

PELIBATAN TENTARA NASIONAL INDONESIA DALAM PEMBERANTASAN TERORISME DARI PERSPEKTIF PEPERANGAN ASIMETRIS

ENGAGEMENT THE INDONESIAN ARMED FORCES IN COMBATING TERRORISM FROM THE PERSPECTIVE OF ASYMMETRIC WARFARE

Ilham Putra Dewanta¹, Amarulla Octavian², Pujo Widodo³

PROGRAM STUDI PEPERANGAN ASIMETRIS, FAKULTAS STRATEGI PERTAHANAN,
UNIVERSITAS PERTAHANAN RI

(Ilhamputradewanta@gmail.com, amarulla.octavian@idu.ac.id,
pujowidodo78@gmail.com)

Abstrak – Kebijakan pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme menuai pro dan kontra dari pengamat terorisme, akademisi, maupun masyarakat pada umumnya. Pro dan kontra terkait pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme mencakup kriteria, urgensi, mekanisme, hingga model/konsep pelibatan TNI. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif *eksplanatory* dan alat bantu pengolahan data NVivo. Teknik analisa menggunakan *soft system method (SSM)* untuk memberikan analisis yang terstruktur, komprehensif dan tajam. Secara umum, Penelitian ini akan membahas terkait pro dan kontra pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme yang mencakup kriteria, urgensi, mekanisme, hingga model/konsep pelibatan TNI. Secara khusus, penelitian ini membahas kriteria pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme di Indonesia yang dinilai kurang komprehensif dan tidak spesifik. Kemudian, penelitian ini menetapkan 4 kriteria ideal pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme dari perspektif peperangan asimetris, mencakup: senjata, sasaran, *platform*, dan wilayah. Kriteria ideal pelibatan tersebut digunakan untuk menganalisis kriteria pelibatan TNI pada peraturan perundang-undangan. Hasil analisis menunjukkan bahwa kriteria pelibatan TNI pada peraturan perundang-undangan tidak mencakup secara komprehensif 4 kriteria ideal dari perspektif peperangan asimetris. Sebagai rekomendasi, 4 kriteria ideal tersebut dapat menjadi penyempurnaan dari kriteria pelibatan TNI pada peraturan perundang-undangan. Sehingga kebijakan pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme dapat mewujudkan stabilitas pertahanan dan keamanan nasional Indonesia.

Kata Kunci: kontra terorisme, pertahanan, terorisme, pelibatan TNI, pemberantasan terorisme.

Abstract – The policy of engagement of the Indonesian Armed Forces (called Tentara Nasional Indonesia or TNI in this research) in eradicating terrorism reaps the pros and cons. The pros and cons of engagement TNI in the eradication of terrorism include criteria, urgency, mechanisms, and models/concepts for TNI engagement. This research uses qualitative explanatory methods and NVivo data processing aids. The analysis technique uses the soft system method (SSM) to provide a structured, comprehensive, and sharp analysis. In general, this research will discuss the pros and cons of engagement the TNI in combating terrorism which includes criteria, urgency, mechanisms, and models/concepts for TNI engagement. Especially, this study discusses the criteria for the engagement of the TNI in combating terrorism in Indonesia, which are considered to be less comprehensive and not specific. Then, this study establishes 4 ideal criteria for TNI engagement in combating terrorism from an asymmetric warfare perspective, including weapons, targets, platforms, and territory. The results of the analysis show that the criteria for TNI engagement in statutory regulations do not comprehensively cover the 4 ideal criteria from an asymmetric warfare perspective. As a recommendation, the 4 ideal criteria can be an improvement of the criteria for TNI engagement in

statutory regulations. So that the policy of engagement the TNI in eradicating terrorism can create stability in Indonesia's national defense and security.

Keywords: *counterterrorism, defense, security, terrorism, combating terrorism.*

Pendahuluan

Terorisme menjadi fenomena yang menyeruak di berbagai belahan dunia dengan jejaring yang menembus batas-batas negara sebagai kejahatan lintas negara (*transnational crime*). Bahkan menurut Bab 4 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1945, terorisme diakui sebagai ancaman terhadap perdamaian dan keamanan umat manusia (*threaten to the peace and security of mankind*). Dari hal tersebut, Romli Atmasasmita (2002) menyatakan bahwa terorisme merupakan kejahatan terhadap peradaban dan merupakan salah satu ancaman serius terhadap kedaulatan setiap negara, bahkan terhadap perdamaian dunia.

Indonesia adalah negara yang termasuk menjadi sasaran dan tempat berkembangnya jejaring terorisme. Terbukti berdasarkan data *Global Terrorism Index (GTI)* pada tahun 2017 Indonesia menempati peringkat ke-42 sebagai negara yang terdampak terorisme, bahkan pada tahun 2019 urutan Indonesia naik menjadi peringkat ke-35 (*Global Terrorism Index*, 2019, h. 8). Berdasarkan data yang dirilis oleh *The*

Habibie Center (2020), Pada kurun waktu tahun 2017-2019, terdapat sejumlah 21 serangan terorisme di wilayah Indonesia. Dampak dari serangan terorisme menyebabkan 52 orang tewas, 71 orang luka-luka dan 1 korban penculikan. Tidak hanya berdampak pada individu, namun dampak serangan terorisme tersebut juga menyebabkan sejumlah 6 bangunan menjadi rusak (*The Habibie Center*, 2020)

Terorisme merupakan ancaman asimetris (*asymmetric threat*) yang dapat memberikan dampak fisik maupun non-fisik (Buffaloe, 2006). Dampak non-fisik dari serangan terorisme dapat menyebabkan ketakutan yang meluas dan bahkan mengganggu jalannya roda pemerintahan negara. Terorisme sebagai ancaman asimetris dilakukan bukan sebagai tujuan akhir, namun sebagai 'tool of irregular warfare' atau 'sarana' dibalik motif religius, politis, dan ideologis untuk mencapai suatu tujuan tertentu—biasanya bersifat politik (*Joint Publication 3-26 Counterterrorism*, 2014). Sehingga terorisme dianggap sangat berbahaya karena mengancam sendi-sendi kehidupan berbangsa dan berbahaya bagi kedaulatan negara.

Kebijakan strategis negara Indonesia dalam pemberantasan terorisme adalah dengan mengerahkan seluruh instrumen kekuatan nasional, termasuk TNI. Peran TNI dalam penanganan terorisme di Indonesia semakin dikukuhkan melalui segenap instrumen hukum, misalnya saja yang terakhir adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (UU Anti-Terror) dan Rancangan Peraturan Presiden tentang Tugas TNI Mengatasi Aksi Terorisme. Namun kebijakan pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme tersebut menuai pro dan kontra di kalangan pengamat terorisme, akademisi, dan masyarakat secara umum. Pro dan Kontra pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme tersebut adalah seputar hal kriteria, urgensi, mekanisme, model/konsep, serta tantangan dan hambatan dalam pelibatan TNI.

Secara *vis-à-vis* pandangan pro & kontra terkait pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme adalah dialektika dari proses perkembangan strategi pemberantasan terorisme di Indonesia. Hal tersebut menjadikan isu ini memiliki urgensi untuk dikaji lebih mendalam terkait pelibatan TNI dalam

kegiatan pemberantasan terorisme di Indonesia dari perspektif peperangan asimetris sebagai peperangan yang tengah dan akan dihadapi oleh Negara Indonesia di masa mendatang.

Dari latar belakang yang telah dijelaskan, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Menganalisis kriteria pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme pada peraturan perundang-undangan.
2. Menganalisis dan menetapkan kriteria berdasarkan perspektif peperangan asimetris.
3. Menganalisis kriteria pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme pada peraturan perundang-undangan menggunakan kriteria berdasarkan peperangan asimetris.

Dalam melaksanakan analisis pembahasan, penelitian ini menggunakan beberapa teori dan konsep yaitu: pertama, berdasarkan Buku Putih Pertahanan Indonesia 2015. Konsep dalam sistem pertahanan semesta memadukan Pertahanan Militer dan Pertahanan Nirmiliter, melalui usaha membangun kekuatan dan kemampuan pertahanan yang kuat dan disegani serta

memiliki daya tangkal (Buku Putih Pertahanan Indonesia, 2015).

Kedua, konsep peperangan asimetris (*asymmetric warfare*) yang dikemukakan oleh David L. Buffalo pada 2006. Konsep peperangan asimetris yang dikemukakan seperti berikut: “*Asymmetric warfare is population-centric nontraditional warfare waged between a militarily superior power and one or more inferior powers which encompasses all the following aspects: evaluating and defeating asymmetric threat, conducting asymmetric operations, understanding cultural asymmetry and evaluating asymmetric cost* (Buffalo, 2006, p. 17).

Ketiga, teori strategi Arthur F. Lykke Jr. (1998) mendefinisikan strategi sebagai keserasian dari suatu proses mengidentifikasi *ends*, *ways*, dan *means* yang dirancang untuk mencapai tujuan tertentu.

Keempat, Kontra-terorisme menurut RD Crelinsten (2002) yakni keseluruhan respons Negara pemerintah maupun Masyarakat terhadap terorisme, mencakup: sistem pemidanaan, instrumen koersif penegakan hukum maupun perang, kemampuan dan sistem intelijen, komunikasi publik, mitigasi korban serangan, hingga respons jangka panjang terhadap akar masalah.

Kelima, konsep pelibatan militer menurut *The Habibie Center* (2018) secara umum negara melibatkan militer dalam penanggulangan terorisme dalam dua kerangka, yakni: (1) militerisasi penuh penanggulangan terorisme dan (2) perbantuan terhadap otoritas penegak hukum.

Keenam, model penanganan terorisme Menurut Geraint Hughes (2011), yakni: pendekatan kriminal (*criminal justice model*) dan perang (*war model*).

Ketujuh, konsep pemberantasan terorisme menurut Romli Atmasasmita (2002). Menurutnya terdapat tiga paradigma yang dapat dijadikan bahan pertimbangan, yaitu: pertama, “*primat national defence (PND)*”; kedua, “*primat due process of law (PDPL)*”; ketiga, “*primat victim’s protection (PVP)*”.

Metode Penelitian

Berdasarkan pada perumusan masalah dan tujuan dari penelitian ini, maka penelitian dengan berjudul “Pelibatan Militer Dalam Pemberantasan Terorisme Dari Perspektif Peperangan Asimetris” ini merupakan penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif ini termasuk dalam jenis penelitian kualitatif-eksploratif yang tidak hanya

mendeskripsikan suatu fokus penelitian namun juga melakukan analisa yang mendalam.

Penelitian kualitatif menurut Sugiyono (2019) adalah suatu proses penelitian dan pemahaman yang berdasarkan pada metodologi yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Pada pendekatan ini, peneliti membuat suatu gambaran kompleks, meneliti kata-kata, laporan terinci dan pandangan informan, dan melakukan studi pada situasi yang alami.

Obyek penelitian merupakan suatu hal yang menjadi perhatian dalam penelitian. Menurut Sugiyono (2019) obyek tersebut menjadi sasaran penelitian untuk dikaji sehingga tercapai tujuan dari suatu penelitian untuk mendapatkan jawaban, solusi, atau masukan pada suatu permasalahan. Pada penelitian ini, obyek yang menjadi sasaran penelitian adalah pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme. Subyek dalam penelitian ini dibagi menjadi 3 kategori, yakni: pembuat kebijakan (*regulator*) mencakup TA Komisi I DPR RI & Badan Keahlian DPR RI; pelaksana kebijakan (*operator*) mencakup Badan Pembinaan Hukum TNI, Kementerian Pertahanan, Badan Nasional Penanggulangan

Terorisme (BNPT), dan Densus 88 POLRI; akademisi/ahli.

Teknik Pengumpulan Data

Sebagai landasan untuk memberikan jawaban berupa analisis dari ketiga pertanyaan penelitian tersebut, maka dilaksanakan pengumpulan data melalui:

Wawancara

Herdiansyah (2015) menjelaskan bahwa terdapat 3 bentuk wawancara yakni: wawancara terstruktur; wawancara semi-terstruktur; dan wawancara tidak terstruktur. Dalam penelitian ini digunakan wawancara semi-terstruktur dimana peneliti memiliki kebebasan untuk menggali informasi dari informan. Bentuk wawancara semi-terstruktur dinilai cocok dalam penelitian kualitatif karena bersifat fleksibel, meskipun tetap harus mengacu pada tema penelitian yang dibuat agar tidak meluas.

Studi Dokumen dan Kepustakaan

Data dalam penelitian ini juga akan dikumpulkan dari sumber dokumen dan kepustakaan (*library research*) dari berbagai literatur seperti buku, jurnal, artikel, dokumen dan berbagai literatur fisik atau non-fisik lainnya yang skala kebenarannya dinilai memadai sebagai data penelitian. Data tersebut dapat

dijadikan rujukan dalam memberikan informasi maupun landasan teori terkait dengan tujuan penelitian dan menjawab rumusan masalah serta memberikan sumber informasi berupa kajian empiris untuk menjadi penguatan argumentasi yang akan dibangun penulis.

Hasil dan Pembahasan Urgensi Pelibatan TNI Dalam Pemberantasan Terorisme

Urgensi pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme di Indonesia telah disadari dan diwujudkan dalam segenap instrumen pemberantasan terorisme. Indonesia adalah negara yang termasuk menjadi sasaran dan tempat berkembangnya jejaring terorisme. Hal tersebut mengacu pada data dari *Global Terrorism Index (GTI)* tahun 2017 Indonesia menempati peringkat ke-42 sebagai negara yang terdampak terorisme, dan bahkan pada tahun 2019 urutan Indonesia naik menjadi peringkat ke-35 (*Global Terrorism Index*, 2019, h.8). Selanjutnya, akan dikemukakan dampak serangan terorisme, bentuk serangan terorisme hingga penggunaan senjata terorisme yang terjadi di Indonesia pada kurun waktu tahun 2017-2019.

Berdasarkan pada data yang dirilis oleh *The Habibie Center* (2020), pada

kurun waktu tahun 2017-2019 terdapat sejumlah 21 serangan terorisme di wilayah Indonesia. Dampak dari serangan terorisme tersebut telah menyebabkan 52 orang tewas dan 71 orang luka-luka. Bahkan juga terdapat korban penculikan dari aksi terorisme di Indonesia. Aksi terorisme tersebut tidak hanya berdampak pada individu, namun dampak serangan terorisme tersebut juga menyebabkan sejumlah 6 bangunan menjadi rusak (*The Habibie Center*, 2020).

Sedangkan jika dilihat dari penggunaan senjata, pada kurun waktu tahun 2017-2018 masih didominasi oleh penggunaan senjata berupa bom, yakni sejumlah 8 serangan. Selibuhnya penggunaan senjata yang tercatat adalah 7 serangan menggunakan senjata tajam, 7 serangan menggunakan senjata api, 1 serangan menggunakan api, dan terdapat juga 1 serangan yang menggunakan sarana kendaraan sebagai alat untuk melakukan aksi teror (*The Habibie Center*, 2020).

Hal tersebut menunjukkan bahwa ancaman terorisme di Indonesia memang sangat aktual dan eskalasinya cenderung meningkat. Terorisme dinilai sebagai ancaman yang bersifat dinamis sehingga eskalasi ancaman yang ditimbulkan tidak hanya sebatas ancaman keamanan dan

ketertiban, namun juga menjadi ancaman terhadap pertahanan negara. Dalam ilmu hukum pidana, terorisme dikategorikan sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*). Kategori terorisme sebagai kejahatan luar biasa tersebut disampaikan oleh pakar hukum Muladi (2004), ia menilai bahwa terorisme sebagai kejahatan luar biasa dalam penanganannya membutuhkan cara yang luar biasa (*extraordinary measure*).

Terlebih, menurut David J Buffaloe (2006) terorisme dari perspektif peperangan asimetris dinilai sebagai ancaman asimetris (*asymmetric threat*). Buffalo menjelaskan bahwa ancaman asimetris tidak seperti peperangan tradisional yang berpusat pada musuh (*enemy-centric*) atau medan-sentris (*terrain-centric*). Namun, terorisme sebagai ancaman asimetris berpusat pada populasi (*population-centric*). Sehingga ancaman terorisme dianggap mengeksploitasi kerentanan negara, dan sangat berbahaya keselamatan masyarakat umum.

Hal tersebut selaras dengan konsep pertahanan Indonesia berdasarkan Buku Putih Pertahanan Indonesia Tahun 2015, sistem pertahanan yang dianut oleh Indonesia adalah sistem pertahanan semesta. Pertahanan semesta pada

hakikatnya adalah suatu pertahanan yang melibatkan seluruh warga negara sesuai peran dan fungsinya. Konsep dalam sistem pertahanan semesta memadukan Pertahanan Militer dan Pertahanan Nirmiliter, melalui usaha membangun kekuatan dan kemampuan pertahanan yang kuat dan disegani serta memiliki daya tangkal.

Sedangkan, apabila melihat ancaman terorisme di Indonesia melalui teori yang dikemukakan Hasan Buker (2017) terkait klasifikasi motivasi terorisme yang mencakup: *ethno nationalist/separatist terrorism*, *revolutionary terrorism*, *religious terrorism*. Maka ketiga jenis motif kelompok terorisme tersebut terdapat di Indonesia, yakni seperti gerakan terorisme etnonasionalis-separatis Gerakan Aceh Merdeka (GAM), Organisasi Papua Merdeka (OPM), dan Republik Maluku Selatan (RMS). Terdapat pula kelompok terorisme dengan motivasi untuk mengganti tatanan negara (*revolutionary terrorism*) yang bersinggungan dengan motivasi agama (*religious terrorism*), yakni seperti kelompok Jamaah Islamiyah, Mujahidin Indonesia Timur (MIT), hingga jaringan ISIS yang berada di Indonesia. Tentu ketiga jenis motivasi kelompok terorisme

tersebut sangat berbahaya bagi eksistensi suatu negara.

Penanganan ancaman terorisme di Indonesia masih mengedepankan pendekatan hukum melalui UU Anti Teror. Pada satu sisi penanganan dengan mengedepankan aparat penegak hukum semata akan menemui berbagai kerancuan dalam mengatasi terorisme. Karena sebagaimana disampaikan sebelumnya bahwa ancaman terorisme tidak bisa dilihat sebagai tindakan kriminalitas biasa, sehingga perlu memberikan ruang terhadap pelibatan aparat militer. Hal ini juga disampaikan Jawahir Thontowi (2020), bahwa melihat dinamika ancaman terorisme yang terus berkembang, memang pada saat ini terdapat ancaman terorisme yang tidak hanya mengancam keamanan dan ketertiban semata. Namun, lebih dari itu mengancam kedaulatan dan eksistensi ideologi negara yang idealnya melibatkan TNI. Dan hukum, disini juga harus terus mengikuti perkembangan yang ada. Jika disatu sisi terdapat ancaman yang memerlukan instrumen militer, hukum harus tetap mengakomodasi kemungkinan tersebut.

Mekanisme Pelibatan TNI Dalam Pemberantasan Terorisme

Pada pelaksanaan kebijakan pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme, terdapat hal prosedural yang mesti dipikirkan yakni mengenai bagaimana mekanisme pelibatan tersebut dilaksanakan. Mekanisme merupakan hal yang penting untuk dapat memberikan legalitas atas suatu kegiatan yang dilaksanakan, termasuk dalam hal pelibatan TNI. Oleh karena itu, pada pembahasan ini akan dikaji lebih jauh terkait dengan mekanisme pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme.

Dalam membahas terkait dengan mekanisme pelibatan TNI, hal yang terpenting untuk ditekankan bahwa harus terdapat “kebijakan dan keputusan politik negara”. Pengertian daripada kebijakan dan keputusan politik negara tersebut terdapat pada penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI (UU TNI), menyatakan bahwa “kebijakan dan keputusan politik negara adalah kebijakan politik pemerintah bersama-sama DPR RI yang dirumuskan melalui mekanisme hubungan kerja antara pemerintah dan DPR RI, seperti rapat konsultasi dan rapat kerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Dalam hal pelibatan TNI mengatasi terorisme sangat penting untuk

memperhatikan mekanisme dan aspek keputusan dan kebijakan politik negara. Pengambilan keputusan dan kebijakan politik negara tersebut dilaksanakan oleh kekuasaan politik yang dimiliki atau melekat pada pemimpin negara yang dipilih rakyat melalui hasil pemilihan umum sesuai dengan asas demokrasi. Pada konteks pelibatan TNI mengatasi aksi terorisme, Presiden dalam mengerahkan TNI perlu berkonsultasi melalui proses mekanisme ketatanegaraan dengan DPR RI, untuk mencapai apa yang dimaksud dengan kebijakan dan keputusan politik negara. Hal yang mesti ditekankan adalah bahwa kebijakan dan keputusan politik merupakan hal yang sangat penting dan fundamental dalam memberikan legitimasi setiap pengerahan TNI, termasuk dalam hal pemberantasan terorisme.

Namun dalam kondisi memaksa, untuk menghadapi ancaman militer atau ancaman bersenjata, berdasarkan UU TNI Pasal 18 ayat (1) Presiden dapat secara langsung mengerahkan kekuatan TNI. Hal ini juga termasuk dalam hal pengerahan TNI dalam mengatasi aksi terorisme. Apabila terdapat kondisi mendesak untuk pengerahan TNI dalam mengatasi aksi terorisme, sebenarnya UU TNI telah

mengakomodir hal tersebut. Dalam mekanisme pengerahan dalam keadaan memaksa tersebut Presiden juga tetap harus melaporkan kepada DPR RI dalam waktu 2 x 24 jam, dan apabila DPR tidak menyetujui maka Presiden diharuskan menghentikan pengerahan tersebut. Disamping UU TNI telah mengakomodir pengerahan dalam keadaan memaksa, disisi lain tetap mempertahankan prinsip supremasi sipil dengan keharusan menghentikan pengerahan jika DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat tidak menyetujui.

Selain itu, mekanisme pelibatan TNI yang diatur dalam RPerpres Tugas TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme dapat memberikan efisiensi dalam hal pengerahan yang memerlukan kecepatan dan mendesak. Selayaknya memang perlu dipersiapkan suatu mekanisme yang efisien dan mengakomodir kecepatan, mengingat ancaman terorisme juga dapat terjadi secara cepat. Narasumber Effendy Maruapey dari Badan Pembinaan Hukum TNI, mencontohkan misalnya pada operasi Satgas Merah Putih pembebasan awak kapal MV Sinar Kudus pada tahun 2011 memang waktu masih memungkinkan untuk berkonsultasi dengan DPR. Namun, tidak menutup kemungkinan pada masa

yang akan mendatang terdapat ancaman yang memerlukan pengerahan secara cepat. Oleh karena itu dibuat suatu mekanisme yang mengakomodir. Pada sisi yang lain juga tetap mempertahankan aspek legitimasi dan supremasi sipil.

Model dan Konsep Pelibatan TNI Dalam Pemberantasan Terorisme

Model Pelibatan TNI Dalam Pemberantasan Terorisme di Indonesia

Indonesia sebagai negara hukum, pada dasarnya menempatkan terorisme sebagai suatu kejahatan (*crime*). Oleh karena itu, pendekatan utama dalam penanganan terorisme di Indonesia dilaksanakan dalam ranah hukum pidana, dan delik terorisme juga diatur secara khusus melalui UU Anti Teror. Segenap upaya penanganan kejahatan terorisme dilaksanakan melalui proses hukum (*due process of law*) dalam suatu sistem hukum pidana (*criminal justice system*). Pada umumnya dalam *criminal justice system* terdapat beberapa komponen didalamnya, yaitu kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan.

Namun Indonesia sebagai Negara Hukum, juga memiliki fungsi untuk melindungi segenap tumpah darah bangsa dari segala ancaman. Hal tersebut disebutkan dalam pembukaan konstitusi

UUD NRI 1945, yang menyiratkan asas hukum tertinggi *Salus Populi Suprema Lex Esto*, yang artinya adalah bahwa keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi. Pengejawantahan dari fungsi perlindungan terhadap segenap bangsa Indonesia dikerahkan segenap instrumen kekuatan nasional (*instrument of national power*), termasuk TNI dalam hal penanganan terorisme.

Apabila dianalisis menggunakan teori paradigma keseimbangan berjarak, sebagaimana dikemukakan oleh Romli Atmasasmita (2002). Maka model pemberantasan terorisme di Indonesia menempatkan posisi proporsional antara kecenderungan pada proses hukum (*primat due process of law*), pertahanan negara (*primat national defence*) dan perlindungan korban (*primat victim protection*). Seluruh aktor beserta model/konsep penanganannya tetap diakomodasi dalam instrumen hukum pemberantasan terorisme di Indonesia.

Untuk itu, Indonesia memiliki instrumen hukum yang memberikan landasan terkait tugas TNI dalam mengatasi aksi terorisme melalui operasi militer selain perang (OMSP). Instrumen tersebut diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara (UU Pertahanan

Negara), Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI), dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (UU Anti Teror) serta Rancangan Peraturan Presiden tentang Tugas TNI Dalam Mengatasi Aksi terorisme. Penanganan terorisme di Indonesia di Indonesia tidak hanya menerapkan model sistem peradilan pidana (*criminal justice model*) yang kaku, namun juga memberikan ruang terhadap pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme.

Konsep Pelibatan TNI Dalam Pemberantasan Terorisme di Indonesia

Konsep dari pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme adalah melalui operasi militer selain perang (OMSP). Pertanyaan utama yang sering muncul adalah apakah dapat melaksanakan operasi mandiri atau hanya sebatas tugas perbantuan. Merujuk Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI (UU TNI) menyatakan tugas pokok TNI mencakup hal mengatasi aksi terorisme melalui OMSP pada Pasal 7 ayat (2) huruf b angka 3. Tugas Pokok dalam mengatasi aksi terorisme tersebut juga ditegaskan dalam UU Anti Teror Pasal 43i.

Berdasarkan keterangan Narasumber Effendy dari Babinkum TNI, dalam memahami konsep peran TNI dalam RPerpres Tugas TNI Mengatasi Aksi Terorisme, terdapat 2 kata kunci utama yang senantiasa harus dipegang, yakni “limitatif” dan “kooperatif”, seperti berikut:

Pertama, “limitatif” yang mengisyaratkan bahwa tugas TNI dalam mengatasi aksi terorisme terbatas.

Kedua, Terkait dengan istilah “koordinatif”, Segala pelaksanaan tugas TNI menurut RPerpres TNI Mengatasi Aksi Terorisme dilaksanakan dengan berkoordinasi dengan seluruh institusi/badan terkait.

Sehingga terdapat 3 bentuk operasi konsep pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme berdasarkan seluruh peraturan yang berlaku yaitu:

1. *Pertama*, TNI dapat melaksanakan fungsi penindakan secara langsung dan mandiri berdasarkan UU TNI, UU Anti Teror dan RPerpres Tugas TNI Mengatasi Aksi Terorisme. Fungsi penindakan secara langsung dan mandiri ini masih dalam ranah OMSP, namun bukan sebagai tugas perbantuan terhadap kepolisian. Fungsi penindakan secara langsung dan

mandiri oleh TNI tersebut hanya secara “limitatif” terbatas pada 7 hal sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) huruf A-G RPerpres Tugas TNI Mengatasi Aksi Terorisme. Dan secara tidak langsung mencakup ancaman terorisme yang perlu untuk ditentukan tingkat eskalasi ancamannya melalui hasil koordinasi dengan Kepolisian dan badan terkait sebagaimana diatur pada Pasal 9 ayat (1) huruf H. Model yang diterapkan pada fungsi penindakan ini diluar ranah penegakan hukum, lebih tepat untuk disebut operasi militer dalam mengatasi aksi terorisme yang dianggap mengancam keamanan nasional dan memiliki eskalasi tinggi.

2. Kedua, TNI melaksanakan tugas perbantuan kepada Kepolisian dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban. Tugas perbantuan dalam rangka membantu kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat juga diatur sebagai bagian dari OMSP TNI pada UU TNI pada Pasal 7 ayat (2) huruf b

nomor 10. Tugas perbantuan ini dilaksanakan untuk menangani kejahatan terorisme yang dianggap masih dalam kerangka menegakkan keamanan dan ketertiban (*law and order*) dalam ranah penegakan hukum, sehingga menempatkan TNI di bawah kendali operasi (BKO) Kepolisian. Pelibatan TNI dalam konteks ini masih dalam *criminal justice mode (CJM)* untuk sebatas mengatasi keamanan dan ketertiban, bukan suatu pendekatan operasi militer.

3. Ketiga, dalam melaksanakan fungsi pemulihan, TNI berada di bawah koordinasi badan penanggulangan terorisme sebagaimana diatur RPerpres Tugas TNI Mengatasi Aksi Terorisme. Pada Pasal 12 dinyatakan bahwa fungsi dilaksanakan oleh TNI di bawah koordinasi badan yang menyelenggarakan urusan di bidang penanggulangan Terorisme. Fungsi pemulihan berbeda dengan penindakan, sehingga memang pada pelaksanaannya dipimpin oleh badan yang tugas utamanya

memang menyelenggarakan urusan di bidang penanggulangan terorisme, seperti BNPT.

Peran keterlibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme secara garis besar dapat dilaksanakan melalui pendekatan operasi militer selain perang (OMSP). Tentu pendekatan operasi ini memiliki karakter yang berbeda dibandingkan dengan operasi militer perang (OMP). Hal ini ditengarai karena ancaman terorisme dalam sistem pertahanan dan keamanan dapat dikualifikasikan sebagai ancaman non-militer atau sebagai ancaman bersenjata, dan tidak sebagai ancaman militer.

Menetapkan Kriteria Ideal Pelibatan TNI Dalam Pemberantasan Terorisme Dari Perspektif Peperangan Asimetris.

Michael N Schmitt (2008) mengungkapkan bahwa fenomena peperangan asimetris (*asymmetrical warfare*) telah memberikan pengaruh terhadap pembentukan hukum, termasuk hukum internasional. Peperangan asimetris sebenarnya tidak membawa model operasional perang baru yang mendasar, karena memang

menurutnya sifat peperangan adalah mencari strategi, taktik, dan senjata yang memanfaatkan kekuatan seseorang (asimetri positif) atau mengeksploitasi kelemahan musuh (asimetri negatif). Namun istilah peperangan asimetris telah membuka kesadaran untuk diperhitungkan dalam norma internasional. Disinilah wujud dari dinamisnya instrumen hukum mengikuti setiap fenomena yang ada, termasuk ancaman asimetris (*asymmetric threat*), dalam hal ini adalah ancaman terorisme. Hukum internasional telah mengatur dan memiliki berbagai instrumen yang dapat digunakan untuk menangani ancaman terorisme. Dalam konseptualisasi instrumen hukum internasional, terorisme telah diakui sebagai kejahatan yang memberikan ancaman serius terhadap perdamaian dunia. Selain sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*), beberapa sarjana juga menyatakan terorisme sebagai suatu ancaman asimetris (*asymmetric threat*). Oleh karena itu akan ditetapkan kriteria berdasarkan hasil temuan penelitian pada pembahasan sebelumnya dan juga instrumen hukum internasional yang mengatur tentang terorisme. Dalam menentukan kriteria berdasarkan perangkat instrumen hukum

internasional tersebut, penelitian ini akan membaginya menjadi 4 kategori, yakni: 1)

Sasaran; 2) Senjata, 3) Tempat/Wilayah, dan 4) Platform.

Tabel 1. Kriteria Ideal Pelibatan TNI

Kriteria	Militer	Kepolisian
Sasaran	Keamanan dan Pertahanan Nasional	Keamanan dan Ketertiban (<i>law and order</i>)
Senjata	Senjata daya hancur tinggi (senjata pemusnah massal/ CBRNE)	Senjata daya hancur ringan (senjata konvensional)
Wilayah	Laut territorial, zona tambahan, zona ekonomi eksklusif (ZEE), laut lepas, ruang udara, hutan, pegunungan dan basis wilayah terorisme.	Teritorial
Platform	Internasional	Domestik
Pendekatan	Operasi Militer	Penegakan Hukum

Sumber: diolah Peneliti, 2021

Kriteria Pelibatan TNI Dalam Pemberantasan Terorisme Peraturan Perundang-Undangan Menggunakan Kriteria Ideal Pelibatan TNI Dari Perspektif Peperangan Asimetris.

Jika menganalisa kriteria pelibatan TNI sesuai peraturan yang berlaku menggunakan kriteria ideal sebagaimana telah dirumuskan sebelumnya. Maka kriteria yang ada tersebut tidak mencakup secara komprehensif seluruh kriteria ideal, sebagaimana yang telah dirumuskan mencakup 4 kriteria, yakni: Senjata, sasaran, wilayah, dan platform. Berikut akan dijabarkan lebih lanjut per kriteria:

1. Senjata

Kriteria pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme di Indonesia berdasarkan RPerpres Tugas TNI Mengatasi Aksi terorisme tidak mengatur

mengenai kriteria penggunaan senjata dari aktor atau aksi terorisme. Hal ini merupakan kekurangan, mengingat aksi terorisme pada hari ini telah berkembang dengan memanfaatkan kemajuan teknologi dan penggunaan senjata dengan daya hancur tinggi seperti CBRNE.

Dengan daya hancur yang sangat tinggi melalui penggunaan senjata pemusnah massal tersebut, menjadikan penggunaannya secara illegal terlebih untuk aksi terorisme dapat mengancam keselamatan masyarakat secara meluas. Tentu ancaman tersebut tidak lagi hanya dilihat sebagai ancaman keamanan dan

ketertiban biasa. Eskalasi ancaman terorisme menggunakan senjata pemusnah massal adalah eskalasi tinggi. Maka TNI sebagai institusi yang memiliki tugas dan tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa perlu untuk terlibat. Hal ini menjadikan penggunaan senjata perlu untuk menjadi kriteria dalam pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme di Indonesia.

2. Platform (Internasional/Nasional)
Berdasarkan RPerpres Tugas TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme dapat menggambarkan bahwa aparat TNI memang diberikan mandat untuk menangani aksi terorisme dalam platform internasional. Baik itu dalam mengatasi aksi teror di wilayah laut, pada kapal Indonesia. Termasuk juga aksi teror pada pesawat Indonesia yang berada di wilayah internasional atau negara lain. Tentu aparat TNI telah memiliki pengalaman untuk menangani ancaman terorisme pada platform internasional seperti penyelamatan sandera kapal MV Sinar Kudus di perairan Somalia dan mengatasi

pembajakan pesawat Garuda Indonesia 'Woyla'.

3. Sasaran

Aksi teror sebagai cara asimetris merupakan perwujudan serangan dari pihak yang lebih lemah dari segi sumber daya dan kekuatan. Untuk itu, pihak yang lemah menggunakan cara-cara yang tidak mengkonfrontasikan kekuatan secara berhadapan dengan pihak yang lebih kuat. Cara yang digunakan adalah cara-cara asimetris yang dapat mengeksploitasi kelemahan musuh yang lebih kuat.

Terkait kriteria berupa sasaran serangan terorisme, sebenarnya RPerpres Tugas TNI Mengatasi Aksi Terorisme telah cukup detail mengatur kriteria pelibatan TNI. Dalam instrumen tersebut telah diatur hal (ancaman teror) yang menasar objek vital dan individu yang penting (VVIP) pada suatu negara. Berikut adalah kriteria 'sasaran' yang diatur dalam RPerpres Tugas TNI Mengatasi Aksi Terorisme:

- a) aksi Terorisme terhadap Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya, mantan

Presiden dan mantan Wakil Presiden beserta keluarganya, serta tamu negara setingkat kepala negara/kepala pemerintahan yang berada di dalam negeri.

- b) aksi Terorisme terhadap warga negara Indonesia dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri.
- c) aksi Terorisme terhadap kantor perwakilan negara asing atau kantor organisasi internasional di Indonesia.
- d) aksi Terorisme terhadap objek vital nasional strategis.

Perpres Tugas TNI Mengatasi Aksi Terorisme juga memasukan objek vital nasional strategi sebagai sasaran aksi teror yang ditangani oleh aparat TNI. Objek vital nasional strategis perlu untuk ditangani oleh aparat TNI karena 4 alasan yakni ; menyangkut hajat hidup orang banyak, harkat dan martabat bangsa; merupakan sumber pendapatan negara yang mempunyai nilai politik, ekonomi, sosial, dan budaya; atau menyangkut pertahanan dan keamanan yang sangat tinggi.

Sasaran yang dapat mengakibatkan terganggunya proses pemerintahan merupakan perhatian utama dari sistem keamanan nasional. Oleh karena hal tersebut, RPerpres Tugas TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme telah secara tepat masukan kriteria tersebut sehingga TNI dapat secara langsung berperan serta mengamankan obyek vital yang memiliki posisi penting dalam suatu negara.

4. Wilayah/Tempat

Apabila merujuk pada RPerpres Tugas TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme, aparat TNI dapat melakukan tindakan langsung terhadap aksi terorisme yang dilakukan di wilayah laut ZEE, kawasan regional, dan internasional. Tentu hal ini telah mencakup zona laut lepas menurut UNCLOS 1982, sebagai kawasan laut regional maupun internasional. Dalam peraturan tersebut TNI juga dapat melaksanakan penindakan langsung terhadap aksi terorisme yang ditujukan terhadap kapal asing maupun indonesia yang berada di wilayah perairan

Indonesia. Terlebih, TNI juga dapat dilibatkan dalam mengatasi aksi terorisme terhadap kapal Indonesia yang berada di luar wilayah laut perairan Indonesia. Tentunya, apabila aksi terorisme terhadap kapal Indonesia yang sedang berlayar di wilayah negara lain terjadi maka pengerahan TNI tetap memerlukan izin dari negara terkait selaku pemegang kedaulatan wilayah.

Pada wilayah ruang udara, berdasarkan RPerpres Tugas TNI Mengatasi Aksi Terorisme tersebut juga telah memasukan kriteria pelibatan TNI untuk dapat melakukan tindakan. TNI dapat melakukan penindakan langsung terhadap aksi terorisme yang dilakukan pada pesawat Indonesia ataupun pesawat asing yang berada di terbang di atas ruang udara wilayah Indonesia. Terlebih, TNI juga dapat secara langsung dilibatkan dalam menangani aksi terorisme jika terjadi serangan terhadap pesawat Indonesia yang terbang di wilayah ruang udara negara lain, dengan persetujuan negara terkait.

Namun RPerpres Tugas TNI Mengatasi Aksi Terorisme tersebut tidak mengatur mengenai kriteria pelibatan TNI pada aksi teror atau kelompok teror yang beroperasi di wilayah pegunungan ataupun hutan. Padahal aparat TNI adalah satu satunya institusi yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan operasi penanganan terorisme di medan yang sulit seperti di pegunungan dan hutan. Penanganan kelompok teror bersenjata pada medan yang terjal seperti kawasan hutan dan pegunungan dinilai akan memerlukan kemampuan peperangan hutan. Terlebih dalam menghadapi kelompok bersenjata yang memang memiliki basis wilayah tertentu, maka aparat TNI sebenarnya adalah aparat yang paling tepat dalam menanganinya.

Memang dinamika ancaman terorisme pada hari ini telah memunculkan kelompok teror yang memiliki spesialisasi dalam suatu wilayah, misalnya saja di wilayah perairan terdapat perompak laut seperti di Selat Malaka, atau perompak Somalia di

luar negeri. Di Indonesia juga terdapat kelompok terorisme yang berbasis di wilayah pegunungan atau perhutanan seperti kelompok Mujahidin Indonesia Timur (MIT) di wilayah Poso, Sulawesi Tengah. Kelompok teror berbasis wilayah tersebut telah menjadi ancaman aktual pada hari ini.

Berdasarkan analisis terkait kriteria pelibatan TNI berdasarkan RPerpres Tugas TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme menggunakan kriteria ideal pelibatan TNI dari perspektif peperangan asimetris tersebut, memang belum secara komprehensif mengakomodasi keempat kriteria ideal—senjata, sasaran, wilayah, platform. Namun, dalam RPerpres Tugas TNI Mengatasi Aksi Terorisme tersebut memiliki Pasal 9 ayat (1) huruf H yang berbunyi “aksi Terorisme lain yang bereskalasi tinggi dan membahayakan ideologi negara, kedaulatan negara, keutuhan wilayah Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa”. Sehingga keempat kriteria ideal pelibatan

TNI tersebut juga dapat digunakan sebagai panduan dalam menetapkan tingkatan eskalasi ancaman terorisme yang memerlukan keterlibatan dari TNI.

Kesimpulan, Rekomendasi dan Pembatasan

Berdasarkan pada hasil penelitian dan pembahasan, kesimpulan dari penelitian dengan rumusan masalah ‘Pelibatan TNI Dalam Pemberantasan Terorisme’, bahwa kriteria pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dinilai tidak komprehensif dan bersifat subyektif.

Ditetapkan 4 kriteria ideal pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme dari perspektif peperangan asimetris. Keempat kriteria yang dirumuskan tersebut mencakup: senjata, sasaran, wilayah, dan *platform*.

Hasil analisis kriteria pelibatan TNI dalam peraturan perundang-undangan menggunakan kriteria ideal pelibatan TNI dari perspektif peperangan asimetris menunjukkan bahwa kriteria pelibatan TNI pada peraturan perundang-undangan tersebut tidak secara komprehensif mencakup kriteria ideal pelibatan TNI dari perspektif peperangan asimetris. Terutama dari kriteria senjata dan

wilayah, peraturan perundangan-undangan tidak mencakupnya secara komprehensif.

Dari hasil penelitian ini, juga akan dikemukakan rekomendasi teoritis dan praktis.

Rekomendasi teoritis penelitian ini telah membuktikan bahwa penggunaan teori peperangan asimetris dan konsep pertahanan, serta teori/konsep lain yang dipakai dapat digunakan untuk menjadi pisau analisis dalam mengkaji permasalahan terkait pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme. Terlebih berdasarkan pada konsep pertahanan dan teori peperangan asimetris, penelitian ini dapat merumuskan kriteria ideal pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme di Indonesia. Penelitian ini juga menggunakan metode *Soft System method (SSM)* sebagai teknik analisis penelitian sehingga dapat analisa yang didapat lebih terstruktur, tajam dan komprehensif. Teknik analisis data *SSM* direkomendasikan bagi penelitian kualitatif selanjutnya. Melalui teknik analisis *SSM* peneliti dapat mengidentifikasi permasalahan dan kondisi nyata dari isu pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme, lalu membandingkannya dengan konsep ideal yang telah dirumuskan sehingga dapat

dilihat gap untuk kemudian merekomendasikan perubahan atau penyempurnaan terkait kebijakan pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme.

Rekomendasi praksis ditujukan kepada regulator (perumus kebijakan) dan operator (pelaksana kebijakan) terkait pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme. Rekomendasi kepada regulator yaitu untuk menetapkan suatu peraturan yang mengatur secara rinci dan komprehensif tentang kriteria pelibatan TNI. Dalam merumuskan ataupun menentukan kriteria pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme dapat merujuk pada kriteria ideal pelibatan TNI dari perspektif peperangan asimetris, yang mencakup 4 kriteria: senjata, sasaran, wilayah, dan platform. Keempat kriteria ideal pelibatan TNI dari perspektif peperangan asimetris juga dapat digunakan oleh pembuat kebijakan (*state holder*) untuk menentukan tingkat eskalasi ancaman terorisme. Rekomendasi kepada operator (pelaksana kebijakan), dalam hal ini adalah TNI atau Satuan Anti Teror TNI. Bahwa dalam melaksanakan penanganan aksi terorisme melalui operasi militer selain perang (OMSP) untuk tetap

memperhatikan norma dan hukum yang berlaku. Hal tersebut sangat penting dalam penanganan terorisme sebagai ancaman asimetris untuk tetap menjaga kepercayaan dari publik dan tidak hanya mengatasi aksi terorisme.

Daftar Pustaka

- Atmasasmita, Romli. (2002). *Masalah Pengaturan Terorisme dan Perspektif Indonesia*. Jakarta: Departemen Kehakiman Dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Buffaloe, David L. (2006). *Defining Asymmetric Warfare*. The Institute Land Warfare Papers (AUSA)
- Buker, Hasan. (2017). A Motivation Based Classification of Terrorism. *Forensic Research & Criminology International Journal*. Volume 5 Issue 2 – 2017
- Buku Putih Pertahanan Indonesia, 2015
- Crelinsten, RD. (2002). Analysing Terrorism and Counter-Terrorism: A Communication Model. *Terrorism and Political Violence* 14, no. 2
- Institute For Economic & Peace. 2019. *Global Terrorism Index*, Sydney.
- Herdiansyah, Haris. (2015) Wawancara, Observasi, Dan Focus Groups. Jakarta: Rajawali Pers.
- Hughes, Geraint. (2011) *The Military's Role In Counterterrorism*. Strategic Studies Institute. US Army War College.
- Lykke, Arthur Jr. (1998) *Military Strategy: Theory and Application*, US Army War College.
- Muladi. (2004) "Penanggulangan Terorisme Sebagai Tindak Pidana Khusus". Bahan Seminar Terorisme Sebagai Tindak Pidana Khusus, Jakarta, 28 Januari 2004
- Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 1945
- Rancangan Peraturan Presiden tentang Tugas TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme.
- Schmitt, Michael N. (2008) *Asymmetrical Warfare and International Humanitarian Law*, Air Force Law Review, Vol. 62, No. 1, 2008
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Elfabeta.
- The Habibie Center. (2018). *Kajian Kontra Terorisme dan Kebijakan*, Edisi 01/Maret 2018.
- The Habibie Center. *Situs Database Terorisme dan Kontra Terorisme Indonesia* diakses dari Deteksiindonesia.com pada 1 Desember 2020
- Thontowi, Jawahir. (2020). Wawancara penelitian.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme
- US Joint Publication 3-26 Counterterrosim*, 2014
- UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945