

BAB III

PENANGGULANGAN TEROR DI INDONESIA

3.1. Model Pemberantasan Teror

Model pemberantasan teror yang lazim digunakan di banyak negara di dunia dapat kita kategorikan kedalam tiga kategori besar yakni modul penanganan teror dengan Tentara sebagai ujung tombak, penanganan teror dengan institusi sipil kepolisian sebagai ujung tombak dan yang terakhir ialah penanganan teror dengan melalui pembentukan suatu badan yang bersifat komposit dan fokus dalam masalah penanganan teror.

3.1.1 Tentara Sebagai Ujung Tombak

Modul penanganan teror dengan mengandalkan militer atau tentara sebagai ujung tombak digunakan oleh sejumlah negara antara lain Korea Utara dan Russia. Pada model Anti-Terror Rusia di mana Russia pasca runtuhnya Uni Soviet dan runtuhnya paham komunis mengalami banyak gangguan terorisme terutama di kawasan Chechnya dan Kaukasus Utara, dimana di kedua wilayah tersebut paham ke-islaman bangkit dengan cepatnya hingga berkembang menjadi ekstrim dan berpaham garis keras. Menghadapi ancaman semacam itu, pemerintah Russia segera mengeluarkan peraturan yang dijadikan panduan dalam menghadapi aksi teror, membangun dan memodifikasi institusi yang bertugas mengatur operasi penanggulangan teror. Saat ini pihak Kremlin mengklaim telah memenangi perang melawan terorisme, namun hingga saat ini pemberitaan mengenai bentrokan antara pihak berwenang Russia dengan teroris bersenjata masih terus berlangsung.

Modul penanganan teror yang diadopsi Russia banyak terpengaruh dari pengalaman mereka dalam menghadapi teroris bersenjata di kawasan Chechnya dan Kaukasus Utara. Pada tahun 1998 Russia secara resmi mengadopsi peraturan federal "*On Combating Terrorism*", yang menjadi pilar utama upaya penanggulangan teror di Russia. Peraturan ini menafikan

bahwa motivasi politik pun merupakan salah satu motivasi dalam melakukan teror. Peraturan ini juga membuat *blue print* bagi operasi kontra-terorisme dan menempatkan *Federal Security Service (Federal'naya sluzhba bezopasnosti Rossiyykoy Federatsii)* dan *Ministry of Intenal Affair (Ministerstvo Vnutrennikh Del)* sebagai dua agensi yang bertanggung jawab dalam menanggulangi teror.

FSB dan MVD menggunakan tentara dari berbagai satuan sebagai unit operasionalnya dan menggabungkannya dalam sebuah pasukan komposit, tentara ini ada yang berasal dari unit elit Spetsnaz (Alpha, Vega, ODON), Vityaz, Vypel maupun prajurit regular dan pasukan khusus kepolisian (OMON). Penggunaan kekuatan militer dalam operasi penanganan teror ini kemudian banyak mendapatkan kritik dari aktivis HAM karena dianggap telah terjadi indiskriminasi objek sasaran yang dikarakteristikan dengan jatuhnya banyak korban dari masyarakat sipil, terjadinya penyiksaan, pemerkosaan dan eksekusi kepada warga sipil yang tak bersalah.

Pada tahun 1999 Russia memasuki babak baru dalam kampanye militernya di Chechnya dan menghadapi bentuk ancaman yang baru pula pasca gagalnya perjanjian damai yang ditanda tangani oleh pemerintah Russia dan kelompok teroris Chechnya tahun 1996. Reaksi pemerintah Russia terhadap aksi tersebut masih sama dengan respon politik sebelumnya. Russia meburunkan pasukannya kembali dan berusaha mengembalikan pengaruh Kremlin di Kaukasus utara dan menertibkan kembali bagian selatan yang bergejolak. Strategi militer yang dijalankan di Kaukasus Utara ialah sebagai berikut:

- a. Penambahan jumlah personel di seluruh Kaukasus Utara
- b. Dengan alasan memerangi terorisme, Kremlin meningkatkan penggunaan kekuatan untuk menjaga keamanan, menguatkan "*Vertical Power*"
- c. Kremlin juga memperketat kontrol terhadap media massa dan kehidupan politik.

Gelombang kekerasan yang terjadi di Kaukasus Utara membuat pemerintah Russia mengadopsi modul baru yakni peraturan federal “*On Counteraction to Terrorism*” yang menggantikan peraturan versi sebelumnya. Peraturan federal baru ini melegalisasi penggunaan kekuatan militer bersenjata untuk beroperasi baik didalam maupun diluar negeri, memperbolehkan penggunaan pengawasan kebebasan individu dan media di zona yang dianggap rawan tindakan terorisme dan terakhir peraturan ini juga mengotorisasi unit kontra teror untuk mencari dan menghancurkan objek-objek yang mencurigakan.

Kelemahan dari modul anti teror dengan tentara sebagai ujung tombak ialah besarnya kemungkinan terjadi indiskriminasi penggunaan kekuatan militer dan tidak memberikan gambaran yang menyeluruh mengenai tingkat ancaman yang ditimbulkan karena minimnya akses pemberitaan akibat control yang dilakukan oleh pemerintah.

3.1.2 Polisi Sebagai Ujung Tombak

Kategori berikutnya ialah penggunaan organisasi sipil (polisi) sebagai ujung tombak dalam operasi penanggulangan teror. Sistem ini dianut antara lain oleh India. Melihat model Anti Teror India dimana India memiliki sejarah panjang terkait tindakan terorisme, puluhan ribu warga sipil tak berdosa telah menjadi korban tindak terorisme di India, tindakan teror pertama yang tercatat menimbulkan korban jiwa begitu besar ialah aksi teror di Mumbai pada bulan Maret 1993 yang mengakibatkan kematian sekurangnya 250 warga sipil. Pihak berwenang India rata-rata menewaskan 950 teroris asing (kebanyakan berwarganegara Pakistan) setiap tahunnya sejak 1999. Ada 46 tindakan terorisme dengan menggunakan metode bom bunuh diri yang tercatat sejak tahun 1999, 44 di antaranya dilakukan oleh warga Pakistan. Aksi teror terakhir yang mengguncang India ialah penyerbuan dan penyanderaan wisatawan di Hotel Taj Mahal, Tower dan

Oberoi di Mumbai yang menewaskan setidaknya 101 orang dan melukai 250 lainnya.⁴⁵

Besarnya korban di warga sipil serta maraknya ancaman serangan oleh kelompok bersenjata tidak membuat India bergeming dan menggunakan militernya dalam aksi yang agresif. India telah secara konsisten mengadopsi pendekatan klasik dalam menghadapi terorisme sebagai bagian dari kejahatan (crime) dan motif politik juga termasuk didalamnya. India menghadapi terorisme melalui campuran pendekatan politis, administrative dan operasional dengan polisi sebagai instrument utama dan militer hanya sebagai solusi terakhir.

India menganut idiom “*counter terrorism*” dan bukan “*fighting against terrorism*”, “kampanye melawan terorisme” dan bukan “perang melawan terorisme” masih menjadi frasa kunci dalam pemikiran pemerintah India terkait masalah terorisme. Penghindaran penggunaan militer didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Sebuah angkatan bersenjata ditujukan untuk melawan angkatan darat negara lain dan bukan untuk pemberontak dan pelaku teror kecuali dalam kasus tertentu seperti misalnya penggunaan militer untuk menghadapi kelompok Naga dan Mizo di timur India tahun 1960-an. Hal ini dilakukan untuk merespon perkembangan kelompok tersebut yang mampu mengorganisir tentara. Penggunaan militer juga dilakukan dalam upaya membebaskan Kuil Emas di Amritsar yang diduduki oleh teroris dari kelompok Sikh dan untuk melawan infiltrasi dalam skala besar dari Pakistan.
- b. Apabila penggunaan militer tidak dapat dihindari lagi seperti dalam kasus diatas maka itu harus terbatas pada infanteri, tidak diperbolehkan penggunaan kekuatan udara dan senjata yang dapat menimbulkan jumlah korban yang besar
- c. Pembatasan ini membuat Polisi harus memiliki peran kepemimpinan dalam bidang kontra terorisme serta harus bertanggung jawab dalam hal deteksi, penyidikan dan penuntutan.

⁴⁵ “At Least 100 Dead in India Terror Attack”, http://www.nytimes.com/2008/11/27/world/asia/27mumbai.html?_r=1

Kelebihan dari sistem ini ialah diskrimasi target sasaran operasi penanggulangan teror akan terjaga dengan baik, tidak digunakannya kekuatan letal membuat jumlah korban dari masyarakat sipil dan tingkat pelanggaran HAM dapat diminimalisir.

Kekurangannya ialah sistem ini cenderung lambat dalam memberikan hasil. India butuh 19 tahun untuk mengatasi gerkan terorisme di Nagaland, 20 tahun di Mizoram dan 14 tahun untuk mengatasi terorisme di Punjab, namun penanggulangan teror tidak memiliki solusi cepat dan instant, apa yang telah dilakukan oleh pemerintah India setidaknya dapat membuat pencapaian mereka permanent karena tidak melalui pendekatan militeristik.

3.1.3 Lembaga Khusus Sebagai Ujung Tombak

Tipe modul penanggulangan teror berikutnya ialah pembentukan suatu badan khusus yang bertugas untuk mengorganisir operasi pemberantasan teror. Contoh negara yang menganut sistem ini ialah Inggris. Melihat model Anti Teror Inggris dimana Inggris memiliki sebuah badan yang khusus menangani masalah terorisme yakni Office for Security and Counter Terrorism (OSCT), kemudian menjadi Joint Terrorism Analyst Centre (JTAC), yang merupakan kecabangan dari Home Office. Tujuan utama dari pembentukan OSCT ialah untuk melindungi masyarakat dari ancaman terorisme dengan melakukan kerja sama dan mengembangkan strategi kontra terorisme Inggris Raya yang dikenal dengan nama CONTEST.

Tanggung jawab yang dikenakan pada OSCT/JTAC ialah:

- a. Mendukung *Home Secretary* dan kementerian lainnya dalam mengimplementasikan CONTEST
- b. Menjawabantahkan CONTEST melalui legislasi, pembuatan pedoman dan mengatur pembiayaan

- c. Menentukan respon strategis pemerintah untuk merespon ancaman terorisme melalui mekanisme *Cabinet Office Briefing Room (COBR)*
- d. Mengatur hubungan antara *Home Secretary* dengan *Security Service*
- e. Bertanggung jawab menjamin keamanan Olimpiade London 2012

OSCT/JTAC beroperasi sebagai organisasi mandiri yang terdiri dari perwakilan 16 departemen pemerintah dan agensi. JTAC merupakan elemen kunci dari *National Intelligence Machinery*. Kepala JTAC bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal *Security Service (MI 5)*, yang kemudian akan melaporkannya kepada *Government's Joint Intelligence Committee*. Pengawasan yang baik terhadap JTAC memastikan bahwa program-program JTAC telah memenuhi kebutuhan.

Sistem anti terorisme Inggris Raya yang dikenal dengan nama CONTEST merupakan sistem yang memfokuskan kepada ancaman keamanan yang paling signifikan terhadap masyarakat Inggris. Tujuan CONTEST ialah mengurangi resiko terhadap Inggris Raya dan kepentingannya di seberang lautan dari ancaman terorisme.

CONTEST diorganisir kedalam empat fokus area, yakni:

- a. *Pursue*-Untuk menghentikan serangan teroris
- b. *Prevent*-Untuk menghentikan orang atau individu agar tidak menjadi teroris atau mendukung tindakan terorisme
- c. *Protect*- Memperkuat perlindungan dalam menghadapi ancaman terorisme
- d. *Prepare*-Ketika serangan tidak dapat dihentikan, langkah-langkah mitigasi perlu disiapkan.

Al-Qaeda masih dianggap ancaman terbesar bagi Inggris, strategi kontra terorisme, CONTEST, pun dipertanyakan karena ternyata masih banyak warga Inggris yang mendukung aksi teror tersebut. OSCT pun mencoba mengkaji ulang *Prevent Strategy* dan mengidentifikasi sebab-sebab terjadinya radikalisisasi di Inggris.

Kelebihan dari modul kontra teror macam ini ialah operasi penanggulangan teror mampu terkoordinir secara lebih baik, selain itu arus informasi intelijen dan koordinasi antar instansi juga dapat dilakukan dengan lebih baik karena terpusat pada satu badan yang khusus menangani terorisme. Kelemahan dari sistem ini ialah, pembentukan suatu badan khusus terkadang menimbulkan tumpang tindih kewenangan terutama jika menyangkut kendali operasi dan sejauh mana tingkat ancaman yang harus diambil oleh badan khusus tersebut.

Model penanggulangan teror yang diadopsi oleh sebagian besar negara ASEAN ialah dengan menggunakan polisi sebagai tulang punggung dalam operasi penanggulangan terorisme, hal ini dapat kita lihat dari contoh beberapa negara anggota ASEAN seperti Filipina dan Indonesia, seperti yang tertuang dalam UU no.15 tahun 2003 untuk Indonesia dan *Thirteenth Congress Of The Republik of The Philippines* No. 2137. Hal ini terjadi karena di negara-negara ASEAN, kejahatan terorisme masih masuk dalam kategori *Violence* dan *Rebellion* yang ditandai oleh munculnya kejahatan, kekerasan, konflik komunal, kejahatan yang dilakukan oleh sekelompok organisasi tertentu dan kejahatan yang dilator belakangi oleh unsur politis. Domain ini masih dalam cakupan kepolisian dan militer hanya bisa tergabung dalam kapasitas operasi militer selain perang (OMSP).

3.2. Strategi Kontra Teror Indonesia

Bom Bali menjadi titik balik dalam kegiatan kontra teror di Indonesia. Respon dari pemerintah Indonesia terhadap aksi keji tersebut khususnya dan ancaman teror pada umumnya, terutama dalam menghadapi munculnya ancaman dari kaum ekstremis Islam yang mengedepankan jalan kekerasan dalam upaya pencapaian tujuannya. Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan prinsip-prinsip umum dan kerangka kerja dalam menghadapi aksi teror. Kerangka kerja tersebut memiliki enam prinsip, seperti berikut: supremasi hukum, indiskriminasi, independen, demokrasi dan partisipasi.⁴⁶

a. Supremasi Hukum

⁴⁶ Robert E. Tumanggor, “*Indonesian Counter Terrorism Policy*”, 2007

Pengertian supremasi hukum ialah penggunaan kerangka hukum selalu menjadi basis pedoman dari aksi kontra teror. Sebelum pemboman Bali, Indonesia telah melakukan ratifikasi empat instrument internasional yang berhubungan dengan aksi menanggulangi dan memerangi terorisme. Kesepakatan yang telah diratifikasi itu antara lain: *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft* (1963); *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft* (1970); *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against Safety Aviation* (1979), *Chemical Weapon Convention* (1993) dan *Biological Weapon Convention* (1972). Sebagai tambahan, Indonesia juga menandatangani *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* (1999), *the Comprehensive Test Ban Treaty* (1996) dan telah mengimplementasikan dua resolusi dari dewan keamanan (1368/2001; 1373/2001).⁴⁷

b. Independen

Pengertian independen ialah Indonesia akan selalu berusaha mencapai konklusi dan melakukan aksi di dalam negeri tanpa harus bergantung pada pihak manapun. Tetapi semua data intelijen, rekomendasi dan pandangan dari pihak luar akan tetap diterima dengan baik sebagai masukan. Pemerintah Indonesia tidak akan didikte oleh kekuatan asing manapun tetapi tetap mengandalkan kemampuan sendiri dengan kerja yang professional dan didasari oleh penggunaan data yang akurat.

c. Indiskriminasi

Indiskriminasi berarti dalam upaya kontra teror, pemerintah Indonesia tidak akan menuduh dan hanya memfokuskan pada satu kelompok saja, baik itu kelompok etnis, agama maupun kepentingan. Semua warga negara Indonesia akan diperlakukan sama di bawah UU Anti Terorisme. Jika ada satu organisasi teroris yang menjadi target operasi itu semua didasari oleh tindakan mereka bukan karena identitas religi atau etnis mereka. Meskipun demikian, pemerintah Indonesia juga memahami jika ada

⁴⁷ Romli Armasasmita, Prof. Dr., "*Strategy of Combating Terrorism in Indonesia ini Indonesia*". Paper dipresentasikan pada Asia Pacific Conference Homeland Security Summit, Honolulu, Hawaii, 14-17 November 2004

beberapa kelompok di Indonesia yang kerap menggunakan perbedaan suku dan agama sebagai alasan untuk memicu kekerasan.

d. Koordinasi

Koordinasi merefleksikan bahwa ancaman teror merupakan ancaman yang melintasi batas yurisdiksi satu departemen bahkan negara. Upaya untuk menanggulangnya pun harus melintasi batas yurisdiksi yang dimiliki tiap-tiap departemen oleh karena itu koordinasi menjadi sangat penting dalam memerangi terorisme. Pemerintah Indonesia pada era presiden Megawati mengeluarkan mandat bagi Menteri Koordinator Politik dan Keamanan untuk menjadi coordinator yang menangani masalah terorisme. Koordinator ini tidak akan mengambil alih semua wewenang namun hanya bertugas untuk mensinkronisasikan saja, membuatnya menjadi lebih efisien, efektif dan lebih terfokus pada target yang telah ditentukan.

e. Demokrasi

Pengertian demokrasi ialah pemerintah telah memahami bahwa pemberian otoritas yang terlalu besar untuk memerangi terorisme juga membuka potensi bahaya lain. Pemerintah Indonesia tidak akan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi hanya demi mengejar otoritas absolute. Pemerintah Indonesia akan berusaha untuk mencari keseimbangan antara otoritas pemerintah dan prinsip-prinsip demokrasi. Kontrol masyarakat atas kinerja pemerintah dalam memerangi terorisme selalu terbuka melalui mekanisme parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat), melalui media baik cetak maupun elektronik dan melalui lembaga swadaya masyarakat.

f. Partisipasi

Partisipasi merefleksikan bahwa perang melawan teror tidak akan berhasil dimenangkan jika menjadi tugas pemerintah. Partisipasi dari masyarakat, kerja sama antar komunitas dan antara masyarakat dengan pemerintah, merupakan hal yang sangat vital dalam perang melawan terorisme. Seperti yang dilakukan di negara lain, dalam kondisi tertentu ketika ketakutan terhadap ancaman teror terasa sangat nyata maka

pemerintah dapat dengan segera memberikan “*early warning*” kepada rakyatnya untuk meningkatkan kewaspadaanya terutama di tempat-tempat yang umum menjadi target serangan teroris. Pemerintah Indonesia mengharapkan warganya dapat menjadi “mata” dan “telinga” untuk memberikan informasi penting terkait tindakan teroris di lingkungan mereka, upaya ini bertujuan untuk menggagalkan serangan teror sebelum serangan itu terjadi dan menimbulkan banyak korban jiwa. Hal ini dikarenakan pelaku teror biasanya hidup berbaur dengan masyarakat umum.⁴⁸

Sistem Keamanan Nasional yang dikembangkan di Indonesia saat ini masih bersifat statis dan permanen dengan menempatkan sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta (*sishankamrata*) sebagai satu-satunya sistem dan sekaligus doktrin pertahanan negara. Seharusnya, sistem pertahanan nasional bersifat dinamis dan harus memberikan ruang lingkup yang cukup bagi negara untuk mengembangkan strategi, kebijakan dan kemampuan pertahanan yang memadai. Selain itu, pendekatannya pun tidak bisa hanya terfokus pada keamanan negara. Karena negara sebagai aktor keamanan utama tidak hanya memperhatikan isu-isu keamanan tradisional yang mengancam kedaulatan politik dan territorial negara, tetapi juga isu-isu keamanan yang bersifat non-konvensional yang mengancam kedisiplinan warga negara.

Sistem keamanan nasional dalam tingkat operasional dipisahkan kedalam dua sub-sistem yakni sistem pertahanan negara dan sistem keamanan dalam negeri. Kedua sistem ini bergerak dengan aturannya masing-masing, sistem pertahanan negara diatur dalam UU No.3 tahun 2002 tentang Pertahanan negara, sedangkan sistem keamanan dalam negeri diatur dalam UU No.2 Tahun 2002 tentang Polri. Padahal dalam kenyataannya, suatu ancaman tidak dapat dengan mudah dipisahkan secara hitam-putih. Hal inilah yang tidak diantisipasi oleh TAP MPR No. VI dan VII tahun 2000. Kedua TAP MPR tersebut hanya memisahkan sistem pertahanan

⁴⁸ Susilo Bambang Yudhoyono, “*Save Our Country from Terrorism*”, Jakarta, Coordinating Ministry for Political and Security Affairs, (2002), hal 7.

negara dan sistem keamanan dalam negeri secara institusional, namun tidak secara fungsional maupun kewenangan. Kerumitan ini diperparah dengan munculnya UU No. 34 Tahun 2004 yang mengatur tentang TNI. Pengaturan dalam UU ini tidak menjelaskan secara lebih rinci, bahkan justru menimbulkan “daerah abu-abu” dengan UU No. 2 Tahun 2002. Daerah abu-abu tersebut muncul berkaitan dengan peran dan kewenangan TNI-Polri, terutama yang berkaitan dengan kewenangan kedua institusi dalam penanganan bencana, penanganan kelompok separatis, terorisme serta penanganan wilayah laut dan udara.⁴⁹

Berdasarkan uraian diatas, dapat digeneralisasi tiga kesimpulan utama yakni: kewenangan yang tidak jelas antara TNI-Polri, tidak ada koordinasi yang sistematis dan menyeluruh antar aktor dan yang terakhir ialah kewenangan dan aktor yang terbatas dalam penyelenggaraan keamanan nasional.

Pembagian kewenangan yang tidak jelas pun terjadi di sektor penanggulangan teror, ketidakjelasan pembagian peran dan wewenang membuat upaya penanggulangan teror menjadi kurang efektif. TNI maupun Polri sama-sama memiliki legitimasi untuk ikut berperan dalam operasi penanggulangan teror dan keduanya pun memiliki unit anti teror yang mumpuni namun permasalahannya hingga saat ini belum ada mekanisme yang jelas mengenai pembagian peran dan bagaimana prosedur perbantuan, apa parameter yang menandai inkapabilitas Polri sehingga harus meminta bantuan kepada TNI dan sebagainya. Ketidakjelasan ini memberikan dampak yang tidak baik terutama di level operasional.

Pemerintah melalui Dephan telah berupaya mengkategorisasikan penyelenggaraan keamanan insani, keamanan publik, keamanan negara dan pertahanan negara kedalam lima status keadaan, yaitu tertib sipil, darurat bencana, darurat sipil, darurat militer dan darurat perang. Kelima kategori tersebut dapat disajikan dalam bentuk tabel seperti berikut:

⁴⁹ M.Riefqi Muna, “Grey Areas, Kewenangan dan Peran Politik Elit”, Jakarta”ProPatria Institute, 17 Oktober 2002.

Tabel 3.1. Wewenang Polri dan TNI

	Polri	TNI
WAR (Darurat Perang)	Menjalankan fungsi kepolisan, tidak diperbantukan, tidak dimobilisasi menjadi kombatan	Kontrol kendali KoOps dibawah PP Pusat
CONFLICT (Darurat Militer)	Menjalankan fungsi kepolisan, tidak diperbantukan	Kontrol KoOps dibawah PDM pusat
CRISIS (Darurat Sipil)	Kontrol kendali KoOps di bawah PDS, memberikan kendali KoOps kepada TNI apabila situasi sudah tidak mampu dikendalikan lagi	Perbantuan dengan permintaan langsung dari presiden, mengambil alih KoOps Polisi dan tidak diperbantukan ke Polisi
PEACE (Tertib Sipil)	Menjalankan fungsi kepolisian	Di bawah komando KoOps

Penanganan kegiatan teror jika kita masukan kedalam kategorisasi diatas maka akan masuk kedalam kategori tertib sipil dimana penyelenggaraan fungsi keamanan publik dilaksanakan oleh setiap unsur pemerintahan secara fungsional di bawah tanggung jawab menteri yang membidangi urusan dalam negeri⁵⁰. Penyelenggaraan fungsi keamanan dan kestabilan ditujukan untuk menjamin ketentraman, keamanan dan kestabilan di dalam negeri⁵¹. Penyelenggaraan fungsi keamanan publik pada keadaan tertib sipil dilaksanakan melalui usaha-usaha keamanan masyarakat, ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan masyarakat, pengayoman masyarakat dan pelayanan masyarakat⁵². Lembaga pemerintah lain yang bukan pelaksana fungsi keamanan publik dapat dilibatkan sesuai dengan tugas fungsinya.⁵³

Fungsi TNI terkait penanganan terorisme ialah wajib mengambil langkah-langkah konkrit yang ditujukan untuk menjamin keselamatan dan kehormatan bangsa dan dilaksanakan dalam tahap pencegahan, penindakan

⁵⁰ RUU Kamnas pasal 17 ayat 1

⁵¹ *Ibid*, Penjelasan Pasal 17 ayat 1

⁵² *Ibid* Pasal 21 ayat 3

⁵³ *Ibid* Pasal 21 ayat 4

dan pemulihan.⁵⁴ Untuk menjamin efektifitas pelaksanaan penanganan terorisme, TNI wajib meningkatkan kemampuan satuan-satuan khususnya dalam penanggulangan terorisme.⁵⁵ Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, TNI bekerja sama dengan unsur-unsur keamanan nasional lainnya.⁵⁶

Pelibatan TNI dalam penanggulangan teror harus melalui mekanisme permintaan bantuan dari Polri kepada Pemerintah Daerah yang kemudian akan ditembuskan ke Pemerintah Pusat yang kemudian akan menentukan apakah TNI perlu digerakkan atau tidak, mekanisme birokrasi yang panjang ini disebabkan karena ranah teror masih berada dalam cakupan tertib sipil yang menjadi domain Polri. Dalam penulisan tesis ini penulis ingin mencoba mencari tahu apakah mungkin TNI dapat terlibat langsung dalam upaya pemberantasan terorisme melalui konsep perluasan agenda keamanan yang akan mensekritisasi isu terorisme sehingga TNI dapat berperan aktif dalam upaya penanggulangan teror sesuai dengan apa yang telah diamanatkan oleh UU No. 34 tahun 2004 pasal 7 ayat 2 terkait dengan Operasi Militer Selain Perang.

Pemerintah Indonesia di era Megawati mengeluarkan dua Peraturan Presiden (PP) untuk mengidentifikasi dan mengkoordinasi kegiatan intelijen, yang membantu pemerintah Indonesia dalam mencari dan menyingkap jaringan kelompok teroris. Peraturan yang pertama ialah PP No 4/2002 yang memberikan Menteri Koordinator Politik dan Keamanan (Menko Polkam) untuk mengkoordinir kegiatan yang terkait kontra terorisme. Berdasarkan mandat ini dibentuklah Desk Koordinasi Pemberantasan Teror (DKPT) dibawah pimpinan seorang Inspektur Jenderal Polisi, Ansyad Mbai. Fungsi utama dari desk ini ialah mengatur koordinasi intelijen, koordinasi *law enforcement*, koordinasi internasional dan informasi publik.⁵⁷

Tanggung jawab DKPT ialah untuk memfasilitasi Menko Polkam dalam memberikan konsep dan pemikiran, motivasi dan koordinasi antara instansi yang terkait dengan upaya penanggulangan teror. Namun demikian

⁵⁴ *Ibid*, Pasal 56 ayat 1 dan ayat 2

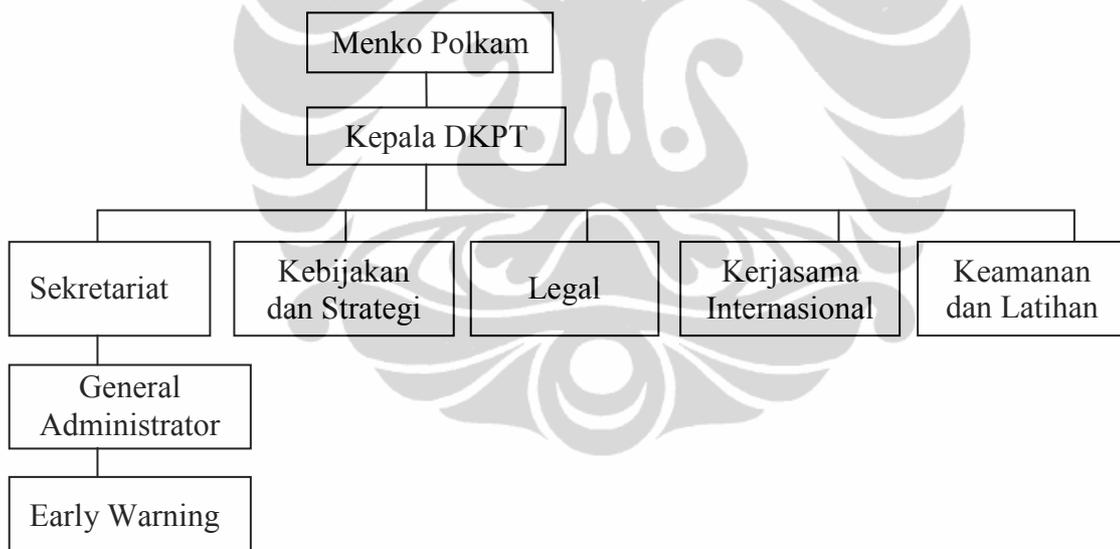
⁵⁵ *Ibid*, Pasal 57 ayat 1

⁵⁶ *Ibid*. Pasal 57 ayat 2

⁵⁷ Robert E. Tumanggor, "*Indonesian Counter*", Op.Cit.

desk ini tidak memiliki kemampuan untuk melakukan eksekusi namun hanya memiliki fungsi koordinasi.⁵⁸

DKPT memiliki lima seksi, seksi secretariat yang menangani masalah administrasi, mengatur situs DKPT dan melakukan hubungan dengan masyarakat. Seksi hukum yang dipimpin oleh mantan Direktur Jenderal Imigrasi dan bertanggung jawab dalam urusan hukum terkait kontra teror. Seksi strategi dan kebijakan yang bertugas untuk mengkoordinasikan kebijakan dan pengembangan strategi dengan melakukan analisis, evaluasi dan pelaporan terkait informasi terorisme Seksi kerjasama internasional yang bertugas mencari kesepakatan dengan negara donor, mengatur penerimaan bantuan baik dari negara maupun lembaga internasional yang terlibat dalam upaya kontra teror. Yang terakhir ialah seksi keamanan dan latihan. Struktur organisasi DKPT dapat dilihat dari gambar dibawah ini.



Gambar 3.1. Struktur Organisasi DKPT

Peraturan Presiden kedua yang dikeluarkan ialah PP No 5 tahun 2002 yang memberikan otorisasi kepada kepala Badan Intelijen negara (BIN) untuk mengkoordinasi semua aktivitas terkait intelijen, pengumpulan dan pertukaran informasi antara agen-agen intelijen yang ada diantaranya

⁵⁸ Pernyataan Kepala DKPT, Irjen Asyaad Mbai, dalam Kompas 5 Januari 2003.

Badan Intelijen negara (BIN), Badan Intelijen dan Keamanan Polri (Baintelkam Polri), BAIS TNI dan lainnya. Koordinasi ini penting karena pengalaman sebelumnya menunjukkan bahwa organisasi intelijen ini cenderung bekerja secara individualis.

Pemerintah Indonesia sangat memahami jika ancaman teror bersifat transnasional oleh karena itu proses penanganannya pun harus lintas wilayah pula, oleh karena itu Indonesia melakukan kerjasama baik di tingkat regional maupun dengan negara lain dalam memerangi terorisme dan berbagai jenis kejahatan transnasional. Dalam bidang intelijen, sejumlah kerjasama telah dilakukan dengan pelbagai lembaga penegak hukum di negara lain seperti *Federal Bureau of Investigation (FBI)*, *Swedish Police Forces*, *Scotland Yard*, *Dutch Police*, *Japan National Police Agency*, *ICPO-Interpol*.⁵⁹

Indonesia juga melakukan kerjasama di tingkat regional melalui koridor *ASEAN Security Council (ASC)*. Kerjasama ini telah diperkuat dengan kerja sama investigasi bersama diantara aparat penegak hukum, bantuan hukum dan mempermudah proses ekstradisi.⁶⁰

Pemerintah Indonesia hingga saat ini telah menangkap sekurangnya 200 orang yang diduga anggota Jamaah Islamiah, organisasi yang terkait dengan Jamaah Islamiah termasuk pemegang dana, Abdullah Sonata.

Upaya yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam upaya menanggulangi teror tidak hanya bersifat langsung seperti yang telah dipaparkan diatas namun juga melalui upaya-upaya tidak langsung. Upaya tidak langsung yang dimaksud ialah upaya pendekatan ke masyarakat dengan melibatkan lembaga non-pemerintah (NGO) dan elemen masyarakat, upaya tidak langsung yang kedua yang dirintis oleh pemerintah Indonesia ialah upaya deradikalisasi :

a. Pendekatan dan Pelibatan Masyarakat

Upaya kontra teror Indonesia yang di tulang punggung oleh Polisi tidak akan berhasil tanpa partisipasi aktif dari masyarakat. Contoh pelibatan masyarakat itu ialah aktif dalam penyuluhan mengenai bahaya aksi teror, menyebarkan foto tersangka pelaku teror, melibatkan dan mengaktifkan

⁵⁹ “*Menyingkap Tabir*”, Majalah Tempo, 30 September 2002, hal 14-23

⁶⁰ Romli Atmasasmita, Prof. Dr, *Strategy. Op.Cit.*

unsur masyarakat yang berhubungan dengan keamanan (pecalang), dan melibatkan lembaga swadaya masyarakat.

b. Deradikalisasi

Upaya menangkal teror dari kelompok ekstremis Islam tidak hanya menggunakan pendekatan hukum dan intelijen tetapi juga membutuhkan pelibatan dari institusi lain. Contohnya dalam menghadapi kelompok religious yang berpandangan ekstrem di level “akar rumput” tidak dapat didekati dengan menggunakan pendekatan militer tetapi harus melalui upaya persuasif dengan menggunakan tokoh religius.

Masyarakat harus diberi pengertian jika apa yang dilakukan oleh para pelaku teror yang mengidentiasikan diri mereka sebagai “pejuang di jalan Allah” tidak benar, karena apa yang mereka tidaklah dibenarkan oleh Islam dan justru hanya akan menghancurkan “*image*” Islam dan masyarakat juga harus memahami jika apa yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam upaya kontra teror murni karena tindakan melindungi warganya dari tindak kejahatan dan bukanlah “permintaan” dari Amerika atau negara Barat lainnya seperti sering dituduhkan selama ini.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyebutkan pentingnya peran lebih besar dari para pemuka Islam moderat untuk mengedukasi warga agar warga Indonesia yang mayoritas beragama Islam tidak “dibajak” oleh sekelompok kecil warga yang berpandangan radikal. Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama dan Majelis Ulama Indonesia diharapkan mampu memberikan kontribusi yang lebih dalam memberikan pemahaman yang lebih baik dalam memahami Islam demi mengikis nilai-nilai radikalisme.

3.3. Sistem Anti Teror Pasca Reformasi

Reformasi yang terjadi di Indonesia menyusul jatuhnya rezim Soeharto telah membawa perubahan signifikan dalam bidang pertahanan kemanan. Dalam era Soeharto, tentara memiliki peran yang sangat dominan baik dalam peta politik praktis maupun dalam bidang pertahanan keamanan.

Reformasi yang terjadi, seiring dengan merosotnya citra tentara di mata masyarakat menyusul tuduhan penyalahgunaan kekuatan bersenjata yang ditimpakan ke tubuh TNI, membuat lahirnya sebuah pemerintahan yang menempatkan supremasi pemerintahan sipil dan meminta tentara untuk kembali ke tugas pokoknya yakni mempertahankan kedaulatan negara kesatuan republik Indonesia tanpa terjun langsung ke dalam politik praktis, tuntutan ini kemudian dikenal dengan tuntutan tentara kembali ke barak.

Situasi ini kemudian membuat TNI beradaptasi dengan keluarnya pernyataan dari Panglima TNI, Jenderal Endriartono Sutarto, yang menyatakan bahwa momentum reformasi di Indonesia akan digunakan oleh TNI untuk meningkatkan profesionalisme mereka. Itikad baik dari TNI ini kemudian diikuti oleh keluarnya TAP MPR RI No VI/MPR/2000 mengenai pemisahan TNI dengan Polri.

Pemisahan institusi antara Polisi dan TNI pada April 1999 sesuai dengan TAP MPR RI No VI/MPR/2000 yang membahas pemisahan Polri dari TNI, kemudian ditambah dengan keluarnya TAP MPR RI No VII/MPR/2000 yang membahas mengenai pembagian peran antara Polri dengan TNI. Masalah kemudian muncul di antara kedua institusi tersebut mengenai siapa yang harus menangani isu keamanan internal, terutama dalam hal kontra terorisme. UU No 34/2004 mengenai TNI menyatakan bahwa TNI memiliki kewenangan untuk menggunakan operasi militer selain perang untuk ikut dalam berbagai upaya menanggulangi ancaman keamanan non-tradisional, seperti menangani pergerakan gerakan separatis bersenjata, memerangi terorisme, menangani pembajakan dan imigran gelap (ilegal).

Masalah yang kemudian terjadi kemudian ialah kurang baiknya kerjasama antara dua instansi penegak hukum ini, ketiadaan undang-undang yang jelas membagi wewenang dalam masalah penanggulangan teror disebut-sebut sebagai pangkal masalahnya. Sinergis yang kurang dalam kerjasama antara TNI-Polri mencuatkan sebuah masalah yang jika tidak ditangani secara benar akan memicu masalah baru yang dampaknya lebih fatal, masalah tersebut ialah:

- a. Indonesia memiliki banyak unit antiteror baik di tubuh TNI maupun Polri, unit elite anti teror ini membutuhkan biaya yang sangat besar baik pada saat pembentukan, pembelian alutsista yang selalu harus kualitas terbaik maupun pemeliharaan kemampuan mereka agar tetap memetakan. Dari semua unit elite yang ada, Densus 88 milik Polri mengambil sebagian besar porsi aksi penanggulangan teror di tanah air, sementara itu unit elite lainnya seperti Sat 81 Gultor, Kopaska, Denjaka, Bravo tidak digunakan secara maksimal sehingga terkesan mubazir dan hanya memberatkan keuangan negara saja.
- b. Tugas penanggulangan teror yang seolah lebih dominan diokupasi oleh Densus 88 membuat unit tersebut tidak bisa bekerja secara maksimal dikarenakan *overload*-nya beban tugas yang dibebankan kepada mereka, hal ini ironis karena dilain pihak unit antiteror milik TNI menganggur dan hanya sekedar berlatih tanpa adanya tugas yang sesuai dengan spesialisasi mereka.

Pemisahan Polri dari TNI praktis membuat adanya kompetisi diantara mereka, pembagian tugas yang tidakimbang dalam hal penanggulangan teror membuat rivalitas itu semakin meruncing. Rivalitas ini timbul karena penanggulangan teror itu jika diibaratkan layaknya sebuah kue yang menngiurkan Penanganan teror memiliki daya tarik antara lain: Penanganan teror mampu memberikan reputasi yang positif bagi kesatuan baik dimata pemerintah maupun dunia internasional, penanganan teror juga memberikan akses kepada bantuan asing baik dalam bentuk dana, pelatihan maupun alutsista berkualitas.

Mayor Infanteri Suhardi dalam presentasinya di SESKOAD, menyebutkan bahwa setidaknya ada lima masalah yang dihadapi oleh Indonesia dalam masalah penanganan terorisme, masalah tersebut ialah:⁶¹

- a. Indonesia tidak memiliki agensi yang secara khusus menspesialisasikan diri mereka untuk menangani terorisme

⁶¹ Presentasi Mayor inf Suhardi dalam seminar di SESKOAD yang berjudul “*Penerapan Mekanisme Krisis Dalam Upaya Penanggulangan Teror di Indonesia*”

- b. Indonesia tidak memiliki pola kerjasama antara unit-unit anti teror yang ada
- c. TNI dan Polri tidak memiliki pola kerjasama yang baik dalam hal penanganan terorisme
- d. Tidak adanya koordinasi yang terpolo antara lembaga-lembaga intelijen, sehingga mereka bekerja secara individual
- e. Tidak ada istilah koordinasi dalam hubungan TNI dan Polri

Pembagian kewenangan terkait penanggulangan teror membuat aksi penanggulangan teror bagaikan sebuah “kue” yang diperebutkan oleh instansi terkait, masing-masing ingin mengambil peran dalam aksi tersebut. Polisi yang saat ini dianggap lebih dominan dalam aksi penanggulangan teror pun terkesan ingin mengokupasi ranah Gultor secara dominan sehingga membuat TNI seakan terabaikan. Okupansi Polri yang terlalu dominan membuat TNI memiliki *idle capacity* yang teramat besar, kemampuan teknis, taktik, strategi dan jaringan yang dimiliki oleh TNI pun terkesan mubazir dan seandainya pun digunakan tidak akan sinkron dengan alur penanggulangan teror milik Polri karena memang belum ada Undang-Undang yang mengatur mengenai sinkronisasi atau pembagian tupoksi yang terperinci terkait aksi penanggulangan teror.

Pembagian kewenangan yang masih belum jelas berimplikasi juga pada masalah aksi di lapangan, pada simulasi penanggulangan teror yang dilakukan oleh TNI-Polri pada Maret 2010 lalu menjadi acuanya. Dalam simulasi diskenariokan ada sekelompok teroris yang melakukan penyanderaan di Hotel Borobudur dan pembajakan pesawat udara di Bandara Soekarno-Hatta, aksi teror ini langsung direspon dengan diterjunkannya pasukan gabungan dari unit-unit elite antiteror milik TNI-Polri. Singkat cerita latihan ini berjalan sukses dengan dampak yang signifikan bagi peningkatan kerjasama dan profesionalisme kedua institusi. Namun demikian ada masalah yang penting untuk dievaluasi dan diperbaiki untuk perbaikan di masa datang.

Simulasi yang dilakukan dan diliput oleh media lebih banyak ditonjolkan sisi teknik tempur dan strateginya, sementara itu ada elemen vital yang luput untuk dikaji. Latihan yang dilakukan tampak tidak mengatur mekanisme penyerahan kewenangan penindakan terorisme dari Polri kepada TNI, dan setelah operasi selesai dilakukan diserahkan kembali ke tangan Polri. Mekanisme ini sejalan dengan apa yang diamanatkan di dalam UU No. 16/2003 tentang Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme di Tanah Air. Mekanisme ini sekaligus menunjukkan bahwa level operasi penindakan terorisme TNI mempunyai derajat yang lebih tinggi dibanding satuan antiteror milik Polri. Pengaturan mengenai kapan waktu penyerahan kewenangan penindakan teror dari Polri ke TNI perlu dibuat untuk memperjelas batasan Polri dan kemampuan TNI dalam penanggulangan terorisme yang terjadi di negara kita.

3.4. Polri Sebagai Tulang Punggung Kontra Teror

Kepolisian Republik Indonesia (Polri) selaku garda terdepan pemberantasan teror sesuai UU no.16 tahun 2003, membentuk unit kerja (*task force*) *ad hoc* di bawah pimpinan Brigjen Gorries Mere, yang memiliki reputasi sebagai salah satu investigator kriminal di Indonesia. Beliau memiliki prestasi dengan berhasil menangani kasus korupsi yang melibatkan putra mantan presiden Soeharto, Tommy Suharto. Gorries Mere diberikan keleluasaan untuk memilih tim investigasinya dan kemudian melaporkannya ke Kapolri. Wartawan Indonesia mendeskripsikan unit kerja tersebut terdiri dari 35 personil. Tim ini bertanggung jawab untuk semua spektrum dari operasi kontra terorisme yakni: membuat jaringan informan, membuka investigasi awal, melakukan pengintaian kepada tersangka, menangkap dan menginterogasi tersangka serta mempersiapkan kasus bagi penuntut. Hasil kerja tim ini dapat dilihat dari pernyataan pemimpin Jamaah Islamiah yang tidak hanya menyalahkan Amerika Serikat atas penangkapannya namun juga Brigjen Gorries Mere.

Perkembangan teroris yang semakin menguat, membuat Polri berpikir untuk membuat unit permanen yang berkualifikasi penanggulangan teror.

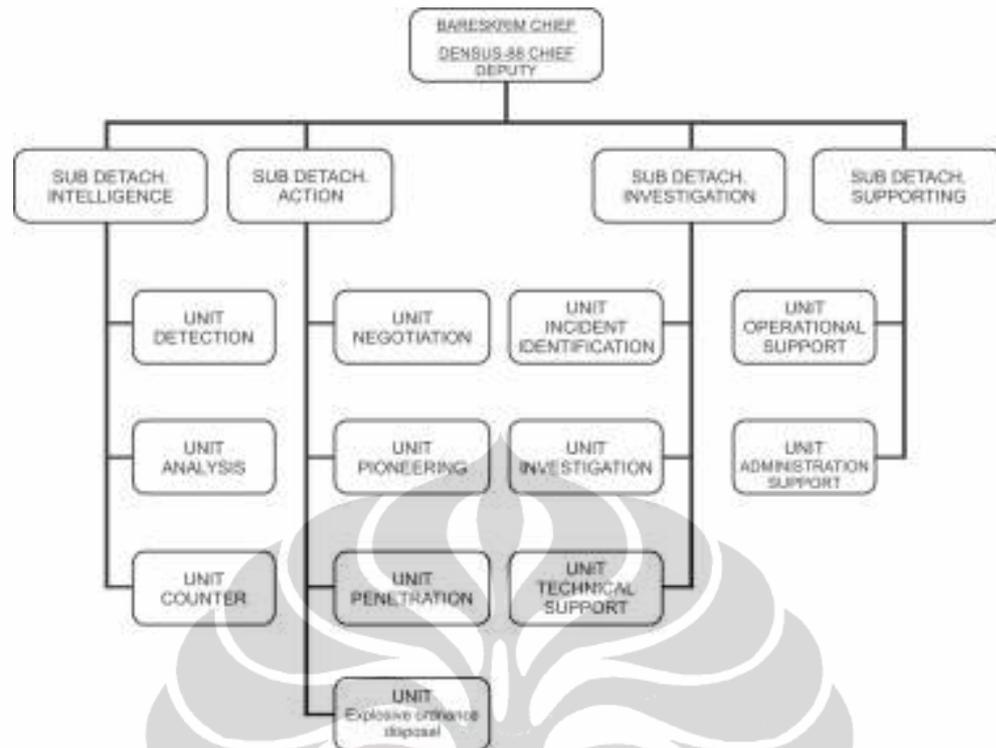
Pada tahun 2003, Polri mulai membentuk Detasemen Khusus 88 di Direktorat VI Bareskrim, untuk menjadi unit kontra teror utama milik Indonesia. Unit ini secara formal mulai diaktifkan pada bulan Maret 2004, Densus 88 dibawah pimpinan Brigjen Pranowo, dilatih oleh para ahli kontra teror dan mantan personel pasukan khusus yang kebanyakan berasal dari Amerika Serikat. Meskipun Brigjen Gorries Mere telah dipindahkan ke bagian lain, unit kerja *ad hoc* yang dipimpinnya masih tetap eksis. Densus 88 dan unit kerja ad hoc ini bekerja sama dalam operasi kontra teror, meskipun di beberapa kasus mereka bekerja secara terpisah.

Densus 88 sendiri memiliki akar mula dari sebuah unit yang bernama *Anti Terror and Bomb (ATB)* namun sejak peristiwa bom Bali 2002, unit ini dikembangkan menjadi Densus 88 Anti Teror. Densus 88 berada di bawah Direktorat VI, Bareskrim, Mabes Polri sesuai dengan Skep Kapolri No. Pol. KEP/30/IV/2003 pada 30 Juni 2003. Berdasarkan artikel 32a (6b) Skep Kapolri No. Pol. KEP/30/IV/2003 menyebutkan bahwa Densus 88 anti teror terdiri dari 4 sub detasemen. Yakni:

- a. Sub Detasemen Intelijen (Subdenintel)
- b. Sub Detasemen Penindakan (Subdentindak)
- c. Sub Detasemen Investigasi (Subden Investigasi)
- d. Sub Detasemen Bantuan (Subdenban)

(Fidho Ricardo, 2006:55)

Densus 88 AT ialah unit yang bertanggung jawab untuk melakukan observasi dan investigasi kegiatan teror. Di Mabes Polri, unit ini bekerja di bawah pimpinan berpangkat Brigadir Jenderal. Struktur unit ini di Mabes Polri ialah sebagai berikut:



Gambar 4 Struktur Densus 88

Artikel 32 a Skep Kapolri No. Pol. KEP/30/IV/2003, direktorat ini memiliki beberapa tugas pokok utama, yakni :

- a. Densus 88 adalah eksekutor utama dari Bareskrim mabas Polri, yang operasionalnya berada di bawah Kepala Bareskrim Polri dan dalam kondisi tertentu langsung di bawah komando Kapolri
- b. Densus 88 ialah unit yang bertanggung jawab untuk melakukan observasi dan investigasi aksi teror
- c. Fungsi Densus 88 ialah sebagai berikut:
 - 1) Observasi yang terdiri dari mendeteksi, menganalisis dan melakukan kontra intelijen
 - 2) Eksekusi yang terdiri dari negosiasi, penetrasi dan penanganan bahan peledak
 - 3) Investigasi yang terdiri dari investigasi di Tempat Kejadian Perkara (TKP), investigasi tersangka, saksi mata dan mengumpulkan barang bukti

- 4) Pendukung yang terdiri dari berbagai unit pendukung seperti dukungan telekomunikasi, transportasi dan logisti. Fungsi ini juga mencakup mengkoordinasi bantuan asing dan kerja sama antar departemen

3.5. Kelemahan Sistem Kontra Teror Indonesia

Kepolisian republik Indonesia selaku garda terdepan operasi penanggulangan teror sesuai dengan yang diamanatkan oleh TAP MPR No. VI dan No. VII tahun 2000. Tanggung jawab masalah keamanan diemban oleh Polri sementara masalah pertahanan oleh TNI, Hal demikian benar adanya di dalam konteks melepaskan polisi dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan menghapuskan keterlibatan tentara di dalam politik yang sudah berurat berakar (*deeply involved*) di dalam masyarakat sebagai akibat doktrin Dwi-Fungsi ABRI maupun fungsi-fungsi lain yang menjadikan tentara begitu hegemonik di dalam kehidupan sosial politik dan ekonomi masyarakat, peran-peran non-militer.

Masalah kemudian muncul diantara kedua institusi tersebut mengenai siapa yang harus menangani isu keamanan internal, terutama dalam hal kontra terorisme. UU No 34/2004 mengenai TNI, TNI memiliki kewenangan untuk menggunakan operasi militer selain perang untuk ikut dalam berbagai upaya menanggulangi ancaman keamanan non tradisional, seperti menangani pergerakan gerakan separatis bersenjata, memerangi terorisme, menangani pembajakan dan imigran ilegal.

TNI memiliki kapabilitas yang sangat mumpuni untuk menangkal aksi teror. TNI juga memiliki unit-unit berkualifikasi khusus untuk memerangi terorisme, seperti misalnya mengkhususkan diri mereka sebagai unit anti teror. Kemampuan mereka dikhususkan untuk menanggulangi aksi terorisme yang mungkin terjadi seperti kemampuan anti pembajakan udara (*Atbara*) yang dimiliki Den Bravo 90 untuk menanggulangi aksi pemabajakan pesawat terbang komersil, kemampuan VBSS (*Visit, Board, Search and Seizure*) yang dimiliki oleh Kopaska dan Denjaka, untuk menanggulangi aksi perompakan kapal laut, kemampuan pertempuran jarak dekat (*Close*

Quarter Battle) yang dimiliki oleh Sat 81 Gultor untuk menanggulangi aksi penyanderaan dan pertempuran dalam kota, kemampuan penjinak bahan peledak (*Jihandak*) yang dimiliki oleh korps Zeni Tempur untuk menanggulangi aksi pemboman yang mengancam jiwa masyarakat sipil dan kemampuan intelijen yang dimiliki Kopassus grup 4, Sandi Yudha, yang berkompeten untuk mengendus ancaman teror sebelum aksi teror itu terjadi.

TNI juga memiliki suatu sistem yang ampuh dalam menangkal ancaman teror, sistem tersebut dikenal dengan nama sebagai Koter (Komando Teritorial) yang terbentang dari level propinsi hingga ke desa. Babinsa yang merupakan unit pelaksana dari sistem komando teritorial memiliki fungsi untuk mengarahkan masyarakat untuk mengenali gelagat adanya aksi teror, hal ini ditujukan untuk memperoleh sebuah mata rantai intelijen yang kuat. Babinsa dibekali oleh lima kemampuan teritorial: kemampuan mencari dan melaporkan yang cepat dan akurat, manajemen teritorial, kontrol area, komunikasi sosial dan *people resistance*. Dengan kelima kemampuan yang dimiliki oleh Babinsa ini diharapkan TNI mampu melakukan aksi preventif, sementara tindakan represif masih tetap oleh polisi.

Koter hanyalah sebuah metode untuk melakukan deteksian dini terhadap kemungkinan munculnya aksi teror. Namun menurut peneliti CSIS, Kusnanto Anggoro, hal ini belumlah cukup karena selain faktor traumatis akan tindakan agresif TNI dimasa lalu, Koter juga terhambat rantai komando dan mekanisme kerjasama yang belum jelas antara TNI-Polri yang masih belum jelas. TNI hanya dapat menanggulangi aksi terorisme melalui tindakan aksi dan rehabilitasi, namun sesuai dengan UU yang telah ada, aksi TNI tentu harus di bawah kendali polisi (BKO). Mantan Direktur Umum Strategi Pertahanan Departemen Pertahanan, Mayjen (Purn) Sudrajat, mengungkapkan bahwa TNI dapat berperan serta dalam aksi penanggulangan teror karena masih dalam ranah operasi militer selain perang (OMSP).

Pembagian kewenangan terkait penanggulangan teror membuat aksi penanggulangan teror bagaikan sebuah “kue” yang diperebutkan oleh

instansi terkait, masing-masing ingin mengambil peran dalam aksi tersebut. Polisi yang saat ini dianggap lebih dominan dalam aksi penanggulangan teror pun terkesan ingin mengokupasi ranah Gultor secara dominan sehingga membuat TNI seakan terabaikan. Okupansi Polri yang terlalu dominan membuat TNI memiliki “*idle capacity*” yang teramat besar, kemampuan teknis, taktik, strategi dan jaringan yang dimiliki oleh TNI pun terkesan mubazir dan seandainya pun digunakan tidak akan sinkron dengan alur penanggulangan teror milik Polri karena memang belum ada Undang-Undang yang mengatur mengenai sinkronisasi atau pembagian tupoksi yang terperinci terkait aksi penanggulangan teror.

Pembagian kewenangan yang masih belum jelas berimplikasi juga pada masalah aksi di lapangan, pada simulasi penanggulangan teror yang dilakukan oleh TNI-Polri pada Maret 2010 lalu menjadi acuannya. Dalam simulasi diskenariokan ada sekelompok teroris yang melakukan penyanderaan di Hotel Borobudur dan pembajakan pesawat udara di Bandara Soekarno Hatta, aksi teror ini langsung direspon dengan diterjunkannya pasukan gabungan dari unit-unit elite anti teror milik TNI-Polri. Singkat cerita latihan ini berjalan sukses dengan dampak yang signifikan bagi peningkatan kerjasama dan profesionalisme kedua institusi. Namun demikian ada masalah yang penting untuk dievaluasi dan diperbaiki untuk perbaikan di masa datang.

Simulasi yang dilakukan dan diliput oleh media lebih banyak ditonjolkan sisi teknik tempur dan strateginya, sementara itu ada elemen vital yang luput untuk dikaji. Latihan yang dilakukan tampak tidak mengatur mekanisme penyerahan kewenangan penindakan terorisme dari Polri kepada TNI, dan setelah operasi selesai dilakukan diserahkan kembali ke tangan Polri. Mekanisme ini sejalan dengan apa yang diamanatkan di dalam UU No. 16 tahun 2003 tentang penanggulangan tindak pidana terorisme di tanah air. Mekanisme ini sekaligus menunjukkan bahwa level operasi penindakan terorisme TNI mempunyai derajat yang lebih tinggi disbanding satuan anti teror milik Polri. Pengaturan mengenai kapan waktu penyerahan kewenangan penindakan teror dari Polri ke TNI perlu dibuat untuk

memperjelas batasan Polri dan kemampuan TNI dalam penanggulangan terorisme yang terjadi di negara kita.

Permasalahan ketidakjelasan kewenangan ini sebenarnya berawal dari pemisahan konsep “pertahanan” dan “keamanan”. Gagasan awal pada Tap MPR-RI No.VI tahun 2000 dan Tap MPR-RI No. VII tahun 2000 sebenarnya hanya untuk memisahkan organisasi Polri dari struktur dan garis komando Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) sebagai jawaban atas tuntutan reformasi di bidang pertahanan dan keamanan. Namun demikian, ketetapan MPR tersebut kenyataannya telah dipahami secara kaku sebagai pemisahan antara fungsi pertahanan dan fungsi keamanan, sehingga menimbulkan kompleksitas permasalahan ketika dalam praktiknya ketentuan yang member dasar legal bagi pengaturan kerjasama fungsional dan organisasional tidak berkembang sebagaimana mestinya.

Pemerintah tampaknya memandang sejajar konsep keamanan dan konsep pertahanan. Padahal menurut Hari Prihantono dan rekan, dimensi pertahanan dengan militer sebagai actor utamanya, berada bersama dengan aktor di bidang ekonomi, sosial, politik dan lingkungan hidup. Tantangan terhadap keamanan nasional tidak dapat dimengerti hanya sebagai persoalan “pertahanan” dan “keamanan dan ketertiban masyarakat” yang menurut ketentuan yang berlaku berturut-turut menjadi tugas TNI-Polri.

Fungsi Pertahanan dan fungsi keamanan tidak dapat dipisahkan, karena keduanya merupakan kesatuan fungsi yang integral dalam membentuk sistem pertahanan dan keamanan negara.⁶² Pembagian peran yang kaku hanya akan menimbulkan setidaknya dua masalah, masalah pertama ialah pembangunan TNI secara berkelanjutan, tetapi hanya digunakan secara penuh untuk menghadapi ancaman militer nyata, sehingga menimbulkan “*idle capacity*” yang besar. Persoalan kedua terjadi karena keinginan polisi untuk mengembangkan kemampuannya dalam rangka mengantisipasi berbagai ancaman dalam negeri.⁶³

⁶² Rachland Nashidik, “Dilema dalam Menata Ulang Sistem Hankamneg.” Dalam T.Hari Prihantono dan Anak Agung Banyu Pereita. *Mencari Format Sistem Pertahanan dan Keamanan negara*, Jakarta:Pro Patria Institute, 2006, hlm. 201-202

⁶³ T. Hari Prihantono dan Anak Agung Banyu Pereita. *Mencari Format Sistem Pertahanan dan Keamanan negara*, Jakarta:Pro Patria Institute, 2006, hlm. 165

Tugas fungsi TNI sesuai dengan pasal 10 ayat 3 UU no.3 tahun 2002 dibagi kedalam dua kelompok besar yakni Operasi Militer Perang dan Operasi Militer Selain Perang, penggunaan TNI untuk tujuan perang relative jelas dan tegas, namun tidak demikian halnya dengan operasi non-militer. Tidak hanya masih timbul kerancuan atau kesalahpahaman bahwa operasi ini sebenarnya bisa langsung diputuskan oleh TNI, melainkan juga karena ada persinggungan antara kewenangan institusi lain dengan tugas perbantuan TNI, baik itu fungsi di kepolisian, pemerintahan sipil di pusat maupun di daerah, dan operasi perdamaian dunia.

Fungsi penegakan hukum di wilayah laut dan udara serta fungsi pemberantasan terorisme menjadi salah satu titik persinggungan yang terus menimbulkan polemik. Saat ini Polisi memiliki Detasemen 88 sebagai satuan khusus polisi anti teror, sementara TNI juga memiliki beberapa satuan khusus yang memiliki kemampuan untuk mengatasi ancaman teror, yaitu Sat 81 Gultor, Denjaka, Den Bravo dan Kopaska. Benturan kewenangan tidak hanya terjadi di level operasional namun juga merambah pada level intelijen dan pengambilan keputusan. Hal ini tentu saja menimbulkan inefisiensi dalam hal penanggulangan teror.

3.6. “Grey Areas” dalam Penanganan Terorisme

Grey areas atau kawasan abu abu merupakan area operasi yang berhimpitan antara aspek pertahanan dengan kemanan. Di kawasan *grey area* tersebut sangat dimungkinak pelibatan antara polisi dan tentara serta elemen sipil yang lain di dalam suatu operasi pencegahan konflik yang mematikan. Kawasan yang menjadi *grey areas* tersebut juga antara lain *Disaster Relief, Search and Rescue (SAR), human smuggling, illegal fishing, piracy* dan yang menjadi topik kita dalam tulisan ini yakni terorisme.

Pelibatan tugas antara polisi dan tentara tidak bisa dihindarkan di dalam suatu keadaan yang menghendaki pelibatan kedua instansi tersebut melalui suatu aturan pelibatan (RoE) yang didesain secara terencana dan tegas untuk memberikan batas kewenangan serta tanggung jawab.

Kolaborasi antara Sipil-Militer di dalam mengatasi suatu permasalahan keamanan merupakan faktor yang sangat menentukan di dalam sebuah negara yang menganut asas demokrasi, Otoritas sipil selaku pemberi kewenangan terhadap aparat militer dan polisi untuk melakukan suatu operasi bersama dalam konteks operasi militer selain perang.

Hal diatas perlu dikaji kembali secara cermat karena dewasa ini telah terjadi salah kaprah dalam pendefinisian masalah keamanan (*security*) dan pertahanan (*defense*) secara hitam dan putih saja. Perhatian pada percampuran batas kedua aspek tersebut (*Grey Area*) perlu diberikan perhatian kembali agar upaya pelibatan TNI dan juga Polisi dalam suatu tugas dapat mencapai tujuan secara maksimal dan tidak menimbulkan pertentangan dan klaim yang ujungnya hanya akan merugikan masyarakat.

Permasalahan wilayah abu-abu muncul secara tegas setelah pemisahan antara Polisi dengan Tentara melalui TAP MPR No. VI tahun 2000. Ketetapan tersebut menyatakan bahwa polisi bertugas untuk keamanan dalam negeri serta ketertiban umum dan tentara untuk menjalankan fungsi pertahanan dari ancaman luar (*external threat*). Namun demikian, pemisahan secara tegas tersebut menimbulkan polemik pada pelbagai kasus seperti misalnya masalah teror dan menimbulkan kompleksitas permasalahan serlah terjadi monopoli tugas oleh suatu institusi. Klarifikasi mengenai pemisahan dan wewenang antara tentara dan polisi diperlukan agar penataan peran di dalam reformasi sektor keamanan dapat dilakukan secara lebih baik.

Fakta yang berkembang di lapangan menunjukkan bahwa banyak kasus, dalam konteks ini terorisme, yang muncul dan tidak mampu diatasi secara tepat dan tepat. Sehingga korban berjatuhan secara terus menerus, bahkan para pelaku teror tersebut telah mengidentifikasikan upaya mereka sebagai perang terhadap pemerintah yang dianggap sebagai kaki tangan kapitalis zionis. Jihad yang memiliki makna “perang suci” pun telah disalah artika sebagai suatu tindakan yang menghalalkan segala cara untuk melakukan balas dendam dengan membunuh sesama manusia, termasuk muslim, yang dianggap menghalangi ideologi mereka.

3.7. Kerjasama ASEAN dalam memerangi Terorisme

Peran ASEAN untuk memerangi terorisme diwujudkan dalam berbagai upaya dan kesepakatan yang dikeluarkan oleh para pemimpin ASEAN di tingkat kepala negara/pemerintahan, menteri maupun di tingkat pejabat tinggi. Kejahatan terorisme bersama dengan kejahatan lintas negara lainnya seperti pencucian uang, penyelundupan senjata, perdagangan manusia disinyalir saling terkait erat dan telah mengancam keamanan kawasan ASEAN sehingga menjadi bagian penting dari upaya ASEAN memelihara perdamaian dan keamanan kawasan.

Upaya-upaya ASEAN juga mempertimbangkan prinsip-prinsip dalam piagam PBB dan hukum internasional, Berbagai upaya ASEAN yang secara langsung ditujukan untuk memerangi terorisme maupun melalui pemberantasan penyelundupan senjata senjata dan pencucian uang disepakati baik dalam Konferensi Tingkat Kepala negara/ Pemerintahan ASEAN (*ASEAN Summit*), Pejabat Tingkat Menteri/PTM (*ASEAN Ministerial Meeting/AMM*), Tingkat Pejabat Tinggi (*Senior Officials Meeting/SOM*) maupun yang disepakati melalui berbagai mekanisme kerjasama khusus yang dibangun untuk memerangi terorisme dan kejahatan transnasional lainnya.

3.8. Kesepakatan Tingkat Kepala negara/ Pemerintahan ASEAN

Pada KTT ASEAN ke-7 di Brunei Darussalam, 5 November 2001, para pemimpin ASEAN mengesahkan *ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism*. Para pemimpin ASEAN memandang terorisme sebagai ancaman serius terhadap perdamaian dan keamanan internasional serta merupakan tantangan bagi tercapainya perdamaian, perkembangan dan kemajuan ASEAN serta tercapainya visi ASEAN 2020. Komitmen bersama untuk memerangi terorisme tersebut sejalan dengan piagam PBB dan hukum internasional lainnya serta menggarisbawahi bahwa usaha-usaha bersama dalam pemberantasan terorisme akan mempertimbangkan kondisi kawasan dan masing-masing negara anggota ASEAN.

Kesepakatan para Kepala negara itu meliputi:

- a. Revisi dan memperkuat mekanisme pemberantasan terorisme
- b. Menghimbau diratifikasinya konvensi-konvensi anti terorisme termasuk konvensi internasional bagi pemberantasan sumber-sumber keuangan
- c. Memperdalam kerjasama diantara badan-badan utama ASEAN dalam rangka penegakan hukum untuk pemberantasan terorisme dan membagi pengalaman diantara negara ASEAN
- d. Meningkatkan pertukaran informasi/ intelijen untuk memfasilitasi arus informasi, khususnya mengenai pelaku terorisme dan organisasi terorisme, pergerakannya dan pembiayaannya serta informasi apapun yang dibutuhkan untuk perlindungan masyarakat, harta benda dan keamanan sarana transportasi
- e. Memperkuat kerjasama yang telah ada dan melakukan koordinasi diantara AMMTC serta badan-badan ASEAN terkait lainnya dalam memberantas, mencegah dan menghalau segala bentuk terorisme

Pemimpin-pemimpin ASEAN juga sepakat untuk mengembangkan program ASEAN dalam rangka peningkatan kemampuan negara ASEAN untuk melakukan investigasi, deteksi, monitoring dan pelaporan kegiatan terorisme, membahas dan menggali ide-ide dan inisiatif yang praktis untuk meningkatkan peran ASEAN dan keikutsertaan ASEAN bersama masyarakat internasional termasuk dengan mitra diluar kawasan ASEAN seperti ASEAN+3 (China, Jepang dan Korea Selatan), dan dengan negara-negara mitra wacana lainnya (Amerika Serikat, Australia, Kanada, UE, Rusia dan India) serta ASEAN *Regional Forum* (ARF), agar perang terhadap terorisme benar-benar merupakan kerjasama di tingkat regional dan internasional, serta memperkuat kerjasama di tingkat bilateral secara komprehensif.

Seruan ASEAN untuk bekerjasama dengan negara mitra wacana mendapat tanggapan positif, antara lain dari Perdana Menteri Jepang, Junichiro Koizumi yang disampaikan dalam pidatonya yang berjudul “*Japan and ASEAN*”

in East Asia, a Sincere and Open Partnership”, di Singapura, 14 Januari 2002. Koizumi menegaskan bahwa Jepang dan ASEAN harus menangani secara bersama masalah-masalah transnasional antara lain seperti terorisme, pembajakan, keamanan energi dan lainnya. Khusus mengenai terorisme, PM Koizumi mengusulkan agar kerjasama anti teror antara Jepang dan ASEAN dapat ditingkatkan melalui “*2001 ASEAN declaration on Joint Action to Counter Terrorism*”.

Pada Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN ke-8, yang diselenggarakan di Phnom Penh, Kamboja, tanggal 4-5 November 2002, masalah terorisme menjadi bagian penting dari pertemuan mengingat kurang dari sebulan sebelumnya baru saja terjadi peristiwa pengeboman di beberapa negara anggota ASEAN yakni Indonesia dan Filipina. Para pemimpin ASEAN mengeluarkan pernyataan solidaritas atas peristiwa tersebut dan mendukung sepenuhnya upaya pengejaran terhadap pihak yang bertanggung jawab atas pengeboman tersebut. Pertemuan telah mengesahkan “*Declaration on Terrorism*” yang antara lain menegaskan kembali perlunya melaksanakan ketentuan-ketentuan yang sudah digariskan pada deklarasi ASEAN untuk memberantas terorisme, November 2001 di Brunei Darussalam.

3.9. Kesepakatan Tingkat Menteri ASEAN

Kerjasama ASEAN dalam rangka memberantas transnasional yang didalamnya termasuk terorisme disepakati pada pertemuan para Menteri Dalam Negeri ASEAN di Manila bulan Desember tahun 1997. Para Menteri Dalam Negeri ASEAN mengeluarkan Deklarasi ASEAN Mengenai Kejahatan Lintas negara (*ASEAN Declaration on Transnational Crime*) yang menyerukan diperluasnya lingkup upaya-upaya negara anggota ASEAN dalam memerangi kejahatan transnasional, serta mencari cara-cara baru dalam kerjasama ASEAN dengan badan-badan yang terkait PBB dan lembaga PBB. Pada prinsipnya, melalui deklarasi ini, negara-negara ASEAN akan meningkatkan kerjasamanya antara lain melalui mekanisme seperti *ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime* (AMMTC), *ASEAN Chief of National Police* (ASEANAPOL), *ASEAN Law Ministers*

and Attorney General, ASEAN Directors-General of Immigration and Consular Matters dan ASEAN Directors-General of Customs.

Disamping kerjasama dengan sesama negara ASEAN, negara-negara ASEAN juga berpartisipasi dalam kerjasama dengan badan PBB. Pertemuan tingkat Menteri se-Asia dalam rangka kerjasamanya dengan *United Centre for International Crime Prevention*. Pertemuan diselenggarakan di Manila dan menyepakati Deklarasi Manila Untuk Pencegahan dan Pengawasan Kejahatanj Lintas negara. Deklarasi ASEAN di Manila merupakan salah satu dasar dari peneguhan kembali kemauan politik negara-negara ASEAN. Hasil kesepakatan antara lain adalah untuk mengembangkan strategi memberantas sumber-sumber pendanaan organisasi kriminal yang melampaui batas negara. Hal tersebut didasari fakta bahwa pemberantasan terorisme harus mencakup pemberantasan kejahatan yang memudahkan timbulnya terorisme yaitu dari sumber-sumber pendanaan organisasi teroris tersebut.

Penegasan negara ASEAN untuk memerangi kejahatan lintas negara juga telah ditetapkan dalam *Hanoi Plan of Action*, khususnya tertera pada paragraf 4.10. Dalam paragraf tersebut ditegaskan perlunya penguatan kapasitas regional untuk menghadapi kejahatan lintas negara. Langkah ini adalah tindak lanjut dari visi ASEAN 2020 yang ditandatangani oleh Kepala negara ASEAN pada Desember 1997.

Pertemuan ke-2 tingkat Menteri ASEAN Mengenai Kejahatan Lintas negara (*ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime/AMMTC*), diselenggarakan di Yangoon pada tahun 1999. Pertemuan ini mengeluarkan komunike bersama untuk memiliki rencana aksi ASEAN dalam memerangi kejahatan lintas negara, Pusat ASEAN untuk memerangi kejahatan lintas negara, Kerjasama ASEAN dengan negara-negara mitra wacana, Organisasi regional dan internasional dalam memerangi kejahatan lintas negara serta dukungan ASEAN atas konsep konvensi PBB mengenai kejahatan lintas negara. Disepakati pula bahwa AMMTC merupakan lembaga tertinggi pembuat kebijakan dalam kerjasama diantara negara anggota ASEAN untuk

memerangi kejahatan lintas negara dan AMMTC akan melakukan pertemuan setiap dua tahun sekali.

Pertemuan AMMTC ke-3 di Singapura pada Oktober 2001 mengeluarkan komunike bersama para Menteri ASEAN. Dalam komunike bersama tersebut para menteri secara tegas mengutuk semua tindakan teror, khususnya terakait serangan teror ke Amerika Serikat. Ditegaskan bahwa ASEAN akan memerangi ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional yang disebabkan oleh tindakan terorisme. ASEAN menyatakan komitmen untuk meningkatkan kerjasama diantara badan-badan penegakan hukum di ASEAN. Pertemuan lebih lanjut menyetujui agar *Ad-Hoc Expert Ground Meeting* yang diselenggarakan di Bali pada Januari 2002, membuat konsep program kerja sebagai implementasi rencana aksi ASEAN untuk memerangi terorisme. Pertemuan AMMTC juga menyepakati untuk diselenggarakannya pertemuan khusus tingkat pejabat tinggi mengenai terorisme dan pertemuan khusus tingkat menteri mengenai terorisme di Kuala Lumpur pada bulan Mei 2002. Pertemuan-pertemuan tersebut diberi mandat untuk membahas respon kawasan ASEAN terhadap ancaman terorisme dan lebih jauh memberikan acuan bagi ASEAN dalam memerangi terorisme.

Pada pertemuan tingkat menteri luar negeri ASEAN ke-15 di Bandar Seri Begawan, Juli 2002, para Menteri mencatat adanya kemajuan berarti dalam upaya memerangi terorisme. Para menteri juga menekankan perlunya kerjasama yang lebih erat antara ASEAN *Ministerial Meeting on Transnational Crime* (AMMTC) dengan ASEAN *Regional Forum* (ARF) untuk menghindari adanya duplikasi upaya-upaya memerangi terorisme. Pada pertemuan tersebut juga membahas berbagai usulan kerjasama dari negara-negara “*plus three*” (China, Jepang dan Korea Selatan) dalam menangani kejahatan transnasional. Diantaranya usulan dari China agar dilakukan kerjasama antara negara ASEAN dengan negara “*plus three*” dalam mengatasi kejahatan transnasional termasuk terorisme, usulan ini disetujui dan dicapai kesepakatan untuk mengadakan pertemuan AMMTC+3 pada November 2003 di Bangkok, dengan didahului pertemuan SOMTC+3,

SOMTC+1(China), SOMTC+Amerika Serikat dan SOMTC+EU, pada bulan Juni 2003 di Hanoi.

Pasca insiden 11 November, terdapat kecenderungan kuat Amerika Serikat untuk meningkatkan kerjasama dengan ASEAN dalam penanganan masalah terorisme. Amerika sangat menghargai upaya ASEAN dalam melawan segala tindakan terorisme seperti yang tercantum dalam deklarasi ASEAN yang dikeluarkan pada KTT ASEAN di Brunei, November 2001. Dalam kaitan ini, untuk mempererat kerjasama antara Amerika dengan ASEAN telah ditandatangani "*ASEAN-US Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism*" pada pertemuan ASEAN+Amerika di Brunei, Agustus 2002.

Pada tingkat sub-regional, tanggal 7 Mei 2002 di Kuala Lumpur ditandatangani persetujuan pertukaran informasi dan pembentukan prosedur komunikasi antara Indonesia, Malaysia dan Filipina. Persetujuan ini menegaskan komitmen negara-negara penadatanan untuk bekerja sama dalam mencegah penggunaan territorial masing-masing oleh siapapun yang bertujuan melakukan tindakan-tindakan terorisme, pencucian uang, penyelundupan, pembajakan laut dan udara, pengerahan elemen-elemen subversif, penyelundupan manusia dan pelanggaran keimigrasian.

Pertemuan di Kuala Lumpur kemudian dilanjutkan dengan diadakannya pertemuan khusus para menteri ASEAN mengenai terorisme yang dilangsungkan di kota yang sama pada tanggal 20-21 Mei 2002, pertemuan ini menghasilkan "*Joints Communique*" yang intinya antara lain adalah:

- a. Mengutuk tindakan terorisme dalam segala bentuk dan manifestasinya serta menggarisbawahi pentingnya suatu tindakan kolektif dalam memberantas terorisme secara efektif
- b. Terorisme tidak terkait dengan agama, ras, budaya ataupun kewarganegaraan.
- c. Mencatat keterkaitan antara kejahatan transnasional dan terorisme, sertamenyeruka pentingnya upaya kolektif untuk memberantas terorisme

- d. Mengakui hak masing-masing negara anggota ASEAN untuk melanjutkan practical preventive measure dalam menyelesaikan akar penyebab terorisme
- e. Mempercayakan para pejabat tinggi ASEAN di bidang *transnational crime* untuk menjalankan *The Work Programme on Terrorism to Implement the ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime* yang telah disepakati pada Mei 2002 di Kuala Lumpur dan merupakan bagian integral dari *Joint Communique*

3.10. Kesepakatan dari Pertemuan Para Menteri Kehakiman ASEAN

Pertemuan para Menteri Kehakiman ASEAN ke-5 di Bangkok, 17-18 Juni 2002 menggarisbawahi pentingnya meningkatkan peran fungsi AMMTC dalam pencegahan dan memerangi kejahatan transnasional. Dalam pernyataan pembukaan pertemuan, para Menteri Kehakiman ASEAN menonjolkan pentingnya negara anggota ASEAN mempunyai kerangka kerja dalam bidang hukum yang kuat sebagai landasan bagi pembangunan sosial ekonomi. Selain itu ditekankan pula pentingnya negara anggota ASEAN untuk membangun mekanisme untuk saling membantu dalam segi hukum seperti pada masalah-masalah criminal dan ekstradisi, untuk dapat mencegah dan memerangi kejahatan transnasional dan terorisme.

Disamping itu, para Menteri pun mempertimbangkan dan menyetujui rekomendasi dari pertemuan pejabat tinggi kehakiman di Bangkok, 15-16 Juni 2002, untuk mendirikan *ASEAN Law Forum* yang akan diikuti oleh pejabat, praktisi dan akademisi sebagai forum untuk membicarakan masalah-masalah hukum dalam koordinasi dengan sesama negara anggota ASEAN.

3.11. Kesepakatan dari Konferensi Para Kepala Polisi ASEAN (ASEANAPOL)

Isu terorisme untuk pertama kalinya dimasukkan dalam agenda diskusi pada konferensi pimpinan kepolisian ASEAN ke-22, di Phnom Penh, akhir Mei 2002. Komisi yang membahas masalah terorisme memutuskan untuk konsentrasi pada langkah-langkah praktis. Singapura mengusulkan agar

ASEANAPOL melakukan inisiatif pertukaran informasi mengenai modus operandi kelompok-kelompok yang diduga sebagai pelaku teror di ASEAN, mengenai kecenderungan munculnya kejahatan transnasional, kecenderungan terbentuknya dan pergerakan kelompok-kelompok pelaku kejahatan terorisme, serta cara-cara terbaik untuk memberantas terorisme dan data keuangan atas kelompok yang diindikasikan sebagai pelaku kejahatan terorisme. Komisi tersebut merekomendasikan agar dapat dikumpulkan data pejabat-pejabat kepolisian untuk memudahkan pertukaran informasi.

Kesepakatan Tingkat Pejabat Tinggi ini menindaklanjuti Deklarasi ASEAN mengenai kejahatan lintas negara diadakanlah pertemuan Ad-Hoc ASEAN *Experts Group Meeting on Transnational Crimes*. Pertemuan dilangsungkan pada bulan November 1998 tersebut menyusun rencana aksi ASEAN. Dalam rancangan tersebut antara lain ditetapkan lingkup kerjasama ASEAN akan mencakup penanggulangan kejahatan transnasional. Disamping itu rencana aksi itu pun mencantumkan prioritas kerjasama dalam bidang pertukaran informasi, masalah hukum, penegakan hukum, pelatihan, kemampuan penguatan kelembagaan dan kerjasama ekstra regional.

Para pejabat tinggi ASEAN dalam ASEAN *Senior Official Meeting on Transnational Crime (SOMTC)* ke-2 di Kuala Lumpur telah mengesahkan delapan prioritas dalam memerangi kejahatan transnasional dan untuk mengimplementasikan kerjasama tersebut, ASEAN sepakat untuk melakukan kerjasama dalam bidang pertukaran informasi antar focal point di masing-masing negara, harmonisasi peraturan dan kebijakan serta saling tukar menukar pengalaman mengenai upaya-upaya hukum di tingkat nasional dalam rangka memberantas kejahatan lintas negara, penegakan hukum dan kerjasama serta koordinasi antar penegaka hukum, pelatihan yaitu dengan membuat suatu program pelatihan di tingkat ASEAN untuk meningkatkan kemampuan investigasi, intelijen, surveillance, counter terrorism, deteksi dan monitoring kejahatan-kejahatan lintas negara, pengembangan kapasitas kelembagaan dengan meninjau upaya-upaya memerangi terorisme di

tingkatnasional, peningkatan kerjasama dan koordinasi antara AMMTC dan badan ASEAN lainnya (ASEANAPOL contohnya) dan merancang program peningkatan kapasitas instansi terkait di tingkat ASEAN serta kerjasama dengan pihak diluar ASEAN, dan yang terakhir juga ditekankan untuk memperkuat kerjasama di tingkat bilateral, regional dan internasional, sekaligus menegaskan perlunya peningkatan peran PB secara global untuk memerangi kejahatan lintas negara. Status dan perkembangan implementasi dari program kerja akan direvisi setiap pertemuan SOM-TC.

3.12. **Petemuan Tingkat *Senior Officials Meeting on Transnational Crime* (SOM-TC)**

Senior Officials Meeting on Transnational Crime(SOMTC) merupakan badan pelaksana yang dibentuk oleh AMMTCke-2 pada bulan Juni 1999 di Yangon, sesuai butir 10 komunike bersama yang diterbitkan setelah pertemuan tersebut. SOMTC ditugaskan untuk mengembangkan program kerja penerapan ASEAN *Plan of Action to Combat Transnastional Crime*, kemudia pada butir ke 12 disebutkan juga bahwa tugas SOMTC adalah menerapkan kebijaksanaan dan mengkoordinasikan rencana serta kebijakan yang diadopsi oleh AMMTC. SOMTC diminta untuk melakukan pertemuan sekali dalam setahun dan dipandu oleh ASEAN Secretariat.

Sebagai badan pelaksana penanganan masalah transnational crime, SOMTC telah menyusun draft program kerja penerapan ASEAN *Plan of Action to Combat Transnational Crime* di Bali, Januari 2002. Tugas ini kemudian selesai dibuat pada pertemuan SOMTC pada tanggal 17 Mei 2002 dan diterima oleh Special ASEAN *Ministerial Meeting on Terrorism* yang ddilaksanakan di Kuala Lumpur tanggal 20-21 Mei 2002.

Isi dari program kerja penerapan tersebut meliputi langkah-langkah pengumpulan serta pertukaran berbagai informasi dan peraturan dengan anggota ASEAN

3.13. Kesepakatan dari Forum Regional ASEAN (ARF)

Pada AMM ke-34 di Hanoi bulan Juli 2001 telah diadopsi *Paper on the Enhanced Role of the ARF Chair* yang salah satu diantaranya tentang penanggulangan terorisme yang dapat menjadi dasar bagi penyelenggaraan ARF. Peristiwa 11 September mendorong dibentuknya Forum Regional ASEAN (ARF) yang merupakan forum pembahasan masalah keamanan di kawasan serta untuk membahas dan menyamakan pandangan antara negara-negara peserta ARF untuk memperkecil ancaman terhadap stabilitas dan keamanan kawasan. Dalam kaitan tersebut, ASEAN merupakan penggerak utama dalam ARF. ARF merupakan satu-satunya forum di level pemerintahan yang dihadiri oleh seluruh negara-negara kuat di kawasan Asia Pasifik dan kawasan lain seperti Amerika Serikat, Republik Rakyat China, Jepang, Rusia dan Uni Eropa (UE). eserta ARF berjumlah 27 negara yang terdiri atas seluruh negara anggota ASEAN (Indonesia, Brunei Darussalam, Kamboja, Laos, Vietnam, Myanmar, Malaysia, Singapura, Thailand, dan Filipina), 10 negara Mitra Wicara ASEAN (Amerika Serikat, Kanada, China, India, Jepang, Korea Selatan, Rusia, Selandia Baru, dan Uni Eropa) serta beberapa negara di kawasan yaitu: Papua Nugini, Mongolia, Korea Utara, Pakistan, Timor-Leste, Bangladesh dan Sri Lanka.

Masalah terorisme dibahas secara lebih intensif dan komprehensif, mengingat dampaknya yang sangat destruktif. Dalam pertemuan tingkat menteri ARF ke-9 di Bandar Seri Begawan, Juli 2002, isu terorisme kembali dibahas. Para peserta siding mendukung upaya financial untuk mencegah terorisme, berisi kesepakatan untuk mencegah penggunaan sistem keuangan masing-masing negara untuk kegiatan terorisme. Pertemuan juga menyepakati untuk membentuk suatu kelompok kerja (*Inter-Sessional Meeting on Counter Terrorism and Transnational Crime*) untuk menhembangkan kerjasama ARF dalam memerangi terorisme. Dengan terbentuknya ISM CTTC, isu terorisme tidak lagi dibahas pada pertemuan *Inter-Seasonal Group Meeting on Confidence Building Measures (ICG-CBMs)*.

Aksi teror yang semakin marak dalam kurun waktu 2001-2002 mendorong ARF untuk mendiskusikan masalah terorisme secara lebih intensif dan komprehensif. Sesuai dengan keputusan tingkat menteri ARF ke-8, telah diadakan dua kali pertemuan *Inter sessional Support Group Meeting on Confidence Building Measures (ISG on CBMs)* di New Delhi, Desember 2001 dan Hanoi, April 2004. Dalam pertemuan tersebut ditegaskan tekad untuk bekerja sama di tingkat regional dalam memerangi kejahatan lintas negara. Pertemuan juga menekankan perlunya pertukaran informasi dan intelijen yang lebih intensif dan kerjasama lebih lanjut diantara *law enforcement agencies* Sebagai tindak lanjut dari pertemuan tersebut, pada tanggal 24-26 Maret 2002 telah diselenggarakan “*ARF Workshop on Counter-Terrorism*” dengan fokus pada “*financing of terrorist activities*” di Honolulu, dan tanggal 17-19 April 2002 di Bangkok. Hasil dari workshop pertama adalah “*Draft Statement on Terroris Financing*” yang isinya adalah pemutusan akses terorisme ke sistem financial dan penyalahgunaan jaringan perbankan informal. Sementara rekomendasi yang dihasilkan dari workshop kedua antara lain ialah, pembuatan daftar badan yang relevan dan daftar kegiatan anti terorisme yang telah dilakukan, memperkuat usaha memberantas terorisme dengan cara pertukaran informasi intelijen, peningkatan kerjasama antar *law enforcement* dan lembaga lainnya yang terkait, serta penguatan peran ketua ARF untuk meningkatkan kerjasama dengan badan-badan internasional diluar ARF.

3.14. Kerjasama Militer terkait Kontra Terorisme

Kerjasama yang dikembangkan oleh pemerintah Indonesia terkait masalah terorisme tidak hanya melibatkan pejabat dan pihak kepolisian namun juga melibatkan militer. TNI telah menjalin kerjasama peningkatan kemampuan dalam menanggulangi teror dengan sejumlah negara baik secara bilateral maupun multilateral di regional Asia Tenggara. Berikut perjanjian yang dirintis oleh TNI dengan sejumlah negara.

- a. Kerja sama anti teror Indonesia-Australia

Indonesia bersepakat dengan Australia untuk memmbangun Pusat Penanggulangan Kejahatan Trans Nasional (TNCC) di Jakarta, yang menjadi pusat pelatihan kerjasama anti teror yang bisa digunakan sesama negara ASEAN.⁶⁴

Pasukan khusus Indonesia (KOPASSUS) pun rutin melakukan latihan bersama dengan pasukan khusus Australia, *Special Air Service Regiment* (SASR), dalam latihan bertajuk *Dawn Komodo*. Latihan berbentuk simulasi pembebasan sandera yang dilangsungkan di Bali. Tujuan dari latihan bersama ini ialah menyatukan prosedur operasi standar, penguatan kerjasama dan intelijen.

b. Kerja sama anti teror Indonesia-Amerika Serikat

Kerja sama militer antara Indonesia dengan Amerika Serikat sempat vakum untuk beberapa lama dikarenakan merebaknya isu pelanggaran HAM yang melibatkan oknum TNI baik di Timor-Timur atau pun di berbagai tempat di Indonesia. Pembatasan itu dalam bentuk, dari mulai penghentian suplai suku cadang peralatan tempur produksi Amerika, penghentian program pendidikan bagi TNI termasuk pasukan khusus TNI yang memiliki kualifikasi anti teror.

Embargo yang dilakukan oleh Amerika Serikat perlahan mulai dibuka kembali seiring dengan kedatangan dan pujian yang dilontarkan oleh menteri pertahanan Amerika Serikat, Robert Gates, yang mengapresiasi restrukturisasi TNI terkait masalah HAM. Indonesia dan Amerika kini sedang membahas kerja sama militer kedua negara yang kini dalam tahap finalisasi. Kerja sama ini mencakup berbagai isu, diantaranya pencabutan embargo alutsista dan dibukanya kembali pelatihan personnel militer termasuk dari Komando Pasukan Khusus(KOPASSUS) meskipun menuai tentangan dari aktivis HAM maupun dari beberapa pejabat Amerika.

Latihan bersama antara unit-unit TNI yang berkualifikasi anti teror dengan pasukan sejenis dari Amerika terus dilangsungkan, contoh teranyara ialah latihan bersama antara Komando Pasukan Katak

⁶⁴ <http://www.dephan.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=5306>

(Kopaska) TNI AL dengan US *Navy Seal* yang bertajuk *Flash Iron 10-02*, dalam latihan ini dikembangkan kesepahaman mengenai prosedur tetap penanganan ancaman teror di matra laut serta pertukaran pengalaman . Latihan ini tentu sangat berguna dalam menambah pengalaman serta profesionalitas masing-masing unit.

c. Kerja sama militer Asean Regional Forum (ARF)

Negara anggota ASEAN Regional Forum menyepakati perlunya partisipasi aktif unsur pertahanan dan militer dalam forum tersebut. ARF wadah bagi kerja sama di bidang politik dan keamanan kawasan Asia Pasifik mengeluarkan pernyataan bahwa “Para menteri merasa puas bahwa ARF dapat memperlihatkan kemajuan yang signifikan dalam keamanan regional dengan mengimplementasikan pilar ARF yang pertama, membangun kepercayaan dan mengembangkan pilar berikutnya diplomasi preventif dengan memberi kontribusi penting pada stabilitas keamanan”.

Serangan teroris 11 September di AS memiliki dampak luas ke seluruh kawasan dan membuat para menteri yang tergabung dalam ARF didesak pada kebutuhan menemukan cara untuk bekerja sama memerangi teroris. serangan teroris 11 September di AS memiliki dampak luas ke seluruh kawasan dan membuat para menteri yang tergabung dalam ARF didesak pada kebutuhan menemukan cara untuk bekerja sama memerangi teroris Para menteri, katanya, memandang kerja sama memerangi teroris akan memperkuat ARF dan menyambut baik adopsi program kerja pada *ASEAN Ministerial Meeting (AMM)* khusus mengenai terorisme di Kuala Lumpur dan disepakatinya perjanjian pertukaran informasi dan prosedur komunikasi antara Indonesia, Malaysia dan Filipina serta masuknya Kamboja pada perjanjian tersebut pada 30 Juli 2002. Para menteri, tegasnya, juga mencatat perlunya kolaborasi dalam mendukung pengembangan kapasitas seperti kerja sama di bidang hukum dan peraturan, praktek penegakkan hukum, dan pengawasan keuangan untuk memerangi terorisme.