



## WACANA PELIBATAN TNI DALAM PEMBERANTASAN TERORISME

Novianti\*)

### Abstrak

*Penanganan tindak pidana terorisme selama ini dilakukan oleh Kepolisian sebagai leading sector dari penanganan terorisme. Luasnya cakupan dari penanganan terorisme berakibat pada munculnya wacana pelibatan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam upaya pemberantasan terorisme. Hal tersebut dapat dilihat dari sifat ancaman dari aksi teror yang tidak terbatas pada tindak pidana, tetapi juga dapat dilihat sebagai ancaman terhadap pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme merupakan hal yang dapat dilakukan dan memiliki dasar hukum karena telah diatur dalam Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang TNI yakni Pasal 7 ayat (2) khususnya tentang tugas pokok TNI dalam melaksanakan operasi militer selain perang (OMSP). Salah satu dari OMSP adalah pemberantasan terorisme.*

### Pendahuluan

Serangan teror ledakan bom di Sarinah-Thamrin, Jakarta pada Januari 2016 merupakan salah satu bukti bahwa Indonesia belum bebas dari ancaman terorisme. Pasca-serangan tersebut, pemerintah Indonesia meresponsnya dengan mengeluarkan dua langkah kebijakan, yaitu peningkatan dan pengembangan berbagai program deradikalisasi dan melakukan upaya revisi Undang-Undang Republik Indonesia No. 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Menjadi Undang-Undang (UU Anti Terorisme) yang

diharapkan dapat menjadi dasar hukum penguatan berbagai instrumen deteksi dini, pencegahan, penyelidikan, dan penindakan, sebagai bagian dari strategi nasional pemberantasan terorisme.

Langkah tersebut dilakukan oleh pemerintah berangkat dari asumsi bahwa ancaman teror dari berbagai kelompok terorisme yang ada di Indonesia tidak bisa diberantas hanya dengan berbagai perangkat kebijakan dan kewenangan hukum yang sudah ada. Faktanya, masih ada beberapa persoalan teror terkini yang terjadi sebelum adanya serangan, misalnya: kelompok-kelompok penyebar kebencian (*hate speech*), pendukung ISIS

\*) Peneliti Madya Hukum Internasional pada Bidang Hukum, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.  
E-mail: novi\_dpr@yahoo.com



yang mengirim WNI ke Irak dan Suriah, serta kembalinya mereka sebagai pejuang teror asing (*foreign terrorist fighter*), dan permufakatan atau persiapan rencana aksi teror. Video pelatihan anak-anak Indonesia yang bergabung dengan ISIS dan membakar paspor mereka, baru-baru ini beredar viral dan cukup mencemaskan masyarakat.

Realitasnya, cakupan dari ancaman terorisme tidak hanya terbatas pada ancaman keamanan saja, tetapi juga dapat dianggap sebagai ancaman terhadap pertahanan nasional karena yang disasar dalam setiap aksi teror adalah sistem dalam negara melalui aksi yang menakutkan. Di hampir semua negara dan kawasan, tidak ada ancaman keamanan internal yang terisolasi dari perkembangan internasional sebagai akibat dari kemajuan teknologi informasi, sistem keuangan internasional, dan pertukaran atau arus manusia yang terbuka. Dampak yang ditimbulkan terkait dengan pemberantasan terorisme tidak bisa lagi dibatasi hanya dalam suatu negara. Hal tersebut memaksa negara harus melakukan upaya nasional dan internasional dalam pemberantasan terorisme.

Perluasan cakupan dari ancaman terorisme yang semula dianggap sebagai ancaman keamanan menjadi ancaman terhadap pertahanan memerlukan perubahan paradigma dalam upaya pemberantasan terorisme. Oleh sebab itu, muncul wacana untuk melibatkan TNI dalam upaya penanganan terorisme di Indonesia. Salah satu pendapat berasal dari Syaiful Bahri Anshori, anggota Komisi I DPR RI. Syaiful menyatakan bahwa ancaman terorisme terhadap keamanan NKRI membutuhkan penanganan dari berbagai pihak yang bertanggung jawab menjaga pertahanan dan keamanan negara. Oleh sebab itu, pelibatan TNI dalam upaya penanganan terorisme menjadi sangat strategis.

Dalam proses pembahasan RUU Perubahan atas UU Anti Terorisme yang saat ini sedang dibahas di DPR, Mohammad Syafii selaku ketua Panitia Khusus RUU tersebut, menegaskan bahwa DPR menginginkan agar ada porsi yang jelas antara wewenang Polri dan pelibatan TNI. Oleh sebab itu perlu dikaji mengenai wacana pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme di Indonesia.

## Praktik Penanganan Terorisme

Terorisme merupakan ancaman bagi pertahanan dan keamanan negara dan untuk mengantisipasi ancaman tersebut, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 30 ayat (2) telah mengamanatkan membentuk dua lembaga negara yang bertugas melakukan pertahanan dan keamanan negara, yakni Kepolisian dan Tentara Nasional Indonesia. UUD 1945 membedakan fungsi dan tugas TNI dan Kepolisian. TNI bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. Sedangkan Kepolisian berfungsi sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat dengan tugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.

Praktik penanganan tindak pidana terorisme selama ini dilakukan berdasarkan UU Anti Terorisme. Berdasarkan ketentuan UU tersebut, lembaga yang dianggap berwenang menangani hal ini adalah Kepolisian. Dalam melaksanakan kewenangan tersebut, Kepolisian memiliki tim khusus penanggulangan tindak pidana terorisme, yakni Tim Detasemen Khusus 88 (Densus 88). Densus 88 menjadi *leading sector* dalam operasi penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia. Densus 88 dirancang sebagai unit anti terorisme yang memiliki kemampuan mengatasi gangguan teroris mulai dari ancaman bom hingga penyanderaan.

Terdapat dua pendapat terkait dengan kinerja Densus 88 dalam penanganan terorisme. Menurut Abdul Karim Munthe, Direktur Eksekutif el-Bukhari Institute, Densus 88 dinilai kurang profesional dalam mengatasi kasus terorisme karena cenderung menggunakan aksi represif (kekerasan) yang sering kali menimbulkan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Sering terjadi kejanggalan atau ketidaksempurnaan dalam masalah penyelidikan pada setiap kasus-kasus terorisme. Walaupun demikian ada juga yang menilai bahwa Densus 88 telah sukses dalam menjalankan tugas pemberantasan terorisme.

Selain Densus 88 yang berada di bawah naungan Kepolisian, terdapat beberapa kesatuan anti teror lain yang berada di bawah naungan TNI, seperti Detasemen 81, Detasemen Bravo 90, dan

Detasemen Jala Mangkara (Denjaka). Kesatuan anti teror yang dimiliki oleh TNI dapat menjangkau segala penjuru baik darat, udara, maupun laut. Oleh karena itu, kesatuan anti teror yang dimiliki TNI telah terlatih untuk menangani setiap serangan terorisme dengan menggunakan segala modus dan dalam setiap medan. Sayangnya, pemerintah pada saat ini masih menempatkan satuan anti teror yang dimiliki oleh TNI sebagai perbantuan dari satuan anti teror yang dimiliki oleh Kepolisian.

## Wacana Pelibatan TNI

Permasalahan terorisme dan upaya pemberantasannya merupakan suatu permasalahan yang luas dan kompleks, khususnya berkaitan dengan kompleksitas pengertian dan cakupan terorisme itu sendiri. Definisi terorisme sampai saat ini masih menjadi perdebatan internasional, meskipun sudah ada ahli yang merumuskan dan juga dirumuskan di dalam peraturan perundang-undangan. Ketiadaan definisi yang seragam menurut hukum internasional mengenai terorisme tidak serta-merta meniadakan definisi terorisme yang telah dirumuskan dalam undang-undang. Masing-masing negara mendefinisikan menurut hukum nasionalnya untuk mengatur, mencegah, dan menanggulangi terorisme. Pada tingkat internasional, terjadi perdebatan yang berujung pada diterbitkannya resolusi dari Dewan Keamanan PBB tentang pemberantasan terorisme. Definisi yang dikeluarkan oleh berbagai organisasi internasional menunjukkan bahwa terorisme lebih dari tindak pidana dalam kerangka *criminal justice system*.

Dalam Penjelasan Umum UU Anti Terorisme dinyatakan bahwa: "terorisme merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan dan peradaban serta merupakan salah satu ancaman serius terhadap kedaulatan setiap negara, karena terorisme sudah merupakan kejahatan yang bersifat internasional yang menimbulkan bahaya terhadap keamanan, perdamaian dunia serta merugikan kesejahteraan masyarakat sehingga perlu dilakukan pemberantasan secara berencana dan berkesinambungan sehingga hak asasi orang banyak dapat dilindungi dan dijunjung tinggi".

Mengingat luasnya cakupan dari definisi terorisme -karena terorisme sudah merupakan kejahatan yang bersifat internasional yang menimbulkan bahaya terhadap keamanan, perdamaian dunia, serta merugikan kesejahteraan masyarakat- maka terorisme tidak hanya dapat dikategorikan sebagai tindak pidana semata. Terorisme harus dipandang sebagai ancaman terhadap pertahanan dan keamanan NKRI. Oleh sebab itu, penanganannya tidak cukup hanya dengan penegakan hukum saja, melainkan memerlukan penanganan sebagaimana penanganan terhadap ancaman pertahanan negara agar penanggulangan terhadap ancaman terorisme lebih bersifat menyeluruh dan permasalahan terkait dengan terorisme dapat diselesaikan dengan tuntas.

Mengutip pendapat Edy Prasetyono, terorisme harus dipandang dari dua titik pandang yang berbeda yakni, *pertama*: terorisme sebagai tindak pidana yang menempatkan kepolisian dan lembaga-lembaga penegak hukum sebagai *leading sector* dalam pemberantasan terorisme. Sehingga pelibatan TNI dan lembaga-lembaga lain adalah membantu polisi dan institusi penegak hukum lain. *Kedua*, melihat terorisme sebagai ancaman keamanan nasional. Dalam perspektif ini, negara melakukan *assessment* terhadap situasi keamanan yang menjadi dasar bagi pengerahan instrumen keamanan termasuk kekuatan TNI atau militer dalam pemberantasan terorisme. Apabila negara menetapkan bahwa situasi keamanan telah terancam dan mengambil keputusan politik untuk mengerahkan kekuatan militer maka terorisme tidak lagi dilihat sebagai tindak pidana, sehingga Undang-Undang yang melihat terorisme sebagai tindak pidana, perlu diperluas dengan menggunakan dasar hukum adanya ancaman terhadap negara.

Dengan demikian, adanya wacana pelibatan militer dalam pemberantasan terorisme merupakan hal yang dapat dilakukan. Pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme telah diatur dalam Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, yakni Pasal 7 ayat (2) khususnya tentang tugas pokok TNI dalam melaksanakan operasi militer selain perang (OMSP). Salah satu dari OMSP adalah pemberantasan terorisme yang harus didasarkan pada kebijakan dan keputusan

politik negara (Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang TNI). Pasal ini menjadi landasan pelibatan TNI dalam bentuk operasional penindakan terorisme. Pada tingkat internasional, PBB juga telah membuka ruang bagi negara-negara untuk menggunakan kekuatan militer dalam melawan terorisme. Misalnya, dengan memberikan otorisasi penyerangan ke Afghanistan berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB.

Pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme perlu dirumuskan dalam peraturan hukum yang mengatur khusus tentang terorisme, agar TNI memiliki dasar hukum yang lebih kuat dalam pelaksanaan kewenangan tersebut dan dapat diterapkan jika diketahui terdapat ancaman terhadap pertahanan negara melalui aksi teror. Hal tersebut dapat diwujudkan melalui pengaturan pelibatan TNI dalam RUU tentang Perubahan Atas UU Anti Terorisme yang sedang dilakukan pembahasan oleh Pansus. Jika substansi pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme disetujui maka perlu diatur dalam rumusan norma yang jelas dan tegas, khususnya berkaitan dengan pengaturan mengenai peran TNI dalam pemberantasan terorisme, mekanisme penugasan TNI, serta pembagian porsi wewenang yang jelas antara kepolisian dan TNI dalam pemberantasan tindak pidana terorisme. Pengaturan tersebut diperlukan mengingat pergeseran paradigma tindak pidana terorisme yang ada saat ini, yakni menuju ancaman terhadap kedaulatan negara dan bersifat transnasional.

## Penutup

Wacana pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme yang menjadi perdebatan diharapkan ada satu titik terang. Pelibatan tersebut berdasarkan pemahaman bahwa ancaman terorisme tidak dapat dipandang hanya sebagai tindak pidana semata. Ancaman terorisme harus dilihat juga sebagai ancaman terhadap pertahanan NKRI. Pelibatan TNI atau militer perlu dilakukan asal tetap dalam koridor yang sudah ditentukan. Dalam kaitan ini diperlukan keputusan politik pemerintah untuk menetapkan tingkat ancaman terorisme dan penetapan situasi keamanan yang memerlukan pelibatan TNI. Oleh karena itu pemerintah harus jeli dan mampu secara cepat menetapkan gradasi ancaman terorisme, situasi yang berkembang, dan kekuatan TNI yang akan digunakan. Pada

sisi lain, dasar hukum pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme perlu diatur secara tegas dalam UU Anti Terorisme.

Berkenaan dengan hal tersebut, RUU tentang Perubahan Atas UU Anti Terorisme, sebaiknya diubah menjadi RUU tentang “Pemberantasan Terorisme” untuk tidak membatasi aksi teror sebagai tindak pidana semata. Hal ini dimaksudkan agar negara membuat kerangka legal dan kelembagaan yang memberi ruang penggunaan berbagai instrumen yang tersedia dalam pemberantasan terorisme.

## Referensi

- “DPR Menolak Tergesa-gesa Bahas Revisi UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme”, *Harian Republika*, 25 Mei 2016.
- “Ini Pasal Yang Dianggap Kontroversial Dalam RUU Terorisme”, *Harian Kompas*, 26 Mei 2016.
- “Keterlibatan Militer Dalam Penanggulangan Terorisme di Indonesia”, <http://jurnalintelijen.net>, diakses 22 Mei 2016.
- “Komisi I DPR Kaji Aturan TNI Terlibat Dalam Pemberantasan Terorisme dan Narkoba”, <http://nasional.harianterbit.com/nasional/2016/03/11/58339/0/25/Komisi-I-DPR-Kaji-Aturan-TNI-Terlibat-Dalam-Pemberantasan-Terrorisme-dan-Narkoba>, diakses 1 Juni 2016.
- “Konsep Pelibatan TNI Dalam Pemberantasan Terorisme”, <http://www.universitassuryadarma.ac.id/>, diakses Tanggal 21 Mei 2016.
- “Mengapa TNI-Polri Saling Berebut Wewenang Memberantas Terorisme?” <http://www.teropongsenayan.com/31414-mengapa-tni-polri-saling-berebut-wewenang-memberantas-terorisme>, diakses 1 Juni 2016.
- “Peran TNI Dibatasi Dalam Pemberantasan Terorisme”, *Harian Kompas*, 23 Mei 2016.
- Edy Prasetyono, “Beberapa Pemikiran Revisi Undang-Undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme”, Makalah pada Seminar Nasional Perlindungan HAM dan Penegakan Hukum Dalam Penanganan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia, Jakarta, 25 Mei 2016.
- Ridwan Habib, “Perlindungan HAM dan Penegakan Hukum Dalam Penanganan Tindak Pidana Terorisme”, Makalah pada Seminar Nasional Perlindungan HAM dan Penegakan Hukum Dalam Penanganan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia, Jakarta, 25 Mei 2016.