



Menyoal Peran TNI dalam Penanggulangan Terorisme

Oleh

Muhamad Arif

Peneliti di The Habibie Center

arif@habibiecenter.or.id

Abstrak

Rancangan Perpres tentang Tugas Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam Mengatasi Aksi Terorisme bermasalah dalam beberapa hal. Masalah-masalah tersebut berakar dari belum adanya kesepakatan tentang natur ancaman terorisme, peran TNI dalam menghadapi ancaman terorisme dan keamanan non-tradisional secara luas, serta tata kelola keamanan nasional secara umum.

Diskusi mengenai pelibatan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam penanggulangan terorisme kembali mengemuka setelah pemerintah akhirnya menyerahkan Rancangan Peraturan Presiden tentang Tugas Tentara Nasional Indonesia dalam Mengatasi Aksi Terorisme kepada DPR. DPR diharapkan memberikan pertimbangan atas rancangan tersebut dengan mengacu kepada UU No. 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang. Berdasarkan pertimbangan dan masukan DPR, Presiden kemudian dapat memutuskan untuk menandatangani atau merevisi rancangan tersebut.

Terdapat sejumlah poin dalam rancangan Perpres yang nampak tidak sejalan dengan semangat profesionalisme TNI, supremasi sipil dalam hubungan sipil-militer, dan efektivitas penanggulangan terorisme itu sendiri.

Apa Masalahnya?

Pertama, Pasal 9 ayat (1) huruf H dalam rancangan Perpres tentang Tugas TNI dalam Mengatasi Aksi



Terorisme menyebutkan bahwa kekuatan TNI dapat digelar untuk mengatasi aksi terorisme bereskalasi tinggi yang dianggap membahayakan ideologi negara, kedaulatan negara, keutuhan wilayah Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa. Sementara Pasal 9 ayat (5) menyebutkan bahwa penentuan eskalasi tinggi sebagaimana dimaksud dilakukan *bersama-sama* oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia, TNI, dan badan yang menyelenggarakan urusan di bidang penanggulangan terorisme atau dalam hal ini Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT).

Kalaupun tidak secara substansi, ayat-ayat di atas secara semangat bertentangan dengan apa yang disepakati dalam UU No. 5 Tahun 2018. Pasal 43E ayat (2) UU No. 5 Tahun 2018 menyebutkan bahwa BNPT menjadi pusat analisis dan pengendalian krisis yang berfungsi sebagai fasilitas bagi Presiden untuk menetapkan kebijakan dan langkah penanganan krisis, termasuk *pengerahan sumber daya* dalam menangani terorisme. UU No. 5 Tahun 2018, dengan kata lain, menempatkan BNPT sebagai *focal point* penanggulangan terorisme khususnya dalam membantu Presiden dalam melakukan penaksiran ancaman (*threat assessment*). Dalam menjalankan peran tersebut, BNPT mengkoordinasikan instansi pemangku kepentingan lain, termasuk TNI dan Kepolisian, sehingga menghasilkan taksiran ancaman yang akurat dan respon yang sinergis.

Kedua, UU No. 5 Tahun 2018 menekankan bahwa dalam konteks penanganan terorisme peran dan tugas TNI terbatas pada mengatasi *aksi* terorisme. Sementara itu, dalam rancangan Perpres terdapat daftar aksi terorisme yang bisa ditindak oleh TNI antara lain aksi terorisme terhadap kepala negara, aksi terorisme terhadap objek vital strategis, aksi terorisme terhadap warga negara Indonesia dan perwakilan Indonesia di luar negeri dan seterusnya. Dengan kata lain, ruang bagi otoritas sipil untuk menggunakan kekuatan TNI dalam tugas selain yang menjadi bagian dari fungsi penindakan memang terbatas. Tidak ada banyak ruang, misalnya, untuk melibatkan TNI dalam dimensi preventif penanggulangan terorisme seperti kontra narasi dan kontra propaganda. Sebagai catatan, dalam UU No. 5 Tahun 2018 frasa *aksi terorisme* tidak muncul di bagian lain selain yang membahas mengenai peran TNI.

Jika UU No. 5 Tahun 2018 menyepakati bahwa kekuatan pertahanan digunakan hanya untuk merespon *aksi* terorisme, maka sejumlah aturan dalam Perpres terkait fungsi TNI menjadi agak sulit untuk dipahami. Dalam Perpres disebutkan bahwa selain penindakan, TNI juga mengatasi aksi terorisme melalui fungsi penangkalan dan pemulihan. Fungsi penangkalan sendiri akan dilaksanakan oleh TNI melalui operasi intelijen, operasi teritorial, operasi informasi, dan bentuk operasi lainnya yang tidak didefinisikan secara spesifik. Fungsi-fungsi berpotensi untuk tidak secara langsung menyasar terorisme sebagai sebuah aksi, melainkan aktivitas-aktivitas lain yang berkaitan dengan aksi terorisme seperti penyebaran paham





ekstremisme berkekerasan dan deradikalisasi.

Ketiga, Pasal 14 rancangan Perpres mengatur bahwa pendanaan untuk mengatasi aksi terorisme yang dilakukan oleh TNI dapat bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara, anggaran pendapatan dan belanja daerah, serta sumber pendanaan lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa pertahanan - disamping politik luar negeri, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama - adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat yang tidak dibagi dengan pemerintah daerah. Pembiayaan TNI oleh APBN, sebagaimana diatur dalam pasal 25 UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan pasal 66 UU No. 34 Tahun 2004, merupakan konsekuensi dari hal tersebut.

Membuka ruang bagi TNI untuk mendapatkan pembiayaan di luar APBN berpotensi mengakibatkan kemunduran agenda reformasi anggaran pertahanan yang menjadi bagian tak terpisahkan dari Reformasi Sektor Keamanan. Di masa lalu, minimnya kemampuan pemerintah pusat untuk menyediakan anggaran pertahanan yang memadai memaksa TNI untuk membiayai dirinya melalui sumber-sumber *off-budget*. Selain minim transparansi sehingga tidak sejalan dengan prinsip akuntabilitas, pembiayaan *off-budget* untuk TNI di masa lalu juga berakhir dengan postur TNI yang sub-optimal dalam menghadapi ancaman pertahanan Indonesia. Kontrol pemerintah pusat terhadap penggunaan anggaran non-APBN juga akan lebih sulit untuk dilakukan.

Apa yang Harus Dilakukan?

Hubungan sipil-militer, bagaimana militer melihat posisinya di dalam masyarakat dan sebaliknya peran dan fungsi apa oleh yang masyarakat dilihat sah untuk dijalankan oleh militer, selalu dibentuk oleh pengalaman sejarah. Dengan demikian, hubungan sipil-militer selalu unik untuk setiap negara, bergantung pada konteks sosial-politiknya masing-masing. Pada kasus Indonesia, pengalaman hidup di bawah kekuasaan politik militer selama lebih dari tiga dekade sedikit banyak telah menimbulkan trauma di sebagian kalangan publik. Maka tidak mengherankan ketika setiap tanda-tanda keterlibatan tentara di luar tugas utamanya sebagai alat pertahanan militer negara senantiasa disambut dengan kekhawatiran. Dalam kondisi yang demikian, pemerintah perlu sangat berhati-hati ketika merumuskan setiap aturan perundang-undangan yang menyangkut perluasan peran TNI. Dalam hal pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme, sejumlah prinsip harus selalu diperhatikan dan dikomunikasikan secara efektif ke publik.





Pertama, militer adalah alat negara yang secara hukum diberi wewenang untuk menggunakan kekerasan bersenjata secara sah. Oleh karena itu, pada dasarnya penggunaan kekuatan militer untuk penanggulangan terorisme bersifat solusi terakhir (*last resort*), sementara (*ad-hoc*) dan proporsional sesuai dengan derajat eskalasi ancaman. Peraturan perundang-undangan harus menjamin proses sekuritisasi terhadap terorisme tetap terkendali dan tidak berujung pada penggunaan kekuatan militer secara berlebihan.

Kedua, pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme harus dilakukan dalam koridor supremasi sipil dalam hubungan sipil-militer. UU No. 34 Tahun 2004 mengatur bahwa TNI menjalankan tugasnya sebagai alat pertahanan berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara yang dalam penjabarannya dimaknai sebagai kebijakan politik pemerintah bersama-sama dengan DPR. Mekanisme pengambilan keputusan politik untuk pengerahan kekuatan pertahanan untuk menghadapi ancaman terorisme harus tetap menjamin efektivitas dan efisiensi operasi militer.

Ketiga, pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme harus sejalan dengan agenda menata ulang kelola sektor keamanan. Sejak pengesahan sejumlah peraturan perundang-undangan di awal dekade 2000, termasuk Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, proses menata ulang kelola sektor keamanan berjalan relatif lambat.

Salah satu persoalan besar yang belum terselesaikan sampai sekarang adalah bagaimana memaknai keamanan nasional di luar debat tak berkesudahan tentang dikotomi “pertahanan” (terhadap ancaman militer dari luar negeri) dan “keamanan” (dalam negeri). Pembahasan Perpres tentang Tugas TNI dalam Mengatasi Aksi Terorisme seharusnya dijadikan momentum untuk menyelesaikan persoalan ini. Infrastruktur legal harus dirapikan dengan menggesa pembahasan rancangan UU Keamanan Nasional. Sementara itu, infrastruktur kelembagaan harus dikembangkan dengan membentuk Dewan Keamanan Nasional sebagai fasilitas untuk otoritas sipil dalam mengelola situasi krisis terkait keamanan nasional.

Arah diskusi perihal keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme harus digeser. Pertanyaan yang harus didiskusikan bukanlah ‘apakah TNI boleh terlibat dalam penanggulangan terorisme’, melainkan ‘kapan dan dengan mekanisme apa TNI bisa dilibatkan’. Di negara manapun, militer akan selalu menjadi salah satu kekuatan atau institusi yang paling serbaguna (*versatile*). Postur, gelar, struktur komando, dan kelengkapan logistik seringkali menjadikan militer sebagai institusi yang paling siap untuk digunakan





THC INSIGHTS

No. 17 / 14 Mei 2020
www.habibiecenter.or.id

untuk merespon situasi krisis, entah itu yang disebabkan oleh serangan teror ataupun pandemi. Negara harus diberikan ruang untuk bisa memanfaatkan sumber daya ini secara efektif dan akuntabel.





THC INSIGHTS

THC Insights are timely and policy-relevant analysis of current political, economic and socio-cultural issues affecting Indonesia and the region. The expert observations and recommendations are produced by researchers at The Habibie Center. Disclaimer: The opinions expressed in this article are those of the author and do not necessarily represent those of The Habibie Center.

The Habibie Center was founded by Bacharuddin Jusuf Habibie and family in 1999 as an independent, non-government, non-profit organisation. The vision of The Habibie Center is to create a structurally democratic society founded on the morality and integrity of cultural and religious values. The mission of The Habibie Center are first, to establish a structurally and culturally democratic society that recognizes, respects, and promotes human rights by undertaking study and advocacy of issues related to democratization and human rights, and second, to increase the effectiveness of the management of human resources and the spread of technology.

Contact:

The Habibie Center

Jl. Kemang Selatan No. 98, Jakarta 12560

Tel: +62 21 781 7211 | Fax: +62 21 781 7212

Email: thc@habibiecenter.or.id

Website: www.habibiecenter.or.id