaja disebarluaskan untuk melemahkan legitimasi pemerintah dan pada akhirnya menuntut presiden mundur.

Kedua, gerakan radikal vandalisme yang melakukan aksinya karena adanya kekecewaan terhadap pemerintah atau adanya keinginan untuk menegakkan sebuah prinsip tertentu. Namun gerakan ini tidak sampai berniat mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan ideologi

Pancasila, seperti misalnya yang dilakukan oleh kelompok Anarko beberapa waktu lalu, atau tindakan *sweeping* dan persekusi yang dilakukan oleh kelompok tertentu terhadap kelompok masyarakat lainnya. Ketiga, ada gerakan radikal milisi, yaitu kelompok-kelompok radikal yang terlibat dalam konflik-konflik komunal. Dalam situasi normal, kelompok ini tidak berbahaya dan cenderung menjadi sel tidur. Namun dalam situasi konflik dan kekacauan politik kelompok ini bisa menjadi kekuatan milisi yang berbahaya seperti yang terjadi pada saat konflik Poso dan Ambon.

Keempat, gerakan radikal separatis yang mengusung misi untuk memisahkan diri dari NKRI dengan menggunakan isu ketidakpuasan terhadap kebijakan dan program pemerintah yang ada. Satu hal yang juga perlu diperhatikan adalah munculnya pergerakan yang diinspirasi oleh isu “*Black Lives Matter*” di dalam negeri dan kekuatan dari luar yang bisa mendukung serta memanfaatkan gerakan ini, baik dari institusi negara maupun bukan negara. Kelima, gerakan radikal teroris yang nyata-nyata terlibat dalam aksi terorisme yang bertujuan untuk mengubah NKRI dan ideologi Pancasila.

Meskipun sasaran dan pola aksi dari kelompok-kelompok radikalisme dan terorisme di atas berbeda, namun mereka memiliki kemiripan sikap terhadap pemerintah, yaitu rasa kecewa dan tidak puas terhadap kebijakan pemerintah serta tidak percaya terhadap kemampuan pemerintah untuk mengatasi Covid-19 dan dampak lanjutannya. Kekhawatiran dan kebingungan yang berlebihan dari masyarakat merupakan pintu masuk bagi kelompok-kelompok radikal yang piawai memanfaatkan media sosial dan daring. Berkaca dari

pengalaman ISIS dan AQ di luar negeri, media daring dan sosial merupakan alat yang efektif untuk menyebarkan propaganda dan informasi hoaks untuk membuat masyarakat tidak puas terhadap kinerja pemerintah. Kondisi ini diperburuk dengan adanya penerapan PSBB yang mendorong siswa SMP, SMA dan mahasiswa untuk lebih banyak menggunakan media daring dan sosial dalam aktivitas belajar mereka. Tanpa adanya pengawasan dan pendampingan dari orang tua, anak-anak muda ini rentan disusupi oleh informasi yang salah dan radikal.

Itu sebabnya, penting sekali bagi pemerintah memberikan rasa aman bagi masyarakat dan membangun kepercayaan publik bahwa pemerintah mampu mengatasi pandemi Covid-19. Pemerintah juga perlu memastikan penanganan pandemi ini secara menyeluruh dan terpadu, mulai dari penyediaan fasilitas kesehatan dan pembagian bantuan sosial secara adil merata hingga pemeliharaan stabilitas ekonomi, sosial dan politik untuk menghindari potensi aktivitas kelompok radikal. Dalam hal ini, pemerintah dapat melibatkan seluruh elemen masyarakat termasuk di dalamnya tokoh agama, tokoh masyarakat, pengusaha, akademisi, perempuan dan anak-anak muda untuk membangun optimisme serta rasa percaya masyarakat terhadap pemerintah, dengan memanfaatkan media daring dan sosial.

5

LAYAKKAH PENDUKUNG ISIS DIPULANGKAN?

Wacana pemulangan sekitar 600 pendukung ISIS yang berasal dari Indonesia dengan pertimbangan kemanusiaan dan hak mereka sebagai WNI telah menuai pro dan kontra dengan berbagai pertimbangan dan alasan. Wacana ini muncul setelah adanya informasi dari Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) (Kompas, 05/02/2020). Meskipun di akhir tahun 2017 sudah ada 18 pendukung ISIS yang dipulangkan oleh BNPT, namun wacana ini baru menguat pada awal tahun 2019. Terutama setelah kekalahan ISIS dari Pasukan Demokratik Suriah yang didukung oleh pasukan Arab Saudi dan Amerika Serikat (AS).

Presiden Jokowi sendiri sudah menyatakan bahwa dirinya tidak setuju jika 600 pendukung ISIS asal Indonesia ini dikembalikan ke tanah air. Namun hal ini masih akan dibahas dalam rapat terbatas dan baru akan diputuskan pada bulan Mei 2020. Menteri Koordinator bidang Politik Hukum dan Keamanan juga dengan tegas menolak pengembalian

600 orang ini ke Indonesia karena akan lebih banyak dampak buruknya daripada manfaatnya. Ditambah lagi status kewarganegaraan mereka yang tidak jelas dan proses deradikalisasi yang memakan waktu. Di sisi lain, Menteri Pertahanan tidak mempermasalahkan pemulangan WNI eks ISIS ini asalkan diteliti lebih dulu oleh lembaga yang berwenang.

Siapa mereka?

Menarik jika kita melihat di dalam negeri, ada banyak sebutan bagi mereka yang berangkat ke Irak dan Suriah lalu bergabung dengan kelompok ISIS untuk melawan pemerintah yang sah. Beberapa media menyebut mereka dengan kata simpatisan dan/atau pendukung ISIS untuk menunjukkan bahwa mereka hanya bersimpati dan/atau mendukung perjuangan ISIS namun tidak terlibat di dalam perang secara langsung. Beberapa kelompok lainnya menyebut mereka dengan kombatan ISIS. Sebutan ini tampaknya menunjukkan bahwa mereka telah menjadi pasukan ISIS yang terlibat dalam sejumlah penyerangan dan peperangan dengan tentara Irak dan Suriah.

Dua sebutan ini mungkin dapat digunakan untuk membedakan mereka yang benar-benar menjadi pasukan ISIS dengan orang-orang yang tidak terlibat secara langsung dalam peperangan dan bahkan cenderung menjadi korban, seperti para perempuan dan anak-anak. Pemerintah Indonesia sendiri memanggil mereka dengan sebutan WNI eks ISIS, seakan hendak menegaskan bahwa orang-orang ini masih merupakan Warga Negara Indonesia. Sementara, menurut

UU No. 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, Bab IV pasal 23 huruf d dan f, orang-orang yang masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin dari Presiden dan secara sukarela mengangkat sumpah atau janji setia kepada negara asing dinyatakan hilang kewarganegaraannya.

Negara-negara lain malah dengan tegas menyebut mereka sebagai *Foreign Terrorist Fighters* (FTF) atau pejuang teroris dari negara asing. Sebutan FTF ini sejalan dengan pernyataan Persatuan Bangsa-bangsa (PBB) yang pada tahun 2014 telah mengeluarkan daftar organisasi teroris, di mana ISIS yang merupakan pecahan dari Al Qaeda di Irak masuk di dalam daftar tersebut. Sejak saat itu, sejumlah negara termasuk Uni Eropa, Amerika Serikat, Australia bahkan China mengelompokkan ISIS sebagai organisasi teroris di dalam negeri mereka. Dengan demikian, mereka yang bergabung dengan ISIS dikategorikan sebagai teroris meskipun mereka datang dari berbagai negara asal. Konsekuensinya, baik di Irak dan Suriah maupun jika mereka kembali ke negara asalnya, pasal-pasal yang berkaitan dengan sanksi akibat keikutsertaan mereka dalam kelompok teroris - baik sebagai pendukung maupun sebagai pelaku aksi terorisme - telah menanti.

Alasan Pemulangan

Sejak kekalahan ISIS di bulan Maret 2019, pemerintah Amerika Serikat (AS) telah mengajak negara-negara Uni Eropa untuk mengidentifikasi warga mereka yang bergabung dengan ISIS dan saat ini ada di dalam tahanan tentara Suriah untuk dibawa kembali ke negara asalnya. AS mengusulkan agar para FTF ini dipulangkan ke negara asal dan diikuti dengan tuntutan atas

kejahatan mereka, yang dilanjutkan dengan proses rehabilitasi dan reintegrasi.

Pemerintah AS bahkan telah memulangkan warga negara mereka yang bergabung dengan ISIS, serta mendakwa enam orang dewasa dengan berbagai tindak kejahatan termasuk terorisme. Pilihan ini diambil karena pemerintah AS yang telah membantu pasukan Suriah selama berperang dengan ISIS melihat bahwa pemerintah Suriah tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk menahan dan memproses hukum lebih dari 10.000 tahanan ISIS. Di samping itu, tampaknya ada kekhawatiran eks FTF yang dibiarkan akan mengancam kepentingan AS di berbagai negara, terutama di Timur Tengah.

Arab Saudi mengikuti usulan tersebut dan telah memulangkan lebih dari 750 eks FTF yang ditangkap oleh pasukan Suriah, untuk diproses hukum lebih lanjut di dalam negerinya. Namun, pemerintah Inggris, Perancis, Jerman dan negara Uni Eropa lainnya menolak usulan AS. Kekhawatiran bahwa para eks FTF ini akan menimbulkan kekacauan dan ketakutan di dalam negeri menjadi pertimbangan utama negara-negara ini.

Bagi pemerintah Indonesia, jika melihat situasi saat ini setidaknya ada dua alasan mengapa pemulangan simpatisan/pendukung/kombatan ISIS patut dipertimbangkan. Pertama, pemulangan para eks ISIS yang diatur dan diawasi ketat oleh negara asal memang akan jauh lebih baik jika dibandingkan dengan upaya melarikan diri ke negara asal tanpa diketahui oleh pemerintah negara asal. Kedua, kondisi mengkhawatirkan dari para simpatisan ISIS yang terdiri dari perempuan dan

anak-anak yang tinggal di kamp-kamp pengungsi dengan fasilitas yang sangat minim. Mereka membutuhkan bantuan dan perhatian mengingat pemerintah Irak dan Suriah tidak memfasilitasi kebutuhan mereka.

Namun, berkaca dari sikap negara-negara Uni Eropa yang menolak pemulangan para FTF meskipun mereka telah memiliki sanksi tegas terhadap teroris serta menjalankan program deradikalisasi yang jelas, tampaknya pemerintah Indonesia perlu berpikir matang-matang untuk memulangkan mereka. Menolak ataupun memulangkan para pendukung ISIS ini sama-sama mengandung resiko. Namun ketegasan pemerintah dalam menjelaskan status mereka akan mempermudah pilihan perlakuan apa yang akan diberikan kepada mereka.

Pemerintah memang harus melindungi warga negaranya, baik yang ada di dalam negeri maupun di luar negeri. Itu sebabnya, pemerintah perlu menegaskan status mereka yang telah berangkat ke Irak dan Suriah untuk mendukung ISIS. Apakah mereka masih akan dianggap sebagai warga negara Indonesia? Atau apakah mereka akan dianggap sebagai simpatisan, pendukung dan pelaku teroris? Pertanyaan penting lainnya adalah, apabila pemerintah berniat mengembalikan mereka, apakah program deradikalisasi yang selama ini telah dijalankan mampu mengubah ideologi para pendukung ISIS ini?

6

ISLAMOPHOBIA VS TERORISME

Dukacita mendalam tidak hanya dirasakan oleh warga Christchurch, New Zealand, dan keluarga dari 50 korban penembakan di Mesjid al-Noor dan Linwood serta 36 korban luka lainnya pada hari Jumat (15/3) lalu. (Kompas, 17/03/2019). Kesedihan sekaligus kemarahan juga dirasakan oleh seluruh umat beragama yang melihat aksi teror yang dilakukan di tempat suci umat Islam dan kepada warga sipil yang sedang beribadah. Sejumlah organisasi lintas agama di dalam negeri dan para pemimpin negara telah menyatakan simpati mereka serta kecaman terhadap pelakunya. (Kompas, 15/03/2019) Pernyataan menarik muncul dari Presiden Turki, Recep Tayyip Erdogan, yang menyebut kejadian ini sebagai contoh meningkatnya rasisme dan Islamophobia akhir-akhir ini. Pernyataan tersebut dapat memunculkan perdebatan apakah yang dilakukan oleh Brenton Tarrant adalah tindakan balas dendam yang dilatarbelakangi kemarahan dan ketakutan warga kulit putih terhadap imigran Muslim ataukah bagian dari aksi terorisme yang terorganisir.

Pergeseran Karakteristik Terorisme

Mengacu pada UU Teorisme di Indonesia No. 5 tahun 2018, terorisme didefinisikan sebagai perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas, yang dapat menimbulkan korban yang bersifat massal, dan/atau menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional dengan motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan. Dari definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa terorisme bukanlah barang baru meskipun ia telah mengalami pergeseran karakteristik dan pola aksi. Bruce Hoffman (2006) menuliskan pergeseran karakteristik terorisme global mulai dari Revolusi Perancis hingga serangan Al Qaeda di Amerika Serikat tahun 2001.

Sejarah menunjukkan, aksi teror dalam bentuk pembunuhan massal dilakukan oleh Roberpierre dengan “pemerintahan teror”nya sesaat setelah Revolusi Perancis. Tujuannya adalah mempertahankan keberlangsungan pemerintahan yang baru saja berkuasa setelah menggulingkan rezim sebelumnya yang dianggap diktator. Aksi teror serupa namun dengan pola terbalik, ditiru oleh kelompok revolusioner Narodnaya Volya di Rusia yang bertujuan menggulingkan pemerintahan Tsar Alexander II yang otoriter.

Pergeseran kembali terjadi setelah Perang Dunia I. Aksi teror dilakukan oleh pemerintah fasis di Italia, Nazi di Jerman dan Stalin di Rusia untuk mengintimidasi warga Yahudi yang dianggap mengancam dan mengotori negara mereka. Pasca

Perang Dunia II, aksi teror dalam bentuk perang gerilya menjadi pilihan kelompok-kelompok nasionalis di Asia dan Afrika ketika berhadapan dengan pemerintah kolonial. Tujuannya adalah memperjuangkan kemerdekaan dan hak untuk menentukan nasib bangsanya sendiri. Era Perang Dingin kembali menggeser karakteristik terorisme. Aksi teror digunakan oleh kelompok separatis untuk menarik perhatian internasional dalam upaya memisahkan diri dari negara induk yang dianggap tidak memperhatikan kesejahteraan mereka.

Terorisme Atas Nama Agama

Serangan Al Qaeda pada tahun 2001 mengubah karakteristik terorisme dengan menempatkan agama sebagai alat untuk menjustifikasi aksi teror ketika melawan ketidakadilan global yang menurut mereka diciptakan oleh negara Barat. Meski demikian, menurut Hoffman (2006), tujuannya tetaplah politik. Dari situ, Al Qaeda dan ISIS hingga hari ini dianggap sebagai kelompok teroris yang menggunakan basis agama Islam dalam aksinya, sehingga menimbulkan Islamophobia di berbagai negara. Namun, bukan berarti tidak ada kelompok teror yang menggunakan agama lainnya sebagai basis pergerakannya. (Damayanti, 2019)

Di Myanmar ada aksi teror yang dipimpin oleh Rahib Ashin Wirathu, yang membunuh ratusan warga Rohingya dan warga Muslim di Arakhan, Rakhine Utara. Di Thailand, ada kelompok Buddha Tahanpra yang membunuh ribuan warga Muslim di Thailand Selatan. Di Kongo ada kelompok Lord's Resistance Army (LRA) yang menggunakan agama

Kristen sebagai pembenaran untuk melakukan aksi terornya. Di India, ada kelompok Kristen National Liberation Front of Tripura (NLFT) yang membunuh lebih dari 600 umat Hindu, dan kelompok radikal Hindu Sangth Parivar & Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS) yang membantai umat Kristen serta umat Islam di Gujarat.

Fenomena yang terjadi di New Zealand kembali merusak apa yang telah dan tengah dibangun oleh umat beragama di seluruh dunia dan di Indonesia, yaitu persaudaraan yang mengatasi segala perbedaan bangsa, budaya, ide dan agama, sebagaimana yang telah disampaikan oleh Paus Francis dalam pesan Natal tahun 2018. Peristiwa penembakan ini merupakan perlawanan terhadap upaya bersama untuk membangun hubungan harmonis khususnya antara negara Barat dan negara penduduk mayoritas Muslim.

Dampaknya bagi Indonesia

Mengikuti pemberitaan, apa yang dilakukan oleh Tarrant memberi kesan kuat bahwa aksi terornya didorong oleh motif mengagungkan identitasnya sebagai warga kulit putih dan telah direncanakan sebelumnya. Ada dua asumsi mengapa ia melakukan aksi *white supremacy terrorism*nya. Yang pertama bisa jadi karena ia merasa terancam oleh kebijakan di sejumlah negara Barat, termasuk New Zealand yang mengizinkan imigran Muslim masuk, menetap dan bekerja di sana. Yang kedua, ia melakukan itu sebagai tindakan glorifikasi terhadap warga kulit putih, sebagaimana yang tertulis dalam manifestonya.

Sayangnya, kekecewaan dan kemarahannya tidak diarahkan kepada sasaran yang tepat. Sehingga serangan yang dilakukan kepada warga sipil yang beragama Islam malah memicu kemarahan umat Islam. Sebagai bangsa yang mayoritas beragama Islam, maka wajar jika umat Islam Indonesia sangat menyayangkan dan mengecam keras tindakan sadis itu. Menyikapi hal ini, Perdana Menteri New Zealand, Jacinda Ardern, telah menunjukkan sikap kenegarawanannya yang secara tegas membela warga negaranya, apapun agama dan asal etnisnya, yang terancam akibat sikap radikal dan aksi teror dari kelompok supremasi kulit putih yang berasal dari negara lain.

Berkaca dari situ, kita patut memberikan apresiasi terhadap pemerintah Indonesia yang juga telah bertindak tegas melawan sikap radikal dan aksi teror yang muncul dengan melibatkan isu dan kedok agama. Untuk mendukung hal tersebut, diperlukan tokoh-tokoh agama yang berperan semakin aktif membangun jembatan sikap dan kesediaan saling memahami dan menghargai, bukan tembok kecurigaan dan ketakutan. Masyarakat Indonesia juga diharapkan untuk tidak terpancing dan terprovokasi, apalagi menjadikan isu ini sebagai alasan untuk melakukan tindakan kekerasan di dalam negeri di antara kelompok yang berbeda suku, agama dan ras

7

KONFLIK KOMUNAL DI AMBON: POTRET POLITISASI PLURALITAS KEHIDUPAN AGAMA YANG RENTAN

Para ahli sosiologi menyebutkan bahwa agama apapun mempunyai dua fungsi yang saling kontradiktif, sebagai faktor yang menciptakan perdamaian maupun perang. Tetapi dalam banyak kasus, agama tidak berdiri sendiri. Ia terkait dengan persoalan sejarah, keadilan ekonomi, dinamika politik, dan persoalan-persoalan social lain. Sebagai contoh, Konflik Timur Tengah yang diidentikan dengan konflik antara Islam, yang dalam hal ini direpresentasikan dengan Palestina yang didukung oleh negara-negara Arab, melawan Yahudi Israel, yang selalu didukung oleh sekutu-sekutu Baratnya, seperti AS dan Inggris, sangat terkait dengan persoalan keadilan politik internasional, bukan pada konteks teologi dalam ajaran Islam dan Yahudi.

Tradisi skriptualistik sering tidak secara kritis menganalisis konflik dan akar-akar yang kontekstual, melainkan dari perspektif tekstual. Pendekatan skriptualistik sering kurang berhasil melakukan upaya-upaya resolusi konflik yang berdimensi keagamaan. Selain itu, tokoh-tokoh agama yang menggunakan pendekatan ini juga sering terjebak ke dalam agenda-agenda politik di belakang konflik tersebut. Secara lebih spesifik, argumen-argumen tekstual yang mereka kemukakan sering “ditunggangi” oleh misi-misi politik yang jahat. Akibat dari fenomena ini adalah munculnya kesan bahwa agama sebagai faktor yang memicu atau memperburuk konflik, bukan menciptakan perdamaian. Fenomena ini terlihat dalam konflik komunal di Ambon, di mana eskalasi konflik selalu dibarengi dengan munculnya argumen-argumen historis teologis. Padahal faktor utamanya adalah persoalan politik. Orang-orang yang berkepentingan terhadap konflik itu kemudian mencari legitimasi aksinya dari argumen religius.

Konflik Ambon, yang melibatkan masyarakat Islam dan masyarakat Kristen, itu sudah berjalan selama lebih dari lima tahun. Sejak awal meletusnya hingga kejadian terakhir pada bulan April 2004, konflik ini mempunyai karakteristik yang sama: keterlibatan pihak luar Maluku yang selalu tidak jelas identitasnya, adanya tuduhan dari masyarakat akan keterlibatan pihak militer yang seharusnya berkewajiban menciptakan ketertiban dan kedamaian, dan kemudian diikuti dengan digunakannya sentimen agama untuk memaknai tragedi ini dan memotivasi massa untuk melibatkan diri dalam konflik. Hikmah yang dapat diambil dari kejadian ini adalah bahwa dalam kehidupan bangsa Indonesia yang plural dari segi

agama, suku, dan etnik, cobaan-cobaan yang bersumber dari lubang-lubang pluralisme selalu ada. Kita seharusnya selalu mewaspadai adanya kemungkinan permainan-permainan politik yang menggunakan lubang-lubang pluralitas ini untuk tujuan—tujuan politik yang tidak berani bersaing dalam arena yang demokratis.

Konflik Ambon merupakan konflik berdarah yang paling mengerikan di Indonesia. Badan tanpa kepala dan kaki berserakan di pantai dan jalanan. Kerusuhan yang kembali meletus dan berlangsung lebih dari lima tahun, itu telah memakan lebih dari 3000 jiwa, baik dari kalangan Kristen maupun Islam, dan telah menyebabkan 311.000 orang mengungsi. Mengapa konflik meletus? Apakah konflik ini disebabkan oleh faktor agama ataukah disebabkan oleh adanya politisasi agama? Tulisan ini akan mencoba menganalisa persoalan konflik Maluku yang biasanya meletus bersamaan dengan peristiwa-peristiwa politik penting di Jakarta, dengan fokus bahasan yang mengarah kepada kedua pertanyaan di atas. Pembahasan dalam tulisan ini dimulai dengan pelacakan sejarah hubungan antara Islam, Kristen, dari Katolik di Maluku, kemudian dilanjutkan dengan politik Belanda yang menghasilkan pluralitas kehidupan umat Islam, umat Kristiani, dan umat Katolik yang rentan. Tulisan ini ditutup dengan tinjauan terhadap adanya kepentingan-kepentingan di balik medan konflik yang memanfaatkan kerentanan kehidupan beragama tersebut.

Penyebaran Agama

Walaupun sentimen agama dianggap sebagai faktor pemicu dalam konflik Ambon, catatan sejarah menunjukkan bahwa kekuasaan kolonial, terutama pada masa-masa awal, yaitu ketika agama Kristen diperkenalkan kepada masyarakat, tidak menunjukkan tanda-tanda munculnya konflik. Kedua pemeluk agama ini saling menghormati dan saling bekerjasama. Fenomena ini dapat dilihat di Sori-Sori. Bahkan ketika kelompok Muslim berpindah agama menjadi umat Kristiani, mereka kemudian membentuk suatu payung organisasi yang disebut Kristen Sorisori. Kerukunan ini rusak ketika kebijakan pemerintah Hindia Belanda menciptakan polarisasi kedua pemeluk agama. Strategi politik kolonial menciptakan kebijakan yang diskriminatif terhadap umat Islam. Hanya karena adanya kontrol yang kuat dari pemerintahan Belanda, diskriminasi itu tidak menyulut kekerasan komunal. Model kebijakan yang diambil Belanda ini dilanjutkan oleh Orde Lama maupun Orde Baru.

Islam datang ke Maluku sebelum Kristen. Bukti yang paling otentik dapat dilihat dari nama pulau “Maluku” yang berasal dari kata *al-muluk* yang berarti raja. Agama Islam disebarkan ke Maluku melalui para saudagar dari Gujarat dan Persia. Tetapi kalau dilihat dari nama-nama kuburan para “Habaib” dan “Aulia”, dapat disimpulkan bahwa para penyebar Islam di pulau ini berasal dari Arab dan Handramaut. Makam yang terdapat hampir di semua tempat di pulau ini, menunjukkan bukti bahwa Islam disebarkan pertama kali kepada penduduk lokal. Itulah alasan mengapa kemudian nama pulau ini disebut

sebagai *al-muluk*, karena para pemimpin masyarakat pada saat itu telah memeluk Islam.

Agama Kristen yang tiba kemudian di bawa oleh para pedagang rempah-rempah dari Spanyol dan Portugal. Para pedagang itu tidak saja didorong oleh ambisi kolonialis untuk mengusung semangat kolonialisme, tetapi juga semangat untuk menyebarkan agama Kristen. Pada pertengahan abad 16, Inggris yang kemudian diikuti oleh Belanda, datang dan menguasai Maluku. Para penduduknya yang telah memeluk Islam, kemudian beralih memeluk agama Protestan atau Katolik. Agama Katolik yang dibawa oleh para pastor Portugal ini dipeluk oleh penduduk Maluku Tenggara. Sedangkan agama Protestan yang dibawa oleh para pastor Belanda dipeluk oleh penduduk yang menempati wilayah Maluku Tengah (Ibrahim, 2002). Orang-orang Islam Maluku yang kemudian berpindah ke Protestan tidak lagi menggunakan bahasa daerahnya sebagai bahasa komunikasi. Sementara penduduk yang memeluk Islam tetap menggunakan identitas bahasanya dalam berkomunikasi. Di provinsi Ambon, pemeluk Islam menyebar di daerah-daerah seperti Batu Merah, Baton Aairlow, Nania, Waileete, Larike, Asilulu, Ureng, Wakasiliti, Negeri Lima, Hila, Kaitetu, Wakal, Waanat, Mamala, Morela, Oli Oli, Liang Tulehu, Batugong, dan Jazira Leihitu.

Dalam kekuasaan kolonial, agama di Maluku terpolarisasi. Politik *divide et empera* telah menyebabkan ketegangan antara pemeluk Kristen dan Islam. Perasaan itu disebabkan karena perlakuan yang diskriminatif yang dijalankan oleh pemerintah Belanda. Pemeluk Kristen mendapatkan perlakuan yang lebih baik dari pemerintah Belanda. Dalam kacamata kelompok Muslim,

orang Kristen di mata pemerintah Belanda bagaikan “anak emas”. Perlakuan itu berlangsung terus hingga kemudian orang-orang Kristen diberi kesempatan bekerja di posisi birokrasi. Kedudukan di birokrasi juga membuat mereka mendapatkan *privilege* kepemimpinan dalam masyarakat. Perlakuan Belanda ini telah menyebabkan kecemburuan sosial di kalangan masyarakat Maluku.

Pembelahan Daerah Administrasi

Warisan diskriminasi kebijakan yang dibuat oleh kolonial telah menyebabkan terjadinya pembelahan administrasi pemerintahan Muslim dan pemeluk Kristen. Sebenarnya secara kuantitas rasio, jumlah kedua pemeluk ini hampir seimbang. Sistem administrasi pemerintahan di kepulauan Ambon dibagi menjadi dua: mayoritas penduduk Maluku Tengah beragama Islam, sementara penduduk di Metropolitan Ambon beragama Kristen. Wilayah-wilayah yang dihuni oleh Muslim berpenduduk padat terletak di pantai yang menjadi pusat perdagangan. Di lokasi itu juga berdiri gedung-gedung megah. Sementara di belakang lokasi kota tua yang dihuni oleh penduduk Muslim, terdapat pemukiman Kristen yang terletak di seputar gedung-gedung pemerintahan seperti kantor bupati dan gubernur dan kantor-kantor kepolisian dan kantor bank swasta. Wilayah yang ditempati oleh masyarakat Kristen ini terletak di perbukitan. Selain itu penduduk Kristen juga menempati wilayah di luar perkotaan terutama di sebelah utara dan barat.

Berkaitan dengan profesi penduduk Maluku, juga terdapat gambaran yang kontras sejalan dengan pembelahan

administrasi di atas. Menurut Biro Pusat Statistik di wilayah Ambon, jumlah penduduk kota Ambon 312,000 jiwa dengan 51% terdiri dari pemeluk Protestan, 40% pemeluk Islam, 5,5% pemeluk Katolik, sedangkan sisanya memeluk agama lain. Sementara data MUI menyebutkan mayoritas penduduk 55% memeluk Islam, 40% Protestan, sedangkan 5% memeluk Katolik atau agama lain seperti Hindu (MUI Ambon, 2002). Sebagian besar penduduk Protestan bekerja sebagai pegawai pemerintah dan Angkatan Bersenjata. Sebagian besar penduduk Muslim bekerja pada sektor perdagangan, pertanian, dan kelautan. Fenomena profesi yang sangat kontras ini telah menyulitkan terdapatnya integrasi sosial dan mempermudah munculnya konflik

Pluralitas yang Rentan

Istilah rentan dalam tulisan ini menunjuk kepada suatu kondisi di mana kedua belah pihak tidak mempunyai persepsi yang sama tentang konflik yang melibatkan mereka. Bahkan, mereka saling menyalahkan dan saling menuduh sebagai penyebab konflik untuk melegitimasi posisinya. Kelompok Muslim mempunyai argumen bahwa tindakannya itu didasarkan kepada argumen agama dan nasionalisme. Yang dimaksud dengan argumen agama adalah bahwa perlawanan yang mereka lakukan merupakan manifestasi jihad untuk melawan orang Kristen. Dalam pandangan mereka, orang Kristen tergolong kaum kafir yang akan terus memusuhi dan mengancam eksistensi umat Islam. Kelompok Muslim menganggap jika mereka gugur dalam pertempuran melawan kelompok Kristen, mereka akan masuk ke dalam kategori mati

“syahid” yang pasti akan masuk surga. Cara pandang seperti ini telah menempatkan umat Kristen tidak saja sebagai lawan dalam pertempuran, tetapi juga sebagai musuh abadi yang harus dihancurkan.

Sementara yang dimaksud dengan argumen nasionalisme adalah adanya anggapan di kalangan orang Islam di Ambon bahwa Kristen dianggap sebagai gerakan yang hendak memisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kelompok Kristen dipandang sebagai kepanjangan tangan dari gerakan Republik Maluku Selatan (RMS), yang dalam sejarah tercatat melakukan pemberontakan kepada NKRI. Klaim nasionalisme yang selalu didengungkan oleh kelompok Islam, ini mengandung suatu keinginan agar mereka dianggap sebagai warga negara yang terhormat yang memperjuangkan NKRI (Buletin Laskar Jihad). Kelompok Muslim juga menganggap bahwa pemerintah Maluku telah berpihak kepada kelompok Kristen. Dengan anggapan ini, kelompok Kristen menganggap bahwa semua upaya perdamaian hanya akan memenangkan kelompok Kristen. Mereka juga menolak semua upaya rekonsiliasi konflik, tetapi setuju untuk menghentikan konflik jika kelompok Kristen dihukum.

Kelompok Kristen juga mempunyai argumen yang tak kalah rasionalnya dengan kelompok Islam. Mereka menganggap argumen kelompok Islam itu sebagai sebuah taktik kuno yang dulu selalu dipakai oleh Orde Baru untuk menyudutkan kelompok-kelompok yang mempunyai pandangan berbeda dengan pemerintah. Dalam pandangan mereka, konflik Ambon merupakan bagian dari konspirasi politik di Jakarta

yang mengorbankan rakyat Maluku. Dalam pandangan yang konspiratif ini, mereka menggarisbawahi peran kelompok militer yang seharusnya bertanggung jawab dalam menangani konflik. Mereka juga mencurigai keterlibatan Laskar Jihad yang mereka lihat sebagai kepanjangan tangan dari faksi dalam militer yang mempolitisasi konflik.

Dalam pandangan mereka, persoalan RMS bagaikan stigma, mirip dengan stigma PKI yang menentang negara selama rezim Orde Baru (John Ruhulsin, 2002). Pihak gereja justru menyangsikan kekuatan RMS saat ini, yang menurut mereka, tidak mendapatkan dukungan dari masyarakat Kristen maupun gereja. Salah seorang tokoh Kristen, pendeta Hendriks, bahkan mengatakan bahwa gereja sebenarnya selalu menentang RMS. Sikap ini dibuktikan dengan inisiatif pihak gereja yang meminta pihak RMS untuk tidak mengibarkan bendera RMS pada ulang tahun RMS yang ke-50 pada tanggal 25 April 2002 lalu. Tujuannya adalah agar Dr. Alex Manuputty dan pengikutnya tidak merayakan hari ulang tahun RMS tersebut.

Politisasi

Istilah politisasi, dalam tulisan ini, menunjuk kepada adanya upaya untuk memanfaatkan pluralitas agama yang rentan di Maluku sebagai medium untuk mencapai tujuan-tujuan politik. Dalam konteks konflik Ambon, tampak jelas bahwa fenomena politisasi terjadi dalam berbagai tingkatan.

Bukti awal terjadinya politisasi dapat diamati pada saat pertama kali pecahnya konflik. Jika diamati secara seksama

sebenarnya konflik itu tidak terjadi dengan tiba-tiba, melainkan diawali dengan suatu prakondisi di mana terdapat pihak-pihak yang menyebarkan keresahan di masyarakat. Embrio untuk menciptakan keresahan itu dapat dilacak dari kerusuhan yang terjadi di Ketapang-Jakarta. Setelah konflik padam, terjadi repatriasi ratusan preman ke Ambon pada saat menjelang Idul Fitri dan Natal. Semua kejadian itu dapat dikatakan sebagai prakondisi yang terstruktur untuk menciptakan kekacauan di Ambon. Bukti yang lain juga menunjukkan bahwa pada awal meletusnya konflik yang bertepatan dengan Idul Fitri, ditemukan bom molotov, panah, dan senjata tajam lain dalam jumlah besar yang sudah disebar ke masyarakat (Encip)

Kedua, pada awal meletusnya konflik, ditemukan bukti adanya rangkaian kejadian yang sudah teorganisir sedemikian rupa. Kejadian—kejadian itu konon dipicu oleh aktor-aktor eksternal yang memang menguasai keadaan di Ambon dengan baik karena mereka mempunyai data yang sangat banyak. Para agitator itu menggunakan teknik-teknik teror yang sangat tinggi dengan aksi-aksi serangan yang cepat menyerbu toko-toko milik orang Islam dan tempat-tempat tinggal orang Kristen. Menurut informasi para wartawan lokal, korban-korban yang meninggal pada awal konflik, mempunyai ciri-ciri yang hampir sama: membawa uang satu juta rupiah, memakai celana jeans, dan mengantongi telepon selular. Para korban itu tidak dikenal oleh penduduk local (Wartawan Lokal, 2002).

Ketiga, banyak sumber menyebutkan kecurigaan terhadap keterlibatan militer dalam berbagai tingkatan. Pertama, pemberian dana kepada laskar, baik dan kalangan Islam maupun kalangan Kristen, yang digunakan untuk membeli

senjata, keperluan logistik, dan mendanai semua keperluan pengiriman paramiliter terutama yang datang dan luar Maluku seperti Laskar Jihad dan preman Ambon. Sebagian dana itu juga digunakan untuk membiayai keluarga mereka yang ditinggalkan di rumah. Kedua, adanya bukti bahwa militer yang mendesain skenario, baik dan kalangan Kristen yang dalam hal ini Front Kedaulatan Maluku maupun pihak Islam terutama Laskar Jihad. Tuduhan ini secara jelas disampaikan oleh salah seorang anggota DPRD yang datang ke Jakarta. Indikasi ketiga yang berkaitan dengan keterlibatan militer adalah adanya pasukan “Ninja” yang melakukan penyerangan terhadap orang-orang Muslim yang tinggal di wilayah orang Kristen (Sabili, 2000). Dalam insiden lain, adanya pasukan bersenjata yang tak dikenal menembak sebuah bus yang dikemudikan oleh seorang Muslim, menyerang gedung-gedung dan membakar rumah-rumah orang Kristen dan Gereja Katolik Santa Theresia. Tetapi Pihak Kristen dan Islam menolak tuduhan tersebut, bahkan keduanya saling melemparkan tuduhan bahwa keduanya adalah otak penyebab pecahnya konflik. Keempat, keterlibatan militer juga dapat dilihat dalam penyerangan ke Soya, sebuah kota kecil yang terletak di Maluku. Banyak saksi mata menyebutkan bahwa serangan itu tidak dilakukan oleh Laskar Jihad pimpinan Ja’ far Umar Thalib. melainkan oleh orang-orang yang bergerak cepat, dengan memakai pakaian yang sedemikian rupa, membawa senjata mortar. Dari gerakannya, pasukan itu sangat terlatih dengan baik (Pane, 2002).

Salah seorang saksi menyebutkan pola semacam itu selalu muncul setiap saat pecahnya konflik. Biasanya setiap serangan

diawali dengan adanya tembakan di kelompok Kristen dan kelompok Islam. Setelah terdengar tembakan, berkembang rumor yang menyebutkan bahwa pihak Kristen akan melakukan serangan kepada pihak Islam dan terlibat dalam penembakan itu, dan sebaliknya (Tim Relawan Kemanusiaan, 2002). Indikasi terakhir adalah munculnya kesan militer yang bertugas, walaupun jumlahnya cukup signifikan, menunda-nunda penanganan konflik. Dengan ungkapan lain mereka seakan-akan membiarkan konflik terus berlangsung.

Kecurigaan itu semakin jelas dengan berbagai pernyataan yang dikeluarkan para elit politik dan adanya fakta yang menunjukkan kedekatan antara markas KOPASUS dengan Berry Loupatty, seorang tokoh yang disebut-sebut sebagai pimpinan preman yang dikenal kelompok Cowok Keren (COKER). Rumah Loupatty dekat dengan markas KOPASUS, bahkan dijaga oleh pasukan KOPASUS. Loupatty selalu melakukan provokasi yang menyulut konflik antara masyarakat Islam dan masyarakat Kristen. Sebagai pimpinan COKER yang membawa misi Laskar Kristus, Loupatty melakukan penyerangan terhadap kelompok Islam (Tempo, 2002). Fenomena orang yang tidak dikenal itu muncul saat terjadinya konvoi perayaan Republik Maluku Selatan pada bulan April 2004. Perayaan itu diikuti 300 orang, tetapi setelah diteliti hanya 24 orang yang benar-benar aktivis FKM, sedangkan 276 orang lainnya merupakan simpatisan yang tidak jelas statusnya. Di tengah jalan, mereka dihadang oleh kelompok yang menamakan dirinya sebagai pembela NKRI, dan kemudian terjadi perkelahian di antara kedua kelompok ini (Kompas, 2004).

Faktor militer kembali menjadi fokus dari pecahnya konflik pada bulan April 2004, ketika ratusan warga yang rumahnya terbakar, berunjuk rasa di markas besar Polri Ambon dengan membawa bendera setengah tiang; meminta agar TNI ditarik dari Ambon dan Maluku sebab mereka mengaku melihat oknum TNI melakukan provokasi dan bahkan juga turut melakukan pembakaran rumah penduduk. Kejadian ini bertepatan dengan kunjungan Menko Sospolkam, ad Interim Hari Sabarno, ke Ambon (Kompas, 2004).

Kesimpulan

Konflik Maluku merupakan salah satu di antara berbagai noda hitam yang berserakan yang menandai sejarah transisi demokrasi di Indonesia. Dalam titik hitam itu pluralitas kehidupan antara masyarakat Islam dan masyarakat Kristen yang masih rentan dimanfaatkan untuk kepentingan-kepentingan politik. Kelompok yang merasa tidak diuntungkan dan terancam dalam proses transisi, ini kemudian berusaha melakukan upaya untuk membela diri dan memperjuangkan kepentingannya dengan cara-cara yang tidak demokratis. Sayangnya, kelompok—kelompok militan yang berlindung di bawah simbol-simbol Islam dan Kristen, menyambut skenario itu dengan serampangan menggunakan simbol-simbol agama untuk tujuan dan agenda politik mereka. Solusi politik yang mungkin dapat diangkat seakan-akan mengarah kepada suatu pilihan antara memberikan toleransi kepada praktek-praktek politik yang tidak demokratis, terutama yang berkaitan dengan keterlibatan oknum militer, dengan penindakan hukum terhadap kelompok manapun, termasuk pihak militer

yang terbukti terlibat dalam konflik. Dengan demikian tidak dapat dikatakan bahwa konflik yang terjadi di Maluku sebagai sebuah persoalan agama atau persoalan teologi, melainkan persoalan politisasi agama, karena sikap masing-masing kelompok tidak dilegitimasi oleh pimpinan agama masing-masing.

Idealnya, pihak Islam dan Kristen, dengan dibimbing oleh tokoh-tokoh mereka, seharusnya mampu bahu membahu membangun masa depan, membahas dan mendefinisikan kembali warisan sejarah masa lalu mereka yang kelam secara jujur. Yang lebih penting adalah adanya kemauan kedua belah pihak untuk menolak setiap usaha atau skenario yang tidak demokratis. Dalam upaya itu, kelompok-kelompok Islam dan Kristen arus utama yang tinggal di luar wilayah Maluku dan masyarakat internasional dapat membantu masyarakat Maluku untuk memahami persoalan dan memperkuat posisi negara dalam memecahkan persoalan ini. Tetapi, agaknya, realitas politik mengarahkan solusi yang menentukan masih berkisar antara dinamika politik Jakarta.

8

PARADIGMA PEACE-BUILDING DI INDONESIA: PASCA KONFIK KEKERASAN

Jika dibandingkan dengan masa—masa awal reformasi (1998-2000), kuantitas konflik kekerasan di Indonesia bisa jadi menurun. Kalau harus ditunjuk satu persatu, maka saat ini sudah tidak ada semacam kasus pembantaian “dukun santet” di Banyuwangi, kerusuhan Mei ‘98, konflik Dayak vs Madura di Sambas, situasi di Ambon relatif lebih tenang, walaupun banyak orang menganggap belum aman, situasi di Aceh juga relatif membaik pasca Perdamaian Helsinki, begitupun Papua, meski masih mencekam. Mungkin persoalan yang masih serius adalah perkembangan di Poso.

Tetapi kondisi semacam ini tidak bisa dipercayai seluruhnya, mengingat potensi ledakan konflik masih terus ada di berbagai daerah, baik dalam jangka dekat maupun jangka panjang. Untuk itu, terlebih dahulu tulisan akan mengelaborasi pengembangan teori tentang resolusi konflik. Teori bermanfaat sebagai kerangka dasar untuk melakukan analisa fenomena. Terlebih dalam pengembangan kurikulum,

penjelajahan teoritis yang memadai dan tidak rumit dapat memberikan perspektif yang berkualitas dalam membaca dan menganalisa situasi. Pilihan dalam perspektif teori juga akan memberikan arah dalam penyusunan sebuah kurikulum.

Pendekatan dalam Resolusi Konflik: Pengembaraan Teori

Konflik sebagai sebuah fenomena sosial mempunyai berbagai dimensi yang melahirkan berbagai perspektif dalam melakukan analisa dan mencari solusi. Dimensi konflik perlu dipahami sebagai landasan analisis dalam melakukan resolusi konflik dan membangun perdamaian. Secara umum, setidaknya ada tiga pendekatan dalam melihat dimensi konflik. *Pertama*, pendekatan yang berfokus pada Dinamika Konflik (Galtung 1960). Dalam pendekatan ini, konflik dilihat sebagai fenomena dinamis di mana reaksi salah satu aktor konflik ditentukan dari aksi lawannya. Fokus ini melihat konflik dalam konsep triangle. A: sikap terhadap konflik (*conflict attitude*); B: perilaku konflik (*Behavior*); C: konflik itu sendiri dalam bentuk, kontradiksi, atau ketidaksuitan (*incompatibility*). Konflik bisa mulai dari salah satu sudut dari triangle ini, tetapi biasanya menekankan kepada dimensi C. Resolusi konflik dilakukan dengan cara melakukan transformasi transendental, melakukan kompromi, atau pembatalan (*withdrawal*). Resolusi secara transenden berupaya agar tujuan dari konflik dapat tercapai. Resolusi kompromi artinya semua pihak yang berkonflik harus berkorban untuk tidak menerima seratus persen tuntutananya. Resolusi dengan pembatalan adalah dengan menghilangkan

tujuan konflik. Dialog dan negosiasi dipandang sebagai salah satunya. Dalam melakukan dialog dan negosiasi, perlu dilandasi dengan membangun kekuatan ekonomi, kekuatan sosial, kekuatan militer, dan kekuatan kultural (*Confidence Building Measures*).

Kedua, fokus pada Kebutuhan Dasar (*Basic Needs*) (Cosser 1956). Dalam perspektif ini, konflik dilihat sebagai sebuah fenomena yang dinamis, yaitu sebagai fungsi sosial yang dinamis, walaupun ada juga konflik yang disebabkan oleh munculnya rasa frustrasi akan kebutuhan tertentu. Konflik jenis ini disebut sebagai konflik yang realistik. Konflik disebabkan oleh ketiadaan mekanisme saluran, misalnya tidak dihargai dalam masyarakat, tidak mempunyai akses kepada kekuasaan dan politik. Resolusi konflik diarahkan kepada pemenuhan kebutuhan dasar yaitu dengan memberikan akses kepada pihak-pihak yang berpotensi konflik. Cosser kemudian menawarkan pembentukan sebuah institusi baru yang bersifat formal maupun informal.

Teori Cosser tadi diperbaiki oleh Edward Azar yang melihat kepada durasi konflik dan kegagalan dalam resolusi konflik. Ia mengajukan skema resolusi konflik yang memerlukan struktur yang terdesentralisasi. Struktur ini diharapkan dapat memuaskan kebutuhan-kebutuhan psikologis, ekonomis, dan relasional. Pendapat ini senada dengan pandangan Gurr yang mengajukan teori "Deprivasi Relatif". Teori Gurr melihat kondisi sistematis yang merubah konflik menjadi kekerasan.

Perspektif *ketiga* disebut Kalkulasi Rasional. (William Gartman) Fokus dalam perspektif ini adalah aktor yang terlibat

dalain konflik sebenarnya mempunyai kalkulasi yang rasional yang terdiri dari pertimbangan dan keputusan, mengatur strategi untuk melakukan konflik dan menghentikannya. tetapi harus disadari bahwa menghentikan kekerasan itu bukan satu-satunya kepentingan dari pihak yang, tengah berkonflik. Dalam perspektif ini, resolusi konflik menunggu momen yang matang, (*ripe moment*). Peran pihak ketiga adalah mendorong atau mempengaruhi kalkulasi tersebut dengan cara memberikan “*reward* atau *punishment*”. Contoh implementasi riilnya adalah dalam penerapan sanksi. (34-47).

Konteks Konflik Etnis dan Agama

Dalam konteks konflik etnis dan agama, setidaknya ada tiga perspektif yang sering dipakai. *Pertama*, perspektif primordial (Ellison). Perspektif ini melihat konflik sebagai suatu yang tak terhindarkan dalam masyarakat yang secara etnis dan agama berbeda. Realitas etnik dan agama dianggap sebagai sesuatu yang tetap, tidak berubah, alami, dan tidak terhindarkan.

Kedua adalah perspektif instrumentalis. Perspektif ini melihat bahwa etnis dan agama bukanlah sebagai penyebab konflik melainkan sebagai sarana bahasa atau alat untuk mencapai tujuan dalam konflik. Kedua realitas tersebut digunakan untuk memobilisasi dalam mencapai tujuan-tujuan ekonomi maupun politik. Aktor yang sering melakukan mobilisasi dikenal sebagai “*political entrepreneur*”. Perannya adalah melakukan mobilisasi dan mengambil keuntungan dalam konflik.

Ketiga adalah perspektif konstruktivis. Para penganut perspektif ini memandang etnis dan agama merupakan identitas yang dikonstruksikan secara sengaja dalam situasi konflik. Konstruksi ini kemudian digunakan sebagai instrumen untuk mengambil keuntungan dalam konflik. Perspektif konstruksionis merupakan sintesa dari perspektif primordial dan instrumental. Dalam menganalisis konflik agama dan etnis, perspektif instrumental dan konstruktivis ini lebih dominan.

Muhammad Yunus dan Grameen Bank: Pergeseran Global Perspektif Peace Building?

Konflik dan perdamaian global memang makin bergeser. Perspektif lama mendefinisikan perdamaian sebagai ketiadaan perang/konflik (*the absence of war /conflict*)". Pada masa PD 1, PD 11, hingga Perang konflik sebagai inter-state conflict atau armed conflict. Pada masa PD I PD II, dunia dikuasai oleh dua Blok. Blok Fasis yang terdiri dari Jerman, Itali, dan Jepang; dan Blok Demokrasi yang terdiri dari Amerika, UM Sovyet, dan beberapa negara di Eropa Barat. Pasca Perang Dunia II yang dimcnangkan oleh Blok Demokrasi, Dunia Memasuki sebuah era yang disebut sebagai Perang Dingin (*Cold War*), Dalam era ini, dunia dikuasi oleh dua blok kekuatan, yaitu Blok Barat dan organisasi dikenal dengan NATO. Organisasi ini dimotori oleh AS dan Eropa Barat. Blok lainnya disebut sebagai Blok Timur dengan organisasi pertahanan yang dikenal sebagai Pakta Warsawa. Blok ini dimotori oleh Uni Sovyet dengan anggotanya Eropa Timur. Dunia dipenuhi oleh rasa was-was atas persaingan senjata berat antara kedua blok, seperti nuklir.

Perspektif Baru

Perang Dingin telah usai ditandai dengan hancurnya Uni Sovyet, bubarnya Pakta Warsawa, bersatunya Jerman Barat dan Jerman Timur, dan demokratisasi di Eropa Timur, yang melebur ke NATO. Blok Barat dengan pimpinan AS menjadi negara-negara “Super Power/Adi Kuasa” yang didukung oleh sekutu utama (*hard allies*) seperti Inggris dan Australia; dan *soft allies*, seperti Singapura dan beberapa negara Eropa. Ancaman konflik bersenjata (*armed conflict*) sebenarnya sudah sangat kecil karena struktur kekuatan senjata tidak imbang. Yang terjadi adalah kekuatan politik keamanan global yang menopang Neo-Kapitalisme dan Neo-Liberal Global dengan pilar institusi ekonomi seperti Bank Dunia, IMF, dan WTO. Karakteristik konflik bergeser dari kompetisi senjata menjadi kompetisi ekonomi, teknologi, informasi, dan pengaruh politik. Definisi konflik atau perang berubah dari “*the absence of war*” menjadi “*the absence of potentials to war*”.

Konflik kekerasan bergeser dan *inter-state conflict* menjadi *intra-state* yang biasanya diwarnai dengan warna etnik, agama, atau identitas yang sifatnya struktural. Dilihat dari persepektif konflik di atas bisa jadi terjadi pergeseran antara fokus *dynamic conflict* dan *rational conflict* yang menekankan kepada aktor, menjadi *basic needs* yang menekankan kepada isu dan akar dari konflik, perspektif *instrumentalis* atau *konstruktivis*. Dalam kedua pandangan ini, yang lebih penting dilihat adalah akar masalah dan persoalan pihak-pihak yang mengambil keuntungan. Dalam perspektif internasional, penyerangan ke Afghanistan dan

Irak lebih didorong oleh motif “Military Industrial Complex” dan soal minyak di Asia Tengah. Bukan karena berbahayanya Taliban, Mullah Omar dan Saddam Hussein yang keduanya bisa ditekuk dalam hitungan hari. Bisa jadi soal Iran, Amerika Latin, dan Korea Utara, juga sama dengan kasus Irak.

Dengan pertarungan ekonomi ini, maka pihak yang dimungkinkan akan kalah dilindas oleh Neo-liberalisme dan Neo-Kapitalisme adalah komunitas yang miskin, tertinggal, dan bodoh. Krisis moneter di Indonesia dan Asia Tenggara pada tahun 1997 menjadi buktinya. Karena itu, gerakan perdamaian dunia ke depan adalah dengan keberpihakan kepada kelompok ini. Keputusan untuk memenangkan Mahmud Yunus, Pemenang Hadiah Nobel Perdamaian 2006, atas karya besarnya mendirikan Grameen Bank, bisa jadi manifestasi dari perspektif ini. Yunus dan Grameen telah berinovasi dengan sistem mentransformasi perbankan konvensional yang melandaskan pada bunga, bonafiditas, dan jaminan fisik, menjadi bonafiditas dan jaminan sosial dengan konsep kredit mikro tanpa agunan. Yunus percaya bahwa memberi akses kepada kelompok miskin di Bangladesh hanya bisa dilakukan dengan cara ini. Deskripsi singkat soal Grameen Bank dan M. Yunus bisa dilihat dalam kutipan ini.

In 1976, Yunus founded the Grameen Bank (Grameen means “of rural area”, “of village”) to make loans to poor Bangladeshis. The Grameen Bank has issued more than US\$5.1 billion to 5.3 million borrowers. To ensure repayment, the bank uses a system of “solidarity groups”. These small informal groups apply together for loans and its members act as co-

guarantors of repayment and support one another's efforts at economic self-advancement. As it has grown, the Grameen Bank has also developed other systems of alternate credit that serve the poor. In addition to microcredit, it offers education loans and housing loans as well as financing for fisheries and irriation projects, venture capital, textiles, and other activities, along with other banking services such as savings.

The success of the Grameen model has inspired similar efforts throughout the developing world and even in industrialized nations, including the United States. The Grameen model of micro financing has been emulated in 23 countries. Many, but not all, microcredit projects also retain its emphasis on lending specifically to women. More than 96% of Grameen loans have gone to women, who suffer disproportionately from poverty and who are more likely than men to devote their earnings to their families

Karya Yunus ini diinterpretasikan dan diapresiasi oleh Tim Nobel Perdamaian di Norwegia dengan argumen bahwa *"Kedamaian abadi tidak dapat dicapai kecuali kelompok-kelompok populasi besar menemukan cara untuk menghentikan kemiskinan. Kredit mikro adalah salah satu alatnya. (Tim Nobel, Tempo)*

Konteks Indonesia: Penguatan Aksi dan/atau Reformasi Struktural?

Konflik yang kita bahas di sini adalah konflik pasca Krisis Moneter dan Krisis ekonomi 1997/98. Krisis ini kemudian diikuti oleh Krisis Politik, dengan jatuhnya Orde Baru 1998 yang juga diwarnai dengan berbagai bentuk konflik sosial dalam berbagai label seperti: Konflik Komunal, Konflik Horizontal, dan Konflik Agama. Dalam rentang waktu antara 1996/1997 sampai dengan sekarang (2007), telah terjadi berbagai konflik seperti di Sambas, antara Melayu-Madura (1997), Dayak v.s Madura (1999), Dayak v.s Migran Madura, Kalimantan Tengah (2001), Timor Kristen v.s BBM, Kupang Timor Barat (1999), Kerusuhan Mei (1998), Ambon Islam v.s Kristen (1999/2000), Poso (2001-sekarang).

Untuk melihat situasi di Indonesia, marilah kita bertanya, apakah sebenarnya yang menjadi akar persoalan konflik dalam rentang waktu tersebut? Apakah konflik tersebut disebabkan oleh basic needs yang berbentuk ketiadaan akses politik seperti kerangka yang dikembangkan Cosser? Atau konflik tersebut disebabkan oleh perbedaan etnis, agama yang memang tidak bisa dihindari, seperti yang dipercayai oleh penganut teori primordial? Ataupun konflik itu sebenarnya tak lebih hanya sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu sebagaimana dikembangkan oleh Teori Instrumentalis dan Konstruktivis?

Setelah mengkaji beberapa sumber, saya lebih cenderung melihat akar persoalan konflik dalam perspektif instrumentalis atau konstruktivis. Jadi konflik sebagai bahasa politik, alat

untuk mencapai tujuan. Sementara itu realitas identitas agama dan etnis dikonstruksikan sedemikian rupa untuk dijadikan faktor konflik. Dalam setiap konflik selalu ada istilah: provokator, aktor intelektual, atau juga disebut “entrepreneur politik”. Dalam kaitan dengan konflik GAM, misalnya dikenal tokoh fenomenal yang bernama Fauzi Hasbi. Ia adalah mantan anggota GAM yang direkrut menjadi intelijen militer. Tugasnya memata-matai GAM. Ia kemudian juga disebutkan terlibat sebagai provokator kelompok teroris yang dikenal sebagai Jemaah Islamiyah. Setelah itu, Fauzi Hasbi dilibatkan dalam konflik agama di Maluku dan kemudian tewas atau ditewaskan di sini. Kita tidak tahu berapa banyak lagi aktor yang berperan seperti dia.

Dalam beberapa catatan konflik, selalu ada cerita “aparatus yang berpihak”, “aparatus yang tidak efektif”, “tokoh agama dan politisi yang mengompromi, dan pertarungan antara kekuatan-kekuatan politik (militer v.s militer, militer v.s polisi, militer v.s sipil, sipil vs sipil). Motifnya bisa ekonomi, seperti melindungi modal besar baik MNC maupun konglomerat lokal yang bertali temali dengan kekuasaan politik dan bisnis aparat keamanan militer dan polisi. Bisa juga konflik sebagai bahasa atau alat politik. seperti menjatuhkan pemerintahan, retaliasi dari penguasa lama, maupun pertarungan antar kepemimpinan politik atau sektor keamanan.

Teori Rumput Kering

Dalam jangka panjang, perspektif untuk menganalisis konflik di Indonesia adalah dengan melakukan modifikasi Teori Konstruksionis menjadi Teori Rumput Kering. Teori yang

saya kembangkan ini melihat realitas diversitas etnis/suku, penganut agama yang bodoh, miskin, dan terpinggirkan, yang telah dikonstruksikan sedemikian rupa layaknya rumput kering yang mudah terbakar. Sementara para entrepreneur politik yang didukung para oportunis konflik bak minyak tanah dan api yang membakar rumput kering tersebut. Konflik bisa dihindari atau perdamaian bisa dibangun, jika rumput selalu hijau atau tidak kering, walaupun memang kering harus disiram atau setidaknya jangan dibakar. Jika rumput yang kering itu memang sudah terbakar, maka tugas kita adalah menanam kembali rumput tersebut.

Jika perspektif ini disetujui dalam konteks Indonesia, maka peran para *peace builder* secara garis besar terbagi dua. *Pertama*, menjaga rumput jangan sampai kering sehingga tidak mudah terbakar atau menanam kembali rumput yang telah terbakar. Upaya-upaya yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan dialog, apapun namanya, seperti: *inter-faith*, *inter-ethnic*, *inter-cultural*, dan *inter political power*. Jika konflik sudah terjadi, para aktivis perdamaian harus melakukan resolusi konflik dengan berbagai tekniknya, seperti fasilitasi, negosiasi, mediasi hingga rehabilitasi. Dalam tindakan pencegahan jangka panjang, para aktivis perdamaian juga bisa meniru apa yang dilakukan Muhammad Yunus yaitu dengan melakukan aktivitas ekonomi untuk membangkitkan kaum miskin, penganggur, dan bodoh agar punya kesibukan, punya uang, dan tidak tertarik untuk ikut terlibat atau terkorbankan dalam proyek konflik.

Kedua, adalah menyimpan minyak dan mematikan api. Caranya dengan menangkap dan menyeret para provokator

ke meja hijau. Apabila pengadilan hukum tidak menunjukkan keadilan, bisa dilakukan pengadilan politik atau pengadilan sosial. Sejalan dengan peran *peace builder* di atas, maka strategi yang dapat dilakukan adalah memperkuat jaringan CSO untuk melakukan reformasi struktural. Jadi pilihannya adalah dua-duanya. Dalam perspektif konflik, CSO yang kuat adalah yang mampu melakukan tiga hal: 1) memberikan masukan kebijakan (*policy inputs*); 2) melengkapi kebijakan (*policy complement*); dan 3) memberikan pengawasan kebijakan (*policy oversight*) atau *watchdog*. Mekanisme yang dapat dilakukan seperti hearing dan lobi. Misinya adalah melakukan aksi untuk menjaga agar rumput tidak kering dan mengendalikan api agar tidak membakar rumput yang, kering. Dalam upaya ini, para aktivis perdamaian harus terkonsolidasi dalam institusi CSO yang kuat. Institusi yang kuat adalah institusi yang teroganisir, *sustainable*, dan independen dalam konteks misi dan finansial. CSO yang kuat, akan mampu berperan memberi input kebijakan kepada pemerintah (*policy input*), menjadi pelengkap kebijakan (*policy complement*) dan pengawas kebijakan (*policy oversight*). Outputnya adalah dapat memberikan tekanan dalam melanjutkan transformasi struktural yang selesai.

Dalam perspektif resolusi konflik, untuk membangun perdamaian, transformasi yang paling urgen adalah transformasi pada sektor keamanan, seperti militer, polisi, dan intelijen. Secara singkat, institusi keamanan yang bertransformasi adalah yang mampu melakukan deteksi (intelijen), *deterrence* (militer), *prevention* (pencegahan),

preemption (tindakan dini), dan *repression* (penanganan jika konflik meletus), misalnya dalam penegakan hukum. Dalam analogi di era ini, transformasi institusi keamanan akan mampu mencegah jangan sampai ada api yang membakar rumput kering dan secara efektif memadamkan api apabila sudah terlanjur terbakar. Fungsi ini bisa berjalan apabila institusi keamanan menjadi institusi yang profesional, tunduk kepada kontrol politik, efisien, akuntabel, dan transparan. Mereka mampu menjalankan fungsinya sebagai *guardian of the state (militer)*, *preserve order, protect and serve people (police)*, and *eyes and ears of the state (intelijen)*. Yang terjadi sekarang tidak demikian. Aparat intelijen gagal melakukan deteksi dini, bahkan beberapa oknumnya terlibat di berbagai kasus, peran militer tumpang tindih dengan peran polisi dan sering tidak efektif atau oknumnya menjadi *entrepreneur* politik. Wewenang polisi sendiri terlalu luas dan tidak efektif. Konsolidasi institusi aktivis perdamaian seharusnya diarahkan dalam mengakselerasi transformasi dalam sektor keamanan. Selain itu, dalam jangka panjang, aktivis perdamaian juga harus terus melakukan investasi sosial dalam menjaga rumput agar tetap hijau, misalnya mendorong transformasi dalam penegakan hukum dan HAM, menjaga kehidupan yang toleran, plural, dan multikultural. Upaya ini merupakan respon logis terhadap realitas sosial bangsa ini yang memang majemuk dari segi etnis, suku, dan agama.

Perjuangan nilai-nilai di atas bukanlah kepentingan orang per orang, sebuah kelompok agama, atau negara tertentu, melainkan sebuah keyakinan bersama yang diperjuangkan

di seluruh dunia. Memperjuangkan keadilan, perdamaian, dan kesejahteraan merupakan *universal value* atau *universal goal*, misalnya dalam *Millennium Development* (MDG) yang diperjuangkan oleh hampir seluruh lembaga internasional. Di Indonesia misi reformasi dan pembangunan sosial juga mengarah pada pencapaian ketiga nilai tersebut. Keadilan dan kesejahteraan merupakan prasyarat bagi terciptanya *sustainable peace*. Muhammad Yunus dengan Grameen banknya telah berhasil menerjemahkannya dalam kredit mikro tanpa agunan.

9

PROXY WAR DALAM PILPRES 2019

Pemilihan presiden 2019 sudah di depan mata dan “perang” opini para tokoh politik serta pengikutnya di media sosial makin memanas. Butuh usaha lebih untuk memastikan opini dan informasi yang beredar di media sosial tersebut bukanlah sebuah hoax. Di permukaan tampak hanya seperti perang siber, di mana tokoh politik dan netizen pendukung calon presiden kedua kubu saling menyerang satu sama lain. Berbagai opini dan fakta penunjang ditampilkan melalui media sosial para penggunanya. Tetapi, sungguhkah yang dihadapi saat ini hanya sebatas itu? Mungkinkah ada kekuatan luar yang turut bermain dalam politik dalam negeri Indonesia saat ini? Sejak tahun 2016, ketika masih menjabat sebagai Panglima TNI, Jenderal Gatot Nurmantyo telah menyebutkan potensi adanya proxy war di Indonesia. (Kompas, 19/05/2016)

Meskipun istilah ini banyak dipakai pada masa Perang Dingin, namun Mumford (2013) juga mengamini penggunaan cara yang sama dalam konflik saat ini dan akan datang.

Proxy War

Proxy war terjadi akibat adanya intervensi pihak ketiga yang bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan strategis yang dibuat oleh suatu negara agar pemenangnya mendukung kepentingan pihak ketiga tersebut. (Mumford, 2013) Proxy war memanfaatkan konflik yang sedang atau berpotensi untuk terjadi, sehingga aktor luar, negara ataupun non-negara, meraih tujuannya tanpa harus melalui perang berbiaya besar. Di era Perang Dingin, Amerika Serikat (AS), Uni Sovyet serta Tiongkok kerap melakukan intervensi kepada negara-negara dunia ketiga dan menjadikan wilayah Asia - Afrika sebagai arena kompetisi di antara mereka. Indonesia pada tahun 1965 sempat menjadi arena pertarungan kekuatan-kekuatan besar yang ada.

Kedekatan Indonesia dengan Uni Sovyet dan Tiongkok pada masa itu, telah mendorong AS menyusup dan menyusun strategi sedemikian rupa di dalam politik Indonesia, untuk menanam jasa agar pemenangnya menjadi mitra setia AS. Pergantian rezim saat itu pada akhirnya memberikan akses dan konsesi pertambangan yang sangat luas untuk AS. Berakhirnya Perang Dingin yang memberi signal kemenangan bagi kelompok negara Barat (Fukuyama 1989), tidak serta merta membuat perebutan pengaruh di antara negara-negara besar tersebut berhenti. Wilayah Asia, Afrika dan Timur

Tengah tetap menjadi arena pertempuran yang strategis bagi negara-negara besar di dunia.

Konflik di Irak, Suriah, Yaman dan Venezuela yang diawali dengan keributan politik internal telah membuka pintu bagi masuknya kekuatan asing yang berujung pada krisis kemanusiaan. Fakta ini menunjukkan bagaimana kontestasi politik internasional di antara negara-negara besar pada akhirnya selalu hanya menyengsarakan masyarakat sipil di negara dunia ketiga. Dukungan AS terhadap salah satu pihak dan Rusia di pihak lainnya, tidak membuat konflik internal berakhir. Sebaliknya, konflik makin membesar dan tragedi kemanusiaan mewarnai kondisi terkini. Sementara itu kekuatan-kekuatan luar berlomba mendapatkan keuntungan dari kondisi kritis pemerintah negara yang semakin lemah.

Sino-AS dalam Pilpres 2019

Sejarah menunjukkan sejak dulu Indonesia selalu menjadi wilayah yang diperebutkan oleh kekuatan luar karena kekayaan alamnya yang melimpah dan lokasinya yang strategis. Sehingga, bukan tidak mungkin jika kekuatan luar akan selalu ada dan saling bersaing untuk mendapatkan keuntungan dari situasi politik yang terjadi di dalam negeri saat ini. Dalam satu dekade terakhir ini, AS melihat Tiongkok semakin menjadi ancaman. Dari sisi ekonomi, dengan kebijakan “Belt and Road Initiative” (BRI) atau yang sebelumnya dikenal dengan One Belt One Road (OBOR), Tiongkok lebih diterima oleh negara-negara di kawasan Asia, Afrika dan Timur Tengah karena memberikan investasi dan pinjaman tanpa aturan rumit dan

berlebih, seperti isu HAM atau lingkungan yang seringkali dijadikan prasyarat oleh AS dan negara-negara Uni Eropa.

Belum lagi perang dagang yang terjadi antara AS dan Tiongkok belakangan ini akibat barang-barang buatan Tiongkok yang dijual di pasar internasional dengan harga murah, sehingga memberi surplus perdagangan bagi Tiongkok dan memukul perekonomian AS. Dari sisi militer, anggaran belanja pertahanan Tiongkok terus meningkat sejak akhir tahun 1990, terutama untuk kekuatan lautnya. Pemerintah Tiongkok menggunakan justifikasi modernisasi persenjataan dan menjaga keamanan wilayahnya terutama laut untuk mengembangkan kekuatan militernya. Bagi beberapa negara, terutama AS dan sekutunya, kebijakan militer Tiongkok ini menjadi ancaman.

Itu sebabnya, ketika Tiongkok mengklaim sebagian besar wilayah Laut Tiongkok Selatan dan diiringi peningkatan kekuatan militer, AS meresponinya dengan kebijakan “US Pivot in Asia Pacific” untuk menunjukkan kehadirannya di kawasan Asia Pasifik sekaligus mengimbangi kekuatan yang dianggap terlalu mendominasi. (US Department of Defense, 2012) Belakangan dengan menguatnya minat sejumlah negara untuk memperkuat kerjasama dan konektivitas di kawasan Indo-Pasifik, Indonesia menjadi semakin strategis karena berada di pusat dan jalur perlintasan utama yang menghubungkan perekonomian negara-negara di wilayah Samudra Hindia dan Samudra Pasifik. Bisa dipahami, jika AS kemudian melihat pentingnya memainkan politik di dalam negeri Indonesia, sebagaimana yang dia mainkan di Timur Tengah, untuk mengamankan kepentingannya ketika berhadapan dengan

Tiongkok sekaligus mendapatkan keuntungan dari posisi strategis Indonesia. Begitupun China dengan kekuatan modal dan tenaga kerjanya semakin ekstensif masuk ke kawasan Asia-Afrika. Bahkan juga Amerika Latin.

Di Indonesia, isu “PKI”, “pekerja Tiongkok” dan “antek asing” sangat mungkin menjadi bagian dari hoax dan taktik proxy war yang terus ditiupkan untuk menjatuhkan pemerintahan yang sepertinya sengaja “diframing” bahwa pemerintahan saat ini pro kebijakan BRI Tiongkok. Menjadi menarik ketika hal-hal ini dikaitkan dengan sejarah mengenai keterlibatan AS dalam upaya menjatuhkan pemerintahan Soekarno pada tahun 1965. Oleh karena itu, rakyat Indonesia saat ini mestinya sudah lebih cerdas dan harus menolak untuk diadu domba kekuatan asing yang ingin menguasai dan mengeruk keuntungan di Indonesia. Irak, Suriah, Yaman dan Venezuela merupakan contoh negara yang menjadi korban, jangan sampai Indonesia menjadi korban berikutnya.

Meminjam slogan Xi Jinping “Asia for Asian People,” (Jinping 2014) Indonesia pun seharusnya menjadi milik rakyat dan bangsa Indonesia. Pilpres yang akan datang seharusnya memberikan kemenangan dan mendatangkan keuntungan bagi rakyat Indonesia. Jangan biarkan kekuatan asing menggunakan kekacauan politik menjadi kendaraan untuk kekuasaan dan keuntungan mereka. Satu catatan penting yang perlu diingat, isu dan sentimen keagamaan di Indonesia mudah sekali dimanfaatkan pihak ketiga untuk memecah belah kesatuan dan kerukunan bangsa ini.

10

REKONSILIASI DAN PERSOALAN TRANSISI DEMOKRASI KITA

Jika demokrasi didefinisikan sebagai kebebasan, persamaan, dan partisipasi, sebenarnya transisi demokrasi kita tidak dapat dikatakan mandeg. Sebagai contoh dapat disebutkan adalah penyelenggaraan Pemilu 1999 yang demokratis terlepas dari kualitasnya, diberlakukannya UU otonomi daerah yang membuka ruang partisipasi daerah yang lebih luas, dilakukannya amandemen konstitusi, dan dicabutnya UU yang membatasi kebebasan lain seperti mendirikan partai politik dan organisasi masyarakat lainnya.

Di luar keberhasilan tersebut di atas, transisi demokrasi kita masih menghadapi persoalan-persoalan berat. Di antaranya adalah ancaman meletusnya konflik komunal dan bentuk-bentuk kekerasan lain, serta penanganan terhadap orang-orang yang telah melakukan pelanggaran HAM pada masa lampau. Untuk menyelesaikan persoalan ini, pemerintah

sudah mengajukan RUU tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) kepada DPR. RUU KKR sebagai amanat dan TAP MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan, Persatuan, dan Kesatuan Nasional. Rancangan ini sedang dibahas oleh sebuah Panitia Khusus di DPR.

Pembentukan Komite Kebenaran dan Rekonsiliasi merupakan institusi ekstra yudisial yang berfungsi melengkapi perangkat-perangkat yuridis yang telah ada seperti TAP MPR XVII/MPR/1998 dan UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dengan mengaca kepada kinerja institusi-institusi ekstra departemen yang dibentuk pada masa transisi demokrasi, seperti Ombudsman, KPKPN, BPPN, dan melihat realitas politik yang berkembang, komisi ini tampaknya harus berjuang ekstra keras. Tulisan ini akan membahas persoalan-persoalan yang dihadapi dalam masa transisi demokrasi dan mencoba memprediksikan persoalan-persoalan yang akan dihadapi Komite ini dari sudut politik.

Rentangan Teori

Banyak orang mengungkapkan perasaan pesimismenya menyaksikan nasib transisi demokrasi kita. Mereka menggunakan istilah macet atau berputar arah untuk melabeli kondisi yang sedang terjadi. Sebagian lagi menggunakan istilah permanent transition. Dalam beberapa hal, pandangan itu tidak dapat disalahkan, walaupun tidak bisa dikatakan macet. Transisi demokrasi adalah sebuah perjalanan yang panjang. Pertanyaannya, jika demikian kapan transisi demokrasi kita ini akan berhasil atau berakhir? Apa indikatornya?

Demokrasi merupakan suatu konsep yang rumit dan mencakup pengertian yang sangat luas seperti kebebasan, partisipasi, persamaan, akuntabilitas, transparansi, dan keadilan. Di samping itu, demokrasi juga mencakup pengertian anti kekerasan, moderasi, akomodasi, dan fleksibilitas. Untuk melihat persoalan transisi demokrasi di Indonesia, tulisan ini akan memfokuskan demokratisasi dan pengertian yang kedua, di mana teori-teorinya dikemukakan oleh Juan Linz dan Alfred Stepan, Schmitter dan Robert Dahl. Teori mereka dianggap lebih realistis dan tepat untuk melihat kasus di Indonesia. Linz dan Stepan melihat transisi demokrasi dari tiga aspek: perilaku, sikap, dan konstitusi. Dari aspek perilaku, sebuah transisi demokrasi akan mencapai konsolidasi demokrasi jika tidak ada kekuatan politik yang menggunakan kekerasan untuk menjatuhkan pemerintahan yang demokratis atau memisahkan diri dari pemerintahan pusat. Dari aspek sikap, demokrasi akan terkonsolidasi jika ia menjadi satu, satunya aturan main yang dipercayai oleh masyarakat. Kepercayaan itu tidak luntur walaupun dalam situasi ekonomi yang sulit. Parameter dan prosedur demokrasi benar-benar digunakan dalam melakukan perubahan politik. Dan aspek konstitusi, demokrasi menjadi satu-satunya aturan main manakala seluruh masyarakat politik (*polity*) terbiasa untuk memecahkan konflik-konflik politik dengan menggunakan norma-norma yang telah ditetapkan. Selain itu, masyarakat politik juga percaya bahwa pelanggaran terhadap norma-norma tersebut mengandung resiko tinggi. Jadi, Linz dan Stepan mensyaratkan tidak adanya kekerasan serta adanya kesepakatan dalam aturan main dan norma dalam memecahkan konflik. Selain itu,

kedua ahli tersebut mensyaratkan terkonsolidasikannya lima komponen dalam masyarakat: masyarakat sipil, masyarakat politik, supremasi hukum, aparatur negara, dan masyarakat ekonomi. Dalam pengertian ini, tentunya termasuk kekuatan militer di beberapa negara berkembang seperti Indonesia, militer telah menjadi kekuatan politik yang memainkan peranan penting pada masa pemerintahan totaliter, otoriter, maupun pada saat transisi demokrasi.

Senada dengan Linz dan Stephan, Philip Schmitter dan O'Donnel juga menekankan tercapai kesepakatan. Bedanya adalah bahwa kesepakatan itu ada pada kelompok elit. Untuk itu, kedua ahli ini membuktikan bahwa pemimpin-pemimpin yang menyumbang terhadap proses demokratisasi di seluruh dunia adalah pemimpin yang fleksibel, akomodatif, dan kontekstual. Petuah keempat ahli itu juga diamini oleh Robert Dahl yang mensyaratkan adanya sikap moderasi, selain adanya partisipasi dan persaingan publik untuk mencapai demokratisasi. Menurut begawan Ilmu Politik ini, perubahan ke arah tatanan yang lebih demokratis akan berhasil, jika ada sikap saling menjamin antara aktor pemerintah dengan non-pemerintah. Sikap ini akan mencegah timbulnya konfrontasi yang habis-habisan yang akan merugikan semua pihak. Untuk itu, masing-masing terpaksa harus menyesuaikan diri dan berbagi kekuasaan. Argumen ini menyiratkan sikap "moderasi". Dengan kata lain, demokratisasi adalah upaya "*bargaining*" rasional dan berjangka, bukan tindakan yang bernaafsu dan sekali jadi.

Jadi secara teori, konsolidasi demokrasi akan tercapai jika telah tercapainya aturan main dan kesepakatan norma

untuk memecahkan konflik. Kesepakatan itu dicapai melalui bargaining yang dilakukan para elit. Dalam bargaining itu harus ada sikap moderasi, akomodasi, dan fleksibilitas. Proses ini akan berlangsung dalam waktu yang sangat panjang, bukan sekali jadi. Jika semua persyaratan ini tercapai, akan tercapai konsolidasi antara kelima komponen masyarakat: masyarakat sipil, masyarakat politik, supremasi hukum, aparatur negara, dan masyarakat ekonomi.

Pengalaman beberapa negara menunjukkan, perjalanan transisi demokrasi merupakan proses *trial and error*. Kegagalan dalam mencapai konsolidasi menyebabkan munculnya kekerasan politik seperti konflik komunal, baik yang bersifat horizontal maupun vertikal. Jika konflik pecah, prinsip-prinsip demokrasi lainnya seperti kebebasan, persamaan, akuntabilitas, dan lain-lain, tidak akan bisa dilakukan. Kekerasan politik juga dapat berbentuk kudeta. Sebagai contoh, Presiden Cony Aquino selama masa jabatannya ketika menggantikan Ferdinand Marcos, telah mengalami enam kali percobaan kudeta. Sedangkan di Nigeria, pada tahun 1993, dan Sudan, pada tahun 1989, dapat dilihat sebagai contoh rezim yang *collapse* karena gagal mengatasi transisi demokrasi. Angola juga mengalami perang saudara yang mengembalikan rezim otoriter. Negosiasi dan *bargaining* tidak secara otomatis bisa mewujudkan demokrasi yang terkonsolidasi. Pemimpin demokrasi tidak hanya dihadapkan kepada cara-cara memperkuat institusi demokrasi yang ada, tetapi juga bagaimana menangani kembalinya rezim-rezim otoriter.

Persoalan Transisi Demokrasi Kita

Jika kita tengok perjalanan transisi demokrasi kita yang telah memasuki tahun kelima, harus diakui bahwa kita telah menikmati euphoria politik. Euphoria ini telah memberikan kebebasan, persamaan, dan kesempatan berpartisipasi. Kita telah menikmati Pemilu yang lebih bebas, pers yang lebih leluasa, dan reformasi konstitusi. Terlepas dari kemajuan-kemajuan tersebut, transisi demokrasi kita sampai saat ini, masih dihantui kekerasan, termasuk kekerasan politik, baik yang bersifat ancaman terhadap konflik komunal maupun pengaruh politik militer. Pada zaman pemerintahan Gus Dur, tersebar rumor bahwa militer akan melakukan kudeta. Meskipun rumor ini disangkal oleh berbagai pimpinan militer ketika itu, beberapa tank-tank di Kostrad diparkir, dengan moncongnya dihadapkan ke Istana. Dengan melihat realitas politik yang ada, saya percaya bahwa militer tidak akan dan tidak perlu melakukan kudeta. Masih banyak jalur politik untuk menyalurkan kepentingan dan aspirasinya.

Ancaman terhadap munculnya konflik sosial menunjukkan belum terkonsolidasikannya kekuatan sipil dan kekuatan politik. Mereka belum percaya kepada supremasi hukum. Selain itu, birokrasi pemerintah termasuk militer tidak efektif dalam menangani persoalan ini. Menurut Zulfan Tedjoedin, di Indonesia, antara tahun 1990-2001, terjadi lebih dari 1000 insiden yang menewaskan 6.200 jiwa. Konflik ini terdiri dari konflik komunal yang memakan 77% korban tewas. Konflik komunal yang sangat dahsyat terjadi di Ambon, Poso, dan Kalimantan. Jenis kedua adalah konflik dengan dimensi

separatisme, seperti di Aceh, Timor Timur, dan Papua. Jenis ketiga adalah konflik antara negara dan masyarakat, seperti protes-protes masyarakat terhadap negara. Konflik ini biasanya merupakan eksekusi dari terbukanya keran partisipasi. Dan terakhir, konflik industrial yaitu suatu konflik yang juga terjadi antara masyarakat dan negara.

Dari perspektif politik, munculnya konflik terutama yang masih bersifat komunal horizontal, secara garis besar disebabkan oleh masih adanya kekuatan-kekuatan sosial dan politik dalam masyarakat kita yang ingin memperjuangkan kepentingannya melalui mekanisme-mekanisme non-demokratis. Mereka masih belum mengakui parameter dan prosedur demokrasi sebagai *the only game in town*. Mereka tidak percaya dan tidak mau mengakui supremasi hukum. Mereka belum mempunyai kesepakatan tentang norma untuk memecahkan konflik. Sebab lain dari munculnya konflik adalah para aktor yang terlibat dalam konflik, yang terdiri dari kekuatan-kekuatan sosial dan politik, baik kelompok elit nasional dan masyarakat hawah, belum menunjukkan sikap yang moderat, fleksibel, dan akomodatif dalam memperjuangkan kepentingannya. Kelompok elit terdiri dari gabungan kelompok penjahat kemanusiaan dan ekonomi yang merasa terancam untuk diajukan ke meja hijau. Sebagian dari mereka masih terancam kejahatan politik. Sebagian lain tidak mempunyai jabatan politik, tetapi masih mempunyai kekuatan politik riil. Mereka ini terdiri dari kekuatan militer dan sipil. Sementara dari kelompok *grass root* terdiri dari anggota atau kelompok masyarakat yang masih rentan terhadap sentimen-sentimen suku, etnik, dan agama.

Kepentingan kelompok elit itu biasanya dioperasikan oleh sekelompok orang yang disebut provokator (Yunanto, 2002). Dalam situasi konflik, para provokator ini paling tidak mempunyai tiga peran. Pertama, sebagai penyulut konflik di wilayah-wilayah yang struktur sosial kulturalnya rentan terhadap isu-isu etnis, suku, dan agama. Kedua, sebagai connector antara kepentingan elit bermasalah dengan masyarakat yang masih rentan. Ketiga, sebagai perpanjangan tangan dan individu-individu yang berkepentingan terhadap konflik. Dan perspektif politik, sasaran konflik ini dapat disimpulkan untuk menggoyang eksistensi pemerintahan yang berkuasa sehingga dengan lemahnya pemerintahan yang ada akan menghambat proses hukum terhadap pelaku-pelaku kejahatan yang dilakukan oleh kelompok elit tersebut. Argumen ini dapat dilihat pada masa pemerintahan Gus Dur yang mempunyai sikap lebih keras terhadap militer dan mengalami konflik sosial yang lebih banyak. Sejak pemerintahan otoriter Orde Baru, Indonesia menghadapi banyak persoalan pelanggaran HAM.

Selain masalah yang berkaitan dengan konflik, transisi demokrasi kita juga menghadapi persoalan dalam penyelenggaraan pemilu yang tidak berkualitas. Dari pemilu ini dihasilkan partai-partai yang tidak reformis dan masih berpihak kepada Orde Baru, dan politisi pedagang. Bercokolnya elemen-elemen otoriter ini berkaitan dengan pelaksanaan pemilu yang penuh pelanggaran dan maraknya "*money politics*". Menangnya partai-partai yang tidak reformis warisan rezim otoriter telah menyebabkan lambannya penegakan hukum dan pemerintahan yang bersih (*good*

governance). Supremasi hukum dikalahkan oleh politik dagang sapi. Dalam pengusutan terhadap tindak pidana korupsi, misalnya, kelemahannya adalah penegakan hukum yang masih bersifat karikatif dan simbolik. Para penjahat ekonomi masa lalu masih berkeliaran tak tersentuh hukum, bahkan sebagian dari mereka kembali menominasikan diri menduduki jabatan-jabatan sebagian lagi “bersantai” menikmati hasil-hasil kerja masa lalunya (ICG), dan sebagian lainnya berusaha keras mempengaruhi pengadilan dengan mencabut surat dakwaan SP3, dan menyogok hakim dan jaksa.

Sementara dalam kasus penanganan pelanggaran HAM, seperti yang terjadi pada Kasus Trisakti, Kasus Tanjung Priok, Kasus Semanggi, Kasus DOM di Aceh, dan pelanggaran HAM di Timor Timur, masih belum memuaskan. Proses hukum yang berjalan seakan-akan hanya menyentuh pelaku-pelaku kelas “teri”. Sementara yang diduga sebagai pelaku-pelaku kakap masih belum tersentuh. Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana mencari jalan keluar untuk memecahkan persoalan-persoalan tersebut di atas? Idealnya, jawabannya adalah dengan menyeret mereka ke meja hijau, mengadili para penjahat kemanusiaan, provokator, dan koruptor dengan mekanisme dan kerangka hukum yang berlaku. Pendekatan ini rasanya masih menjadi sebuah mimpi ketika kekuatan di masing-masing masyarakat sipil dan masyarakat politik, belum terkonsolidasi, dan birokrasi pemerintah belum efektif. *It's about Indonesian dream or Indonesian someday*. Dalam kondisi seperti ini amat sulit meletakkan supremasi hukum. Yang terjadi adalah suatu proses moderasi, akomodasi, dan bargaining antara kekuatan-kekuatan politik, kekuatan

militer, dan kekuatan civil society. Dalam bargaining ini, supremasi hukum belum bisa ditegakkan, para elit yang diduga melakukan kejahatan ekonomi dan kemanusiaan masih bebas berkeliaran. Bahkan partai warisan Orde Baru masih berjaya. Transisi demokratisasi kita seakan-akan, dihadapkan pada pilihan antara penegakan hukum terhadap para pelanggar kejahatan dengan ancaman konflik sosial, dengan melakukan moderasi, akomodasi, dan bargaining dengan tetap membiarkan para elit yang diduga melakukan kejahatan tetapi masih mempunyai kekuatan politik dan ekonomi yang riil, masih menghirup udara bebas dan tak tersentuh hukum. Para elit politik sipil yang berkuasa sekarang tampaknya menyimak betul petuah Linz, Stephan, Schmitter, dan Dahl. Pasca jatuhnya pemerintahan Gus Dur yang mengenaskan, petuah-petuah para ahli transisi demokrasi itu tampaknya disimak betul oleh Megawati. Transisi demokrasi kita akan beres jika mampu mencapai kesepakatan, platform, dan bargaining di antara anggota kelompok reformasi. Para elit politik, tokoh LSM, dan agamawan tidak merasa paling hebat sendiri; para aktivis LSM tidak merasa paling bersih sendiri. Para politisi akan lebih bersikap aspiratif, tidak mementingkan diri sendiri maupun golongan. Seharusnya proses moderasi dan akomodasi itu mengarah kepada terkonsolidasinya kekuatan-kekuatan masyarakat politik dan birokrasi menuju kepada terciptanya supremasi hukum.

Rekoniliasi

Pemerintah sudah mengajukan RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) kepada DPR. Rekonsiliasi nasional

merupakan keinginan masyarakat Indonesia melalui wakilnya di MPR. Seperti yang tertuang dalam Tap MPR Nomor V/MPR/2000, tujuan komisi ini adalah menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu sebagai upaya menuju Pemantapan, Persatuan, dan Kesatuan Nasional. Sebagai lembaga ekstra yudisial, komisi ini mempunyai wewenang yang cukup untuk memecahkan pelanggaran HAM dengan menggunakan pola-pola “Resolusi Konflik” yang disemangati oleh nilai-nilai pemaafan “*forgiveness*”. Yang dituju komisi ini bukan menegakkan keadilan hukum, melainkan mempertemukan kepentingan masa depan, antara para korban (*victim*) dan pelaku (*perpetrator*). Komisi ini akan mempertemukan pihak pelaku dan pihak korban, dan mengupayakan tercapainya kesepakatan untuk memahami kesalahan-kesalahan masa lalu, mencari pemecahan yang disepakati, dan membangun masa depan bersama. Langkah-langkah yang ditempuh dalam mempertemukan antara pihak korban dan pelaku adalah pengungkapan kebenaran (*truth*), pengakuan kesalahan, pemberian maaf, penegakkan hukum, amnesti, rehabilitasi, atau alternatif lain yang bermanfaat untuk menegakkan kesatuan dan persatuan bangsa, dengan tetap memperhatikan rasa keadilan dalam masyarakat, termasuk pemberian kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi kepada korban atau keluarga korban sebagai ahli warisnya. (Penjelasan RUU KKR)

Saya melihat perjalanan komisi rekonsiliasi ini seperti proses demokratisasi yang saya umpamakan layaknya orang yang sedang melakukan “tarik-tambang”. Dinamika tarik tambang akan terjadi paling tidak dalam tiga tingkatan.

Pertama, pada nilai yang diperjuangkan yaitu: antara keadilan (*justice*) yang harus ditegakkan dan nilai pemaafan (*forgiveness*) yang harus diberikan (Krayhil, 2002, Forum Keadilan, 2003). Tingkatan kedua, pada subyek yaitu antara kekuatan pihak korban (*victim*) dengan pihak pelaku (*perpetrator*). Pihak korban garis keras akan menganggap rekonsiliasi sebagai sesuatu yang tidak perlu, menghabiskan energi. Mereka tidak akan pernah mengakui perbuatan masa lalunya sebagai sebuah kesalahan. Dengan demikian, mereka tidak akan mengungkapkan kebenaran apalagi meminta maaf. Mereka akan lebih senang melupakan masa lalu (Note). Mereka barangkali akan menghambat perjalanan proses rekonsiliasi (Media Indonesia, 2003). Ketiga, dampak negatif yang dihasilkan dari proses rekonsiliasi. Sebagian pelaku akan menganggap bahwa rekonsiliasi akan menjadi ajang balas dendam. Sementara dari pihak korban akan menganggap rekonsiliasi sebagai pengkaburan masa lalu dan pengingkaran terhadap keadilan.

Saya berpendapat, dalam masa transisi demokrasi, rekonsiliasi nasional sebagai hal yang perlu dilakukan. Rekonsiliasi nasional merupakan salah satu media “akomodasi”, fleksibilisasi, dan moderasi dalam memecahkan persoalan pelanggaran HAM masa lalu yang berpengaruh terhadap masa transisi demokrasi. Sesuatu yang oleh pakar demokrasi, seperti Schmitter, O'Donnel, dan Dahl dianggap sebagai kunci sukses dalam demokratisasi. Keberhasilan komite ini akan membantu terkonsolidasinya kekuatan di antara masyarakat sipil, dan antara masyarakat sipil dengan kekuatan politik, termasuk kekuatan militer. Konsolidasi

itu dalam bahasa TAP MPR disebut sebagai pemantapan kesatuan nasional. Rekonsiliasi merupakan *moderate handling* terhadap kekuatankekuatan masa lalu.

Saya mencatat setidaknya ada lima argumen yang menjadi dasar bagi perlunya dilakukan rekonsiliasi. Pertama, secara filosofis teologis, berbuat kesalahan, meminta maaf, dan memberikan maaf merupakan “kodrat manusia”, maka semua ajaran agama mengakui konsep ini. Pada suatu saat nanti, kita terpaksa berposisi sebagai seorang yang melakukan kesalahan dan harus meminta maaf. Tetapi dalam kesempatan lain, kita barangkali akan berposisi sebagai seorang korban dari kesalahan yang diperbuat oleh orang lain, dan kita harus memberikan maaf. Kedua, kita tidak bisa memutar masa lalu. Sejarah dipahami dan dijadikan pelajaran untuk masa kini dan masa depan. Rekonsiliasi beserta perangkatnya merupakan media yang secara bijak dapat digunakan untuk mempelajari masa lalu. Ketiga, secara realistis harus diakui bahwa banyak di antara anggota dan keluarga korban tidak mempunyai status dan kedudukan ekonomi yang baik. Jadi, upaya-upaya seperti kompensasi menjadi sesuatu yang bermafaat bagi korban maupun keluarga korban yang ditinggalkannya. Keempat, dalam konteks transisi demokrasi yang sedang kita jalankan, salah satu persoalan besar kita adalah menangani elit-elit masa lalu yang mempunyai masalah kemanusiaan. Mereka ini barangkali akan menjadi calon-calon yang dikategorisasikan sebagai pelaku. Kelompok-kelompok ini masih mempunyai kekuatan ekonomi dan politik yang dapat digunakan untuk mendorong maupun menghambat transisi demokrasi. Salah satu keberhasilan transisi demokrasi adalah

dalam menjinakkan kelompok-kelompok ini. Rekonsiliasi sebagai upaya mengintegrasikan mereka ke dalam arus-arus pendukung transisi demokrasi. Kelima, sulit dibayangkan para pelanggar HAM masa lalu dapat ditangani dengan perangkat hukum yang ada.

Dalam kenyataannya, implementasi rekonsiliasi ini sangat tergantung dengan konstalasi realitas politik yang ada. Tanpa mengurangi dukungan saya, tampaknya KKR ini akan menghadapi situasi yang berat. Beberapa indikasi dapat dilihat dari lambatnya implementasi TAP MPR Nomor V/MPR/2000 yang memerlukan waktu sekitar 2 tahun.

Fenomena di atas bukan untuk menciutkan niat para *peace builders* dan mengendorkan anggota PANSUS untuk terus merealisasikan RUU KKR ini, melainkan sekedar menunjukkan bahwa tugas ini berat dilihat dari berbagai perspektif. Sebagai penutup, saya menyarankan sedikitnya tiga poin agar komite ini dapat menjalankan fungsinya secara efektif.

- 1) Anggota komisi harus dipilih dari orang-orang yang *capable* dan *acceptable*. Kapabilitas yang harus dimiliki oleh komisi ini adalah mereka tidak hanya memahami teknik-teknik resolusi konflik, tetapi juga harus mempunyai *social skill* terutama dalam berkomunikasi dengan pihak korban dan pelaku. Kemampuan lain yang penting adalah bahwa anggota komisi harus dapat bersikap moderat. Ia harus dapat menghindarkan diri dari agen-agen balas dendam atau peluru-peluru politik atau agen-agen yang malah menyembunyikan kebenaran, membenarkan yang salah atau menyalahkan yang benar. Tidak mudah memang.

Selain itu eksistensi anggota komisi harus diterima oleh kedua belah pihak. Karenanya ia harus *credible* dan *trusted*.

- 2) Ada baiknya dilakukan upaya pencarian awal untuk mengetahui tingkat *applicability* konsep-konsep rekonsiliasi dan mengetahui prediksi persoalan yang dimungkinkan muncul ketika konsep rekonsiliasi ini diterapkan. Kegiatan ini bisa berbentuk penelitian awal tentang para pelaku dan korban untuk mengetahui persepsi mereka mengenai upaya ini. Aktivitas ini semacam *early signing system* yang dimaksudkan agar komisi dapat berjalan efektif.
- 3) Upaya-upaya rekonsiliasi secara kultural harus tetap diupayakan baik secara kolektif ataupun individu di luar konteks bekerjanya komisi. Mekanisme seperti inilah mungkin secara substantif bisa dilakukan sehingga kerja komisi nantinya bisa menjadi lebih ringan. Saya mendengar ada kelompok agama yang telah melakukan kerja bareng dengan keluarga, anak-anak korban G30S. saya rasa Angkatan Darat secara organisasi perlu bertemu atau berdialog dengan orang seperti Pramudya Ananta Toer. Upaya ini untuk menunjukkan kekuatan-kekuatan politik masa lalu dan masa sekarang bahwa memang ada kesungguhan untuk melakukan rekonsiliasi.

11

MEWUJUDKAN INDONESIA AMAN, DAMAI DAN BERSATU DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN TINGGI

Berita tentang vonis hukuman penjara 18 bulan kepada Ibu Meiliana, yang dituding telah melakukan penodaan agama membuat banyak pihak terkejut. Ucapannya mengenai volume toa mesjid ketika mengumandangkan adzan dianggap telah menyakiti hati warga Muslim di sekitarnya yang kemudian berujung pada pengrusakan masal terhadap sejumlah kelenteng dan wihara di kota Tanjung Balai pada tahun 2016. Ironisnya, ketika Ibu Meiliana dijatuhi hukuman 1,5 tahun, delapan orang pelaku pembakaran dan pengrusakan vihara tersebut hanya divonis 1,5 sampai dengan 2,5 bulan dipotong masa tahanan. Melalui kasus ini, kita bukan saja diperhadapkan dengan masalah ketidakadilan hukum, tetapi juga masalah radikalisme yang kerap berujung pada aksi kekerasan dan intoleransi agama serta mengancam keutuhan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Majalah Tempo edisi bulan Juni 2018 khusus membahas tentang radikalisme yang bertumbuh subur di lembaga pendidikan terutama pendidikan tinggi. Kondisi ini dikonfirmasi oleh Direktur Pencegahan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) dan Menteri Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi (Menristekdikti) yang menyatakan bahwa hampir semua kampus, terutama perguruan tinggi negeri, terpapar paham radikalisme, meskipun tingkat radikalismenya bervariasi. Bahkan sejak tahun 2017, Kepala BNPT, Suhardi Alius, juga telah menyatakan adanya penyebaran paham radikal di lingkungan kampus, bahkan penyebaran radikalisme tersebut sudah masuk dalam kategori mengkhawatirkan.

Sebelumnya, pada bulan Maret 2016 telah beredar sebuah video tentang deklarasi khilafah yang dilakukan oleh ratusan mahasiswa di sebuah kampus negeri ternama di Jawa Barat. Hal ini mempertegas keyakinan bahwa radikalisme dan keinginan untuk mengganti Pancasila dengan dasar negara lain yang berlandaskan syariat agama telah menyusup ke lembaga pendidikan tinggi. Masuk dan menyebarnya ideologi radikal di sejumlah universitas negeri ini sekaligus juga membantah anggapan selama ini bahwa radikalisme hanya menyebar di sekolah-sekolah agama dan pesantren. Bahkan paham radikalisme bukan hanya menasar pada mahasiswa di sejumlah kampus, tetapi juga kepada dosen, tenaga kependidikan, dekan dan rektor yang memimpin pelaksanaan proses belajar mengajar di kampus-kampus tersebut.

Radikalisme Agama

Secara historis, radikalisme kerap dikaitkan dengan aktivitas politik yang digunakan oleh sekelompok orang yang ingin melakukan perubahan secara mendasar terhadap kehidupan sosial politik yang ada di sekitar mereka. Revolusi Perancis (1789-1799) misalnya dianggap sebagai bentuk radikalisme karena menyebabkan terjadinya perubahan mendasar pada kondisi sosial dan politik di Perancis (Hendropriyono, 1993). Peristiwa ini kemudian mendorong munculnya prinsip-prinsip liberalisme seperti penghormatan HAM dan perubahan bentuk sistem politik di negara tersebut. Dalam perkembangannya, radikalisme juga dikaitkan dengan agama dan/atau aktivitas dari kelompok agama tertentu terhadap kelompok lainnya yang dianggap tidak sejalan dengan prinsip atau nilai-nilai dalam agama mereka.

Kata radikal itu sendiri berasal dari bahasa Latin *radix* yang berarti akar dan *radicalis* yang berarti berakar, mengakar atau memiliki akar. Itu sebabnya, tanpa ada tendensi untuk mengartikan kata ini secara negatif, beberapa kamus berbahasa Inggris mengartikan radikal sebagai sebuah upaya perubahan secara mendasar atau perubahan untuk kembali kepada akar/dasar. Kamus bahasa Inggris Cambridge misalnya, mengartikan radikal sebagai sebuah perubahan yang terjadi secara besar-besaran dan keyakinan akan perlunya perubahan besar-besaran dalam kehidupan sosial dan politik.

Agak berbeda dengan kamus Bahasa Inggris, kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengaitkan kata radikalisme hanya dengan aktivitas politik dan mengartikannya sebagai:

(1) sebuah paham atau aliran yang radikal di politik, (2) paham atau aliran yang menginginkan perubahan atau pembaharuan sosial dan politik dengan cara kekerasan atau drastis, dan (3) sikap ekstrem di aliran politik. Sejalan dengan semangat yang menghubungkan radikalisme politik dengan aktivitas agama, maka radikalisme ini dapat juga dilihat sebagai upaya suatu kelompok agama untuk mendapatkan kekuasaan dan/atau merubah bentuk sistem sosial politik suatu negara agar sesuai dengan nilai-nilai agama yang dianggapnya paling benar (Singh dan Mulkan, 2011).

Demi mencapai tujuan dan kepentingan mereka, yaitu untuk mendapatkan kekuasaan, berbagai cara dilakukan mulai dari yang paling halus seperti penyebaran ideologi agama melalui dakwah, hingga melakukan aksi kekerasan seperti aksi intoleransi terhadap kelompok agama yang berbeda dan serangan terorisme. Simbol dan/atau ajaran agama ini digunakan karena kelompok-kelompok radikal tersebut membutuhkan justifikasi dari ajaran agama serta kemudahan untuk mendapatkan dukungan logistik dan dalam proses rekrutmen personel (Stout, 2009, Shepard, 2003 dan Hasan, 2006) Pergerakan radikalisme memanfaatkan agama di sejumlah negara termasuk Indonesia terbilang cepat. Ada beberapa faktor yang menyebabkan hal itu terjadi. Dari sisi sosial-politik di dalam negeri, tingginya angka kemiskinan dan ketidakadilan menimbulkan ketidakpuasan terhadap pemerintah. Sehingga kelompok yang tidak puas terhadap kinerja pemerintah menggunakan ideologi agama sebagai justifikasi untuk mengganti pemerintahan dan ideologi yang ada. Dari sisi politik internasional, perkembangan radikalisme

ini dipengaruhi oleh kebijakan diskriminatif yang dikeluarkan oleh negara-negara besar seperti Amerika Serikat dan negara-negara Barat terhadap umat Islam di berbagai negara. Keinginan membalas dendam dan didorong oleh keberhasilan sejumlah aksi terorisme internasional yang dilakukan oleh Al Qaeda dan belakangan oleh *Islamic State of Irak and Syam* (ISIS) ikut mendorong menguatnya radikalisme agama di berbagai negara (Yunanto, 2018).

Didorong oleh faktor-faktor tersebut di atas, radikalisme agama di Indonesia akhir-akhir ini muncul dalam tiga bentuk. Pertama, radikalisme dalam bentuk ide dan gagasan yang diwujudkan melalui ujaran kebencian yang menyerang kelompok agama lain. Ujaran kebencian ini banyak disampaikan melalui dakwah keagamaan secara langsung dan melalui media online/media sosial. Kedua, serangan terorisme dalam berbagai bentuk mulai dari bom mobil, bom bunuh diri hingga serangan bersenjata yang ditujukan kepada masyarakat sipil dan aparat keamanan terutama polisi. Yang terakhir adalah aksi kekerasan dan intoleransi terhadap kelompok agama minoritas yang ditunjukkan dalam bentuk intimidasi dan penyerangan serta penutupan tempat ibadah mereka.

Radikalisme di Perguruan Tinggi

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, radikalisme berkedok agama sudah menyasar dunia pendidikan, terutama pendidikan tinggi. Berangkat dari pengalaman sejumlah mahasiswa/i yang menjadi radikal, sedikitnya ada tiga alasan mengapa paham radikal bisa menyebar luas dan bergerak cepat di kampus. Pertama, adanya keinginan yang kuat dari

para mahasiswa untuk mencari tahu kebenaran tentang nilai-nilai agama dan jawaban atas situasi sosial politik di sekitarnya yang tidak diimbangi dengan perhatian dan kemampuan dosen untuk menjawab rasa ingin tahu tersebut. Keingintahuan akan sebuah pengetahuan dan kebenaran merupakan ciri yang positif dari mahasiswa selaku agen perubahan. Namun mahasiswa membutuhkan arahan dan bimbingan dalam upaya pencarian akan kebenaran tersebut. Tanpa arahan yang tepat, upaya mencari jawaban sendiri atas fenomena ISIS melalui media online malah dapat menjerumuskan mahasiswa ke dalam masalah radikalisme.

Kedua, meningkatnya tuntutan terhadap dosen dan perguruan tinggi dalam melakukan tugas tridarma perguruan tinggi - pengajaran, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat - menyebabkan perhatian dosen terhadap kebutuhan akademik dan non-akademik mahasiswa berkurang. Tuntutan tersebut masih ditambah lagi dengan keharusan membuat publikasi dan setumpuk tugas administrasi yang menyita waktu. Akibatnya, perhatian terhadap mahasiswa dan bimbingan secara akademik dan non-akademik yang merupakan hak dari mahasiswa menjadi terabaikan. Kesibukan yang menyita waktu dosen juga dapat berakibat terhadap kurangnya kesempatan bagi dosen untuk memperlengkapi diri dan menambah wawasan tentang perkembangan sosial politik dan fenomena internasional terkini. Dalam kondisi di mana seorang mahasiswa yang kritis tidak memperoleh jawaban yang memadai dari dosen yang mengajarnya serta kurang mendapat perhatian dari dosen pembimbing akademik dan pimpinan perguruan tinggi akan mendorongnya mencari

jawaban sendiri melalui teman-temannya atau melalui media sosial yang rawan terpapar ideologi radikal.

Ketiga, kemudahan mahasiswa untuk mendapatkan akses informasi yang menunjang pendidikan dengan memanfaatkan kemajuan teknologi tidak diimbangi oleh pengawasan dari pihak kampus. Di satu sisi, kemudahan mendapatkan informasi melalui *gadget* dan internet dapat membantu mahasiswa mengerjakan tugasnya dan menambah wawasan. Namun di sisi lain, tanpa pengawasan yang tepat, seorang mahasiswa dapat dengan mudah mengakses akun-akun radikal yang memang tersebar luas di dunia maya. Mulai dari akun yang menggunakan ayat-ayat kitab suci untuk mendorong aksi radikal dan donasi finansial, hingga rekrutmen anggota dan video yang mengajarkan pembuatan bom rakitan.

Sesuai Peraturan Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi No. 44 tahun 2015 tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi pasal 3 ayat 1a menyebutkan bahwa universitas merupakan lembaga pendidikan tinggi yang bertanggung jawab dalam mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menerapkan nilai humaniora serta pembudayaan dan pemberdayaan bangsa Indonesia yang berkelanjutan. Dengan demikian, perguruan tinggi diharapkan dapat menghasilkan lulusan yang berkontribusi positif bagi pembangunan nasional dan kemajuan negara Indonesia.

Dalam lima tahun ke depan, jika penyebaran ideologi radikal di kampus dibiarkan maka bisa dibayangkan berapa banyak lulusan dan alumni yang berpikiran radikal yang

kemudian bekerja dan duduk dalam lembaga pemerintahan. Bahkan ikut mempengaruhi pembuatan kebijakan dan peraturan di negara Indonesia. Jika ini yang terjadi maka perpecahan dan konflik berada di depan mata kita. Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika akan berada di ujung kehancuran. Nilai-nilai Pancasila dan demokrasi pun hanya akan menjadi kenangan.

Kenyataan saat ini menunjukkan bahwa radikalisme yang bernuansa politik dan agama yang dibiarkan pada akhirnya hanya melahirkan kebencian, aksi intoleransi dan terorisme. Sepanjang kurang lebih dua puluh tahun Era Reformasi, tercatat lebih dari 650 gereja dan infrastruktur Kristen yang mengalami aksi intoleransi dari kelompok radikal dan pemerintah daerah dalam bentuk intimidasi, penolakan, pengrusakan, pembakaran bahkan penutupan gereja dan pelarangan ibadah (Damayanti, 2018). Angka tersebut belum termasuk dua puluh empat gereja yang dibom pada malam Natal pada tahun 2000 dan sejumlah gereja lainnya yang menjadi sasaran aksi bom terorisme hingga saat ini, serta ratusan gereja dan mesjid yang rusak akibat konflik sosial di Poso dan Ambon sepanjang tahun 1998 sampai dengan tahun 2002. (Kampulsche, 2001, Gunawan 2006, Damanik 2003, Lay 2009).

Itu sebabnya, penyebaran radikalisme bernuansa agama dan politik di kampus dan dari kampus harus dicegah dan dihentikan mulai saat ini juga. Dibutuhkan komitmen dari semua pihak, mulai dari pemerintah hingga penyelenggara pendidikan tinggi untuk mewujudkan hal ini. Strategi penangkalannya pun harus dilakukan secara inklusif dan

komprehensif oleh pimpinan perguruan tinggi dan fakultas, dosen dan terutama mahasiswa sebagai calon pemimpin bangsa. Khusus untuk mahasiswa strategi itu perlu dilakukan mulai dari awal penyaringan mahasiswa baru hingga mereka lulus.

Untuk mencegah terjadinya radikalisme di dalam kampus, selain melakukan seleksi terhadap calon mahasiswa baru, sedikitnya ada empat hal yang perlu dilakukan oleh penyelenggara pendidikan tinggi. Pertama, memastikan agar kurikulum yang diberikan menggunakan pendekatan *student centered learning* atau proses pembelajaran yang berpusat pada kebutuhan mahasiswa dengan memasukan sejumlah mata kuliah yang menanamkan nilai-nilai cinta tanah air, wawasan kebangsaan, persatuan dan kesatuan dan etika. Artinya, kurikulum yang diberikan bukan saja mempersiapkan mahasiswa dan lulusan untuk memiliki pengetahuan dan kemampuan unjuk kerja yang mumpuni, tetapi juga menumbuhkan kesadaran untuk hidup sebagai warga negara Indonesia yang baik. Kesadaran tersebut ditunjukkan dengan cara menjunjung tinggi nilai kemanusiaan, menghargai keragaman budaya, pandangan dan agama, mampu bekerjasama dan memiliki kepedulian terhadap masyarakat dan lingkungan, serta berkontribusi terhadap peningkatan mutu kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara dan kemajuan peradaban manusia berdasarkan Pancasila.

Kedua, memastikan agar dosen dan tenaga kependidikan, berserta seluruh pimpinan rektorat, dekanat, ketua-ketua program studi dan unit-unit pendukungnya, menjalankan budaya kerja yang sesuai dengan nilai-nilai baik yang diajarkan

oleh agama, ideologi Pancasila dan budaya bangsa. Artinya, meskipun dituntut untuk melakukan Tridharma perguruan tinggi yang menyita waktu dan perhatian, pimpinan universitas/fakultas, dosen dan tenaga kependidikan diminta untuk dapat menjadi teladan yang baik bagi para mahasiswa. Ini berbicara tentang komitmen untuk bersedia melakukan lebih dari yang diminta kepada semua civitas akademika tanpa membedakan SARA.

Ketiga, kampus perlu mengembangkan bukan saja ilmu pengetahuan, teknologi dan kemampuan mahasiswa secara akademik, tetapi juga sikap *softskill* mahasiswa yang dicapai melalui berbagai program yang sinergis antara universitas, fakultas, biro kemahasiswaan dan unit pelayanan kemahasiswaan lainnya. Selain kepemimpinan dan kewirausahaan, sikap yang penting untuk dikembangkan adalah *service learning* atau sikap yang mau melayani masyarakat sekitarnya. Sikap ini dapat dikembangkan melalui berbagai program pelatihan/seminar/workshop dalam perspektif integrasi iman dan ilmu dengan tujuan membentuk pemimpin yang berhati hamba. Program ini diharapkan dapat mencegah dan menangkal radikalisme yang bisa saja terjadi di kalangan mahasiswa yang ingin melakukan balas dendam terhadap kelompok-kelompok radikal berkedok agama.

Keempat, perguruan tinggi perlu mengembangkan kerjasama penyelenggaraan tridharma yang mencakup pembelajaran, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat dengan berbagai instansi, termasuk pemerintah, pemerintah daerah, gereja, organisasi internasional, organisasi profesi dan organisasi masyarakat. Kerjasama ini penting dilakukan

untuk membangun kebersamaan dan rasa saling percaya dalam mencapai tujuan bersama. Rasa saling percaya dan kerjasama yang terbangun ini pada akhirnya bermanfaat untuk mencegah munculnya konflik dan meredam radikalisme baik yang berasal dari dalam kampus maupun dari luar kampus.

Perguruan tinggi bertanggung jawab menghasilkan lulusan yang berkontribusi positif bagi pembangunan nasional di negara ini, yang dilandasi oleh keamanan serta persatuan dan kesatuan. Oleh karenanya, kampus perlu mengambil langkah-langkah strategis dalam mencegah radikalisme di kampus dan menangkalnya. Hal ini dapat dilakukan mulai dari menyusun kurikulum hingga membuat program yang membangun sikap mahasiswa yang toleran, cinta tanah air dan menghargai perbedaan. Mahasiswa juga perlu diarahkan untuk memiliki sikap hati yang mau melayani sebagaimana diterapkan juga oleh seluruh pimpinan, dosen dan tenaga kependidikan. Di samping itu, sejalan dengan prinsip Tridarma Perguruan Tinggi, kampus tidak dapat melawan radikalisme sendiri. Diibutuhkan kerjasama dengan semua pihak, termasuk pemerintah, pemerintah daerah, organisasi internasional, organisasi masyarakat dan tokoh-tokoh agama dari berbagai kelompok agama.

12

PANCASILA DALAM MENJAGA KEUTUHAN NKRI DARI AKSI INTOLERANSI DI INDONESIA

Sejak negara ini merdeka, para pendiri Negara Indonesia telah sepakat untuk menempatkan Pancasila sebagai dasar negara, ideologi dan falsafah hidup bangsa Indonesia. Ini berarti, seluruh sendi kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara Indonesia, termasuk sistem pemerintahan dan tata kelola bernegara, berlandaskan pada kelima sila yang terkandung dalam Pancasila, yaitu (1) Ketuhanan yang Maha Esa, (2) Kemanusiaan yang adil dan beradab, (3) Persatuan Indonesia, (4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, (5) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kelima sila/prinsip ini jugalah yang mendasari pemerintah Indonesia dalam mencapai empat tujuan utamanya, yaitu: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) memajukan kesejahteraan umum, (3)

mencerdaskan kehidupan bangsa dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Namun, dalam dua dekade terakhir ini, bermunculan gerakan-gerakan yang menolak Pancasila dan berupaya untuk menggantikan Pancasila dan menggunakan ideologi agama untuk menjadi dasar negara Indonesia. Bahkan atas nama agama dengan jumlah pemeluk terbesar di Indonesia, kelompok-kelompok intoleran turut andil dalam menggoyahkan nilai-nilai dalam Pancasila, terutama sila pertama, “Ketuhanan Yang Maha Esa,” sila kedua, “Kemanusiaan yang adil dan beradab,” dan sila ketiga, “Persatuan Indonesia.” Kelompok intoleran ini dengan sengaja melakukan intimidasi terhadap kelompok pemeluk agama lainnya yang kerap didukung juga oleh pemerintah setempat. Yang lebih menyedihkan lagi, kelompok ini dapat menghentikan ibadah kelompok agama lain dengan cara menutup tempat ibadah dan menarik ijin rumah ibadah dengan mendapatkan dukungan dari masyarakat dan pemerintah setempat, seperti yang terjadi pada gereja HKBP Filadelfia di Bekasi dan GKI Yasmin di Bogor.

Oleh karena itu, tulisan ini secara spesifik akan menggambarkan tentang intoleransi beragama yang terjadi antara kelompok radikal Islam terhadap umat Kristen di Indonesia, serta menampilkan sejumlah data yang terkait dengan pengrusakan dan penutupan rumah ibadah, khususnya gereja. Artikel ini bertujuan untuk menunjukkan pentingnya Pancasila agar dipertahankan sebagai falsafah hidup bangsa dan untuk menjamin keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia di mana rakyatnya terdiri dari berbagai macam suku, agama dan ras.

Pancasila dan Aksi Intoleransi di Indonesia

Sebagai dasar negara dan falsafah hidup bangsa yang melandasi semua sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, Pancasila terbukti mampu mengayomi dan melindungi seluruh warga negara yang berbeda suku, agama dan ras. Kelima sila dan 36 prinsip yang terkandung dalam Pancasila merupakan pedoman yang sangat ideal dalam mengatur perilaku seluruh warga negara Indonesia dan dalam mereka berhubungan satu dengan yang lain sebagai bagian dari negara Indonesia, serta untuk menjaga keutuhan NKRI.

Sila pertama Pancasila, “Ketuhanan yang Maha Esa,” memiliki tujuh butir yang mengatur tentang bagaimana manusia Indonesia perlu bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan kepercayaannya masing-masing serta mengejawantahkan iman takwanya dalam sikap ibadah yang saling menghormati dan saling bekerjasama antar umat beragama. Sila kedua, “Kemanusiaan yang adil dan beradab,” berisikan 10 butir yang mengatur perilaku di dalam kehidupan bermasyarakat yang saling menghormati, saling mencintai, bertenggang rasa, tidak semena-mena, menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, serta berani membela kebenaran dan keadilan tanpa membedakan. Sila ketiga yang berbunyi “Persatuan Indonesia,” berisi 7 prinsip yang menegaskan tentang pentingnya menjaga persatuan dan kesatuan atas dasar Bhineka Tunggal Ika, serta menempatkan kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan.

Sila keempat, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/perwakilan,” menjamin persamaan hak dan kewajiban dari seluruh warga negara Indonesia. Sila ini juga mengajarkan tentang pengutamaan musyawarah untuk mufakat dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama, yang dilandasi oleh akal sehat dan itikad yang baik untuk melaksanakan hasil keputusan dalam musyawarah tersebut. Sila kelima yang berbunyi, “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia,” menekankan pada pentingnya pola hidup bersama dalam suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan. Bahkan kebersamaan itu juga perlu ditunjukkan dalam kemajuan dan kesejahteraan bersama yang merata dan berkeadilan sosial.

Seluruh butir yang terkandung dalam lima sila Pancasila sesungguhnya telah menjadi landasan ideal bagi seluruh rakyat Indonesia dalam menjaga keutuhan bangsa. Sayangnya, keadaan tersebut terganggu setelah muncul aksi terorisme dan radikalisme yang mendorong terjadinya intoleransi di negara ini. Kelompok intoleran di Indonesia mulai terlihat melakukan aksinya di akhir tahun 1990an, bersamaan dengan terjadinya perubahan signifikan dalam pemerintahan Indonesia. Tuntutan untuk mengubah sistem politik menjadi lebih demokratis dan transparan pada era reformasi, setelah jatuhnya Presiden Soeharto, mendorong Presiden ketiga Indonesia, B.J. Habibie mengeluarkan Undang-undang (UU) No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik. UU ini membuat politik menjadi wilayah publik di mana setiap orang dapat terlibat di dalamnya dan memberikan kesempatan kepada setiap Warga Negara Indonesia (WNI) untuk menyampaikan

pendapat, berserikat dan membuat partai politik. (Singh, 2001; Effendy, 2003)

Kebebasan mengeluarkan pendapat, berkumpul dan berserikat bukan hanya mendorong terbentuknya lebih dari 150 partai politik di Indonesia pada saat itu, namun juga memberikan kesempatan kepada warga Indonesia untuk membentuk organisasi-organisasi sosial-keagamaan. Sayangnya, seperti yang disampaikan oleh Bahtiar Effendy (2003), sejumlah organisasi kemasyarakatan yang dibentuk ini bukan untuk merespon masalah-masalah sosial, ekonomi dan politik di Indonesia melainkan untuk menyampaikan aspirasi keagamaan mereka. Bahkan beberapa di antaranya tumbuh menjadi kelompok agama yang militan dan menyebarkan gagasan-gagasan radikal di dalam masyarakat, seperti misalnya Front Pembela Islam (FPI), Majelis Mujahidin Indonesia (MMI), Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), Forum Umat Islam (FUI), Gerakan Reformis Islam (Garis), Aliansi Gerakan Anti Pemurtadan (AGAP).

Dalam menghadapi perbedaan yang ada di sekitar mereka, kelompok-kelompok militan dan radikal ini tidak segan untuk menggunakan cara-cara yang kasar dan merusak, bahkan sampai merusak rumah-rumah ibadah dari agama lain yang berbeda atau kelompok aliran yang berbeda dari agama mereka. Hal inilah yang kemudian memunculkan intoleransi beragama di negara ini. Beberapa kelompok radikal tersebut di atas diduga memiliki hubungan dengan kelompok separatis Darul Islam (DI) dan Jemaah Islamiyah Indonesia (JII) yang dinyatakan sebagai kelompok teroris oleh pemerintah Indonesia. JII inilah yang bertanggungjawab atas sejumlah aksi

pengeboman di Indonesia, termasuk terhadap 24 gereja pada malam natal tahun 2000.

Kelompok intoleran yang mengatasnamakan agama Islam, memulai aksi mereka dengan melakukan pengrusakan gereja di beberapa daerah di Jawa Timur pada tahun 1996, seperti di Sidotopo, Kediri, dan Situbondo, serta di Tasikmalaya, Jawa Barat. Hingga akhir Mei 1998, ada 145 gereja di wilayah Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Tangerang, Yogyakarta, Lampung, Madura dan Banjarmasin yang mengalami pengrusakan akibat kekerasan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok intoleran tersebut (FKWJ, PGI). Gerakan intoleransi ini tidak berakhir pada pengrusakan gereja saja, namun bahkan menutup gereja-gereja tersebut dan menyebabkan sejumlah umat Kristen di lingkungan gereja tersebut kehilangan hak mereka untuk beribadah.

Jumlah pengrusakan dan penutupan gereja bahkan meningkat pesat di era reformasi. Hingga tahun 2015, tercatat sedikitnya 641 gereja di Indonesia yang dirusak dan ditutup (PGI dan Wahie Institute). Akibatnya umat anggota gereja tersebut tidak dapat beribadah atau terpaksa melakukan ibadah mereka dengan cara sembunyi-sembunyi. Jumlah ini, di luar jumlah pengrusakan tempat ibadah yang terjadi pada saat konflik Poso dan konflik Ambon selama tahun 1998-2002. Tercatat 192 gereja dan 28 mesjid yang rusak pada saat terjadinya konflik tersebut. (Kampschulte, 2001; Damanik, 2003; Pieris, 2004, Lay 2009) Data pengrusakan dan penutupan gereja di Indonesia dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 1: Jumlah Gereja yang Dirusak dan Ditutup di Indonesia
(Juni 1998-Des 2015)**

NO	PROPINSI	WILAYAH	JUMLAH
I	Jawa Barat	Bekasi	87
1.		Bandung	81
2.		Bogor	18
3.		Cianjur	12
4.		Depok	5
5.		Sukabumi	4
6.		Subang	2
7.		Purwakarta	4
8.		Cirebon	1
9.		Indramayu	2
10.		Garut	3
11.		Sumedang	10
12.		Karawang	6
13.		Tasikmalaya	3
14.		Cimalaya	1
15.		Cimahi	11
16.		Lembang	3
17.		Cisarua	2
18.		Ciamis	7
19.		Cilacap	3
20.		Sindanglaya	1
21.		Rengasdengklok	1
22.		Gresik	1
23.		Total	268
II	Banten	Banten	5
24.		Tangerang	38
25.		Total	43

NO	PROPINSI	WILAYAH	JUMLAH
III	DKI Jakarta	Central Jakarta	17
26.		East Jakarta	17
27.		West Jakarta	14
28.		North Jakarta	6
29.		South Jakarta	3
30.		Total	57
IV	Jawa Tengah	Wonogiri	10
31.		Kebumen	2
32.		Semarang	2
33.		Cirebon	5
34.		Sukoharjo/Solo	9
35.		Sragen	2
36.		Magelang	1
37.		Purworejo	5
38.		Temanggung	4
39.		Klaten/Trucuk	6
40.		Brebes	1
41.		Pekalongan	2
42.		Delanggu	1
43.		Kendal	2
44.		Blora	1
45.		Jepara	2
46.		Bojonegoro	2
47.		Tegal	4
48.		Cepu	1
49.		Total	63
V	Yogyakarta	Pugeran	1
50.		Sleman	5
51.		Gunung Kidul	2
52.		Bantul	3

NO	PROPINSI	WILAYAH	JUMLAH
53.		Baciro	1
54.		Yogyakarta	8
55.		Total	20
VI	Jawa Timur	Jombang	1
56.		Mojokerto	6
57.		Malang	5
58.		Lumajang	2
59.		Surabaya	6
60.		Sidoarjo	3
61.		Sukolilo	1
62.		Lamongan	1
63.		Tuban	1
64.		Blitar	1
65.		Pasuruan	8
66.		Lawang	1
67.		Total	36
VII	Sumatera Utara	Tapanuli Selatan	2
68.		Medan	5
69.		Binjai	2
70.		Padang Lawas	1
71.		Sibolga	1
72.		Asahan	2
73.		Total	13
VIII	Sumatera Barat	Pasaman	1
74.		Total	1
IX	Aceh	Singkil	37
75.		Serangen	4
76.		Lhokseumawe	3
77.		Peunayong	1
78.		Seunagan	1

NO	PROPINSI	WILAYAH	JUMLAH
79.		Total	46
X	Sumatra Selatan	Palembang	2
80.		Total	2
XI	Bengkulu	Kaur	4
81.		Total	4
XII	Lampung	Lampung	4
82.		Total	4
XIII	Riau & Kepulauan Riau	Tembilahan Hulu	1
83.		Pekanbaru	3
84.		Dumai	1
85.		Ulu	1
86.		Kampar	1
87.		Kepulauan Riau	1
88.		Rokan Hulu	1
89.		Teluk Kuantan	1
90.		Kuantan Singingi	3
91.		Total	13
XIV	Maluku	Ambon	2
92.		Total	2
XV	Sulawesi Tengah	Poso	5
93.		Palu	5
94.		Total	10
XVI	Sulawesi Selatan	Pangkep	2
95.		Luwu	6
96.		Makasar/Ujung Pandang	14
97.		Bulukumba	1
98.		Total	23
XVII	Kalimantan Timur	Bontang	1
99.		Kab. Pasir	1
100.		Total	2

NO	PROPINSI	WILAYAH	JUMLAH
XVIII	Jambi	Kota Baru	2
101.		Total	2
XIX	Kalimantan Selatan	Banjarmasin	3
102.		Total	3
XX	Nusa Tenggara Barat	Bima	1
103.		Lombok	15
104.		Mataram	13
105.		Total	29
	TOTAL		641

Dari data tabel di atas, dapat kita lihat bahwa aksi intoleransi umat Islam terhadap umat Kristen paling besar terjadi di wilayah Jawa Barat seperti di Bekasi, Bandung, Bogor dan Singkil, Aceh. Namun, intoleransi beragama tidak hanya terjadi dari umat Islam radikal terhadap umat Kristen, melainkan juga terhadap umat beragama minoritas lainnya, seperti Ahmadiyah, Baha'i, Syiah, Falun Gong dan beberapa kelompok agama tradisional lainnya. (Alternative Report of ICCPR, 2012) Kelompok Ahmadiyah di Lombok dan Cislada, Bogor misalnya mengalami berbagai tindak kekerasan dan perlakuan tidak menyenangkan terkait dengan tempat tinggal dan tempat ibadah mereka. Kelompok-kelompok intoleransi ini bahkan mengusir warga Ahmadiyah dari daerah mereka jika tidak meninggalkan agamanya.

Aksi intoleransi di Indonesia bukan hanya dilakukan oleh kelompok Islam radikal. Di wilayah di mana umat Kristen menjadi mayoritas, ternyata tindak intoleransi terhadap warga minoritas lainnya juga terjadi. Di Manado, Sulawesi Utara

misalnya, ada kelompok Brigade Manguni (BM) yang dibentuk sejak tahun 1999 dengan tujuan untuk menjaga keamanan dan stabilitas di Sulawesi Utara ketika terjadi kerusuhan di Poso dan di Ambon. Saat ini, ketika konflik di Poso dan Ambon telah berakhir, BM tetap melakukan aktivitas mereka menjaga keamanan di wilayah Manado, namun mereka dituding melakukan kekerasan terhadap tempat ibadah dan umat Islam yang hendak mendirikan mesjid seperti Masjid Asy-Syuhada di Kompleks Aer Ujang, kelurahan Girian Permai, di daerah Bitung. Kelompok ini bahkan merusak mesjid dan rumah sejumlah tokoh agama serta warga lainnya yang beragama Islam. (<http://nasional.republika.co.id>)

Aksi intoleransi lainnya juga terjadi di Papua pada pertengahan Juli tahun 2015 lalu di mana Badan Pekerja Gereja Injili di Indonesia (GIDI) wilayah Toli melarang umat Islam merayakan Idul Fitri di Karubaga, Kabupaten Tolikara, Papua, tepat pada hari raya Idul Fitri. Kemarahan dan serangan warga gereja terhadap umat Muslim yang sedang beribadah Sholat led dan merayakan Idul Fitri ini dituding telah menyebabkan kekacauan dan menimbulkan ketakutan warga setempat. GIDI di wilayah Tolikara ini juga dituding telah melarang didirikannya gereja lain di wilayah tersebut serta melarang umat Kristen yang ada di Tolikara untuk beribadah di gereja lain yang denominasinya berbeda dengan GIDI.

Pandangan yang dimiliki oleh GIDI Papua juga dimiliki oleh sejumlah gereja Kristen lainnya di Indonesia yang dianggap fundamental dan mendapatkan pengaruh dari para penginjil dari Amerika Serikat. Sejalan dengan berkembangnya paham Kristen evangelistik yang fundamentalis untuk

melawan moderenisme di Amerika Serikat tahun 1950an, sejumlah gereja di Indonesia pun mulai mengikuti trend yang sama pada tahun 1970-an. Meskipun gereja-gereja aliran fundamentalistik ini tidak melakukan aksi kekerasan, namun semangat penginjilan yang tinggi serta upaya untuk menarik orang-orang di luar agama Kristen untuk memeluk agama Kristen menimbulkan masalah tersendiri. Isu kristenisasi ini sangat rentan menimbulkan ketegangan antar umat beragama. Bahkan gereja-gereja ini dengan berbagai upaya menarik orang-orang di luar aliran kekristenan mereka untuk mengikuti cara mereka serta beribadah di gereja mereka, sehingga muncul istilah “rebutan jemaat’ atau “rebutan domba.” Hal ini tentunya menimbulkan ketegangan di antara gereja-gereja itu sendiri.

Pemerintah Pusat vs Pemerintah Daerah

Sesuai amanat Pembukaan dan Isi UUD 1945, Pemerintah Negara Indonesia bertanggung jawab untuk melindungi warga negaranya serta menjamin terpenuhinya hak-hak warga negaranya. Sekalipun sistem pemerintahan saat ini telah membagi kewenangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten dan kota) sebagaimana dijelaskan dalam UUD 1945 pasal 18, namun keduanya tetap bertanggung jawab untuk melindungi, menghormati dan menjamin terpenuhinya hak-hak asasi warganya, termasuk hak untuk memeluk agama dan hak untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya masing-masing. Terkait dengan urusan agama dan pelaksanaan ibadahnya, idealnya, menurut pasal 10 ayat 1 point (f), UU No.

23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan kewenangan penuh dari pemerintah pusat, selain dari urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi dan moneter serta fiskal nasional.

Menariknya, dalam beberapa kasus terjadi ketidaksinkronan peran antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait dengan perlindungan terhadap kebebasan beragama dan beribadah warganya. Sebagai contoh, ketika pemerintah pusat melalui fatwa Mahkamah Agung No. 127 PK/TUN/2010 yang dikeluarkan pada 9 Desember 2010 memberikan izin agar GKI Yasmin, Bogor untuk menyelenggarakan ibadah di tempat mereka saat itu, pemerintah kota Bogor bersikeras menarik IMB gereja tersebut. Hal yang sama juga terjadi pada kasus HKBP Filadelfia, Bekasi. Walaupun sudah ada keputusan MA pada bulan Juni 2011 yang menolak kasasi Bupati Bekasi dan memerintahkan agar Bupati Bekasi mengeluarkan izin pembangunan gereja tersebut dalam 90 hari kerja, namun tetap saja Pemda Bekasi menolak bahkan menyegel gereja tersebut. Kedua kasus ini memberikan gambaran bagaimana pemerintah daerah menolak untuk tunduk pada kewenangan pemerintah pusat terkait dengan urusan agama dan kebebasan beribadah. Umumnya mereka menggunakan alasan karena bertentangan dengan perncanaan tata kota dan peruntukan serta untuk menjaga ketertiban umum.

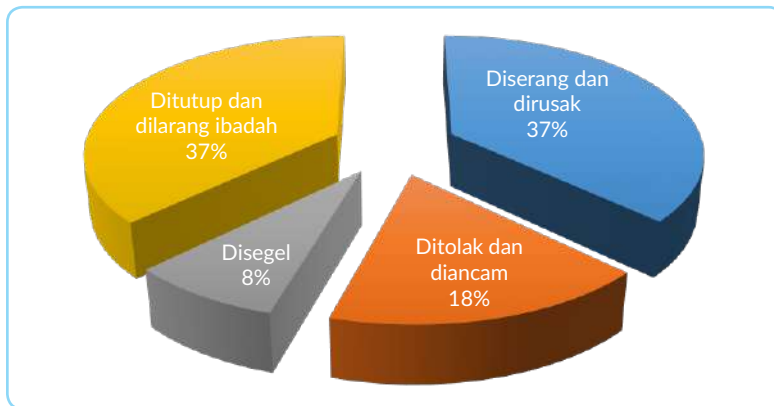
Dukungan pemerintah daerah dan pemerintah lokal terhadap aksi yang dilakukan oleh kelompok intoleran tidak hanya terjadi pada dua gereja tersebut di atas. Dukungan dari pemerintah lokal tersebut dilakukan dengan berbagai cara, seperti tidak

memberikan ijin mendirikan rumah ibadah padahal seluruh persyaratan untuk mendirikan rumah ibadah telah dipenuhi, mencabut ijin rumah beribadah yang sudah ada dengan alasan ditolak oleh warga masyarakat setempat, membiarkan diskriminasi dan pengrusakan rumah ibadah terjadi tanpa mengambil tindakan tegas apapun, tidak memberikan perlindungan terhadap obyek yang dirusak serta warga jemaat yang terintimidasi serta tidak memfasilitasi kebutuhan warga jemaat yang tempat ibadahnya dirusak, disegel atau ditutup. Bahkan dalam beberapa kasus, pemerintah mempersulit warga yang sedang mengurus kartu tanda penduduk (KTP), akte lahir dan akta nikah hanya karena mereka berasal dari kelompok Ahmadiyah, Syiah dan Baha'i. (Alternative Report of Indonesia's ICCPR, 2012 dan Laporan Wahid Institute, 2014, tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan)

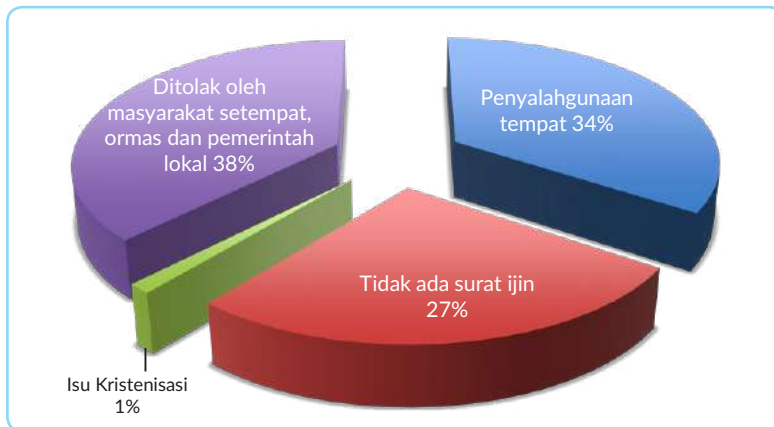
Kembali pada masalah penutupan gereja, dari 641 gereja yang mengalami aksi intoleransi, 238 gereja di antaranya mengalami penyerangan, pengrusakan dan bahkan peledakan, 111 gereja mengalami penolakan dan ancaman, 53 gereja disegel dan 239 lainnya ditutup dan dilarang melaksanakan kegiatan ibadahnya. Dari 239 gereja yang ditutup ini, 34% disebabkan karena penyalahgunaan tempat tinggal yang dijadikan sebagai tempat ibadah, 27% disebabkan karena tidak adanya IMB atau surat ijin pembangunan rumah ibadah, 38% disebabkan karena penolakan dari masyarakat setempat, massa dan kelompok-kelompok intoleran seperti Front Pembela Islam (FPI), Aliansi Gabungan Anti Pemurtadan (AGAP), Gerakan Reformis Islam (GARIS), Forum Umat Islam (FUI), dan bahkan Forum Komunikasi Umat Beragama (FKUB) yang didukung

oleh ketua RT/RW, lurah, camat, aparat keamanan, walikota, bupati dan gubernur. Dari sekian banyak kasus penutupan rumah ibadah, hanya 1% yang disebabkan oleh karena isu kristenisasi.

Grafik 1
Aksi Intoleransi terhadap Gereja di Indonesia (Juni 1998-Des 2015)



Grafik 2
Alasan Penutupan Gereja (Juni 1998-Des 2015)



Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari data di atas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah dan pemerintah lokal seperti ketua RT, ketua RW, lurah, camat, bupati, walikota dan gubernur serta aparat keamanan setempat turut andil dalam aksi intoleransi yang terjadi di beberapa tempat di Indonesia. Perbedaan sikap antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menunjukkan pentingnya monitor dan evaluasi terhadap pelaksanaan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya yang terkait dengan pengelolaan kebebasan memeluk agama dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya. Dalam hal ini pemerintah pusat perlu memastikan bahwa pemerintah daerah tetap berlandaskan pada prinsip-prinsip Pancasila dan menjadikan Pancasila sebagai ideologi dan falsafah hidup para pelaksana pemerintahan dan seluruh lapisan masyarakat di wilayahnya. Sekalipun saat ini, atas nama otonomi daerah, ada lebih dari 400 Perda Syariah yang diterapkan di Indonesia, pemerintah pusat tetap perlu memonitor dan mengevaluasi pelaksanaannya agar nilai-nilai Pancasila tidak menjadi luntur dan UUD 1945 tidak kehilangan esensinya.

Di samping itu, untuk meminimalisir aksi intoleransi yang muncul akibat perbedaan agama dan pelaksanaan ibadah, pemerintah pusat dan daerah perlu sepakat tentang pembagian kewenangan di antara mereka. Tanpa harus menghambat warga dalam menikmati hak-hak asasi manusia, terutama yang terkait dengan hak beragama dan menjalankan ibadah sesuai agamanya, pemerintah pusat dan daerah perlu menegakan hukum yang sinkron baik di pusat maupun di

daerah, khususnya yang terkait dengan aturan untuk menjaga ketertiban bersama. Upaya melindungi hak seseorang dalam beragama dan beribadah perlu diimbangi dengan upaya menjaga ketertiban bersama. Itu sebabnya, ketika terjadi aksi intoleransi berupa penutupan rumah ibadah, tindakan tegas untuk menjaga ketertiban bersama perlu diambil. Namun tindakan perlindungan dan pengamanan terhadap para korban sambil memfasilitasi hak beribadah dari para korban juga tetap perlu dilakukan.

Jika memang pembangunan sebuah gereja di satu lokasi dianggap mengganggu warga, maka pemerintah daerah perlu memberikan masukan terhadap pengelola gereja dan tempat ibadah lainnya terkait dengan lokasi di mana tempat ibadah dapat dibangun. Sedangkan untuk gereja atau tempat ibadah yang sudah lama ada sebelum masyarakat di sekitarnya berkembang sedemikian rupa, maka pemerintah perlu mengakomodir agar ibadah tetap berjalan dengan baik dan tetap menjaga ketertiban bersama. Artinya, pemerintah perlu bertindak adil dalam menyikapi pengrusakan dan penutupan tempat ibadah di lokasi tertentu dengan tidak memihak semata-mata hanya kepada umat mayoritas tanpa memperhatikan keberadaan dan kebutuhan umat minoritas di tempat tersebut. Pemerintah lokal dan pemerintah daerah juga harus memastikan bahwa dirinya tidak memiliki agenda politik di balik setiap keputusan yang diambilnya terkait dengan kebebasan beribadah warganya.



BAB II

DISAIN KEBIJAKAN DAN KELEMBAGAAN POLITIK



1

MEMPERTEMUKAN ANTARA DEMOKRASI PROSEDURAL DAN DEMOKRASI SUBSTANSIAL

*“Bagi saya mah yang penting setiap harinya bawa pulang
sisa setoran, toh siapapun presidennya, saya tetep jadi
sopir taksi”.*

(Komentar salah seorang sopir taksi di Jakarta)

Saat ini bangsa Indonesia tengah menjajal sistem pemilihan presiden langsung. Sistem ini merupakan pengalaman pertama dalam sejarah republic ini. Prosedur memilih pemimpin nasional ini dipercayai sebagai salah satu indikator kemajuan dalam perjalanan transisi demokrasi di tanah air. Dalam sistem ini, aspirasi rakyat langsung mengalir kepada kandidat yang menjadi preferensinya, tanpa berhenti di tangan parlemen atau partai politik, seperti pada sistem sebelumnya. Benarkah sistem ini lebih menjamin tercapainya demokrasi? Bukankah

sistem ini akan membuat posisi presiden lebih kuat karena ia dipilih langsung oleh rakyat. Dengan mandat langsung itu, presiden lebih sulit dikoreksi atau dijatuhkan oleh parlemen. Bahkan ada yang lebih pesimis yang mengatakan bahwa sistem ini bisa membuat presiden menjadi lebih otoriter.

Jika demokrasi dilihat dari aspek prosedural, bisa jadi argumen yang menyebutkan sistem ini lebih demokratis menemukan pijakannya. Karena sifat langsung itu sendiri lebih merepresentasikan kepentingan rakyat sebagai indikator utama dalam sistem demokrasi. Rakyat secara langsung menindaklanjuti evaluasi mereka terhadap kandidat yang berlaga. Di sinilah kualitas para kandidat ditakar langsung oleh pemilih. Profil, visi, karakter para kandidat bisa secara langsung ditimbang dan dievaluasi oleh pemilihnya.

Tetapi jika demokrasi itu dilihat dari aspek substansinya, yaitu pemenuhan kebutuhan rakyat, seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, kecukupan pangan, keamanan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan benar (*good governance*) atau menciptakan keadilan, maka prosedur tadi tidak otomatis menghasilkan nilai-nilai yang ingin dicapai. Bisa jadi presiden yang telah dipilih oleh rakyat tidak bisa mewujudkan janji-janji yang dulu diucapkan pada saat kampanye. Presiden seperti itu, bisa jadi akan mengkhianati amanat rakyat atau memang tidak akan menjadi kapabel dalam bekerja untuk memecahkan persoalan hidup yang dihadapi oleh rakyat. Dalam pengalaman pemilihan presiden langsung yang pertama kali ini, kemungkinan seperti itu sangat terbuka, terutama jika pilihan rakyat tidak didasarkan pada pemikiran yang rasional dan kritis. Motivasi mereka

memilih seorang calon hanya didasarkan pada faktor-faktor yang jauh dari ideal-ideal demokrasi, misalnya primordialisme, relasi ideologi, agama, atau kesan-kesan yang dimunculkan dari *performance* fisik.

Dengan kata lain, sistem pemilihan presiden langsung ini akan menghasilkan nilai-nilai yang demokratis dan berpihak kepada rakyat jika presiden yang terpilih nanti memang mempunyai program, agenda, *platform* dan *policy options* yang kira-kira menggambarkan penyelesaian masalah yang dihadapi oleh rakyat. Presiden yang akan menghasilkan substansi demokrasi bukanlah presiden yang didukung oleh partai politik besar, anak seorang tokoh besar, berlatar belakang dari organisasi keagamaan yang besar atau berbadan besar. Dengan kata lain, presiden yang mempunyai karakter yang besar-besar itu akan dapat menghasilkan produk-produk demokrasi jika mereka dilengkapi dengan sebuah agenda, *platform*, *policy options* yang konkret, logis dan feasible. Dalam konteks ini, analisa tentang *platform* capres dan cawapres menemukan relevansinya. *Platform* akan mempertemukan prosedur-prosedur demokrasi dengan substansi yang ingin dicapai oleh demokrasi. Selain itu, rangkaian program politik itu juga berfungsi sebagai materi untuk melakukan pendidikan politik.

Sebuah *platform* yang baik tidak hanya menggambarkan sejumlah “niat” dan seorang calon presiden dan calon wakil presiden yang biasanya sangat sloganistik, umum, dan dalam aspek tertentu ideologis. Sebuah platform politik biasanya menyangkut keyakinan terhadap suatu pilihan strategis (*strategic options*) untuk mengatasi suatu masalah yang

memang sedang terjadi atau biasanya hanya menyangkut isu-isu yang hangat. Oleh karena itu, untuk mengkaitkan antara yang general, slogan. dan ideal dengan kemampuan untuk melaksanakannya perlu dilakukan analisa. Pada saat yang sama, analisa yang dikemukakan oleh panitia ahli, dapat memberi masukan dalam memperbaiki *platform* yang sudah dibuat. Berbeda dengan acara debat capres dan cawapres atau tim suksesnya yang biasanya lebih menekankan kepada perbandingan, analisa lebih menekankan kepada pendalaman. Selain itu, analisis *platform* mengangkat isu-isu penting atau strategis seperti soal demokratisasi, otonomi, anggaran TNI, syari'at Islam, penegakan hukum, politik luar negeri, pengentasan kemiskinan hingga reformasi agraria.

Tulisan ini adalah hasil dari workshop sehari tentang "Assessment dan Analisa Platform Capres dan Cawapres dalam Pemilihan Presiden 2004". Acara yang dilaksanakan pada 14 Juni 2004, di Hotel Aryaduta Hyatt, ini merupakan kerjasama antara the Ridep Institute dengan Friedrich Ebert Stiftung (FES), sebuah yayasan dari Jerman yang concern terhadap pengembangan demokrasi di seluruh dunia. Kami sengaja memilih format dalam bentuk dialog yang deskriptif, mengingat isu-isu yang dibahas dalam analisis ini bukan sekedar perdebatan discourse atau perdebatan akademis. Sinyalement dari para anggota tim sukses sebetulnya merupakan statement politik. Ia sebagai cerminan dari rencana kebijakan yang akan diambil jika "jagonya" menang. Sedang pertanyaan atau input-input dari para analis atau peserta aktif merupakan tawaran kebijakan atau bahkan gugatan ideologis. Jadi dengan menyajikan pemikiran materi secara deskriptif

analitis akan memberikan kesempatan kepada pembaca untuk memahami komprehensifitas pemikiran dari para tim sukses, para analis, maupun partisipan aktif. Dengan kata lain, kami tidak akan mempengaruhi interpretasi pembaca dengan analisis atau ulasan kami. Pengeditan yang kami lakukan lebih bersifat redaksional atau “*copy edit*”.

2

EVALUASI PEMILU 2004 DAN MENEROPONG PRESIDEN INDONESIA HASIL PILPRES LANGSUNG 2004: MENEGUHKAN KEMBALI CITA-CITA DEMOKRASI

Secara akademis dapat dijelaskan bahwa hakikat pemilu adalah jalan menuju demokrasi (*the avenue to democracy*). Pemilu adalah potret demokrasi yang menampilkan kedaulatan rakyat. Partisipasi rakyat yang disalurkan melalui pemilu akan menjadi legitimasi bagi pemerintahan yang dihasilkan untuk melaksanakan kebijakan. Dari pengertian ini, maka apapun yang dilakukan pemerintah yang dihasilkan oleh pemilu, dapat disebut sebagai tindakan yang secara politik absah. Mengapa demikian? Jawabannya adalah karena dengan alasan apapun, rezim Orde Baru itu dihasilkan oleh Pemilu di mana perolehan suara dimenangkan Golkar yang pada saat itu bergerak antara 60%-73%. Pertanyaan kritis yang

dapat diajukan adalah apakah sebuah pemerintahan, yang dihasilkan oleh sebuah mekanisme demokrasi yang bernama Pemilu, akan menghasilkan sebuah nilai-nilai demokrasi yang diperjuangkan? Dalam konteks Indonesia, pada masa Orde Baru, pertanyaan itu bisa dikerucutkan menjadi: “Apakah pemerintahan Orde Baru, yang dihasilkan Pemilu, menghasilkan nilai-nilai yang diperjuangkan oleh demokrasi? Jawaban mudahnya barangkali akan berhenti pada kalimat “belum tentu”. Dalam konteks Orde Baru, tentunya, akan mengatakan “tidak”. Lalu jika pertanyaan itu direfleksikan kepada Pemilu 2004, akan melahirkan sebuah pertanyaan “Apakah pesta demokrasi 2004 akan menghasilkan kehidupan yang demokratis?”. Pertanyaan ini akan menjadi titik tolak tulisan tentang Evaluasi Pemilu 2004. Untuk menjawabnya, akan dimulai dengan mengingat-ingat apa sebenarnya hakikat demokrasi.

Meneguhkan Cita-Cita Demokrasi

Jika demokrasi dipahami hanya sebatas pada formalitas kedaulatan rakyat dipermukaan, seperti berbondong-bondongnya rakyat ke ‘T’PS (Tempat Pemungutan Suara) untuk mencoblos partai dan calon presiden yang menjadi pilihannya, maka pemilu yang baru saja usai sudah cukup memberi label bahwa Indonesia telah menjadi negara yang demokratis. Tetapi jika pemahaman demokrasi menukik kepada pencapaian nilai-nilai universal yang menjadi dambaan setiap anggota masyarakat, yang memegang kedaulatan, ceritanya barangkali akan lain. Nilai-nilai yang dianggap baik oleh masyarakat yang juga menjadi parameter normatif dalam

demokrasi adalah persamaan, keadilan, perdamaian, kejujuran, taat hukum, transparansi, tanggung jawab, pemerintahan yang bersih, dan keberpihakan kepada rakyat.

Apakah Pemilu 2004 ini akan menghasilkan politisi-politisi yang akan memperjuangkan tercapainya nilai-nilai tersebut? Untuk menjawab pertanyaan itu marilah kita lihat fakta-fakta yang terjadi di seputar pelaksanaan Pemilu 2004. Fakta pertama, implikasi dari perubahan sistem proporsional tertutup menjadi proporsional terbuka. Sisi positif dari sistem ini adalah menghasilkan sistem hubungan antara wakil rakyat dan konstituennya secara lebih dekat. Rakyat tidak hanya memilih partai, melainkan sekaligus gambar orang. Dengan sistem hubungan yang lebih dekat, seharusnya partai politik dan para wakil dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lebih responsif terhadap persoalan-persoalan riil konstituennya. Tetapi dengan kualitas politik para caleg, tingkat melek politik (*political literacy*) para konstituen yang rendah, misi yang ingin dicapai dari sistem proporsional terbuka, ini masih jauh dari harapan. Sebagian besar para wakil rakyat tidak “pede” melakukan komunikasi politik dengan konstituen, bahkan tidak mempunyai visi. Tema-tema kampanye yang diangkat dalam selebaran, spanduk, dan pidato-pidato politik, masih bersifat sloganistik.

Kedua, sistem ini juga telah berimplikasi pada perpindahan biaya kampanye. Kalau dalam sistem proporsional tertutup, biaya kampanye banyak di“cover”oleh partai, pada sistem sekarang, beban dana kampanye berpindah ke pribadi para caleg. Disebutkan oleh presiden KIPP bahwa hampir semua parpol mengenakan pungutan dari caleg dengan tarif

sebesar sekitar Rp 400 juta per orang (Era Muslim 2003). Bahkan dana kampanye yang telah dikeluarkan para caleg ini akan memberikan implikasi lebih jauh. Pertama, terjadinya perdagangan politik (*political trade*) atau yang populer disebut politik uang. Lagi menurut laporan KIPP, seperti yang dimuat SCTV, dalam Pemilu Lalu ini telah ditemukan 215 pelanggaran selama masa kampanye. Pelanggaran itu terjadi di 18 provinsi dan 300 kabupaten. Jenis pelanggaran itu meliputi keterlambatan logistik dan politik uang (*money politics*). KIPP mencatat parpol yang melakukan politik uang adalah Partai Golkar, PAN, PKB, PDIP, Partai Demokrat, dan Partai Patriot Pancasila. PDIP dinilai kerap melancarkan politik uang (Liputan 6, 2004). Apa implikasi dari kedua pelanggaran tersebut?

Kedua jenis pelanggaran ini memberikan implikasi yang serius. Dalam keterlambatan penyediaan logistik, implikasinya berkaitan dengan keabsahan dan implementasi pelaksanaan pemilihan pada daerah daerah yang bermasalah. Keterlambatan ini juga telah menghilangkan hak pilih sebagian orang. Sementara dalam politik uang, mempunyai implikasi yang lebih serius. Kejahatan politik ini akan menggeser kesetiaan konstituen yang telah menerima uang. Dengan uang yang mereka terima, akan menggeser kesetiaan yang tidak lagi didasarkan kepada kualitas platform dan agenda yang dimiliki para calon, melainkan oleh imbalan uang yang diberikan "*financial trade off*". Akibat lebih jauh adalah para calon yang terpilih, tidak lagi akan mempunyai kesetiaan kepada konstituen. Kesetiaan yang dimaksud di sini adalah para wakil rakyat tidak merasa berkewajiban untuk memperjuangkan kepentingan konstituen karena mereka

merasa telah membayar kesetiaan tersebut dengan uang. Yang terjadi adalah para wakil tersebut akan berkonsentrasi untuk mengembalikan modal yang telah mereka keluarkan. Caranya adalah mencari pendapatan yang tidak resmi dan jabatan yang mereka miliki, misalnya dengan melakukan kolusi dengan pihak eksekutif serta menghambur-hamburkan anggaran belanja untuk aktivitas-aktivitas yang tidak perlu. Kolusi juga bisa terjadi dengan pengusaha yang mempunyai kepentingan terhadap kebijakan-kebijakan tertentu. Praktek-praktek kolusi sangat dekat dengan praktek korupsi. Kedua kejahatan publik ini akan menjauhkan negara dari prinsip-prinsip pemenuhan publik. Negara bagaikan sebuah perusahaan besar yang akan menguntungkan sekelompok elit politik dan pengusaha yang hanya mengutamakan kepentingan kelompoknya. Sikap ini akan menjauhkan dan upaya negara dalam memenuhi kepentingan masyarakat sebagai parameter utama dalam demokrasi. KKN juga akan menjauhkan bangsa ini dari cita-cita keadilan, karena arah kebijakan publik tidak berpihak kepada kepentingan rakyat banyak sebagai pemegang kedaulatan rakyat, melainkan hanya berpihak kepada sekelompok elit yang menguasai sumber-sumber ekonomi. Jika fenomena ini terjadi, maka dapat disimpulkan bahwa mekanisme demokratis, dalam hal ini Pemilu, belum serta merta menjamin terwujudnya nilai-nilai demokrasi, seperti kedaulatan rakyat, keadilan, dan kesamaan kesempatan. pemilu baru sebatas memenuhi aspirasi kebebasan.

Jika demikian, bagaimana jalan keluarnya? Sekelompok orang mengusulkan gerakan anti-Pemilu atau Golongan Putih (golput). Mereka tidak percaya, Pemilu yang dijalankan akan

dapat menghasilkan pemimpin-pemimpin yang berpihak kepada kepentingan rakyat. Sebagian lagi mengusulkan untuk kembali kepada sistem lama dan menolak amandemen konstitusi. Dalam pandangan kelompok konservatif ini, amandemen konstitusi membahayakan integritas bangsa dan negara. Menurut saya, kedua pendapat ini sama-sama keliru. Di negara manapun, proses demokrasi bukan sesuatu yang langsung jadi. Demokrasi merupakan sebuah proses belajar yang terus menerus. Proses demokrasi tidak semudah membalikan tangan, bahkan di beberapa negara perlu pertumpahan darah. Pemilu merupakan jalan yang sah yang telah diterima masyarakat manapun di dunia. Sistem proporsional terbuka yang menggabungkan antara sistem proporsional dengan sistem distrik, untuk saat ini, bisa dikatakan cocok untuk negara seperti Indonesia yang mempunyai keragaman paling banyak dan rentang kewilayahan sangat luas. Implikasi-implikasi yang disebutkan di atas merupakan hal biasa dalam setiap proses demokrasi di negara manapun, apalagi negara Indonesia jumlah penduduknya berada di peringkat keempat terbesar di dunia setelah Cina, India, dan Amerika Serikat.

Tentunya persoalan-persoalan dan pelanggaran pemilu tidak bisa dibiarkan karena akan membunuh demokrasi itu sendiri. Tetapi, menangani pemilu dengan golput atau dengan mengembalikan amandemen konstitusi, sama artinya mengambil kutu di rambut dengan cara membakar rambutnya. Untuk menangani implikasi-implikasi dan adanya pelanggaran itu, saya mengusulkan, *pertama*, memperkuat

institusi politik dengan melakukan pendidikan politik bagi para politisi muda dan masyarakat. Pendidikan politik bagi masyarakat dimaksudkan agar masyarakat mengetahui hak dan kewajiban yang didelegasikan kepada para wakilnya. Sedangkan pendidikan politik bagi para politisi dimaksudkan untuk memberikan kompetensi dan ketrampilan politik yang memadai sehingga mereka memiliki rasa *confidence* bahwa untuk menarik dukungan rakyat tidak harus dengan uang. Memperoleh dukungan rakyat adalah dengan cara berkompetisi secara *fair* dengan mengerahkan seluruh kompetensi dan politik. Selain itu, pendidikan politik juga diarahkan kepada pemberdayaan masyarakat agar dapat melakukan partisipasi politik secara berkesinambungan. Yang dimaksud dengan partisipasi dalam pemilu "berkesinambungan" adalah tidak hanya sebatas kepada melainkan juga partisipasi dalam memahami, menganalisa, dan mengontrol setiap detail kebijakan publik yang dibuat pemerintah. Dengan partisipasi secara detail, penyelewengan dan kejahatan politik akan dapat dihindari. Kesalahan masyarakat pada masa Orde Baru adalah mereka hanya melakukan partisipasi secara terbatas yaitu dalam mengikuti Pemilu. Tetapi masyarakat tidak melakukan partisipasi dalam melakukan kontrol terhadap kebijakan publik yang dilakukan Orde Baru. Itu sama artinya dengan masyarakat memberikan cek kosong kepada Orde Baru yang bisa ditulis apa saja. Hasilnya, proses demokrasi menghasilkan ketidakadilan dan korupsi, yang konon Indonesia menduduki peringkat keenam terburuk di dunia; kualitas sumberdaya kita tidak kompetitif dibandingkan dengan negara ASEAN

sekalipun; terjadi pelarian investasi ke RRC; dan pengangguran yang mencapai angka sekitar 40 juta jiwa. Tentunya hal ini tidak boleh terjadi pada pemerintahan hasil Pemilu 2004.

Kedua, dengan memperkuat peran masyarakat sipil dalam mengawal jalannya demokratisasi. Peran CSO bisa difokuskan kepada aktivitas kontrol apabila terjadi penyimpangan-penyimpangan kekuasaan yang dilakukan politisi, misalnya potensi terjadinya KKN antara eksekutif dan legislatif, antara legislatif, eksekutif, dan pengusaha. Penguatan CSO dapat dilakukan melalui koordinasi efektif beberapa CSO, baik yang bersifat keagamaan, kelompok kepentingan, maupun LSM, yang mempunyai aktivitas pemberdayaan. Sebagai contoh, sebuah Civil Society Organisation (CSO) yang efektif adalah penanganan kasus “korupsi berjamaah” di Sumatera Barat, pengusutan kasus korupsi gubernur Aceh, dan perlawanan yang efektif dalam kesewenang-wenangan bupati Kampar, Riau. Efektivitas kontrol CSO dapat dilakukan dengan melakukan komunikasi politik yang efektif dengan masyarakat, sehingga masyarakat dapat mengetahui prestasi dan kejahatan para wakilnya yang memegang delegasi kedaulatannya.

Pemimpin Indonesia Mendatang

Pada saat ini, tentunya menarik untuk mengkaji siapa yang paling berpeluang menjadi presiden dan wapres mendatang. Bagi masyarakat akademik, menjawab pertanyaan ini, tidaklah sulit. Data *polling*, walaupun independensinya diragukan dan metodologinya dipertanyakan merupakan data kuantitatif awal sebagai proyeksi. Walaupun demikian kita tetap harus Hati-hati. *Polling-polling* itu terkesan bukan *Fact exposure*, tapi

lebih sebagai “*opinion building*” dengan target-target politik tertentu. Karenanya jangan serta merta dianggap sebagai *academic works*. melainkan harus dilihat kemungkinannya sebagai “*political works*”, tepatnya sebagai salah satu *spare part* dalam “*power struggle*” dan political engineering.

Yang barangkali lebih bermanfaat adalah mencoba memberikan jawaban kepada masyarakat tentang siapakah di antara kelima pasangan itu yang pantas dipilih. Sebagai sikap politik, jawaban atas pertanyaan itu bisa sangat personal individual dan confidential. Preferensi politik seseorang tergantung kepada banyak variabel. Loyalitas tradisional, relasi ideologis, pertimbangan pragmatis, impulse-impulse sesaat, maupun pertimbangan rasional. Pertimbangan tersebut sah-sah saja. Tetapi jika semua masyarakat Indonesia memang yakin tetap memilih sistem demokrasi, maka preferensi politik dalam pilpres langsung harus didasarkan kepada pertimbangan nilai-nilai demokrasi (*democratic consideration*). Salah satu pertimbangan penting dalam demokrasi adalah memprioritaskan pertimbangan rasional.

Dalam konteks Indonesia, ada beberapa parameter inti yang harus dicermati: Pertama, bahwa semua krisis yang kita alami ini sebenarnya adalah produk dari pemerintahan otoritarianisme yang ditulangpunggungi oleh politik militer. Pada zaman Orde Baru, 70% pimpinan pemerintahan adalah militer. Militer menjadi tulang punggung Golkar, selain KINO dan Birokrasi. Selain itu mereka mendapat kursi gratis di DPR MPR (100 kursi). Kondisi ini menciptakan mesin otoritarianisme yang berimplikasi terhadap praktek korupsi ranking 6 terburuk, konflik, ketidakadilan, dan inefisiensi

birokrasi. Negara dan rakyat perlu militer yang kuat, tetapi dalam konteks yang tidak main politik dan main bisnis. Tentara yang kuat adalah tentara yang profesional yang fokus pada pertahanan dan dapat menyelesaikan persoalan seperti separatisme dan ancaman keamanan luar dengan cepat. Memang 3 dari 10 pasangan capres dan cawapres kita mantan militer dan mempunyai hak politik yang sama dengan warga sipil lainnya. Tetapi perjalanan politik mereka masih menggunakan mesin politik militer, baik yang purnawirawan maupun yang masih aktif.

Di lain pihak, sekarang, ini banyak petinggi militer yang menduduki posisi strategic partai besar maupun kecil. Jika para jenderal itu menduduki kursi legislatif dan kemudian presidennya juga dari kalangan militer, apakah kita percaya, mereka akan mendorong posisi militer keluar dari politik dan bisnis. Atau mereka sebagai mesin politik militer yang akan mengembalikan rezim ini ke model otoritarianisme yang telah membawa krisis. Jadi, persoalannya bukan apakah Bapak Wiranto, Bapak SBY, atau Bapak Agum, akan membawa militerisme, tetapi mereka itu sebagai bagian dari mesin politik para purnawirawan militer yang akan menarik gerbong masuknya militer ke dalam politik dan bisnis. Buktinya adanya sekumpulan punawirawan tua yang telah menggugat, amandemen konstitusi.

Parameter kedua adalah dengan melihat Indonesia yang sedang mengalami krisis berkepanjangan yang tidak biasa, seperti korupsi, pengangguran 40 juta jiwa, hutang luar negeri yang besar, dan pelarian investasi. Menangani Indonesia, tidak bisa dengan cara-cara yang biasa. *Bussiness is not usual*. Untuk

itu, pemimpin Indonesia adalah pemimpin yang mempunyai kecerdasan yang baik, komunikasi politik yang baik, kesatria, berani tampil di publik dalam negeri maupun internasional untuk mengangkat harkat bangsa ini dalam menumbuhkan kepercayaan rakyatnya.

Tentu parameter tersebut hanya sebagian parameter yang penting. Masih banyak parameter lain yang tidak mungkin secara tuntas dikupas dalam tulisan ini. Walaupun demikian, kedua parameter itu telah mencerminkan dua aspek penting: aspek situasi kenegaraan dan individu pemimpin. Kedua aspek ini merupakan variabel yang normal untuk menganalisis model kepemimpinan yang efektif.

3

SINERGI PUSAT INFORMASI DAN PERS DALAM MENDORONG PEMILU YANG DEMOKRATIS

Persiapan Pemilu 2004 yang beberapa minggu lagi akan segera dimulai benar-benar mencemaskan. Persiapan dan distribusi logistik, seperti kotak suara dan surat suara, sangat kacau--jika tidak dikatakan “amburadul”—dilihat dan pelbagai segi. Sejak awal, muncul persoalan yang berkaitan dengan penyediaan kotak suara, intimidasi, dan berbagai macam masalah mismanajemen. Persoalan lain berkaitan dengan kurangnya sosialisasi UU Pemilu kepada masyarakat. Sebagai contoh, pada saat kunjungan ke Solo, saya mendengar keluhan seorang kepala dinas Bagian Informasi dan Komunikasi di sebuah kabupaten di Solo. Pejabat daerah ini mengungkapkan kekesalannya terhadap KPUD karena rencana sosialisasi sistem pencoblosan yang akan didiseminasikan kepada para RT/RW, tak kunjung terealisasi. Alasannya, dana KPU yang dikururkan kurang. Sementara itu, pemerintah kabupaten tempat ia bekerja tidak memasukkan anggaran sosialisasi

Pemilu, dengan alasan anggaran itu menjadi tanggung jawab KPU. Dalam berbagai diskusi informal, kekhawatiran NGO mencermati fenomena ini dengan pertanyaan penuh kecurigaan: “Apakah blunder semacam ini bagian dari skenario konspirasi antara orang-orang yang haus kekuasaan dengan politisi “busuk”, *status quo* yang ingin mempertahankan kekuasaan dengan melecehkan demokrasi?”.

Kecurigaan ini bukan tanpa dasar. Dengan sistem proporsional terbuka, pemilihan presiden langsung dan pemilihan DPD, Pemilu kedua setelah masa reformasi ini, selain label ruwet juga memunculkan foto figur atau tokoh selain gambar partai. Dengan memilih orang diharapkan dapat mendekatkan para wakil rakyat tersebut dengan konstituennya. Persoalannya, para kandidat yang muncul sebagian besar adalah muka-muka lama. Sebagian dari mereka terdiri dari politisi yang belum menunjukkan kinerja yang baik, bahkan masuk dalam kategori politisi “busuk”. Kriteria politisi “busuk” adalah mereka yang terlihat dalam penyalahgunaan kekuasaan, korupsi, melanggar HAM, merusak lingkungan, dan melakukan pelecehan seksual.

Sedangkan wajah-wajah baru yang tampil bukanlah figur-figur yang benar memahami, mempunyai ketrampilan politik, maupun ingin memperjuangkan kepentingan rakyat. Sebagian besar mereka adalah para pengusaha yang menginvestasikan uangnya kepada partai politik dengan imbalan mendapatkan posisi pada nomor jadi.¹ Orang-orang semacam ini akan menjadikan kepentingan publik sebagai

¹ Sebagai contoh lihat kasus *Cosie Bank* Bali. Sebagian yang terlihat adalah para *businessman* yang “nyambi” sebagai politisi.

komoditi yang diperdagangkan dan nantinya diharapkan dapat mengembalikan uang yang telah diinvestasikan dalam politik. Dominasi politisi lama yang tidak kompeten dan abusive dengan muka-muka baru yang memasuki dunia politik dengan logika dagang ini, akan sulit diharapkan dapat memperjuangkan kepentingan masyarakat dan menghasilkan kebijakan yang reformatif. Dalam enam tahun masa reformasi, para politisi dengan karakteristik di atas belum menunjukkan basil yang menggembirakan dan memberikan solusi atas persoalan bangsa. Politisi seperti ini telah menjadikan masyarakat “bodoh” secara politik (*politically illiterated*).

Upaya untuk mencerdaskan masyarakat secara politik telah dilakukan oleh beberapa NGO lokal dengan dukungan NGO intenasional. Beberapa negara asing juga telah secara resmi memberikan bantuan dana untuk membiayai program-program pencerdasan politik masyarakat. Sebagian contoh, the Ridep Institute baru saja merampungkan suatu penelitian tentang platform dan manifesto tujuh partai politik yang diperkirakan akan menguasai kursi parlemen dan eksekutif pada Pemilu 2004. Tujuan dan penelitian ini adalah untuk melihat tencana partai-partai tersebut seandainya mereka memegang kekuasaan. Hasil penelitian ini disebarkan kepada masyarakat agar mereka tidak membebeli kucing dalam karung atau memberikan cek kosong kepada partai politik.

Beberapa NGO lain juga telah menjalankan program pelacakan terhadap kredibilitas— para politisi yang dijagokan oleh 24 partai politik yang akan mengikuti Pemilu. Program yang disebut “politician tracking” ini mempunyai tujuan

untuk memberitakan kepada masyarakat track record para politisi yang akan mereka pilih. Dengan program ini, diharapkan masyarakat akan memilih politisi yang benar dan mempunyai kredibilitas. Politisi yang kredibel diharapkan akan memperjuangkan kepentingan rakyat. Program politician tracking juga dibarengi dengan kampanye anti-politisi “busuk”. Tujuannya agar masyarakat tidak inemilih politisi yang tercela. Sebab, politisi semacam ini akan menjadikan politik sebagai “*shield*” tameng untuk menahan serangan-serangan yang akan mengusut kejahatan mereka di masa lampau. Politisi semacam ini, tidak akan menjadikan politik sebagai pengabdian (*politics as vocation*), melainkan untuk mempertahankan diri. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah semua upaya untuk membersihkan proses transisi demokrasi akan berhasil?

Inti demokrasi adalah kedaulatan rakyat. Artinya persoalan apapun yang muncul jika dianggap rakyat sebagai persoalan akan diagendakan oleh negara sebagai masalah. Jatuhnya Suharto dari kursi kekuasaan yang telah dinikmatinya selama 32 tahun, juga disebabkan oleh rakyat. Atas kehendak rakyat, yang dimotori oleh mahasiswa yang memberi tekanan kepada MPR, Suharto, yang disebut-sebut sebagai salah satu pemimpin terkuat di Asia itu pun, akhirnya tumbang. Mengapa rakyat berbondong-bondong. berpartisipasi menumbangkan Suharto? Jawabnya adalah karena terjadinya akumulasi kesadaran kolektif yang menganggap Suharto sebagai musuh bersama yang menyebabkan terjadinya krisis moneter, yang diikuti oleh krisis ekonomi sosial dan politik. Mengapa rakyat sadar berpartisipasi? Jawabannya tentu tak dapat dipisahkan

dari peran pers. Pers telah mendiseminasikan kebobrokan pemerintah Orde Baru yang membuahkan krisis multidimensi. Dalam konteks itu, pers telah mencerdaskan masyarakat.

Tetapi seburuk apapun persoalan sosial yang berkembang, jika tidak dianggap problema oleh masyarakat, maka persoalan itu tidak akan menjadi agenda bangsa, tidak akan menjadi agenda kebijakan pemerintah. Dengan logika ini, maka seluruh keberhasilan upaya untuk mendorong Pemilu agar menghasilkan politisi-politisi kredibel, tidak “busuk”, kompeten dengan agenda-agenda partai yang visioner, dan mempunyai program dan agenda yang benar-benar berpihak kepada kepentingan rakyat, harus mendapat dukungan masyarakat dan aktor demokrasi. Kerja keras kelompok civil society harus menghasilkan tekanan masyarakat luas. Lagi-lagi dukungan pers diperlukan dalam mengkonversi persoalan itu dan sekedar persoalan NGO menjadi persoalan masyarakat banyak. Di sinilah peran pers, sebagai tiang keempat demokrasi, sangat menentukan apakah gerakan “anti politisi busuk”, hasil politician tracking, riset tentang agenda platform partai politik, akan sampai dan menggelinding, menjadi gerakan rakyat seperti pada saat menjatuhkan Suharto dulu?

Maka tak heran sejak abad 18 lalu, seorang hukum, Jeremy Bentham, menyatakan “tanpa publisitas pers tentang kebijakan pemerintahan di sebuah negara demokrasi, maka keburukan akan menjadi permanen. Dengan kontrol pers, pikiran yang jahat tidak akan terjadi terus menerus di pemerintahan. Pers berperan dalam menginformasikan kebaikan dan kejahatan politisi dan pemerintah. bahkan sedemikian pentingnya peran pers, pendekar hukum belanda. Kirk Donker C’urtius (1883),

menjulukinya sebagai “Ratu Bumi” (*de korditgitt der aarde*). Ia berpendapat bahwa pers lebih mampu menerangi akal, pikiran, dan hati manusia, daripada pemerintah.

Pers akan menjadi kekuatan demokrasi yang efektif, sebagaitnana disepakati oleh para ahli di atas, jika pers benar-benar independen dan kuat. Dengan independensi dan kekuatan tersebut, pers akan mampu mengajari masyarakat perbedaan antara politisi “busuk” dan politisi baik, antara politisi yang mengabdikan dengan politisi “tukang”, antara partai visioner yang memiliki platform dan agenda bermutu dengan “abal-abal” Sudahkah pers kita masuk ke dalam kategori pers yang kuat, independen, dan mempunyai peran yang efektif?

Dalam kasus tertentu, sebagian kecil pers kita sudah berfungsi dengan baik. Tetapi sebagian lagi masih memprihatinkan. Terutama media massa elektronik yang bahkan terkesan membodohi masyarakat dengan program-program yang jamak menampilkan hedonism dan mengungkit-ungkit “*khurafat dan takhayul*”. Fenomena ini sepenuhnya tidak bisa disalahkan semata kepada para insan pers, karena media kita lebih terlihat sebagai institusi bisnis ketimbang sebagai pilar demokrasi. Media massa kita tunduk kepada pasar. Kemauan pasar menjadi acuan utama. Rating siaran menjadi buku putih petunjuk program. Jika rakyat suka gosip, takhayul, dan musik Dangdut, media akan menayangkannya. Selain itu, sebagian besar pers kita juga dimiliki oleh para pemain politik. Kondisi ini akan mengakibatkan implementasi etika jurnalisme yang tidak transparan.

Keberhasilan demokrasi kita akan banyak ditentukan oleh peran pers. Kritik pers harus cerdas menyiasati gap idealisme dan pragmatisme. Tetapi kepentingan itu tak selamanya bersifat paradoks. Pemberitaan-pernberitaan yang informatik, mendidik, aktual, dan kreatif, tentu akan diminati masyarakat. Di sinilah visi dan profesionalisme para aktor dan pemilik pers sangat berperan. Profesionalisme terutama dalam manajemen pemberitaan. Dominasi pemberitaan yang bersifat pernyataan dan opini harus diimbangi dengan pemberitaan investigasi. Kekuatan penelusuran dokumen dan pelacakan, dan analisa temuan menjadi tantangan profesionalisme dan ketrampilan tersendiri.

Dalam kaitan ini, peran informasi menjadi sentral. Media yang berkualitas biasanya di dukung atau memanfaatkan pusat-pusat informasi. Dalam pengembangan demokrasi, media massa akan sangat bergantung pada pusat informasi, meskipun media-media tersebut dapat menciptakan pusat informasinya sendiri. Pusat-pusat informasi tidak saja bermanfaat dalam penyusunan sejarah, yang lebih penting, ia akan dapat dijadikan dalih bagi Sebuah Analisa pengambilan sikap dan keputusan.

Dalam kaitan dengan Pemilu, jika pusat informasi bisa menyediakan semua aspek dan pernik-pernik informasi tentang pemilu sejak tahun 1955 hingga sekarang; para pejabat yang terkait dengan penyelenggaraan Pemilu menggunakan sumber informasi tersebut; sumber informasi dapat menyediakan semua informasi tentang politisi yang

baik dan yang “busuk”, yang kompeten dan yang tidak kompeten, yang berdedikasi ataupun yang “berdagang”; media menggunakan informasi tersebut untuk mencerdaskan rakyat; niscaya akselerasi proses transisi demokrasi kita akan semakin terlihat. Mungkin penyediaan logistik, seperti kotak suara dan surat suara, tidak akan serunyam ini. Mungkin akan muncul kekuatan masyarakat yang lebih besar untuk menghadang masuknya politisi “busuk”, politisi “pedagang”, dan politisi yang tidak kompeten ke dalam pemilu. Kata guru Sejarah: “Kita harus belajar dari sejarah”. Memang kita ini bangsa yang rumit. Saking rumitnya, sejarah yang harus belajar dari bangsa Indonesia, bukan bangsa Indonesia yang harus belajar dan sejarah.

4

INDONESIA, KETUA ASEAN DAN PENINGKATAN PERAN INTERNASIONAL

Pada periode kedua pemerintahan Presiden Joko Widodo kali ini, Indonesia akan berperan semakin besar dan berpengaruh di panggung regional dan internasional. Salah satunya, Indonesia akan menjadi ketua ASEAN pada tahun 2023. Pada saat yang sama, Indonesia juga akan menjadi Ketua G20, sebuah forum internasional yang beranggotakan 19 negara ekonomi maju ditambah Uni Eropa.

Keketuaan ini menambah panjang daftar peran Indonesia di arena politik internasional. Mengingat posisi Indonesia saat ini masih menjabat sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB (DK PBB) dan akan menjadi Presiden DK PBB selama satu bulan pada bulan Agustus 2020, serta akan menjadi anggota Dewan HAM PBB pada tahun 2020-2022. Itu sebabnya, Menteri Luar Negeri Indonesia, Retno Marsudi mengatakan dalam lima tahun ke depan, diplomasi Indonesia akan sangat sibuk (Kompas, 12/11/2019)

Peluang dan Tantangan Bagi Indonesia

Menjadi ketua dari organisasi regional serta forum internasional merupakan upaya Indonesia untuk memenuhi amanat Pembukaan UUD 1945 yaitu ikut serta dalam memelihara dan menciptakan perdamaian dunia. Di satu sisi, hal ini akan mengangkat reputasi dan posisi tawar Indonesia. Namun di sisi lain, dituntut kepiawaian dan komitmen Indonesia dalam menjalankan politik luar negeri yang bebas aktif dan kolaboratif namun memberikan manfaat kongkret bagi rakyat Indonesia.

Sebagai anggota DK PBB dan akan menjadi Presiden DK PBB sepanjang bulan Agustus 2020, Indonesia bertanggung jawab untuk menciptakan perdamaian dan keamanan internasional. Sebagai ketua G20, Indonesia harus mampu mengkordinir kebijakan negara-negara anggotanya untuk menciptakan stabilitas dan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan secara global, serta mempromosikan peraturan-peraturan di bidang keuangan untuk mencegah terjadinya krisis finansial.

Sebagai ketua ASEAN, Indonesia akan memimpin sejumlah pertemuan penting dan strategis para kepala negara dan kepala pemerintahan negara-negara ASEAN serta menteri-menteri terkait. Di samping itu, Indonesia harus aktif mempromosikan dan meningkatkan kepentingan serta kesejahteraan ASEAN, memastikan sentralitas dan kesatuan ASEAN serta merespon setiap isu atau situasi kritis yang berkaitan dengan ASEAN. Indonesia juga akan mewakili ASEAN dalam memperkuat dan meningkatkan hubungan

baik dengan negara-negara mitra. Terkait hal ini, Indonesia diharapkan dapat menggalang kekuatan ASEAN untuk tampil sebagai pemain kunci dan menentukan sikap dalam masalah-masalah strategis.

Dari peran-peran di kawasan dan global tersebut, Indonesia diperhadapkan pada peluang sekaligus juga tantangan. Peluang yang ada memberikan sedikitnya dua keuntungan bagi Indonesia jika dapat dimanfaatkan dengan baik. Pertama Indonesia dapat memasukan agenda yang dianggap penting dan strategis oleh Indonesia untuk didiskusikan bersama di tingkat regional dan global, baik itu agenda ekonomi maupun politik-keamanan. Kedua, berbagai forum dan pertemuan yang diselenggarakan di Indonesia akan menggerakkan roda perekonomian masyarakat dan mendorong pertumbuhan ekonomi di dalam negeri.

Di sisi lain, ada dua tantangan yang harus dihadapi oleh Indonesia ketika perannya di kawasan dan internasional menjadi semakin penting. Pertama, Indonesia dituntut untuk dapat mengakomodir kepentingan bersama dan kepentingan negara-negara lain tanpa mengabaikan kepentingan nasionalnya, terutama yang berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi serta perlindungan wilayah dan warga negara Indonesia.

Tantangan ini menjadi berat karena sejumlah negara memiliki kepentingan yang berbeda dan saling bertentangan sehingga menimbulkan ketegangan dan konflik. Konflik Laut Tiongkok Selatan, isu kepemilikan dan uji coba nuklir Korea

Utara, perang dagang antara Amerika Serikat dan Tiongkok, krisis kemanusiaan di Rakhine, konflik Israel-Palestina, dan masalah-masalah perbatasan merupakan beberapa ketegangan yang berkepanjangan sampai saat ini.

Untuk meminimalisir ketegangan yang ada, selain berupaya memajukan kerjasama ekonomi serta konektivitas fisik, institusional dan hubungan antar masyarakat, Indonesia harus mampu membawa negara-negara melihat pada keprihatinan yang menjadi kepentingan bersama. Keprihatinan bersama yang diangkat dalam forum regional dan internasional akan jauh lebih efektif untuk dibahas dibandingkan isu-isu sensitif yang sangat mungkin memicu dan/atau meningkatkan ketegangan yang sudah ada.

Beberapa di antara isu yang dapat dibahas bersama adalah pencemaran dan kerusakan lingkungan secara masif terutama di laut sehingga dibutuhkan pemeliharaan dan pengelolaan laut secara bersama-sama. Tindak kejahatan yang dilakukan oleh aktor-aktor bukan negara seperti pencurian ikan, pembajakan laut, penjualan narkoba dan senjata terlarang, penjualan manusia, terorisme, dan kejahatan siber juga membutuhkan pengaturan dan penanganan bersama dari negara-negara baik di kawasan maupun internasional.

Kerugian sejumlah negara termasuk pemerintah Indonesia yang mencapai triliunan rupiah akibat penangkapan ikan ilegal dan pembajakan di laut penting menjadi agenda dalam forum regional dan internasional. Belum lagi para nelayan di laut sekitar Pulau Bintan yang merugi akibat limbah bahan bakar

kapal yang dibuang ketika kapal-kapal tersebut akan masuk ke perairan Singapura. Akibatnya laut Indonesia tercemar, ekosistem terganggu dan jaring para nelayan rusak.

Kemampuan menyelesaikan keprihatinan dan masalah-masalah bersama ini selain memberikan manfaat yang langsung dan nyata dirasakan oleh masyarakat, juga akan membangun rasa kebersamaan dan saling percaya negara-negara yang pada akhirnya menjadi kunci untuk menyelesaikan masalah-masalah yang lebih sensitif.

Kedua, dengan peranan yang semakin meningkat di mata internasional, terutama di kawasan Asia Tenggara, pemerintah Indonesia dituntut untuk bekerja keras dan karenanya perlu didukung oleh semua pihak di dalam negeri. Sebagai bagian dari upaya diplomasi publik, pemerintah bukan saja harus piawai menjalankan tugas diplomasi ke luar, tetapi juga harus bisa membangun persepsi yang sama dan opini publik di dalam negeri tentang peranan Indonesia di kawasan dan global.

Oleh karena itu, Kementerian Luar Negeri dan lembaga terkait harus memastikan kesiapan masyarakat untuk mendukung pemerintah dalam menjalankan perannya. Dalam hal ini, pemerintah perlu menggandeng para pengusaha, akademisi, lembaga swadaya masyarakat bahkan generasi milenial untuk terlibat dalam *multi-track* dan *digital diplomacy*. Memanfaatkan media sosial dan kemasan produk-produk yang digunakan oleh masyarakat sebagai sarana edukasi dan kampanye tentang keketuaan Indonesia di ASEAN dan G20,

seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Thailand sebelumnya, perlu segera dimulai. Hal tersebut akan membangun kesadaran masyarakat bukan saja tentang citra positif di mata internasional tetapi juga arah politik luar negeri yang jelas, nyata dan dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia.

5

POLITIK INTERNASIONAL DAN KEKUATAN NASIONAL

“*Si vis pacem para bellum*,” diucapkan oleh salah satu calon presiden dalam Debat Pilpres 2019 putaran keempat pada hari Sabtu (30/3) lalu. Ini adalah adagium klasik dalam bahasa Latin yang ditulis oleh Vegetius dalam karyanya *Epitoma Rei Militaris* pada abad ke-4. Ungkapan ini menggambarkan konsep pertahanan yang banyak diadopsi oleh negara-negara di dunia hingga saat ini. “Jika ingin damai, bersiap-siaplah untuk perang,” demikian arti dari ungkapan tersebut.

Sebuah paradox yang kemudian mendorong negara-negara di dunia untuk memperkuat sistem pertahanan dan kekuatan militer mereka. Prinsip ini dipertahankan oleh sejumlah negara di dunia karena para pengamat hubungan internasional masih percaya bahwa sistem internasional bersifat anarki dan karena itu negara-negara dituntut untuk dapat mempertahankan dirinya sendiri. (Rochester, 2010)

Dari situlah kemudian muncul anggapan bahwa untuk menjaga keamanan dan kedaulatan, suatu negara harus meningkatkan kekuatan militernya. Namun sejalan dengan perubahan dalam politik internasional dan pergeseran persepsi ancaman dalam keamanan nasional dan internasional, menjadi pertanyaan apakah prinsip ini masih relevan dan bagaimana sebaiknya para pemimpin negara melihat kondisi politik dan keamanan internasional saat ini.

Implementasi “*Si Vis Pacem Para Bellum*”

Menurut lembaga kajian internasional yang khusus meneliti tentang pembelian senjata, anggaran militer negara-negara serta keamanan internasional, *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) dalam laporannya yang diterbitkan pada bulan Oktober 2018 lalu, Amerika Serikat, Rusia, Perancis, Jerman dan Tiongkok menjadi lima negara pengeksport senjata terbesar di dunia.

Menariknya, negara-negara tersebut bukan hanya menjual senjata ke luar negaranya, mereka juga menjadi negara dengan anggaran belanja militer terbesar di dunia. Sampai tahun 2017, khusus untuk kawasan Asia Pasifik, Tiongkok menjadi negara dengan pengeluaran terbesar kedua setelah Amerika Serikat (AS), diikuti oleh India, Jepang, Korea Selatan dan Australia.

Keadaan ini bisa dipahami mengingat negara-negara tersebut dalam satu dekade terakhir melakukan peningkatan kekuatan angkatan laut mereka secara signifikan dalam mengamankan wilayah laut yang berada di sekitar kawasan

Samudera Hindia, Laut Tiongkok Selatan dan Samudera Pasifik. Perhatian terhadap laut menguat karena menurut Geoffrey Till (2009) laut menjadi simbol globalisasi. Laut menjadi sarana penting untuk jalur transportasi dan perdagangan di seluruh dunia serta menjadi sumber kehidupan dengan berbagai kekayaan alam yang ada di dalamnya. Dengan demikian, bagi beberapa negara seperti AS, Tiongkok, Jepang dan sejumlah negara ASEAN yang memiliki konflik perbatasan di laut, peningkatan kekuatan angkatan laut menjadi sebuah keharusan.

Selain itu, alasan memodernisasi persenjataan yang dianggap telah usang dan keinginan untuk mengamankan wilayah serta kekayaan alam yang ada di dalamnya kerap digunakan dalam upaya peningkatan kekuatan militer. Hal ini tertulis dalam Buku Putih Pertahanan sejumlah negara, termasuk Indonesia.

Politik dan Keamanan Internasional

Tidak ada satupun negara dapat menghalangi negara lainnya dalam upaya mereka meningkatkan pertahanan dan keamanan untuk melindungi dirinya sendiri. Hal ini disebabkan karena setiap negara memiliki persepsi ancaman masing-masing dan karenanya harus membangun sistem pertahanan keamanannya sendiri. Sebagaimana disebutkan oleh kedua capres dalam Debat Pilpres putaran keempat, kekuatan pertahanan keamanan ini diperlukan untuk menjaga kedaulatan negara sekaligus menjamin rasa aman penduduknya.

Namun, peningkatan kekuatan militer suatu negara akan selalu memunculkan rasa khawatir dan persepsi terancam dari negara-negara di sekitarnya. Akibatnya, mereka akan melakukan hal yang sama dan mendorong terjadinya perlombaan senjata. Ujung-ujungnya akan menimbulkan dilema keamanan serta berakhir pada ketegangan di antara negara-negara tersebut. (Rousseau, 2007) Hal itu terjadi pada Jepang ketika melihat Tiongkok meningkatkan kekuatan militernya secara signifikan dalam menangani kasus Laut Tiongkok Timur, serta beberapa negara anggota ASEAN yang juga harus berhadapan dengan agresifitas Tiongkok dalam klaim Laut Tiongkok Selatan.

Perasaan terancam suatu negara juga bisa disebabkan oleh adanya pengembangan dan uji coba senjata nuklir yang dilakukan oleh negara lain di kawasan. Uji coba Misil Balistik Antar Benua oleh Korea Utara yang mampu menempuh jarak hingga 6500 km menjadi ancaman yang menakutkan bahkan bagi Amerika Serikat. Asumsinya, rasa terancam yang berujung pada ketegangan dan konflik yang terjadi pada negara-negara di sebuah kawasan, pada akhirnya hanya akan merugikan negara-negara itu sendiri. Itu sebabnya tugas para pemimpin negara adalah memastikan terjaganya keamanan bukan saja untuk wilayah negaranya tetapi juga rasa aman penduduknya dan stabilitas di kawasan serta internasional yang menjadi prasyarat bagi pertumbuhan ekonomi.

Dampaknya bagi Indonesia

Meningkatnya ketegangan di kawasan Asia Pasifik akibat perlombaan senjata dan uji coba nuklir serta menghadapi

perang asimetris melawan ancaman terorisme, pembajakan di laut, pencurian sumber daya alam Indonesia, perdagangan senjata, narkoba serta perempuan dan anak secara ilegal menjadi pertimbangan yang harus diperhatikan oleh siapapun pemimpin Indonesia nantinya.

Sebagai negara besar di kawasan Asia Tenggara, Indonesia memiliki pengaruh besar dalam menciptakan stabilitas, keamanan dan perdamaian di kawasan ini sekaligus juga di tingkat internasional. Indonesia dipercaya untuk membantu proses penyelesaian kasus Rohingya di Myanmar dan baru saja menjalani tugasnya menjadi anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB. Meningkatkan kekuatan militer dengan tujuan perang tanpa memperhatikan kondisi tersebut di atas, hanya akan menimbulkan masalah baru.

Letak geografis yang sangat strategis, kekayaan alam yang melimpah, jumlah penduduk yang besar disertai dengan kemampuan diplomasi dan *branding* sebagai negara dengan penduduk Islam moderat terbesar dapat menjadi kekuatan nasional yang mengimbangi kemampuan militer negara Indonesia. Kekuatan lain yang tidak kalah pentingnya adalah pemimpin yang memiliki visi dan didukung oleh seluruh komponen bangsa.

Hal lain yang juga perlu diperhatikan adalah bahwa ancaman keamanan hari ini bukan hanya dari kekuatan militer negara lain. Seperti yang disebutkan oleh Daron Acemoglu & James A. Robinson (2012), sebuah negara bisa gagal karena

lemahnya institusi politik dan ekonomi yang tidak mampu menggerakkan dan mengkomodasi partisipasi warganya secara inklusif dan merata.

Selain itu, ancaman nuklir, bencana alam, perubahan iklim secara ekstrim, masalah asap, degradasi lingkungan, kekurangan air bersih, gagal panen dan penyakit dapat menimbulkan korban yang sama besarnya dengan perang. Untuk mengatasi hal ini, suatu negara tidak bisa berdiri sendiri. Dibutuhkan kerjasama dengan negara-negara lain dalam mencari solusi bersama seperti yang dicatat oleh Harari (2018) dan Mahbubani (2014) dalam menghadapi ancaman terkini.

Oleh karena itu, Indonesia membutuhkan pemimpin yang visioner dan mampu bertindak secara seimbang. Pemimpin yang mampu memastikan keamanan wilayah dan penduduknya dengan tetap menjaga stabilitas kawasan dan internasional, serta memiliki kemampuan berdiplomasi yang cakap dalam mengembangkan kerjasama global untuk menyelesaikan sejumlah permasalahan internasional.



BAB III

DISAIN KEBIJAKAN DAN KELEMBAGAAN SEKTOR PERTAHANAN DAN KEAMANAN



1

REFORMASI SEKTOR KEAMANAN DI INDONESIA: BEBERAPA PENCAPAIAN DAN KENDALA

Reformasi Sektor Keamanan (RSK) merupakan komponen utama dari prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang demokratik karena reformasi SSR merupakan transformasi seluruh organisasi yang mempunyai otoritas untuk menggunakan atau mengarahkan penggunaan kekerasan fisik atau ancaman penggunaan kekerasan fisik agar mampu memberikan perlindungan kepada rakyat sebagai tujuan utama dalam demokrasi. Selain itu, SSR juga mencakup transformasi tanggung jawab institusi sipil agar menjalankan fungsinya dalam perumusan dan pengawasan kebijakan.

Jika konsep keamanan dilihat dari perspektif keamanan manusia (*Human Security*), maka cakupan reformasi sektor ini sangatlah luas karena konsep ini tidak hanya mencakup keamanan nasional, atau keamanan teritorial. Lebih dari itu konsep ini mempunyai concern pada keberlangsungan

manusia (human survivability). Jika cakupan ini yang menjadi acuan, maka pembahasan RSK dalam perspektif yang lebih luas mencakup juga Departemen Luar Negeri, Departemen Hukum dan Perundang-Undangan yang membawahi Direktorat Imigrasi, Departemen Pertahanan, Kejaksaan, parlemen, Badan Intelijen (BAIS dan BIN), TNI, dan Polri. Sejalan dengan kerangka negara demokratik, RSK juga mencakup peran-peran komunitas sipil dalam memberikan perumusan dan pengawasan kebijakan, termasuk partai politik, dan CSO.

Dalam implementasinya, sistematika pembahasan *human security* di luar konsep *conventional security* sudah dilakukan oleh sektor-sektor lain, seperti sektor pangan, sektor kebijakan luar negeri, sektor penegakan hukum, dan seterusnya. Oleh karena itu, pembahasan *security sector* dalam tulisan ini memfokuskan kepada institusi-institusi yang mempunyai kaitan dan tanggung jawab dalam kebijakan keamanan dalam kerangka negara demokratik seperti TNI, Polri, lembaga intelijen, Departemen Pertahanan, lembaga kepresidenan, parlemen, dan CSO. Jadi pembahasan RSK yang condong kepada konsep keamanan dalam pengertian yang “sempit” dimaksudkan untuk mentransformasikan institusi-institusi penanggung jawab dan pelaksana keamanan profesional yang tunduk kepada prinsip demokrasi sehingga mereka dapat menjalankan perannya dalam memegang mandat untuk menggunakan kekerasan fisik secara efektif, *legitimate*, dan bertanggung jawab dalam memberikan jaminan keamanan kepada warga negaranya.

Dengan melihat cakupan tersebut, maka parameter keberhasilan sektor keamanan mencakup empat komponen. Tertatanya perundang-undangan sebagai dasar hukum kebijakan keamanan di bawahnya, terbangunnya pengembangan kebijakan (dalam perencanaan dan implementasi) termasuk di dalamnya soal kebijakan manajemen anggaran dalam konteks Indonesia juga mencakup praktek-prektek bisnis militer, terwujudnya profesionalisme seluruh institusi penyelenggara dan pengawas atau kontrol sipil terhadap kebijakan keamanan (TNI, Dephan, Polri, institusi intelijen, parlemen, CSO). Tulisan ini akan menfokuskan kepada Reformasi Sektor Keamanan dalam cakupan di atas. Dalam pembahasannya, pertama-tama akan melihat capaian-capaian yang telah dilakukan kemudian melihat persoalan yang tersisa dan diakhiri dengan rekomendasi untuk melanjutkan langkah-langkah RSK ke depan.

Reformasi Militer

Catatan awal yang disampaikan di sini dalam capaian RSK di Indonesia, sebenarnya terkait dengan suatu konsep yang mereka sebut sebagai “paradigma baru”. Kalangan luar menyebutnya sebagai reformasi internal terutama yang berkaitan dengan posisi politik TNI yang pada rezim sebelumnya sangat istimewa. Akan tetapi, dalam paradigma baru itupun sesungguhnya masih mencerminkan keengganan TNI untuk menerima prinsip civilian supremacy karena dalam konsep ini, TNI masih ingin mempengaruhi kebijakan politik, walaupun tidak menduduki dan tidak langsung memberi pengaruh. Selain itu, militer menginginkan konsep

kemitraan dengan kalangan komponen bangsa lain, untuk tidak dikatakan sebagai kesetaraan. Dengan kata lain, pada akhir pemerintahan Suharto hingga kini, TNI masih memiliki keinginan yang kuat untuk tnenjadi *political army* bukan *professional army*.

Sebenarnya, di awal reformasi, meski nampak agak setengah hati, TNI sendiri telah berhasil merumuskan tahapan-tahapan reformasi internal yang diwujudkan dengan perubahan doktrin. Mereka meletakkan reformasi internal ke dalam tiga tahap. Tulisan ini tidak akan mengelaborasi ketiganya. Tetapi ada 3 catatan penting yang dapat dikemukakan berkaitan dengan posisi politik, pemisahan TNI dan aktivitas bisnis TNI. Terkait dengan posisi politik, TNI telah mundur sebagai salah satu faksi di DPR. Keluarnya TNI dari posisi ini kemudian diikuti dengan dilikuidasinya institusi sosial politik dalam TNI, jaminan akan netralitasnya dalam pemilu, serta berpisahnya TNI secara institusional dengan patron politiknya, Golkar. Catatan kedua dalam reformasi internal adalah terjadinya pernisahan antara TNI dan Polri dimana TNI lebih difokuskan untuk menghadapi ancaman dari luar sementara Polri menangani ancaman dalam negeri. Sedangkan catatan ketiga herkaitan dengan keinginan untuk membuka badan usaha yang bemaung di bawah Yayasan TNI. UU No. 34 misal 76 kemudian secara jelas mengamanatkan untuk memindahkan bisnis TNI kepada pemerintah dalam 5 tahun.

Tumpukan Persoalan yang Tersisa dalam Reformasi TNI

Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia, pada umumnya, dan reformasi militer khususnya, sering digambarkan dalam kata singkat “telah melakukan banyak hal tetapi baru mencapai sedikit”. Dengan ungkapan lain, reformasi militer masih menyisakan tumpukan persoalan yang sifatnya sangat strategis hingga teknis manajerial. Problem-problem yang sifatnya mendasar dan strategis mencakup persoalan *mindset*, *grand strategi*, dan legislasi. Sedangkan persoalan-persoalan lain berkaitan dengan manajemen anggaran, termasuk bisnis militer.

Problem *Mindset*

Hingga kini, belum ada kemajuan yang mendasar dalam perubahan *mindset* dari tentara yang pretorian menjadi tentara yang profesional. Reposisi peran militer dalam politik masih setengah hati. Walaupun secara institusional mereka telah menarik diri dari parlemen dan melikuidasi lembaga sosial politiknya, militer belum bersedia mengurangi pengaruh politiknya; tidak terbatas pada politik pertahanan. Mereka mempunyai argumen historis legal, mesianistik dan memiliki pengaruh individual seperti Suharto. *Mindset* militer masih didominasi oleh obsesi disintegrasi yang berlebihan. Obsesi ini kemudian dimaterialisasikan dalam sebuah doktrin sebagai bayangkara negara. Doktrin ini ditafsirkan secara tidak terbatas, misalnya dari ancaman luar. Militer menganut dogma yang mengharuskan mereka berperan dalam situasi

perang maupun damai. Dengan *mindset* demikian, nilai-nilai demokrasi yang menempatkan militer di bawah kontrol sipil masih sangat jauh.

Tinjauan dan Buku Putih Pertahanan: Strategi Besar

Dari persoalan *mindset* tersebut lahir konsep pendekatan yang masih bertumpu kepada pendekatan keamanan (*security approach*) dengan backdrop obsesi disintegrasi. Keamanan masih dilihat sebagai konsep nasional dan teritorial security, bukan human security. Implikasinya, pilihan kebijakan keamanan tidak sejalan dengan konsepsi pembangunan. Dengan kata lain, reformasi keamanan didasarkan kepada sebuah grand strategi, blue print, dan road map yang jelas. Dengan tidak adanya cetak biru pertahanan, arah kebijakan pertahanan di Indonesia tidak jelas, dan reformasi yang terjadi tampak tambal sulam.

Memang, Indonesia telah memiliki Buku Putih Pertahanan (White Paper) sebagai satu-satunya acuan konsep yang memayungi kebijakan pertahanan. Buku yang diberi judul “Mempertahankan Tanah Air Abad 21” itu secara substantif memang telah menggambarkan posisi Indonesia dari berbagai kemungkinan ancaman. Selain itu, buku ini juga menunjukkan persepsi Indonesia dalam menghadapi pelbagai ancaman dari luar. Sayangnya buku ini sebetulnya belum menunjukkan sebuah konsep pertahanan yang komprehensif. Setidaknya terdapat empat kelemahan utama dalam buku putih itu.

Pertama, tidak memuat analisis geostrategis, yaitu kondisi mutakhir dinamika negara adidaya dan dinamika kekuatan regional sebagai dasar menentukan ancaman eksternal. Kedua, buku itu juga tidak memuat lini diplomasi sebagai variabel dalam kerjasama internasional. Ketiga, terlalu berorientasi ke dalam, dan tidak menyinggung upaya diplomasi preventif. Keempat, buku ini tidak memuat persepsi ancaman yang mungkin ditimbulkan dari posisi silang. Kelima, buku ini tidak menggambarkan sebuah analisa ancaman yang komprehensif karena hanya bertumpu kepada analisis pertahanan darat. Padahal jika dilihat kenyataannya, Indonesia merupakan negara kepulauan yang besar, analisis pertahanannya harus bertumpu kepada kekuatan laut. Maka tak heran jika terjadi konflik kepulauan Ambalat dengan Malaysia, di mana Malaysia merendahkan Angkatan Laut Indonesia yang peralatannya sudah sangat out of date. Dengan kata lain, saat ini Indonesia belum dapat menggalakan konsep komando teritorial. Kelemahan-kelemahan tersebut disebabkan belum sinkronnya hubungan antara Mabes TNI dan Departemen Pertahanan (lemahnya Dephan).

Legislasi

Persoalan strategis yang tak kalah seriusnya adalah mengenai kurangnya landasan hukum sebagai dasar bagi lajunya RSK. Indonesia memerlukan setidaknya 19 UU baru sebagai dasar kebijakan RSK. Saat ini, Indonesia hanya mempunyai 3-4 UU yang terkait dengan keamanan: yaitu UU Pertahanan Negara, UU TNI, dan UU Polri. Dengan demikian Indonesia setidaknya masih memerlukan 16 UU lagi. Keenam belas UU itu 'antara

lain menyangkut kebijakan pertahanan nasional, regulasi tentang prajurit, UU tentang prosedur pertahanan, dan UU tentang pengerahan TNI. Selain sedikitnya jumlah UU, persoalan lain dalam legislasi berkaitan dengan interpretasi terhadap UUD 45 yang memberikan landasan bagi TNI untuk terlibat dalam perumusan kebijakan pertahanan dan non-pertahanan. UU No. 34/2004 tentang TNI juga belum memberikan jaminan peran dan fungsi TNI yang tetap dalam berdemokrasi serta masih lemah dalam kontrol sipil atas militer, misalnya dalam menempatkan Mabes TNI di bawah Dephan.

Manajemen dan Bisnis TNI

Ketiadaan cetak biru, *grand strand strategy* pertahanan, dan buruknya buku putih pertahanan, telah menjadikan seluruh usaha reformasi TNI salah arah. Inti persoalan reformasi manajemen TNI sebenarnya ada di sini. Ketiadaan *grand strategy* dan *blue print*, membuat perencanaan kebijakan salah kaprah. Persoalan ini bisa kita alami dalam hal belanja pertahanan. Anggaran pertahanan Indonesia yang sangat kecil tidak digunakan secara efisien dan efektif. 64% dari anggaran TNI digunakan untuk anggaran rutin, termasuk biaya gaji personil militer yang jumlahnya 350 ribu orang, sedangkan 34,8 % untuk anggaran modernisasi peralatan termasuk pemeliharaan. Saat ini anggaran TNI Rp 21 triliun. Jumlah ini di luar kredit ekspor. Beberapa sumber menyebutkan bahwa jumlah anggaran ini hanya menutupi sekitar 25%-30% dari kebutuhan anggaran. Banyak spekulasi diseputar 70% anggaran yang seharusnya dipenuhi. Ada yang mengatakan memang pemerintah tidak bisa menutup anggaran itu, Sumber

lain mengatakan bahwa bisnis militer ikut menyumbang kekurangan ini. Beberapa operasi militer seperti di Aceh Papua dan Ambalat, disebut-sebut ditutup dulu oleh anggaran yang tak jelas sumbernya. Saya membayangkan, jika 250 ribu tentara Angkatan Darat bisa dikurangi, Komando teritorial dapat dirampingkan. Jadi anggaran pertahanan yang minim ini dapat disalurkan untuk membeli peralatan persenjataan untuk kepentingan *sea power* dan *air power* yang memang diperlukan untuk memproteksi negara kepulauan yang besar seperti Indonesia.

Mengenai bisnis TNI, reformasi doktrin “paradigma baru” telah menyebutkan bahwa TNI akan membuka unit-unit usahanya di bawah yayasan. Pasal 76 UU No. 34/2004 TNI juga menyebutkan bahwa dalam 5 tahun TNI harus menyerahkan unit usaha kepada pemerintah. Presiden harus menerbitkan kepres untuk mengatur peralihan tersebut meski panglima meyakinkan bahwa peralihan bisnis TNI ini akan selesai dalam 2 tahun. Faktanya sampai saat ini, pemerintah belum mengeluarkan kepres tentang pengalihan bisnis itu. Beberapa catatan penting dari pasal 76 UU 34 adalah bahwa pasal tersebut hanya menyinggung usaha—usaha yang secara resmi dikelola oleh institusi militer. Pasal tersebut sama sekali tidak menyinggung praktek-praktek bisnis non-institusional yang melibatkan individu militer, seperti dalam komersialisasi jasa keamanan dan pemberian perlindungan terhadap praktek-praktek bisnis abu-abu yang diindikasikan sebagai melanggar hukum. Selain itu, beberapa sumber menyebutkan adanya dugaan bahwa saat ini sudah berlangsung pengalihan aset-aset bisnis TNI kepada mitra-mitra swastanya tanpa

sepengetahuan pemerintah. Praktek semacam ini, jika benar, harus segera dihentikan. Proses pengalihan aset harus menunggu terbitnya keputusan presiden.

Kontrol dan Pengawasan Sipil

Banyaknya persoalan yang tersisa dalam RSK pada umumnya tidak hanya disebabkan oleh faktor internal dari militer sendiri. Lemahnya komunitas sipil merupakan faktor kunci dalam keberhasilan reformasi sektor ini. Bahkan Menteri Pertahanan dan juga kalangan elit militer berpendapat bahwa kunci keberhasilan reformasi ini terletak ditangan politisi sipil. Beberapa catatan yang dapat diangkat dari lemahnya institusi sipil adalah pertama, terfragmentasinya kekuatan politik sipil yang masing-masing mengandalkan dukungan politik personil militer. Kesimpulan ini dapat dilihat dari banyaknya para purnawiran TN1 yang secara sistematis masuk ke dalam partai politik dan menduduki posisi-posisi kunci. Keterlibatan para perwira TNI ini bukan sesuatu yang melanggar UU. Persoalannya, isu-isu yang berkaitan dengan reformasi militer para perwira TNI yang berada di berbagai partai politik, itu masih akan menyuarakan pemikiran yang menggambarkan mindset yang konservatif. Fakta lain adalah lamba.nnya proses legislasi dalam bidang pertahanan yang hanya meloloskan tiga UU juga dapat mendukung faktor ini. Kedua, minimnya pengetahuan kalangan sipil akan isu-isu strategis maupun praktis dalam pertahanan, misalnya dalam kaitan dengan konsep strategis hingga persoalan-persoalan kontrol anggaran. Kalangan yang masih secara vokal menyuarakan gagasan RSK, umumnya berasal dari kalangan CSO,

Observasi saya, peran CSO ini masih terbatas pada kalangan akademisi, para penggiat HAM dan perdamaian, dan media. Peran mereka masih terbatas pada kelompok kepentingan yang jumlahnya sangat terbatas terutama jika dibandingkan dengan banyaknya persoalan yang harus dihadapi dalam reformasi sektor ini. Dengan kondisi yang ada, kontrol sipil atas reformasi sektor ini masih sangat jauh dari ideal.

Intelijen

Reformasi baru sedikit memberikan pengaruh kepada transformasi komunitas intelijen. Jika harus ditunjuk, maka perubahan yang terjadi baru terbatas kepada perubahan nama-nama yang digunakan dalam institusi intelijen. Pada masa Suharto, lembaga intelijen dikordinasikan oleh BAKIN yang di dalamnya terdapat intelijen kepolisian, intelijen militer, dan intelijen sektoral. Dengan dipimpin oleh seorang jenderal militer, badan ini mengandalkan sumber referensi utamanya kepada temuan-temuan intelijen militer yang struktur organisasinya menempel kepada struktur teritorial dan pasukan-pasukan khusus.

Reformasi baru merubah nama BAKIN menjadi BIN dan mengembalikan intelijen militer BAIS (BIA) kepada organisasi ABRI. Reformasi intelijen belum merubah watak intelijen dari pembela penguasa menjadi pembela rakyat. Beberapa kasus terlibatnya institusi intelijen dalam pembuatan uang palsu dan terbunuhnya aktivis HAM, Munir, yang juga terjadi di masa reformasi, menunjukkan bahwa institusi intelijen masih sarat dengan kepentingan politik dan ekonomi. Intelijen belum

berfungsi sebagai mata dan telinga yang memberikan analisis informasi yang diperlukan dalam pengambilan keputusan.

Beberapa kejadian teror dan meletusnya konflik di berbagai wilayah menunjukkan bahwa dunia intelijen masih jauh dari parameter profesional. Persoalan utamanya adalah bahwa saat ini belum ada UU yang menjadi landasan hukum operasi intelijen. Aktivitas intelijen yang ada sekarang hanya didasarkan kepada suatu Perpu yang jelas sangat lemah. Belum adanya UU ini menyebabkan munculnya berbagai persoalan yang berkaitan dengan koordinasi, pengawasan politik, maupun pengawasan anggaran. Walaupun telah terjadi perubahan nama, pejabat-pejabat intelijen masih didominasi oleh unsur TNI AD. Kelompok CSO yang mengajukan Draft Rancangan UU Intelijen yang tunduk pada prinsip-prinsip HAM dan demokrasi, diduga akan kalah dengan Draft yang diajukan oleh pemerintah yang sarat dengan warna politik dan tidak berpihak kepada HAM. Dalam salah satu pasalnya, rancangan UU itu masih memberikan peluang kepada intelijen untuk melakukan penangkapan.

Yang lebih menyedihkan pada saat ini adalah dengan maraknya upaya perang melawan terorisme. Operasi-operasi intelijen untuk penangkalan terorisme telah mereaktivasi kembali intelijen-intelijen dalam struktur teritorial untuk terlibat dalam perang melawan terorisme. Panglima TNI yang didukung oleh presiden, membentuk desk-desk counter teror yang melekat di setiap struktur teritorial. Kebijakan ini dikhawatirkan akan menimbulkan berbagai persoalan. Pertama, terkait dengan koordinasi intelijen kepolisian. Walaupun kalangan internal polisi juga mempunyai persoalan

dalam hal kordinasi antara Detasemen Khusus 88 dengan kepolisian daerah, kepolisian di daerah sering tidak diajak berkordinasi, bahkan tidak diberitahu tentang operasi yang dilakukan di daerahnya. Kacaunya koordinasi dalam perang melawan teror ini dikhawatirkan tidak akan secara efektif menghentikan ancaman terorisme di Indonesia. Persoalan kedua terkait dengan ancaman terhadap kebebasan sipil yang dijamin dalam demokrasi dan HAM. Penangkapan-penangkapan yang dilakukan kepolisian sering tidak sesuai dengan standar HAM.

Tampaknya kalangan CSO juga harus tetap mengawal proses UU Intelijen, Kebebasan Memperoleh Informasi, dan UU Terorisme karena Eksekutif dan Legislatif tampaknya akan memprioritaskan lolosnya UU Kerahasiaan Negara dan UU Anti-Terrorisme. Jika draft ini benar-benar akan diprioritaskan untuk lolos, maka UU Kebebasan Informasi dan UU Intelijen akan dirujukkan kepada UU Kerahasiaan Negara.

Kepolisian

Pada masa pemerintahan Suharto, Polri menjadi bagian dari struktur TNI. Polri sering disebut sebagai angkatan keempat. Seluruh struktur organisasi, kepangkatan, bahkan perilaku, sama dengan struktur TNI, walaupun fungsi dan tugasnya berbeda. Institusi Polri sering disebut sebagai “adik” dari TNI Angkatan Darat. Kebijakan-kebijakan Polri senantiasa tunduk dan mengikuti kebijakan militer yang didominasi TNI AD. Pada tahun-tahun awal reformasi, kalangan Polri dan kelompok pro-demokrasi merasa senang dengan keluarnya TAP MPR No. VI dan No. VII /1999. Kedua TAP MPR itu mengeluarkan Polri

dari struktur TNI. Sementara TNI mempunyai fokus kepada pertahanan luar, operasi kemanusiaan Military Operation Other than War, Polri bertanggung jawab terhadap keamanan dalam negeri, menjaga ketertiban, dan penegakkan hukum. TAP MPR ini kemudian diikuti dengan keluarnya UU No. 3/ Tahun tentang kepolisian negara.

UU ini baru meneguhkan posisi struktural Polri yang terpisah dari militer. Sebagaimana yang terjadi dalam internal militer, kalangan internal Polri kemudian juga menindaklanjuti dengan suatu konsep yang mereka sebut sebagai “Paradigma Baru Polri”. Dalam paradigma ini, Polri merumuskan suatu konsep perubahan yang mereka sistematisasikan dalam perubahan struktural, perubahan kultural, dan perubahan instrumental. Dalam perubahan struktural, Polri melakukan peninjauan terhadap struktur organisasi pada tingkat Mabes, struktur organisasi Polda, dan perubahan nama kepangkatan. Sementara upaya yang dilakukan dalam perubahan kultural mencakup keinginan untuk keluar dari bayang-bayang militer. Beberapa pelatihan tentang HAM untuk Brimob, peninjauan terhadap kurikulum dan upaya untuk merangsang partisipasi masyarakat melalui program-program *Community Policing* juga sudah berjalan di berbagai daerah. Dalam perubahan instrumental, Polri juga sedang mengkaji konsep manajemen keuangan agar sesuai dengan standar manajemen publik yang profesional.

Akan tetapi, capaian-capaian yang telah dilakukan dalam reformasi kepolisian ini masih jauh dari cita-cita tercapainya polisi sipil yang profesional. Reformasi Polri belum meyakinkan masyarakat bahwa institusi ini akan memberikan perlindungan

keamanan, pengayoman, dan menjadi penegak hukum yang adil, transparan, dan akuntabel. Bahkan beberapa pengamat berpendapat bahwa reformasi di dalam tubuh militer jauh lebih baik dari reformasi dalam kepolisian.

Inti persoalannya tidak jauh berbeda dari reformasi militer. Reformasi dalam kepolisian belum menunjukkan arah yang jelas kepada cita-cita polisi sipil yang profesional sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Reformasi kepolisian belum menjamin sebuah institusi sipil yang sejalan prinsip *checks and ballances*, akuntabel, dan profesional. Beberapa persoalan antara lain struktur organisasi masih mencerminkan corak militeristik dan sentralistik ketimbang semangat polisi sipil yang hendak diwujudkan. Bahkan secara terang-terangan pula, Polri menjiplak struktur dan fungsi TNI di masa lalu. Struktur yang militeristik itu menyebabkan perilaku polisi masih menyerupai perilaku militer. Pendekatan kekerasan dan senjata masih menjadi prioritas daripada pendekatan perilaku. Maka tak heran kalau polisi masih menjadi aktor yang melakukan pelanggaran HAM. Catatan KontraS misalnya sejak Januari hingga Juni 2000, terjadi 149 kasus pelanggaran HAM yang dilakukan oleh polisi.

Kedua, kedudukan Polri di bawah presiden dan pengangkatan Kapolri lewat persetujuan parlemen, memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kekuatan Polri, dan politisasi Polri, baik dilakukan oleh Eksekutif seperti pada kasus pengangkatan Andi Chaeruddin, menggantikan S. Bimantoro pada masa Presiden Abdurrahman Wahid, atau juga pemanfaatan kekuatan Polri sebagai aktor kekerasan yang monopolitis dan otonom, dan kasus VCD yang

menggambarkan salah satu institusi Polri memihak kepada Presiden Megawati dalam Pilpres 2004. Posisi struktural semacam ini juga menunjukkan lemahnya pengawasan terhadap institusi Polri yang mempunyai rentang tugas yang begitu luas. Institusi Polri layaknya sebagai “*superbody with minimum oversight*”. Dalam UU itu juga disebutkan tentang pembentukan sebuah komisi yang akan mengawasi polisi. Tetapi Kepres tentang komisi ini tidak menyebutkan wewenang komisi untuk melakukan pengawasan. Kepres itu hanya menempatkan wewenang komisi terbatas sebagai lembaga konsultatif dan lembaga penelitian. Komisi ini tidak mempunyai wewenang melakukan penyelidikan apalagi penangkapan.

Sudah pasti dengan kekuasaan yang begitu luas dan minimnya pengawasan, persoalan transparansi dan akuntabilitas masih menjadi problema mendasar dalam institusi kepolisian. Sama halnya dengan kurangnya transparansi dan akuntabilitas dapat dilihat pada kasus anggaran Polri, yang bila dikalkulasi hanya dapat memenuhi kurang dari 30% kebutuhan. Namun pada kenyataannya, justru banyak dana operasional dari Polri berasal dari sumber yang tidak jelas. Mereka menyebutnya sebagai “Partisipasi Masyarakat atau Partisipasi Teman”. Kalangan luar meyakini bahwa operasional Polri juga di-back up dengan pungutan-pungutan bisnis ilegal, seperti perjudian, prostitusi, penyelundupan atau jual beli Narkoba. Semua pendapatan dari off-budget ini sudah barang tentu tidak transparan dan sarat dengan korupsi. Sebuah studi menyebutkan bahwa korupsi di Polri layaknya kanker pada stadium empat yang menjalar dari polisi tingkat bawah hingga

dan terutama polisi tingkat tinggi. Kasus lima belas Pati yang mempunyai rekening yang tidak wajar merupakan gunung es korupsi kepolisian yang belum tertangani.

Ketiga, tidak diaturnya secara spesifik tentang tataran tugas, wewenang, dan tanggung jawab Polri dalam masyarakat demokratis, justru sebaliknya mencerminkan hegemoni Polri dalam segala aspek kehidupan. Keempat, posisi Polri yang sentralistik sebagai polisi nasional juga problematik terutama jika dicocokkan dengan UU Otonomi Daerah. Dalam UU OTDA ini kepala daerah dipilih secara langsung. Karenanya ia mempunyai tanggung jawab dalam ‘menjamin terciptanya keamanan dan ketertiban. Persoalannya muncul karena kepala daerah tidak mempunyai otoritas langsung kepada polisi di daerah yang masih bertanggung jawab langsung kepada kapolri. Kelima, UU Polri yang ada juga tidak merinci mekanisme kordinasi antara institusi-institusi kepolisian lain di daerah, seperti Satpol PP dan institusi pemolisian sektoral lainnya, seperti polisi kehutanan, imigrasi, dan pabean. Di lain pihak, seluruh wewenang penegakan hukum dan pengajuan ke pengadilan berada di tangan polisi. Maka tak heran potensi konflik antara aparat kewananan dengan polisi, termasuk konflik dengan militer.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Satu kata yang mungkin dapat merangkum gambaran RSK di Indonesia “*still long way to go*”. Lorong panjang masih harus dilalui untuk bisa sampai pada cita-cita reformasi sektor keamanan dalam kontrol demokratik. Masih harus dilakukan upaya-upaya gigih untuk mendorong proses ini terus berjalan.

Dalam perspektif CSO, hal ini harus dilakukan dengan dua lapis pendekatan. Pendekatan pertama adalah meyakinkan aktor-aktor internal pengambil kebijakan yang terdiri dari TNI, institusi intelijen, Polri, Dephan, Presiden, parlemen, dan partai politik, akan perlunya mengakselerasikan reformasi. Upaya *partnership* ini harus dengan sabar mendorong perubahan *mindset*, dengan kerangka strategis melakukan dialog-dialog dan advokasi kebijakan. Sementara itu lapis eksternal adalah dengan melakukan perluasan kepada kelompok yang mempunyai *concern* kepada isu ini. Kelompok-kelompok kepentingan yang selama ini akrab dengan isu-isu ini harus memperluas jaringan dengan kelompok-kelompok CSO lain, misalnya kelompok-kelompok agama atau kelompok profesional seperti kelompok buruh dan advokasi tanah. Perluasan ini diharapkan menjadi kelompok penekan yang efektif.

2

REFORMASI SEKTOR PERTAHANAN DAN KEAMANAN: LANDASAN TEORITIK, SUPREMASI SIPIL DAN AGENDA

Reformasi Sektor pertahanan dan keamanan di Indonesia memang sudah berjalan dan menghasilkan sebuah perubahan yang signifikan di dalam reformasi militer, Polri dan Badan Intelijen. Namun, dari sedikit capaian itu, reformasi sektor keamanan juga masih menyisakan berbagai masalah. Secara umum, sektor keamanan (*security sector*) didefinisikan sebagai seluruh organisasi yang mempunyai otoritas untuk menggunakan atau mengarahkan penggunaan kekerasan fisik atau ancaman penggunaan kekerasan fisik dalam rangka melindungi negara dan warga negara maupun segenap institusi sipil yang bertanggung jawab tentang pengelolaannya dan pengawasannya (Widjajanto, 2002). Berdasarkan definisi itulah kemudian ditegaskan bahwa tujuan RSK adalah transformasi institusi-institusi keamanan sehingga mereka dapat menjalankan perannya secara efektif,

legitimate, dan bertanggung jawab dalam memberikan jaminan keamanan kepada warga negaranya (Anggoro Dalam Widjanto, 2002). Secara harfiah dipahami juga bahwa tujuan RSK berarti memberikan jaminan rasa aman kepada masyarakat. Dalam pada itu juga, pada akhirnya mengandung konsekuensi agar TNI dan Polri, dan badan intelijen benar-benar menjadi lembaga keamanan yang profesional sebagai prasyarat agar fungsi-fungsi yang dijalankan dapat efektif. Salah satu hal yang paling esensial adalah adanya perubahan paradigma pembangunan pascaperang dimana sektor keamanan merupakan bagian dari substansi dari upaya untuk menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah mengapa RSK selalu terkait atau setidaknya dikaitkan dengan kerangka negara demokratik? Hal ini karena keamanan dalam perspektif RSK bukanlah sekedar berkaitan dengan masalah keamanan dan ketertiban, melainkan sesuatu yang lebih luas, yang menyangkut soal *survivability of human being* sehingga dalam implementasinya, hal tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah, bukan hanya institusi militer dalam pengelolaannya (Yunanto, 2005).

Meski sejak awal reformasi sector keamanan menekankan pentingnya profesionalisme di TNI dan Polri, namun sejatinya RSK memiliki cakupan yang lebih luas, tidak sekedar militer dan polisi. RSK dalam perspektif yang lebih luas mencakup juga Departemen Luar Negeri, Departemen Hukum dan Perundang-Undangan yang membawahi Direktorat Imigrasi, Departemen Pertahanan, Kejaksaan, parlemen, Badan Intelijen (Bais dan BIN), TNI, dan Polri. Namun tulisan ini

hanya akan membahas RSK yang diartikan secara sempit yaitu yang terjadi di TNI, Polri, serta Badan Intelijen (Sukma dalam Marpaung, 2005). Tujuan dari RSK ini adalah membangun kemampuan pelaksana keamanan (khususnya TNI dan Polri yang mendapatkan mandat untuk menggunakan kekerasan) yang profesional dan tunduk kepada prinsip demokrasi. Mengembangkan kemampuan institusi penyelenggaraan pertamanan (Dephan) dan mendorong dan memperkuat peran aktif institusi pengawas (*Oversight*), yakni parlemen dan *civil Society* (termasuk media) (Sukma dalam Marpaung, 2005) Secara umum tujuan RSK adalah transformasi institusi-institusi keamanan sehingga mereka dapat menjalankan perannya secara efektif, legitimate, dan bertanggung jawab dalam memberikan jaminan keamanan kepada warga negaranya. (Anggoro Dalam Widjajanto, 2002)

Supremasi Sipil

Dalam definisi tentang RSK terkandung pengertian supremasi sipil atas institusi keamanan, karena dalam konteks negara demokratis, pengelolaan dan pengawasan sektor keamanan ada pada pemerintahan sipil. Pengertian supremasi sipil secara sederhana diartikan sebagai pengakuan militer atas semua produk yang dibuat pemerintah sipil hasil pemilu yang demokratis, baik produk yang berkaitan dengan regulasi di militer sendiri ataupun yang secara tidak langsung terkait dengan militer. Hal ini juga menyangkut soal sejauh mana distribusi kekuasaan yang ada di pemerintahan sipil hasil pemilu demokratis kepada tiga cabang kekuasaan sipil, yakni: eksekutif, legislatif, dan yudikatif karena hal tersebut terkait

dengan apakah fungsi kontrol antar lembaga berjalan dengan efektif sebagaimana termaktub dalam mekanisme *checks and balances*. Terkait dengan supremasi sipil, dalam memuluskan jalan bagi RSK, maka perlu tersedianya regulasi-regulasi politik yang mengatur kedudukan ataupun posisi militer dalam konteks negara demokratis. Dengan mensyaratkan bahwa regulasi-regulasi politik tersebut harus transparan, dan akuntabilitasnya terjaga. Adapun transparansi dan akuntabilitas harus menyentuh seluruh aspek, mulai kebijakan menangani ancaman, anggaran, logistik, dan peralatan dari seluruh instansi yang menangani pertahanan dan keamanan (Yunanto, 2005).

Penegasan akan pentingnya supremasi sipil sebagaimana diulas di atas adalah menitikberatkan bahwa pengakuan dan arahan yang ditetapkan oleh pemerintahan sipil terbentuk secara demokratis melalui Pemilu. Bercermin kepada konsepsi negara demokratik, kontrol sipil atas militer dilihat dalam perspektif hubungan sipil-militer. Huntington memperkenalkan dua bentuk kontrol sipil: Pertama, kontrol sipil subyektif (*subjective civilian control*), yaitu memaksimalkan kekuasaan sipil. Dalam bahasa yang sederhana, model ini diartikan sebagai upaya meminimalisir kekuasaan militer dan memaksimalkan kekuasaan kelompok sipil (Said, 2001). Kedua, kontrol sipil obyektif (*objective civilian control*), yakni memaksimalkan profesionalisme militer. Model ini menunjukkan adanya pembagian kekuasaan politik antara kelompok militer dan kelompok sipil yang kondusif menuju perilaku profesional. Kontrol sipil obyektif bertolak belakang dengan kontrol sipil subyektif. Kontrol sipil subyektif mencapai

tujuannya dengan mensipilkan militer dan membuat mereka sebagai alat kekuasaan belaka. Sedangkan kontrol sipil obyektif mencapai tujuan dengan memiliterisasi militer dan membuat mereka sebagai alat negara (Yunanto, 2005).

Inti dan kontrol sipil obyektif adalah pengakuan otonomi militer profesional, sedangkan kontrol sipil subyektif adalah pengingkaran sebuah independensi militer. Kontrol sipil obyektif akan melahirkan hubungan sipil-militer yang sehat dan lebih berpeluang menciptakan prinsip supremasi sipil. Sebaliknya, kontrol subyektif membuat hubungan sipil-militer menjadi tidak sehat. Oleh sebab itu, kontrol obyektif tidak hanya sekedar meminimalisir intervensi militer ke dalam politik, tapi juga memerlukan keunggulan otoritas sipil yang terpilih (*elected politicians*) di semua bidang politik, termasuk dalam penentuan anggaran militer, konsep, dan strategi pertahanan nasional.

Permasalahan mendasar bagi penguatan pemerintahan sipil ada pada lemahnya kontrol parlemen dan eksekutif yang tidak konsisten dalam membuat kebijakan. Titik bidik dalam RSK, pada akhinya, hanya mendorong penguatan kesadaran pada elit militer, dengan secara bertahap juga melakukan penyebaran serta pencerahan pada elit politik. Ada dua indikator supremasi sipil. Pertama, Departemen Pertahanan harus dipimpin oleh seorang menteri pertahanan dan harus murni berasal dari sipil. Kedua, adanya kontrol efektif dalam kebijakan pertahanan, operasional militer, dan anggaran dari sipil. Adanya kontrol sipil ini harus tercermin dalam peran parlemen untuk melakukan pengawasan terhadap

pelaksanaan legislasi yang telah dilakukan melalui alokasi anggaran negara untuk pertahanan (Yunanto, 2005).

Akan tetapi, harus pula diakui bahwa setelah empat presiden yang menggantikan Soeharto dan Orde Baru, problematika RSK masih menumpuk, di mana muara permasalahannya ada pada supremasi sipil yang belum terbangun secara kokoh. Elit politik sipil masih belum konsisten dalam menata dan memposisikan Polri. dan Badan Intelijen dalam kehidupan bernegara. Pengalaman dua kali pemilu, yakni 1999 dan 2004 lalu, menggambarkan bahwa titik lemahnya upaya agar TNI, Polri, dan Badan Intelijen menjadi profesional ada pada tingkat kesadaran elit sipil perihal upaya menata dan mereformasi lembaga sektor keamanan sebagai sesuatu yang harus dilakukan. Bahkan kecerdasan sipil tersebut terkoreksi saat salah satu anggota parlemen yang mengatasnamakan anggota TNI dan Polri boleh ikut dalam kontestasi demokrasi lokal, yakni Pilkada. Di sinilah penting untuk ditegaskan bahwa, secara prinsip, RSK di Indonesia berjalan dengan sangat lamban karena kurang sistematis, serta tidak adanya strategi besar yang melingkupi semua agenda RSK tersebut. Secara proposional dapat digambarkan bahwa keberhasilan RSK hanya terjadi pada pelembagaan saja. Dalam arti masih sebatas simbol-simbol belaka. Namun praktiknya strategi dan perilaku masih menggambarkan watak dan perilaku tentara yang masih “haus” kekuasaan politik dan ekonomi.

Parameter RSK

Perumusan agenda untuk mencapai tiga tujuan utama RSK di atas, memerlukan parameter yang jelas. Rizal Sukma menekankan lima parameter untuk mengukur capaian prioritas pada reformasi aktor pelaksana, aktor penyelenggara, dan aktor pengawas, yaitu: (Sukma dalam Marpaung, 2005)

1. Tertatanya ketentuan perundang-undangan berdasarkan *rule of law*.
2. Terbangunnya kemampuan pengembangan kebijakan (*policy development*), penyusunan perencanaan pertahanan (*defense planning*), dan implementasi kebijakan.
3. Terwujudnya profesionalisme aktor pelaksana, yakni TNI, Polri, dan Badan Intelijen.
4. Kemampuan dan efektivitas pengawasan dari parlemen dan masyarakat sipil, termasuk media.
5. Pengelolaan anggaran pertahanan TNI, Polri, dan Badan Intelijen.

Dari lima parameter tersebut, Rizal Sukma menekankan tiga elemen kunci, yakni: 1) pengembangan profesionalisme TNI, Polri, dan Badan Intelijen; 2) *capacity building* Dephan dan aktor pengawas; serta 3) kampanye publik mengenai pentingnya RSK.

Capaian

Selama kurang lebih tujuh tahun terakhir, Reformasi Sektor Keamanan menunjukkan hasil yang relatif baik. Ditandai

dengan keputusan politik pemisahan Polri dari institusi dan garis komando TNI pada 1 April 1999. Karena mendapat dukungan luas publik, keputusan tersebut ditetapkan dalam Tap MPR/VI/2000 tentang pemisahan kedua lembaga dengan menempatkan TNI di bawah Departemen Pertahanan, sementara Polri berada langsung di bawah presiden. Kebijakan lain yang juga memuluskan jalan bagi RSK di Indonesia adalah pengalihan fungsi Menteri Pertahanan dan Keamanan menjadi hanya Menteri Pertahanan, sedangkan unsur keamanan merupakan tugas Polri. Semua itu dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Politik dan Keamanan (Menkopolkam).¹

Jabatan Menteri Pertahanan dipegang oleh sipil, sesuatu yang sulit diterapkan saat Orde Baru berkuasa. Di samping itu, pengangkatan Panglima TNI dari unsur TNI Angkatan Laut telah mematahkan mitos jabatan Panglima TNI biasanya berasal dari unsur TNI AD, dengan menempatkan Laksamana Widodo A.S sebagai Panglima TNI. Selain itu, terobosan politik juga dilakukan Presiden Abdurrahman Wahid yang mengeluarkan kebijakan yang tak kalah pentingnya dengan menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) No.38/2000 yang menghapus Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional (Bakortanas) dan Lembaga Penelitian Khusus (Litsus). Seperti kita ketahui, kedua lembaga tersebut merupakan lembaga yang mematikan ruang gerak politik publik pada masa Orde Baru.

¹ Dalam Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, Menkopolkam diubah menjadi Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan (Menko Polhukam), dengan tugas dan fungsi yang tidak jauh berbeda dengan fungsi Menkopolkam, hanya ada penekanan bahwa wilayah hukum, dalam hal ini Departemen Hukum dan Perundang-Undangan serta Kejaksaan Agung di wilayah koordinasi Menteri Koordinator tersebut.

Kebijakan politik yang dilakukan oleh Abdurrahman Wahid selama kurang lebih dua tahun kepemimpinannya, menjadi pondasi awal bagi RSK di Indonesia yang secara sistematis maupun taktis membawa dua konsekuensi politik. Pertama, tuntutan dan desakan masyarakat yang direpresentasikan oleh mahasiswa, LSM, dan kalangan akademisi untuk mencabut Dwi Fungsi TNI, memberi efek politis bagi keberadaan wilayah politik. Tuntutan tersebut dikarenakan keyakinan mahasiswa, LSM, dan kalangan akademisi, bahwa pemerintahan Wahid² membutuhkan dukungan dari masyarakat agar kebijakan tersebut berjalan sesuai tuntutan. Sebagai efek politis dari tuntutan dan desakan agar Pemerintahan Wahid mencabut Dwi Fungsi TNI, TNI secara perlahan menarik dukungannya kepada Pemerintahan Wahid, sebab Wahid secara sistematis maupun acak menyambut baik tuntutan tersebut dengan membuat kebijakan yang meminggirkan peran TNI di wilayah politik.

Kedua, upaya penolakan dan pembangkangan diam-diam dari TNI serta gangguan instabilitas adalah akibat dari rasa kecewa dan tidak puasnyalah kalangan perwira TNI menyikapi intervensi pemerintahan Wahid yang terlalu dalam ke tubuh TNI. Kekecewaan dan penolakan serta pembangkangan TNI terhadap Wahid juga merupakan respon terhadap langkah politik dari parlemen yang menginginkan Wahid mundur dari jabatan presidennya karena terkait dugaan keterlibatannya dalam kasus Bulogate dan Bruneigate.

² Kenyataan ini didorong oleh realitas politik bahwa kemampuan pemerintah sipil untuk dapat memenuhi semua tuntutan mahasiswa, LSM, dan kalangan akademis tidak seperti yang dibayangkan, dikarenakan masih kompleksnya persoalan internal negara. I-lal yang lain yang menghambat adalah masih resistennya internal TNI untuk menggunakan doktrin lama, serta kesulitan untuk berpindah pada doktrin baru.

Tantangan

Selain masalah yang sudah dicantumkan dalam tabel, Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia juga masih menghadapi beberapa tantangan di bawah ini. Pertama, lemahnya kontrol sipil dapat dilihat pada lemahnya pengawasan (*oversight*) serta perencanaan dan implementasi dari undang-undang. Kedua, besarnya peluang politisasi lembaga-lembaga tersebut; baik oleh parlemen maupun oleh Eksekutif. Sekedar contoh politisasi parlemen dan Eksekutif dapat dilihat pada kasus pergantian Panglima TNI, Endriartono Sutanto. Fraksi di parlemen seperti PDI Perjuangan menginginkan calon Ryamizard Ryacudu, mantan KSAD. Sementara SBY memiliki calon lain di luar yang diusulkan oleh PDI Perjuangan. Ketiga, pemenuhan anggaran pertahanan dan keamanan. Esensi dari reformasi di lembaga pertahanan dan keamanan adalah pemenuhan anggaran. Setidaknya bila melihat anggaran pertahanan dan keamanan, khususnya kepada TNI dan Polri, di mana negara baru bisa memenuhi 20% dari kebutuhan anggaran kedua lembaga tersebut. Keempat, konsekuensi dari pemenuhan anggaran pertahanan dan keamanan adalah terpenuhinya kesejahteraan personil di TNI, Polri, dan BIN. Namun, seperti diungkap di awal, terbatasnya anggaran negara membuat pemenuhan kesejahteraan personil di lembaga-lembaga tersebut baru sekedar jadi wacana. Kelima, ancaman yang juga bersifat laten adalah diaktifkannya kembali komando teritorial secara parsial. Pengaktifan kembali Koter diilhami oleh makin maraknya aksi terorisme di Indonesia, sehingga mendorong TNI sebagai salah satu komponen pertahanan dan keamanan, untuk mengaktifkan

kembali Koter, sebagai upaya mencegah dan menangkal setiap kemungkinan adanya ancaman keamanan dan pertahanan. Keenam, minimnya keterlibatan dan pengawasan dari CSO. Keterlibatan CSO yang aktif dapat mempengaruhi tingkat keberhasilan RSK di Indonesia. Kengganannya masyarakat untuk mengawasi proses RSK dikarenakan adanya budaya yang berkembang bahwa semua aktivitas yang dilakukan oleh lembaga-lembaga tersebut merupakan suatu hal yang bersifat *given* sehingga dianggap sebagai sesuatu yang biasa. Ketujuh, ancaman keamanan dan pertahanan yang meningkat. Percepatan pengembangan demokrasi di tingkat lokal telah membuka celah bagi ancaman atas suksesnya RSK di Indonesia. Pendirian partai politik lokal telah memacu adrenalin politik lokal untuk mendorong terjadinya pemisahan-pemisahan dari negara induk, provinsi induk, atau kabupaten/kota induk, yang pada akhirnya mendorong terdadinya disintegrasi bangsa. Proses pemisahan tersebut mendulang konflik politik yang bersifat SARA. Kedelapan ketidakjelasan visi, misi, konsep, dan strategi reformasi, juga disebabkan karena kurang mengertinya pengambil kebijakan, baik di eksekutif maupun legislatif, perihal permasalahan RSK. Hal ini tercermin dari implementasi berbagai produk perundang-undangan yang menyangkut RSK yang tidak jelas dan terkesan saling tumpang-tindih, yang pada akhirnya, mengarah kepada ketidakjelasan arah reformasi dalam sektor pertahanan dan keamanan tersebut. Kesembilan persoalan pendekatan dalam melihat konsep keamanan nasional sekalipun sudah ada perkembangan dalam melakukan reposisi dan redefinisi pendekatan yang masih menggunakan konsep

security approach. Dengan pilihan pendekatan ini, konsep keamanan nasional masih dilihat sebagai keamanan teritorial yang bertumpu pada keutuhan wilayah. Konsep semacam ini merupakan warisan rezim otoritarian yang pada dasarnya masih belum menempatkan kontrol sipil atas militer.

Kesepuluh, konsep keamanan nasional belum memiliki *blue print* atau *grand strategy* yang jelas. Dengan tidak adanya cetak biru pertahanan, arah kebijakan pertahanan di Indonesia tidak jelas dan reformasi yang terjadi tampak tambal sulam. Kebijakan pertahanan suatu negara seharusnya sudah ada dalam cetak biru yang merupakan strategi besar pertahanan. Strategi besar pertahanan ini adalah kebijakan politik yang dihasilkan dari dua lembaga, yakni presiden dan parlemen. Strategi besar pertahanan, pada prinsipnya, adalah pondasi dan peletak dasar prinsip-prinsip demokrasi dalam konteks pertahanan di Indonesia. selama strategi besar pertahanan tersebut belum jelas, maka bisa dipastikan reformasi bidang pertahanan negara pun tidak akan jelas, dan bukan tidak mungkin akan mengalami jalan buntu sebab strategi besar pertahanan menjadi satu tolak ukur bagi operasional pengentasan TNI dari semua wilayah, baik politik, ekonomi, maupun bidang lainnya. Kesebelas, produk perundang-undang yang menjadi landasan hukum dari pemisahan permasalahan keamanan nasional. UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI sendiri bukan tanpa persoalan. Beberapa persoalan yang mengemuka adalah pada penekanan kontrol sipil atas militer. Meski beberapa pengamat dan akademisi berpendapat ada kemajuan yang signifikan, tapi harus ada

perbaikan di beberapa pasal. Setidaknya ada empat persoalan yang ada pada UU No. 34 Tahun 2004, yakni:

Pertama, penempatan militer di bawah Departemen Pertahanan yang tidak eksplisit. Ada kontradiksi pada pasal yang berkaitan dengan penempatan militer di bawah Departemen Pertahanan. Bila pada pasal 3 ayat 2 disebutkan TNI berada di bawah Departemen Pertahanan, maka pada penjelasan terhadap pasal tersebut diuraikan bahwa, di masa yang akan datang, TNI berada di dalam Departemen Pertahanan. Kedua, undang-undang tersebut membuka ruang bagi anggota TNI untuk berpolitik dan berkiprah di luar tugas-tugas pertahanan. Pada pasal 47 ayat 2 disebutkan bahwa prajurit TNI yang aktif boleh menduduki jabatan departemen maupun non-departemen.³ Apalagi pada UU No. 32 Tahun 2004 diinterpretasikan oleh elit politik di parlemen untuk membolehkan anggota TNI untuk ikut dalam kontestasi Pilkada, dengan syarat mengambil cuti terlebih dahulu. Ketiga, soal wewenang, Panglima TNI dalam menghadapi ancaman dan serangan dari luar. Wewenang Panglima TNI, dalam situasi tertentu, dapat langsung mengirimkan pasukan di tempat di mana ancaman tersebut berasal, dan dapat melaporkannya ke presiden kurang dari 24 jam. Pasal 19 ini jelas merupakan pengingkaran dari substansi kontrol dan supremasi sipil atas militer. Keempat, tidak jelasnya penegasan pengambilalihan bisnis TNI

³ Pasal 47 ayat 2 berbunyi: "Prajurit aktif dapat menduduki jabatan pada kantor yang membidangi koordinator bidang Politik dan Keamanan Negara, Pertahanan Negara (Departemen Pertahanan-pen), Sekretaris Militer Presiden, Intelijen Negara, Sandi Negara, Lembaga Ketahanan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, SAR Nasional, Narkotika Nasional, dan Mahkamah Agung"

oleh pemerintah, menyebabkan proses tersebut hingga sekarang belum berjalan. Implementasi dari mandat Pasal 76 UU TNI adalah pengambilalihan bisnis TNI oleh pemerintah. Langkah ini terkait dengan upaya untuk mendorong agar TNI makin profesional di bidangnya, yang salah satu langkahnya adalah membebaskan tugas, peran, dan aktivitas lain di luar tugas pertahanan. Langkah ini jelas tidak semudah membalikkan tangan, karena berbagai persoalan yang menghambat dan tantangan di lapangan yang tidak kecil. Setidaknya bila kita mengikuti tarik-menarik antara Departemen Pertahanan dan Mabes TNI, perihal inventarisasi bisnis TNI yang dapat diketahui publik serta langkah-langkah taktis strategis yang mengarah kepada hambatan dari proses inventarisasi tersebut, dapat diakses oleh publik.

Beberapa contoh dari salah satunya pada pelaksanaan UU No.3 Tahun 2002, pada penerapan darurat militer di NAD, atau pada pengadaan kapal patroli eks-Jerman, maupun yang paling mutakhir rencana pembelian helikopter eks-Jerman. Selain kekacauan implementasi yang terjadi pada UU TNI No. 34 Tahun 2004, juga terjadi penyimpangan saat elit politik di parlemen 'merestui' anggota TNI aktif turut dalam kontestasi Pilkada Langsung, atau dilakukannya inventarisasi bisnis TNI yang dikerjakan oleh Mabes TNI sebagai satu prasyarat dalam pengambilalihan bisnis TNI oleh pemerintah, bagaimana mungkin institusi yang menjadi obyek dari RSK justru menjadi subyek bagi dirinya sendiri. Seolah tidak mau kalah dengan parlemen, elit politik di eksekutif dan Polri, juga melakukan hal-hal yang menyimpang dari esensi profesionalitas dengan

mengamini. reaktivasi komando teritorial, dan menampilkan implementasi UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri perihal pembentukan Komisi Kepolisian Nasional sesuai dengan yang digariskan dalam undang-undang tersebut. Dalam hal ini, tantangan bagi keberhasilan Reformasi Sektor Pertahanan dan Keamanan masih menjadi satu hal yang masih harus diperjuangkan dengan berdasar kepada profesionalisme dan salah satu indikator dari demokrasi, di mana harus dibebaskan dari kerja-kerja non-pertahanan.

Buku Putih Pertahanan

Salah satu aspek penting dalam reformasi pertahanan yang pantas untuk dikasi adalah Buku Putih Pertahanan (*White Paper*) sebagai satu-satunya acuan konsep yang memayungi kebijakan pertahanan. Buku yang dinamakan dengan “Mempertahankan Tanah Air Abad 21” itu, secara substantif, memang menggambarkan posisi Indonesia dari berbagai kemungkinan ancaman. Selain itu, buku ini juga memuat persepsi Indonesia dalam menghadapi pelbagai ancaman dari luar. Buku putih tersebut menjadi satu-satunya panduan bagi pelaksanaan RSK di Indonesia, karena telah mencakup konsepsi suatu negara tentang elemen penting dan strategis dalam merumuskan kebijakan pertahanan, yang di dalamnya mencakup persepsi terhadap ancaman dan dukungan anggaran. Penyusunan Buku Putih Departemen Pertahanan tersebut adalah amanat dari UU No. 2 tentang Pertahanan Negara. UU Pertahanan negara mengamanatkan bahwa penyusunan kebijakan pertahanan negara dilakukan secara konseptual ke dalam sebuah Buku Putih yang di dalamnya

termuat pula reformasi sektor pertanian dan keamanan dilakukan dengan berlandaskan kepada Pancasila dan UUD 1945, yang dilakukan bertahap dan berkelanjutan, mencakup penataan budaya, struktur, dan tata nilai yang menyeluruh.

Pengambil alihan Binis TNI

Isu lain dalam reformasi pertahanan atau reformasi militer adalah Pengambilalihan bisnis TNI yang secara garis besar memiliki empat tujuan. Pertama, sebagai langkah untuk menghentikan penyimpangan fungsi TNI dari fungsi pertahanan. Kedua, untuk membangun dan meningkatkan profesionalisme TNI. Ketiga, untuk menegakkan supremasi dan kontrol sipil atas militer, khususnya kontrol pada pemanfaatan anggaran pertahanan. Pemerintah dan parlemen harus memegang kendali penuh atas anggaran dan belanja pertahanan, dengan hanya membuka satu pintu pemenuhan anggaran dari pemerintah. Keempat, meminimalisir dan mengurangi distorsi pada ekonomi nasional sebagai akibat dari bisnis TNI yang akan mengganggu esensi dari persaingan bisnis yang adil dan terbuka.

Mabes TNI selalu mengaitkan aktivitas bisnis yang dikelolanya dengan pemenuhan kesejahteraan anggota. Hanya sebagian saja dari aktivitas bisnis tersebut yang memberi sumbangan sepenuhnya kepada kesejahteraan prajurit. Selain itu, bisnis militer merupakan penghalang utama bagi pelaksanaan kontrol sipil terhadap pemenuhan anggaran TNI dan hal ini menjadi penghalang bagi keseluruhan proses peningkatan kesejahteraan anggota. Sebab aktivitas bisnis TNI menempatkan isu kesejahteraan anggota pada perspektif

negatif masyarakat. Artinya upaya untuk menggiring TNI pada wilayah yang seharusnya dengan membebaskan tugas dan kerja-kerja di luar pertahanan akan mampu mengubah wacana dan cara pandang masyarakat perihal kesejahteraan prajurit sebagai isu yang kurang sedap di masyarakat. Karena pada hakikatnya, pemenuhan anggaran pertahanan menjadi satu kewajiban negara sehingga keberadaan bisnis yang dikelola TNI, baik langsung maupun tidak langsung, telah menjadi satu pagar penghalang bagi profesioanlisme TNI itu sendiri.

Terlepas dari pentingnya penataan bisnis TNI, proses pengambilalihan bisnis TNI saat ini mengalami stagnasi setidaknya pada dua dimensi: hukum dan politik. Secara hukum, kita belum juga melihat peraturan presiden tentang pengambilalihan bisnis militer, yang menjadi payung dari proses pengambilalihan tersebut. Dalam sebuah kesempatan, Menteri Pertahanan, Juwono Sudarsono, mengungkapkan bahwa Perpres tersebut sedianya akan dikeluarkan pada 15 Oktober 2005. Namun Departemen Pertahanan sendiri baru memiliki rancangan peraturan presiden yang dibuat oleh biro hukumnya, yang pada dasarnya, hanya mengatur masalah hubungan antardepartemen untuk melakukan pengambilalihan bisnis militer. Sementara itu, Mabes TNI sendiri sudah menyerahkan inventarisasi perusahaan yang dimiliki dan/atau dikelola oleh TNI. Tidak jelas bagaimana memposisikan inventarisasi yang dibuat Mabes TNI. Mungkinkah permasalahan inventarisasi ini membatalkan dikeluarkannya Peraturan Presiden? Sementara publik, khususnya masyarakat sipil, sebagai pemangku kepentingan

dalam memonitor bisnis militer, belum dilibatkan sama sekali dalam proses pengambilalihan. Inventarisasi yang dilakukan oleh Mabes TNI, dan juga Departemen Pertahanan pun tidak dipublikasikan kepada publik. Hal ini justru makin memperumit permasalahan pengambilalihan bisnis TNI.

Namun yang tidak kalah penting adalah stagnasi politik yang mewarnai proses pengambilalihan bisnis TNI. Stagnansi politik ini ditandai dengan tidak adanya komitmen politik yang ditegaskan oleh Presiden SBY dalam menyelesaikan pengambilalihan bisnis militer sesegera mungkin dalam kerangka waktu dan tahap-tahap yang jelas. Komitmen politik ini perlu diungkapkan presiden untuk mendorong proses legal-formal yang semestinya sudah selesai. Situasi ini jelas membuat proses pengambilalihan menjadi makin rumit dan ke depannya akan menjadi batu sandungan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa proses pengambilalihan bisnis militer memiliki kompleksitas tinggi. Ada kekaburan tentang jenis bisnis TNI yang harus diambil alih pemerintah. UU No. 34/2004 tidak secara eksplisit menyebutkan bisnis militer dalam bentuk apa yang harus diambilalih. Setidaknya, ada tiga kategorisasi yang dapat digunakan untuk mengklasifikasi bisnis militer: kategori legalitas, keterlibatan, dan fungsi. Pada kategori legalitas, terdapat setidaknya tiga bentuk aktivitas bisnis militer: perusahaan yang dimiliki dan dikelola langsung oleh TNI atau oleh yayasan-yayasan yang dibentuk TNI, penyertaan modal oleh individual perwira atau secara institusional TNI pada perusahaan tertentu, dan koperasi sebagai salah satu langkah mensejahterakan prajurit.

Reformasi Polri

Dalam tubuh Polri sendiri, secara proposional, RSK berjalan dengan baik. Hanya pada proses yang lebih serius belum berdampak pada substansi permasalahan. Dengan bekal legal-politik berbentuk Tap MPR/VI /2000 dan Tap MPR/VII/2000, Polri menjadi salah satu lembaga yang secara profesional hanya akan diarahkan kepada tugas-tugas keamanan, khususnya keamanan dalam negeri (kamdagri). Ketetapan MPR tersebut mendorong dan mengarahkan Polri sebagai kekuatan polisi sipil, yang mengutamakan hukum dan ketertiban. Sedangkan turunan dan kedua ketetapan tersebut lahir UU No. 2 Tahun 2002, yang memperjelas tugas dan tanggung jawab Polri sebagai alat negara dalam bidang keamanan. Penegasan tugas tersebut justru mendorong tugas Polri makin berat, dalam pandangan Adrianus Meliala, masalah-masalah yang dihadapi Polri menjadi multi dimensional (Meliala, 2002). Salah satu yang mendapatkan imbas dari reformasi Polri adalah perubahan struktural Polda, dari tiga tipe Polda: tipe A, B, dan C, menjadi hanya dua tipe, yakni: tipe A, yang dipimpin oleh jenderal polisi bintang dua, dan tipe B, yang dipimpin oleh jenderal bintang satu. Tipe A meliputi Jawa, Bali, Sumatera Selatan, Kalimantan Timur, dan Sulawesi Selatan. Sedangkan provinsi lainnya dipimpin oleh jenderal bintang satu.

Di samping itu, reformasi dari aspek instrumental juga dirasakan, yakni dengan perubahan pada doktrin yang digunakan. Sebelumnya memakai doktrin yang sama dengan TNI, yakni “Catur Darma Eka Karma” (Cadec). Doktrin Polri yang lama yakni “Tata Tentrem Karta Raharja” kembali digunakan,

dengan menanggalkan “*Sapta Marga*” Doktrin tersebut diartikan sebagai pembinaan ketertiban dan pengamanan umum, dan memberikan jaminan terselenggaranya kegiatan masyarakat, yang memiliki tujuan untuk mencapai kesejahteraan. *Sapta marga* dan sumpah prajurit digantikan dengan “*Tri Brata Catur Prasetya*”, yang berarti polisi adalah abdi utama dari nusa dan bangsa, warga teladan daripada negara, wajib menjaga ketertiban pribadi masyarakat. *Catur prasetya* berisi butir-butir kesetiaan prajurit kepada negara dan pimpinannya, siap mengenyahkan musuh negara dan masyarakat, mengagungkan negara, dan tidak tergantung terhadap kecintaan kepada suatu keinginan (Sibarani, 2001) Sedangkan reformasi Polri pada aspek kultural mencakup perubahan manajemen sumber daya, manajemen operasional, dan sistem pengawasan yang bernuansa pada perubahan kultur yang diwujudkan dalam bentuk pelayanan Polri secara prima kepada masyarakat. Hal tersebut dimanifestasikan dengan pola perubahan pendidikan dan kurikulum yang sesuai dengan sistem pendidikan nasional. Rasio antara jumlah penduduk dengan jumlah aparat Polri yang menjadi salah satu point penting juga terus dilakukan dengan mengarah kepada rasio ideal jumlah penduduk dengan personil Polri.

Perubahan perilaku dalam pelaksanaan tugas personil Polri juga ditekankan kepada penghormatan kepada HAM dan demokratisasi yang tengah berjalan. Hal ini tercermin dengan memasukkan kurikulum soal HAM, yang diberikan dari tingkat bintara hingga perwira (Yunanto, 2005). Hal yang sama juga dilakukan pada satuan Brimob, satuan yang mempunyai fungsi menangani ancaman internal. Brimob

yang dituding banyak mempraktikkan pola-pola militerisme dan melakukan pelanggaran HAM, ini menjadi titik krusial dalam pembenahan internal di Polri. Dengan memperbanyak pelatihan mengenai HAM dan pemberian materi yang berkaitan dengan pelayanan prima bagi masyarakat, akan makin mendorong terjadinya profesionalisme Polri dengan perwajahan sipil. Sedangkan yang tidak kalah pentingnya adalah konsep pemolisian masyarakat yang menitikberatkan kepada partisipasi masyarakat dalam menjaga keamanan dan ketertiban wilayah. Pemolisian masyarakat ini, meski implementasinya belum terasa, tapi telah dilakukan dan sedikit banyak memberikan optimisme bagi perbaikan kinerja dan pelayanan prima dari Polri ke masyarakat.

Reformasi Bidang Intelijen

Reformasi pada lembaga intelijen dimulai ketika Badan Koordinasi Intelijen Negara (BAKIN) berganti baju menjadi Badan Intelijen Negara (BIN). Pergantian nama ini, dengan tugas yang tidak berbeda, memberikan permasalahan baru, yakni pada tingkat koordinasi. Sepeninggal perubahan nama, masing-masing lembaga intelijen bergerak tanpa ada koordinasi. Terjadinya beberapa kali aksi pengebomnan dan aksi terorisme menguak sinyalemen perihal lemahnya koordinasi dan kinerja lembaga intelijen di Indonesia. Hampir dapat dipastikan bahwa kerja-kerja intelijen selama kurang lebih lima tahun terakhir tidak maksimal, bahkan saling lempar tanggung jawab dan permasalahan kerap kali terdengar. Hal ini membuat lembaga intelijen di Indonesia tidak memiliki payung hukum yang jelas, karena keberadaan

UU Intelijen hingga saat ini belum disahkan. Satu-satunya payung hukum yang tidak cukup komprehensif bagi lembaga intelijen di Indonesia adalah UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Sama halnya dengan reformasi di TNI dan Polri, lembaga intelijen pun mengalami permasalahan yang cukup serius. Selain belum adanya perangkat penopang undang-undang, juga belum jelasnya sikap penterintah dalam melakukan penataan lembaga intelijen. Ada Lima kelemahan dalam reformasi intelijen. Pertama, profesionalisme kelembagaan intelijen koordinasi, kultur militeristik dan penantaan kelembagaan yang belum jelas

Agenda Reformasi Keamanan

Dengan melihat berbagai tantangan diatas, Reformasi Sektor Keamanan harus merumuskan agenda pelaksanaan RSK di Indonesia.

Pertama, perlunya perubahan UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, apakah dalam bentuk Perpu atau membuat UU yang lebih komprehensif, semisal UU Keamanan Nasional (UU Kamnas) atau UU Pertahanan dan Keamanan Negara (UU Hankamneg). Turunan adanya undang-undang yang komprehensif tersebut adalah perlu adanya Dewan Keamanan Nasional (Wankamnas), yang berkedudukan di bawah presiden yang bertugas merumuskan strategi pertahanan dan keamanan nasional.

Kedua, perlu adanya perubahan UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri. Perubahan tersebut dimaksudkan agar ada

keselarasan antara tugas-tugas kepolisian dengan tugas-tugas dalam perspektif keamanan yang lebih luas. Salah satu hal yang mesti menjadi titik tekan pada perubahan undang-undang tersebut adalah masalah desentralisasi kepolisian dan reformasi internal di tubuh Polri. Reformasi internal di tubuh Polri salah satunya adalah penataan lembaga struktural agar lebih efektif dan tidak mengadopsi struktural militeristik.

Ketiga, penyempurnaan UU TNI, khusus yang berkaitan dengan hubungan antara Mabes TNI dengan Departemen Pertahanan, serta masalah keterlibatan baik langsung maupun tidak langsung ke dalam politik. Hal ini penting untuk ditegaskan agar menutup sama sekali peluang TNI untuk berkorporasi dalam politik. UU TNI juga penting diubah untuk mendorong profesionalisme di tubuh TNI sendiri.

Keempat, pembuatan UU Tugas Perbantuan (TNI kepada Pemerintah). Keberadaan UU Tugas Perbantuan tersebut menjadi satu dari sekian kebutuhan lain agar tingkat koordinasi dan batasan kerja antara Polri dengan TNI makin jelas. UU Tugas Perbantuan ini juga dibutuhkan agar kelengkapan legislasi perihal pengaturan wewenang dan tugas dari lembaga-lembaga sektor pertahanan dan keamanan, khususnya antara TNI dan Polri, secara eksplisit memudahkan pemerintah dalam pengaturan tugas-tugas keamanan maupun pertahanan.

Kelima, pengesahan UU Intelijen. Keberadaan UU Intelijen menjadi hal yang harus sesegera mungkin diundangkan, karena menyangkut kebutuhan bagi penataan kelembagaan intelijen, tidak hanya BIN, tapi juga lembaga intelijen lain

seperti di militer, kejaksaan, dan Polri, sehingga diharapkan lembaga intelijen seperti BIN dapat menjadi lembaga yang mampu menghimpun analisis lembaga intelijen lain untuk kepentingan bangsa dan negara. Selain itu, dengan ini, tidak perlu lagi ada saling tunggu dan lepas tanggung jawab perihal ancaman dan gangguan keamanan yang disebabkan oleh terorisme dan gerakan separatisme lainnya. Salah satu poin yang paling penting untuk ditegaskan adalah bahwa UU Inteljen harus merupakan cerminan dari kebutuhan penataan kelembagaan intelijen.

Keenam, sosialisasi yang lebih sistematis ke CSO perihal program RSK. Sosialisasi ini meliputi pengetahuan umum, teori demokrasi, dan esensi profesionalisme militer dalam negara demokratis, sehingga masyarakat secara umum dapat memahami pentingnya RSK bagi penguatan negara demokratis. Bentuk sosialisasi bisa lewat media, pelatihan RSK, ataupun melakukan lewat seminar, diskusi, penerbitan buku, dan jurnal ilmiah. Pelatihan RSK tidak hanya untuk masyarakat dan NGO, tapi juga aktivis partai politik dan anggota parlemen.

Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

Reformasi Sektor Pertahanan dan Keamanan selama kurang lebih tujuh tahun di Indonesia meski mengalami kemajuan yang relatif baik, tapi masih membutuhkan kerja-kerja politik yang serius bagi proses RSK yang lebih baik. Masalah oportunisme elit sipil dan penolakan dari internal masing-masing lembaga sektor keamanan dan pertahanan, masih mendominasi permasalahan bagi penguatan negara

demokratis dan profesionalisme lembaga-lembaga tersebut. Setidaknya bila kita mengacu pada tiga kerangka peran, yakni: sektor pertahanan dan keamanan, sektor sosial-politik, dan sektor ekonomi, dapat dilihat bagaimana RSK di Indonesia berjalan tertatih-tatih, lembaga-lembaga sektor pertahanan dan keamanan masih dilingkupi ketiga kerangka peran itu. Artinya masih belum profesional dalam merumuskan peran masing-masing, meski sudah merevisi doktrin. Masih ada yang harus dipertegas pada peran dan fungsi masing-masing lembaga. Salah satunya, misalnya, penempatan TNI dan Polri yang belum pas dalam struktur pemerintahan, apakah di bawah atau di dalam Departemen Pertahanan untuk TNI, atau apakah di bawah presiden, masuk ke salah satu departemen, atau bahkan menjadi departemen tersendiri bagi Polri.

Ketidaktegasan dan inkonsistensi inilah yang menyebabkan banyak sekali celah bagi TNI, Polri, maupun lembaga intelijen melalui perundang-undangan yang dihasilkan, untuk melakukan kerja atau fungsi-fungsi di luar kewajibannya. Hal lain yang juga menjadi perhatian adalah buruknya konsepsi strategis pertahanan dan keamanan, sehingga dalam konsepsi operasional pun juga mengalami kendala yang relatif serius. Apalagi reformasi kultural di ketiga lembaga tersebut belum berubah, masih menggunakan mindset lama, sehingga menghambat langkah dan jalan suksesnya reformasi sektor pertahanan dan keamanan di Indonesia.

Ada empat rekomendasi yang dapat ditegaskan di sini agar mampu menjawab tantangan dan mulusnya reformasi pertahanan dan keamanan di Indonesia,

- Elit sipil di parlemen dan Eksekutif, serta masyarakat sipil bersama-sama merumuskan persoalan-persoalan strategis pertahanan dan keamanan dengan melakukan revisi Buku Putih Pertahanan agar lebih komprehensif dan dapat menjawab tantangan lokal, regional, dan internasional.
- Eksekutif diharapkan memberikan rekomendasi dan stimulasi bagi kebijakan-kebijakan pertahanan kepada parlemen, khususnya yang berkaitan dengan legislasi dan implementasi dari perundang-undangan.
- Pembentukan Dewan Keamanan Nasional (Wankamnas), yang akan mampu memberikan rekomendasi dan arah bagi perumusan dan strategi operasional keamanan dalam perspektif luas.
- Mengintensifkan pengawasan masyarakat dan CSO kepada semua lembaga yang terkait dengan RSK, agar membuat keputusan dan kebijakan yang sistematis dan dalam kerangka demokratis.

3

TERBUKA, TETAPI MENYEMPIT: MASYARAKAT SIPIL, STRUKTUR KESEMPATAN POLITIK DAN DEMOKRATISASI SEKTOR KEMANAN DI INDONESIA

Masyarakat Sipil dan struktur Kesempatan Politik secara konseptual sangat berhubungan. Dalam masyarakat yang sedang berubah, masyarakat sipil melahirkan para elit yang menciptakan dan mengambil keuntungan dari kesempatan politik dan merekayasa gerakan social. Dengan menggunakan Kerangka Edwards, Masyarakat sipil (*Civil Society*) dalam artikel ini merujuk kepada kehidupan asosiasitif, yaitu bagian dari masyarakat yang lokusnya antara negara dan pasar. Dalam Perspektif ini, masyarakat sipil juga disebut sebagai sektor non-profit ketiga. Sebagai kehidupan asosiatif, masyarakat sipil didefinisikan sebagai “seluruh asosiasi, jaringan NGO, organisasi keagamaan partai politik, organisasi buruh asosiasi professional atau pengusaha,

komunitas mandiri lainnya dan media independen (Edwards 2004). Masyarakat Sipil memainkan peran yang vital dalam mendemokratisasikan sektor keamanan dalam negara-negara yang demokratis. Dengan melihat Brazil khususnya dan Amerika selatan pada umumnya, Alfred Stephan meyakinkan bahwa peran masyarakat sipil dalam pengawasan militer pada sistem demokrasi tidak bisa ditawar. Walaupun tingkat penerimaan institusi militer terhadap intervensi masyarakat sipil sangat tergantung kepada kapasitas masyarakat sipil dalam mengambil inisiatif atau “Mengetuk Pintu Barak militer”. Dengan menunjuk kepada kasus Chili pada tahun 1973 dan Brazil pada tahun 1964, Stephan mengingatkan bahwa intervensi berbagai masyarakat dapat merubah rejim militer menjadi model birokrasi otoritarian (Stephan, 1998)

Struktur kesempatan politik bisa menjadi variable penyebab (*independent*) atau variable yang dipengaruhi (*dependent variable*) dalam gerakan social yang dimotori oleh masyarakat sipil. Sebagai variable yang mempengaruhi, Eisinger mendefinisikan kesempatan politik sebagai upaya yang dibuat untuk mendapatkan saluran dan mengelola sistem politik (Adam, 1996) Sebagai variable yang dipengaruhi kesempatan politik merupakan hasil atau dampak dari kesempatan politik yang diciptakan oleh gerakan social (Adam, 1996). Para ahli gerakan social sepakat bahwa kesempatan politik mempunyai empat dimensi yaitu; tingkat penerimaan institusi politik, eksistensi dan karakter dari elite dalam kaitannya dengan masyarakat politik (*polity*) dan karakter negara dalam menjalankan represi. Munculnya mobilisasi social merupakan hasil dari perubahan empat dimensi tersebut, walaupun

bentuk mobilisasinya tergantung kepada ketersediaan kesempatan itu sendiri (Adam, Mc Carthy and Zald, 1996). Masyarakat sipil sebagai kehidupan asosiasional menjadi bagian yang penting, khususnya dalam dimensi eksistensi dan karakter elits. Dalam artikel ini, yang dimaksud sebagai elit adalah figur-figur yang kuat pada masyarakat sipil dan institusi negara (Cobuild, 2008), figur-figur yang kuat dalam masyarakat sipil merujuk kepada pimpinan organisasi atau asosiasi voluntir seperti; organisasi agama, organisasi pelajar, organisasi professional dan organisasi perempuan

Dengan menggunakan metode kualitatif dan analisis data sekunder, artikel ini akan membahas peran masyarakat sipil di Indonesia sebagai variabel yang mempengaruhi struktur kesempatan politik, dengan menggunakan benchmark kasus di Barzil dan Chile, artikel ini akan mengelaborasi cara-cara elit masyarakat sipil dalam berinteraksi dengan institusi negara dalam menciptakan kesempatan politik untuk mendorong nilai-nilai demokrasi dalam reformasi sector keamanan. Tesis saya adalah bahwa pada awal reformasi politik pada tahun 1997-1998, kesempatan politik untuk membawa nilai-nilai demokrasi dalam reformasi kemanan itu sangat terbuka. Akan tetapi setelah 10 tahun reformasi, muncul tendensi bahwa keterbukaan itu secara perlahan menyempit. Pendemokrasian sector keamanan artinya meletakkan institusi kemanan seperti, militer, Polisi dan institusi intelijen agar sesuai dengan standar demokrasi seperti profesionalisme, akuntabilitas dan tunduk kepada control sipil (Menteri Pertahanan, Kepresidenan dan legislatif) agar dapat mempertahankan negara, melayani dan melindungi masyarakat (Yunanto, 2008)

Agar pembahasan lebih mendalam, artikel ini hanya akan focus kepada dimensi tingkat penerimaan institusi politik dan eksistensi dan karakter elite dalam hubungannya dengan masyarakat politik. Artikel ini mengesampingkan dimensi represi negara. Brazil dan Chili merupakan dua contoh kasus terbaik yang berlawanan terkait cara-cara koalisi masyarakat sipil menciptakan kesempatan politik yang kemudian bisa memberikan tekanan politik yang mempengaruhi rejim politik. Kedua negara ini memberikan contoh cara-cara koalisi elit dalam masyarakat sipil dan antara masyarakat sipil dan kekuatan politik yang berhasil dan gagal dalam menciptakan kesempatan politik yang mempengaruhi rejim militer. Koalisi masyarakat sipil di Brasil pada tahun 1981 dan 1982 berhasil memberikan tekanan politik kepada rejim militer untuk melakukan amandemen undang-undang yang memungkinkan 10 juta pemilih dalam memberikan suaranya dalam pemilihan presiden secara langsung (Alves, 2001).

Dengan kata lain, tingkat penerimaan rejim politik di negara ini untuk melakukan amandemen terhadap undang-undang yang memungkinkan pemilihan presiden langsung merupakan hasil dari tekanan politik yang dilakukan oleh gerakan masyarakat sipil dari berbagai kelas seperti, organisasi akar rumput, gereja katolik, gerakan mahasiswa, asosiasi media yang didukung oleh elit politik partai oposisi (Alves, 2001)

Sebaliknya, di Chili, tidak adanya konsensus dan koalisi masyarakat sipil dan partai politik telah membatasi hasil dari mobilisasi sebagai strategi politik. Karena berbagai masyarakat sipil gagal untuk mengkonsolidasikan kepentingannya, gerakan

oposisi mereka melemah. Hal ini kemudian diperburuk dengan tindakan-tindakan represif yang dilakukan oleh rejim militer, kondisi ini telah memancing sebuah mobilisasi yang ekspresif dan emosional. Di negara ini masyarakat sipil gagal dalam mengkombinasikan antara strategi mobilisasi dan strategi negosiasi (Garreton, 2001). Walaupun keberhasilannya sedikit jika dibandingkan dengan Barzil, protes masa di Chile telah berhasil membukakan mata rejim Pinochet untuk melakukan perubahan politik dengan memberikan konsesi politik kepada kelas menengah dan merubah undang-undang buruh dan kebijakan ekonomi yang memberlakukan model ekonomi bebas (Garreton, 2001)

Karakter dan Koalisi Elit di Indonesia

Pada awal reformasi, elit politik dan elit masyarakat sipil mempunyai visi yang sama untuk menghilangkan warisan otoritarian dalam sector keamanan. Amendemen undang-undang dalam reformasi keamanan merupakan hasil dari upaya bersama (joint efforts) antara elit dalam masyarakat sipil dan juga antara elit masyarakat sipil dan masyarakat politik terutama parlemen. Tokoh-tokoh gerakan mahasiswa, tokoh agama, tokoh buruh, nelayan, aktivis HAM menggunakan berbagai strategi dalam memberikan tekanan politik. Mereka berhasil memobilisasi anggotanya untuk memberikan pengaruhnya melalui demonstrasi di jalan dan di luar gedung parlemen.

Untuk merespon aspirasi rakyat, politisi di DPR (parlemen) menerima elit-elit masyarakat sipil dan memberikan kesempatan kepada mereka untuk menyampaikan pemikiran-

nya dalam forum dengar pendapat (*hearing sessions*). Memanfaatkan kesempatan ini, tokoh-tokoh masyarakat sipil telah berhasil memberikan masukan dalam amandemen undang-undang dalam sector keamanan. Sejumlah intelektual bekerja bersama dengan elit politik didalam sebuah komite khusus untuk membahas dan mempersiapkan draft undang-undang. Anggota parlemen merespon dinamika politik didalam parlemen dengan debat public ketika mereka mengunjungi konstituennya. Tokoh-tokoh kampus dan mahasiswa menindaklanjuti dinamika politik tersebut dengan menyelenggarakan debat dalam bentuk konferensi, seminar di universitas mereka masing-masing dan dalam forum yang terbuka. Elit masyarakat sipil dan elit politik sepakat untuk memasukkan point-point penting di dalam amandemen undang-undang sector keamanan seperti; memisahkan organisasi polri dengan organisasi militer, menghilangkan hak-hak khusus militer dan Polisi di parlemen, netralitas militer dan polisi di dalam politik, menghentikan keterlibatan militer di dalam bisnis (IDSPS,2007).

Riset terbaru yang dilakukan oleh *Institute For Defense Security and Peace Studies* (IDSPS) berhasil membuat klasifikasi keterlibatan elit masyarakat sipil dalam reformasi sector keamanan menjadi tiga; Kelompok think tanks (pemikir), kelompok motivator dan kelompok penekan (*pressure group*). Think tanks group terdiri para intelektual, pensiunan perwira dan entepenur politik. Kelompok ini menggunakan pendekatan konsultansi untuk memperkuat negara untuk melakukan perubahan yang bertahap. Kelompok motivator terdiri dari elit kampus dan aktivis pro demokrasi. Kelompok

ini menyebarluaskan informasi kepada public untuk menciptakan kepedulian public dan mendorong sikap kritis yang konstitusional kepada kebijakan pemerintah di dalam reformasi keamanan. Kelompok penekan terdiri dari elit NGO, terutama mereka yang aktif di dalam gerakan HAM, advokasi hukum dan pengawasan kebijakan. Kelompok ini menciptakan tekanan kebijakan dan mengawasi akuntabilitas dan penegakan hukum kepada actor keamanan yang diduga melakukan pelanggaran HAM dan tindakan kriminal

Tingkat Penerimaan Institusi Politik

Tingkat penerimaan institusi politik didefinisikan sebagai sebuah kondisi sejauh mana tingkat keterbukaan dan ketertutupan sebuah sistem politik untuk menerima aspirasi dari masyarakat sipil (Mc Adam, 2007). Tuntutan untuk mereformasi keamanan di Indonesia pada tahun 1998 digaungkan bersamaan dengan tuntutan untuk melakukan reformasi politik secara total. Pada saat itu gerakan memframing tuntutan untuk demokratisasi dalam tiga agenda besar; menurunkan Suharto, menghapuskan dwi fungsi Abri, menghapuskan Korupsi kolusi dan Nepotisme (KKN) dalam birokrasi Indonesia. Gagasan untuk menghapuskan dwi - fungsi Abri bergulir menjadi tuntutan untuk membubarkan peran politik dan bisnis aparat keamanan, melakukan tuntutan hukuman terhadap tindakan kekerasan yang dilakukan oleh aparat keamanan terhadap masyarakat Indonesia, penanganan dugaan pelanggaran HAM selama masa otoriter dan pengembangan aparat keamanan menjadi

institusi profesional yang tunduk kepada kontrol sipil (IDSPS,2007).

Jatuhnya rejim otoriter Orde Baru sebenarnya disebabkan oleh berbagai factor antara lain; kegagalan rejim Orde Baru dalam mengatasi dampak krisis ekonomi dan moneter yang menghantam Asia, termasuk Indonesia pada tahun 1997, tekanan dari institusi ekonomi internasional yang akan mengamankan kepentingan mereka di Indonesia dan tekanan komunitas internasional kepada pemerintah Indonesia untuk membawa pelanggaran HAM yang masif ke pengadilan. Kegagalan pemerintah dalam mengatasi berbagai persoalan dan tekanan tersebut telah menyebabkan terjadinya turbulensi ekonomi dan politik di dalam negeri. Dengan dukungan yang masif dari koalisi berbagai kelas masyarakat di seluruh negara, gerakan social berhasil memaksa Suharto untuk mundur dari jabatannya dan merubah rejim otoriter Suharto yang telah berkuasa selama 32 tahun menjadi rejim yang kemudian dikenal sebagai periode reformasi. Rejim otoriter Orde Baru mewarisi struktur aparat keamanan yang tidak sesuai dengan standard demokrasi.

Karakter institusi keamanan mirip dengan karakter aparat keamanan di negar-negara fasis. Militer dan polisi terlibat di dalam politik formal dan real politik. Mereka mendapatkan kursi gratis di parlemen dan posisi kabinet. Mereka juga menjabat sebagai kepala daerah seperti gubernur dan bupati/walikota. Mereka juga menjalankan bisnis yang pengelolaannya sering tidak sejalan dengan standard-standard profesionalisme dan akuntabilitas. Begitu juga

dengan lembaga intelijen yang saat itu menjadi perpanjangan tangan dari kekuasaan otoriter. Perannya melebihi dari mata dan telinga pengambil kebijakan. Mereka terlibat dalam peangkapan, penculikan atau bahkan pembunuhan, mirip dengan peran-peran agen rahasia pada negara-negara yang tidak demokratis. Karena militer mempunyai pengaruh yang kuat dalam politik, tokoh-tokoh sipil tidak bisa berbuat banyak kecuali mendukung kepentingan politik militer (Yunanto, 2007). Sejak permulaan reformasi politik, hampir semua institusi politik menerima gagasan-gagasan baru yang dituntut oleh masyarakat sipil untuk mendorong sistem politik dan ekonomi yang demokratis. Dalam bidang politik, sebagai contoh, Indonesia telah membuat undang-undang yang tidak menghalangi masyarakat untuk mendirikan partai politik baru.

Untuk pertama kalinya Indonesia mengalami pemilihan presiden dan kepala daerah secara langsung. Pada sektor keamanan, untuk merespon aspirasi masyarakat, parlemen telah mengandamen undang-undang yang diwarisi dari pemerintah otoriter sebelumnya yang tidak sejalan dengan standard demokratis. Parlemen telah mengamandem 5 undang-undang terkait dengan pemisahan antara organisasi ABRI dan Polisi, Tugas dan fungsi TNI dan Polri, depolitisasi militer menghentikan keterlibatan militer dalam usaha, kontrol sipil atas militer, pedoman umum dalam sistem pertahanan dan organisasi Polri.

Menindaklanjuti amandemen undang-undang, Markas Besar TNI merumuskan sebuah kebijakan baru yang disebut sebagai "Paradigma Baru TNI. Dalam paradigma ini, Militer Indonesia mengambil jarak dari politik, dan menyusun organisasi TNI

agar sesuai dengan standar profesionalisme. Kementerian Pertahanan juga menerbitkan Buku Putih Pertahanan. Buku tersebut menetapkan garis besar kebijakan pertahanan dan menyampaikan persepsinya terhadap ancaman eksternal. Begitu pula Polri juga mengeluarkan paradigma baru Polri. Paradigma ini menjamin terjadinya perubahan polisi dalam karakter lama seperti polisi rahasia menjadi polisi baru yang mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi. Transformasi ini mencakup tiga aspek; Struktur organisasi, instrument dan budaya. Namun demikian institusi intelijen belum mengalami perubahan yang signifikan. (Yunanto, 2007)

Menyempitnya Kesempatan Politik

Masyarakat sipil Indonesia sudah mencapai komponen-komponen penting dalam mendemokratisasi sektor keamanan, utamanya dalam menarik militer dan Polisi dari arena politik dan menetapkan fondasi hukum untuk mewujudkan institusi keamanan yang profesional dan tunduk kepada kontrol sipil. Namun demikian 10 tahun masa reformasi masih menyisakan setumpuk masalah-masalah yang tersisa didalam merealisasikan reformasi keamanan yang cocok dengan standard-standard demokrasi. Sebagai contoh adalah, kontrol sipil terhadap militer masih belum efektif, badan eksekutif yang berkuasa masih lamban dalam mengimplementasikan undang-undang di bidang reformasi keamanan yang diamandemen, postur militer masih dibawah standar-standar profesionalisme, Polri mempunyai otoritas yang terlalu luas tetapi tidak diimbangi dengan pengawasan yang cukup, amandemen beberapa undang-undang di bidang

keamanan juga masih stagnan. Lembaga intelijen juga masih menyisakan warisan-warisan otoriter, misalnya keterlibatan dalam pembunuhan aktivis HAM Munir Bin Said. Lembaga ini masih menyisakan persoalan di bidang profesiobalisme, koordinasi, pengawasan dan masih terlibat dalam *real politics* (Yunanto,2005)

Masalah-masalah ini merupakan hasil dari menyempitnya struktur kesempatan politik, terutama terkait dengan karakter dan struktur elite yang mempunyai tanggung jawab formal dan informal dalam melanjutkan amanat reformasi. Antusiasme mereka untuk melanjutkan reformasi menurun. Setidaknya empat faktor yang menyebabkan penurunan ini. Pertama, elite politik, elit masyarakat sipil dan elit militer dan polisi tidak lagi mempunyai persepsi yang sama dalam konsep demokratisasi sector keamanan. Elit militer dan intelijen masih enggan menerima gagasan tentang kontrol sipil. Dari persepektif Politik hal ini disebabkan karena sedikitnya militer reformis yang menduduki posisi strategis di organisasi militer. Dengan kata lain mereka menduduki posisi yang marjinal. Karena menurunnya antusiasme, mereka tidak lagi mempunyai kesamaan visi yang menyebabkan melemahnya *political will*. Kedua, pada level politik, komisi pertahanan di parlemen, presiden dan menteri pertahanan juga tidak punya keinginan politik yang kuat dalam melanjutkan reformasi sector keamanan. Komisi pertahanan lamban dalam menjalankan fungsi legislasi. Mereka hanya menjalankan fungsi yang menarik perhatian public. Hal ini bisa jadi karena banyaknya purnawiranan militer konservatif yang masuk partai politik dan menduduki jabatan-jabatan

politik. Sebagai kelompok konservatif, mereka tidak sepakat dengan gagasan-gagasan demokratisasi sector keamanan yang dimanifestasikan dalam keterwakilan mereka di parlemen. Selain itu komisi yang membidangi isu pertahanan dan keamanan juga tidak mempunyai keahlian yang cukup untuk menjalankan fungsi pengawasannya. Presiden yang juga merupakan seorang purnawirawan militer juga enggan mengimplementasikan reformasi sector keamanan, karena khawatir kehilangan dukungan dari tokoh-tokoh militer konservatif yang tidak setuju dengan prinsip-prinsip control sipil. Selain itu kementerian pertahanan yang secara formal mempunyai tanggung jawab tertinggi dalam supremasi sipil masih dikendalikan oleh prajurit TNI dari Markas besar TNI yang mendukung gagasan-gagasan konservatif (IDSPS, 2007)

Ketiga, problema di tingkat masyarakat sipil tidak kurang seriusnya. Antusiasme elit masyarakat sipil dalam melanjutkan reformasi sector keamanan juga menurun. Tampaknya Elit masyarakat sipil kehilangan musuh bersama yang dulunya menyatukan visi mereka. Gerakan-gerakan saat ini tidak lagi menerima dukungan dari berbagai kalangan masyarakat sipil seperti kelompok agama, kelompok mahasiswa dan buruh. Seperti elit politik, elit sipil juga sudah terpecah kedalam kelompok-kelompok kepentingan mereka. Mereka juga mengambil keuntungan dari kesempatan yang ditawarkan oleh perubahan politik seperti membentuk partai politik baru atau bergabung dengan partai politik yang sudah ada. Dengan kata lain, hanya elit –elit dari NGO professional dan sejumlah akademisi yang masih melanjutkan advokasi dengan dukungan dari donor internasional, walaupun mereka

mempunyai keterbatasan dalam bidang keahlian dan hal-hal yang bersifat teknis (IDSPS,2007).

Kesimpulan

Struktur dan karakter elite politik dan masyarakat sipil seperti di Brazil dan Chili, sangat menentukan dalam menciptakan kesempatan politik untuk mendemokratisasi sector keamanan. Pada awal perubahan politik masa reformasi, kasus Indonesia mirip dengan kasus di Brazil pada tahun 1981 dan 1982 dalam hal kedua negara ini mempunyai masyarakat sipil yang beragam dan banyak yang mengkonsolidasikan diri dengan elit politik untuk mendorong demokratisasi di sector keamanan. Akan tetapi saat ini antusiasme masyarakat sipil dalam mendorong reformasi sector keamanan melemah. Situasi ini mirip seperti di Chile pada tahun 1973.

Kedua kasus ini menunjukkan bahwa menyempitnya struktur kesempatan politik dalam bentuk tidak terkonsolidasinya elit sipil dan tidak adanya persamaan persepsi antara elit politik dan masyarakat sipil telah menciptakan kemandegan dalam reformasi sector keamanan. Dalam hal tertentu beberapa elit masyarakat sipil telah menggeser prioritasnya kepada kepentingan personal dan organisasi. Disisi lain elit politik juga tidak mempunyai sebuah keinginan politik yang kuat. Akibatnya demokratisasi Sektor kemanan di Indonesia masih menyisakan berbagai persoalan, walaupun juga telah berhasil melakukan amademen berbagai Undang-Undang terkait dengan sector kemanan

4

PENGALAMAN INDONESIA: PARLEMEN DAN BISNIS SWASTA SEKTOR KEAMANAN

Tulisan ini akan membahas sebab-sebab militer terlibat dalam sektor swasta, analisa keterlibatannya dalam perspektif akuntabilitas, demokrasi, dan *rule of law*. Setelah itu, paper ini juga akan melihat aturan-aturan yang menjadi landasan dan persoalan yang terkait. Dari sini akan diperoleh landasan pembahasan untuk mengevaluasi keterlibatan militer dalam bisnis serta peran-peran parlemen yang diharapkan dalam menangani persoalan. Tulisan akan memfokuskan bahasan pada konteks Indonesia. Walaupun demikian, dalam menganalisa keterlibatan dalam sektor swasta, tulisan ini juga akan melihat konteks negara-negara di Asia Tenggara yang mempunyai kemiripan sejarah militer dengan Indonesia seperti Burma, Filipina, dan Thailand.

Sebab Militer Terlibat dalam Sektor Privat (Konteks Asia Tenggara)

Di berbagai negara di Asia, derajat keterlibatan militer dalam sektor swasta, sangat tergantung kepada derajat keterlibatan militer dalam dinamika politik pada negara tersebut. Dalam sistem pemerintahan yang dikuasai junta militer seperti Burma, militer seluruhnya mengontrol politik negara. Tidak ada perbedaan antara pimpinan politik pemerintahan dengan pimpinan militer. Pada tahun 1962, militer melakukan kudeta politik di negara yang mempunyai penduduk sekitar 49 juta jiwa ini. Pimpinan politik militer baru menetapkan suatu konsep yang mereka sebut *Jalan Burma Menuju Sosialisme*. Dalam konsep ini, militer terlibat dalam sektor swasta secara menyeluruh. Penguasa militer melakukan nasionalisasi 15.000 perusahaan swasta dan mengorganisasikannya menjadi 23 perusahaan yang dimiliki negara dan dikontrol oleh militer. Para pimpinan militer yang tidak mempunyai kecakapan manajerial selanjutnya menguasai puncak pimpinan perusahaan itu (Win Min, 188-189).

Burma bukan merupakan gambaran yang mewakili negara-negara yang relatif sudah mengenal demokrasi tetapi masih mempunyai pengaruh militer yang kuat seperti Filipina, Thailand dalam derajat tertentu, dan Indonesia. Sejarah politik militer Filipina hampir mirip dengan pengalaman militer Indonesia. Di Filipina, keterlibatan militer dalam sektor bisnis dapat disimpulkan sebagai suatu kompensasi dukungan politik pemerintahan Presiden Marcos yang menerapkan Darurat Militer pada bulan September 1972. Darurat militer

itu telah membuka ruang bagi perwira militer Filipina untuk masuk ke ranah politik dan ekonomi. Marcos dengan sepenuh hati menempatkan perwira-perwira menengah dan perwira tinggi sebagai manajer di berbagai perusahaan. Langkah politik Marcos ini telah mendorong ratusan perwira untuk mengambil kursus manajemen bisnis di berbagai universitas. Selain menempatkan perwira tinggi dalam perusahaan swasta, Marcos juga mengizinkan Kementerian Pertahanan untuk mendirikan institusi keuangannya sendiri dalam rangka mensejahterakan prajuritnya.

Dalam merealisasikan dukungan terhadap keterlibatannya di dunia swasta, pemerintahan Marcos memberikan modal 200 juta Peso untuk mendirikan sebuah lembaga asuransi yang disebut sebagai *Armed Forces of the Philipiness Retirement and Seperation Benefit System*, yang menyaingi *Government Service Insurance system*. Selain itu, lembaga lain yang didirikan oleh militer Filipina adalah *AFP Savings and Loan Association Incorporated*, semacam lembaga perbankan, *AFP Mutual Benefits Association Inc*, semacam lembaga asuransi; dan *AFP Commissary Exchange Services*, sebuah usaha yang menyediakan barang-barang bebas pajak. Nantinya militer juga melebarkan sayap bisnis ke industri non-pertahanan, seperti perumahan, konsumen, hiburan, dan pasar modal. (Mogato, 240-241)

Di Thailand, dinamika politik yang membuka kesempatan kepada jenderal menjadi pimpinan politik, juga telah membuka kesempatan kepada pimpinan militer untuk menduduki jabatan-jabatan bisnis pada perusahaan publik dan perusahaan swasta, khususnya sebelum 1973. Tetapi

karena keterlibatan perwira senior dalam pembunuhan para demonstran di tahun 1972, mereka diberhentikan dari jabatan di perusahaan publik. (Nadjib 264)

Sejarah keterlibatan militer dalam sektor swasta di Indonesia hampir mirip dengan sejarah di Filipina. Pada masa perang kemerdekaan, awal keterlibatan militer di dalam sektor bisnis, lebih disebabkan karena kekurangan dana yang dibutuhkan untuk operasi perang kemerdekaan. Perkembangan selanjutnya, militer Indonesia menjelma menjadi salah satu kekuatan politik utama sejak Orde Lama, terlebih pada masa Orde Baru, bahkan Orde Reformasi. Bergantinya pimpinan politik pada masa Orde Reformasi selain mendasarkan dukungan politik militer haik secara institusional maupun personal.

Pada masa kemerdekaan, para pimpinan militer di daerah, diberikan suatu tugas memimpin pasukan untuk membela negara tanpa dukungan logistik yang cukup. Beberapa petinggi militer mengakui bahwa cara memecahkan persoalan ini mereka melakukan semacam usaha-usaha yang legal dan *illegal*. Sebagai contoh, hingga tahun 1950, militer terlibat dalam usaha dan penyelundupan candu dan kopra. Praktek-praktek lainnya adalah penggunaan fasilitas militer, seperti kendaraan untuk mendapatkan keuntungan finansial. Perjalanan selanjutnya, pimpinan militer membenarkan upaya tersebut, bahkan melegitimasi kegiatan bisnis lainnya di mana pimpinan daerah militer terlibat dalam produksi emas di Rejang Lebong.

“Politik jalan tengah” yang diambil militer telah mengukuhkan peran militer dalam politik dan ekonomi. Dalam peran tersebut, militer mengambil posisi untuk tidak melakukan kudeta kepada pemerintahan sipil Presiden Sukarno, tetapi juga tidak mengambil jarak dari politik sebagaimana umumnya negara demokrasi. Pada masa-masa selanjutnya hingga berakhirnya Orde Lama, militer menjadi aktor politik utama. Posisi politik ini telah membuka kesempatan kepada militer untuk lebih jauh terlibat dalam aktivitas bisnis. Pada tahun 1958, Richard Robinson mencatat, sepak terjang keterlibatan militer mencakup bisnis perkapalan, pergudangan, angkutan barang dan galangan kapal. Catatan lain menyebutkan perjalanan keterlibatan militer dalam ekonomi pada masa Orde Lama selalu mewarnai konflik politik dengan partai komunis yang pada saat itu menjadi salah satu kekuatan politik segitiga Presiden Sukarno. Di akhir Orde Lama, keterlibatan militer dalam ekonomi ini semakin massif ketika terjadi nasionalisasi perusahaan Inggris dan Amerika yang mendapat dukungan politik militer.

Beralihnya kepemimpinan politik kepada Orde Baru di bawah kepemimpinan Jenderal Suharto, membuat keterlibatan militer dalam sektor bisnis semakin kuat. Pada tahun 1966, diadakan seminar Angkatan Darat di Bandung. Dalam seminar ini, militer. dalam hal ini Angkatan Darat, menetapkan konsep yang kemudian dikenal sebagai “*Dwi Fungsi*”. Dalam konsep ini, ditetapkan tugas militer dalam menjaga tertib politik dan tertib ekonomi. Sebagai konsekuensinya para petinggi militer ditempatkan dalam jabatan perusahaan strategis, seperti

PT Berdikari. Pertamina, Bulog hingga keistimewaan dalam mendapatkan lisensi impor.

Orde Baru yang menempatkan presiden dengan latar belakang militer selama 32 tahun juga telah memformalkan keterlibatan institusi militer ke dalam bisnis. Praktek bisnis militer ini berada di bawah payung yayasan dan koperasi. Banyak kalangan menyebut jenis bisnis ini sebagai bisnis institusional atau formal. Tercatat hingga kini institusi militer memiliki sekitar 227 perusahaan 14 di antaranya dioperasikan oleh Angkatan Udara melalui Yayasan Adhi Upaya 36 perusahaan dioperasikan oleh Angkatan Laut melalui Yayasan Bhumi Yamca, dan sisanya sebagian besar dioperasikan oleh AD melalui berbagai yayasan, misalnya Yayasan Kartika Eka Paksi, Yayasan Dharma Putra Kostrad (di bawah Kostrad) dan Yayasan Korp Baret Merah KOBAME (di bawah Kopassus). Selain itu, keterlibatan institusi militer dalam bisnis juga dalam bentuk koperasi yang saat ini berjumlah sekitar 1.300 koperasi dengan perincian 923 koperasi AD, 124 koperasi AL, dan 147 koperasi AU. Bisnis militer ini mencakup usaha-usaha yang dilakukan sektor swasta, yang sudah pasti tidak hanya terbatas kepada sektor pertahanan, melainkan juga meliputi sektor perumahan, perbankan, agro bisnis, angkutan, properti, asuransi, perkebunan, pariwisata, transportasi, kehutanan dan lain-lain.

Pemilahan antara Bisnis Swasta dan Militer

Demokrasi menempatkan seluruh praktek pemerintahan dalam suatu prinsip yang disebut "*checks and balances*". Dalam kaitan dengan militer, demokrasi mensyaratkan militer

yang harus selalu berada dalam kontrol keputusan politik sipil (*civilian control over military*). Argumen di balik prinsip ini adalah karena otoritas politik sipil merupakan representasi kepentingan rakyat. Kemampuan otoritas sipil mengontrol kekuatan bersenjata akan menjamin berlangsungnya proses demokrasi secara “*manageable*” dan damai.

Implikasinya kekuatan politik sipil harus mampu melakukan kontrol penerimaan dan mencukupi kebutuhan finansialnya. Pemerintah harus memahami benar uang yang digunakan militer, baik yang berasal dari sumber formal (*on-budget*) maupun sumber non-formal (*off-budget*), baik dalam bentuk budget maupun pendapatan-pendapatan lain yang diterima oleh individu maupun institusi militer. Prinsip ini sejalan dengan gagasan pemerintahan yang transparan dan akuntabel.

Dalam setiap diskusi tentang keterlibatan militer dalam sektor bisnis dan budget militer, selalu muncul argumen adanya kekurangan budget yang disediakan oleh negara untuk memenuhi kebutuhan anggaran militer. Kekurangan budget ini menyebabkan buruknya peralatan pertahanan dan rendahnya kesejahteraan prajurit. Sering disebutkan bahwa kebutuhan anggaran pertahanan hanya 25%-30% yang bisa dipenuhi negara. Persoalan ini telah menetapkan Indonesia bersama Filipina, sebagai negara yang mempunyai anggaran terendah di antara negara-negara Asia Tenggara.

Argumen ini sungguh menyesatkan dan mendistorsi prinsip-prinsip *rule of law*. Jika didalami lebih lanjut hitungan-hitungan itu juga menyesatkan. Dalam perspektif *rule of*

law, mengkaitkan kekurangan anggaran pertahanan dengan permissiveness dalam bisnis militer sejatinya melanggar pasal 66 ayat 1 UU No. 34 tahun 2004. Dalam klausul ayat itu disebutkan bahwa anggaran pertahanan berasal dari APBN. Tidak ada satu pasal pun yang menyebutkan bahwa TNI boleh menerima anggaran dari luar APBN, termasuk penerimaan dari sektor bisnis militer. Faktanya, beberapa temuan menyebutkan bahwa bisnis TNI masih menyumbang sekitar 5% dari anggaran TNI. Seberapapun kecilnya anggaran di luar APBN yang diterima TNI, sesungguhnya telah menyalahi pasal 66 ayat 1 UU No. 34 tersebut.

Persoalan lain yang berkaitan dengan legitimasi bisnis TNI adalah benarkah negara hanya mencukupi sekitar 25%-30% dari anggaran pertahanan. Banyak kalangan meragukan validitas angka ini. Beberapa temuan menyebutkan bahwa operasi pertahanan juga dibiayai oleh Kredit Ekspor yang jumlahnya mencapai sekitar Rp 7 triliun. Angka ini tidak masuk dalam item anggaran pertahanan di APBN. Selain itu anggaran TNI juga diperoleh dari pelbagai keistimewaan (*privileges*) yang diterima maupun disalurkan melalui APBD. Intinya sebenarnya bukan pada angka-angka ini, melainkan sejauh mana keseluruhan belanja riil pertahanan diketahui sumber-sumbernya. Persoalan ini hingga kini belum jelas, seberapa besar selisih antara belanja (*defence expenditure*) yang dikeluarkan TNI, jika dibandingkan dengan uang yang disediakan negara. Karena kurangnya akuntabilitas dan transparansi, muncul berita-berita yang tidak hanya rumor bahwa operasi militer di suatu wilayah sering ditutupi oleh dana-dana yang tak jelas sumbernya.

Pertanyaan logis selanjutnya adalah siapa yang diuntungkan dari keterlibatan militer dan bisnis? Apakah bisnis TNI mendorong, TNI yang profesional, akuntabel, transparan, dan taat hukum sejalan dengan prinsip demokrasi? Benarkah praktek bisnis militer ini meningkatkan kesejahteraan prajurit? Untuk pertanyaan pertama, jawabannya tentunya tidak. Keterlibatan dalam bisnis tidak mendukung kepada pencapaian tujuan TNI yang profesional. Pasal 2 UU TNI mendefinisikan *tantara professional sebagai tentara yang terlatih, terdidik diperlengkapi secara baik, tidak berpolitik praktis, tidak berbisnis, dijamin kesejahteraannya, serta mengikuti kebijakan politik negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi, supremasi sipil, Hak Asasi Manusia, ketentuan hukum nasional, dan hukum internasional yang telah diratifikasi.*

Keterlibatan militer dalam bisnis tidak terkait langsung dengan dukungan terhadap modernisasi peralatan tempur karena pendapatan dari bisnis memang relatif kecil dan hanya digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan. Catatan lain praktek-praktek bisnis ilegal yang dilakukan institusi atau prajurit dalam mengkomersialisasikan jasa keamanan dalam wilayah konflik maupun wilayah-wilayah operasi MNC, sesungguhnya bertentangan dengan misi Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 1974 yang melarang semua PNS dan Anggota TNI berbisnis.

Memang praktek-praktek bisnis militer itu memberikan tambahan pendapatan bagi TNI, prajurit rendahan maupun prajurit yang berpangkat tinggi yang kemudian dipersepsikan sebagai peningkatan kesejahteraan prajurit. Peningkatan kesejahteraan prajurit rendahan diperoleh dengan kemudahan-

kemudahan fasilitas, seperti penyediaan perumahan, asuransi kesehatan, sumbangan pendidikan bagi keluarga prajurit. Pendanaan dari seluruh kemudahan itu diakui bersumber dari penerimaan usaha yang dikelola secara institusional, seperti yayasan dan koperasi. Di luar kemudahan tersebut, beberapa temuan juga mengungkapkan bahwa prajurit rendahan yang bertugas di wilayah konflik juga melakukan pungutan-pungutan liar dari masyarakat. Sementara kemudahan-kemudahan fasilitas dapat dikategorikan sebagai sebuah praktek yang dapat dipahami jika dilihat dari sejarah militer di Indonesia, praktek-praktek pungutan liar merupakan pelanggaran hukum dan sering dilihat sebagai tindakan yang melanggar konflik di mana militer mengambil keuntungan dari situasi ini.

Jika dikaji ulang dari sejarah keterlibatan militer dalam sektor swasta, sesungguhnya para perwira tinggi dan mitra pengusaha swastalah yang mengambil keuntungan lebih besar dari praktek bisnis, baik dalam kategori institusional, non-institusional maupun kategori abu-abu. Dalam kategori bisnis yang institusional, perusahaan-perusahaan yang dioperasikan melalui yayasan dan koperasi sering melakukan kerjasama dengan mitra swastanya dengan berbagai sistem operasi dan permodalan. Dalam sistem ini, para petinggi militer yang menduduki pangkat komando sering menjabat secara *ex officio* dalam perusahaan patungan tersebut, dan sudah pasti mendapat penghasilan tambahan dari kedudukan ini. Dalam implementasi selanjutnya, pihak mitra swasta yang mempunyai kecakapan bisnis lebih baik, selalu lebih unggul dari militer. Para mitra ini kemudian menjelma menjadi

institusi bisnis raksasa, Sementara institusi bisnis militer lambat laun mengalami kerugian untuk kemudian perlahan-lahan mengalami kebangkrutan.

Fenomena umum yang dapat dilihat adalah hampir semua konglomerat di Indonesia yang sebagian besar keturunan Cina, pernah melakukan kerjasama dengan institusi militer. Sebagai contoh kebangkrutan institusi bisnis militer dapat dilihat dari laporan audit Yayasan Kartika Eka Paksi, sebuah yayasan terbesar di bawah Angkatan Darat. Ernst and Young, auditor yang dikontrak oleh YKEP, melaporkan bahwa yayasan ini mempunyai persoalan dalam berbagai segi, misalnya kurangnya akuntabilitas kepada prajurit, dominasi budaya militer dalam bisnis yang mengakibatkan rekrutmen sumberdaya manusia jauh dari prinsip profesionalitas, kebijakan bisnis dan investasi yang tidak strategis, reaktif, dan didominasi oleh kebijakan yang ditawarkan mitra usahanya, menyebabkan yayasan ini mempunyai *bargaining* position yang rendah. Akibat langsung dari kondisi ini menyebabkan perusahaan di bawahnya mengalami beberapa persoalan, misalnya tidak mempunyai *core competence* yang jelas, kepemilikan aset yang tidak jelas, terjerat hutang, dan *margin*-nya sangat tipis. (Kiki Syahnakri 100). Dalam restrukturisasi perusahaan-perusahaan di bawah YKEP ini, jabatan *ex officio* memang telah dihapuskan.

Persoalan yang dialami institusi bisnis militer di atas tidak sejalan dengan perkembangan usaha yang dialami oleh mitra maupun petinggi militer yang biasanya melibatkan keluarga. Walaupun sebagian perusahaan-perusahaan di bawah yayasan mengalami kebangkrutan, kerjasama antara mitra usaha dengan keluarga petinggi, berjalan terus. Para

konglomerat itu sering disebut sebagai “peliharaan para jenderal atau *cash cow*”. Praktek-praktek semacam ini dituding mendistorsi perekonomian nasional karena para pengusaha dan keluarga militer menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat. Sementara itu para petinggi militer sering disebut sebagai “satpam” bagi pengusaha-pengusaha besar.

Keuntungan-keuntungan lain yang didapat dari pemilahan (*interface*) antara militer dan sektor swasta yang perlu dikaji lebih dalam adalah sumbangan-sumbangan tersembunyi yang diberikan pihak swasta besar, seperti Freeport dan PT Exxon. Sebagaimana diungkapkan dari berbagai pemberitaan, Mobil Oil Indonesia (EMOI), dalam satu tahun bisa mengeluarkan sekitar 12,1 hingga 45,9 milvar untuk 100- 150 pos militer di Lhoksemae Aceh. Di Papua, Freeport juga melaporkan telah mengeluarkan sekitar LIS\$ 5,6 juta (tahun 2002) dan 4,7 juta (2001) kepada TNI. Sumbangan-sumbangan liar dari perusahaan MNC maupun pengusaha-pengusaha pribumi juga diberikan kepada polisi yang juga berbagai sumbangan dari pengusaha nasional dan setoran-setoran lain. Hingga saat ini memang belum diketahui jumlah riil yang diterima TNI dari praktek-praktek “komersialiasi jasa keamanan” (Otto 81-82).

Beberapa analisis yang dapat dikemukakan dalam laporan tersebut adalah pertama, sudah barang tentu pengelolaan dana itu tidak dilakukan secara transparan. Kedua, dari manajemen yang tidak transparan, aliran uang diperkirakan akan lebih banyak masuk ke kantong komandan, “walaupun ada juga yang disalurkan untuk kepentingan prajurit. Di Jakarta, muncul joke bagi prajurit yang ditugaskan ke daerah konflik, misalnya Aceh. Joke itu berbunyi “jika prajurit berangkat tugas, mereka

membawa M16, ketika kembali dari tugas, mereka membawa 16M (16 Milyar). Ketiga, sangat sering, di wilayah-wilayah tersebut, terjadi represi yang dilakukan aparat keamanan dan berpotensi terhadap pelanggaran HAM. Keempat, karena praktek-praktek semacam ini melibatkan perusahaan MNC, perlu kerangka internasional agar praktek-praktek kapitalisme internasional tidak mendukung represi dan pelanggaran HAM.

Apa implikasi nyata dari praktek-praktek ekonomi yang distortif, kolusif, tidak transparan, dan dalam berbagai hal melanggar prinsip-prinsip *rule of law*? Dari perspektif pertahanan, praktek-praktek semacam ini telah mengalihkan fokus institusi dan personil militer fungsi utamanya dalam bidang pertahanan keluar dari spesialisasinya. Institusi militer jauh dari prinsip-prinsip profesionalisme yang didukung oleh modernisasi peralatan. Implikasi kedua, dalam setiap praktek ekonomi yang tidak transparan, tidak akuntabel, dan dalam beberapa hal melanggar hukum, muncul praktek korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan. Di Indonesia, kejadian mismanajemen dan korupsi terbesar yang melibatkan petinggi militer dapat dikategorikan sebagai praktek bisnis non-institusional. Pada 1976, kepemimpinan Mayor Jenderal Ibnu Sutowo menjerat Pertamina ke dalam hutang sebesar US\$ 11,5 Milyar (23 trilyun pada saat itu). Karena dipetieskan oleh Suharto, kejadian ini tidak sampai membongkar korupsi yang sangat mungkin melibatkan petinggi militer lain termasuk Suharto dan institusi militer. Pertamina menjadi sapi perahan institusi militer. Contoh lain adalah terjadinya penarikan dana Mandala Airline, sebuah perusahaan di bawah Yayasan

Dharma Putra Kostrad sebesar Rp160 Miliar (25 Miliar) oleh Letnan Jenderal Djaja Suparman, yang pada saat itu menjabat sebagai komandan kostrad. Penarikan ini diklasifikasikan sebagai penyimpangan atau korupsi. Tetapi kedua kejadian itu tidak ditindaklanjuti dengan proses hukum yang semestinya. Kita juga tidak begitu yakin bahwa kebijakan SBY dalam perang melawan korupsi akan dapat menyentuh praktek-praktek di tubuh militer. Faktanya, belum seorang militer pun, apalagi yang berpangkat tinggi, yang diseret ke pengadilan.

Praktek mismanajemen dan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan militer juga terjadi di Filipina. Di negara yang militernya gemar melakukan pemberontakan, ini juga muncul tuduhan keterlibatan seorang kolonel dan jenderal dalam korupsi dan penyalahgunaan wewenang di perusahaan AFP-RSBS. (Mogato, 245-247).

Landasan Hukum dan Konteks Politik dalam Pengaturan Bisnis TNI

Politik Orde lama dengan *corner stone* pada konsep politik “jalan tengah” telah melegitimasi peran politik dan peran bisnis TNI. Pada masa Orde Baru, kedua peran itu diperkuat dengan konsep Dwi Fungsi, yaitu peran politik dan pertahanan. Padahal yang sesungguhnya terjadi adalah TNI tidak saja terlibat dalam fungsi pertahanan, tapi juga dalam fungsi bisnis. Atas keterlibatan di ketiga sektor ini, TNI sejatinya memainkan tiga fungsi sekaligus: monopoli fungsi pertahanan, fungsi politik, dan fungsi ekonomi.

Satu-satunya landasan hukum yang mengatur keterlibatan PNS dan TNI dalam keterlibatannya di sektor swasta atau bisnis adalah Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 1974. Dalam peraturan ini jelas diamanatkan bahwa PNS dan TNI dilarang melakukan bisnis atau terlibat dalam sektor swasta. Tetapi peraturan ini tidak pernah ditegakkan secara serius. Misalnya, peraturan ini mandul dalam menghadapi pimpinan militer yang menduduki jabatan *ex officio* pada sebuah perusahaan yang berada di bawah yayasan TNI. Misalnya, seorang komandan kostrad otomatis akan menjadi presiden ketua Yayasan Dharma Putra Kostrad dan Presiden Komisaris, P.T Mandala Airline, sebuah perusahaan di bawah yayasan yang dimiliki oleh Kostrad. Kaitan antara posisi struktural keterlibatan dalam yayasan dan keterlibatan dalam sektor swasta, walaupun mewakili TNI, merupakan gambaran yang umum dalam militer Indonesia dan juga birokrasi lain. Pemerintahan Orde Baru memang membuat blunder keterlibatan pimpinan militer aktif dalam bisnis sebagai bagian dari politik Presiden Suharto untuk memelihara loyalitas pimpinan militer kepada presiden. Maka lingkaran setan ekonomi politik militer ini sengaja dipelihara dan secara rapih dimainkan presiden untuk Mempertahankan kekuasaan presiden.

Reformasi di Indonesia juga sesungguhnya tidak lepas dari kontrol pengaruh militer. Maka, Presiden Habibie yang menggantikan Presiden Suharto tidak menyentuh militer dalam artian membiarkan militer merumuskan sendiri reformasinya. Pada tahun-tahun awal reformasi, di mana semangat reformasi masih tinggi, TNI berhasil merumuskan reformasi internalnya dalam sebuah konsep yang mereka

namakan “Paradigma Baru” TNI. Dalam paradigma baru ini, TNI hanya menyatakan akan membuka perusahaan yang dioperasikan di bawah yayasannya. Sementara dalam reformasi politik, TNI telah bertekad membubarkan faksi TNI di DPR dan melikuidasi Departemen Sosial Politik nya, serta menjaga jarak yang sama dengan seluruh kekuatan politik. Dalam fungsi ekonomi dan pertahanan, reformasi belum menghasilkan kemajuan yang berarti.

Akhir pemerintahan Habibi yang dilanjutkan dengan Pemerintahan Gus Dur, melahirkan ketegangan politik yang tinggi antara TNI dan presiden karena Gus Dur mencoba mengontrol penuh TNI dengan mencopot jenderal-jenderal yang berpengaruh dan mengangkat jenderal yang bisa dikontrol. Langkah ini menciptakan blunder politik bahkan menyebabkan “*political suicide*” bagi Gus Dur. Kekalahan Gus Dur menjadikan pengaruh militer dalam politik semakin kuat mem-*back up* Megawati yang menggantikan posisi Gus Dur yang diberhentikan MPR karena kasus Bulog Gate dan Brunei Gate.

Awal pemerintahan Megawati tidak menghasilkan banyak kemajuan dalam reformasi TNI, termasuk bisnis TNI. Sikap politik Megawati yang tidak reformis ini berbeda dengan perkembangan CSO yang terus melakukan penelitian, diskusi, seminar, workshop, hingga kampanye media mengenai pemberhentian bisnis TNI ini. Baru di akhir pemerintahan Megawati dan ketika masuknya politik Indonesia ke pemilihan presiden langsung, DPR seakan-akan memberi hadiah perpisahan kepada masyarakat Indonesia dan CSO yang getol melakukan advokasi bisnis militer dengan UU No. 34 tahun

2004 tentang TNI. Dalam UU yang perumusannya dianggap terburu-buru dan kejar tayang ini, dengan jelas diperintahkan kepada pemerintah untuk mengambil alih bisnis TNI dalam lima tahun dan mengharuskan presiden untuk mengeluarkan peraturan pemerintah. (pasal 76)

Persoalan yang Berkaitan dengan *Take Over* Bisnis TNI

Semangat anggota DPR dalam menggolkan UU TNI di akhir masa tugasnya tak pelak memunculkan analisa politik bahwa DPR telah meninggalkan bom waktu yang siap meledak pada pemerintahan selanjutnya. Pasal tentang bisnis militer memposisikan pemerintah selanjutnya untuk berhadapan dengan TNI. Agaknya para anggota legislatif yang dikuasai PDIP sudah membaca beratnya calon kandidat presiden dari latar belakang militer, seperti SBY dari Partai Demokrat dan Wiranto dari Golkar. Kekhawatiran itu benar, SBY-JK yang mendapat dukungan dari sebagian besar sayap militer, yang dalam berbagai polling politik dianggap sebagai calon paling populer, akhirnya memenangkan pemilihan presiden langsung.

Maka tidaklah heran kalau lolosnya UU TNI ini sarat dengan nuansa rivalitas politik antarpartis di DPR yang juga mengusung calon presiden. Setelah dilakukan kajian, pasal 76 itu mengandung berbagai persoalan yang berkaitan dengan interpretasi terhadap pasal ini. Psoalan pertama berkaitan dengan definisi jenis bisnis TNI. Pengertian semua jenis bisnis TNI dalam peraturan ini mencakup bisnis institusional di bawah koperasi dan yayasan. Pasal yang mengamanatkan

penghapusan bisnis TNI di bawah koperasi dan yayasan tidak sejalan dengan UU No. 28 tahun 2004 tentang yayasan dan UU No. 25 tentang perkoperasian. Untuk itu, perlu dilakukan tinjauan hukurn (*judicial review*) atas pasal ini. Dalam hal ini, UU No. 34 juga diharmonisasikan dengan UU tentang yayasan, UU tentang Koperasi, UU tentang Keuangan Negara, dan UU tentang BUMN. Dalam amandemen nanti perlu juga dijelaskan bahwa koperasi merupakan salah satu bentuk bisnis militer yang tercakup dalam pasal tersebut.

Persoalan kedua berkaitan dengan Peraturan Presiden yang juga diamanatkan dalam UU itu. Sampai saat ini, pemerintah belum mengeluarkan peraturan kelanjutan yang dapat digunakan sebagai landasan untuk melakukan *take over* bisnis militer. Kondisi ini diperkirakan disebabkan oleh beberapa hal: Pertama, interpretasi bunyi pasal 76 UU TNI sendiri masih bermasalah. Kedua, masih kuatnya pengaruh politik Mabes TNI yang sangat mungkin menyampaikan resistensi politiknya kepada presiden. Presiden bisa jadi akan membuat semua kekuatan politik senang. Menyelesaikan masalah bisnis militer pastilah akan menimbulkan masalah baru bagi kalangan militer terutama AD sebagai konstituen utama Presiden SBY, yang juga herasal dari AD. Resistensi politik inilah yang menempatkan kebingungan MOD dalam menyiapkan draft penterintah tentang bisnis TNI yang sedianya dikeluarkan pada bulan November 2005. Menteri Pertahanan, sebagai salah seorang dari sedikit orang sipil yang menduduki MOD, terkesan mendapat tekanan dari Mabes TNI di Cilangkap maupun pembantu utamanya yang juga militer yang bisa jadi masih terkunci dalam *mindset* lama.

Kalangan CSO yang mendorong gerakan demokrasi sangat percaya bahwa kesungguhan ‘pasangan Presiden SBY-JK dalam mengimplementasikan UU TNI, walaupun masih dipandang setengah hati, termasuk di dalamnya persoalan yang berkaitan dengan bisnis TNI, merupakan indikator utama untuk mengukur SBY apakah benar-benar mendorong demokrasi. Presiden yang berasal dari parti demokrat itu diuji apakah kemauan politiknya sungguh-sungguh adil terutama jika berhadapan dengan konstituen utamanya, yaitu militer.

Kendati hingga saat ini *draft* keputusan presiden tentang pengambilalihan bisnis belum bisa diwujudkan, pemerintah sebenarnya dapat menyampaikan *political will* nya dengan menetapkan *work plan* dalam mengimplementasikan UU dan menangani praktek ilegal masuknya dana perusahaan-perusahaan ke institusi militer. Namun yang terjadi malah sebaliknya, pemerintah terkesan sengaja mengekspresikan keengganan dalam melakukan *take over* bisnis militer. Meskipun Panglima TNI telah mengemukakan komitmennya bahwa persoalan bisnis TNI akan diselesaikan dalam 2 tahun, beberapa pimpinan sipil mencoba mencari celah untuk menghindar. Sebagai contoh, *statement* MOD bahwa pemerintah hanya akan mengambil alih perusahaan yang nilainya di atas 20M. Pernyataan menteri itu tentulah bertentangan dengan semangat pasal 76 yang mengamanatkan pemerintah untuk mengambil seluruh bisnis TNI yang langsung maupun tidak langsung. Contoh kedua dari keengganan pemerintah dapat dilihat dari pernyataan M. Said Didu, Sekretaris Menteri BUMN, yang mengatakan

bahwa pemerintah akan membiarkan militer menjalankan bisnis di bawah yayasan dan koperasi, karena negara tidak mempunyai modal di situ. Pemerintah hanya akan mengambil alih bisnis militer yang menggunakan fasilitas negara. (Jakarta Post, Kamis, 20 Oktober 2005).

Pernyataan Didu ini sesungguhnya bertentangan dengan pasal 76 dan bertentangan dengan UU Keuangan Negara No. 17 tahun 2003, yang menyatakan bahwa yayasan adalah bagian dari keuangan negara. Atas dasar ULJ ini, BPK mempunyai otoritas untuk melakukan audit terhadap yayasan, karena yayasan juga mendapatkan hantuan dari keuangan negara. (1 Gede Artjana. *Practice of Military Business*, hlm. 143).

Peran Parlemen dalam Bisnis Militer: Kesamaan Persepsi dan Political Will

Di negara-negara demokratis, parlemen dan pemerintah mempunyai peran yang sinergis, walaupun berbeda dalam mengontrol. Kedua lembaga ini sama-sama bertanggung jawab memelihara agar institusi keamanan dapat berfungsi dengan baik. Parlemen melakukan pengawasan dengan menetapkan hukum yang menentukan dinas-dinas keamanan, kekuasaan, dan anggaran. Termasuk dalam pengertian ini parlemen juga dapat mengangkat seorang ombudsman atau sebuah komisi yang dapat melakukan investigasi atas keluhan-keluhan publik. Dalam kaitan dengan anggaran pertahanan, parlemen juga berperan untuk meninjau dan menyetujui pengadaan persenjataan yang penting. (21-24). Kekuasaan parlemen diartikan sebagai kemampuan parlemen untuk mempengaruhi

pilihan dan tingkah laku pemerintah sesuai dengan kehendak kolektif rakyat. Komponen-komponen dari pengawasan parlemen meliputi: kekuasaan konstitusional yang legal dan terbatas, kebiasaan yang diperoleh dari praktek, sumber-sumber, keahlian, dan kemauan politik (91-93).

Reformasi politik di Indonesia telah merubah peran parlemen dari dominasi eksekutif pada masa orde baru menjadi kondisi yang menempatkan kepada dominasi legislatif. Amandemen konstitusi telah menempatkan Parlemen sebagai lembaga legislative. Pasal 20A ayat 1 UUD 1945, pasal 25 UU No 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD dan pasal 4 Peraturan Tata Tertib DPR RI, fungsi DPR adalah legislasi, anggaran dan pengawasan.

Konstitusi Indonesia pasal 30 ayat 5 UUD 1945 juga menyebutkan bahwa susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Indonesia, hubungan kewenangan antara TNI dan Polri dalam tugasnya dan syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan, ditetapkan dalam Undang-Undang. Dalam fungsi legislasi di bidang pertahanan ini, parlemen Indonesia telah menetapkan tiga UU, yaitu UU No. tahun 2002 tentang Kepolisian Negara, UU No. 3 Tahun 2002 tentang pertahanan Negara, dan UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI.

Dalam kaitan dengan penanganan keterlibatan militer, parlemen sesungguhnya masih mempunyai sisa kewajiban untuk memenuhi mandat pasal 76 UU TNI. Dalam fungsi legislasi, parlemen harus melakukan harmonisasi pasal 76

dengan UU Koperasi, Yayasan dan UU BUMN. Parlemen harus secara jelas memberikan interpretasi kata-kata “Seluruh perusahaan yang dimiliki atau dikelola TNI secara langsung maupun tidak langsung”, sehingga tidak diinterpretasikan seenaknya oleh pemerintah, misalnya seperti pernyataan menteri pertahanan dan sekretaris Menteri BUMN.

Dalam fungsi anggaran, parlemen seharusnya membentuk suatu tim khusus, kaukus, atau tim *ad hoc*, yang secara jeli menghitung ulang sebenarnya berapa selisih antara defense expenditure dengan *defense budget*. Seberapa besar dana yang tak jelas seperti kasus Freeport, Exxon, dan dana *off-budget* lainnya, termasuk yang disinyalir diterima 5% dari aktivitas bisnis. Tujuannya untuk memastikan bahwa TNI dan juga kepolisian benar-benar sesuai dengan pasal 66 ayat 1 UU No. 34/2004, bahwa satu-satunya sumber pembiayaan pertahanan adalah dari APBN. Kalau isu yang berkembang bahwa anggaran pertahanan kita ini kurang, parlemen harus mematiskan apakah kekurangan anggaran itu disebabkan oleh tidak cukupnya uang atau karena strategi dan perencanaan pertahanan yang ada belum pernah di-review dan belum mencerminkan sebuah konsep pertahanan yang sesuai dengan ancaman dan kondisi negara kepulauan kita.

Dalam fungsi pengawasan, parlemen seharusnya minta kepada pemerintah untuk membuat *strategic plan* dalam menangani bisnis militer dan rancangan peraturan pemerintah yang akan dikeluarkan. Dalam pengawasan itu, parlemen harus memastikan bahwa peraturan pemerintah tidak akan bertentangan dengan bunyi pasal 76 UU TNI. Fungsi pengawasan lain adalah dalam kaitan dengan praktek

bisnis gelap yang dilakukan oknum TNI dan suntikan dana yang diberikan oleh Freeport dan Exxon. Jika New York City Pension Funds, sebagai salah satu pemegang saham Freeport McMoran, mempertanyakan pembayaran dana yang dilakukan Freeport kepada TNI, mengapa parlemen tidak melakukan hal yang sama.

Parlemen seharusnya sudah mulai mengalihkan fokusnya kepada persoalan-persoalan yang lebih strategis dalam hal kecukupan, transparansi, dan akuntabilitas anggaran dan helanja pertahanan termasuk peran-peran yang dimainkan oleh perusahaan-perusahaan *broker* yang menggerogoti anggaran pertahanan yang sudah sangat kecil ini. Pengawasan-pengawasan yang sifatnya insidental dan kasuistik, misalnya dalam kaitan dengan pengadaan pesawat Sukhoi atau pengawasan terhadap pengadaan Helikopter MI-17, pengadaan tank scorpion, dan lain-lain, janganlah mengalihkan perhatian anggota parlemen dalam pengawasan persoalan-persoalan strategis. Semangat dalam menggolkan UU TNI harus selalu bergelora demi mendukung TNI yang professional sebagaimana definisi yang dibuat sendiri oleh anggota parlemen yang dituangkan dalam UU TNI.

5

DILEMA PENCITRAAN POLISI DAN PEMOLISIAN MASYARAKAT REFORMASI POLISI, PEMOLISIAN MASYARAKAT, DAN CITRA POLISI

Kepolisian Negara RI yang biasa disebut Polri, sebagai salah satu aparaturnya, juga telah melakukan reformasi. Di lingkungan Polri, konsep reformasi dilakukan dalam tiga pilar yang disebut sebagai reformasi kultural, struktural, dan instrumental. Inti dari reformasi kultural adalah perubahan budaya yang menghasilkan perubahan perilaku. Inti reformasi struktural adalah perubahan organisasi, sedangkan inti reformasi instrumental adalah perubahan semua sarana, prasarana, termasuk peralatan dan metode. *Corner stone* reformasi dalam Polri dimulai pada saat dikeluarkannya TAP MPR No. VI dan VII/1999. Poin penting dalam kaitan dengan reformasi Polri pada kedua TAP itu adalah pemisahan antara struktur organisasi militer dan organisasi kepolisian.

Keputusan politik yang sangat penting dalam reformasi sektor keamanan ini menjadi keharusan, karena eksistensi dan karakteristik misi antara institusi militer dan institusi kepolisian memang berbeda. Fungsi utama dari keorganisasian militer adalah mempertahankan kedaulatan dari ancaman luar dan melakukan bantuan operasi kemanusiaan di luar perang (*military operation other than war*), khususnya pada kejadian-kejadian yang tidak lagi mampu ditangani masyarakat sipil. Sedangkan fungsi dan tugas organisasi kepolisian adalah untuk menegakkan hukum, menjaga keamanan, ketertiban, melindungi, mengayomi, dan melayani masyarakat. Perbedaan misi, tugas, dan fungsi mengharuskan adanya perbedaan struktur organisasi. Secara filosofis, struktur organisasi disesuaikan dengan misi yang hendak dicapai organisasi tersebut.

Selain itu, perbedaan misi, fungsi, dan tugas juga mengharuskan perbedaan pendekatan dalam pengembangan institusi agar optimalisasi pencapaian misi dan tujuan dapat tercapai. Fokus pengembangan institusi militer lebih diarahkan kepada kemampuan menghadapi musuh eksternal dengan basis kewilayahan (teritorial) yang diperkirakan akan mengancam kedaulatan negara. Untuk itu pengembangan institusi diarahkan kepada kemampuan tempur dan modernisasi peralatan. Sedangkan fokus pengembangan institusi kepolisian lebih berkaitan dengan keamanan dalam negeri yang berbasis manusia atau masyarakat sebagai penerima (*recipient*) dari kinerja polisi dalam bentuk perlindungan, layanan, dan pengayoman. Maka misi reformasi kepolisian utamanya adalah perubahan perilaku yang

dihasilkan dari perubahan kultur. Komponen dari perubahan perilaku perubahan metode agar lebih mendekatkan kinerjanya kepada masyarakat.

Kedekatan antara polisi dengan masyarakat terjadi dalam konteks yang lebih kecil komunitas, dalam rangka menuju kepada suatu hubungan timbal balik atau resiprositas (Police-Community Reciprocity). Skolnick dan Bayley memberikan argumen akan perlunya hubungan timbal balik ini, karena keduanya sebagai produsen pencegah kejahatan (Co-Producers of Crime Prevention). Tiga hal penting yang harus dicatat dalam mengoptimalisasi hubungan reciprositas ini. Pertama, dari sisi institusi kepolisian adalah akselerasi pencapaian polisi sipil. Kedua, dari sisi masyarakat adalah tumbuhnya partisipasi masyarakat, khususnya dalam fungsi-fungsi pemolisian (policing). Ketiga, adanya institusi yang mewadahi kedua hubungan ini. Pada saat ini, Polri sedang melakukan perumusan uji coba sebuah konsep institusi kerjasama antara Polri dan Masyarakat dalam program Pemolisian Masyarakat (Polmas) atau dalam Bahasa Inggris disebut "Community Policing".

Bekerjanya ketiga komponen dalam rangka hubungan resiprositas ini akan sangat tergantung kepada efektifnya komunikasi antara polisi dan masyarakat. Sedangkan komunikasi sebagai sebuah konsep akan terjadi apabila ada keselarasan antara subjek (communicator), objek (communicant), saluran (channel), yang disesuaikan dengan pesan yang akan disampaikan. Selain itu, berjalannya proses komunikasi juga sangat tergantung pada tumbuhnya kepercayaan (trust) dan kedua belah pihak. Pertanyaan

penting dalam kaitan dengan terbangunnya kepercayaan (trust building) di mata masyarakat adalah apakah polisi benar-benar sebagai institusi yang mampu menjalankan fungsinya dalam menegakkan hukum, menjaga keamanan, ketertiban, serta memberikan pengayoman dan pelayanan masyarakat? Di sinilah muncul persoalan persepsi masyarakat terhadap polisi yang menghasilkan citra polisi di mata masyarakat. Dengan kata lain, efektifitas hubungan timbal balik antara polisi dengan masyarakat juga sangat terkait dengan citra polisi di mata masyarakat. Yang perlu diketahui oleh institusi kepolisian adalah dalam sudut pandang apa dan melalui mekanisme apa kinerja kepolisian itu ditangkap oleh masyarakat yang menghasilkan persepsi masyarakat dan citra polisi di masyarakat.

Dilema Pencitraan Polisi: Penjahat yang Berbuat Baik?

Citra dalam Bahasa Inggris disebut *image*. *Image* didefinisikan sebagai bentuk atau sisi yang nampak di mata orang lain (*the way they appear to other people*). Sebuah citra akan mewakili gambaran objek yang dicitrakan. Bisa jadi realitas objek itu tidak seperti yang dicitrakan atau citra hanya mewakili sebagian dan realitas objek yang dicitrakan, atau memang sebuah citra merupakan gambaran dan keseluruhan objek yang dicitrakan. Rokok, yang pada realitasnya dapat merusak paru-paru, menimbulkan kanker, atau gangguan pada kehamilan, tetap saja dibeli orang karena citra yang dibangun oleh produsen rokok, dikaitkan dengan kejantanan. Dalam kasus ini upaya pencitraan rokok sebagai means atau alat untuk mencapai

sebuah karakter ke"macho"an lebih besar ketimbang upaya rokok sebagai salah satu faktor penyebab penyakit paru-paru, kanker, atau kehamilan. Para dokter, dengan berbagai karya risetnya, jelas akan lebih percaya kepada realitas bahwa rokok menyebabkan munculnya berbagai penyakit, bukan menumbuhkan ke"macho"an seperti yang ingin dicitrakan oleh produsen rokok. Sayangnya, asosiasi dokter tidak melakukan iklan tentang bahaya rokok segencar yang dilakukan produsen rokok. Lebih celaka lagi, dalam masyarakat yang tidak kritis, citra dianggap sama dengan realitas.

Bagaimana dengan citra polisi? Apakah citra polisi menggambarkan realitas yang ada dalam kepolisian? Persoalannya di sini. Sangat mungkin jika citra polisi merupakan gambaran realitas Polri pada saat ini, atau citra tentang polisi merupakan gambaran dari sebagian besar atau sebagian kecil realitas polisi. Sedangkan realitas lain tidak tergambarkan dalam pencitraan itu. Misalnya, jika diperhatikan, diskusi tentang citra polisi di mata masyarakat, maka yang dibahas adalah gambaran negatif tentang polisi, misalnya sebagai salah satu aparat yang menakutkan, masih identik dengan kekerasan (brutalitas), pelanggar HAM karena masih menyisakan sifat-sifat militeristik. Selain itu, dalam implementasinya, organisasi kepolisian juga dicitrakan sebagai salah satu institusi pemerintah yang terkorup. Belakangan ini, dengan munculnya kontroversi diskusi tentang RUU Keamanan Nasional, yang mengusulkan untuk menempatkan polisi di bawah satu departemen, muncul kesan bahwa Polri bagaikan institusi yang mempunyai kedudukan istimewa karena struktur organisasinya langsung di bawah presiden.

Jarang sekali diskusi tentang pencitraan polisi membahas tentang keberhasilan polisi dalam reformasi institusi, misalnya perubahan struktural, desentralisasi manajemen, keberhasilan polisi dalam melakukan perubahan kurikulum yang berbasis HAM dan persamaan gender. Seorang petinggi Komnas HAM mengatakan bahwa polisi mempunyai sikap yang lebih terbuka dalam mendiskusikan persoalan pelanggaran HAM, terutama jika dibandingkan dengan militer. Sementara seorang teman lain yang membantu reformasi manajemen Polri, mengatakan saat ini jumlah Polwan yang menjadi Kapolres lebih banyak jika dibandingkan dengan masa sebelumnya. Apakah di lingkungan militer sudah ada prajurit wanita yang menjadi Danramil atau Pangdam? Gambaran di atas sebenarnya juga merupakan realitas kepolisian yang seharusnya menjadi citra.

Mengapa kemudian yang dominan di mata masyarakat adalah citra polisi yang buruk, korup, dan brutal, bukan polisi yang baik, penuh pengorbanan, disiplin, kerja keras dan seterusnya? Ada dua perspektif untuk menganalisis hal ini.

Perspektif pertama adalah perspektif substantif. Perspektif ini melihat bahwa polisi memang sangat dekat dengan masyarakat awam, dari kelas terbawah hingga kelompok elit. Tindakan apapun yang dilakukan polisi akan segera diketahui dan dirasakan masyarakat. Sifat manusia, pada umumnya, lebih cenderung melihat kekurangan orang lain ketimbang kekurangan diri sendiri. Contoh sederhana adalah para pelaku “damai” yang menyogok polisi karena melanggar lalu lintas di jalan, akan melihat tindakan korup polisi yang disogok daripada mengkaui bahwa korupsi kecil itu atas kontribusi dirinya. Jika fenomena ini dikembangkan

dalam dunia kajian, banyak kajian yang lebih menyoroti kebobrokan institusi polisi daripada menyoroti kontribusi masyarakat terhadap kebobrokan tersebut. Citra yang muncul pada akhirnya adalah bahwa semua kesalahan tersebut menjadi tanggungjawab polisi. Pandangan ini, sekalipun tidak *fair*, memang tidak bisa disalahkan, mengingat polisi sebagai aparat negara penegak hukum sudah semestinya memberikan tauladan kepada masyarakat.

Kedua adalah perspektif metode. Bisa jadi metode pencitraan yang dilakukan Polri terhadap dirinya selama ini tidak tepat atau salah sama sekali. Dengan mengambil analogi ekstrem iklan rokok di atas, polisi layaknya upaya para dokter yang yakin bahwa realitas rokok itu merusak kesehatan, tetapi kalah dengan metode para pengusaha yang mencitrakan rokok sebagai pendorong sifat ke"macho"an. Polisi dalam posisi tidak berdaya menerima pencitraan buruk terhadap dirinya. Meski mereka yakin bahwa reformasi berjalan di dalam tubuh Polri, berbagai prestasi telah dicapai, ditambah dengan pelbagai kontribusi bermanfaat yang sudah dilakukan bagi masyarakat banyak, namun tetap saja mereka menanggung citra yang buruk.

Meski tidak berdaya, sangat *confident*, atau bahkan *over confident* bahwa apa yang dilakukan itu sudah benar, buktinya, dengan kekuasaan yang tersentralisir, Polri tidak merumuskan sebuah konsep "cetak biru" untuk memperbaiki citranya. Respon yang dilakukan paling-paling hanya berkeluh kesah akan ketidak "*fair*"an pandangan masyarakat dan bekerjasama dengan media melakukan talk show atau penayangan kinerja polisi dalam menangani tindakan kriminal seperti Program

Buser. Belum jelas apakah program penayangan kinerja kepolisian dalam menangani kejahatan seperti program Buser atau Patroli akan memperbaiki citra polisi atau bahkan mendidik pemirsa tentang dunia kriminal, yang selanjutnya justru memperburuk citra polisi. Bukankah salah satu tugas polisi juga mencegah terjadinya kriminalitas? Tetapi jika tayangan program-program itu mengesankan semakin banyaknya kriminalitas di masyarakat, justru tidakkah hal ini akan memperburuk citra polisi, karena dianggap gagal meminimalisir kriminalitas?

Bedakan, misalnya, dengan cara militer yang selalu muncul di media ketika terjadinya bencana Tsunami di Aceh atau gempa di Yogya. Akibatnya, walaupun polisi bekerja lebih keras dan berkesinambungan, tetap saja citranya lebih buruk. Padahal persoalan korupsi dan pelanggaran HAM juga terjadi pada institusi manapun, terutama institusi militer dan intelijen. Dalam perumpamaan yang ekstrem tetapi realistis, citra polisi seperti seorang “penjahat yang berhuat baik” bukan “orang baik yang sesekali berbuat jahat”. Kesan yang muncul dalam dilema pencitraan ini adalah Polri seolah acuh tak acuh atau cuek dengan pencitraan dirinya. Putri seolah mengatakan: *“Biarlah kami dianggap orang jahat, toh kami tetap bermanfaat bagi masyarakat”*.

Dilema Pemolisian Masyarakat: Polisi Sipil yang Belum Sipil

Masyarakat memang sangat pesimis dengan apa yang dikerjakan polisi selama ini. Ada banyak catatan tentang keluhan, cemooh, maupun gugatan atas perilaku polisi yang

mereka alami dan ketahui. Sebaliknya, polisi juga memandang masyarakat selalu melihat hal buruk yang ada di kepolisian. Malah, ada responden di kepolisian yang menyatakan kalau buruknya polisi karna “didikan dan perlakuan” masyarakat sendiri (Prasetyo, 2005).

Kutipan di atas mungkin dapat dijadikan jendela untuk melihat dilema program pemolisian masyarakat (Polmas) atau Community Policing, biasa disingkat Polmas atau COP. Senada dengan ungkapan di atas, seorang pengamat kepolisian, Adrianus Meliala, merasa pesimis bahwa pemolisian masyarakat itu akan sulit diterapkan. Menurutnya, program ini ideal dalam tataran konsep, tetapi memerlukan waktu yang lama. Konsep ini hanya berjalan dalam masyarakat yang homogen. Kendala lain adalah masyarakat Indonesia masih sulit bermitra dengan polisi dan polisi sulit dikontrol, misalnya dalam hal anggaran (Tempo, 2003). Dilema dan pesimisme yang disampaikan Adrianus itu tampaknya tidak menghalangi untuk menerapkan gagasan Polmas dalam kebijakan Polri ke depan. Beberapa pilot proyek tentang Polmas dilakukan di beberapa daerah, sebagai kerjasama antara institusi kepolisian, kelompok CSO, pusat studi HAM, dan lembaga asing (Budiono).

Padahal konsep COP sebagai institusi yang berisi pendekatan, strategi, dan paradigma baru hubungan polisi dan masyarakat, mempunyai misi untuk mendekatkan pelayanan polisi masyarakat, mewadahi partisipasi masyarakat, dan nantinya menuju kepada kemitraan antara polisi dan masyarakat. Dilihat dari kerangka reformasi kepolisian, misi ini merupakan keharusan. Tetapi cita-cita ideal itu dalam

pandangan pesimistis memang masih jauh walaupun bukannya tidak mungkin untuk dicapai. Misi COP itu akan tercapai, jika dalam program ini--meminjam kerangka Skolnick dan Bayley dapat mencakup aspek praktis, sikap, dan dimensi organisasi. Aspek praktis mengandung pengertian bahwa polisi harus melibatkan masyarakat dalam misi pemolisian. Aspek sikap mengandung pengertian bahwa polisi harus secara genuine merasa dan menyampaikan perasaan kepada masyarakat yang mereka layani bahwa polisi mempunyai sesuatu yang dapat dikontribusikan. Sedangkan dalam aspek organisasi, COP harus dijadikan media hubungan resiprositas antara polisi dan masyarakat sebagai produsen pencegah kejahatan "*Co-producers of Crime*". Cara pandang kedua ini mengharuskan cara pandang profesioanalisme lama yang bertumpu kepada pendekatan legalistik menjadi cara pandang baru memandang bahwa polisi itu melayani masyarakat, belajar dari masyarakat, dan bertanggung jawab (*accountable for*) kepada masyarakat (Skolnick and Baelay 2005).

Dalam perspektif yang lebih makro, mengapa implementasi COP masih menyisakan dilema dan menumbuhkan pesimisme, padahal COP perlu dilakukan dalam reformasi kepolisian? Jawaban konseptualnya adalah Polri belum menjadi Polisi Sipil, sebagai ujung dari pendekatan profesionalisme baru. Secara konseptual, polisi sipil setidaknya mempunyai karakteristik sebagai berikut: pertama, menghargai hak-hak sipil dan mempunyai sifat ke"sipil"an seperti bersahabat, sopan, tidak menakutkan, jauh dari sifat-sifat kekerasan. Karakter ini secara diametral berbeda dengan sifat militer. Kedua, polisi yang tidak terpolitisasi yaitu polisi

yang membela kepentingan masyarakat bukan kepentingan penguasa. Karakter ini berbeda dengan paradigma lama atau polisi rahasia. Ketiga, polisi yang tunduk pada etika demokrasi seperti *good governance*, akuntabilitas, transparansi, dan seterusnya. Citra buruk polisi yang masih menyisakan sifat-sifat brutal, korup, dan terpolitisasi, sebenarnya merupakan bukti bahwa Polri masih belum mencapai derajat polisi sipil ini. Secara substantif, citra buruk ini menimbulkan dilema dalam implementasi COP karena mengganggu konsolidasi masyarakat dalam tugas-tugas kepolisian.

Tawaran Solusi

Perbaikan citra Polri dapat dilakukan melalui program jangka pendek dan jangka panjang. Fokus program jangka pendek adalah merubah metode pencitraan polisi yang ada sekarang. Langkah awal yang dilakukan yaitu dengan melakukan survei. Tetapi survei memang dikhususkan sebagai input kebijakan strategis (*strategic policy input*) pada level markas besar. Survei dijadikan dasar penyusunan “*Blue Print*” perbaikan citra polisi. Untuk melengkapi perubahan metode, perlu juga dilakukan studi banding ke beberapa negara yang telah berhasil melakukan reformasi kepolisian. Sedangkan program jangka panjang, dalam arti hasilnya baru diketahui dalam jangka panjang, adalah perubahan perilaku (*behaviour*) sebagai manifestasi dari perubahan kultur yang juga menjadi pilar terpenting dari reformasi Polri. Perubahan perilaku bisa dilakukan dengan perubahan pendidikan dan latihan, perubahan metode kepemimpinan, dan efektivitas pengawasan.

Ketiga komponen itu harus berjalan secara simultan, tidak bisa berjalan sendiri. Pendidikan dan latihan tidak akan efektif, jika dalam praktek sehari-hari, tidak diikuti dengan kepemimpinan yang efektif. Salah satu komponen penting dalam kepemimpinan yang efektif adalah keteladanan. Keteladanan atasan menjadi faktor utama pegangan moral - bawahan. Moralitas yang dihasilkan dari keteladanan akan menjadi kontrol moral bagi polisi yang mempunyai otoritas diskresi. Sedangkan faktor pengawasan sangat tergantung kepada efektivitas Propam dalam menjalankan fungsinya dan optimalisasi kinerja Komite Kepolisian Nasional (Kopolnas). Dalam kaitan dengan Propam, pertanyaan yang muncul di masyarakat adalah "Apakah bisa Propam menindak temannya sendiri?" Apakah bisa "jeruk makan jeruk?". Sedangkan optimalisasi kinerja Kopolnas antara lain adalah sejauh mana institusi baru ini dapat memobilisasi masyarakat untuk melakukan pengawasan kepada polisi. Kinerja pengawasan ini akan efektif jika ada partisipasi masyarakat dalam melakukan koordinasi dengan Kopolnas dan ditindaklanjuti oleh Propam. Jika mekanisme ini macet, maka presiden, sebagai atasan langsung dan Komisi III DPR yang mempunyai tanggung jawab dalam pengawasan Politik, harus mengambil alih.

Dalam kaitan dengan COP, solusi yang penting adalah menjadikan hubungan kemitraan ini menjadi hubungan profesional, bukan hubungan sukarela, jika memang benar-benar diyakini bahwa konsep ini menjadi tumpuan perencanaan strategis polisi di masa yang akan datang. Mengapa? Karena persoalan keamanan merupakan kebutuhan publik yang harus disediakan oleh negara secara terus menerus. Janganlah COP

ini berhenti sebatas wacana, yang hanya indah diucapkan di pidato-pidato para pejabat kepolisian, atau berhenti pada program *“pilot project”*. Perlu dipikirkan sumber pendanaan untuk keberlangsungan program ini. Jika secara hukum program ini merupakan inisiatif masyarakat, maka pemerintah daerah dan kelompok pengusaha swasta bisa mengalokasikan dana untuk program COP. Tetapi Dana tersebut tidak bisa disalurkan kepada polisi sebagai institusi vertikal karena kebutuhan seluruh anggarannya sudah dipenuhi APBN.

6

KOMPOLNAS: OPTIMALKAN MANFAAT DALAM KEMISKINAN WEWENANG DAN FUNGSI ?

Untuk apa sebuah institusi komisi dibentuk? Bukankah sudah ada departemen pemerintahan yang juga mempunyai inspektorat yang melakukan tugas pengawasan? Dari tataran konstitusional, diketahui bahwa dibentuknya sebuah institusi komisi disebabkan karena institusi pemerintahan tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Institusi komisi diharapkan dapat mengoptimalkan kinerja departemen pemerintahan sehingga dapat mencapai misi ke dalam maupun ke luar organisasi. Jika lembaga kejaksaan (yudisial), lembaga kepolisian, lembaga kehakiman, dan lembaga inspektorat di departemen pemerintahan berfungsi dengan maksimal dalam memberantas korupsi, barangkali tidak diperlukan lagi Pemberantasan Korupsi (KPK). Logika berpikir ini juga bisa digunakan dalam menganalisis alasan dibentuknya KOMPOLNAS, yaitu untuk mengoptimalkan kinerja institusi

kepolisian agar berhasil mencapai kepolisian, baik ke dalam maupun ke luar. Misi ke dalam artinya mendorong terciptanya organisasi kepolisian yang profesional, akuntabel, transparan, efisien dan seterusnya. Sementara misi ke luar adalah menciptakan suasana yang tertib, aman dalam masyarakat, dan menjamin hukum benar-benar ditegakkan sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan.

Dengan sasaran yang harus dicapai oleh sebuah institusi komisi, tidaklah heran kalau sebuah komisi kepolisian di negara lain mempunyai wewenang begitu kuat. Sebut saja Komisi Kepolisian Nasional Filipina (National Police Commission/NAPOLCOM) misalnya, memiliki wewenang melakukan investigasi terhadap penyimpangan dan pelanggaran kode etik polisi, menyelenggarakan ujian masuk anggota polisi, dan memecat anggota polisi. Sementara itu, di Srilanka, Komisi Kepolisian berwenang dalam menunjuk, mengangkat, mengendalikan, dan memecat anggota kepolisian. Komisi kepolisian di kedua negara itu juga memberikan pelayanan terhadap keluhan publik, terlibat dalam pola rekrutmen, pelatihan, dan peningkatan efisiensi termasuk dalam pengadaan persenjataan.

Miskin Wewenang

Dapatkah KOMPOLNAS mendorong institusi kepolisian mencapai misi ke dalam maupun ke luar? Apakah KOMPOLNAS juga didesain untuk mencapai tujuan tersebut? Ternyata, setelah dilakukan kajian secara mendalam, desain KOMPOLNAS tidak mengarah kepada fungsi itu. KOMPOLNAS tidak didesain layaknya sebuah komisi kepolisian karena jauh dari fungsi

ideal sebuah komisi kepolisian. Jenderal (purn.) Chairudin Ismail, mendefinisikan fungsi ideal Komisi Kepolisian Nasional (KOMPOLNAS) mencakup tiga hal: Pertama, Institusi ini seharusnya berperan sebagai institusi pengawasan kepolisian dari unsur masyarakat yang terbuka dan akuntabel. Kedua, Sebagai motivator bagi peningkatan kinerja kepolisian, karena institusi ini akan menampung saran dan keluhan masyarakat secara independen. Ketiga, sebagai penggalang sumberdaya polisi yang berasal dari masyarakat lokal. Pendirian sebuah komisi kepolisian seharusnya diawali dengan suatu pertimbangan perlunya pengawasan terhadap polisi oleh masyarakat. Selain itu, polisi juga diawasi melalui mekanisme (*built-in control*) yang dijalankan oleh Inspektorat Jenderal dan komite pengawas kepolisian. Jika ketiga fungsi ideal ini diterjemahkan ke dalam wewenang yang harus dimiliki, jabarannya kira-kira kurang lebih seperti Komisi Kepolisian di Filipina atau Srilanka yang mempunyai wewenang penyidikan, penyelidikan, penindakan bahkan pemecatan kepada polisi yang melanggar, atau bahkan monitoring terhadap rekrutmen dan pengadaan (*procurement*) persenjataan.

Wewenang yang dimiliki oleh KOMPOLNAS tidak setajam wewenang yang dimiliki oleh Komisi Kepolisian di Filipina dan Sri Lanka. Bahkan jika dibandingkan dengan wewenang komisi lain yang dibentuk di Indonesia, misalnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Komisi Nasional Hak Azasi Manusia (KOMNAS), tugas dan wewenang KOMPOLNAS masih sangat lemah. Berdasarkan UU No. 30 tahun 2002, tugas KPK meliputi koordinasi dengan instansi lain dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, melakukan

supervisi, penyidikan, penyelidikan, penuntutan, pencegahan dan melakukan monitor terhadap instansi pemerintah. Untuk menjalankan tugasnya itu, KPK juga dibekali dengan wewenang dalam penyidikan, penyelidikan, meminta informasi dan meminta laporan dari instansi pemerintahan, melakukan penelitian hingga mengambil alih penyelidikan yang dilakukan oleh polisi dan kejaksaan. (Pasal 6,7,8).

Tugas dan wewenang yang berbobot semacam KPK juga dimiliki oleh Komisi Nasional Hak Azasi Manusia (KOMNAS HAM). Berdasarkan UU No. 26 tahun 2000, komisi ini mempunyai tugas dan wewenang dalam melakukan penyelidikan pelanggaran HAM berat. Selain itu, komisi ini juga mempunyai tugas dan wewenang dalam melakukan penyuluhan, penelitian, dan pemantauan HAM. Dengan wewenang yang kuat ini, pantaslah kalau kedua lembaga itu begitu perkasa memburu mangsanya: para koruptor dan pelanggar HAM.

Bagaimana dengan wewenang tugas Komisi dan Kepolisian Nasional (KOMPOLNAS)? Jika dilihat dari kedudukan, tugas, dan wewenang, sebagaima tercantum dalam pasal 37, 38 UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara dan Peraturan Presiden RI No. 17 tahun 2005 tentang Komisi Kepolisian Nasional Bab I pasal 1, pasal 2, pasal 3, dan pasal 4, tugas dan wewenang KOMPOLNAS memang tidak “seperkasa” wewenang dan tugas KOMNAS HAM dan KPK. Padahal persoalan keamanan yang dihadapi oleh bangsa ini tidak kalah seriusnya dari persoalan korupsi dan pelanggaran HAM.

Dalam kedua legislasi ini, tugas dan wewenang KOMPOLNAS yang berkedudukan langsung di bawah presiden hanya sebatas membantu presiden dalam menetapkan kebijakan Kepolisian Nasional dan memberi pertimbangan dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Sementara wewenang KOMPOLNAS hanya lebih luas sedikit dari lembaga riset atau lembaga think tank, yaitu mengumpulkan dan menganalisis pertimbangan dan saran mengenai soal-soal internal POLRI, seperti kemandirian dan profesionalisme, dan menerima saran dan keluhan dari masyarakat. Dari pasal-pasal pada Perpres No. 17 tahun 2004 itu, terlihat dengan jelas kalau KOMPOLNAS hanyalah sebuah lembaga saran bagi presiden. Wewenangnya hanya sedikit lebih kuat dari sebuah lembaga think tanks.

Cacat Kompolnas

Jika disepakati bahwa fungsi ideal sebuah komisi kepolisian utamanya untuk melakukan pengawasan kepada institusi kepolisian, KOMPOLNAS ibarat jabang bayi, sudah mengandung cacat sejak di kandungan. Kajian The Ridep Institute menemukan cacat komisi ini memang telah ada sejak keluarnya UU No. 2 tahun 2000 yang dijabarkan oleh Peraturan Presiden No. 17 tahun 2005. Secara lebih detail, kajian kami menemukan bahwa KOMPOLNAS selain mempunyai kelemahan dalam wewenang dan tugas, komisi ini juga mempunyai kelemahan, untuk tidak dikatakan cacat, dalam kaitan dengan struktur organisasi, independensi anggota, dan akuntabilitas publik. Dalam bidang struktur organisasi kesekretariatan yang melekat pada organisasi

POLRI yang secara terpusat dibantu oleh sekretariat sebagai suatu unit kerja yang berada di Mabes POLRI dan pejabatnya diangkat oleh Kapolri, bertentangan dengan atau menyimpang dari pasal 10. Pasal ini menyebutkan bahwa kewenangan mengangkat dan memberhentikan anggota komisi ada pada Presiden R.I.

Dalam bidang keanggotaan misalnya, independensi keanggotaannya juga menjadi tanda tanya karena tiga dari sembilan anggota berasal dari unsur kabinet. Seharusnya keseluruhan anggota KOMPOLNAS murni berasal dari anggota yang independen. Namun demikian, harus diakui bahwa keberadaan tiga anggota kabinet diarahkan demi tercapainya komunikasi yang efektif antara anggota KOMPOLNAS dengan presiden. Hanya saja, Kapolri juga merupakan anggota kabinet, sehingga sangat mungkin karena ketua dan wakil ketua juga adalah anggota kabinet, maka muncul *conflict of interest* dalam kaitan pelaksanaan tugas KOMPOLNAS.

Cacat lain terkait dengan pertanggungjawaban. Berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi yang saat ini berlaku di Indonesia, Komisi Kepolisian Nasional juga harus memiliki mekanisme akuntabilitas publik. KOMPOLNAS seharusnya tidak hanya bertanggung jawab kepada pemerintah. Dengan demikian publik juga dapat mengetahui aktivitas komisi ini. Sebuah kenyataan yang menyedihkan bahwa Peraturan Presiden No.17 tidak menyebutkan sama sekali tentang pentingnya akuntabilitas publik bagi Komisi Kepolisian. Ini adalah alasan mengapa kita dapat menunjuk Komisi Kepolisian Nasional sebagai anomali atau ketidakwajaran

bila dibandingkan komisi-komisi serupa di negara lain. Karena Komisi Kepolisian Nasional Indonesia tidak memiliki mekanisme yang menerapkan pengawasan demokratik, maka dapat dikatakan bahwa pembentukan KOMPOLNAS bahkan terkesan hanya berfungsi memperkuat kekebalan POLRI dari tekanan publik.

Manfaat Kopolnas

Untuk apakah KOMPOLNAS yang sudah terbukti mengandung kelemahan dan mempunyai fungsi yang cacat? Tidak ada jawaban tunggal atas pertanyaan ini. Dalam Focus Group Discussion (FGD) yang diselenggarakan The Ridep Institute, berkembang, dua gagasan yang secara sederhana dikategorisasikan sebagai pandangan idealis dan pandangan realis. Kelompok idealis sebagian besar terdiri dari kelompok CSO, seperti KontraS, Imparsial, Ridep sendiri, dan beberapa pengamat kepolisian. Dalam pandangan kelompok ini, pembentukan Kopolnas sebaiknya ditunda. UU No. 2 tahun 2000 dan Peraturan Presiden No. 17 tahun 2005 sebagai landasan hukum pembentukan Kopolnas, harus diamandemen. Argumen mereka adalah bahwa persoalan-persoalan internal institusi kepolisian harus dikontrol oleh sebuah lembaga komisi yang kuat. Saat ini, tidak ada lembaga “*watchdog*” yang mumpuni dalam mengontrol institusi ini. Dari ketentuan perundang-undangan yang ada, terbukti bahwa komisi ini layaknya “*macan kertas*” yang tidak mempunyai wewenang. Institusi ini hanya sedikit lebih kuat dari sebuah lembaga think tank atau lembaga konsultatif.

Pandangan demikian tidak sejalan dengan pandangan kelompok realis. Dalam pandangan mereka, walaupun institusi KOMPOLNAS mengandung cacat dan kelemahan, tapi ia masih bisa didayagunakan. Institusi ini, terlepas dari belbagai kelemahannya, merupakan satu langkah maju dalam dunia kepolisian. Sebagai contoh, kalau sebelumnya presiden sendiri mengangkat Kapolri, sekarang KOMPOLNAS bisa memberi pertimbangan. Kalau dulu hanya Kapolri sendiri yang menyampaikan pertanggung jawaban di depan DPR, suatu saat nanti KOMPOLNAS juga bisa dimintai keterangan oleh DPR. Selain itu, dengan KOMPOLNAS, masyarakat mempunyai saluran resmi unruk menyampaikan keluhan dan saran. Walaupun institusi ini tidak punya wewenang untuk mengeksekusi keluhan-keluhan dan saran yang disampaikan oleh masyarakat, paling tidak masyarakat bisa menyampaikan complain jika pelayanan polisi tidak memuaskan. Jika kinerja KOMPOLNAS dalam mengumpulkan dan menganalisis data tentang persoalan kepolisian dilakukan dengan benar dan sungguh-sungguh disampaikan kepada presiden, insya Allah presiden sebagai pengambil keputusan tertinggi di dalam kepolisian juga akan mengambil keputusan dengan benar.

Kedua pandangan itu bisa saja dijalankan. Pandangan kelompok idealis harus terus menjadi spirit bagi perjuangan dalam reformasi kepolisian untuk jangka panjang, karena realitas politik saat ini seakan-akan tidak memungkinkan untuk memenuhi tuntutan kelompok idealis. Sebagai contoh konkret, dapat dilihat jadwal kegiatan anggota legislatif yang membidangi kepolisian. Selain padatnya kegiatan resmi para anggota, mereka juga secara resmi harus mendukung

kampanye Pilkada bagi anggota partainya yang mencalonkan diri. Bahkan sebagian dari para anggota ini juga ikut bertarung dalam memperebutkan jabatan Pimpinan Daerah yang mulai bergulir. Kita tidak tahu, reformasi kepolisian ini berada dalam prioritas yang ke berapa bagi para anggota itu, padahal persoalan keamanan menyangkut hajat hidup orang banyak dan menjadi parameter dari reformasi sektor lainnya. Nasib reformasi kepolisian berada di tangan mereka.

Langkah konkret yang bisa dilakukan adalah secara sosiologis mengoptimalkan institusi KOMPOLNAS. Setidaknya ada tiga aktivitas yang bisa dilakukan: pertama, mensosialisasikan institusi ini kepada masyarakat sehingga dengan kelemahan dan peluang yang ada, masyarakat bisa mengoptimalkan institusi ini. Apabila nantinya institusi ini tidak berfungsi, masyarakat bisa “memberi teguran” langsung. Untuk itu, patut dipikirkan oleh panitia seleksi, agar institusi ini mempunyai semacam perwakilan di daerah sesuai dengan tingkatan organisasi kepolisian. Kedua, mendorong masyarakat untuk tetap membangkitkan semangat mengawasi polisi dan mendorong reformasi kepolisian ketika sudah jelas, bahwa secara institusional, KOMPOLNAS tidak bisa diharapkan menjadi institusi “*watchdog*”. Hasil pengawasan itu bisa disalurkan kepada KOMPOLNAS sebagai saran, keluhan, dan lain-lain. CSO yang bergerak dalam penegakan HAM, korupsi, dan perdamaian, bisa menjadi pelopor dalam upaya ini. Selain itu, media massa juga bisa diajak serta. Ketiga, mendorong KOMPOLNAS untuk membuat skema yang jelas dan transparan dalam hal-hal berikut: pertama kualitas dan kredibilitas anggota yang diseleksi agar bisa mengoptimalkan

fungsi komisi yang lemah. Kedua, membuat semacam skenario yang jelas terhadap “follow up” dari keluhan dan saran masyarakat yang akan disampaikan kepada institusi ini. Intinya agar saran dan keluhan masyarakat, nantinya jangan hanya dipetieskan. Ketiga, KOMPOLNAS secara organisatoris struktural, harus membuat mekanisme kordinasi dengan lembaga-lembaga yang bergerak dalam bidang penegakan HAM, seperti KOMNAS HAM, pemberantasan Korupsi KPK, dan institusi penegak demokrasi lainnya, sehingga jika nanti ditemukan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota polisi dalam bidang-bidang tersebut, bisa segera dikordinasikan dengan mereka yang secara hukum punya wewenang kuat, seperti wewenang investigasi, eksekusi, sampai penangkapan dan seterusnya. Dalam merespon institusi KOMPOLNAS, filosofi yang tepat adalah “kalau tidak ada rotan, akar yang cacat pun bisa dimanfaatkan”. Tentunya dengan tanpa berhenti berusaha mendapatkan rotan tersebut.

EPILOG: DARI INDONESIA YANG AMAN, DAMAI DAN DEMOKRATIS MENUJU STABILITAS, KEAMANAN DAN PERDAMAIAN INTERNASIONAL

Dari Euphoria Menuju Kesiagaan dalam Menghadapi Tantangan

Perjalanan menuju Indonesia yang aman, damai dan demokratis sepertinya masih jauh panggang dari api. Namun, bukan berarti tidak bisa diwujudkan. Padahal bangsa Indonesia sudah melewati sebuah tahapan yang penting dalam kehidupan kebangsaan, yaitu tahapan reformasi atau demokratisasi. Tahapan ini dipercaya dan diharapkan akan membawa kehidupan bangsa Indonesia ke arah suasana yang lebih aman, damai, sejahtera dalam sistem demokrasi. Demokratisasi atau reformasi yang sudah berjalan selama dua

dekade telah mengeluarkan bangsa Indonesia dari suasana yang tertekan, tidak bebas yang disebut sebagai suasana yang birokratik tetapi otoriter.

Perjalanan demokratisasi di Indonesia harus segera keluar dari euphoria dan semangat *"inward looking"* karena sekitar dua dekade ke depan bangsa Indonesia akan menghadapi berbagai ancaman dan tantangan yang tidak kalah beratnya dengan tantangan yang terjadi sebelum masa reformasi. Pada tahun 2035 bangsa Indonesia akan mengalami ledakan penduduk yang akan berjumlah hampir 300 juta orang dengan porsi 64% usia produktif. Jika ledakan penduduk ini bisa dikelola dengan baik, maka Indonesia akan menerima hadiah "bonus demografi." Tetapi jika bangsa Indonesia gagal mengelola ledakan ini, maka peningkatan jumlah penduduk itu akan menjadi beban negara atau kita sebut sebagai "beban demografi."

Satu dekade kemudian yaitu tahun 2045 bangsa Indonesia akan merayakan "Tahun Emas" yaitu 100 tahun Indonesia merdeka. Pada momen ini tentu rakyat akan bertanya sejauh mana perjalanan satu abad bangsa ini sudah mengantarkan bangsa Indonesia kepada tujuan kehidupan bernegara sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD NRI 1954 yaitu suatu taraf kehidupan yang cerdas, damai dan sejahtera. Proyeksi yang berkembang saat ini memang bangsa Indonesia pada dua dekade mendatang akan menjadi kekuatan ekonomi ketujuh di dunia yang diharapkan akan mensejahterakan bangsa Indonesia.

Jalan menuju harapan dan cita-cita dan juga suasana yang digambarkan sangat optimis tersebut tidaklah mudah. Bangsa Indonesia akan selalu dihadapkan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri sebagai sebuah keniscayaan yang hadir sebagai bagian dinamika dalam masyarakat. Begitu pula tantangan dalam penyusunan desain kebijakan dan perbaikan kelembagaan untuk mencapai sebuah visi harus dapat dihadapi. Untuk itulah, pemahaman tentang fungsi negara dan peran pemerintah dalam menyusun strategi, kebijakan dan kelembagaan yang ada menjadi penting. Tanpa kebijakan yang tepat dan lembaga pemerintahan yang profesional akan membuat bangsa ini berjalan menjauhi cita-cita yang disematkan oleh para bapak bangsa ini di dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945.

Ancaman Keamanan dan Demokratisasi

Buku ini secara khusus menyoroti persoalan di bidang politik dan keamanan. Para penulis menjelaskan sejumlah ancaman seperti radikalisme, intoleransi, terorisme, konflik sosial serta dinamika politik dan keamanan internasional yang masih menjadi tantangan bagi Indonesia. Tulisan-tulisan dalam buku ini juga menunjukkan bahwa ancaman terbesar sesungguhnya bisa datang dari hubungan yang tidak harmonis antara pemerintah dengan warganya sendiri. Ketidakharmonisan ini terjadi ketika kepercayaan publik terhadap strategi yang disusun semakin rendah dan kecurigaan terhadap profesionalisme aparat pemerintah dan keamanan semakin tinggi. Inilah tantangan yang harus dihadapi oleh pemerintah setelah reformasi politik di tahun 1998.

Sikap kritis para penulis muncul karena melihat pola pikir pemerintah serta lembaga politik dan keamanan yang masih parsial dan *inward looking*. Parsial karena kebijakan yang disusun terkesan hanya untuk meresponi perubahan yang ada secara cepat tanpa membuat landasan yang kuat dalam menjawab seluruh permasalahan bangsa secara strategis. *Inward looking* karena kebijakan yang dibuat hanya melihat pada kebutuhan pemerintah semata tanpa menyadari bahwa Indonesia adalah bagian dari masyarakat internasional yang saling terkoneksi. Akibatnya, desain kebijakan dan kelembagaan yang dibuat untuk mengatasi tantangan politik dan keamanan tidak maksimal, belum komprehensif dan hanya bersifat responsif. Bahkan penulis menyebutkan, ketidaktegasan dan inkonsistensi pemerintah menyebabkan munculnya celah bagi aparat keamanan untuk melakukan pekerjaan di luar tugas pokok dan fungsinya (hal,166). Terdengar lucu namun itulah kenyataannya.

Perlunya Perubahan Paradigma

Di sinilah diperlukan keseriusan semua pihak untuk mengubah paradigma, memperbaiki desain kebijakan serta meningkatkan profesionalisme lembaga politik dan keamanan yang ada, sembari mengantisipasi ancaman yang terus bermunculan. Tanggung jawab terbesar tentu saja ada di pundak pemimpin negara ini dan seluruh aparat yang ada di dalamnya. Siapapun pemimpinnya, dia harus siap mengurai benang kusut yang selama ini belum selesai dibereskan atau bahkan mungkin bertambah kusut. Kesadaran dan kecerdasan masyarakat juga perlu dibangun karena sistem demokrasi di negara ini

mengijinkan rakyat untuk memilih pemimpinnya yang akan duduk dalam pemerintahan.

Berbicara tentang orang-orang yang dipilih untuk menduduki jabatan politis di pemerintahan, menarik jika kita membaca pemikiran Pipit Rochijat Kartawidjaja dalam bukunya *Pemerintah Bukanlah Negara* (2006). Pipit mencoba membandingkan sistem pemerintahan di Jerman dan Indonesia. Salah satu perbedaan mendasar adalah adanya pemisahan antara pemerintah dengan administrasi negara di Jerman. Pemerintah di Jerman bertugas membuat program berdasarkan undang-undang yang berlaku. Sedangkan administrasi negara - meskipun mereka adalah bagian dari eksekutif yang melaksanakan undang-undang - bukanlah aparat pemerintah. Itu sebabnya mereka dapat bertindak secara otonom tanpa harus mendapat perintah dari pemerintah. Administrasi negara di Jerman berfungsi untuk melaksanakan tugas kenegaraan. Itu sebabnya, bagi masyarakat Jerman, negara tampil terutama dalam sosok administrasi negara.

Pemisahan antara pemerintah sebagai jabatan politis dengan administrasi negara, menurut Pipit diperlukan untuk untuk mewujudkan profesionalisme administrasi negara yang memang bertugas melayani kebutuhan publik. Berbeda dengan Indonesia yang tidak memisahkan pemerintahan dengan administrasi negara. Sebagai contoh, Lembaga Administrasi Negara RI dalam Buku III: Landasan dan Pedoman Pokok Penyelenggaraan dan Pengembangan Sistem Administrasi Negara (2006) menyebutkan "*sebagai unsur aparatur negara.... setiap pegawai negeri sipil mempunyai kewajiban untuk setia dan*

taat kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah." Ini artinya pegawai negeri sipil, termasuk TNI dan Polri merupakan aparatur negara sekaligus juga aparatur pemerintah. Di sinilah profesionalisme aparatur negara bisa menjadi masalah terutama ketika pemerintah abai terhadap fungsi negara untuk melaksanakan ketertiban masyarakat, mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, menangkal serangan dari luar dan menegakkan keadilan.

Memasuki periode kedua kepemimpinannya, Presiden Jokowi telah menegaskan prioritas pemerintahan pada sembilan bidang yaitu: peningkatan kualitas manusia Indonesia, struktur ekonomi yang produktif, mandiri dan berdaya saing, pembangunan yang merata dan berkeadilan, mencapai lingkungan hidup yang berkelanjutan, kemajuan budaya yang mencerminkan kepribadian bangsa, penegakan sistem hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya, perlindungan bagi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga, pengelolaan pemerintahan yang bersih, efektif dan terpercaya serta sinergi pemerintah daerah dalam kerangka Negara Kesatuan. Untuk melaksanakan keseluruhan prioritas kerja tersebut, dalam buku ini para penulis menyimpulkan ada tiga hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah, yakni: (1) menyusun desain kebijakan dan strategi yang komprehensif termasuk, di bidang politik dan keamanan, (2) membangun lembaga pemerintahan yang solid dan (3) mempersiapkan aparatur negara - termasuk TNI dan Polri - yang profesional.

Di samping itu, pada tahun 2014 Presiden Jokowi telah menegaskan untuk pertama kalinya dalam forum internasional

bahwa Indonesia akan menjadi Poros Maritim Dunia. Itu artinya, para pengambil keputusan di negara ini harus mulai memiliki paradigma yang *outward looking* dalam menyusun kebijakannya. Untuk memahami konsep ini, Geoffrey Till dalam bukunya *Seapower* (2009) menjelaskan bahwa negara-negara maritim di dunia saat ini telah menyusun kebijakan yang *outward looking* dengan melihat pada posisi mereka yang sangat strategis dan terhubung dengan negara-negara lainnya. Dengan demikian, negara-negara hari ini tidak lagi melihat hanya pada dirinya sendiri dalam konteks internasional. Namun menyadari bahwa dirinya merupakan bagian yang saling terhubung dengan keseluruhan sistem internasional bahkan turut membentuk dinamika politik dan keamanan internasional.

Dengan visi untuk menjadi Poros Maritim Dunia, Presiden Jokowi telah menyadari arti strategis Indonesia bagi dunia secara geografis, geopolitik dan geoekonomi. Namun kesadaran tersebut masih harus diejawantahkan oleh pemerintah bersama dengan seluruh aparat negara dan aparat keamanan di dalam negeri. Hal ini tentu membutuhkan penyamaan persepsi semua pihak dan desain kebijakan yang komprehensif, dimana penyusunannya melibatkan seluruh elemen bangsa.

Setelah lebih dari 20 tahun sejak reformasi politik terjadi di Indonesia, sudah saatnya pemerintah Indonesia menyusun desain kebijakan yang memandang keluar dan tidak hanya terfokus pada kepentingan nasional. Keterlibatan Indonesia dalam kancah internasional menuntut pemerintah untuk

juga mulai berpikir tentang kepentingan seluruh masyarakat kawasan dan internasional yang juga mendukung pencapaian kepentingan nasional. Namun, peran aktif pemerintah Indonesia dalam mewujudkan stabilitas, keamanan dan perdamaian internasional harus diawali dengan keberhasilan pemerintah menciptakan Indonesia yang aman, damai dan demokratis.

Daftar Pustaka

BAGIAN I:

TANTANGAN MENUJU INDONESIA YANG AMAN, DAMAI DAN DEMOKRATIS

2. MILENIAL, MEDIA SOSIAL DAN TERORIS LONE WOLF

Fransisca Christy Rosana, "Deretan Anak Muda di bawah Usia 30 tahun Menjadi Pelaku Terorisme," 2 April 2021, diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/1448400/deretan-anak-muda-di-bawah-usia-30-tahun-yang-menjadi-pelaku-terorisme>

Kompas.com, 01/04/2021, "Zakiah Aini, Lone Wolf, dan Mengapa Aksi Teror Terus Bermunculan," dapat diakses melalui <https://www.kompas.com/tren/read/2021/04/01/202000765/zakiah-aini-lone-wolf-dan-mengapa-aksi-teror-terus-bermunculan->

Gabriel Weimann, "Virtual Packs of Lone Wolves: Hoe the Internet Made 'Lone Wolf' Terrorism a Misnomer." Wilson Center, 28 Februari 2014, dapat diakses melalui <https://medium.com/its-a-medium-world/virtual-packs-of-lone-wolves-17b12f8c455a>

Bart Schuurman dkk., "End of the Lone Wolf: The Typology That Should Not Have Been" dalam *Studies in Conflict & Terrorism* Vol. 42, No. 8, September 2018, hal. 771–778; dapat diakses melalui <https://doi.org/10.1080/1057610x.2017.1419554>.

Boaz Ganor, "Understanding the Motivations of "Lone Wolf" Terrorists: The "Bathtub" Model," dalam *Perspective on Terrorism*, Vol. 15, Issue 2, April 2021, hal 23-32.

Md. Sazzad Hossain, "Social Media and Terrorism: Threats and Challenges to the Modern Era", dalam *South Asian Survey*, Vol. 22 No, 2, 2018, hal 1-20

Thomas Hegghammer. "Interpersonal Trust on Jihadi Internet Forums," dalam *Norwegian Defence Research Establishment*, No. 5, tahun 2014, hal. 1-43; Gabriel Weimann, *Terror on the Internet: The New Arena, the New Challenges*, 2006, Washington DC, United States Institute of Peace; Catherine A. Theohary, dan John Rollins,

O'Callaghan, D., Greene, D., Conway, M., Carthy, J., & Cunningham, P. (2013). *Uncovering the Wider Structure of Extreme Right Communities Spanning Popular Online Networks*, Cornell University Library, 2013, hal 1-10.

3. TERORISME DARING & LURING

Noor Huda Ismail,, "Teroris Amatir yang Berbahaya," Kompas, 16 Mei 2019

Bruce Hoffman, 2006. *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press.

Tajuk Rencana, "Langkah Awal Atasi Terorisme," Kompas, 17 Mei 2019

Muhammad Ikhsan Mahar, "Radikalisme Dunia Maya Dicegah," Kompas, 15 Mei 2019

4. CEKAL RADIKALISME DI MASA PANDEMI

Labib Zamani. "Cerita Wakapolres Karanganyar Tangkis Serangan dengan Tongkat Pendaki," diakses dari <https://regional.kompas.com/read/2020/06/22/05230081/cerita-wakapolres-karanganyar-tangkis-serangan-pria-bersenjata-dengan?page=all#page2>, 22 Juni 202

Abu-Bakarr Jalloh, "Increased Terror Attacks in Africa amid Coronavirus Pandemic," diakses dari <https://www.dw.com/en/increased-terror-attacks-in-africa-amid-coronavirus-pandemic/a-53066398>, 9 April 2022

Agus SB, (2014). *Darurat Terorisme: Kebijakan Pencegahan, Perlindungan dan Deradikalisasi*, Jakarta, Daulat Press.

5. LAYAKKAH PENDUKUNG ISIS DIPULANGKAN?

Opening Remarks During the GCTF "Threat, Challenges and Resources Related to FTF and Family Repatriation," <https://www.state.gov/opening-remarks-during-the-gctf-threats-challenges-and-resources-related-to-ftf-and-family-repatriation-side-event/>

Eks Simpatisan Bongkar Kelakuan Tak Manusiawi ISIS, <https://palu.tribunnews.com/2020/02/07/eks-simpatisan-bongkar-kelakuan-tak-manusiawi-isis-wanita-jadi-pabrik-anak-mereka-pembohong?page=4>)

Prabowo Tak Masalah Pemulangan 600 WNI Eks ISIS, <https://www.kompas.tv/article/65638/prabowo-tak-masalah-pemulangan-600-wni-eks-isis-jokowi-saya-bilang-tidak>)

6. ISLAMOPHOBIA VS TERORISME

Bruce.Hoffman, 2006. *Inside Terrorism*, New York: Columbia University Press.

Angel. Damayanti, 2019. "Radikalisme Pada Komunitas Non-Muslim" dalam *Deradikalisasi: Kontra Radikalisme & Deideologisasi*", Puslitbang Lektur, Khazanah Keagamaan dan Manajemen Organisasi, Kementerian Agama RI.

ArdiPriyatnoUtomo, Kompas 15/03/2019. "Duniaramai-ramai Kutuk Serangan Baru" diakses dari <https://internasional.kompas.com/read/2019/03/15/17045491/dunia-ramai-ramai-kutuk-serangan-teroris-di-masjid-selandia-baru>

Paus Francis, "Urbi et Orbi" Message of His Holiness on Christmas 2018, diakses dari http://w2.vatican.va/content/francesco/en/messages/urbi/documents/papa-francesco_20181225_urbi-et-orbi-natale.html

Perdana, Agni Vidya. Kompas 17/03/2019, "Korban Tewas Serangan Teror di Masjid Selandia Baru jadi 50 orang," diakses dari <https://internasional.kompas.com/read/2019/03/17/07180711/korban-tewas-serangan-teror-di-masjid-selandia-baru-jadi-50-orang>

7. KONFLIK KOMUNAL DI AMBON: POTRET POLITISASI PLURALITAS KEHIDUPAN AGAMA YANG RENTAN

Suara Pembaruan, 30 April 2000.

Wawancara dengan Fuad Laili Ibrahim, 15 Juni 2002

Wawancara dengan MUI Ambon, 12 juni 2002

Wawancara dengan John Ruhlesin, Juni 2002

Sinansari Encip, *Extinguishing Ambon Conflict*, Mizan, Bandung

Wawancara dengan wartawan lokal yang menyaksikan eskalasi 2002.

Wawancara dengan tim relawan kemanusiaan.

Majalah *Sabili*, 18 Juli 2000

Fahmi A. Pane, Kompas, 7 Mei 2002.

Tempo, 26 Mei 2002

Buletin Laskar Jihad

Dapat diduga bahwa sebagian besar orang yang terlibat dalam peringatan Ultah itu tidak tahu duduk masalah, mereka digerakkan oleh suatu seruan mengapa mereka harus dipulangkan? (Kompas, 26 April 2004).

Tempat unjuk rasa berlangsung di markas besar Polri sedangkan Hari Sabarno melangsungkan pertemuan di Bandara Patimura. Kompas, 26 April 2004

9. PROXY WAR DALAM PILPRES 2019

Francis Fukuyama. 1989. "The End of History," dalam *The National Interest*, No. 16, Center for the National Interest, hal. 3-18

Jinping, Xi. 2014 "New Asian Security Concept For New Progress in Security Cooperation."

Kompas.com. 19/05/2016. "Panglima TNI: Proxy War Mengancam Indonesia" diakses <https://nasional.kompas.com/read/2016/05/19/14103921/panglima.tni.proxy.war.mengancam.indonesia>

Andrew Mumford,. 2013. "Proxy Warfare and the Future of Conflict" dalam The RUSI Journal, Vol. 158, No. 2, Taylor & Francis, hal. 40-46

US Department of Defense. 2012. "Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense," Washington: The White House, January

10. REKONSILIASI DAN PERSOALAN TRANSISI DEMOKRASI KITA

Sebagai contoh dalam konflik Ambon, diidentifikasi terdapat segrombolan preman yang dikirim dari Jakarta sebelum meletusnya konflik (lebih lanjut lihat S. Yunanto "*Gerakan Militan islam di Indonesia dan di Asia Tenggara*", The Ridep Institute Sc. FES 2002).

Menurut ICG Report, Indonesia dan Angola merupakan negara terkorup di dunia. (lihat ICG Report).

Rancangan penjelasan atas RUU KKR

Di Afrika Selatan tokoh-tokoh yang mengungkapkan permintaan maaf dan yang secant simbolis memberikan maaf telah dituduh menerima sogokan murahan (Bat Ron. Krayhill et. Al., *Panduan Mediator, Terampil Membangun Perdamaian*, Kanisius 2002. Him. 133-135). Lihat juga wawancara dengan Pramudya Ananta Toer, yang

melihat rekonsiliasi sebagai omong kosong. Tokoh yang dapat dianggap mewakili korban ini mengungkapkan pesimismenya bahwa negara akan bisa mengembalikan hak-haknya dan mengadili para pelakunya. (*Forum Keadilan*, 26 Maret 2003).

Beberapa negara yang mempunyai pengalaman masa lain tidak melakukan rekonsiliasi. Jerman melikuidasi Nazisme tetapi tidak melakukan rekonsiliasi, tidak melupakan kejadian, dan tidak memaafkan. Atau defasistasi Itali, melakukan *defasisasi* di mana pemerintahan yang baru tidak memaafkan fasisme tetapi melupakannya. Amerika Latin melakukan *dejuntafikasi*, di mana rekonsiliasi dicapai setelah pemberian maaf melalui amnesti, tetapi banyak kalangan tidak mau memaafkan kejahatan militer masa lalu. (Note)

Tingkat kehadiran Anggora Pansus KKR sangat rendah. Dari 50 orang anggota PANSUSS yang hadir antar 10 s.d 20 alasan ketidakhadiran karena meningkatnya kesibukan mengikuti sidang-sidang menjelang reses. (*Media Indonesia*, 23 September 2003).

11. MEWUJUDKAN INDONESIA AMAN, DAMAI DAN BERSATU DALAM PERSPEKTIF PENDIDIKAN TINGGI

Bilveer Singh & Abdul Munir Mulkhan, *Jejaring Radikalisme Islam di Indonesia Jejak Sang Pengantin Bom Bunuh Diri*, Yogyakarta: Penerbit Jogja Bangkit Publisher, 2011, hal 25-27.

Mark Stout, "In Search of Salafi Jihadist Strategic Thought: Mining the Words of the Terrorist," dalam jurnal *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 32, No. 10, Sept, 2009, hal. 872-892; William E. Shepard, "Sayyid Qutb's Doctrine of Jahiliyya" dalam *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 35, No 4, Nov, 2003, hal. 521-545 dan John C. Zimmerman, "Sayyid Qutb Influence on the 11 September Attacks, dalam jurnal *Terrorism and Political Violence*, Vol. 16, No. 2, 2004, hal. 222-252; Noorhaidi Hasan, *Islam, Militancy and the Quest for Identity, in Post-New Order Indonesia*, New York: Southeast Asia Program Publications, 2006, hal. 185-206.

Sri Yunanto, *Islam Moderat vs Islam Radikal*, Yogyakarta: Media Pressindo, 2018, hal. 114-121

Angel Damayanti, "Muslim-Christian Relationship in Indonesian Reform Era within the Framework of Democracy: Case Study of Bandung, Bekasi and Bogor (1998-2015)," Disertasi, Penang: University Sains Malaysia, 2018, dan dipublikasikan dalam *Advances in Social Science, Education and Humanities Research (ASSEHR)* Vol. 129, *Third International Conference on Social and Political Sciences (ICSPS 2017)*, diterbitkan oleh Atlantis Press, 2018.

Theodor Kampschulte, *Situasi HAM di Indonesia: Kebebasan Beragama dan Aksi Kekerasan*, Postfach: Internationales Katholisches Missionswerk e.v Fachstelle Menschenrechte, 2001; Budi Gunawan, *Terorisme: Mitos & Konspirasi*, Jakarta: Forum Media Utama, 2006; Rinaldy Damanik, *Tragedi kemanusiaan di Poso*, Poso: PBHI & LPS

HAM Sulawesi Tengah, 2003; John Pieris, *Tragedi Maluku: Sebuah Krisis Peradaban – Analisis Kritis Aspek Politik, Ekonomi, Sosial-Budaya dan Keamanan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004; dan Cornelis Lays, “Kekerasan atas Nama Agama: Perspektif Politik”, dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 13, No 1, 2009, hal 1-18

12. PANCASILA DALAM MENJAGA KEUTUHAN NKRI DARI AKSI INTOLERANSI DI INDONESIA

Data diolah oleh penulis dari berbagai sumber seperti laporan tahunan Forum Komunikasi Kristiani Jakarta (FKKJ) dan Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia (PGI).

Data diolah oleh penulis dari berbagai sumber seperti laporan tahunan Forum Komunikasi Kristiani Jakarta (FKKJ), Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia (PGI), Wahid Institute dan Setara Institute.

Kelompok agama tradisional di Indonesia meliputi: Dayak Takmad Hindu, Syiah Imamiyah, Salamullah, Al Haq, Zubir Amir (Sumatera Utara), Muslim Jamat Hizbullah (Kalimantan Barat), Husnul Khuluk (Bandung), Siababa, Tariqot Naqshabandiah, Sabar Sakoto (Batam), Karisma Usada Mustika, Syaih Islam, Al Musyawarah, Uli Amri, Lia Eden, Yayasan Iskarima, Hisbul Wathan, AMDI, Amlillah, Al Zaitun, LDII (Jawa Barat), Zumris (Kalimantan Timur), Yayasan Qiblatul Amin F, Saksi Yehova (Sumatera Utara), Sheikh Siti Jenar (Lampung), Doktrin Wahidiyah (Jawa Barat), dan Naqshbandiyah (Sumatera Selatan) Alternative Report of ICCPR, 2012.

- Damanik, Rinaldy. *Tragedi Kemanusiaan di Poso (Humanity Tragedy in Poso)*, Poso: PBHI& LPS HAM Sulteng, 2003.
- Effendy, Bahtiar. *Islam and the State in Indonesia*, Singapore: ISEAS, 2003
- Kampschulte, Theodor. *Situasi HAM di Indonesia: Kebebasan Beragama dan Aksi Kekerasan*, Internationales Katholisches Missionswerk e.v Fachstelle Menschenrechte, 2001
- Pieris, John. *Tragedi Maluku: Sebuah Krisis Peradaban – Analisis Kritis Aspek Politik, Ekonomi, Sosial-Budaya dan Keamanan –*, (*Tragedy in Maluku: A Civilized Crisis – Critical Analyses of Political, Economic, Socio-Culture and Security Aspects*), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004.
- Singh, Bilveer. *Habibie and The Democratisation of Indonesia*, Sydney: Book House, 2001
- Lay, Cornelis. "Kekerasan atas Nama Agama: Perspektif Politik", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* (Vol. 13. No 1, 2009): 1-18
- Alternative Report of Indonesia's ICCPR State Report, 2012
- Laporan Tahunan tentang Kebebasan keribadah, Komisi HAM, 2008-2015
- Laporan tahunan, Human Rights Watch, Pelanggaran Atas Nama Agama terhadap Minoritas Agama di Indonesia, 2013

Laporan tahunan terakhir intoleransi beragama, The Wahid Institute, 2009-2015

Forum Komunikasi Kristiani Jakarta, Laporan Tahunan tentang Intoleransi Beragama, 1996-2012

Laporan Tahunan tentang Intoleransi Beragama, PGI, 2004-2011

Setara Institute, "Laporan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2007-2011," <http://www.setarainstitute.org/en/category/galleries/indicators> diakses 20 Januari 2012

BAGIAN III :

DISAIN KEBIJAKAN & KELEMBAGAAN SEKTOR KEAMANAN

2. REFORMASI SEKTOR PERTAHANAN DAN KEAMANAN: LANDASAN TEORITIK, SUPREMASI SIPIL DAN AGENDA

Andi Widjajanto. (ed). 2004. *Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia*. Jakarta: Pro patria. Hal. xvii.

Kusnanto Anggoro. lihat Widjajanto, Andi (ed). *ibid*. Hal. 18.

S.Yunanto, et al. 2005. *Evaluasi Kolektif Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia: TNI dan Polri*. Jakarta: The RIDEP Institute dan Freiderich Ebert Stiftung. Hal 9,10, 55

Rizal Sukma dalam Marpaung, Rusdi, Et al (Ed). 2005. *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan*. Jakarta. Hal. 18.

Departemen Pertahanan RI. *Mempertahankan Tanah Air Abad* 21. hal. vi

Adrianus Meliala. 2002. *Problem Reformasi Polri*. Jakarta: Trio Repro. hal. 46

Sibarani, Santhy M. et al. 2001. *Antara Kekuasaan dan Profesionalisme menuju Kemandirian Polri*. Jakarta: PT. Dhramapena Multimedia. Hal. 51.

3. TERBUKA, TETAPI MENYEMPIT: MASYARAKAT SIPIL, STRUKTUR KESEMPATAN POLITIK DAN DEMOKRATISASI SEKTOR KEMAMANAN DI INDONESIA

The Challenges of The Indonesian Civil Society Organizations, Unpublished paper, 2007.

The Challenges of The Indonesian CSOs in Democratizing the Security Sector in Indonesia: A View From the Lenses of The Changing Nature of CSOs in America (paper seminar 2008),

Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton University Press 1998), 129.

Collin Cobuild, *English Dictionary for advanced Learner* (Harper Collin Publisher 2001), 498.

Dough Mc Adam, Conceptual Origins, Current Problems, and Future Direction in Dough Mc Adam, John D. Mc Carthy, Mayer N. Zald eds, "Comparative Perspective On Social Movement": Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings (Cambridge University Press 1996), 23.

Institute For Defense Security and Peace Studies (IDSPS), The Taking Stocks of the Effectiveness of Civil Society Organizations (CSOs) Strategies in Security Sector Reform (SSR) Advocacy in Indonesia 1998-2006 (Jakarta 2007), 20

Manuel Antonio Garreton M, Popular Mobilization and the Military Regime in Chile: The Complexities in the Invisible Transition. In Susan Eckstein, Eds "Power and Popular Protest : Latin American Social Movements (University of California Press 2001), 274- 275.

Maria Helena Moreira Alves, Interclass Alliances in the Opposition to the Military in Brazil: Consequences for the Transition Period, in Susan Eckstein, Eds "Power and Popular Protest : Latin American Social Movements (University of California Press 2001), 295.

Michael Edwards, Civil Society (Polity Press and Blackwell publishing 2004), 20.

Sri Yunanto, Security Sector Reform in Indonesia: A Collective Evaluation on The Armed Forces and The Police Force of Indonesia, (Friedrich Ebert Stiftung and The Ridep Institute 2005) 32,

4. DILEMA PENCITRAAN POLISI DAN PEMOLISIAN MASYARAKAT

Eko Prasetyo S.H., "Polisi dan Masyarakat: Refleksi Pengalaman Program COP di Yogyakarta" dalam *COP Dalam Agenda Refortnasi Kepolisian: Harapan, Tantangan dan Kenyataan*, Bambang Budiono, Dandik Katjasungkana, Joachim Inyo Rhohi, Pusham Unair, Polda Jatim, The Asia Foundation, 2005. Film. 80.

Pemolisian Masyarakat Sulit Diterapkan, Tempo Interaktit, 1.3 Agustus 2003.

Gambaran tentang Pilot Proyek COP dibahas lebih lanjut dalam *COP Dalam Agenda Reformasi Kepolisian Harapan, Tantangan dan Kenyataan*. Bambang Budiono, et.al.

BAGIAN II.

DISAIN KEBIJAKAN DAN KELEMBAGAAN POLITIK

1. EVALUASI PEMILU 2004 DAN MENEROPONG PRESIDEN INDONESIA HASIL PILPRES LANGSUNG 2004: MENEGUHKAN KEMBALI CITA-CITA DEMOKRASI

Era Muslim, 12 November 2003

Liputan 6 SCTV, 8 April 2004.

4. INDONESIA, KETUA ASEAN DAN PENINGKATAN PERAN INTERNASIONAL

Sari, Haryanti Puspa, 2019. "Menlu: Lima Tahun ke depan Akan Sangat Sibuk Bagi Diplomasi Indonesia diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/11/12/20533061/menlu-lima-tahun-ke-depan-akan-sangat-sibuk-bagi-diplomasi-indonesia>

Suryowati, Estu, 2015. "Menteri Susi: Kerugian Akibat "Illegal Fishing" Capai Rp 3.000 Triliun", diakses dari <https://ekonomi.kompas.com/read/2015/06/23/123334126/Menteri.Susi.Kerugian.Akibat.Illegal.Fishing.Capai.Rp.3.000.Triliun>

5. POLITIK INTERNASIONAL DAN KEKUATAN NASIONAL

Acemoglu, Daron & James A. Robinson, 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York, Crown

Harari, Yuval Noah, 2018, *21 Lesson for the 21st Century*, London, Jonathan Cape.

Mahbubani, Kishore, 2014. *The Great Convergence: Asia, the West and the Logic on One World*, New York, PublicAffairs

Rochester, J. Martin, 2010. *Fundamental Principles of International Relations*, Philadelphia, Wordview Press.

- Rousseau, David L., 2007. "Identity, Power, and Threat Perception A Cross-National Experimental Study" dalam *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No. 5, Oct: 774-771.
- Till, Geoffrey. 2009. *Seapower, A Guide for the Twenty First Century, Second Edition*, Oxon, Routledge.

Daftar Sumber Gambar

https://www.freepik.com/free-photo/hands-waving-flags-indonesia_2979548.htm#page=1&query=indonesia&position=15&from_view=search

Diunduh tanggal 18 Desember 2021 pukul 13.42 WIB.

<https://www.bbc.com/indonesia/dunia-47958825>

Diunduh tanggal 18 Desember 2021 pukul 14.15 WIB.

<https://www.ibtimes.com/indonesian-fighter-jets-intercept-malaysian-military-aircraft-over-natuna-islands-2387096>

Diunduh tanggal 20 Desember 2021 pukul 21.00 WIB.

