



The Habibie Center

# Kajian Kontra Terorisme dan Kebijakan

**Peran TNI dalam Penanggulangan Terorisme**



Edisi 01/Maret 2018

 [facebook.com/habibiecenter](https://facebook.com/habibiecenter)   [@habibiecenter](https://twitter.com/habibiecenter)

# Daftar Konten

---

1

Tentang  
Kajian Kontra Terorisme dan  
Kebijakan

3

Peran dan Keterlibatan  
TNI dalam Penanggulangan  
Terorisme

15

Melegitimasi Pelibatan TNI dalam  
Penanggulangan Terorisme Di  
Indonesia

28

Tentang  
The Habibie Center

---

Foto Sampul Oleh Iyas Lawrence/Vice Indonesia

# Tentang Kajian Kontra Terorisme dan Kebijakan

## Countering Terrorism and Violent Extremism in Indonesia: Towards Inclusive and Data-Based Framework

Kajian Kontra Terorisme dan Kebijakan adalah publikasi rutin yang diterbitkan oleh The Habibie Center sebagai bagian dari proyek **Countering Terrorism and Violent Extremism in Indonesia: Towards Inclusive and Data-Based Framework** untuk memberikan analisa dan rekomendasi kebijakan terkait penanggulangan terorisme dan kekerasan akibat ekstrimisme di Indonesia.

**Countering Terrorism and Violent Extremism in Indonesia: Towards Inclusive and Data-Based Framework** adalah serangkaian aktivitas yang dijalankan oleh The Habibie Center sejak tahun 2017 dalam rangka meningkatkan ketahanan masyarakat terhadap ancaman radikalisme, kekerasan yang dipicu oleh ekstrimisme dan terorisme. Inisiatif ini didasarkan pada kebutuhan untuk mengembangkan sistem penanggulangan terorisme dan kekerasan akibat ekstrimisme yang berbasis data, secara inklusif melibatkan semua komponen masyarakat, serta sejalan dengan nilai-nilai demokrasi dan Hak Asasi Manusia. Tujuan program tersebut akan dicapai melalui tiga sasaran utama, yaitu: (1) Penguatan pembuatan kebijakan dan perumusan strategi kontra terorisme atau ekstrimisme berbasis data; (2) Peningkatan kapasitas dan keterlibatan masyarakat sipil Indonesia dalam menghadapi terorisme dan/atau ekstrimisme di Indonesia; dan (3) Peningkatan kualitas instrumen hukum tentang terorisme dan/atau ekstrimisme di Indonesia.

Selain mempublikasikan kertas kebijakan tematik secara reguler setiap 4 bulan sekali, program ini juga melakukan beberapa kegiatan lain, diantaranya adalah:

1. Menyediakan database terkait serangan terorisme dan ekstrimisme serta usaha-usaha untuk menanganinya. Database ini akan diupdate secara berkala dan bisa diakses oleh publik secara on-line;
2. Menyusun monograf sebagai input atas revisi RUU terorisme yang memenuhi norma dan standar internasional tentang hak asasi manusia secara universal;
3. Melakukan penelitian mendalam tentang pengalaman Indonesia dalam menanggulangi isu terorisme dan ekstrimisme;
4. Mendiseminasikan hasil-hasil kajian melalui seminar-seminar, lokakarya, dan mempublikasikannya ke dalam website program
5. Mengadakan diskusi dan konsultasi dengan pemerintah terkait dengan temuan dan analisis di dalam kajian ringkas;
6. Melakukan pelatihan dan peningkatan kapasitas bagi aparat pemerintah dan masyarakat sipil di empat provinsi;
7. Mengadakan *knowledge sharing meeting* untuk memperkuat jejaring organisasi masyarakat sipil; dan
8. Kampanye melalui penyebaran info grafik dan lain-lain untuk memancing diskusi public yang lebih luas tentang isu-isu kontra terorisme.

Program ini didukung oleh Department of Foreign Affairs, Trade and Development Canada melalui program Counter-Terrorism Capacity Building Program (CTCBP).

Project Supervisor: Rahimah Abdulrahim (Executive Director)

Tim Peneliti:

1. Imron Rasyid
2. M. Hasan Ansori
3. Johari Efendi
4. Sopar Peranto
5. Vidya Hutagalung
6. Muhamad Arif



Foto: M. Agung Rajasa/Antara Foto

# Peran dan Keterlibatan TNI dalam Penanggulangan Terorisme\*

Oleh; Tim The Habibie Center

## Latar Belakang

Setidaknya dalam dua tahun terakhir, wacana mengenai perluasan peran Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam penanggulangan terorisme di Indonesia kembali menguat. Sejumlah peristiwa serangan teroris yang terjadi –Bom Thamrin dan Bom Kampung Melayu- memicu hal ini. Pada tanggal 14 Januari 2016, terjadi sejumlah peledakan dan penembakan di wilayah Sarinah. Delapan orang terbunuh dalam peristiwa tersebut, termasuk keempat pelaku. Negara Islam di Irak dan Suriah (NIIS) mengklaim bertanggungjawab terhadap serangan tersebut. Serangan “Bom Thamrin” kemudian memicu perdebatan publik mengenai mendesaknya upaya mempercepat revisi terhadap Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (UU Terorisme). Sejumlah pihak menganggap bahwa kerangka hukum yang ada tidak cukup memberikan ruang bagi aparat keamanan dan intelijen untuk mengambil tindakan preventif terhadap kemungkinan aksi teror. Wacana pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme mulai mengemuka. Selanjutnya pada tanggal 24 Mei 2017, dua bom bunuh diri meledak dekat Terminal Kampung Melayu, Jakarta Timur. Lima orang tewas dalam peristiwa tersebut, termasuk dua pelaku dan tiga anggota kepolisian. Setelah kejadian Bom Kampung Melayu, diskusi perihal penguatan aspek pencegahan dan kriminalisasi terhadap perbuatan awal atau yang berhubungan dengan persiapan pelaksanaan aksi teror (*auxiliary crimes*) kembali

mengemuka. Akan tetapi, lebih daripada itu, Bom Kampung Melayu kemudian menjadi momentum penting bagi semakin menguatnya wacana perluasan peran TNI dalam penanggulangan terorisme. Beberapa hari setelah pegeboman, Presiden Joko Widodo mengeluarkan pernyataan tentang perlunya UU Terorisme hasil revisi memberikan kewenangan kepada TNI untuk terlibat dalam penanggulangan terorisme.

Pro dan kontra mewarnai berkembangnya diskursus mengenai perluasan peran TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia. Mereka yang mendukung membangun argumentasinya dari fakta bahwa kapabilitas yang dimiliki oleh TNI dapat digunakan untuk penangkalan dan penindakan terorisme sebagai bagian dari tugas pokok TNI dalam menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>1</sup> Aksi terorisme, menurut argumentasi ini, juga tidak lagi dapat dikualifikasikan hanya sebagai tindak pidana yang mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat tetapi sudah terkait dengan persoalan keyakinan dan politik serta telah mengancam ideologi dan kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan segenap bangsa. Bahwa terorisme dianggap mengancam ideologi, kedaulatan, dan integritas teritorial negara menjadi pintu masuk bagi proposal perluasan peran TNI dalam penanggulangan terorisme.<sup>2</sup> Sedangkan mereka yang kritis terhadap wacana perluasan peran TNI dalam penanggulangan terorisme umumnya mengutip soal resiko pelanggaran Hak Asasi Manusia sebagai alasan penolakan terhadap “pelibatan langsung” TNI dalam penanggulangan terorisme. Selain itu, TNI yang terlibat aktif dan langsung dalam

1 Kristian Erdianto, “Alasan Panglima Usulkan Pelibatan TNI Menanggulangi Terorisme,” *KOMPAS.COM*, 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/29/13050731/alasan-panglima-usulkan-pelibatan-tni-menanggulangi-terorisme>.

2 Markas Besar Tentara Nasional Indonesia, “Lampiran Surat Panglima TNI Nomor B/91/I/2018: Usulan TNI Terhadap Proses Pembahasan RUU Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme,” 2018.

\* Sebagian dari tulisan ini pernah diterbitkan oleh Civil Society Against Violent Extremism sebagai Kertas Kebijakan “Peran dan Keterlibatan TNI dalam Penanggulangan Terorisme”

penanggulangan terorisme juga dianggap berpotensi menciderai agenda demokratisasi dan Reformasi Sektor Keamanan dimana fungsi TNI sebagai instrumen penegak hukum dicabut.

Dalam perkembangannya pembahasan revisi UU Terorisme sepertinya telah memasuki babak akhir. Setelah sempat beberapa kali ditunda, para pemangku kepentingan telah mencapai kesepakatan bahwa revisi UU Terorisme harus segera diselesaikan.<sup>3</sup> Disepakati bahwa revisi tidak mengubah secara drastis UU Terorisme dan mengenai teknis pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme akan diatur dengan Peraturan Presiden.

Kertas Kebijakan ini berusaha memberikan pertimbangan-pertimbangan mengenai perluasan peran TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia. Sejumlah poin yang dibahas dalam Kertas Kebijakan ini termasuk natur peran militer dalam penanggulangan terorisme yang argumentasinya dibangun dengan melihat sejarah peran TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia serta studi komparatif singkat dengan kasus pelibatan militer dalam penanggulangan terorisme di negara lain; rasional perluasan peran TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia, dan; kemungkinan implikasi yang harus diantisipasi dari perluasan peran TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia. Kertas Kebijakan ini ditutup dengan sejumlah rekomendasi kebijakan terkait perluasan peran TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia.

**Sejarah Pelibatan TNI dalam Penanggulangan**

**Terorisme di Indonesia**

Dalam menilai kebutuhan perluasan peran TNI, penting untuk melihat sejauh apa TNI telah berperan dalam penanggulangan terorisme di Indonesia. Berdasarkan tinjauan sejarah, TNI sebenarnya telah sejak lama mengembangkan kemampuan dan menjalankan operasi penanggulangan terorisme. Hal ini misalnya bisa dilihat dari pola pembangunan kemampuan TNI yang tertuang dalam Rencana Strategis Pertahanan Keamanan (Renstra Hankam). Renstra Hankam I 1974-1978 menetapkan sasaran kemampuan pertahanan keamanan nasional (hankamnas) yang terdiri dari 20 kemampuan hankamnas, termasuk salah satunya kemampuan lawan teror.

Renstra Hankam II 1979-1983 kemudian dilaksanakan dengan memperbesar lingkup kegiatan berdasarkan capaian-capaian dari Renstra I, termasuk pembangunan kemampuan lawan teror. Selanjutnya pada Renstra Hankam III 1984-1988 dilakukan penyempurnaan terhadap Renstra I dan II. Sejumlah pengembangan kekuatan operasional menjadi fokus pada Renstra III. Salah satu dari kemampuan hankam yang dimaksud adalah Kemampuan Penindakan Gangguan Keamanan sehingga mampu melakukan tindakan lawan kejahatan termasuk “tindakan lawan teror dalam mencegah dan menindak dengan cepat dan efektif segala bentuk teror”. Gejala teror internasional seperti pembajakan dan penyanderaan yang mulai marak terjadi pada medio akhir 1970-an dan awal 1980-an menjadi salah satu motif

<sup>3</sup> Ray Jordan, “Wiranto: UU Terorisme Segera Keluar, Tetap Ada Keterlibatan TNI,” *Detiknews*, 2018, <https://news.detik.com/berita/3900076/wiranto-uu-terorisme-segera-keluar-tetap-ada-keterlibatan-tni>.

No	Kemampuan Hankamnas
1	Intelijen Strategik
2	Pembinaan Wilayah
3	Lawan Subversi
4	Lawan Kerusuhan Masal
5	Lawan Teror
6	Pengamatan Laut
7	Pengintaian dan Perondaan Lepas Pantai
8	Peperangan Laut
9	Peperangan Darat
10	Peperangan Udara

No	Kemampuan Hankamnas
11	Pertahanan Udara
12	Penyerangan Udara
13	Peperangan Amphibi
14	Penyerbuan Lintas Udara
15	Peperangan Lawan Gerilya
16	Pemindahan Strategis
17	Penertiban Masyarakat
18	Penyelematan Masyarakat
19	Penegakan Hukum
20	Peperangan Wilayah

**Tabel I Kemampuan Hankamnas Renstra 1974-1978 (Disalin dari Andi Widjajanto, “Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia,” *Prisma* 29, no. 1 (2010))**

No.	Tugas Militer
1	Mengatasi invasi/agresi militer negara lain
2	Mengatasi pemberontakan bersenjata/gerakan separatis bersenjata
3	Melaksanakan pertahanan objek vital
4	Melaksanakan penegakan hukum di laut dan udara
5	Menjaga kedaulatan wilayah perbatasan dengan negara lain
6	Melaksanakan fungsi intelijen militer
7	Mengatasi ancaman perang elektronika dan peperangan informasi
8	Melaksanakan pengamanan VVIP
9	Mengatasi terorisme
10	Mengatasi pembajakan dan/atau perompakan bersenjata
11	Melaksanakan pembinaan wilayah pertahanan
12	Melaksanakan diplomasi militer sesuai kebijakan pertahanan dan politik luar negeri Indonesia
13	Melaksanakan tugas perdamaian dunia
14	Menyelenggarakan wajib militer
15	Memberikan bantuan kepada otoritas sipil
16	Melaksanakan kegiatan kemanusiaan ( <i>civic mission</i> )

**Tabel 2 Tugas Militer Indonesia Berdasarkan Undang-Undang NO. 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara (Disalin dari Andi Widjajanto, "Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia," Prisma 29, no. 1 (2010))**

No.	Operasi Militer Selain Peran TNI
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 ( <i>search and rescue</i> )
14	Membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan

**Tabel 2 Tugas Militer Indonesia Berdasarkan Undang-Undang NO. 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara (Disalin dari Andi Widjajanto, "Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia," Prisma 29, no. 1 (2010))**

penekanan pada pembangunan kemampuan hankam lawan teror ini. Renstra Hankam V 1989-1993 yang menjadi Renstra terakhir yang dirilis pada masa

Orde Baru pada dasarnya merupakan kelanjutan dari Renstra sebelumnya untuk penataan sumber daya nasional sehingga sewaktu-waktu diperlukan

dapat dimanfaatkan bagi pelaksanaan pertahanan dan keamanan negara.

Selanjutnya, sebagaimana akan dibahas pada bagian lain dari Kertas Kebijakan ini, pembangunan kemampuan pertahanan dan keamanan dilakukan dalam konteks demokratisasi dan Reformasi Sektor Keamanan yang dimulai pada akhir 1990-an. Salah satu keluaran dari proses reformasi tersebut adalah Undang-Undang Pertahanan No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Undang-Undang tersebut memberikan petunjuk bahwa pembangunan postur pertahanan dan kemampuan TNI akan diarahkan untuk menghadapi sejumlah ancaman, termasuk terorisme.

Keluaran lain yang dianggap sebagai capaian penting dari Reformasi adalah Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. UU TNI mengatur diantaranya peran, fungsi, dan tugas serta aturan pengerahan dan penggunaan kekuatan TNI. Pasal 7 UUTNI menjabarkan tugas pokok TNI untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan integritas teritorial NKRI serta melindungi bangsa dan negara dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Tugas pokok TNI terbagi atas apa yang disebut sebagai “operasi militer untuk perang” dan “operasi militer selain perang”. Pada bagian operasi militer selain perang (OMSP) inilah operasi pengatasan aksi terorisme diatur sebagai salah satu bagian dari tugas TNI.

#### *Sejarah Operasi Penanggulangan Terorisme TNI*

Dalam tulisannya Paul Wilkinson menyebut bahwa terorisme adalah sebuah aktivitas, metode khusus pemberontakan bersenjata atau, mengutip Brian Jenkins, sistem senjata (*weapon-system*) yang dapat digunakan oleh berbagai entitas termasuk pemerintah dan aktor non-negara.<sup>4</sup> Aksi terorisme, dengan demikian, dapat berdiri sendiri atau merupakan bagian dari kampanye bersenjata yang lebih luas.<sup>5</sup> Jika terorisme dilihat sebagai sebuah metode alih-alih filosofi atau gerakan itu sendiri, maka TNI dapat dikatakan sepanjang sejarahnya telah menjalankan peran aktif dalam penanggulangan terorisme di Indonesia.

Sejak tahun-tahun awal berdirinya NKRI,

metode terorisme telah digunakan oleh berbagai kelompok insurgensi di dalam negeri. Kelompok Darul Islam dan Negara Islam Indonesia yang dipimpin oleh Sekarmadji Maridjan Kartosuwirjo telah menggunakan metode terorisme dalam perlawanannya terhadap pemerintah pusat pada periode 1950an hingga 1960an. Doktrin jihad yang diyakini Kartosuwirjo menganggap teror terhadap mereka yang tidak mendukung gerakannya, meskipun muslim, sebagai sesuatu yang sah. Catatan Solahudin merekam aktivitas Darul Islam di Jawa Barat pada periode 1950an yang, jika menggunakan pengertian kontemporer, dapat dikategorikan sebagai aksi terorisme,

*Their main source of income was the various fees levied on communities in territory they controlled, as well as armed robberies. Darul Islam forces would enter villages at night to collect money from the population. If anyone was unwilling to pay, Darul Islam troops would normally enter his or her house directly and seize all available possessions. Darul Islam forces would also frequently enter towns in West Java and occupy them for several hours, usually looting what they could. They destroyed houses and public facilities, killing in the process. In September 1956, for example, fighters carried out attacks for seventeen days in the Tasikmalaya area of East Priangan and burned 254 houses, two mosques and a school. At the end of the year, the terror campaign escalated further. In November, a Darul Islam force of 320 men attacked Terayu and burned 100 houses, while in East Priangan fighters murdered 20 civilians and burned 373 houses in the space of a week. In total, in 1956 they killed 224 people and burned 2044 houses.<sup>6</sup>*

Militer, khususnya Angkatan Darat, menjadi instrumen utama yang digunakan pemerintah pusat ketika itu untuk menanggulangi pemberontakan Darul Islam. Setelah sempat menempuh pendekatan persuasif dengan operasi militer bersifat insidental dan lokal, sejak tahun 1959 pemerintah pusat menggelar operasi penumpasan dengan kode Operasi Merdeka yang mengkombinasikan konsepsi perang wilayah dan doktrin pertahanan rakyat. Dalam bentuk operasi militer ini Angkatan Darat menjadi komponen utama operasi dengan keterlibatan aktif rakyat dalam

4 Paul Wilkinson, *Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response*, 3rd ed. (New York: Routledge, 2011), 6.

5 Ibid., 10.

6 Solahudin and Dave McRae, *The Roots of Terrorism in Indonesia: From Darul Islam to Jema'ah Islamiyah* (Sidney: The Lowy Institute for International Policy, 2013), 40–41.

sebuah sistem yang disebut “Pagar Betis”. Pergerakan pasukan Angkatan Darat dalam sistem “Pagar Betis” didukung oleh pengintaian, penembakan udara, dan dukungan perbekalan melalui penerjunan dukungan logistik yang diberikan Angkatan Udara. Operasi militer melawan Darul Islam berlangsung kurang lebih 13 tahun sampai tertangkapnya Kartosuwiryo pada tahun 1962.

Pasca tertangkapnya Kartosuwiryo, gerakan Darul Islam di Jawa kemudian mengubah pendekatannya dan lebih banyak beroperasi secara klandestin. Pada masa ini militer banyak menjalankan operasi intelijen untuk menggagalkan figur-figur pimpinan Darul Islam. Sejumlah konsesi diberikan kepada bekas anggota Darul Islam dalam rangka mengikis ideologi radikalnya. Penggalangan bekas anggota Darul Islam ketika itu dibutuhkan untuk menghimpun legitimasi politik terhadap rezim Orde Baru yang baru didirikan oleh militer, khususnya Angkatan Darat, pasca percobaan kudeta yang dituduhkan pada Partai Komunis Indonesia (PKI) tahun 1965.<sup>7</sup>

Sementara itu di wilayah lain, seperti Aceh, kampanye insurgensi Darul Islam berlanjut dengan kemunculan figur-figur pemimpin baru seperti Daud Beureueh. Gerakan yang kemudian bertransformasi menjadi Gerakan Aceh Merdeka (GAM) ini juga menggunakan metode teror dalam sejumlah aksinya, termasuk pembunuhan terhadap warga negara asing dan tokoh masyarakat, pembakaran rumah warga pendatang, dan penyerangan terhadap instalasi-instalasi vital. Sama seperti di Jawa Barat, militer mengambil pendekatan tempur dan intelijen penggalangan untuk menanggulangi insurgensi di Aceh. Operasi militer mulai gencar dilakukan sejak akhir tahun 1970an.

Pada periode 1970an upaya revitalisasi kampanye Darul Islam dilakukan dan mengambil bentuk dalam apa yang pemerintah labeli sebagai Komando Jihad. Sejumlah aksi terorisme lain, dalam rangka *jihad* melawan pemerintah juga dilakukan oleh kelompok Komando Jihad pada tahun 1976. Ini termasuk peledakan di Rumah Sakit Immanuel di Bukittinggi, peledakan di sebuah gereja Methodist dan kolese Budi Murni di Medan, peledakan bom dan pelemparan granat di Masjid Nurul Iman di Padang.<sup>8</sup> Di Medan kelompok ini juga menyerang sejumlah

pusat hiburan.<sup>9</sup> Pada tahun 1978, anggota Komando Jihad diduga melakukan peledakan bom pada saat berlangsungnya Sidang Istimewa MPR. Satu bulan setelah peristiwa di gedung MPR, sebuah bom juga meledak di Masjid Istiqlal, Jakarta.

Teror bom terus terjadi memasuki periode 1980an, termasuk peledakan bom di Candi Borobudur dan rencana peledakan bom di Bali tahun 1985. Pada periode ini juga terjadi kasus pembajakan pesawat DC-9 “Woyla” oleh kelompok yang terafiliasi dengan Komando Jihad. Satuan khusus yang berasal dari Komando Pasukan Sandhi Yudha (Kopasandha) berhasil membebaskan sandera dan melumpuhkan kelima orang pembajak saat pesawat tersebut mendarat di Bangkok, Thailand. Operasi “Woyla” hingga saat ini masih sering dirujuk sebagai bukti kemampuan anti teror yang dimiliki oleh TNI.

Pola serangan terorisme di Indonesia memasuki fase baru sejak akhir 1990an. Hal ini terutama berkaitan dengan perubahan target serangan dari yang sebelumnya simbol-simbol pemerintahan Indonesia menjadi *jihad* melawan Amerika Serikat dan sekutunya. Selain target serangan, taktik serangan bom dan bom bunuh diri juga semakin marak digunakan oleh kelompok-kelompok teror. Serangan 9/11 di AS kemudian diikuti oleh peledakan bom di Kuta, Bali, bulan Oktober 2002. Sebelumnya, pada malam Natal tahun 2000 sejumlah ledakan bom juga menyerang gereja di sejumlah kota. Serangan bom oleh kelompok Jemaah Islamiyah yang merupakan manifestasi kontemporer dari gerakan *jihad salafi* di terus terjadi di tahun-tahun berikutnya, termasuk di Hotel JW Marriott, Jakarta bulan Agustus 2003; di Kedutaan Besar Australia, Jakarta bulan September 2004; di Jimbaran dan Kuta, Bali bulan Oktober 2005, di Hotel JW Marriott dan Hotel Ritz-Carlton, Jakarta bulan Juli 2009.

Pada saat yang bersamaan dengan perubahan pola serangan, respon negara terhadap ancaman terorisme juga mengalami perubahan. Sebagaimana akan dibahas pada bagian berikutnya dari makalah ini, demokratisasi dan agenda Reformasi Sektor Keamanan yang terjadi sejak akhir 1990an hingga pada titik tertentu telah sempat memperkuat posisi dan legitimasi kepolisian *vis-à-vis* TNI dalam hal operasi keamanan dalam negeri. Pemisahan secara

7 Mengenai peran Angkatan Darat dalam pendirian Orde Baru lihat Salim Said, *Tumbuh Dan Kembangnya Dwifungsi: Perkembangan Pemikiran Politik Militer Indonesia 1958-2002* (Jakarta: Aksara Karunia, 2002).

8 Solahudin and McRae, *The Roots of Terrorism in Indonesia: From Darul Islam to Jema'ah Islamiyah*, 62–63.

9 Ibid., 63.

tegas, meskipun terburu-buru, antara keamanan dan pertahanan mempersempit ruang bagi TNI untuk terlibat secara aktif dalam penanggulangan arus baru serangan terorisme pasca 2001. Penguatan kapasitas POLRI –misalnya melalui pembentukan Detasemen Khusus 88- serta agenda internasional “*War on Terror*” memberikan momentum bagi digunakannya secara masif pendekatan penegakan hukum (*law enforcement*) dalam penanggulangan ancaman terorisme. Meskipun, sebagaimana disinggung di atas, operasi penanggulangan terorisme tetap menjadi bagian dari tugas pokok TNI, dalam praktiknya penanggulangan terorisme di Indonesia pasca Reformasi memang didominasi oleh POLRI.

Dari tinjauan sejarah singkat mengenai pola ancaman terorisme di Indonesia dan respon negara dalam bentuk penggunaan kekuatan TNI dapat disimpulkan bahwa penggunaan kekuatan militer telah sejak lama menjadi bagian dari pendekatan penanggulangan terorisme di Indonesia. Pada masa sebelum Reformasi aksi terorisme banyak digunakan sebagai bagian dari kampanye insurgensi dan disintegrasi yang dilakukan oleh sejumlah kelompok. Ancaman terorisme pada masa itu, dengan demikian, lebih melekat pada bentuk ancaman terhadap kedaulatan dan integritas teritorial negara sehingga memberi legitimasi yang kuat bagi TNI untuk mendominasi upaya penanggulangan terorisme. Dominasi militer, khususnya Angkatan Darat, dalam kehidupan politik pada masa Orde Baru juga memberi ruang yang besar bagi TNI untuk menjalankan operasi penanggulangan terorisme baik dalam bentuk operasi tempur maupun operasi intelijen. Kondisi ini mulai berubah pasca Reformasi dan demokratisasi yang dimulai pada akhir 1990an. Agenda Reformasi Sektor Keamanan melalui pemisahan TNI dan POLRI, masing-masing dengan tugas dan fungsinya, serta sentimen publik terhadap penggunaan kekuatan TNI untuk operasi keamanan dalam negeri telah mempersempit ruang TNI untuk terlibat dalam penanggulangan terorisme yang sejak itu didominasi oleh POLRI melalui pendekatan penegakan hukum (*law enforcement*).

### **Tinjauan Komparasi Peran Militer dalam Penanggulangan Terorisme di Negara Lain**

Dalam pembahasan mengenai peran dan keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia, dan resistensi terhadapnya, penting untuk memahami praktik di negara-negara lain untuk memberikan gambaran tentang norma dan standar internasional. Pada dasarnya di hampir setiap negara

yang menghadapi ancaman terorisme, terdapat ruang untuk keterlibatan militer.

Secara umum negara melibatkan militer dalam penanggulangan terorisme dalam dua kerangka: militerisasi penuh penanggulangan terorisme dan perbantuan terhadap otoritas penegak hukum atau yang lebih dikenal dengan *military aid to the civil authority* (MACA). Keterlibatan militer dalam penanggulangan terorisme didasarkan pada alasan operasional; daya hancur (*firepower*) dan mobilitas taktikal yang dimiliki oleh militer sangat dibutuhkan dalam penanggulangan terorisme terutama yang melibatkan penguasaan wilayah dan penggunaan kekuatan militer secara terorganisir. Kualifikasi lain seperti penjinakan bahan peledak, penyelamatan sandera dan pengumpulan intelijen juga sangat krusial.

Kasus operasi militer Amerika Serikat di Afghanistan dan Irak pasca serangan teror 9/11 (*war on terror*) adalah contoh klasik militerisasi penuh penanggulangan terorisme. Secara legal, operasi ini didasarkan pada keputusan Kongres yang mengizinkan penggunaan kekuatan angkatan bersenjata AS untuk memerangi teroris (*Athorisation for Use of Military Force Against Terrorism*). Sebagaimana diketahui kemudian, kampanye militer pasukan koalisi pimpinan AS berhasil menjatuhkan rejim Taliban di Afghanistan dan memojokkan Al Qaeda dalam waktu yang relatif singkat. Pemimpin kelompok Al Qaeda, Osama bin Laden kemudian berhasil dieliminir melalui sebuah operasi khusus yang melibatkan pasukan khusus AS pada tahun 2011.

Kasus penanganan terorisme oleh pemerintah Kerajaan Inggris di Irlandia Utara menjadi contoh pendekatan yang kedua dimana elemen militer digunakan dalam kerangka perbantuan terhadap otoritas penegak hukum. Pada kasus Inggris, pelibatan militer dalam kerangka MACA dilakukan berdasarkan permintaan dari Departemen Dalam Negeri (*Home Office*) kepada Departemen Pertahanan. Selain itu, pelibatan militer hanya dapat dilakukan ketika sejumlah kriteria terpenuhi termasuk: penggunaan militer sebagai opsi terakhir (*last resort*), adanya potensi korban jiwa jika militer tidak dilibatkan dan militer hanya dapat menggunakan sumber daya yang berada langsung di bawah komandonya. Kerjasama antara angkatan bersenjata dan kepolisian pada tingkat pengambil kebijakan hingga operasional memungkinkan mencegah konflik di Irlandia Utara tereskalasi di luar kendali.

Perkembangan terakhir, pemerintah Australia mengeluarkan aturan mengenai perbantuan militer dalam penanggulangan terorisme di negara tersebut. Pada kasus Australia, kepolisian tetap memimpin upaya penanggulangan terorisme. Militer diberi ruang untuk terlibat melalui pelatihan terhadap anggota kepolisian. Selain itu, militer juga dapat digunakan pada insiden-insiden yang tidak dapat ditangani sendiri oleh kepolisian, seperti kasus penyanderaan di Sydney tahun 2014.

### **TNI, Reformasi Militer, dan Penanggulangan Terorisme**

Wacana perluasan peran TNI dalam penanggulangan terorisme harus dipahami dalam konteks demokratisasi dan Reformasi Sektor Keamanan yang masih berlangsung di Indonesia. Faktanya, argumentasi sejumlah pihak yang menolak wacana ini seringkali dilekatkan pada upaya-upaya mereformasi tata kelola keamanan dan bagaimana implikasi perluasan peran TNI dalam penanggulangan terorisme berdampak terhadap agenda Reformasi Sektor Keamanan. Sebagian misalnya menganggap bahwa kewenangan pemberantasan terorisme oleh TNI bertentangan dengan amanat reformasi yang menekankan pemisahan tegas antara penegakan hukum dan pertahanan negara.<sup>10</sup> Pelibatan militer dalam keamanan dalam negeri dan ranah sipil secara luas juga dianggap mengancam kehidupan demokrasi dan HAM.<sup>11</sup> Terdapat kekhawatiran bahwa keterlibatan aktif TNI dalam penanggulangan terorisme dapat mengganggu upaya pewujudan agenda-agenda reformasi sektor keamanan, terutama mengalihkan fokus dari pembangunan kekuatan TNI sebagai kekuatan pertahanan yang tangguh dan profesional untuk menghadapi ancaman militer konvensional.

Sebagai bagian dari agenda demokratisasi yang dimulai sejak akhir 1990an, Reformasi Sektor Keamanan pada dasarnya berusaha melakukan transformasi struktur, legislasi dan budaya dari institusi-institusi keamanan termasuk militer dan kepolisian. Secara garis besar, Reformasi Sektor Keamanan berupaya membangun institusi-institusi keamanan yang tangguh, modern dan profesional sehingga mampu menjawab tantangan dan ancaman keamanan kontemporer dalam kerangka tata pemerintahan yang demokratis. Reformasi Sektor

Keamanan juga berupaya memperbaiki kondisi pasca terjadinya penyimpangan peran sosial politik TNI semasa Orde Baru yang dimungkinkan dengan doktrin Dwifungsi. Militer yang profesional kemudian diartikan sebagai militer yang (1) memiliki kompetensi untuk menjalankan perannya sebagai alat negara di bidang pertahanan, (2) taat hukum, (3) terjamin kesejahteraannya, (4) tidak berpolitik praktis, dan (5) terpenuhi kebutuhan peralatannya.

Pertimbangan lain dari dimulainya Reformasi Sektor Keamanan adalah adanya adanya tumpang tindih antara peran dan fungsi TNI sebagai alat negara untuk pertahanan dan tugas POLRI sebagai alat negara untuk keamanan dalam negeri dan ketertiban masyarakat. Melalui Ketetapan MPR No. VI tahun 2000 dilakukan pemisahan diametrikal antara peran dan tugas TNI dan POLRI. Perincian mengenai peran, tugas dan fungsi TNI dan POLRI kemudian diatur secara rinci masing-masing dalam Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang TNI dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang POLRI.

Dalam perkembangannya reformasi sektor keamanan tergiring pada dikotomi pertahanan-keamanan dimana masalah pertahanan (terhadap ancaman militer, terutama dari luar negeri) menjadi wilayah kerja militer sedangkan keamanan (dalam negeri) menjadi wilayah kepolisian. Dalam kenyataannya, natur ancaman terorisme kontemporer yang berdimensi internasional, transnasional, berjejaring, dan terorganisir mensyaratkan sistem keamanan nasional yang di satu sisi fleksibel tapi di sisi lain harus cukup tegas untuk menjamin penggunaan instrumen kekerasan secara proporsional. Oleh karena itu perdebatan mengenai keterlibatan militer dalam penanggulangan terorisme di Indonesia harus bergeser dari “apakah TNI bisa terlibat” menjadi “kapan dan bagaimana TNI harus terlibat”.

Upaya penanggulangan terorisme di Indonesia, dengan demikian, harus memanfaatkan sebisa dan seefektif mungkin infrastruktur kelembagaan yang sudah ada –seperti Polri, BNPT dan TNI- tanpa harus membentuk lembaga baru. Dalam hal ini, yang dibutuhkan adalah pengaturan kelembagaan untuk memperjelas peran TNI dalam penanggulangan terorisme serta perlunya mengatur mekanisme koordinasi dan keterlibatan lembaga-lembaga ini.

<sup>10</sup> Martahan Sohuturon, “Pelibatan TNI Basmi Terorisme Berpotensi Khianati Reformasi,” *CNN Indonesia*, 2018, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170531192257-32-218634/pelibatan-tni-basmi-terorisme-berpotensi-khianati-reformasi>.

<sup>11</sup> Imparsial, “72 Tahun TNI Dan Tantangan Reformasi Militer,” 2017.

## Alasan Perluasan Peran TNI dalam Penanggulangan Terorisme

Terlepas dari konteks politik dan historis, peran dan keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia harus didasarkan pada kebutuhan operasional. Sebagaimana disinggung sebelumnya, ancaman terorisme kontemporer berdimensi internasional, transnasional, berjejaring, dan terorganisir. Dalam konteks ini, dikotomi pertahanan (militer) dan keamanan (penegakan hukum) menjadi tidak terlalu efektif untuk digunakan melihat permasalahan terorisme dan respon negara terhadapnya. Garis pemisah antara karakteristik ancaman militer dan non-militer serta internal dan eksternal yang semakin kabur mensyaratkan sistem keamanan nasional yang cukup fleksibel untuk memberi ruang bagi setiap institusi keamanan, masing-masing dengan kualifikasinya, untuk terlibat aktif dalam penanggulangan terorisme. Di sisi lain, sistem keamanan nasional ini harus pula cukup tegas untuk menjamin kekuatan represif tidak digunakan di luar koridor demokrasi.

Aksi teror kontemporer, seperti penyanderaan dan serangan teror berskala besar seperti yang terjadi di Mumbai tahun 2008 membutuhkan keahlian khusus yang dimiliki oleh satuan-satuan anti teror TNI. Sebagaimana disinggung sebelumnya, TNI sudah sejak lama membangun kemampuan anti teror dalam satuan-satuannya. Saat ini, pada setiap angkatan yang ada di dalam tubuh TNI terdapat satuan-satuan yang memiliki kualifikasi anti teror: Satuan Penanggulangan Teror 81 (Satgultor 81) Komando Pasukan Khusus di Angkatan Darat, Komando Pasukan Katak di Angkatan Laut, Detasemen Jala Mangkara (Denjaka) Korps Marinir di Angkatan Laut, dan Detasemen Bravo 90 Paschas di Angkatan Udara. Satuan-satuan ini memang dilatih dan dipersenjatai untuk menghadapi ancaman terorisme terhadap objek strategis terpilih seperti pembajakan pesawat, pembebasan sandera pada objek vital (misalnya kedutaan besar), pembajakan di gedung tinggi, dan seterusnya.

Pada titik tertentu aksi teror juga dapat menjadi bagian dari kampanye insurgensi yang melibatkan penguasaan wilayah dan penggunaan kekuatan bersenjata secara terorganisir. Sebagaimana dibahas di bagian sebelumnya, sepanjang sejarah penanggulangan terorisme di Indonesia, aksi teror

telah banyak digunakan oleh kelompok-kelompok insurgen dalam kampanye disintegrasinya. Mulai dari periode pemberontakan oleh Darul Islam di Jawa Barat hingga kasus perang hutan di Poso, aksi teror tidak berdiri sendiri melainkan menjadi bagian dari sebuah gerakan insurgensi. Dalam skenario-skenario ini, pendekatan penegakan hukum tidak lagi mampu mengatasi ancaman terorisme sebagai bagian dari kampanye insurgensi yang mengancam kedaulatan dan integritas teritorial negara. Oleh karena itu, dalam skenario-skenario ini, penggelaran kekuatan militer melalui operasi tempur, intelijen, dan lawan gerilya menjadi dibutuhkan untuk alasan operasional.

Tindakan teror sebagai bagian dari kampanye insurgensi dan separatisme menjadi salah satu skenario dimana keterlibatan TNI menjadi krusial. Secara definisi, separatisme berarti deklarasi perlawanan terhadap kedaulatan negara dan segala bentuk aturan hukum yang berlaku. Selain atas dasar motif politiknya, separatisme yang melibatkan perlawanan bersenjata secara terorganisir dan penguasaan wilayah membutuhkan spesialisasi yang dimiliki oleh militer yang terlatih menghadapi bentuk “perang” konvensional, baik simetris maupun asimetris. Pengalaman Inggris di Irlandia Utara, kampanye militer pasukan koalisi menghadapi Negara Islam (*Islamic State/IS*) di Irak dan Syria serta kasus Marawi menjadi bukti pentingnya peran dan keterlibatan militer dalam skenario ancaman teror sebagai bagian dari separatisme dan insurgensi. Oleh karena itu penting untuk merumuskan prosedur untuk melibatkan TNI dalam penanggulangan terorisme sebagai bagian dari insurgensi.

Dalam Rancangan Undang-Undang 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, peran dan keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme dicantumkan dalam rancangan Pasal 43B ayat (1) yang berbunyi “Kebijakan dan strategi nasional penanggulangan Tindak Pidana Terorisme dilaksanakan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia, Tentara Nasional Indonesia, serta instansi pemerintah terkait sesuai dengan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh lembaga pemerintah nonkementerian yang menyelenggarakan penanggulangan terorisme” dan ayat (2) yang berbunyi “Peran Tentara Nasional Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berfungsi memberikan bantuan kepada Kepolisian

... penggunaan kekuatan militer dalam penanggulangan terorisme juga dapat dilihat sebagai bentuk ekstrem dari sekuritisasi terhadap isu terorisme.

Negara Republik Indonesia”.

Rancangan tersebut menyiratkan bahwa peran dan keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia dibatasi dalam kerangka perbantuan terhadap otoritas sipil, dalam hal ini Kepolisian Negara Republik Indonesia. Terorisme juga dilihat semata-mata sebagai tindak pidana yang penanggulangannya sepenuhnya menggunakan pendekatan penegakan hukum. Selain itu, peran dan keterlibatan TNI juga berada di dalam kerangka koordinasi lembaga pemerintah nonkementerian yang menyelenggarakan penanggulangan terorisme, dalam hal ini Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT).

Dengan demikian rancangan ini tidak memberi ruang bagi penggelaran kekuatan TNI dalam menanggulangi ancaman terorisme di luar kerangka perbantuan. Dalam hal perbantuan juga tidak digariskan mekanisme teknis penggelaran kekuatan TNI misalnya otoritas yang memiliki wewenang melakukan penilaian terhadap tingkat ancaman (*threat assessment*) yang mendasari pengerahan kekuatan TNI atau mekanisme peralihan jenis dan komando operasi ketika ancaman terorisme sudah tidak dapat ditanggulangi oleh infrastruktur penegakan hukum pidana.

Dalam perkembangannya, pembahasan mengenai peran dan keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme telah mengerucut pada suatu konsensus dimana hal tersebut akan diatur melalui Keputusan Presiden. Mekanisme teknis sebagaimana yang dijabarkan yang diatas hendaknya menjadi salah satu poin pertimbangan dalam perumusan keputusan presiden yang nantinya akan mengatur peran dan

keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme.

### **Kemungkinan Implikasi Perluasan Peran TNI**

Prospek keterlibatan aktif TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia harus pula memperhatikan kemungkinan implikasi negatifnya. Wilkinson (2011) menyebutkan sejumlah dilema yang mungkin dihadapi negara ketika menggelar pasukan militer secara masif untuk menghadapi ancaman terorisme, diantaranya kemungkinan kebijakan tersebut dilihat sebagai reaksi yang berlebihan (*overreaction*). Pemerintah George W. Bush mendapat banyak kritik karena dinilai bereaksi secara tidak proporsional dengan kampanye militer di Afghanistan dan Irak. Kampanye militer yang awalnya dimaksudkan untuk menghancurkan Al Qaeda dalam waktu singkat kemudian justru berujung pada meluas dan berlarutnya konflik; biaya yang harus dikeluarkan menjadi terlalu besar dibandingkan dengan keuntungan yang didapat dari pelibatan militer.

Di Irlandia Utara, keterlibatan militer sempat mendapat kecaman. Pada Juli 1970, penetapan jam malam (dikenal dengan istilah *Falls Curfew*) berakhir dengan bentrokan antara tentara Inggris dan pasukan paramiliter IRA yang menimbulkan banyak korban jiwa dan kerusakan. Kebijakan pemenjaraan tanpa pengadilan yang ditetapkan pada tahun 1971 dan peristiwa *Bloody Sunday* tahun 1972 ketika 13 orang terbunuh oleh tentara Inggris justru berakibat buruk pada kampanye militer itu sendiri yaitu dengan meningkatnya dukungan publik terhadap kelompok *nationalist*.

Selain itu, penggunaan kekuatan militer dalam penanggulangan terorisme juga dapat dilihat sebagai

bentuk ekstrem dari sekuritisasi terhadap isu terorisme. Ketika sebuah isu, melalui proses politik, dianggap memberikan ancaman nyata terhadap objek referensi (*reference object*) tertentu, misalnya negara atau masyarakat, negara memiliki justifikasi untuk mengambil tindakan di luar prosedur normal (*extraordinary measures*) (Buzan dan Waever, 1998). Pada satu sisi, sekuritisasi terhadap isu terorisme dapat menunjukkan komitmen negara untuk menangani ancaman tertentu. Di sisi lain, sekuritisasi juga dapat dimaknai sebagai bentuk pengakuan dan pemberian legitimasi terhadap kelompok teroris. Alih-alih melemahkan, kebijakan ini justru dapat memperkuat komitmen teroris untuk mewujudkan tujuannya. Penanganan terorisme secara langsung dan penuh oleh TNI secara psikologis dapat membuat teroris merasa “sejajar” dengan TNI.

Dalam konteks sekuritisasi dan militerisasi, penggelaran TNI dalam penanggulangan terorisme juga berpotensi menjadi tindakan yang sulit diubah kembali di masa depan (*irreversible*). Sebagaimana disinggung diatas, penggunaan kekuatan militer untuk menghadapi ancaman terorisme harus dimaknai sebagai sebuah kondisi yang eksepsional yang berada di luar penanganan politik normal (*normal politics*). Pengalaman sejumlah negara, termasuk Indonesia sendiri, menunjukkan bagaimana sulitnya melakukan desekuritisasi atau dengan kata lain menarik kembali TNI setelah derajat ancaman terorisme menurun.

Terakhir, prospek pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) oleh militer juga menjadi persoalan. Pengalaman AS di Afghanistan dan Irak serta Inggris di Irlandia Utara menunjukkan bagaimana bahkan tentara yang paling terlatih dengan persenjataan terlengkap sekalipun tetap rawan melakukan pengabaian terhadap HAM.

### Rekomendasi Kebijakan

Perluasan peran TNI dalam penanggulangan terorisme, sebagaimana analisis di atas tunjukkan, adalah sebuah keniscayaan. Sejarah perkembangan ancaman terorisme dan pembangunan kekuatan TNI menunjukkan bahwa penanggulangan terorisme telah sejak lama menjadi bagian dari tugas militer. Berkaca pada pengalaman di negara lain pun, wacana pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia tidaklah unik. Yang unik adalah bahwa wacana perluasan peran militer dalam penanggulangan terorisme di Indonesia berkembang di tengah konteks demokratisasi dan Reformasi

Sektor Keamanan. Dalam konteks inilah pembahasan mengenai sejumlah kemungkinan implikasi negatif dari perluasan peran TNI, seperti pelanggaran HAM dan kemunduran agenda mewujudkan profesionalisme TNI, harus diletakkan.

Dengan latar belakang dan analisa demikian, kertas kebijakan ini merekomendasikan pengambil kebijakan untuk mengambil sejumlah langkah berikut.

- Pertama, perluasan peran TNI dalam penanggulangan terorisme harus dilakukan dalam kerangka supremasi sipil dan demokrasi serta tidak mengganggu jalannya agenda Reformasi Sektor Keamanan. Supremasi sipil, dalam hal ini, diwujudkan melalui pengaturan bahwa pengerahan kekuatan TNI untuk penanggulangan terorisme dilakukan berdasarkan keputusan politik. Peraturan Presiden yang mengatur peran TNI dalam penanggulangan terorisme nantinya harus mengatur secara lebih operasional bagaimana mekanisme pengambilan keputusan politik tersebut. Dalam menanggulangi ancaman terorisme yang sangat dinamis dan membutuhkan respon cepat, mekanisme pengerahan kekuatan TNI harus menjamin jalannya operasi secara cepat dan tepat.
- Kedua, perluasan peran TNI dalam penanggulangan terorisme harus didasarkan pada penilaian terhadap intensitas ancaman (*threat assessment*) yang dilakukan oleh otoritas sipil diikuti oleh keputusan politik untuk menggunakan kekuatan TNI. Peraturan Presiden yang mengatur peran TNI dalam penanggulangan terorisme hendaknya mengatur mekanisme *threat assessment* yang mendasari pengerahan kekuatan TNI, otoritas sipil yang memiliki wewenang melakukan *threat assessment*, dan mekanisme peralihan jenis dan komando operasi ketika ancaman terorisme sudah tidak dapat ditanggulangi oleh infrastruktur penegakan hukum pidana. Dalam jangka pendek, Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, sebagai pusat pengendalian krisis (*crisis center*) akan memfasilitasi Presiden untuk melakukan *threat assessment* dan menetapkan kebijakan dan langkah-langkah penanganan krisis, termasuk pengerahan sumber daya dalam menangani terorisme. Dalam jangka panjang, rencana perluasan peran TNI dalam penanggulangan terorisme harus dijadikan momentum untuk merevitalisasi wacana pembentukan Dewan

Keamanan Nasional yang nantinya berperan sebagai forum penilaian terhadap intensitas segala bentuk ancaman terhadap keamanan nasional, termasuk terorisme. Dewan Keamanan Nasional dipimpin oleh Presiden dan dianggotai oleh Wakil Presiden, Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Panglima TNI, Kepala Polri dan Kepala Badan Intelijen Negara serta anggota tidak tetap yang terdiri dari pejabat pemerintah dan non-pemerintah yang dianggap perlu sesuai dengan masalah yang dihadapi.

- Ketiga, penggunaan kekuatan militer dalam penanggulangan terorisme harus dijamin agar bersifat sebagai solusi terakhir (*last resort*), sementara (*ad-hoc*) dan dilakukan secara proporsional. Hal ini untuk menjamin proses sekuritisasi terhadap ancaman terorisme tetap terkendali dan tidak berujung pada penggunaan kekuatan TNI secara berlebihan untuk tugas-tugas di luar tugas dan fungsi utamanya sebagai alat pertahanan negara menghadapi ancaman militer.
- Dalam kaitannya dengan peran dan keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia, dengan demikian, butuh dirumuskan aturan perundang-undangan berbasiskan skenario (*scenario-based planning*). Dalam hal ini, terdapat kebutuhan untuk mengatur *rules of engagement* TNI dalam penanggulangan terorisme. Dengan kata lain, dalam kondisi dan derajat ancaman seperti apa TNI akan terlibat dalam penanggulangan terorisme.
- Dalam penanggulangan terorisme di Indonesia dan keterlibatan TNI di dalamnya, terdapat empat kemungkinan skenario. Pertama, skenario dimana ancaman teror masih dapat dikelola oleh instrumen penegakan hukum pidana normal, kepolisian memegang kendali operasi; operasi penegakan hukum dijalankan sepenuhnya oleh otoritas sipil. Kedua, pada saat dimana intensitas ancaman meningkat, otoritas sipil dapat meminta bantuan dari militer melalui mekanisme perbantuan (MACA). Skenario yang ketiga memuat kondisi dimana intensitas ancaman teror semakin meningkat dan membutuhkan operasi yang dipimpin oleh institusi militer. Dengan kata lain, militer mengambilalih operasi dari otoritas penegak hukum (kepolisian). Pada skenario yang terakhir, intensitas dan

karakteristik ancaman sejak awal dianggap membutuhkan keterlibatan aktif militer. Militer, dalam skenario ini, menjadi instrumen utama penanggulangan (militerisasi penuh). Skenario yang terakhir dapat disertai dengan deklarasi kondisi darurat militer dimana penegakan hukum normal dapat ditunda, digantikan oleh hukum darurat, atas nama keamanan nasional. Sejumlah alasan praktis dan administratif – misalnya terkait aturan yang melarang merubah nama UU jika direvisi-, membuat pengaturan keterlibatan TNI diluar konteks perbantuan menjadi problematik. Namun demikian, pada kondisi yang ideal, aturan perundang-undangan yang sedang dan akan disusun, baik itu berupa Undang-Undang ataupun Peraturan Presiden seharusnya dapat mencakup keempat skenario di atas. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan seharusnya memuat pengaturan kelembagaan menghadapi ancaman terorisme baik dalam kerangka penegakan hukum (Skenario I dan II) maupun kondisi darurat dimana dibutuhkan pengerahan kekuatan TNI dalam kerangka operasi keamanan nasional (Skenario III dan IV).



Foto: R. Rekotomo/Antara Foto

# Melegitimasi Pelibatan TNI dalam Penanggulangan Terorisme Di Indonesia

Oleh; Ali Abdullah Wibisono

Staf Pengajar Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia

Ali Abdullah Wibisono adalah staf pengajar dan Sekretaris Program Pascasarjana di Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia. Dia menyelesaikan pendidikan doktoral dan magisternya di University of Nottingham tahun 2015 dan 2008. Gelar sarjana diraihnya dari Universitas Indonesia tahun 2005. Ali Wibisono banyak melakukan riset pada topik interpretasi dan respon publik dan negara terhadap terorisme. Sebagai staf pengajar, Ali Wibisono mengampu sejumlah modul Kajian Keamanan Internasional, termasuk Teori Keamanan Internasional, Keamanan Non-Tradisional, Teori Hubungan Internasional, Kebijakan Luar Negeri Indonesia, dan Dinamika Kawasan Timur Tengah. Ali Wibisono aktif menulis tentang keamanan nasional dan regional untuk jurnal ilmiah nasional maupun internasional serta surat kabar.

Artikel ini membahas tentang pelibatan militer dalam kontra-terorisme, dengan tujuan melakukan asesmen dan rekomendasi kebijakan dalam hal pelibatan TNI dalam kebijakan penanggulangan terorisme di Indonesia. Argumen utama yang diajukan oleh artikel ini adalah pelibatan TNI dalam merespon ancaman terorisme membutuhkan sejumlah syarat yang idealnya ada sebelum ia diterapkan dalam kerangka legal-formal dan kerangka kebijakan penanggulangan terorisme. Syarat utama adalah penguatan kendali efektif pemimpin sipil dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan tersebut; kedua, kendali informasi yang beredar di seputar teater pelibatan militer dalam penanggulangan terorisme; ketiga koordinasi antar lembaga-lembaga keamanan dan non-keamanan yang terlibat dalam operasi kekerasan dan rehabilitasi pasca kekerasan; keempat, pelaksanaan operasi preemptive oleh militer sebagai pilihan terakhir; dan kelima, pelibatan militer dalam penanggulangan terorisme tidak mengakibatkan *spill-over* kampanye terorisme di daerah lain. Dengan melihat bahwa syarat-syarat ini belum dipenuhi, maka pelibatan militer dalam penanggulangan terorisme di Indonesia bisa dilakukan dalam konteks yang sangat terbatas, yaitu dalam scenario terorisme yang terjadi di wilayah periferi negara karena memiliki potensi disintegrasi territorial yang lebih tinggi ketimbang terorisme yang terjadi dekat dengan kota-kota besar.

Artikel ini terdiri dari beberapa bagian. Bagian pertama mengulas kerangka pemikiran tentang pelibatan militer dalam kontra-terorisme. Bagian ini akan menjelaskan mengapa pelibatan militer hanyalah satu bagian kecil dari kontra-terorisme, dan syarat-syarat apa yang perlu dipenuhi untuk memastikan pelibatan militer tidak kontra-produktif terhadap penanggulangan terorisme secara keseluruhan. Bagian kedua adalah ulasan tentang syarat-syarat yang perlu dipenuhi agar pelibatan militer dalam kontra-terorisme dapat mendukung system peradilan pidana dan pencegahan terorisme yang akuntabel. Bagian ketiga adalah refleksi terhadap sejarah pelibatan militer dalam kontra-terorisme di Indonesia. Kesimpulan dari artikel ini adalah penggunaan kekerasan yang tidak sepenuhnya mendukung system peradilan pidana mendominasi sejarah kontra-terorisme Indonesia, baik yang melibatkan militer pada masa sebelum reformasi maupun yang didominasi kepolisian pada masa reformasi. Hal ini menandakan pemerintah Indonesia belum memiliki syarat-syarat yang dibutuhkan untuk mengendalikan pelibatan militer dalam kontra-terorisme domestic yang mendukung system peradilan pidana.

## Kerangka Berpikir Tentang Kebijakan Pelibatan Militer dalam Penanggulangan Terorisme

Respon terhadap terorisme tidak terbatas pada penggunaan koersi tetapi penyediaan keamanan secara utuh, sebab terorisme adalah masalah yang

penanganannya multi-sektoral dan kelompok teroris memanfaatkan ragam fasilitas globalisasi untuk mewujudkan aksinya.<sup>1</sup> Melalui kebijakan kontra-terorisme, pemerintah dapat memobilisasi beragam sektor kerja publik yang pada akhirnya memperbaiki kualitas penyediaan keamanan dan kesejahteraan oleh negara.<sup>2</sup> Memperbaiki penanganan narapidana terorisme di penjara untuk mencegah residivisme misalnya, akan memperbaiki sistem detensi, sistem imigrasi, dan pencatatan sipil.<sup>3</sup> Ini tentunya dengan catatan penting bahwa kebijakan merespon terorisme dilakukan secara terkoordinasi. Maka, tidak hanya lembaga tertentu di dalam negara, tetapi seluruh lembaga negara harus memiliki peran yang jelas dalam merespon terorisme.

Respon negara terhadap terorisme meliputi ragam bentuk tindakan yang bertujuan mengakhiri terorisme dengan melakukan agresi terhadap mereka yang melakukan aksi teroris dan pada saat yang sama menanggulangi akar masalah terorisme.<sup>4</sup> Kontra-terorisme adalah aspek agresif dari respon negara terhadap terorisme, baik dalam hal kinetik (agresi fisik terhadap pelaku terorisme) maupun filosofis (menihilkan relevansi ideologi teroris). Literatur kajian terorisme umumnya sepakat bahwa kontra-terorisme yang efektif adalah kontra-terorisme yang dibatasi oleh hukum; aksi terorisme di negara demokrasi umumnya menyerang demokrasi dan kepastian hukum, nilai-nilai yang seyogyanya dilindungi oleh kontra-terorisme itu sendiri. Semakin tinggi eskalasi kontra-terorisme yang dipilih suatu negara demokrasi, baik itu dalam hal pembatasan kebebasan berpendapat, pengurangan hak atas privasi, penggunaan kekerasan yang berimbas pada keamanan pribadi warga negara sipil, semakin tinggi pula potensi kontra-terorisme kehilangan legitimasi dan menjadi sederajat dengan terorisme. Kekerasan yang dibutuhkan dalam kontra-terorisme, termasuk pelibatan militer, membutuhkan presisi target dan terukur sesuai dengan bahaya pelaku teror; penggunaan kekerasan adalah instrumen yang mendukung dominasi sistem peradilan pidana dan

pengecapan terorisme.<sup>5</sup>

Apa makna pelibatan militer dalam penanggulangan terorisme dan di mana posisinya dalam keseluruhan respon negara terhadap terorisme? Secara teoretik militer adalah salah satu instrumen untuk beberapa capaian kontra-terorisme. Ada setidaknya delapan pencapaian yang harus dipenuhi oleh penanggulangan terorisme domestik yang efektif melalui kebijakan yang mengutamakan pencegahan kejahatan, yaitu: 1) penggantian terhadap keterlibatan dalam terorisme; 2) pencegahan/penghentian aksi terorisme; 3) eliminasi kemampuan teroris membuat serangan, termasuk *targeted killing* terhadap aktor-aktor kunci jaringan terorisme dan para penggantinya; 4) perlindungan soft target; 5) mencegah atau mengurangi kerusakan akibat serangan terorisme; 6) mengurangi atau mengeliminasi apa yang bisa diraih dari aksi terorisme, termasuk liputan media yang membesarkan bahaya kelompok teroris tertentu ketimbang kewaspadaan yang dibutuhkan; 7) mengupayakan disengagement individu teroris dan menginterupsi proses radikalisasi; 8) pembangunan dan pemeliharaan *normative barrier* terhadap kekerasan dalam kehidupan sipil.<sup>6</sup> Dapat kita lihat bahwa setidaknya pada tiga capaian pertama, keterampilan tempur, teknologi persenjataan, intelijen dan kemampuan logistik militer dapat digunakan untuk penanggulangan terorisme.

Salah satu concern utama dari masyarakat berkaitan dengan pelibatan militer dalam kontra-terorisme adalah berubahnya karakter penanggulangan terorisme dari suatu bentuk penegakan hukum menjadi tindakan perang. Pemikiran ini mengacu kepada kerangka pikir yang membuat tipologi tindakan-tindakan penanggulangan terorisme secara tradisional menjadi tiga. Pertama, terorisme sebagai problematika keterwakilan politik, yang mengasosiasikan terorisme dengan masalah ketiadaan akses kelompok masyarakat yang diwakili kelompok teroris terhadap proses politik yang berlegitimasi, sehingga pemimpin politik atau diplomat dilibatkan

1 B. Lia, *Globalisation and the Future of Terrorism: Patterns and Predictions*, Oxon: Routledge, 2005, hal. 24-37

2 Geoffrey Hainsworth, "Rule of Law, Anti-Corruption, Anti-Terrorism and Militant Islam: Coping with Threats to Democratic Pluralism and National Unity in Indonesia," *Asia Pacific Viewpoint* 48, no. 1 (April 2007): 128-44, doi:10.1111/j.1467-8373.2007.00335.x.

3 Henar Criado, "Bullets and Votes: Public Opinion and Terrorist Strategies," *Journal of Peace Research* 48, no. 4 (2011): 497-508; D. Bigo, "The (In) securitization Practices of the Three Universes of EU Border Control: Military/Navy - Border Guards/police - Database Analysts," *Security Dialogue* 45, no. 3 (2014): 209-25, doi:10.1177/0967010614530459.

4 This is reflected within the UN Global CT Strategy, UNGA Res 60/288 (8 September 2006) Plan of Action, especially Pillar I on 'Measures to address the conditions conducive to the spread of terrorism'.

5 Ana María Salinas de Friás, Katja LH Samuel, and Nigel D White, eds., *Counter-Terrorism: International Law and Practice* (Oxford & New York: Oxford University Press, 2012).

6 Tore Bjørgo, "Counter-Terrorism as Crime Prevention: A Holistic Approach," *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression* 8, no. 1 (2016): h. 25-44.

untuk menegosiasikan perdamaian dengan menambah akses politik bagi kelompok yang termarginalkan.<sup>7</sup> Respon terhadap terorisme menjadi suatu negosiasi perdamaian jika terorisme berbentuk aksi separatisme yang telah direspon dengan instrumen militer oleh negara, seperti yang terjadi di Filipina dengan kelompok Moro Islamic Liberation Front dan Inggris dengan kelompok Irish Republican Army. Kedua, terorisme sebagai tindakan perang, sehingga perlu melibatkan militer untuk melakukan kelumpuhan total kelompok teroris. Respon yang sepenuhnya militer biasanya dilakukan dalam rangka pembalasan terhadap serangan kelompok yang direspon negara, seperti yang dilakukan Amerika Serikat terhadap pemerintahan Qaddafi di Libya dan Taleban di Afghanistan, atau Turki terhadap Partai Pekerja Kurdi (PKK). Ketiga, pendekatan penegakan hukum mengasosiasikan terorisme aksi kriminal dan meresponnya dengan criminal justice sistem yang sudah ada,<sup>8</sup> yang diterapkan oleh sebagian besar negara demokrasi untuk terorisme dalam negeri, misalnya negara-negara Eropa Barat terhadap kelompok teroris Kiri Baru (New Left) di era 1970an.

Tipologi tradisional ini memiliki tingkat resolusi rendah, karena ada sejumlah tindakan yang diambil oleh negara demokrasi dalam menghadapi terorisme yang tidak dapat dikategorikan sepenuhnya di salah satu dari ketiga tipe kontra-terorisme ini. Ada penindakan-penindakan tertentu yang dipimpin penegak hukum tetapi tidak untuk penegakan hukum saja melainkan untuk pelemahan kelompok teroris dan ideologinya. Termasuk dalam kategori ini adalah upaya-upaya interuptif terhadap proses radikalisasi atau penindakan seseorang yang bergabung dengan jaringan yang terkait terorisme, dan orang-orang yang mendiseminasikan propaganda terorisme. Selain itu terdapat pula penggunaan unit kepolisian semi-militer yang membuat penindakan terhadap teroris yang meningkatkan intensitas penggunaan kekerasan dibandingkan penegakan hukum pada umumnya. Ini masih ditambah lagi dengan penerapan hukum acara yang berbeda, misalnya penahanan terduga teroris tanpa alat bukti dan tuduhan, kebijakan politik untuk pelarangan organisasi

tertentu, dan penindakan terhadap teroris yang telah bertransformasi menjadi gerilya bersenjata. Sebagian akademisi mengkategorikan ini menjadi suatu bentuk penegakan hukum yang diperluas.<sup>9</sup> Masalahnya adalah pemaksaan konsep penegakan hukum untuk seluruh penindakan kontra-terorisme, khususnya kontra-terorisme domestik di dalam negeri, berpotensi mengalihkan perhatian dari tujuan utama yang ingin dicapai yaitu menghentikan terorisme dan membawa para pelakunya ke muka pengadilan, suatu capaian yang salah satunya dicapai oleh penegakan hukum. Sehingga yang dibutuhkan adalah tipologi yang lebih cermat dalam memetakan ragam tindakan kontra-terorisme domestik negara demokratik.

Menurut Arie Perliger, kebijakan penanggulangan terorisme domestik negara-negara demokrasi adalah kombinasi antara kebijakan dimensi operasional-koersif dan dimensi legal.<sup>10</sup> Dimensi operasional respon negara demokrasi terhadap terorisme secara gradual bereskalasi dari: pengutamaan rekonsiliasi atau negosiasi damai dan perubahan politik di atas penggunaan kekerasan; penggunaan kekuatan kepolisian umum; penggunaan kekuatan kepolisian khusus atau intelijen khusus untuk menghadapi terorisme; unit kepolisian semi-militer dan keterlibatan militer secara terbatas; dan penggunaan total unit militer dan unit rahasia. Dimensi legal juga bereskalasi secara gradual dari: ketiadaan hukum anti-terorisme (penggunaan kitab hukum pidana); hukum anti-terorisme yang tidak menambah wewenang aparat maupun membatasi hak-hak tersangka; hukum anti-terorisme yang menambah wewenang aparat, membatasi hak tersangka tetapi tidak membatasi hak-hak sipil; penggunaan peradilan khusus yang membatasi hak-hak tersangka dan sipil; penerapan hukum darurat dan peradilan militer.

Negara-negara demokrasi di dunia dapat menerapkan kombinasi dari penguatan hukum dan perangkat kekerasan anti-terorisme sesuai dengan tingkat institusionalisasi demokrasinya. Semakin kuat institusionalisasi demokrasi semakin kecil kemungkinan negara menggunakan militer atau hukum darurat, karena gelar pasukan di wilayah

7 Peter C. Sederberg, "Conciliation as Counter-Terrorist Strategy," *Journal of Peace Research* 32, no. 3 (1995): 295–312; Lihat juga Alex P. Schmid, "Force or Conciliation? An Overview of Some Problems Associated with Current Anti-Terrorist Response Strategies," *Violence, Aggression and Terrorism* 2, no. 2 (1988): 149–78.

8 Ronald D. Crelinsten, "The Discourse and Practice of Counter-Terrorism in Liberal Democracies," *Australian Journal of Politics and History*, 44, no. 4 (1998): h. 307–40;

9 Ami Pedahzur & Ranstorp, "A Tertiary Model for Countering Terrorism in Liberal Democracies" dalam James M. Ludes & Audrey K. Cronin (eds.), *Attacking Terrorism*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2004, h. 140–61.

10 Arie Perliger, "How Democracies Respond to Terrorism: Regime Characteristics, Symbolic Power and Counterterrorism," *Security Studies* 21, no. 3 (2012): h. 490–528.

dalam negeri semakin menjadi pilihan yang di jauhi. Ini bukan berarti penggunaan militer dan hukum anti-terorisme yang membatasi hak sipil sama sekali tidak diterapkan, sekitar 20% dari negara-negara demokrasi kuat tetap menerapkan kombinasi dua kebijakan ini. Ini disebabkan kekuatan militer memiliki keterampilan bertempur, teknologi persenjataan dan logistic yang terkadang dibutuhkan dalam scenario terorisme tertentu. Dengan demikian, pelibatan kekuatan militer adalah suatu bentuk eskalasi penanggulangan terorisme yang kadang diperlukan, dan dalam konteks negara demokrasi, eskalasi seperti ini perlu dilakukan seminimal mungkin dan temporer. Pelibatan militer dalam kontra-terorisme domestik di negara demokrasi tidak serta-merta mentransformasikan kontra-terorisme menjadi perang, karena tujuan akhir membawa teroris ke muka pengadilan tetap menjadi yang utama. Militer digunakan pada skenario-skenario tertentu yang terlalu berbahaya bagi penegak hukum atau di luar kapasitas mereka untuk menanganinya.

Menurut Isabelle Duyvesteyn, setidaknya ada empat bentuk penggunaan militer untuk kontra-terorisme.<sup>11</sup> **Pertama**, kekuatan militer dapat digunakan untuk membantu kepolisian maupun aparat keamanan dan ketertiban lain dalam menghadapi skenario terorisme yang telah mengakibatkan hilangnya tertib hukum di kawasan tertentu di dalam negara. Secara lebih spesifik skenario tersebut ditandai dengan terorisme yang telah bereskalasi menjadi konflik komunal, penguasaan infrastruktur vital negara tertentu (kedutaan besar dan para diplomat dan pejabat negara), atau sebuah situasi penyanderaan.

**Kedua**, militer juga dapat digunakan untuk melakukan pencegahan atau *preemption* terhadap kelompok atau sel teroris tertentu sebelum aksinya terlaksana dan korban jatuh. Jika dilakukan dengan efektif, serangan *preemptive* bisa menjadi penggentaran terhadap kelompok teroris maupun aspirasi kekerasan politik dengan korban sipil secara umum. Membangun legitimasi serangan *preemptive* di negara demokrasi bisa menjadi problematik. Ketika serangan tersebut dilakukan kepolisian mungkin tidak banyak yang mempertanyakan selain mengapa terorisme tidak kunjung berakhir.

**Ketiga** adalah fungsi penggentaran. Kritik terhadap fungsi ini adalah musuh yang mengharapkan eskalasi respon tidak bisa digentarkan. Tetapi sebenarnya ada bagian atau bentuk dari gerakan terorisme tertentu yang membuatnya rentan efek penggentaran. Level radikalisasi dalam kelompok teroris tidak sama: tingkat radikalisasi tinggi berarti determinasi tinggi, tetapi mereka pada level pendukung dan simpatisan lebih rentan penggentaran. Selain itu, kelompok terorisme yang memilih untuk memiliki basis geografis tertentu dan berada di periferi negara lebih rentan penggentaran daripada sel-sel yang aktif di kota besar, dan ini adalah skenario terorisme yang penting untuk diantisipasi secepatnya untuk mencegah jatuhnya suatu kota atau wilayah ke tangan kelompok terorisme seperti yang kita lihat di Suriah dan Filipina. Untuk skenario terorisme yang mulai mengambil bentuk insurgensi seperti ini, kehadiran persenjataan berat dapat membuat kelompok teroris berpikir ulang tentang kehadirannya.

**Keempat**, operasi pengeliminasian tokoh-tokoh kunci kelompok terorisme (*targeted killing*) adalah salah satu bentuk peranan militer yang banyak diilustrasikan oleh literatur kajian terorisme dari Barat dan Israel yang cenderung menekankan efek kelumpuhan organisasi yang diakibatkan oleh akumulasi operasi pengeliminasian tokoh-tokoh kunci mereka.<sup>12</sup> Tetapi pentingnya melakukan operasi yang sama di dalam negeri bergantung kepada kemampuan/ketidakmampuan aparat kepolisian untuk melakukan hal yang sama.

Sejumlah penulis lain di bidang kajian terorisme telah menjabarkan syarat-syarat yang harus dipenuhi agar pelibatan militer dalam kontra-terorisme dapat menjadi efektif. Secara umum, Peter Chalk memberikan catatan tentang syarat gelar pasukan militer untuk kontra-terorisme dalam negeri agar memiliki legitimasi yang kuat, yaitu publik harus diyakinkan bahwa pasukan kontra-terorisme militer digelar untuk tujuan yang dapat diidentifikasi dan penting; kedua, gelar pasukan dilakukan dengan cara terkendali dan presisi setelah seluruh cara lain telah ditempuh.<sup>13</sup> Bagaimanakah syarat umum ini dapat dicapai?

**Pertama**, kendali efektif pemerintah terhadap operasi militer dalam negeri adalah faktor yang

11 Isabelle Duyvesteyn, "Great Expectations: The Use of Armed Force to Combat Terrorism," *Small Wars & Insurgencies* 19, no. 3 (September 2008): 328–51.

12 Richard Shultz & Andreas Vogt, *It's War! Fighting Post-11 September Global Terrorism through a Doctrine of Preemption, Terrorism and Political Violence*, vol. 15, 2003.

13 Peter Chalk et al., *The Evolving Terrorist Threat to Southeast Asia* (Santa Monica: RAND, 2009).

... pasukan perlu memiliki kejelasan capaian gelar dan di saat yang sama tetap confident dengan apa yang dilakukan di lapangan.

berpengaruh terhadap efektivitas penggelaran militer, karena pasukan perlu memiliki kejelasan capaian gelar dan di saat yang sama tetap confident dengan apa yang dilakukan di lapangan. Bila kendali politik terlalu membatasi gerak pasukan; dapat terjadi kegamangan militer yang dapat berakibat fatal atau setidaknya tujuan tidak tercapai, tapi tanpa kendali yang efektif pasukan dapat melakukan pelanggaran prosedur dan HAM dengan impunitas.<sup>14</sup> Kedua skenario ini dapat mengakibatkan eskalasi yang tidak diperlukan dan korban jatuh di pihak sipil non-kombatan. Untuk mencegahnya, intelijen yang valid (dihasilkan dari siklus intelijen yang baik) dan actionable menjadi esensial sebelum gelar pasukan dilakukan.

Negara-negara demokrasi dunia kerap menggunakan kekuatan militer untuk operasi-operasi klandestin dalam menghadapi terorisme. Inggris bahkan menggunakan militer secara klandestin dalam operasi kontra-terorisme yang ekstensif di wilayah koloni maupun di dalam negeri. Perbedaan kontras muncul dalam perbandingan kontra-terorisme militer dengan kendali pemimpin politik sipil yang kuat dan lemah. Pada kasus Turki, penggunaan pasukan Jandarma secara klandestin untuk menghadapi teroris Kurdi dikendalikan oleh perwira militer dan lembaga keamanan, sementara penggunaan Special Reconnaissance Regiment (SRR), 14 Intelligence Company (14 Int) dan Force Research Unit (FRU) dilakukan dengan kerangka legal yang spesifik dengan kendali di bawah UK Ministry of Defence.

Hasilnya, kontra terorisme militer Turki ditandai dengan pelanggaran berat HAM terhadap warga Kurdi dan keterlibatan Jandarma dalam perdagangan narkoba. Sementara penggunaan militer klandestin Inggris mampu memperkuat elemen-elemen moderat dari kelompok republikan dan unionis yang memarjinalkan elemen-elemen ekstremis.<sup>15</sup>

**Kedua**, kemampuan pemerintah mengendalikan informasi seputar pelibatan militer dalam kontra-terorisme bersifat krusial, karena kelompok teroris dan para pendukungnya harus dicegah dalam mengupayakan sirkulasi informasi penyesatan yang bermaksud mengglorifikasikan aksi mereka menghadapi tindakan pemerintah yang dianggap berlebihan.<sup>16</sup> Hal ini dapat mengakibatkan delegitimasi kontra-terorisme pemerintah di saat itu dan masa yang akan datang. Di sisi lain, anggota militer yang diturunkan harus memiliki pelatihan yang cukup untuk tidak hanya melakukan operasi tempur skala kecil yang membutuhkan waktu lama, tetapi juga perlindungan dan interaksi dengan sipil tak bersenjata. Pasukan perlu memiliki keyakinan diri dalam membedakan kombatan dan non-kombatan dan pemerintah harus siap mengkompensasi korban dan memproses kasus ketika pelanggaran HAM terjadi.

**Ketiga**, adalah pentingnya menjaga koordinasi antar lembaga keamanan (termasuk militer) dan lembaga-lembaga lain yang perlu dilibatkan terutama setelah operasi keamanan berakhir. Koordinasi sering dibahas

14 Charles T. Eppright, "'Counterterrorism' and Conventional Military Force: The Relationship between Political Effect and Utility," *Studies in Conflict & Terrorism* 20, no. 4 (October 1997): h. 333–344.

15 Geraint Hughes, "The Use of Undercover Military Units in Counter-Terrorist Operations: A Historical Analysis with Reference to Contemporary Anti-Terrorism," *Small Wars & Insurgencies* 21, no. 4 (December 2010): h. 561–90.

16 Stuart Kaufman, "Narratives and Symbols in Violent Mobilization: The Palestinian-Israeli Case," *Security Studies* 18, no. 3 (2009): 400–434.

dalam literature studi keamanan Indonesia karena asosiasinya yang erat dengan persaingan legitimasi antar lembaga. Masalah koordinasi juga berasosiasi erat dengan kekhawatiran bentrok antara aparat militer dan kepolisian karena perbedaan doktrin operasi. Tetapi koordinasi sebenarnya dibutuhkan untuk mencapai fleksibilitas taktis dalam menghadapi friksi-friksi operasional yang sangat mungkin terjadi dalam merespon terorisme. Selain koordinasi, aparat di lapangan juga perlu menjalin komunikasi publik di wilayah kontra-terorisme untuk sebisa mungkin memisahkan warga sipil non-kombatan dari teater kontra-terorisme. Problematika doktrin operasional dan persaingan antar lembaga tidak memiliki solusi yang instan selain efektivitas kepemimpinan politik, sehingga semaksimal mungkin aparat tidak menanggung beban tanggungjawab sendirian di lapangan, karena aparat berada di lapangan dalam rangka menyelesaikan misi yang digariskan oleh negara, bukan oleh dirinya sendiri. Diskresi aparat, harus diminimalkan hingga ke level taktis berkenaan dengan kapasitas, sarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk mengalahkan musuh.

**Keempat**, serangan *preemptive* oleh militer adalah pilihan terakhir setelah operasi penegakan hukum berupa penangkapan sulit dilakukan karena terlalu berisiko (baik risiko korban aparat maupun risiko proses yang terlalu lama sehingga serangan bisa terwujud) dan operasi *preemptive* oleh kepolisian anti-terorisme juga perlu dibantu militer.<sup>17</sup> Dalam hal ini aparat di lapangan berperan memberikan penilaian (*judgement*) terhadap situasi dengan cepat dan tepat, apakah skenario yang dihadapi bisa ditangani sendiri atau keterampilan tempur senyap dan akurat dari militer diperlukan untuk serangan *preemptive* yang sukses.<sup>18</sup>

**Kelima**, efek penggentaran yang diupayakan di suatu kawasan jangan sampai mengakibatkan kelompok teroris mengganti pilihan teater nya ke kawasan lain. Sehingga dalam suatu negara yang menerapkan operasi kontra-terorisme dengan penggentaran oleh

militer di suatu kawasan dalam negeri, kemungkinan kelompok yang sama melakukan serangan di kota lain harus diwaspadai. Penggentaran juga bisa diupayakan lewat kebijakan retaliasi serangan terorisme, suatu skenario yang harus dipertimbangkan dengan melihat semakin seringnya warga Indonesia menjadi korban pembajakan kapal dan penyanderaan oleh kelompok teroris Abu Sayyaf.

Akhirnya, pelibatan militer dalam kontra-terorisme hanya dapat mencapai kekalahan militer kelompok teroris (terbunuhnya aktor-aktor kunci dan lumpuhnya kemampuan tempur dan logistic). Gerakan terorisme sendiri bisa mengalami transformasi setelah kekalahan militernya. Kontra-terorisme militer yang dikerahkan untuk menghadapi gerakan populis revolusioner Narodnaya Volya di Rusia akhir abad ke-19, Shining Path di Peru, PKK di Turki, Islamic Jihad di Mesir berhasil mengalahkan kelompok-kelompok ini secara militer. Tetapi Narodnaya Volya selanjutnya diambil alih oleh penggerak-penggerak Revolusi Bolshevik, sementara kelompok-kelompok lain belum bisa sepenuhnya dikatakan berhenti aktivitasnya.<sup>19</sup> Hal yang sama dapat kita temukan pada mutasi gerakan yang terjadi pada Jemaah Islamiyah di Indonesia yang telah (untuk sementara) menghentikan aktivitas “jihad fisik” nya tetapi tetap aktif dalam hal dakwah dan bahkan pendidikan anak usia dini.

Penindakan terorisme dengan instrumen militer pada dasarnya adalah suatu eskalasi dalam sebuah interaksi negara dan kelompok teroris yang sama-sama mengemban nilai dan tujuan politik. Kemenangan bertempur (taktis) dari pasukan militer dalam menghadapi kelompok terorisme jangan sampai menjadi narasi yang memfasilitasi rekrutmen dan radikalisasi; ini terutama dalam konteks kelompok teroris dengan determinasi tinggi dan jaringan transnasional yang kuat. Selain dibutuhkan presisi dan kecepatan dalam mengeliminasi/menangkap aktor-aktor kunci dan kombatan, gelar militer untuk kontra-terorisme harus segera diikuti pemulihan

17 Thierry Balzacq, “A Theory of Securitization: Origins, Core Assumptions, and Variants,” in *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve* (Oxon & New York: Routledge, 2011), 1–26, <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:A+theory+of+securitization+Origins+,+core+assumptions+,+and+variants#0>.

18 William C. Banks, “Troops Defending the Homeland: The Posse Comitatus Act and the Legal Environment for a Military Role in Domestic Counter Terrorism,” *Terrorism and Political Violence* 14, no. 3 (2002): h. 1–41.

19 Charity Butcher, “Terrorism and External Audiences: Influencing Foreign Intervention Into Civil Wars,” *Terrorism and Political Violence* 28, no. 4 (2014): h. 1–21 this study analyzes how the use of terrorism as a tactic affects external interventions on behalf of opposition groups, interventions on behalf of governments, and diplomatic interventions. While some authors would suggest that groups might utilize terrorism as a tactic to gain external support, this study finds little evidence that groups are actually successful in gaining such support. In fact, terrorism that targets civilians appears to actually decrease the likelihood of military interventions on behalf of opposition groups. Furthermore, in civil wars with high numbers of terrorist attacks there is a greater likelihood of economic intervention on behalf of governments, further weakening the potential benefit for groups in utilizing terrorism as a tactic. While this is certainly a welcome finding, a consideration of five case studies of suicide terrorism (Lebanon, Sri Lanka, Iraq, India, and Turkey

ketertiban sipil dan pelayanan publik. Selain itu, pengendalian informasi juga menjadi krusial untuk mencegah glorifikasi dan penyesian kelompok terorisme di dunia siber.

### Sejarah Pelibatan Militer Dalam Penanggulangan Terorisme Di Indonesia

Meskipun serangan-serangan terorisme hampir selalu dilakukan warga negara sendiri, problematika terorisme Indonesia pada esensinya selalu bersifat transnasional. Gerakan Islamis berkekerasan yang menunggangi aksi terorisme Indonesia sejak era Darul Islam dipimpin Daud Beureuh pada era 1970-an hingga sekarang memiliki determinasi kuat untuk membangun hubungan transnasional dengan kekuatan Islam berkekerasan di negara-negara lain. Indonesia juga dikelilingi gerakan politik Islam yang kuat baik dengan kekerasan (Pattani di Thailand dan Bangsa Moro di Filipina) maupun tanpa kekerasan (Malaysia);<sup>20</sup> ini artinya arus pendanaan dan sumber daya manusia dan tempat latihan para-militer yang dibutuhkan kelompok terorisme untuk menjaga aktivisme nya selalu tersedia.

Pelibatan militer dalam kontra-terorisme telah dilakukan pemerintah Indonesia sejak masa awal kemerdekaan. Pada masa pemerintahan Presiden Sukarno, kekuatan militer digelar sebagai bagian dari kebijakan kontra-insurgensi melawan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia, sedangkan pada Presiden Suharto, anggota-anggota militer menjadi operator dari operasi intelijen dan penindakan yang dilakukan terhadap kelompok-kelompok Islam ekstrimis yang lahir dari jaringan Darul Islam yang tidak sepenuhnya hilang pasca fase insurgensi mereka.<sup>21</sup>

Pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme memiliki sejarah kalam pelanggaran HAM dan ketiadaan akuntabilitas publik tentang korban sipil kombatan dan non-kombatan. Hal ini menjadi bagian dari trauma bangsa akan keterlibatan aparat militer dalam urusan politik-keamanan dalam negeri. Padahal dengan akuntabilitas yang lebih baik, kepercayaan publik dapat dibangun, dan lebih dari itu banyak *lessons-*

*learned* yang dapat diambil. Catatan gelar TNI dalam Operasi Pagar Betis dalam penumpasan DI/TII tahun 1959-1962 misalnya, merupakan contoh yang baik dalam hubungan sipil-militer dalam konteks kontra-insurgensi melawan kelompok yang merupakan cikal bakal kelompok terorisme di Indonesia.<sup>22</sup> Keputusan gelar pasukan TNI berasal dari Presiden Sukarno setelah lama mempertimbangkan DI/TII sebagai persoalan politik. Operasi penumpasan DI/TII tidak diakhiri dengan pengadilan sipil, melainkan peradilan militer yang memutus pemimpinnya, Kartosuwiryo, dengan hukuman mati,<sup>23</sup> sehingga tidak banyak yang bisa diketahui publik tentang keluasan dan keseriusan ancaman DI/TII dan arti penting dari kekalahan militer yang dialami kelompok itu. Pelibatan TNI di masa kepemimpinan Presiden Suharto mengulang pola pelibatan TNI tanpa akuntabilitas yang berakibat pada tercemarnya nama baik TNI sendiri. Misalnya dalam kontroversi kemunculan kembali anggota-anggota DI/TII yang bertransformasi menjadi kelompok yang dinamai oleh komunitas intelijen Indonesia ketika itu sebagai Komando Jihad.<sup>24</sup> Catatan pelanggaran HAM pun muncul dari pelibatan TNI sebagai bagian dari Komando Pemulihan Ketertiban dan Keamanan (KOPKAMTIB) yang melakukan penangkapan anggota-anggota Komando Jihad dengan dasar hukum Undang-Undang Anti-Subversi antara tahun 1976-1979.<sup>25</sup>

TNI pun dilibatkan untuk melakukan penindakan terhadap aksi-aksi yang muncul dari kebangkitan jaringan Darul Islam ini, termasuk kelompok Warman melakukan perampokan untuk tujuan pendanaan aktivitas kekerasan pada tahun 1979.<sup>26</sup> Komando Pasukan Khusus TNI (KOPASUS/ Detasemen 81 Penanggulangan Terorisme) juga memimpin operasi dalam menindak kelompok Imran yang membajak pesawat Garuda DC-9 dengan tuntutan pembebasan anggota-anggota Darul Islam yang ditahan; drama penyanderaan berakhir dengan seluruh pelaku tertembak mati dan satu sipil terluka. Tahun 1989, TNI kembali memimpin operasi kontra-terorisme di Provinsi Lampung melawan kelompok Warsidi yang membangun komunitas eksklusif Muslim dan pelatihan para-militer. Kolonel Hendro Priyono

20 Ali Wibisono, "Rules and Exceptions in Indonesia's Counterterrorism," *The Jakarta Post*, 2013.

21 Ali Wibisono, "Military Role in Counterterrorism Counterproductive?," *The Jakarta Post*, 2011.

22 Chiara Formichi, *Islam and the Making of the Nation: Kartosuwiryo and Political Islam in Twentieth Century Indonesia* (Leiden: KITLV Press, 2012).

23 Ruslan et al., *Mengapa Mereka Memberontak? Dedengkot Negara Islam Indonesia*, Yogyakarta: Biopustaka, 2008, h. 39-46

24 D. Jenkins, *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics, 1975-1983*, Ithaca, NY: Modern Indonesia Project, Cornell University Press, 1984, h. 63-64.

25 Undang-Undang Anti-Subversif atau Undang-Undang No. 11/PnPs/1963 tentang Pemberantasan Aktivitas Subversif pada awalnya adalah Keputusan Presiden Sukarno yang kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang no. 11/1963.

26 Busyro Muqoddas, *Hegemoni Rezim Intelijen: Sisi Gelap Peradilan Kasus Komando Jihad*, Yogyakarta: PUSHAM-UII, 2011, h. 109-114.

memimpin tiga peleton pasukan penyerangan terhadap basis kelompok Warsidi, menewaskan 27 orang dan menangkap 20 lainnya.<sup>27</sup> Di era Reformasi, peristiwa yang diingat sebagai peristiwa Talangsari ini dimunculkan gerakan Islam sebagai representasi dari represi negara terhadap Islam di masa lalu.

Di masa reformasi, ancaman terorisme Indonesia terbukti mampu menghadirkan bahaya tingkat menengah-rendah yang hadir secara berkelanjutan. Meskipun telah menjadi bagian dari sejarah kekerasan politik di Indonesia sejak masa perang kemerdekaan, terorisme tidak muncul sebagai kosakata yang akrab di dalam diskursus publik Indonesia sebelum tragedi serangan terorisme pada 11 September 2001 di AS. Setelah lama tidak muncul ke permukaan, wajah kekerasan yang mengatasnamakan Islam mulai muncul pada era 1998-2001 dalam bentuk kelompok vigilante dan kekerasan komunal beragama. Problematika terorisme tidak diakui keberadaannya, dan peristiwa-peristiwa serangan lebih dikaitkan dengan kekerasan komunal dan upaya melakukan destabilisasi politik, ketimbangan ancaman langsung kepada pemerintah.<sup>28</sup> Sejak 2001 hingga 2009 pemboman tempat-tempat publik wilayah perkotaan menjadi pilihan kelompok Jemaah Islamiyah (JI) yang menjalin hubungan transnasional dengan kelompok MILF. Sejak 2010 hingga penulisan makalah ini, gerakan terorisme yang mengatasnamakan Islam di Indonesia mengalami fragmentasi, termasuk sebagian memilih untuk setia kepada kelompok Negara Islam di Suriah dan Irak (NIIS). Afiliasi dengan NIIS membuat serangan-serangan yang mereka lakukan tampak berubah menjadi serangan dengan senjata api dan bahan peledak berdaya ledak ringan yang diarahkan ke aparat POLRI, ditambah dengan perang gerilya di Poso, Sulawesi Tengah yang dilakukan antara 2011 dan 2016.

Setelah Bom Bali I tahun 2002, pasukan-pasukan khusus kontra-terorisme tetap dipertahankan dalam cabang-cabang kekuatan TNI, tetapi berperan dalam tugas-tugas perbantuan seperti pengumpulan intelijen yang kemudian disediakan bagi lembaga utama kontra-terorisme yaitu Kepolisian. Kebijakan respon Indonesia terhadap terorisme di masa reformasi didominasi oleh POLRI, lebih spesifiknya

Densus 88 yang dibentuk sekitar tahun 2004 dan baru sejak 2010 Badan Nasional Penanggulangan Terorisme dibentuk untuk melakukan koordinasi penanggulangan terorisme. Unit kontra-terorisme Densus 88 yang terlatih dan terfasilitasi dengan sangat baik mampu melakukan tindakan-tindakan preemotive terhadap serangan-serangan terorisme dan menangkap para tersangka. Di saat yang sama, respon negara terhadap terorisme ditandai dengan kemandegan pembangunan sektor-sektor lain, baik bagian atau di luar dari criminal justice system, untuk merespon terorisme, termasuk kapasitas hakim, lembaga pemasyarakatan, dan yang terpenting adalah lembaga koordinasi penanganan terorisme, yaitu BNPT. Lembaga yang disebut terakhir ini sejak didirikan pada 2010 mengalami rivalitas internal antara POLRI dan TNI yang mengakibatkan eksekusi operasional yang kurang efektif. Misalnya, pelibatan TNI untuk menghadapi kelompok Mujahidin Indonesia Timur pimpinan Santoso dapat menggunakan kekuatan TNI lebih dini sehingga tidak terjadi penguatan kehadiran kelompok tersebut di Poso sejak 2011, tetapi penggunaan pasukan TNI sebagai perbantuan baru dilakukan pada 2015.<sup>29</sup>

Pemerintah Indonesia sejak 2015 juga tampak nyata menggunakan TNI sebagai kekuatan penggentaran terhadap kelompok teroris. Sejak tahun 2015 terjadi peningkatan pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme, termasuk dalam hal gelar pasukan TNI dalam Operasi Camar Maleo yang dipimpin POLRI untuk membasmi kelompok Mujahidin Indonesia Timur pimpinan Santoso dan pengamanan perbatasan Indonesia-Filipina yang diduga merupakan tempat keluar-masuknya militan NIIS dari kedua negara;<sup>30</sup> sementara itu pemerintah tetap memperkuat satuan-satuan khusus anti-terorisme di ketiga angkatan dan mengalokasikan anggaran tahun 2016 sebesar Rp. 1,9 triliun untuk kebutuhan itu.<sup>31</sup>

Pada 9 Juni 2015 Panglima TNI meresmikan pembentukan Komando Operasi Khusus Gabungan (Koopssusgab) yang terdiri 90 anggota TNI dari Satuan 81 Gultor Kopassus TNI AD, Denjaka Marinir TNI AL, dan Satuan Bravo. Koopssusgab dibentuk untuk melakukan latihan dan menjaga kesiagaan, sehingga sewaktu-waktu Presiden memerintahkan

27 TEMPO, "Suara Tembakan Di Lampung Tengah", 18 February 1989.

28 Kirk A. Johnson, "The Longue Duree: Indonesia's Response to the Threat of Jihadist Terrorism 1998-2016" (Naval Postgraduate School, 2016), [http://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/49499/16Jun\\_Johnson\\_Kirk.pdf?sequence=1](http://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/49499/16Jun_Johnson_Kirk.pdf?sequence=1).

29 Institute for Policy Analysis of Conflict, *Countering Violent Extremism in Indonesia: Need for a Rethink* (IPAC Report No. 11). Jakarta: IPAC, 2014.

30 "Animo WNI Ke Suriah Masih Tinggi", KOMPAS, 12 Oktober 2016, h. 5

31 "Polarisasi Sikap DPR Tak Surutkan Pemerintah", KOMPAS, 17 Februari 2016, h. 4

gelar pasukan TNI untuk penanggulangan terorisme, pasukan itu sudah siap diterjunkan. Tidak ada resistensi berarti dari kalangan anggota DPR ketika itu yang justru memberi dukungan positif.<sup>32</sup>

Dukungan terhadap pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia juga muncul dalam pembahasan revisi Undang-Undang Anti-Terrorisme, sementara resistensi muncul dari sejumlah kalangan di masyarakat maupun pemerintah. Pimpinan lembaga eksekutif maupun Kapolri telah mengekspresikan dukungannya terhadap kemampuan negara menggunakan instrumen penegakan hukum maupun militer dalam penanggulangan terorisme. Pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme didukung sebagai bagian dari totalitas respon terhadap terorisme dan lepasnya aparat dari belenggu yang membatasi penindakan; sementara Kapolri Tito Karnavian menekankan adanya kapabilitas TNI yang diperlukan, khususnya dalam hal intelijen teritorial dan penindakan.<sup>33</sup>

Resistensi yang muncul dari sejumlah kalangan di masyarakat terhadap pelibatan TNI mengemukakan tiga poin besar. Pertama, pelibatan TNI dianggap merupakan bentuk pelanggaran HAM, atau diasosiasikan dengan potensi pelanggaran HAM. Pendekatan penegakan hukum dikaitkan erat dengan kepatuhan prosedural dan etik serta akuntabilitas tinggi, yang memperkecil kemungkinan pelanggaran HAM.<sup>34</sup> Resistensi ini merefleksikan kebutuhan untuk melakukan evaluasi terhadap masalah pelanggaran HAM dalam penanggulangan terorisme di Indonesia, dalam hal justifikasinya terhadap capaian penanggulangan terorisme itu sendiri. Tidak ada negara yang bebas dari pelanggaran HAM ketika melakukan penanggulangan terorisme di ranah domestik, baik penegak hukum maupun militer, termasuk di Indonesia. Tetapi yang perlu diingat adalah kompensasi dan rehabilitasi dari negara kepada korban pelanggaran HAM, proses hukum bagi anggota dan atasan lembaga yang terlibat, dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan penanggulangan terorisme dalam hal bagaimana efektivitas yang tinggi dapat dicapai dengan pelanggaran HAM yang seminimal mungkin.

Kedua, pelibatan TNI dianggap berpotensi

mengakibatkan konflik antara TNI dan POLRI karena keduanya memiliki doktrin operasional yang berbeda. Akuntabilitas operasional TNI dalam operasi-operasi keamanan dalam negeri juga dinilai masih lemah, dan tidak ada prosedur yang jelas ketika kesalahan individu anggota TNI mengakibatkan korban sipil.<sup>35</sup> Resistensi ini mencerminkan ketidaktuntasan legislasi di bidang pertahanan dan keamanan nasional, setidaknya dalam hal pelibatan TNI dalam operasi-operasi militer selain perang dan peraturan presiden yang secara khusus mengatur prosedur pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme.

Ketiga, pengaturan pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme dikhawatirkan berubah menjadi perang karena pelibatan TNI. Seperti yang telah dijelaskan pada bagian kerangka berpikir tentang penanggulangan terorisme, tipologi penanggulangan terorisme sebagai perang, penegakan hukum dan negosiasi politik bersifat terlalu sederhana. Karakter ancaman terorisme yang dinamis dan cenderung berevolusi dan bertransformasi. Kenyataannya negara tidak secara konstan hanya menerapkan satu pendekatan selama-lamanya, karena ancaman terorisme muncul dalam bentuk berbeda di waktu dan lokasi berbeda. Indonesia harus siap menghadapi beberapa teater kontra-terorisme yang berbeda, baik di dalam maupun luar negeri, yang masing-masing membutuhkan pendekatan yang berbeda.

### **Rekomendasi Kebijakan Pelibatan TNI dalam Penanggulangan Terorisme**

Sejarah pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme yang ditandai dengan pelanggaran HAM dan ketiadaan akuntabilitas menandakan bahwa pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme di masa yang akan datang tidak boleh mengulang hal yang sama. Tidak hanya karena hal itu menimbulkan korban sipil non-kombatan dan orang-orang yang sebenarnya tak bersalah di mata hukum, tetapi terulangnya hal serupa akan menimbulkan ketidakpercayaan kepada lembaga-lembaga demokrasi dan kecenderungan berulang atau bertransformasinya ancaman terorisme.

Untuk itu, beberapa karakteristik utama perlu dilembagakan dalam pelibatan TNI dalam kontra-

32 Edna Caroline Pattisina, *TNI Resmikan Gabungan Pasukan Khusus*, KOMPAS, 9 Juni 2015, h. 4

33 "Presiden Desak RUU Terorisme Diselesaikan", KOMPAS, 30 Mei 2017, h. 4

34 Lihat misalnya pernyataan Kepala Divisi Humas Polri Inspektur Jenderal Boy Rafli Amar yang mengatakan, "Selama pendekatannya penegakan hukum, tidak masalah. Penegakan hukum diterapkan agar setiap tindakan aparat memiliki nilai dan akuntabilitas yang tinggi." "Pendekatan tak Berubah", KOMPAS, 22 Oktober 2016.

35 "Revisi Sejumlah UU Diperlukan", KOMPAS, 10 Juli 2014, h. 4

terorisme di Indonesia. Pertama, penggunaan kekuatan militer untuk kontra-terorisme perlu didasarkan pada perhitungan rasional tentang tingkat bahaya problematika terorisme, efektivitas kemampuan kelompok teroris melakukan serangan dan apa yang bisa diharapkan dari militer untuk mengatasinya.<sup>36</sup> Penanggulangan terorisme saat ini terlalu mengandalkan aktivitas pemantauan atau surveillance dan pencegahan aksi dengan menangkap individu-individu yang akan melakukan aksi kekerasan. Artinya kebijakan penanggulangan terorisme bersifat *ad hoc* dan tidak dipayungi oleh kebijakan nasional yang memetakan kompetensi dari lembaga-lembaga yang perlu dilibatkan – termasuk TNI - agar dapat merespon terorisme sesuai dengan karakteristik bahaya yang dimunculkannya. Dengan pertimbangan rasional ancaman terorisme dan pemetaan keabilitas lembaga, sebenarnya tidak perlu melakukan perdebatan panjang tentang pelibatan militer dalam kontra-terorisme.

Kedua, kepemimpinan lembaga Badan Nasional Penanggulangan Terorisme dalam upaya penanggulangan terorisme harus dikonsolidasi, bukan hanya dalam hal wewenang tetapi juga garis komunikasi antara pelaksana dan pengambil keputusan. Penanggulangan terorisme yang melibatkan TNI, pada saat yang sama juga melibatkan POLRI dan kemungkinan perwira intelijen dari BIN, sehingga keterpaduan gerak lewat kepemimpinan efektif dan informasi lengkap tentang gerakan unit-unit yang terlibat harus diupayakan oleh BNPT sebagai lembaga koordinasi penanggulangan terorisme. Tetapi tidak hanya itu. BNPT juga perlu menjalin alur komunikasi yang lancar antara pengambil keputusan tertinggi dalam hal gelar pasukan keamanan, yaitu Presiden dan unit-unit pelaksana di lapangan dan sebaliknya. Presiden, dibantu dengan menteri-menteri dan pejabat lainnya yang berkompeten, perlu memiliki *actionable intelligence* yang membuatnya mampu memutuskan perlu/tidaknya dan skala dari gelar pasukan TNI; sebaliknya keputusan-keputusan dari Presiden dan para pembantunya harus bisa diterjemahkan menjadi panduan gerak pasukan di lapangan. Dengan demikian, pemerintah bisa menjaga mencegah terjadinya gelar kekuatan yang eksesif atau sebaliknya, kurang dari apa yang dibutuhkan.

Ketiga, hukum positif diperlukan untuk menentukan lembaga yang berwenang untuk melakukan

asesmen terhadap skenario terorisme yang sedang berlangsung (*unfolding*) dan apakah skenario tersebut membutuhkan keterlibatan TNI, baik dalam posisi perbantuan maupun sebagai kekuatan utama. Lembaga yang berwenang ini seyogyanya adalah Presiden, tetapi lembaga kepresidenan harus membuat keputusan yang *well-informed* sehingga suatu lembaga pertimbangan keamanan nasional diperlukan untuk melakukan asesmen tersebut. UU No. 34/2004 (UU TNI) tidak secara spesifik menyatakan bahwa peran TNI dalam penanggulangan terorisme hanya sebatas perbantuan untuk POLRI, seperti yang pernah diberitakan;<sup>37</sup> sebaliknya, UUTNI menetapkan bahwa salah satu wujud tugas pokok TNI adalah mengatasi “aksi teror bersenjata” dari teroris internasional maupun domestik.<sup>38</sup> Sehingga yang dibutuhkan adalah legislasi hukum positif yang mengatur lembaga pertimbangan keamanan nasional dalam Undang-Undang Keamanan Nasional yang sudah sempat masuk ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) DPR tahun 2016; dan ketentuan di dalam Revisi Undang-Undang Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme yang menempatkan BNPT sebagai koordinator penanggulangan terorisme di bawah Presiden yang dibantu badan pertimbangan keamanan nasional.

Berkenaan dengan merubah Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang Penanggulangan Terorisme, perlu diakui bahwa yang ‘Penanggulangan Terorisme’ memiliki kebaikan lebih. Ada setidaknya dua pertimbangan untuk menjustifikasi perubahan ini. Pertama, hukum positif dari respon negara terhadap terorisme harus memberi ruang fleksibilitas yang cukup untuk melakukan inovasi kebijakan. Kelompok teroris terdiri dari orang-orang dengan determinasi tinggi dan kecerdasan yang cukup untuk terus berinovasi, mencari celah dalam pengamanan maupun hukum positif untuk memperkuat kehadiran ideologinya baik lewat kekerasan maupun propaganda. Maka ada baiknya, hukum positif pengaturan respon terhadap terorisme mampu mengatasi segala egoisme sektoral yang ada di lembaga-lembaga keamanan, pertahanan dan intelijen.

Pertimbangan kedua adalah, melepas terorisme struktur pemahaman tindak pidana tidak serta-merta membuat penanggulangannya sebagai suatu bentuk

36 Ali Wibisono, “Fundamental Issues in Counterterrorism,” *The Jakarta Post*, 2016.

37 “DPR Ingin Peran TNI Ditingkatkan”, *KOMPAS*, 21 Oktober 2016, h. 4

38 Penjelasan Pasal 7 (1) UU. No. 34/2004

# Terdapat kebutuhan serius untuk memperkuat aspek kendali informasi untuk mencegah gelar TNI menjadi medan perang yang mengglorifikasi ideologi kelompok teroris ...

perang. Tujuan akhir dari respon negara terhadap terorisme tetap menggiring pelaku terorisme ke muka pengadilan, bukan pemusnahan seluruh pelaku terorisme. Ini prinsip yang diutamakan untuk penanggulangan terorisme domestik untuk negara-negara demokratik, dengan atau tanpa instrumen militer. Seperti yang telah dikemukakan Wakil Ketua Pansus Revisi Undang-Undang Anti-Terorisme Supiadin Aries, pendekatan terhadap penanggulangan terorisme tidak akan serta-merta berubah menjadi pendekatan perang dengan dilibatkannya TNI.<sup>39</sup> Kekhawatiran yang diungkapkan sebagian kalangan aktivis HAM tentang perbedaan doktrin TNI dan POLRI yang dapat menimbulkan konflik di antara keduanya bisa diatasi dengan penguatan kendali efektif dari pengambil keputusan politik pengerahan TNI, seperti yang telah dijelaskan pada poin pertama.<sup>40</sup>

Keempat, pelibatan TNI untuk penanggulangan terorisme harus didukung oleh kemampuan pengendalian informasi yang efektif, termasuk (dan saat ini menjadi terutama) informasi siber. Terdapat kebutuhan serius untuk memperkuat aspek kendali informasi untuk mencegah gelar TNI menjadi medan perang yang mengglorifikasi ideologi kelompok teroris atau menimbulkan transmisi informasi yang memudahkan rekrutmen dan pengiriman dana/ logistik ke daerah gelar pasukan. Berkaca pada pengalaman kebijakan pemerintah merespon keberadaan situs ekstrimis beberapa tahun terakhir,

aspek ini masih membutuhkan pembenahan serius. Dibutuhkan waktu 3 hari kerja, atau 24 jam setelah laporan diterima (dalam kondisi mendesak), bagi Direktorat Jenderal Aplikasi Informatika Kemenkominfo untuk menempatkan situs web yang terkait ISIS ke dalam TRUST+Positif atau meminta pemilik situs untuk menghapus muatan negatif bila berupa selain domain.<sup>41</sup> Artinya, penanganan situs web terkait ISIS yang dilakukan oleh Kementerian Komunikasi dan Informasi (Kemenkominfo) sejak tahun 2015 dilakukan dengan mata rantai birokrasi yang telalu panjang antara pelapor situs web dengan unit yang menanganinya.

Sementara itu unit siber BNPT juga belum teruji dalam hal kecepatan merespon pesan-pesan ekstrimisme dan masih terbatas fungsinya untuk meluruskan pemahaman-pemahaman yang salah tentang Islam. Pemerintah membutuhkan kapabilitas perang siber (*cyber warfare*) untuk menghadapi kelompok teroris. Ini berarti ketika pelibatan TNI menjadi sesuatu yang sudah terlembaga, pemerintah perlu mengantisipasi skenario terburuk berupa kemampuan kelompok teroris untuk menggunakan kapabilitas telekomunikasi dan komputer untuk melakukan serbuan di dunia siber dengan tujuan melakukan propaganda dan mengajak *audience* melakukan atau memikirkan apa yang mereka harapkan.<sup>42</sup>

Kelima, pelibatan TNI dalam penanggulangan

39 "Pendekatan Tidak Berubah", *KOMPAS*, 22 Oktober 2016, h. 4

40 Edna Pattisina, *Lambat Tak Selamat*, *KOMPAS*, 17 Juni 2017, h. 4

41 Pasal 12 sampai dengan Pasal 13 Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia No. 19 Tahun 2014 Tentang Penanganan Situs Internet Bermuatan Negatif

42 Jason Andress & Steve Winterfeld, *Cyber Warfare: Techniques, Tactics and Tools for Security Practitioners* (Waltham, MA, USA: Syngress, Elsevier, 2014), h. 212-213

terorisme di dalam negeri adalah suatu bentuk eskalasi konflik, sehingga pelibatan tersebut seyogyanya memiliki target yang presisi; setelah target dapat tercapai kepolisian dan pemerintah harus mengupayakan kembalinya tertib sipil. Eskalasi tinggi dalam waktu lama akan menjadikan wilayah yang menjadi daerah gelar TNI menjadi target penyusupan bagi gerakan-gerakan militan untuk melakukan rekrutmen dan pelatihan.

Akhirnya, kita perlu memikirkan kebutuhan untuk memperluas perimeter pertahanan negara terhadap terorisme. Pemerintah kerap mengemukakan bahwa Indonesia dipuji dalam hal kemampuannya merespon terorisme tanpa mengutamakan kekerasan. Ini artinya kita memiliki modal kuat untuk menjalin *diplomasi kontra-terorisme* dengan negara-negara lain. Diplomasi kontra-terorisme adalah hubungan diplomasi dengan negara-negara yang memiliki arti penting (*critical*) bagi kepentingan penanggulangan terorisme di dalam negeri, baik karena kemampuannya maupun karena potensi kebahayaannya. Dengan negara-negara yang berkemampuan tinggi dalam penanggulangan terorisme, Indonesia melalui BNPT telah melakukan banyak kerjasama, tetapi bagaimana dengan negara-negara yang bermasalah? Perlu dipikirkan bagaimana lembaga-lembaga keamanan, pertahanan dan intelijen berperan dalam menangkal bahaya terorisme - baik itu berwujud orang, uang, atau pun gagasan - sebelum ia mencapai perbatasan kita.

### **Kesimpulan**

Pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme membutuhkan sejumlah kondisi yang harus dipenuhi terlebih dahulu. Pertama, diperlukan kepemimpinan sipil yang efektif untuk menentukan scenario ancaman terorisme yang membutuhkan pelibatan TNI. Kedua, pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme tidak serta merta merubah karakteristik kontra-terorisme menjadi suatu bentuk perang; prioritas capaian akhir dari penanganan terorisme di Indonesia harus dipertahankan pada menghadapkan pelaku terorisme ke muka pengadilan, selama kebijakan penanganan tersebut bersifat domestik. Ketiga, pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme adalah suatu eskalasi kekerasan dalam respon terhadap terorisme. Selain harus bersifat temporer dan dilakukan dengan penargetan yang spesifik, pelibatan TNI harus didukung dengan kapabilitas-kapabilitas lain - khususnya dalam hal pengendalian informasi dan konektivitas- untuk mencegah eskalasi respon memberi keuntungan

kepada kelompok teroris yang dihadapi.

Sejarah kontra-terorisme Indonesia, baik dengan maupun tanpa pelibatan militer, masih ditandai dengan kekerasan yang tidak mendukung system peradilan pidana, meski sudah semakin mampu mencegah pelaku melakukan aksi terorisme. Masa pra-reformasi didominasi oleh kekerasan aparat militer, sementara masa reformasi didominasi oleh kekerasan aparat kepolisian. Pada kedua scenario tersebut, pemenuhan syarat-syarat pelibatan militer dalam kontra-terorisme di Indonesia masih lemah, sehingga pelibatan militer belum dapat sepenuhnya mendukung fungsi system peradilan pidana dan pencegahan terorisme yang akuntabel.





## Tentang The Habibie Center

The Habibie Center didirikan oleh Bacharuddin Jusuf Habibie dan keluarga sebagai organisasi independen, non pemerintah dan non profit. The Habibie Center memiliki visi untuk memajukan usaha modernisasi dan demokratisasi di Indonesia yang didasarkan pada moralitas dan integritas budaya dan nilai-nilai agama.

The Habibie Center memiliki misi, yang pertama menciptakan masyarakat demokratis secara kultural dan struktural yang mengakui, menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia, serta mengkaji dan mengangkat isu-isu perkembangan demokrasi dan hak asasi manusia dan yang kedua adalah memajukan dan meningkatkan pengelolaan sumber daya manusia dan usaha sosialisasi teknologi.





*The Habibie Center*

**The Habibie Center**

Gedung The Habibie Center

Jl. Kemang Selatan No. 98

Jakarta Selatan 12560

Telepon 021-7817211 | Faks 021-7817212

---

Didukung Oleh:

**Canada** 