

KONSTRUKSI SISTEM PERTAHANAN NEGARA DALAM MENGHADAPI AKSI TERORISME

Bambang Murgiyanto*)

Aksi teroris tanggal 11 September 2001 yang meruntuhkan gedung WTC di New York Amerika Serikat (AS) dan menelan ribuan korban telah merubah pandang duni tentang terorisme. Setelah itu gerakan anti terorisme menjadi thema yang terus digaungkan banyak negara di dunia dengan dimotori oleh AS. Aksi terorisme juga telah memicu perubahan sistem pertahanan di beberapa negara. Di AS sendiri telah di bentuk Departemen Keamanan Dalam Negeri (Department of Internal Security), yang merubah doktrin : bahwa militer AS hanya dapat digunakan di luar daratan Amerika, menjadi doktrin bahwa ancaman terorisme harus dihadapi oleh segenap elemen kekuatan bangsa termasuk kekuatan militer.

Lebih lanjut AS bahkan kemudian mengembangkan doktrin "Pre-emptive Strike" untuk menyerang negara yang dianggap sebagai sumber atau mensponsori terorismen.

Walaupun doktrin tersebut ditentang oleh mayoritas anggota PBB kecuali Inggris, Spanyol, Australia, Polandia dan beberapa negara kecil lainnya, namun kenyataannya telah digunakan sebagai dalih untuk menyerang Afganistan dan Irak, dua negara yang merdeka dan berdaulat. Nampaknya AS bersikukuh un-

tuk terus menerapkan doktrin tersebut dimana perlu tanpa memperhatikan opini masyarakat internasional.

Rentetan aksi teror di Indonesia merebak di berbagai penjuru Tanah Air, mulai ancaman bom yang berupa gertakan sampai aksi riil yang memakan banyak korban. Dari setiap aksi teror berupa bom yang menjadi korban justru rakyat biasa yang tidak berdosa, belum lagi kerugian material, rasa tidak aman dan nama baik Indonesia di dunia internasional. Upaya kepolisian

*) Bambang Murgiyanto, M.Sc. Laksma Muda TNI (Purn), dosen S2 Ketahanan Nasional Sekolah Pascasarjana UGM.

untuk memberantas terorisme cukup baik walaupun belum optimal. Keterlibatan instansi lain di luar Polisi belum didayagunakan sepenuhnya, termasuk kemungkinan melibatkan TNI yang memiliki kemampuan khusus anti teror.

Pertanyaan kemudian muncul, bagaimanakah pengaruh ancaman terorisme terhadap Sistem Pertahanan Negara kita? Apakah aksi terorisme cukup dihadapi oleh aparat Kepolisian karena dianggap sebagai tindakan pelanggaran hukum semata, ataukah perlu dihadapi oleh semua elemen kekuatan Bangsa seperti yang berlaku di AS? Kemudian instansi manakah yang bertanggung jawab dan bagaimanakah pengorganisasiannya?

Dari uraian diatas esensi yang paling penting adalah bagaimanakah mencegah terjadinya aksi terorisme di Indonesia secara total (all out)? Bagaimanakah konstruksi Sistem Pertahanan Negara dalam menghadapi ancaman teror yang terus berkembang? Naskah ini mencoba membahas dari persepsi membahas dari persepsi tentang aksi terorisme, perangkat hukum yang mengatur dan beberapa alternatif agar kegiatan anti terorisme di Indonesia bisa lebih efektif.

Aksi Terorisme

Aksi terorisme adalah metode yang digunakan oleh perseorangan atau kelompok dengan cara melakukan kekerasan, mengancam keselamatan, membuat ketakutan dan/atau menimbulkan korban serta kerusakan dalam masyarakat untuk mencapai tujuan yang dikehendaki. Motif atau dorongan melakukan aksi teror dapat dibedakan menjadi motif: Ideologi, politik, ekonomi, budaya, dan agama. Sebagai contoh, aksi teror di Checknya, Khasmir dan Palestina yang dilatarbelakangi niat untuk memisahkan diri (merdeka) didorong oleh motif Ideologi/politik. Sedangkan aksi teror di Kolumbia, suku Kharen di wilayah Thailand dan oleh kelompok Mafia di AS lebih didorong oleh motif ekonomi. Aksi teror oleh kelompok Alqaeda dan Jemaah Islamiyah di Malaysia dan Indonesia dilatarbelakangi oleh motif solidaritas agama.

Aksi terorisme pada prinsipnya adalah suatu tindak pidana kriminal tetapi memiliki sifat yang khusus, yaitu memiliki ciri-ciri: bergerak dalam kelompok, anggotanya memiliki militansi yang tinggi, beroperasi bawah tanah (rahasia), menggunakan metode kekerasan skala besar sebagai cara utama, menggunakan perangkat/senjata yang canggih dan mematikan, serta umumnya

terkait dalam jaringan internasional.

Suatu aksi teror memiliki skala intensitas yang bertingkat, mulai dari teror skala kecil seperti ancaman kekerasan, penculikan, perusakan ringan yang pada dasarnya dapat diklasifikasikan sebagai tindak pelanggaran hukum biasa. Aksi teror skala kecil biasanya cukup dihadapi oleh Polisi. Untuk aksi teror skala besar seperti pengeboman, pembajakan, penyanderaan, pembunuhan dan perusakan berat yang dampaknya dapat membahayakan keselamatan bangsa dan ketentraman umum tidak cukup bila harus ditangani oleh Polisi sendiri, tetapi oleh gabungan aparat keamanan secara terpadu.

Jadi ada suatu garis batas dimana suatu aksi teror cukup ditangani Polisi selaku penegak hukum, dan aksi teror dalam skala yang lebih besar dimana kemampuan Polisi saja tidak mencukupi, sehingga perlu ditangani bersama aparat keamanan yang lain. Yang menjadi masalah kemudian: Siapakah yang berwenang menetapkan bahwa suatu aksi teror telah dinilai melampaui batas tindak pelanggaran hukum biasa: Apakah pihak Polisi sendiri, atau kepala daerah (Gubernur/Bupati), Menko Polkam atau bahkan Presiden? Bagaimanakah prosedur penanganan-

annya, dan apa saja tanggung jawab dan wewenang masing-masing bagian aparat keamanan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku? Banyak pertanyaan tersebut perlu dijawab, baik berdasarkan ketentuan undang-undang dan peraturan yang berlaku (legal system) sekarang, maupun dari segi teori dan rasionalitas (*academic theoretical system*).

Perangkat Hukum

Perangkat hukum yang mengatur tentang anti terorisme antara lain UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara, UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, UU No. 15 tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, tentu saja disamping KUHAP.

UU No. 2 tahun 2002, Bab III Pasal 14 ayat 1g, menyatakan bahwa Polri bertugas melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan demikian untuk semua aksi terorisme maka Polri berfungsi sebagai penindak awal dalam penyelidikan dan penyidikan. Tanpa menunggu keputusan politis maka Polisi dapat langsung bertindak melakukan penyelidikan dan penyidikan. Apabila ternyata dampak aksi teror tersebut demi-

kian besar maka Polri dapat minta bantuan aparat keamanan lain. Malah ini ternyata belum diatur secara jelas kapan pihak Polri minta bantuan, apakah bersifat wajib atau sukarela? Belum lagi masalah komando/koordinasi di lapangan, dukungan biaya, serta pertanggung jawaban hukum. Hal tersebut perlu diatur dalam undang-undang tersendiri (misalnya di dalam RUU Perbantuan TNI), atau berupa peraturan pemerintah (misalnya dalam RPP tentang Kewenangan TNI dan Polri).

Dalam UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, Pasal 7 ayat 2, menyatakan bahwa TNI diposisikan sebagai komponen utama dalam menghadapi ancaman militer dibantu komponen cadangan dan pendukung. Sedangkan pada penjelasan Pasal 7 dinyatakan bahwa aksi teror bersenjata yang dilakukan oleh jaringan terorisme yang membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan bangsa dinyatakan sebagai ancaman militer. Kembali disini tersirat bahwa sesungguhnya penanganan anti terorisme merupakan tugas bersama aparat keamanan secara terpadu, jadi bukan hanya tugas Kepolisian semata. Namun demikian dalam UU Nomor 15 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme tidak diatur

secara jelas peran TNI dalam mengatasi terorisme. Walaupun begitu masih ada celah pada Pasal 14 ayat 1 UU No. 3 tahun 2002, yang menyatakan bahwa Presiden berwenang mengerahkan kekuatan TNI dengan seijin DPR, sehingga bila ada aksi teror yang sudah mengancam keselamatan bangsa sehingga memerlukan pengerahan kekuatan TNI, Presiden dapat segera bertindak.

Belum lama ini Mahkamah Konstitusi atas permohonan salah seorang terdakwa Bom Bali telah menetapkan untuk mencabut UU No. 16 tahun 2003 tentang Penetapan Perpu No. 2 tahun 2002 tanggal 4 April 2003 (Pemberlakuan UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom Bali tanggal 12 Oktober 2002). Banyak pihak tergesa-gesa menyatakan bahwa perjuangan melawan aksi teror akan lumpuh karena undang-undangnya dicabut. Tetapi apabila disimak lebih detail, yang dicabut bukan undang-undang anti terorisme seutuhnya, melainkan hanya pemberlakuan *asas retroaktif* dan UU No. 16 tahun 2003 tersebut karena bertentangan dengan UUD 1945. Artinya semua aksi teroro yang terjadi sebelum UU No. 15 tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme tidak boleh dituntut dan

dijatuhi hukuman berdasarkan UU Anti Terorisme, tetapi mereka hanya boleh diproses berdasarkan KUHP biasa. Walaupun begitu tidak semua pelaku aksi Bom Bali langsung bebas dari hukumannya, karena UU Mahkamah Konstitusi mengatur bahwa semua ketetapan oleh Mahkamah Konstitusi berlaku sejak diputuskan (artinya tidak berlaku surut), sehingga pelaku aksi Bom Bali yang sudah terlanjur diputus hukumannya oleh pengadilan tidak langsung bebas.

Organisasi Anti Terorisme

Mengingat aksi terorisme merupakan kegiatan yang latent dan endemik, maka secara ideal organisasi anti terorisme seharusnya memiliki badan yang berdiri sendiri, misalnya seperti BNN (Badan Narkotika Nasional) yang khusus menangani penyalahgunaan narkotika. Sebagai contoh perbandingan lain Filipina telah mendirikan Badan Anti Terorisme secara tersendiri sebagai organisasi mandiri (bukan *ad-hoc*). Namun ironisnya di balik itu, justru UU No. 15 tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindakan Pidana Terorisme jelas-jelas melarang berdirinya badan mandiri yang khusus memberantas terorisme. Disitu diatur bahwa Presiden hanya boleh membuat satuan tugas anti teror yang bersifat temporer (lihat penjelasan

UU No. 15 tahun 2003 hal butir 5) yang menyebut digunakannya “sunshine/sunset principles”.

Dilihat dari tugas pokok TNI, walaupun aksi teror bersenjata skala besar dapat dinyatakan sebagai ancaman militer, namun seyogyanya organisasi TNI tidak perlu diubah. TNI bertugas melaksanakan operasi militer untuk perang dan operasi militer selain perang sehingga dalam kerangka tugas pokok tersebut bantuan dan kerjasama dengan aparat keamanan lain dalam pemberantasan aksi terorisme sudah dilindungi oleh undang-undang. Lebih jauh UU No. 15 tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindakan Pidana Terorisme juga tidak melarang berdirinya satuan tugas yang menjadi bagian dari TNI, Polisi maupun BIN, sehingga keberadaan Satuan Anti Teror di TNI AD, TNI AL dan TNI AU yang sekarang ini sudah ada, tetap sah keberadaannya.

Keputusan Presiden untuk mengeluarkan PP No. 2 tahun 2002 yang memberlakukan UU Anti Terorisme dalam peristiwa peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002 dan diikuti Inpres No. 4 tahun 2002 kepada Menko Polkam dan Inpres No. 5 tahun 2002 kepada Kepala BIN sebenarnya merupakan langkah yang tepat karena memberikan payung hukum bagi aparat lain

diluar Kepolisian untuk bertindak Tetapi karena UU No. 16 tahun 2003 telah dicabut oleh Mahkamah Konstitusi karena bertentangan dengan UUD 1945 khususnya yang melarang pemberlakuan asas retroaktif maka semua aturan yang sejenis dengan itu menjadi gugur. Untuk selanjutnya perlu diatur dalam Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden tentang koordinasi, komando, pemilahan kewenangan dan dukungan logistik antar Aparat Keamanan dalam menangani gerakan teroris-

me secara terpadu.

Perlu ditekankan bahwa suatu kegiatan anti terorisme meliputi penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan peradilan, di samping kegiatan penindakan di lapangan. Dalam hal tugas Polisi untuk menyelidiki dan menyidik, akan lebih optimal bila bekerjasama dengan pihak TNI, BIN dan pihak lain yang terkait. Untuk melawan aksi teror kita sebaiknya harus all aout dan kita manfaatkan semua elemen kekuatan bangsa yang ada.