

Sinergi Penanganan Terrorisme dalam Koordinasi BNPT Menggerakkan Potensi Bangsa dan Peran TNI di Dalamnya

Zakarias Poerba*



Abstrak

Penanganan Terrorisme pada dunia yang bergejolak dalam berbagai pertentangan yang ekstrim adalah sebuah keniscayaan dan sebuah realitas. Indonesia sebagai sebuah negara dimana bermain berbagai kepentingan dan isme, tidak terlepas dari kondisi yang sama. Penanganan yang terlalu berorientasi pada pendekatan 'war model' akan dapat merusak demokrasi dan hak-hak dasar warga negara. Berbagai potensi bangsa seyogianya digerakkan dalam payung hukum negara. Aktor-aktor yang memiliki potensi dan tanggung jawab harus bekerjasama dalam koridor hukum yang menghargai hak-hak warga negara dan HAM. Pemerintah melalui BNPT dengan segala kewenangannya seyogianya berupaya memastikan keberhasilannya mengenai hal ini, dengan mengoptimalkan pemanfaatan seluruh aktor yang relevan dalam berbagai tahapan penanganan terorisme.

Kata Kunci : *Terorisme, potensi bangsa, sinergi*

Legalitas Penanganan Terrorisme

Berbagai legalitas telah ada terkait dengan tindak pidana terorisme di Indonesia. Dalam kaitan itu, terdapat **isu pertama** menyangkut legalitas itu sendiri. Apakah legalitas yang selama ini ada, telah dapat dianggap cukup/memadai atau tidak. Legalitas tersebut utamanya adalah sebagai berikut:

- UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- UU no. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
- UU no. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara
- UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme
- UU No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia
- UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang RPJPN Tahun 2005-2025
- Inpres RI Nomor 4 Tahun 2002 tentang Rumusan Kebijakan Pemberantasan Terorisme
- Keputusan Menkopolkam No. Kep-26/Menko/Polkam/11/2002 tentang DKPT
- Perpres RI Nomor 46 Tahun 2010 tentang BNPT
- Perpres RI Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJM Tahun 2010-2014

* Dr. Zakarias Poerba, SH, M.Si; Staf Pengajar pada STIK - PTIK, Pascasarjana UI, Pascasarjana Unpas Bandung.

Terkait konteks apakah legislasi tersebut cukup atau memadai atau tidak, maka seyogyanya dikaitkan dengan dua hal. Yang **pertama** adalah interpretasi akan tingkat atau skala ancaman. Yang **kedua**, adalah adanya berbagai instansi negara yang diasumsikan memiliki peran dan kepentingan terkait penanggulangan terorisme. Jika muncul jawaban bahwa UU tersebut tidak cukup guna menghadapi skala ancaman tertentu, demikian pula tidak cukup mengatur berbagai pihak terkait, maka amandemen UU Tindak Pidana Terorisme ataupun pembuatan ketentuan baru yang lain adalah sebuah keniscayaan.

Banyak pihak berpendapat bahwa regulasi mengenai penanganan terorisme belum memadai, karena merujuk kepada dua hal diatas, potensi dan skala ancaman dengan regulasi kebijakan masih dirasakan terdapat kesenjangan. Persoalan terorisme juga terkait dengan *rules of engagement* para aktor keamanan dilapangan. Setiap derajat ancaman berkorelasi positif dengan: siapa melakukan apa, dimana, kapan dan bagaimana; yang semua itu butuh pengaturan. Persoalan terorisme terkait dengan bagaimana bangsa ini mempersepsikan tentang keamanan nasional, tentang ancaman, tentang terorisme itu sendiri. Ketika ini belum clear, jangan harap persoalan di lapangan juga jelas.

Isyuselanjutnya adalah, bagaimana berbagai instansi negara yang secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan penanggulangan terorisme dapat menjadi sinergi dibawah koordinasi Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). BNPT adalah pengembangan dari Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme, namun keduanya sama-sama berada dibawah Kementerian Polhukam. Selain aktor negara bidang penanggulangan teror, maka juga terdapat aktor negara non-bidang penanggulangan teror, bahkan juga aktor non-negara sama sekali.

Terkait sinergi dibawah koordinasi BNPT, maka seyogyanya dikaitkan dengan peran BNPT

itu sendiri. Sesuai dasar hukum keberadannya, BNPT memiliki peran sebagai koordinator, regulator tetapi juga sebagai operator/eksekutor dari kegiatan penanggulangan teror itu sendiri. Tentunya, terdapat konteks sinergi yang berbeda-beda terkait tiga peran tersebut, demikian pula terkait pengikutsertaan aktor-aktor non negara. Sistem kontra teror Indonesia memang dimulai dengan upaya pendekatan preventif yaitu dari pendeteksian orang yang diduga mengajarkan konsep radikalisme, kebencian terhadap kelompok, agama atau suku tertentu. Fase berikutnya ialah pendeteksian aktivitas mereka untuk merekrut, melatih, mencuci otak dan penyediaan peralatan serta dana bagi kelompok tersebut untuk melancarkan aksinya. BNPT sebaiknya difokuskan pada fungsi koordinasi untuk kegiatan penegakan hukum, tidak perlu dibentuk Satgas Penindakan tersendiri. Ini dapat tumpang tindih dengan tugas pokok Polri. BNPT sebaiknya operasional untuk aspek pencegahan, perlindungan, kontra radikalisasi dan deradikalisasi. Aspek ini perlu operasional karena kompleksnya akar masalah terorisme yang memerlukan aksi operasional langsung oleh BNPT yang mengerahkan sumber daya nasional dari berbagai unsur/instansi. Sekarang, Indonesia akan membentuk UU Kamnas. Namun belum juga secara tuntas bisa menyelesaikan masalah koordinasi Polri dan TNI di lapangan dalam rangka pemberantasan terorisme. Undang-undang Kamnas masih mengandung banyak kelemahan, terutama tentang definisi Keamanan Nasional yang amat luas. Saya kira ini tidak akan menyelesaikan masalah koordinasi tersebut.

Pada sisi lain, dalam pelaksanaannya sistem kontra terorisme Indonesia masih memiliki sejumlah kelemahan, kelemahan ini tak lepas karena masih minimnya kerja sama antar tiga elemen yang menjadi tulang punggung dalam operasi kontra terorisme itu sendiri, yakni elemen intelijen, kepolisian dan kemungkinan penggunaan potensi militer. Kondisi yang

berkembang belakangan ini, Indonesia memang masih mengandalkan kapabilitas kepolisian (Densus 88) dan unsur inteligennya. Sedangkan unsur TNI regulasi yang mengaturnya masih minim. Satu-satunya pasal andalan yang dapat dipergunakan dalam menggerakkan TNI adalah pasal 7 UU TNI yang merupakan kewenangan presiden.

Selanjutnya, terdapat **isu ketiga**, yakni bagaimana TNI sendiri dapat berperan optimal dalam kerangka hukum dan kebijakan tersebut. Terkait peran optimal TNI, maka seyogyanya dikaitkan dengan fase penanggulangan teroris itu sendiri: apakah fase preemtif, fase preventif, fase represif ataukah kontra-radikalisasi dan fase deradikalisasi. Ada juga kemungkinan, peran TNI bisa berlangsung pada lebih dari satu fase. Dalam konteks ini perlu pula dilihat dari segi lain, yakni segi perencanaan/strategi, operasi dan logistik dalam rangka memerangi teroris.

Efektifitas Pemikiran untuk melibatkan TNI

Hal ini tentu berkorelasi dengan persepsi ancaman yang didefinisikan, potensi ancaman dan derajat ancaman yang dibayangkan. Karena semua itu akan berimplikasi kepada bagaimana cara menghadapinya. Di Indonesia penanggulangan terorisme selama ini *heavy*nya lebih ke kepolisian negara. Hal ini bisa dipahami karena terorisme bukanlah entitas yang tunggal. Pola kerjanya beragam, setidaknya mencakup dari modus operandi, target, jaringan, skala ancaman. Kesemuanya itu bersentuhan dengan persoalan ketertiban umum dan penegakan hukum. Jika ada pemikiran tetap ingin melibatkan unsur TNI dalam penanggulangan terorisme, perlu mengacu pada pasal 7 ayat (3) UU TNI No 34/2004, dimana TNI dalam menjalankan tugas operasi militer selain perang untuk menanggulangi terorisme, harus didasarkan pada keputusan otoritas politik tertinggi. Selain itu, tugas tersebut juga bersifat membantu

institusi kepolisian dan harus dituangkan dalam UU Tugas Perbantuan. UU TNI pasal 7, masih bicara secara umum tentang kewenangan TNI dalam penanggulangan terorisme namun belum secara detail membicarakan, bagaimana TNI digerakkan oleh Presiden, kapan, dimana, bagaimana, termasuk *rules of engagement* dengan institusi lain baik dari tataran kewenangannya maupun diimplementasikan di lapangan.

Strategi semacam ini sangat cocok dengan iklim demokrasi di Indonesia yang mengedepankan penegakan hukum dan perlindungan HAM. Strategi ini efektif untuk memenangkan *domestic public support* dan *international support* yang amat penting untuk memenangkan perang melawan terorisme, karena penggunaan kekerasan oleh negara menjadi minimum dan terukur, mengingat semua tindakan didasarkan pada penegakan hukum. Namun ada sisi kelemahan strategi ini yaitu cenderung responsif sehingga kurang menyelesaikan akar permasalahan terorisme dan lamban karena perlu pengumpulan alat bukti. Untuk itu strategi ini perlu dilakukan upaya tambahan yaitu pencegahan, perlindungan, kontra radikalisasi dan deradikalisasi. Selain itu perlu penguatan koordinasi antara penegak hukum dan unsur pendukung lainnya seperti TNI dan pemerintah daerah. Kemudian perlu dilakukan revisi undang-undang no. 15/2003 tentang pemberantasan tindak pidana terorisme untuk memperkuat payung hukum dan memudahkan hukum acara pembuktian kasus terorisme. Jika dilihat secara kuantitas POLRI melalui densus 88 nya telah menunjukkan kinerjanya yang meningkat, namun jika diletakkan dalam tugasnya sebagai penegakkan hukum belum maksimal, terutama bagaimana menerjemahkan penegakkan hukum ini dalam konteks penanggulangan terorisme. Karena dengan cara-cara penyelesaian yang militeristik ini, ada ruang publik yang terancam.

Performa Polri di bidang penegakan hukum

yang meliputi kegiatan deteksi, investigasi dan penindakan sudah cukup kuat dan efektif. Percepatan pembangunan kapabilitas Detasemen 88 Anti Teror sejak tahun 2002 telah membuat Polri mampu untuk mengungkap kasus terorisme dan melemahkan jaringan terorisme di Indonesia. Namun karena akar masalah belum tersentuh secara komprehensif maka upaya ini ibarat memotong puncak gunung es. Untuk itu Polri perlu memaksimalkan performanya dengan juga aktif melakukan kegiatan pencegahan dan kontraradikalisasi serta deradikalisasi dengan melibatkan unsur teritorial kewilayahan (pemolisian masyarakat) dan jaringan inteligennya.

Militer juga tidak akan mampu untuk menuntaskan akar masalah terorisme yang amat kompleks. Banyak akar masalah yang berada diluar lingkup kemampuan dan kewenangan militer. Terorisme yang terjadi sekarang bersumber dari gerakan Darul Islam yang telah ditumpas oleh militer tahun 1949-1962, dan ditekan oleh pemerintahan Orde Baru yang didukung penuh oleh militer. Nyatanya gerakan ini terus hidup dibawah tekanan yang amat ekstrim dari militer. Akarnya berhubungan dengan masalah politik dan ideologi yang tidak akan mampu ditangani oleh satu instansi saja. Perlu upaya "whole-government approach" yang melibatkan banyak lembaga dan pihak guna menyelesaikan permasalahan ini.

Bagaimanakah Strategi Pelibatan TNI

Dilihat dari substansinya, tentang pelibatan itu sebenarnya tercantum dalam PP16/60 yang mengatakan Bantuan TNI kepada POLRI dalam Rangka Kamtibmas. Jika masih tetap ingin mempertahankan strategi yang bertumpu pada penegakan hukum maka seyogyanya penegak hukum, khususnya Polri, yang menjadi tulang punggung operasi dan militer serta unsur lain sebagai kekuatan pendukung. Jika dilakukan *military engagement* maka berarti Indonesia

mengadopsi pendekatan *war model* dengan resiko terjadinya pelanggaran HAM akibat excessive use of force (penggunaan kekuatan yang berlebihan). Jika ini terjadi maka dukungan pemerintah dan internasional akan berkurang dan menjadi titik balik munculnya simpati terhadap negara. Jika berlaku criminal justice model dengan mengedepankan penegak hukum maka pelaku terorisme disederhanakan sebagai pelanggaran hukum atau bahkan pelaku kriminal, walaupun pelaku kriminal yang luar biasa.

Tidak dapat dipungkiri bahwa persoalan psikologis kelembagaan antara kedua aktor keamanan ini kerap menjadikan kendala dalam penanggulangan persoalan keamanan di tanah air. Namun semuanya itu bermuara kepada ketegasan pimpinan nasional sebagai panglima tertinggi, yang mampu mendistribusikan dan memutuskan para aktor keamanan bertindak sesuai rules of engagement. Keterlibatan Polri sebagai pelaku utama penanggulangan terorisme bukanlah keinginan atau desakan Polri tetapi merupakan keinginan dari pemerintah dan tuntutan masyarakat diawal era Reformasi dengan iklim baru demokrasi yang mengutamakan supremasi hukum dan perlindungan HAM. Pada masa itu Polri diberikan tugas untuk mengungkap sejumlah kasus serangan terorisme seperti Bom Bali 2002, sehingga otomatis strateginya adalah bagaimana menangkap pelaku, mengajukannya ke sistem peradilan pidana sesuai tuntutan pemerintah dan masyarakat serta mengungkap jaringannya. Pada periode 2002-2005 ratusan pelaku sukses ditangkap dan diajukan ke pengadilan. Pemerintah dan masyarakat merasa puas dan mengapresiasi Polri. Namun Polri sudah mulai menyampaikan bahwa permasalahan ini tidak bisa diselesaikan oleh Polri sendiri. Setelah menginterogasi ratusan tersangka perlahan motivasinya terkuak. Faktor ideologi dan politik amat kental menjadi faktor pendorong. Oleh karenanya Polri telah meminta dalam berbagai kesempatan agar berbagai pihak terlibat semisal

Departemen Agama, akademisi, pemerintah daerah dll untuk menyelesaikan permasalahan terorisme, khususnya untuk menyelesaikan faktor penyebabnya. Karena itu pengaturan TNI dalam penanggulangan terorisme harus dibedakan operasinya dengan POLRI, keduanya memiliki peran, tugas dan fungsi yang berbeda. Dengan perbedaan tersebut, keduanya bahu membahu saling melengkapi tugas penanggulangan terorisme.

Penanganan permasalahan terorisme meliputi spektrum yang cukup luas, bukan hanya operasi taktis menangkap dan melumpuhkan teroris saja. Dalam peraktek, operasi taktis ini bahkan persentasenya tidak lebih dari 5% dari rangkaian kegiatan penanganan terorisme. Porsi terbesar justru pada kegiatan pencegahan. Kemudian porsi yang penting lain adalah deteksi intelijen dan kontra radikalisme serta deradikalisasi. Permasalahan terorisme tidak akan dan tidak pernah akan dapat selesai dengan penangkapan dan menembak pelaku teror saja. Untuk itu operasi taktis sebaiknya dilakukan dalam kerangka penegakan hukum dengan tulang punggung penegak hukum sehingga negara akan mendapat dukungan dari masyarakat dan lingkungan dunia yang demokratis saat ini. Pelibatan militer selain pada posisi earmark "stand by force" dalam hal penegak hukum tidak mampu mengatasi, maka militer dapat terlibat dalam kegiatan pencegahan, deteksi intelijen, deradikalisasi serta kontra radikalisme dengan ujung tombak fungsi intelijen dan teritorialnya,

dengan tetap memperhatikan batas-batas kewenangannya.

TNI adalah institusi yang tugas utamanya adalah menjaga pertahanan negara. Oleh karena itu dengan melibatkan TNI dalam mencegah radikalisme justru akan merendahkan kemampuan TNI sebagai alat pertahanan negara, dan akan memberikan peluang kembali menarik TNI untuk terlibat ke dalam isu sosial dan politik, sebagaimana yang terjadi pada masa Orde Baru. Kalaupun ini akan diberikan kepada TNI, ia harus melalui koridor hukum yang pas. Dan melibatkan instansi lain yang terkait dengan hal itu. TNI bukan menjadi leading sector-nya dalam urusan deradikalisasi. Sudah semestinya strategi penanggulangan terorisme harus diletakkan dalam koridor demokrasi dan diletakkan dalam rambu-rambu yang jelas dengan pembagian tugas serta fungsi yang tegas antar aktor-aktor keamanan. image seolah operasi kontra terorisme hanya operasi taktis penindakan terpengaruh oleh liputan media karena operasi inilah yang mendapat banyak liputan media. Operasi ini memang mendapat rating tinggi dan mendatangkan exclusive news yang menguntungkan. Oleh karena itu sebaiknya operasi ini tidak perlu terlalu melibatkan media. Media harus dimanage sedemikian rupa sehingga operasi pencegahan, kontra radikalisme dan deradikalisasi diberikan porsi yang lebih banyak untuk diliput, sehingga terbangun image bahwa permasalahan terorisme identik dengan operasi-operasi tersebut. (*)