

URGENSI PERATURAN PRESIDEN TENTANG PELIBATAN MILITER DALAM PENANGGULANGAN TERORISME DI INDONESIA¹

Prima Amri

Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta
JL. Mrican Baru No. 28, Depok Sleman 55281
225214743@students.uajy.ac.id

Abstract

This research concerns the draft Presidential Regulation TNI against terrorism which potentially violates human rights principles. Rules for the duties of the TNI are mandated by Article 43 I of Law Number 5 of 2018 concerning Eradication Criminal Acts of Terrorism. This study analyzes the ability of the Presidential Regulation to guarantee the synergy between TNI and Polri not intent dominance of the war mode approach. This is a normative juridical method study on primary material statutory regulations. The draft Presidential Regulation still contains problems including a clear definition of military operations, funding sources, the provision of broad functions and accountability. According to Igor Primoratz, the draft Presidential Regulation should not use threats and violence that leads to a morally worse state terrorism.

Keywords: *Criminal Justice System; Presidential Regulation; State Terrorism.*

Abstrak

Penelitian ini berangkat dari kekhawatiran rancangan Peraturan Presiden tentang tugas TNI dalam menanggulangi terorisme yang berpotensi melanggar prinsip Hak Asasi Manusia. Pengaturan mengenai tugas TNI merupakan amanat Pasal 43 I Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Penelitian ini menganalisis kemampuan perpres menjamin sinergitas TNI dan Polri, sehingga tidak berimplikasi pada dominasi pendekatan *war mode*. Penelitian ini menggunakan metode normatif yuridis dengan bahan primer peraturan perundang-undangan. Rancangan perpres masih memuat berbagai kekurangan meliputi definisi yang jelas tentang operasi militer selain perang, sumber pendanaan yang seharusnya hanya dari APBN dan pemberian fungsi yang luas serta akuntabilitas. Menurut Igor Primoratz, rancangan perpres pelibatan militer semestinya tidak memuat potensi penggunaan ancaman penggunaan kekerasan yang mengarah pada *state terrorism* yang secara moral lebih buruk.

Kata Kunci: Peraturan Presiden; Tindak Pidana Terorisme; Terorisme Negara.

A. Pendahuluan

Kejahatan terhadap kemanusiaan yang semakin terorganisasi dan melampaui batas-batas negara atau disebut *Transnational Organized Crime* telah menjadi musuh bersama. Para pelaku kejahatan transnasional memanfaatkan kemajuan teknologi informasi yang semakin mendorong

¹ Artikel ini adalah penelitian yang didanai oleh Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta dalam rangka penelitian tugas Publikasi Karya Ilmiah, yang dilaksanakan pada tahun 2022.

aksesibilitas sumber informasi dan transaksi melampaui batas geografis negara (Mitchell, 2016). Setiap bentuk kejahatan terorganisasi lintas negara saling berkaitan dan bahkan mendukung satu sama lain. Kejahatan terorganisasi seperti terorisme, korupsi, pencucian uang narkotika, perdagangan manusia telah merusak tatanan kehidupan masyarakat dan harus ditanggulangi. Terorisme menjadi salah satu bentuk kejahatan terorganisasi yang menimbulkan dampak ketakutan dan kerusakan luar biasa dalam masyarakat baik secara fisik maupun mental. Dampak korban jiwa, trauma psikis, kerusakan dan kehancuran bangunan fisik menimbulkan ancaman bagi keamanan dan pertahanan negara. Terorisme dewasa ini dimaknai sebagai tindakan teror yang dilakukan oleh *non-state actors*, yaitu individu atau kelompok tertentu yang memengaruhi dan sepenuhnya terpisah dari suatu negara berdaulat (Kartini, 2014). Aktor terorisme non-negara dengan bekal latihan dan fasilitas minimal sesuai lingkungannya, secara praktis dapat menghasilkan aksi teror yang lebih efisien dengan cakupan dimensi yang luas. Secara historis, tindak kejahatan terorisme kerap bernaung dalam organisasi relatif tertutup dengan melakukan gerakan “bawah tanah” dan rahasia (*clandestine*). Pengorganisasian kelompok yang homogen dalam kebiasaan, pengalaman hidup (*lebenswelt*), pandangan dunia (*weltanschauung*), keyakinan dan ideologi dianggap lebih efektif dengan penyederhanaan birokrasi (Santoso, 2013). Kelompok dengan spesialisasi melakukan aksi teror dengan latar belakang ideologi seperti pejuang nasionalis, separatis, oposan-militer revolusioner hingga kaum penganut agama yang anarkis cenderung tidak stabil dan permanen (Jackson, 2011). Fakta tersebut menghendaki adanya rencana dan teknik terorisme yang terus berkembang seiring kemajuan teknologi dengan turut menyesuaikan strategi seperti dalam hal pendanaan yang tidak terdeteksi oleh pihak berwenang pada situasi di lingkungan tempat mereka bernaung (Subandi & Samekto, 2018).

Terorisme tidak hanya dilakukan oleh *non-state actors*, terdapat bentuk lain dari terorisme dengan negara sebagai aktornya. Igor Primoratz sebagai pemikir mengenai terorisme menunjukkan kecenderungan berbagai tindakan negara memperoleh jenis legitimasi tertentu, termasuk tindakan terorisme (Primoratz, 2004). *State terrorism* kemudian didefinisikan sebagai ‘kekerasan sistematis oleh negara’ terhadap warga sipil yang notabene melanggar perjanjian internasional untuk melindungi hak-hak warga sipil (*non-combatant*) (Selden & So, 2004). Igor Primoratz dalam bukunya *Terrorism: A Philosophical Investigation* (2013) telah mengkaji terorisme negara dalam berbagai kasus seperti pengeboman Jerman oleh sekutu dan konflik Israel-Palestina. Igor Primoratz menunjukkan bahwa negara kerap melakukan terorisme negara untuk menghancurkan semangat dan kehendak penduduk ‘negara musuh’, dengan tujuan mempercepat perang dan membuat ‘negara musuh’ menyerah. Terorisme oleh negara dapat berlangsung terhadap warga negara sendiri dan negara lain sebagai sarana menyebarkan teror untuk pendudukan di luar negeri. Igor Primoratz menegaskan bahwa terorisme negara terhadap warga negara sendiri secara moral lebih buruk, sebab negara menyerang penduduknya sendiri yang seharusnya menerima keamanan, tatanan, dan keadilan dari negara tersebut. Igor Primoratz (2013) kemudian menunjukkan beberapa negara telah menggunakan agen-agen bersenjata seperti pasukan keamanan untuk melaksanakan aksi terorisme terhadap warga negaranya sendiri, seperti dilakukan Negara Chile di bawah pemerintahan Augusto Pinochet.

Igor Primoratz (2013) menunjukkan alasan terorisme negara secara moral lebih buruk dibanding terorisme non-negara yaitu: skala kerusakan yang diakibatkan oleh terorisme negara lebih luas dan menyebabkan korban jiwa lebih banyak, sebab negara kecil sekalipun memiliki sumber persenjataan yang lebih canggih dan lengkap dibanding kelompok terorisme non-negara. Terorisme negara memiliki kemampuan untuk memperumit aksi teror melalui kerahasiaan, propaganda, dan kemunafikan dibandingkan aktor terorisme non-negara yang terang-terangan bertanggung jawab terhadap suatu peristiwa terorisme. Negara yang melancarkan aksi terorisme tentu memiliki justifikasi terhadap perbuatannya, seperti untuk melindungi sumber daya, menjaga stabilitas negara dari gangguan, atau bahkan membantah telah terlibat aksi tersebut dan tetap menjaga kesetiannya pada penghormatan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia. Terorisme

negara kemudian telah melanggar berbagai konvensi internasional terkait perjanjian aturan perang yang tidak boleh mengorbankan warga sipil yang memiliki imunitas.

Penelitian terdahulu mengenai terorisme telah banyak dilakukan, seperti oleh A.M Hendropriyono (2009) dalam disertasinya yang berjudul *Terorisme dalam Kajian Filsafat Analitika: Relevansinya dengan Ketahanan Nasional* menyatakan bahwa terorisme tidak mempunyai nilai (baik atau buruk) dan hanya terikat pada aturannya sendiri, sehingga prinsip universal seperti penghormatan hak hidup manusia tidak berlaku, karena yang terpenting adalah mencapai tujuan, walaupun harus menggunakan kekerasan. Syarif Saddam Rivanie Parawansa (2020) dalam disertasinya yang berjudul *Deradikalisasi Sebagai Sanksi dalam Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme* menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 telah memuat sanksi pidana pokok dan pidana tambahan, namun tidak cukup untuk memberikan efek jera terhadap pelaku aksi terorisme sehingga diperlukan sanksi berupa program deradikalisasi yang menghilangkan pemikiran radikal para pelaku. Sumarwoto (2020) dalam disertasinya yang berjudul *Rekonstruksi Kebijakan Penanggulangan Aksi Terorisme Berbasis Nilai-Nilai Hukum Islam dan Hak Asasi Manusia* menemukan bahwa kebijakan penanggulangan aksi terorisme selama ini memiliki kelemahan di antaranya koordinasi antar lembaga, kurangnya perlindungan terhadap saksi dan korban aksi terorisme, belum ditetapkannya radius wilayah terdampak aksi terorisme, sehingga ditawarkan rekonstruksi kebijakan penanggulangan aksi terorisme yang lebih mengedepankan asas perlindungan dan pengayoman melalui rekonstruksi beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Menilik dampak terorisme yang begitu besar bagi kehidupan masyarakat Indonesia, memberi implikasi bahwa terorisme tidak dapat ditanggulangi dengan peraturan perundang-undangan umum dikarenakan sifat kejahatannya yang luar biasa (Masyhar, 2016). Pemerintah bersama DPR kemudian mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 mengatur tugas pokok dan fungsi penanggulangan terorisme oleh Polri yang bertanggung jawab menciptakan kondisi aman, damai, dan ketertiban masyarakat.

Penanggulangan kejahatan terorisme di Indonesia terus mendapat tantangan dari berbagai aksi separatisme di beberapa wilayah. Gerakan separatisme telah mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), karenanya sinergitas TNI dan Polri perlu ditingkatkan untuk memberantas segala bentuk tindak kekerasan yang mengancam keutuhan Bangsa Indonesia. Pelibatan TNI dianggap efektif menanggulangi gerakan terorisme, salah satunya dalam Operasi Tinombala yang berhasil memberantas aksi terorisme bersinergi dengan kepolisian. Wewenang dan status pelibatan TNI dalam memberantas terorisme selama ini mengacu Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Sedangkan bagi kepolisian, dalam hal ini Detasemen Khusus (Densus 88) Mabes Polri menjalankan tugas dan fungsinya memberantas terorisme menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Tren keberhasilan pelibatan TNI memunculkan wacana untuk menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) tentang pelibatan militer. Peraturan Presiden tersendiri yang mengatur pelibatan TNI dalam menanggulangi terorisme sebenarnya turut menjadi amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 pada Pasal 43 I yang memberi ruang bagi TNI untuk melaksanakan operasi selain perang terhadap kejahatan terorisme.

Pemerintah kemudian merancang Peraturan Presiden tentang tugas TNI dalam penanggulangan aksi terorisme. Rancangan Peraturan Presiden pelibatan militer muncul sebagai aturan pelaksana bagi TNI dalam menangkal kejahatan terorisme. Rancangan perpres ini dinilai mengusik sistem peradilan pidana aksi terorisme. Muncul kekhawatiran bahwa rancangan Perpres ini menimbulkan tumpang-tindih kewenangan TNI dan Polri. Kekhawatiran lain muncul tatkala rancangan Perpres ini belum mengatur rincian lebih jelas mengenai operasi militer selain

perang memberantas terorisme, sehingga tidak terjebak pada dominasi pendekatan *war mode* yang berpotensi melanggar hak asasi manusia.

Penelitian ini merupakan penelitian yang berbeda dengan penelitian yang telah ada sebelumnya dan berfokus pada kajian wacana rancangan Peraturan Presiden tentang pelibatan TNI terhadap penanggulangan kejahatan terorisme. Penelitian ini bertujuan menemukan menganalisis sejauh mana rancangan Peraturan Presiden berkesesuaian dengan peraturan perundang-undangan terkait. Penelitian ini kemudian mencoba menganalisis dan menghubungkan rancangan Peraturan Presiden pelibatan militer dalam penanggulangan terorisme dengan konsep *State Terrorism* Igor Primoratz. Diharapkan penelitian ini akan memberi semacam rambu pengingat bagi rancangan Peraturan Presiden pelibatan militer agar tidak terjebak sebagai peraturan yang memberi legitimasi adanya tindakan *State Terrorism* oleh negara yang secara moral lebih buruk dan melanggar prinsip-prinsip hak asasi manusia.

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan tipe penelitian hukum normatif (*normative legal research*) dengan pendekatan perundang-undangan (*regulatory approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) terkait konsep terorisme negara menurut Igor Primoratz. Penelitian ini menggunakan sumber bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Penelitian ini turut menggunakan bahan hukum sekunder berupa berbagai karya-karya kepustakaan yang terdiri dari buku, jurnal, penelitian terdahulu, dan lain sebagainya dalam bidang hukum (Soekanto & Mamudji, 2015).

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan penelusuran cermat terhadap kepustakaan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Metode analisis data yang digunakan merupakan analisis kualitatif terhadap rancangan Peraturan Presiden tentang pelibatan TNI dalam penanggulangan aksi terorisme berangkat dari bahan hukum yang telah dikumpulkan dan dianalisis yuridis secara deduktif, serta melakukan refleksi kritis terhadap peraturan tersebut dengan menggunakan pemikiran Igor Primoratz tentang Terorisme Negara (*State Terrorism*).

C. Hasil dan Pembahasan

1. Terorisme Negara dan Kontra Terorisme

State terrorism atau terorisme negara merupakan *state-actor terrorism* yang menggunakan cara-cara kekerasan dan teror yang tersebar luas oleh aktor negara untuk mencapai tujuan politik. Terorisme negara merupakan upaya terorganisasi melancarkan kekerasan dan teror terhadap *non-combatant* atau properti demi tujuan politis (Primoratz, 2004). Michael Stohl (1984) mendefinisikan terorisme negara sebagai tindakan atau ancaman kekerasan yang sengaja untuk menyebarkan ketakutan dan/atau kepatuhan sikap dan perilaku korban dari tindakan atau ancaman tersebut. Walter Laqueur (1987) merujuk terorisme negara mengacu pada ‘tindakan teror’ yang spesifik dilakukan pemerintah terhadap penduduknya sendiri secara sistematis meliputi tindakan intimidasi, penangkapan, pembunuhan dan cara-cara pemaksaan lainnya yang biasanya menargetkan lawan politik dan memberi dampak dalam sebagian masyarakat luas, karena dilakukan dengan cara-cara yang tidak pandang bulu.

Pemerintahan yang sah sebagai simbol *nation state* berusaha membenarkan tindakan terornya dengan dalih untuk mencegah potensi ancaman terhadap kepentingan mereka sebagai pembenaran yang gagal terwujud (Monaghan & Prideaux, 2016). Igor Primoratz (2004) 2 kecenderungan dalam diskusi mengenai terorisme negara, yaitu didasarkan pada asumsi bahwa ‘apa yang dilakukan negara memiliki jenis pembenaran tertentu’, dan bagi yang menentanginya cenderung menganggap sebagai kekuatan yang memaksa menimbulkan kekacauan dan

kehancuran yang jelas tidak dapat dibenarkan. Sebagai contoh, dalam menangani pemberontakan, masyarakat umum dan media cenderung mendukung negara dengan sebutan gerilyawan, pejuang kemerdekaan, dan lain sebagainya (Kartini, 2014). Gus Martin (2006) menunjukkan bahwa terorisme negara ditandai dengan dukungan resmi pemerintah untuk kebijakan kekerasan, represi dan intimidasi ditujukan terhadap musuh yang dianggap negara telah ditentukan sebagai ancaman terhadap stabilitas kepentingan dan keamanan negara. Tindakan terorisme negara yang melibatkan serangan yang disengaja terhadap orang-orang yang seharusnya dilindungi jelas tidak dapat disangkal bertentangan dengan aturan perang yang dijunjung tinggi pada Konvensi Jenewa dan Den Haag. Terorisme negara melibatkan niat seperti perang namun terhalang kendala untuk menyatakan *open war* yang kerap ditolak oleh negara, meskipun para elit negara kerap ber retorika dengan menyebut kemenangan atas 'perang melawan terorisme' (Gilbert, 1994).

Igor Primoratz (2004) menunjukkan bahwa sebagian negara menggunakan terorisme dalam urusan internasional terutama sebagai sarana untuk mencapai tujuan luar negeri, kebijakan, pada masa perang, atau sebagai upaya untuk mempertahankan penundukan tanah bangsa lain atau kolonialisasi. Salah satu bentuk terorisme negara secara internasional dilakukan oleh Israel ketika menginvasi Lebanon dengan melancarkan serangan skala penuh di Kota Beirut untuk memberantas *Hezbollah*. Menurut Igor Primoratz (2013) terorisme negara dapat terjadi dalam skala domestik yang sengaja menargetkan musuh domestik terhadap populasi negaranya sendiri pada negara totaliter, seperti yang dilakukan rezim Khmer Merah Kamboja, Nazi, Stalin Uni Soviet dan lain sebagainya. Igor Primoratz kemudian turut menunjukkan bahwa terorisme negara bisa terjadi di negara demokratis dengan dominasi pendekatan militer dalam penanggulangan terorisme dibanding penegakan hukum dan peningkatan keamanan lembaga lainnya untuk menekan ancaman keamanan negara.

Menurut Igor Primoratz (2013) terorisme negara tidak dapat dibenarkan secara moral dan jauh lebih buruk dibanding terorisme non-negara. Terorisme negara sepanjang sejarah telah membuat kehancuran yang luar biasa dengan korban warga sipil daripada aktor terorisme non-negara. Korban warga sipil yang menimpa korban pengeboman sekutu terhadap Jerman jauh lebih besar dibanding beberapa kasus aksi terorisme non-negara. Igor Primoratz melanjutkan bahwa terorisme negara dilakukan dengan lebih rahasia, kemunafikan, dan penipuan dibanding terorisme non-negara yang tidak rahasia bahkan lebih terbuka. Terorisme negara telah memperoleh tuduhan khusus dengan menggunakan aksi kekerasan dan menebar ketakutan telah melanggar kesepakatan internasional dan melanggar Hak Asasi Manusia (HAM). Implikasinya negara yang melakukan tindakan terorisme negara juga tidak berhak memberi alasan 'tidak ada alternatif lain' selain penggunaan terorisme (Primoratz, 2013).

Kontra terorisme meliputi kebijakan dan penerapan untuk menanggulangi aksi terorisme. Terorisme non-negara dan terorisme negara secara moral tidak dapat dibenarkan dan telah merugikan stabilitas serta mengakibatkan korban. Kebijakan kontra terorisme hendaknya dilakukan dengan cara-cara yang tetap mengedepankan humanisme. Kekerasan yang dibalas dengan kekerasan tentu tidak akan efektif dan kontra produktif dengan tujuan menjaga stabilitas keamanan negara. Igor Primoratz (2013) kemudian menekankan istilah *civil immunity* atau imunitas sipil yang berangkat dari teori hukum perang yang adil (*just war theory*) bahwa tidak ada justifikasi moral terhadap tindakan mengancam, mencederai dan menghilangkan nyawa sipil dalam konflik maupun perang. Warga sipil yang *non-combatan* dilindungi dan tidak boleh ditargetkan dalam aksi penanggulangan terorisme. Pendekatan pidana (*criminal justice system*) dalam penanggulangan terorisme dianggap masih relevan dan efektif dilaksanakan, meskipun pada beberapa bagian masih terdapat kekurangan. Terorisme dengan sarana apapun secara keras menampilkan karakter hegemonik, anarkis, dan radikal sehingga menjadi kejahatan yang terorganisasi (Wahyudi & Pradhan, 2021). Aksi terorisme yang mengusung ambisi kebenaran menggunakan sarana dan alasan politik, agama, ekonomi, dan budaya selayaknya diberantas

tanpa memberi dampak bagi warga sipil di masa mendatang (Tampubolon & Silalahi, 2021).

2. Rancangan Peraturan Presiden Tentang Pelibatan Militer dalam Penanggulangan Terorisme

Pasca Perang Dunia II, terorisme kontemporer menunjukkan signifikansi terorisme “gaya baru” oleh organisasi teroris dengan berbagai tujuan, motivasi serta sasaran. Terorisme global yang dialami oleh banyak negara di belahan Amerika, Eropa, Asia, Timur Tengah hingga Afrika memiliki kesamaan jenis dan motif tindakan mengorbankan warga sipil (*non-combatant*) yang tidak bersalah demi tujuan mereka. Gelombang terorisme kontemporer atau “*new terrorist*” mengacu pada maraknya aksi terorisme dengan bentuk fundamentalisme agama, perjuangan kemerdekaan suatu bangsa, teroris sayap kiri, dan separatis etnis (Shughart, 2006). Paradigma baru terorisme mengacu pada dominasi tindakan teror dan kekerasan beratribut agama dipicu keyakinan teologis yang kaku, menegasikan suatu keniscayaan mengenai kehidupan yang harmonis di tengah keberagaman. Pelaku kekerasan dan aksi teror pada era “*new terrorist*” memiliki kecenderungan mengguncangkan opini dunia dengan tujuan jangka panjang membentuk “tatanan dunia baru” yang melampaui kekuasaan negara berdaulat (Crenshaw, 2000).

Karakteristik terorisme global yang terjadi dewasa ini memang kebanyakan dilakukan oleh aktor non-negara, turut disadari dan mendapat respon Bangsa Indonesia yang nampak pada sikap mengutuk aksi terorisme 9/11 Menara Kembar WTC. Tindakan keji oleh jaringan terorisme internasional seperti *al-Qaeda* berimplikasi pada meningkatnya gerakan menghancurkan tatanan hidup yang mapan melalui serangkaian aksi terorisme. Kebangkitan gerakan-gerakan terorisme tersebut kemudian menginspirasi munculnya kelompok seperti *al-Jamaah al-Islamiyah* dengan spirit solidaritas fundamentalisme agama dalam skala nasional (Wibisono, 2017). Cakupan tindakan teror dari kelompok *non-state actors* di Indonesia ditunjukkan dalam berbagai aksi bom bunuh diri sekaligus membunuh yang lain pada kasus Bom Bali I dan II, Kedutaan Besar Australia, Marriot dan lain sebagainya sungguh di luar penalaran logika akal sehat manusia (Golose, 2009). Aksi terorisme di Indonesia mempunyai sasaran khusus menghalalkan segala cara untuk menyebarkan rasa teror dalam masyarakat. Terorisme yang awalnya menyasar pihak-pihak tertentu, turut menjadikan polisi sebagai sasaran mereka. Fakta tersebut membangkitkan kesadaran penanggulangan terorisme melalui serangkaian operasi anti teror yang harus melibatkan berbagai institusi untuk mengatasi permasalahan terorisme yang begitu kompleks (Amin, 2009).

Pendekatan pidana dalam penanggulangan aksi terorisme di Indonesia terus mengalami perkembangan setelah terjadi berbagai aksi terorisme berskala besar. Peristiwa Bom Bali I pada tahun 2002 semakin meningkatkan kewaspadaan semua pihak, pemerintah kemudian menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2002 sebagai respon cepat atas situasi yang mendesak upaya penanggulangan dan pemberantasan aksi terorisme bagi aparat penegak hukum karena KUHP tidak mengatur secara lengkap. Perppu Nomor 1 Tahun 2002 kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Revisi terhadap tindak pidana terorisme kemudian semakin meluas dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 sebagai peraturan undang-undang terbaru bagi pemerintah dan penegak hukum dalam memberantas aksi terorisme. Penyelenggaraan pemberantasan tindak pidana terorisme diharuskan selaras dengan asas-asas dalam KUHP dan KUHP, serta sejalan dengan sistem peradilan dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (Wulandari, 2020).

Penanggulangan aksi terorisme tentu tidak bisa hanya diserahkan kepada kepolisian dalam hal ini Densus 88, namun membutuhkan sinergi dengan pihak terkait seperti TNI, Kejaksaan, BIN, dan BNPT. Sinergitas Polri dan militer dalam penanggulangan aksi terorisme setelah reformasi terus terjalin. Polri membutuhkan dukungan TNI dalam pemberantasan aksi terorisme,

namun dengan kewenangan yang berbeda mengingat tugas pokok dan fungsi masing-masing yang tidak sama. Penanggulangan aksi terorisme tidak boleh kontra produktif dengan memberikan kewenangan yang sama antara polisi dan militer karena dapat mengabaikan komitmen kontra terorisme yang lebih humanis dan menjaga keberlangsungan kehidupan demokrasi di Indonesia (Mengko, 2017). Operasi militer selain perang dalam pemberantasan terorisme yang dilakukan TNI seperti tindakan intelijen penyamaran dan aksi strategis lebih lanjut yang dapat melanggar Konvensi Jenewa dan prinsip *Siracussa* yang menentang tindakan pengeboman balasan terhadap pelaku terorisme, karenanya diperlukan pengaturan lebih lanjut guna menghindari keragu-raguan pelaksanaan prajurit TNI di lapangan yang tetap mengedepankan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia (Sinaga, 2018).

Kewenangan TNI perlu dikonstruksikan kembali ketika membantu tugas Polri dalam kehidupan masyarakat demokratis dan Hak Asasi Manusia, termasuk ketika menanggulangi aksi terorisme. Pengaturan lebih lanjut yang lebih jelas diperlukan terkait petunjuk teknis pelaksanaan pelibatan TNI dalam peraturan pemerintah untuk menanggulangi aksi terorisme yang tidak melanggar rambu-rambu demokrasi dan Hak Asasi Manusia (Purba, 2019). Menurut Dewanta (2021) kriteria ideal pelibatan TNI dalam penanggulangan aksi terorisme secara asimetris yang meliputi unsur senjata, wilayah, dan *platform* perlu dirumuskan lebih lanjut sehingga tidak membiarkan pro kontra terjadi terus-menerus, peraturan perundang-undangan saat ini tidak secara komprehensif mencakup kriteria ideal tersebut. Kebijakan pelibatan TNI saat ini dalam menanggulangi aksi terorisme masih belum efektif mewujudkan stabilitas pertahanan dan keamanan negara Indonesia.

Operasi militer selain perang yang dilakukan TNI diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia pada Pasal 6 ayat (1) menyebutkan fungsi TNI yaitu “Penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri yang mengancam kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa”. Pasal 7 ayat (2) menyebutkan tugas pokok TNI dalam operasi militer selain perang membantu Polri dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban yang diatur undang-undang. Tugas operasi militer selain perang oleh TNI juga sejalan dan menjadi amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Tindak Terorisme sebagaimana diatur Pasal 43 I sebagai berikut:

“(1) Tugas TNI dalam mengatasi aksi terorisme merupakan bagian dari operasi militer selain perang; (2) Dalam mengatasi aksi terorisme sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Tentara Nasional Indonesia; (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan mengatasi aksi terorisme sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden”.

Amanat Pasal 43 I di atas memberi landasan bagi pemerintah untuk mengeluarkan Peraturan Presiden tentang pelibatan TNI dalam menanggulangi aksi terorisme. Pemerintah kemudian merancang Peraturan Presiden pelibatan TNI dalam penanggulangan aksi terorisme, menegaskan peran militer tidak bisa dilepaskan dari upaya pemberantasan terorisme. Pasal 2 ayat (1) Rancangan Peraturan Presiden tentang Pelibatan Militer dalam Penanggulangan Terorisme memuat garis besar fungsi TNI dalam mengatasi aksi terorisme meliputi: penangkalan; penindakan; dan pemulihan. Pasal 3 rancangan perpres menjelaskan fungsi penangkalan dilakukan oleh TNI dengan serangkaian aksi intelijen, penyelidikan, penggalangan, pengamanan, kegiatan dan/atau operasi teritorial yang dilaksanakan pembinaan ketahanan wilayah. Pelaksana penangkalan dilakukan oleh satuan TNI yang diberikan tugas menyelenggarakan operasi khusus oleh Panglima TNI. Fungsi penindakan sebagaimana disebutkan pada Pasal 8-11 rancangan perpres tersebut menjelaskan penindakan terhadap aksi terorisme dilaksanakan dengan menggunakan kekuatan TNI di bawah komando Panglima TNI berdasarkan perintah Presiden. Cakupan kewenangan penindakan TNI terhadap aksi terorisme di antaranya: a) aksi terorisme terhadap Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya, mantan Presiden dan mantan Wakil Presiden beserta keluarganya, serta tamu negara setingkat kepala negara/kepala pemerintahan

yang berada di dalam negeri; b) aksi terorisme terhadap warga negara Indonesia dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri; c) aksi terorisme terhadap kantor perwakilan negara asing atau kantor organisasi internasional di Indonesia; d) aksi terorisme terhadap objek vital nasional strategis; e) aksi terorisme terhadap kapal Indonesia, pesawat udara Indonesia di dalam dan di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; f) aksi terorisme terhadap kapal dan pesawat udara asing di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; g) aksi terorisme di zona ekonomi eksklusif Indonesia, kawasan regional dan/atau internasional sesuai dengan hukum internasional yang berlaku; dan, h) aksi terorisme lain yang bereskalasi tinggi dan membahayakan ideologi negara, kedaulatan negara, keutuhan wilayah Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa.

Fungsi pemulihan dilaksanakan oleh TNI dengan tetap mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan, di bawah koordinasi Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) dan Kepolisian dalam hal ini Detasemen Khusus 88 Anti-Teror Mabes Polri. Pendanaan pelibatan militer dalam penanggulangan terorisme bersumber dari APBN, APBD, dan/atau sumber pendanaan lainnya yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Rahendra, 2021). Rancangan Peraturan Presiden pelibatan TNI tersebut diarahkan menjadi upaya pembantuan bagi Polri dalam menanggulangi aksi terorisme pada skala ancaman yang lebih besar dan luas. Rancangan Peraturan Presiden diharapkan memberi penjabaran dan pembatasan wewenang yang jelas bagi TNI. Pelibatan militer dapat dilakukan pengaturan lebih lanjut terkait pembatasan atas situasi, waktu, tempat, serta eskalasi ancaman dalam penanggulangan terorisme. Profesionalitas Polri tetap akan dikedepankan dan operasi militer TNI tidak mengurangi sedikitpun kewenangan Polri yang bertindak terlebih dahulu ketika terjadi aksi terorisme.

3. Kesenambungan Peran TNI dan Polri dalam Penanggulangan Aksi Terorisme

Peran TNI dalam penanggulangan aksi terorisme diarahkan sebagai pembantuan dan sinergitas dengan Polri. Pendekatan yang dilakukan militer dalam menanggulangi aksi terorisme haruslah menjadi opsi terakhir tatkala situasi sudah tidak dapat dikendalikan oleh aparat keamanan. Rancangan Peraturan Presiden mengenai pelibatan militer dalam penanggulangan aksi terorisme harus memberi batasan yang pasti terhadap sejauh mana kewenangan yang dimiliki oleh TNI. Situasi penindakan aksi terorisme ketika masih dapat ditangani oleh kepolisian, maka peran TNI hanya menjadi penguat secara kuantitas dan kualitas yang khusus dimiliki oleh militer seperti operasi intelijen yang senyap dan terukur. Kondisi tersebut belum membutuhkan pendekatan *war mode* dalam menindak aksi terorisme sejauh situasi penciptaan keamanan dalam rangka ketertiban masyarakat dan penegakan hukum. Rancangan Peraturan Presiden pelibatan TNI perlu pula merumuskan substansi proses pelaksanaan dan penetapan keputusan komando tertinggi yaitu Presiden Republik Indonesia, terkait perintah TNI untuk mengambil alih operasi dengan pendekatan militer. Secara yuridis operasi militer selain perang semakin mendapat legitimasi dan menjadi landasan bagi TNI untuk bertindak ketika Peraturan Presiden Pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme telah disahkan.

Pengerahan kekuatan militer dalam memberantas aksi terorisme dianggap dapat efektif dan taktis untuk menghilangkan ancaman terorisme jangka pendek dan di masa mendatang. Kekuatan militer harus digunakan dengan bijaksana, dibenarkan sebagai upaya pertahanan dari serangan aksi terorisme. Peraturan teknis terkait pelaksanaan operasi militer turut pula dapat memberi penjelasan terkait perbedaan pelaku aksi terorisme (*combatan*) dan warga sipil *non-combatan* yang tidak boleh menjadi korban operasi militer selain perang memberantas terorisme. Perbedaan doktrin antara TNI dan Kepolisian harus ditekankan dalam Peraturan Presiden pelibatan militer agar tidak saling bertentangan kewenangan dan konflik kepentingan satu sama lain. Proporsi tugas dan fungsi sesuai dengan kondisi dan skala serangan terorisme yang seimbang diharapkan menghilangkan kekhawatiran penyalahgunaan kekuatan militer dan melanggar hak asasi manusia. Operasi militer yang dilakukan oleh TNI dalam menanggulangi

aksi terorisme tidak boleh menargetkan warga sipil yang memiliki imunitas sebagai korban, baik mengakibatkan penderitaan fisik maupun merasa terancam kehidupan sehari-hari. Igor Primoratz menekankan bahwa operasi militer selain perang tidak boleh menjadi legitimasi tindakan memusnahkan yang terjebak pada terorisme oleh negara dan lebih buruk secara moral dibanding pelaku terorisme non-negara. Pengawasan menjadi penting untuk mencegah kesalahan prosedur yang dapat mendatangkan korban dari warga sipil dan melanggar hak asasi manusia.

Sinergitas TNI dan Polri hendaknya turut dilakukan tidak hanya sebagai upaya penindakan, melainkan juga pencegahan atau deradikalisasi. Permasalahan terorisme dapat dicegah dari akar rumput di kehidupan masyarakat. Peran TNI dan Polri dalam upaya deradikalisasi dapat dilakukan dengan sosialisasi dan menciptakan ketertiban kehidupan masyarakat melalui prajurit di lapangan. Pemberantasan terorisme tidak hanya terbatas pada upaya menangkap dan menembaki pelaku kelompok terorisme. Deradikalisasi menjadi tanggung jawab bersama semua pihak, TNI dan Polri sebagai garda terdepan melalui pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat. Koordinasi antara TNI dan Polri diperlukan dalam setiap situasi yang dapat mengancam dan mengganggu keamanan dan pertahanan negara. Peraturan Presiden yang akan disahkan harus memberi kepastian pola, mekanisme, dan strategi keamanan dalam menindak aksi terorisme. Kewenangan dan tanggung jawab yang jelas akan menekan ego masing-masing pihak agar dapat berkoordinasi dan bersinergi satu sama lain.

Peraturan Presiden pelibatan TNI diperlukan untuk menanggulangi terorisme, namun dengan beberapa catatan sebagai berikut: a) Pemberian kewenangan bagi militer harus jelas memberi batasan operasi militer selain perang dalam kondisi tertentu; b) Perintah pelaksanaan operasi militer selain perang dari Presiden Republik Indonesia harus melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat; c) Pengawasan dan evaluasi terhadap aksi militer dalam penanggulangan terorisme harus terus dilakukan; d) Pendekatan tindak pidana terorisme tetap menjadi prioritas, dan harus dibarengi oleh sinergitas semua pihak dalam program deradikalisasi yang berkesinambungan; dan, e) Pelaksanaan operasi militer tidak boleh menyasar warga sipil non-kombatan yang memiliki imunitas.

D. Simpulan dan Saran

Rancangan Peraturan Presiden terkait tugas TNI dalam penanggulangan aksi terorisme masih memerlukan perbaikan dan kejelasan substansi teknis dan skala pelaksanaan operasi militer selain perang. Secara yuridis Peraturan Presiden pelibatan militer dalam penanggulangan terorisme merupakan peraturan pelaksana bagi TNI dan amanat dari Pasal 43 I Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018. Peraturan Presiden yang akan disahkan harus memperkuat sinergi antara TNI dan Polri dalam penanggulangan aksi terorisme di Indonesia. Pengawasan pelaksanaan operasi militer selain perang oleh TNI juga perlu dilakukan, sehingga tetap menghormati prinsip Hak Asasi Manusia. Konsep terorisme negara menurut Igor Primoratz menegaskan bahwa Peraturan Presiden pelibatan militer dalam penanggulangan terorisme yang akan disahkan tidak boleh membawa dampak pada adanya terorisme negara yang lebih buruk secara moral dan mengorbankan warga sipil yang memiliki imunitas. Teori terorisme negara Igor Primoratz menghendaki suatu Peraturan Presiden mengenai pelibatan militer tetap mengedepankan kebijakan hukum pidana (*criminal justice system*) dibandingkan pendekatan perang (*war mode*) sehingga tidak terjebak pada terorisme negara.

Peneliti menyarankan adanya penelitian selanjutnya ketika Peraturan Presiden Pelibatan TNI menanggulangi aksi terorisme telah disahkan terkait aspek kejelasan substansi, harmonisasi pengaturan, dan efektivitas penerapan peraturan tersebut. Pengawasan terhadap setiap aksi militer selain perang memberantas terorisme harus terus dilakukan, sehingga tidak melanggar prinsip Hak Asasi Manusia. Peneliti mengharapkan Peraturan Presiden pelibatan militer dalam penanggulangan aksi terorisme dapat efektif dalam memberantas aksi terorisme, sehingga keberlangsungan hidup berbangsa dan bernegara dapat terus terjalin dalam situasi yang aman dan

damai jauh dari rasa takut akan ancaman terorisme.

DAFTAR PUSTAKA

- Amin, M. (2009). *Melawan Terorisme dengan Iman*. Jakarta: Tim Penanggulangan Terorisme.
- Crenshaw, M. (2000). The Psychology of Terrorism: An Agenda for the 21st Century. *Political Psychology*, 21(2), 405–420. <https://doi.org/10.1111/0162-895X.00195>
- Dewanta, I. P., Octavian, A., & Widodo, P. (2021). Pelibatan Tentara Nasional Indonesia Dalam Pemberantasan Terorisme Dari Perspektif Peperangan Asimetris. *Peperangan Asimetris*, 7(2), 147–166. Retrieved from <https://jurnalprodi.idu.ac.id/index.php/PA/article/view/923>
- Gilbert, P. (1994). *Terrorism, Security And Nationality: An Introductory Study In Applied Political Philosophy*. New York: Routledge.
- Golose, P. R. (2009). *Deradikalisasi Terorisme: Humanis, Soul Approach dan Menyentuh Akar Rumput*. Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian.
- Hendropriyono, A. M. (2009). *Terorisme Dalam Kajian Filsafat Analitika: Relevansinya Dengan Ketahanan Nasional*. Universitas Gadjah Mada.
- Jackson, R. (2011). In Defence of ‘Terrorism’: Finding a Way Through a Forest of Misconceptions. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 3(2), 116–130. <https://doi.org/10.1080/19434472.2010.512148>
- Kartini, I. (2014). The Debate Over Moral Justification of State Terrorism. *Jurnal Pertahanan Dan Bela Negara*, 4(1), 99–114. <https://doi.org/10.33172/jpbh.v4i1.324>
- Laqueur, W. (1987). *The Age of Terrorism*. Boston: Little Brown and Company.
- Martin, G. (2006). *Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives, and Issues* (2nd ed.). California: Sage Publications.
- Masyhar, A. (2016). Urgensi Revisi Undang-Undang Terorisme. *Masalah-Masalah Hukum*, 45(1), 25–32. <https://doi.org/10.14710/mmh.45.1.2016.25-32>
- Mengko, D. M. (2017). Pelibatan TNI dalam Kontra Terorisme Di Indonesia. *Jurnal Penelitian Politik*, 14(2), 193–204. Retrieved from <https://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/view/715e2ejourabce7382/0>
- Mitchell, J. N. (2016). Transnational Organised Crime in Indonesia: The Need for International Cooperation. *Brawijaya Law Journal: Journal of Legal Studies*, 3(2), 176–199. <https://doi.org/10.21776/ub.blj.2016.003.02.05>
- Monaghan, M., & Prideaux, S. (2016). *State Crime and Immortality: The Corrupting Influence of the Powerful*. London: Policy Press.
- Parawansa, S. S. R. (2020). *Deradikalisasi Sebagai Sanksi dalam Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme*. Universitas Airlangga.
- Primoratz, I. (Ed.). (2004). *Terrorism: The Philosophical Issues*. New York: Palgrave Macmillan.
- Primoratz, I. (2013). *Terrorism: A Philosophical Investigation*. USA: Polity Press.
- Purba, A. R. (2019). *Rekonstruksi Kewenangan TNI Dalam Mengatasi Terorisme Dalam*

Perspektif Masyarakat Sipil (Civil Society) Berbasis Kepastian Hukum Dan Keadilan. Universitas Islam Sultan Agung.

- Rahendra, Y. (2021). *Analisis Kewenangan TNI Terhadap Penanganan Tindak Pidana Terorisme (Studi Terhadap Rancangan Peraturan Presiden tentang Kewenangan TNI dalam Mengatasi Aksi Terorisme)*. Universitas Islam Sultan Agung.
- Santoso, T. (2013). Anti-Terrorism Legal Framework In Indonesia: Its Development And Challenges. *Mimbar Hukum*, 25(1), 88–101. <https://doi.org/10.22146/jmh.16102>
- Selden, M., & So, A. Y. (Eds.). (2004). *War and State Terrorism: The United States, Japan, and the Asia-Pasific in the Long Twentieth Century*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Shughart, W. F. (2006). An Analytical History of Terrorism, 1945–2000. *Public Choice*, 128, 7–39. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9043-y>
- Sinaga, F. A. (2018). Urgensi Pelibatan TNI Dalam Operasi Militer Selain Perang Dalam Menanggulangi Aksi Terorisme. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15(3), 237–247. Retrieved from <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/171>
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Stohl, M., & Lopez, G. A. (1984). *The State as Terrorist: The Dynamics of Governmental Violence and Repression*. Westport: Greenwood Press.
- Subandi, I., & Samekto, A. (2018). Pengaruh Transaksi Hawala Terhadap Tindak Pidana Terorisme Di Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, 47(3), 268–281. <https://doi.org/10.14710/mmh.47.3.2018.268-281>
- Sumarwoto, S. (2020). *Rekonstruksi Kebijakan Penanggulangan Aksi Terorismeberbasis Nilai-Nilai Hukum Islam dan Hak Asasi Manusia*. Universitas Islam Sultan Agung.
- Tampubolon, M., & Silalahi, F. (2021). The Way to Heaven Indoctrination and Inefficiency of Death Penalty as Terrorist Deterrence. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 24(2), 1–11. Retrieved from <https://www.abacademies.org/articles/the-way-to-heaven-indoctrination-and-inefficiency-of-death-penalty-as-terrorist-deterrence-10503.html>
- Wahyudi, W., & Pradhan, D. (2021). Glocalization of Religious Extremism and Terrorism in Indonesia. *Sospol: Jurnal Sosial Politik*, 7(1), 121–132. Retrieved from <https://ejournal.umm.ac.id/index.php/sospol/article/view/15959>
- Wibisono, A. A. (2017). The Impact of Democratization and International Exposure to Indonesian Counter-Terrorism. *Global: Jurnal Politik Internasional*, 19(2), 138–155. Retrieved from <https://scholarhub.ui.ac.id/global/vol19/iss2/4/>
- Wulandari, S. (2020). Penahanan Tersangka Tindak Pidana Terorisme Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia. *Audito Comparative Law Journal (ACLJ)*, 1(1), 56–70. <https://doi.org/10.22219/audito.v1i1.12785>