

URGENSI KETERLIBATAN TENTARA NASIONAL INDONESIA (TNI) DALAM PENANGGULANGAN AKSI TERORISME

Eka Martiana Wulansari

Perancang Undang-Undang Madya Bidang Politik Hukum dan Hak Asasi Manusia Pusat
Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI
ekamartianawulansari@yahoo.co.id, ekamartiana51@gmail.com

ABSTRAK

Makna terorisme mengalami pergeseran dan perluasan paradigma yaitu kejahatan terhadap negara (*crime against state*), sekarang meliputi kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*). Korbannya adalah masyarakat yang tidak berdosa, dan dilakukan dengan unsur kekerasan (kekerasan sebagai tujuan) dan ancaman kekerasan (*threat of violence*). Penanggulangan aksi terorisme di era globalisasi tidak dibatasi hanya sebagai aksi teror sebagai tindak pidana semata. Penanganan terorisme ini dilakukan dari dua segi yaitu pendekatan peradilan pidana dan model perang. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penulisan hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan yaitu konvensi internasional yang mengatur mengenai terorisme. Dalam pendekatan peradilan pidana menempatkan polisi dan institusi penegak hukum sebagai *leading agents* dalam penanggulangan terorisme, sedangkan peran TNI dan lembaga lain bertugas membantu mereka. Pendekatan model perang melihat teroris sebagai ancaman keamanan nasional. Dalam perspektif ini negara melakukan penilaian terhadap situasi keamanan yang menjadi dasar bagi pengerahan instrumen keamanan, termasuk kekuatan TNI. Pendekatan dua model yaitu pendekatan peradilan pidana dan model perang dapat diterapkan secara bersamaan dalam revisi Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Kata kunci: Penanggulangan terorisme, Keterlibatan TNI, Model Perang.



I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Aksi terorisme (*terrorism*) merupakan ancaman dengan penggunaan kekerasan fisik yang direncanakan, dilakukan secara mendadak terhadap sasaran yang tidak siap (non-kombatan) untuk mencapai tujuan politik. Terorisme sangat terkait erat dengan ekstremisme dan radikalisme. Kelompok teroris sudah pasti merupakan kelompok ekstrem dan radikal. Dengan kata lain, kelompok teroris dalam melancarkan aksinya terhadap lawan-lawan atau musuh-musuhnya menggunakan cara-cara yang sangat ekstrem dan radikal untuk mencapai tujuan politik mereka. Terorisme, ekstremisme, dan radikalisme menjadi ciri khas dan watak kelompok ini.

Sudah sejak lama di berbagai negara yang mengalami serangan terorisme menganggap terorisme tidak sekedar masalah 'kejahatan' atau tindak pidana. Terorisme dapat mengancam eksistensi sebuah negara, seperti keberadaan *Islamic State of Iraq and Syria* (ISIS) terhadap negara Syria dan Iraq, bahkan pada masa lalu keruntuhan Inggris Raya karena adanya serangan teror dari *the Irish Republican Army* (IRA).¹

Tindak pidana terorisme yang selama ini terjadi di Indonesia digolongkan sebagai kejahatan serius dan/atau kejahatan luar biasa terhadap kemanusiaan, keamanan negara, dan kedaulatan negara serta terhadap berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sehingga penanggulangan tindak pidana terorisme perlu dilakukan secara berkesinambungan, terarah, dan terpadu, yang meliputi aspek pencegahan dan pemberantasan

¹Hikmahanto Juwana, *Masukan atas RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme*, Guru Besar Hukum Internasional Universitas Indonesia, dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus DPR RI RUU Anti Terorisme, 8 Juni 2016, ppt slide 2.



guna memelihara kehidupan yang aman, damai, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).²

Dengan adanya rangkaian peristiwa yang melibatkan warga negara Indonesia bergabung dengan organisasi tertentu yang radikal dan telah ditetapkan sebagai organisasi atau kelompok terorisme, atau organisasi lain yang bermaksud melakukan permufakatan jahat yang mengarah pada tindak pidana terorisme, baik di dalam maupun di luar negeri, telah menimbulkan ketakutan masyarakat dan berdampak pada kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya, keamanan dan ketertiban masyarakat, serta hubungan internasional. Organisasi tertentu yang radikal dan mengarah pada tindak pidana terorisme tersebut merupakan kejahatan lintas negara, terorganisasi, dan mempunyai jaringan luas yang secara nyata telah menimbulkan terjadinya tindak pidana terorisme yang bersifat masif yang apabila tidak segera diatasi mengancam perdamaian dan keamanan, baik nasional maupun internasional.³

Tindak pidana terorisme diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang (UU Terorisme). UU Terorisme pada saat itu dibentuk karena adanya keperluan yang sangat mendesak yaitu rangkaian peristiwa pemboman yang terjadi di wilayah Negara Republik Indonesia seperti bom Bali I dan bom Marriott, Tahun 2003 telah menimbulkan rasa takut masyarakat secara luas, mengakibatkan hilangnya nyawa serta kerugian harta benda, sehingga menimbulkan pengaruh yang tidak menguntungkan pada kehidupan sosial, ekonomi, politik, dan hubungan Indonesia dengan dunia internasional. Peledakan bom tersebut merupakan salah satu modus pelaku terorisme yang telah menjadi fenomena umum di beberapa negara.⁴

²Penjelasan Umum, Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, hal. 11.

³*Ibid.*

⁴Perpustakaan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), *Revisi UU Terorisme*, dimuat dalam perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/158248-%5B_Konten...pdf, diakses tanggal 16 Agustus 2016.



Kelemahan atau kekurangan dari undang-undang ini adalah melihat terorisme sebagai tindak pidana. Padahal terorisme telah berkembang sedemikian rupa dengan ciri-ciri sebagai berikut:⁵

Pertama, makin sulit membedakan antara aksi kekerasan yang dilakukan oleh terorisme dengan tindakan peperangan secara tradisional serta akibat-akibat kerusakan yang ditimbulkannya. Saat ini terorisme telah mampu mengembangkan organisasi dengan struktur organisasi militer yang solid, dengan sistem komando dan latihan layaknya suatu organisasi militer yang dimiliki oleh suatu negara. Mereka juga mengadakan rekrutmen dan latihan kemampuan militer atau latihan perang. Dengan organisasi, personel yang profesional dengan tingkat militansi tinggi, kelompok terorisme mampu menimbulkan kerusakan dan korban sangat besar baik secara fisik maupun non-fisik. Jaringan, operasi, sumber kekuatan, serta akibat yang ditimbulkan menjadikan aksi terorisme yang terjadi saat ini tidak dapat dikategorikan hanya sebagai tindakan pidana. Peristiwa serangan terhadap kapal perang Amerika Serikat *USS Cole*, *Lockerbie*, pembajakan pesawat di *Entebe* Uganda, Pembajakan *Woyla* di Bangkok, penyanderaan massa dan pemimpin/tokoh penting tertentu, serangan *World Trade Center (WTC)*, serangan Bom Bali I dan II, Bom Kuningan, dan berbagai aksi yang lain menjadikan terorisme tidak bisa hanya dilihat sebagai aksi kriminal biasa. Modus dan kerusakan yang ditimbulkan bisa dikategorikan sebagai tindakan perang yang dilakukan oleh *non-state actor* (aktor non-negara), seperti *Non-Governmental Organization (NGO)* dan *Multi National Corporation (MNC)*. Aktor non-negara lebih berfokus pada isu *low politics* sementara negara pada isu *high politics*. Bahkan lebih mengkhawatirkan lagi, terorisme saat ini mulai menargetkan sasaran individual strategis sebagai sasaran teror mereka, misalnya kepala negara, beberapa pejabat penting, tokoh masyarakat atau berpengaruh. Selain itu, muncul kecenderungan dimana terorisme beroperasi

⁵Edy Prasetyono, *Beberapa Pemikiran tentang Revisi Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme*, Dosen Kajian Keamanan, Departemen Hubungan Internasional Universitas Indonesia, dalam Seminar Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme dengan merevisi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Panitia Khusus DPR RI, RUU Anti Terorisme, Jakarta, 25 Mei 2016, hal. 1-2.



sebagai bagian strategi dan taktik dari pemberontakan atau dengan melakukan pemberontakan bersenjata. Perkembangan karakter terorisme, tingkatan ancaman keamanan yang ditimbulkan oleh terorisme dan sasaran-sasaran serangan memberikan ruang yang relevan pada titik tertentu bagi kekuatan militer untuk dipakai sebagai instrumen untuk menghadapi terorisme.⁶

Kedua, saat ini juga makin sulit membedakan antara ancaman keamanan internal dan ancaman keamanan internasional. Di hampir semua negara dan kawasan, keamanan internal dipengaruhi oleh perkembangan internasional/eksternal sebagai akibat dari kemajuan teknologi informasi, transformasi, sistem keuangan internasional, dan pertukaran atau arus manusia yang terbuka. Semua aktor dengan mudah saling interaksi dan mengembangkan kekuatan, sumber-sumber, jaringan dan organisasi, serta operasi mereka. Dampak yang ditimbulkan serta upaya penanggulangan terorisme tidak bisa lagi dibatasi hanya dalam suatu negara. Hal ini memaksa negara harus melakukan upaya nasional, regional dan global untuk menanggulangi terorisme. Perkembangan ini menjadikan pembagian kewenangan untuk menangani keamanan internal dan eksternal tidak dapat lagi dilakukan secara hitam putih antara polisi dan kekuatan militer. Sikap ego sektoral berbagai institusi tidak dapat digunakan untuk menghadapi ancaman terorisme. Teroris bisa dengan mudah menyusup ke tengah-tengah masyarakat dan mengeksploitasi ruang terbuka untuk melancarkan serangan secara masif yang pada tingkat tertentu hanya bisa dihadapi secara efektif oleh kekuatan militer. Dalam situasi seperti ini kemampuan militer perlu dilibatkan dalam menanggulangi terorisme.⁷

Ketiga, terorisme berhasil menciptakan suatu situasi di mana hampir tidak mungkin negara mampu melindungi masyarakat dari serangan teroris hanya dengan langkah-langkah defensif. Diperlukan langkah-langkah antisipatif, pembendungan dan jika perlu tindakan preemtif untuk menghadapi terorisme. Artinya, untuk mencegah terjadinya serangan teroris dan untuk merespon serangan teroris, dalam situasi tertentu sangat penting menggunakan kemampuan ofensif militer untuk menghancurkan jaringan (*network*) dan kekuatan bersenjata

⁶*Ibid.*

⁷*Ibid.*



teroris. Kekuatan militer juga bisa dipakai untuk mengambil langkah-langkah mitigasi terhadap kerusakan yang ditimbulkan oleh suatu serangan terorisme.⁸

Selain itu, jika dilihat dari asas legalitas, terorisme sebagai tidak pidana tidak didukung dari keseragaman definisi tentang terorisme. Sampai dengan saat ini masih menjadi perdebatan tentang definisi terorisme, meskipun sudah ada ahli yang merumuskan dan juga dirumuskan di dalam peraturan perundang-undangan. Akan tetapi ketiadaan definisi yang seragam menurut hukum internasional mengenai terorisme tidak serta-merta meniadakan definisi terorisme itu. Masing-masing negara mendefinisikan menurut hukum nasionalnya untuk mengatur, mencegah, dan menanggulangi terorisme.⁹

Dengan tidak adanya keseragaman mengenai definisi terorisme sampai ini, makna terorisme dapat dengan mudah mengalami pergeseran dan perluasan paradigma yaitu sebagai suatu perbuatan yang semula dikategorikan sebagai kejahatan terhadap negara (*crimes against state*) sekarang meliputi terhadap perbuatan-perbuatan yang disebut sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*) di mana yang menjadi korban adalah masyarakat yang tidak berdosa, semuanya dilakukan dengan unsur kekerasan (kekerasan sebagai tujuan), kekerasan (*violence*), dan ancaman kekerasan (*threat of violence*).¹⁰

Adanya suatu perasaan takut (*feeling for fear*) atau mengintimidasi kepada publik dan pemerintah (*intimidating to public and governmental*) yang tujuan akhirnya adalah berkaitan dengan delik politik, yaitu melakukan perubahan sistem politik yang berlaku dalam suatu negara. Dampak yang demikian luas akibat tindakan terorisme, maka perlu dilakukan upaya-upaya untuk melindungi warga negara dan kepentingan negara dengan membuat rambu-rambu hukum nasional, salah satu cara dengan meratifikasi perkembangan hukum internasional tentang penanggulangan aksi terorisme.

⁸*Ibid.*

⁹Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Naskah Akademik Perubahan UU No.15/2003, [bphn.go.id/.../NA%20RUU%20Perubahan%20atas%20UU%20No%2015%20Tahun%](http://bphn.go.id/.../NA%20RUU%20Perubahan%20atas%20UU%20No%2015%20Tahun%20), dimuat dalam tanggal 16 Agustus 2016, hal. 5, diakses

¹⁰*Ibid.*, hal. 6.



Negara seharusnya mempunyai keleluasaan dalam mengembangkan kebijakan, menentukan strategi, dan mengerahkan kekuatan dalam penanggulangan terorisme sebagai salah satu upaya pengamanan negara. Instrumen koersif dan non-koersif bisa digunakan melalui kebijakan/keputusan yang absah. Ini sekaligus untuk menegaskan bahwa pengamanan negara, terutama dari ancaman terorisme, tidak bisa diklaim sebagai monopoli kewenangan dari suatu institusi. Situasi keamanan yang ditimbulkan oleh ancaman terorisme dan upaya untuk menanggulangi ancaman terorisme harus diletakkan dalam suatu opsi kebijakan dan keputusan yang terbuka. Hal ini disebabkan karena karakter ancaman terorisme yang multi-dimensional dan multi-sektoral. Dalam hal negara melihat ancaman terorisme sebagai ancaman terhadap negara dan ketertiban umum negara bisa mengerahkan kekuatan militer melalui keputusan politik yang diputuskan melalui berbagai mekanisme yang tersedia.¹¹

Dalam model demokrasi yang kita anut, manajemen militer telah bergeser ke arah supremasi sipil dimana pelibatan militer dalam isu-isu di luar militer harus mendapatkan persetujuan sipil, yang tidak bisa dilakukan sendiri melalui kalkulasi militer, tetapi harus melalui keterlibatan sipil karena terkait dengan aspek hak asasi manusia, kebebasan warga sipil, serta penentuan batasan pelibatan militer. Supremasi sipil atas militer di Indonesia telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI). Sebagaimana diatur secara tegas dalam Pasal 7 UU TNI, tugas pokok TNI dibatasi hanya dua, yakni: Operasi Militer Untuk Perang (OPMUP) dan Operasi Militer Selain Perang (OMSP). OPMUP jelas terkait dengan tugas pokok TNI dalam menjaga keutuhan dan kedaulatan NKRI, sedangkan OMSP terkait dengan bantuan TNI dalam meningkatkan pelayanan sosial TNI kepada masyarakat.¹²

¹¹Laporan Singkat Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus RUU Anti Terorisme dengan Kementerian Pertahanan dan Kementerian Luar Negeri, Rabu, 19 Oktober 2016, hal. 3.

¹²Dave Akbarshah Fikarno Laksono, *TNI dan RUU Terorisme*, dimuat dalam <http://www.rubik.okezone.com/read/39089/tni-dan-ruu-terorisme>, diakses tanggal 24 November 2016.



Aksi terorisme di Indonesia bersinggungan dengan aspek National Security dan kepentingan nasional karena pada prinsipnya dilandasi oleh suatu keyakinan atau ideologi yang bermotifkan politik. Oleh karenanya terdapat urgensi bagi TNI untuk melaksanakan amanat undang-undang dimaksud. Di sisi lain, pemahaman operasi militer di atas, khususnya dalam menangani terorisme tidak dapat serta-merta dimaknai sebagai operasi militer umum, namun perlu dipahami sebagaimana TNI dapat melaksanakan OMSP dalam rangka bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana alam dimana TNI dapat didayagunakan kemampuannya bersama-sama dengan institusi nasional terkait lainnya secara setara.¹³

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut ada beberapa permasalahan yang dalam tulisan ini yaitu:

1. Bagaimana urgensi keterlibatan TNI dalam penanggulangan aksi terorisme?
2. Bagaimana strategi nasional dalam penanggulangan aksi terorisme dengan melibatkan TNI?

C. Tujuan

1. Untuk mengetahui urgensi keterlibatan TNI dalam penanggulangan aksi terorisme.
2. Untuk mengetahui strategi nasional dalam penanggulangan aksi terorisme dengan melibatkan TNI.

II. METODE PENULISAN

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penulisan hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Yang dimaksud dengan penulisan hukum normatif adalah jenis penulisan yang lazim dilakukan dalam kegiatan pengembangan

¹³Laporan Singkat Rapat Dengar Pendapat Umum Panitia Khusus RUU Anti Terorisme dengan Kementerian Pertahanan dan Kementerian Luar Negeri, Rabu, 19 Oktober 2016, hal. 3.



ilmu hukum.¹⁴ Selanjutnya, yang dimaksud dengan metode penulisan hukum normatif adalah suatu prosedur penulisan ilmiah untuk mengemukakan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum khususnya dari sisi normatif.¹⁵ Dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.¹⁶ Regulasi dan legislasi yang dimaksud adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁷ Dalam penulisan ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan untuk melihat konsistensi dan kesesuaian antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya.

III. PEMBAHASAN

A. Kerangka Konseptual

1. Terorisme

Definisi tentang terorisme sangat sulit dirumuskan. Adrianus Meliala mengatakan, bahwa terorisme sulit didefinisikan karena tidak berbentuk, fluktuasi tergantung konteks sejarah dan geografi, tidak ada definisi universal, berbeda dengan kejahatan, revolusi, dan perang. Sebutan terorisme juga sering dipakai untuk merendahkan pihak lain. Pendapat tersebut sesuai dengan beberapa pendapat ahli lain, seperti Cherif Bassiouni, ahli hukum pidana internasional, bahwa tidak mudah untuk merumuskan suatu pengertian identik, yang dapat diterima secara universal, sehingga sulit mengadakan pengawasan atas makna terorisme.¹⁸

¹⁴Bernard Arif Sidharta, *Penelitian Hukum Normatif, Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal*, dalam buku *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011, hal. 142.

¹⁵Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, Cetakan Ketiga, 2007, hal. 57.

¹⁶Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Surabaya: Kencana Prenada Media Group, 2011, hal. 97.

¹⁷Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁸Adrianusmeliala, *Materi Kuliah Tgl 08 Desember 2008*, dimuat dalam <http://www.adrianusmeliala.com/files/kuliah/kul>, diakses tanggal 21 September 2016.



Belum tercapainya kesepakatan mengenai pengertian terorisme tersebut tidak menjadikan terorisme dibiarkan lepas dari jangkauan hukum. Usaha memberantas terorisme telah dilakukan sejak menjelang pertengahan abad ke-20. Pada tahun 1937 lahir Konvensi Pencegahan dan Penghukuman Terorisme (*Convention for The Prevention and Suppression of Terrorism*). Konvensi ini mengartikan terorisme sebagai “*crimes against state*.”¹⁹

Melalui *European Convention on The Supression of Terrorism (ECST)* Tahun 1977 di Eropa, makna terorisme mengalami pergeseran dan perluasan paradigma, yaitu sebagai suatu perbuatan yang semula dikategorikan sebagai *crimes against state* (termasuk pembunuhan dan percobaan pembunuhan kepala negara atau anggota keluarganya), menjadi *crimes against humanity*, dimana yang menjadi korban adalah masyarakat sipil.²⁰ Sedangkan *crimes against humanity* itu sendiri termasuk ke dalam kategori *gross violation of human rights* (pelanggaran hak asasi manusia berat) yang dilakukan sebagai bagian yang sistematis, yang diketahui bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, lebih diarahkan pada jiwa-jiwa orang tidak bersalah (*public by innocent*), sebagaimana terjadi di Bali.

Terorisme dapat dipandang dari berbagai sudut keilmuan, seperti sosiologi, kriminologi, politik, psikiatri, hubungan internasional, dan hukum. Oleh karena itu, sulit merumuskan suatu definisi yang mampu mencakup keseluruhan aspek dan dimensi terorisme. Adapun beberapa ciri utamanya dapat ditentukan, yaitu:²¹

1. Eksploitasi rasa gentar atau ngeri manusia;
2. Penggunaan atau ancaman penggunaan kekerasan fisik;
3. Adanya unsur pendadakan dan kejutan; dan
4. Mempunyai tujuan dan sasaran.

¹⁹Adrian Hunt, *The Council of European Convention on The Supression of Terrorism, European Public Law*, dimuat dalam <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=EURO2006039>, diakses tanggal 21 September 2016.

²⁰I Tjarsono - Jurnal Transnasional, 2012, dimuat dalam <http://www.ejournal.unri.ac.id>, diakses tanggal 21 September 2016.

²¹Adrianusmeliala, *Materi Kuliah Tgl 08 Desember 2008*, dimuat dalam <http://www.adrianusmeliala.com/files/kuliah/kul>, diakses tanggal 21 September 2016.



Atas dasar ciri-ciri utama aksi terorisme tersebut, berikut ini adalah beberapa pendapat tentang definisi terorisme.

Dalam kamus *The Random House Dictionary of the English Language*²², terorisme (*terrorism*) didefinisikan sebagai:

- (1) *the use of violence and threats to intimidate or coerce, especially for political purpose;*
- (2) *the state of fear and submission produced by terrorism or terrorization.*

Jadi yang dimaksud terorisme adalah (1) penggunaan kekerasan dan ancaman untuk mengintimidasi atau memaksakan kehendak, khususnya untuk tujuan dan kepentingan politik; (2) perasaan takut, tunduk, dan takluk yang timbul dan diciptakan oleh terorisme atau terorisasi (peneroran). Definisi ini sangat tepat diterapkan kepada tindakan yang dilakukan oleh kelompok Negara Islam Irak dan Suriah (*Islamic State of Iraq and Syria/ISIS*).²³

Biro Penyelidik Federal Amerika Serikat (*Federal Bureau of Investigation*, atau FBI), mendefinisikan terorisme sebagai berikut:²⁴

Penggunaan pemaksaan atau kekerasan secara tidak sah terhadap orang atau benda untuk mengintimidasi atau memaksa pemerintah, penduduk sipil, atau sebagian diantaranya, demi mencapai tujuan-tujuan politik atau sosial.

Dalam sebuah artikel di Bulletin Balitbang Kementerian Pertahanan, disebutkan beberapa definisi terorisme, yaitu menurut:²⁵

²²Kamus *The Random House Dictionary of the English Language*, New York: edisi kedua, 1987, hal. 1960.

²³Faisal Ismail, *Melawan Ancaman Terorisme Global*, Yogyakarta: Guru Besar Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, dimuat dalam ..., diakses tanggal 16 Oktober 2016.

²⁴Dikutip dari Raphael F. Perl, "The Legal Basis for Counterterrorism Activities in the United States", dalam "High-Impact Terrorism", *Proceedings of a Russian-American Workshop*, Washington DC: National Academy Press, 2002, hal. 7.



Konvensi PBB Tahun 1937:

Terorisme adalah segala bentuk tindak kejahatan yang ditujukan langsung kepada negara dengan maksud menciptakan bentuk teror terhadap orang-orang tertentu atau kelompok orang atau masyarakat luas.

US Department of Defense Tahun 1990:²⁶

Terorisme adalah perbuatan melawan hukum atau tindakan yang mengandung ancaman dengan kekerasan atau paksaan terhadap individu atau hak milik untuk memaksa atau mengintimidasi pemerintah atau masyarakat dengan tujuan politik, agama, atau ideologi.

Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat (TNI-AD), berdasarkan Buku Petunjuk Lapangan tentang Operasi (Bujuknik) tentang Anti Teror Tahun 2000:

Terorisme adalah cara berfikir dan bertindak yang menggunakan teror sebagai tehnik untuk mencapai tujuan.

Black's Law Dictionary:²⁷

Terorisme adalah kegiatan yang melibatkan unsur kekerasan atau yang menimbulkan efek bahaya bagi kehidupan manusia yang melanggar hukum pidana (Amerika atau negara bagian Amerika), yang jelas dimaksudkan untuk: a) mengintimidasi penduduk sipil; b) mempengaruhi kebijakan pemerintah; dan c) mempengaruhi penyelenggaraan negara dengan cara penculikan atau pembunuhan.

Muhammad Mustofa:²⁸

²⁵Loudewijk F. Paulus, *Terorisme*. Buletin Balitbang Dephan, Volume V, Nomor 8 Tahun 2002, dimuat dalam <http://www.buletinlitbang.dephan.go.id>, diakses tanggal 21 September 2016.

²⁶*Ibid.*

²⁷*Ibid.*

²⁸*Ibid.*



Terorisme adalah tindakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang ditujukan kepada sasaran secara acak (tidak ada hubungan langsung dengan pelaku) yang berakibat pada kerusakan, kematian, ketakutan, ketidakpastian, dan keputusan massal.

Dalam UU Terorisme,²⁹ disebutkan, bahwa tindak pidana terorisme adalah segala perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang tersebut. Mengenai perbuatan apa saja yang dikategorikan ke dalam tindak pidana terorisme, diatur dalam ketentuan pada Bab III (Tindak Pidana Terorisme), Pasal 6 dan Pasal 7, bahwa setiap orang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme, jika:

- a. Dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal, dengan cara merampas kemerdekaan atau menghilangkan nyawa dan harta benda orang lain atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional (Pasal 6).
- b. Dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan bermaksud untuk menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal, dengan cara merampas kemerdekaan atau menghilangkan nyawa dan harta benda orang lain atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional (Pasal 7).

Dalam Ensiklopedi Ilmu-ilmu Sosial disebutkan,³⁰

Terorisme adalah tindakan untuk menyebarkan intimidasi, kepanikan dan kerusakan dalam masyarakat. Tindakan ini bisa dilakukan individu atau kelompok disebut teroris yang menentang sebuah negara, atau bertindak atas kepentingan sendiri. Kekerasan yang

²⁹Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang.

³⁰Komnas HAM, *Publikasi Komnas HAM*, dimuat dalam https://www.komnasham.go.id/publikasi-komnas?id_kategori=All&kata_kunci=&penulis_pub=, diakses tanggal 21 September 2016.



dilakukan sering tidak berimbang, acak, dan bersifat simbolis; menyerang sasaran untuk menyampaikan sebuah pesan kepada masyarakat. Umumnya teror bertujuan untuk mengembangkan atau membelokkan opini masyarakat kepada opini yang diinginkan teroris.

Dari berbagai definisi yang dikemukakan oleh banyak pihak seperti yang tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa terorisme adalah kekerasan terorganisir yang menempatkan kekerasan sebagai kesadaran, metode berpikir sekaligus sebagai alat pencapaian tujuan dengan ciri-cirinya, sebagai berikut:³¹

- a. Adanya rencana untuk melaksanakan tindakan tersebut;
- b. Dilakukan oleh suatu kelompok tertentu;
- c. Menggunakan kekerasan;
- d. Mengambil korban dari masyarakat sipil, dengan maksud mengintimidasi Pemerintah; dan
- e. Dilakukan untuk mencapai pemenuhan atas tujuan tertentu dari pelaku, yang dapat berupa motif sosial, politik, ataupun agama.

2. Pengaturan Internasional tentang Terorisme

Pengaturan internasional tentang terorisme diatur dalam beberapa konvensi antara lain:

- a. ***United Nations Convention Against Trans National Organized Crime (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi)***

United Nations Convention Against Trans Nasional Organized Crime telah diratifikasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi). Terorisme termasuk

³¹Asep Adisaputra, *Korban Kejahatan-Tinjauan Literatur*, dimuat dalam <http://www.lontar.ui.ac.id/file?file=digital/119259-T+25241-Korban+kejahatan-Tinjauan..>, diakses tanggal 21 September 2016.



dalam kategori tindak pidana yang disebut dalam konvensi ini. Tindak pidana dalam konvensi ini adalah tindak pidana serius yang dilakukan kelompok terorganisir, pendanaan yang besar, dan terjadi di lebih dari satu negara. Tindak pidana terorisme menimbulkan dampak meluas dan menimbulkan korban yang banyak.³²

b. Resolusi Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) 1566 (Tahun 2004)

Resolusi 1566 Dewan Keamanan PBB (*the Security Council*, Tahun 2004), mengidentifikasi elemen definisi terorisme:³³

criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or abstain from doing any act.

(tindak pidana, termasuk terhadap penduduk sipil, yang dilakukan dengan niat untuk menyebabkan kematian atau luka badan yang serius, atau melakukan penyanderaan, yang dimaksudkan untuk menimbulkan teror bagi masyarakat secara umum, sekelompok orang tertentu, mengintimidasi penduduk atau memaksa pemerintah atau organisasi internasional untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu tindakan).

Resolusi Dewan Keamanan PBB 1566 Tahun 2004, menyerukan negara-negara untuk bekerja sama dalam mencegah atau menindak tindak pidana terorisme, terlepas

³²United Nations Office on Drug and Crimes, dimuat dalam https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNASIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THEREO.pdf, diakses tanggal 21 September 2016

³³United Nations Publications, *Guide to the Charter of the United Nations 5e*, New United Nations Office on Drug and Crimes, New York: United Nations Publications, 1958, hal. 1.



apakah dimotivasi oleh alasan politik, filosofi, ideologi, ras, etnis, keagamaan atau alasan yang serupa lainnya dengan 3 karakteristik, yaitu:³⁴

- 1) perbuatan, termasuk terhadap penduduk sipil, yang dilakukan dengan niat untuk menyebabkan kematian atau luka badan yang serius, atau melakukan penyanderaan (*Committed, including against civilians, with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages*); and
- 2) yang dimaksudkan untuk menimbulkan teror bagi masyarakat secara umum, sekelompok orang tertentu, mengintimidasi penduduk atau memaksa pemerintah atau organisasi internasional untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu tindakan (*Ccommitted with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population, or compel a government or a international organization to do or to abstain from doing any act*); and
- 3) bentuk-bentuk serangan yang masuk dalam lingkup dan didefinisikan dalam Konvensi Internasional serta Protokol terkait dengan terorisme (*constituting offences within the scope of and as defined in the International conventions and protocols relating to terrorism*).

c. *The Convention on Combating International Terrorism adopted by the Organisation of Islamic Conference (OIC) in 1999*

The Convention on Combating International Terrorism adopted by the OIC in 1999, mendefinisikan terorisme sebagai:³⁵

Perbuatan atau ancaman yang dilakukan dengan motif atau niat untuk melakukan secara individual atau bersama-sama rencana kejahatan dengan maksud untuk meneror masyarakat atau mengancam untuk melukai mereka atau membahayakan hidup, kehormatan, kebebasan, kemana atau hak-hak mereka atau mengekspos

³⁴*Ibid.*

³⁵*Convention of the Organization of the Islamic Conference (OIC) on Combating International Terrorism*, dimuat dalam <http://www.cfr.org/terrorism.../convention-organization-islamic-conference>, diakses tanggal 21 September 2016.



lingkungan atau fasilitas apa pun atau properti publik maupun privat pada bahaya atau menduduki atau mengambil alih barang-barang tersebut, atau membahayakan sumber daya nasional atau fasilitas internasional; atau mengancam stabilitas, integritas wilayah, kesatuan politik, atau kedaulatan sebuah negara merdeka.

(as any act of violence or threat there of notwithstanding its motives or intentions perpetrated to carry out an individual or collective criminal plan with the aim of terrorising people or threatening to harm them or imperilling their lives, honour, freedoms, security or rights or exposing the environment or any facility or public or private property to hazards or occupying or seizing them, or endangering a national resource, or international facilities, or threatening the stability, territorial integrity, political unity or sovereignty of independent States).

d. *The Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No 196), 2005*

The Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 196), 2005, tidak memberikan definisi namun mengkriminalkan provokasi publik untuk melakukan serangan teroris, merekrut, melatih untuk terorisme.³⁶

e. *The Additional Protocol to the Convention*

The Additional Protocol to the Convention yang disahkan oleh *by the Committee of Ministers* pada *May 2015*, mengkriminalkan direkrut untuk terorisme, menerima pelatihan untuk terorisme, bepergian ke negara lain untuk tujuan terkait dengan terorisme dan menyediakan atau mengumpulkan dana untuk perjalanan itu.³⁷

3. Model Penanganan Terorisme

³⁶*The Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No 196), 2005*, dimuat dalam <https://www.rm.coe.int/.../DisplayDCTMContent?documentId...>, diakses tanggal 21 September 2016.

³⁷*125th Session of the Committee of Ministers (Brussels, 19 May 2015), Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, (Adopted by the Committee of Ministers at its 125th Session on 19 May 2015)*, dimuat dalam <http://www.un.org/.../2015/Additional%20Protocol%20to%20the%2...>, diakses tanggal 21 September 2016.



Kebijakan Global Penanganan terorisme dalam dokumen PBB yang berjudul “*Uniting Against Terrorism: Recommendations for A Global Counter-Terrorism Strategy*”, strategi global yang komprehensif dalam penanganan terorisme terdiri atas 5 pilar, yaitu:³⁸

- a. Meminta masyarakat luas agar tidak melakukan ataupun mendukung aksi teror;
- b. Mencegah teroris untuk dapat melakukan serangan;
- c. Mencegah negara dari aksi-aksi yang berpotensi dapat mendukung terorisme;
- d. Mengembangkan kemampuan negara dalam menangkal dan membasmi terorisme; dan
- e. Pembelaan dan penegakan Hak Asasi Manusia (HAM).

Kebijakan penanggulangan terorisme mencakup dua aspek, yaitu: Pertama, anti-terorisme, yakni kebijakan yang bertujuan untuk mencegah dan menghilangkan peluang bagi tumbuhnya terorisme (keadilan, demokrasi, korupsi, dan kemiskinan); dan kedua, kontra-terorisme, yakni kebijakan yang menitikberatkan pada aspek penindakan terhadap terorisme dan aksi-aksi teror. Sebagai kebijakan yang bersifat koersif, kontra-terorisme menuntut profesionalitas dan proporsionalitas instrumen penindak.

Model Penanganan terorisme dapat dilakukan melalui tiga tipe yang terdiri atas: a) *War Model*; b) *Criminal Justice System Model*; dan c) *Internal Security Model*.³⁹

<i>War Model</i>	<i>Criminal Justice System Model</i>	<i>Internal Security Model</i>
1. Pendekatan perang. 2. Penanganannya melibatkan militer dan intelijen secara aktif.	1. Pendekatan penegakan hukum. 2. Aparat penegak hukum yang aktif berperan.	1. Pendekatan <i>internal Security</i> . 2. Pelibatan aparat keamanan negara secara

³⁸Report of the Secretary-General, “*Uniting Against Terroris Recommendations for A Global Counter-Terrorism Strategy*”, A/60/825, dikeluarkan pada tanggal 27 April 2006, dimuat dalam http://www.un.org/en/pastevents/uniting_agains_terrorism.shtml, diakses tanggal 21 September 2016.

³⁹Tim Imparsial, *Terorisme dan Kebijakan Penanggulangannya*, Masukan atas RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang dalam RDPU Pansus DPR RI RUU Anti Terorisme, 8 Juni 2016, ppt slide12-13.



3. Operasi militer dan penggunaan fasilitas militer.	3. Pentingnya penghormatan terhadap negara hukum dan HAM.	aktif dan represif.
4. Pendekatannya represif.		3. Menegasikan HAM.

a) *War Model*

Masalah Terorisme yang marak pada saat ini tidak direduksi menjadi masalah tindak pidana atau kejahatan saja. Jadi dalam penanganan aksi terorisme diperlukan adanya penanggulangan dan pemberantasan yang serius terhadap aksi tersebut. Di banyak Negara masalah terorisme tidak hanya didekati atas dasar kejahatan dimana sistem peradilan mulai dari kepolisian, kejaksaan, peradilan dan lembaga pemasyarakatan yang berperan. Sering disebut sebagai *the Criminal Justice approach*.

Melihat masalah terorisme sebagai masalah hukum dan ketertiban (*law and order issue*). Ada pendekatan lain yaitu yang disebut sebagai *war model*. Amerika Serikat (AS) dalam upaya untuk menanggulangi terorisme menyebutnya sebagai *War against Terrorism*. Dalam model ini terorisme diperlakukan sebagai upaya yang mengancam eksistensi negara yang hanya dapat diselesaikan dengan kekuatan militer. Peran Militer untuk Menanggulangi Terorisme, antara lain:

- a. Militer dapat digunakan dalam tindak pencegahan oleh pemerintah bila didapat informasi intelijen bahwa serangan dilakukan dalam waktu yang singkat;
- b. Angkatan Laut dan Udara dapat digunakan untuk melakukan intersepsi atas pelaku teror, utamanya yang membawa senjata;
- c. Pasukan khusus dari Militer kerap digunakan dalam operasi pembebasan atas sandera;
- d. Militer dapat digunakan untuk melakukan operasi Klandestin (pengumpulan informasi intelijen); dan
- e. Operasi Klandestin juga dapat diperbantukan dalam rangka menangkap teroris yang akan melakukan serangan.

Bahkan dengan menyatakan perang melawan terorisme maka dapat dilakukan pembunuhan atas pelaku tertentu yang bila dalam keadaan tertib sipil akan dianggap sebagai tindakan extra-



judicial (Pembalasan oleh Negara atas serangan teror oleh pihak-pihak tertentu). Ini yang terjadi atas Perancis setelah Paris diserang oleh mereka yang mengaku sebagai ISIS, Angkatan Udara Perancis langsung menyerang basis ISIS yang berada di Syria. Militer juga digunakan saat ingin mengubah pemerintahan suatu negara yang mendukung tindakan teror oleh kelompok tertentu

Bagi penanggulangan terorisme di Indonesia, peran militer/TNI harus dikuatkan dalam RUU Perubahan atas UU Terorisme. Dalam UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentata Nasional Indonesia (UU TNI) dimungkinkan untuk TNI berpartisipasi sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat 2 huruf (b) angka (3) dalam melakukan Operasi Militer Selain Perang (OMSP) berupa mengatasi aksi terorisme. Dalam RUU Perubahan UU Terorisme sebaiknya peran militer/TNI tidak dibatasi hanya berfungsi memberikan bantuan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia, karena TNI memiliki peran yang penting dan strategis seperti dalam penanggulangan terorisme, yaitu:

- a. Peran pencegahan bila sudah terdapat informasi intelijen bahwa wilayah tertentu dari Indonesia akan diserang;
- b. Peran intersepsi atas kapal laut atau pesawat udara yang berdasarkan laporan intelijen membawa senjata dan amunisi untuk para pelaku terror;
- c. Peran penyelamatan sandera oleh para pelaku terror;
- d. Pembalasan oleh Negara bila bagian dari NKRI diserang oleh pelaku terror; dan/atau
- e. peran lain yang diusulkan oleh Kementerian Pertanian dan Mabes TNI

Terorisme dalam bentuknya sekarang dan ke depan harus ditanggulangi tidak dengan pendekatan *Criminal Justice* tetapi juga pendekatan *War Model*. Di Indonesia untuk merespons hal ini maka RUU Perubahan UU Terorisme harus bergeser dari pendekatan *Criminal Justice* menjadi dua pendekatan yaitu *Criminal Justice* dan *War Model*. Setiap unit dalam negara harus bisa dimanfaatkan oleh pengambil kebijakan dengan memperhatikan dan memperkecil eksekusi negatif.

b) Criminal Justice System Model

Indonesia memilih pendekatan ini dan menjadikan aksi terorisme yang terjadi di Indonesia sebagai tindak pidana terorisme. Hal itu bisa dilihat dari UU tentang Pemberantasan



Tindak Pidana Terorisme. Tindak pidana terorisme adalah kejahatan yang serius, mengingat dampaknya yang mengguncang nurani umat manusia karena sifat kejamnya, besarnya jumlah korban, sifat tidak memilah-milahnya (*indiscriminate*), parahnya kerusakan harta milik, dan dampak psikologis jangka panjang yang telah diderita korban dan/atau orang lain yang menyaksikannya.

Penindakan menggunakan penegakan hukum (*criminal justice system*). Dalam hal ini penindakan terorisme hanya menjadi kewenangan Kepolisian yang memiliki fungsi sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Penindakan tindak pidana terorisme ini mengikuti prinsip-prinsip HAM dalam proses hukum. Perlindungan hak tersangka/terdakwa pada penyidikan tindak pidana terorisme harus berdasarkan pada hak yang diakui oleh hukum internasional dan nasional yang memberikan jaminan perlindungan hak asasi manusia dalam setiap tindakan. Tidak ada seorang pun yang dapat dirampas kemerdekaannya tanpa mendapatkan perlindungan atas keamanan pribadi dan jaminan atas praduga tidak bersalah.⁴⁰

Tindak pidana terorisme mengakibatkan terlanggarnya hak bagi korban/keluarga korban/masyarakat, khususnya hak untuk hidup yang merupakan hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun, serta hak atas rasa aman. Dalam hal ini, Negara harus melindungi hak untuk hidup dan hak atas rasa aman setiap orang yang berada di dalam yurisdiksinya, termasuk dari ancaman tindak pidana terorisme. Oleh karenanya Negara melaksanakan pemberantasan tindak pidana terorisme secara komprehensif.

Pemberantasan tindak pidana terorisme yang bertujuan untuk menegakkan hukum (*criminal justice system*), juga sekaligus sebagai upaya memulihkan rasa keadilan bagi korban/keluarga korban/masyarakat, dalam praktiknya masih terjadi pelanggaran hak-hak tersangka/terdakwa/ terpidana narapidana, khususnya hak memperoleh keadilan

c) *Internal Security Model*

⁴⁰ *Op.cit*, Tim Imparsial



Sekuritisasi merupakan versi ekstrim dari politisasi dimana pola pergerakan sekuritisasi membawa politik demokrasi melewati batas aturan yang telah diterapkan. Sekuritisasi, dalam hal ini, berada di titik persilangan antara implementasi demokrasi oleh sebuah pemerintahan atau tindakan otoriter untuk menyelesaikan permasalahan yang sedang dihadapi.

Proses sekuritisasi merubah tata cara politik rutin yang biasa dijalankan pada kondisi normal, dan melimitasi diskusi dan debat yang oleh para pengambil kebijakan dipersepsikan dapat menghambat aksi yang diperlukan untuk menyelesaikan sebuah permasalahan. Sekuritisasi mendefinisikan ulang pilihan-pilihan solusi yang dapat diterapkan dalam menyelesaikan sebuah permasalahan kepada opsi-opsi yang cepat dan koersif, seringkali berbentuk pengerahan instrumen militer, dan men-delegitimasi solusi-solusi jangka panjang dan negosiasi.⁴¹

Proses sekuritisasi kemudian dapat membawa dampak buruk terhadap komunitas sosial dimana proses tersebut terjadi. Adanya penekanan pada solusi yang reaktif dan situasional mengakibatkan minimnya pemikiran terbaik untuk menyelesaikan masalah dengan opsi yang menitikberatkan pada korban yang mungkin jatuh akibat proses tersebut. Proses sekuritisasi telah menjadi pengamatan banyak pihak, dan membawa kekhawatiran bahwa proses ini seringkali akan digunakan oleh negara dalam menyelesaikan sebuah permasalahan yang terjadi.

Dengan demikian undang-undang terorisme hanyalah salah satu instrumen hukum di dalam mengatasi persoalan terorisme. Dibutuhkan instrumen hukum lain yang terkait dengan penanggulangan terorisme (RUU Kontrol peredaran senjata api dan bahan peledak, pengaturan tentang *hate speech* melalui revisi KUHP, mengadopsi ketentuan-ketentuan dalam 12 konvensi internasional tentang terorisme)

Dibutuhkan pendekatan non-hukum yang sifatnya preventif: pendidikan, ekonomi, cultural (semisal dialog antar umat agama). Dalam mencegah terorisme tidak cukup hanya mengandalkan pemerintah tetapi juga membutuhkan peran keluarga, sekolah, tokoh agama, tokoh masyarakat. Kerjasama regional dan internasional di dalam upaya mengatasi persoalan terorisme.

⁴¹ *Op.cit*, Tim Imparsial



B. Analisis

1. Urgensi Keterlibatan TNI dalam Penanggulangan Aksi Terorisme

Pada saat ini, globalisasi memiliki peran yang cukup penting dalam perkembangan diplomasi. Globalisasi dapat didefinisikan sebagai perubahan yang menyamarkan batas-batas negara dan semakin fleksibelnya akses lintas negara ke berbagai bidang.⁴² Pengaruh globalisasi terhadap diplomasi dapat dilihat dari perubahan yang dialami oleh tiga aspek, yaitu *space*, *time*, dan *density*. Jika sebelumnya praktik diplomasi dibatasi oleh ketiga hal tersebut, globalisasi berhasil menghilangkan batasan-batasan tersebut dengan semakin berkembangnya teknologi transportasi dan komunikasi. Hal ini memungkinkan aktor non-negara seperti *Non Governmental Organization* (NGO) dan *Multi National Corporation* (MNC) untuk turut serta berkontribusi dalam diplomasi.⁴³ Isu-isu yang diangkat oleh kedua aktor di atas umumnya adalah isu-isu *low politics*, sementara negara tetap berkuat dengan isu *high politics*. Meski demikian, negara juga tidak begitu saja lepas tangan terhadap isu *low politics* karena negaralah yang tetap memiliki wewenang terhadap wilayah dan rakyatnya. Peran aktor non-negara tersebut lebih bersifat untuk mengangkat isu-isu *low politics* sehingga dapat dilihat oleh publik dalam ruang lingkup global.

Selain NGO dan MNC, terdapat kelompok terorisme yang melihat globalisasi dari sisi lain. Menurut Keohane dan Nye,⁴⁴ globalisasi dianggap sebuah ancaman karena di dalamnya bermuatan nilai-nilai kapitalisme dan liberalisme. Oleh karena itu, kelompok terorisme Al-Qaeda menyerang menara *World Trade Center* dan *Pentagon* di Amerika Serikat dengan cara menabrakkan pesawat ke dua ikon negara hegemon tersebut pada tanggal 11 September 2001. Hal ini memunculkan anggapan bahwa sebenarnya bukan hanya negara saja yang dapat mengancam kedaulatan negara lain, namun juga pelaku non-negara. Aksi tersebut kemudian memicu Presiden Amerika Serikat saat itu, George W. Bush, untuk mendeklarasikan perang

⁴²Iver Neumann, *Working Paper: Globalisation and Diplomacy*, Norwegian Intitute of International Affairs, 2007.

⁴³*Ibid.*

⁴⁴Keohane, Robert & Nye, Joseph, *Globalization: What's New? What's Not? (And So What?)*, Dalam D. Held & A. McGrew, *The Global Transformation Reader*, 2000,



terhadap seluruh kelompok terorisme.⁴⁵ Bush mengajak negara-negara lain untuk turut serta memerangi kelompok terorisme yang kemudian memulai era *War on Terror*. Pengaplikasian *Wavhrisme* mengakibatkan terlanggarnya hak bagi korban/keluarga korban/masyarakat, khususnya hak untuk hidup yang merupakan hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun, serta hak atas rasa aman. Dalam hal ini, negara harus melindungi hak untuk hidup dan hak atas rasa aman setiap orang yang berada di dalam yurisdiksinya, termasuk dari ancaman tindak pidana terorisme. Oleh karenanya negara melaksanakan pemberantasan tindak pidana terorisme secara komprehensif.

Pemberantasan tindak pidana terorisme yang bertujuan untuk menegakkan hukum (*criminal justice system*), juga sekaligus sebagai upaya memulihkan rasa keadilan bagi korban/keluarga korban/masyarakat, dalam praktiknya masih terjadi pelanggaran hak-hak tersangka/terdakwa/ terpidana narapidana, khususnya hak memperoleh keadilan.

2. Strategi Nasional dalam Penanggulangan Aksi Terorisme dengan Melibatkan TNI

Kekuatan militer dapat dan bahkan wajar dilibatkan dalam upaya penanggulangan terorisme baik ditinjau dari aspek teknis, kemampuan, legal, maupun politis. Secara teknis kemampuan militer mempunyai berbagai kemampuan baik peringatan dini, pencegahan dini, penindakan maupun pengamanan serta pemulihan situasi suatu wilayah atau masyarakat sebagai akibat dari aksi terorisme. Secara legal, militer juga bisa dikerahkan untuk memerangi terorisme baik dari aspek hukum domestik maupun dalam ketentuan legal hukum internasional.

Sementara itu secara politik, pengerahan kekuatan militer dalam penanggulangan aksi terorisme merupakan suatu keputusan politik yang diambil berdasarkan penilaian gradasi ancaman yang dibuat oleh pengambil keputusan politik. Dalam hubungan antar bangsa pun, penggunaan kekuatan militer untuk menanggulangi aksi terorisme bukan suatu praktik yang tidak lazim, bahkan di negara yang sistem dan praktik demokrasinya telah mapan. PBB juga telah membuka ruang bagi negara untuk menggunakan kekuatan militer untuk melawan

⁴⁵Van Ham, Peter, *War, Lies, and Videotape: Public Diplomacy and the USA's War on Terrorism*, SAGE Publication, 2008.



terorisme misalnya dengan memberikan otorisasi penyerangan ke Afghanistan berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB.

Secara legal peran TNI dalam penanggulangan aksi terorisme diatur dalam UU TNI, dalam Pasal 7 Ayat (2) khususnya tentang tugas pokok TNI dalam melaksanakan OMSP. Salah satu dari OMSP adalah menanggulangi aksi terorisme yang harus didasarkan pada keputusan politik negara. Jadi, secara legal peran TNI dalam penanggulangan terorisme telah memperoleh landasan yang kuat. Pasal ini menjadi landasan keterlibatan TNI dalam bentuk yang operasional yaitu penindakan terhadap terorisme. Dalam kaitan ini terdapat dua jenis operasi yaitu operasi yang menempatkan TNI di bawah kendali operasi kepolisian (BKO) dengan pertimbangan bahwa jenis dan tingkat ancaman terorisme dihadapi dengan operasi penegakkan hukum (*law enforcement approach*).⁴⁶ BKO hanya terjadi ketika polisi membutuhkan penguatan baik secara kuantitas atau pun karena adanya keperluan untuk menggunakan kemampuan tertentu dari TNI untuk tugas-tugas yang berada di bawah kendali kepolisian. Situasi BKO baik untuk penguatan maupun untuk penggunaan kemampuan tertentu TNI harus dilihat sebagai situasi yang belum memerlukan pendekatan militer yaitu situasi keamanan dalam kerangka penegakkan ketertiban masyarakat dan penegakan hukum. Dalam situasi ini polisi masih mempunyai hak diskresi untuk bertindak di lapangan.

Operasi penindakan yang kedua adalah operasi penindakan di mana TNI mengambil alih operasi karena jenis dan gradasi ancaman terorisme yang sedang terjadi dilihat telah melebihi ancaman terhadap Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Kamtibmas). Aksi terorisme yang terjadi dianggap sebagai ancaman bersenjata terhadap negara dan keselamatan seluruh bangsa. Dalam kaitan ini diperlukan keputusan politik pemerintah untuk menetapkan tingkat ancaman terorisme dan penetapan situasi keamanan yang akan ditanggulangi oleh kekuatan TNI.

⁴⁶BKO adalah mekanisme pelibatan TNI di bawah suatu kendali institusi lain, dalam hal ini polisi, atas dasar penilaian (*assessment*) bahwa situasinya masih bisa dikendalikan oleh kekuatan polisi sebagai kekuatan penegakkan hukum yang masih mampu mengatasi ancaman teroris, Daftar istilah militer Tentara Nasional Indonesia, dimuat dalam <http://www.glosarid.com/index.php/term/pengetahuan,BKO-adalah.xhtml>, diakses tanggal 16 Oktober 2016.



Sepanjang semua ini dilakukan melalui keputusan politik pemerintah maka TNI sah digunakan untuk memberantas terorisme. Jenis dan pendekatan operasinya adalah operasi militer, bukan operasi Kamtibmas atau operasi penindakan/penegakan hukum.

Oleh karena itu pemerintah harus cermat dan mampu secara cepat menetapkan gradasi ancaman terorisme, situasi yang berkembang, dan kekuatan TNI yang akan digunakan. Perlu ditegaskan bahwa penggunaan kekuatan militer untuk menumpas teroris merupakan praktek lazim di semua negara seperti Operasi Woyla 1981, Operasi Entebbe 1976, Operasi pasukan Rusia untuk pembebasan sandera Tahun 2002 dan 2004, serta beberapa kasus yang lain.⁴⁷ Bentuk keterlibatan yang ketiga adalah sejak awal militer digunakan untuk menindak aksi teror. Jadi sejak awal pemerintah menyatakan situasi sangat mengancam yang secara langsung akan dihadapi oleh kekuatan militer. UU TNI dapat dijadikan dasar legal untuk tujuan ini.

C. KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

1. Aksi terorisme yang berkembang pada saat ini tidak semata bagian dari kejahatan tapi jauh melebihi tindak pidana, sudah condong pada ancaman keamanan sehingga penanganan terorisme dapat dilakukan dari segi penegakan hukum dan penegakan keamanan. Keterlibatan TNI dalam penanggulangan aksi terorisme diperlukan ketika aksi terorisme yang terjadi mengancam keamanan. Terdapat dua titik pandang mengenai penanggulangan aksi terorisme, yaitu:
 - a. Terorisme sebagai tindak pidana. Titik pandang ini menempatkan polisi dan lembaga-lembaga penegak hukum sebagai *leading agents* dalam penanggulangan aksi

⁴⁷Edy Prasetyono, *Beberapa Pemikiran tentang Revisi Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme*, Dosen Kajian Keamanan, Departemen Hubungan Internasional Universitas Indonesia, dalam Seminar Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme dengan merevisi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Panitia Khusus DPR RI, RUU Anti Terorisme, Jakarta, 25 Mei 2016, hal. 1-2.

- terorisme. Adapun keterlibatan TNI dan lembaga lain adalah membantu polisi dan institusi penegak hukum lain dalam penanggulangan aksi terorisme.
- b. Terorisme dengan pendekatan keamanan yang melihat teroris sebagai ancaman keamanan nasional. Dalam perspektif ini negara melakukan *assessment* terhadap situasi keamanan yang menjadi dasar bagi pengerahan instrumen keamanan, termasuk kekuatan militer dalam penanggulangan aksi terorisme. Jika negara menetapkan bahwa situasi keamanan telah terancam dan mengambil keputusan politik untuk mengerahkan kekuatan militer maka teroris tidak lagi dilihat sebagai tindak pidana sehingga undang-undang yang melihat terorisme sebagai tindak pidana tidak berlaku lagi.
2. Penanggulangan aksi terorisme dapat dilakukan dari segi penegakan hukum dan penegakan keamanan dengan menerapkan pendekatan dua model yaitu pendekatan peradilan pidana (*criminal justice approach*) dan pendekatan model perang (*war model*) yaitu dengan kebijakan dan strategi nasional penanggulangan tindak pidana terorisme yang dilaksanakan oleh POLRI dan TNI secara bersamaan.

B. Saran

Apabila Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang, akan dilakukan perubahan perlu menerapkan pendekatan dua model yaitu *criminal justice approach* dan *war model* dalam menanggulangi aksi terorisme.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ibrahim, Johnny. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, Cetakan Ketiga, 2007.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Surabaya: Kencana Prenada Media Group, 2011.



Sidharta, Bernard Arif, *Penelitian Hukum Normatif, Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal, dalam buku Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011.

United Nations Publications, *Guide to the Charter of the United Nations 5e*, New United Nations Office on Drug and Crimes, New York: United Nations Publications, 1958.

Makalah

Juwana, Hikmahanto. Masukan atas RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang, Guru Besar Hukum Internasional Universitas Indonesia, dalam RDPU Pansus DPR RI RUU Anti Terorisme, 8 Juni 2016.

Keohane, Robert & Nye, Joseph, *Globalization: What's New? What's Not? (And So What?)*, Dalam D. Held & A. McGrew, *The Global Transformation Reader*, 2000.

Laporan Singkat RDPU Panitia Khusus DPR RI RUU Anti Terorisme dengan Kementerian Pertahanan dan Kementerian Luar Negeri, Rabu, Tanggal 19 Oktober 2016.

Neumann, Iver. *Working Paper: Globalisation and Diplomacy*, Norwegian Intitute of International Affairs, 2007.

Perl, Raphael F. *"The Legal Basis for Counterterrorism Activities in the United States"*, dalam "High-Impact Terrorism." *Proceedings of a Russian-American Workshop*. Washington DC: National Academy Press, 2002.

Prasetyono, Edy. *Beberapa Pemikiran tentang Revisi Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme*, Dosen Kajian Keamanan, Departemen Hubungan Internasional Universitas Indonesia, dalam Seminar Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme dengan merevisi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Pansus DPR RI RUU Anti Terorisme, Jakarta, 25 Mei 2016.

Tim Imparsial, *Terorisme dan Kebijakan Penanggulangannya*, Masukan atas RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang, dalam RDPU Pansus DPR RI RUU Anti Terorisme, 8 Juni 2016.

Van Ham, Peter. *War, Lies, and Videotape: Public Diplomacy and the USA's War on Terrorism*, SAGE Publication, 2008.



Website

Adrianusmeliala, *Materi Kuliah Tgl 08 Desember 2008*, dimuat dalam <http://www.adrianusmeliala.com/files/kuliah/kul>, diakses tanggal 21 September 2016.

Andi Raharjo, Teguh. *Dunia Pasca Perang Dingin: Globalisasi dan Terorisme*, dimuat dalam <http://www.hibanget.com>, diakses tanggal 21 September 2016.

Adisaputra, Asep *Korban Kejahatan-Tinjauan Literatur*, dimuat dalam <http://www.lontar.ui.ac.id/file?file=digital/119259-T+25241-Korban+kejahatan-Tinjauan...>, diakses tanggal 21 September 2016.

Badan Pembinaan Hukum Nasional NA Perubahan UU No.15/2003, dimuat dalam [bphn.go.id/.../NA%20RUU%20Perubahan%20atas%20UU%20No%2015%20Tahun%](http://bphn.go.id/.../NA%20RUU%20Perubahan%20atas%20UU%20No%2015%20Tahun%20), diakses tanggal 16 Agustus 2016.

Convention of the Organization of the Islamic Conference (OIC) on Combating International Terrorism, dimuat dalam www.cfr.org/terrorism.../convention-organization-islamic-conf..., diakses tanggal 21 September 2016.

Fikarno Laksono, Dave Akbarshah. *TNI dan RUU Terorisme*, dimuat dalam <http://www.rubik.okezone.com/read/39089/tni-dan-ruu-terorisme>, diakses tanggal 24 November 2016.

Habib, A. Hasnan, "*Terorisme, Perang Pengganti*," *Majalah Teknologi & Strategi Militer* dimuat dalam <http://www.afif.wordpress.com/2006/04/20/terorisme-perang-pengganti>, di akses 21 September 2016.

Ismail, Faisal. *Melawan Ancaman Terorisme Global*, Guru Besar Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, dimuat dalam www.academia.edu/.../Hubungan_Media_dan_Terorisme_Studi_Kasus_Aksi_Teror_d..., diakses tanggal 16 Oktober 2016.



Komnas HAM, *Publikasi Komnas HAM*, dimuat dalam https://www.komnasham.go.id/publikasi-komnas?id_kategori=All&kata_kunci=&penulis_pub=, diakses tanggal 21 September 2016.

Paulus, Loudewijk F. "*Terorisme.*" *Buletin Balitbang Dephan, Volume V, Nomor 8 Tahun 2002*, dimuat dalam <http://buletinlitbang.dephan.go.id>, diakses tanggal 21 September 2016.

Perpustakaan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), *Revisi UU Terorisme*, dimuat dalam perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/158248-%5B_Konten...pdf, diakses tanggal 16 Agustus 2016.

Report of the Secretary-General, "*Uniting Against Terroris Recommendations for A Global Counter-Terrorism Strategy*", A/60/825, dikeluarkan pada tanggal 27 April 2006, diakses tanggal 21 September 2016.

Tjarsono, I. - *Jurnal Transnasional*, 2012 – dimuat dalam <http://www.ejournal.unri.ac.id>, diakses tanggal 21 September 2016.

125th Session of the Committee of Ministers (Brussels, 19 May 2015), Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, (Adopted by the Committee of Ministers at its 125th Session on 19 May 2015), dimuat dalam <http://www.un.org/.../2015/Additional%20Protocol%20to%20the%20...>, diakses tanggal 21 September 2016.

The Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No 196), 2005, dimuat dalam <https://rm.coe.int/.../DisplayDCTMContent?documentId...>, diakses tanggal 21 September 2016.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

