

BAB IV.

KEGAGALAN PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA DALAM REFORMASI SEKTOR KEAMANAN DI TIMOR LESTE

PBB telah berupaya membangun institusi keamanan di Timor Leste sejak tahun 1999 hingga 2012. Upaya ini dilakukan dengan skema misi yang berkelanjutan dari UNTAET hingga terakhir UNMIT. Misi dianggap berhasil karena mampu mendirikan institusi kepolisian, angkatan bersenjata, dan lembaga pengadilan dengan berbagai program pelatihan untuk meningkatkan kapasitas personel. Namun, dari aspek efektivitas, program-program *capacity building* yang dijalankan tidak dapat mencapai tujuan yaitu terciptanya *security governance* yang mampu menjaga dan melayani keamanan masyarakat. Kegagalan ini nampak dari hancurnya institusi keamanan negara pada tahun 2006-2008 dan ketidakpercayaan masyarakat kepada institusi keamanan negara. Negara pun dalam kondisi tidak aman akibat berbagai konflik politik maupun etnis pada kurun waktu 2006-2008.

4.1. Misi PBB dalam Membangun Institusi Keamanan di Timor Leste

Tujuan kehadiran donor internasional dan PBB di Timor Leste adalah memperkuat tata kelola dan meningkatkan pelayanan institusi keamanan dan peradilan dengan meningkatkan kepemilikan lokal dan keberlanjutan (OECD DAC, 2007). Untuk mengukur keberhasilan SSR, OECD telah menetapkan 5 kriteria evaluasi. Pertama adalah relevansi yaitu sejauh mana aktivitas-aktivitas yang dilakukan sejalan dengan

prioritas-prioritas kelompok-kelompok sasaran, penerima, dan donor. Kedua, adalah efektivitas yang mengukur apakah bantuan aktivitas dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Ketiga, efisiensi dengan cara mengukur *output* dikaitkan dengan input yang ada. Keempat adalah dampak dari program yang dilakukan terhadap perubahan positif atau negatif dari masyarakat penerima bantuan. Dan terakhir, keberlanjutan terkait dengan apakah program-program yang berdampak positif kepada masyarakat dapat berlanjut sepeninggal donor dari negaranya. (OECD DAC, 2007). Berdasar pada beberapa indikator keberhasilan reformasi sektor keamanan tersebut, maka PBB hanya berhasil pada aspek relevansi program dengan kebutuhan negara baru Timor Leste. Sebaliknya, PBB gagal untuk menciptakan *security governance* yang ditandai dengan tidak efektifnya PNTL, F-FDTL, dan lembaga pengadilan dalam menyediakan keamanan manusia dan keamanan nasional.

4.1.1. Relevansi dan Kestinambungan Misi PBB di Timor Leste

Program-program yang dilakukan PBB di Timor Leste nampak relevan dengan kebutuhan masyarakat ketika itu. Kekosongan aparat pemerintahan dan keamanan telah diisi dengan keberadaan UNTAET dan pasukan penjaga perdamaian. Secara cepat pasukan perdamaian mampu mengatasi permasalahan keamanan yang diakibatkan oleh kerusakan pasca referendum, konflik militer dan polisi tahun 2006, dan beberapa kerusakan lainnya. PBB telah berhasil untuk menjalankan *peace keeping* dengan menghentikan

kekerasan yang terjadi dan memulangkan para korban baik pengungsi maupun *displaced persons*.

Relevansi misi PBB dengan kondisi masyarakat Timor Leste dapat kita telisik dari berbagai misi perdamaian yang digelar secara berkesinambungan. Setiap upaya yang dilakukan oleh PBB dalam membangun institusi keamanan di Timor Leste selalu berpedoman pada resolusi yang dikeluarkan oleh Dewan Keamanan PBB. Resolusi tersebut memberikan mandat kepada sekretaris jenderal PBB untuk membentuk misi perdamaian dengan diketuai oleh seorang *Special Representative of the Secretary-General of the United Nations* (SRSG). Setiap misi perdamaian PBB akan dilengkapi dengan personel sipil dan militer, dana operasional, dan dukungan logistik yang berasal dari negara-negara anggota PBB yang tergabung dalam misi tersebut. Secara periodik, SRSG akan melaporkan dan mempertanggungjawabkan misinya kepada Dewan Keamanan dan Sekretaris Jenderal PBB.

4.2.1.1. *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET): Mengantar Kemerdekaan Timor Leste

Misi pertama PBB dibentuk berdasarkan mandat Dewan Keamanan PBB nomor 1246 tertanggal 11 Juni 1998 tentang pembentukan Timor Leste UNAMET. UNAMET bertujuan untuk mempersiapkan dan melaksanakan referendum guna menentukan nasib masyarakat Timor Leste. Referendum tersebut merupakan cara yang disepakati oleh Pemerintah Indonesia untuk menyelesaikan konflik yang

berkepanjangan di Timor Leste. Masyarakat Timor Leste diberikan pilihan untuk menerima status otonomi khusus dalam wilayah negara Indonesia atau menolak (yang artinya menjadi negara berdaulat).

UNAMET memiliki 2 tanggung jawab utama dalam referendum, yaitu persiapan dan pelaksanaan. Pada tahap persiapan, UNAMET bertanggungjawab untuk melakukan edukasi terhadap masyarakat Timor Leste, mencetak kartu suara, dan mempersiapkan logistik lainnya. UNAMET melakukan edukasi dengan memanfaatkan berbagai multimedia dengan 4 bahasa Tetum, Bahasa Indonesia, Inggris, dan Portugis. Referendum dilaksanakan oleh UNTAET pada tanggal 30 Agustus 1999 dengan tingkat partisipasi 98,6% dari total semua pemilik suara.

Keberhasilan UNAMET dalam mempersiapkan dan menggelar referendum tidak diimbangi dengan kemampuan UNAMET dalam menangani permasalahan pasca referendum. Pengumuman hasil referendum di Timor Leste telah memicu para milisi pro integrasi dan pengacau keamanan untuk melakukan aksi kekerasan terorganisir. Target pertama kelompok pro otonomi khusus adalah kantor UNAMET yang berakibat pada terbunuhnya 15 stafnya. Kerusakan masal tersebut telah membuat 400.000 orang mengungsi dari tempat tinggalnya, membunuh kurang lebih 1.000-2.000 orang, merusak 70% bangunan dan infrastruktur, serta merusak hampir semua jaringan listrik (Seidita, 2016).

Kegagalan UNAMET dalam mengamankan kondisi pasca referendum menandakan kekurangan PBB dalam mendesain misi perdamaianya di Timor Leste. PBB tidak mempersiapkan skenario terburuk dari pelaksanaan referendum, yaitu perpecahan di kalangan masyarakat. Perpecahan ini semakin potensial dengan melihat adanya milisi-milisi yang dibentuk oleh TNI selama masa menjelang referendum. Kedua belah, baik kelompok pro otonomi dan penolaknya, telah memobilisasi masa guna memenangkan pilihannya. Potensi kekerasan yang akan muncul tidak diimbangi dengan mandat dan kekuatan riil UNAMET untuk dapat melaksanakan fungsi keamanan.

Ketiadaan mandat keamanan menyebabkan UNAMET sangat tergantung dengan aparat keamanan Indonesia yaitu TNI dan Polisi. Keberpihakan TNI dan Polri pada kelompok pro otonomi menyebabkan mereka tidak mau mengambil tanggungjawab keamanan di Timor Leste. Menteri Pertahanan RI ketika itu, Jenderal Wiranto, menolak untuk bertanggung jawab atas penyerangan-penyerangan yang terjadi dan menyalahkan UNAMET atas ketidakmampuannya dalam meyakinkan kelompok minoritas pro otonomi bahwa referendum telah berjalan *fair* (United Nations, 1999). Misi UNAMET berakhir pada tanggal 25 Oktober 1999 seiring dengan dikeluarkannya resolusi Dewan Keamanan PBB nomor 1272 yang menjadi dasar bagi misi lanjutan PBB dalam bingkai UNTAET.

4.2.1.2. *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET): Pembangunan Institusi Kepolisian, Pengadilan, dan Militer

UNTAET secara resmi berdiri pada tanggal 25 Oktober 1999 dengan tujuan untuk melaksanakan *state-building* di Timor Leste yang hancur akibat kerusuhan massal yang dilakukan oleh kelompok milisi pro-Indonesia (Ishizuka, 2002). Pada misi UNTAET inilah, proses reformasi sektor keamanan dimulai hingga misi terakhir UNMIT 2008. Berdasarkan pada resolusi Dewan Keamanan PBB No 1272 tahun 1999, UNTAET mempunyai mandat untuk menjamin keamanan dan menegakkan hukum dan peraturan di wilayah Timor Timur, menjalankan administrasi pemerintahan yang efektif, membantu pembangunan pelayanan sipil dan sosial, menjamin koordinasi dan penyaluran bantuan kemanusiaan, dan bantuan-bantuan untuk rehabilitasi dan pembangunan, mendukung *capacity-building* untuk pemerintahan yang mandiri, dan membantu terbentuknya kondisi untuk pembangunan yang berkelanjutan.

Mandat yang diberikan kepada UNTAET tersebut disertai dengan kewenangan dan kekuatan yang sangat besar. Kewenangan itu meliputi segala urusan legislatif dan eksekutif pemerintah, termasuk urusan administrasi peradilan, yang akan dilaksanakan oleh Administrator Pemerintahan Transisi. Dalam pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut, Administrator Pemerintahan Transisi akan berkonsultasi dan bekerjasama secara rutin dengan wakil-wakil rakyat Timor Timur. Administrator Pemerintahan Transisi

dapat pula menunjuk atau memberhentikan orang-orang untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu dalam sistem administrasi sipil Timor Timur, termasuk sistem peradilan. Fungsi-fungsi tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan hukum dan peraturan yang ada, termasuk juga semua peraturan dan instruksi yang dikeluarkan oleh Administrator Pemerintahan Transisi.

UNTAET memulai mempersiapkan negara baru Timor Leste dengan melakukan reformasi sektor keamanan. Beberapa isu keamanan yang harus diatasi oleh UNTAET adalah masih aktifnya milisi pro kemerdekaan, isu pengungsi dan IDPs, masa depan keberadaan FALINTIL dalam sistem pertahanan dan keamanan yang baru, dan sistem peradilan yang tidak berfungsi. Permasalahan milisi tidak hanya pada milisi pro integrasi, akan tetapi juga pada bagaimana upaya untuk melucuti dan mengembalikan kembali (*reintegration*) para kombatan Falintil ke masyarakat. Pelucutan senjata pada pihak Falintil sempat menjadi salah satu faktor penghambat bagi proses pelucutan senjata para pejuang integrasi, karena muncul kecurigaan atas proses pelucutan senjata Falintil yang tidak dilakukan secara tegas.

UNTAET bersama dengan *International Forces East Timor* (INTERFET) telah melakukan SSR dengan terlebih dahulu melucuti senjata (*disarmament*) dan membubarkan (*demobilization*) Falintil dan juga para milisi pro kemerdekaan. UNTAET mengumpulkan semua pejuang Falintil di Aileu untuk pendataan dan

pengumpulan senjata serta memberikan bantuan makan, pakaian, dan pelayanan kesehatan kepada para pejuang. Sedangkan upaya re-integrasi dilakukan oleh *International Organization for Migration (IOM)* dengan programnya *Falintil Reinsertion and Assistance Program (FRAP)* yang berhasil membubarkan (*demobilised*) 1.308 Falintil selama tahun 2001, memberikan bantuan ternak, dan juga pelatihan-pelatihan (De Almeida, 2017). Setahun kemudian, *UN Development Program (UNDP)* menjalankan program *the Recovery, Employment and Etability Programme for ex Combatants in Timor Leste (RESPECT)* – di mana menurut Peake dan Lao Hamutuk tidak begitu signifikan dalam menangani masalah dan tidak membantu banyak (De Almeida, 2017).

Setelah DDR selesai dilakukan, UNTAET memulai membangun institusi keamanan negara yang terdiri atas kepolisian, lembaga peradilan, dan angkatan bersenjata. UNTAET pertama kali mendirikan institusi kepolisian negara yang diberi nama *Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL)* pada tahun 2000. UNTAET telah merekrut prajurit kepolisian baru di Timor Timur yang dimulai pada awal tahun 2000, dilanjutkan dengan pelatihan dasar sejak 27 Maret 2000. Hingga berakhirnya misi, UNTAET telah mendirikan Sekolah Polisi yang telah melatih 1552 polisi di mana 20% nya adalah perempuan (UNSC, S/2002/432). Secara resmi, Kepolisian Timor Timur dibentuk bersama-sama dengan Polisi Sipil PBB (CivPol) pada tanggal 10 Agustus 2001 dan secara penuh menjalankan tanggung jawab keamanannya pada 10 Desember 2003.

Reformasi sistem keamanan juga ditujukan untuk membangun kembali sistem peradilan yang telah rusak semenjak integrasi dengan Indonesia terutama pada masa-masa pasca referendum. Ada empat fokus perbaikan sistem peradilan; yaitu : (a) bidang administrasi pengadilan, jasa-jasa penuntutan, dan penjara; (b) pembangunan kebijakan-kebijakan hukum; (c) *me-review* dan merancang proses legislasi untuk tujuan-tujuan UNTAET; dan (d) melakukan *assessment* terhadap kualitas keadilan hukum di Timor Timur, termasuk didalamnya keperluan untuk pelatihan. Tugas-tugas khususnya termasuk membangun kembali sistem masyarakatan, amandemen terhadap perundang-undangan yang sedang berlaku dan pembangunan segera panel yudisial untuk orang-orang Timor Timur maupun personel internasional.

UNTAET juga berhasil membangun institusi peradilan dengan membentuk *The Transitional Judicial Service Commission* pada tahun 2000 dan mengeluarkan regulasi tentang organisasi pengadilan di Timor Leste (UNTAET, 2000). Komisi ini bertugas untuk memilih korps pengadilan awal yang terdiri dari 10 hakim dan jaksa. Komisi juga telah merekomendasikan 6 pengacara pembela yang berasal dari proses seleksi diantara 20 orang Timor Leste yang berpartisipasi dalam program pelatihan peradilan pada bulan Desember 1999. Untuk meningkatkan kinerja personel pengadilan, maka UNTAET melakukan pelatihan-pelatihan dalam hal kegawatdaruratan dan *standart operating procedure*.

Secara spesifik, *Human Rights Unit* menjalankan pelatihan HAM bagi para penjaga penjara di Gleno dan Becora dengan menggunakan standar PBB dalam memperlakukan tahanan (UNSC, S/2001/983).

UNTAET melanjutkan programnya dengan membangun organisasi pengadilan di Timor Leste melalui *Regulation No. 2000/11 On The Organization Of Courts In East Timor*. Peradilan di Timor Leste terdiri dari 8 Pengadilan Distrik, sebagaimana ditentukan oleh peraturan ini, dan satu Pengadilan Banding yang berkedudukan di Dili. Pengadilan Dili dapat pula melakukan tugasnya di seluruh pengadilan distrik. Pengadilan Dili juga memiliki hak khusus untuk mengadili permasalahan-permasalahan genosida, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan, pembunuhan, pelanggaran seksual, dan penyiksaan.

Sampai dengan penarikan UNTAET dari Timor Leste, peradilan Timor Leste belum dapat bekerja secara baik. Masih banyak hakim dan pengacara Timor Leste yang kurang berpengalaman dan terlatih, serta layanan pendukung untuk pengadilan yang masih terbatas. Pengadilan dan penyelidikan terhambat oleh kesulitan dalam mendapatkan terjemahan ke dan dari bahasa Inggris, Portugis, dan banyak bahasa lokal. Hal tersebut berakibat pada banyak kasus yang tidak bisa diselesaikan sehingga muncul protes-protes dari tahanan di Becora, Gleno, Baucau, dan Oecusi yang belum juga menjalani proses peradilan setelah sekian lama ditahan. (UNSC, S/2002/432).

UNTAET pun telah mempersiapkan angkatan bersenjata Timor Leste sejak bulan September 2000 untuk membentuk 1.500 tentara reguler dan 1.500 pasukan cadangan sukarela, di mana Falintil menjadi inti dari angkatan bersenjata yang baru ini. Langkah pertama yang diambil adalah membentuk *Office of Defense Force Development*—OFPD didirikan dan dikepalai oleh pejabat senior Timor Leste dan dengan staf dari ahli-ahli militer dan sipil internasional. Selanjutnya OFPD bersama-sama dengan Komandan Falintil bertugas untuk mengimplementasikan rencana pembangunan angkatan bersenjata Timor Timur. Rekrutmen dan seleksi Falintil untuk mengisi 600 anggota batalion dilakukan pada Desember 2000 dan Januari 2001 dan pada tanggal 31 Januari 2001 secara resmi *Forças de Defesa de Timor Leste* (FDTL) atau angkatan bersenjata Timor Timur didirikan oleh UNTAET. Upacara peresmian dilakukan di Aileu pada tanggal 1 Februari 2001 sebagai tanda dibubarkannya Falintil dan dibentuknya F-FDTL.

Secara struktural, FDTL akan berada dibawah Kementerian Pertahanan. Kementerian ini selanjutnya akan mengembangkan berbagai kebijakan pertahanan dan penganggaran untuk FDTL. Selama masa UNTAET, Kementerian Pertahanan mendapatkan bantuan dari Portugal dan Australia dalam pengembangan kapasitas insititusi, personel, dan perlengkapan. Kementerian Pertahanan telah menyusun peraturan kedisiplinan bagi militer dan juga sistem administrasi militer. Untuk meningkatkan profesionalisme personel, berbagai

pelatihan dari yang dasar hingga khusus telah dirancang dan dijalankan seperti pelatihan dasar telah dilakukan bagi 500 anggota FDTL di Los Palos dan *Metinaro training facility* di Dili. Secara khusus, beberapa personel dilatih untuk memiliki keahlian di maritim di Port Hera, Dili.

UNTAET secara organisasi telah berhasil membangun sektor keamanan yang terdiri atas polisi, militer, dan peradilan. Secara bertahap, UNTAET juga telah menyerahkan tanggungjawab keamanan pada orang-orang Timor Leste yang ada di organisasi-organisasi tersebut. Namun demikian, masih terdapat permasalahan serius pada bagaimana menjalankan sektor keamanan tersebut dengan menggunakan nilai dan budaya liberal yang ditanamkan oleh PBB. Keterbatasan sumber daya manusia, keuangan, sarana, dan prasarana menjadi tantangan yang berat bagi negara Timor Leste yang akan merdeka.

4.2.1.3. UNMISSET dan UNOTIL : Konsolidasi Sektor Keamanan

Kemerdekaan yang sesungguhnya bagi Negara Timor Leste baru diperoleh pada tanggal 20 Mei 2002 ketika UNTAET menyerahkan kekuasaan negara kepada pemerintah yang baru terbentuk dari hasil pemilu 2002. Peran PBB pasca kemerdekaan tetap dilanjutkan dengan perubahan mandat pada asistensi dunia internasional dan pemerintah Timor Leste dalam menjalankan pembangunan di Timor Leste. UNMISSET secara umum bertugas untuk melakukan koordinasi dengan PBB dan

lembaga-lembaga donor internasional maupun bilateral untuk dapat membantu pemerintah Timor Leste dalam menjalankan pembangunan.

UNMISET menggantikan UNTAET untuk periode pelaksanaan 20 Mei 2002 hingga Mei 2003 dengan misi sebagai berikut :

1. Memberikan bantuan kepada struktur administrasi penting dalam menjaga stabilitas politik Timor Leste;
2. Menjamin penegakan hukum dan keamanan masyarakat serta membantu dalam pembangunan lembaga-lembaga penegakan hukum di Timor Leste (*the East Timor Police Service*);
3. Berkontribusi untuk menjaga keamanan internal dan eksternal Timor Leste.

Dewan Keamanan memperpanjang mandat UNMISET pada tanggal 20 Mei 2004 melalui resolusi 1480 dan resolusi 1543 tertanggal 14 Mei 2004. Perpanjangan mandat tersebut dilakukan atas rekomendasi sekjen PBB dan juga pemerintah Timor Leste. UNMISET mulai melakukan pengurangan personel dan melakukan aktivitas-aktivitas yang mendukung pada pelayanan administrasi publik dan sistem peradilan, penegakan hukum, dan keamanan serta stabilitas Timor Leste. Pada tanggal 16 November 2004, kembali Dewan Keamanan memperpanjang mandat UNMISET hingga 20 Mei 2005.

Problem pembangunan sistem peradilan :

1. Belum jelasnya pembagian kekuasaan yudisial, legislatif, dan eksekutif.
2. Kurangnya sumber daya manusia seperti hakim, jaksa, dan staf administrasi peradilan.
3. Tidak bekerjanya sistem peradilan dengan baik, berimplikasi pada besarnya jumlah nara pidana yang belum mendapatkan proses hukum. Akibatnya muncul kerusuhan dan pelarian nara pidana seperti yang terjadi di tanggal 6 Juni dan 16 Agustus di mana 193 nara pidana melarikan diri dari penjara. (*Report of the Secretary General on the UNMISSET*, 6 November 2002).

UNMISSET menjalankan mandat keamanan dan penegakan hukum melalui kerja sama antara UNPOL dengan PNTL. UNPOL secara bertahap melimpahkan tanggung jawab keamanan ke PNTL. Pada bulan November 2002, UNPOL telah menyerahkan kewenangan kepada PNTL untuk distrik Manatuto, Aileu, Manufahi, dan Ainaro. UNMISSET merencanakan pelimpahan semua kewenangan kepolisian kepada PNTL pada Januari 2004. Selama proses transisi tugas kepolisian UNMISSET melakukan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Mengurangi jumlah personel UNPOL dari 1250 personel sejak kemerdekaan Timor Leste menjadi 741 pada tahun 2002.
2. Memperbanyak jumlah personel PNTL menjadi 1793 diiringi dengan peningkatan kemampuan mereka melalui Pelatihan Dasar selama 3 bulan.

3. UNMISSET mendirikan dan memberikan pelatihan keterampilan bagi Unit Khusus dalam PNTL untuk menangani kasus-kasus kekerasan domestik dan pelecehan seksual, manajemen konflik, dan hak asasi manusia.

UNMISSET bekerja sama dengan F-FDTL dan TNI untuk menjaga keamanan perbatasan. Kerja sama yang cukup berhasil tersebut berhasil mengendalikan aktivitas milisi dan tindak kekerasan di perbatasan. Kondisi keamanan yang mulai stabil juga menyebabkan kembalinya para pengungsi di Timor Barat ke rumah masing-masing. Seiring dengan membaiknya kondisi keamanan juga, UNMISSET mengurangi kehadiran militernya menjadi 3870 personel.

Berakhirnya mandat UNMISSET kemudian diteruskan oleh UNOTIL. Berbeda dengan misi-misi PBB sebelumnya, UNOTIL merupakan misi politik yang bertujuan untuk mempromosikan stabilitas jangka panjang di Timor-Leste. Dewan Keamanan PBB meminta agar UNOTIL, ketika melaksanakan mandatnya, menekankan pengalihan keterampilan dan pengetahuan yang tepat untuk membangun kapasitas lembaga-lembaga publik Timor untuk memberikan layanan mereka di sesuai dengan prinsip-prinsip aturan hukum, keadilan, hak asasi manusia, pemerintahan yang demokratis, transparansi, akuntabilitas dan profesionalisme. UNOTIL berupaya untuk mendorong Pemerintah Timor-Leste, Sekretariat Perserikatan Bangsa-Bangsa, badan-badan pembangunan dan kemanusiaan PBB, dan lembaga keuangan multilateral

untuk memulai perencanaan segera untuk transisi yang lancar dan cepat dari misi politik khusus ke kerangka bantuan pembangunan berkelanjutan (UN Security Council, 2005).

UNOTIL dijadwalkan selesai misinya pada bulan Mei 2006. Namun demikian, kondisi keamanan Timor Leste justru menunjukkan gejala yang tidak kondusif. Pada bulan Mei hingga Juni 2006 terjadi krisis politik, kemanusiaan, dan keamanan yang kemudian menyebabkan UNOTIL memperpanjang misinya hingga 20 Agustus 2006. PBB meminta bantuan polisi dan militer dari Australia, Selandia Baru, Malaysia, dan Portugal untuk melindungi instalasi-instalasi penting yang ada.

Harapan akan kemampuan aparat keamanan menjaga kondisi keamanan di Timor Leste pasca penarikan misi PBB ternyata tidak terwujud. Tahun 2006 menjadi tahun yang paling kritis dalam perjalanan negara Timor Leste. 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 Timur Timor Leste menjadi anggota F-FDTL. Perpecahan ini tidak hanya terjadi di polisi dan militer, namun juga berimbas pada perpecahan di masyarakat di Dili yang saling berkonflik.

Krisis politik dan keamanan pada tahun 2006 menjadi titik balik dari proses reformasi sektor keamanan di Timor Leste. Krisis itu menandakan bahwa

PNTL dan F-FDTL belum mampu menjadi institusi keamanan yang mandiri dan profesional dalam menjalankan fungsinya. Oleh karenanya masih diperlukan bantuan PBB untuk dapat membangun kembali sektor keamanan khususnya polisi dan militer. Setelah melakukan penilaian atas kondisi Timor Leste, maka PBB menyetujui adanya misi perdamaian yang baru di Timor Leste dalam bingkai *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste* (UNMIT).

4.2.1.4. *United Nations Integrated Mission in East Timor* : Reformasi Sektor Keamanan Seri ke-2

Misi UNMIT didasarkan pada resolusi Dewan Keamanan PBB nomor 1704 tertanggal 25 Agustus 2006. UNMIT memiliki mandat untuk :

1. Mendukung pemerintah dan institusi-institusi yang relevan dengan tujuan konsolidasi stabilitas, memajukan budaya tata pemerintahan demokratis, dan memfasilitasi dialog politik.
2. Mendukung semua aspek proses pemilihan umum untuk presiden dan parlemen di tahun 2007.
3. Menyediakan dukungan untuk polisi nasional dan membantu melakukan *review* menyeluruh terhadap kebutuhan dan peran-peran sektor keamanan.
4. Membantu penguatan lebih lanjut kemampuan nasional untuk monitoring, promosi, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

5. Bekerja sama dan koordinasi dengan badan-badan PBB, lembaga-lembaga donor dan program, serta semua mitra yang relevan untuk memaksimalkan bantuan-bantuan peningkatan kapasitas dan *peacebuilding* pasca konflik.

Berdasar pada permintaan pemerintah Timor Leste dan *assesment* PBB di lapangan, maka PBB memperbarui mandat UNMIT dengan mengeluarkan resolusi Dewan Keamanan Nomor 1802 tertanggal 25 Februari 2008. Resolusi tersebut memberikan mandat tambahan kepada UNMIT untuk :

1. Meneruskan upaya-upaya untuk memperkuat efektivitas sistem peradilan
2. Mendukung pemerintah Timor Leste dalam upayanya melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga donor untuk program-program peningkatan kapasitas institusi.
3. Mengintensifkan upaya-upaya, bekerja dengan mitra, untuk membantu pelatihan-pelatihan, mentoring, pembangunan dan penguatan PNTL.

Sejalan dengan rencana pelaksanaan pemilu 2009 dan atas permintaan pemerintah Timor Leste, PBB memberikan tambahan tugas kepada UNMIT. Resolusi Dewan Keamanan 1867, 26 Februari 2009 memberikan tugas untuk mendukung pelaksanaan pemilu agar berjalan dengan demokratis dan aman.

Misi UNMIT berlanjut dengan fokus pada pengamanan proses demokrasi yang sedang berjalan. Resolusi Dewan Keamanan 1912, 26 February 2010 memberikan mandat kepada UNMIT untuk mendukung

kesuksesan pemilu di tingkat *municipal* dan mendorong para pendonor untuk ikut mendukung. Dewan mendukung niat Sekretaris Jenderal untuk mengkonfigurasi ulang komponen kepolisian UNMIT, termasuk penarikannya, sesuai dengan proses dimulainya kembali tanggung jawab pemolisian oleh PNTL, dan meminta Sekretaris Jenderal untuk memasukkan dalam laporan berikutnya tinjauannya tentang proses ini.

Mandat UNMIT kembali diperbarui dengan adanya resolusi 1969 tahun 2011. UNMIT diberikan mandat untuk mendukung persiapan pemilu presiden dan parlemen tahun 2012 dan mendorong para donor internasional untuk ikut serta menyukseskannya. Resolusi tersebut juga menegaskan kembali pentingnya penyelesaian pembangunan kapasitas dan reformasi PNTL, termasuk dimulainya kembali tanggung jawab utama urusan kepolisian, serta memastikan kredibilitas dan integritas pasukan, termasuk resolusi dari setiap hukuman disipliner dan pidana yang dihadapi oleh petugas PNTL. Dewan Keamanan meminta UNMIT untuk mendukung pengembangan kelembagaan lebih lanjut dan pengembangan kapasitas PNTL. Dewan juga menegaskan kembali pentingnya dukungan UNMIT kepada Pemerintah Timor-Leste dalam membangun dan mereformasi sektor keadilan lebih lanjut, mengoordinasikan bantuan internasional, mengurangi kemiskinan, meningkatkan pendidikan dan bidang-bidang lainnya.

Misi UNMIT berakhir pada tanggal 31 Desember 2012 berdasarkan resolusi 2037 yang diadopsi pada tanggal 22 Februari 2012. Permintaan pemerintah Timor Leste kepada PBB untuk mendatangkan polisi internasional ditanggapi PBB dengan pengiriman polisi Australia dan Portugal. Sesuai dengan mandat untuk memulihkan kondisi keamanan, kehadiran pasukan PBB ini berhasil memulihkan keamanan relatif cepat. Pasukan PBB selalu melakukan patroli dan penjagaan keamanan para pengungsi di semua titik pengungsian di Dili. Polisi PBB juga menjamin keamanan bagi donor untuk menyalurkan bantuannya di titik-titik pengungsian.

Kehadiran UNMIT yang didukung juga oleh 1.542 polisi PBB (UNPOL) dan 920 tentara dari Australia dan Selandia Baru mampu menjalankan tugas pengamanan dengan baik. UNPOL telah mengambil alih fungsi polisi yang lumpuh akibat konflik antara PNTL dan F-FDTL. UNPOL secara cepat tanggap terhadap gangguan keamanan yang diakibatkan oleh konflik antar kelompok *Loromonu* dan *Lorosa'e*. Selain itu, UNPOL juga mampu menjadi pelindung bagi para pengungsi yang ada di berbagai lokasi, seperti gereja, bandara, dan sebagainya. Hal ini seperti yang disampaikan oleh narasumber : “(Ketika konflik tahun 2006), Saya hanya lihat orang-orang PBB melakukan patroli dan mengamankan pengungsi di bandara Komoro. Mereka akan mengusir orang-orang yang mencari kami.” (N, 29/11/2018).

Selain misi *peace keeping*, UNMIT memiliki mandat untuk membantu pemerintah Timor Leste untuk membangun kembali PNTL. Hal ini dilakukan dengan melakukan *screening* ulang anggota-anggota PNTL, memberikan pelatihan-pelatihan, melakukan mentoring terhadap para perwira dan pejabat yang berwenang dalam isu keamanan, dan memperkuat institusi. Reformasi yang dilakukan terhadap PNTL meliputi aspek struktural, instrumental, dan kultural. Reformasi struktural adalah segala bentuk perubahan-perubahan organisasi, lembaga, dewan, institusi serta tugas dan tanggung jawab organisasi. Pada aspek ini, institusi PNTL telah merubah struktur organisasi dari sebelumnya dua wakil Komandan Jenderal menjadi satu komandan jenderal. Selain itu, juga dilakukan reformasi terhadap struktur kepangkatan yang sebelumnya hanya memiliki 4 jenjang menjadi 12 jenjang kepangkatan. Pangkat *comisario* (komisaris) hanya 2 orang perwira tinggi yang menjabat komandan dan wakil komandan kepolisian yang mana hanya menjabat selama 4 tahun melalui keputusan Dewan Menteri “*conchelo ministro*”. (Ramos, 2014:22).

Reformasi aspek instrumental dilakukan dengan merubah beberapa perundangan yang terkait dengan keamanan dan kepolisian, peraturan-peraturan internal atau prosedur-prosedur organisasi. Dasar dari reformasi sektor keamanan adalah Konstitusi RDTL tahun 2002 pasal 146 yang mengatur fungsi F-FDNL untuk menjaga kedaulatan negara dan pasal 147 yang mengatur fungsi PNTL untuk menjaga keamanan warga

negara serta segala harta bendanya secara non-partisan. Konstitusi tersebut diturunkan dalam Undang-Undang Keamanan Nasional atau *Lei Seguransa* Nasional UU No 2 tahun 2010 dan Undang-Undang Keamanan Dalam Negeri No 4 tahun 2010. Secara instrumental, reformasi PNTL telah dilakukan dengan merujuk pada perubahan pada undang-undang organik PNTL No 8/2004 menjadi UU No 9/2009. Secara internal, PNTL telah memiliki 44 peraturan yang di antaranya berisi tentang pengaturan penggunaan kekerasan, prosedur administrasi, peraturan penggunaan seragam polisi dan lain-lain. (Ramos, 2014:23).

Reformasi aspek kultural dilakukan untuk mereformasi budaya organisasi dan kebiasaan-kebiasaan organisasi. Reformasi ini dilakukan untuk meningkatkan budaya disiplin militer dan kepolisian. Secara institusional, ada perubahan komite penindak disiplin anggota di mana dulu penindakan hanya dilakukan di markas besar Dili sedangkan dengan reformasi terbaru dapat dilakukan di tingkat distrik. (Ramos, 2014:24).

Dalam menjalankan berbagai program reformasi, UNMIT telah menyelesaikan 451 dari 559 kegiatan pelatihan dan pembangunan kapasitas (atau 81 persen) dari kegiatan yang direncanakan. Beberapa prestasi penting termasuk pendirian laboratorium forensik, pengembangan pekerjaan PNTL deskripsi dan tabel kepegawaian, dan penciptaan gudang senjata dan pengarsipan basis data. Selain itu, petugas PNTL telah mengikuti 11.634 sesi pelatihan di Jakarta dalam

permasalahan-permasalahan legislasi, disiplin, administrasi, hak asasi manusia, kesadaran gender, hukum kekerasan dalam rumah tangga, manajemen kas kecil, prosedur penangkapan, manajemen ketertiban umum, kepemimpinan, pengawasan, perlindungan tertutup, teknologi informasi, peta membaca, perintah dan kontrol, manajemen gudang senjata, forensik dan pengumpulan intelijen. Hingga tahun 2012, jumlah personel PNTL mencapai 3.386, orang dimana 598 diantaranya adalah polisi wanita. (UNSC, S/2012/765).

Fokus PBB pada upaya membangun PNTL, selain karena faktor mandat, juga dikarenakan ketidakmauan pemerintah Timor Leste atas campur tangan PBB dalam reformasi angkatan bersenjata (Uesugi, 2014). Pemerintah Timor Leste lebih memilih untuk bermitra secara bilateral dengan Portugal dan Australia dalam membangun militernya. Timor Leste juga secara mandiri berusaha untuk menata angkatan bersenjata dengan dirumuskannya kebijakan strategis berupa “Force 2020” di mana perumusannya tanpa bantuan UNMIT.

Kebijakan Xanana yang menggabungkan PNTL dan F-FDTL dalam satu kementerian pertahanan adalah salah satu contoh bagaimana pemerintah tidak mengikuti kebijakan UNTAET tentang *democratic governance* yang memisahkan antara tugas kepolisian dan militer. Langkah ini tetap diambil oleh Xanana, karena baginya ini adalah “the Timorese way of problem-solving”. Langkah ini diambil untuk meredam konflik yang terjadi di antara institusi PNTL dan F-

FDTL yang terjadi. Meskipun langkah ini tidak sesuai dengan arahan PBB, namun terbukti bahwa penyatuan PNTL dan F-FDTL dalam satu kementerian (yang ketika itu juga dijabat oleh Xanana) berhasil meredam konflik. Sebagai bukti awal rekonsiliasi adalah ketika Xanana berhasil menyatukan PNTL dan F-FDTL dalam suatu operasi bersama untuk dapat menumpas pemberontakan yang dilakukan oleh Mayor Alfredo Reinado dan deputinya, Letnan Gastao Salsinha pada tahun 2008. Operasi gabungan yang diberi nama “Operasum Halibur” berhasil menewaskan Reinado dan pengikutnya menyerahkan diri.

Pada sektor pertahanan, reformasi F-FDTL dilakukan dibawah kendali *secretary state of defence*. “Force 2020” menjadi dokumen strategis yang menjadi rujukan bagi reformasi sektor pertahanan Timor Leste. Dalam dokumen ini, doktrin keamanan nasional merupakan hibrada dari keamanan nasional dan keamanan eksternal di mana rakyat menjadi objek dari keamanan itu sendiri. Menurut Sekretaris Negara Urusan Pertahanan, Dr. Julio Tomas Pinto, pemerintah harus melakukan perubahan-perubahan kebijakan yang bertujuan untuk merevisi sistem penghargaan di F-FDTL, revisi dan pembentukan kerangka hukum, pembangunan insfrastruktur F-FDTL, pembangunan kapasitas sumber daya manusia, dan hubungan sipil-militer. (Pinto, 2012:55).

Selama masa transisi kemerdekaan tahun 1999, reformasi sektor peradilan juga menjadi salah satu prioritas PBB. Timor Leste menghadapi permasalahan kurangnya sumber daya manusia di bidang peradilan

dan kurangnya akses masyarakat umum terutama wanita, anak-anak, serta kelompok-kelompok marginal lainnya. Akibatnya, masyarakat Timor Leste masih kurang pengetahuan dan konektivitas ke sistem peradilan formal (T. Wassel & Rajalingam, 2014).

Reformasi keadilan di Timor-Leste sebagian besar terfokus pada pembangunan kapasitas kelembagaan dan manusia. Pemerintah Timor Leste bersama UNMIT sepakat untuk terus membantu mengkonsolidasikan perdamaian dan stabilitas, dengan berfokus pada perancangan lebih lanjut dan menetapkan undang-undang, meningkatkan akses terhadap keadilan bagi semua, dan mengatur hubungan sistem peradilan tradisional/adat dengan hukum dan mekanisme hukum. Salah satu hasil dari program kerja sama ini adalah Pusat Pelatihan Hukum (*Legal Training Centre*) yang didirikan pada 2004. Pusat ini menjadi sarana dalam meningkatkan keadilan terutama di luar ibu kota, dan pembangunan kerangka hukum nasional secara keseluruhan. Pada tahun 2013, sebanyak 65 hakim, Jaksa Penuntut Umum dan Pembela Umum telah lulus dari LTC. Meskipun pengadilan, kejaksan dan pengacara mampu memproses kasus secara teratur, namun masih ada kekhawatiran bahwa independensi peradilan tidak sepenuhnya diterima oleh aktor lain (Sedra et al., 2009).

Sektor peradilan juga memiliki kelemahan pada koordinasi dan harmonisasi kegiatan-kegiatan. Guna mengatasi permasalahan ini, dibentuklah Dewan Koordinasi untuk Keadilan di Dili pada tahun 2010.

Dewan ini bertugas untuk mengembangkan kelembagaan dengan harapan mencapai koordinasi yang efektif pada 2012-2013, desentralisasi pada 2020-2030, dan efisiensi lengkap dan kemandirian sistem pengadilan pada 2015-2020. Beberapa kegiatan yang dilaksanakan adalah serangkaian lokakarya dan mekanisme konsultasi lainnya, di tingkat politik dan operasional, yang bertujuan untuk mempromosikan partisipasi dan memperluas debat ke sebanyak mungkin entitas dan profesional yang bekerja di sektor ini, untuk mendapatkan kontribusi penting yang akan membantu mempertahankan rencana strategis (Sedra et al., 2009).

4.1.2. Kerapuhan Institusi Keamanan Negara dan Dampaknya Bagi Keamanan Nasional

Meskipun program-program yang dilakukan PBB relevan untuk mendirikan negara baru Timor Leste, namun beberapa diantaranya tidak efektif untuk mencapai tujuan. Program-program yang dijalankan untuk membentuk kepolisian dan angkatan bersenjata ternyata tidak berdampak signifikan terhadap profesionalisme dalam menjalankan fungsi keamanan. Kedua institusi keamanan tersebut justru menjadi sumber sekaligus pemicu konflik politik dan etnis yang terjadi pada tahun 2006-2008. Rivalitas yang terjadi diantara institusi PNTL dan F-FDTL telah menyebabkan krisis nasional di Timor Leste. Krisis politik ini kemudian menjalar menjadi konflik etnis yang melibatkan orang-orang Lorasae dan *Loromonu*.

Isu *Lorosa'e-Loromonu* sebenarnya adalah propaganda yang dilakukan oleh politisi dan juga PBB. Secara politik, kemenangan Fretilin dalam pemilu pertama di Timor Leste mengundang ketidaksukaan Barat dan PBB. Mari Alkatiri yang menjadi perdana menteri terkenal sebagai orang yang memegang teguh sosialisme. Oleh karenanya, ada upaya dari Barat dan lawan-lawan politiknya untuk menurunkannya. Upaya itu kemudian dilakukan dengan memanfaatkan Alfredo yang memang sangat ambisius dalam kemiliteran untuk melakukan pemberontakan. Akibat dari Mari Alkatiri tidak mampu menyelesaikan kasus pemberontakan ini, maka ada alasan untuk menuntut dia mengundurkan diri.

Seorang narasumber yang pada tahun 2006 satu peleton dengan Salsinha dan Alfredo, menyatakan bahwa Alfredo telah dimanfaatkan oleh para politisi demi kepentingan mereka. Alfredo yang terkenal cerdas dan ambisius telah terpengaruh provokasi untuk melawan panglima FDTL ketika itu. Harapannya, dengan tergulingnya Taur Matan Ruak dari panglima, maka Alfredo lah yang akan menjadi panglima. Narasumber menyatakan :

“Karena Alfredo lebih mendengar pengaruh orang lain (*politikus*) ketimbang saya, bahwa kubu *Loromonu* tidak melakukan perang melawan kolonialisme, yang melakukan perang atau perjuangan merebut kemerdekaan ialah kubu *Lorosa'e*. Padahal isu ini hanyalah isu palsu, sebab tidak ada dalam sejarah Timor-Leste hanya *Lorosa'e* yang melakukan perang

melawan penjajah, semua rakyat Timor-Leste mulai dari Loro Sa'e hingga *Loromonu* bersatu dalam perjuangan melawan penjajah pada waktu itu. Alfredo terjebak dalam isu politik sekaligus memiliki ambisi untuk menjadi pemimpin dalam F-FDTL. Salah satu tujuan Alfredo melakukan pemberontakan adalah ketika Ia berhasil menumbangkan kepemimpinan Taur Matan Ruak maka Ia akan menggantikan posisi Taur Matan Ruak, menjadi Mayor Jenderal di F-FDTL. Alfredo berasal dari *Loromonu*. “ (AL, 29/11/2018)

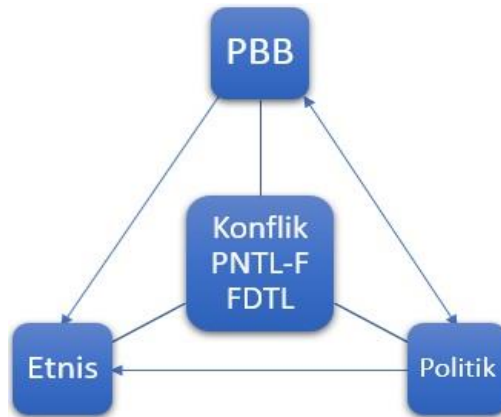
Secara lebih eksplisit narasumber yang sama menyebut bahwa PBB dalam hal ini para penasihat militer Australia dan Portugal menjadi aktor propaganda. Mereka mendapatkan keuntungan dari kekacauan yang terjadi. Bahkan PBB lah yang telah membiayai kelompok-kelompok *Loromonu* dan *Lorosa'e* untuk membuat kerusuhan pada tahun 2006. Menurut narasumber :

“PBB tidak melakukan rekonsiliasi, karena PBB juga ikut memanfaatkan situasi tersebut yaitu memperpanjang misi di Timor-Leste, sebab mereka di gaji 12.000 dolar/bulan, dimana gaji tersebut lebih besar jika dibandingkan dengan gaji di negaranya sendiri. Bahkan oknum PBB sengaja membayar pemuda untuk melempar rumah warga atau melakukan onar yang kemudian diklaim oleh PBB sebagai konflik antar warga. Hal ini dilakukan agar tetap memperpanjang misi mereka di Timor-

Leste...Jumlah uang di berikan kepada pemuda untuk melakukan provokasi mulai dari 50-100 dolar Amerika per kelompok. Dan saya adalah saksi” (AL, 29/11/2018).

Konflik yang berkepanjangan pada tahun 2006 telah mengalami eskalasi hingga tahun 2008. Tercatat 38 orang terbunuh termasuk didalamnya penembakan 8 orang PNTL yang tidak bersenjata oleh tentara F-FDTL dan juga perusakan infrastruktur. Kekerasan meluas hingga menyebabkan 150.000 orang terusir dari tempat tinggalnya dan harus hidup di pengungsian hingga dua tahunan. Kerusakan semakin meluas dengan melibatkan perkelahian antar pemuda dari kelompok *Lorosa'e* dan *Loromonu* 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.

Berdasarkan pada keterangan narasumber dan beberapa dokumen laporan, maka dapat kita simpulkan relasi antar faktor penyebab konflik 2006-2008 dapat digambarkan sebagai berikut ini.



Gambar 4. 1 Pola Relasi antar Faktor Berkonflik

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Nampak dari gambar di atas bahwa Intervensi PBB dan hasrat politik kekuasaan elit nasional telah memanfaatkan isu etnis *Lorosa'e-Loromonu* guna memunculkan konflik. PBB maupun elit politik nasional sama-sama memiliki kepentingan di balik konflik yang muncul. PBB berkepentingan untuk tetap berada di Timor Leste, sementara sebagian elit politik menginginkan perubahan kepemimpinan dengan “digulingkannya” Mari Alkatiri dari kursi Perdana Menteri.

Konflik 2006-2008 adalah bukti kegagalan PBB dalam membangun sektor keamanan Timor Leste. Kegagalan ini berdampak pada ketidakpercayaan rakyat Timor Leste terhadap institusi keamanan negara. Dalam survei persepsi keamanan yang dilakukan oleh *Asia Foundation* tahun 2008, didapati bahwa secara nasional

hanya sedikit masyarakat (15%) atau tokoh masyarakat (21%) yang percaya PNTL memiliki tanggung jawab utama untuk menjaga keamanan di wilayah mereka. Secara keseluruhan, tiga perempat penduduk justru merasa pemimpin-pemimpin lokal (yaitu kepala *suco*/desa, para tetua adat, dan para pemimpin masyarakat pada umumnya sebagai penanggungjawab untuk menjaga keamanan di wilayah mereka. Bahkan di Dili yang menjadi pusat konflik tahun 2006-2008, hanya 15 % persen dari masyarakat umum yang mengatakan PNTL memiliki tanggung jawab utama dalam menjaga keamanan. Minimnya masyarakat yang mempercayai PNTL sebagai institusi yang menjaga perdamaian juga diperkuat oleh fakta bahwa hanya 12 % penduduk secara nasional yang pernah berinteraksi dengan kepolisian dengan urusan untuk melaporkan tindak kriminalitas dan hanya bertemu ketika ada patroli polisi (Chinn & Everett, 2008).

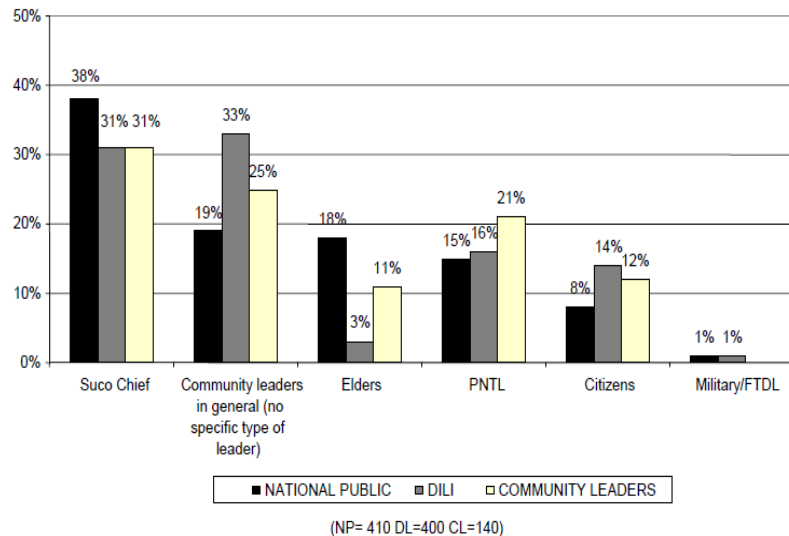


Diagram 4.1 Persepsi Masyarakat terhadap Institusi yang Memiliki Tanggung Jawab Menjaga Keamanan

Sumber : Chinn, L., & Everett, S. (2008). *A Survey of Community- Police Perceptions : Timor-Leste in 2008*. Dili, Timor Leste: The Asia Foundation. Retrieved from www.asiafoundation.org

Survei yang sama dilakukan kembali oleh *Ford Foundation* pada tahun 2013 untuk mengetahui bagaimana dampak program-program UNMIT terhadap sektor keamanan. Secara keseluruhan, tidak nampak perubahan yang signifikan dari persepsi masyarakat terhadap keamanan dan PNTL. Jika pada survei tahun 2008 sebesar 15 % masyarakat merasa PNTL memiliki tanggung jawab keamanan, maka di tahun 2013 hasilnya menjadi 19 % masyarakat. Sementara itu, 40%

masyarakat masih merasa pemimpin-pemimpin desa maupun adat memiliki tanggung jawab keamanan dan 36% menyatakan diri mereka sendiri (masyarakat) memiliki tanggung jawab juga terhadap keamanan. (T. Wassel & Rajalingam, 2014).

Kegagalan reformasi sektor keamanan PBB juga nampak dalam sistem peradilan Timor Leste. Bangunan institusi peradilan formal ternyata tidak mengubah secara signifikan pilihan masyarakat Timor Leste dalam menyelesaikan sengketa dan mencari keadilan. Berdasarkan survei tentang hukum dan peradilan yang dilakukan oleh the *Asia Foundation* tahun 2013, menyatakan bahwa sebagian besar orang di Timor-Leste lebih percaya diri dan nyaman dengan sistem peradilan lokal. Tujuh alasan yang dikutip termasuk aksesibilitas, keakraban, pentingnya memelihara praktik leluhur (68%) dan gagasan bahwa praktik tersebut berakar dalam budaya dan tradisi komunitas tertentu (17%), serta sifat sakral dari praktik tersebut. Dalam survei yang sama juga menegaskan bahwa meskipun 88% responden yang memiliki pengetahuan tentang pengadilan; sebagian besar mereka (93%) masih merasa lebih nyaman dengan administrator peradilan lokal atau adat (Marx, 2013).

Selama lima tahun terakhir, sejak rilis survei yang sama pada tahun 2008, langkah-langkah signifikan telah dibuat untuk mengembangkan lembaga peradilan lebih lanjut, termasuk sumber daya manusia, infrastruktur, dan pengawasan di sektor keadilan Timor Leste. Terlepas dari upaya-upaya ini, sistem peradilan

formal, terutama di luar ibukota Dili, tetap kekurangan sumber daya dan sebagian besar tidak dapat diakses oleh warga negara biasa, terutama perempuan, anak-anak, dan kelompok-kelompok terpinggirkan lainnya. Akibatnya, mayoritas orang Timor masih kurang pengetahuan dan rasa koneksi dengan sistem peradilan formal (Marx, 2013).

Pemerintah dan UNDP telah mengambil langkah positif dengan menginisiasi adanya pengadilan keliling untuk dapat menjangkau masyarakat di luar Dili yang dimulai sekitar tahun 2008. Namun demikian, program ini tidak berjalan mulus akibat kendala keberlanjutan pendanaan. Selama periode pelaporan, ada peningkatan penting dalam jumlah kasus yang diselesaikan oleh pengadilan. Laporan JSMP menunjukkan bahwa jumlah kasus yang diselesaikan dari empat pengadilan distrik meningkat dari 808 pada 2010 menjadi 1.380 pada 2012. Peningkatan ini paling besar di Dili yang memiliki jumlah kasus baru tertinggi dan jumlah pengadilan terbesar.

Pengadilan tinggi Timor Leste juga berhasil menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran berat yang pada tahun 1999, 2006-2008, dan kasus-kasus korupsi yang melibatkan anggota pemerintah. Pada tahun 2009, dakwaan diajukan terhadap sejumlah terdakwa sehubungan dengan serangan 11 Februari 2008 terhadap Presiden dan Perdana Menteri. Dua puluh empat tersangka dijatuhi hukuman pada bulan Maret 2010 dengan hukuman antara sembilan dan 16 tahun karena kejahatan termasuk menggunakan senjata ilegal,

penghancuran, dan berusaha untuk membunuh Presiden dan Perdana Menteri. Empat dari tersangka dibebaskan dari semua tuduhan keterlibatan dalam peristiwa tersebut. Namun demikian, Pengadilan tidak menemukan siapa yang menembak Presiden, atau siapa yang menembaki kendaraan Perdana Menteri (Marx, 2013).

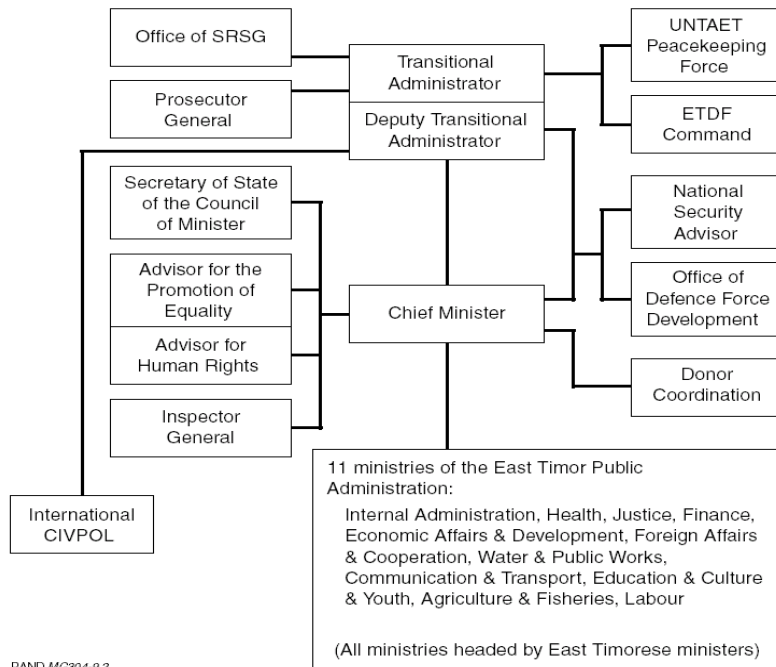
4.2. Problem Solving Capacity sebagai Hambatan Internal PBB

Upaya PBB dalam membangun sektor keamanan di Timor Leste terkendala oleh kemampuannya dalam menyelesaikan masalah. Kemampuan penyelesaian masalah PBB akan dipengaruhi oleh faktor-faktor kepemimpinan, staf, dan anggaran.

4.2.1. Kepemimpinan Otoriter UNTAET dan Kegagalan Koordinasi dengan Lembaga Donor

Secara kelembagaan, UNTAET identik dengan sentralisasi kekuasaan yang menempatkan dirinya sebagai “monarki pre-konstitusional di suatu kerajaan yang berdaulat” (Chopra, 2000). Hal ini didasari oleh Resolusi Dewan Keamanan PBB 1272 yang memberikan kekuasaan eksekutif dan legislatif 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 Affair*. 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.



Gambar 4. 2 Struktur UNTAET

Sumber : Wheeler, Nicholas J. and Dune, Tim. "East Timor and the New Humanitarian Interventionism", *International Affairs*, Vol.77, no.4, 2001, p 805-827, dalam Dobbins et al. (2005). *The UN's Role in Nation-Building : from the Congo to Iraq*, Santa Monica : Rand Corporation, hal 161.

Elitisme dalam proses pembuatan program UNTAET ditunjukkan dengan desain misi yang dilakukan di markas PBB di New York. Dalam proses desain 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. Dampak dari elitisme dan kurangnya pengalaman serta pengetahuan staf UNTAET ini adalah terabaikannya karakteristik masyarakat Timor Timur baik secara sosial, 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 riil 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 sosial 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 dirusak oleh TNI” (FBP, 26/11/2018).

Elitisme di UNTAET berlanjut pada misi UNMIT dan diperparah dengan ketidakhadiran staf 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 staf mereka yang dapat menjadi penghubung dengan orang-orang Timor Leste. Namun justru program-program SSSU tidak terintegrasi dengan program-program UNIPOL yang bertujuan untuk mereformasi, merestrukturisasi, dan membangun kembali PNTL. Akibatnya, reformasi sektor keamanan menjadi lambat berjalan (Wilson, 2012).

Dalam pandangan narasumber kami yang merupakan Direktur *Fundasaun Mahein*, pendirian SSSU oleh UNMIT tidak ada manfaat konkret bagi reformasi keamanan Timor Leste. SSSU lebih sebagai proyek yang hanya mendatangkan banyak orang asing ke Timor Leste dan menghambur-hamburkan uang tanpa produk yang jelas.

“Menurut saya, sejak dibentuknya SSSU, sepanjang pengamatan FM, proyek itu hanya membayar orang-orang asing untuk datang ke Timor dan *ngomong* tentang sektor keamanan. Kami tidak melihat ada bukti konkret keberhasilan mereka” (NB, 27/11/2018).

4.2.2. Keterbatasan Anggaran dan Ketergantungan terhadap Dukungan Australia

Secara internal, UNTAET dan UNMIT sebenarnya tidak memiliki dana yang cukup untuk menjalankan program-program reformasi sektor keamanan. Hampir 99% dana UNTAET dan UNMIT yang didapat dari markas PBB digunakan untuk pembiayaan staf dan operasional lainnya. Hanya 1% saja digunakan untuk program. Berdasarkan pada laporan SRSG (*Special Representative of Secretary General*) UNTAET, kebutuhan dana UNTAET pada tahun 2000/2001 sebesar \$592.306.800. Jumlah ini naik 69,2% dari kebutuhan dana periode 1999/2000. Dari total anggaran tersebut, 35% diantaranya diperuntukkan bagi pembiayaan personel sipil, 22% untuk pengeluaran operasional, 39% untuk pengeluaran staf militer, dan 3% untuk *asesment* staf. Kurang dari 1 persen diperuntukkan yang berkaitan dengan program-program. Postur anggaran tersebut menandakan bahwa hampir seluruh dana dari PBB hanya dibelanjakan untuk pembiayaan staf dan operasional kantor dan hanya kurang dari 1% untuk masyarakat Timor Leste dalam bentuk program. Akibatnya, muncul kesenjangan di masyarakat Timor Leste akibat dari gaji yang lebih besar diterima oleh para staf PBB terutama staf asing dengan pendapatan masyarakat yang masih rendah.

Tabel 4. 1 Anggaran Belanja UNTAET Tahun 2000-2001 *dalam ribuan dolar AS

| <i>Expenditure</i> | 1999/2000 | 2000/2001 | <i>Increase/Decrease</i> | |
|---------------------------------|-----------|-----------|--------------------------|----------|
| | | | <i>Amount</i> | <i>%</i> |
| <i>Military personnel</i> | 99.981.4 | 230.940.5 | 130.959.1 | 131.0 |
| <i>Civilian personnel</i> | 85.365.9 | 209.911.4 | 124.545.5 | 145.9 |
| <i>Operational requirements</i> | 154.853.8 | 130.211.5 | (24.642.3) | (15.9) |
| <i>Other programs</i> | 883.2 | 3.403.0 | 2.519.8 | 285.3 |
| <i>Staff assessment</i> | 8.915.7 | 17.840.4 | 8.924.7 | 100.1 |
| <i>Gross requirements</i> | 350.000.0 | 592.306.8 | 242.306.8 | 69.2 |
| <i>Voluntary contributions</i> | - | - | - | - |
| <i>Total</i> | 350.000.0 | 592.306.8 | 242.306.8 | 69.2 |

Sumber : diolah dari Nations General Assembly. (2000) "Report of The Secretary General : Financing of The United Nations Transitional Administration in East Timor", A/55/443.

Anggaran yang dimiliki UNTAET hanya dapat memenuhi kebutuhan awal untuk pelatihan, gaji dan penyebaran. Sementara itu untuk layanan kepolisian sendiri masih kekurangan sarana dan prasarana berupa alat komunikasi dan transportasi. UNTAET juga kekurangan dana untuk memenuhi biaya pemeliharaan kendaraan, senjata dan peralatan lainnya dan untuk pembelian barang habis pakai (UNSC, S/2002/432).

Pendanaan UNMIT juga jauh lebih besar dari pada UNTAET dengan total anggaran dari tahun 2006-2013 senilai \$1,347,319,300.

Tabel 4. 2 Anggaran UNMIT

| Periode | Budget |
|-----------------------------------|------------------------|
| <i>1 July 2012 - 30 June 2013</i> | \$162,212,100 |
| <i>1 July 2011 - 30 June 2012</i> | \$208,603,700 |
| <i>1 July 2010 - 30 June 2011</i> | \$218,804,600 |
| <i>1 July 2009 - 30 June 2010</i> | \$215,011,500 |
| <i>1 July 2008 - 30 June 2009</i> | \$180,841,100 |
| <i>1 July 2007 - 30 June 2008</i> | \$177,026,400 |
| <i>1 July 2006 - 30 June 2007</i> | \$184,819,900 |
| Total | \$1,347,319,300 |

Sumber : <https://unmit.unmissions.org/facts-and-figures>

Dukungan dana yang besar dari komunitas internasional, khususnya dari anggota-anggota PBB melalui *UNTAET and UNMISSET Regular Fund* tidak banyak yang terserap oleh rakyat Timor Timur. Anggaran PBB tersebut sebagian besar untuk mendanai staf juga berdampak pada kesenjangan ekonomi yang semakin lebar di masyarakat. Pasukan PBB dan para pejabatnya dibayar tunjangan hidup sebesar US\$100.00 per hari, sementara itu sebagian besar penduduk Timor Timur berjuang mati-matian hanya untuk hidup dari hari ke hari. Sebagian kecil dari masyarakat lokal yang

menjadi staf lokal hanya berpenghasilan rata-rata US\$6.00 per minggu. Staf asing pun juga menunjukkan gaya hidup yang elit dan jauh berbeda dengan gaya hidup masyarakat Timor Leste. Keterangan narasumber menyatakan bahwa : “Istri saya yang bekerja sebagai staf di UNMIT sering diminta untuk menyiapkan tiket pesawat, mobil, atau hotel untuk para staf PBB. Biasanya di akhir pekan, mereka akan berlibur ke Bali” (Anonim, 29/11/2018).

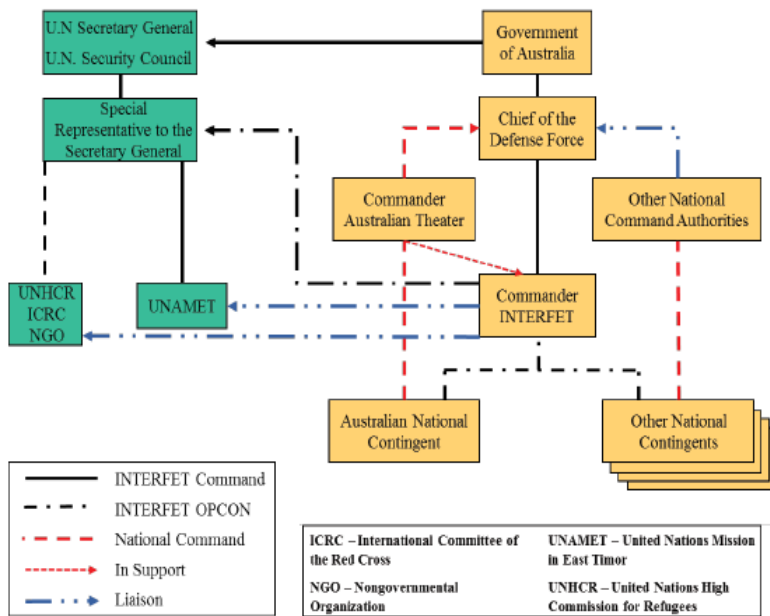
Dana-dana untuk program justru datang dari lembaga-lembaga khusus PBB seperti UNDP dan IOM serta negara-negara pendonor seperti Australia, Selandia Baru, dan Portugal. Di antara banyaknya lembaga maupun negara pendonor tersebut, UNTAET maupun UNMIT berperan sebagai koordinator untuk masuknya pendonor dan aktivitas pendonor di Timor Leste. Dalam kapasitasnya sebagai koordinator, UNTAET dan UNMIT sering kali tidak berdaya dalam mengendalikan kepentingan negara-negara pendonor terbesar terutama Australia dan Amerika Serikat.

Keberadaan Australia di Timor Leste sudah dimulai sejak misi UNAMET tahun 1998-1999. Ketika itu, PBB yang tidak menyiapkan UNAMET dengan mandat keamanan tidak mampu mencegah terjadinya konflik pasca referendum. Pemerintah Australia meningkatkan kesiapsiagaan militernya yaitu Brigade pertama dari Divisi pertama Australia. Mayor Jenderal Peter Cosgrove sebagai komandannya telah mempersiapkan beberapa rencana dalam keadaan darurat termasuk upaya evakuasi staf UNAMET dan orang-orang Australia. Rencana tersebut diberi nama

Operation SPITFIRE, yang mengerahkan sejumlah tentara yang diterjunkan melalui Dili dan Bacau. Major General Cosgrove menjalankan operation SPITFIRE pada tanggal 6 September 1999 atas permintaan PBB dan koordinasi dengan para pejabat Indonesia. Selang beberapa hari, tentara Australia berhasil mengevakuasi para staf PBB (Fowler, 2016).

Australia melanjutkan bantuannya dengan memimpin misi INTERFET dengan beranggotakan 11.500 pasukan yang berasal dari 23 negara. Australia kembali menunjuk Major General Peter Cosgrove sebagai Komandan INTERFET. Cosgrove merancang 4 tahapan untuk menyelesaikan misi INTERFET di Timor Leste dengan merujuk pada strategi "*ink spot*" yaitu mengamankan lokasi-lokasi penting terlebih dahulu, kemudia secara bertahap meluas ke lokasi-lokasi lainnya (Fowler, 2016). Empat tahapan tersebut adalah : pertama, kontrol yaitu dengan mengamankan pintu-pintu masuk ke Timor Leste dan menempatkan kekuatan untuk mengontrol Dili. Kedua, tahap konsolidasi yaitu dengan cara memperluas pengaruh INTERFET di seluruh wilayah Timor Leste. Ketiga, adalah tahap transisi yaitu pengalihan tanggung jawab keamanan dari INTERFET ke pasukan penjaga perdamaian PBB secara bertahap.

Keempat, adalah tahap penarikan diri INTERFET menyusul kesuksesan transisi tanggung jawab keamanan.



Gambar 4.3 Struktur Komando dan Kontrol INTERFET

Sumber : Fowler, Andrew. H. (2016), *Stability Operations In East Timor 1999-2000: A Case Study*, USA : U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, hal : 44.

Australia telah menjadi mitra pembangunan terbesar bagi Timor-Leste sejak tahun 1999 hingga 2019 dan menempatkan Timor Leste sebagai penerima bantuan Australia terbesar ketujuh. Bantuan pembangunan luar negeri Australia berjumlah lebih dari \$ 1,5 miliar sejak referendum kemerdekaan Timor-Leste. Angka ini tidak termasuk kontribusi dari berbagai

kelompok masyarakat dan NGO di Australia. Pada tahun 2013 saja, anggota Dewan Australia untuk Pembangunan Internasional (AUSAID) memberikan sekitar \$ 21,9 juta di Timor-Leste. Australia juga memainkan peran utama dalam menjaga stabilitas di negara itu melalui sejumlah misi penjaga perdamaian yang dipimpin militer, dan pengeluaran pertahanan telah melampaui \$ 5,9 miliar sejak 1999. Program Pengembangan Polisi Timor-Leste (TLPDP), yang dikelola oleh *Australian Federal Police*, adalah proyek bantuan tunggal terbesar di Australia dengan biaya lebih dari \$ 110 juta dari 2005/2006 hingga 2012/2013 (Carpenter et al., 2014).

Selama keberadaan UNMIT, pendanaan program-program reformasi sektor keamanan banyak juga berasal dari para pendonor baik itu lembaga internasional maupun negara. Tercatat selama tahun 2010-2012, Australia adalah negara pendonor terbesar bagi program-program reformasi sektor keamanan khususnya, dan pembangunan Timor Leste pada umumnya. Berdasarkan laporan Menteri Keuangan Timor Leste tahun 2013, terdapat 30 pendonor internasional dan 11 diantaranya memiliki tujuan untuk memperkuat sektor keamanan, khususnya kepolisian dan peradilan (Ministry of Finance RDTL, 2013).

**Tabel 4. 3 Realisasi Bantuan Donor untuk Reformasi
Sektor Keamanan Tahun 2012**

| No | Pendonor | Program | Dana (juta US \$) |
|----|---|---|----------------------|
| 1 | <i>International Organization for Migration (IOM)</i> | 1. Pemulangan pengungsi tahun 1999 dan IDPs tahun 2006-2008 2. Demobilisasi eks Falintil 3. Stabilisasi masyarakat dan proyek infrastruktur | 3,34 |
| 2 | Selandia Baru | 1. Menyumbang personel polisi di UNMIT 2. <i>Timor Leste Community Policing Programme</i> 3. <i>Security Communities Through Outreach and Policy Engagement (SCOPE) Programme</i> | 1,25 |
| 3 | Norwegia | Dukungan terhadap Sistem Peradilan | 0,49 |
| 4 | Portugal | Dukungan terhadap Sistem Peradilan dan Keamanan | 0,6 |
| 5 | Spanyol | Dukungan terhadap sistem peradilan | 1,47 |
| 6 | Swedia | Dukungan terhadap sistem peradilan | 0,29 |
| 7 | <i>United Nations Development Programme (UNDP)</i> | 1. Dukungan terhadap <i>Peace building</i> Department UN. 2. Dukungan terhadap sistem peradilan. 3. Dukungan terhadap Sektor Keamanan | 1,39 |
| 8 | USAID | Pembangunan akses peradilan dan <i>legislative</i> | 2,48 |
| 9 | Australia | 1. <i>Timor Leste Police Development Programme</i> 2. Dukungan terhadap fasilitas peradilan | 25,6 |
| 10 | Uni Eropa | Dukungan terhadap sistem peradilan | 2,97 |
| 11 | Jerman | Dana Perdamaian | 0,74 |

Sumber : Diolah dari *Ministry of Finance Republic Democratic of Timor Leste. (2013), Development Cooperation Report : Donor Profile*, Dili : *Development Partnership Management Unit (DPMU)*.

Meskipun PBB kurang memiliki dana program, namun PBB telah disepakati oleh dunia internasional sebagai lembaga yang memiliki otoritas untuk memberikan legitimasi kepada anggotanya dalam melakukan aksi multilateral maupun unilateral. Kewenangan PBB yang sudah dilimpahkan ke UNTAET dan UNMIT inilah yang kemudian dimanfaatkan oleh Australia untuk menjadikan PBB sebagai legitimasi kepentingannya di Timor Leste. Kuatnya kepentingan ekonomi dan politik ini telah mendorong Australia untuk tetap mempertahankan keberadaannya di Timor Leste bahkan hingga misi PBB berakhir. Kepentingan ekonomi terbesar Australia adalah penguasaan potensi sumber daya alam di *Timor Gap* dan itu bisa dicapai dengan adanya pemerintahan yang pro terhadap Australia.

Keinginan Australia untuk tetap mendikte pemerintah Timor Timur menjadi semakin nyata ketika beberapa hari setelah pecah kerusuhan pada bulan Mei 2000 yang diakibatkan oleh pembangkangan beberapa perwira militer terhadap pemerintahan Mari Alkatiri, Australia segera mengirimkan 1.300 pasukannya dan ditambah 500 personel cadangan. Hal ini dilakukan dengan terlebih dahulu mendesak PBB untuk tidak memperpanjang masa operasi pasukan multi nasional yang berakhir pada tanggal 20 Mei 2002 dan menawarkan pada pemerintah Timor Timur untuk memberikan bantuan pengamanan. Namun pada kenyataannya kerusuhan dibiarkan tetap terjadi dan akhirnya Mari Alkatiri tergusur dari kursi Perdana

Menteri. Kondisi seperti inilah yang sebenarnya diinginkan oleh Australia agar dapat meneruskan dominasinya atas Timor Timur. Dan akhirnya Australia kembali lagi ke Timor Leste karena adanya konflik 2006. Bahkan kehadiran polisi Australia hingga 2018 tetap ada sebagai instruktur maupun *supervisors*.

Narasumber kami menyatakan bahwa “PBB, Amerika dan Australia sebenarnya menginginkan konsisi Timor Leste tetap kacau. Mereka bunyikan sirine di jalan supaya terlihat mencekam. Dengan begitu, mereka punya alasan ke negara kami dan menguasai keamanan kami” (NDG, 28/11/2018). Dengan bersandar pada legitimasi misi PBB di Timor Timur, Australia berhasil mencapai kepentingan nasionalnya baik secara politis maupun ekonomis. Secara politik, peran *leading* Australia dalam misi UNTAET telah berhasil menjadikan Timor Timur sebagai *buffer zone* sekaligus batu loncatan untuk menancapkan pengaruh politiknya di kawasan asia khususnya Asia Tenggara. Secara ekonomi, Australia telah berhasil menguasai daerah-daerah kaya minyak di celah Timor.

4.2.3. Rendahnya *Skill* dan Pemahaman PBB tentang Masyarakat Timor Leste

Secara garis besar, personel PBB di Timor Leste dapat dibedakan dalam fungsi yaitu penjaga keamanan yang terdiri dari pasukan militer dan polisi dan fungsi pembangunan perdamaian yang terdiri atas sipil dan penasehat militer. Personel PBB tersebut berasal dari markas besar PBB, negara-negara anggota PBB, dan staf

lokal. Kekuatan UNTAET terdiri atas pasukan penjaga perdamaian, Polisi PBB, staf internasional, “sukarelawan PBB, dan staf dari Timor Timur. Hingga 31 Maret 2002, staf UNTAET berjumlah 7.687 orang yang terdiri atas 6,281 tentara, 1.288 polisi sipil, dan 118 pengamat militer. Selain itu, UNTAET juga memiliki 737 personel sipil internasional dan 1.745 staf lokal (UNTAET, 2002). Dengan kewenangan dan kekuatan yang sangat besar tersebut, membuat UNTAET menjadi yang pertama dalam sejarah dimana PBB memiliki tanggungjawab kedaulatan yang absolut tanpa bekerjasama dengan pemerintahan lokal (Neves, 2006).

UNMISSET dibentuk oleh PBB pada tahun 2002 untuk menggantikan UNTAET melalui resolusi Dewan Keamanan nomor 1410 tertanggal 17 Mei 2002. UNMISSET memiliki 120 pengamat militer, 455 staf sipil internasional, 100 tenaga ahli untuk kelompok mendukung kelompok-kelompok sipil, 977 staf lokal, 241 sukarelawan PBB dan sejumlah personel militer yang mulai dikurangi dari 4.880 menjadi 3.750 dan polisi dari 1.130 menjadi 500 personel (UNSC, S/2002/80). UNOTIL dibentuk berdasarkan pada resolusi Dewan Keamanan 1599 tahun 2005. Personel UNOTIL terdiri atas 45 orang penasehat sipil, 40 penasehat kepolisian yang mendukung pembangunan institusi polisi lebih lanjut, 35 penasehat tambahan (di mana 10 orang di antaranya adalah penasehat militer) yang akan mendukung pembangunan institusi *Border Patrol Unit*, dan 10 penasehat hak asasi manusia yang akan membantu pelaksanaan pelatihan-pelatihan untuk

mengawal pemerintahan demokratis dan penegakan hak asasi manusia (UN Security Council, 2005). Personel PBB semakin mengecil pada saat misi UNMIT yang didukung oleh 1.608 personel polisi dan 34 penasehat militer dan staf kantor. Kekuatan ini semakin dikurangi hingga tahun 2012 menjadi 60 personel sipil yang terdiri dari 57 polisi dan 3 penasehat militer, 302 staf sipil internasional, 827 staf sipil lokal, dan 124 sukarelawan PBB ([https://unmit.unmissions.org/facts-and-figures, 2018](https://unmit.unmissions.org/facts-and-figures,2018)).

Besarnya kontingen PBB tidak diimbangi dengan *skill* dan pemahaman staf internasional tentang tugasnya dan masyarakat Timor Leste. 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. Narasumber 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 sosial, ekonomi, dan politik rakyat Timor Timur” (NB, 27/11/2018).

Hal serupa dinyatakan oleh narasumber 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 lokal. PBB memang berhasil mendirikan PNTL dan F-FDTL, masalahnya bagaimana mentransformasikan budaya mereka ke dalam institusi. Bagaimana mentransformasi konsep-konsep global ke lokal. 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 otonomi. Isu pejuang dan bukan pejuang menjadi sangat sensitif 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 perjalanannya, PNTL kemudian terpolarisasi dalam PNTL nasionalis (yang terdiri atas eks Falintil dan *clandestine*) dan PNTL eks Polri. Bahkan mereka melakukan latihan terpisah (AA, 26/11/2018). Narasumber kami menyatakan :

“Setelah masa transisi 2000, PBB tidak ada agenda untuk melihat pertahanan. Tetapi mereka datang hanya untuk mendirikan institusi keamanan (*siguransa*). Yang menjadi masalah pada waktu itu bagi kami adalah badan PBB yang mendarat di Timor Leste datang dengan konsep global, konsep Eropa. Mereka pada saat merekrut PNTL, pihak kami memandang bahwa PBB telah melangkahi norma-norma atau budaya-budaya atau sejarah di Timor Leste. Mereka tidak paham bagaimana kondisi sebelum dan sesudah jajak pendapat... PBB seharusnya melibatkan eks Falintil, para *leader* politik, gereja, *clandestine* supaya mengetahui siapa mereka (calon anggota PNTL). Tapi PBB ambil tanggung jawab sendiri tanpa berkonsultasi

dengan masyarakat, sehingga ada eks TNI, Eks Polri, ada eks milisinya, keluarga milisinya semua direkrut. Karena menurut PBB masyarakat TL satu tidak ada golongan-golongan A, B,C” (AA, 26/11/2018) .

Untuk mengatasi minimnya pemahaman staf UNPOL yang bekerja di Timor Leste, PBB melalui *Human Right Unit* telah melakukan pelatihan kepada mereka. Namun pelatihan ini juga dinilai tidak efektif. Dengan latar belakang budaya dan nilai yang berbeda, menjadikan para instruktur kesulitan untuk menyampaikan materi. Demikian pula dengan keterbatasan waktu menyebabkan pelatihan yang dilakukan hanya sekedar proyek yang harus dijalankan tanpa melihat efektivitasnya. (AA, 26/11/2018).

Keterbatasan pemahaman staf 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 praktiknya. Hal ini seperti yang disampaikan oleh narasumber kami :

“Sebetulnya PBB tidak 100% berhasil atau 100% gagal. PBB berhasil mendirikan institusi PNTL dan mereka sempat mendirikan unit-unit untuk

melakukan pelayanan masyarakat. *Cuman* 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).

Dapat disimpulkan bahwa kegagalan PBB dalam menjalankan misi SSR nya di Timor Leste disebabkan oleh kepemimpinan yang otoriter sehingga menghambat partisipasi masyarakat lokal dalam merencanakan dan menjalankan program-program penguatan institusi keamanan. PBB pun nampak lemah berkoordinasi dengan lembaga donor lain dan bahkan tidak berdaya menghadapi dominasi Australia dalam menjalankan misinya. Keterbatasan dana mengakibatkan PBB sangat tergantung dengan dukungan program dari lembaga donor lainnya terutama dari Australia sebagai pendonor utama. PBB juga menghadapi tantangan besar pada keterbatasan kemampuan teknis dan pemahaman budaya dari para staf internasionalnya.



Gambar 4. 4 Hubungan Antar Faktor dalam Kegagalan SSR PBB

Sumber : Diolah dari berbagai sumber.

4.3. Keterbatasan PBB dalam Membangun Sektor Keamanan di Timor Leste

Penelitian ini menemukan data-data keberhasilan dan kegagalan misi SSR PBB di Timor Leste pada kurun waktu 2000-2012. Keberhasilan misi PBB terletak pada kemampuannya dalam menjaga keamanan (*peace keeping*) dan mendirikan PNTL, F-FDTL, serta lembaga pengadilan negara pada tahun 2000. Namun demikian, dengan tolak ukur efektivitas program, berbagai upaya PBB tersebut tidak memberikan hasil positif berupa penguatan institusi keamanan negara yang profesional, akuntabel, dan demokratis sebagaimana yang diharapkan oleh PBB. Konflik antara F-FDTL dengan PNTL, konflik antara bekas pejuang dengan bukan pejuang di F-FDTL maupun PNTL, Konflik antara orang-orang Lorosa'e dengan Loromanu di F-FDTL dan PNTL, serta praktik-praktik amnesti di lembaga pengadilan menjadi bukti betapa institusi keamanan yang baru dibentuk ini tidak dapat bekerja baik.

Temuan-temuan tersebut memperkuat penelitian serupa yang dilakukan oleh John Braithwaite (2012) yang menyimpulkan adanya keberhasilan PBB pada misi *peace keeping* yang meliputi pengendalian kekerasan, pengurangan konflik, dan penyelesaian konflik, pemilu, operasi kemanusiaan, dan perlindungan hak asasi manusia (Braithwaite, 2012). Namun demikian keberhasilan PBB ini dinilai justru berdampak pada ketergantungan Timor Leste yang sangat kuat terhadap bantuan PBB dan menempatkannya pada (*neo-trusteeship*) sehingga membuat ketidakmandirian PNTL (Butler, 2012). Keberhasilan PBB dalam *peace keeping* tidak berbanding lurus dengan keberhasilannya membangun institusi keamanan yang mandiri dan profesional dalam menjaga keamanan dan perdamaian bagi masyarakat (Armstrong et al., 2012). Setidaknya ini terlihat dari konflik yang terjadi dalam tubuh F-FDTL dan PNTL pada tahun 2006 dan berimbas pada ketidakamanan masyarakat (Wilson, 2012).

Kegagalan PBB dalam membangun institusi keamanan negara yang profesional di Timor Leste tersebut sama halnya dengan temuan Jacson (2011) tentang gaya kepemimpinan UNTAET yang otoriter dan menjadikannya sebagai “*pseudo-imperialist power* (Jackson, 2011). Tipe kepemimpinan seperti ini menjadikan UNTAET sangat jarang untuk melibatkan rakyat Timor Leste dalam perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi program-program reformasi sektor keamanan secara substantif (Chopra, 2002; Tansey, 2014; Uesugi, 2014). Secara artifisial, PBB berhasil menggelar misi yang komprehensif di Timor Leste namun gagal secara substantif untuk membawa perubahan berarti bagi negara Timor Leste

(Blanco, 2015a). Dalam keterangan seorang narasumber, PBB hanya berorientasi pada pemenuhan target-target kuantitatif namun tidak begitu peduli pada pencapaian kualitatif seperti perubahan perilaku dan budaya staf PNTL.

Penelitian ini juga menemukan bahwa keterbatasan dana PBB juga menjadi faktor penyebab kegagalan misi PBB. Dana bagi misi PBB di Timor Leste hanya mampu untuk membiayai staf dan biaya operasional. Besarnya dana untuk menggaji staf ini justru berakibat pada ketimpangan pendapatan yang sangat mencolok antara staf PBB dengan masyarakat lokal. Sedangkan dana untuk menjalankan program-program pembangunan sarana prasarana dan sumber daya manusia di sektor keamanan didapat dari bantuan donor lainnya seperti Australia, UNDP, USAID, dan sebagainya. Minimnya pendanaan PBB menjadikan dirinya berlaku sebagai koordinator dari para pendonor untuk menjalankan programnya di Timor Leste. PBB tidak mampu menjalankan peran koordinasi ini dengan baik terutama untuk menyelaraskan berbagai perbedaan interpretasi dalam reformasi sektor keamanan (Wassel, 2014; Jackson & Wilén, 2015).

Kegagalan misi SSR PBB tidak hanya terjadi di Timor Leste. Kegagalan PBB di Timor Leste sama halnya dengan yang terjadi di Afghanistan dan Irak di mana banyak negara pendonor yang hadir sehingga menyebabkan kompleksitas interpretasi SSR. Lebih lanjut Jackson (2015) menyimpulkan adanya 4 hal yang akan mempengaruhi keberhasilan misi SSR. Pertama adalah *leadership*, baik di komunitas pendonor maupun di negara penerima bantuan. Kedua, kepemilikan atas proses SSR yang dilakukan untuk menghasilkan pemerintahan

yang *legitimate* (dalam hal ini keterlibatan masyarakat sipil sangat penting). Ketiga, keberlanjutan program menjadi isu penting karena sering muncul perbedaan pandangan antara donor dengan penerima tentang seberapa lama SSR akan dijalankan. Dan terakhir, adalah aspek mana yang akan dikesampingkan dalam *state building*.

Kajian serupa dilakukan oleh Ato Kwamena Onoma (2014) yang telah melakukan penelitian kualitatif untuk memahami SSR yang terjadi di Sierra Leone dan Liberia. SSR di kedua negara yang memiliki karakteristik sama ini menunjukkan adanya perbedaan hasil. SSR yang dilakukan di Sierra Leone dinilai lebih berhasil daripada yang dilakukan di Liberia. Reformasi terhadap *Republic of Sierra Leone Armed Forces* (RSLAF) pada tahun 2002 telah berjalan lancar dan berhasil menjadi militer yang mampu menjalankan tugas dalam mengamankan negara dari agresi eksternal pada tahun 2004 (Onoma, 2014). Sementara itu, reformasi *Armed Forces of Liberia* (AFL) tidaklah sukses RSLAF karena AFL belum mampu mengambil alih peran keamanan negara Liberia dan masih tergantung dengan bantuan PBB melalui *United Nations Mission in Liberia* (UNMIL). Kesuksesan SSR di Sierra Leone disebabkan oleh keterbukaan dan inklusivitas negara donor (Amerika Serikat dan Inggris) untuk mengajak semua pihak yang berkepentingan dengan keamanan Sierra Leone seperti kelompok-kelompok agama, media massa, purnawirawan militer, eks kombatan, dan kepala-kepala *suku*/adat untuk merencanakan dan menjalankan SSR (Onoma, 2014). Sebaliknya inklusivitas pihak donor dan lokal tidak ditemukan di Liberia.

Pendekatan SSR juga dilakukan oleh Christoph Kohl (2014) untuk menjelaskan upaya komunitas internasional dalam membantu negara Guinea-Bissau membangun sektor keamanannya. Kohl menilai bahwa SSR di Guinea-Bissau telah gagal membuat kemandirian negara dalam mengelola dan menyediakan keamanan bagi rakyatnya dan membahayakan kawasan. Otoritarianisme masih berjalan dan kekerasan-kekerasan politik masih sering terjadi. SSR yang dilakukan secara intensif pada tahun 2005 tidak mampu menghalangi terjadinya kudeta lagi pada tahun 2012.

Kegagalan SSR di Guinea-Bissau disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, perbedaan yang sangat mencolok antara pemahaman dan pengharapan donor dengan rakyat Guinea-Bissau. Selain itu juga pemahaman akan SSR diantara pendonor sendiri masih berbeda-beda. Kedua, kurangnya koordinasi, integrasi, fleksibilitas, dan keberlanjutan diantara strategi-strategi reformasi yang dilakukan. Ketiga, *procedural structural* yang menghambat pendonor dalam menjalankan proyek-proyek jangka pendek. Keempat, ketiadaan dana donor yang mencukupi untuk menjalankan SSR. Kelima, kerjasama yang tidak mencukupi dari aktor-aktor sosial dan perwakilan dari sektor keamanan Guinea-Bissau dalam proses SSR. Terakhir, kurangnya komunikasi diantara para pemangku kepentingan dalam proses SSR (Kohl, 2014).

Hal yang berbeda ditemukan oleh Paul Jackson (2015) yang telah melakukan studi komparasi tentang SSR dan *state building* yang dilakukan oleh Inggris di Sierra Leone dengan negara-negara lainnya. Menurut dia, intervensi Inggris ke Sierra Leone selama sepuluh tahun sejak tahun 1997 adalah kisah yang relatif sukses dari pendekatan SSR dalam *state*

building. Inggris telah meninggalkan pondasi yang kuat bagi pembangunan SSR kedepannya (Jackson, 2011). Faktor yang mendukung keberhasilan tersebut adalah komitmen dan kepemimpinan Inggris sebagai satu-satunya pendonor internasional. Hal ini menyebabkan Inggris dan pemerintah Sierra Leone mudah dalam melakukan konsensus dan harmonisasi bantuan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pendonor.