

## Kebijakan Anti-Terrorisme Indonesia: Dilema Demokrasi dan Represi

*Endi Haryono\**

### *Abstract*

*Debates on how to effectively handle the problem of terrorism in Indonesia emerged as the actual threats and attacks occurred. Indonesia has already established law on handling terrorism, that was issued by President Megawati Soekarnoputri's reign in 2002 as the respon to the terrorist bombing at Bali. This paper briefly describes the anti-terrorism policy in Indonesia, the criticisms and notes on the policy, and how the discourse surrounding of the president's option to involve military actively in the handling of terrorism must be viewed in the context of this policy.*

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

*Kejahatan terorisme di Indonesia; undang-undang anti-terorisme; kebijakan anti-terorisme; demokrasi; represi.*

---

\* *Endi Haryono* adalah Staf Pengajar pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP), Universitas Pembangunan Nasional (UPN) Yogyakarta dan *Visiting Lecturer* di College of Law, Government and International Studies (COLGIS), Universiti Utara Malaysia (UUM), Kedah. Ia dapat dihubungi melalui email haryono\_endi@yahoo.com atau endi@uum.edu.my

## **Pengantar**

Tindak terorisme pemboman Hotel JW Marriott dan Hotel Ritz Carlton pada 17 Juli 2009, memunculkan kembali wacana dan perdebatan tentang kebijakan anti-terorisme yang tepat untuk konteks dan permasalahan yang dihadapi oleh Indonesia saat ini. Pemboman atas dua hotel di Jakarta itu, sama seperti tindakan pemboman terorisme di Indonesia sebelumnya, berbentuk aksi pemboman berdarah yang indiskriminatif atas sasaran-sasaran sipil dengan pelaku yang berkaitan dengan jaringan Jamaah Islamiyah faksi Nurdin M Top. Pemboman ini, tak dipungkiri, menambah panjang daftar kejahatan terorisme di Indonesia, yang mengemuka sejak 2002, seiring meningkatnya kejahatan sejenis di tingkat global. Terdapat ratusan orang telah menjadi korban pemboman terorisme di Indonesia.

Wacana dan debat kebijakan anti-terorisme di Indonesia pasca pemboman Hotel JW Marriott dan Ritz Carlton 17 Juli 2009 berfokus pada tentang perlunya melibatkan militer (Tentara Nasional Indonesia/TNI) secara aktif dalam menangani terorisme. Ini sesungguhnya bukan topik baru dalam wacana dan debat kebijakan anti-terorisme di Indonesia. Topik ini bahkan telah muncul pada debat publik menjelang dan seputar pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 dengan nama yang sama. UU ini merupakan pijakan dan sekaligus penjelasan atas kebijakan anti-terorisme Indonesia yang masih digunakan hingga sekarang. Topik ini kembali mendapatkan perhatian karena peristiwa pemboman JW Marriott dan Ritz Carlton, yang terjadi justru ketika di tingkat global tengah berlangsung peredaan aksi dan perang melawan terorisme.

Kejahatan terorisme bukanlah soal baru, baik pada aras politik global maupun pada aras politik domestik. Terorisme, dalam catatan sejumlah sejarawan, telah muncul pertama kali di Yerusalem ketika kota tersebut di bawah pendudukan Romawi pada sekitar satu abad sebelum masehi. Kelompok perlawanan Yahudi dengan sengaja membunuh warga secara indiskriminasi di kota Yerusalem pada siang bolong untuk menimbulkan ketakutan warga, yang selanjutnya diharapkan akan mengganggu kekuasaan kekaisaran Romawi. Sementara terminologi terorisme itu sendiri muncul dan digunakan sejak *Revolusi Perancis* 1989. Sejak itu terorisme berlanjut dalam skala, aksi, alat, dan motif yang berbeda.

Tulisan ini mencoba menjelaskan secara ringkas kebijakan anti-terorisme di Indonesia, kritik-kritik dan catatan-catatan atas kebijakan tersebut, dan bagaimana wacana seputar kehendak presiden untuk melibatkan TNI secara aktif dalam penanganan terorisme harus dilihat dalam konteks kebijakan tersebut. Kebijakan penanganan terorisme di Indonesia didasarkan pada UU 15/2003 tentang Tindak Pidana Terorisme (sebelumnya Perppu 1/2002 dengan nama yang sama). Perppu dan UU ini semula merupakan respon dari Pemerintah Presiden Megawati Soekarnoputri terhadap tindak kejahatan terorisme berupa pemboman Bali, yang kemudian menjadi dasar hukum kebijakan penanganan terorisme yang berlaku hingga sekarang. Karena disusun di tengah masa transisi menuju demokrasi, kebijakan anti-terorisme di Indonesia mencoba sedemikian rupa untuk menyeimbangkan represi dan demokrasi, sesuatu yang tidak mudah tetapi pernah dilaksanakan secara efektif.

### **Terorisme di Aras Global dan Nasional**

Kejahatan terorisme pada aras global yang telah berlangsung lama mendapatkan momentum dengan terjadinya pemboman atas gedung kembar World Trade Centre (WTC) di New York, 9 September 2001. Momentum dalam bentuk perhatian besar masyarakat internasional bukan hanya karena besarnya skala korban jiwa yang jatuh dan kebaruan pola aksi, tetapi juga karena respon pemerintah Amerika Serikat di bawah Presiden George W. Bush Jr. terhadap peristiwa tersebut. Kalau para pelaku pemboman WTC sengaja menggunakan aksi kejahatan terorisme yang spektakuler tersebut untuk berkirip pesan kepada AS, Bush juga memanfaatkan respon terhadap aksi tersebut untuk kebutuhan yang serupa: mengirim pesan balasan bukan hanya kepada pelaku tetapi juga terhadap masyarakat internasional secara luas. Pesan dengan korban jiwa yang baru harus terjadi karena kebutuhan AS mengirim pesan balasan terhadap pelaku peledakan WTC. Akibat sosial-politik dari aksi teror oleh pelaku pemboman WTC dan kontra-teror oleh pemerintah AS sebagai balasan masih terasa sampai sekarang. Dunia bukan hanya terpecah, tetapi tindakan terorisme baru terus berkelanjutan.

Di Indonesia, momentum tindak kejahatan terorisme muncul pada pemboman Sari Club, Legian, Bali, pada 12 Oktober 2002, yang menewaskan sekitar 185 orang, sebagian besar warga Australia. Pemboman ini sekaligus

mengakhiri silang pendapat berkelanjutan di kalangan elit politik Indonesia sejak pemboman WTC tentang ada-tidaknya teroris di Indonesia dan ada-tidaknya eksistensi jaringan regional-global terorisme di Indonesia. Sebagai respon terhadap pemboman Bali tersebut, pemerintah Indonesia di bawah Presiden Megawati mengeluarkan Perppu 1/2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada 18 Oktober 2002 dan Perppu 2/2002 yang mengatur pemberlakuan Perppu 1/2002 untuk kasus pemboman Bali. Kedua Perppu ini selanjutnya ditetapkan menjadi UU, masing-masing UU 15/2003 dan UU 16/2003. Sementara UU 16/2003 dibatalkan oleh Komisi Konstitusi karena melanggar prinsip hukum tidak bisa diberlakukan surut, UU 15/2005 dijadikan dasar hukum penangkalan, penindakan, dan pemberantasan tindak kejahatan terorisme di Indonesia.

Sebelum pemboman di Bali, tindak kejahatan terorisme dalam bentuk pemboman dengan sasaran sipil telah terjadi di Indonesia, dengan frekuensi yang terus meningkat sejak transisi menuju demokrasi tahun 1999. Data tindakan terorisme dalam bentuk pemboman dengan jumlah korban jiwa dan material serta efek teror yang signifikan di Indonesia pra-pemboman Bali bisa dicatat sebagai berikut. Data ini belum termasuk pemboman atas sasaran sipil yang terjadi di wilayah-wilayah konflik, terutama di Aceh dan Ambon yang terjadi pada rentang waktu yang sama. Berikut adalah beberapa pemboman dari tindak kejahatan terorisme di Indonesia dan instansi Indonesia di luar negeri, sejak 1999 hingga terakhir pemboman di Hotel JW Marriott dan Ritz Carlton Juli 2009 yang didapat dari beberapa sumber:

**Tabel 1.1 Data Peristiwa Pengeboman di Indonesia 1999-2009**

No	Tahun	Keterangan
1	1999	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pemboman Toserba Ramayana Jakarta.</li><li>• Pemboman Mall Kelapa Gading</li><li>• Pemboman Hayam Wuruk Plaza</li></ul>

2	2000	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bom Kedubes Filipina, 1 Agustus 2000. Bom meledak dari sebuah mobil yang diparkir di depan rumah Duta Besar Filipina, Menteng, Jakarta Pusat. 2 orang tewas dan 21 orang lainnya luka-luka, termasuk Duta Besar Filipina Leonides T Caday.</li><li>• Bom Kedubes Malaysia, 27 Agustus 2000. Granat meledak di kompleks Kedutaan Besar Malaysia di Kuningan, Jakarta. Tidak ada korban jiwa.</li><li>• Bom Bursa Efek Jakarta, 13 September 2000. Ledakan mengguncang lantai parkir P2 Gedung Bursa Efek Jakarta. 10 orang tewas, 90 orang lainnya luka-luka. 104 mobil rusak berat, 57 rusak ringan.</li><li>• Bom malam Natal, 24 Desember 2000. Serangkaian ledakan bom pada malam Natal di beberapa kota di Indonesia, merenggut nyawa 16 jiwa dan melukai 96 lainnya serta mengakibatkan 37 mobil rusak.</li><li>• Lain-lain: ledakan bom di Gereja GKPI Medan, Gedung Kejaksaan Agung Jakarta, Kantor Komisi Pemilihan Umum di Jakarta, dan Kantor Departemen Pertanian.</li></ul>
3	2001	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bom Gereja Santa Anna dan HKBP, 22 Juli 2001. 5 orang tewas.</li><li>• Bom Plaza Atrium Senen Jakarta, 23 September 2001. Bom meledak di kawasan Plaza Atrium, Senen, Jakarta. 6 orang cedera.</li><li>• Bom restoran KFC, Makassar, 12 Oktober 2001. Ledakan bom mengakibatkan kaca, langit-langit, dan neon sign KFC pecah. Tidak ada korban jiwa. Sebuah bom lainnya yang dipasang di kantor MLC Life cabang Makassar tidak meledak.</li><li>• Bom sekolah Australia, Jakarta, 6 November 2001. Bom rakitan meledak di halaman Australian International School (AIS), Pejaten, Jakarta.</li></ul>

4	2002	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bom Tahun Baru, 1 Januari 2002. Granat manggis meledak di depan rumah makan ayam Bulungan, Jakarta. Satu orang tewas dan seorang lainnya luka-luka. Di Palu, Sulawesi Tengah, terjadi empat ledakan bom di berbagai gereja. Tidak ada korban jiwa.</li><li>• Bom Bali, 12 Oktober 2002. Tiga ledakan mengguncang Bali. 202 korban yang mayoritas warga negara Australia tewas dan 300 orang lainnya luka-luka. Saat bersamaan, di Manado, Sulawesi Utara, bom rakitan juga meledak di kantor Konjen Filipina, tidak ada korban jiwa.</li><li>• Bom restoran McDonald's, Makassar, 5 Desember 2002. Bom rakitan yang dibungkus wadah pelat baja meledak di restoran McDonald's Makassar. 3 orang tewas dan 11 luka-luka.</li></ul>
5	2003	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bom Kompleks Mabes Polri, Jakarta, 3 Februari 2003, Bom rakitan meledak di lobi Wisma Bhayangkari, Mabes Polri Jakarta. Tidak ada korban jiwa.</li><li>• Bom Bandara Soekarno-Hatta, Jakarta, 27 April 2003. Bom meledak di area publik di terminal 2F, bandar udara internasional Soekarno-Hatta, Cengkareng, Jakarta. 2 orang luka berat dan 8 lainnya luka sedang dan ringan.</li><li>• Bom JW Marriott, 5 Agustus 2003. Bom menghancurkan sebagian Hotel JW Marriott. Sebanyak 11 orang meninggal, dan 152 orang lainnya mengalami luka-luka.</li></ul>

6	2004	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bom Palopo, 10 Januari 2004. Menewaskan empat orang. (BBC)</li><li>• Bom Kedubes Australia, 9 September 2004. Ledakan besar terjadi di depan Kedutaan Besar Australia. 5 orang tewas dan ratusan lainnya luka-luka. Ledakan juga mengakibatkan kerusakan beberapa gedung di sekitarnya seperti Menara Plaza 89, Menara Grasia, dan Gedung BNI. (Lihat pula: Bom Kedubes Indonesia, Paris 2004)</li><li>• Ledakan bom di Gereja Immanuel, Palu, Sulawesi Tengah pada 12 Desember 2004.</li></ul>
7	2005	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dua Bom meledak di Ambon pada 21 Maret 2005</li><li>• Bom Tentena, 28 Mei 2005. 22 orang tewas.</li><li>• Bom Pamulang, Tangerang, 8 Juni 2005. Bom meledak di halaman rumah Ahli Dewan Pemutus Kebijakan Majelis Mujahidin Indonesia Abu Jibril alias M Iqbal di Pamulang Barat. Tidak ada korban jiwa.</li><li>• Bom Bali, 1 Oktober 2005. Bom kembali meledak di Bali. Sekurang-kurangnya 22 orang tewas dan 102 lainnya luka-luka akibat ledakan yang terjadi di R.AJA's Bar dan Restaurant, Kuta Square, daerah Pantai Kuta dan di Nyoman Café Jimbaran.</li><li>• Bom Pasar Palu, 31 Desember 2005. Bom meledak di sebuah pasar di Palu, Sulawesi Tengah yang menewaskan 8 orang dan melukai sedikitnya 45 orang.</li></ul>
8	2009	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bom Jakarta, 17 Juli 2009. Dua ledakan dahsyat terjadi di Hotel JW Marriott dan Ritz-Carlton, Jakarta. Ledakan terjadi hampir bersamaan, sekitar pukul 7.00 WIB.</li></ul>

Sejak tahun 1999 di Indonesia terjadi peningkatan tindakan terorisme berupa pemboman di tempat umum dan dengan sasaran sipil dibandingkan pada tahun-tahun sebelumnya. Antara tahun 1990 sampai dengan 1997 (sebagaimana dicatat Forum Indonesia Damai yang dikutip oleh Andi Wijayanto, 2003) terjadi maksimal dua insiden pemboman dalam setahun. Peningkatan drastis baru terjadi pada tahun 1988 (6 kasus), dan berturut-turut kemudian tahun 1999 (7 kasus), tahun 2000 (32 kasus),

dan tahun 2001 (81 kasus). Peningkatan frekuensi pemboman sejak 1999 dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya membawa banyak analisis menyebut bahwa terorisme di Indonesia berkaitan dengan transisi menuju demokrasi, atau dengan kata lain, bagian dari problem transisi politik ketika kekuatan-kekuatan politik lama dan baru bertarung mendapatkan tempat dalam tatanan politik yang sedang dikontestasikan. Aksi-aksi pemboman mereda selama sekitar empat atau lima tahun sejak 2005, lalu kembali dengan pemboman JW Marriot dan Ritz Carlton, 17 Juli 2009, yang dipastikan dilakukan oleh kelompok teroris yang sama dengan pelaku pemboman di Bali dan beberapa tempat lainnya.

### **Respon dan Kebijakan Indonesia**

Dalam literatur ilmu politik dan studi keamanan, respon atau bentuk kebijakan pemerintah menghadapi tindakan kejahatan terorisme secara umum bisa dikelompokkan kedalam empat jenis di bawah ini.

#### *1. Membiarkan*

Dalam konteks ini, pemerintah menyamakan tindak kejahatan terorisme sebagai tindak kejahatan biasa dan bukan kejahatan yang sama sekali baru. Membiarkan tidak berarti tidak melakukan tindakan sama sekali. Sebagaimana terhadap tindak kejahatan yang lain, pemerintah tidak melakukan reaksi, perubahan perilaku, dan perubahan kebijakan menghadapi kejahatan tersebut, selain memerintahkan penyelidikan dan memburu pelakunya. Setelah berhasil ditangkap, pelaku tindak kejahatan terorisme dijatuhi hukuman dengan ketentuan-ketentuan yang sudah ada.

#### *2. Respon Aktif*

Dalam konteks ini, batas antara respon aktif dan reaksi berlebihan sangat tipis. Respon aktif-reaktif ini bisa dikelompokkan kedalam dua jenis, yakni: respon profesional dan respon politis. Respon-respon semacam ini menjadi sangat penting, terutama bagi sebuah pemerintah demokratis, karena pers dan publik akan menuntut sebuah sikap pemerintah yang bisa dibaca sebagai kesungguhan untuk menangani tindak terorisme. Respon profesional ditunjukkan dengan dikeluarkannya instruksi pemerintah yang diikuti langkah-langkah yang sungguh-sungguh untuk menangani terorisme: memburu para pelaku, membongkar motif dan jaringannya, menghukum para pelaku, dan membuat langkah-langkah pencegahan

di kemudian hari. Respon politik ditunjukkan dengan pertama-tama mengeluarkan kebijakan pemerintah yang baru di sektor penanganan terorisme. Pada akhirnya, kedua respon tersebut (profesional dan politik) memang tidak terpisahkan satu sama lain.

### 3. *Kontra-teror*

Sebagai reaksi terhadap tindakan terorisme yang ditujukan langsung terhadapnya atau terjadi di wilayahnya, pemerintah melancarkan teror balik terhadap kekuatan-kekuatan terorganisasi yang diidentifikasi atau diduga berada di belakang tindakan teror tersebut. Kata kunci dari respon ini adalah adalah “menghukum” atau “menghabisi” dan sekaligus “balas dendam” terhadap apa yang telah diperbuat atau diduga telah diperbuat oleh individu, organisasi, atau negara teroris. Contoh sempurna dari respon jenis ini adalah serangan AS terhadap organisasi Al-Qaeda di Afghanistan (dan sekaligus serangan terhadap pemerintah Afghanistan yang diduga melindunginya) sebagai balasan terhadap pemboman WTC yang diindikasikan atau dituduhkan dimotori oleh Al-Qaeda. Respon model ini, selain untuk menunjukkan kesungguhan politis pemerintah menghadapi terorisme, juga biasanya dimotori oleh agenda yang lebih besar dan telah disiapkan sebelumnya. Respon semacam ini hanya bisa dilakukan oleh sebuah negara dengan kekuatan militer besar. Dampak dari respon semacam ini adalah munculnya aksi-aksi teror balasan yang bersifat berantai.

### 4. *Melunak*

Respon ini ditunjukkan dengan kesediaan pemerintah untuk menuruti sebagian atau seluruh tuntutan pihak teroris, terutama terjadi pada kasus-kasus seperti pembajakan pesawat dan penyanderaan. Respon semacam ini biasanya dilakukan karena keterpaksaan, karena pada dasarnya tidak ada pemerintah yang tunduk kepada terorisme. Keterpaksaan bisa terjadi karena kondisi dan situasi atau karena pemerintah memang lemah dan tidak memiliki kemampuan untuk memberikan respon yang lebih tegas.

Respon Indonesia atas tindakan kejahatan terorisme berupa pemboman di Bali, yakni dengan penerbitan Perppu hanya sepekan setelah pemboman dan alokasi dana besar untuk penyelidikan kasus tersebut, masuk dalam kategori respon aktif-reaktif. Dengan mengeluarkan Perppu

tentang Pemberantakan Tindak Pidana Terorisme hanya sepekan setelah terjadinya ledakan, pemerintah sekaligus memberikan komitmen dan isyarat politik untuk memerangi terorisme: apapun motifnya dan dengan kelompok manapun afiliasinya. Dalam waktu bersamaan, pemerintah juga telah mengerahkan segenap sumber daya untuk mengusut tuntas peledakan tersebut, bahkan dengan membuka diri bagi informasi dan kerjasama dengan negara-negara lain.

Sementara keberhasilan mengungkapkan pelaku, jaringan, dan motivasi pemboman Bali mendapatkan simpati dan pujian dari publik, keputusan pemerintah mengeluarkan Perppu 2/2003 (selanjutnya UU 15/2003) menumbuhkan kritik dan kekhawatiran dari publik, terutama disuarakan kalangan aktivis LSM yang bergerak di bidang advokasi HAM, sosial, politik, dan pemberdayaan masyarakat sipil. Sejumlah peristiwa tindak kejahatan terorisme yang masih terjadi kemudian dan insiden-insiden salah tangkap semakin menambah kerasnya kritik dan penolakan terhadap UU 15/2003.

Reaksi keberatan publik, seperti disuarakan kalangan LSM, terhadap UU terhadap Perppu 1/2002 (dan otomatis terhadap UU 15/2005) secara umum berangkat dari sejumlah asumsi dan fakta yang bisa disimpulkan berikut ini.

Definisi tentang terorisme terlalu bias pada negara dan beberapa pasal dalam UU 15/2003 bersifat karet. Hal ini dikhawatirkan menjadi kendala bagi penciptaan proses pengadilan yang adil.

1. UU 15/2003 memberi kewenangan terlalu besar kepada negara untuk mengontrol kebebasan sipil dan kebebasan individu, sehingga ketentuan-ketentuan dalam UU tersebut berpeluang memunculkan teror oleh negara terhadap rakyat.
2. Problem keamanan di Indonesia, menurut kalangan LSM, terletak pada lemahnya sistem keamanan nasional, bukan pada tiadanya atau kurangnya ketentuan hukum yang ada, termasuk terhadap kejahatan terorisme. Dengan demikian, penerbitan UU 15/2003 merupakan tindakan yang kurang tepat (berlebihan) dan lebih sebagai cerminan respon politis ketimbang respon profesional (yakni: reformasi sistem keamanan nasional) yang sesungguhnya lebih dibutuhkan.
3. UU 15/2003 mengancam transisi menuju demokrasi, karena selain membatasi kebebasan individu dan membolehkan pelanggaran

ham, juga membuka peluang bagi kembalinya TNI dalam kehidupan politik.

UU ini memang menempatkan Polisi Republik Indonesia (POLRI) sebagai kekuatan utama penanganan terorisme di Indonesia, sebagian bagian dari fungsi keamanan (domestik) yang memang menjadi wilayah kepolisian. Ketika UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme terbit, sebelumnya telah didahului UU tentang pemisahan fungsi keamanan dan fungsi pertahanan yang tegas antara TNI dan POLRI yang sebelumnya tergabung dalam satu kesatuan di dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). UU terorisme muncul dalam konteks dan situasi politik-psikologis semacam ini, sehingga memang tentara kurang dilibatkan dan tidak memiliki peran penting dalam penanganan tindak terorisme. Untuk melengkapi kebijakan penanganan terorisme ini, Kemenko Polhukam dilengkapi oleh sebuah *Desk Anti-Terroris* yang beranggotakan lintas departemen, di mana personel perwira TNI dimungkinkan untuk duduk di dalamnya.

Ketentuan dalam kebijakan yang dituangkan dalam UU 15/2003 tersebut memang membatasi kebebasan individu dan memberikan kewenangan kepada POLRI untuk dalam beberapa hal melampaui batas-batas hak asasi manusia, demi keamanan. Ini merupakan sedikit tali kekang atas kebebasan individu dan kehidupan demokrasi di Indonesia yang tengah mencari bentuk, sehingga dengan demikian bisa dipahami kalau memunculkan reaksi keberatan masyarakat (kalangan aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat) atas kebijakan ini. Secara umum, kebijakan ini menampilkan dilema antara demokrasi dan represi, sesuatu yang dalam beberapa hal menyulitkan pemerintah sebagai pelaksana kebijakan tersebut. Kendati demikian, tidak ada alasan bagi pemerintah yang senantiasa harus mempertimbangkan dilema tersebut untuk tidak menjalankan perannya secara efektif dalam konteks sistem politik demokrasi Indonesia yang masih muda.

### **Melibatkan Tentara dalam Penanganan Terorisme**

Presiden SBY sendirilah yang memunculkan wacana untuk melibatkan militer (TNI) dalam penanganan terorisme ketika berpidato di markas Kopassus pertengahan Agustus 2009, atau sebulan setelah pemboman JW Marriott dan Ritz Carlton. Kopassus, kepada siapa pidato

presiden SBY secara langsung ditujukan, adalah kesatuan dalam TNI yang di masa lalu memegang kewenangan penuh menangani tindak terorisme di Indonesia. Beberapa prestasi Kopassus dalam melumpuhkan terorisme mendapatkan pemberitaan besar oleh media massa di waktu itu, termasuk operasi pembebasan Pesawat Garuda di Don Muang, Thailand, yang dibajak oleh kelompok Islam Jihad, yang kerap disitir sebagai prestasi keberhasilan Kopassus.

Bertolak dari tempat dan saat pidato tersebut diberikan, beberapa penjelasan spekulatif bisa diberikan: (1). Presiden barangkali hendak memberikan pujian kepada Kopassus, mengenangkan kejayaan kesatuan elit berbaret merah, dan sekaligus mengisyaratkan tekad untuk menghentikan kegiatan para teroris; (2). Presiden barangkali 'kecewa' dengan kinerja POLRI, terutama Densus 88, yang sejak reformasi 1998 menjadi pemegang kewenangan atas penanganan terorisme; (3). Presiden barangkali hendak menunjukkan telah kehilangan batas toleransi terhadap tindak teroris yang masih berlangsung sehingga hendak memprioritaskan 'perburuan' terhadap teroris ketimbang berkuat pada 'pencegahan' dan 'penanganan' akar masalah terorisme di Indonesia; dan (4). Presiden barangkali memang melihat lubang-lubang kelemahan pada UU 15/2003 yang menjadi dasar hukum penanganan terorisme dan hendak membuka wacana bagi perbaikannya, dengan di antaranya memanggil kembali tentara masuk dalam penanganan terorisme.

Pernyataan presiden dalam pidato di markas Kopassus tersebut, tak dipungkiri, menyulut tanggapan dan akhirnya memunculkan kembali wacana dan perdebatan atas topik yang sesungguhnya telah pernah diperdebatkan sebelumnya. Peneliti Lembaga Penelitian Indonesia (LIPI) Jaleswari Pramodyawardani meminta Presiden SBY transparan kepada masyarakat soal seberapa serius ancaman terorisme yang ada di Indonesia sekarang ini sehingga diperlukan keterlibatan TNI secara aktif dalam menangannya. Transparansi tersebut diperlukan terutama untuk dua hal. Pertama, agar masyarakat bisa memahami kondisi yang ada dan bersiap diri pada kebijakan yang memang tidak bisa dielakkan. Kedua, agar pelibatan TNI bisa dilakukan dan diawasi secara terukur dengan tetap didasari keputusan politik yang tepat (Kompas, 22/08/2009). Jaleswari juga menekankan bahwa pelibatan semacam itu tidak boleh dilakukan secara berkelanjutan tanpa batas waktu:

Kalau sampai begitu, bukan tidak mungkin gelar kekuatan pasukan TNI dengan mengatasnamakan penanganan terorisme malah akan kembali memunculkan persoalan lama ketika kekuatan militer di masa lalu muncul dan mendominasi hingga ke pelosok-pelosok daerah, yang pada ujungnya mempersempit dan membatasi ruang serta peran publik seperti di masa lalu. (*Kompas*, 22/08/2009).

Letjen (purn) Agus Widjojo mengingatkan bahwa pelibatan TNI dalam penanganan terorisme harus dikaji secara hati-hati karena TNI, sama seperti militer di mana pun, tidak dirancang atau dilatih untuk menjalankan fungsi penegakan hukum yang merupakan kewenangan kepolisian. Menurutnya lebih lanjut, Presiden SBY dan TNI harus memahami dan menaati aturan UU yang ada, khususnya Pasal 7 UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, agar rencana pelibatan militer dalam penanganan terorisme tidak melenceng dari ketentuan. Pasal 7 UU 34/2004 memang mengatur tugas pokok TNI dalam Operasi Militer Selain Perang (OMSP), termasuk menangani terorisme. Kendati demikian, UU ini juga mengatur bahwa OMSP hanya bisa dijalankan dengan didasari kebijakan dan keputusan politik negara (*Kompas*, 23/08/2009). Keputusan politik negara itu bisa berbentuk keputusan presiden atau peraturan pemerintah, yang berisi rincian kewenangan apa saja yang akan diberikan dan bisa dilakukan TNI dalam menangani masalah terorisme, termasuk juga tenggat pemberlakuan kewenangan tersebut.

Menurut Agus Widjojo, kalau rencana pelibatan benar-benar diwujudkan, paling ideal TNI diberi tenggat enam bulan. Setelah itu dilakukan evaluasi untuk menentukan apakah kewenangan yang diberikan akan diperpanjang kembali, sehingga keterlibatan TNI dalam penanganan masalah keamanan seperti terorisme tidak berlarut-larut sehingga malah bisa menimbulkan persoalan baru. Hanya dengan ketegasan dan kerangka semacam ini, lanjut Agus, TNI terlindungi ketika ditugaskan masuk dalam wilayah keamanan dalam negeri di masa damai. Agus mengatakan:

Jadi, harus tegas maunya seperti apa. Hanya dengan begitu, TNI bisa terlindungi ketika mereka ditugaskan masuk kedalam wilayah keamanan dalam negeri pada masa damai. Jangan malah TNI disuruh bergerak sendiri, apalagi sampai minta-minta untuk dilibatkan. Memangnya, dia merasa lebih jago. (*Kompas*, 23/08/2009).

Sebaliknya, dengan kewenangan dan tenggat waktu yang tegas, potensi pelanggaran HAM dan penyalahgunaan kewenangan seperti dikhawatirkan banyak pihak bisa diminimalisasi.

Andreas Pareira, anggota Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dari fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), menekankan bahwa pendekatan militer dalam penanganan terorisme pada saat ini bukanlah pilihan tepat (*Kompas*, 23/08/2009). Tanggapan yang lebih kritis diberikan oleh perwakilan dua Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) terkemuka yang bergerak di bidang HAM dan demokrasi, KontraS dan IDSPS. Melalui perwakilan mereka dalam jumpa pers di Jakarta (27/08/2009), menilai bahwa TNI 'tidak tepat' dan 'tidak bisa dipercaya' untuk terlibat menangani terorisme (*Kompas*, 28/08/2009).

Tidak tepat karena polisi yang sekarang menjadi ujung tombak penanganan terorisme telah memperlihatkan kinerja yang baik. TNI, yang disebut-sebut pernah sukses melumpuhkan terorisme, sesungguhnya tidak lebih unggul dibandingkan POLRI. Hal ini antara lain ditekankan oleh pakar kepolisian dan pengajar UI, Bambang Widodo Umar, yang hadir dalam forum yang sama. "Dahulu kepolisian juga pernah menangani pembebasan sandera serupa di Yogyakarta, bulan April 1972. Pelaku pembajaknya mantan militer dan pesawatnya milik maskapai merpati," katanya, membandingkan sukses POLRI dengan operasi Woyla yang kerap disebut sebagai contoh keberhasilan TNI/Kopassus dalam melumpuhkan terorisme yang menyandera pesawat Garuda di Thailand (*Kompas*, 28/08/2009).

Sementara itu, mereka menilai TNI belum bisa dipercaya untuk terlibat dalam penanganan terorisme karena menampilkan diri sebagai institusi negara yang sangat tertutup. Mereka mengkhawatirkan kemungkinan terjadinya intimidasi, salah tangkap, penculikan, penyiksaan yang bisa saja dilakukan TNI saat mereka diterjunkan mengejar anggota masyarakat yang masih diduga pelaku teroris (*Kompas*, 28/08/2009).

Sebagaimana dicatat oleh seorang wartawan dan sekaligus pengamat, Presiden SBY sejak tampil memimpin pemerintahan berusaha untuk menyeimbangkan kebijakan 'preventif - kontra' dalam penanganan terorisme di Indonesia. Dalam beberapa hal, presiden bahkan condong untuk mengedepankan kebijakan persuasif dengan masuk pada isu-isu

yang dianggap sebagai akar masalah dari masalah terorisme di Indonesia. Seperti pada sidang Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa (DK PBB) di New York tahun 2005, presiden menekankan bahwa dalam perang melawan terorisme tidak boleh ada manusia yang dikorbankan dengan juga 'mencari dan menyelesaikan' akar permasalahannya. Hal yang sama diulang pada pidato kenegaraan Agustus 2007 di mana presiden SBY mengingatkan kembali untuk bekerja mencari akar permasalahan terorisme, termasuk kemiskinan, ketidakadilan, ekstremisme, dan budaya kekerasan (Pattiradjawane, *Kompas*, 26/08/2009).

## Penutup

Tindak kejahatan terorisme sesungguhnya dilakukan oleh sekelompok (sangat) minoritas orang yang menolak dan sekaligus tidak percaya pada sistem dan proses demokrasi yang ada. Kelompok ini memiliki pandangan dan keyakinan politik yang hendak dipaksakan, mengabaikan proses kontestasi damai dan konstitusional yang seharusnya dilakukan di selayaknya sebuah masyarakat yang waras dan demokratis. Jalan kekerasan mereka tempuh karena mereka tidak melihat peluang untuk menang dalam kontestasi yang seharusnya wajar di dalam sistem demokrasi, juga sekaligus karena sistem demokrasi mereka lihat sebagai lawan dari keyakinan mereka. Karenanya, perlawanan terhadap terorisme harus senantiasa memperhatikan upaya untuk menjaga dan menguatkan sistem demokrasi itu sendiri, menyeimbangkan penggunaan represi dengan prinsip-prinsip demokrasi. Penanganan terorisme di Indonesia haruslah tetap memperhatikan demokrasi yang baru tumbuh. Dalam kondisi Indonesia saat ini, penting bagi semua pihak untuk tetap menjaga hal-hal yang akan menopang dan menjaga kuatnya demokrasi seperti: kelangsungan kebebasan politik, kebebasan pers, hak azasi manusia, dan supremasi sipil.

Kebijakan penanganan terorisme sesuai UU 15/2003 sudah tepat untuk Indonesia saat ini. Negara tidak harus mengerahkan seluruh aparat keamanan yang tersedia untuk turut menangani terorisme. Pengerahan aparat yang berlebihan dengan kadar represi besar dapat berpotensi melahirkan terorisme oleh negara terhadap masyarakat. Adalah menjadi tugas negara untuk menjaga sistem demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan keamanan yang dibutuhkan agar proses demokrasi tetap berjalan

dari ancaman apapun, termasuk ancaman terorisme. Pemerintah memang harus menyeimbangkan antara derajat demokrasi dan represi dalam menangani terorisme, dan bukan karena ketakutan yang sangat terhadap terorisme membuka jalan bagi pengabaian demokrasi. Justru demokrasi inilah yang nantinya menjadi perangkat struktural yang penting untuk secara bertahap mengeliminasi terorisme. Dengan demikian, perdebatan tentang pelibatan TNI dalam penanganan terorisme, yang oleh sejumlah elemen masyarakat sipil ditakutkan akan mengancam kebebasan individu, HAM dan demokrasi itu sendiri, tidak perlu berlanjut dan pemerintah bisa kembali pada dasar dan kebijakan yang telah berjalan, dengan beberapa perbaikan di bidang kinerja aparat yang terlibat. Keberhasilan kesatuan khusus POLRI Detasemen Khusus 88 menembak Noordin M Top, buron teroris nomor satu di Indonesia dan Asia yang bertanggung jawab atas sejumlah pemboman di Indonesia, pada 17 September 2009 atau tepat dua bulan sejak pemboman JW Marriot dan Ritz Carlton seharusnya menghentikan rencana pelibatan TNI dalam menangani terorisme.

Kendati demikian, memang, ada beberapa hal yang mungkin layak untuk dipertimbangkan bagi penyempurnaan kebijakan anti-terorisme di masa depan, sekaligus mengintegrasikannya dalam kebijakan keamanan secara terpadu bagi Indonesia.

1. Reformasi sistem keamanan nasional.

Meski tidak harus bertumpu pada pemisahan kaku antara fungsi keamanan dan pertahanan, reformasi sistem keamanan nasional tetap harus mengedepankan peran kepolisian dibandingkan aparatus keamanan yang lainnya. Tugas penanganan dan pencegahan terorisme di tingkat domestik terutama harus ditumpukan kepada lembaga kepolisian, sementara aparat keamanan yang lain, termasuk TNI, harus hanya mendukungnya.

Untuk itu, kepolisian harus pertama-tama direformasi menjadi: lebih bersih, lebih profesional, dan lebih kuat. Memang, sosok, citra, dan kemampuan lembaga kepolisian saat ini masih jauh dari yang dibutuhkan oleh negara demokrasi sebesar dan se-bhineka Indonesia. Kendati demikian, membiarkan kepolisian tetap lemah dan lebih-lebih mengembalikannya 'di bawah' TNI bisa menjadi kesalahan baru. Selain itu, lembaga anti-teroris yang baru jika dibutuhkan (seperti satuan anti-

teroris di masa Orde Baru, yang berada di bawah Kopkamtib) harus tetap berada di bawah dan merupakan bagian dari lembaga kepolisian.

Namun, sekali lagi, kepolisian harus secara bersamaan direformasi menjadi bersih, profesional, baru kemudian diperkuat (baik posisi maupun persenjataanya). Menguatkan polisi yang bersih harus menjadi prioritas. Tentu saja, para polisi yang diberikan kewenangan besar dalam hal penanganan tindak kejahatan terorisme tetap harus diawasi secara seksama, melalui pembenahan pengawasan internal (PM/provost) maupun pengawasan dari luar oleh masyarakat luas.

## 2. Pembentukan Dewan Keamanan Nasional

Dewan ini dimaksudkan sebagai 'semacam pembantu' presiden untuk urusan keamanan domestik. *Desk* anti-teroris yang sekarang ada di bawah Kemenkopolkum dapat diintegrasikan di bawah dewan ini. Dewan keamanan ini juga harus dilengkapi pula desk-*Desk* penanganan masalah-masalah keamanan yang mengemuka dan laten di Indonesia, misalnya konflik komunal, konflik politik, dan konflik-konflik kedaerahan lainnya. Dewan ini berbeda dengan Wanhankamnas yang sudah ada, baik dari segi fungsi, kewenangan, dan rekrutmen anggota-anggotanya.

## 3. Perbaiki administrasi pencatatan penduduk.

Pemerintah membuat semacam sistem identifikasi nasional, yang memberikan nomor identifikasi kepada setiap warga negara. Nomor ini semacam nomor KTP, tetapi berlaku dan bisa dipantau secara nasional. Melalui pencatatan semacam ini, kepolisian nantinya bisa memiliki catatan lengkap mengenai 'riwayat kejahatan' dari setiap warga negara. Pencatatan penduduk ini akan sangat berguna, baik untuk jangka pendek maupun lebih-lebih untuk keamanan nasional jangka panjang.\*\*\*\*\*

## **Daftar Pustaka**

*Kompas*, Edisi 22 Agustus 2009.

*Kompas*, Edisi 23 Agustus 2009.

*Kompas*, Edisi 26 Agustus 2009.

*Kompas*, Edisi 28 Agustus 2009.

Perpu nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Rene L. Pattiradjawane. (2009). Kegagalan Imajinasi: Mimpi Buruk Terorisme. *Kompas*, 26/08/2009.

Undang Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

White, Brian, Richard Little dan Michael Smith (eds). (2001). *Issues in World Politics*. New York: Palgrave.

Wijayanto, Andi. (2003). 'Menangkal Terorisme Global.' Dalam *Terorisme: Definisi, Aksi, dan Regulasi*. Jakarta: Koalisi untuk Keselamatan Masyarakat Sipil.