

BAB IV

ANALISIS PERAN TENTARA NASIONAL INDONESIA DALAM MENANGANI TINDAK PIDANA TERORISME DI INDONESIA SEBAGAI UPAYA MENJAGA KEAMANAN DAN KETENTRAMAN MASYARAKAT DITINJAU PADA ASPEK PEMBAHARUAN HUKUM

PIDANA

A. Implementasi Peran Tentara Nasional Indonesia Dalam Pemberantasan Terorisme Dalam Upaya Menjaga Kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Pembaharuan Hukum Pidana

Penggunaan hukum pidana dalam mengatur masyarakat (lewat peraturan perundang-undangan) pada hakekatnya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan (*policy*). Operasionalisasi kebijakan hukum pidana dengan sarana *penal* (pidana) dapat dilakukan melalui proses yang terdiri atas tiga tahap, yakni:¹⁵⁷

1. Tahap formulasi (kebijakan legislatif);
2. Tahap aplikasi (kebijakan yudikatif/yudisial);
3. Tahap eksekusi (kebijakan eksekutif/administratif).

Berdasarkan hal di atas, kebijakan hukum pidana terkandung di dalamnya tiga kekuasaan/kewenangan, yaitu kekuasaan legislatif/formulatif berwenang dalam hal menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana, yang berorientasi pada permasalahan pokok dalam hukum pidana, yaitu meliputi

¹⁵⁷ Aloysius Wisnubroto, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1999, Hlm.12

perbuatan yang bersifat melawan hukum atau disebut dengan tindak pidana, kesalahan/pertanggungjawaban pidana dan sanksi yang dapat dikenakan oleh pembuat undang-undang. Tahap aplikasi merupakan kekuasaan dalam hal menerapkan hukum pidana oleh aparat penegak hukum atau pengadilan, dan tahapan eksekutif/administratif dalam melaksanakan hukum pidana oleh aparat pelaksana/eksekusi pidana.¹⁵⁸

Makna dan hakikat pembaharuan hukum berkaitan dengan latar belakang dan urgensi diadakannya pembaharuan hukum pidana dapat ditinjau dari aspek sosio-filosofik, sosio-politik, dan sosio-kultural, atau dari beberapa aspek kebijakan (khususnya kebijakan sosial, kebijakan kriminal, dan kebijakan penegakan hukum). Artinya, pembaharuan hukum pidana juga pada hakikatnya harus merupakan perwujudan dari perubahan dan pembaharuan terhadap berbagai aspek dan kebijakan yang melatar belakangnya.¹⁵⁹

Dilihat dari perspektif pembaharuan hukum pidana, maka kebijakan formulasi harus memperhatikan harmonisasi internal dengan sistem hukum pidana atau aturan pemidanaan umum yang berlaku saat ini. Tidaklah dapat dikatakan terjadi harmonisasi apabila kebijakan formulasi berada diluar sistem hukum pidana yang berlaku saat ini. Kebijakan formulasi merupakan tahapan yang paling strategis dari *penal policy* karena pada tahapan tersebut legislatif berwenang dalam hal menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana yang berorientasi pada permasalahan pokok hukum pidana meliputi perbuatan yang bersifat melawan

¹⁵⁸ *Ibid*, Hlm. 80

¹⁵⁹ Dini Dewi Heniarti, *Loc.Cit.*, Hlm. 41

hukum, kesalahan, pertanggungjawaban pidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan. Oleh karena itu, upaya penanggulangan kejahatan bukan hanya tugas aparat penegak hukum tetapi juga tugas aparat pembuat undang-undang (aparatur legislatif).¹⁶⁰

Perencanaan (*planning*) pada tahapan formulasi pada intinya, menurut Nils Jareborg mencakup tiga masalah pokok struktur hukum pidana, yaitu masalah: ¹⁶¹

1. Perumusan tindak pidana/kriminalisasi dan pidana yang diancamkan (*criminalisation and threatened punishment*);
2. Pemidanaan (*adjudication of punishment sentencing*);
3. Pelaksanaan pidana (*execution of punishment*).

Berkaitan dengan kebijakan kriminalisasi, menurut Sudarto bahwa perlu diperhatikan hal-hal yang intinya sebagai berikut :¹⁶²

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata materiil dan spritual berdasarkan dengan Pancasila, sehubungan dengan ini (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengurangan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan sprituil) atas warga masyarakat.
3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*);
4. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum yaitu jaringan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

¹⁶⁰ Aloysius Wisnubroto, *Loc Cit*, Hlm. 12

¹⁶¹ Nils Jareborg dalam Barda Nawawi Arif, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Kencana Media Group, Jakarta, 2007, Hlm. 81

¹⁶² Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni Bandung, 1983, Hlm. 23

Bernard Arief Sidharta menyatakan, bahwa cita hukum bangsa Indonesia berakar dalam Pancasila yang oleh para pendiri negara Republik Indonesia ditetapkan sebagai landasan kefilosofatan dalam menata kerangka dan struktur dasar organisasi negara sebagaimana dirumuskan dalam Undang-undang Dasar 1945. Pancasila adalah pandangan hidup bangsa Indonesia yang mengungkapkan pandangan bangsa Indonesia tentang hubungan antara manusia dengan Tuhan, hubungan manusia dengan sesama manusia, serta hubungan manusia dengan alam semesta yang berintikan keyakinan tentang tempat manusia individual di dalam masyarakat dan alam semesta.¹⁶³

Pemikiran-pemikiran teori hukum yang mengkaji tentang hukum sebagai alat pembaharuan dan rekayasa sosial (masyarakat) telah dikenalkan oleh Roscoe Pound, dalam tulisan "*an introduction to the philosophy of law*", sebagaimana yang dikutip oleh Lili Rasyidi, yang sangat populer, dikenal dengan "*law as tool of social engineering*" (Hukum sebagai alat yang merekayasa masyarakat).¹⁶⁴

Sebagaimana yang didefinisikan oleh 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 Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang (UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme) Terorisme adalah penggunaan kekerasan atau ancaman kekerasan menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang secara meluas atau menimbulkan

¹⁶³ Edi Setiadi, dan Kristian, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu Dan Sistem Penegakan Hukum Di Indonesia*, Prenadamedia, Jakarta, 2017, Hlm. 188

¹⁶⁴ Lili Rasyidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, Hlm.

korban yang bersifat massal, dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek-objek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional.

Berkaitan dengan pelibatan TNI, menurut Abdul Fickar, pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme harus tetap berpedoman pada UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI khususnya Pasal 7, pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme merupakan sebuah hal yang dimungkinkan bila terorisme dilihat sebagai sebuah tindakan yang mengancam keutuhan dan pertahanan negara. Pasal 7 UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI yang isinya sebagai berikut:

1. Tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.
2. Tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan:
 - a. Operasi militer untuk perang.
 - b. Operasi militer selain perang, yaitu untuk:
 - 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*); serta
 - 14) Membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.
3. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara.

Namun demikian, pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme harus tetap mengedepankan profesionalitas Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dengan menghindari berbagai tindakan yang berpotensi melanggar hak asasi manusia (HAM).¹⁶⁵

Merespon berbagai peristiwa terorisme di Indonesia, pemerintah dengan segala upaya mengeluarkan peraturan perundang-undangan mengenai terorisme dan peraturan pelaksanaannya, termasuk penerbitan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 yang merupakan produk hukum terbaru yang dikeluarkan dalam rangka memberantas tindak pidana terorisme di Indonesia. Upaya tersebut dilakukan didorong fakta bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) belum mengatur secara khusus tentang tindak pidana terorisme sehingga dipandang tidak cukup memadai untuk memberantas tindak pidana terorisme.

Penanggulangan masalah kejahatan bukan hanya merupakan persoalan dari masyarakat dan negara di dunia. Apalagi dengan kecenderungan masa kini yang menuju pada “*one world*” dengan adanya era globalisasi yang sudah mulai dirintis

¹⁶⁵<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180527124708-32-301635/relevansi-dan-batasan-peran-tni-dalam-uu-terorisme>, diakses pada tanggal 9 November 2019 Pukul 10.30 WIB.

sejak lama dengan aktivitas-aktivitas kinerja dari United Organizations (perserikatan bangsa-bangsa).

Sementara itu secara politik, pengerahan kekuatan militer dalam penanggulangan aksi terorisme merupakan suatu keputusan presiden yang diambil berdasarkan penilaian terhadap ancaman yang terjadi. Dalam hubungan antar bangsa pun, penggunaan kekuatan militer untuk menanggulangi aksi terorisme bukan suatu praktik yang tidak lazim, bahkan di negara yang sistem dan praktik demokrasinya telah mapan. Terorisme merupakan sebuah isu yang menjadi perhatian khusus bagi negara-negara di dunia dan bahkan PBB, PBB juga telah membuka ruang bagi negara untuk menggunakan kekuatan militer untuk melawan terorisme.

Kejahatan-kejahatan yang mendapat perhatian kongres PBB untuk ditanggulangi :

1. *Economis crimes; crime as business; economis abuses;*
2. *Corruption; corrupt activities of public official;*
3. *Illicit trafficking in drugs;*
4. *Money laundering;*
5. *Violent crime; domestic violence;*
6. *Organized crime; terrorism; apartheid;*
7. *Environmentcrime; Industrial crime;*
8. *Cyber crime (computer crime; computer related crime);*
9. *Urban crime;*
10. *Juvenile crime; instrumental use of children in criminal activities;*
11. *Transnational/international crime;*
12. *Crime against cultural property (cultural heritage);*
13. *Racism (religious/racial crime and all its forms);*
14. *Xenophobia, intolerance, discrimination;*

Berdasarkan hal di atas, maka terorisme merupakan kejahatan yang mendapat perhatian PBB untuk segera ditanggulangi, mengingat dampaknya yang sangat

besar. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah, peningkatan kualitas aparat penegak hukum, dan penguatan institusi.

Terdapat 3 (tiga) konvensi internasional mengenai pemberantasan tindak pidana terorisme yang dapat menjadi rujukan, diantaranya:¹⁶⁶

1. *Convention For the Prevention and Punishment Of Terrorism*, 1937 (Konvensi tentang Pencegahan dan Pemberantasan Terorisme);
2. *International Convention For the Suppression of Terrorist Bombing* 1997 (Konvensi Internasional tentang Pemberantasan Pengeboman oleh Terorisme) disahkan oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2006 Tanggal 5 April 2006;
3. *International Convention For the Suppression of Financing of Terrorism* 1999 (Konvensi International Tentang Pemberantasan Pendanaan untuk Kegiatan Terorisme).

Menurut konvensi tersebut tindak pidana terorisme bukan termasuk dalam kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), akan tetapi termasuk kategori kejahatan serius, mengingat dampaknya yang mengguncang nurani umat manusia karena sifat kejamnya, besarnya jumlah korban, sifat tidak memilah-milahnya (*indiscriminate*), parahnya kerusakan harta milik, dan dampak psikologis jangka panjang yang telah di derita korban dan/atau orang lain yang menyaksikannya.¹⁶⁷

Berkaitan dengan terorisme, bagian menimbang huruf (a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjelaskan:

“Bahwa tindak pidana terorisme yang selama ini terjadi di Indonesia merupakan kejahatan luar biasa yang membahayakan ideologi negara, keamanan negara, kedaulatan negara, nilai-nilai kemanusiaan, dan berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, serta bersifat lintas negara, terorganisasi, dan mempunyai jaringan luas sehingga pemberantasan tindak pidana terorisme perlu dilakukan secara luar biasa,

¹⁶⁶ Komnas HAM, *Laporan Tim Evaluasi Penanganan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia*, Jakarta, 2017

¹⁶⁷ Enny Soeprapto, *Amanat Yuridis Peraturan Perundang-Undangan dan Kebijakan Mengenai Penanganan Kejahatan Terorisme di Indonesia*, Komnas HAM RI, 2016

terencana, terarah, terpadu, dan berkesinambungan, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Dalam negara demokratis yang mengedepankan proses hukum dan menunjung tinggi hak asasi manusia, maka paradigma yang paling sesuai dalam penanganan tindak pidana terorisme adalah dengan konsep *criminal justice system* atau sistem peradilan pidana (SPP). Paradigma ini lebih menjamin akuntabilitas dalam penegakan hukum dan hak asasi manusia dibandingkan dengan paradigma *internal security model* yang mendorong peran intelijen yang lebih efektif seperti di Malaysia dan Singapura yang bebas melakukan penangkapan orang tanpa proses hukum.

Demikian halnya *war model*, dalam paradigma ini tidak membutuhkan upaya deradikalisasi dan kontra radikalisisasi, karena mereka tidak percaya hukum dapat menangani terorisme, akan tetapi langsung diperangi. Paradigma ini digunakan Amerika Serikat dalam perang di Afghanistan dan Irak, namun kebijakan dalam negerinya tetap menggunakan konsep *criminal justice system*.¹⁶⁸

Pendekatan *criminal justice system*, maka penanganan tindak pidana terorisme mengedepankan prinsip *due process of model* (DPM). Hal ini berarti, dalam setiap pelaksanaan upaya paksa, setiap warga negara memiliki hak mutlak yang tidak dapat dicabut/diambil oleh negara sekalipun, yaitu tidak dapat dirampas kehidupan, kebebasan, atau properti, tanpa prosedur perlindungan hukum yang

¹⁶⁸ Agus Suntoro, *Perlindungan Hak Asasi Manusia Dalam Rancangan 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*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2018, Hlm. 4

tepat. Pendekatan *due process model* mengarahkan penyelidikan dan penyidikan sebagai suatu proses yang menganggap pelaku tindak pidana bukan sebagai objek, namun lebih menekankan pada temuan/fakta.¹⁶⁹

Menurut Stuart Hampshire, dunia penegakan hukum sering kali mengabaikan aspek substansi dari persoalan hukum yang dihadapi. Para penegak hukum lebih cenderung menghabiskan energinya untuk berdebat soal prosedur dan tidak mengkaji soal-soal yang bersifat substansial. Mempersoalkan aspek prosedural memang tidak salah, tapi selain aspek prosedural, yang harus diperhatikan pula adalah aspek substansial. Oleh karena itu, dalam menegakkan hukum seharusnya kedua aspek itu (prosedur dan substansi) mendapat porsi perhatian yang sama.¹⁷⁰

Undang-Undang Nomor 5 tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menganut delik materiil, yang menekankan selesainya perbuatan selain dari pada tindakan yang terlarang itu dilakukan, masih harus ada akibatnya yang timbul karena tindakan terorisme tersebut baru dikatakan telah terjadi tindak pidana tersebut sepenuhnya (*voltooid*).¹⁷¹

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme terdapat nuansa penggunaan delik formil karena dalam rumusan dicantumkan secara tegas perihal larangan melakukan perbuatan tertentu, tanpa mengharuskan selesainya perbuatan tersebut. Dalam hubungannya dengan selesainya tindak pidana, jika perbuatan yang menjadi larangan itu selesai

¹⁶⁹ Syukri Akub, Baharuddin Baharu, *Wawasan Due Proses of Law Dalam Sistem Peradilan Pidana*, 2012, Hlm. 64

¹⁷⁰ Edi Setiadi, dan Kristian, *Op.Cit.*, Hlm. 199

¹⁷¹ E.Y. Kanter dan S.R. Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia Dan Penerapannya*, Alumni Jakarta, 1982, Hlm. 237

dilakukan, tindak pidana itu selesai pula, tanpa bergantung pada akibat yang timbul dari perbuatan dan/atau tidak mempersoalkan akibat dari tindakan tersebut.¹⁷²

Kebijakan dan strategi nasional penanggulangan tindak pidana terorisme dilakukan oleh sebuah badan dan bertanggung jawab kepada Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 43D ayat (1). Kebijakan dan strategi nasional yang meliputi pencegahan, perlindungan, deradikalisasi, penindakan, penyiapan kesiapsiagaan nasional, dan kerja sama internasional, memang merupakan kewenangan eksekutif. Dengan konsep ini, maka Komnas HAM RI memberikan persetujuannya atas pengaturan peran BNPT dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 43 D ayat (1) yang berbunyi:

“Badan yang menyelenggarakan urusan di bidang penanggulangan terorisme yang selanjutnya disebut Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden”.

Komnas HAM RI juga memberikan apresiasi atas pemisahan penindakan dari kewenangan lembaga penanggulangan terorisme (BNPT) yang diatur dalam draf sebelumnya, sehingga dalam Pasal 43E tugasnya lebih jelas. Kewenangan penindakan diserahkan kepada Kepolisian RI yang sesuai dengan UUD 1945, Tap MPR No VII/2000 tentang Peran TNI dan Polri dan UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian, yang merupakan pemegang tanggung jawab dalam keamanan dalam negeri dan perwujudan tindak pidana terorisme dalam paradigma *criminal*

¹⁷² Adami Chazawi, *Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pemidanaan & Batas Berlakunya Hukum Pidana*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, Hlm.119

justice system. Dalam Pasal 43 dijelaskan bahwa Badan Nasional Penanggulangan

Terorisme berfungsi:

- a. Menyusun dan menetapkan kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme;
- b. Menyelenggarakan koordinasi kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme; dan
- c. Melaksanakan kesiapsiagaan nasional, kontra radikalisasi, dan deradikalisasi”.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, melalui ketentuan Pasal 43I mengatur peran dan/atau keterlibatan TNI dalam penanganan tindak pidana terorisme. Jika dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang berbunyi:

1. Peran Tentara Nasional Indonesia dalam aksi terorisme merupakan bagian dari Operasi Militer Selain Perang (OMSP);
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 ayat (1) diatur melalui Peraturan Presiden.

Dalam level dan eskalasi tertentu ketika ancaman terorisme sudah mengancam kedaulatan negara dan institusi penegak hukum sudah tak bisa mengatasinya lagi, otoritas sipil dapat mengerahkan militer.

Memastikan bahwa keterlibatan militer tidak merusak mekanisme *criminal justice system* dan mengancam kehidupan demokrasi dan HAM, dan agar selaras dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: VI/MPR/2000 TAHUN 2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian RI, dan Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, maka harus ada sebuah terobosan agar diatur mengenai:

1. Pengaturan mengenai peran dan/atau pelibatan TNI dalam penanganan aksi terorisme harus diatur melalui undang-undang khusus dan minimal dalam Peraturan Pemerintah, bukan Peraturan Presiden.
2. Pembuatan UU mengenai Operasi Militer Selain Perang, sebab penanganan aksi terorisme hanya 1 (satu) dari 14 (empat belas) tugas TNI selain perang lainnya, seperti perbantuan dalam penanganan bencana, mengamankan wilayah perbatasan, membantu tugas pemerintahan di daerah, dan lain sebagainya.
3. Tindakan yang dilakukan dibawah kendali dan bersama-sama Kepolisian RI; dan
4. Mendapatkan pengawasan dan audit oleh lembaga-lembaga negara, termasuk Komnas HAM RI agar tidak terjadi pelanggaran HAM.

Tindak pidana terorisme yang terjadi di Indonesia selama ini merupakan kejahatan yang serius dan mengancam ideologi negara, keamanan negara, kedaulatan negara, nilai-nilai kemanusiaan dan berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Aksi terorisme tersebut bersifat lintas negara, terorganisir dan mempunyai jaringan luas serta memiliki tujuan tertentu, sehingga pemberantasannya perlu dilakukan secara khusus, terencana, terarah, terpadu dan berkesinambungan.

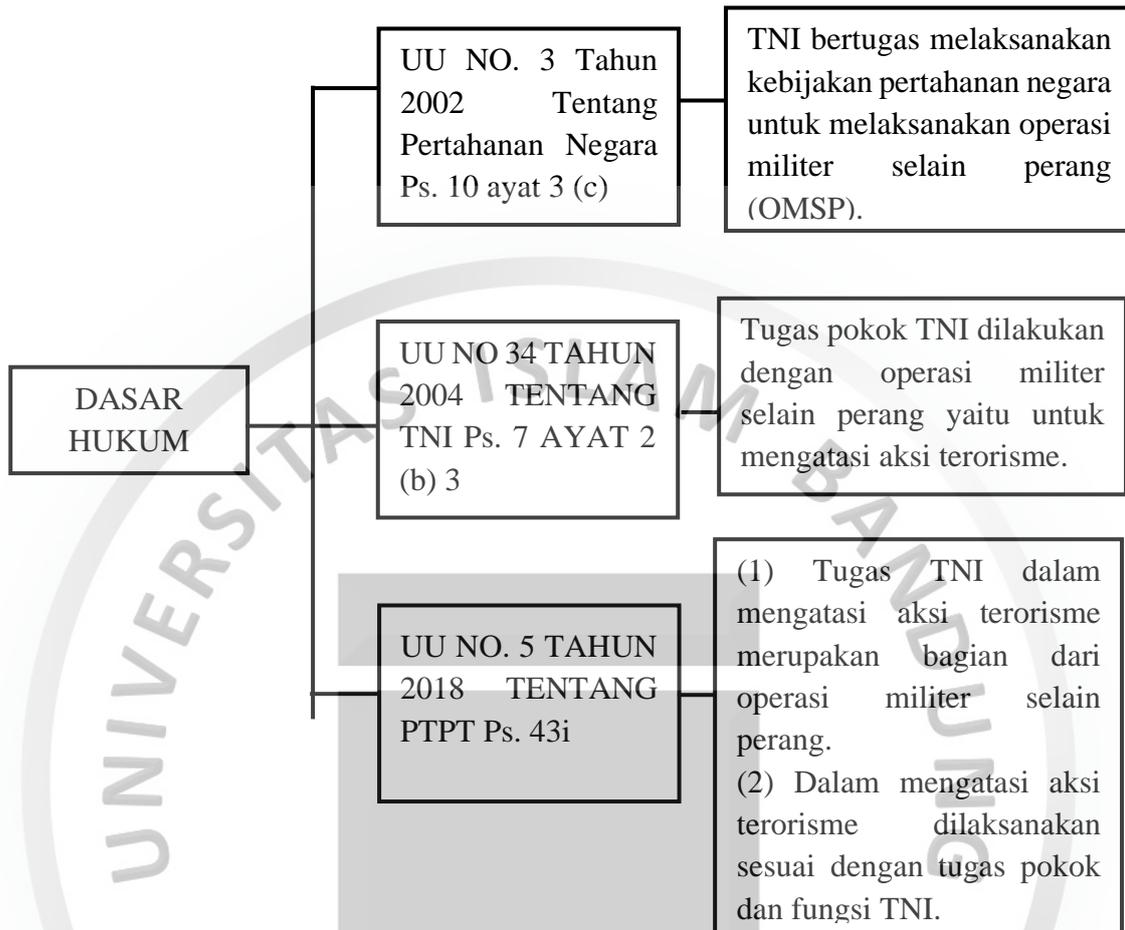
Perbuatan atau tindakan dengan menggunakan kekuatan bersenjata atau tindakan kekerasan lainnya yang dilakukan oleh jaringan terorisme Internasional atau yang bekerjasama dengan terorisme dalam negeri yang berskalasi tinggi dinilai telah mengancam kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Terorisme telah menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas yang dapat menyebabkan jatuhnya 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. Oleh karena itu, dipandang sebagai hal yang penting untuk melakukan penanganan aksi-aksi terorisme.

TNI merupakan komponen utama yang siap digunakan untuk melaksanakan tugas-tugas pertahanan negara dan sebagai satuan yang terlatih, terdidik memiliki prosedur standar operasi yang jelas, diperlengkapi secara baik dengan memperhatikan ketentuan hukum nasional, dan hukum Internasional yang telah diratifikasi.

TNI sebagai komponen utama pertahanan negara dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara, yang berfungsi sebagai penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa, penindak terhadap setiap bentuk ancaman dan pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.

Sehubungan dengan hal itu, Pasal 43I Undang-undang Nomor 5 Tahun 2018, telah mengamanahkan kepada TNI dalam operasi militer selain perang (OMSP). Dalam mengatasi aksi terorisme dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi TNI, yang diatur dengan Peraturan Presiden.

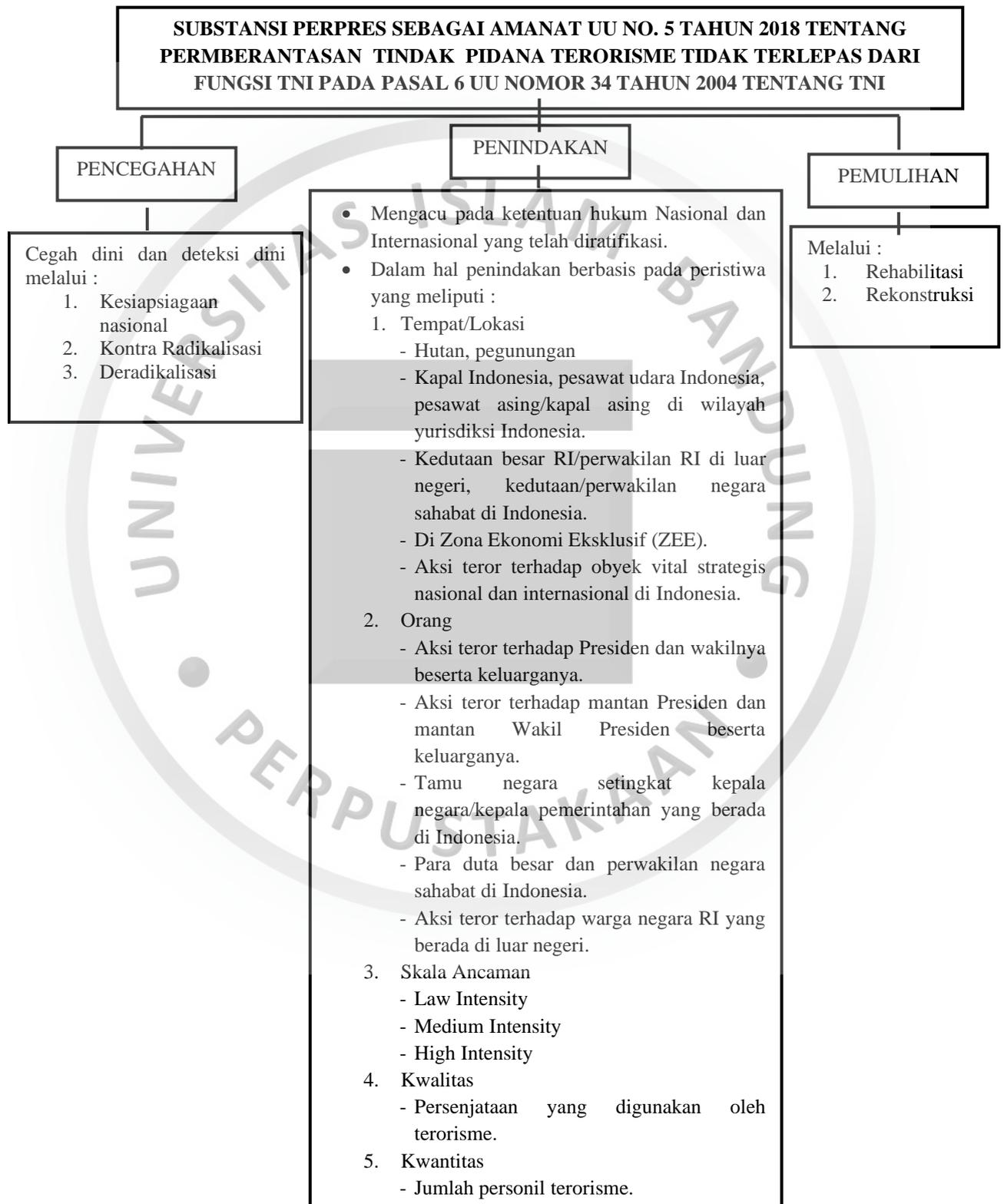
Sasaran yang ingin diwujudkan yaitu sebagai landasan hukum bagi TNI dalam melaksanakan perintah Undang-undang untuk mengatasi aksi terorisme yang merupakan bagian dari tugas TNI dalam melaksanakan tugas operasi militer selain perang (OMSP). Implementasi peran Tentara Nasional Indonesia dalam pemberantasan terorisme dalam upaya menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia secara eksplisit telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, seperti yang dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

Tabel 4.1 Dasar Hukum Pelibatan TNI Dalam Pemberantasan Terorisme

Sehubungan dengan adanya delegasi / perintah pada Pasal 43i ayat (3) tersebut Mabes TNI dan Mabes angkatan telah menindaklanjuti dengan merumuskan draft Peraturan Presiden tentang Tugas Tentara Nasional Indonesia dalam mengatasi aksi terorisme. Saat ini perpres tersebut sedang dibahas oleh Kemhan dan Mabes TNI / Mabes Angkatan.

Dalam merumuskan Rperpres tersebut Mabes TNI/Angkatan mengacu pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 2018. Diharapkan substansi perpres lebih tajam dan lebih operasional. Sebagaimana digambarkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 4.2 Substansi Perpres Sebagai Amanat UU No. 5 Tahun 2018 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Tidak Terlepas Dari Fungsi TNI Pada Pasal 6 UU No. 34 Tahun 2004 Tentang TNI



Adapun substansi yang akan diatur dalam Rperpres tersebut meliputi tiga fungsi TNI yaitu pencegahan, penindakan dan pemulihan. Ketiga fungsi ini adalah sebagai implementasi dari Pasal 6 UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI yang menyebutkan :

- (1) TNI sebagai alat pertahanan negara berfungsi sebagai :
 - a. Penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah dan keselamatan bangsa;
 - b. Penindak terhadap setiap bentuk ancaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a;
 - c. Pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), TNI merupakan komponen utama sistem pertahanan negara.

Di dalam penerapannya sebagaimana diatur dalam Rperpres, TNI melaksanakan fungsi tersebut mengacu kepada Undang-undang No. 5 Tahun 2018 tentang Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme yaitu :

1. Upaya pencegahan yang dilakukan oleh TNI dalam rangka pemberantasan terorisme dengan upaya cegah dini dan deteksi dini yang dilaksanakan melalui kesiapsiagaan nasional, kontra radikalisasi dan deradikalisasi (sesuai Pasal 43A ayat (3) UU terorisme);
2. Upaya penindakan yang dilakukan oleh TNI dalam mengatasi aksi terorisme dilakukan melalui OMSP dengan mengerahkan kekuatan TNI dengan mengacu pada ketentuan hukum nasional dan ketentuan hukum internasional yang telah diratifikasi. Adapun aksi terorisme yang dapat ditangani oleh TNI meliputi :
 - a. Aksi teror terhadap Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya, mantan Presiden dan mantan Wakil Presiden beserta keluarganya serta tamu negara setingkat Kepala Negara dan/atau Kepala Pemerintahan yang berada di Indonesia;
 - b. Aksi teror terhadap warga negara Indonesia yang berada di luar negeri, kedutaan besar Republik Indonesia atau kantor perwakilan negara sahabat di Indonesia;
 - c. Aksi teror terhadap objek vital nasional strategis Indonesia;
 - d. Aksi teror terhadap kapal Indonesia, pesawat udara Indonesia serta terhadap kapal dan pesawat udara asing di wilayah yuridiksi nasional Indonesia;

- e. Aksi teror di wilayah zona ekonomi eksklusif Indonesia, kawasan regional dan/atau internasional sesuai hukum internasional yang berlaku;
 - f. Aksi teror yang membahayakan ideologi negara, kedaulatan negara, keutuhan wilayah Indonesia dan keselamatan segenap bangsa.
3. Upaya pemulihan yang dilakukan oleh TNI dalam mengatasi aksi terorisme dilaksanakan melalui tindakan rehabilitasi dan rekonstruksi.

Sehingga jelas bahwa TNI dalam bentuk yang operasional yaitu penindakan terhadap terorisme. Dalam kaitan ini terdapat dua jenis operasi yaitu operasi yang menempatkan TNI di bawah kendali operasi kepolisian (BKO) dengan pertimbangan bahwa jenis dan tingkat ancaman terorisme dihadapi dengan operasi penegakan hukum (*law enforcement approach*). BKO hanya terjadi ketika polisi membutuhkan penguatan baik secara kuantitas atau pun karena adanya keperluan untuk menggunakan kemampuan tertentu dari TNI untuk tugas-tugas yang berada di bawah kendali kepolisian. Situasi BKO baik untuk penguatan maupun untuk penggunaan kemampuan tertentu TNI harus dilihat sebagai situasi yang belum memerlukan pendekatan militer yaitu situasi keamanan dalam kerangka penegakan ketertiban masyarakat dan penegakan hukum. Dalam situasi ini polisi masih mempunyai hak diskresi untuk bertindak di lapangan.

Operasi penindakan yang kedua adalah operasi penindakan di mana TNI mengambil alih operasi karena jenis ancaman terorisme yang sedang terjadi dilihat telah melebihi ancaman terhadap Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Kamtibmas). Aksi terorisme yang terjadi dianggap sebagai ancaman bersenjata terhadap negara dan keselamatan seluruh bangsa. Dalam kaitan ini diperlukan keputusan presiden untuk menetapkan tingkat ancaman terorisme dan penetapan

situasi keamanan yang akan ditanggulangi oleh kekuatan TNI. Sepanjang semua ini dilakukan melalui keputusan presiden maka TNI sah digunakan

Keterlibatan ataupun pendekatan militer biasanya banyak digunakan negara-negara hanya apabila aksi terorisme itu sudah berkembang menjadi suatu ancaman eksistensial terhadap negara, seperti aksi terorisme yang disponsori negara lain (*state sponsored terrorism*) atau menggunakan bahan-bahan nuklir, kimia dan biologi. Apabila hal ini terjadi di Indonesia pun, keterlibatan Tentara Nasional Indonesia sudah dapat diakomodasi melalui undang-undang Tentara Nasional Indonesia dengan adanya keputusan presiden. Keputusan Presiden ini merupakan pokok yang krusial, karena di dalamnya akan menyangkut terhadap pertimbangan konteks eskalasi ancaman dan bagaimana Tentara Nasional Indonesia dapat secara efektif berkontribusi terhadap penanganan aksi teror tersebut. Di luar itu, keputusan presiden ini juga penting karena menyangkut pada prinsip *civil supremacy* yang dianut pada negara-negara demokrasi.

Pelibatan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam hal perbantuan terhadap Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), sebenarnya secara empiris TNI sudah melakukan beberapa tugas perbantuan kepada polisi yang didasarkan kepada protap (prosedur tetap). Masalahnya adalah Protap bukanlah bagian dari tata peraturan perundang-undangan sehingga status hukumnya lemah dan tidak memiliki kekuatan mengikat (*legaly binding*). Dalam praktiknya, kadangkala justru terjadi rivalitas (pertentangan) dan kurangnya koordinasi akibat kelemahan pengaturan tentang tugas perbantuan itu.

Namun persoalan ini tentu bukan dijawab dengan mengatur pelibatan TNI secara permanen melalui revisi UU Terorisme lagi, apalagi melalui pembagian target atau pembagian lokasi karena hal ini justru akan semakin mempersulit kedua aktor keamanan ini untuk saling bekerjasama. Pada dasarnya yang diperlukan adalah UU Perbantuan sebagaimana amanat UU TNI itu sendiri, tapi Rancangan Undang-Undang (RUU) Perbantuan hingga ini belum dibahas oleh pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), walaupun sudah menjadi mandat dari Undang-Undang TNI dan Undang-undang Polri itu sendiri.¹⁷³

Sebagai salah satu contoh Tugas perbantuan pelibatan Tentara Nasional Indonesia terhadap Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu kasus terorisme yang terjadi pada tahun 2016 di Poso Sulawesi Tengah dan Pembebasan Sandra di Papua melawan KKB pada 2017, dalam kasus terorisme tersebut Tentara Nasional Indonesia terlibat dalam penanganan terorisme berdasarkan permintaan Kepolisian Republik Indonesia karena dianggap tidak mampu dalam menangani kasus tersebut. Keterlibatan TNI tersebut tetap dalam koridor sebagai kekuatan perbantuan dan kekuatan utama tetap menjadi tugas polri.

Pelibatan TNI tersebut berdasarkan Operasi yang menempatkan TNI di bawah kendali operasi kepolisian (BKO) dan operasi penindakan dimana tingkat ancaman tersebut dianggap mengancam keselamatan dan ketertiban masyarakat. Penggunaan kekuatan TNI tersebut dilakukan dalam keadaan mendesak dan atas pertimbangan panglima tertinggi dan atas persetujuan presiden untuk melibatkan

¹⁷³ Diandra Megaputri Mengko, Pelibatan TNI dalam Kontra Terorisme di Indonesia (military involvement in counter-terrorism in Indonesia), Jurnal Penelitian Politik Volume 14, No.2 Desember 2017 Hlm 202

TNI dalam penanganan tindakan terorisme karena kasus tersebut merupakan ancaman bersenjata yang dapat mengancam kedaulatan dan keselamatan negara.

B. Peran Tentara Nasional Indonesia Dalam Pemberantasan Terorisme dimasa yang akan datang Dalam Upaya Menjaga Kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia Ditinjau Dari Perpektif Pembaharuan Hukum Pidana

Sejalan dengan Undang-Undang Dasar 1945, bahwa Indonesia adalah negara hukum, memiliki tugas dan tanggungjawab untuk melindungi, memelihara kehidupan yang aman, damai dan sejahtera serta ikut serta secara aktif memelihara perdamaian dunia. Sebagai salah satu implementasi dari negara hukum, maka setiap kegiatan dan pengambilan keputusan harus didasarkan pada hukum. Demikian pula halnya dengan pelibatan TNI dalam pemberantasan tindak pidana terorisme, yang pengaturannya dituangkan dalam bentuk Perpres.

Pemerintah dan DPR telah menyepakati pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme yang tertuang dalam UU Anti terorisme. Langkah itu secara khusus akan diatur melalui Perpres. Pelibatan TNI tidak dalam kondisi perang atau Operasi Militer Selain Perang (OMSP) memang diatur dalam Pasal 7 UU TNI, dan itu merupakan keputusan politik yang di ambil langsung oleh Presiden. Karena itu, Perpres Pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme dinilai sudah mendesak. Sebab, pembatasan tugas dan wewenang itu perlu dirinci agar TNI punya batasan dalam pelaksanaannya. Perpres ini sudah mendesak supaya ada koridor sejauh mana TNI menjalankan kewenangannya dalam pemberantasan terorisme. Perpres

diperlukan karena pelibatan Operasi Militer Selain Perang sesuai Pasal 7 Ayat UU TNI harus melalui kebijakan politik, sehingga perlu diatur dalam Perpres.

Melalui UU Anti terorisme ini dijelaskan bagaimana kehadiran TNI/Polri dalam penanganan terorisme adalah wujud kehadiran negara, karena itu, pelibatan TNI dalam menjaga keamanan dari ancaman terorisme harus segera diperjelas, misalnya yang mengancam terhadap keamanan Presiden dan Wapres atau Istana Negara, atau di pesawat terbang, kapal laut. Itu berbasis peristiwa terorisme. Pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme sebenarnya telah diatur jelas dalam UU TNI. Dalam hal menjadi keamanan nasional negara seperti perang misalnya, TNI punya wewenang tinggi untuk turun, begitu pun menangani gangguan-gangguan keamanan lainnya termasuk gangguan terorisme. Keterlibatan TNI dalam pemberantasan terorisme dinilai bisa langsung dilakukan.

Masuknya TNI dalam UU Antiterorisme ini untuk mengisi kekurangan Polri sebagai *leading sector* penanganan terorisme. Pelibatan juga sesuai dengan koridor wilayahnya. Perpres ini mengatur secara menyeluruh area mana saja yang TNI perlu turun, terutama yang menyangkut keamanan negara, maka TNI harus turun, kehadiran TNI hanya untuk penindakan.

Mengenai adanya kekhawatiran pelanggaran HAM, TNI sudah ada rambu-rambu hukum militer. TNI memang pegang senjata, namun mereka dilatih menggunakan senjata dengan benar dan tidak boleh digunakan untuk pribadi. Terorisme adalah serangan-serangan terkoordinasi yang bertujuan membangkitkan perasaan teror terhadap sekelompok masyarakat. Berbeda dengan perang, aksi terorisme tidak tunduk pada tata cara peperangan seperti waktu pelaksanaan yang

selalu tiba-tiba dan target korban jiwa yang acak serta seringkali merupakan warga sipil. Tugas pokok TNI dalam pemberantasan terorisme adalah OMSP. Berdasarkan UU TNI jelas bahwa TNI dapat dan harus berperan aktif dalam mengatasi aksi-aksi terorisme, sehingga secara undang-undang jika terjadi aksi terorisme di Indonesia, maka wajar bila TNI ikut dipersalahkan. Pemerintah harus teliti mengatur peran TNI dalam penanganan terorisme.

Penanganan terorisme masuk sistem peradilan pidana bukan mekanisme perang, sehingga penanganannya pun tetap harus dipimpin kepolisian. Presiden harus mempertimbangkan secara mendalam mekanisme penanganan terorisme di Indonesia itu menggunakan *criminal justice system*, artinya, sistem penegakan hukum yang bekerja. Konsekuensinya, pelibatan militer dalam penanganan terorisme di dalam negeri, baru bisa dilakukan jika terorisme tidak bisa lagi ditangani penegak hukum. Selanjutnya, perlu ada keputusan politik presiden dalam mengerem kebijakan TNI.

Koalisi masyarakat sipil mendesak pemerintah mengkaji ulang rencana penyusunan Peraturan Presiden (Perpres) terkait pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme. Koalisi khawatir peraturan tersebut bisa membuka pintu TNI kembali ke semua urusan sipil ada potensi pelanggaran yang dilakukan militer dalam pemberantasan terorisme, seperti halnya yang dilakukan Detasemen Khusus/88 Antiteror Polri dalam berbagai kasus. Hal itu memperlihatkan ada celah hukum yang harus ditambal sebelum pemerintah menyusun Perpres. Terlebih, pelibatan TNI sudah diatur dalam Pasal 7 ayat 2 dan 3 UU 32/2004 tentang TNI,

bahwa operasi militer di luar perang dapat dilakukan jika ada kebijakan politik negara.

Perumusan Perpres pelibatan TNI mengemuka setelah revisi UU Anti-terorisme sah berlaku. UU tersebut mengamankan penyusunan Perpres untuk membahas teknis pelibatan militer dalam pemberantasan terorisme. Amanat penyusunan Perpres ini tertuang dalam Pasal 43 I ayat (3) UU Terorisme, bahwa, TNI dalam mengatasi aksi terorisme merupakan bagian dari operasi militer selain perang, dan ketentuan lebih lanjut diatur melalui Perpres. Pelibatan TNI tertuang dalam Pasal 43 I dalam bentuk tiga ayat. Ayat 1 menyatakan "tugas TNI dalam mengatasi aksi terorisme merupakan bagian dari operasi militer selain perang." Kemudian ayat 2 menyatakan "dalam mengatasi aksi terorisme sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi TNI." Sementara ayat 3 menyatakan "ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan mengatasi aksi terorisme sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden (Perpres)."

Pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme harus tetap berpedoman pada UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, khususnya Pasal 7. Pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme merupakan sebuah hal yang dimungkinkan bila terorisme dilihat sebagai sebuah tindakan yang mengancam keutuhan dan pertahanan negara. Namun, operasi dalam pemberantasan terorisme yang melibatkan TNI harus didahului dan didasarkan pada perintah Presiden. Apapun operasinya tetap harus didahului dan didasarkan pada kebijakan dan keputusan politik negara, dalam hal ini perintah Presiden sebagai penerima mandat dari rakyat untuk mengatur negara.

Terorisme harus diletakkan sebagai sebuah kejahatan yang harus dibuktikan lewat proses hukum, artinya, proses hukum hanya dapat dilakukan setelah menemukan perbuatan dan bukti.

Teror sebagai sebuah kejahatan, pelakunya dilihat sebagai penjahat, maka responsnya, menempatkan terorisme sebagai kejahatan yang harus dihukum melalui proses hukum. TNI tidak perlu dilibatkan dalam penanggulangan terorisme yang berskala kecil atau tidak mengancam negara. Pemberantasan terorisme harus tetap mengedepankan profesionalitas Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dengan menghindari berbagai tindakan yang berpotensi melanggar hak asasi manusia (HAM). Dengan demikian, pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme tidak bersifat langsung atau terbatas waktu serta tempat, sesuai dengan kebutuhan. Berbagai tindakan terorisme yang dapat melibatkan peran TNI antara lain terkait pembajakan pesawat terbang, terorisme di perbatasan wilayah Indonesia, atau terorisme berkarakter separatisme seperti yang dilakukan kelompok Gerakan Aceh Merdeka (GAM) atau Organisasi Papua Merdeka (OPM).

Diluar insiden terorisme tersebut, pelibatan TNI sesuai dengan kebutuhan Polri. Dengan demikian presiden harus menuangkan sejumlah poin dalam Perpres yang mengatur tentang pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme. Salah satu poin itu, adalah menegaskan bahwa karakter TNI dalam pemberantasan terorisme ialah kombatan.

Penegasan itu penting supaya pelibatan TNI tidak bisa dilakukan secara sembarangan dalam pemberantasan terorisme di Indonesia. Selain itu perlu juga diatur batasan keterlibatan TNI dalam pencegahan terorisme, misalnya dalam

berbagai informasi atau kontra-intelijen. Presiden juga harus membuat aturan terkait mata anggaran yang akan digunakan TNI dalam pemberantasan terorisme, apakah masuk dalam anggaran Polri atau berdiri sendiri.

Perpres disusun dengan mengacu kepada Pasal 7 ayat (2) UU TNI, tentang Operasi Militer Selain Perang (OMSP). Draf tersebut akan berisi peran TNI dari hulu sampai hilir, seperti pencegahan, penindakan, hingga pemulihan. TNI harus melakukan fungsi penangkal, penindak, dan pemulih. Setelah Perpres rampung, posisi TNI tak lagi dalam rangka perbantuan atau Bawah Komando Operasi (BKO) polisi seperti saat ini. Operasi yang dilakukan TNI akan berada di bawah payung bernama Komando Operasi Khusus Gabungan (Koopssusgab), kelompok pasukan yang anggotanya terdiri dari satuan khusus di tiga matra TNI, yakni Dengultor 81 Kopassus TNI AD, Sat Bravo TNI AU, dan Den Jaka TNI AL

Namun demikian masih ada kritik terhadap fungsi TNI tersebut. LSM Imparsial tidak sependapat dengan usulan supaya TNI dilibatkan dalam pencegahan, penindakan hingga pemulihan teror.¹⁷⁴ Menurutnya, permintaan itu tak bisa sepenuhnya dikabulkan. TNI hanya bekerja dalam aspek penindakan itupun ketika polisi kewalahan. Adapun tugas pencegahan, baru bisa dimandatkan jika ancaman teror berada di luar negeri, misalnya ada orang Indonesia yang tergabung dengan kelompok teroris di Suriah. Pencegahan dalam UU TNI hanya dalam konteks menjalankan fungsi pertahanan, bukan menjaga keamanan dalam negeri.

¹⁷⁴ Jabbar Ramdhani, detikNews, <https://news.detik.com/berita/d-3916940/imparsial-kritik-dpr-pemerintah-yang-sepakat-peran-tni-di-uu-teroris> Diakses pada 1 Desember 2019 Pukul 22.30

Sementara untuk tugas pemulihan pasca-teror, polisi sangat mampu untuk mengurusnya.

Namun demikian ada penolakan terhadap pelibatan TNI dalam pemberantasan tindak pidana terorisme. Komisioner Komnas HAM, Choirul Anam, menilai, bahwa pelibatan TNI dalam RUU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme belum mendesak dan dibutuhkan. Sebab, kondisi di Indonesia tidak dalam keadaan darurat. Menurutnya, pelibatan tentara dengan status kondisi darurat atau dalam kondisi yang lain, di luar status normal, itu yang diinginkan. Kalau mau itu diatur dalam Perpres sifatnya sementara.¹⁷⁵

Dengan adanya Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dengan formulasi terbarunya, pemerintah harus mempersiapkan Peraturan Presiden mengenai pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme. Perpres mengatur secara teknis bagaimana pelibatan TNI dalam membantu Polri melaksanakan tugas pemberantasan terorisme di Indonesia. Perpres nantinya lebih bersifat taktikal, bagaimana teknis operasi. Entitas pada TNI yang akan dilibatkan sendiri sudah disiapkan, yakni Komando Operasi Khusus Gabungan (Koopsugab) yang terdiri dari personel berlatar belakang satuan elite tiga matra TNI, yakni TNI Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Begitu Perpres selesai dibuat, maka Koopsugab langsung meningkatkan kesiapsiagaannya untuk membantu Polri dalam penanganan terorisme.

¹⁷⁵<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190808165750-20-419633/komnas-ham-tolak-draf-perpres-pelibatan-tni-atasi-terorisme> Diakses pada 1 Desember 2019 Pukul 12.31 WIB

Selain itu, Perpres akan mengkategorikan jenis jenis ancaman sebagai indikator Koopsugab TNI harus turun tangan memberantas terorisme atau tidak. Jenis ancaman, ada *low intensity*, *medium intensity* dan *high intensity*. Jadi, penentuan dari *medium ke high* itu nantinya dipimpin Presiden beserta Dewan Keamanan Nasional yang anggotanya Menkopolhukam, Menhan, Mendagri, Kapolri, Kepala BIN dan Panglima TNI.

Pelibatan itu secara proporsional, berkaitan dengan operasi militer selain perang sebagaimana dalam Pasal 7 ayat 2 UU TNI huruf b,"

Pasal 7 ayat 3 UU TNI, disebutkan TNI hanya bisa terlibat dalam penanganan teroris jika keputusan politik negara telah keluar. UU Terorisme ingin mengakomodasi peran TNI secara lebih jelas melalui UU Terorisme. Pelibatan TNI ini harus melalui keputusan politik negara sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat 3 UU TNI, yang menyebutkan, bahwa pelaksanaan harus keputusan kebijakan politik negara.

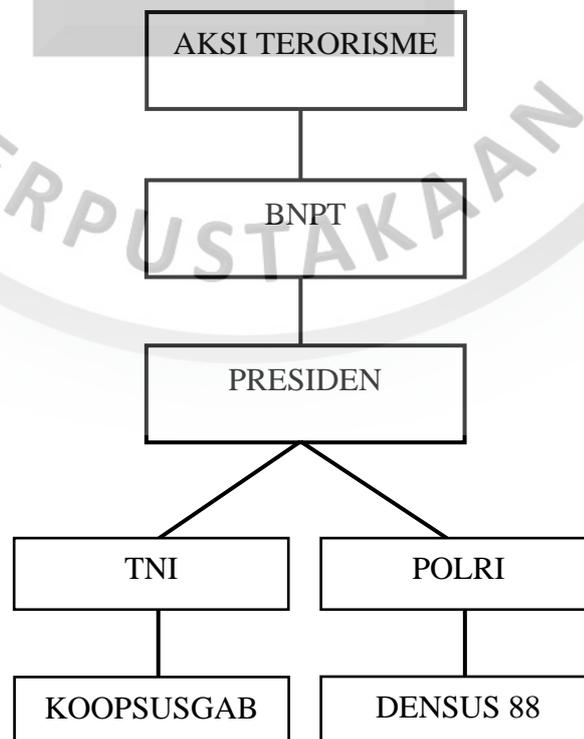
LSM HAM Imparsial¹⁷⁶ mengingatkan Presiden supaya teliti mengatur peran TNI dalam penanganan terorisme. Pelibatan TNI menjadi salah satu poin baru dalam pengesahan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Dalam Perpres, pembatasan tugas dan wewenang itu perlu dirinci supaya TNI tidak kebablasan, mengingat penanganan terorisme masuk sistem peradilan pidana bukan mekanisme perang, sehingga penanganan pun tetap harus dipimpin kepolisian. Mekanisme penanganan terorisme di Indonesia menggunakan *criminal justice system*, artinya sistem penegakan hukum yang bekerja. Konsekuensinya, pelibatan

¹⁷⁶ Jabbar Rabbani, *Loc Cit.*

militer dalam penanganan terorisme di dalam negeri, baru bisa dilakukan jika terorisme tidak bisa lagi ditangani oleh penegak hukum,

Peran TNI juga hanya bisa dilakukan untuk kasus-kasus tertentu disertai rincian yang jelas. Meskipun sudah disebut pada Pasal 43I, namun pelaksanaan penanganan aksi terorisme oleh TNI itu baru akan dijabarkan dalam Perpres. Perpres harus menguraikan, misalnya soal kewenangan, jumlah anggota yang diterjunkan, durasi tugas, serta sumber pendanaan untuk setiap kasus. Selain itu keterlibatan TNI diatur khusus untuk kasus-kasus terorisme tertentu, yaitu dengan merinci kriteria ancaman teror yang cukup ditangani kepolisian, dan mana yang perlu campur tangan TNI. Parameter ancaman teror itu bisa berkaitan dengan perkiraan dampak terhadap kedaulatan negara, sebab peran TNI baru bisa dilakukan jika sebuah kelompok teroris menguasai wilayah tertentu.

Tabel 4.3 Konsep Penanganan Aksi Terorisme Dalam Perpres Pelibatan TNI Dalam Pemberantasan Terorisme



Sumber : Babinkum TNI

Tabel ini menunjukkan dengan diundangkannya UU No. 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, pelibatan TNI dalam pemberantasan aksi terorisme yang terdapat dalam Pasal 43I yang mendelegasikan atau memerintahkan kepada Presiden untuk membuat aturan pelaksanaan pelibatan TNI dalam pemberantasan aksi terorisme. Dengan demikian, pelibatan TNI dalam pemberantasan aksi terorisme tidak lagi bersifat perbantuan kepada Polri namun, sudah bergerak secara langsung atau mandiri berdasarkan Peraturan Presiden, dengan berbasis pada peristiwa yang meliputi tempat / lokasi peristiwa, target orang, skala atau level, ancaman, kualitas dan kuantitas daripada aksi terorisme. Pernyataan bahwa TNI tidak lagi bersifat perbantuan terhadap Polri telah dibahas dalam rapat internal pada tanggal 11 dan 12 Januari 2017 dalam Panja Pemerintahan pembahasan RUU terorisme.

Pelibatan TNI yang akan diatur melalui Perpres tersebut justru mempermudah kerja-kerja militer khususnya bidang intelijen. Selama ini penanganan teror hanya berhasil di tataran penindakan dan bukan pencegahan. Sementara, konsep penanggulangan terorisme TNI mencakup pencegahan yang meliputi kesiapsiagaan dan kewaspadaan.

Penyusunan draf Perpres tentang Pelibatan TNI mengacu pada Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Penerbitan Perpres juga akan sejalan dengan pengaktifan kembali Komando Operasi Khusus Gabungan (Koopsusgab) TNI. Koopsusgab merupakan komando gabungan yang terdiri dari tiga satuan elite, yakni Dansat 81 Gultor Kopassus TNI AD, Detasemen

Jalamangkara TNI AL dan Detasemen Bravo 90 TNI AU. Pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme nantinya tergantung dari skala atau tingkat ancaman yang timbul dari suatu aksi teror. Artinya, Koopsusgab hanya akan diterjunkan melalui operasi khusus untuk menghadapi aksi teror tingkat tinggi. Bahwa ketentuan pelibatan TNI dalam perpres dapat menggunakan pendekatan berbasis peristiwa. mekanisme pelibatan TNI juga dapat menganut pendekatan skala ancaman. Artinya, TNI dapat terlibat jika skala ancaman aksi terorisme sudah mencapai pada level krisis atau gawat.¹⁷⁷

Di sisi lain, kerjasama antara Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dalam deradikalisasi merupakan suatu keniscayaan untuk mensukseskan program tersebut dalam rangka peringatan dini, deteksi dini, pencegahan dan menangkal perkembangan terorisme di Indonesia. TNI memiliki kemampuan intelijen dan kemampuan teritorial sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 34 Tahun 2004 serta memiliki rantai komando (chain of command) sampai tingkat desa melalui Babinsa (Bintara Pembina Desa). Demikian halnya dengan Polri yang selama ini menjadi tumpuan dalam penegakan hukum pemberantasan terorisme serta melakukan tindakan pre-emptif, preventif dan represif terhadap ancaman terorisme. Baik TNI maupun Polri, tidak dapat menjalankan tugas secara institusional tunggal. Dengan sinergi antara TNI dengan Polri dalam deradikalisasi perkembangan terorisme diharapkan mampu mengelimanisir perkembangan terorisme di Indonesia. Sinergi merupakan kebersamaan dalam

¹⁷⁷<https://nasional.kompas.com/read/2018/05/28/17143911/bagaimana-tugas-dan-fungsi-tni-dalam-mengatasi-aksi-terorisme?page=all>, diakses pada tanggal 30 November 2019 pukul 08.15 WIB

berpikir dan bertindak untuk mencapai tujuan bersama dengan hasil yang diperoleh merupakan hasil bersama, dan lebih efektif, efisien serta optimal dibandingkan melaksanakan secara parsial atau sendiri-sendiri.¹⁷⁸

Tujuan nasional adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Bentuk kerjasama TNI-Polri dalam penanggulangan terorisme oleh pemerintah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). Landasan hukum ini merupakan payung sinergi bagi TNI-Polri selain melakukan penanggulangan terorisme secara komprehensif dan integral juga secara khusus melakukan program deradikalisasi terhadap ancaman terorisme yang terus berkembang.¹⁷⁹

Sinergi TNI-Polri dalam deradikalisasi perkembangan terorisme guna memantapkan stabilitas keamanan dapat terwujud dan ketahanan ideologi bangsa serta ketahanan nasional semakin tangguh. Permasalahan terorisme di Indonesia memang masih menjadi ancaman yang berpotensi mengganggu stabilitas keamanan nasional. Tidak menutup kemungkinan bahwa aksi-aksi terorisme tersebut berkaitan dengan jaringan terorisme asing. Sehingga sangat mungkin di masa depan aksi-aksi terorisme akan selalu berulang kembali.

¹⁷⁸ Dedi Prasetyo, Sinergi TNI-Polri dalam Deradikalisasi Terorisme di Indonesia, jurnal keamanan nasional Vol. II, NO. 1, 2016, hlm 39

¹⁷⁹ *Ibid*, hlm 46

Akar masalah yang ditengarai menjadi media tumbuh subur nya jaringan terorisme di Indonesia di antaranya adalah kondisi sosial dan ekonomi masyarakat yang rendah, sehingga sangat mudah didogma dan direkrut menjadi anggota jaringan¹⁸⁰

Adapun yang menjadi tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

Operasi militer perang adalah operasi militer dalam menghadapi kekuatan militer negara lawan, baik berupa invasi, agresi maupun infiltrasi, sedangkan operasi militer selain perang adalah operasi militer yang dilaksanakan bukan dalam rangka perang dengan negara lain, tetapi untuk tugas-tugas lain, seperti melawan pemberontakan bersenjata, gerakan separatis, aksi terorisme, tugas mengatasi kejahatan lintas negara, tugas bantuan kemanusiaan dan tugas perdamaian. TNI sebagai alat pertahanan negara berfungsi sebagai:

1. Penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah dan keselamatan bangsa.
2. Penindak terhadap setiap bentuk ancaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a; dan
3. Pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.

¹⁸⁰ *Ibid*, hlm 50-51

Ancaman adalah setiap usaha dan kegiatan baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang dinilai membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara dan keselamatan segenap bangsa.

Ancaman non militer atau nirmiliter memiliki karakteristik yang berbeda dengan ancaman militer, yaitu tidak bersifat fisik serta bentuknya tidak berdimensi ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, teknologi, informasi serta keselamatan umum. Pengertian ancaman militer adalah ancaman yang menggunakan kekuatan bersenjata yang terorganisasi yang dinilai mempunyai kemampuan membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara dan keselamatan segenap bangsa.

Bentuk ancaman militer dapat berbentuk antara lain:

1. Agresi berupa penggunaan kekuatan bersenjata oleh negara lain terhadap kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa atau dalam bentuk dan cara-cara, antara lain:
 - a. Invasi berupa serangan oleh kekuatan bersenjata negara lain terhadap wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - b. Bombardemen berupa penggunaan senjata lainnya yang dilakukan oleh angkatan bersenjata negara lain terhadap wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - c. Blokade terhadap pelabuhan atau pantai atau wilayah udara Negara Kesatuan Republik Indonesia oleh angkatan bersenjata negara lain.
 - d. Serangan unsur angkatan bersenjata negara lain terhadap unsur satuan darat atau satuan laut atau satuan udara Tentara Nasional Indonesia.
 - e. Unsur kekuatan bersenjata negara lain yang berada dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan perjanjian yang tindakan atau keberadaannya bertentangan dengan ketentuan dalam perjanjian.
 - f. Tindakan suatu negara yang mengizinkan penggunaannya oleh negara lain sebagai daerah persiapan untuk melakukan agresi terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - g. Pengiriman kelompok bersenjata atau tentara bayaran oleh negara lain untuk melakukan tindakan kekerasan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atau melakukan tindakan seperti tersebut di atas.
2. Pelanggaran wilayah yang dilakukan oleh negara lain, baik yang menggunakan kapal maupun pesawat non komersial.
3. Spionase yang dilakukan oleh negara lain untuk mencari dan mendapatkan rahasia militer.

4. Sabotase untuk merusak instalasi penting militer dan objek vital nasional yang membahayakan keselamatan bangsa.
5. Aksi teror bersenjata yang dilakukan oleh jaringan terorisme internasional atau yang bekerjasama dengan terorisme dalam negeri atau terorisme dalam negeri yang berskalasi tinggi sehingga membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan segenap bangsa.
6. Pemberontakan bersenjata.
7. Perang saudara yang terjadi antara kelompok masyarakat bersenjata dengan kelompok masyarakat bersenjata lainnya.

Pemerintah demokratis dapat menggunakan angkatan bersenjata mereka jika polisi tidak dapat menangani ancaman yang ditimbulkan oleh teroris, di sini peran TNI adalah untuk pencegahan, untuk mendeteksi ancaman melalui fungsi intelijen. Meski demikian, sarana militer yang ada harus diintegrasikan sebagai bagian dari strategi menyeluruh untuk mengatasi terorisme dan dapat membatasi kapasitas para pelaku di lapangan untuk melakukan serangan terhadap warga negara yang memiliki hak sipil. Komunikasi dan koordinasi antara TNI dan POLRI sangat vital, perlu koordinasi supaya keduanya dapat berjalan dalam hal pemerintah fokus pada tindakan diam-diam yang merupakan penguatan intelijen. Intelijen tersebut berfungsi sebagai informasi yaitu *HUMINT*, *SIGINT*, sebagai kegiatan yaitu *OSINT*, *CYBERHUMINT*; sebagai organisasi yaitu BIN, CIA, FSB.¹⁸¹

Terorisme merupakan *extra ordinary crime* karena telah membahayakan ideologi, keamanan, kedaulatan dan mempunyai tujuan tertentu, sehingga dibutuhkan penanganan secara khusus, terarah, terencana dan berkesinambungan dari seluruh komponen negara termasuk dalam melibatkan TNI untuk memberantas

¹⁸¹Puspitasari, *Pelibatan TNI Dalam Pemberantasan Aksi Terorisme*, Seminar, Universitas Indonesia, Hlm. 1

tindak pidana terorisme dan dibutuhkan kerjasama antar lembaga-lembaga terkait serta seluruh komponen masyarakat termasuk Tentara Nasional Indonesia.

Pelibatan TNI ini harus diatur didalam Perpres secara detail, sehingga tidak menimbulkan berbagai pelanggaran dalam pelaksanaannya. Peraturan Presiden tersebut harus berisi porsi TNI dalam pemberantasan terorisme, diantaranya:

1. Perpres harus berisi tentang filosofis, yuridis dan sosiologis.
2. Tingkatan atau level gangguan yang ditimbulkan terorisme.
3. Kualitas terorisme.
4. Kuantitas terorisme.
5. Lokasi kejadian terorisme.

TNI harus dilibatkan dalam pemberantasan tindak pidana yang dilakukan oleh terorisme karena filosofi dari terorisme sendiri adalah ingin mendirikan negara didalam negara yang berdaulat, sehingga terorisme jelas telah mengganggu kedaulatan suatu bangsa yang merupakan tugas pokok TNI sebagaimana diatur dalam UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI pada Pasal 7 ayat 1 dan filosofi tugas TNI sendiri adalah menjaga kedaulatan bangsa dan negara, untuk itu pelibatan TNI adalah keputusan politik hukum nasional yang tepat dalam pemberantasan tindak pidana terorisme.

TNI bergerak tidak melihat level, lokasi, kualitas atau kuantitas terorisme, setiap tindakan yang dilakukan oleh terorisme yang telah mempunyai bukti yang cukup dari filosofis tindakan dan tujuan terorisme tersebut, yaitu ingin menghancurkan kedaulatan suatu negara dan urusan kedaulatan negara adalah

kewenangan TNI. Dalam hal ini, deteksi dini adalah wewenang badan intelejen negara yang mempunyai kewenangan dan prioritas yang utama.

Terdapat kendala dalam konsep yang ideal untuk melibatkan TNI dalam pemberantasan tindak pidana terorisme, yaitu institusi TNI bukan alat negara penegak hukum. Melibatkan TNI dalam penanggulangan terorisme berarti memasukan TNI kedalam ranah penegak hukum, ini merupakan masalah yang utama yang harus diselesaikan. Berdasarkan konstitusi negara RI UUD 1945, Tap MPR Nomor VI/MPR/2000 dan Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI, semua produk hukum tersebut tidak ada yang mengatur bahwa TNI merupakan institusi penegak hukum. Di sisi lain, tindakan terorisme merupakan tindak pidana (kriminal) dan penanganan terorisme di negara RI dilakukan melalui model penegakan hukum menurut acara pidana Indonesia, sehingga akan menjadi masalah bagi pembentuk peraturan untuk mengatur tentang pelibatan TNI dalam tugas-tugas diranah penegakan hukum khususnya dalam pemberantasan tindak pidana terorisme.

Mengatasi permasalahan yang dihadapi dalam pengaturan pelibatan TNI pada tugas-tugas penegakan hukum tindak pidana terorisme, ada beberapa model pelibatan yang dapat diterapkan antara lain:

1. Pelibatan TNI model perbantuan pada penegak hukum

Konsep ini pelibatan TNI dilakukan dalam bentuk perbantuan kepada penegakan hukum dimana peran TNI bersifat membantu aparat penegak hukum. Artinya setiap legalitas bertindak dan pergerakan aparat TNI didasari pada kewenangan yustisial yang dimiliki oleh aparat penegak hukum. Oleh karenanya

TNI tidak boleh bertindak sendiri, TNI bertindak harus bersama-sama dengan penegak hukum. Aparat TNI yang terlibat dalam pemberantasan tindak pidana terorisme yang memiliki kewenangan yustisial apapun, konsep ini dibuat dengan alasan karena setiap tindakan penegak hukum dalam pemberantasan tindak pidana terorisme harus sesuai dengan ketentuan hukum acara pidana yang berlaku di Indonesia, setiap tindakan aparat penegak hukum yang menyimpang dari ketentuan dianggap tindakan yang tidak sah/ilegal dan berakibat tidak sahnya semua tindakan dalam penegakan hukumnya. Pelibatan TNI ini merupakan konsep yang sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Polri maupun Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI, merupakan salah satu tugas pokok TNI selain perang dalam bentuk membantu Polri dalam rangka memelihara kamtibmas dan konsep pelibatan TNI ini paling minim resiko hukumnya.

2. Pelibatan TNI dalam bentuk pemberian laporan intelejen kepada penegak hukum dan tindakan langsung dalam hal tertangkap tangan

a. Keterlibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme dapat dilakukan melalui kegiatan pengumpulan data dan informasi intelejen dalam bentuk laporan intelejen terhadap kegiatan terorisme di Indonesia, dimana hasil kegiatan tersebut digunakan oleh aparat penegak hukum sebagai bukti permulaan yang cukup untuk melakukan tindakan terhadap pelaku terorisme sebagaimana dimaksud Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

b. Keterlibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme dapat juga dilakukan dalam kondisi pelaku tindak pidana terorisme tertangkap tangan, sesuai dengan

ketentuan Pasal 111 KUHAP setiap orang berhak melakukan tindakan untuk menangkap tangan atau mengamankan pelaku tindak pidana terorisme dan menjadi kewajiban bagi aparat yang berwenang dibidang keamanan dan ketertiban umum (termasuk aparat TNI) untuk bertindak untuk selanjutnya menyerahkan kepada penyidik tindak pidana terorisme.

3. Konsep pelibatan TNI model mandiri

Konsep pelibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme dengan model mandiri dilakukan dengan cara TNI bertindak sendiri/mandiri terlepas dari penegak hukum lain, dalam artian TNI melakukan pemberantasan tindak pidana terorisme menurut mekanisme dan tata cara yang tidak mengacu pada hukum acara pidana, TNI bertindak sendiri sesuai dengan konsep militer, misalnya dalam bentuk perang dengan tujuan untuk menghancurkan dan memusnahkan terorisme itu sendiri.

Hasil tindakan TNI tersebut tidak ditujukan untuk pemeriksaan dan putusan peradilan umum, karena cara bertindaknya tidak memiliki legalitas sesuai ketentuan Undang-undang Terorisme maupun KUHAP. Konsep pelibatan TNI ini hanya dapat dilakukan apabila kondisi Negara RI dalam keadaan darurat dimana ancaman terorisme sudah tidak dapat diatasi dengan hukum tertib sipil dan aparat penegak hukum tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan baik sehingga untuk menghadapi ancaman terorisme dibutuhkan tindakan yang bersifat militer.¹⁸²

Peran TNI dalam pemberantasan tindak pidana terorisme selain telah diatur dalam UU, juga didasarkan pada kenyataan, bahwa terorisme sekarang sudah meningkat, baik kualitas maupun kuantitasnya. Peran ini sebagai dukungan

¹⁸² Hambali, *Loc.Cit.*

terhadap fungsi TNI sebagai penjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Apabila pelibatan TNI dalam pemberantasan tindak pidana terorisme dihubungkan teori Lawrence M. Friedman, yang mengemukakan adanya 3 (tiga) pilar penting dalam sistem hukum, maka kebijakan tersebut akan membawa konsekuensi terhadap substansi hukum (*substance of the law*), struktur hukum (*structure of law*), dan budaya/kultur hukum (*legal culture*).¹⁸³ Menurut Friedman, tiga sub sistem atau komponen tersebut tidak berdiri sendiri, tetapi saling berkaitan dan berinteraksi satu sama lain, sehingga membentuk hukum sebagai suatu sistem. Secara ideal, ketiga pilar pembangunan hukum nasional itu harus berjalan serasi, selaras, dan seimbang karena ketiga hal tersebut sangat berkaitan erat satu sama lain.¹⁸⁴

Kebijakan pelibatan TNI dalam pemberantasan tindak pidana terorisme akan mendapat landasan hukum yang kuat, sehingga akan membentuk lembaga/kesatuan khusus di tubuh TNI yang mempunyai tugas dan fungsi yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana terorisme. Dengan demikian, maka pelibatan TNI tersebut merupakan suatu kebijakan yang logis dan dapat dibenarkan, sehingga dapat diterima oleh masyarakat. Sesuai dengan pendapat Muladi, bahwa terorisme merupakan kejahatan luar biasa yang membutuhkan pula penanganan dengan mendayagunakan cara-cara luar biasa karena berbagai hal:

¹⁸³ Lawrence M. Friedman *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 197, Hlm. 1

¹⁸⁴ Lawrence M. Friedman, *American Law, An Introduction*, W.W. Norton Company, N.Y. London, 1984, Hlm. 5-6.

1. Terorisme merupakan perbuatan yang menciptakan bahaya terbesar terhadap hak asasi manusia. Dalam hal ini hak asasi manusia untuk hidup dan hak asasi untuk bebas dari rasa takut.
2. Target terorisme bersifat random atau *indiscriminate* yang cenderung mengorbankan orang-orang tidak bersalah.
3. Kemungkinan digunakannya senjata-senjata pemusnah massal dengan memanfaatkan teknologi modern.
4. Kecenderungan terjadinya sinergi negatif antar organisasi terorisme nasional dengan organisasi internasional.
5. Kemungkinan kerjasama antara organisasi teroris dengan kejahatan yang terorganisasi baik yang bersifat nasional maupun transnasional.
6. Dapat membahayakan perdamaian dan keamanan Internasional.

Melihat karakteristik tindak pidana terorisme di atas, nampaknya pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme bukanlah merupakan sesuatu yang tidak mungkin. TNI dengan segala kemampuannya dapat dilibatkan sesuai dengan tugas dan fungsinya dalam menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tentunya dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dilihat sebagai bagian dari politik hukum, maka politik hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik. Pengertian demikian terlihat dalam definisi *penal policy* yang secara singkat dapat dinyatakan sebagai suatu ilmu sekaligus seni yang mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik. Jadi, yang dimaksud dengan peraturan hukum positif (*the positive rules*) dalam definisi itu jelas adalah peraturan perundang-undangan hukum pidana.

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, pada dasarnya usaha untuk membuat peraturan perundang-undangan hukum pidana yang baik tidak dapat dilepaskan dengan tujuan dari penanggulangan kejahatan itu sendiri. Oleh karena upaya atau kebijakan untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan kejahatan

termasuk bidang kebijakan kriminal, maka kebijakan atau politik hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan atau politik kriminal. Sebagai bagian dari kebijakan kriminal, maka kebijakan hukum pidana atau *penal policy* merupakan kebijakan penanggulangan kejahatan yang dilakukan dengan sarana “*penal*” (hukum pidana). Usaha penanggulangan kejahatan melalui hukum pidana pada dasarnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum pidana, sehingga dapat dikatakan, bahwa kebijakan hukum pidana juga merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum atau *law enforcement policy*.

Kebijakan kriminal tidak terlepas dari kebijakan yang luas, yaitu kebijakan sosial (*social policy*), yang terdiri dari kebijakan atau upaya-upaya untuk kesejahteraan sosial (*social welfare policy*) dan kebijakan atau upaya-upaya untuk perlindungan masyarakat (*social defence policy*). Pada akhirnya kebijakan hukum pidana juga merupakan bagian dari kebijakan sosial, sehingga usaha penanggulangan kejahatan melalui hukum pidana merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat dan kesejahteraan masyarakat.

Upaya penanggulangan kejahatan tidak dapat diselesaikan hanya dengan hukum pidana saja, tetapi memerlukan sarana lain yang bersifat *non-penal*, yaitu hukum administrasi, hukum perdata dan upaya-upaya *non-penal* lainnya yang lebih luas untuk menghilangkan kondisi-kondisi secara langsung atau tidak langsung yang dapat menimbulkan kejahatan *kriminogen* maupun *viktimogen*. Hal ini sesuai pandangan, bahwa masalah kejahatan bukan hanya masalah hukum pidana saja tetapi pada hakekatnya merupakan masalah kemanusiaan atau masalah sosial.

Lebih jauh Hoefnagels menyatakan masalah utama dari kejahatan dan ppidanaan tidak berada pada hukum pidana tetapi berada dalam realitas masyarakat.

Masalah pokok dari hukum pidana terletak diluar hukum pidana itu sendiri, yaitu pada masalah hubungan kekuasaan/hak antara negara dan warga masyarakat yang terkait dengan konsep nilai sosio-filosofik, sosio-politik, sosio-kultural dari suatu masyarakat, bangsa dan negara. Penggunaan hukum pidana hanya merupakan penanggulangan sesuatu gejala (*kurieren am symptom*) dan bukan suatu penyelesaian dengan menghilangkan sebab-sebabnya, walaupun demikian hukum pidana sebagai salah satu sistem hukum tetap diperlukan untuk menanggulangi tindak pidana yang terjadi dalam masyarakat. *Penal policy* adalah upaya untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana sesuai dengan keadaan dan situasi pada waktu itu serta untuk masa yang akan datang. Selanjutnya berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut ada yang berpendapat, bahwa jika kita mendekati hukum pidana bukan dari sudut pidananya, tetapi dari sudut ketentuan perintah dan larangan untuk menegakkan peraturan (penegakan hukum), serta dari sudut hukum acara pidana, maka kita tidak lagi begitu condong untuk membuang hukum pidana, kita sadar ada perbuatan-perbuatan tertentu melawan hukum yang tidak diterima oleh masyarakat, oleh sebab itu tidak mungkin pemerintah membiarkan hal tersebut. Dengan demikian, alasan mengapa hukum pidana tidak dapat dihapuskan sama sekali dikarenakan hukum pidana dengan teliti menunjuk dalam hal mana negara berhak bertindak terhadap seorang penduduk lewat jalan hukum acara pidana.

Menghindari efek negatif dari hukum pidana, maka penggunaannya harus hemat-cermat, hati-hati, selektif, limitatif dan manusiawi. Sehubungan dengan hal tersebut Nigel Walker mensyaratkan 6 (enam) prinsip (*limiting principles*) dalam menggunakan hukum pidana, yaitu:¹⁸⁵

- a. Hukum pidana tidak digunakan semata-mata untuk tujuan pembalasan;
- b. Tindak pidana yang dilakukan harus menimbulkan kerugian dan korban yang jelas;
- c. Hukum pidana tidak digunakan apabila masih ada cara lain yang lebih baik dan lebih damai;
- d. Kerugian yang ditimbulkan karena pemindahan harus lebih kecil daripada akibat tindak pidana;
- e. Harus mendapat dukungan masyarakat; dan
- f. Harus dapat diterapkan dengan efektif.

Walaupun prinsip-prinsip Walker tersebut bukan suatu hal mudah untuk diimplementasikan dalam penggunaan hukum pidana, tetapi sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus benar-benar memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya hukum pidana dalam masyarakat, supaya hukum pidana dapat bekerja dengan baik. Untuk itu supaya sesuai dengan pendekatan kebijakan yang digunakan.

Apabila hal tersebut tidak diperhatikan maka dapat menimbulkan krisis kelebihan kriminalisasi (*the crisis of overcriminalization*) dalam arti melimpahnya jumlah kejahatan dan perbuatan yang dikriminalisasi, serta krisis pelampauan batas dari hukum pidana (*the crisis of overreach of the criminal law*) sehingga pengendalian tindak pidana dengan menggunakan sanksi pidana tidak efektif.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Diponegoro, Semarang, 1990, Hlm 7 dan 28

¹⁸⁶ M. Sherif Bassiouni, *Substantive Criminal Law*, Charles Thomas Publisher, Springfield, Illionis, USA, 1978 sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Cetk Ketiga, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2000, hlm 38; Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum*

Kedamaian dan persatuan antar umat manusia dalam ajaran islam adalah hal yang pasti diinginkan oleh setiap orang di dunia ini, tetapi masalah tersebut terkadang menjadi rancu ketika muncul terorisme di muka bumi. Apalagi terorisme ini muncul akibat dari aliran atau pandangan agama yang ekstrimis dan mengusung paham radikalisme. Akhir-akhir ini, Indonesia berada dalam situasi yang sulit. Di tengah-tengah proses transisi kehidupan sosial-politik berjalan dan kehidupan ekonomi, guncangan terus datang bertubi-tubi dari dunia internasional maupun dalam negeri.

Beberapa tahun terakhir kita menyaksikan teror bom terjadi dalam jeda waktu yang tidak terlalu jauh. Aparat kepolisian menemukan jalan buntu dalam pencarian dan penyelidikan peristiwa peledakan bom diberbagai tempat di tanah air dengan target-target yang sudah menyasar warga negara sendiri baik dari kalangan sipil maupun kepolisian dan militer.¹⁸⁷ Berkaitan dengan peristiwa terakhir, Indonesia dipandang sebagai ladang bagi terorisme Internasional di bawah jaringan Al-Qaidah. Tuduhan semacam itu berkaitan erat dengan kebangkitan kelompok-kelompok fundamentalis global.¹⁸⁸

Kemunculan terorisme dimulai dari gerakan wahabi, yaitu gerakan yang mengkafirkan sahabat-sahabat Rasulullah SAW, mengkafirkan para ulama yang mengikuti Rasulullah SAW. Wahabi merupakan penyebab munculnya ajaran terorisme. Pencetus ajaran terorisme adalah Muhammad bin Abdul Wahhab

Pidana, Cetk. Ketiga, Edisi Revisi, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, Hlm. 33; Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, Hlm. 163

¹⁸⁷ Zakiyuddin Baidhawiy, *Konsep Jihad dan Mujahid Damai*, Kementerian Agama Republik Indonesia, Jakarta, 2012, Hlm. 39-40

¹⁸⁸ *Ibid.*

penggagas Firqah Bid'ah Sayyiah-Salafi Wahabi. Tercatat dalam sejarah, bahwa pemberontakan pertama kali dalam Islam dilakukan oleh Dzulkhuwaishirah, cikal bakal khawarij yang kemudian menurunkan generasi yang berpemikiran sesat seperti dia, yaitu risih rasanya kalau tidak memberontak. Kita lihat pemberontakan pertama dalam sejarah islam dilakukan oleh Dzulkhuwaishirah, tidak tanggung-tanggung yang dilawan adalah Rasulullah SAW sendiri.¹⁸⁹



¹⁸⁹ Luqman bin Muhammad Ba'abduh, *Mereka Adalah Teroris!*, Pustaka Qaulan Sadida, Malang, 2005, Hlm. 685