

## KOMANDO OPERASI KHUSUS TNI DAN PENANGANAN TERORISME DI INDONESIA

Aulia Fitri

25

### Abstrak

TNI membentuk Komando Operasi Khusus atau Koopssus TNI yang salah satu tugasnya adalah penanganan ancaman terorisme. Aturan pelibatan mengenai mekanisme pelibatan diharapkan dapat diakomodasi melalui Perpres Tugas TNI dalam Mengatasi Aksi Terorisme yang sedang disusun oleh pemerintah. Draft Perpres tersebut menuai kritik dari Komnas HAM yang menilai pelibatan Koopssus TNI bertentangan dengan Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Tulisan ini membahas mengenai sejauh mana Koopssus TNI dapat dilibatkan dalam penanganan terorisme. Sebagai bagian dari Operasi Militer Selain Perang dan berdasarkan pendekatan *criminal justice model*, pengerahan Koopssus TNI dapat dilakukan ketika ancaman terorisme sudah mengancam kedaulatan negara, dikeluarkan atas dasar keputusan politik negara sebagai otoritas sipil dan bersifat sementara, serta tidak ditempatkan sebagai *leading role*, dan digunakan sebagai opsi terakhir dalam konteks penguatan instansi sipil. Dalam hal ini, DPR RI berperan penting melalui fungsi legislasi untuk membentuk Undang-Undang tentang Perbantuan TNI dan fungsi pengawasan melalui pembentukan Timwas Terorisme.

### Pendahuluan

TNI secara resmi membentuk Komando Operasi Khusus atau Koopssus TNI pada 30 Juli 2019 (Kompas.com, 31 Juli 2019). Selain sebagai respons atas kebutuhan penataan kembali organisasi TNI, pembentukan Koopssus TNI didorong oleh beberapa faktor strategis seperti ancaman keamanan siber dan adaptasi terhadap penggunaan alutsista yang semakin canggih, termasuk peran dalam kontra terorisme (Gindarsah, 2019:7). Panglima TNI Hadi Tjahjanto

menyatakan bahwa Koopssus TNI memiliki kualifikasi untuk melaksanakan berbagai operasi khusus dalam upaya kontra terorisme melalui tiga fungsi, yaitu penangkalan, penindakan dan pemulihan (Kompas, 31 Juli 2019).

Permasalahan perbantuan TNI dalam penanganan terorisme telah menjadi perdebatan panjang yang mewarnai dinamika kontra terorisme di Indonesia, terkait belum terdapatnya aturan pelibatan atau *rule of engagement* mengenai



implementasi tugas perbantuan TNI. Saat ini pemerintah tengah menyusun Perpres tentang Tugas TNI dalam Mengatasi Aksi Terorisme. Namun, draf Perpres tersebut dikritisi oleh Komnas HAM yang menyatakan bahwa pelibatan Koopssus TNI bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Komnas HAM juga menghimbau pemerintah untuk mengkaji ulang draf Perpres Tugas TNI dalam Mengatasi Aksi Terorisme agar penugasan Koopssus TNI tidak tumpang tindih dengan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) dan Detasemen Khusus 88 (Densus 88) Polri (antaranews.com, 8 Agustus 2019).

Di lain pihak, Ketua Komisi I DPR RI Abdul Kharis Almasyhari menyatakan bahwa Komisi I tidak mendapatkan pemberitahuan mengenai peresmian Koopssus TNI. Sementara itu, mengenai pelibatan Koopssus TNI dalam penanganan terorisme, Ketua Pansus penyusunan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Muhammad Syafii mempertanyakan urgensi dan wewenang pelibatan Koopssus TNI. Selama ini fungsi pemberantasan terorisme dilaksanakan oleh Densus 88 Antiteror Polri, sementara fungsi pencegahan dilaksanakan oleh BNPT (republika.co.id, 8 Agustus 2019).

Peran TNI dalam penanganan terorisme di Indonesia pada dasarnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Kedua regulasi tersebut

menyebutkan bahwa tugas TNI dalam mengatasi terorisme merupakan bagian dari Operasi Militer Selain Perang (OMSP) dan dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi TNI. Sebagai negara hukum, Indonesia menggunakan pendekatan *criminal justice model* dalam penanganan terorisme. Tulisan ini membahas mengenai sejauh mana Koopssus TNI dapat dilibatkan dalam penanganan terorisme berdasarkan paradigma *criminal justice model* dan konsep OMSP.

### Militer dan Kontra-Terrorisme

Terdapat dua pendekatan dalam strategi kontra-terorisme, yaitu *criminal justice model* dan *war model*. Dalam menghadapi ancaman terorisme, setiap negara pada dasarnya memberikan ruang terhadap keterlibatan militer, baik dengan militerisasi penuh atau *war model*, maupun melalui perbantuan terhadap otoritas penegak hukum dalam konsep *criminal justice model* (McCauley, 2009:64-68). Secara umum kedua pendekatan ini memiliki pandangan yang berbeda dalam strategi kontra-terorisme. Pendekatan *war model* menempatkan terorisme sebagai ancaman kedaulatan negara dan mengedepankan pengerahan kekuatan militer dalam penanganannya, banyak dipraktekkan di negara-negara dengan situasi politik anarki dengan sistem politik dan demokrasi yang belum terkonsolidasi (Nainggolan, 2018: 9). Sedangkan pendekatan *criminal justice model* banyak diadopsi oleh negara penganut demokrasi liberal yang memandang pentingnya upaya penegakan hukum sebagai dasar konstitusi demokrasi.

Pendekatan ini menempatkan upaya kontra-terorisme dalam kerangka penegakan hukum. Berdasarkan pendekatan ini, militer dapat dilibatkan dalam penanganan terorisme melalui OMSP (McCauley, 2009: 66).

OMSP adalah serangkaian operasi militer di luar peperangan dalam skema perbantuan terhadap otoritas sipil berdasarkan kompleksitas ancaman yang diatur secara ketat melalui legislasi (Ayers, 1996: 10). Pelaksanaan OMSP merupakan respons organisasi militer terhadap situasi kritis atau darurat ketika otoritas sipil memiliki keterbatasan dalam penanganannya (Huntington, 1993: 43). Perbantuan militer terhadap instansi sipil bersifat *last resort*, di bawah kendali otoritas sipil dan terbatas pada penguatan kapabilitas yang dibutuhkan (Schnabel & Krupanski, 2012: 20). Dalam penerapannya, pemerintah berbagai negara membentuk regulasi terkait pengaturan tugas perbantuan militer. Di Amerika Serikat, perbantuan militer diatur melalui *Department of Defense's 2005 Homeland Security Doctrine*, di mana perbantuan militer dilakukan atas permintaan Kepolisian Federal ketika terjadi eskalasi ancaman yang tinggi di luar kapabilitas penanganan pihak kepolisian (Buchalter, 2007: 22).

Dalam sejarah penanganan terorisme di Indonesia, khususnya pada era Orde Baru, TNI telah memegang peranan penting melalui sejumlah insiden terorisme yang berhasil dilumpuhkan. Seperti operasi Woyla 1981 dan operasi pembebasan sandera di Mapenduma tahun 1996 (Arif, 2003: 4). Seiring dengan

perubahan sistem politik pada era reformasi, maka pendekatan dalam penanganan terorisme secara legal mengalami pergeseran dari pendekatan *war model* ke arah *criminal justice model*. Penanganan terorisme di era reformasi mengedepankan penegakan hukum dengan menempatkan Polri sebagai *leading sector*. Meskipun demikian, pelibatan TNI dalam penanganan terorisme dimungkinkan dalam tugas perbantuan dalam kerangka OMSP berdasarkan keputusan politik negara sebagai representasi otoritas sipil sebagaimana diatur dalam Undang-Undang TNI Nomor 34 Tahun 2004. Namun, belum ada mekanisme operasional yang mengatur implementasi tugas perbantuan TNI.

Masih belum jelas bagaimana mekanisme pelibatan Koopssus TNI pada konteks perbantuan terhadap otoritas sipil dalam penanganan terorisme. Pengaturan pelibatan atau *rule of engagement* TNI secara teknis diharapkan dapat diakomodasi dalam Perpres tentang Tugas TNI dalam Mengatasi Aksi Terorisme yang sedang disusun. Namun, draf Perpres tersebut justru menuai kritik Komnas HAM dan kelompok masyarakat sipil terkait potensi impunitas di dalamnya serta peran TNI yang dinilai berlebihan (voaindonesia.com, 2019). Wakil Ketua DPR RI Fahri Hamzah juga mengingatkan agar Koopssus TNI tidak masuk wilayah penegakan hukum mengingat tugas TNI diperuntukkan dalam peperangan. Diperlukan juga dasar regulatif untuk mengatur keterlibatan TNI dalam membantu pemberantasan jenis-jenis tindak pidana tertentu (tempo.co, 31 Juli 2019). Pelibatan Koopssus TNI

dalam kontra-terorisme menuntut pembuatan keputusan yang tepat, terukur dan sesuai dengan konsep OMSP dan pendekatan *criminal justice model* yang diterapkan di Indonesia.

### **Pelibatan Koopssus TNI**

Di berbagai negara, keberadaan Komando Operasi Khusus Gabungan sudah lazim, dengan kesiapan penuh dan mobilitas tinggi serta didukung logistik yang prima. Misalnya seperti JSOC (*Joint Special Operation Command*) di Amerika Serikat, yang berhasil melumpuhkan Osama bin Laden pada 2011 (straittimes.com, 31 Juli 2019). Serupa dengan komando gabungan militer di berbagai negara, spektrum misi dari Koopssus TNI dapat mencakup lebih dari satu kegiatan inti termasuk kontra terorisme.

Dukungan TNI secara operasional pada prakteknya dibutuhkan oleh aparat penegak hukum yang menjadi *leading sector* dalam penanggulangan terorisme. Misalnya dalam Operasi pembebasan sandera kapal MV Sinar Kudus tahun 2011 dan Operasi Tinombala di Poso yang berhasil melumpuhkan kelompok teroris Santoso pada tahun 2016. Keberhasilan ini meninggalkan catatan atas kurangnya kapabilitas Polri dalam misi pembebasan sandera dan misi penyergapan di hutan yang dapat dilakukan dengan sangat baik oleh TNI. Oleh karena itu penting untuk merumuskan aturan pelibatan TNI (*rule of engagement*) dalam penanggulangan terorisme.

Pelibatan Koopssus TNI dalam penanganan terorisme harus sejalan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang

Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. Meskipun belum ada *rule of engagement* mengenai pelibatan militer, pada dasarnya Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menggunakan penegakan hukum dalam penanganan terorisme atau sejalan dengan pendekatan *criminal justice model*.

Pada konteks tersebut, yang menjadi *leading sector* dalam penanganan terorisme di Indonesia adalah Polri dan BNPT. Pelibatan militer dimungkinkan apabila situasi sudah berada di luar kapasitas kepolisian melalui OMSP. Dalam penindakan terorisme, Koopssus TNI tetap harus bersinergi dengan tim Densus 88 Antiteror. Setelah TNI diperbantukan dalam penanganan terorisme, proses selanjutnya diserahkan kepada kepolisian untuk diproses secara hukum. Dengan demikian pelibatan Koopssus TNI sebagai instrumen militer pada penanganan terorisme harus berada dalam kerangka supremasi sipil dan demokrasi yang sejalan dengan agenda reformasi sektor keamanan.

Merujuk pada konsep tugas perbantuan melalui OMSP, maka pelibatan Koopssus TNI dalam penanganan terorisme perlu mengakomodasi prinsip-prinsip dasar dalam OMSP (Schnabel & Krupanski, 2012:20). Pertama, keputusan pengerahan Koopssus TNI perlu dilandasi oleh keputusan politik negara, yaitu Keputusan Presiden atas persetujuan DPR sebagai otoritas sipil. Kedua, perbantuan militer dilaksanakan dalam kondisi tingkatan ancaman keamanan yang kritis atau darurat. Artinya, pengerahan Koopssus TNI

didasarkan pada *threat assessment* terhadap eskalasi ancaman untuk membatasi keterlibatan militer dalam penanganan terorisme. Pembatasan merupakan salah satu prinsip penting dalam memastikan pelaksanaan OMSP dilaksanakan secara efektif dan proporsional. Ketiga, militer bukan sebagai *leading sector*. Dalam penanganan terorisme, Koopssus TNI perlu dipandang sebagai bagian dari upaya memperkuat kapasitas dan kapabilitas negara melalui tugas perbantuan terhadap Polri. Terakhir, pengerahan Koopssus TNI merupakan pilihan terakhir (*last resort*), yang didasarkan pada prinsip dan pengaturan yang ketat dan bersifat sementara.

### Penutup

Sebagai upaya memperkuat kemampuan negara dalam penanganan terorisme, Pengerahan Koopssus TNI menuntut adanya pembuatan keputusan yang tepat dan terukur. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, pelibatan militer dalam kontra terorisme dimungkinkan sebagai bagian dari OMSP dalam kerangka criminal justice model. Artinya, dalam penanganan terorisme, Koopssus TNI sebagai instrumen militer dapat diturunkan sebagai pilihan terakhir (*last resort*) berdasarkan keputusan politik negara dalam tingkatan ancaman yang bersifat darurat, sebagai unsur perbantuan terhadap kepolisian yang bersifat sementara.

Dibutuhkan pengaturan pelibatan (*rule of engagement*) untuk

memperjelas peran TNI dalam penanganan terorisme melalui mekanisme tugas perbantuan TNI. Untuk itu DPR RI memiliki peran kunci melalui fungsi legislasi untuk merumuskan Undang-Undang tentang Perbantuan TNI yang mengatur secara jelas kewenangan TNI untuk terlibat dalam operasi militer selain perang pada banyak bidang lainnya, termasuk operasi kontra-terorisme. Selain itu, DPR juga berperan dalam fungsi pengawasan terkait pelibatan Koopssus TNI dalam menangani terorisme. Terlebih Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme telah memandatkan DPR RI untuk membentuk Timwas Terorisme sebagai bagian dari fungsi pengawasan.

### Referensi

- Arif, Muhammad. (2003). Peran dan Keterlibatan TNI dalam Penanggulangan Terorisme. Civil Society Against Violent Extremism. Jakarta: Csave.
- Ayers, James R. (1996). Military Operation Other Than War in the New World Order: An Analysis of Joint Doctrine for The Coming Era. Air Force Institute of Technology, Ohio: Wright-Patterson Air Force Base.
- Buchalter, Alice R. (2007). Military Support to Civil Authorities: The Role of The Department of Defense in Support of Homeland Defense. Washington DC: Federal Research Division Library of Congress.
- "DPR Kecewa tak Dilibatkan Pembentukan Koopsus TNI." <https://nasional.republika.co.id/berita/pvx4h4409/nasional/politik/19/08/01/nasional/news-analysis/19/08/01/pvisif282-dpr-kecewa-tak-dilibatkan-pembentukan-koopsus-tni>, diakses 13 Agustus 2019

- "Fahri Hamzah Ingatkan Koopssus TNI Tak Masuk Penegakan Hukum." <https://nasional.tempo.co/read/1230777/fahri-hamzah-ingatkan-koopssus-tni-tak-masuk-penegakan-hukum/full&view=ok>, diakses 2 Agustus 2019
- Gindarsah, Iis. "Strategic Drivers of TNI reorganization." *The Jakarta Post*, 31 Juli 2019, hal. 7.
- Huntington, Samuel. (1993). *New Contingencies, Old Roles*. Joint Forces Quarterly. Autumn.
- "Jakarta Revives Joint Special Operations Command for War on Terror." <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/jakarta-revives-joint-special-operations-command-for-war-on-terror>, diakses 2 Agustus 2019
- "Koalisi Masyarakat Sipil Desak Jokowi Revisi Draf Perpres Tugas TNI." <https://www.voaindonesia.com/a/koalisi-masyarakat-sipil-desak-jokowi-revisi-draf-perpres-tugas-tni/4987595.html>, diakses 2 Agustus 2019
- "Komnas HAM soroti draf peppres yang dianggap 'di luar batas.'" <https://www.antaraneews.com/berita/1001316/komnas-ham-soroti-draf-peppres-yang-dianggap-di-luar-batas>, diakses 13 Agustus 2019
- "Koopssus TNI Atasi Teror." *Harian Kompas*, 31 Juli 2019, hal. 3.
- McCaughey, Clark. (2009). "War Versus Criminal Justice in Response to Terrorism: The Losing Logic of Torture," dalam Werner G.K. Stritzke (dlk), *Terrorism and Torture: An Interdisciplinary Perspective*. United States: Cambridge University.
- "Mengenai Koopssus TNI, Satuan Elite Gabungan Tiga Matra TNI." <https://nasional.kompas.com/read/2019/07/30/11254361/mengenai-koopssus-tni-satuan-elite-gabungan-tiga-matra-tni>, diakses 2 Agustus 2019
- Nainggolan, Poltak Partogi. (2018). "Polisi, Militer, dan Penanggulangan Terorisme." *Koran Sindo*, 13 Februari 2018.
- Schnabel, Albrecht dan Marc Krupanski. (2012). *Mapping Evolving Internal Roles of The Armed Forces*. Geneva: DCAF.



Aulia Fitri  
[aulia.fitri@dpr.go.id](mailto:aulia.fitri@dpr.go.id)

Aulia Fitri, S.IP, M.Si (Han), menyelesaikan Pendidikan S1 Hubungan Internasional di Universitas Katolik Parahyangan pada tahun 2010 dan pendidikan S2 Manajemen Pertahanan di Universitas Pertahanan pada tahun 2015. Saat ini sebagai Calon Peneliti di Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI.

### Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.