

Kegagalan Pendekatan *Hybrid Peace* dalam Misi Reformasi Sektor Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa di Timor Leste Tahun 1999-2006

Sugito¹

¹Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Corresponding e-mail : sugito@umy.ac.id

Abstrak



Pergeseran pendekatan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam melakukan reformasi sektor keamanan dari *state centre* menjadi *hybrid peace* telah menarik perhatian para penstudi keamanan. Pergeseran ini mengindikasikan adanya pengakuan akan pentingnya aktor masyarakat lokal dalam menyukseskan PBB dalam membangun institusi keamanan yang efektif. Namun demikian, terjadi gap antara teori dengan praktek di dalam kasus reformasi sektor keamanan di Timor Leste sejak 1999-2006. PBB ternyata mengalami kegagalan dalam membangun institusi keamanan yang efektif di Timor Leste. Institusi militer (F-FDTL) dan kepolisian (PNTL) yang dibentuk oleh PBB justru menjadi sumber ketidakamanan negara pada tahun 2006-2008. Berdasarkan pada pendekatan *hybrid peace* dan metode kualitatif dengan menggunakan data primer hasil wawancara maupun data-data dari dokumen resmi PBB serta pustaka lainnya, ditemukan bahwa sebenarnya PBB gagal melibatkan para pemilik lokal (*local ownership*) dalam mendukung misi mereka. Kegagalan ini disebabkan oleh bentuk organisasi UNTAET yang elitis, minimnya pengetahuan staff akan budaya dan politik masyarakat Timor Leste, serta rendahnya kualitas pendidikan para pemilik lokal yaitu personel keamanan negara Timor Leste.

Kata kunci

Reformasi sektor keamanan, *hybrid peace*, pemilik lokal (*local ownership*), Timor Leste, Perserikatan Bangsa-Bangsa

Pendahuluan

Terbentuknya negara Timor Leste tidak terlepas dari bantuan PBB. Pertama kali PBB terlibat pada tahun 1999 dalam operasi persiapan referendum yang menjadi mekanisme damai dalam menentukan nasib Timor Timur untuk menjadi negara merdeka. Selepas referendum, misi berlanjut dengan upaya pemulihan keamanan yang dijalankan dalam misi gabungan internasional INTERFET. Misi secara komprehensif dalam bingkai *state building* untuk menyiapkan negara Timor Leste yang mandiri berlanjut dalam operasi UNTAET hingga misi terakhir UNMIT tahun 2012.

Misi PBB ke Timor Leste dapat kita kategorikan dalam upaya *peace keeping* dan *state building*. *Peace keeping* berujuan untuk mengakhiri kekerasan dan menangani dampak-dampak buruk dari kekerasan. Untuk itulah, misi PBB selalu menyertakan polisi dan militer untuk menjalankan peran keamanan. Sedangkan misi *state building* PBB ditujukan untuk membangun institusi negara Timor Leste yang baru saja dibentuk. Untuk menjalankan fungsi sementara negara yang belum terbentuk itulah, maka PBB mendirikan pemerintahan sementara berupa UNTAET.

Misi *peace keeping* UNTAET nampak berhasil untuk meredakan kerusuhan tahun 1999. Keberhasilan lainnya adalah pada aspek bantuan kemanusiaan terutama pada masa-masa pasca konflik tahun 1999. UNTAET berhasil bertindak sebagai koordinator untuk memulangkan lebih dari 168.000 orang pengungsi, mendistribusikan 35.000 metrik ton suplai makanan, membuka kembali hampir 750 Sekolah Dasar di 13 distrik, membuka lebih dari 50 fasilitas layanan kesehatan dan 52 mobil klinik di seluruh wilayah Timor Timur, dan mendistribusikan lebih dari 16.000 peralatan pengungsian (UNTAET, 2000).

Misi *state building* UNTAET terlihat begitu berat. UNTAET harus dapat menyelesaikan beberapa permasalahan yang menyangkut isu keamanan, humanitarian, administrasi sipil, demokratisasi, dan restrukturisasi ekonomi (Dobbins et al., 2002). Isu keamanan meliputi milisi-milisi yang terorganisasi dan didukung Indonesia, kelompok sayap militer Falintil yang dapat melakukan perlawanan terhadap milisi pro Jakarta sehingga dapat menimbulkan spiral kekerasan, dan membentuk institusi polisi dan peradilan. Kekerasan yang terjadi di Timor Timur juga telah mengakibatkan permasalahan humanitarian berupa pengungsi, sanitasi, dan kesehatan. Akibat dari kekerasan pada bulan September itu pula, kantor-kantor pelayanan sipil lumpuh karena gedung yang rusak dan perginya 8000 pegawai negeri sipil ke Indonesia. Permasalahan demokrasi juga muncul akibat dari belum berpengalamannya rakyat Timor Timur dalam berdemokrasi akibat dari penjajahan yang panjang. Sementara itu tantangan ekonomi bersumber dari rusaknya 70% infrastruktur, angka GDP yang turun 30 % pada tahun 1999, inflasi, dan rusaknya sistem fiskal dan finansial pemerintah.

UNTAET telah mempersiapkan negara Timor Leste selama kurang lebih 2 tahun misinya. UNTAET telah menghasilkan berbagai institusi pemerintahan, peradilan, memfasilitasi berdirinya Partai Politik, pembentukan institusi kepolisian, institusi tentara, dan institusi-institusi lainnya. Tidak hanya itu, berbagai produk peraturan dan perundang-undangan juga banyak dihasilkan dalam rangka menjamin pelaksanaan pemerintahan yang efektif. Misi penting *state building* UNTAET di Timor Leste salah satunya adalah melakukan reformasi sektor keamanan (*Security Sector Reform/SSR*). SSR diyakini menjadi langkah penting dalam *state building* untuk dapat menjadi pondasi bagi perdamaian yang langgeng (Schroeder & Chappuis, 2014). SSR ini bertujuan untuk memperkuat struktur dan institusi keamanan negara agar dapat menjamin keamanan negara dan masyarakat.

Upaya SSR dimulai oleh INTERFET yang kemudian diambil alih oleh UNTAET pada tahun 2000 dengan membangun institusi kepolisian (PNTL) dan berlanjut dengan angkatan bersenjata nasional (F-FDTL). Pembangunan PNTL dilanjutkan oleh UNOTIL pada tahun 2006 dengan lebih memperhatikan pada peningkatan kapasitas profesionalisme polisi. Selain itu, UNOTIL juga lebih serius untuk membangun sinergi antara PNTL dengan institusi pemerintahan lainnya dalam mendukung penegakan hukum dan tata pemerintahan (Amstrong, Chura-Beaver, dan Kfir, 2012).

Institusi keamanan militer juga tidak lepas dari misi SSR PBB. PBB dengan bantuan Angkatan Bersenjata Australia, Selandia Baru, dan Portugal berhasil membentuk tentara nasional (F-FDTL) pada tahun 2000 dengan jumlah 1500 tentara reguler dan 1500 pasukan cadangan (Amstrong, Chura-Beaver, dan Kfir, 2012). Angkatan bersenjata ini terdiri atas eks gerilyawan FALINTIL yang merupakan sayap militer FRETELIN.

Keberhasilan UNTAET dalam membentuk pemerintahan, parlemen, kepolisian, tentara, dan sistem peradilan di Timor Leste ternyata tidak serta merta memandirikan negara baru ini dan membuat kondisi keamanan yang baik. Permasalahan-permasalahan mendasar bagi masyarakat Timor Leste masih belum terselesaikan. Pada sektor ekonomi, Timor Timur masih menjadi negara paling miskin di dunia dengan GDP sebesar 250 dollar AS per kepala pada tahun 2001 yang berarti turun dari 350 dollar AS pada tahun 1999. Kebanyakan pelayanan jasa dan infrastruktur masih diperbaiki dan hanya 3 rumah sakit yang ada dan 300 sekolah yang layak pakai dari 820 bangunan (Gaglioti and Head, 2006). Perkiraan pengangguran berkisar antara 70 sampai dengan 80 persen. Dengan batas garis kemiskinan resmi ditetapkan senilai US\$0.50 sen per hari, suatu penelitian PBB tahun 2001 menemukan bahwa 60 persen dari masyarakat di perdalaman hidup dalam kemiskinan (Ward dan Symonds, 2006). Keadaan Timor Timur akan semakin makin parah, mengingat dua persen pertumbuhan ekonomi tidak bergeser dari minus dua persen dalam dua tahun terakhir (2003/2004). Bahkan, tahun 2005 diperkirakan masih minus satu persen. Sementara jumlah pertumbuhan penduduk Timtim sejak tahun 2001 sangat pesat, 17,5 persen. Artinya, dalam tahun ini saja bertambah 15.000 tenaga kerja baru. Padahal, angka pengangguran sudah mencapai 70-80 persen dari total angkatan kerja (Tobing, 2007).

Kondisi ekonomi yang buruk berakibat pada kesengsaraan yang dihadapi oleh sebagian besar masyarakat. Kesengsaraan itu memicu berbagai demonstrasi anti-pemerintahan. Pada tanggal 28 Nopember 2002, selagi pejabat pemerintah melaksanakan acara peringatan perayaan percobaan pertama deklarasi kemerdekaan Timor Timur ditahun 1975, sekitar 3000 orang berkumpul untuk menentang Alkatiri dan kebijaksanaan pemerintahannya. Pada acara resminya, Gusmao merasa perlu mengaku pada massa bahwa “kita lebih tergantung dari sebelumnya, untuk hidup dari kekuatan dan kemampuan orang-orang lain (Ward dan Symonds, 2006).

Protes anti pemerintahan memuncak pada saat Falintil Day (20 Agustus 2002) dan Hari Kemerdekaan (28 November 2002) dengan aksi massa yang besar dan lama. Sejak bulan Mei hingga Desember 2002, Polisi seringkali bentrok dengan kelompok-kelompok veteran Fretilin, dan juga dengan FDTL. Akibatnya, tidak sedikit korban tewas, beberapa luka, dan juga beberapa tertangkap. Peristiwa tersebut memperlihatkan kelemahan polisi dan ketidakmampuan UNTAET (Rees, 2006).

Pada bulan Desember 2002, setidaknya dua orang terbunuh dan lebih dari 20 terluka dalam bentrokan dengan polisi dan tentara selama dua hari demonstrasi dan penjarahan oleh pelajar dan pemuda pengangguran di Ibukota Timor Timur, Dili. Keadaan tetap mencekam setelah pemerintah menetapkan jam malam dan memanggil pasukan PBB untuk membantu polisi mengamankan gedung-gedung vital dan melakukan patroli jalan-jalan kota itu. Demonstrasi oleh 500 pelajar dan unsur masyarakat lainnya meledak setelah polisi memasuki sebuah sekolah menengah umum untuk menangkap seorang pelajar yang dituduh terlibat dalam kekerasan gang (Rees, 2006).

Oleh pemerintah, CDP-RDTL (Komite Pertahanan Sipil—Republik Demokrasi Timor Timur) dituduh berada di balik kerusuhan di bulan Desember 2002 tersebut. Organisasi ini, yang menentang kehadiran PBB dan menyerukan kemerdekaan menyeluruh untuk Timor Timur, telah mengorganisir beberapa demonstrasi anti-pemerintah. Para pemuda sangat marah karena kecilnya kesempatan pendidikan dan mendapatkan pekerjaan. Sementara para penduduk asli hanya berpenghasilan rata-rata US\$ 6 per minggu, sebaliknya pasukan PBB dan pejabatnya dibayar tunjangan hidup sebesar 100 dollar AS per hari. Kesenjangan inilah yang memicu kemarahan para pemuda.

Kehidupan politik Timor Timur juga tidak berada kondisi yang baik. Hasil Pemilu 2001, ternyata menyisakan beberapa ketidaksenangan partai-partai yang kalah dan tidak mendapatkan bagian kekuasaan yang sebagaimana besar didominasi oleh orang-orang Fretilin. Meskipun Sergio De Mello (UNTAET) dengan Xanana Gusmao meminta agar semua partai politik untuk menandatangani National Unity Pact, untuk menekan perbedaan politik, tetap saja terjadi persaingan antara berbagai kelompok yang di dalam Constituent Assembly (Majelis Perwakilan Rakyat), seperti yang dilakukan oleh presiden the Social Democratic Party (PSD), Mario Carrascalao yang mengancam memboikot Majelis karena didominasi oleh Fretilin. Dominasi tersebut nampak pada blok koalisi Fretilin, the Timorese Social Democratic Association (ASDT), dan Christian Democratic Party (PDC), di mana ketiganya melakukan sharing kekuasaan Majelis. Presiden Fretilin, Francisco Guterres, dipilih sebagai Ketua Majelis, dengan wakilnya dari presiden ASDT, Francisco Xavier do Amaral, dan sekretaris jenderal PDC, Arlindo Marcal. Secara de-facto, koalisi tersebut adalah suatu cara untuk mengamankan proses penyusunan konstitusi yang mensyaratkan dua pertiga mayoritas anggota Majelis (Gaglioti, 2006).

Perseteruan di tingkat Majelis berlanjut di kehidupan masyarakat. Resistencia Nacional Estudantil de Timor Timur (RENETIL), sebagai kelompok pergerakan Mahasiswa

yang berafiliasi dengan *Democratic Party* (PD), mengeluarkan pernyataan “*A popular challenge to UNTAET’s achievements*” yang meminta De Mello keluar dari Timor Timur karena UNTAET dianggap gagal melakukan pelayanan social bagi seluruh rakyat Timor Timur. Rencana hengkangnya PBB dari Timor Leste pada tahun 2006 tidak serta merta membuat kondisi keamanan Timor Leste membaik. Justru di tahun 2006 terjadi kembali konflik komunal yang sangat hebat. Pada tahun tersebut terjadi krisis politik dan militer yang cukup dalam. Sekelompok tentara menuliskan petisi kepada Presiden untuk melakukan investigasi terhadap kebijakan diskriminasi yang menghalangi orang-orang dari wilayah Timor Timur Leste menjadi anggota F-FDTL.

Konflik yang berkepanjangan pada tahun 2006 telah mengalami eskalasi hingga tahun 2008. Tercatat 38 orang melakukan bunuh diri termasuk didalamnya penembakan 8 orang PNTL yang tidak bersenjata oleh tantara F-FDTL dan juga perusakan infrastuktur. Kekerasan meluas hingga menyebabkan 150.000 ribu orang terusir dari tempat tinggalnya dan harus hidup di pengungsian hingga dua tahunan. Kerusakan semakin meluas dengan melibatkan perkelahian antarpemuda dari kelompok Loro Sae dan Lor Monu terus terjadi. Kedua kelompok pemuda didukung sejumlah masyarakat terus mengobarkan kerusakan melalui berbagai aksi brutal yang sulit dikendalikan aparat keamanan sehingga menyebabkan Bandara Comoro, di Dili ditutup sementara. Kerusakan tersebut berujung pada tuntutan untuk pengunduran diri Mari Alkatiri dari jabatan Perdana Menteri dan digantikan oleh Ramos Horta.

Pada tanggal 8 Februari 2008, Major Alfredo Reinado dan deputinya Lt. Gastao Salsinha beserta beberapa pendukungnya melakukan penyerangan terhadap presiden dan perdana menteri. Dalam peristiwa itu Reinado tewas sedangkan Presiden Ramos Horta terluka. Peristiwa ini berdampak pada dikeluarkannya jam malam dari pukul 8 malam hingga 6 pagi untuk melarang penduduk berkumpul dan berdemonstrasi. Pemerintah juga membentuk Komando Gabungan yang terdiri F-FDTL dan PNTL untuk kemudian menggelar Operasum Halibur untuk menumpas pemberontakan Reinado. Hasil dari operasi ini adalah menyerahnya puluhan pengikut Reinado dan kembalinya para orang-orang yang terusir dari wilayahnya akibat krisis politik dan keamanan yang terjadi (The Centre for International Governance Innovation, 2009).

Berdasarkan pada latar belakang seperti di atas, nampak bahwa upaya PBB dalam membangun institusi keamanan negara tidak mencapai tujuannya. Institusi keamanan di Timor Leste tidak mampu menyediakan keamanan bagi negara dan rakyatnya. Bahkan dalam konflik tahun 2006-2008, tentara dan polisi terlibat dalam kekerasan yang mengakibatkan ketidakamanan nasional. Pertanyaannya adalah mengapa PBB gagal membentuk institusi keamanan yang efektif di Timor Leste ?

Metode Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi kegagalan PBB dalam menjadalkan reformasi sektor keamanan di Timor Leste pada kurun waktu 1999-2006. Untuk

mendapatkan pemahaman yang mendalam tentang faktor-faktor penyebab kegagalan PBB, maka peneliti menggunakan pendekatan kualitatif. Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah primer dan sekunder. Jenis data primer diperoleh dari wawancara mendalam dengan partisipan yang berada di Dili, Timor Leste dan juga dari dokumen-dokumen resmi yang relevan, seperti dokumen atau resolusi PBB, laporan-laporan, dan evaluasi-evaluasi dari PBB. Sedangkan data sekunder diperoleh dari penelitian-penelitian sebelumnya yang diperoleh melalui jurnal maupun laporan penelitian.

Security Sector Reform dan Pergeseran Berpusat pada Negara ke Hibridasi

Perserikatan Bangsa-Bangsa mempercayai pendekatan liberal untuk membangun negara-negara pasca konflik. Pendekatan liberal yang diilhami pemikiran Immanuel Kant (1991) tentang *perpetual peace* telah berkembang dalam beberapa varian dimana salah satunya adalah *democratic peace*. *Democratic peace* meyakini bahwa pembangunan institusi negara (*state building*) menjadi instrumen penting untuk menciptakan keamanan dan perdamaian di negara pasca konflik. Pembangunan struktur perdamaian ini diawali dari memperkuat institusi negara khususnya institusi keamanan. Institusi keamanan negara yang efektif dapat memberi suasana aman dan stabil bagi masyarakat sehingga pembangunan di sektor lain dapat berjalan baik.

Security sector reform atau reformasi sektor keamanan telah diyakini oleh PBB maupun aktor internasional lainnya menjadi kunci keberhasilan program-program *state building*. Sektor keamanan adalah semua organisasi yang memiliki otoritas untuk menggunakan (atau perintah penggunaan) kekuatan atau ancama untuk melindungi negara dan masyarakat, demikian juga struktur-struktur sipil yang bertanggungjawab bagi manajemen keamanan masyarakat (Chalmers, 2000; Jackson, 2011). Dengan demikian, SSR adalah suatu proses reformasi yang ditujukan kepada militer, intelijen, polisi, sistem pemasyarakatan dan peradilan. Reformasi ini bertujuan untuk meningkatkan kemampuan sektor keamanan dan juga untuk meningkatkan akuntabilitas, pengawasan dan *security governance* oleh otoritas sipil (Aboagye and Rupiya 2005; Hanggi 2004; Onoma, 2014). The GFNSSR memberikan definisi yang lebih jelas tentang SSR sebagai proses untuk menciptakan lingkungan yang aman sehingga kondusif untuk pembangunan, pengurangan kemiskinan, dan good governance, dan pertumbuhan institusi dan negara demokrasi berdasarkan pada aturan hukum (Gillespie, 2009 : 16).

Para donor dunia berargumentasi bahwa SSR menjadi bagian penting dalam strategi pembangunan dalam mengurangi kemiskinan (Garrasi, S Kuttner & Wam, 2009; Jackson, 2011). World Bank (2009) dalam surveynya berkesimpulan bahwa ketidakamanan dan akses keadilan menjadi permasalahan penting di negara-negara rapuh. Strategi senada dilakukan oleh UK Department for International Development yang mengadopsi penurunan kemiskinan melalui SSR yang berarti mencegah

kekerasan, meningkatkan kapasitas negara untuk mengelola ancaman kekerasan, dan mencegah konflik kekerasan yang berkepanjangan (Jackson, 2011).

Pada awalnya, *state building* dimana di dalamnya ada SSR, lebih menekankan pada makna yang sangat sempit yaitu penguatan kapasitas institusi formal seperti pemerintah, kepolisian, angkatan bersenjata, peradilan, dan lembaga-lembaga ekonomi politik lainnya untuk dapat menyelesaikan permasalahan masyarakat dan negara. Namun, seiring dengan adanya pengakuan bahwa negara tidak dapat diisolir dari interaksinya dengan rakyat, maka proses *state building* lebih dimaknai meluas dengan memunculkan isu representasi dan inklusifitas aktor dan institusi lokal dalam *state building*.

Bank Dunia memberikan definisi terhadap *state building* sebagai upaya untuk membangun kapasitas dan akuntabilitas negara termasuk di dalamnya sistem administrasi dan pelayanan serta menyeimbangkan upaya membangun negara dengan dukungan sektor swasta dan masyarakat (World Bank, 2015; Grotenhuis, 2016). Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) mendefinisikan *statebuilding* sebagai proses endogin untuk meningkatkan kapasitas, institusi, dan legitimasi negara yang dikendalikan oleh hubungan negara-rakyat (OECD, 2008; Ingram, 2010). OECD (2007) telah mempublikasikan "*Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situation*". *Statebuilding* menjadi tujuan utama dalam membangun masyarakat yang rapuh pasca konflik. Prinsip-prinsip tersebut menekankan bahwa keterlibatan internasional harus mampu membangun hubungan antara negara dengan masyarakat, yang terkonsentrasi dalam dua area utama yaitu pertama, mendukung legitimasi dan akuntabilitas negara, dan kedua, memperkuat kapasitas negara untuk memenuhi fungsi-fungsi utamanya World Bank dan UNDP.

Misi perdamaian PBB sebagai transfers norma liberal ke dalam suatu negara juga dilontarkan oleh Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink (1999). Mereka memperkenalkan model spiral penyebaran norma ("a spiral model of norm") di mana jejaring penggiat hak asasi manusia di tingkat domestic dan internasional memaksa rejim represif kedalam konsesi taktis dan diikuti dengan pelembagaan perilaku-perilaku yang taat kepada aturan. Operasi perdamaian dapat mentransfer norma-norma mereka melalui pengaruh-pengaruh langsung dalam pembentukan sistem politik dan memaksa aktor-aktor domestic untuk melembagakan norma-norma baru. Situasi seperti ini akan memunculkan resiko konflik antara norma yang ada dalam institusi formal negara dengan norma-norma yang ada dalam diri pribadi aktor lokal. Wiener (2004) menyebutnya sebagai kontestasi norma yang berfokus pada konflik interpretasi norma dari para aktor (Ottendörfer, 2013). Dalam konteks ini, maka aktor lokal akan berusaha untuk melakukan "*norms localization*" agar mereka selaras dengan norma-norma baru yang digunakan oleh negara (Ottendörfer, 2013)

Kesenjangan antara pendekatan formalistik (*top down*) dengan inklusifitas aktor local dalam misi PBB menginspirasi (Richmond 2010; Mac Ginty 2010a; Mac Ginty and Richmond 2015, Simangan 2017) untuk berbicara tentang suatu konsep *Hibryd Peace*. *Hybrid peace* sebagai hasil dari proses akomodasi, kerjasama, kompromi, dan pertemuan diantara agen, jaringan, dan struktur dari perdamaian dan para pembuat perdamaian (Simangan, 2017). Dengan adanya kerjasama antara aktor internasional dengan aktor lokal, maka kesenjangan antara realitas dengan ekspektasi para pembuat perdamaian dapat diatasi. Kekuatan *hybrid peace* adalah pada “berakar pada lokalitas, kebutuhan sehari-hari, perilaku, dan aspirasi” dari masyarakat pasca konflik sebagai bagian penting dari asesmen dalam membangun perdamaian (Simangan, 2017). Kaitannya dengan konsepsi Galtung tentang konflik, maka sebenarnya *hybrid peace* berorientasi pada menyelesaikan konflik pada level struktural atau kontradiksi sehingga konflik tidak akan lagi terulang. Richmond dan Mac Ginty (2010) memberikan catatan bahwa tidak semua *hybrid peace* akan dengan serta merta memberikan perdamaian yang inklusif dan langgeng. Ada dua jenis *hybrid peace* yaitu positif dan negatif. *Positive hybrid peace* jika keterlibatan masyarakat lokal dapat memberikan kontribusi positif bagi terselesaikannya permasalahan-permasalahan struktural di masyarakat sehingga konflik tidak muncul lagi. Namun bisa jadi keterlibatan masyarakat lokal dalam misi perdamaian PBB tidak membawa pengaruh dalam penciptaan perdamaian atau justru mempermosikan konflik baru. Inilah yang disebut sebagai *negative hybrid peace* (Simangan, 2017).

Dalam penelitian lainnya yang dilakukan Eleanor Gordon (2014) mencoba mencari kontribusi *local ownership* (kepemilikan lokal) dalam SSR. Dia juga menemukan bahwa kegagalan SSR disebabkan oleh gap yang muncul antara teori dengan implementasi dilapangan terkait dengan keterlibatan aktor local. Keterlibatan local ini tidak semata-mata formalitas saja, namun lebih penting lagi adalah substansi dan inklusifitas “pemilik local” dalam program. Ketika keterlibatan ini tidak substantif dan inklusif, maka institusi keamanan dan keadilan negara akan tidak akuntabel atau responsif dalam memenuhi kebutuhan rakyat dan akan kehilangan kepercayaan publik. Hubungan negara dengan rakyat akan menjadi lemah dan masyarakat akan merasa disingkirkan dalam perumusan kebijakan yang berkaitan dengan keamanan mereka (Gordon, 2014).

Pada prakteknya, keterlibatan pemilik lokal sering tidak muncul dalam SSR. Hal ini dapat kita lihat pada aspek pendonor dan elit lokal. Pada sisi pendonor, mereka memiliki keterbatasan institusional, waktu, dana, dan sumber daya manusia (Hanggi, 2009, Sedra, 2010; Gordon, 2014). Waktu yang sangat singkat untuk menyelesaikan permasalahan masyarakat pasca konflik yang serba genting harus diselesaikan dengan cepat. Hal ini berakibat pada diputuskannya suatu program tanpa harus mendengarkan dan memperhatikan banyak pihak. Oleh karenanya institusi SSR sering kali bersifat otoriter.

Faktor Penghambat Keterlibatan Pemilik Lokal dalam Reformasi Sektor Keamanan PBB di Timor Leste

Secara garis besar, ada dua faktor penghambat keterlibatan masyarakat Timor Leste dalam misi sektor keamanan PBB, yaitu internal PBB dan karakteristik masyarakat Timor Leste. Secara internal PBB memiliki permasalahan pada struktur organisasi yang otoritarian sehingga menyulitkan untuk melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan. UNTAET identik dengan sentralisasi kekuasaan yang menempatkan dirinya sebagai “monarkhi pre-konstitusional di suatu kerajaan yang berdaulat” (Chopra, 2000). Hal ini didasari oleh Resolusi Dewan Keamanan PBB 1272 yang memberikan kekuasaan eksekutif dan legislative ditangan Sergio Vieira de Mello sebagai *the Special Representative of Secretary General and Transitional Administration* sekaligus sebagai ketua dari *the UN's office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. Dengan kekuasaan yang besar ini, maka tidak ubahnya UNTAET di Timor Timur adalah pemerintahan yang otoritarian. Konsekuensi dari sistem ini adalah minimnya partisipasi rakyat dalam proses pembuatan kebijakan dan semakin menonjolnya pendekatan kekuasaan dan pemaksaan pemimpin atas rakyat dalam hal ini masyarakat Timor Timur.

Elitisme dalam proses pembuatan program UNTAET ditunjukkan dengan disain misi yang dilakukan di markas PBB di New York. Dalam proses disain itu, rakyat Timor Timur tidak diundang untuk berpartisipasi dan PBB berasumsi bahwa kondisi Timor Timur sama dengan Negara-negara pasca konflik lainnya dimana PBB pernah terlibat didalamnya (King College, 2003). Dampak dari elitisme dan kurangnya pengalaman serta pengetahuan staf UNTAET ini adalah terabaikannya karakteristik masyarakat Timor Timur baik secara social, budaya, maupun politiknya dalam perumusan dan implementasi program sehingga tingkat partisipasi rakyat menjadi rendah.

Ketidakmauan UNTAET menggunakan struktur lokal secara proporsional berakibat pada kurangnya legitimasi secara reel UNTAET di mata rakyat. Rakyat Timor Timur lebih mengakui CNRT, yang memiliki jaringan nasional hingga ke pelosok-pelosok daerah, dari pada UNTAET. Dengan kondisi seperti ini, maka UNTAET kemudian secara pragmatis mendekati CNRT dan mengabaikan unsur-unsur kekuatan politik dan social lainnya. Akibatnya aspirasi dan partisipasi rakyat hanya terbatas pada unsur CNRT dan Falintil (terutama yang loyal terhadap Xanana Gusmao), sedangkan kelompok lainnya terabaikan. Seorang ketua adat menyampaikan bahwa “ tidak ada bantuan atau program apa pun dari PBB untuk uma lisan. Bantuan justru datang dari Pemerintah Timor Leste untuk mendirikan beberapa uma lisan yang dulu dirusan oleh TNI” (FBP, 26/11/2018).

Tidak terakomodasinya semua elemen eks pejuang dalam CNRT menyebabkan beberapa kelompok yang kecewa melakukan penolakan terhadap pemerintah dan UNTAET. Kelompok-kelompok paramiliter ini sering melakukan agitasi terhadap masyarakat untuk memunculkan sentimen permusuhan terhadap polisi khususnya dan

pemerintahan pada umumnya. Pada aksi-aksi protes yang digelar oleh mereka sejak Mei hingga Desember 2002 dan memuncak pada saat Falintil Day (20 Agustus 2002) dan Hari Kemerdekaan (28 November 2002), Polisi seringkali bentrok dengan kelompok-kelompok veteran Fretilin, dan juga dengan FDTL. Akibatnya, tidak sedikit korban tewas, beberapa luka, dan juga beberapa tertangkap. Peristiwa tersebut memperlihatkan kelemahan polisi dan ketidakmampuan UNTAET (Rees, 2006).

Pemerintah Timor Leste menuduh CDP-RDTL (Komite Pertahanan Sipil—Republik Demokrasi Timor Timur) berada di balik kerusuhan di bulan Desember 2002 tersebut. Organisasi ini, yang menentang kehadiran PBB dan menyerukan kemerdekaan menyeluruh untuk Timor Timur, telah mengorganisir beberapa demonstrasi anti-pemerintah. Para pemuda sangat marah karena kecilnya kesempatan pendidikan dan mendapatkan pekerjaan. Sementara para penduduk asli hanya berpenghasilan rata-rata 6 dollar AS per minggu, sebaliknya pasukan PBB dan para pejabatnya dibayar tunjangan hidup sebesar 100 dollar AS per hari. Kesenjangan inilah yang memicu kemarahan para pemuda.

Ketidakpuasaan dari beberapa veteran juga muncul pasca krisis 2006-2008. Lito Rambo (yang merupakan pelaku penembakan terhadap polisi) membentuk kelompok baru Forsa Reservistas Falintil no Juventude Clandestina (Reserve Force of FALINTIL and Clandestine Youth). Rambo berargumentasi bahwa hanya sebagian kecil orang saja yang ditetapkan sebagai tersangka pasca krisis politik tahun 2006-2008. Dia mengklaim memiliki 500 pejuang dengan ratusan orang yang siap berjuang jika diprovokasi. Kelompok ini memiliki 1000 pendukung setia ketika pertama kali melakukan konferensi pers. Tahun 2010 juga masih diwarnai oleh konflik antara veteran dengan PNTL setelah adanya penangkapan terhadap Cornelio Gama, seorang pemimpin Sagrada Familia dan anggota parlemen dari partai UNDERTIM. Selain itu veteran dan juga anggota parlemen dari partai UNDERTIM, Faustino 'Renan Selak' dos Santos, mengejar petugas polisi dengan golok di distrik Lautem (*Timor News Online*, 2010).

Elitisme di UNTAET berlanjut pada misi UNMIT dan diperparah dengan ketidakhadiran staff yang memiliki skill memadai dan pengetahuan akan sistem sosial dan budaya masyarakat Timor Leste. Pasca kerusuhan tahun 2006, UNMIT hadir dengan program yang juga tidak menyelesaikan akar masalah. Secara sepihak UNMIT mendirikan Security Sector Support Unit (SSSU) untuk dapat mempercepat proses rekrutmen staff mereka yang dapat menjadi penghubung dengan orang-orang Timor Leste. Namun justru program-program SSSU tidak terintegrasi dengan program-program UNIPOL yang berujuan untuk mereformasi, merestrukturisasi, dan membangun kembali PNTL. Akibatnya, reformasi sektor keamanan menjadi lambat berjalan (Wilson, 2012).

Minimnya pemahaman ini menyebabkan kurang tepatnya analisa mereka tentang kebutuhan masyarakat Timor Leste. Akibatnya, program-program UNTAET dan

UNMIT tidak dapat berjalan secara optimal dan efektif mencapai tujuan. Nara sumber yang pernah menjadi instruktur bahasa dan budaya bagi pasukan Australia yang akan diterjunkan di Timor Leste dan juga sebagai penerjemah Peter Cosgrove, menyatakan:

“Staf internasional, sering kali berada di Timor Timur untuk kontrak dengan jangka waktu yang pendek dan hanya memiliki pemahaman atau pengalaman yang sedikit tentang sejarah dan budaya Timor Timur. Apalagi ada masalah dengan penguasaan bahasa oleh Staf internasional yang kurang terhadap bahasa Timor Timur. Mereka juga lebih loyal terhadap PBB dan misinya, dari pada terhadap rakyat Timor Timur sebagai konstituennya. Hal ini tentu saja menghalangi kemampuan untuk memetakan kondisi social, ekonomi, dan politik rakyat Timor Timur” (NB, 27/11/2018).

Hal serupa dinyatakan oleh nara sumber yang menjadi instruktur dalam program-program PBB untuk PNTL. PBB datang tanpa adanya pemahaman karakter masyarakat Timor Leste. Mereka abai terhadap kondisi lokal yang sebenarnya dapat menjadi peluang bagi keberhasilan program dan juga bisa jadi penghambat. Kondisi lokal yang diabaikan oleh PBB justru menjadi penghambat program.

“PBB datang dengan konsep yang sudah ada dan global. PBB datang terdiri dari beberapa negara yang memiliki budaya yang berbeda politik berbeda dan keamanan yang berbeda. Krisis keamanan pada tahun 2006 bisa menjadi *lessen learn* bagi PBB karena mereka datang dengan konsep dan budaya yang terlalu tinggi tanpa melihat budaya local. PBB memang berhasil mendirikan PNTL dan F-FDTL, masalahnya bagaimana mentransformasikan budaya mereka ke dalam institusi. Bagaimana mentransformasi konsep-konsep global ke Local. PBB jangan hanya menjalankan misinya berdasarkan pada target-target proyek yang berorientasi hanya pada aktivitas tetapi tidak mepedulikan output bahkan outcome dari programnya” (AA, 26/11/2018).

Keterbatasan pemahaman akan kondisi sosial budaya masyarakat Timor Leste nampak dari bagaimana PBB tidak memperhatikan adanya fakta sejarah bahwa perjuangan kemerdekaan telah mendikotomi masyarakat Timor Leste menjadi masyarakat yang ikut berjuang dan yang pro ortonomi. Isu pejuang dan bukan pejuang menjadi sangat sensitive bagi kalangan elit yang sedang berebut kekuasaan. PBB tanpa memperhatikan serius isu tersebut dan tanpa berkonsultasi dengan elit dan masyarakat Timor Leste mendirikan PNTL pada tahun 2000 dan tidak berencana mendirikan militer. Proses rekrutmen anggota PNTL yang semuanya berasal dari Eks Polisi Indonesia (Polri) yang sebelumnya adalah Civil Police (Civpol) telah memunculkan konflik dengan para bekas pejuang. Pada perjalannya, PNTL kemudian terpolarisasi dalam PNTL nasionalis (yang terdiri atas veteran dan clandestine) dan PNTL eks Polri. (AA, 26/11/2018).

Keterbatasan pemahaman staff akan masyarakat Timor Leste dan keterbatasan lamanya waktu misi UNTAET dan UNMIT, menjadikan setiap program yang tujuan sebenarnya adalah untuk merubah budaya dan meningkatkan profesionalitas akhirnya hanya berujung pada logika proyek. Rencana yang telah disusun oleh PBB diterapkan

begitu saja dalam bentuk-bentuk program pelatihan yang sering kali tidak sesuai dengan budaya dan tingkat pendidikan anggota PNTL. Akibatnya, program-program yang dijalankan tidak dapat semua terserap oleh peserta dan tidak dapat dijalankan di dalam prakteknya. Hal ini seperti yang disampaikan oleh nara sumber kami :

“Sebetulnya PBB tidak 100% berhasil atau 100% gagal. PBB Berhasil mendirikan institusi PNTL dan mereka sembat mendirikan unit-unit untuk melakukan pelayanan masyarakat. Cuma kelemahannya, susah bagi anggota PNTL untuk bisa menjalankan semua teori-teori yang diberikan PBB. (Hal ini) Karena pertama waktunya terbatas sehingga PBB hanya menjalankan program berdasar proyek. Mereka ingin membangun mentalitas tapi dengan waktu terbatas, itu sangat susah” (AA, 26/11/2018).

UNTAET dan UNMIT juga menghadapi permasalahan tingkat pendidikan yang masih rendah di masyarakat Timor Leste dan khususnya personel PNTL, F-FDTL dan pengadilan. Mayoritas personel PNTL dan F-FDTL adalah maksimal lulusan sekolah menengah atas dan bahkan ada yang tidak memiliki ijazah sekolah. Kondisi ini mempersulit PBB dalam melakukan pelatihan untuk meningkatkan keterampilan dan merubah budaya mereka dengan memperkenalkan budaya HAM dan liberal lainnya. Seorang nara sumber yang terlibat sebagai instruktur pelatihan HAM bagi PNTL menyatakan :

“Banyak kalangan meragukan keberhasilan PNTL. Mayoritas personil PNTL SMU bahkan tidak lulus. Artinya tingkat Pendidikan jadi masalah. Tingkat pemahaman pun juga masalah. Budaya orang timor leste yang tidak gemar membaca dan mereka hanya suka budaya dengar juga menjadi factor penghalang dalam transfer pengetahuan. Kesulitan ini diperparah dengan keberadaan semua personel PBB yang expert namun tidak memahami bahasa dan budaya kami.” (AA, 26/11/2018)

Kesimpulan

Perserikatan Bangsa-Bangsa telah berupaya secara berkesinambungan membangun negara Timor Leste dari tahun 1999 hingga berakhirnya misi di tahun 2012. Namun demikian, upaya reformasi sektor keamanan yang bertujuan untuk membangun institusi keamanan negara yang efektif ini, ternyata tidak menuai hasil yang diinginkan. Institusi keamanan negara bahkan menjadi sumber ketidakamanan negara pada tahun 2006-2008. Kegagalan ini bersumber dari dua hal yaitu kelembagaan organisasi yang misi PBB di Timor Leste dan permasalahan di tingkat masyarakat Timor Leste. Secara kelembagaan, UNTAET menjadi organisasi yang elitis sehingga menghalangi keterlibatan masyarakat dalam perencanaan misinya. Staff UNTAET juga tidak memiliki kemampuan teknis dan pemahaman yang baik tentang budaya dan politik masyarakat Timor Leste. Kelemahan organisasi dan staff PBB ini dipersulit dengan masih rendahnya tingkat pendidikan personil tentara maupun polisi Timor Leste yang menjadi sasaran reformasi.

Bibliografi

- Armstrong, N. J., Chura-beaver, J., & Kfir, I. (2012). *Security Sector Reform in Timor-Leste : Missed Opportunities and Hard Lessons in Empowering the Host-Nation*.
- Bevir, M. & Rhodes, R. A. W. (Eds.). (2015), *The Routledge Handbook of Interpretive Political Science*, London: Routledge.
- Blanco, R. (2015). The UN peacebuilding process: an analysis of its shortcomings in Timor-Leste. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58(1), 42–62. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201500103>
- Braithwaite, J. (2013). Evaluating the timor-leste peace operation. *Peace Operation Success: A Comparative Analysis*, 16, 85–110. https://doi.org/10.1163/9789004245082_006
- Chopra, J. (2000). The UN 's Kingdom of East Timor. *Survival*, 42(3), 27–39.
- Chopra, J. (2002). Building State Failure in East Timor Jarat Chopra. *Development and Change*, 33(5), 979–1000.
- Dobbins et al. (2005). *The UN's Role in Nation-Building : from the Congo to Iraq*, Santa Monica : Rand Corporation
- Gaglioti, Frank and Head, Mike. (2006). “UN imposes tight control over East Timor elections”, <http://www.wsws.org/articles/2001/jul2001/timo-j18.shtml>
- Gillespie, M. (2009). *The United Nations and Security Sector Reform : Lessons from the Field* University of York, (September).
- Grotenhuis, René.(2016). “Nation-building and state-building and the challenge of fragility” dalam *Nation-Building as Necessary Effort in Fragile States*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hood, Ludovic. (2006). “Security sector reform in East Timor, 1999–2004”, *International Peacekeeping*, London : Routledge, 2006.
- Jackson, P., & Wilén, N. (2015). Security sector reform and liberal *state building*. *Handbook of International Security and Development*, (December), 181–193. <https://doi.org/10.4337/9781781955536.00019>
- Kocak, Deniz. (2016). “Security Sector Reconstruction in Post-Conflict: The Lessons from Timor-Leste”, *PRISM: The Journal of Complex Operations*, May 2016, Complex Operations and National Defense University
- Kohl, Christoph. (2014). “The Reform of Guinea- Bissau’s Security Sector Between demand and Practice”, *PRIF Report No. 126*, Frankfurt: Peace Research Institute Frankfurt (PRIF).
- Mac Ginty, R. (2008). Indigenous peace-making versus the *liberal peace*. *Cooperation and Conflict*, 43(2), 139–163. <https://doi.org/10.1177/0010836708089080>
- Miall, Huges., (2004), *Conflict Transformation: a Multi Dimensional Task*, Berlin: the Berghof Handbook.
- Onoma, A. K. (2014). WIDER Working Paper 2014 / 012 Transition regimes and

- security sector reforms in Sierra Leone and Liberia Ato Kwamena Onoma *, (January).
- Ottendörfer, E. (2013). Contesting international norms of transitional justice: The case of Timor Leste. *International Journal of Conflict and Violence*, 7(1), 23–35.
- Rees, Edward. (2006). “UN's failure to integrate Falintil veterans may cause East Timor to fail”, <http://www.etan.org/et2003/november/23-30/00un.htm>
- Schroeder, U. C., Chappuis, F., & Kocak, D. (2014). Security Sector Reform and the Emergence of Hybrid Security Governance. *International Peacekeeping*, 21(2), 214–230. <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.910405>
- Simangan, Dahlia. (2017). “A Detour in the Local Turn: Roadblocks in Timor-Leste’s Post- Conflict Peacebuilding”, *Asian Journal of Peacebuilding* Vol. 5 No. 2 (2017): 195-221
- Stojanovic, S. (2009). An Approach to Mapping and Measuring Security Sector Reform.
- Tansey, Oisin. (2014). “Evaluating the Legacies of State-Building: Success, Failure, and the Role of Responsibility”, *Journal of International Studies Quarterly*, Volume 58, Issue 1 March 2014, Pages 174–186.
- The Centre for International Governance Innovation, *Security Sector Reform Monitor: Timor Leste, December, 2009, No.1.*, Canada, 2009
- Tobing, Maruli. (2007). “Timor Timur, Bencana Suatu Kemerdekaan”, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0503/08/sorotan/1603790.htm>
- Uesugi, Yuji.(2014). “Security Sektor Reform (SSR) in Timor-Leste: The Challenges of Respecting Lokal Ownership”, *Asia Peacebuilding Inisiatives*
- UNTAET. (2000). Humanitarian Assistance and Emergency Rehabilitation Pilla: “Briefing Notes on the Humanitarian Programme in East Timor”.
- Ursula C. Schroeder & Fairlie Chappuis (2014) New Perspectives on Security Sector Reform: The Role of Local Agency and Domestic Politics, *International Peacekeeping*, 21:2, 133-148, DOI: 10.1080/13533312.2014.910401
- Ward, John dan Symonds, Peter. (2006). “Keresahan sosial meluap dalam demonstrasi di Timor Timur”, <http://www.wsws.org/id/2002/des2002/indo-d11.shtml>
- Wassel, B. T. (2014). Timor -Leste : Links Between Peacebuilding , Conflict Prevention And Durable Solutions.
- William, Paul D. (2008). *Security Studies: An Introduction*, London: Routledge
- Wilson, B. V. E. (2012). To 2012 and Beyond: International Assistance to Police and Security Sector Development in Timor-Leste. *Asian Politics and Policy*, 4(1), 73–88. <https://doi.org/10.1111/j.1943-0787.2011.01320>.