

BAB VIII. PENUTUP

8.1. Kesimpulan

Secara garis besar, upaya PBB dalam membangun sektor keamanan di Timor Leste dapat dibedakan dalam 2 kurun waktu. Kurun waktu pertama adalah tahun 1999-2002 di mana UNTAET berusaha untuk membangun lembaga kepolisian, angkatan bersenjata, dan lembaga pengadilan. Pada periode ini, peran UNTAET menjadi sangat otoriter dan sentral dalam menentukan arah kebijakan keamanan. UNTAET tanpa berkonsultasi dengan para pemimpin Timor Leste memutuskan mendirikan PNTL dan melakukan rekrutmen keanggotaan. UNTAET pun berencana untuk tidak mendirikan angkatan bersenjata karena menganggap Timor Leste sebagai negara kecil yang minim ancaman eksternal tidak membutuhkan militer. Tak urung rencana ini ditentang oleh para eks Falintil dan mengakibatkan gejolak politik dan keamanan dengan adanya ancaman dan mobilisasi kekuatan eks Falintil untuk membuat kerusuhan. Tuntutan yang kuat dari para eks Falintil membuat UNTAET akhirnya menyetujui didirikannya F-FDTL sebagai angkatan bersenjata Timor Leste dan Eks Falintil (eks Falintil) menjadi komponen utamanya. UNTAET berhasil juga untuk mendirikan lembaga pengadilan di tingkat pusat dan 4 di distrik.

Program-program sektor keamanan selama periode pertama ini dinilai gagal oleh banyak pihak. Kegagalan tersebut diindikasikan dengan pecahnya konflik di F-FDTL dan PNTL

pada tahun 2006 yang berakibat pada timbulnya ancaman keamanan yang tinggi di tingkat nasional. Konflik yang bermula dari internal F-FDTL akhirnya merambah ke PNTL dan berujung pada konflik bersenjata antara F-FDTL dengan PNTL. Akibatnya PNTL menjadi lumpuh dan tidak mampu memulihkan kondisi keamanan masyarakat. Kondisi ketidakamanan tahun 2006 inilah yang kemudian membuat pemerintah Timor Leste meminta perpanjangan misi UNOTIL dan meminta PBB untuk melanjutkan misi barunya dalam mandat UNMIT.

Setidaknya ada dua faktor utama yang menyebabkan PBB mengalami kegagalan dalam membentuk sektor keamanan yang efektif di Timor Leste. Pertama adalah faktor kemampuan penyelesaian masalah PBB yang terbatas. Keterbatasan ini nampak dari *leadership* PBB yang otoriter di mata rakyat Timor Leste namun tidak efektif dalam mengatur perilaku negara-negara donor lainnya. *Leadership* yang otoriter berakibat pada tidak adanya partisipasi substantif masyarakat Timor Leste dalam program-program PBB. Sedangkan lemahnya kepemimpinan di depan negara donor menyebabkan PBB hanya sekedar alat legitimasi bagi kepentingan nasional negara-negara pendonor yang ada di Timor Leste. Keterbatasan *problem solving* PBB juga nampak dari minimnya dana yang dimiliki PBB untuk mendanai setiap misinya. Pendanaan PBB hanya cukup untuk membiayai staf dan operasional kantor dan minim bahkan tidak ada dana untuk menjalankan program kegiatan. Keterbatasan ketiga adalah minimnya pemahaman staf akan bahasa dan budaya Timor Leste yang berakibat pada hambatan komunikasi dan kesalahan *assessment* permasalahan serta kebutuhan masyarakat sasaran.

Faktor kedua adalah kerumitan masalah yang dihadapi oleh masyarakat Timor Leste. Sebagai masyarakat pasca konflik, Timor Leste menghadapi permasalahan multi-dimensional yang terdiri atas permasalahan kemiskinan, perebutan kekuasaan, rendahnya pendidikan, ancaman keamanan, dan sebagainya. Kerumitan ini berdampak pada kesulitan yang dihadapi PBB dalam menentukan prioritas di tengah-tengah keterbatasan PBB yang dikemukakan sebelumnya. Aspek sosial di mana tingkat pendidikan yang masih rendah dari personel sektor keamanan menjadi hambatan terberat PBB dalam menjalankan misinya untuk meningkatkan profesionalisme personel keamanan dan merubah budaya organisasi.

Berdasarkan pada model penelitian yang telah dirancang pada BAB II, penelitian ini membuktikan adanya faktor kerumitan lainnya yang ikut berkontribusi pada kegagalan misi reformasi sektor keamanan PBB di Timor Leste yaitu intervensi institusi eks Falintil dalam pembentukan institusi PNTL dan F-FDTL. Posisi eks Falintil yang dilibatkan oleh PBB dalam pembentukan institusi keamanan negara dan kekuatan tradisional yang bersumber dari jasa-jasa perjuangannya telah berusaha mempengaruhi perilaku organisasi PNTL dan F-FDTL dengan cara-cara *toxic* seperti nepotisme, pembangkangan, dan impunitas. Institusi eks Falintil sering kali memilih relasi yang *toxic* ketika mereka melihat institusi keamanan negara akan berlawanan dengan tujuannya. Perilaku ini dimungkinkan karena kondisi PNTL, F-FDTL, dan lembaga pengadilan yang masih lemah sementara eks Falintil memiliki kekuatan sosial yang relatif kuat di mata masyarakat.

Meskipun institusi negara dirasa belum mampu memberikan pelayanan keamanan dan keadilan bagi masyarakat Timor Leste terutama pada saat krisis 2006, namun justru masyarakat merasakan keamanan yang relatif stabil dan bahkan membaik dari tahun 2008-2012 dilihat dari persepsi keamanan masyarakat Timor Leste yang secara kuantitatif semakin membaik. Fenomena ini menunjukkan bahwa gagalnya reformasi sektor keamanan yang berakibat pada tidak bekerjanya institusi keamanan negara tidak selalu berkorelasi dengan rendahnya keamanan masyarakat. Penelitian ini menemukan bahwa institusi informal berupa *Uma Lisan* dan gereja ternyata mampu menjadi “*the second best institutions*” yang dapat memberikan rasa aman, perlindungan, dan mekanisme penyelesaian konflik bagi masyarakat Timor Leste. Kedua institusi informal ini telah mampu memperkuat (komplementer) bahkan terkadang menggantikan (substitusi) peran PNTL, F-FDTL dan lembaga pengadilan dalam menyediakan keamanan bagi masyarakat Timor Leste. Peran *tonic security* ini menjadikan masyarakat merasa lebih aman.

Uma Lisan dan gereja berhasil melakukan upaya-upaya *peace making* dan *peace keeping*. *Uma Lisan* dan gereja menjadi institusi yang mampu membentuk keamanan dalam persepsi masyarakat atau diterminan *attitude* dalam konsepsi segitiga konflik Galtung. Pengaruh kepercayaan masyarakat akan kekuatan *lulik* dan Tuhan kemudian berpengaruh terhadap praktik keamanan sehari-hari. Masyarakat tradisional Timor Leste yang percaya akan kekuatan *lulik* mendapatkan keamanannya melalui praktik-praktik ritual meminta kebaikan dan perlindungan dari mara bahaya. Sedangkan masyarakat

yang percaya kepada Tuhan menciptakan keamanannya dengan mematuhi perintah-perintah Tuhan dan menjauhi larangan-larangannya.

Uma Lisan dan gereja juga memerankan fungsi *peace keeping* dalam memberikan perlindungan dari kekerasan dan memberikan mekanisme untuk penyelesaian konflik. Dalam konsepsi segitiga konflik Galtung, hal ini masuk dalam kategori *behaviour*/perilaku. *Uma Lisan* dan gereja menjadi tempat perlindungan para pejuang dan pemuda di saat perjuangan melawan penjajahan. Gereja juga memberikan perlindungan kepada korban konflik tahun 2006-2008 dengan memberikan pengungsi tempat pengungsian dan bantuan logistik. *Uma Lisan* dan gereja juga menjadi tempat untuk penyelesaian konflik. *Uma Lisan* memiliki tradisi mediasi berupa *nahe biti boot* untuk menyelesaikan sengketa masyarakat. Mekanisme ini dirasa efisien dan efektif menyelesaikan sengketa masyarakat karena murah, cepat, dan menghasilkan kesepakatan *tara bandu* yang pasti diikuti oleh pihak-pihak yang berkonflik. Demikian pula dengan gereja yang menyediakan mekanisme mediasi dan rekonsiliasi bagi jemaatnya dalam menyelesaikan konflik. Gereja telah mampu mendamaikan konflik *Loromonu* dan *Lorosa'e* tahun 2006 dengan pesan-pesan rekonsiliasinya pada saat peribadatan minggu maupun natal.

Masyarakat Timor Leste masih mempercayai tradisi dan juga agamanya. Tradisi yang telah mampu memberikan rasa aman, memitigasi ancaman, dan menyelesaikan pertikaian tersebut dirasa lebih mudah, cepat, dan murah dari pada berurusan dengan institusi keamanan negara. Kepercayaan terhadap institusi informal ini juga dilatarbelakangi oleh

ketidakmampuan institusi negara untuk melayani keamanan masyarakat. Bahkan institusi keamanan negara di mata masyarakat justru menjadi faktor penyebab ketidakamanan bagi mereka.

8.2. Rekomendasi

Penelitian ini membuktikan bahwa relasi antara institusi informal dengan institusi formal di sektor keamanan berpengaruh penting terhadap keberhasilan maupun kegagalan dalam membangun keamanan di masyarakat pasca konflik. Relasi yang berbentuk *toxic* berdampak buruk terhadap efektivitas sektor keamanan negara dalam melayani keamanan masyarakat. Sebaliknya, pola relasi yang *tonic security* akan memberikan peran penting bagi institusi informal dalam memperkuat dan menggantikan peran institusi keamanan negara yang masih rapuh. Intervensi institusi eks kombatan di masyarakat pasca konflik sering kali dominan dan melemahkan institusi keamanan negara dalam proses reformasi sektor keamanan. Oleh karenanya, PBB maupun negara donor lainnya harus memperhatikan keberadaan institusi informal untuk mengimbangi dominasi eks kombatan. Keberadaan institusi informal yang memperkuat (*tonic*) dengan cara-cara komplementer maupun substitutif juga diperlukan untuk menutup kelemahan lembaga formal negara dalam menjalankan fungsi keamanannya.

Relasi antar institusi keamanan yang ditemukan di Timor Leste memberikan pelajaran yang penting bagi PBB ketika merancang dan melaksanakan reformasi sektor keamanannya. PBB seharusnya mengakui dan melakukan penguatan terhadap

peran *tonic institutions* agar dapat mensubstitusi kelemahan institusi formal. PBB tidak perlu untuk menggantikan peran institusi-institusi keamanan informal dengan peran institusi formal, namun yang justru lebih penting adalah menciptakan *co-existence* antar norma sehingga munculah hibridasi lokal-liberal dalam sektor keamanan (*Hybrid Security Institution*). *Hybrid Security Institution* ini akan menghasilkan suatu bentuk perdamaian yang lebih dipercaya secara lokal meskipun itu tidak sesuai dengan cita-cita perdamaian internasional atau negara liberal.

Tujuan dasar dari strategi *hybrid security institutions* ini adalah untuk mempromosikan kerja sama yang berkelanjutan, koordinasi dan tata kelola bersama di antara berbagai institusi-institusi keamanan baik formal maupun informal untuk menghadirkan keamanan masyarakat. Hal ini berbeda dengan pendekatan negara-sentris di mana lembaga-lembaga negara berusaha untuk menggabungkan, menghilangkan atau mengabaikan keamanan non-negara dan penyedia peradilan. Berbeda dengan pendekatan *state-center* yang berusaha untuk meletakkan monopoli keamanan pada institusi keamanan negara saja, *hybrid security institutions* justru mengakui adanya distribusi otoritas penyedia keamanan dari nasional, regional, hingga lokal dengan pembagian fungsi masing-masing institusi.

Hybrid security institutions ini penting dilakukan mengingat tiga hal. *Pertama*, sering kali proses reformasi sektor keamanan dibajak oleh kepentingan para eks pejuang yang mereka merasa memiliki jasa terbesar dari kemerdekaan yang diraih. Mereka kemudian membawa norma dan budaya institusinya yang seringkali justru memperlemah insitusi negara melalui nepotisme, impunitas, dan pembangkangan untuk

melindungi kelompoknya. *Kedua*, persaingan elit lokal untuk menjadi *the local ownership* mempersulit PBB dalam menentukan siapa sebenarnya pemilik lokal yang representatif. Seringkali elit lokal menutup akses pada pemilik lokal yang sebenarnya untuk terlibat dalam proses reformasi sektor keamanan. *Ketiga*, dalam masyarakat pasca konflik yang selalu diwarnai oleh ketiadaan institusi negara yang kuat, diperlukan adanya institusi non negara yang dapat menyediakan keamanan bagi masyarakat. Dalam hal ini, sebenarnya masyarakat telah memiliki norma, nilai, dan budaya keamanannya sendiri jauh sebelum keberadaan institusi keamanan negara yang akan dibentuk.

Hibridasi antara institusi informal dan formal dalam sektor keamanan dapat terwujud jika PBB dapat merubah orientasi misi reformasi sektor keamanannya dari *security sector reform for state building* menjadi *security sector reform for peace building*. Reformasi sektor keamanan sebagai bagian dari *state building* telah menjebak PBB dan para pendonor lainnya untuk mengukur keberhasilan misi pada indikator pembentukan lembaga negara. Keterbatasan kapasitas *problem solving* dan kerumitan permasalahan yang dihadapi PBB akan semakin sulit diatasi apabila PBB hanya fokus pada pembentukan institusi negara. Padahal, masyarakat memerlukan keamanan yang lebih konkret dan dekat dengan kehidupan keseharian mereka. Orientasi PBB pada pembentukan lembaga negara juga menyebabkan persaingan kekuasaan yang rumit untuk menjadi pemilik lokal (*local ownership*) yang akan menjadi mitra PBB. Persaingan antar elit lokal justru akan memperlemah lembaga keamanan itu sendiri.

Sebaliknya, reformasi sektor keamanan yang berorientasi pada penguatan struktur-struktur perdamaian jangka panjang (*security sector reform for peace building*) akan membawa pada penguatan keamanan yang lebih baik. *Security sector reform for peace building* akan memperluas *stake holder* keamanan tidak hanya negara akan tetapi semua struktur yang ada di masyarakat. Dalam hal ini PBB berperan sebagai “jangkar” untuk menjembatani kesenjangan nyata atau yang dirasakan antara norma dan praktik internasional dengan mekanisme internal tradisional yang ada untuk menjamin keamanan manusia. Peran ini dapat dilakukan dengan mendorong dan memperkuat peran institusi keamanan informal yang bersifat substitutif dan komplementer sebagai penopang keamanan negara. Dengan demikian, keterbatasan mandat, dana, dan kemampuan staf PBB dapat diatasi dengan bekerja bersama institusi keamanan tradisional dalam menyediakan keamanan bagi masyarakat.

Hasil penelitian ini juga memberikan pelajaran penting bagi Indonesia yang memiliki permasalahan dengan kapasitas institusi keamanan negara dalam menyediakan keamanan bagi masyarakat. Permasalahan tersebut antara lain rasio jumlah polisi dengan masyarakat yang sangat tinggi dan ketidakmerataan jumlah polisi di beberapa wilayah. Hal ini menyebabkan polisi tidak optimal dalam menjalankan fungsi pengamanan. Perlu dipertimbangkan adanya keterlibatan institusi tradisional untuk melakukan mitigasi bahaya konflik maupun kriminal dan upaya mereduksi ancaman keamanan dengan mekanismenya sendiri. Oleh karena itu, kebijakan pemolisian masyarakat perlu untuk lebih diefektifkan oleh POLRI.

Permasalahan lainnya adalah kelebihan penghuni penjara di hampir seluruh wilayah Indonesia. Kelebihan kapasitas ini disebabkan oleh semua jenis hukuman pidana selalu dipenjara. Perlu adanya terobosan hukum guna memberikan otoritas kepada institusi adat maupun agama untuk dapat menyelesaikan konflik-konflik di masyarakat maupun pelanggaran hukum tertentu.

Peran *toxic* eks-Falintil juga memberikan pelajaran penting bagi Indonesia untuk lebih bijaksana dalam memperlakukan eks pejuang GAM yang ada di Aceh. Reintegrasi eks pejuang GAM dalam kehidupan sipil, ekonomi, dan politik Aceh tentu saja menentukan kelanggengan perdamaian di Bumi Rencong. Perlu diwaspadai adanya konflik politik di antara elit eks GAM agar tidak membawa hubungan nepotisme maupun patron klien perjuangan masa lalu dalam demokrasi di Aceh. Kewaspadaan juga harus dilakukan terhadap eks pejuang GAM yang mungkin tidak bisa beradaptasi dengan kehidupan sipil. Mereka potensial untuk *spoiler* (pengganggu) perdamaian dengan melakukan tindakan-tindakan kriminal bersenjata.