

Keamanan dan Aktor Keamanan -Andi Widjajanto-

Masalah utama yang dihadapi Indonesia untuk memulai reformasi di sektor keamanan berawal dari proses pemisahan konsep pertahanan dan keamanan. Walaupun kebijakan untuk memisahkan dua konsep ini adalah kebijakan yang tepat namun masalah muncul karena berkembangnya suatu interpretasi dominan yang menyatakan bahwa POLRI tidak lagi menjadi bagian dari TNI (aktor pertahanan) dan harus bertransformasi menjadi aktor keamanan yang mandiri. POLRI juga diberi wewenang penuh untuk mengendalikan kondisi keamanan dalam negeri sementara TNI hanya berkonsentrasi pada penanggulangan ancaman eksternal. Pemisahan ini menandakan bahwa pemerintah menganggap konsep pertahanan memiliki kedudukan yang sejajar dengan konsep keamanan.

Jika interpretasi ini berusaha dikaji secara akademis maka akan timbul kesulitan metodologis yang rumit. Kesulitan ini timbul karena kajian-kajian ilmiah cenderung menempatkan keamanan (*security*) sebagai konsep induk dan meletakkan pertahanan (*defense*) sebagai salah satu dimensi dari konsep keamanan. Barry Buzan, misalnya, menyatakan bahwa keamanan berkaitan dengan lima sektor utama: militer, politik, ekonomi, sosial dan lingkungan hidup.¹ Untuk dimensi militer, Buzan menyatakan bahwa dimensi militer dari keamanan berurusan dengan kapabilitas pertahanan suatu negara. Jika telaah akademis Buzan (yang menjadi tonggak utama kajian strategi keamanan pasca Perang Dingin) digunakan untuk mengkaji pemisahan TNI dan POLRI maka kemungkinan interpretasi yang muncul adalah pertama, POLRI diletakkan sebagai aktor keamanan utama dan dengan demikian dapat dikatakan secara vulgar bahwa POLRI telah berhasil “mengeluarkan” TNI dari ruang lingkup aktor keamanan dan meletakkannya “hanya” sebagai aktor pertahanan. Interpretasi ini bukan merupakan interpretasi yang lazim diterima di kalangan akademisi.

Interpretasi kedua yang lebih dapat diterima menyatakan bahwa TNI dan POLRI sama-sama merupakan bagian dari aktor keamanan. Namun, TNI diarahkan untuk mengurus dimensi militer (pertahanan) sementara POLRI lebih diarahkan untuk menangani dimensi ketertiban masyarakat dan penegakan hukum. Teka-teki yang muncul dari interpretasi ini adalah jika TNI dan POLRI berada dalam dimensi-dimensi spesifik dari konsep keamanan maka siapa yang akan berperan sebagai aktor keamanan utama?

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

¹ Barry Buzan (et.al.), *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner, 1998).

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

Ada dua hal utama yang dapat ditarik dari kajian tradisional diatas. Pertama, negara memberikan hak kepada aktor militer untuk tumbuh menjadi satu-satunya aktor legal yang melakukan akumulasi kekuatan bersenjata. Konsekuensi logis dari akumulasi ini adalah hanya aktor militer yang dapat menangkal aksi-aksi kekerasan bersenjata yang mengancam suatu negara. Kedua, saat aktor militer mengaktifkan fungsi keamanannya, ia memang diarahkan untuk menjelma menjadi *leviathan* yang profesional. Saat *leviathan* beraksi maka tidak bisa diharapkan bahwa sang aktor akan mengindahkan kaidah-kaidah moral yang berlaku. Namun, aksi penyelamatan negara ini menjadi suatu keharusan dan karena itu aktor militer dilatih untuk dapat menggunakan segala cara yang dipandang perlu.

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

Perluasan konsep dan aktor keamanan ini sebenarnya merupakan gagasan dari kaum *constructivist*. Kaum *constructivist* ini mengembangkan *critical security studies* yang memandang konsep keamanan sebagai suatu konsep fleksibel yang tergantung dari proses *securitization* yang dilakukan aktor keamanan terhadap obyek keamanan. Simon Dalby, misalnya, melihat adanya proses politisasi wacana keamanan yang menyebabkan timbulnya kecenderungan dominasi aktor politik dan militer dalam kerangka kerja keamanan negara.² Keith Krause juga berusaha mengembangkan tinjauan kritis dengan melakukan proses humanisasi konsep keamanan. Proses ini dilakukan dengan menempatkan pertimbangan individu, warga negara dan kemanusiaan sebagai acuan utama bagi perkembangan strategi keamanan negara.³

Kontribusi penting kaum *constructivist* diberikan oleh Barry Buzan, Ole Waever dan Jaap de Wilde.⁴ Ketiga pakar strategi ini memperingatkan para pembuat kebijakan

² Simon Dalby, "Contesting an Essential Concept: Reading the Dilemma in Contemporary Security Discourse" dalam Krause, Keith dan Williams, M.C.. (eds.), *Critical Security Studies: Concept and Cases* (London: UCL Press, 1997).

³Keith Krause dan Michael C. Williams, "From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies" dalam *Ibid.*

⁴Barry Buzan (et.al.), *Op.Cit.*

untuk tidak terburu-buru mengeskalasi suatu isu menjadi isu keamanan. Suatu isu hanya dapat dikategorikan sebagai isu keamanan jika isu tersebut menghadirkan ancaman nyata (*existential threats*) terhadap kedaulatan dan keutuhan teritorial negara. Isu keamanan juga hanya akan ditangani oleh aktor militer jika ancaman yang muncul disertai dengan aksi kekerasan bersenjata dan telah ada kepastian bahwa negara telah mengeksplorasi semua kemungkinan penerapan strategi non-kekerasan.

Kepastian tersebut dapat diperoleh jika negara meningkatkan kemampuan badan intelijen untuk mengoperasionalkan indikator sistem peringatan dini (*early warning system*) Indikator tersebut harus terkait dengan variasi sumber konflik. Sistem peringatan dini ini diharapkan dapat menyediakan ruang manuver yang cukup luas bagi beragam aktor resolusi konflik dan memperkecil kemungkinan terlibatnya aktor militer dalam upaya penyelesaian konflik. Rancangan sistem peringatan dini tersebut tertera dalam tabel 1 berikut ini:

Tabel 1
Rancangan Sistem Peringatan Dini

Sumber Konflik	Indikator Sistem Peringatan Dini
Disintegrasi Sosial	<ul style="list-style-type: none"> • Tingkat kohesivitas antar kelompok masyarakat
Kesenjangan Ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> • Distribusi kesejahteraan antar kelompok / wilayah
Diskriminasi Politik	<ul style="list-style-type: none"> • Peluang partisipasi politik • Peluang untuk jabatan publik
Kekerasan Budaya	<ul style="list-style-type: none"> • Komposisi demografi berdasarkan etnis - agama - golongan • Eksistensi budaya dominan vis a vis minoritas

Tulisan ini ditutup dengan mengungkapkan beberapa pekerjaan rumah yang perlu dilakukan untuk menerapkan pandangan *critical school* diatas. Pertama, harus diciptakan suatu struktur normatif-formal yang menjamin bahwa aktor militer dan teknik kekerasan bersenjata akan dijadikan sebagai alternatif terakhir yang terpaksa harus dipilih. Kedua, harus dikembangkan suatu prosedur transparan yang akan menyediakan informasi ke publik tentang terjadinya proses keamanisasi suatu isu. Terakhir, perlu dikembangkan beragam mekanisme resolusi konflik lokal yang melibatkan sebanyak mungkin aktor-aktor non militer di berbagai tingkat eskalasi konflik sebagai bagian dari pengembangan strategi keamanan negara. Rancangan pelibatan aktor keamanan dalam mekanisme resolusi konflik tersebut tertera dalam tabel 2.

Tabel 2
Resolusi Konflik dan Aktor Keamanan

Isu Konflik	Sumber Konflik Lokal	Resolusi Konflik	Derivasi Aktor Keamanan
Kedaulatan Negara	Pemberontakan Bersenjata Gerakan <i>Separatist</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Counter Insurgency 	<ul style="list-style-type: none"> • TNI
	Self Determination	<ul style="list-style-type: none"> • Referendum 	<ul style="list-style-type: none"> • MPR
	Self Governing	<ul style="list-style-type: none"> • Good Governance 	<ul style="list-style-type: none"> • DPR
Kekerasan Bersenjata	Kekerasan Militer	<ul style="list-style-type: none"> • Peace Making 	<ul style="list-style-type: none"> • POLRI
		<ul style="list-style-type: none"> • Humanitarian Assistance 	<ul style="list-style-type: none"> • LSM
		<ul style="list-style-type: none"> • Peace Keeping 	<ul style="list-style-type: none"> • POLRI
		<ul style="list-style-type: none"> • Good Governance (Supremasi Sipil) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah Daerah • DPRD
		<ul style="list-style-type: none"> • Penegakan Hukum 	<ul style="list-style-type: none"> • Lembaga Peradilan
Politik	Diskriminasi Politik	<ul style="list-style-type: none"> • Demokratisasi 	<ul style="list-style-type: none"> • DPR/MPR • Pemerintah • Partai Politik • Masyarakat Lokal
Ekonomi	Kesenjangan Ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> • Rekonstruksi Ekonomi 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah
		<ul style="list-style-type: none"> • Distribusi Kesejahteraan 	<ul style="list-style-type: none"> • Lembaga Ekonomi Negara • Lembaga Ekonomi Swasta
Sosial	Disintegrasi Sosial	<ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitasi • Rekonsiliasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat Lokal
Budaya	Kekerasan Budaya	<ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitasi • Rekonsiliasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Pranata Adat
Ekologi	Eksplorasi Lingkungan	<ul style="list-style-type: none"> • Distribusi Kesejahteraan • Good Governance 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah • Masyarakat Lokal • Pranata Adat

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