

## Reformasi Sektor Keamanan Demi Demokrasi Penanganan Terorisme di Indonesia

*Anak Agung Banyu Perwita \**

### **Abstract**

*Security Sector Reform (SSR) has been takes place in Indonesia. It requires strategic participation of civil society actors, particularly in helping to manage and oversight the security sector. In this regard, SSR essentially is a process of the civilianisation of security sector bureaucracies and the de-politicisation of the security sector, or process of establishing appropriate structures for (democratic) civilian control. Given terroris is a threat to security and in Indonesia, this article also attempts to link the importance of SSR with enhancing capacity for combating terrorism terrorism. It identifies lessons that civilians and military in Indonesia can learn from.*

### **Kata-kata Kunci:**

*demokrasi; permasalahan terorisme; reformasi sektor keamanan*

*"...every time we stand up for human rights and fundamental freedoms, we stand up against terrorism. Every time we act to resolve political disputes, we act against terrorism. Every time we make the rule of law stronger, we make terrorists weaker." (Kofi Annan)<sup>1</sup>*

- 
- \* *Anak Agung Banyu Perwita* adalah Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan dan Dosen Senior pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional pada universitas yang sama. Penulis juga merupakan anggota Kelompok Kerja Reformasi Sektor Keamanan Indonesia – ProPatria.

<sup>1</sup> Dikutip dari <http://www.un.org/apps/news/infocusRel.asp?infocusID=8&Body=terror&Body1=> diakses pada tanggal 10 Maret 2005.

Kutipan di atas menunjukkan bahwa permasalahan terorisme terkait erat dengan berbagai aspek kehidupan manusia. Sifat transnasional dari terorisme<sup>2</sup> menjadikan berbagai usaha untuk memeranginya harus bersifat multi-level dan multi-sektor. Globalisasi teror serta ketakutan yang mengikutinya memaksa berbagai negara untuk mengkonsep kembali dan memperkuat keamanan (nasional) mereka.<sup>3</sup> Karena dipicu oleh tragedi 11 September di Amerika Serikat serta serangan teroris lainnya di berbagai wilayah, termasuk Indonesia, respon terhadap terorisme ini hadir dalam bentuk Reformasi Sektor Keamanan (*Security Sector Reform, SSR*). Serangan-serangan teroris dimaknai sebagai serangan terhadap kemerdekaan dan peradaban—sebagai bagian dari makin meluas dan mendalamnya konsep keamanan—di seluruh dunia.

Sejalan dengan makin maraknya berbagai literatur mengenai studi keamanan nasional dan perdamaian demokratis,<sup>4</sup> semakin seriuslah usaha negara-negara demokratis untuk menyediakan keamanan bagi rakyatnya. Usaha ini dibimbing oleh keyakinan bahwa kualitas keamanan yang dapat disediakan negara akan tergantung kepada kemampuan negara tersebut dalam mengorganisir aparat keamanannya. Upaya ini sejalan dengan acuan Reformasi Sektor Keamanan yakni gagasan demokrasi. Dalam rangka itu berbagai aktor masyarakat madani/sipil (*civil society*) justru memainkan peranan penting dalam mengelola dan mengawasi sektor keamanan.

---

<sup>2</sup> Terdapat beragam definisi mengenai terorisme. Dalam tulisan ini, saya akan meminjam definisi terorisme dari David J Whittaker (2001). *The Terrorism Reader*. London: Routledge. hal. 5. Menurut Whittaker, istilah terorisme paling tidak harus memiliki lima elemen berbeda yang terkait satu sama lain. (1) terorisme "mempunyai sasaran dan tujuan politis", (2) "tindakan kekerasan atau ancaman akan kekerasan", (3) "dirancang untuk mempunyai dampak psikologis yang jauh melampaui korban atau sasaran terdekat", (4) "dipimpin oleh sebuah organisasi dengan sebuah rantai komando atau struktur sel konspiratorial yang dapat diidentifikasi", (5) "dilaksanakan oleh sebuah kelompok sub-nasional atau entitas non-negara".

<sup>3</sup> Lihat Sean Kay (2004). 'Globalization, Power and Security.' *Security Dialogue*. Vol.35. No.1. hal. 9-26.

<sup>4</sup> Lihat misalnya Tarak Barkawi, Mark Laffey (1999). 'The Imperial Peace: Democracy, Force and Globalization.' *European Journal of International Relations*. Vol.5. No.4. hal. 403-434.

Lebih spesifik lagi, SSR terkait dengan pembentukan berbagai struktur yang tepat untuk kontrol sipil (demokratis). Sebagaimana dijelaskan oleh Timothy Edmunds, menuntut kuatnya elemen-elemen kunci lainnya, yakni: (1) proses pemasyarakatan (*civilianization*) berbagai birokrasi sektor keamanan, dan (2) de-politisasi sektor keamanan.<sup>5</sup> Pihak sipil/masyarakat (*civilians*) adalah bagian dari "keluarga keamanan yang lebih besar"<sup>6</sup> yang peranannya cukup penting bagi pengembangan kekuatan keamanan demokratis serta proses SSR.

Tulisan ini berusaha untuk mengkaitkan permasalahan terorisme (sebagai ancaman keamanan) dengan pentingnya SSR di Indonesia. Penyajiannya akan dibagi ke dalam beberapa bagian. Bagian pertama menggambarkan pentingnya untuk mempromosikan demokrasi dalam memerangi terorisme. Bagian berikutnya akan menjelaskan dampak terorisme terhadap reformasi sektor keamanan sebagai bagian dari demokratisasi. Di bagian terakhir, tulisan ini akan membahas berbagai pelajaran yang dapat dipetik oleh pihak militer dan sipil di Indonesia.

### Apakah Demokrasi akan Memperkecil Terorisme?

Tidaklah mudah menjawab pertanyaan tersebut secara memuaskan. Kendati terdapat banyak suara sinis, demokrasi telah meraih momentum penting dalam rangka membangun strategi untuk *counter-terrorism* pasca serangan 11 September. Logika yang mendasari perumusan strategi ini adalah bahwa, berbagai institusi dan prosedur demokratis akan membantu dalam menangani akar permasalahan terorisme.

Sebelum kita mulai menggambarkan hubungan antara demokratisasi, reformasi sektor keamanan dan permasalahan terorisme, penulis perlu terlebih dahulu menjelaskan istilah-istilah yang dipakai dalam tulisan ini, yakni demokrasi dan demokratisasi. Secara konseptual, demokrasi merujuk pada penghormatan pemerintah terhadap hak-hak

---

<sup>5</sup> Lihat Edmunds, Timothy (2001). *Security Sector Reform: Concepts and Implementation*. Report for Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces. Hal. 6.

<sup>6</sup> Lihat Fitz-Gerald, Ann (2003). 'Security Sector Reform-Streamlining National Military Forces to Respond to the Wider Security Needs.' *Journal of Security Sector Management*. Vo.1.No.1 (Maret).

sipil individu. Secara kelembagaan, demokrasi ditandai oleh adanya perimbangan (*check*) badan eksekutif pemerintahan oleh badan legislatif atau yudisial, baik dalam pembuatan kebijakan maupun implementasinya. Dalam demokratisasi dikenal adanya tiga tahap berturutan, yakni: (1) jatuhnya rezim otoriter atau berakhirnya rezim non-demokratis; (2) transisi yang ditandai oleh inaugurasi sebuah rezim demokratis; serta (3) konsolidasi rezim demokratis. Sungguhpun demikian, perlu juga diingat bahwa demokratisasi adalah sebuah proses yang sangat kompleks dan tiga tahapan tersebut tidak selalu berjalan secara linear dan berurutan secara rapi. Untuk memperlancar proses demokratisasi, utamanya untuk menangani permasalahan terorisme, diperlukanlah perubahan prosedur *checks-and-balances* agar konsolidasi demokrasi bisa berlangsung dengan baik.

Terorisme memiliki banyak segi memiliki kompleksitas yang tinggi. Sebuah respon tunggal terhadap terorisme, misalnya melakukan tindakan kemiliteran yang koersif, hanyalah akan menimbulkan berbagai permasalahan baru, dan permasalahan baru tersebut bisa saja lebih besar skalanya dan lebih sulit mengatasinya. Yang jelas, terorisme menyerang penghormatan terhadap hak asasi manusia, supremasi hukum, toleransi antar masyarakat serta resolusi konflik secara damai. Oleh karenanya, terorisme dapat membahayakan kebebasan dan keadilan, dan pada saatnya menjadi ancaman bagi demokrasi. Sebuah respon kebijakan yang komprehensif dan dinamis tentu saja akan lebih penting dibandingkan dengan tindakan militer-koersif. Kebijakan komprehensif ini haruslah mencakup berbagai aktifitas yang menyerang baik gejala-gejala maupun penyebab terorisme. Sebagaimana dijelaskan oleh Sekretaris Jenderal PBB, Koffi Annan:

*We should all be clear that there is no trade-off between effective action against terrorism and the protection of human rights. On the contrary, I believe that in the long term we shall find that human rights, along with democracy and social justice, are one of the best prophylactics against terrorism.*<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Lihat Przewoski, Adam, Alvarez, Michael, Cheibub, Jose Antonio, Limongi, Fernando (1996). 'What Makes Democracies Endures.' *Journal of Democracy*, Vol.7.No.1. hal. 51.

<sup>8</sup> Dikutip dari [http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/human\\_rights.html](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/human_rights.html) pada tanggal 10 Maret 2005.

Kita tahu bahwa terorisme adalah sebagai sebuah ancaman transnasional.<sup>9</sup> Untuk bisa memahami kaitan antara demokratisasi dengan terorisme kita perlu memahami akar permasalahan dan asal muasal terorisme. Kurangnya *good governance* dan demokrasi menupakan kondisi yang kondusif bagi munculnya berbagai gerakan terorisme. Karin Von Hippel, seorang peneliti senior pada *Centre for Defence Studies* di *King's College London*, berargumen bahwa lahan pembiakan (*breeding grounds*) terorisme yang sebenarnya adalah negara-negara otoriter kuat. Akar persoalannya adalah kekurangan demokrasi dan akuntabilitas.<sup>10</sup> Sejalan dengan pendapat ini mantan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Colin Powell mencatat bahwa "kurangnya kesempatan ekonomi adalah tiket menuju keputusan. Bila hal ini dikombinasikan dengan sistem politik yang kaku, maka ini akan menjadi ramuan yang sangat berbahaya".<sup>11</sup>

Di negara-bangsa dengan sistem politik otoriter, termasuk rezim-rezim militer yang kuat, kondisi masyarakat madani biasanya sangat lemah, media yang tidak independen. Negara-negara ini menghadapi berbagai kesulitan ekonomi yang paga gilirannya akan menciptakan lingkungan di mana kelompok-kelompok teroris dapat tumbuh dan berkembang. Sebagaimana ditunjukkan oleh Ray Takesh dan Nikolas Gvosdev, *weak and failed states* memiliki beberapa hal yang memikat bagi berbagai organisasi teroris untuk tumbuh.<sup>12</sup> Pengamatan tersebut menunjukkan bahwa: (1) *failed states* menyediakan kesempatan untuk memperoleh wilayah, (2) *failed states* adalah negara yang mempunyai kemampuan penegakan hukum yang lemah ataupun tidak memiliki

---

<sup>9</sup> Ancaman Transnasional dapat didefinisikan sebagai "...ancaman yang tidak mengindahkan batas-batas nasional dan seringkali ditimbulkan oleh aktor-aktor non-negara, seperti teroris dan organisasi-organisasi kriminal.." Lihat *A National Security Strategy for A New Century*, Washington: The White House, Desember 1999. hal. 2.

<sup>10</sup> Karil Von Hippel (2003). *The Roots of Religious Extremist Terrorism*, dalam <http://www.kcl.ac.uk/depsta/wsg/sept11/papers/root5.html>, diakses pada tanggal 19 Maret 2003.

<sup>11</sup> Colin Powell, pidato di *Heritage Foundation*, Washington DC, 12 Desember 2002.

<sup>12</sup> Ray Takesh, Nicholas Gvosdev (2002). 'Do Terrorist Networks Need a Home?' *The Washington Quarterly*. Vol.25. No.3. hal. 97-108.

kemampuan sama sekali, (3) negara-negara tersebut turut menciptakan kolam-kolam rekrutmen dan pendukung bagi berbagai kelompok teroris, (4) lebih dari itu, para teroris juga akan menguasai tanda-tanda kedaulatan ke luar.<sup>13</sup>

Indonesia di masa lalu memiliki sejumlah ciri dari *failed state*. Dalam kasus Indonesia misalnya, kegagalan dalam merespon reformasi politik dan penegakan hukum dipercaya sebagai penyebab munculnya kaum muda yang militan serta teroris dari gerakan Islam radikal. Secara historis, permasalahan radikalisme Islam bukanlah sebuah fenomena yang baru dalam politik Indonesia. Hal ini adalah bagian dari produk otoriterisme di era Orde Baru.<sup>14</sup> Sehubungan dengan hal itu, pembentukan sebuah sistem politik yang lebih demokratis, termasuk di dalamnya peningkatan kemampuan penegakan hukum, diyakini dapat berperan sebagai alat yang 'lunak' dan efektif dalam mengurangi penyebaran gerakan terorisme.

Penguatan sistem politik demokratis menuntut adanya berbagai kebijakan berjangka panjang yang mencakup aspek berikut ini.<sup>15</sup>

- *Kesempatan bagi pergantian pemerintahan secara damai.* Dengan mengadakan pemilihan umum yang adil dan bebas, publik dapat membawa perubahan dalam kepemimpinan/pemerintahan secara damai.
- *Saluran untuk berbagai diskusi dan perbedaan pendapat politik.* Sebuah rezim demokratis dapat mempunyai struktur pemerintahan yang lebih baik di mana perdebatan publik mengenai kebijakan atau permasalahan tertentu dapat dimulai.
- *Supremasi hukum.* Prinsip *public accountability* akan dipegang oleh publik dan pemerintah.

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Lihat Rizal Sukma (2003). 'Indonesia and the Challenge of Radical Islam After October 12.' Dalam Kumar Ramakrishna, See Sang Tan (eds). *After Bali: The Threat of Terrorism in Southeast Asia*. Singapore: World Scientific. hal. 341-356.

<sup>15</sup> Lihat Jennifer Windsor (2003). 'Promoting Democratization Can Combat Terrorism.' *The Washington Quarterly*. Vol.26. No.3, hal. 43-58.

- *Masyarakat sipil.* Dalam demokrasi, masyarakat sipil akan memainkan peranan penting dalam mengendalikan kekuatan politik para eksekutif.
- *Arus informasi yang bebas.* Demokrasi juga menjamin arus informasi yang bebas. Hingga nantinya publik akan memiliki akses kepada berbagai sumber informasi.
- *Negara yang kuat.* Demokrasi cenderung lebih baik diperintah oleh orang-orang yang dipilih oleh rakyat mereka sendiri.
- *Pembangunan sosial dan ekonomi yang berkelanjutan.* Aspek ini terkait dengan *Human Development Report*, yang dihasilkan oleh UNDP, bahwa demokrasi adalah hal yang esensial bagi pembangunan manusia.
- *Nilai-nilai dan idealisme yang diperlukan.* Demokrasi juga berdasarkan atas beberapa teladan/idealisme seperti toleransi, kompromi, penghormatan akan hak-hak individu, serta kesetaraan kesempatan dan hukum. Nilai-nilai ini dapat digunakan untuk melawan akar-akar fundamental terorisme.

Kendatipun kebijakan-kebijakan yang disebutkan di atas sangat penting, perlu juga diingat bahwa mempromosikan demokrasi di sebuah negara yang tradisi demokrasinya sangat tipis justru mempunyai resiko politis dan keamanan tertentu. Banyak negara yang berada dalam proses transisional justru menghadapi kerawanan terhadap berbagai kegiatan terorisme. Kelemahan domestik yang terus berlangsung dalam berbagai negara ini akan menjadi beban yang besar dalam perjuangan melawan terorisme. Ironisnya, serangkaian serangan teroris beberapa tahun belakangan justru telah menjadi katalisator bagi demokratisasi, baik di Indonesia maupun di negara-negara lain. Budaya dan sistem politik demokratis akan mendorong kebebasan sipil, supremasi hukum, serta kontrol sipil dan masyarakat madani atas militer. Semua ini diperlukan oleh demokrasi dalam menangani terorisme.<sup>16</sup> Seperti dinyatakan oleh Rob de Wijk, perang melawan terorisme sebenarnya

---

<sup>16</sup> Lihat Cindy R. Jebb (2004). *Liberal Democracy versus Terrorism: The Fight for Legitimacy*. dalam <http://www.isanet.org/archive/jebb/html>, diakses pada tanggal 14 Februari 2005.

adalah perang untuk memenangkan hati dan pikiran dari masyarakat secara keseluruhan.<sup>17</sup>

Pentingnya penyebarluasan demokrasi melalui penggalangan upaya menangani masalah terorisme internasional diakui Amerika Serikat. Hal ini terungkap dalam *US National Strategy for Combating Terrorism*. Dalam dokumen ini dijelaskan bahwa perang melawan terorisme adalah usaha jangka panjang untuk mengatasi berbagai permasalahan ekonomi, politik, dan permasalahan kemasyarakatan yang lebih luas seperti: kemiskinan, kekacauan sosial, kurangnya demokrasi, dan pemerintahan yang buruk.<sup>18</sup> *National Intelligence Council* (NIC) negeri itu juga menekankan hal yang sama. Dalam laporannya "*Mapping the Global Future 2020*", NIC menyatakan bahwa dunia, utamanya negara-negara dengan demokrasi yang rapuh, harus mendorong pengembangan lebih lanjut sistem politik yang lebih terbuka sebagai salah satu pendekatan *counter-terrorism*.<sup>19</sup> Keinginan untuk mengkaitkan terorisme dengan demokrasi ini sebetulnya didasarkan pada kenyataannya bahwa terorisme menghadirkan tantangan yang unik terhadap negara-negara demokratis (liberal).

PBB sebagai organisasi internasional dapat mengalang berbagai usaha penting dalam kampanye melawan terorisme.<sup>20</sup> *Pertama*, PBB dapat meningkatkan legitimasi berbagai tindakan negara, termasuk tindakan militer. *Kedua*, PBB dapat turut menetapkan norma serta standar internasional untuk pertanggungjawaban yang sejalan dengan hak asasi manusia. *Ketiga*, PBB dapat mengurangi dan membagi beban ekonomis dari perang melawan terorisme. *Keempat*, PBB dapat memberikan berbagai bantuan untuk membagi beban politisnya. Sejak awal 1990-an Dewan Keamanan PBB misalnya, telah mencoba untuk memperlemah dukungan negara-negara atas terorisme dan sebaliknya

---

<sup>17</sup> Lihat Rob de Wijk (2001). 'The Limits of Military Power.' *The Washington Quarterly*. Vol.25. No.1. hal. 75-92.

<sup>18</sup> Lihat Chantal de Jonge Oudraat (2003). 'Combating Terrorism.' *The Washington Quarterly*. Vol.26. No.4. hal. 163-176.

<sup>19</sup> Lihat National Intelligence Council (2005). *Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence's Council 2020 Project*. Washington. hal. 93-100.

<sup>20</sup> Lihat Chantal de Jonge Oudraat (2003). *Ibid*



memperkuat mereka dalam perang melawan terorisme. Paling tidak PBB mempunyai 12 konvensi internasional mengenai terorisme dan delapan *Special Recommendations on Terrorist Financing* namun hingga kini banyak negara masih berada di luar landasan normatif tersebut dan tidak semua negara telah meratifikasi berbagai konvensi dan rekomendasi tersebut apalagi mengadopsinya.<sup>21</sup> Sebagai hasilnya, kapasitas DK-PBB untuk membantu negara-negara tersebut dalam melawan terorisme hanya terbatas pada dukungan normatif dan teknis.

### Pentingnya Reformasi Sektor Keamanan

Reformasi Sektor Keamanan diperkenalkan pada tahun 1990-an. SSR adalah sebuah konsep yang masih relatif baru untuk menangani berbagai masalah dan tantangan lingkungan keamanan yang baru. Ancaman terhadap keamanan bukan hanya bersifat militer, namun juga mencakup ancaman-ancaman non-militer seperti *transnasional organized crimes* dan terorisme. Berbagai ancaman baru ini tentunya membutuhkan semua aktor keamanan negara untuk berperilaku dalam sebuah tata cara bersama (*concerted manner*). Lebih jauh lagi, ancaman-ancaman transnasional ini juga melibatkan aktor-aktor non-negara, di mana sebuah pendekatan yang terkoordinasi dengan melibatkan aktor lokal, nasional, regional dan internasional dipandang perlu.

Lingkungan keamanan sedang berubah, mengarah pada dua hal penting dalam konsep keamanan. *Pertama*, perubahan fokus. Cakupan issue keamanan tidak lagi terbatas pada keamanan teritorial. Lebih dari itu, issue keamanan menuntut penekanan yang lebih besar pada keamanan manusia. Kedua, keamanan tidak lagi hanya dikembangkan melalui persenjataan, melainkan juga pembangunan manusia berkelanjutan.<sup>22</sup> Sebagai akibatnya, strategi keamanan nasional harus mencakup semua untaian sektor keamanan yang lebih luas dan dengan jelas mengartikulasikan tujuan dan prioritas kepentingan keamanan

---

<sup>21</sup> Untuk pembahasan lebih lanjut mengenai hal ini, lihat UN (2004). *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary's-General High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. New York. hal. 47-51.

<sup>22</sup> Dylan Hendrickson (1999). *A Review of Security Sector Reform*. Working Papers. London: Centre for Defence Studies, University of London. hal.17-18.

nasional yang lebih komprehensif.<sup>23</sup> Dalam konteks ini, 'Perang Melawan Terorisme' yang dipimpin AS adalah sebuah ilustrasi dari berubahnya sifat dan respon keamanan militer serta peningkatan 'sekuritisasi' permasalahan non-militer.

Cakupan SSR tidak hanya sektor militer. Peranan penting aktor-aktor non-militer dalam menyediakan keamanan publik, baik secara internal maupun eksternal, harus diakui. Perhatian utama SSR adalah pembentukan institusi-institusi baru dan menggariskan secara jelas kekuasaan para aktor sektor keamanan. SSR mencakup semua "institusi dan badan negara yang mempunyai otoritas sah untuk menggunakan kekuatan, memerintahkan kekuatan atau mengancam menggunakan kekuatan untuk melindungi negara dan warganya".<sup>24</sup> Tujuan utama dari SSR adalah "untuk menciptakan transparansi dan *systemic accountability* berlandaskan kontrol demokratis secara substantif dan sistemis yang meningkat."<sup>25</sup> Dari tujuan ini, kita dapat melihat bahwa SSR menggunakan pendekatan yang holistik dengan mengakui signifikansi militerisasi (*militarised formation*) angkatan bersenjata reguler, sejalan dengan reformasi hubungan sipil-militer serta.

Peranan keamanan dan aktor-aktor sektor keamanan dalam reformasi politik dan ekonomi adalah hal yang kompleks dan krusial.<sup>26</sup> Bagi banyak negara berkembang, SSR merupakan sebuah tantangan besar terhadap transisi politik dalam konteks proses demokratisasi. Sungguhpun demikian, SSR harus juga menjadi bagian reformasi militer dari proses demokratisasi (sebuah transisi demokratis dari era rezim otoriter birokratis).<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Ann M. Fitz Gerald (2003). 'Security Sector Reform: Streamlining National Military Force to Respond to the Wider Security Needs.' *Journal of Security Sector Management*. Vol.1.No.1.hal.1-21.

<sup>24</sup> Lihat Hans Born, Philipp Fluri (2003). 'Oversight and Guidance: The Relevance of Democratic Oversight for Security Sector Reform.' Makalah yang disampaikan pada *International Civil Society Forum*, Mongolia, 8-9 September 2003. hal.1-8.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Lihat Timothy Edmunds (2001). *Security Sector Reform: Concepts and Implementation*. Report for Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces. hal. 1-14.

<sup>27</sup> Untuk pembahasan lebih lanjut mengenai permasalahan ini, lihat misalnya David J. Galbreath (2004). 'Democratisation and Inter-State War: Why Reform does not Encourage Conflict.' *Politics*. Vol.24. No.3. hal. 206-214.

Menurut Born dan Fluri, paling tidak ada 3 alasan dilakukannya SSR.<sup>28</sup> *Pertama*, SSR yang efektif dapat menjadi alat untuk menjamin stabilitas domestik dan internasional. Ini terutama karena SSR dapat mencegah konflik kekerasan. Oleh karena itu, SSR dapat mendorong stabilitas yang merupakan kondisi dasar bagi demokratisasi dan pembangunan ekonomi di kebanyakan negara berkembang. *Kedua*, SSR memainkan peranan penting dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif. Dalam banyak kasus di negara berkembang, seperti di Indonesia, investor asing enggan untuk melakukan investasi karena kurangnya jaminan pemerintah mengenai keamanan domestik. *Ketiga*, SSR dapat meningkatkan demokratisasi dengan membentuk sebuah kerangka kerja legal. Peranan ini dimainkan oleh parlemen dalam menjadi "sebuah batu penjuru bagi demokrasi untuk mencegah kekuasaan otoriter". Ini dapat dilihat sebagai usaha untuk mendemokratisasikan keamanan di bawah supremasi sipil.

SSR telah memainkan peranan penting dalam mendemokratisasikan sistem politiknya di negara-negara pasca-otoriter, utamanya untuk: (1) menjamin keberlangsungan *good governance*, (2) meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan, serta (3) pencegahan konflik.<sup>29</sup> Upaya ini ditempuh melalui: (1) pengembangan kapasitas institusi untuk bertanggungjawab terhadap perlindungan masyarakat, (2) pengembangan akuntabilitas kepada individu maupun masyarakat, serta (3) menjadikan lembaga-lembaga tersebut lebih responsif terhadap kebutuhan keamanan masyarakat, sambil (4) menjamin bahwa masyarakat akan menjadi lebih efektif dan efisien dalam menyediakan keamanan. Keberhasilan upaya ini bergantung pada pengembangan keterbukaan politik. Perlu sistem baru dimana informasi tentang aktor, kebijakan, maupun praktek dalam sektor keamanan, lebih mudah diakses oleh publik.

Pengembangan kapasitas kelembagaan ini merupakan bagian penting dari usaha-usaha sistemis untuk mencapai pemerintahan yang demokratis. Professor Robin Luckham dari Sussex University, bahkan menggambarkan SSR sebagai:

---

<sup>28</sup> Lihat Hans Born, Phillipp Fluri (2003). *Ibid.*

<sup>29</sup> Lihat Timothy Edmunds (2001). *ibid.*

...the quintessential governance issue. This is so both in the sense that there is enormous potential for the misallocation of resources and also because security sector out of control can have an enormous impact on governance —indeed, be a source of malgovernance.<sup>30</sup>

Dalam konteks ini, pemerintahan yang demokratis adalah inti dari kegiatan SSR. Namun, mendorong sebuah pemerintahan yang demokratis melalui sektor keamanan adalah sebuah tantangan sosial yang membutuhkan para reformis (militer, parlemen, dan sipil) untuk mempertimbangkan kondisi budaya, politik dan institusional spesifik negara-bangsa tersebut. Dari perspektif pemerintahan, sektor keamanan harus menjadi subjek berbagai prinsip *good governance* seperti *accountability*, transparansi, dan partisipasi demokratis.

Sebuah dokumen yang diterbitkan tahun 2000 oleh UK Department for International Development telah mencoba untuk mendefinisikan beberapa prinsip dasar dalam SSR, yang dapat dirangkum sebagai berikut.<sup>31</sup> Prinsip pertama, para aktor sektor keamanan haruslah *accountable* dan operasi mereka diawasi oleh otoritas sipil terpilih serta berbagai organisasi masyarakat sipil lainnya. Prinsip kedua adalah para aktor sektor keamanan harus beroperasi sejalan dengan hukum domestik dan internasional. Prinsip ketiga, tersedia semua informasi mengenai perencanaan, penganggaran dan operasi para aktor sektor keamanan harus dengan mudah dapat diakses publik secara luas serta pengadopsian sebuah pendekatan yang komprehensif dan disiplin atas semua sumber daya yang ada. Prinsip keempat, badan legislatif (parlemen) dan badan eksekutif otoritas sipil mempunyai kapasitas untuk melaksanakan kontrol politik terhadap berbagai kebijakan, penganggaran dan operasi para aktor sektor keamanan. Sejalan dengan hal ini, masyarakat sipil juga harus mempunyai kapasitas untuk mengawasi, mengatur dan berpartisipasi secara konstruktif dalam berbagai debat politik terkait dengan kebijakan, penganggaran dan operasi tersebut. Prinsip kelima, hubungan sipil-militer harus

<sup>30</sup> Dikutip dari Ann M. Fitz Gerald (2003). 'Security Sector Reform: Streamlining Nasional Military Force to Respond to the Wider Security Needs.' *Journal of Security Sector Management*. Vol.1.No.1. hal. 4.

<sup>31</sup> UK Department for International Development (2000). *Security Sector Reform and the Management of Military Expenditures*. London.

berdasarkan atas sebuah hirarki yang *well-articulated* serta penghormatan hak asasi manusia. Prinsip *keenam*, kesetaraan individu harus dijamin di depan hukum maupun dalam proses hukum berdasar tata cara yang adil dan transparan.

SSR adalah sebuah program pembangunan jangka panjang yang membutuhkan sebuah transformasi dalam berbagai struktur negara, prosedur operasi, ketentuan hukum, dan bahkan tradisi kultural. Ini merupakan bagian terintegrasi dari sistem dan struktur pemerintahan negara secara keseluruhan. SSR tidak dapat diukur dalam waktu singkat, malah ia akan memakan waktu bertahun-tahun. Namun, SSR haruslah dimulai di negara-negara demokratis baru. Bila tidak, negara tidak akan menjadi sumber penyedia keamanan bagi warga dan masyarakatnya, terutama bila menyangkut penanganan ancaman baru terhadap keamanan, melainkan malah dapat menjadi bagian dari masalah keamanan.

### Mencermati SSR di Indonesia: Memetik Pelajaran Penting

Proses Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia pada awalnya bermula dari jatuhnya Soeharto pada Mei 1998. Permasalahan SSR berkembang menjadi issue yang lebih kompleks saat kita mempertimbangkan konteks ekonomi dan politik domestik di Indonesia sejak akhir 1997. Faktor penting juga menuntut untuk dipertimbangkan adalah keadaan lingkungan internasional, di mana dunia dihadapkan pada ancaman serius terorisme pasca 11 September 2001. Jelasnya, kesuksesan SSR tergantung dari kemampuan mempertimbangkan perkembangan konteks keamanan domestik dan internasional yang cepat berubah cepat di negara manapun.

Perang Global melawan Terorisme secara signifikan telah mendorong perdebatan hangat mengenai Reformasi Sektor Keamanan, terutama terkait dengan *civil freedom & liberties* di seluruh dunia. Penekanan yang besar atas operasi militer dalam melawan terorisme menimbulkan banyak kekhawatiran di antara kalangan akademisi Indonesia pro-demokrasi, kalangan aktivis serta LSM bahwa militer akan terus beraksi dengan kekebalan hukum.<sup>32</sup> Kekhawatiran ini timbul dari

---

<sup>32</sup> Riefqi Muna (2004). 'Security Reform.' *Inside Indonesia*, Januari-Maret.

pertanyaan apakah kampanye AS dalam Perang Melawan Terorisme akan menjadi perang melawan demokrasi. Karena, pada kenyataannya publik memandang AS telah menerapkan kebijakan standar ganda dalam permasalahan demokrasi dan hak asasi manusia di berbagai wilayah di seluruh dunia, seperti di Timur Tengah dan Asia Tenggara.<sup>33</sup> Bahkan banyak kaum intelektual Indonesia yang melihat bahwa "sementara beberapa negara tetangganya yang otoriter, seperti Malaysia atau Pakistan, tiba-tiba menjadi kesayangan baru Washington, Indonesia di yatim-piatukan karena ia adalah demokrasi yang berantakan, tapi nyata."<sup>34</sup> Situasi ini lalu menempatkan pemerintah (negara) dalam posisi untuk 'mengakomodasi' keinginan masyarakat luas dalam proses pembuatan kebijakan. Pemerintah menghadapi lebih banyak resiko politik dari oposisi radikal Islam, jika pemerintah bekerja sama terlalu dekat dengan AS dalam permasalahan politik Islam.

Kendati keamanan nasional adalah perhatian publik secara keseluruhan, *policy paper* keamanan nasional sebagaimana terefleksi dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia masih mencerminkan dominasi pandangan dan kepentingan militer dalam permasalahan pertahanan, terutama dalam perang melawan terorisme.<sup>35</sup> Menurut Buku Putih tersebut: "Urgent strategic interests of Indonesia's defence forces covers: fighting and overcoming the internasional terrorist threat at home and abroad by working together with other world forces."<sup>36</sup> Labih jauh lagi, buku tersebut juga mencatat dengan jelas bahwa: "Threats from terrorism need urgent actions and the TNI is directly concerned to have a role and function in fighting terrorism in accordance with the spectrum of threats."<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Lihat Rizal Sukma (2002). 'Indonesia's Islam And September 11: Reactions and Prospect.' Dalam Andrew Tan, Kumar Ramakrishna (eds). *The New Terrorism: Anatomy, Trends, and Counter Strategies*. Singapore: Eastern University Press. hal.178-192.

<sup>34</sup> Dikutip dari Andrew Tan, Kumar Ramakrishna (eds). *The New Terrorism: Anatomy, Trends, and Counter Strategies*. Singapore: Eastern University Press. hal.22.

<sup>35</sup> Nama resmi dari *policy paper* tersebut adalah "Defending the Country Entering the 21<sup>st</sup> Century", diterbitkan oleh Departemen Pertahanan Indonesia (2003).

<sup>36</sup> *Ibid.* hal.40

<sup>37</sup> *Ibid.* hal.51.

Seperti dijelaskan dalam editorial *Jakarta Post*, sikap pemerintah Indonesia sebagaimana terungkap dari buku putih tersebut bukanlah sesuatu yang mengejutkan. Terlebih lagi kalau kita ingat bahwa kendati Departemen Pertahanan mungkin dipimpin oleh seorang sipil, mereka yang benar-benar menjalankan pertunjukannya, termasuk mereka yang merancang Buku Putih Pertahanan tersebut, berasal dari kalangan TNI.<sup>38</sup> Oleh karena itu, nampak bahwa perang melawan terorisme adalah bagian dari tugas utama TNI. Sebagai contoh jelas untuk ini adalah adanya lobi Panglima TNI Jend. Endriartono Sutarto untuk membentuk gugus tugas anti-teror yang beroperasi di bawah supervisi TNI.<sup>39</sup> Untungnya lobi tersebut digagalkan parlemen dengan menekankan bahwa ancaman terorisme haruslah diletakkan di bawah tugas polisi nasional.

Banyak kalangan sipil yang berargumen bahwa dominasi militer adalah bagian dari kelemahan struktural di Indonesia, terutama kurangnya pengetahuan kalangan sipil akan strategi militer dan pengelolaan pertahanan yang terkait dengan permasalahan keamanan nasional dan proses pembuatan kebijakannya. Kelemahan sipil lainnya adalah berbagai hambatan kebijakan dan strategis<sup>40</sup> yang telah membatasi peranan substansial masyarakat sipil dalam pembuatan dan pengendalian kebijakan keamanan nasional. Kendatipun terdapat berbagai hambatan tersebut di atas, hal pertama yang harus dimiliki oleh kalangan sipil di Indonesia adalah kewaspadaan dan pengetahuan tentang pertahanan dan keamanan. Dengan demikian, mereka dapat lebih terlibat dalam perdebatan mengenai berbagai permasalahan keamanan. Seperti telah dijelaskan Timothy Edmunds bahwa keterlibatan masyarakat sipil secara luas dan efektif dalam permasalahan sektor keamanan adalah hal yang penting karena terkait

---

<sup>38</sup> Lihat *Jakarta Post*, 15 April 2003.

<sup>39</sup> Lihat Leonard Sebastian (2003). "The Indonesian Dilemma: How to participate in the War On Terror Without Becoming a National Security State." Dalam Kumar Ramakrishna, See Sang Tan (eds). *After Bali: The Threat of Terrorism in Southeast Asia*. Singapore: World Scientific. hal.357-382.

<sup>40</sup> Untuk diskusi lebih lanjut mengenai berbagai permasalahan ini lihat Sukma, Rizal, Prasetyono, Edi (2003). *Security Sector Reform in Indonesia: The Military and Police. Working Paper no. 9*. Netherlands Institute of International Relations "Clingendael".

dengan legitimasi sosial sektor keamanan dalam konteks demokratis.<sup>41</sup> Masyarakat sipil memainkan peranan penting dalam proses Reformasi Sektor Keamanan, terutama dalam pengembangan kekuatan keamanan yang lebih demokratis.

Jelas, SSR tidaklah mudah untuk dijalankan. Laurie Nathan memetakan beragam hambatan terhadap SSR di negara-negara demokrasi yang baru muncul.<sup>42</sup> Setidaknya ada lima hambatan besar dalam implementasi SSR. *Pertama*, permasalahan kompleksitas yang terkait dengan sejumlah besar agenda dan kebijakan yang mungkin harus ditransformasi dengan serempak. Usaha untuk melawan terorisme adalah contoh jelas bahwa sifat dan cakupan terorisme sangat multi-dimensional dan harus ditangani dengan koordinasi kebijakan politik, ekonomi, dan sosial yang terpadu. *Kedua*, permasalahan keahlian. SSR harus ditempuh dalam kondisi kurangnya keahlian para pembuat keputusan politis dan anggota masyarakat sipil, seperti anggota parlemen dalam permasalahan yang terkait dengan pertahanan dan keamanan. *Ketiga*, permasalahan kapasitas. Proses reformasi berhadapan dengan terbatasnya kapasitas lembaga yudikatif. Mereka tidak hanya memiliki kompetensi yang terbatas, dan namun juga dianggap tidak adil baik dalam pelayanan kepolisian maupun sistem pengadilan kriminal. *Keempat*, permasalahan perlawanan terhadap perubahan. Ada keengganan politik kalangan militer dan pembuat keputusan politik untuk melakukan transformasi politik karena alasan politis dan ideologis. *Kelima*, permasalahan ketidakamanan. Reformasi sektor keamanan berhadapan dengan persoalan keamanan dalam berbagai bentuknya, seperti pengucilan kaum minoritas dari pemerintahan, kemiskinan sosio-ekonomis bersama dengan ketidakmerataan kesejahteraan dan kekuasaan, serta negara lemah yang tidak mampu menangani konflik sosial. Kesulitan untuk keluar dari persoalan tersebut dialami banyak negara, dan mereka pada akhirnya kembali pada otoritarianisme dan militerisasi. Berbagai kondisi di atas dapat menimbulkan vakum keamanan di mana negara, kelompok

---

<sup>41</sup> Timothy Edmunds (2001). hal.8.

<sup>42</sup> Lihat Laurie Nathan (2004). 'Obstacles to Security Sector Reform in New Democracies.' *Journal of Security Sector Management*. Vol.2 No.3.hal 1-7.



masyarakat sipil dan individu lalu mencoba untuk mengisinya melalui penggunaan kekerasan.

Lebih jauh lagi, Buku Putih tersebut juga mengandung beberapa permasalahan yang kontroversial.<sup>43</sup> Permasalahan kontroversial pertama adalah perlunya TNI untuk memainkan peranan penting dalam menjaga keamanan domestik bersama dengan polisi nasional (POLRI). Hal ini mencerminkan usaha pemerintah untuk mengaburkan perbedaan yang jelas antara pertahanan dan keamanan. Sementara, kita harus memperhatikan bahwa terorisme tidak dapat dilawan hanya dengan kekuatan militer.

Buku tersebut misalnya juga menyatakan, bahwa kendati Indonesia tidak memiliki ancaman militer eksternal dalam waktu dekat, ia mempunyai ancaman non-konvensional mulai dari terorisme, peredaran narkoba, gerakan separatis, penangkapan ikan ilegal, *illicit human trafficking* dan seterusnya yang pada akhirnya dapat membahayakan keamanan nasional. Pemerintah akan menggunakan segala cara dan kebijakan yang diperlukan untuk mengurangi ancaman potensial apapun terhadap Indonesia. Namun, tindakan yang diambil tersebut tidak seharusnya melanggar hak asasi manusia yang mendasar atau nilai-nilai demokratis.

Poin kontroversial lainnya adalah kebutuhan TNI untuk mempertahankan kehadirannya di masyarakat melalui jaringan Komando Teritorialnya yang luas. Padahal, sebagaimana kita ketahui dari pengalaman terutama pada rezim Orde Baru, kehadiran struktur teritorial hingga tingkat pedesaan telah menimbulkan kesan bahwa kita adalah sebuah bangsa yang sangat termiliterisasi. Pengalaman lainnya yang tidak kalah penting adalah melalui sistem teritorial ini, TNI terus melaksanakan pengaruh politiknya, padahal konsep Dwifungsi<sup>44</sup> secara legal sudah dilarang dalam politik. Kendati dwifungsi tersebut telah digantikan oleh paradigma baru yang menghapus peran langsung TNI

---

<sup>43</sup> Anak Agung Banyu Perwita (2004). 'Security Sector Reform: The Case of Indonesia.' *Journal of Security Sector Management*. Vol.2. No.4. hal.1-9.

<sup>44</sup> Dengan konsep ini, pihak militer (TNI) dimungkinkan untuk menjalankan fungsi sosial-politiknya dan mempunyai peranan yang terinstitusionalisasi dalam pemerintahan.

dalam permasalahan politik – dengan menyerahkan kursi politis di parlemen- dan menggeser fokus TNI pada pertahanan eksternal serta menjaga kesatuan nasional pada tahun 1998, Reformasi internal mereka tidak menghilangkan secara signifikan pengaruh politik rantai-rantai teritorial tersebut atau menghapus keterlibatan TNI dalam permasalahan dalam dan luar negeri.

Ironisnya, Buku Putih tersebut juga berusaha untuk mengakhiri perdebatan mengenai sistem teritorial TNI dengan menyatakan bahwa mereka yang menyuarakan untuk menghapus sistem ini hanya menyangkal fakta bahwa TNI dan rakyat adalah satu dan tidak dapat dipisahkan.<sup>45</sup> Dengan kata lain, TNI masih memandang dirinya sebagai penjaga persatuan, kesatuan dan pembangunan nasional. Dengan meminjam kata-kata Takashi Shiraishi, hal ini mencerminkan "Citra diri TNI sebagai tulang punggung bangsa yang tidak tergantikan".<sup>46</sup>

Berbagai poin di atas, seperti dinyatakan beberapa pakar militer Indonesia, adalah sesuatu yang *counter-productive* atas salah satu tujuan Reformasi, yakni untuk melakukan demiliterisasi bangsa sementara Indonesia menuju masyarakat sipil yang kuat, terutama di tingkat propinsi. Menurut Kusnanto Anggoro, di tingkat nasional, TNI telah secara signifikan melakukan demiliterisasi beberapa fungsinya, namun pada tingkat propinsi dan daerah lainnya, posisi dan fungsi TNI malah menjadi lebih kuat dari periode sebelumnya sebagai akibat dari kurangnya kapasitas kalangan pemimpin sipil, terutama dalam permasalahan yang terkait dengan keamanan.<sup>47</sup> Lebih jauh lagi, poin ini juga mengganggu hubungan sipil-militer yang sehat yang berlandaskan pada kepatuhan militer kepada kontrol sipil.<sup>48</sup> Banyak

---

<sup>45</sup> Anak Agung Banyu Perwita (2003). 'Memahami Buku Putih Pertahanan RI 2003,' KOMPAS, 26 Mei.

<sup>46</sup> Sebagaimana dikutip dari John Bradford (2005). *The Indonesian Military As A professional Organization: Criteria and Ramifications for Reform. Working Papers* no.73. Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies. hal. 9.

<sup>47</sup> Diskusi dengan Kusnanto Anggoro, 13 April 2005 di Hyatt Regency Hotel, Bandung.

<sup>48</sup> Argumen ini adalah hasil dari berbagai diskusi mengenai Reformasi TNI dalam serangkaian lokakarya di Jakarta yang diselenggarakan oleh Kelompok Kerja Reformasi Sektor Keamanan Indonesia – ProPatria di mana penulis juga merupakan anggota dalam kelompok kerja ini.

komentator militer Indonesia seringkali menekankan bahwa jika memang demokrasi sejati diharapkan untuk berhasil di Indonesia, profesionalisasi TNI saja tidak cukup, TNI juga harus menerima posisi untuk tunduk sepenuhnya kepada negara.

Namun lingkungan/masyarakat internasional juga dapat turut memainkan peran penting dalam proses SSR di Indonesia. Seperti yang dibahas di atas, proses SSR harus turut mempertimbangkan peranan penting dimensi keamanan internasional. Menurut Rizal Sukma dan Edy Prasetyono, paling tidak ada dua peran yang dapat dimainkan oleh masyarakat internasional dalam membantu proses SSR di Indonesia.<sup>49</sup> *Pertama*, masyarakat internasional dapat membantu meningkatkan kewaspadaan publik domestik akan pentingnya SSR dan perlunya sebuah kontrol sipil yang objektif atas militer. *Kedua*, masyarakat internasional dapat juga membantu menyediakan berbagai program bantuan luar negeri seperti bantuan keuangan dan teknis terhadap institusi-institusi sektor keamanan, seperti misalnya program pelatihan dan pendidikan militer dan kerjasama dalam berbagai bidang di mana kita mempunyai kepentingan yang sama dalam memberantas terorisme. Masyarakat internasional juga dapat memainkan peran yang sama dengan masyarakat sipil, terutama anggota parlemen dan LSM lokal. Bantuan donor asing juga dapat difokuskan pada peningkatan pembangunan/ pengembangan institusi dan partisipasi.

Diteruskannya kembali program *International Military Education and Training* (IMET) oleh AS, seperti dinyatakan oleh Condoleezza Rice, Menteri Luar Negeri AS, adalah contoh jelas akan peranan aktor internasional dalam membantu proses SSR di Indonesia. Keputusan AS untuk meneruskan kembali pendidikan dan pelatihan militer bagi TNI ini juga merupakan indikator jelas bahwa AS butuh memperluas kerjasama militer dengan Indonesia untuk memerangi terorisme internasional.<sup>51</sup> Pemerintahan George W. Bush telah berulang kali

---

<sup>49</sup> Lihat John Bradford (2005). hal.23.

<sup>50</sup> Rizal Sukma, Edy Prasetyono (2003). *Security Sector Reform in Indonesia' The Military and the Police. Working paper no.9.* Den Haag: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. hal.33-34 .

<sup>51</sup> Lihat 'US plans to resume military training.' *The Jakarta Post*, 28 Februari 2005.

menekankan pentingnya perluasan kerjasama *counter-terrorism* pasca 11 September dengan Indonesia, negara berpenduduk Muslim terbesar di dunia, dalam menangani terorisme.<sup>52</sup>

Pemerintah tentu menyambut hangat pergeseran kebijakan AS ini untuk membangun kerjasama yang lebih kuat dalam perang global melawan terorisme dengan mengatakan bahwa Indonesia dapat melaksanakan reformasi (militer) dalam kerangka demokrasi. TNI juga melihatnya sebagai gerakan positif dari kebijakan pertahanan dan luar negeri AS terhadap Indonesia. Sementara Juru Bicara Departemen Luar Negeri Indonesia, Marty Natalegawa menyatakan bahwa “..diteruskannya kembali program tersebut mewakili pengakuan akan berbagai perubahan demokratis ekstensif yang terjadi Indonesia dalam beberapa tahun belakangan.”<sup>53</sup> Banyak analis melihat bahwa keputusan AS untuk meneruskan bantuan militernya ke Indonesia untuk melatih perwira TNI setelah 14 tahun masa suspensi sebagai pengakuan AS atas usaha pemerintah Indonesia dalam mereformasi sektor keamanan, terutama TNI.<sup>54</sup>

Di sisi lain, kalangan aktivis hak asasi manusia melihatnya sebagai kemunduran atas keadilan, hak asasi manusia dan reformasi demokratis. John Miller, juru bicara *East Timor Action Network* yang berbasis di New York menjelaskan bahwa pergeseran kebijakan AS terhadap Indonesia adalah sebuah pengkhianatan kepada misi mereka untuk mencari keadilan dan pertanggungjawaban.<sup>55</sup> Reaksi ini sebenarnya tidak terlalu mengejutkan terutama karena proses SSR di Indonesia tidak berjalan terlalu lancar karena berbagai benturan kepentingan berbagai institusi sektor keamanan di Indonesia. Bahkan seperti ditunjukkan Rizal Sukma dan Edy Prasetyono, keberhasilan SSR di Indonesia akan berdasar pada inisiatif dan hubungan segitiga yang kuat antara masyarakat sipil, masyarakat internasional serta militer dan polisi sendiri.

---

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Lihat ‘IMET resumption seen as recognition of TNI reform.’ *The Jakarta Post*, 1 Maret 2005.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Ibid.

## Kesimpulan

Seerti yang telah dibahas di atas, respons negara/pemerintah terhadap terorisme dapat terletak antara kekalahan atau koersi hingga kepada akomodasi, yang diarahkan kepada individual atau sekelompok (militan) masyarakat. Kendati kini Indonesia tengah mengalami reformasi internal, pembahasan di atas menunjukkan bahwa perang melawan terorisme sebagaimana dinyatakan dalam Buku Putih Pertahanan RI masih merupakan produk sebuah sistem politik di mana negara (militer) lebih kuat dari masyarakat. Pada masa Orde Baru, permasalahan kebijakan keamanan nasional digunakan sebagai instrumen yang kuat di mana negara dapat mengikis peranan masyarakat sipil. Lebih penting lagi, pembuatan dan pelaksanaan kebijakan keamanan nasional mencerminkan nilai-nilai dasar negara, ketertiban internal dan stabilitas politik. Penggunaan kekerasan tanpa pandang bulu misalnya, bukan saja akan menjadi *counter-productive* dalam perang melawan terorisme, namun juga akan membahayakan proses demokratisasi. Dengan meminjam kata-kata Rizal Sukma, sebuah strategi dan kebijakan keamanan nasional yang komprehensif harus berdasar atas empat pilar (4D): *diplomacy, democracy, development, dan defence*.<sup>56</sup> Oleh karena itu, keempat pilar ini haruslah dirancang sebagai kerangka terintegrasi dalam mencapai kepentingan keamanan nasional kita.

Peranan terbatas dan kapasitas rendah masyarakat (sipil) secara luas juga nampak terlihat dalam dalam proses pembuatan kebijakan keamanan nasional, terutama dalam Buku Putih Pertahanan. Sebagaimana dibahas di atas, hal ini bukan sesuatu yang mengejutkan bila mengingat kurangnya kemauan politik kalangan militer, kurangnya pengetahuan kalangan sipil akan permasalahan keamanan serta yang lebih penting, dominasi pandangan dan kepentingan militer dalam berbagai persoalan yang terkait dengan keamanan seperti perang melawan terorisme. Terlebih penting lagi, TNI haruslah memiliki kemauan politik yang lebih kuat dalam melibatkan masyarakat luas dalam proses pembentukan berbagai kebijakan keamanan, terutama

---

<sup>56</sup> Lihat Rizal Sukma (2005). 'War Will Never Solve Our Problems.' *Jakarta Post*, 21 Maret 2005.

dalam perang melawan terorisme. Reformasi Sektor Keamanan dengan melibatkan masyarakat sipil memfokuskan kepada permasalahan *accountability*, inklusifitas pembuatan dan implementasi kebijakan, tanggapan pemerintah akan kebutuhan warganya dan lebih penting lagi, legitimasi pemerintahan.

Namun, Buku Putih tersebut memberikan sekilas pandangan yang langka mengenai pemikiran para anggota masyarakat yang bertanggungjawab dalam masalah keamanan nasional. Globalisasi berbagai institusi demokratis telah memaksa banyak negara berkembang, termasuk Indonesia untuk memulai implementasi SSR. Tentu saja SSR bukanlah akhir dari demokratisasi namun lebih merupakan sebuah proses yang butuh untuk dikontrol tidak hanya oleh negara tapi juga oleh semua elemen masyarakat dalam rangka menuju masyarakat yang lebih demokratis.

Dalam konteks ini, demokrasi lebih dari sekedar keprihatinan normatif, demokrasi telah menjadi sebuah kewajiban dalam perubahan lingkungan keamanan dewasa ini. Pelajaran penting yang dapat kita petik dari selayang pandang ini sebenarnya cukup mengganggu laju reformasi internal serta langkah kita untuk menuju demokrasi dan masyarakat sipil yang lebih kuat. Sebagai akibatnya, jalan Indonesia masih panjang dalam melaksanakan SSR yang efektif dan menjadi sebuah negara yang lebih demokratis.\*\*\*\*\*

### Daftar Pustaka

- Anak Agung Banyu Perwita (2004). 'Security Sector Reform: The Case of Indonesia.' *Journal of Security Sector Management*. Vol.2. No.4.
- Anak Agung Banyu Perwita (2003). 'Memahami Buku Putih Pertahanan RI 2003.' *KOMPAS*, 26 Mei.
- Barkawi, Tarak, Laffey, Mark (1999). 'The Imperial Peace: Democracy, Force and Globalization.' *European Journal of International Relations*. Vol.5. No.4.

- Born, Hans, Fluri, Philipp (2003). *Oversight and Guidance: The Relevance of Democratic Oversight for Security Sector Reform*. Makalah yang disampaikan pada *International Civil Society Forum*, Mongolia, 8-9 September 2003.
- Bradford, John (2005). 'The Indonesian Military As A Professional Organization: Criteria and Ramifications for Reform.' *Working Papers no.73*. Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies.
- Departemen Pertahanan (2003). *Defending the Country Entering the 21<sup>st</sup> Century*, Jakarta.
- Edmunds, Timothy (2001). *Security Sector Reform: Concepts and Implementation*. Report for Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces.
- Fitz-Gerald, Ann (2003). 'Security Sector Reform-Streamlining National Military Forces to Respond to the Wider Security Needs.' *Journal of Security Sector Management*. Vo.1.No.1 (March).
- Galbreath, David J. (2004). 'Democratisation and Inter-State War: Why Reform does not Encourage Conflict.' *Politics*. Vol.24. No.3.
- Hendrickson, Dylan (1999). *A Review of Security Sector Reform*. *Working Papers*. London: Centre for Defence Studies, University of London.
- Jebb, Cindy R. (2004). *Liberal Democracy versus Terrorism: The Fight for Legitimacy*. Dalam <http://www.isanet.org/archive/jebb/html>.
- Karil Von Hippel (2003). *The Roots of Religious Extremist Terrorism*. Dalam <http://www.kcl.ac.uk/depsta/wsg/sept11/papers/root5.html>.
- Kay, Sean (2004). 'Globalization, Power and Security.' *Security Dialogue*. Vol.35. No.1.
- Muna, Riefqi (2004). 'Security Reform.' *Inside Indonesia*, Januari-Maret.

- Nathan, Laurie (2004). 'Obstacles to Security Sector Reform in New Democracies.' *Journal of Security Sector Management*. Vol.2 No.3.
- National Intelligence Council (2005). *Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence's Council 2020 Project*. Washington.
- Oudraat, Chantal de Jonge (2003). 'Combating Terrorism.' *The Washington Quarterly*. Vol.26. No.4.
- Powell, Colin (2002). Pidato pada Heritage Foundation, Washington DC, 12 Desember 2002.
- Przewoski, Adam, Alvarez, Michael, Cheibub, Jose Antonio, Limongi, Fernando (1996). 'What Makes Democracies Endures.' *Journal of Democracy*, Vol.7.No.1.
- Ramakrishna, Kumar dan Tan, See Sang, eds (2003). *After Bali: The Threat of Terrorism in Southeast Asia*. Singapore: World Scientific.
- Sukma, Rizal, Prasetyono, Edi (2003). 'Security Sector Refom in Indonesia:The Military and Police.' *Working Paper* no. 9. Netherlands Institute of International Relations "Clingendael".
- Tan, Andrew, Ramakrishna, Kumar eds.(2002) *The New Terrorism: Anatomy, Trends, and Counter Strategies*. Singapore: Eastern University Press.
- UN (2004). *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary's-General High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. New York.
- Takesh, Ray, Gvosdev, Nicholas (2002). 'Do Terrorist Networks Need a Home?' *The Washington Quarterly*. Vol.25. No.3.
- The White House (1999), *A National Security Strategy for A New Century*, Washington: Desember.
- UK Department for International Development (2000). *Security Sector Reform and the Management of Military Expenditures*, London.



Whittaker, David J (2001). *The Terrorism Reader*. London:Routledge.

Wijk, Rob de (2001). 'The Limits of Military Power.' *The Washington Quarterly*. Vol.25. No.1.

Windsor, Jennifer (2003). 'Promoting Democratization Can Combat Terrorism.' *The Washington Quarterly*. Vol.26. No.3.

[Http://www.un.org/apps/news/infocusRel1.asp?infocusID=8  
&Body=terror&Body1](http://www.un.org/apps/news/infocusRel1.asp?infocusID=8&Body=terror&Body1).

[Http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/human\\_rights.html](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/human_rights.html).

*The Jakarta Post*, 28 Februari 2005..

*The Jakarta Post*, 1 Maret 2005.

*The Jakarta Post*, 21 Maret 2005.

*The Jakarta Post*, 15April 2003.