

Peran Militer dalam Kontra-Terrorisme di Indonesia

Rizky Ihsan

Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Budi Luhur
rizky.ihsan@budiluhur.ac.id

Abstrak: Tulisan ini berargumen bahwasanya keterlibatan militer dibutuhkan negara dalam kegiatan kontra-terorisme di Indonesia. Seiring dengan perkembangannya, aktivitas terorisme sekarang ini bertujuan untuk merebut wilayah negara dan mengendalikan sumber daya yang dimilikinya. Sejalan dengan hal tersebut, struktur teritorial militer dan keahliannya dalam intelijen dan pertempuran dapat menjadi aset berharga bagi negara dalam melawan terorisme. Meskipun demikian, mekanisme kontrol secara politik tetap dibutuhkan untuk menjamin bahwa kegiatan kontra terorisme sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Kata kunci: kontra terorisme, mekanisme kontrol, militer Indonesia, negara, teroris

Abstract: This Article argues that military involvement is needed in counter-terrorism activities in Indonesia. It is based on the view that the act of terrorism, at the present, aims to seize state's territory in order to gain control of its resources. Accordingly, military's territorial structure and its skills in combat and intelligence would be valuable assets to counter-terrorism efforts. However, control mechanism is also needed to ensure that counter-terrorism measures are in accordance with state's constitutions.

Keyword: control mechanism, counter-terrorism, Indonesian military, state, terrorist

Pendahuluan

Terorisme internasional mulai mendapat perhatian dunia setelah peristiwa serangan terhadap menara kembar World Trade Center di New York, Amerika Serikat (AS) pada 11 September 2001. Menindaklanjuti serangan yang menelan ribuan korban jiwa tersebut, pemerintah AS kemudian melancarkan kampanye *Global War on Terror* (GWOT) yang pada akhirnya berujung pada agresi militer negara adidaya tersebut ke Afghanistan. Ketika itu, pemerintah AS membelah opini dunia menjadi dua, yakni antara pihak yang memerangi terorisme, atau pihak yang menjadi bagian dari teroris (*either you're with us or with the terrorists*). Sebagai konsekuensinya, berbagai metode dalam menghukum para pelaku teror tersebut pun menjadi legal demi keamanan nasional.

Secara konsep, terorisme memiliki definisi yang beragam. Dalam salah satu definisi, terorisme merupakan penggunaan instrumen kekerasan secara sistematis, dilakukan oleh aktor non-negara, dengan tujuan untuk mencapai tujuan politik yang berbeda dengan kelompok yang menjadi targetnya (Chalk, 1999). Pada definisi lainnya, terorisme diartikan sebagai ancaman atau penggunaan kekerasan oleh kelompok non-negara untuk mencapai tujuan politik, agama atau ideologi melalui intimidasi terhadap audiens dalam skala besar, yang biasanya tidak terlibat secara

langsung dengan para pengambil kebijakan (Enders & Sandler, 2002). Sementara itu, menurut Noam Chomsky, terorisme adalah penggunaan cara-cara koersif yang ditujukan kepada penduduk dalam rangka mencapai tujuan politik, agama atau lainnya (Chomsky, 2001).

Dengan berbagai definisinya, dapat disimpulkan bahwa terorisme memiliki landasan ideologi yang memperbolehkan tindak kekerasan dan pembunuhan bersenjata yang pada umumnya ditujukan kepada target-target sipil. Dalam konteks ini, tujuan dari terorisme adalah untuk menciptakan suasana teror, yang identik dengan perilaku mengintimidasi, mempengaruhi dan melakukan tindakan koersif (Schmid & Jongman, 1988). Setidaknya, terdapat tiga alasan utama yang memicu pertumbuhan terorisme setelah Perang Dingin, yakni karena adanya dukungan dari negara kepada pelaku (*state sponsored terrorism*), peninggalan dari perang Afghanistan, serta konflik berkepanjangan antara Palestina dengan Israel (Chalk, 2000).

Berdasarkan data dari Global Terrorism Index tahun 2016, Timur Tengah merupakan kawasan yang paling rentan dilanda terorisme, disusul Asia Selatan, Sub-Sahara Afrika, Eropa, dan Asia Pasifik. Sebagian besar kejadian dilakukan oleh kelompok Islamic State of Iraq and Syria (ISIS), Al-Qaeda dan Boko Haram. Sementara itu, lima negara tertinggi dalam angka korban jiwa karena tindakan terorisme antara lain adalah Irak, Afghanistan, Suriah, Nigeria, dan Pakistan (Global Terrorism Index, 2016). Serangan terorisme ini dilakukan dengan berbagai metode, yakni dengan serangan bersenjata, penculikan, pembunuhan, pembajakan ataupun peledakan bom.

Tulisan ini berargumen bahwasanya terorisme, dalam kondisi tertentu, dapat menjadi ancaman keamanan nasional dan bukan hanya merupakan tindak pidana. Pada saat ini, aksi terorisme telah menyerupai gerakan insurgensi, yakni dengan berupaya menyerang negara dan menguasai teritori untuk digunakan sebagai basis militer. Meskipun demikian, tetap diperlukan adanya mekanisme pengawasan terhadap aparat keamanan dalam rangka meminimalisasi adanya kemungkinan pelanggaran hak asasi yang dilakukan terhadap para terduga teroris.

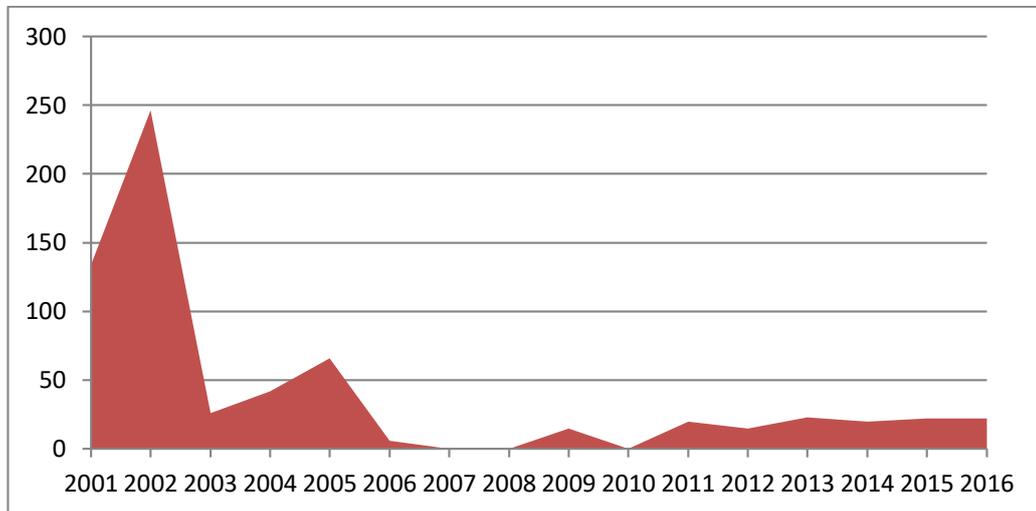
Hasil dan Pembahasan

Insiden Terorisme di Indonesia

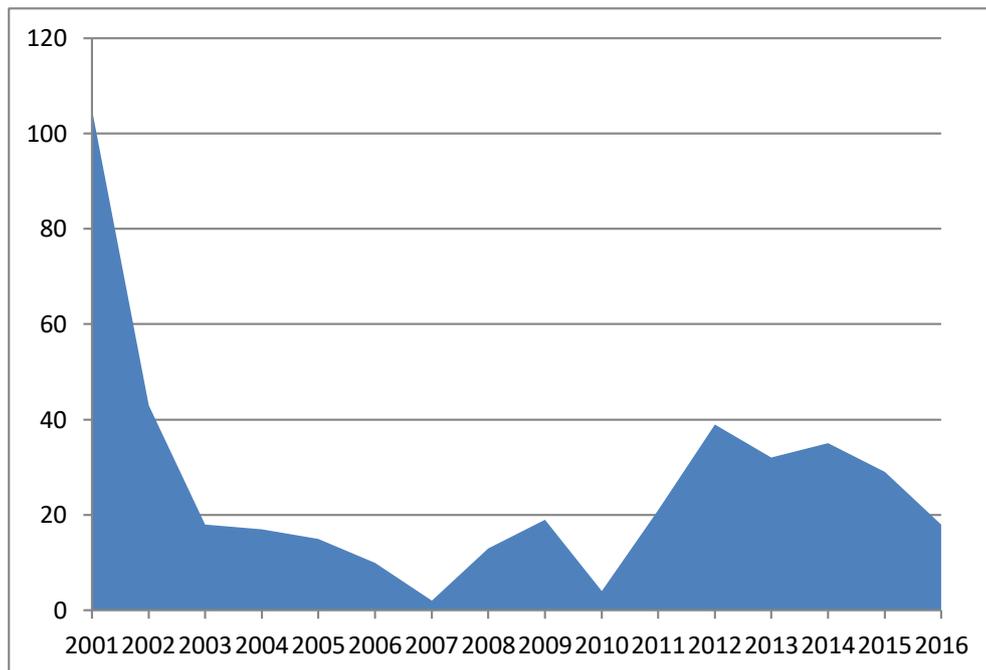
Beberapa serangan kelompok teroris di Indonesia berskala besar dan mendapat perhatian dari dunia internasional di antaranya adalah peristiwa Bom Bali tahun 2002 dan 2005, Bom J.W Marriot pada tahun 2004, serta bom di hotel Ritz Carlton Jakarta pada tahun 2009. Peristiwa Bom Bali pertama menjadi dasar pemerintah untuk memberlakukan Undang-Undang Anti Terorisme Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Pemerintah pada saat itu

menyadari kebutuhan adanya seperangkat aturan guna melakukan penanggulangan tindakan terorisme yang kemudian diatur dalam ketentuan pidana khusus.

Grafik 1. Korban Terorisme di Indonesia



Grafik 2. Insiden Teror di Indonesia



Sumber: Diolah dari Global Terrorism Database, University of Maryland

Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme No 15 Tahun 2003, yang merupakan adopsi dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002, adalah ketentuan yang mendefinisikan terorisme sebagai “*penggunaan*

kekerasan atau ancaman kekerasan menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal, dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain, atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional”.

Berdasarkan definisi tersebut, terorisme dikategorisasikan sebagai gangguan ketertiban yang dilakukan di tempat publik dan merugikan masyarakat luas. Namun demikian, seiring dengan perkembangan isu terorisme, ada tuntutan untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang Anti Terorisme tersebut. Peristiwa serangan teroris di kawasan Thamrin pada Januari 2016 memiliki perbedaan karakteristik dengan kejadian-kejadian teror sebelumnya. Serangan di Thamrin dilakukan oleh seorang *lone wolf* yang cenderung lebih sukar dicegah dan diantisipasi oleh aparat kepolisian karena hanya dilakukan oleh satu orang. Serangan teroris ini menyerupai peristiwa teror di Paris yang dilakukan oleh kelompok ISIS pada pertengahan tahun 2015.

Sehubungan dengan kejadian tersebut, ada desakan untuk memperbaharui Undang-Undang anti teror yang mengutamakan upaya pencegahan. Menurut Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Tito Karnavian, Undang-Undang Anti Terorisme sebelumnya belum memungkinkan aparat penegak hukum untuk melakukan pencegahan ketika para pelaku tengah merencanakan aksi teror. Selain itu, perundang-undangan yang baru ini juga mencakup aturan mengenai keterlibatan Tentara Nasional Indonesia (TNI) untuk menanggulangi tindak pidana terorisme.

Berdasarkan data dari *Global Terrorism Database*, sejak tahun 2010 hingga 2016, kelompok teroris yang paling sering melakukan serangan di Indonesia adalah Organisasi Papua Merdeka (dua puluh satu kali), Mujahidin Indonesia Timur (dua puluh kali), Jamaah Ansharut Tauhid (delapan kali), Jamaah Ansharut Daulah (enam kali), dan Jamaah Islamiyah (empat kali). Sebagian besar di antara kelompok teroris yang berlandaskan agama ini merupakan pecahan sel-sel simpatisan ISIS yang pernah terlibat dalam perang Suriah. Sementara itu, sebagian wilayah-wilayah di Indonesia yang rentan mendapat serangan selama antara lain adalah Jakarta (lima belas insiden), Poso (empat belas insiden), Makassar (delapan insiden), dan Tangerang (empat insiden).

Terdapat perubahan karakteristik dari peristiwa serangan bom di Indonesia, apabila dibandingkan dengan dekade awal 2000-an. Sebelum kejadian di Thamrin, jaringan teroris utama yang beraksi di Indonesia adalah Jamaah Islamiyah (JI) yang merupakan simpatisan dari Al-Qaeda, sedangkan paska dekade 2000-an tersebut, kelompok utama yang beroperasi di Indonesia adalah Jamaah Ansharut Daulah (JAD) yang berpedoman pada ISIS (Kartini, 2016). Kedua kelompok ini memiliki

perbedaan mendasar, di mana kelompok JI lebih mengutamakan serangan yang berskala besar dan terorganisir sedangkan JAD cenderung melakukan serangan secara sporadis dan sulit diantisipasi.

Mengingat banyaknya korban jiwa dari kalangan sipil, aksi terorisme dapat diklasifikasikan sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang dapat mengancam keamanan negara. Selain itu, ancaman terorisme memiliki keterkaitan dengan persoalan ideologi, politik, serta keamanan. Di beberapa tempat, kelompok *non-state actors* yang berperan sebagai pelaku terorisme bahkan mampu mengancam negara secara langsung dengan melakukan upaya-upaya kekerasan yang bertujuan untuk menguasai wilayah ataupun melakukan penyerangan kepada penduduk sipil.

Kontra-Terrorisme: Pendekatan Arus Utama

Pada praktik di beberapa negara, penanggulangan terorisme dibedakan menjadi beberapa cara yakni pendekatan *war model* serta *criminal justice system*. Sesuai dengan namanya, pendekatan *war model* menekankan pada upaya pemberantasan terorisme layaknya ketika kondisi perang. Oleh karenanya, pihak militer lebih memiliki peran yang dominan dalam persoalan terorisme. Di lain pihak, pendekatan *criminal justice system* menitikberatkan pada penanganan terorisme sebagai kejahatan pidana dan oleh karenanya ditangani oleh aparat penegak hukum dan pihak kepolisian.

Contoh pendekatan *war model* terhadap terorisme adalah ketika pemerintah AS mengumumkan perang terhadap terorisme, paska serangan 11 September 2001. Argumentasi pemerintah AS pada waktu itu dalam melakukan serangan adalah sebagai bentuk pertahanan diri (*self-defense*) terhadap pemerintah Afghanistan yang mengizinkan wilayah negaranya sebagai basis kelompok teroris. Deklarasi tersebut merupakan sikap pemerintah untuk menghadapi kelompok teroris layaknya aktor negara yang dihadapi ketika perang. Pada konteks ini, negara memiliki legitimasi dalam menggunakan kekerasan yang tidak diperbolehkan ketika kondisi damai, yakni dengan melakukan penahanan tanpa pengadilan ataupun *enhanced interrogation* yakni praktik interogasi dengan menggunakan penyiksaan bagi tersangka teroris (Steinberg & Estrin, 2014).

Namun demikian, dalam *war model* tetap diatur norma dan batasan-batasan negara dalam menindak terorisme, sebagaimana yang diatur menurut asas *jus in bello* untuk membatasi korban jiwa (*collateral damage*), serta *jus ad bellum* yang mengatur perbedaan antara penduduk sipil dan kelompok bersenjata (Ratner, 2002). Sebagaimana yang diatur dalam Geneva Convention, asas *Jus in bello* mengatur mengenai tata cara perilaku dalam perang, dengan tujuan untuk membatasi jumlah korban sipil yang meninggal dalam perang. Secara umum,

Konvensi Jenewa juga mengatur ketentuan mengenai perlindungan tawanan perang serta hukum humaniter internasional.

Secara karakteristik, perang melawan terorisme merupakan perang yang bersifat asimetris, serta diawali dari deklarasi perang yang diumumkan oleh negara terhadap suatu kelompok. Terdapat beberapa kelebihan maupun kelemahan dari pendekatan ini. Secara umum, *war model* memungkinkan militer untuk terlibat secara penuh dalam pemberantasan terorisme. Dengan dilengkapi kapabilitas angkatan perang dan intelijen militer, negara mampu mengoptimalkan kekuatannya dalam memberantas terorisme. Namun demikian, terdapat beberapa kelemahan mendasar dari pendekatan perang dalam menanggulangi persoalan terorisme.

Pertama, proses sekuritisasi tersebut mengansumsikan kelompok teroris sebagai lawan yang sepadan bagi negara, dan oleh karenanya, cenderung lebih-lebihkan keberadaan aktor non-negara tersebut. *Kedua*, secara alamiah, kondisi perang umumnya menciptakan generalisasi terhadap lawan, yang dapat menyudutkan kelompok tertentu, baik berdasarkan suku, agama ataupun ras. *Ketiga*, dalam kondisi perang, prioritas utama dalam perang adalah memenangkannya dengan segala cara, termasuk dengan mengorbankan fasilitas publik (McCauley dikutip dalam Stritzke et. al, 2016). Oleh sebab itu, perang melawan terorisme berpotensi untuk mengancam privasi warga negara dan mengabaikan hak asasi bagi para tersangka.

Di lain pihak, *criminal justice system* mengedepankan penanggulangan terorisme dengan pendekatan penegakan hukum. Dalam konteks ini, pemberantasan terorisme dilakukan oleh aparat sipil, dengan tujuan untuk membawa para pelaku teroris ke meja pengadilan. Dengan demikian, hak-hak asasi para terduga teroris dapat lebih dilindungi. Selain itu, melalui pendekatan ini, *stereotyping* dan *profiling* terhadap kelompok lebih mungkin dihindari, karena pelaku kriminal cenderung beragam dan tidak mewakili golongan tertentu (McCauley dikutip dalam Stritzke et al, 2016).

Melalui pendekatan ini, hal-hal yang dikedepankan antara lain meliputi hak-hak individu, asas praduga tidak bersalah, perlindungan hak tertuduh, serta kebebasan sipil di mata hukum. Meskipun tetap memandang terorisme sebagai kejahatan serius, namun model ini tetap mengutamakan hak-hak masyarakat yang menjadi tertuduh serta bagaimana mereka mendapatkan rasa aman selama berada di bawah yurisdiksi hukum negara yang bersangkutan. Pendekatan *criminal justice system* cenderung lebih memprioritaskan bagaimana negara memberikan hukuman yang setimpal bagi pelaku tindak kejahatan, ketimbang pada aspek penggentaran (*deterrence*) dan pelumpuhan (*incapacitation*) para pelaku (Steinberg & Estrin, 2014).

Meskipun demikian, penerapan *criminal justice system* secara murni dalam penanggulangan terorisme juga memiliki kendala. Secara karakteristik, teroris memiliki jejaring global yang jauh lebih kompleks dibandingkan kelompok kriminal. Selain itu, dalam melakukan aksinya, kelompok teroris juga dimotivasi oleh faktor-faktor politik, seperti perlawanan terhadap globalisasi dengan melakukan anarkisme, insurgensi, dan kekerasan bersenjata. Lebih jauh lagi, tidak seperti kelompok kriminal murni, ISIS bahkan bertujuan untuk menguasai sebagian wilayah negara guna dijadikan basis dalam menjalankan operasinya. Oleh karenanya, terorisme perlu dibedakan dengan kelompok kriminal ataupun kombatan pada umumnya (Renwick & Traverton, 2008).

Dalam penerapan kontra-terorisme, tidak ada negara yang secara murni menerapkan salah satu model dari kedua pendekatan *war model* atau *criminal justice system*. Secara teoritis, kedua pendekatan tersebut juga belum mampu memberikan kerangka pemikiran yang mencukupi dalam penanggulangan terorisme dewasa ini (Ackerman, 2016). Namun demikian, suatu negara tentu memiliki kecenderungan terhadap salah satunya dalam pemberantasan terorisme, antara lain dengan menitikberatkan pada pendekatan militer atau dengan mengutamakan penegakan hukum.

Di Indonesia, Kepolisian merupakan *focal point* dalam aktivitas kontra terorisme. Perppu No 1 dan 2 Tahun 2002, yang kemudian diadopsi menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2003, memberikan wewenang kepada pihak Kepolisian untuk menangani persoalan terorisme. Detasemen Khusus (Densus) 88 antiteror merupakan satuan khusus kepolisian yang berwenang untuk melakukan penangkapan, penggeledahan dan penyitaan barang bukti terkait dengan kejahatan terorisme. Selain Densus 88, instansi pemerintah lainnya yang bertugas secara khusus dalam isu terorisme adalah Badan Nasional Penganggulangan Terorisme (BNPT) yang dibentuk melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 46 Tahun 2010. BNPT bertugas untuk melakukan koordinasi berbagai instansi pemerintah yang terkait dalam bidang penanggulangan terorisme.

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwasanya model kontra terorisme Indonesia mengadopsi pendekatan *criminal justice system* yang mengedepankan pada aspek penegakan hukum. Namun demikian, pemerintah tetap memberikan ruang kepada TNI untuk turut memberikan bantuan pada pihak kepolisian yakni pada Pasal 2 UU TNI No. 34/2004 yang menyebutkan bahwa tugas pokok TNI juga meliputi kegiatan Operasi Militer Selain Perang (OMSP), termasuk dalam mengatasi aksi terorisme. Dalam hal ini, TNI juga menjadi pihak yang membantu kepolisian untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang.

Keterlibatan Militer dalam Penanggulangan Terorisme

Seiring dengan berakhirnya Orde Baru, angkatan bersenjata di Indonesia juga turut mengalami perubahan. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2000 mengeluarkan dua ketetapan yang mengatur hal ini, yakni TAP No. VI/MPR/2000 tentang pemisahan TNI dan Polri, serta TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri. Berdasarkan aturan tersebut, kepolisian berperan sebagai institusi yang menjaga ketertiban dan penegakan hukum, sedangkan TNI berada pada garda terdepan dalam penyelenggaraan pertahanan dan keamanan negara. Oleh sebab itu, kepolisian bertanggung jawab untuk menangani segala gangguan ketertiban umum, yang juga meliputi serangan teror. Namun demikian, pada praktiknya, peran militer dalam pemberantasan aksi terorisme tetap diperlukan oleh negara.

Dengan menggunakan instrumen militer, negara dapat memaksimalkan kemampuannya dalam menanggulangi terorisme. Pada praktiknya, TNI kerap memberikan bantuan kepada Densus 88 Antiteror untuk menanggulangi terorisme, seperti pada Operasi Tinombala pada tahun 2016 lalu, ketika menghadapi jaringan teroris Santoso yang melakukan gerilya bersenjata di wilayah Poso. Saat itu, pihak militer menjadi berada di Bawah Kendali Operasi (BKO) kepolisian dan menjadi bagian tim gabungan TNI-Polri dalam melumpuhkan kelompok Santoso. Meskipun demikian, dalam kerangka negara demokratis, penggunaan kekuatan militer dalam pemberantasan terorisme tetap perlu dibatasi oleh konstitusi negara.

Sejalan dengan perkembangan isu terorisme, para pelaku mulai menargetkan wilayah negara untuk dijadikan tempat persembunyian (*safe haven*) ataupun sebagai basis militer bagi kelompoknya. Dengan menguasai wilayah tertentu, kelompok teroris dapat melakukan indoktrinasi, rekrutmen, atau pelatihan militer bagi para anggotanya. Jaringan kelompok Santoso, misalnya, bersembunyi sekaligus melakukan pelatihan militer dan merekrut anggota baru bagi kelompok MIT di hutan Poso dan sekitarnya (Jakarta Post, 2016). Berkaitan dengan hal ini, kemampuan dan pengalaman TNI dalam penguasaan teritorial dapat berperan dalam operasi kontra-terorisme.

Kawasan Sulawesi dan Kepulauan Sulu misalnya, digolongkan menjadi wilayah-wilayah *safe haven* bagi kelompok teroris oleh pemerintah Amerika Serikat (<http://www.state.gov>). Banyaknya pulau terpencil dan sulitnya akses menjadi alasan mengapa area tersebut menjadi sukar untuk dimonitor oleh aparat keamanan. Sejalan dengan itu, minimnya pengawasan yang dilakukan aparat menyebabkan kawasan tersebut rentan untuk dimanfaatkan jaringan teroris untuk melakukan kegiatan-kegiatan yang terkait dengan aktivitas terorisme.

Struktur teritorial TNI yang menjangkau hingga ke tingkat desa di pedalaman dapat menjadi faktor kunci dalam melumpuhkan aktivitas terorisme saat ini di Indonesia (Singh, 2016). Kontribusi utama militer dalam kontra-terorisme antara lain meliputi kemampuannya dalam penguasaan teritorial dan dukungan intelijen militer untuk memantau pergerakan terorisme, dengan didukung oleh para personel yang terlatih. Pada 18 Juli 2016 misalnya, Tim Gabungan TNI-Polri yang tergabung dalam Satuan Tugas (Satgas) Tinombala berhasil melumpuhkan Santoso dan anggota kelompok Mujahidin Indonesia Timur (MIT). Kemitraan antara TNI dan Polri pada Operasi Tinombala di Poso merupakan salah satu bukti keberhasilan kontra-terorisme di Indonesia.

Seiring dengan perkembangannya, dewasa ini kelompok teroris juga bertujuan untuk menguasai wilayah. Kelompok ISIS misalnya, mengadopsi konsep jihad *qital tamkin* yakni perjuangan bersenjata dengan tujuan untuk mengambil teritori negara dan mengaplikasikan hukum Islam ketika wilayah tersebut telah dikuasai (Nuraniyah dikutip dalam Samuel, 2016). Selain menghancurkan negara target, konsep ini juga mewacanakan pembentukan sistem dan institusi pemerintah di kemudian hari. Hal ini sejalan dengan peristiwa serangan di Marawi, pada akhir Mei 2016. Ketika itu, Maute dan Abu Sayyaf, kelompok yang memiliki afiliasi dengan ISIS, melakukan penyerangan dan pendudukan terhadap fasilitas-fasilitas umum di Marawi, seperti balai kota, universitas, dan rumah sakit.

Pada awal kemunculannya, ISIS telah menjalankan doktrin *qital tamkin* dalam pendudukan sebagian wilayah di Suriah dan Irak. Pada Juni 2014, ISIS telah menguasai wilayah Aleppo, Suriah bagian barat hingga Provinsi Diyala di Irak bagian Timur dengan Abu Bakr al-Baghdadi sebagai kalifah. Berbeda dengan kelompok Al-Qaeda, metode ISIS tidak semata-mata memprioritaskan pada doktrin *qital nikayah* yakni penyerangan secara terus menerus kepada musuh tanpa bertujuan untuk menguasai wilayah (Samuel, 2016). Dengan kata lain, orientasi kelompok ini menyerupai gerakan insurgensi yang bertujuan untuk menggulingkan pemerintahan yang sah.

Sebagai bentuk dari insurgensi, terorisme teritorial merupakan ancaman secara langsung bagi eksistensi negara. Apabila kelompok teroris memiliki kemampuan dalam meraih dukungan dari masyarakat luas dan mengancam kredibilitas negara, maka persoalan tersebut telah menjadi isu pertahanan negara. Dalam hal ini, strategi kontra-terorisme yang dilakukan pemerintah hendaknya meliputi upaya-upaya defensif untuk meminimalisir kemampuan kelompok teroris untuk menyerang penduduk sipil, antara lain dengan melakukan pelarangan organisasi radikal, melakukan patroli di tempat-tempat public, dan memberikan informasi kepada publik terkait aktivitas terorisme (Hughes, 2011).

Namun demikian, pelibatan unsur militer dalam kontra-terorisme juga mengandung potensi masalah. Di AS misalnya, pelanggaran HAM kerap terjadi di penjara khusus pelaku teroris yang bertempat di penjara Guantanamo Bay, Kuba. Proses penahanan dan interogasi para tersangka teroris yang menggunakan kekerasan mengundang kritik terhadap penganggulangan terorisme, baik dari lingkungan internasional maupun dari dalam pemerintah AS sendiri. Pada tahun 2003 misalnya, perwakilan dari *Judge Advocate's General Corps* (JAG) dari Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara AS memprotes metode-metode agresif yang dilakukan selama penahanan tersangka teroris, karena terkait dengan jatuhnya reputasi AS di dunia internasional (Hughes, 2011).

Berdasarkan laporan dari komite dari *The Constitution Project*, sebuah *think-tank* independen asal AS, ditemukan sejumlah pelanggaran kemanusiaan yang ditemukan selama proses penahanan para tersangka teroris di penjara Guantanamo. Beberapa pelanggaran tersebut antara lain meliputi temuan di mana tentara AS menggunakan teknik interogasi yang termasuk dalam kategori penyiksaan yang bersifat “kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat” serta melanggar hukum dan perjanjian internasional. Terkait dengan hal ini, aparat keamanan, pejabat senior dan pemimpin militer harus bertanggungjawab karena mengizinkan tindakan atau teknik interogasi yang digunakan oleh personel keamanan AS terhadap tawanan yang terkait dengan persoalan terorisme ini. Selain itu, belum ada fakta ilmiah yang membuktikan bahwasanya prosedur interogasi yang menggunakan kekerasan dapat berkontribusi dalam memberikan informasi yang signifikan dan dapat membantu penyelidikan terorisme (The Constitution Project, 2013).

Oleh sebab itu, untuk memastikan prosedur kontra-terorisme dipatuhi oleh aparat, perlu ada mekanisme pengawasan ataupun kontrol dari pihak eksternal. Hal ini bertujuan untuk melakukan supervisi terhadap kinerja aparat keamanan untuk memastikan bahwa penanggulangan terorisme berjalan sesuai dengan aturan dan batas kewenangannya masing-masing. Pada praktiknya, di beberapa negara demokrasi, kinerja pemerintah dalam penanggulangan terorisme mendapatkan pengawasan ketat dari parlemen ataupun komite khusus yang terkait dengan persoalan pertahanan dan keamanan negara.

Mekanisme Pengawasan Eksternal

Di beberapa negara, terdapat mekanisme pengawasan terhadap kinerja kegiatan kontra-terorisme dan intelijen keamanan yang melibatkan berbagai unsur, baik dari lembaga legislatif maupun dari institusi independen. Perbandingan ini dapat menjadi pertimbangan dalam menemukan formulasi strategi kontra-terorisme yang sesuai dengan penanggulangan terorisme di Indonesia. Sebagai implementasi dari *check and balances* terhadap kinerja lembaga eksekutif, mekanisme pengawasan

aktivitas kontra terorisme ini juga bermanfaat dalam menjamin upaya penegakan hukum diselenggarakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di negara demokrasi.

Di Kanada misalnya, pengawasan eksternal dilakukan oleh Komite Evaluasi Intelijen Keamanan yang beranggotakan tiga hingga lima orang *Privy Council* yang terdiri dari penasihat ataupun pejabat yang telah diakui kredibilitasnya. Dalam menghindari adanya *conflict of interests*, anggota penasihat terpilih sedang tidak menjabat menjadi anggota parlemen. Komite ini memiliki kewenangan untuk memproses keluhan dari pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh instansi pemerintah di bidang keamanan. Kemudian, hasil dari kerja komite pengawas akan dipertanggungjawabkan kepada Menteri Kabinet yang terkait dengan urusan intelijen (Laporan ELSAM dikutip dalam Eddyono dan Kamilah, 2017).

Dalam mengawasi kinerja badan intelijen keamanan dan kontra terorisme, Australia memiliki dua mekanisme supervisi, yakni melalui parlemen dan sebuah lembaga independen. Di tingkat parlemen, lembaga tersebut adalah *The Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security* (PJCIS) yang dibentuk pada tahun 1988 dan kemudian digantikan oleh *Parliamentary Joint Committee on Australian Security Intelligence Organization* (ASIO), *Australian Intelligence Service* (ASIS), dan *the Australian Signals Directorate* (ASD) (PJCAAD) pada tahun 2002. Sejalan dengan amandemen Undang-Undang *Intelligence Service* pada tahun 2005, lembaga tersebut kemudian digantikan oleh *Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security* (PJIS), yang melakukan supervisi kepada tiga instansi intelijen, yakni *Defence Imagery and Geospatial Organization* (DIGO), *Defence Intelligence Organization* (DIO), dan *Office of National Assessments* (ONA), sebagai tambahan dari ASIO, ASIS dan ASD (www.aph.gov.au).

PJIS bertugas untuk mengawasi dan melakukan pratinjau (*review*) terhadap legislasi, administrasi serta pengalokasian dana dari badan-badan yang berada di bawah supervisinya, dengan menggelar pertemuan secara rutin, melakukan inspeksi, serta memberikan laporan tahunan mengenai kegiatan-kegiatannya. Komite tersebut juga memiliki wewenang untuk meminta penjelasan dan melakukan penyelidikan terhadap aktivitas mereka, tanpa harus meminta izin kepada menteri atau parlemen terlebih dahulu. PJIS juga melakukan pengawasan dan *monitoring* terhadap aktivitas kontra-terorisme yang dilakukan oleh Australian Federal Policy (AFP) (www.aph.gov.au).

Sementara itu, Australia juga memiliki lembaga independen yang bertugas untuk mengawasi penerapan kontra-terorisme. *The Inspector General of Intelligence and Security* (IGIS) merupakan lembaga independen yang bertugas untuk mengawasi kegiatan *Australian Intelligence Community* (AIC), yang terdiri dari ASIO, ASIS, ASD, AGO, DIO dan ONA. Keberadaan IGIS bertujuan untuk memastikan bahwa

instansi-instansi tersebut menjalankan fungsinya secara legal dengan mengikuti aturan negara serta menjunjung tinggi hak asasi manusia. Lembaga tersebut berwenang untuk melakukan inspeksi dan monitoring secara independen terhadap lembaga-lembaga intelijen dengan menghadirkan saksi-saksi, mengambil sumpah, menyalin, dan menyimpan dokumen, serta masuk ke wilayah-wilayah badan intelijen Australia (www.igis.gov.au).

Seperti halnya Australia, mekanisme pengawasan kontra-terorisme dan intelijen keamanan di Inggris juga diselenggarakan oleh parlemen dan lembaga independen. Pada tingkat parlemen, Inggris memiliki *The Intelligence and Security Community* (ISC) yang dibentuk sejak 1994 sebagai komite yang ditunjuk dan bertugas memberikan laporan kepada Parlemen dan Perdana Menteri. Anggota Komite yang merupakan gabungan dari anggota parlemen dari *house of lords* dan *house of commons*, memiliki akses terhadap materi-materi yang sangat rahasia (*highly classified materials*) selama menjalankan fungsinya. Tugas pokok dari ISC adalah untuk menguji dan mengawasi pendanaan, administrasi, kebijakan, dan operasi dari instansi keamanan dan intelijen Inggris, yakni MI5, MI6 dan GCHQ, serta pekerjaan-pekerjaan intelijen yang terkait (isc.independent.gov.uk).

ISC juga berperan dalam mengawasi upaya kontra-terorisme yang dijalankan pemerintah. Dalam *annual report* ISC 2016-2017, salah satu yang menjadi fokus utama dari laporan adalah mengenai serangan terorisme Manchester pada bulan Juni 2017. Dalam laporan tersebut, ISC melakukan evaluasi terhadap kinerja kontra terorisme dengan mendorong adanya peningkatan koordinasi antara MI5, MI6, dengan GCHQ dalam upaya penanggulangan terorisme. Komite ini juga memberikan masukan terhadap strategi kontra terorisme milik Inggris, yang bernama CONTEST. Beberapa diantaranya adalah peningkatan fokus terhadap upaya pencegahan aksi teror, serta bagaimana menyikapi kembalinya warga negara yang kembali dari perang Suriah (Intelligence and Security Committee of the Parliament, 2016). Pendekatan Inggris juga melibatkan komisi intelijen yang terpisah, yakni yang berfokus pada isu intersepsi komunikasi dan yang melakukan pengawasan terhadap persoalan-persoalan intelijen lainnya.

Berdasarkan beberapa contoh di Kanada, Australia, dan Inggris, pengawasan terhadap kegiatan kontra-terorisme perlu dilakukan sebagai bentuk kontrol terhadap aktivitas aparat keamanan. Di beberapa negara, supervisi terhadap kegiatan kontra-terorisme disatukan dengan pengawasan kegiatan intelijen. Mengingat sifat aktivitas intelijen yang bersifat rahasia, fungsi pengawasan mungkin hanya dapat diberikan pada lembaga negara, seperti suatu komisi independen maupun sebuah badan di parlemen. Namun demikian, kontribusi masyarakat dalam pengawasan ini mutlak diperlukan, guna mencegah penyalahgunaan wewenang dari kegiatan kontra-terorisme yang dilakukan pemerintah.

Hingga saat ini, Indonesia belum memiliki mekanisme pengawasan kegiatan kontra-terorisme, baik melalui komisi independen maupun di parlemen (DPR). Meskipun demikian, dalam Rancangan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang baru, mekanisme tersebut tengah masuk dalam tahap pembahasan. Terkait dengan pengawasan kontra terorisme, pemerintah dapat mengikuti mekanisme pengawasan BIN yang selama ini telah berlangsung dan diatur dalam Undang-Undang Intelijen tahun 2011, di mana tim pengawas intelijen DPR bertugas untuk melakukan pengawasan khusus terhadap BIN, terutama jika terdapat operasi intelijen yang menyalahi Undang-Undang.

Penutup

Dalam kerangka *criminal justice system*, keterlibatan militer dalam penanggulangan terorisme di Indonesia tetap dimungkinkan. Pada operasi gabungan antara TNI dan Polisi di Poso, jaringan teroris yang menggunakan strategi gerilya berhasil dilumpuhkan. Keberhasilan tersebut tidak lepas dari kemampuan para personel TNI dalam penguasaan teritorial, yang menjadi faktor krusial dalam pemberantasan terorisme. Seiring dengan perkembangannya, terorisme juga menyerupai tindakan insurgensi, antara lain dengan melakukan strategi perang gerilya dan penguasaan wilayah. Dalam hal ini, kemampuan militer menjadi sangat dibutuhkan.

Terkait dengan hal ini, regulasi anti-terorisme yang ditetapkan pemerintah perlu memberikan ruang bagi penggunaan instrumen militer untuk masuk dalam penanggulangan terorisme. Karakteristik terorisme pada saat ini yang bertujuan untuk menguasai dan mengendalikan wilayah merupakan isu yang perlu dihadapi oleh TNI sebagai penyelenggara pertahanan negara. Namun demikian, potensi pelanggaran HAM yang dapat dilakukan oleh aparat keamanan juga perlu diantisipasi.

Pada saat ini, Indonesia tengah melakukan pembahasan tentang pembentukan mekanisme pengawasan terhadap kinerja aparat keamanan dalam penanggulangan terorisme. Di beberapa negara demokrasi, pengawasan tersebut dijalankan sebagai fungsi *check and balances* dan kontrol terhadap pemerintah. Mengingat sifat informasi intelijen dan kontra-terorisme yang bersifat sensitif terhadap kedaulatan negara, mekanisme pengawasan tetap diserahkan kepada institusi negara. Pengawasan operasi kontra-terorisme merupakan isu politik yang dapat diberikan kepada DPR, sebagai lembaga perwakilan masyarakat, ataupun dengan membentuk badan pengawas yang bersifat independen.

Daftar Pustaka

- Chalk, P. (1999). The Evolving Dynamic of Terrorism in the 1990s. *Australian Journal of International Affairs*, 53(2): 151-167
- Chalk, P. (2000). *Non-military security and global order*. Basingstoke, Inggris: Macmillan.
- Chomsky, N. (2001). *9-11*. New York, NY: Seven Stories Press.
- Eddyono, Widodo, S., & Gandini, K. A. (2017). *Sikap Fraksi DPR dan Revisi UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme*. Jakarta, Indonesia: ICJR.
- Enders, W., & Sandler, T. (2002). Patterns of Transnational Terrorism, 1970-1999: Alternative Time-Series Estimates. *International Studies Quarterly*, 46(2): 145-165
- Geraint, H. (2011). *The Military's Role in Counterterrorism: Examples and Implications for Liberal Democracies*. Pennsylvania, PA: Strategic Studies Institute.
- Global Terrorism Index. (2016). Diakses dari <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf>
- Ikenberry, G., & Ackerman, B. (2006). Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism. *Foreign Affairs*, 85(3): 151.
- Intelligence and Security Committee of the Parliament. (2017). Annual Report 2016-2017. Diakses dari <http://isc.independent.gov.uk/committee-reports/annual-reports>
- Lestari, Sri. (2016, 19 Februari). *ISIS Memecah Belah Kelompok Militan Indonesia*. BBC Indonesia. Diakses dari http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/02/160218_indonesia_kelompok_militan
- Ratner, S. (2002). Jus ad Bellum and Jus in Bello after September 11. *The American Journal of International Law*, 96(4): 905.
- Renwick, J., & Traverton, G. (2008). *The Challenges of Trying Terrorist as Criminals: Proceedings of a RAND/SAIS Colloquium*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Samuel, T. (2016). *Radicalizations in Southeast Asia: A Selected Case Study of Daesh in Indonesia, Malaysia and the Philippines*. Kuala Lumpur, Malaysia: Ministry of Foreign Affairs.
- Schmid, A., & Jongman, A. (1988). *Political Terrorism*. New York, NY: Transaction Books.
- Singh, J. (2016). *Operations Tinombala: Indonesia's New Counter-Terrorism Strategy*. RSIS, Singapura: Nanyang Technological University.
- Steinberg, J. and Estrin, M. (2014). Harmonizing Policy and Principle: A Hybrid Model for Counterterrorism. *Journal of National Security Law and Policy*, 7(16): 161-207
- Stritzke, W. (2009). *Terrorism and Torture*. New York, NY: Cambridge University Press.
- The Constitution Project. (2013), *The Report of the Constitution Project's Task Force on Detainee Treatment*. Washington DC, WA: The Constitution Project
- Sapiie, M.A. (2016, 21 Maret). *Most Wanted Santoso Wanted to Realize His Old Dream*. The Jakarta Post . Diakses dari <http://www.thejakartapost.com/news/2016/02/02/most-wanted-terrorist-santoso-wants-realize-his-old-dream.html>

University of Maryland. Global Terrorism Database. Diakses dari
<https://www.start.umd.edu/gtd/>
www.aph.gov.au
https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security/Role_of_the_Committee
www.igis.gov.au
<https://www.igis.gov.au/sites/default/files/files/Annual-Reports/2015/html/part-two-performance/inspection-asis-activities.html>
isc.independent.gov.uk
<http://www.state.gov>
<https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2017/>