

TUGAS PERBANTUAN TNI DALAM PENANGANAN TERORISME

Military Assitance in Counter-Terrorism

Aulia Fitri

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
aulia.fitri@dpr.go.id/auliarosadi@gmail.com

Naskah Diterima: 13 Maret 2018

Naskah Direvisi: 21 Mei 2018

Naskah Disetujui: 28 Mei 2018

Abstract

The Indonesian government ratified the revision of the Terrorism Criminal Act which one of the articles regulates the involvement of TNI through the military assistance task in counter terrorism. Furthermore, the regulation regarding the technical involvement of TNI through military assistance will be regulated in a Presidential Regulation, which will be issued a maximum of one year after the ratification of the revised Law on Terrorism. The involvement of the TNI in counter terrorism has triggered public concerns about the possibility of a shift in the mechanism to handle terrorism in Indonesia from criminal justice models that promote law enforcement, to war models that promote the mobilization of military capacity. Even though in practice, the involvement of the TNI was made possible through Military Operations Other Than War. However, Indonesia does not have technical arrangements regarding the mechanism of military assistance. This paper discusses the scheme of involving TNI in counter terrorism within the framework of Military Operation Other Than War with criminal justice model approach, including important points that need to be regulated in the Presidential Regulation concerning military assistance in counter terrorism.

Keywords: Military Operation Other Than War, Military Assistance, Indonesian National Army, terrorism

Abstrak

Pemerintah Indonesia mengesahkan penambahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme yang salah satu pasalnya mengatur mengenai pelibatan TNI melalui tugas perbantuan dalam penanganan terorisme. Lebih jauh, pengaturan mengenai teknis pelibatan TNI melalui tugas perbantuan akan diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) yang akan diterbitkan maksimal satu tahun setelah pengesahan penambahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme. Pelibatan TNI dalam penanganan terorisme telah memicu kekhawatiran publik akan kemungkinan terjadinya pergeseran mekanisme penanganan terorisme di Indonesia dari *criminal justice model* yang mengedepankan penegakan hukum, ke *war model* yang mengedepankan pengerahan kapasitas militer. Walaupun pada prakteknya, pelibatan TNI dimungkinkan melalui Operasi Militer Selain Perang. Namun, Indonesia belum memiliki pengaturan teknis mengenai mekanisme tugas perbantuan militer. Tulisan ini membahas mengenai skema pelibatan TNI dalam penanganan terorisme dalam kerangka OMSP dengan pendekatan *criminal justice model*, termasuk hal-hal apa saja yang penting untuk diatur dalam Perpres mengenai perbantuan TNI dalam penanganan terorisme.

Kata kunci: Operasi Militer Selain Perang, Tugas Perbantuan Militer, Tentara Nasional Indonesia, terorisme.

PENDAHULUAN

Terorisme merupakan salah satu fenomena global berupa ancaman yang menjadi permasalahan dunia termasuk Indonesia. Sejak awal kemunculannya, aksi serangan teroris terus bertransformasi baik dari segi organisasi, target dan modus operandi. Transformasi tersebut terlihat dalam beberapa kasus serangan terorisme yang terjadi selama hampir dua dekade terakhir di Indonesia. Pada periode 2002-2009, serangan terorisme di Indonesia diwarnai oleh rangkaian serangan bom bunuh diri seperti Bom Bali 1 dan 2, JW Marriot dan Kedutaan Besar Australia, yang didalangi oleh kelompok Jamaah Islamiah (JI) yang berafiliasi dengan Al Qaeda.¹ Serangan teror yang terjadi pada periode tersebut dilakukan dengan perencanaan yang matang dan dengan penggunaan bom rakitan berdaya ledak kuat, dan menargetkan warga negara asing.

Setelah JI dibubarkan, pada periode 2014 hingga saat ini, pelaku serangan teror di Indonesia didominasi oleh kelompok Jamaah Ansharut Daulah (JAD) yang berafiliasi dengan ISIS.² Berbeda dengan JI, pola serangan JAD cenderung acak, berskala kecil, dan menargetkan aparat kepolisian dan masyarakat sipil. Dalam aksinya, beberapa diantara mereka yang bertindak sebagai pelaku perorangan (*lone wolf*) seperti pada kasus bom panci, atau dalam kelompok-kelompok kecil seperti pada kasus Bom Thamrin, Penyerangan Mako Brimob,

dan Bom Surabaya yang bahkan melibatkan perempuan dan anak-anak.

Menghadapi ancaman terorisme yang terus mengalami transformasi, negara tentunya dituntut untuk terus beradaptasi dalam memberikan respons yang proporsional dalam penanganan terorisme. Respons yang terlalu berlebihan akan memicu kemungkinan terjadinya *collateral damage* dan munculnya reaksi berlebihan yang kemudian dimanfaatkan kelompok teroris untuk menarik simpati sebagai strategi untuk merekrut anggota baru, yang dikenal dengan istilah *ujitsu politics*.³ Sedangkan respons yang terlalu lemah juga akan menimbulkan kesan lemahnya komitmen negara dalam pemberantasan terorisme. Oleh karena itu dibutuhkan proporsionalitas respons untuk menentukan sejauh mana efektifitas penanganan terorisme, termasuk dalam pelibatan militer.

Secara umum, keterlibatan militer dalam penanganan terorisme biasanya digunakan apabila eskalasi serangan teroris telah mengancam kedaulatan negara, misalnya penyerangan objek vital negara atau dalam tujuan separatisme.⁴ Meski demikian, keterlibatan militer dalam penanganan terorisme pada skala *Low Intensity Conflict* juga dimungkinkan dalam mekanisme perbantuan seperti yang tertera dalam kerangka Operasi Militer Selain Perang (OMSP).⁵ Di Indonesia, pengaturan kerangka regulasi OMSP hanya mengatur jenis pelibatan dan ketentuan umum pengerahan. Tidak dijelaskan secara lebih jauh

¹ JI merupakan jaringan terorisme globalnya Al-Qaeda. Kelompok teroris JI terlatih di berbagai medan, dari Afghanistan, Thailand, Malaysia, dan Filipina. musuh utama Al-Qaeda adalah Amerika Serikat, yang dilihat sebagai akar masalah di Timur Tengah. Al-Qaeda berorientasi jihadisme global dan menyukai serangan-serangan besar dan dramatis terhadap sasaran-sasaran strategis atau simbolis. Selengkapnya dapat dilihat di Al-Qaeda dan ISIS; Dari JI ke JAD. <https://kumparan.com/erucakra-garuda-nusantara/al-qaeda-dan-isis-dari-ji-ke-jad>. Diakses tanggal 15 Juli 2018

² Pergeseran Orientasi Terorisme di Indonesia 2000-2018. <https://kumparan.com/erucakra-garuda-nusantara/pergeseran-orientasi-terorisme-di-indonesia-2000-2018>. Diakses tanggal 15 Juli 2018

³ Clark McCauley, *Ujitsu Politics: Terrorism and Responses to Terrorism*, dalam P. R. Kimmel & C. E. Stout (Eds.), *Collateral damage: The psychological consequences of America's war on terrorism*. Westport, CT, US: Praeger Publishers/Greenwood Publishing Group, 2006, hlm 45.

⁴ Timothy W. Thurston, *The Military's Role in Domestic Terrorism*, Naval Postgraduate School, Monterey, California. 2007, hlm 37

⁵ James R. Ayers, *Military Operation Other Than War in the New World Order: An Analysis of Joint Doctrine for The Coming Era* (Graduate Research Paper), Air Force Institute of Technology, Ohio: Wright-Patterson Air Force Base, 1996, hlm. 10.

mengenai mekanisme pembacaan ancaman teror itu sendiri, mekanisme pelibatan hingga mekanisme pelaksanaan operasional terkait komando, anggaran dan lain sebagainya.

Dalam beberapa tahun terakhir, muncul perdebatan di kalangan publik mengenai sejauh mana Tentara Nasional Indonesia (TNI) dapat terlibat dalam menangani aksi terorisme di tanah air, terutama berkaitan dengan pembahasan penambahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme. Isu pelibatan TNI dalam penanganan terorisme yang akan diakomodasi melalui Undang-Undang juga memicu kekhawatiran publik akan kemungkinan terjadinya pergeseran mekanisme penanganan terorisme di Indonesia dari *criminal justice model* yang mengedepankan penegakan hukum, ke *war model* yang mengedepankan pengerahan kapasitas militer.

Hingga pada bulan Mei 2018, DPR RI bersama Pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003

Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Terorisme. Dalam perubahan Undang-Undang tersebut, terdapat penambahan pasal yang mengatur pelibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme. Lebih jauh, ketentuan lebih lanjut mengenai pelibatan TNI akan diatur melalui Peraturan Presiden (Perpres).⁶

Walaupun Undang-Undang tentang Pemberantasan Tidak Pidana Terorisme baru direvisi, tetapi regulasi ini masih belum cukup menjawab kebutuhan operasional di lapangan hingga efektivitas penanganan terorisme itu sendiri. Oleh karena itu tulisan ini akan membahas mengenai skema pelibatan TNI

⁶ Pasal-Pasal Penting yang Perlu Anda Tahu dalam UU Antiterorisme. <https://nasional.kompas.com/read/2018/05/26/10190871/pasal-pasal-penting-yang-perlu-anda-tahu-dalam-uu-antiterorisme?page=all>. Diakses tanggal 31 Mei 2018.

dalam penanganan terorisme dalam kerangka OMSP dengan pendekatan *criminal justice model*, termasuk hal-hal apa saja yang penting diatur dalam Perpres mengenai perbantuan TNI dalam penanganan terorisme.

KERANGKA KONSEPTUAL

Definisi Terorisme

Selama ini terdapat banyak definisi mengenai terorisme menurut para ahli, sehingga dengan keberagaman definisi tersebut maka belum ada definisi yang universal terkait terorisme. Menurut A. Schmid, terorisme adalah sebuah metode pertempuran yang menargetkan sasaran berupa korban ataupun simbol secara acak dengan menggunakan instrument kekerasan yang bertujuan menciptakan ketakutan.⁷ Definisi lain mengenai terorisme juga diungkapkan oleh Paul Wilkinson yang menyatakan bahwa terorisme merupakan intimidasi koersif yang menggunakan pengerusakan dan pembunuhan sistematis untuk meneror individu, kelompok atau pemerintah agar tunduk pada tuntutan politik teroris.⁸ Walaupun terdapat berbagai perbedaan definisi mengenai terorisme, R. G. Frey dan Christopher W. Morris mengungkapkan setidaknya terdapat tiga karakteristik utama dari terorisme.⁹ Pertama, secara fundamental aksi terorisme memiliki tujuan politis. Kedua, penggunaan instrumen kekerasan yang menasar target secara acak. Ketiga, menjadikan orang-orang yang tidak bersalah sebagai target, dan dilakukan oleh aktor non-negara.

⁷ Schmid, Alex Peter, and A. J. Jongman. *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases, and Literature*. Amsterdam: North-Holland, 1984. Hlm 43.

⁸ Paul Wilkinson, *Terrorism versus Democracy: Liberal State Response*, London and New York: Routledge, 2006, hlm. 15.

⁹ R. G. Frey dan Christopher W. Morris, *Violence, Terrorism, and Justice*, New York: Cambridge University Press, 1991, hlm.1.

Di Indonesia, penentuan definisi terorisme telah melalui perdebatan yang cukup alot khususnya pada pembahasan Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang saat ini sudah disahkan menjadi Undang-Undang. Menurut Undang-Undang tersebut, terorisme didefinisikan sebagai perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan suasana terror atau rasa takut secara meluas, menimbulkan korban yang bersifat massal, dan/atau menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional dengan motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan.¹⁰

Penambahan poin definisi dalam perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme telah memicu perdebatan terkait potensi kerancuan dalam frasa “motif ideologi, politik dan gangguan keamanan”. Hal tersebut berakibat pada terjadinya gugatan uji materi atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme ke Mahkamah Konstitusi oleh Himpunan Mahasiswa Indonesia (HMI). Frasa ‘dengan motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan’ dinilai dapat menjadi alat bagi pemegang kekuasaan atau rezim untuk melakukan kriminalisasi. Frasa yang dipermasalahkan itu juga dinilai bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.¹¹ Dengan kata lain, definisi tersebut dinilai tidak memberikan perlindungan hukum yang adil

dalam kaitannya dengan motif ideologi dan politik karena akan sulit dibuktikan dalam mekanisme hukum.

Terkait dengan penerapan definisi terorisme, *The U.N. Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism* mencatat bahwa 13 Konvensi PBB yang terkait dengan Anti Terorisme juga tidak memiliki definisi yang universal dan komprehensif bagi istilah terorisme. Oleh karena itu, dalam penanganan terorisme setiap negara dituntut untuk membentuk pengaturan tindak pidana terorisme melalui Undang-Undang dengan penggunaan bahasa yang tepat termasuk menghindari penggunaan terminologi yang kabur, serta menerapkan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia.¹²

Kerancuan dalam definisi terorisme berpotensi memberikan kendala tersendiri dalam menentukan strategi kontra terorisme hingga upaya untuk meresponsnya pada tataran operasional. Pemberian definisi yang kurang tepat dapat mengaburkan perbedaan antara tindakan terorisme dengan tindakan kekerasan politik lainnya, yang juga akan berdampak pada penyusunan strategi kontra terorisme yang kurang tepat pula. Penggunaan definisi yang meluas mengenai terorisme juga berpotensi terhadap penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan, hingga mengesampingkan kebutuhan proporsionalitas dalam penanganan terorisme.

Strategi Kontra Terorisme

Terdapat dua pendekatan dalam penanganan terorisme menurut Clark McCauley yaitu pendekatan *criminal justice model* dan *war model*.¹³ Pendekatan *criminal*

¹⁰ Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang.

¹¹ Aktivis HMI Gugat UU Terorisme ke Mahkamah Konstitusi. <https://www.liputan6.com/news/read/3644463/aktivis-hmi-gugat-uu-terorisme-ke-mahkamah-konstitusi>. Diakses tanggal 25 September 2018

¹² The Special Rapporteur on the Promotion and Protection Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx>. Diakses tanggal 25 September 2018.

¹³ Clark McCauley, War versus criminal justice in

justice model memandang terorisme sebagai bentuk pelanggaran hukum, sehingga upaya penanggulangannya dilakukan melalui *law enforcement* atau penegakan hukum. Pendekatan ini banyak diadopsi oleh negara penganut demokrasi liberal yang memandang pentingnya upaya penegakan hukum sebagai dasar konstitusi demokrasi. Dengan kata lain, pendekatan ini mengedepankan akuntabilitas, supremasi sipil dan prinsip hak asasi manusia dalam penanganan terorisme.

Penerapan paradigma penegakan hukum dalam pendekatan *criminal justice model* kemudian berdampak pada penetapan institusi kepolisian dan institusi penegakan hukum lainnya sebagai garda terdepan dalam upaya penanganan terorisme. Namun, seiring dengan semakin kompleksnya ancaman terorisme, pada prakteknya pihak kepolisian membutuhkan kerjasama dengan pihak militer dalam penanganan terorisme.¹⁴ Dalam menjalankan kerjasama dengan pihak militer, pemerintah suatu negara perlu menentukan secara jelas mekanisme pengaturan pelibatan militer dalam upaya penanganan terorisme. Keterlibatan militer dalam penanganan terorisme beresiko terhadap terjadinya tumpang tindih penugasan, militerisasi kepolisian, serta pelemahan kontrol sipil.¹⁵

Pendekatan kedua, yaitu *war model* memandang terorisme sebagai ancaman terhadap kedaulatan suatu negara sehingga memungkinkan terjadinya deklarasi perang yang secara otomatis menempatkan penggunaan instrumen militer dalam upaya penanganannya. Walaupun pendekatan ini banyak diadopsi oleh negara-negara otoriter, namun pada prakteknya negara penganut

demokrasi liberal seperti Amerika Serikat juga menerapkannya. Terkait penggunaan instrumen militer dalam penanganan terorisme, beberapa studi mengungkapkan bahwa pendekatan *war model* dinilai tidak efektif karena penanganan kekuatan militer secara berlebihan dapat melemahkan legitimasi negara, bahkan memicu respons yang lebih besar dari kelompok teroris.¹⁶ Selain itu, pelibatan militer berpotensi terhadap terjadinya pelemahan kontrol sipil terhadap militer yang kemudian memicu munculnya rezim militer seperti yang terjadi di Argentina.¹⁷ Secara umum dapat disimpulkan bahwa kedua pendekatan ini memiliki pandangan yang berbeda dalam penanggulangan terorisme. *Criminal justice model* menempatkan upaya penanggulangan terorisme dalam kerangka penegakan hukum, sedangkan *war model* pada kerangka perang dengan penggunaan instrumen militer.

Perbantuan Militer dalam Operasi Militer Selain Perang

Operasi Militer Selain Perang (OMSP) didefinisikan oleh James R. Ayers sebagai jenis-jenis operasi yang dilakukan militer di luar konteks peperangan yang ditujukan untuk menjaga perdamaian dunia atau mencegah peperangan. Bentuk operasi yang dilakukan dalam kerangka OMSP dapat berupa operasi kemanusiaan hingga penanganan bencana alam, tergantung pada kompleksitas ancaman dan kondisi keamanan masing-masing negara, yang diatur secara ketat dalam legislasi.¹⁸ Di lain pihak, Samuel Huntington berpendapat bahwa pelibatan militer dalam operasi kemanusiaan dan berbagai bentuk kegiatan sipil lainnya dapat saja dilakukan, namun secara fundamental prinsip utama keberadaan

response to terrorism: the losing logic of torture, dalam Werner G.K. Stritzke (dkk), *Terrorism and Torture: An Interdisciplinary Perspective*, United States: Cambridge University Press, 2009, hlm 64-68

¹⁴ *ibid.*

¹⁵ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Handbook on Criminal Justice Response to Terrorism*, New York: United Nations, 2009, hlm. 49.

¹⁶ Clark McCauley, *op. cit.*,

¹⁷ Michael C. Desch, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*, Baltimore, London: The John Hopkins University Press, 1999, hlm.30-36.

¹⁸ James R. Ayers, *op.cit.*,

militer adalah *anti-humanitarian* dengan tujuan untuk berperang. Pelaksanaan OMSP yang diakui oleh Huntington berdasar pada kepentingan praktis sebagai respons organisasi militer terhadap situasi krisis atau darurat.¹⁹

Perkembangan lingkungan strategis berdampak pada dominasi ancaman non-militer sebagai salah satu aspek penting dalam perdamaian dunia, inilah yang kemudian mendorong meningkatnya peran militer dalam kerangka OMSP.²⁰ Meski demikian, pelibatan militer ini dapat berdampak negatif apabila dilakukan secara berlebihan. Oleh karena itu, menurut Huntington, keterlibatan militer dalam OMSP perlu didasarkan pada pengaturan *spillover uses of military capability*, yakni pengaturan yang bersifat terbatas, sementara dan diatur dalam suatu kerangka yang ketat.²¹

Menurut Albrecht Schnabel dan Marc Krupanski, pada dasarnya perbantuan militer perlu ditempatkan sebagai respons terhadap situasi-situasi terbatas, yaitu situasi dimana otoritas sipil memiliki keterbatasan penanganan yang bisa dihadapi dengan kapabilitas militer. Oleh karena itu, perbantuan militer terhadap instansi sipil ditujukan sebagai bantuan yang bersifat *last resort*, dibawah kendali otoritas sipil, dan terbatas pada penguatan kapasitas dan kapabilitas yang dibutuhkan.²² Perbantuan militer berkaitan erat dengan persoalan legitimasi, tujuan dan sifat kekuatan militer hingga persoalan kepentingan pemerintah. Sehingga dalam implementasinya, pemerintah berbagai negara membentuk regulasi dan pendekatan untuk pengaturan mekanisme tugas perbantuan militer.²³ Contohnya di Amerika Serikat, perbantuan militer terhadap otoritas sipil diatur dalam *Department of*

Defense's 2005 Homeland Security Doctrine. Berdasarkan doktrin tersebut, perbantuan militer dilakukan atas permintaan Kepolisian Federal, dengan syarat eskalasi ancaman yang tinggi dan penanganan gangguan keamanan berada diluar kapabilitas Kepolisian.²⁴

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan tugas perbantuan dalam kerangka Operasi Militer Selain Perang mengandung unsur-unsur; *pertama*, ada keputusan politik negara atau otoritas sipil yang melandasinya. *Kedua*, perbantuan militer dilaksanakan dalam kondisi tingkatan ancaman keamanan yang kritis atau darurat. *Ketiga*, militer bukan sebagai *leading sector*, hanya sebatas menguatkan kapasitas dan kapabilitas institusi sipil. *Keempat*, perbantuan militer sebagai *last resort* apabila penanganan ancaman keamanan berada diluar kapasitas dan kapabilitas institusi sipil. *Kelima*, pelaksanaan perbantuan didasarkan pada prinsip dan pengaturan yang ketat dan bersifat sementara, mengingat tugas utama pasukan militer adalah untuk berperang.

METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan metode deskriptif analitis. Dalam penelitian ini, peneliti memulai dengan cara mencari sebanyak mungkin data dari berbagai sumber, kemudian menarik kesimpulan dari kesamaan data-data yang dikumpulkan tersebut. Dalam tulisan ini, data yang digunakan antara lain data-data kepustakaan seperti buku, jurnal, artikel dan konten perundang-undangan. Adapun teknik analisis yang dilakukan adalah melalui reduksi atau seleksi data untuk menjawab pertanyaan penelitian, serta dilakukan kroscek dan pencocokan data dengan metode triangulasi.

¹⁹ Samuel Huntington, *New Contingencies, Old Roles*, Joint Forces Quarterly, 1993, hlm. 40-43.

²⁰ Albrecht Schnabel dan Marc Krupanski, *Mapping Evolving Internal Roles of The Armed Forces*, Geneva: DCAF, 2012, hlm.10-13.

²¹ Samuel Huntington, *op.cit.*, hlm. 43.

²² Albrecht Schnabel dan Marc Krupanski, *op.cit.*, hlm. 20.

²³ *Ibid*, hlm 6.

²⁴ Alice R. Buchalter. *Military Support to Civil Authorities: The Role of The Department of Defense in Support of Homeland Defense*. Federal Research Division Library of Congress. Washington DC. 2007. Hlm 22.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif karena dengan pendekatan kualitatif, maka penulis dapat mengolah dan menganalisis seluruh sumber data secara rinci guna melihat bagaimana mekanisme perbantuan militer dalam kerangka operasi militer selain perang, sejauh mana TNI dapat terlibat dalam penanganan terorisme menurut konsep *criminal justice model*, serta aspek apa saja yang dapat diatur dalam perpres terkait perbantuan TNI dalam penanganan terorisme berdasarkan konsep *criminal justice model* dan OMSP. Dengan menggunakan metode kualitatif, penelitian ini diharapkan akan menghasilkan penelitian yang tepat sasaran dan aplikatif.

PEMBAHASAN

Gambaran Singkat Penanganan Terorisme di Indonesia

Ancaman terorisme bukanlah persoalan baru yang dihadapi oleh Indonesia. Pada era Orde Baru, ancaman terorisme sudah menjadi persoalan yang dihadapi Indonesia, tentunya dalam bentuk, motif dan gerakan yang berbeda, juga dengan strategi penanggulangan yang berbeda pula. Di era orde baru, serangan teror pembajakan pesawat Garuda atau yang dikenal dengan operasi Woyla 1981²⁵ memicu pembentukan unit khusus penanganan terorisme pada unit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yaitu unit Detasemen Penanggulangan Teror 81 atau Den Gultor 81 Kopassus. Selain itu, Angkatan Laut dan Udara juga membentuk satuan penanggulangan teror masing-masing yaitu Detasemen Jalamangkara (Denjaka Marinir)

²⁵ Pesawat DC-9 Garuda Indonesia Airways nomor penerbangan 209 dengan rute Jakarta menuju Medan dibajak oleh sekelompok orang yang berjumlah 5 orang. Pembajakan tersebut dilakukan oleh kelompok Islam garis keras bersenjata senjata api, granat bahkan dinamit dengan ancaman melukai penumpang dan meledakkan pesawat. Pembajak juga menyandera penumpang pesawat selama 65 jam. Pasukan Kopassus Angkatan Darat berhasil melaksanakan operasi pembebasan yang dikenal dengan Operasi Woyla 1981.

dan Detasemen Bravo (Den Bravo Paskhas). Sementara itu, kepolisian, walaupun pada saat itu tergabung dalam ABRI, ditempatkan sebagai garda pendukung dalam penanganan terorisme.²⁶ Berdasarkan uraian diatas, arah kebijakan dan strategi penanggulangan terorisme di era Orde Baru menitikberatkan pada mekanisme operasi militer. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa penanganan terorisme pada era Orde Baru di Indonesia menggambarkan penggunaan pendekatan *war model*, terlihat dari penempatan instrumen militer sebagai komando utama dalam menghadapi ancaman teroris.

Memasuki Era Reformasi, pergantian sistem politik berdampak pada pemisahan antara fungsi TNI dan Polri, dimana TNI bertanggung jawab pada sektor pertahanan sedangkan Polri bertanggung jawab pada sektor keamanan.²⁷ Perubahan yang signifikan juga terlihat dalam hal penanganan terorisme di Indonesia. Pasca serangan Bom Bali I pada tahun 2002, Pemerintah Indonesia mengesahkan UU No.15/2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang memberi mandat kepada Kepolisian untuk membentuk unit khusus dalam penanganan terorisme, yaitu Detasemen Khusus 88 atau Densus 88 yang berada dibawah Bareskrim Mabes Polri. Densus 88 bertugas untuk melakukan investigasi dan penyelidikan tindak pidana terorisme. Adapun fungsi yang dijalankan oleh Densus 88 antara lain; fungsi intelijen (diteksi dini, analisis dan kegiatan kontra-intelijen), fungsi represif (negosiasi, pencegahan, penetrasi, serta penjinakan bahan bom), fungsi investigasi (pemeriksaan TKP, pemeriksaan saksi dan terdakwa, serta

²⁶ Diandra Megaputri Mengko, Pelibatan TNI dalam Kontra Terorisme di Indonesia. Jurnal Penelitian Politik, Volume 14. Desember 2017. Hlm 202.

²⁷ Berdasarkan surat keputusan No.VI/MPR/2000, kepolisian dipisahkan dari ABRI atau terjadi pemisahan antara TNI dan Polri. Untuk mendukung efektifitas dari masing-masing lembaga, pemerintah Indonesia juga membentuk UU No.34/2004 tentang TNI dan UU No.2/2002 tentang Polri.

mengajukan bukti dan kasus), dan fungsi pendukung (penyediaan peralatan pendukung seperti peralatan komunikasi, transportasi, logistik, koordinasi, serta kerjasama internasional dan nasional).²⁸

Perkembangan selanjutnya, pemerintah Indonesia juga membentuk Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) pada tahun 2010 melalui Peraturan Presiden No. 46 Tahun 2010 tentang pembentukan BNPT. BNPT ditujukan sebagai *leading sector* yang berwenang untuk menyusun dan membuat kebijakan dan strategi penanggulangan terorisme.²⁹ BNPT menekankan strategi *soft approach* melalui strategi kontra radikalisme dan deradikalisasi untuk menanggulangi terorisme di Indonesia walaupun tingkat keberhasilannya masih diperdebatkan.

Pada era reformasi, demokratisasi yang terjadi di Indonesia turut mempengaruhi kebijakan dan strategi penanganan terorisme yang lebih mengedepankan aspek penegakan hukum dan hak asasi manusia. Seiring dengan perubahan sistem politik pada era reformasi, maka pendekatan dalam penanganan terorisme di Indonesia secara legal mengalami pergeseran dari pendekatan *war model* ke pendekatan *criminal justice model*. Pendekatan *criminal justice model* ini mengedepankan penanganan terorisme dengan mekanisme penegakan hukum yang menerapkan prinsip-prinsip hak asasi manusia, melalui cara-cara damai, akuntabel dan memiliki legitimasi dari unsur sipil.³⁰ Penerapan pendekatan *criminal justice model* dalam upaya penanggulangan terorisme telah berhasil di terapkan di negara-

negara Eropa seperti Belanda, Jerman, Inggris, Perancis, dan negara lainnya yang memiliki stabilitas sistem politik. Sebagai contoh, di Perancis, penegakan hukum adalah senjata utama dalam penanganan terorisme. Perancis juga telah secara proaktif mengintegrasikan mekanisme substantif dan prosedural untuk mengurangi insiden dan keparahan kekerasan teroris, dalam batasan ketat dan perlindungan dari sistem peradilan pidana dan supremasi hukum.³¹

Dapat disimpulkan, pendekatan *criminal justice model* dipraktekkan dengan menerapkan proses peradilan pidana yang transparan dan mengedepankan prinsip-prinsip hak asasi manusia, dengan mekanisme respon damai serta dapat dipertanggung jawabkan. Sebagai konsekuensi dari penerapan *criminal justice model* yang mengedepankan penegakan hukum, maka kepolisian merupakan instrumen utama atau garda terdepan dalam penanganan terorisme. Walaupun pada prakteknya perbantuan militer dimungkinkan, namun diperlukan pengaturan yang jelas mengenai mekanisme operasionalnya agar tidak terjadi tumpang tindih penugasan, militerisasi dan pelemahan kontrol sipil terhadap penanganan terorisme.

Di lain pihak, pendekatan *war model* yang menempatkan terorisme sebagai ancaman suatu negara dan mengedepankan pengerahan kekuatan militer dalam penanganannya, banyak dipraktekkan di negara-negara dengan situasi politik anarki dengan sistem politik dan demokrasi yang belum terkonsolidasi, contohnya seperti yang diterapkan oleh rezim Assad dalam menghadapi ISIS di Suriah.³² Dalam prakteknya, menurut beberapa

²⁸ Novian Takasili. Fungsi Dan Kedudukan Densus 88 Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme. Jurnal Lex Crimen Vol. IV/No. 8. Oktober 2015. Hlm 39.

²⁹ Peneliti Menilai Program Deradikalisasi BNPT Perlu Diubah. <https://nasional Tempo.co/read/1092368/peneliti-menilai-program-deradikalisasi-bnpt-perlu-diubah> Diakses tanggal 25 Mei 2018.

³⁰ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Handbook on Criminal Justice Response to Terrorism, (New York: United Nations, 2009), hlm. 5-6

³¹ Sharon Weill, French counter-terrorism: Administrative and Penal Avenues. Report for the official visit of the UN Special Rapporteur on Counter-Terrorism and Human Rights May 2018. Paris: The Capstone Course on Counter-Terrorism and International Crimes. Hlm 18.

³² Poltak Partogi Nainggolan. *Polisi, Militer, dan Penanggulangan Terorisme*. Koran Sindo, 13 Februari 2018. Hlm 9.

studi penerapan *war-model* dinilai tidak tepat dan tidak efektif dalam penanganan terorisme. Pengerahan kekuatan militer dalam penanganan terorisme berpotensi memicu munculnya bentuk-bentuk intervensi militer terhadap urusan sipil. Dengan kata lain, pelibatan militer berpotensi terhadap pelemahan kontrol sipil terhadap militer yang dapat mendorong munculnya rezim militer seperti yang pernah terjadi di Argentina dan Brazil.³³ Selain itu, pelibatan militer secara berlebihan dalam otoritas sipil, termasuk penanganan terorisme dapat memperlemah kapasitas sumber daya militer dalam menjalankan tugas sentralnya yaitu berperang.³⁴

Dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum, penanganan terorisme perlu diterapkan dengan menggunakan pendekatan *criminal justice model*. Berkaitan dengan kompleksitas persoalan penanganan terorisme, penting untuk diingat bahwa terorisme merupakan bentuk kejahatan terhadap kemanusiaan dan termasuk salah satu bentuk ancaman keamanan. Pelibatan militer dimungkinkan ketika eskalasi dari ancaman tersebut telah mengganggu keadulatan negara. Lain halnya dengan negara-negara yang sarat akan konflik yang mengancam keutuhan teritorial serta instabilitas politik yang tinggi seperti di Suriah, pelibatan militer sebagai garda utama melalui *war-model* menjadi konsekuensi dalam penanganan terorisme. Di negara demokratis yang menjunjung tinggi penegakan hukum, pelibatan militer bersifat perbantuan yang didasari keputusan politik negara, bukan sebagai garda terdepan melainkan sebagai pilihan terakhir ketika otoritas sipil sudah tidak mampu lagi mengatasi ancaman tersebut.

³³ Alfred Stepan, *The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion*, dalam Alfred Stepan, *Authoritarian Brazil*, (United States: Yale University Press, 1976), hlm. 47.

³⁴ Charles J. Dunlap, "The Origins of the American Military Coup of 2012", dalam *PARAMETERS Vol.22*, (United States: United States Army War College, 1992), hlm.4.

Di Indonesia, sebagai dampak dari pemisahan fungsi TNI dan Polri, penanganan ancaman terorisme di era reformasi mengedepankan penegakan hukum dengan menempatkan kepolisian sebagai garda terdepan. Walaupun demikian, pelibatan TNI dalam penanganan terorisme dimungkinkan dalam tugas perbantuan melalui OMSP sebagaimana diatur dalam Undang-Undang TNI Nomor 34 Tahun 2004. Berdasarkan Undang-Undang TNI Nomor 34 Tahun 2004, dalam konteks OMSP, TNI dapat terlibat dalam tugas perbantuan termasuk penanganan terorisme, berdasarkan keputusan politik negara sebagai representasi otoritas sipil. Walaupun demikian, regulasi ini memiliki kelemahan, yaitu belum adanya mekanisme operasional yang mengatur implementasi tugas perbantuan TNI. Undang-undang ini hanya menyebutkan jenis-jenis perbantuan apa saja yang dapat dilakukan oleh TNI dalam konteks OMSP.³⁵ Kekosongan mekanisme itulah yang kemudian mendorong pembentukan MoU antara Panglima TNI dan Kapolri tentang Perbantuan TNI Kepada Kepolisian dalam Rangka Memelihara Keamanan dan Ketertiban Masyarakat.³⁶ MoU ini dibentuk

³⁵ Pasal 7 ayat 2 poin b UU TNI No34/2004 menyebutkan empat belas (14) jenis tugas perbantuan TNI dalam OMSP yaitu: (1) mengatasi gerakan separatisme bersenjata; (2) mengatasi pemberontakan bersenjata; (3) mengatasi aksi terorisme; (4) mengamankan wilayah perbatasan; (5) mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis; (6) melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri; (7) mengamankan Presiden dan wakil presiden beserta keluarganya; (8) memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta; (9) membantu tugas pemerintahan di daerah; (10) membantu kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang; (11) membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia; (12) membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan; (13) membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (search and rescue); (14) membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

³⁶ Pada pasal 4 ayat 3 MoU Tentang Perbantuan TNI

pada tahun 2013, yang diperbaharui kembali pada tahun 2018.³⁷

Di lain pihak, MoU antara TNI dan Polri mengenai tugas perbantuan ini telah memicu kritik di kalangan publik. MoU ini merupakan kemunduran dalam reformasi sektor keamanan, dimana pemisahan TNI dan Polri serta pembagian peran kedua institusi ini adalah mandat reformasi sebagaimana ditetapkan dalam TAP MPR No VI dan VII tahun 2000. Penetapan tugas perbantuan berdasarkan MoU juga dinilai menyalahi Undang-Undang, terutama pasal 7 UU TNI No 34 Tahun 2004.³⁸ Menurut UU TNI, tugas perbantuan bisa dilakukan atas dasar keputusan politik negara sedangkan MoU bukanlah keputusan politik negara. Selain itu, pembuatan MoU ini diinisiasi oleh Panglima TNI dan Kapolri. Padahal, UU TNI tidak memberi mandat penerahan kekuatan TNI kepada Panglima TNI. Sehingga MoU perbantuan tanpa ada keputusan hukum dari Presiden adalah penyimpangan di dalam pemerintahan yang menjunjung tinggi supremasi sipil.

Di tengah kontroversi keberadaanya, MoU mengenai tugas perbantuan ini memungkinkan Polri berbagi tugas dengan TNI dalam menangani permasalahan keamanan dan ketertiban masyarakat seperti unjuk rasa, kerusuhan massa, konflik sosial, serta kegiatan masyarakat yang mempunyai kerawanan, dan situasi lainnya, termasuk penanganan terorisme. Dalam hal penanganan

kepada Polri dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, disebutkan bahwa MoU ini berakhir apabila ada Undang-Undang/Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang perbantuan TNI kepada Polri.

³⁷ MoU Perbantuan TNI dalam Penanganan Unjuk Rasa dan Kerusuhan Diperpanjang. <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/02/16072341/mou-perbantuan-tni-dalam-penanganan-unjuk-rasa-dan-kerusuhan-diperpanjang>. Diakses tanggal 6 Juni 2018.

³⁸ MOU Perbantuan TNI Polri Tumpang Tindih. <https://www.gatra.com/rubrik/nasional/pemerintahan-pusat/306633-mou-perbantuan-tni-polri-tumpang-tindih>. Diakses tanggal 4 Juli 2018.

terorisme, MoU inilah yang menjadi dasar pelaksanaan Operasi Tinombala yang berhasil melumpuhkan kelompok teroris Santoso pada tahun 2016.³⁹ Keberhasilan ini kemudian menjadi refleksi atas kelemahan kapabilitas Polri dalam misi penyergapan di hutan yang dapat dilakukan dengan sangat baik oleh TNI. Selain itu, keberhasilan Operasi Tinombala ini juga menjadi salah satu alasan munculnya diskursus pelibatan TNI secara permanen dalam penanganan terorisme.

Perdebatan mengenai pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme telah berlangsung alot, terutama dalam pembahasan Perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme. Koalisi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan menilai pelibatan militer dalam penanggulangan terorisme tidak perlu dimasukkan ke dalam poin perubahani Undang-Undang karena keterlibatan TNI dalam RUU ini akan mengganggu sistem penegakan hukum dalam penanganan terorisme. Selain itu, keterlibatan TNI dalam penanganan terorisme juga sudah diatur dalam UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI. Di sisi lain, pihak-pihak yang mendukung pelibatan TNI berargumen bahwa pelibatan TNI dalam penanganan terorisme tidak akan seperti rezim Orde Baru karena sudah semakin menguatnya transparansi atas pelanggaran hak-hak sipil.⁴⁰ Tidak dapat dipungkiri, perdebatan ini turut memperlambat proses Perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme.

³⁹ Operasi Tinombala merupakan operasi gabungan TNI-Polri yang melibatkan anggota Brimob, Kostrad, Marinir, Raider dan Kopassus yang tergabung dalam Satgas Tinombala. Operasi ini kemudian membuahkan hasil dengan dilumpuhkannya Santoso melalui pengejaran dan baku tembak pada bulan Juli 2016. Selengkapnya dapat dilihat dalam artikel: Kronologi Penyergapan Kelompok Santoso di Poso. <https://nasional.tempo.co/read/788536/kronologi-penyergapan-kelompok-santoso-di-poso/full&view=ok>. Diakses tanggal 28 Juni 2018.

⁴⁰ Pro Kontra Keterlibatan TNI di Revisi UU Terorisme yang A lot. <https://tirto.id/pro-kontra-keterlibatan-tni-di-revisi-uu-terorisme-yang-alot-cD2v>. Diakses tanggal 15 Juli 2018.

Pada perkembangan selanjutnya, rangkaian peristiwa serangan teror di Mako Brimob hingga Surabaya pada Bulan Mei 2018 lalu berdampak pada tuntutan penyelesaian Perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme.⁴¹ Selain itu, muncul juga wacana pengaktifan kembali Pasukan Koopssugab TNI, pasukan elit *standby force* gabungan tiga matra TNI (Satuan 81 Gultor Kopassus TNI AD, Denjaka TNI AL, dan Den Bravo TNI AU). Pasukan itu terdiri atas 90 prajurit pilihan yang di latih khusus menangani terorisme.⁴² Namun, wacana tersebut juga menuai kritik di kalangan publik terkait potensi kerawanan penyalahgunaan kewenangan dan perihal payung hukum yang menaunginya. Pada hakikatnya, setiap bentuk pelibatan TNI harus didasari oleh keputusan politik negara. Pembentukan Koopsugab tanpa adanya payung hukum hanya akan berdampak pada terjadinya pelanggaran hukum. Dalam kerangka OMSP, pelibatan militer perlu diatur dalam mekanisme pengaturan yang ketat dan bersifat sementara atau sesuai kebutuhan. Selain itu, penegakan hukum kasus terorisme masih menjadi wewenang kepolisian sehingga pengaktifan Koopssugab berpotensi pada terjadinya *'duplication of effort'* dan peningkatan persaingan antara instansi.

Selanjutnya, pada tanggal 25 Mei 2018, DPR RI mengesahkan Perubahan Undang-undang No 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Terorisme menjadi Undang-Undang.⁴³

⁴¹ Revisi UU Terorisme, Keresahan Negara Usai Bom Surabaya. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180515084244-32-298254/revisi-uu-terorisme-keresahan-negara-usai-bom-surabaya>. Diakses tanggal 15 Juli 2018.

⁴² Koopssugab pertama kali dibentuk oleh Jenderal TNI (Purn.) Dr. Moeldoko pada 2015 saat masih menjabat Panglima TNI. Pada saat itu Koopssugab bisa diterjunkan sebagai kekuatan pendukung saat operasi represif seperti saat penyanderaan. Pada perkembangannya, satuan elit itu lalu dibekukan Gatot Nurmantyo di masa kepemimpinannya.

⁴³ Akhirnya, Revisi UU Anti-Terrorisme Disahkan DPR RI, <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/05/25/akhirnya-revisi-uu-anti-terorisme-disahkan-dpr-ri?page=1>. Diakses tanggal 15 Juli 2018.

Undang-undang ini juga memandatkan DPR RI untuk membentuk Timwas Terorisme sebagai bagaian dari fungsi pengawasan.⁴⁴ Pembentukan Tim Pengawas penanggulangan terorisme itu sudah termaktub dalam Pasal 43J di Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Pembentukan Timwas sesegera mungkin penting untuk melakukan pengawasan terhadap aparat penegak hukum yang menangani terorisme. Adapun Timwas itu sendiri terdiri dari anggota DPR Komisi I dan III. Kewenangan lain yang dimiliki Timwas ialah memperbaharui data perkembangan gerakan terorisme di Indonesia. Jika penanganan terorisme dipandang lemah, maka Timwas berhak memberikan rekomendasi kepada aparat penegak hukum. Namun sebaliknya, jika penanganan berlebihan, Timwas berwenang memberikan hukuman. Termasuk pengawasan dalam pelibatan TNI dalam penanganan terorisme.

Salah satu poin perubahan yang disahkan dalam Undang-Undang tindak pidana terorisme adalah mengenai pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme yang dimuat pada pasal 43I. Pada ayat ke-tiga pasal tersebut, disebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pelibatan TNI dalam mengatasi terorisme akan diatur dengan Peraturan Presiden (Perpres). Dalam hal ini, pemerintah akan mempersiapkan Perpres mengenai pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme paling lambat dalam waktu satu tahun setelah disahkannya perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme.⁴⁵

Walaupun perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme sudah disahkan,

⁴⁴ Pansus DPR sepakat bentuk Timwas Pemberantasan Terorisme <https://www.antarnews.com/berita/695045/pansus-dpr-sepakat-bentuk-timwas-pemberantasan-terorisme> Diakses tanggal 28 September 2018

⁴⁵ Pemerintah Terbitkan Perpres Pelibatan TNI untuk Atasi Terorisme. <https://tirto.id/pemerintah-terbitkan-nbbsppresnbbsppelibatan-tni-untuk-atasi-terorisme-cKRC>. Diakses tanggal 21 Juli 2018.

namun regulasi tersebut belum mampu menjawab permasalahan teknis operasional di lapangan khususnya mengenai pelibatan TNI. Berdasarkan konsep OMSP, militer baru dapat terlibat pada penanganan terorisme dalam eskalasi ancaman yang bersifat kritis atau darurat. Untuk itu, seharusnya Undang-Undang ini memperkuat kewenangan BNPT dalam melakukan pembacaan eskalasi ancaman dalam tujuan pembatasan perbantuan TNI dalam penanganan terorisme. Sebagai garda terdepan dalam upaya penanganan terorisme, mulai dari tahap pencegahan, penindakan hingga pasca-aksi terorisme, BNPT perlu diberi kewenangan untuk menentukan level ancaman ketika terjadi serangan teror. Ketika level penyerangan berada pada skala *high intensity* atau kritis, BNPT berperan dalam mengambil sikap dan menyampaikan rekomendasi kepada Presiden. Pembatasan merupakan salah satu prinsip penting dalam memastikan pelaksanaan OMSP dilaksanakan secara efektif dan proporsional. Dalam skema tugas perbantuan, mekanisme pembacaan eskalasi ancaman menjadi penting untuk menentukan pengalokasian sumber daya mana yang harus diturunkan.

Dalam pengaturan mekanisme perbantuan TNI, BNPT perlu mengkategorikan spektrum ancaman sebagai bahan rekomendasi bagi Presiden untuk menentukan kebutuhan pelibatan TNI dalam penanganan terorisme. Hakikat pelaksanaan OMSP adalah pembagian atas peran militer berdasarkan misi yang dilaksanakan atas dasar spektrum ancaman. Artinya, apabila ada peningkatan ancaman yang berkembang dari *low* ke *medium intensity* atau dari situasi damai ke darurat sipil, kendali keamanan dalam mengatasi ancaman masih ada dibawah kendali kepolisian. Kalaupun TNI dilibatkan, sifatnya hanya mendukung kepolisian yang dikenal dengan istilah dibawah kendali operasi. Namun, apabila spektrum ancaman terus bergerak ke

arah *high intensity* atau darurat militer, fungsi-fungsi pertahanan non-militer dapat dialihkan sementara kepada TNI selama pemberlakuan darurat militer. Dalam konteks penanganan terorisme, pelibatan TNI melalui tugas perbantuan didasarkan pada skala atau tingkat ancaman yang muncul dari suatu aksi teror. TNI dapat memegang kendali hanya apabila ancaman teror di tingkat darurat atau krisis, atau mengancam keadualan negara. Jika level ancaman masih rendah, maka penanganannya ada dibawah kendali kepolisian.

Berdasarkan Undang-Undang ini, tata cara dan pelaksanaan pelibatan TNI baru akan dilaksanakan kemudian melalui Perpres. Perpres sendiri merupakan Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.⁴⁶ Peraturan Presiden yang dibuat oleh Presiden mengandung dua makna. Pertama, Peraturan Presiden dibuat oleh Presiden atas inisiatif dan prakarsa sendiri untuk melaksanakan Undang-Undang sehingga kedudukannya sederajat dengan Peraturan Pemerintah. Kedua, maksud pembuatan Peraturan Presiden ditujukan untuk mengatur materi muatan yang diperintahkan oleh Peraturan Pemerintah sehingga kedudukannya menjadi jelas berada di bawah Peraturan Pemerintah.

Dengan kata lain, regulasi ini belum mengatur secara komprehensif mengenai mekanisme pelibatan TNI dalam penanganan terorisme yang sesuai dengan kerangka OMSP dan *criminal justice model*. Misalnya, siapa yang berkewenangan untuk mengerahkan besaran kapabilitas yang diturunkan? Untuk tujuan objektif apa TNI dikerahkan? Hingga persoalan teknis seperti kendali operasi dan anggaran. Poin-poin inilah yang menjadi penting untuk dipertimbangkan dalam pengaturan Perpres

⁴⁶ Diakses dari <http://peraturan.go.id/perpres.html> tanggal 28 September 2018.

yang terkait dengan mekanisme pelibatan TNI dalam tugas perbantuan penanganan terorisme.

Skema Perbantuan TNI dalam Perpres Penanggulangan Terorisme

Pelibatan TNI dalam penanganan terorisme telah disepakati dalam perubahan Undang-Undang Pemberantas Tindak Pidana Terorisme. Walaupun sudah disebutkan pada pasal 43I, namun pelaksanaan perbantuan penanganan terorisme oleh TNI baru akan dituangkan dalam Perpres. Mengenai pengaturan pelibatan TNI melalui Perpres ini, terdapat dua pandangan dalam perdebatan publik terkait hal ini. Pertama, pandangan bahwa Perpres ini merupakan bentuk keputusan politik presiden untuk pelibatan TNI, adapun mengenai mekanisme pelibatan diarahkan untuk dibentuk dalam Undang-Undang Perbantuan sebagaimana diamanatkan oleh UU TNI No 34 Tahun 2004. Kedua, bahwa Perpres ini perlu mengatur mekanisme operasional mengenai pelibatan TNI secara otomatis tanpa keputusan politik presiden karena dianggap sudah ditegaskan di dalam perubahan UU Tindak Pidana Terorisme.

Kedua pandangan diatas masing-masing memiliki kelemahan. Pertama, apabila Perpres hanya ditujukan sebagai bentuk keputusan politik presiden, maka pengaturan ini tidak merespons kebutuhan operasional dari Pelibatan TNI dalam penanganan terorisme. Di sisi lain, pandangan kedua yang menganggap Perpres hanya mengatur mekanisme operasional tanpa keputusan politik Presiden juga bertentangan dengan UU TNI No 34 Tahun 2014. Bagaimanapun, keputusan politik Presiden berperan sebagai otoritas sipil dalam pelibatan TNI. Di tengah dinamika seperti itu, sebaiknya pengaturan Perpres mengenai pelibatan TNI dapat mencakup mekanisme operasi dan supremasi sipil di dalamnya, sesuai dengan paradigma *criminal justice model* dan konsep OMSP.

Sesuai dengan marwah dari Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme, penanganan terorisme di Indonesia menggunakan paradigma *criminal justice model*. Artinya, penanganan terorisme termasuk dalam sistem peradilan pidana, bukan mekanisme perang. Oleh karena itu, penggunaan paradigma *criminal justice model* penting untuk diterapkan dalam Perpres mengenai mekanisme pelibatan TNI dalam penanganan terorisme. Perpres juga perlu merinci hal-hal yang penting untuk diakomodasi dalam mekanisme perbantuan TNI dalam kerangka OMSP. Adapun hal-hal tersebut antara lain:

1. Keputusan Pengerahan

Perpres mengenai mekanisme perbantuan TNI perlu untuk menegaskan bahwa pengerahan kekuatan militer dalam penanganan terorisme hanya bisa dilakukan apabila ada keputusan politik negara. Berdasarkan UU TNI No 34 Tahun 2014, disebutkan bahwa pengerahan kekuatan TNI dalam skema OMSP harus berdasarkan keputusan politik negara, dalam hal ini keputusan Presiden atas persetujuan DPR sebagai otoritas sipil.⁴⁷ Pelibatan TNI dalam OMSP membutuhkan mekanisme pengawasan yang ketat dan akuntabel. Dalam penanganan terorisme, pelibatan TNI harus didasarkan atas keputusan politik presiden dengan persetujuan DPR. Keputusan politik negara ini merupakan pokok yang krusial, karena di dalamnya akan menyangkut terhadap pertimbangan konteks eskalasi ancaman dan bagaimana TNI dapat secara efektif berkontribusi terhadap penanganan aksi teror tersebut. Di luar itu, keputusan politik negara ini juga penting karena menyangkut pada prinsip *civil supremacy* yang dianut pada negara-negara demokratis.

⁴⁷ Keputusan politik negara yang dimaksud adalah kebijakan politik pemerintah bersama-sama DPR yang dirumuskan melalui mekanisme hubungan kerja antara pemerintah dan DPR, seperti rapat konsultasi dan rapat kerja sesuai peraturan perundang-undangan (Penjelasan Pasal 5 UU TNI).

Berdasarkan konsep OMSP, salah satu landasan dalam pengaturan tugas perbantuan militer adalah adanya legitimasi berupa keputusan politik dari otoritas sipil. Dalam hal ini, legitimasi dari otoritas sipil diperlukan karena tugas perbantuan mengarah pada pengerahan kekuatan militer, sehingga diperlukan adanya transparansi. Mulai dari urgensi pengerahan, lokasi wilayah, batasan waktu, batasan tugas, jumlah personil, koordinator lapangan, serta bagaimana hasil setelah pengerahan tersebut dilakukan melalui kapabilitas militer.

2. Teknis Operasi dan Anggaran

Perpres ini juga perlu menegaskan peran kepolisian sebagai garda terdepan dalam penanganan terorisme, sesuai dengan penggunaan pendekatan *criminal justice model* yang diterapkan di Indonesia. Maka dari itu, pelibatan TNI dalam tugas perbantuan penanganan terorisme baru dapat dilakukan apabila terorisme sudah tidak bisa ditangani oleh kepolisian sebagai aparat penegak hukum. Hal tersebut juga sesuai dengan konsep OMSP, dimana pelibatan militer dilaksanakan dalam situasi terbatas dan sementara, tidak menempatkan militer sebagai *leading role* kecuali dalam keadaan darurat, dan digunakan sebagai opsi terakhir (*last resort*) dalam konteks penguatan instansi sipil. Pemberantasan terorisme harus tetap mengedepankan profesionalitas Polri dengan menghindari berbagai tindakan yang berpotensi melanggar hak asasi manusia, mengingat perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme masih mencantumkan kata tindak pidana.

Selain itu, Perpres ini juga perlu mengatur perihal pengeluaran anggaran dalam mekanisme perbantuan TNI kepada Polri dalam penganggulangan terorisme. Mengacu pada pendekatan *criminal justice model* yang menanggulangi terorisme di dalam kerangka penegakan hukum, maka seluruh kendali operasi, termasuk pengeluaran anggaran, terpusat di kepolisian.

3. Mekanisme Akuntabilitas

Pengaturan mengenai akuntabilitas hukum dalam penanganan terorisme perlu untuk diakomodasi dalam pengaturan Perpres. Selama ini TNI tunduk pada rezim peradilan militer yang mengacu pada Undang-Undang No 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer. Di sisi lain, Polri tunduk pada kekuasaan peradilan umum. Dengan perbedaan tersebut, maka mekanisme akuntabilitas hukum menjadi tidak jelas apabila terjadi operasi gabungan bersama. Dalam konteks *criminal justice model* yang mengedepankan akuntabilitas dan supremasi sipil dalam penanganan terorisme, maka idealnya mekanisme akuntabilitas hukum tunduk pada aturan peradilan umum. Artinya, apabila terjadi pelanggaran atau kesalahan yang dilakukan oleh aparat TNI, maka pertanggungjawaban hukumnya perlu diatur dalam mekanisme peradilan umum.

Berdasarkan tinjauan diatas, poin-poin usulan yang perlu diakomodasi dalam pengaturan mekanisme pelibatan TNI melalui Perpres didasarkan pada prinsip dasar OMSP dan pendekatan *criminal justice model* yang diterapkan dalam penanganan terorisme di Indonesia. Mekanisme pelaksanaan perbantuan TNI dalam penanganan terorisme baru akan dituangkan dalam Perpres sesuai dengan mandat dari perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme. Diharapkan, Perpres tersebut dapat menjadi pemandu agar keterlibatan TNI tidak berlebihan dan meminimalisir kemungkinan penyalahgunaan.

Pelibatan militer dalam penanganan terorisme dalam kerangka OMSP tidak boleh dilakukan secara berlebihan karena dikhawatirkan akan berdampak pada terganggunya konsentrasi, pelatihan dan persiapan militer terhadap peran utamanya yaitu menghadapi perang. Selain itu, keterlibatan yang berlebihan juga dikhawatirkan akan berdampak pada potensi

intervensi militer ke ranah sipil yang tidak sejalan dengan prinsip demokrasi. Sehingga Perpres yang disusun diharapkan dapat mencerminkan proporsionalitas dalam penanganan terorisme.

KESIMPULAN

Pelibatan TNI dalam penanganan terorisme telah menjadi perdebatan di kalangan publik terkait kekhawatiran terjadinya pergeseran dari *criminal justice model* ke *war model* dalam mekanisme kontra terorisme di Indonesia. Walaupun pada prakteknya, pelibatan militer dimungkinkan melalui kerangka OMSP. Namun, di Indonesia belum ada mekanisme teknis mengenai tugas perbantuan TNI. Perpres yang menjadi mandat Perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme diharapkan dapat menjadi panduan agar pelibatan TNI dalam tugas perbantuan penanganan terorisme tidak berlebihan dan sesuai dengan prinsip paradigma *criminal justice model* dan konsep OMSP.

Sebagai bagian dari OMSP dan berdasarkan pendekatan *criminal justice model*, maka pengaturan tugas perbantuan TNI dalam penanganan terorisme perlu mengatur bahwa perbantuan TNI dilakukan ketika ancaman terorisme sudah mengancam kedaulatan negara, dikeluarkan atas dasar keputusan politik negara sebagai otoritas sipil dan bersifat sementara, serta tidak ditempatkan sebagai *leading role* kecuali dalam keadaan darurat, dan digunakan sebagai opsi terakhir dalam konteks penguatan instansi sipil. Adapun sumber pengeluaran anggaran serta mekanisme akuntabilitas hukum perlu terpusat di kepolisian sebagai *leading sector* penanganan terorisme di tanah air berdasarkan pendekatan *criminal justice model*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alex Peter, Schmid, and A. J. Jongman. (1984). *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases, and Literature*. Amsterdam: North-Holland.
- Desch, Michael C. (1999). *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore, London: The John Hopkins University Press.
- Frey, R. G. dan Christopher W. Morris (1991). *Violence, Terrorism, and Justice*, New York: Cambridge University Press.
- McCauley, Clark. (2006) *Jujitsu Politics: Terrorism and Responses to Terrorism*, dalam P. R. Kimmel & C. E. Stout (Eds.), *Collateral damage: The psychological consequences of America's war on terrorism*. Westport, CT, US: Praeger Publishers/Greenwood Publishing Group.
- _____. (2009). *War versus criminal justice in response to terrorism: the losing logic of torture*, dalam Werner G.K. Stritzke (dkk), *Terrorism and Torture: An Interdisciplinary Perspective*, United States: Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred. (1976). *The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion*, dalam Alfred Stepan, *Authoritarian Brazil*. United States: Yale University Press.
- Thurston, Timothy W. (2007). *The Military's Role in Domestic Terrorism*. Monterey, California: Naval Postgraduate School.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2009). *Handbook on Criminal Justice Response to Terrorism*. New York: United Nations.

Weill, Sharon. (2018). *French Counter-Terrorism: Administrative and Penal Avenues*. Paris: The Capstone Course on Counter-Terrorism and International Crimes.

Wilkinson, Paul. (2006). *Terrorism versus Democracy: Liberal State Response*, London and New York: Routledge.

Jurnal

Ayers, James R. (1996). *Military Operation Other Than War in the New World Order: An Analysis of Joint Doctrine for The Coming Era*. Air Force Institute of Technology, Ohio: Wright-Patterson Air Force Base.

Buchalter, Alice R. (2007). *Military Support to Civil Authorities: The Role of The Department of Defense in Support of Homeland Defense*. Washington DC: Federal Research Division Library of Congress.

Dunlap, Charles J. "The Origins of the American Military Coup of 2012", dalam *PARAMETERS* Vol.22. United States: United States Army War College

Huntington, Samuel. (1993). *New Contingencies, Old Roles*, Joint Forces Quarterly. Autumn.

Mengko, Diandra Megaputri. (2017). *Pelibatan TNI dalam Kontra Terorisme di Indonesia*. Jurnal Penelitian Politik, Volume 14, Desember.

Schnabel, Albrecht dan Marc Krupanski. (2012). *Mapping Evolving Internal Roles of The Armed Forces*. Geneva: DCAF.

Takasili, Novian. (2015). *Fungsi Dan Kedudukan Densus 88 Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme*. Jurnal Lex Crimen Vol. IV/No. 8, Oktober.

Artikel dalam Surat Kabar

Nainggolan, Poltak Partogi. Polisi, Militer, dan Penanggulangan Terorisme. *Koran Sindo*, 13 Februari 2018.

Website

Akhirnya, Revisi UU Anti-Terrorisme Disahkan DPR RI, (<http://www.tribunnews.com/nasional/2018/05/25/akhirnya-revisi-uu-anti-terorisme-disahkan-dpr-ri?page=1>). Diakses tanggal 15 Juli 2018.)

Aktivis HMI Gugat UU Terorisme ke Mahkamah Konstitusi. (<https://www.liputan6.com/news/read/3644463/aktivis-hmi-gugat-uu-terorisme-ke-mahkamah-konstitusi>). Diakses tanggal 25 September 2018)

Al-Qaeda dan ISIS; Dari JI ke JAD. (<https://kumparan.com/erucakra-garuda-nusantara/al-qaeda-dan-isis-dari-ji-ke-jad>). Diakses tanggal 15 Juli 2018)

Kronologi Penyergapan Kelompok Santoso di Poso. (<https://nasional.tempo.co/read/788536/kronologi-penyergapan-kelompok-santoso-di-poso/full&view=ok>). Diakses tanggal 28 Juni 2018)

MoU Perbantuan TNI Polri Tumpang Tindih. (<https://www.gatra.com/rubrik/nasional/pemerintahan-pusat/306633-mou-perbantuan-tni-polri-tumpang-tindih>). Diakses tanggal 4 Juli 2018)

Pansus DPR sepakat bentuk Timwas Pemberantasan Terorisme (<https://www.antaranews.com/berita/695045/pansus-dpr-sepakat-bentuk-timwas-pemberantasan-terorisme>) Diakses tanggal 28 September 2018)

Pasal-Pasal Penting yang Perlu Anda Tahu dalam UU Antiterorisme. (<https://nasional.kompas.com/read/2018/05/26/10190871/pasal-pasal-penting-yang-perlu-anda-tahu-dalam-uu-antiterorisme?page=all>. Diakses tanggal 31 Mei 2018)

Pemerintah Terbitkan Perpres Pelibatan TNI untuk Atasi Terorisme. (<https://tirto.id/pemerintah-terbitkannbspperpresnbsppelibatan-tni-untuk-atasi-terorisme-cKRC>. Diakses tanggal 21 Juli 2018.)

Peneliti Menilai Program Deradikalisasi BNPT Perlu Diubah. (<https://nasional.tempo.co/read/1092368/peneliti-menilai-program-deradikalisasi-bnpt-perlu-diubah>. Diakses tanggal 25 Mei 2018)

Pergeseran Orientasi Terorisme di Indonesia 2000-2018. (<https://kumparan.com/erucakra-garuda-nusantara/pergeseran-orientasi-terorisme-di-indonesia-2000-2018>. Diakses tanggal 15 Juli 2018)

Pro Kontra Keterlibatan TNI di Revisi UU Terorisme yang Alot. (<https://tirto.id/pro-kontra-keterlibatan-tni-di-revisi-uu-terorisme-yang-alot-cD2v>. Diakses tanggal 15 Juli 2018)

Revisi UU Terorisme, Keresahan Negara Usai Bom Surabaya. (<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180515084244-32-298254/revisi-uu-terorisme-keresahan-negara-usai-bom-surabaya>. Diakses tanggal 15 Juli 2018.)