

**REKONTRUKSI KEWENANGAN TNI  
DALAM MENGATASI TERORISME  
DALAM PERSPEKTIF MASYARAKAT SIPIL (CIVIL SOCIETY)  
BERBASIS KEPASTIAN HUKUM DAN KEADILAN**

**DISERTASI**



**Untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum  
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**

**Oleh :**  
**AHMAD RUSLY PURBA, S.I.P., SH.,MH.**  
**NIM : 10301700026**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM UNISSLUA  
SEMARANG  
2019**

## **LEMBAR PENGESAHAN**

# **REKONTRUKSI KEWENANGAN TNI DALAM MENGATASI TERORISME DALAM PERSPEKTIF MASYARAKAT SIPIL (CIVIL SOCIETY) BERBASIS KEPASTIAN HUKUM DAN KEADILAN**

Oleh :

AHMAD RUSLY PURBA  
NIM : 10301700026

Telah disetujui oleh promotor dan co-promotor pada tanggal seperti tertera di bawah ini untuk diajukan dalam ujian Disertasi

Semarang, 14 Oktober 2019.

Disusun Untuk Disertasi

PROMOTOR

#### CO-PROMOTOR

**Prof. Dr. I Gusti Ayu KRH, SH., M.M**  
NIP : 19721008 2005012001

Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, SH. M. Hum  
NIDN: 06-2804-6401

Mengetahui  
Ketua Program Doktor  
kum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim

Dr. Hj. Anis Mashdurahatun, SH., M. Hum  
NIDN : 06-2105-7002

## **PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Disertasi saya ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan / atau doktor), baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing / Tim Promotor dan masukan Tim Penelaah / Tim Pengudi.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya, dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, 14 Oktober 2019  
Yang membuat pernyataan,  
Promovendus



Rusly Purba, SH.,MH

## **“MOTTO”**

*Hanya Kebodohan  
Meremehkan Pendidikan,  
(P. Syrus)*

*Pendidikan Merupakan  
Perlengkapan paling baik untuk hari Tua  
(Aristoteles)*

*Orang orang yang berhenti belajar  
akan menjadi pemilik masa lalu.  
Dan orang orang yang masih terus belajar,  
akan menjadi pemilik masa depan  
(Mario Teguh)*

## KATA PENGANTAR



Alhamdulillah, Segala puji dan syukur kehadirat Allah Subhanahu Wa Ta'ala, atas berkah rahmat dan nikmat iman dan Islam serta karunia kesehatan yang senantiasa dilimpahkan-Nya kepada penulis jualah sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas penyusunan disertasi ini. Shalawat beriring salam senantiasa semoga Allah curahkan kepada Nabi Besar junjungan alam Nabi Muhammad Rasulullah Shalallahu Alaihi Wassalam, yang menjadi suri tauladan bagi umat Islam dan rahmat bagi seluruh alam.

Penulisan disertasi ini dalam rangka ujian sidang terbuka disertasi dengan judul: **REKONTRUKSI KEWENANGAN TNI DALAM MENGATASI TERORISME DALAM PERSPEKTIF MASYARAKAT SIPIL (CIVIL SOCIETY) BERBASIS KEPASTIAN HUKUM DAN KEADILAN**, dapat penulis selesaikan.

Penulisan disertasi ini tidak terlepas dari bantuan dan dukungan dari berbagai pihak, baik dosen, kolega, keluarga besar TNI Angkatan Udara dan keluarga serta pihak lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Untuk itu dalam kesempatan ini, penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Bapak Ir. Prabowo Setiyawan, MT., Ph.d, selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu di Program

Doktor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

2. Bapak Prof. Dr. Gunarto, SH., S.E., Akt., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang beserta segenap jajarannya yang yang telah banyak memberikan bantuan dan kemudahan kepada Penulis selama mengikuti pendidikan.
3. Ibu Dr. Hj. Anis Mashdurahatun, SH., M.Hum, selaku ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, yang telah memberikan kesempatan dalam menyelesaikan Program Doktor (S3) Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
4. Ibu Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, SH., MM., sebagai Promotor yang dengan sabar telah banyak memberikan bimbingan, ide ide pemikiran ,masukan, arahan, inspirasi keilmuan, motivasi dan dorongan untuk mengembangkan keilmuan sehingga penulisan disertasi ini dapat diselesaikan dengan baik.
5. Ibu Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, SH., M. Hum, sebagai Co-Promotor yang dengan sabar telah banyak memberikan bimbingan, masukan dan arahan serta inspirasi keilmuan hingga terselesaiannya penulisan disertasi ini.
6. Bapak dan ibu dosen Program Doktor (S3) Ilmu Hukum UNISSULA Semarang yang telah menambah wawasan dan pengetahuan penulis dalam ilmu hukum serta segenap pegawai administrasi yang telah memberikan pelayanan dengan baik.

7. Istri penulis tercinta: Juniwati Rusly, A.Md, dan anak-anak Penulis tersayang : Ahmad Dzaky Yusran dan Annisa Nadya Fathma dan segenap keluarga besar penulis, yang telah membantu, memberi semangat, dorongan dan memanjatkan do'a-do'a yang ikhlas dalam perjalanan hidup penulis, sehingga penulis mampu menyelesaikan pendidikan pada jenjang tertinggi.

Akhirnya penulis menyampaikan permohonan maaf sebesar-besarnya jika tulisan ini belum dapat memuaskan pembaca dan terkhusus bagi kalangan intelektual. Besar harapan penulis kiranya karya ilmiah ini dapat bermanfaat bagi penulis dan juga bagi pembaca serta bagi pengembangan ilmu hukum di tanah air, Indonesia tercinta.

Semarang, Oktober 2019

Penulis

**AHMAD RUSLY PURBA**  
**NIM : 10301700026**

## RINGKASAN

# **REKONTRUKSI KEWENANGAN TNI DALAM MENGATASI TERORISME DALAM PERSPEKTIF MASYARAKAT SIPIL (CIVIL SOCIETY) BERBASIS KEPASTIAN HUKUM DAN KEADILAN**

### **A. Latar Belakang**

Penanggulangan aksi terorisme sangat bergantung pada persepsi terhadap terorisme itu sendiri. Persepsi terhadap terorisme sangat berpengaruh dalam menentukan kebijakan penanggulangan dan pemberantasan terorisme. Di Indonesia, penanggulangan aksi terorisme bertumpu pada pendekatan sistem hukum pidana, dimana institusi kepolisian adalah sebagai ujung tombak dari penegakan hukum terhadap aksi terorisme dan pelaku tindak pidana terorisme.

Aksi terorisme sebagai ancaman global bagi negara-negara yang ada di berbagai belahan dunia dapat ditanggulangi dengan berbagai pendekatan, selain menggunakan pendekatan hukum pidana. Misalnya dengan pendekatan keamanan nasional atau keamanan negara (*state security*), adalah salah satu pendekatan yang dapat digunakan untuk mencegah dan mengatasi aksi terorisme global.

Era reformasi merupakan perubahan penting dalam dinamika demokrasi Indonesia. Perkembangan masyarakat sipil (*civil society*) pasca terjadinya reformasi di Indonesia telah berimplikasi terjadinya transisi dari rezim otoriter ke rezim demokratis. Salah satu tuntutan demokrasi pasca reformasi adalah pemisahan Polri dari bagian ABRI berdasarkan Ketetapan VI/MPR/2000 Tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) menimbulkan konsekuensi hukum pengaturan kedua Institusi Keamanan

tersebut. Secara struktural, pemisahan Polri dan TNI yang dikukuhkan berdasarkan Ketetapan VI/MPR/2000, memiliki konsekuensi pada penentuan pembagian peran dan fungsi antara TNI dan Polri.

Begitu kompleksnya bentuk dan dinamika ancaman yang berkembang di Indonesia, khususnya terhadap ancaman yang tergolong dalam ancaman non tradisional seperti terorisme, pembalakan ilegal, pencurian ikan, konflik SARA, separatisme dan lain-lain, tentunya tidak bisa dihadapi secara terpisah oleh masing-masing aktor pertahanan dan keamanan yang ada, melainkan dibutuhkan hubungan yang tertata dan terintegrasi. Dalam konteks itu, maka dalam tingkat gradasi dan eksalasi ancaman tertentu, Polri dapat meminta bantuan TNI, dan TNI memiliki peran dan kewajiban untuk membantu Polri dalam menghadapi ancaman yang ada.

Di sisi lain, kewenangan TNI dalam melaksanakan tugas pertambuan kepada Kepolisian juga diatur dalam Undang-Undang TNI, yang menyebutkan bahwa : ...dalam rangka tugas operasi militer selain perang (*military operation other than war*) TNI bertugas membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam Pasal 7 ayat (2) point 10 Undang-Undang TNI. Didalam menjalankan tugas operasi militer selain perang, TNI berwenang pula mengatasi pemberontakan bersenjata, aksi terorisme, mengamankan objek vital, membantu tugas pemerintah di daerah dan lain-lain.

Wacana pelibatan TNI dalam penanganan terorisme yang dimasukkan dalam RUU Terorisme saat itu, dapat dikatakan sebagai suatu wacana politik yang tidak efektif dalam perumusan undang-undang. Sebab, tanpa adanya wacana untuk

melibatkan TNI dalam mengatasi aksi terorisme sebenarnya sudah dapat dilakukan tanpa harus diatur dalam Undang-Undang Terorisme.

Keterlibatan TNI ikut serta dalam mengatasi aksi terorisme secara jelas telah diatur dalam Pasal 7 ayat (2) dan (3) Undang-Undang TNI, yakni berkenaan dengan tugas dan fungsi TNI dalam operasi militer selain perang. Akan tetapi, peran TNI dalam mengatasi aksi teror hanyalah sebagai bala bantuan, sedangkan kewenangan tetap menjadi dan dibawah koordinasi Polri. Dengan perkataan lain, TNI hanyalah sekadar menjadi pelengkap, hal ini disebabkan karena upaya pemberantasan terorisme dilakukan melalui pendekatan hukum pidana. Dimana aksi teror dipandang sebagai sebuah kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), yang penanggulangannya dilakukan melalui penegakan hukum pidana yang menuntut bekerjanya sistem peradilan pidana.

Pro dan kontra pelibatan TNI dalam menanggulangi aksi terorisme juga mendapat perhatian dari Komite Kepolisian Nasional. Dalam argumentasinya Kompolnas menegaskan bahwa apabila mengacu pada Tap MPR RI Nomor VII tahun 2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri yang menandai Reformasi TNI dan Reformasi Polri, khususnya Pasal 4 ayat (2) mengenai tugas bantuan Tentara Nasional Indonesia, jelas bahwa tugas TNI adalah memberikan bantuan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan atas permintaan yang diatur dalam Undang-Undang.

Pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 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, kewenangan TNI dalam pencegahan dan penanggulangan terorisme hanya diatur dan disebutkan dalam satu pasal, yakni di dalam Pasal 43 I ayat (1), (2) dan ayat (3), yang berbunyi:

- 1) Tugas Tentara Nasional Indonesia dalam mengatasi aksi Terorisme merupakan bagian dari operasi militer selain perang.
- 2) Dalam mengatasi aksi Terorisme sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Tentara Nasional Indonesia.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan mengatasi aksi Terorisme sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.

Kewenangan TNI yang diatur dalam Undang-Undang Terorisme pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan kewenangan TNI yang diatur dalam Undang-Undang TNI. Bahkan, dapat dikatakan Pasal 43 I yang diatur dalam Undang-Undang Terorisme hanya mereduksi Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang TNI.

Permasalahan pokok mengenai pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme pada dasarnya tidak terletak pada substansi hukum atau formulasi undang-undang, tetapi ada pada tahap aplikatif. Sehingga perlu untuk mengatur pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang TNI maupun Undang-Undang Terorisme. Sehingga kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme yang diatur dalam Undang-Undang TNI maupun Undang-Undang Terorisme dapat terlaksana dengan baik dan maksimal.

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, permasalahan kewenangan militer dalam penanggulangan terorisme perlu mendapat perhatian dan kajian secara komprehensif. Kewenangan dan Peran TNI dalam bentuk dalam operasi militer selain perang dapat direkonstruksi kembali, khususnya berkenaan dengan pelaksanaan peran dan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme.

Penelitian ini bertujuan mengkontruksikan kembali kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme di tengah-tengah perkembangan masyarakat sipil (*civil society*). Dengan demikian, kewenangan TNI akan lebih berkepastian hukum, yang tentunya pelaksanaan kewenangan TNI tetap mengedepankan cara-cara humanis dan demokratis, melalui penelitian disertasi dengan judul: **Rekontruksi Kewenangan TNI Dalam Mengatasi Aksi terorisme Dalam Perspektif Masyarakat Sipil (Civil Society) Berbasis Kepastian Hukum dan Keadilan.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian singkat latar belakang masalah tersebut di atas, maka dapat ditentukan beberapa rumusan masalah yang menjadi pokok pembahasan dan kajian dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme sebagai potensi ancaman keamanan negara saat ini?
2. Apa kelemahan-kelemahan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme di Indonesia saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme secara proporsional dalam perspektif masyarakat sipil berbasis kepastian hukum dan keadilan?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian disertasi ini antara lain adalah:

1. Untuk menganalisis kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme sebagai potensi ancaman keamanan Negara saat ini.
2. Untuk menganalisis kelemahan-kelemahan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme saat ini.
3. Untuk menganalisis model rekonstruksi kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme secara proporsional dalam perspektif masyarakat sipil berbasis kepastian hukum dan keadilan.

Adapun manfaat penelitian ini, antara lain sebagai berikut:

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian disertasi ini diharapkan memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan hukum secara umum, terutama yang berkaitan dengan keilmuan hukum yang mengatur mengenai kewenangan TNI, yaitu hukum tata Negara. Melalui penelitian ini diharapkan dapat menambah, melengkapi referensi terkait dengan implementasi kewenangan militer dalam penanggulangan terorisme.

### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah, khususnya pihak-pihak yang berkepentingan menurut sistem hukum Pancasila untuk melakukan penegakan hukum dalam mengatur kewenangan militer dalam penanggulangan terorisme dan merekonstruksi kewenangan militer dalam penanggulangan terorisme secara proporsional.

## D. Kerangka Konseptual

### 1. *Grand Theory* : Teori Negara Hukum

Negara hukum tidaklah datang secara tiba-tiba dan datang dengan sendirinya. Konsep negara hukum berawal dari ide dan pemikiran yang berkembang seiring dengan terjadinya perkembangan zaman dan masyarakat, hal ini berarti bahwa gagasan atau ide negara hukum berkembang melalui proses dan tahapan yang panjang. Ide negara hukum menurut gagasan Plato mengandung gambaran suatu bentuk negara ideal. Di mana gambaran negara ideal menurut Plato sungguh berbeda jauh dengan kondisi dan keadaan negara Athena pada zamannya. Pada zaman itu, raja yang berkuasa di Negara Athena merupakan penguasa yang zalim dan sewenang-wenang.<sup>1</sup>

Gambaran negara ideal dalam ide negara hukum Plato bertitik tolak dari konsep keluarga. Bagi Plato, negara adalah suatu bentuk komunitas etis, suatu keluarga. Dalam negara sebagai suatu komunitas etis, menurut Plato dipersamakan dengan keluarga. Dengan perkataan lain, konsep negara menurut Plato adalah bahwa semua orang adalah bersaudara. Sebagai suatu komunitas keluarga, maka tentunya menghendaki kehidupan yang tenang dan damai, seperti layaknya sebuah keluarga.<sup>2</sup>

Pandangan Plato yang menganggap negara sebagai suatu keluarga mengisyaratkan bahwa, dalam pemikiran Plato, kekuasaan bukan merupakan unsur essensial suatu negara. Esensi negara sesuai dengan pandangan Plato adalah suatu ikatan hubungan yang sangat erat dan akrab diantara orang-orang yang hidup

---

<sup>1</sup> Moh. Kusnardi dan Ibrahim. 1988. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Sinar Bakti, h. 153.

<sup>2</sup> *Ibid.*, h. 39

bersama. Hal ini kemudian dijadikan indikasi bahwa, dalam penggunaan kekuasaan untuk negara sebisa mungkin harus dihindari.<sup>3</sup>

Tujuan negara hukum adalah, bahwa negara menjadikan hukum sebagai “*supreme*”, setiap penyelenggara negara atau pemerintahan wajib tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*) semuanya ada di bawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).<sup>4</sup> Dengan kedudukannya yang demikian, maka esensi negara berkembang sejalan dengan perkembangan peradaban dan kebutuhan manusia, teori dan pemikiran tentang negara itu pun berkembang, seperti dikemukakan, bahwa teori Negara hukum berkembang sesuai dengan perkembangan zaman dan sesuai dengan kebutuhan umat manusia. “Pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara atau Ilmu Kenegaraan itu sendiri”.<sup>5</sup>

Konsep negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata. Banyak rumusan yang diberikan terhadap pengertian negara hukum tetapi, sulit untuk mencari rumusan yang sama, baik itu disebabkan karena perbedaan asas

---

<sup>3</sup> Hotma P. Sibeua. 2010. *Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Eirlangga, h. 12.

<sup>4</sup> Sumali. 2003. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Penganti Undang-undang (Perpu)*, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, h.11.

<sup>5</sup> Malian Sobirin. 2005. *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*. Jakarta: FH Universitas Indonesia, h. 25.

negara hukum yang dianut maupun karena perbedaan kondisi masyarakat dan zaman saat perumusan negara hukum dicetuskan.<sup>6</sup> Krabe mengemukakan:

Negara sebagai pencipta dan penegak hukum didalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawahkan negara. Berdasarkan pengertian hukum itu, maka hukum bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang (*impersonal*).<sup>7</sup>

Berdasarkan pandangan yang dikemukakan oleh Plato, dapat dipahami timbulnya pemikiran negara hukum merupakan reaksi terhadap kesewenangan-wenangan dimasa lampau. Dengan demikian, unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.<sup>8</sup>

Sebagai konsekuensi dianut konsep negara hukum dalam UUD NRI Tahun 1945, maka setiap tindakan aparatur penegak hukum harus dilandasi hukum, dalam hal ini mencakup hukum dasar (UUD NRI Tahun 1945) dan undang-undang sebagai turunannya. Kemudian sebagai bangsa yang ingin tetap bersatu maka kita telah menetapkan dasar dan ideologi negara, yakni Pancasila yang dipilih sebagai dasar pemersatu dan pengikat yang kemudian melahirkan kaidah-kaidah penuntun dalam kehidupan sosial, politik, dan hukum.<sup>9</sup>

## 2. *Middle Range Theory*: Tujuan Hukum

### a. Teori keadilan

---

<sup>6</sup> *Ibid*, h. 36-37.

<sup>7</sup> B. Hestu Cipto Handoyo. 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, h. 17.

<sup>8</sup> Ni'matul Huda. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. Yogyakarta : UII Press, h. 1

<sup>9</sup> *Ibid*. h. 13.

Menurut Gustav Radbruch terdapat tiga (3) unsur utama/tujuan dalam penegakan hukum, yaitu keadilan (*gerechtigkeit*), kepastian hukum (*recht sicherheit*) dan kemanfaatan (*zweckmajigkeit*).<sup>10</sup> Namun dari berbagai tujuan hukum tersebut, “keadilan” adalah tujuan hukum yang paling hakiki.<sup>11</sup> Beragamnya tujuan hukum didasari pada berbagai pemikiran para ahli filsafat, yang kemudian melahirkan berbagai aliran teori hukum, mulai dari teori keadilan (teori hukum alam), teori kepastian (teori hukum *positivisme*) dan kemanfaataan (teori *utilitarian*).

Keadilan dalam hukum adalah hal yang penting, karena keadilan merupakan tumpuan dari hukum. Begitu pentingnya keadilan sebagai tumpuan dari hukum, maka para ahli hukum memberikan pandangannya mengenai keadilan. Pandangan ahli hukum tersebut kemudian melahirkan berbagai teori keadilan yang didasari pada pandangan masing-masing ahli hukum, diantaranya teori keadilan Aristoteles, teori keadilan sosial Jhon Rawls, teori keadilan Hans Kelsen.

Menurut Aristoteles, hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan. Keadilan dalam pandangan Aristoteles, sebagai suatu pemberian persamaan, tetapi bukan persamarataan. Keadilan dalam pandangan Aristoteles didistribusikan melalui pemberian hak secara proporsional. Hal ini kemudian dipahami bahwa semua orang atau setiap warga negara bersamaan kedudukannya dihadapan hukum.<sup>12</sup> Keadilan menurut pandangan Aritoteles dibagi dalam dua macam keadilan, yaitu keadilan *distributif* dan keadilan *communicatif*. Keadilan

---

<sup>10</sup> Shidarta. 2010. *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara*, Jakarta: Komisi Yudisial, h. 3

<sup>11</sup> Darji Damodiharjo dan Shidarta. 2016. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, h. xiii.

<sup>12</sup> Marwan Effendi. 2014. *Teori Hukum dari Perspektif Kebijakan, Perbandingan dan Harmonisasi Hukum Pidana*. Jakarta : Referensi Media Group, h. 75.

*distributif* adalah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut prestasinya. Sedangkan keadilan *communicatif* adalah memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan prestasinya.<sup>13</sup>

Berbeda dengan keadilan dalam pandangan Aristoteles, keadilan menurut pandangan Jhon Rawls dasari pada perspektif “*liberal egalitarian of social justice*”, Rawls berpendapat bahwa keadilan adalah kebijakan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial. Pandangan Rawls memposisikan keadilan sebagai adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu dalam masyarakat yang menjadi suatu posisi asli yang bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas (*rasionality*) kebebasan (*freedom*), dan persamaan (*equality*), guna mengatur struktur dasar dalam masyarakat (*basic structure of society*).<sup>14</sup>

b. Teori kepastian hukum (*positivisme theory*)

Teori kepastian hukum *positivisme* muncul pada abad ke 19 akhir dan awal abad ke 20. Teori *positivisme* dikembangkan oleh Jhon Austin dan Hans Kelsen. Jhon Austin dalam teori hukum *positivismenya* berpandangan bahwa hukum itu nyata dan berlaku, bukan karena mempunyai dasar dalam kehidupan sosial, bukan pula karena hukum itu bersumber pada jiwa bangsa, bukan karena cermin keadilan, tetapi karena hukum itu mendapat bentuk positifnya dari institusi yang berwenang.<sup>15</sup>

Menurut Kelsen bahwa sumber pedoman-pedoman objektif diatur dalam norma dasar (*grundnorm*). Norma dasar (*grundnorm*) merupakan syarat

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, h. 76.

<sup>14</sup> *Ibid.*, h. 78.

<sup>15</sup> *Ibid.*, h. 21.

transendental logis bagi berlakunya seluruh tata hukum. Seluruh tata hukum harus berpedoman secara hierarki pada *grundnorm*, setiap orang harus menyesuaikan diri dengan apa yang telah ditentukan oleh *grundnorm*. Pandangan Kelsen ini lebih menitikberatkan pada yuridis normatif yang sejalan dengan teori *positivisme*.<sup>16</sup>

Kepastian hukum atau positivitas kaidah hukum adalah hal ditetapkannya hukum dalam suatu aturan hukum oleh pengembang kewenangan hukum yang berwenang (*bevoegde reshtsautoriet*). Dengan itu, maka aturan hukum itu disebut aturan hukum positif. Hukum positif merupakan terjemahaan dari “*ius positum*”, yang secara harfiah berarti sebagai hukum yang ditetapkan.<sup>17</sup>

Kepastian hukum dalam pandangan Utrecht mengandung dua pengertian, yaitu : Pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.<sup>18</sup>

### c. Teori kemanfaatan hukum (*utilitarian theory*)

Teori hukum *utilitarian* merupakan suatu teori yang berpandangan bahwa hukum dibuat untuk kepentingan manusia. Salah satu pencetus teori ini adalah Jhon Locke. Menurutnya, hukum harus menyesuaikan pada kepentingan manusia. Locke berpandangan bahwa manusia mematuhi sebuah hukum bukan karena ketakutan

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> J. J. Bruggink. *Op.Cit.*, h. 142.

<sup>18</sup> Riduan Syahrani. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya, Bandung, h. 23.

atau pasrah, tetapi merupakan cerminan sikap tertib dan menghargai kebebasan, hak hidup, dan kepemilikan harta sebagai hak bawaan manusia.<sup>19</sup>

*Utilitarian theory* berpandangan bahwa kemanfaatan merupakan tujuan utama hukum. Kemanfaatan di sini diartikan sebagai kebahagiaan (*happiness*). Jadi tolok ukur baik buruknya atau adil tidaknya suatu hukum, bergantung pada sejauhmana hukum itu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak.<sup>20</sup>

Kebahagian dalam pandangan teori kemanfaatan hukum selayaknya dirasakan oleh setiap individu. Tetapi, jika tidak mungkin tercapai (dan pasti tidak mungkin tercapai), maka diupayakan agar kebahagiaan itu dinikmati oleh sebanyak mungkin individu dalam masyarakat (bangsa) tersebut (*the greatest happiness for the greatest number of people*).<sup>21</sup>

### 3. Teori Fungsionalisasi Hukum/Sistem Hukum sebagai *Applied Theory*

Secara sederhana, teori Friedmann itu memang sulit dibantah kebenarannya. Namun, kurang disadari bahwa teori Friedmann tersebut sebenarnya didasarkan atas perspektifnya yang bersifat sosiologis (*sociological jurisprudence*). Di dalam sistem hukum terdapat beberapa subsistem yang berperan dalam keberlakuan hukum di masyarakat. Subsistem yang hendak diuraikan dalam teori ini adalah struktur, substansi, dan kultur hukum. Dari ketiga subsistem sistem hukum tersebut, budaya hukum merupakan basis dari semua aspek yang mempengaruhi dalam sistem hukum.

Substansi hukum tercermin dalam peraturan perundang-undangan ataupun dalam putusan-putusan hakim selalu berasal dari budaya hukum, dan institusi

---

<sup>19</sup> Marwan Effendi, *Op.Cit.*, h. 23.

<sup>20</sup> Darji Darmodiharjo dan Shidarta. *Op.Cit.*, h. 117.

<sup>21</sup> *Ibid.*

hukum yang bekerja untuk membuat maupun menerapkan dan menegakkan hukum juga dipengaruhi oleh budaya hukum yang hidup dan mempengaruhi orang-orang yang bekerja didalam setiap institusi itu. Karena itu, menurut Lawrence Friedmann, budaya hukum itulah yang menjadi komponen utama dalam setiap sistem hukum.<sup>22</sup>

Upaya mewujudkan kehidupan yang damai, aman dan tenteram, diperlukan adanya aturan untuk mengatur kehidupan sosial masyarakat agar sesama manusia dapat berperilaku dengan baik dan rukun. Namun, gesekan dan perselisihan antar sesama manusia tidaklah dapat dihilangkan. Maka, hukum diberlakukan terhadap siapapun yang melakukan perbuatan melanggar hukum. Lawrence M. Friedmann menyatakan bahwa berhasil atau tidaknya penegakan hukum sangat bergantung pada :

Substansi hukum, struktur hukum/pranata hukum dan budaya hukum. Substansi hukum adalah bagian substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi hukum juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, atau aturan baru yang mereka susun. Substansi hukum juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*).<sup>23</sup>

#### 4. Teori kewenangan sebagai *Applied Theory*

Negara Indonesia adalah Negara hukum, ide gagasan ini tercantum secara tegas dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

---

<sup>22</sup> Muzayyin Mahbub et.al. 2012. *Dialektika Pembaharuan Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Indonesia, h. 21-22

<sup>23</sup> Muzayyin Mahbub et.al. *Op. Cit.*, h. 32.

Tahun 1945 amandemen ke-IV, disebutkan bahwa: “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. konsekuensi dari negara Indonesia sebagai negara hukum, maka setiap penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada hukum (undang-undang). Demikian pula halnya kewenangan penegakan hukum yang dilakukan oleh Polri dan TNI dalam menanggulangi terorisme, haruslah didasari pada kewenangan yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Artinya, dalam tahap aplikatif dari kewenangan tersebut harus telah memiliki dasar hukum yang kuat atau payung hukum (*umbrella law*).

Prinsip utama sebagai dasar setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan disetiap negara hukum adalah penerapan asas legalitas. Penerapan asas ini menentukan setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki *legitimasi*, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum oleh badan publik atau lembaga-lembaga negara.<sup>24</sup> Wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan, Prajudi Atmosudirdjo memberikan penjelasan sebagai berikut:

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang

---

<sup>24</sup> SF. Marbun. 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, h. 154.

pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu *onderdil* tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang sendiri adalah suatu kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.<sup>25</sup>

Konsep tentang wewenang pada dasarnya dapat dilihat dari sumber wewenang itu sendiri. Dilihat dari sumbernya, wewenang dapat diperoleh melalui tiga cara, yaitu : secara atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>26</sup> Philipus M. Hadjon, mengemukakan bahwa: “Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari “pelimpahan”<sup>27</sup>.

## E. Kerangka Pemikiran

Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang TNI menyabutkan bahwa operasi militer selain perang. Praktiknya, pelaksanaan kewenangan TNI yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang TNI, yakni mengenai Operasi Militer Selain Perang telah menimbulkan persinggungan antara tugas keamanan dan ketertiban dalam negeri yang juga diemban oleh Polri. Sebagai contoh adalah fungsi

---

<sup>25</sup> Prajadi Atmosudirdjo. 1981. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 29.

<sup>26</sup> *Ibid.*, h. 29.

<sup>27</sup> Philipus M. Hadjon. 1994. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, h. 7.

penegakan hukum di wilayah laut dan udara, masih terdapat ketidakjelasan kewenangan antara TNI dan Polri.

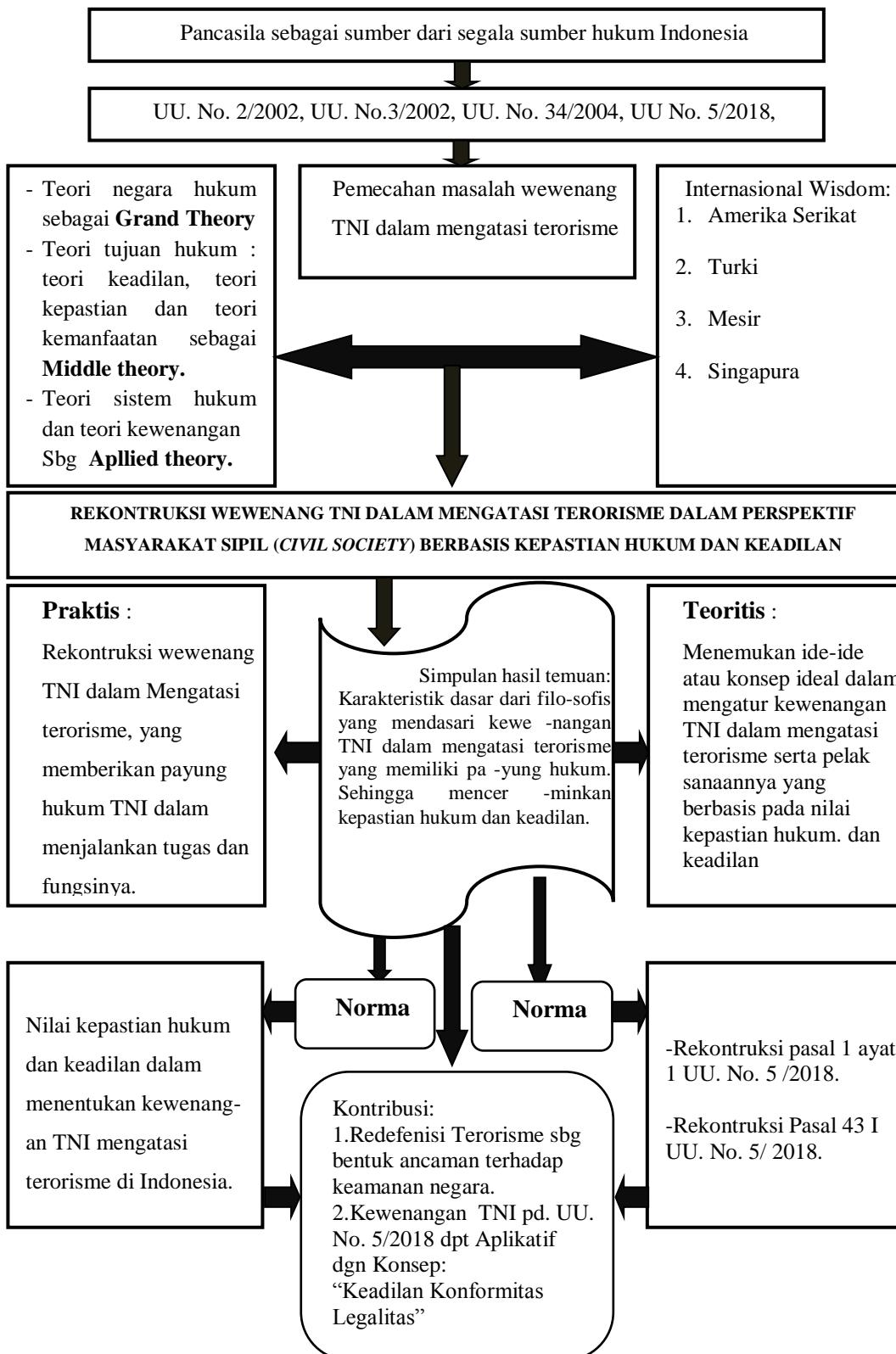
Beranjak dari konsep di atas, perlu kiranya merekonstruksi kembali kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme di Indonesia. Merekonstruksi adalah membentuk kembali, membangun kembali dapat berupa fakta-fakta ataupun ide-ide atau melakukan remodel.<sup>28</sup>

Visualisasi konsep, mulai dari latar belakang hingga kesimpulan penelitian, dapat dilihat pada skema atau kerangka pemikiran di bawah ini:

---

<sup>28</sup>Marwan Effendy. 2004. *Sistem Peradilan Pidana, Tinjauan Terhadap Perkembangan Hukum Pidana*. Jakarta: Referensi, h. 3.

## KERANGKA PEMIKIRAN



## **F. Metode Penelitian**

Penelitian ini penulis menggunakan paradigma konstruktivisme, Dalam hal ini pengaturan mengenai kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme, tidak dapat berlangsung begitu saja tanpa memiliki dan didasari oleh pedoman. Dengan demikian, disadari atau tidak, dalam kegiatan ilmiah, para ilmu hukum bertolak dari sejumlah asumsi dan bekerja dalam kerangka dasar umum atau *basic framework* tertentu yang mempedomani kegiatan ilmiah itu dan memungkinkan berlangsungnya diskursus atau komunikasi dan diskusi secara rasional dalam lingkungan ilmuan hukum.<sup>29</sup>

Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis atau perundangan (*Statute Approach*). Pendekatan historis (*Historical Approach*) berdasarkan sejarah sistem pemerintahan (pra kemerdekaan, orde lama, orde baru, orde reformasi) dan sejarah sistem hukum (*civil law, continental law*) serta pendekatan perbandingan hukum negara lain (*comparative approach*).

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan *desk-top research*. Sampel penelitian dapat ditemukan dalam sejumlah kasus penanganan terorisme yang melibatkan TNI yang pernah terjadi di Indonesia.

Analisis data dilakukan semenjak data diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan. Dari analisa data diperoleh tema dan rumusan hipotesa. Untuk menuju pada tema dan mendapatkan rumusan hipotesa, tentu saja harus berpatokan pada tujuan penelitian dan rumusan masalahnya. Analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif.

---

<sup>29</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Hali, Barkatullah. 2011. *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, h. 74-75.

## **G. Tinjauan Pustaka**

### **1. Kewenangan**

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan dalam hukum tata negara dan administrasi negara, sehingga F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi.<sup>30</sup>

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah.<sup>31</sup> Padahal antara kewenangan, wewenang dan kekuasaan memiliki makna yang berbeda, namun merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.

Kata kewenangan berasal dari kata dasar “wenang” yang diartikan sebagai hal yang berwenang. Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Dengan demikian, kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan biasanya terdiri dari beberapa

---

<sup>30</sup>Ridwan, HR. *Op. Cit.*, h. 101.

<sup>31</sup>Mariam Budiarjo. *Loc.cit.*

wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>32</sup>

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi.<sup>33</sup> Bagir Manan, menjelaskan bahwa:

Dalam hukum tata negara kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menurut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.<sup>34</sup>

Berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka kesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subjek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

---

<sup>32</sup>Prajudi Atmosudirdjo. 2010. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia. h. 78.

<sup>33</sup>*Ibid.*, h. 101.

<sup>34</sup>Bagir Manan. 2000. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung : UNPAD, h. 1-2.

## 2. Terorisme

Secara etimologis, perkataan “*teror*” berasal dari bahasa Latin “*terrere*” yang dalam bahasa Inggris diterjemahkan dalam perkataan “*to fright*” yang dalam bahasa Indonesia berarti “menakutkan” atau “mengerikan”.<sup>35</sup> Rumusan terorisme secara terminologis, sampai saat ini masih menjadi perdebatan. Bahkan perserikatan bangsa-bangsa hingga saat ini belum merumuskan definisi teroris yang berlaku universal. Namun demikian, beberapa ahli di Indonesia mencoba memberikan definisi terorisme. Pengamat terorisme Wawan Purwanto menyatakan bahwa “terorisme sebagai ancaman tiada akhir bagi Indonesia. Hal ini disebabkan peristiwa terorisme yang terjadi di Indonesia terbukti telah dikendalikan oleh unsur kekuatan asing yang memiliki kepentingan tertentu”.<sup>36</sup>

Abdul Wahid Cs menyatakan bahwa “kejahatan terorisme adalah kejahatan yang merupakan tragedi atas HAM (Hak Asasi Manusia) mengingat karakteristik dari kejahatan itu sebagai ancaman terhadap jati diri, harkat, martabat dan hak asasi manusia”.<sup>37</sup>

Senada dengan pendapat Abdul Wahid CS, Frans Hendra Winata menyatakan bahwa “terorisme adalah kejahatan yang luar biasa karena jumlah korbannya begitu besar, dilakukan dengan tiba-tiba, tidak membedakan sasaran, bisa terjadi kapan saja dan dimana saja”.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup>Mardenis. 2011. *Pemberantasan Terorisme Politik Nasional dan Politik Hukum Internasional*. Jakarta : Rajawali Pers, h.

<sup>36</sup>Wawan Purwanto. 2004. *Terorisme Dan Ancaman Tiada Akhir*. Jakarta: Grafindo Khazanah Ilmu, h. 14.

<sup>37</sup>Abdul Wahid. et. al. 2004 *Kejahatan Terorisme, Perpektif Agama, HAM dan Hukum*. Jakarta: Refika Aditama, h. 2.

<sup>38</sup>Rudy Suharto. et. al. 2004. *Terorisme, Perang Global dan Masa Depan Demokrasi*. Bandung: Alumni, h. 26.

Beberapa pengertian terorisme dapat dilihat pendapat yang diberikan oleh Petrus Reinhard Golose, yang mengemukakan bahwa:

Terorisme adalah setiap tindakan yang melawan hukum dengan cara menebarkan teror secara meluas kepada masyarakat, dengan ancaman atau cara kekerasan, baik yang diorganisir maupun tidak, serta menimbulkan akibat berupa penderitaan fisik dan/atau psikologis dalam waktu berkepanjangan, sehingga dikategorikan sebagai tindak kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*).<sup>39</sup>

Terorisme dalam hukum nasional dilakukan melalui pendekatan hukum pidana, yang dikualifikasi sebagai tindak pidana terorisme. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Terorisme, merumuskan bahwa yang dimaksud dengan tindak pidana terorisme adalah segala perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini. Lebih lanjut, Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Terorisme, mendefinisikan teroris sebagai berikut:

Terorisme adalah perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas, yang dapat menimbulkan korban yang bersifat massal, dan/atau menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional dengan motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan.

Rumusan delik/tindak pidana terorisme juga dapat dilihat dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2018, yang berbunyi :

Setiap orang yang 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 hilangnya nyawa atau harta benda orang lain, atau untuk menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis, atau lingkungan hidup, atau fasilitas publik,

---

<sup>39</sup>Petrus Reinhard. *Op.Cit.* h. 4

atau fasilitas internasional, dipidana dengan pidana penjara paling lama seumur hidup.

Tindak pidana terorisme merupakan tindak pidana yang unik, karena motif dan faktor penyebab dilakukannya tindak pidana ini sangat berbeda dengan motif-motif dari tindak pidana lain. Tidak jarang, tindak pidana terorisme dilakukan berdasarkan motif-motif tertentu yang patut dihormati.<sup>40</sup>

Salahuddin Wahid sebagaimana dikutip oleh Abdul Zulfidar Akaha, menyatakan bahwa “terorisme bisa dilakukan dengan berbagai motivasi yaitu karena alasan agama, alasan ideologi, alasan untuk memperjuangkan kemerdekaan, alasan untuk membebaskan diri dari ketidakadilan, dan karena adanya kepentingan”.<sup>41</sup> Hampir sama dengan apa yang dikemukakan Salahuddin Wahid, A.C. Manullang menyatakan bahwa :

Pemicu terorisme antara lain adalah pertentangan agama, ideologi, dan etnis serta makin melebar jurang pemisah antara kaya-miskin. Disamping itu, tersumbatnya komunikasi antara rakyat dengan pemerintah, jumlah penduduk yang melonjak tajam, makin panjangnya barisan pengangguran, jumlah generasi frustasi yang makin meningkat, muculnya orang-orang kesepian (*lang weilichsic*), muculnya ideologi fanatisme baru, dan paham separatisme merupakan ladang subur beraksinya terorisme.<sup>42</sup>

Salah satu pemicu dilakukannya tindakan terorisme adalah kemiskinan dan kelaparan. Rasa takut akan kelaparan dan kemiskinan yang ekstrim akan mudah menyulut terjadinya aksi-aksi kekerasan dan konflik, yang juga merupakan lahan subur bagi gerakan terorisme.

---

<sup>40</sup>Ali Masyhar. *Op. Cit.*, h. 50.

<sup>41</sup>Abdul Zulfidar Alkaha. et.al. 2002. *Terorisme dan Konspirasi Anti Islam*. Jakarta: Pustaka Alkausar, h. 46.

<sup>42</sup>AC. Manullang. 2001. *Menguak Tabu Intelejen : Teror, Motif dan Rezim*. Jakarta: Panta Rhei, h. 151.

Aksi-aksi terorisme, baik yang berskala lokal maupun internasional, juga merupakan penolakan, resistensi atau reaksi tandingan yang diperlihatkan sebuah kelompok dalam lingkungan terbatas maupun luas disebabkan adanya persamaan gagasan dan persepsi terhadap sistem ekonomi dunia yang dianggap timpang, tidak adil, dan merugikan mayoritas masyarakat dunia, ataupun masyarakat lain yang minoritas, yang aspirasinya disalurkan dengan perjuangan gerakan tersebut.

*National Advisory Committee* dalam *The Report of the Task Force on Disorders and Terrorism* sebagaimana dikutip Muladi membagi terorisme dalam lima tipologi yaitu:<sup>43</sup>

- a. Terorisme Politik; mencakup perilaku kriminal yang dilakukan dengan kekerasan yang didesain terutama untuk menimbulkan ketakutan di lingkungan masyarakat dengan tujuan politis;
- b. Terorisme nonpolitik; dilakukan untuk tujuan-tujuan keuntungan pribadi, termasuk aktivitas kejahatan terorganisasi;
- c. Quasi Terorisme; menggambarkan aktivitas yang bersifat insidental untuk melakukan kejahatan kekerasan yang bentuk dan caranya menyerupai terorisme, tetapi tidak mempunyai unsur esensialnya;
- d. Terorisme Politik Terbatas; menunjuk kepada perbuatan terorisme yang dilakukan untuk tujuan atau motif politik, tetapi tidak merupakan bagian dari suatu kampanye bersama untuk mengusai pengendalian negara;
- e. Terorisme pejabat atau negara (*official or state terrorism*); terjadi di suatu bangsa yang tatanannya didasarkan atas penindasan.

### **3. Radikalisisasi dan Deradikalisisasi Terorisme**

Radikalisme berasal dari bahasa Latin *radix* yang berarti akar. Maksudnya yakni berpikir secara mendalam terhadap sesuatu sampai ke akar-akarnya. Di dalam *Cambridge Advanced Learners Dictionary*; *Radical is believing or expressing the belief that there should be great or extreme social or political change*.<sup>44</sup> Radikal

---

<sup>43</sup>Ali Masyhar. *Op. Cit.*, h. 47-48.

<sup>44</sup> Cambridge University. 2008. *Cambridge Advanced Lerners Dictionary*, Singapore: Cambridge University Press, h. 1170.

adalah percaya atau mengekspresikan keyakinan bahwa harus ada perubahan sosial atau politik yang besar atau secara ekstrim.

Menurut kamus Merriam Webster, radikal adalah opini ataupun perilaku orang yang menyukai perubahan yang ekstrim utamanya dalam pemerintahan/politik. Sedangkan menurut *Oxford Dictionary*, “radikal” bermakna seseorang yang mendukung suatu perubahan politik atau perubahan sosial yang menyeluruh ataupun seorang anggota dari suatu partai politik atau bagian dari partai politik yang melakukan upaya tersebut.<sup>45</sup>

Berdasarkan kajian yang dilakukan Tim Setara Institute, bahwa intoleransi merupakan titik awal dari terorisme, dan terorisme adalah puncak dari intoleransi.<sup>46</sup> Salah satu akar dari terorisme adalah ekstremisme. Orang-orang dengan isme ini merasa atau memikirkan dirinya lebih unggul dari orang-orang lain yang tidak sama atau sekelompok dengan mereka. Sebaliknya, mereka memandang orang-orang lain jauh lebih rendah atau dengan cara yang melecehkan.<sup>47</sup>

Radikalisme merupakan suatu paham yang menghendaki adanya perubahan, pergantian, dan penjebolan terhadap suatu sistem masyarakat sampai ke akarnya. Radikalisme menginginkan adanya perubahan secara total terhadap suatu kondisi atau semua aspek kehidupan masyarakat. Kaum radikal menganggap bahwa rencana-rencana yang digunakan adalah rencana yang paling ideal. Terkait dengan radikalisme ini, seringkali beralaskan pemahaman sempit agama yang berujung

---

<sup>45</sup> Hidayat Nur Wahid. 2018. *Menangkal Terorisme*. Surabaya: Koalisi Masyarakat Sipil, h. 81.

<sup>46</sup> Tim Penyusun Setara Institute. 2012. *Dari Radikalisme Menuju Terorisme: Studi Relasi dan Transformasi Organisasi Islam Radikal di Jawa Tengah dan di Yogyakarta*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, h. 187.

<sup>47</sup> *Ibid.*, h. 193.

pada aksi terror bom dengan mengembangkan sikap ekstrem yang berkembang biak di tengah-tengah panggung yang mempertontonkan kemiskinan, kesenjangan sosial, atau ketidakadilan.<sup>48</sup>

Deradikalisasi berasal dari kata “radikal” dengan imbuhan “de” yang berarti mengurangi atau mereduksi, dan kata “asasi”, dibelakang kata radikal berarti proses, cara atau perbuatan. Istilah deradikalisasi mempunyai cakupan makna yang luas. Mulai hal-hal yang bersifat keyakinan, penanganan hukum, hingga pemasarakatan sebagai upaya mengubah “yang radikal” menjadi “tidak radikal”. Namun secara sederhana, deradikalisasi dapat dipahami sebagai upaya menetralisir paham radikal bagi mereka yang terlibat aksi terorisme dan para simpatisannya, hingga para teroris ataupun para simpatisannya meninggalkan aksi kekerasan. Pengertian deradikalisasi seperti ini sangat jauh dari tendensi untuk memojokkan agama tertentu. Karena radikalisme bisa tumbuh di dalam umat agama manapun.<sup>49</sup>

Menurut Petrus Golose, deradikalisasi adalah segala upaya yang dilakukan untuk menetralisir paham-paham radikal melalui pendekatan interdisipliner, seperti hukum, psikologi, agama dan sosial budaya bagi mereka yang dipengaruhi atau ter-ekspose paham radikal.<sup>50</sup>

Program deradikalisasi terorisme berupaya untuk melepaskan ideologi dari dalam diri teroris ataupun menghentikan proses penyebaran ideologi, yang disebut dengan program ini disebut deideologisasi. Dalam kamus besar bahasa Indonesia, deideologisasi berarti berhentinya proses pendalaman (penyebaran) ideologi. Dengan demikian deideologisasi merupakan upaya untuk menghentikan proses

---

<sup>48</sup> Zuly Qodir. 2014. *Radikalisme Agama di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h.117.

<sup>49</sup> Tim Penyusun Setara Institute. *Op.Cit.*, h. 171.

<sup>50</sup> *Ibid.*, h. 63.

pemahaman dan penyebaran ideologi Islam radikal yang dimiliki oleh kelompok teroris. Deideologisasi menjadi kunci utama dalam penyadaran atau proses reorientasi pemikiran teroris agar dapat kembali kepada pemahaman Islam yang hakiki.<sup>51</sup>

## **H. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Kewenangan TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme Sebagai Potensi Ancaman Keamanan Negara**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah konstitusi negara Indonesia yang merupakan hasil kesepakatan seluruh rakyat Indonesia. Berlakunya UUD NRI Tahun 1945 berlandaskan pada legitimasi kedaulatan rakyat, sehingga UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 akan berimplikasi terhadap seluruh lapangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Sampai dengan saat ini, perubahan yang telah dilakukan meliputi banyak materi UUD NRI Tahun 1945. Jika naskah asli UUD NRI Tahun 1945 yang berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan materi muatan UUD NRI Tahun 1945 mencakup 199 butir ketentuan.<sup>52</sup>

Salah satu pasal yang mengalami perubahan adalah Pasal 30 UUD NRI Tahun 1945. Di dalam Pasal 30 UUD NRI Tahun 1945 memuat tentang pemisahan antara TNI dan Polri. Kemudian setelah itu, pemisahan tentang kedua institusi tersebut diatur melalui berbagai undang-undang. Saat ini berlaku tiga undang-

---

<sup>51</sup> Petrus Reinhard. *Op.Cit.*, h. 65.

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie. 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, h. 1.

undang dalam pengaturan bidang pertahanan dan keamanan, yakni: Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara, Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara, dan Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Ketiga undang-undang tersebut di atas, berfungsi mengatur tata laksana tugas pokok dan wewenang TNI dan Polri di bidang pertahanan keamanan negara. Meskipun memiliki tugas dan peran yang berbeda, pada prakteknya pelaksanaan tugas pokok dan fungsi TNI dan Polri adalah saling melengkapi dalam Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara Rakyat Semesta.

Upaya pertahanan negara diperlukan agar negara terjaga dan terlindungi dari ancaman terhadapnya, baik yang berasal dari luar negeri maupun dari dalam negeri. Dimaksud ancaman dari dalam negeri tentu tidak berarti ancaman yang sepenuhnya berasal atau dilakukan oleh kekuatan-kekuatan dari dalam negeri saja, karena pemberontakan-pemberontakan bersenjata bisa saja mendapat dukungan dari kekuatan di luar negeri. Dukungan yang diberikan dapat berupa dukungan politik, dukungan dana, bahkan dukungan persenjataan.

Perkembangan terorisme global yang terjadi belakangan ini menjadikan teroris sebagai isu krusial bagi setiap negara-negara yang ada di belahan dunia, khususnya negara-negara yang menjadi target terorisme. Berdasarkan fakta-fakta yang terjadi, menunjukkan adanya rentetan aksi terorisme di Indonesia, baik berupa pengeboman maupun penyerangan. Dari fakta-fakta tersebut, dapat dikatakan bahwa Indonesia merupakan negara yang menjadi target dari aksi terorisme.

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.<sup>53</sup>

Di berbagai negara yang sering dan pernah mengalami serangan terorisme, menganggap aksi terorisme tidak sekedar masalah kejahanan murni atau tindak pidana. Namun, terorisme juga dipandang sebagai ancaman terhadap eksistensi sebuah negara dan dapat menghancurkan kedaulatan serta keutuhan bangsa dan negara. Seperti: keberadaan *Islamic State of Iraq and Syria* (ISIS) terhadap negara Syria dan Iraq, bahkan pada masa lalu keruntuhan Inggris Raya, disebabkan adanya serangan teror dari *the Irish Republican Army* (IRA).<sup>54</sup>

Terorisme sebagai kejahanan luar biasa (*extra ordinary crime*) merupakan suatu bentuk ancaman baru bagi kedaulatan negara dan keamanan nasional. Oleh karena itu, peran dan keterlibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme tidaklah dapat diabaikan. TNI sebagai asset bangsa dan negara yang berfungsi untuk menjaga pertahanan negara haruslah dapat difungsikan dengan membuat strategi pertahanan. Strategi pertahanan adalah upaya dengan menggunakan potensi kekuatan bangsa untuk membentuk dan memengaruhi lingkungan strategis sehingga kemungkinan timbulnya konflik dapat dinetralisasi dan apabila terjadi konflik, kemungkinan menghasilkan sukses yang semakin besar.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup>Aulia Rosa, *Op. Cit.*, h. 57.

<sup>54</sup>Eka Martiana Wulansari. *Urgensi Keterlibatan Tentara Nasional Dalam Penanggulangan Terorisme*. Jurnal Ilmiah : Universitas Pamulang, Juli 2017. h. 220

<sup>55</sup>Sidratahta Muktar. *Op.Cit.*, h. 47.

Menurut Agus Widjojo, strategi militer harus mampu memberikan efek penangkalan terhadap potensi ancaman melalui pengembangan dan pembangunan kekuatan serta memberikan arahan bagi penyusun rencana pada tingkat operasional yang mendukung pengamanan kepentingan keamanan nasional.<sup>56</sup>

Konsep pertahanan keamanan negara perlu lebih memberikan perhatian kepada ciri *outward looking* dan berorientasi ke masa depan sebagai imbalan terhadap ciri *inward looking* serta orientasi ke masa lalu. Konsep pertahanan juga memusatkan perhatian kepada fungsi pertahanan dan pertolongan militer kepada otoritas sipil berdasarkan prosedur pengerahan yang sesuai dengan kaidah demokrasi. Sebagai konsekuensi logisnya, Agus Widjojo menawarkan suatu benang merah yang tercermin pada setiap upaya dan sepanjang proses pembinaan pertahanan dan keamanan negara, melalui reformasi doktrin, struktur organisasi dan prosedur operasi, peralatan hingga sikap mental perorangan.<sup>57</sup>

Penanggulangan terorisme di Indonesia pada dasarnya telah memiliki dasar hukum, yakni melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Undang-Undang Terorisme menentukan beberapa lembaga yang terlibat dan berwenang dalam mengatasi aksi terorisme, yaitu BNPT, Polri dan TNI.

Kajian mengenai kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme yang diatur dalam Undang-Undang TNI dapat diawali dengan melihat sinkronisasi substansi Undang-Undang TNI dengan UUD NRI Tahun 1945. Secara umum, kewenangan TNI dirumuskan dalam Pasal 30 UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi:

---

<sup>56</sup>*Ibid.*, h. 56.

<sup>57</sup>*Ibid.*

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.
- (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.
- (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.
- (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.
- (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.

Substansi Pasal 30 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. Hal ini berarti bahwa dalam usaha membangun konsep sistem

pertahanan dan keamanan rakyat semesta, TNI dan Polri merupakan suatu kesatuan kekuatan utama negara yang tidak dapat dipisahkan. Sedangkan, rakyat merupakan kekuatan pendukung TNI dan Polri dalam mewujudkan sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta.

Analisa aspek legitimasi kewenangan TNI dalam mengatasai terorisme dapat dimulai dari dasar hukum yang mengatur kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme. Undang-Undang TNI merupakan dasar hukum (legitimasi) bagi TNI dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang TNI, menyatakan bahwa tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

Merujuk pada ketentuan Pasal 7 Undang-Undang TNI dan Pasal 30 ayat (2) UUD NRI 1945, dapat dikatakan bahwa tugas pokok TNI dalam Undang-Undang TNI telah bersesuaian dengan konstitusi (UUD NRI 1945). Tugas TNI, baik itu tugas pokok yang dilakukan dengan operasi militer untuk perang maupun operasi militer selain perang adalah sebagai usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta.

Tugas TNI dalam mengatasi aksi terorisme, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b poin 3 Undang-Undang TNI *juncto* Pasal 43I Undang-Undang Terorisme, maka kewenangan tersebut merupakan pelaksanaan dari konsep pertahanan negara dari ancaman terhadap kedaulatan negara, keutuhan wilayah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara. Pengaturan kewenangan TNI dalam Undang-Undang TNI secara hirarkie perundang-undangan telah bersesuaian dengan UUD NRI Tahun 1945 (konstitusi).

Tugas pokok TNI, baik itu dalam bentuk operasi militer untuk perang maupun operasi militer selain perang merupakan upaya mempertahankan kedaulatan negara dan keutuhan bangsa dari segala macam bentuk ancaman yang dapat mengganggu kedaulatan negara, keutuhan bangsa dan negara, baik itu yang datang dari luar maupun dari dalam negeri, termasuk terorisme sebagai potensi ancaman keamanan negara.

Wewenang TNI dalam mengatasi aksi terorisme yang diatur dalam berbagai undang-undang merupakan suatu keniscayaan dari pelaksanaan tugas TNI dalam mewujudkan pertahanan negara dari segala bentuk ancaman yang berpotensi menimbulkan gangguan terhadap ideologi, politik, dan budaya bangsa. kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme sebagai potensi ancaman keamanan negara merupakan suatu keharusan yang dijalankan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang diatur dalam konstitusi dan undang-undang.

## **2. Kelemahan-Kelemahan Kewenangan TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme Sebagai Potensi Ancaman Pertahanan Negara**

Dibidang pertahanan dan keamanan kecenderungan perkembangan global mempengaruhi karakteristik ancaman dengan munculnya isu-isu keamanan baru yang memerlukan penanganan dengan pendekatan yang lebih komprehensif dan integratif. Isu-isu keamanan tersebut, antara lain adalah terorisme, ancaman keamanan lintas negara, dan proliferasi senjata pemusnah massal. Munculnya isu-isu keamanan baru tidak terlepas dari globalisasi, kemajuan teknologi informasi, identitas primordial, serta penguatan peran aktor non-negara.<sup>58</sup>

Di bidang penyelenggaraan pertahanan, isu terorisme membawa beberapa implikasi. Sebagai ancaman nyata, terorisme mengancam jiwa manusia dan mengancam kehormatan negara. Sebagai ancaman nyata, terorisme menghadirkan ketidakpastian tentang kapan dan di mana aksi terorisme akan terjadi sehingga menuntut kesiapsiagaan kekuatan nasional untuk menghadapinya. Dalam perspektif pertahanan negara, terorisme menjadi ancaman keselamatan bangsa sehingga menjadi bagian dari tugas dan fungsi pertahanan negara.<sup>59</sup>

Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme, dapat dikaji berdasarkan teori sistem hukum (*Legal System Theory*), yang dikemukakan oleh W. Friedman sebagai teori aplikatif yang digunakan dalam menganalisis permasalahan dalam penelitian ini. Berdasarkan teori sistem hukum yang dikemukakan oleh W. Friedman, pada tahap pelaksanaan (aplikatif) kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme dipengaruhi oleh tiga unsur yang menjadi subsistem dalam sistem hukum, yaitu: substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum. Ketiga unsur atau subsistem dalam sistem

---

<sup>58</sup>Departemen Pertahanan Republik Indonesia. 2008. *Buku Putih Pertahanan Indonesia*, Jakarta: Kementerian Pertahanan Republik Indonesia, h. 9.

<sup>59</sup> Departemen Pertahanan Republik Indonesia, *Op. Cit.*, h. 11

hukum, yang mempengaruhi pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme, dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Substansi Hukum

Praktek pembuatan undang-undang, di dalamnya tidak jarang terjadi benturan hukum atau ketidakharmonisan hukum, baik itu harmonisasi antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya. Dalam arti sinkronisasi secara vertikal maupun horizontal atau harmonisasi filosofis yang mendasari perumusan undang-undang tersebut, maupun harmonisasi sosiologis yang melatarbelakangi pentingnya perumusan atau pengaturan suatu permasalahan yang dihadapi masyarakat dalam bentuk undang-undang yang dirumuskan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR. Hal ini sesuai dengan pandangan yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, sebagai berikut:

Pembuatan undang-undang di Indonesia terkesan “*legal speed making*”, kiranya ada benarnya. Maksud dari pernyataan tersebut adalah bahwa pembuatan undang-undang di Indonesia terkesan begitu cepat sehingga kekuatan berlaku sebuah undang-undang hanya memenuhi apa yang disebut dengan *jurisdicche geltung*. Padahal, kekuatan berlakunya sebuah undang-undang tidak hanya menyangkut *jurisdicche geltung* semata, melainkan juga menyangkut *filosofische geltung* dan *soziologische geltung*. Kedua aspek kekuatan berlakunya undang-undang yang terakhir disebut, acap kali tidak

diperhatikan bahkan diabaikan oleh para pembentuk Undang-Undang, dalam hal ini presiden dan DPR.<sup>60</sup>

Analisa aspek legitimasi yang menjadi dasar hukum TNI melaksanakan operasi mengatasi terorisme. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, TNI mempunyai tugas yang telah diatur lebih lanjut dalam Pasal 7 yang menyatakan bahwa tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Tugas sebagaimana dimaksud di atas dilakukan dengan pola OMP dan pola OMSP.

Berkenaan dengan substansi hukum tentang kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme, setelah melalui proses perdebatan yang panjang dalam pembahasan RUU Terorisme di Pansus revisi Undang-Undang Terorisme, kemudian DPR dan pemerintah sepakat untuk mengesahkan RUU Perubahan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Hasil akhir pembahasan RUU Terorisme terlihat bahwa kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme telah mengalami kemajuan. Hal ini ditandai dengan hasil materi akhir yang disepakati oleh Pansus RUU Terorisme, yang mengatur satu pasal mengenai peran dan kewenangan TNI mengatasi aksi terorisme. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 43 I Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 Tentang

---

<sup>60</sup> Jimly Asshidiqie. 2012. *Dialektika Pembaharuan Sistem Hukum Di Indonesia*, Jakarta : Komisial Yudisial, h. 97.

Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Pasal ini terdiri dari 3 (tiga) ayat, yang secara substansial menegaskan sebagai berikut:

- 1) Tugas Tentara Nasional Indonesia dalam mengatasi aksi Terorisme merupakan bagian dari operasi militer selain perang.
- 2) Tugas TNI dalam mengatasi aksi Terorisme dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Tentara Nasional Indonesia.
- 3) Pelaksanaan tugas TNI dalam mengatasi terorisme diatur dalam Peraturan Presiden.

Ketentuan Pasal 43 huruf I Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018, dipahami bahwa kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme merupakan bagian dari pelaksanaan tugas operasi militer selain perang. Kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme disesuaikan dengan tugas pokok TNI yang diatur dalam Undang-Undang TNI. Hal ini berarti, bahwa pelaksanaan tugas dan kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme akan diatur dalam Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang Terorisme harus sesuai dengan tugas pokok TNI yang diatur dalam Undang-undang TNI. Dengan kata lain, pelaksanaan kewenangan TNI tidak boleh bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang TNI.

Substansi Pasal 43 huruf I Undang-Undang No. 5 Tahun 2018, apabila dicermati secara seksama, dapat dikatakan bahwa pasal tersebut hanya mereduksi ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang TNI. Hal ini berarti bahwa keterlibatan TNI dalam mengatasi terorisme masih bergantung pada kebijakan dan keputusan politik negara dan mekanisme pelaksanaan tugas TNI dalam mengatasi terorisme

masih menunggu terbitnya Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Terorisme.

Mencermati substansi Pasal 43 I Undang-Undang No. 5 Tahun 2018, dapat dikatakan bahwa pada taraf kebijakan formulasi, terdapat harmonisasi hukum pengaturan kewenangan TNI dalam Undang-Undang Anti Terorisme dengan kewenangan TNI yang diatur dalam Undang-Undang TNI. Namun, permasalahan kemudian muncul pada taraf pelaksanaan (aplikatif) kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme, yaitu pengaturan mekanisme pelibatan TNI tersebut dalam Peraturan Presiden sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang Terorisme. Pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme sesuai rumusan Pasal 43I Undang-Undang Terorisme, tetap mengacu pada Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 Tentang TNI. Dengan demikian, pelibatan TNI tetap bergantung pada kebijakan dan keputusan politik negara.

b. Struktur Hukum

Suatu sistem hukum, maka keberadaan struktur hukum memiliki peran yang begitu menentukan. Struktur hukum berkaitan dengan lembaga-lembaga yang akan melaksanakan ketentuan hukum (substansi hukum) dari suatu produk hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif, dalam hal ini Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Penanganan terorisme di Indonesia, melibatkan beberapa lembaga atau institusi yang memiliki peran dan fungsi yang berbeda satu sama lain, namun tetap berada pada garis koordinasi hubungan kerjasama dalam rangka penanggulangan

terorisme. Undang-Undang No. 5 Tahun 2018, menentukan beberapa lembaga atau institusi yang terlibat dalam penanganan aksi terorisme, yang meliputi:

1) Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT).

Badan Nasional Penanggulangan Terorisme di dalam menyelenggarakan urusan di bidang penanggulangan terorisme berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. BNPT menjadi pusat pusat analisis dan pengendalian krisis yang berfungsi sebagai fasilitas bagi Presiden untuk menetapkan kebijakan dan langkah penanganan krisis, termasuk penggerahan sumber daya dalam mengatasi Terorisme.<sup>61</sup>

2) Tentara Nasional Indonesia

Undang-Undang No. 5 Tahun 2018, mengatur dan menentukan peran TNI dalam satu pasal, yaitu Pasal 43 Huruf I, yang menyebutkan bahwa Tugas Tentara Nasional Indonesia dalam mengatasi aksi Terorisme merupakan bagian dari operasi militer selain perang. Dalam mengatasi aksi Terorisme, dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Tentara Nasional Indonesia. Mekanisme pelaksanaan mengatasi aksi Terorisme diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden.

3) Tim Pengawas

Penyelenggaran urusan di bidang penanggulangan terorisme yang diselenggarakan oleh BNPT dan Instansi/lembaga terkait dilakukan pengawasan oleh Tim Pengawas. Tim Pengawasan di bentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Pasal 43 E ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

<sup>62</sup> *Ibid.*, Pasal 43J.

Beberapa lembaga yang terlibat dalam penanganan terorisme yang diatur dalam Undang-Undang Terorisme terlihat adanya penguatan peran dan Fungsi dari BNPT dalam penanganan aksi terorisme dengan diaturnya fungsi dan tugas BNPT dalam Undang-Undang Terorisme. Sebelumnya, BPNT dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden No. 46 Tahun 2010 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, kemudian diubah dengan Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 46 Tahun 2010 Tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme. Dengan diaturnya, peran dan fungsi BNPT dalam penanganan aksi terorisme dalam perubahan Undang-Undang Terorisme, maka BNPT telah memiliki legitimasi yang kuat dalam menjalankan tugas dan fungsinya terkait dengan penanganan aksi terorisme di Indonesia.

Sementara itu, kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme berada di luar koordinasi dari BPNT, hal ini dapat diketahui dari substansi Pasal 43 G huruf a dan huruf b Undang-Undang Terorisme, yang menjelaskan mengenai tugas BNPT, yaitu: merumuskan, mengoordinasikan, dan melaksanakan kebijakan, strategi, dan program nasional penanggulangan Terorisme di bidang kesiapsiagaan nasional, kontra radikalisasi, dan deradikalisasi serta mengoordinasikan antar penegak hukum dalam penanggulangan Terorisme.

Merujuk pada pengertian aparat penegak hukum, TNI tidaklah termasuk di bawah garis koordinasi dari pelaksanaan tugas BPNT. Sebab, TNI merupakan alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara.<sup>63</sup> Dengan demikian, peran TNI dalam

---

<sup>63</sup> Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia No. 34 Tahun 2004 Tentang TNI.

penanganan aksi terorisme belum memiliki kepastian hukum, karena belum ada aturan yang mengatur tentang mekanisme pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme.

Selain itu, Pasal 1 angka1 Undang-Undang No. 5 Tahun 2018, merumuskan: “Tindak Pidana Terorisme adalah segala perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.” Berdasarkan ketentuan pasal ini, maka penanganan aksi terorisme berada pada koridor penegakan hukum (*law enforcement*) melalui pendekatan hukum pidana.

Wewenang penegakan hukum merupakan ranah atau kewenangan Polri dalam kedudukannya sebagai penyidik, sedangkan pada tingkat penuntutan menjadi merupakan wewenang dari Kejaksaaan dalam kedudukannya sebagai Penuntut Umum, dan penjatuhan putusan menjadi wewenang yang dimiliki oleh Hakim. Adapun pelaksanaan putusan hakim dilakukan oleh Kejaksaaan, yang kemudian dilaksanakan oleh Lembaga Pemasyarakatan. Dengan kata lain, penanganan aksi terorisme merupakan bagian dari penegakan hukum yang menuntut bekerjanya sistem peradilan pidana (*criminal justice system*).

Belum adanya aturan yang jelas mengenai mekanisme pelibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme, maka pemerintah harus segera merampungkan draf dan menerbitkan Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Terorisme, sehingga pelaksanaan wewenang masing-masing lembaga/institusi yang terlibat mengatasi aksi terorisme dapat dilaksanakan secara bersinergi dalam garis koordinasi yang harmonis dan baik. Dengan demikian, diharapkan penanganan aksi terorisme dapat terlaksana secara maksimal, dengan tetap berada pada koridor

penegakan hukum (*law enforcement*) dan memperhatikan prinsip-prinsip hak asasi manusia.

### c. Budaya Hukum

Berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme, budaya hukum organisasi TNI masih menjadi hambatan dalam pelaksanaan kewenangan TNI mengatasi aksi terorisme. Meskipun kewenangan TNI mengatasi terorisme telah diatur dalam Undang-Undang TNI, yang kemudian dipertegas kembali dalam Undang-Undang Terorisme, namun dilihat dari aspek budaya organisasi TNI, masih menghadapi berbagai hambatan. Sesuai dengan fungsi dan tugasnya, TNI adalah alat negara yang di bidang pertahanan yang berfungsi sebagai penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, keselamatan bangsa, dan sebagai penindak terhadap setiap bentuk ancaman serta memulihkan kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.<sup>64</sup>

Penanganan aksi terorisme, meskipun termasuk dalam kategori tugas OMSP, namun dalam praktiknya masih sulit dilaksanakan karena belum adanya peraturan pelaksana yang menjelaskan secara rinci mekanisme pelaksanaan tugas OMSP yang disebutkan dalam Undang-Undang TNI. Oleh sebab itu, ketika TNI mengacu pada pasal 7 ayat (2) huruf b angka 3 Undang-Undang TNI, sedangkan Polri mengacu pada Pasal 41 Undang-Undang Polri mengenai mekanisme pertambuan TNI kepada Polri.

---

<sup>64</sup> Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia No. 34 Tahun 2004 Tentang TNI.

Insitusi Polri mengartikan tugas TNI hanya sebatas membantu Polri dalam mengatasi terorisme. Jika dicermati, kedua undang-undang tersebut memiliki amanat aturan pelaksanaan yang berbeda. Undang-Undang TNI mengamanatkan aturan pelaksanaannya dalam bentuk undang-undang, sedangkan Undang-Undang Polri mengamanatkan pertolongan TNI diatur dalam Peraturan Pemerintah. Dengan demikian, dapat diartikan bahwa masih adanya perbedaan persepsi dalam pelaksanaan tugas OMSP antara TNI dan Polri, khususnya berkaitan dengan Tugas pokok TNI mengatasi aksi terorisme yang termasuk dalam bentuk OMSP.

Selanjutnya, permasalahan budaya organisasi juga muncul ketika adanya perbedaan penafsiran mengenai konsep keamanan negara (nasional) yang menjadi tugas seluruh komponen bangsa termasuk TNI, dengan keamanan ketertiban masyarakat yang menjadi tugas Polri yang diartikan sebagai keamanan secara keseluruhan, sehingga seluruh keamanan menjadi tugas Polri, pertahanan menjadi tugas TNI.

Berdasarkan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme di atas, maka dapatlah diidentifikasi beberapa kelemahan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme secara yuridis, diantaranya:

- a. Belum adanya Undang-Undang Sistem Keamanan Nasional

Pasal 30 UUD NRI 1945 merupakan dasar hukum fundamental dalam pembentukan sistem pertahanan dan keamanan negara Republik Indonesia. Substansi Pasal 30 UUD NRI 1945 menghendaki adanya pembangunan “sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta”. Dalam rangka mengimplementasikan

Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta sesuai amanah Pasal 30 UUD NRI 1945, maka perlu dibangun sebuah sistem yang terintegrasi guna menghadapi ancaman non militer yang dapat membahayakan stabilitas keamanan nasional.

Pemisahan institusi TNI dan Polri pada hakekatnya merupakan amanat dari Pasal 30 ayat (3) dan (4), namun pemisahan itu tidak bertujuan mengdikotomikan antara konsep “pertahanan negara” dan “keamanan negara”. Pemisahan kedua institusi tersebut tidak lebih bertujuan agar masing-masing institusi dapat bekerja sesuai dengan fungsi dan tugasnya masing-masing, sehingga tercapainya profesionalisme TNI dan Polri. Namun sangat disayangkan, sampai lebih dari satu dasawarsa pemisahaan TNI dan Polri, pemerintah belum mampu untuk membuat suatu konsep pertahanan dan keamanan negara yang terstruktur dan terintegritas dalam suatu garis koordinasi hubungan kerjasama antara kedua aktor keamanan negara tersebut (TNI dan Polri).

Belum terkonsepnya sistem pertahanan dan keamanan negara sesuai semangat Pasal 30 Ayat (2) UUD NRI 1945, pada akhirnya menimbulkan permasalahan pertahanan dan keamanan negara, yakni tidak adanya kejelasan mengenai “sistem pertahanan dan keamanan negara” yang dianggap mampu untuk mengatasi segala macam bentuk ancaman yang menimbulkan gangguan stabilitas nasional (*nasional security*).

Pemisahan TNI dan Polri yang sejatinya bertujuan untuk menegaskan fungsi dan tugas pokok masing-masing institusi sehingga terwujudnya profesionalisme di tubuh TNI maupun Polri, akhirnya menimbulkan doktrin pertahanan keamanan rakyat terpecah menjadi dua. Pertahanan terhadap ancaman musuh dari luar

menjadi tugas TNI, sedangkan keamanan dan ketertiban dalam negeri menjadi bagian tugas dan fungsi Polri.

Pemisahan TNI dan Polri sejak awal memang dianggap prematur, mengingat sebelum dan sesudah pemisahan kedua institusi tersebut pemerintah belum mampu merumuskan suatu konsep “pertahanan dan keamanan nasional” yang menjadi dasar dalam pelaksanaan tugas pertahanan dan keamanan yang diemban TNI dan Polri. Kondisi *anomie* mengenai konsep “sistem pertahanan dan keamanan nasional” menyebabkan pelaksanaan fungsi dan tugas TNI dalam bentuk operasi militer selain perang, yang menimbulkan persinggungan dengan tugas pokok Polri menjadi kawasan abu-abu, dan tidak dapat dilaksanakan secara efektif.

b. Belum adanya Undang-Undang Pemberian Bantuan TNI Kepada Polri

Usaha pembangunan sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta, maka TNI dan Polri memiliki fungsi yang berbeda. TNI berperan sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. Sedangkan, Kepolisian RI sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakan hukum. Meskipun kedua aktor keamanan yang menjadi kekuatan utama dalam sistem “pertahanan dan keamanan negara rakyat semesta” tersebut memiliki perbedaan secara organisasi maupun fungsi dan tugas pokoknya, tetapi dalam upaya membangun sistem pertahanan dan keamanan kedua institusi tersebut memiliki hubungan erat antar satu sama lainnya, dan menjadi satu kesatuan yang

tidak dapat dipisahkan. Hubungan antar aktor keamanan tersebut secara tegas dinyatakan dalam Pasal 30 Ayat (5) UUD NRI 1945, yang menyebutkan :

Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.

Ketentuan pasal ini menjadi dasar bagi pembuat undang-undang dalam merumuskan Undang-Undang Polri, Undang-Undang TNI, Undang-Undang Pertahanan Negara, dan undang-undang lainnya yang terkait dengan pertahanan dan keamanan. Pengaturan hubungan pelaksanaan tugas Polri dengan TNI sebagaimana disebutkan dalam Pasal 30 Ayat (5) UUD NRI 1945, kemudian dijabarkan dalam Pasal 41 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian RI, yang menyebutkan:

- (1) Dalam rangka melaksanakan tugas keamanan, Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat meminta bantuan Tentara Nasional Indonesia yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Dalam keadaan darurat militer dan keadaan perang, Kepolisian Negara Republik Indonesia memberikan bantuan kepada Tentara Nasional Indonesia sesuai dengan peraturan perundangan-undangan.

Lebih lanjut, upaya membangun pertahanan negara diatur dalam Undang-Undang Tentang Pertahanan Negara. Dalam undang-undang ini disebutkan bahwa upaya pertahanan negara diselenggarakan melalui usaha membangun dan membina kemampuan, daya tangkal negara dan bangsa, serta menanggulangi setiap ancaman.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Pertahanan Negara menegaskan bahwa TNI berperan sebagai alat pertahanan negara. Ayat (3) kemudian menjelaskan bahwa TNI bertugas melaksanakan kebijakan pertahanan negara untuk:

- a. mempertahankan kedaulatan dan keutuhan wilayah,
- b. melindungi kehormatan dan keselamatan bangsa,
- c. melaksanakan operasi militer selain perang, dan ikut serta secara aktif dalam tugas pemeliharaan perdamaian regional dan internasional.

Ketentuan pasal di atas kemudian menjadi dasar pertimbangan dalam penyusunan Undang-Undang TNI. Penegasan mengenai hal ini disebutkan dalam Pasal 11 Undang-Undang Pertahanan Negara, yang menjelaskan: “Susunan organisasi, tugas, dan fungsi Tentara Nasional Indonesia sebagai alat pertahanan negara diatur dengan undang-undang”.

Pasca diundangkannya Undang-Undang Polri dan Undang-Undang TNI, kemudian muncul permasalahan, yakni timbulnya persinggungan tugas pokok Polri dengan Tugas Pokok TNI dalam bentuk operasi militer selain perang (OMSP). Beberapa tugas pokok TNI dalam bentuk operasi militer selain perang, juga menjadi tugas pokok yang diemban oleh Polri. Tugas pokok dan fungsi TNI sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Pertahanan Negara yang kemudian ditegaskan dan dijabarkan kembali dalam Pasal 7 Undang-Undang TNI.

Keseluruhan tugas Pokok TNI yang dilakukan dengan cara operasi militer selain perang (OMSP) dilaksanakan berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara, terkecuali tugas TNI membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat, yang kemudian harus diatur dalam undang-undang. Hal ini berarti bahwa hubungan antar Polri dan TNI sebagai aktor keamanan, khususnya dalam pelaksanaan tugas Perbantuan TNI kepada Polri harus diatur dalam undang-undang. Dengan demikian, pemerintah bersama-sama harus merumuskan dan membentuk Undang-Undang Tentang Pelaksanaan Tugas Perbantuan TNI dan Polri.

Faktanya, sampai saat ini pemerintah belum merumuskan dan membuat regulasi mengenai pelaksanaan Tugas Perbantuan TNI dan Polri yang merupakan amanat Pasal 30 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 dan juga Pasal 7 ayat (2) huruf b poin 10 Undang-Undang TNI.

c. Belum adanya Peraturan Pelaksana Undang-Undang TNI maupun Undang-Undang Terorisme

Sebelum diturnya kewenangan TNI dalam Undang-Undang Terorisme, kewenangan tersebut telah diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b poin 3 Undang-Undang TNI, yang termasuk dalam tugas TNI dengan cara OMSP. Namun, sejak diundangkannya undang-undang tersebut sampai saat ini belum diterbitkan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari tugas pokok TNI, baik itu dengan cara operasi militer untuk perang (OMP) maupun operasi militer selain perang (OMSP). Sehingga, kewenangan TNI dengan cara OMSP menjadi dilema,

disatu sisi TNI memiliki kewenangan untuk menjalankan tugas OMSP, namun di sisi lain TNI belum memiliki pedoman untuk melaksanakan kewenangan tersebut.

Akibatnya, tugas TNI dengan cara OMSP memunculkan berbagai persoalan di lapangan. Saling klaim kewenangan antara Polri dan TNI pun terjadi, bahkan di tingkat bawah permasalahan klaim wewenang tersebut telah memicu bentrokan antar personil kedua institusi tersebut.

Menurut penulis, kewenangan TNI dengan cara OMSP memang berada dalam kawasan “abu-abu” dan tetap menjadi kawasan “abu-abu”. Dalam arti, kewenangan tersebut tidak akan pernah dapat terealisasi secara maksimal. Hal ini dikarenakan pelaksanaan kewenangan tersebut didasari pada kebijakan dan keputusan politik negara. Oleh karena itu, wajar jika sampai saat ini pemerintah belum menerbitkan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang TNI. Sebab, pelaksanaan kewenangan TNI dengan cara OMSP tidak perlu diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah, melainkan sangat bergantung pada kebijakan dan keputusan politik negara. Dengan kata lain, kewenangan itu sesungguh hanya “bumbu manis” dalam perumusan undang-undang TNI, sekedar untuk tidak menegasikan peran TNI dalam menghadapi berbagai ancaman keamanan negara dan keamanan dalam negeri yang merupakan bagian tugas pokok dari Polri.

Konsekuensi logis dari rumusan Pasal 5, Pasal 7 ayat (3), Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang TNI, menempatkan TNI sebagai alat negara yang pasif sembari menunggu datangnya serangan militer atau ancaman bersenjata dan

ketidakmampuan otoritas sipil dalam menghadapi ancaman skala besar yang berpotensi mengancam keutuhan bangsa dan negara.

Demikian pula halnya dengan Pelibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme, tidak jauh berbeda dengan pelaksanaan tugas TNI dengan cara OMSP lainnya, kewenangan TNI dalam hal ini akan mengalami kendala yuridis, karena pelibatan TNI sangat bergantung pada kebijakan dan keputusan Politik Negara. Artinya, kapan, di mana, dan bagaimana TNI dapat terlibat dalam mengatasi aksi terorisme membutuhkan pembahasan dan persetujuan dari DPR.

Jadi, meskipun kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme kemudian dipertegas dalam Undang-Undang Terorisme, bukan berarti TNI memiliki keleluasaan untuk terlibat secara langsung dalam mengatasi aksi terorisme, mulai dari pencegahan, penindakan. Sebab, keterlibatan TNI dalam mengatasi terorisme masih bergantung pada kebijakan dan keputusan politik negara, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 43 huruf I ayat (2) Undang-Undang Terorisme.

#### d. Terorisme dirumuskan sebagai Tindak Pidana

Pasca perubahan Undang-Undang Terorisme, undang-undang tersebut masih menggunakan judul “Tindak Pidana Terorisme”, yang kemudian dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Terorisme, yang menyebutkan : “Tindak Pidana Terorisme adalah segala perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.”

Perumusan terorisme sebagai “kejahatan” atau “tindak pidana” atau “delik pidana”, sangat berpengaruh pada pola penanggulangan terorisme di Indonesia.

Sama halnya dengan penanggulangan kejahatan secara umum, penanggulangan tindak pidana pidana terorisme dilakukan melalui pendekatan kebijakan kriminal (*criminal policy*). Penanggulangan tindak pidana terorisme melalui kebijakan kriminal, dilakukan dengan pendekatan penal dan pendekatan non penal.<sup>65</sup>

Penanggulangan terorisme melalui pendekatan penal dan non penal merupakan tuntutan dari kehidupan demokrasi yang berkembang di Indonesia. Tatapan kehidupan demokrasi menghendaki agar dalam setiap penanggulangan kejahatan dan masalah sosial yang ada di masyarakat lebih mengutamakan cara-cara persuasif, negosiasi dan toleransi daripada cara-cara koersif, dengan pemaksaan dan penggunaan kekerasan. Negara demokratik dituntut senantisa untuk menjamin kebebasan (*liberty*), disamping juga menjaga keamanan (*security*) warganya.<sup>66</sup>

Pola penanggulangan terorisme melalui pendekatan hukum pidana, maka tertutup kemungkinan untuk melibatkan TNI dalam mengatasi aksi terorisme secara langsung. Penanggulangan terorisme melalui pendekatan hukum pidana merupakan penegakan peradilan pidana. Dalam proses peradilan pidana, sangat bergantung pada bekerjanya sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) secara maksimal, meliputi: Polisi, Jaksa, Pengadilan, Lembaga Pemasyarakatan dan Advokat.<sup>67</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme masih terdapat berbagai kelemahan. Kelemahan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme dapat dilihat 3 (tiga) aspek, yang

---

<sup>65</sup> Ali Mahsyar. *Op. Cit.*, h. 176.

<sup>66</sup> *Ibid.*, h. 176.

<sup>67</sup> Romli Atmasasmita, 2012, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*, Jakarta: Prenada Kencana Media Group, h. 47.

meliputi: sustansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum, maka kelemahan-kelemahan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme, meliputi :

a. Aspek substansi hukum

Dilihat dari aspek yuridis, substansi hukum yang mengatur mengenai kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme masih belum memiliki sinkronisasi hukum, sehingga belum terwujudnya kepastian hukum. kepastian hukum (*rechtszekerheid*) yang dimaksud ialah kejelasan peraturan hukum mengenai tugas, dan pelaksanaan tugas pokok TNI dengan cara OMSP.

b. Aspek struktur hukum

Dilihat dari aspek struktur hukum, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme belum terstruktur dan terintegrasi dalam suatu konsep pertahanan dan keamanan yang memiliki standar operasional yang dapat dijadikan pedoman bagi badan/instansi yang terlibat di dalamnya. Sehingga pola penanggulangan terorisme belum berada pada garis koordinasi yang efektif dan efisien antara pelaksanaan tugas pokok TNI dengan cara OMSP dengan Tugas Polri dalam menjaga keamanan dan ketertiban.

c. Aspek budaya hukum

Dilihat dari aspek budaya kerja yang menjadi kebiasaan dari masing-masing institusi TNI dan Polri, dapat dikatakan budaya hukum organisasi TNI masih menjadi hambatan dalam pelaksanaan kewenangan TNI mengatasi aksi terorisme. Meskipun kewenangan TNI mengatasi terorisme telah diatur dalam Undang-Undang TNI, yang kemudian dipertegas kembali dalam Undang-

Undang Terorisme, namun dilihat dari aspek budaya organisasi TNI, kewenangan tersebut sulit untuk dilaksanakan ditengah-tengah masyarakat demokrasi yang berkembang saat ini.

Pelibatan TNI dalam aspek kehidupan masyarakat sipil (*civil society*) yang mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, yaitu kekuatan otoritas sipil dari militer atau mengedepankan supremasi sipil, maka keterlibatan TNI cukup terbatas dan dibatasi. Hal ini didasari pertimbangan bahwa pelibatan TNI dalam aspek kehidupan masyarakat sipil cenderung terjadi pelanggaran HAM. Akibatnya, pelibatan TNI harus diminimalisir demi mewujudkan perlindungan hak-hak sipil, termasuk dalam mengatasi aksi terorisme.

Selanjutnya, permasalahan budaya organisasi juga muncul ketika adanya perbedaan penafsiran mengenai konsep keamanan negara (nasional) yang menjadi tugas seluruh komponen bangsa termasuk TNI, dengan keamanan ketertiban masyarakat yang menjadi tugas Polri yang diartikan sebagai keamanan secara keseluruhan, sehingga seluruh keamanan menjadi tugas Polri, pertahanan menjadi tugas TNI.

### **3. Rekonstruksi Kewenangan TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme**

#### **Dalam Perspektif Pertahanan Dan Keamanan Negara**

Pasca disahkannya revisi Undang-Undang Terorisme, terkait dengan pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme tetap masih belum mewujudkan kepastian hukum. Hal ini dikarenakan substansi pasal yang mengatur peran TNI dalam mengatasi terorisme yang diatur dalam Pasal 43 huruf I Undang-

Undang Terorisme belum mengurai secara jelas dan rinci mengenai mekanisme pelaksanaan tugas TNI dalam mengatasi aksi terorisme.

Mewujudkan kepastian hukum pelaksanaan kewenangan TNI mengatasi aksi terorisme, maka perlu merekontruksi kembali kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme yang sesuai dengan konstitusi dan undang-undang yang berkaitan dengan pelaksanaan sistem pertahanan dan keamanan. Sehingga pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme dapat dilaksanakan sesuai dengan yang diharapkan.

Langkah awal merekontruksi kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme, dapat dianalisis dari ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang TNI. Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang TNI menentukan bahwa kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme merupakan bagian dari Tugas Pokok TNI dalam bentuk OMSP.

Pelaksanaan tugas pokok TNI tersebut dilaksanakan berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Pasca reformasi politik tahun 1998, telah mengubah tatanan sistem perpolitikan nasional dari sistem pemerintahan yang otoriter menjadi sistem pemerintahan demokrasi.

TNI yang berada di bawah naungan ABRI ketika itu masuk dalam lingkaran kekuatan politik penguasa dengan mengusung Dwi Fungsi ABRI. Namun sejalan dengan tuntutan Reformasi, TNI secara ikhlas mereformasi dirinya untuk menjauh dari dunia politik praktis. Berakhirnya orde baru, menandakan dimulainya era supremasi sipil di Indonesia. Militer dalam hal ini tunduk kepada penguasa sipil yang dipilih secara demokratis melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Pasca reformasi, TNI berada pada dikoridor tatanan hukum nasional. Pembinaan kekuatan, pengembangan kemampuan dan pelaksanaan operasi, pengerahan kekuatan TNI semua didasari payung hukum yang diputuskan oleh otoritas sipil.

Pasal 7 ayat (2) b point 3 dan ayat (3) Undang-Undang TNI merupakan dasar pelibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme, dimana keterlibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme didasari pada kebijakan dan keputusan politik negara. Ketentuan ini bermakna bahwa TNI tidak memiliki kapasitas bertindak atas inisiasi sendiri untuk terlibat secara langsung dalam mengatasi aksi terorisme. Namun, agar peran TNI dalam mengatasi aksi terorisme dapat berjalan efektif, perlu kiranya dirumuskan mengenai kriteria-kriteria keterlibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme yang menjadi dasar pengambilan kebijakan atau keputusan politik negara.

Kriteria-kriteria yang menjadi tolok ukur keterlibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme, dapat menjadi acuan dalam merekontruksi pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme. Kriteria-kriteria tersebut dapat dijadikan sebagai esensi dari substansi Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang TNI. Alternatif lain, terkait dengan rekontruksi kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme dapat pula dilakukan dengan merekontruksi Pasal 43 hutuf I ayat (2) Undang-Undang Terorisme.

Rekontruksi terhadap pasal-pasal Undang-Undang Terorisme dalam rangka melibatkan TNI dalam mengatasi aksi terorisme, dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

**Tabel**

**Rekontruksi Pasal-pasal UU Terorisme dalam rangka melibatkan TNI dalam mengatasi aksi terorisme**

<b>Substansi Pasal</b>	<b>Kelemahan</b>	<b>Rekontruksi</b>	<b>Dampak bagi Kewenangan TNI dalam Mengatasi aksi Terorisme</b>
<b>Pasal 1 UU Terorisme.</b>  Defenisi :  Tindak Pidana Terorisme adalah segala perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.	Perumusan Defenisi terorisme sebagai tindak pidana akan berdampak pada pola penanggulangan aksi terorisme, yaitu melalui pendekatan hukum pidana yang lebih mengedepankan bekerjanya sistem peradilan pidana terpadu. Sehingga, peran TNI dalam mengatasi aksi terorisme secara substansi hukum akan terhambat	<b>Pasal 1 UU Terorisme</b>  Defenisi :  Terorisme adalah segala perbuatan yang dapat mengancam dan menimbulkan gangguan terhadap keutuhan negara , pertahanan dan keamanan negara	Dengan perumusan defenisi terorisme yang demikian, maka akan memberikan kewenangan bagi TNI untuk terlibat dalam mengatasi aksi terorisme. Hal itu didasari oleh dua hal :  a. Terorisme dianggap sebagai kejahatan yang mengancam keutuhan negara dan bangsa, sehingga implikasi penindakan terhadap aksi tersebut dapat dilakukan tidak hanya dengan sistem peradilan pidana, namun juga dapat dilakukan dengan pendekatan hukum lainnya  b. Dengan defenisi tersebut, yang menganggap terorisme sebagai ancaman terhadap keutuhan negara dan bangsa, maka telah sinkron dengan UU TNI pasal 7 berkaitan dengan tugas TNI baik OMP maupun OMSP

<b>Pasal 43 huruf I ayat (2):</b>  Dalam mengatasi aksi Terorisme sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Tentara Nasional Indonesia.	Redaksi pasal 43 huruf I ayat (2) masih kabur dan membutuhkan peraturan lebih lanjut, baik itu dalam bentuk Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden. Selain itu, ketentuan pasal tidak mengatur bentuk kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme,	<b>Pasal 43 huruf I ayat (2):</b>  Dalam mengatasi aksi Terorisme sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan sesuai bentuk dan eskalasi ancaman dengan pertimbangan kekhususan :  a. Lokasi Khusus, seperti: aksi terorisme di dalam Kapal Laut, Pesawat Udara atau di medan yang memerlukan keahlian khusus.  b. Eskalasi Ancaman : aksi terorisme yang berafiliasi dengan kekuatan bersenjata kelompok negara lain atau organisasi antar bangsa yang mengancam kedaulatan dan keutuhan negara.  c. Pelaksanaan Kewenangan TNI dalam Mengatasi aksi terorisme dapat juga dilakukan dengan pola tugas bantuan TNI, aksi terorisme utk keadaan di bawah level	Dengan redaksional pasal hasil rekonstruksi tersebut di atas, maka kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme akan lebih memiliki kepastian hukum. Selain itu, perlibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme tetap pada keseimbangan antara perlindungan terhadap kepentingan masyarakat sipil baik jiwa dan harta bendanya dan perlindungan terhadap kedaulatan negara dan bangsa yang membutuhkan peran serta dari TNI sebagai kekuatan utama pertahanan negara.
--	---	--	---

		<p>krisis dan dalam rangka penegakan hukum dimungkinkan terjadi atas adanya permintaan bantuan Polri yang bersifat BKO atau di bawah kendali operasi Polri. Pelibatan TNI hanya bersifat sementara waktu.</p>	
--	--	---	--

Rekontruksi Pasal 1 dan Pasal 43 huruf I ayat (2), kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme dapat pula diatur dalam bentuk Peraturan Presiden, sesuai dengan amanat Pasal 43 huruf I ayat (3). Pengaturan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme dimungkinkan pula dengan cara menerbitkan Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Terorisme ataupun dalam bentuk Peraturan Presiden, dengan tetap berdasarkan pada pendekatan berbasis peristiwa, pendekatan skala ancaman, dan pelaksanaan tugas bantuan TNI.

Agar perlibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme dengan pendekatan berbasis peristiwa dan skala ancaman dari hasil rekonstruksi Pasal 43 huruf I ayat (2) dapat berjalan, maka perlu pula dilakukan rekontruksi terhadap Pasal 1 Undang-Undang Terorisme, yang menyatakan bahwa : “Tindak Pidana Terorisme adalah segala perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini”.

Dirumuskannya terorisme sebagai “tindak pidana/delik pidana”, berimplikasi pada pola atau cara yang akan digunakan dalam penanggulangan terorisme di Indonesia. Dirumuskannya terorisme sebagai perbuatan atau tindak pidana, maka pola penanggulangan aksi terorisme cenderung menggunakan pendekatan hukum pidana, yang menuntut bekerjanya sistem peradilan pidana (*criminal justice system*).

Sementara itu, keterlibatan TNI dalam penanggulangan aksi terorisme dimungkinkan menggunakan cara-cara yang tidak populer dan diluar konteks penegakan hukum, yaitu dengan menggunakan kekuatan militer. Apabila aksi terorisme dirumuskan sebagai “tindak pidana” sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Terorisme, maka akan terjadi kontradiksi dalam pelaksanaan kewenangan TNI.

Pelaksanaan kewenangan TNI dalam penanganan aksi terorisme dengan menggunakan beberapa pendekatan yang telah diuraikan di atas, tentunya akan menggunakan cara-cara militeristik dengan pola penanganan yang menggunakan kekuatan militer (serangan senjata). Karena penggunaan kekuatan militer yang ditawarkan adalah berbasis pada skala ancaman. Sehingga penggunaan kekuatan militer merupakan pilihan terakhir, ketika ancaman terorisme dinilai telah sangat mengkhawatirkan dan memenuhi kriteria-kriteria sebagai ancaman terhadap negara.

Berdasarkan uraian di atas, maka perlu untuk merekonstruksi ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Terorisme, dengan redaksional pasal yang berbunyi sebagai berikut: “Terorisme adalah segala perbuatan yang dapat mengancam dan menimbulkan gangguan terhadap pertahanan dan keamanan negara”.

Frasa kata “dapat mengancam dan menimbulkan gangguan terhadap pertahanan dan keamanan negara”, berarti bahwa seluruh kekuatan bangsa, baik itu TNI maupun Polri dapat terlibat secara langsung dalam mengatasi aksi terorisme. Di mana TNI berfungsi untuk menjaga pertahanan negara, sedangkan Polri berfungsi untuk menjaga keamanan negara. Akan tetapi, keterlibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme harus tetap memperhatikan skala ancaman, sehingga keterlibatan TNI tidak sampai mencederai aspirasi masyarakat sipil (*civil society*).

Rekonstruksi kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme dapat dilakukan melalui tiga pilihan, yaitu: Pertama, merubah substansi pasal Undang-Undang Terorisme, khususnya Pasal 1 dan Pasal 43 Huruf I. Kedua, merumuskan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Terorisme dan menerbitkan Peraturan Presiden sebagai peraturan turunan dari Undang-Undang Terorisme, sebagaimana amanat Pasal 43 huruf I ayat (3).

Berdasarkan ketiga alternatif (pilihan) terkait dengan rekonstruksi kewenangan TNI tersebut di atas, maka penulis cenderung memilih merekonstruksi Pasal 1 jo Pasal 43 Huruf I ayat (3) Undang-Undang Terorisme. Adapun alasan yang mendasar dilakukannya rekonstruksi terhadap kedua pasal tersebut ialah bahwa perubahan terhadap substansi Undang-Undang Terorisme dirasakan lebih memiliki legitimasi hukum apabila diatur lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden.

Menurut Penulis, jika pun nantinya pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Tentang Undang-Undang Terorisme atau Peraturan Presiden

sebagaimana amanat Pasal 43 huruf I ayat (3), maka pengaturan tersebut terkait masalah teknis mengenai pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 43 huruf I ayat (2) hasil rekonstruksi.

Sesuai dengan tujuan penelitian disertasi ini, maka rekonstruksi terhadap Pasal 1 *jo.* Pasal 43 huruf I ayat (2) Undang-Undang Terorisme diharapkan mewujudkan tujuan dari hukum, yaitu tidak saja memiliki kepastian, tetapi juga mencapai keadilan.

Hasil rekonstruksi terhadap Pasal 1 *jo.* Pasal 43 huruf I ayat (2) Undang-Undang Terorisme dikatakan berkepastian hukum, karena hasil rekonstruksi terhadap kedua pasal tersebut akan menjadi dasar hukum (*umbrella law*) bagi TNI untuk turut serta dalam mengatasi aksi terorisme di Indonesia.

Kepastian dalam hukum tidak saja ditetapkannya hukum dalam suatu aturan hukum (undang-undang) oleh pengembang kewenangan, tetapi juga bagaimana hukum itu dapat dijalankan dan dilaksanakan sesuai dengan bunyi pasal-pasal dari undang-undang yang mengaturnya. Demikian pula dengan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme, kepastian hukum kewenangan TNI tidak saja diaturnya kewenangan tersebut dalam undang-undang, melainkan kewenangan itu harus pula dapat dijalankan dan dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Melalui rekonstruksi Pasal 1 Undang-Undang Terorisme, maka TNI akan memiliki peluang untuk terlibat secara langsung dalam mengatasi aksi terorisme sebagaimana disebutkan dalam Pasal 43 huruf I ayat (2) Undang-Undang Terorisme, yang menentukan bahwa perlibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme telah cukup jelas, yaitu didasari pada pertimbangan ekskalasi ancaman terorisme,

yang dilihat dari beberapa kategori: situasi dan kondisi ancaman, dan tugas bantuan kepada Polri.

Hasil rekontruksi Pasal 43 huruf i ayat (2) Undang-Undang Terorisme yang ditawarkan lebih mudah dipahami dan tidak bersifat abu-abu seperti halnya ketentuan Pasal 43 huruf i ayat (2) sebelum rekonstruksi yang menentukan pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Tentara Nasional Indonesia. Ketentuan ini masih sangat multitafsir, dan ketentuan ini tidak jauh berbeda dengan substansi Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang TNI.

Menurut penulis, redaksional Pasal 43 huruf i ayat (2) Undang-Undang Terorisme hasil rekontruksi masih berada dalam koridor penegakan hukum dan tetap memperhatikan aspirasi masyarakat sipil. Keterlibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme dengan memperhatikan kondisi dan keadaan (berbasis lokasi khusus) adalah sebagai bentuk peran TNI sebagai kekuatan dan keahlian khusus dari TNI yang dapat dihandalkan dalam medan-medan tertentu, yang tidak dimiliki oleh Polri.

Selanjutnya, keterlibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme berdasarkan skala ancaman adalah sesuai dengan fungsi dan tugas pokok TNI sebagai alat pertahanan negara. Sedangkan keterlibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme berdasarkan Tugas Bantuan, merupakan perwujudan dari konsep pertahanan dan keamanan negara, yang melibatkan unsur utama pertahanan dan keamanan negara dalam mengatasi ancaman terorisme.

Rekonstruksi Pasal 1 jo. Pasal 43 Huruf I Undang-Undang Terorisme, yang mengatur secara jelas mengenai kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme, maka disinilah kepastian dalam hukum telah terwujud. Sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Jan M. Otto, bahwa kepastian hukum adalah tersedianya aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (accesible), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara.<sup>68</sup>

Hasil rekonstruksi Pasal 1 jo Pasal 43 Huruf I ayat (2) Undang-Undang Terorisme, selain mewujudkan kepastian hukum juga akan memenuhi tujuan hukum yang hakiki, yaitu tercapainya keadilan hukum. Hasil rekonstruksi kewenangan TNI dikatakan memenuhi keadilan, karena Undang-Undang Terorisme hasil rekonstruksi telah mampu mendistribusikan kewenangan– kewenangan yang dimiliki oleh suatu lembaga negara secara tepat, dengan mempertimbangkan berbagai aspek, termasuk kepentingan masyarakat sipil.

Hasil rekonstruksi kewenangan TNI, dapat dikatakan sesuai dengan konsep keadilan hukum yang dikemukakan oleh Kelsen, yaitu konsep keadilan rasional dan konsep keadilan legalitas. Pelibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme merupakan suatu pertimbangan yang rasional, dimana berbagai aksi terorisme yang terjadi di Indonesia seringkali menggunakan persenjataan militer, bahkan menggunakan bahan peledak yang berdaya tinggi seperti layaknya kekuatan militer.

Dilain pihak, rasionalitas pelibatan TNI dengan melihat ekskalasi ancaman merupakan rasionalitas berpikir ditengah-tengah perkembangan demokrasi di Indonesia yang lebih mengedepankan perlindungan terhadap masyarakat sipil (*civil*

---

<sup>68</sup> Darji Damodiharjo dan Shidarta. *Op.Cit.*, h. 160.

*society*). Sehingga, pelibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme tidak sampai menyebabkan terjadinya pelanggaran HAM, karena adanya kewenangan dominan dari TNI dalam mengatasi persoalan-persoalan yang terjadi di masyarakat.

Diaturnya kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme secara jelas dan tegas dalam Undang-Undang Terorisme, juga telah sesuai dengan konsep keadilan legalitas yang dikemukakan oleh Kelsen. Menurutnya, bahwa untuk menegakkan keadilan maka harus didasari adanya peraturan. Peraturan umum adalah “adil” jika benar-benar dapat diterapkan, sementara itu peraturan umum adalah “tidak adil”, jika aturan itu tidak dapat diterapkan.

Konsep keadilan legalitas inilah yang diterapkan dalam hukum nasional bangsa Indonesia, yang memaknai bahwa peraturan hukum nasional dapat dijadikan sebagai payung hukum (*umbrella law*) bagi peraturan-peraturan hukum nasional lainnya sesuai tingkat dan derajatnya dan peraturan hukum itu memiliki daya ikat terhadap materi-materi yang dimuat (materi muatan) dalam peraturan hukum tersebut.<sup>69</sup>

Bersandar uraian di atas, dapat dikatakan bahwa rekonstruksi kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme tidak saja mencapai kepastian hukum, tetapi juga mewujudkan keadilan. Dengan kata lain, rekonstruksi kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme telah mewujudkan trilogi tujuan hukum, yaitu mewujudkan keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

---

<sup>69</sup> Marwan Effendi, *Op. Cit.*, h. 79.

## **I. Kesimpulan dan Saran**

1. TNI belum dapat terlibat secara langsung dalam penanggulangan terorisme, karena terorisme dirumuskan sebagai tindak pidana yang menimbulkan konsekuensi penanggulangan terorisme berada dalam koridor penegakan hukum dengan menggunakan pendekatan hukum pidana yang menuntut bekerjanya sistem peradilan pidana. Sehingga penanganannya menjadi tanggung jawab Kepolisian, sementara peran militer dalam proses penanganan aksi terorisme tetap didasari pada kebijakan dan keputusan politik negara sebagai wujud supremasi sipil dalam sistem demokrasi Pancasila yang dianut bangsa dan negara Indonesia.
2. Kelemahan-kelemahan kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme di Indonesia saat ini dipengaruhi oleh 3 (tiga) faktor, yaitu: faktor substansi hukum yang mengatur sistem pertahanan dan kemanaan belum terdapat harmonisasi hukum dan terkonsep secara terstruktur dan terintegrasi, baik pada tingkat formulatif maupun aplikatif, karena masih adanya tarik menarik kepentingan antara yang pro militer dan pro sipil. Faktor struktur hukum, pemahaman yang keliru dengan mengdikotomikan peran TNI sebagai pertahanan negara dan peran Polri dalam menjaga keamanan negara, karena belum terstruktur dan terintegrasi aktor keamanan dalam suatu konsep “sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta” yang memiliki standar operasional yang baku sehingga menjadi pedoman bagi intitusi TNI dan Polri. Budaya hukum TNI yang cenderung militeristik

masih menjadi hambatan keterlibatan TNI secara langsung dalam penanggulangan terorisme, karena adanya asumsi pelibatan TNI dapat berpotensi terjadinya pelanggaran hak-hak masyarakat sipil (*civil society*).

3. Rekonstruksi kewenangan TNI dalam menanggulangi terorisme secara proporsional dalam perspektif masyarakat sipil berbasis kepastian hukum dan keadilan dapat dilakukan dengan menerapkan prinsip keadilan berdasarkan rasionalitas dengan melaksanakan komformitas berbagai kepentingan dalam merumuskan kebijakan hukum terkait pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme. Prinsip konformitas dapat dilakukan dengan merumuskan kriteria-kriteria tertentu yang menjadi tolok ukur keterlibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme, yang meliputi: 1) Pelibatan TNI dilakukan berdasarkan pendekatan berbasis peristiwa, seperti : aksi terorisme di dalam Kapal, Pesawat atau di dalam hutan yang sulit diakses. 2) Pendekatan skala ancaman, aksi terorisme menggunakan perlawanan senjata atau ancaman dalam keadaan level krisis. 3) Pelaksanaan tugas bantuan TNI, aksi terorisme dalam keadaan di bawah level krisis dimungkinkan terjadi atas adanya permintaan Polri. 4) Pelibatan TNI, bersifat BKO atau di bawah kendali operasi Polri. 5) Pelibatan TNI hanya bersifat sementara, dan terbatas pada keadaan level krisis.

Beberapa saran yang diberikan penulis antara lain:

1. Agar kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme lebih berkeadilan dan berkepastian hukum, maka perumusan kewenangan TNI dalam

penanggulangan terorisme perlu adanya konformitas dari berbagai kepentingan, sehingga dapat ditemukan format keseimbangan yang ideal terkait dengan pelaksanaan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme yang sesuai dengan amanat konsitusi, undang-undang dan aspirasi masyarakat sipil yang mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi. Tolok ukur prinsip keseimbangan (proporsionalitas) dalam perumusan kebijakan hukum pengaturan kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme dapat mengacu pada konsep keadilan distributif yang didasari pada prestasi TNI, kebutuhan nasional dan fungsi TNI sebagai alat negara yang berperan menjaga pertahanan negara, yang didalamnya juga berfungsi untuk menjaga keamanan negara.

2. Disarankan perlu adanya regulasi hukum yang mengatur peran dari aktor pertahanan dan keamanan yang mendukung terlaksananya sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta sesuai amanat Pasal 30 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Dengan regulasi hukum tersebut, diharapkan dapat terwujud suatu konsep pertahanan dan keamanan yang terstruktur, terintegrasi dalam membangun suatu sistem pertahanan dan keamanan negara Indonesia yang handal dan mampu menghadang setiap ancaman, sesuai dengan dinamika jenis dan bentuk ancaman yang ada, baik yang datang dari luar maupun dalam negeri. Regulasi yang saat ini dibutuhkan adalah Undang-Undang Perbantuan TNI dan Polri dan Undang-Undang Sistem Keamanan Nasional dan undang-undang lainnya yang mendukung terlaksananya “Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta”.

3. Perlu untuk merekontruksi kembali ketentuan Pasal 1 dan Pasal 43 Huruf I ayat (2) Undang-Undang Terorisme, dimana rumusan mengenai terorisme tidaklah sebagai bentuk tindak pidana, melainkan merupakan ancaman terhadap pertahanan dan keamanan negara. Kemudian rumusan Pasal 43 huruf I ayat (2) mengenai kewenangan TNI dalam mengatasi aksi Terorisme harus lebih dirinci dengan menggunakan beberapa kriteria, sebagai berikut:

1) Pelibatan TNI dilakukan berdasarkan pendekatan berbasis peristiwa, seperti : aksi terorisme di dalam Kapal, Pesawat atau di dalam hutan yang sulit diakses. 2) Pendekatan skala ancaman, aksi terorisme menggunakan perlawanan senjata atau ancaman dalam keadaan level krisis. 3) Pelaksanaan tugas bantuan TNI, aksi terorisme dalam keadaan di bawah level krisis dimungkinkan terjadi atas adanya permintaan bantuan Polri yang bersifat BKO atau di bawah kendali operasi Polri. Pelibatan TNI hanya bersifat sementara waktu, dan terbatas pada keadaan level krisis hingga masa krisis dinyatakan berakhir.

## **J. Implikasi Kajian Disertasi**

### **1. Implikasi Teoritis.**

Ditataran teoritis, kajian mengenai rekontruksi kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme telah menambah suatu temuan baru yang memberi pengayaan terhadap studi hukum tata negara dalam kaitannya dengan masalah kewenangan TNI dalam mengatasi aksi terorisme dalam perspektif masyarakat sipil. Di mana, pelibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme

didasari suatu konsep “Keadilan Konformitas Legalitas”, yaitu dengan mengkompromikan berbagai kepentingan yang kemudian merumuskannya dalam suatu kebijakan politik hukum yang akan menghasilkan produk undang-undang yang valid, yang dapat diterapkan karena sesuai dengan aspirasi seluruh *stakeholder* dan masyarakat luas. Hasil rekonstruksi Pasal 1 dan 43 huruf I ayat (2) Undang-Undang Terorisme, maka keterlibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme tidak perlu lagi menunggu kebijakan atau keputusan politik dari pemerintah dan DPR. Berdasarkan hasil rekonstruksi Pasal 1 jo Pasal 43 huruf I ayat (2) Undang-Undang Terorisme, maka keterlibatan TNI dalam mengatasi terorisme didasari pada tiga keadaan, kondisi atau keadaan, dilihat dari lokasi, dilihat dari skala atau ekskalasi ancaman dan berdasarkan tugas pertolongan TNI kepada Polri.

## 2. Implikasi Praktis.

Di tataran praktis, kajian ini telah berhasil menemukan solusi aplikatif yang berkeadilan dan berkepastian hukum, di mana dalam mengatur kewenangan TNI untuk mengatasi terorisme dapat diwujudkan dengan prinsip konformitas berbagai kepentingan. Sedangkan kepastian hukum dalam mengatasi aksi terorisme, dapat dicapai dengan mengatur secara konkret hasil konformitas berbagai kepentingan tersebut dalam peraturan perundang-undangan, yang dapat dilakukan dengan cara merekonstruksi kembali Pasal 1 dan Pasal 43 huruf I ayat (2) Undang-Undang Terorisme. Pengaturan kewenangan TNI dalam mengatasi terorisme harus tetap mempertimbangkan

aspirasi masyarakat sipil. Oleh karena itu, keterlibatan TNI dalam mengatasi terorisme dilakukan dengan memperhatikan kriteria-kriteria sebagai berikut:

- a. Pelibatan TNI dilakukan berdasarkan pendekatan berbasis lokasi khusus, yang memerlukan keahlian sumber daya manusia yang terlatih khusus seperti: aksi terorisme di dalam Kapal,Sabotase bawah Laut, Pembajakan Pesawat atau di dalam hutan yang sulit diakses.
- b. Pendekatan eskalasi ancaman, aksi terorisme menggunakan perlawanan menggunakan senjata standar militer atau ancaman dalam keadaan level krisis yang dapat membahayakan keamanan negara.
- c. Pelaksanaan tugas bantuan TNI, aksi terorisme dalam keadaan di bawah level krisis dimungkinkan terjadi atas adanya permintaan bantuan Polri yang bersifat BKO atau di bawah kendali operasi Polri. Pelibatan TNI hanya bersifat sementara waktu, dan terbatas pada keadaan level krisis hingga masa krisis dinyatakan berakhir.

# **RECONSTRUCTION OF TNI AUTHORITY IN COUNTERING TERRORISM WITHIN CIVIL SOCIETY PERSPECTIVE OF LAW CERTAINTY AND JUSTICE BASED**

## **SUMMARY OF DISSERTATION**

### **A. The Background**

The countering to terrorism and to prevent is highly depending on perception to the terrorism itself, with perception to terrorism highly influence to determine how to counter and to prevent. In Indonesia, the terrorism countering has been done lied on a law criminal system approach, the police institute handle it as spearhead of enforcement.

The acts of terrorism as a global threat to many countries available throughout the world could be tackled in various approaches, not only by criminal law approach. For instance, with state security, is another approach possible to adopt in preventing and counter a global terrorism acts.

The reformation era is an important change in a dynamical democratic for Indonesia. The advancement of civil society post reformation movement in Indonesia has implicated transition occurrence from authoritarian regime over democratic regime. One of requires to reformation is to separate Police by Armies – ABRI based decision Ketetapan VI/MPR/2000 regarding separated Armies to Police (Polri), resulted in a legal consequence to reorder both institutes. Structurally, separated Polri by TNI as established having consequence to reposition the role and function between TNI and Polri.

It is seemly so complicated the constitute and dynamical threats grow up in Indonesia particularly upon the threats known as non-traditional such as terrorism, illegal logging, illegal fishing, races conflict, separatism and so forth, it perhaps can not be faced by each actor of defense and security available but requiring a methodic relations and integrated. In this context, for any gradation and threats escalated level then Polri possibly gain backup by TNI since accordingly it has the role and duty to support Polri in dealing with threats available.

On other side, the charge of TNI for backing up Police as regulated in TNI ruling specify that ...in order to hold a military operation other than war that TNI officiate to back up Polri in a duty to hold security and order public as ruled in Article 7 paragraph (2) point 10 of TNI Ruling. In holding military operation other than war, TNI also charging to overthrown armed rebellions, terrorism action, shelter vital objects, reinforcing government duties in region and so on.

The discourse involvement TNI in terrorism countering clearly has been ruled in Article 7 paragraph (2) and (3) in TNI Rulings, correlated with the duties and function of TNI in a military operation other than war, but the role of TNI in dealing with terror action should be in back up, but the authority under coordinated in Polri. In other word, TNI just only as complementary, it is noted that effort to terrorism countered is done by a criminal law approach, it seen that terror as an extra ordinary crime for its dealing is done by a criminal law enforcement required there adopting a criminal trial system.

Pro - contra to involve TNI in countering terrorism action also get attention by National Police Commission, once Kompolnas reconfirmed that reference to

Tap. MPR RI No. VII of 2000 regarding the role of TNI and Polri marking Reformation era of TNI and Polri, particularly Article 4 paragraph (2) regarding duties back-up by Indonesian forces confirmed that task of TNI is to provide assistance to national Police in a duty to keep security upon a request as ruled.

Post endorsed the Regulations No. 5 of 2018 regarding Amendment Regulations No. 15 of 2003 Regarding Decision Governmental Regulations Substituted Regulations No. 1 of 2002 Regarding the Terrorism Countering become Acts, the power of TNI in countering and avoidance terrorism is only ruled and mentioned in one article only, as is found in Article 431 paragraph (1), (2) and (3), said :

- 1) The tasks of TNI in dealing with terrorism is a part of military operation other than war.
- 2) In countering the terrorism action as intended in paragraph (1) should be done refers to main duties and function of National forces.
- 3) A further provision in implementation to overcome terrorism as intended in paragraph (1) is ruled as in Presidential Decree.

Authority of TNI as ruled in the Terrorism Acts is essentially not so differently to the authorization TNI as ruled in TNI Acts, in addition, it even affirmed Article 43 I as ruled in the Terrorism Acts only to reduce Article 7 paragraph (2) in a TNI Rulings.

In basically, the primary point in implementing TNI authority for countering terrorism lied not on legal substance or laws formulated, but on applicative stage. So, it is necessary to set an implementation of TNI authority how to counter the terrorism by issuing a Government Regulations as the rule how to implement the TNI Rulings or Terrorism Regulations, so as the TNI Authority in countering the

terrorism as ruled in the TNI Rulings or Terrorism Regulations can be done well and maximally.

Bases to the above mentioned, the matter of authority by Military to counter terrorism need to get attention and study comprehensively. The authority and role of TNI with a military operations other than war can be reconstructed, particularly correlated with implementation of role and authority of TNI in countering terrorism.

The objective of this study is to re-construct the authority of TNI in countering terrorism in the middle of civil society. So, TNI authority shall take position in more legal certainty, while implementation by TNI should precedence in humanism values and democratic, with the topic **Reconstruction of TNI Authority in Countering Terrorism in a Civil Society Perspective in Legal Certainty and Justice Based.**

## **B The Formulation of Problems**

Bases to the above mentioned, should seemly to take several points that need to study as followings :

1. How is the TNI authority in countering terrorism as an threat potency to state at present?
2. What is weakness on TNI authority in countering the terrorism in Indonesia today?
3. How is the reconstruction of TNI authority in countering the terrorism proportionally in a civil society perspective with legal certainty and justice based?

## **C The Objective of the Study**

The objective of this study are as followings :

1. To analyze the TNI authority in countering the terrorism as a state threats potency available today.
2. To determine the weakness of TNI authority in countering the terrorism today
3. To determine a well model of reconstruction TNI authority in countering the terrorism proportionally in a civil society perspective with legal certainty and justice based.

The benefits of this study are as followings :

1. Theoretically in benefit

This study is expected to provide contribution improvement in generally to science of law mainly correlated with law study mentioning the TNI authority, in this case constitutional law. As expected, this study may contribute by reference how to implement military authority.

2. Practically in Benefit

This study should contribute inputs to government, particularly to those concerned parties refers to Pancasila law system for enforcement in matter military authority in countering terrorism and to reconstruct the military authority to counter terrorism proportionally.

## **D. Concept in Framework**

1. *Grand Theory : Law State Theory*

The law state is seemly coming not suddenly alone. The law state concept originated with idea and mind to grow up along with existed going advancing of age and people, it means that idea and mind to a law state grew up through a length process and phases. The idea of law state according to Plato viewpoint refers to an ideal state existing. By Plato view, it thought far different with the condition to an Athena state of such age. In that time, a King had power to Athena state was a ruler with cruelly act and arbitrarily.<sup>1</sup>

Description of ideal state about idea of law state to Plato started point by a family concept. To Plato, state is an ethical community form, namely family. In state as an ethical community, Plate said, it equals to family. In other word, a state, Plato mentioned that all people is in family. As a family community, there required a peace and relax life, it means family.<sup>2</sup>

Plato viewpoint, thought a state as a family indicated that Plato mind, the power is not an essential element of a state. The essential of state refers to Plato thought is a very closed relation bound and intimate amongst the people living together. This matter then is indicated that in exploiting power for a state should be avoided as possible.<sup>3</sup>

The aim of law state is declared a state constituted law as *supreme* for each state implementing the government is subject to the law. There is no above the law, it should be under the rule of law. With this viewpoint there can not be arbitrary power or abuse of power.<sup>4</sup> In that position, essentially a state having developed refers to the advance of civilization and human requirements, theory and thought of the state should get advance as mentioned, that theory of law state should advance

reference in truly state since long time, far older than State science for the Government science itself.<sup>5</sup>

The law state concept can not be separated from its pillar self namely view of law sovereignty. This concept viewed that a supreme sovereignty lied on law or there is no any other power but the law only. There are many formulations to define the law state but, precisely difficulty to find a same formulation, either because different principle of law state hold up or because different of people condition and era while formulating the law state declared.<sup>6</sup> Krabe pointed out :

State as creature and enforcement to all activities should subject to law. It means the law beneath state. Bases to that understanding, clearly law sourced from people law aware so that law has authority not correlated with impersonal.<sup>7</sup>

Bases to the thought as Plat viewed, it can be understood the point of law state is a reaction to an act arbitrarily time ago. So, the law state elements has a closed relation with history and people improvement of a nation.<sup>8</sup>

A consequence holding a law state up as in UUD NRI of 1945, then each official law enforcement action should be law based, in this case included basic law (UUD NRI of 1945) and other laws as derivatives. Then, as nation wishing get life united that it has been decided a state ideology namely Pancasila that has been set binding to unite and later bear guidance rules in social, politics, and law life.<sup>9</sup>

## 2. Middle Range Theory : Purpose of Law

### a. Theory of Justice

According to Gustav Radbruch, it is found 3 (three) primary elements in law enforcement, they are justice (*gerechtigkeit*), law certainty (*recht sicherheit*) and

the benefits (*zweckmäßigkeit*).<sup>10</sup> But in various purpose of the law, “justice” is the most essential aim of the law.<sup>11</sup> The variety purpose of law is based on various thought of those philosophy expert, as then generated various theory of law, either theory of justice (natural law theory), certainty theory (*positivism*) and benefit with utilitarian theory.

Justice in law is the most important, because it is rest bow of law. So importance a justice as bow of law, that law experts then gave their view about law. That view by law experts then bear various theories of justice based on each view of expert, such as justice theory by Aristoteles, justice theory by Jhon Rawls, justice theory by Hans Kelsen.

According to Aristoteles, the law can only be set in correlated with justice. The justice by Aristoteles, is to give equality but not generalization. Justice in Aristoteles viewed is to distribute through providing right proportionally. This is as public understood that all people or every body has equal position before law.<sup>12</sup> The justice by Aristoteles is divided into two kinds of justice, namely a distributive justice and communicative justice. A distributive justice is a justice to everybody given a portion according to performance. While, communicative justice is to give in the same amount to every body without seeing the performance.<sup>13</sup>

Differently to Jhon Rawls about the justice, mentioned that is shall be based on perspective *liberal egalitarian of social justice* “. Rawls point viewed that justice is the mainly virtue of emerging social institutes. The view point of Rawls positioned justice as available the same situation and equal level between each individual in society become into an original position relied on a reflective

equilibrium is based on rationality, freedom, and equality, in order to arrange basic structure of society.<sup>14</sup>

*b. Positivism Theory*

The positivism theory emerged on the end 19<sup>th</sup> Century and early 20<sup>th</sup> Century. The positivism theory was created by Jhon Austin and Hans Kelsen. Jhon Austin in positivism theory viewed that law is real and applicable, not because having base in social life, not also because the law sourced on nation soul but on a justice reflection, but on the law itself got its positive value.<sup>15</sup>

According to Kelsen, an objective guides sources is ruled in a basic normal grand-norm. The grand-norm is a logical transcendental requirement to applied all legal order. All legal order must relied on hierarchy to grand-norm, everybody must adjust to what has been determined by grand-norm. This Kelsen point viewed emphasizing on normative juridical refers to positivism theory.<sup>16</sup>

The positivism theory is a matter to determine a law in a law rule by bearer of law authority (*bevoegde rechtsautoriet*). By this theory so the law rule is defined positivism law rule. The positivism law is translation of *ius positum*, it means as law in determined.<sup>17</sup>

The law positivism according to Utrecht contained two meanings, they are: firstly, existed rule in general cause individual know what action enable or unable to do. Secondly, law security to individual away from government arbitrariness due to available a rule in generally to individual can know what ever allowable to burden or done by nation to individual.<sup>18</sup>

### c Utilitarian Theory in law

The utilitarian theory in law is a theory viewed that law is made for human. One of initiators of this theory is Jhon Locke. He thought that law should adjust to human necessity. Locke viewed that human should meet law not because of fear, but it show reflection of behave to order and respect freedom, right of life, and ownership of wealth as human.<sup>19</sup>

The utilitarian theory viewed that utilitarian is the main purpose of law. Utilitarian hereby is meant as happiness. Benchmark applied worst or unfair in law shall be depend on how far the law may contribute happiness to human.<sup>20</sup>

Happiness in a utilitarian theory of law should worthy to everyone feel to. But, if it is not impossible to gain (and surely not possible to gain), it should be done effort for this happiness enjoyed by as many as possible individual in community (*the greatest happiness for the greatest number of people*).<sup>21</sup>

### 3. Functional Law Theory / Law System as Applied Theory

In simply, this theory by Friedmann is indeed hardly to argue the truly. But, less aware that Friedman theory is truly based n its perspective in sociological jurisprudence. In a law system is found some sub-systems playing role in law applied for society. Sub-system to be described in this theory is the structure, substance, and culture of law. By the three sub-systems in the law system, law cultural is basic of all aspect influencing in the law system.

Law substance is reflected in the regulations rules or in judges' verdict always be originated from cultural of law, and the law institute working to make or set and enforce the law also influenced by law cultural living and influencing

people working in that institute. Therefore, according to Lawrence Friedmann, law culture itself can be the main component in each law system.<sup>22</sup>

In order to implement a peace, safety and harmonious life is required a rule to order a social life by community so all human can behave well and in harmony. But, the friction and disputes amongst human can not be removed. So, law is applied to whoever do commit break the law. Lawrence M. Friedmann pointed out that to get success or failure in law enforcement is highly depending on :

Law substance, law structure and cultural law are part substantial to determine the law can be implemented or not. The law substance also mean the product as resulted by people existed in the law system covering the verdict they make, or newly order that they arrange. The law sub-system also covering a living law, not only order available in the law books.<sup>23</sup>

#### 4. Authority Theory as Applied Theory

The Indonesian nation is law state, this idea point is listed firmly in Article 1 paragraph (3) UUD NRI of 1945 in amendment IV, declared that : “Indonesian nation is Law state”, consequence of law state to Indonesia so each official government commit should be based on law. In such also as authority to law enforcement to be done by Polri and TNI in countering the terrorism for all should be based on authority that has been decided by regulations. It means, in applicative phase, by that authority should already have legal base firmly or with umbrella law.

The main principle as base to each governmental official on each law state is to apply the legal principle. In applied this principle determine each official government and state should have legitimate, namely authority given by regulation. Noted that legal principle substance is authority, with a capability to commit any certain law actions.

An authority is a capability to act granted by law applied to make relation and law act by public or state institutes.<sup>24</sup> The authority in correlated with right, Prajudi Atmosudirdjo gave explanation as the following :

The authority is whatever a formal power mentioned, a force originated from legislative power (given by Regulations) or by executive/administrative power. The authority is a power to a group of certain people or a power to something on governmental (or on certain matters) noted round, while the authority only regarding a certain thing only *onderdil*. In the authority is found arbitrarily. Own arbitrarily is a power to conduct thing in law action by public.<sup>25</sup>.

Concept on authority in basically can be seen from source of authority itself.

Seen from the source, the authority can be gained by three ways, they are : arbitrarily, delegation, and mandate.<sup>26</sup> Philipus M. Hadjon, pointed out that: “authority can be gained by three sources, namely; arbitrarily, delegation, and mandate. The authority attributed is usually lined by separating power of state by constitution, while the authority with delegation and mandate is an authority originated by “delegation”.<sup>27</sup>

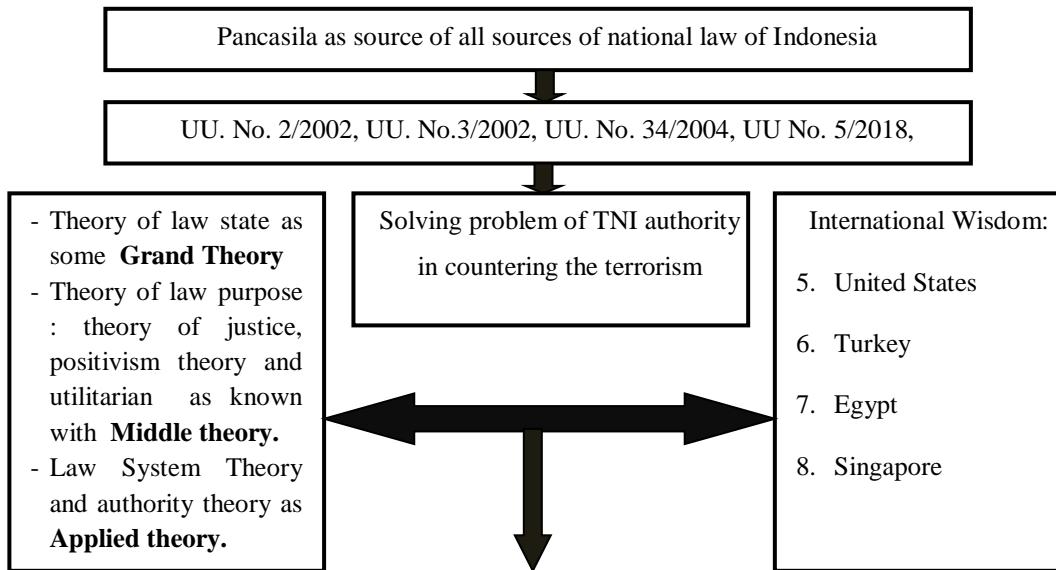
## E Thinking Framework

Article 7 paragraph (2) of TNI Rulings pointed out that military operation other than war. In practically, to implement TNI authority as mentioned in Article 7 namely regarding Military Operation other than war has caused conflict between duty of security and order domestic as also borne by Polri. For instance, a function of law enforcement to sea water and air region, still found obscurity authority between TNI and Polri.

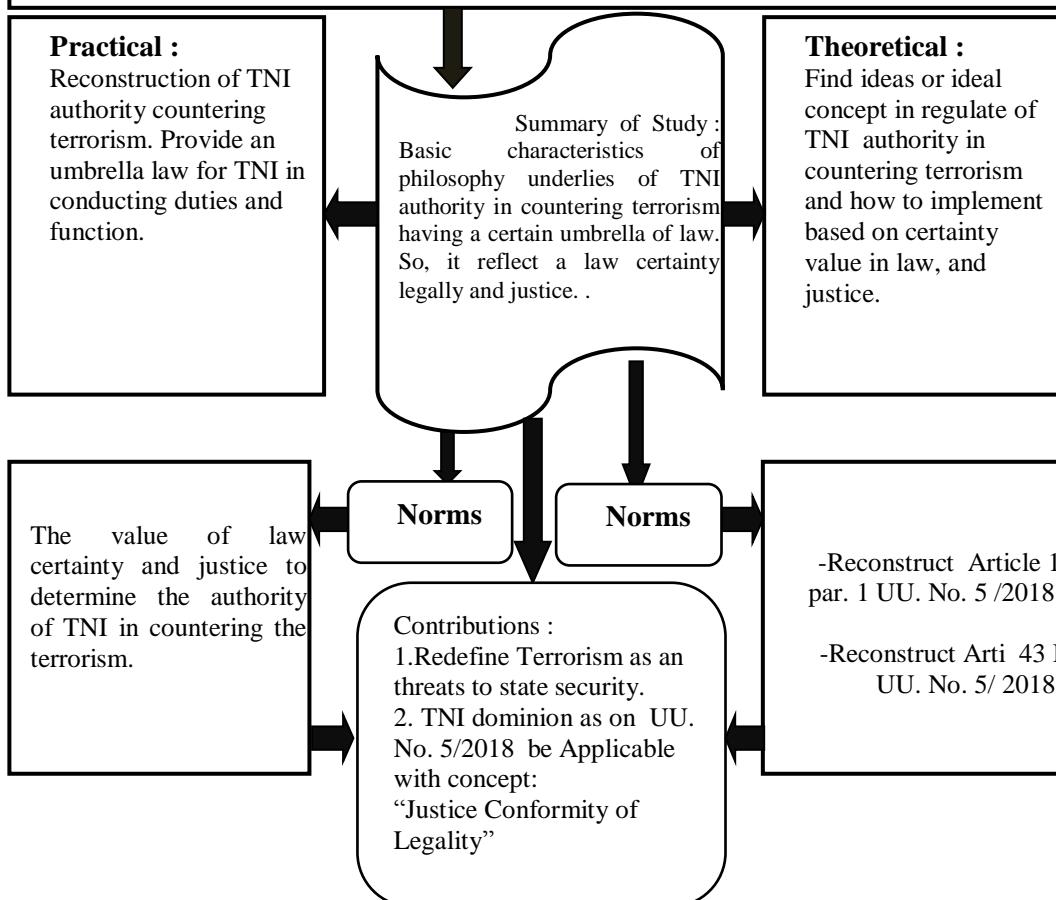
Departing from concept as above, it is necessary to reconstruct the authority of TNI in countering terrorism action in Indonesia. To reconstruct is meant to rebuild, to reposition either in facts or ideas or make a remodel.<sup>28</sup>

So, to reconstruct authority of TNI in countering terrorism can be defined as an effort to re-organize or make an ideal concept ideas regarding authority of TNI and how to implement in correlated with handling terrorism. To visualize concept, starting from the background through conclusion, can be seen on scheme as following :

## FRAME OF THINKING



### RECONSTRUCTING OF TNI AUTHORITY IN COUNTERING TERRORISM IN A CIVIL SOCIETY PERSPECTIVE BASED ON LAW CERTAINTY AND JUSTICE



## **F. The Method of Research**

This study adopted constructivism paradigm, in this case an order about TNI authority in countering terrorism, should not take place just like without based on guidance. So, with based or not, in scientific activity, those experts on law may start from assumptions and work in a certain basic frame to lead the scientific activity and possibly to take place discourse or communication rationally in a legal knowledge.<sup>29</sup>

This study is completed in juridical or statute approach, still with historical approach based on the history of government system (pre independence, old order regime, reformation order) and history of legal system (*civil law, continental law*) as well as legal comparative approach to other countries.

In collecting data, this research adopted library research and *desk-top research*. The sample was taken from a number of cases terrorism handled involving TNI ever occurred in Indonesia.

Data analysis was done after gained the data, then was taken theme and to formulate the hypothesis. The data analysis is by qualitative data analysis.

## **G. Library Research**

### **1. Authority**

The authority has an important role in study of state administration law, for the importance existence of authority in state administration law so that F.A.M Stroink and J.G. Steenbeek affirmed it as core concept in state administration law<sup>30</sup>

In literature of Politics, state administration, and law is often found terminology of power, authority and authorization. The power is often to similarity

just alike with authority, and the power is often exchanged with the power, and vice versa. Even the authority is often equalized also to just authorization. The power is usually in form of correlation meaning that there is one side governing and other side is to be governed.<sup>31</sup> Even though between authority, authorization and power has a different meaning, but it is a unity that unseparated.

The authority in this case should have a right to perform something. So, authority is what called with formal power which originated from legislative power (given by laws) or from executive-administrative power, the authority is usually consisting of some authority such as power over a group of certain people or to a division of government.<sup>32</sup>

The authority is a right to adopt authorization that one official owns refers to the rule, so authority also correlated with competence in law to act according to legal formal, so the authority is a formal power belonged to someone or institute<sup>33</sup>. As Bagir Manan, pointed out that :

In a state administration law the power indicate a right to act or not, while authority intended having a right and duty. A right with freely to conduct it or not for certain reason or obey other side to conduct a certain thing. Whereas, a duty is obligated to conduct or not with certain reason.<sup>34</sup>

There are many definition with authority as above mentioned, it concluded that authority has a different meaning with competence. The authority is a formal power originated in laws, while a competence is specifically seen by authority, means to who (law subject) given authority by laws.

## **2. Terrorism**

Etymologically, the word “*terror*” originally from Greek “*terrere*” meant “*to fright*”. How to define terrorism up today is still debatable. Some national expert in Indonesia, have defined the terrorism as below. Wawan Purwanto pointed out that “terrorism as forever threat for Indonesia, because the terrorism occurrence in Indonesia proved it has been controlled by foreign force with a certain interest.”<sup>36</sup>

Abdul Wahid Cs confirmed that “terrorism cruel is a criminal with tragedy to Human Rights for the characteristics of the criminal as threats to identity, dignity, and human rights.”<sup>37</sup>

Frans Hendra Winata pointed out that “terrorism is an extraordinary crime due to cause a big number victims, done it suddenly, not differentiate the target, possibly to occur at any time and wherever.”<sup>38</sup>

Several meaning of terrorism can be seen according to the definition given by Reinhard Golose, pointed out :

Terrorism is any action to do it against the law by spreading out terror widely to public, with threats or violation, either organized or not, as well as cause a physical suffer and/ or psychological within a longest time, so it is categorized into extra ordinary crime and a crime against humanity.”<sup>39</sup>

Terrorism in Indonesia law, to counter it by a criminal law approach, qualified as a terrorism action. As Article 1 paragraph 1 of Terrorism Acts, determines that intended a terrorism actions is every deed fulfilling criminal act refers to this Acts, Article 1 point 2 the Terrorism Acts, it defines as following :

Terrorism is a criminal acts in a violence or threats violence, with the purpose to provoke a state of terror widely, may cause victim missal, and/or cause damages or destruction to strategic and vital objects, to environment, public facilities, or international facilities under motive of ideology, politics, or security disruption.

Formulation on a terrorism with criminal acts also can be seen on Article 7 Regulations No. 5 of 2018, said :

Everybody with an intent by violence or threat violence that may create a general climate of fear and also it may cause victims of public mass to seize one's freedom or cause death or lost to other's property, or to create damages or destruction to strategic and vital objects, or to environment, or public facilities, or international facilities, send to jail in of length long life.

The terrorism acts is an unique criminal acts for its motive and the cause factor to conduct this criminal acts so differently with the motives for conducting other criminal. It is noted several terrorism acts was done bases to a certain motives need to respect.<sup>40</sup>

Salahuddin Wahid as quoted by Abdul Zulfidar Akaha, pointed out that “terrorism can be done with various motives such as religious reason, ideology, reason to fight for independence, reasonable to release self away from justice, and to other interest”<sup>41</sup> It is just similar, A.C. Manullang quoted as the following:

Terrorism is sometimes triggered on conflict of religious, ideology, and ethnic group and it may also worse the gap between the rich-poor people. In addition, it cause blockage communication between people and government, total population high jumped up, risen up numbers of job-seekers, increased frustrated generation going up, emerged lonely people up (*lang weilichsic*), emerging a newly fanaticism ideology, and separatism concept has been a fertile field to act and grow up terrorism.<sup>42</sup>

One of triggers to spark terrorism is poverty and starving. Anxiously poverty and starving in extremely condition trigger occurrence violence and conflicts as it also has been a fertile field to move terrorism up.

The terrorism acts, either in local scale and international also the mark of refusal, resistance or counterpart reaction shown by any organization of limited atmosphere due to existing similar ideas or perceptions to a global economic system

considered unbalanced, unfair, and inflict financial lost to majority of people, or to other community in minority, whose aspiration then channeled by a certain movement struggle.

*National Advisory Committee* in the *Report of the Task Force on Disorders and Terrorism* as quoted by Muladi, classified the terrorism into five typology as followings :<sup>43</sup>

- a. Political Terrorism; included criminal acts committed in violence that has been designed mainly to create fear of general in public with a political reasonable;
- b. Non-political Terrorism; is committed to impersonal profitable reasonable, including cruel activities organized;
- c. Terrorism Quasi; showing an incidentally activity to commit a violence cruel with the form and method like terrorism, but having no essential motive;
- d. Limited Political Terrorism; refers to a terrorism action committed on political motive, but not as part want to campaign jointly to control state interest;
- e. Official or state terrorism; it is occurrence to a nation of its order based on oppression.

### **3 Radicalism and De-radicalism of Terrorism**

Radicalism derived from Greek *radix* meant rooted, seemly to think deeply to something go into roots. Quoted from *Cambridge Advanced Learners Dictionary*; *Radical is believing or expressing the belief that there should be great or extreme social or political change.*<sup>44</sup>

According to Dictionary Merriam Webster, radical is an opinion or behave of one wants extreme change mainly on government/ politic. Quoted from *Oxford Dictionary*, “radical” refers to one upholds an extreme social or political change in a greatly to a political party or part of political to support the efforts.<sup>45</sup>

Based on a study made by Tim Setara Institute, pointed out that intolerance is a starting point of terrorism, and terrorism is the peak up of intolerance.<sup>46</sup> One of roots of terrorism is extremism, People with alike ism thought him/her self more superior than others with not one concept or not same with them. Contrary, they look other down more lower and to them is despised<sup>47</sup>.

Radicalism is a certain concept requesting a change, transformed and broken down people system over roots down. Radicalism wanted totally change on a condition or all aspects of social life. Radicalism people group thought that the plans they will do seemly the most ideal. Correlated to this radicalism, it is often based on a narrowed understanding of religious ended lead to terror with bombing, there leading to extreme in behave and grew up amongst the stage showing off poverty, social gap, or un-justice.<sup>48</sup>

De-radicalism derived from “radical” prefixed “de” means reducing, with “ism” of the meaning is a process, or the way of action. De-radicalism has a more wider meaning, starting matters of belief, worst law enforcement through out social humanism as en effort to change “having radical” over “not radical”. In simply, de-radicalism can be described as an effort to neutralize a radicalism concept of those involved in terrorism actions and to those sympathies , through out terrorists or those supporters released and left out violence. The meaning of de-radicalism alike is far from tendency to blame any religious.<sup>49</sup>.

According to Petrus Golose, de-radicalism is any endeavor to be done for neutralizing radicalism concepts by inter-disciplinary approach, such as law,

psychology, religion and social cultural to those whose influenced in or exposed with radical concept.<sup>50</sup>

De-radicalism program is a seriously efforts to release ideology out from a terrorist or at least stop the process of spread his/her ideology out, such program is well known as de-ideological. In dictionary, found that de-ideological is an effort to stop out process of spreading out a radical Islam ideology belonged to a terrorist group. De-ideological has become a golden-key in gaining conscious and encourage regulations-orientated process of thinking as terrorist to get back to an essential understanding of Islam.<sup>58</sup>

## **H. The Result of Study and Discussion**

### **1. The Competence of TNI in Countering Terrorism as Potential Threat to State Security**

Undang-Undang Dasar 1945 is The National Constitution that has been admitted the result of consensus by all Indonesian people. To applicable and acceptable to the constitution was based on legitimated in people sovereignty so UUD RI of 1945 is as the highest law in the nation and state life. The amendment of UUD NRI of 1945 may implicate to all nation and state cycle life in people. The amendment that has been enacted up today covering many matters of UUD NRI of 1945. It has been noted that original script of UUD NRI of 1945 contained 17 points of rule, later after got 4 times amendment to the constitution existing at present 199 points of rule.<sup>52</sup>

One of articles got amendment is to Article 30 of UUD NRI of 1945, wherein Article 30 UUD NRI of 1945 contained regarding separated institutes TNI and

Polri. Further, the separating of both institutes ruled by various regulations. Today, there are three regulations ruling on Defenses and Security, such as; Undang-Undang Regulations No. 2 of 2002 Regarding National Polices – Polri, Regulations No. 3 of 2002 Regarding National Defense, and Regulations No. 34 of 2004 regarding National Army Forces.

The three regulations as mentioned above, functioning to order the main tasks and competence of TNI and Polri. Although it has different tasks and role, in practically, in committing the main tasks of function as TNI and Polri is to equip up each other in the national Defense and Security of Indonesia.

National defense system is highly required in order to control and protect from any threats away from external or internal sources. The threats domestically intended not mean only threats original or done by forces domestic, sometimes the rebellions with weapons domestically then got support from foreign. The supports given either as politic, by fund, and even with weapons.

The advancement of global terrorism today has been set the terrorist as a crucial issue to many countries, particularly the countries as target of terrorism. Based on facts available, seemly the chain series of terrorism action occurred in Indonesia, with bombing or attacking by terrorist indicated that Indonesia as one of countries as target for terrorism.

The terrorism is assumed a threats to body violence planned, commit it suddenly to the target not ready (non-combats) on political reasonable. Terrorism correlated highly with extremism and radicalism. The troop of terrorists is certainly gang of extremism and radicalism.<sup>53</sup>

In various countries with many terrorism attack, assuming that terrorism action not only as said pure criminal, but seen that terrorism also viewed as a threat to existence of a state and it may cause destroy state sovereignty and unity of people. The existence of *Islamic State of Iraq and Syria* (ISIS) found to the state of Syria and Iraq has destroyed very much. It was noted also long time ago, the collapse of Great Britain because of terror attack of *the Irish Republican Army (IRA)*.

Terrorism as an extra ordinary criminal has been assumed a newly threat to a state sovereignty and to national security. Therefore, the role and involvement of TNI in countering terrorism must be never neglected. TNI as national asset has a function to guard the nation should be highly possibly to function by arranging up defense strategically. The defense strategic should be set with effort to exploit potency of national forces in order to provide and effect strategically environmental surrounding so for any possibly emerged conflict could be neutralized and if any conflict appear, mobilize the force and get a great success there.<sup>55</sup>

According to Agus Widjojo, military strategy must provide preventive effect to any potential threats, there possibly by advancement and upgrading forces and also should lead to those planners with an operational rate to support also to save national security interest.<sup>56</sup>

The national security defense concept should pay attention more to outward looking matter and it may orient to future time as a balance to inward looking characteristic as oriented to time ago. The security concept also pay attention priority to the function of defense and with military assistance to civil authority bases to a mobilization procedure refers to a democratic norms. As a logical

consequence, then Agus Widjojo offered a main red thread reflected on each effort and as far as process of upgrading state defense and security, by a reformation of doctrine, organizational structure and operational procedure, military instrumentations though out mental behave impersonal.<sup>57</sup>

The terrorism countering in Indonesia basically has adopted a legal force, namely by Undang-Undang No. 5 of 2018 Regulations upon the Amendment of Regulations No. 15 of 2003 regarding Anti-terrorism countering to eradicate. The Regulations of Terrorism determine some institutes involved and has authority in countering the terrorism action, namely institutes such BNPT, Polri and TNI.

The study about the authority of TNI in countering terrorism as ruled in Regulations TNI can be seen initiated with a synchronous substance of Regulations TNI with UUD NRI of 1945. In generally, the authority of TNI as formulated in Article 30 UUD NRI of 1945, pointed out :

- (1) Every citizenship is subject and entitled of effort involved in state defense and security.
- (2) Involved struggle state defense and security is committed by a universal people on defense and security by National Army of Indonesia and Police as the primary forces, and the people as supporting power.
- (3) Tentara Nasional Indonesia – National armed force comprising of Army, Navy, Air Forces as state instrument officiating to secure defense up, to protect, and save-guard whole and state sovereignty.
- (4) Kepolisian Negara Indonesia – national Polices as state instrument with basic duty to safeguard and orderly in people public officiating to protect, to secure, preserve, conserve public and to enforcement.
- (5) The structure and composition of National armies, national Police, authority relationship of National Armies and National Police in officiating to serve, the requirements to involve citizen in order to effort struggle for state security and defense as well as concerned matters with the defense and security is ruled with acts.

The essential of Article 30 point (2) UUD NRI of 1945 pointed out that struggle to state defense and security is done under a people universe defense and security system by hand of National Armies and National Police as the main forces, and people as a supporting power. This means that every effort to uphold national concept under a people universe system on defense and security, TNI and Polri should be the main united forces that can not be separated. Whereas, the people should be a supporting power to TNI and Polri.

The analysis aspect of legitimating TNI authority in countering terrorism can be started based law ruling the authority TNI in countering terrorism. The ruling TNI has been legitimated to TNI in holding duties and function. Article 7 point (1) Ruling TNI, pointed out that the primary duties of TNI is to hold up stated sovereignty, to preserve unity of national region based on Pancasila and UUD NRI of 1945, as well as safeguard all nation land and state for Indonesia from any threats and disruptions away upon the unity of nation and state.

Refers to provision of Article 7 of Ruling TNI and Article 30 point (2) UUD NRI of 1945, has been mentioned that the primary duties of TNI as listed in the Ruling TNI has been conformed with constitution (UUD NRI of 1945). The main role of TNI, either to hold primary task under a military operation to war or military operation other than war is that a struggle to state defense and security implemented under universe people of defense and security system.

The charges duty of TNI in countering terrorism, as ruled in Article 7 point (2) sub b point 3 of Ruling TNI *juncto* Article 431 the Terrorism Acts, so the authority has been the implementation of state defense concept from threats against

state sovereignty, to wholeness of united national of Indonesia nation and to safety of national in whole from any threats and disruptions to wholeness of nation and state as ruled in Article 1 par. 1 the Regulations No. 3 of 2002 regarding the State Defense. The groundwork of authority TNI as in Ruling TNI in hierarchy to the Regulations has been conformed to UUD NRI of 1945 ( state constitution).

The primary task of TNI, either by a military operation on war or military operation other than war has been set an effort to guard state sovereignty and united nation from every threat that may disturb state sovereignty, to unity of nation.

The authority of TNI in countering terrorism as ruled in many regulations has been seen undoubtedly as implementing the task of TNI in performing state security and to all kinds of threat potential to cause disruptions go ideology, politics, and cultural based. The authority of TNI in countering terrorism as a potential security threats should set refers to main duty and the function as ruled in constitution and regulations.

## **2. The Weakness of TNI Authority in Countering Terrorism as a threat potential to State Defense**

On defense and security system tended got global development influencing threat characteristic by emerging newly security issues requiring handles with more comprehensive approach and integrative. The security issues, such as terrorism, cross nation security threat, and proliferation of mass destroyer weapon. Emerging newly security issues is correlated to globalization, advancement informatics technology, primordial identity, and strengthening the role of non-state to involve.<sup>58</sup>

Performing involved in defense, terrorism issue contributed some implications, such as real threat, and terrorism may hazard human and threat to

state prestige, still in real hazard the terrorism spark out uncertainty about when and where in the terrorism action to happen so requiring preparedness of national forces deal with. In a state defense perspective, terrorism become a threat to nation safety so it become part of task and function of state defense.<sup>59</sup>

Factors influencing how to implement authority of TNI in countering terrorism, it can be analyzed bases to a *Legal System Theory* as assumed by W. Friedman as an applicative theory as adopted in analyzing the problem in this study. Bases to the legal system theory such mentioned, in applicative phase the authority TNI in countering terrorism is influenced by three elements as existed with sub-system in legal system, namely legal substance, legal structure and legal cultures. The three elements or sub-system in legal system, that influencing the implementation authority of TNI in countering the terrorism, can be described out as followings :

a. Legal Substance

In arranging the law, is often found legal conflict or legal not-harmony either harmony nature between one regulation to others. It is noted that synchronization vertically or philosophical harmony underlying to formulate the regulations, and in sociological harmony forming the background importance formulation or fix a problem that people face in a form of laws formulated by government along with DPR parliament. This is refer to an opinion by Satjipto Rahardjo, pointed out as follow :

The enactment of Regulations in Indonesia with “*legal speed making*”, is seemly true. It means that enactment Acts in Indonesia is tended made so hurry that optimal power applicable regulations only fulfill what is called *jurisdicche geltung*. Instead, optimal power applicable of regulations not

regarded *jurisdicche geltung* only, but also engaged to *filosofische geltung* and *soziologische geltung*. Both two the last aspect of power applicable regulations often neglected even no attention paid to establishment of Regulations in this case President and DPR.<sup>60</sup>

The Legitimated aspect analysis as the legal base for TNI committing operation countering the terrorism, according to Regulations No. 34 of 2004 regarding Indonesian National Army, TNI has the task that has been further ruled in Article 7 pointed out that the main task of TNI is to uphold state sovereignty, to safeguard unity of national regional of Indonesia based on Pancasila and Undang-Undang Dasar 1945, and also to protect all nation and whole nation of Indonesia away threat and disturbances against the united state and nation. The task as intended formatted under OMP and OMSP design.

Correlated with legal substance on authority of TNI in countering terrorism, it has been through a long debated process in discussion draft of Terrorism on Pansus on a Revised Terrorism Acts, then DPR parliament and government took agreement to enactment RUU with Amendment Regulations of Countering Terrorism.

The result of discussion RUU Terrorism seen that authority of TNI in countering terrorism has already got advanced. This point is marked with a final material that has been agree by Pansus RUU Terrorism, regulating one article regarding the role and authority TNI in countering terrorism. The authority as ruled in Article 41 I Regulations No. 5 of 2018 Regarding Amendment of Regulations No. 15 of 2003 Regarding Countering the Terrorism. This Article comprising of 3 (Three) paragraphs, substantially point out as followings :

- 1) The role of TNI National Army in countering terrorism constituted part of military operation other than war.

- 2) The role of TNI in countering Terrorism is done according to the main task and function to TNI
- 3) The implementation to role TNI in countering terrorism is ruled in a Presidential Decree

Provision of Article 31 point 1 of Regulations No. 5 of 2018, is intended that the role of TNI in countering terrorism is part of implementing duties in a military operation other than war. The role TNI in countering terrorism is conformed with the main task of TNI as ruled in Regulations TNI Acts. This means that implementing the duties and authority in TNI in countering terrorism shall be ruled in a Governmental Regulations as an implementation rule of Terrorism Acts should refers to the main duties of TNI as ruled in TNI acts. On other word, implementation of authority TNI must be never contradictive with the regulations ruled with Acts.

Substance Article 43 point I Regulations No. 5 of 2018, by searching deeply, it can be situated that Article only to reduce the rule of Article 7 point (2) Regulations TNI Acts. This means that involvement TNI in countering terrorism is still depending on policy and a state political policy and mechanism of implementing role of TNI in countering terrorism should still wait issuance a Governmental Regulations as implementing rule of the Terrorism Acts.

Analyzed to substance Article 43 I Regulations No. 5 of 2018, it can be asserted that on a formulation policy level, found legal harmonious ruled the role of TNI in Anti Terrorism Acts with the role TNI as ruled in Regulations TNI Acts. But, a further problem arose on applicative level, the role TNI in countering terrorism namely rule the mechanism of involvement TNI as within Presidential

Decree as the rule of implementation to Terrorism Acts. Implementation to authority TNI in countering terrorism refers to formulation Article 43 I to Regulations Terrorism Acts, persistently relied on Regulations No. 34 of 2004 Acts on TNI existence. So, involvement TNI is persistently depending on political state policy and decision.

b. Legal Structure

To a legal system, the existence of legal structure has a dominantly role. The legal structure correlated with institutions is going to implement a legal rule (legal substance) of any legal product as formed by legislative, in this case Regulations No. 5 of 2018 Acts regarding the Amendment Regulations No. 15 of 2003 Acts on Countering Terrorism.

How then to handle terrorism in Indonesia, has involved some institutes having a differently role and function one to each other, but persistently line on coordination under cooperation relation in order to handle terrorism. The Regulations No. 5 of 2018 Acts, determined several institutes to be involved in countering terrorism, they are :

1) Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT)

BNPT is Anti Terrorism National Board in handling matters of countering terrorism the existence under coordination and responsible for President. BNPT is a central agent to analyze and control a critical function as facility to President in order to decide a policy and steps of countering critical situation, including to deployment the resources in countering terrorism.<sup>61</sup>

2) Tentara Nasional Indonesia – National Arm Forces

The Regulations No. 5 of 2018 Acts, ruled and determine the role of TNI in one paragraph, namely Article 43 I, pointed out that role of TNI in countering terrorism is precisely part of military operation other than war. In countering the terrorism, it should be done refers to main task and function of National forces. The mechanism implementing of countering terrorism is ruled further in a Presidential Decree.

### 3) Supervision Team

In implementing the matters of countering terrorism as done by BNPT and other institutes concerned then is supervised under a Supervisor Team, which the team is formed by Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia – national parliament.<sup>62</sup>

Some institutes involved in countering terrorism as ruled under the Terrorism Regulations Acts is seen existing push up the role and function of BNPT in countering terrorism under a rule of function and role of BNPT as in Regulations of Terrorism Acts. Previously, BNPT was established bases to a Presidential Decree No. 46 of 2010 Regarding Anti Terrorism Board, still then amended to a Presidential Decree No. 12 of 2012 regarding The Amendment to Presidential Decree No. 46 of 2010 Regarding Anti Terrorism Board. With the regulations of course, the role and function of BNPT in handling and countering the terrorism as in the amendment of Terrorism Acts, so BNPT has already a firmly legitimate in implementing the role and function concerned to handle the terrorism action in Indonesia.

In addition, the authority of TNI in countering terrorism is outline coordinated by BNPT, this matter is seen as substance of Article 43 G point a and

point b the Terrorism Regulations, mentioning about the existence BNPT, namely: to formulate, coordinate, and implement policy, strategic, and national program of countering terrorism in line a national preparedness, to contra-radicalism, and de-radicalism and how to coordinate inter law enforcement in handling terrorism.

In referring to the essence of law enforcement, then TNI is excluded into a coordinated line as the existence of BNPT. Noted that TNI is state instrument on defense to implement the duties according to national politic policy.<sup>63</sup> So, the role of TNI in countering terrorism has not legal certainty yet, formulate there is nothing rule regulate about the mechanism of implementing as authority TNI in dealing with terrorism.

In addition, as already formulated Article 1 point 1 Regulations No. 5 of 2018 pointed “ The Terrorism criminal action is noted all matters fulfilling criminal action elements refers to the rule as this Regulations.” Refers to this article, how to handle terrorism action is as under law enforcement corridor through criminal law approach.

It is noted that legal enforcement competence under authority of Polri with the position as investigator, meanwhile on prosecution should be authority of public and state attorney, and the may take decision in verdict. For implementing the verdict shall be done by Attorney, and then it shall be executed by correctional institution – Lembaga Pemasyarakatan. On other word, to handle terrorism is part of law enforcement requisite of criminal justice system may work.

For there is no clearly rule to determine mechanism of role TNI in countering terrorism, the government should immediately attain draft and issue out

Governmental Regulations for Implementing the Terrorism Regulations, so to implement the competence in each institute involved of countering the terrorism can be done in synergy within a harmony coordinated line and be better. So that, it is expected handling terrorism action can be executed maximally with persistently on a law enforcement corridor and also to enrich principles of human rights.

### c. Legal Cultures

In correlation with implementing authority of TNI in countering terrorism, the legal cultures in TNI organization has been obstacles yet in implementing authority TNI to counter terrorism. Although TNI has already authority to countering terrorism as ruled in a TNI Rulings as also re-emphasized in a Terrorism Rulings, but if seen from cultural aspect in TNI organization, still facing various barriers. Refers to the function in duty, TNI is state instrument on defense functioning as to counter to each form of military threat and weapons hazard externally and internal against state sovereignty, unity of regional, state safety, and as executor to each form of threat and also to restore state safety condition it may disturb because of chaos.<sup>64</sup>

How to handle terrorism, although insisted in main duty to OMSP, but in practices still hard to execute for there is nothing rule to execute as standard procedure and mechanism of implementation the execution to OMSP as already mentioned as in TNI Rulings. Therefore, when TNI then relied on Article 7 point (2) verse (b) paragraph 3 of TNI Rulings, whereas Polri institute relies on Article 41 of Regulations of Polri regarding mechanism of assistance TNI to Polri.

As institute Polri interpreting the role TNI is only limited assistance to Polri in countering terrorism. If analyzed properly, both Regulations have instructed the rule how to implement in a regulations, while available Polri Acts have instructed assistance of TNI as ruled in Governmental Regulations. So, it can be interpreted that there are still found difference of perception in execution as duty of OMSP between TNI and Polri, particularly related with main duty of TNI in countering terrorism as included in form of OMSP.

Still further, existed problem organizational culture also emerged when found difference of interpretation regarding national security concept as own duty to all nation component included TNI, to keep social order as main duty of Polri as interpreted as to keep security in whole so all security system should be handled in whole by Polri, still defense as main duty of TNI.

Bases to factors influencing how to execute authority of TNI in countering terrorism as above, then it can be identified several weakness existed authority of TNI in handling terrorism in juridical, such as :

- a. No existing National Security System Regulations Yet

The Article 30 UUD NRI 1945 has been fundamental basic law in establishing defense and security system to all Indonesian Republic. Substance Article 30 UUD NRI 1945 requesting existed development “a defense and security system in social all”. In Implementing the Social All Defense and Security System as mandated in Article 30 UUD NRI 1945, that need to develop an integrated system in order to dealing with non-military threats that may hazard to national security stability.

Having Separated institutes TNI and Polri in essentially is as instructed in Article 30 paragraph (3) and (4), however the separation is not intended to make dichotomy between concept of “state defense” and “state security”. To separate both institutes highly expected for each institute can work refers to the function and duty each other in order to gain professionalism in TNI and Polri. It is unfortunately, reached out one decade separated TNI and Polri already, the government failed to provide a truly concept of state defense and security in properly structured and integrated in a coordinated line work relation between two actors on state security (TNI and Polri).

For not existed own concept in state defense and security refers as requested in Article 30 paragraph (2) UUD NRI 1945 at lastly resulted in problem of defense and security noted not existed clearly matter of “state defense and security” assumed able to overcome all kinds of threats resulting in severance to national security.

Take separation TNI and Polri in originally aimed confirmed the main function and duty of each institute in order to achieve professionalism in TNI and Polri, unfortunately it resulted in people security and defense doctrine cleft into two, they such as matter of defense on hazard from external charged to TNI, whereas security and public order in domestic become handled into main task and function by Polri.

Since early, ever separated TNI and Polri seemly assumed premature, noted before and after separation both institutes, the government failed to formulate a concept of “national defense and security” as basic part in implementing concept of

“national defense and security system” cause the implementation of function and duty of TNI within a military operation other than war resulting in intersect to the main duty of Polri become vaguely, and it can not be executed effectively.

b. Existed Not Regulations Allowing Assistance TNI to Polri

In the effort preparing development a whole people defense and security system, that TNI and Polri have a different duties, means TNI play role as state instrument in safeguard, protect, and preserve unity and state sovereignty. Whereas, national police Polri as state instrument to guard public orderly, means to safeguard, sustain, and serve public, as well as to keep law enforcement. Although both security factors as set in main force to “a whole people defense and security” system noted have differently by organization or to work the function and main duties but for assure to support the defense and security system to both institutes have seen existing a closed relations to one and another as well as become a unity unseparable. The relations inter to the actor of security infirmly is pointed out as in Article 30 paragraph (5) UUD NRI 1945, specified that :

The structure and existence of National force armies, the National Police, the correlation of authority on National Armies and National Police of Indonesia in serving the duties to all, the requirements of involvement all citizens as in order to effort for state defense and security, and the matters correlated with defense and security is ruled in Regulations.

As provision to this article based to provide regulations in formulating a Polri Regulations, TNI Regulations, the State Defense Regulations, and other acts correlated with the defense and security. To regulate the correlation of implementing main duties of Polri and TNI as mentioned in Article 30 paragraph

(5) UUD NRI 1945, then revealed in Article 41 par. (1) and (2) in Regulations No. 2 of 2002 regarding National Police RI, it pointed out :

- (1) In order to implement the main duty to guard security, the National Police is allowable to request assistance by National Army Forces as ruled further under a Governmental Regulations.
- (2) In a military emergency and war take place, the National Police of Indonesia is allowable to provide assistance to National Army Forces refers to the regulations ruled.

It is further own effort to support state defense as ruled in a Regulations on state Defense, it certified clearly that the effort to state defense is asserted through efforts to build up and enrich ability, preventive force in state and nation, and to overcome each threat.

Article 10 par. (1) of State Defense Regulations insisted that TNI play role as state defense instrument, and Paragraph (3) then also certify that TNI is function executing a state defense by policy aimed at : a. to safeguard regional and unity sovereignty, b. to protect nobility and nation safety, c. carry out a military operation other than war, and involved actively in duty of keeping regional and international peace.

In provision of article as above mentioned had been basic point consideration in arranging TNI Regional, as insisted about this matter is mentioned in Article 11 of State Defense Regulations, asserted clearly : “the organizational structure, duty, and function of National Forces as a state defense instrument is ruled by Regulations.”

Post enactment the National Police Regulations and TNI Regulations, still then resulted in another consequence, for emerging intersect the main task of Polri

with the main duty of TNI in a military operation other than war. Several main duties of TNI in a military operation other than war, it is also become the main duties as burden to Polri as well as. The main task and function to TNI as ruled in Article 7 par (2) of the State Defense Regulations as then reconfirmed and reclarified as in Article 7 on TNI Regulations.

To all main task of TNI as performed with a military operation other than war as to execute them based on state political policy and decision, excepted task of TNI assisting National Police of Indonesia in order to hold on people security and order as then it should be ruled in a regulations. This indicated that relation between Polri and TNI as actor to security, particularly in executing duty of assistance by TNI over Polri should be ruled in a regulations. So, the government in one togetherness should formulate and establish Regulations on Executing the Assistance force by TNI and Polri.

In reality, till today, the government not formulate and arrange the regulations yet on to implement the Assistance Task of TNI and Polri as official instructed under Article 30 par (5) of UUD NRI of 1945 and also as Article 7 par (2) point b and point 10 of TNI Regulations.

c Having no existed any Rules of Executing to TNI Regulations or the Terrorism Regulations

It is noted before available ruled authority of TNI as in the Terrorism Regulations, the authority had been ruled as in Article 7 par (2) point b and point 3 as TNI Regulations, as insisted also to task of TNI under a OMSP model, but since enactment the regulations till today, it is not issued the government decree yet as

the regulations rule executing the main task of TNI, either by military operation on war (OMP) or a military operation other than war (OMSP). So then, the authority TNI under OMSP become a dilemma, in one side TNI has own authority to perform duty as OMSP, but on other side TNI has not any guidance yet to perform the authority.

As a result, the task of TNI under a OMSP model generated various troubles in field. Taken place a claiming each other on authority between Polri and TNI, even on lower level, the case claim to authority each other has triggered any clash amongst two institutes.

Please note that authority of TNI with OMSP option seemly is in “vaguely” sense and persistently to be “vaguely” situation. It means, the authority shall be never realized maximally. This is due to implement the authority based on state policy to execute, officially therefore, fairly on formulate by government not issue yet the government regulations as rule for implementation to TNI Acts. It is seemly, implement authority of TNI with OMSP option should be not regulated further in a government regulations, but it is highly depending on state policy and decision. On other word, the authority is truly only as “variety” in formulating TNI Rulings, not only to insisted the role of TNI in countering various state threat to state security and national security as the main part to primary duty of Polri.

Logical consequence of formulation in Article 5, Article 7 par. (3), Article 17 and Article 18 of TNI Regulations, there it resist TNI as state instrument passive while waiting for coming in military attack or weapon threat and inability civil

authorization in countering hazard in big scale potential to threat unity of state and nation.

Still, involvement TNI in countering terrorism, it is not so differently with the implementation in task of TNI with other OMSP option, the authority of tn in this case going to face juridical barrier, because involvement of TNI is highly depending on state policy. It means, for when, to where, and how the role of TNI to be involved in dealing with terrorism required formal discussion and hear to Parlaimen.

Then, although authority of TNI in countering terrorism is then clarified as in Terrorism Regulations, it is not meant TNI has no freely to involve directly in countering terrorism, either to prevent, persecute, for the involvement TNI in countering terrorism is still depending on state political policy and decision, as regulated in Article 43 par 1 point (2) the Terrorism Regulations.

d. Terrorism is formulated as Criminal Action

As post amendment of Terrorism Acts, the regulations do still adopt option “Terrorism Criminal Act”, as then formulated in Article 1 par. 1 of Terrorism Regulations, it pointed out : “A Terrorism Criminal Action is every action fulfilling a criminal action elements refers to rule as in this Regulations.”

To formulate terrorism as “criminal”, is highly depending on pattern of terrorism countering in Indonesia. It is just the same to encountering a general criminal, that how to counter criminal with terrorism is done through a criminal policy. It is seen that to counter terrorism with a criminal policy, done under penalty and non penalty approach.<sup>65</sup>

How to counter terrorism by penalty and non penalty approach is constitute a request of democracy life growing in Indonesia, means democracy life order requiring for each handling criminal and other social problems existed on society is more prioritizing persuasive methods, by negotiate and tolerance than by coercive, with pressure and by forces. Democratic nations are demanded persistently to assure liberty, beside also to keep security on citizens.<sup>66</sup>

For countering terrorism by a criminal law approach then impossibly to involve TNI in handling terrorism directly. How to handle terrorism with criminal law approach constituted as a criminal enforcement, so in a criminal trial process, is highly depending on a criminal justice system works maximally, covering Police, Attorney, Court, Correctional Institution and Advocates.<sup>67</sup>

Based on above mentioned, it can be concluded for implementation authority of TNI in countering terrorism is found still various weakness yet. For the weakness in countering terrorism can be classified into 3 (three) aspects, such as : legal substance, legal structure and law cultural, so the weakness of authority TNI in countering terrorism, covering :

a. Legal Substance Aspect

As it is seen from juridical aspect, legal substance ruling about authority of TNI in countering terrorism still not be done without legal synchrony, so it may not realized yet in legal security, for legal security (*rechuszekerdheid*) as intended is about explanation of legal rule about the duties, and implementation of main task of TNI with OMSP option.

b. Legal Structural Aspect

As seen from cultural aspect, noted that implement authority of TNI in countering terrorism is not structured and integrated yet, it has no standard operational yet to be guidance for any agent/ institute involved with it. So the pattern of countering terrorism is not as coordinated as effective and efficient yet, between to execute the main task of TNI with OMSP option with the duty by Polri in safeguard the security and order.

c. Legal Cultural Aspect

As seen on cultural aspect to work as tradition to each TNI institute and Polri, it can be found the organizational legal culture to TNI still known as barrier in implementation the authority TNI in countering terrorism. Although authority of TNI in countering terrorism has been ruled as in TNI Regulations, as regulations also reasserted in Terrorism Acts, but if seen from cultural aspect in organization of TNI, the authority is difficulty to execute in field amongst a democratic society is progressing at present.

Involvement TNI in civil society life aspect put priority a democratic principles, namely a force by civil authority or military or also priority civil society, so involvement TNI is known so limited in. This is based on consideration that involvement TNI in civil society life aspect is tendency to occur there violating human rights. It resulted in, involvement TNI must be minimized in order to implement a civil rights protection, including in countering terrorism.

Further, the problem of organization cultural also arose when found different of interpretation about concept of national security as duty by all

nation component including TNI, in orderly as people need as the main duty of Polri there is interpreted as a whole security system, so all the security required become the duty of Polri, defense system become the task of TNI.

### **3. Reconstruction of TNI authority in Countering Terrorism by a State Defense and Security Perspective**

Post enactment the revision of Terrorism Regulations the matter of implementation authority TNI in countering the terrorism is still not realized yet in legal security, it is seen on substance of article ruling the role of TNI in countering terrorism as ruled in Article 43 par. 1 of Terrorism Acts not explaining clearly and in detail about the mechanism of implement the role of TNI in countering the terrorism.

How to realize well law enforcement under authority of TNI in handling terrorism, it is necessary to reconstruct the authority of TNI in countering terrorism accordingly with the constitution and regulations correlated with implementation of defense and security system. To implement authority of TNI in countering terrorism can be executed refers to the requisite.

Early phase of reconstructing authority of TNI in countering terrorism, can be analyzed clearly in provision Article 7 par (2) in TNI Regulations, still Article 7 par (2) in TNI Regulations, there insisted that authority TNI in countering terrorism is certain part of main duty of TNI by a OMSP option.

How to implement the main task of TNI is carried out bases state political policy and decision. Post reformation era of Indonesian political of 1998, it has changed a national politics system order from an authoritarian model into a democratic system in government.

It was noted that TNI as under control of ABRI at that time then entered into political power circle with entity Dwi Fungsi ABRI, however along with requisite in Reformation era, then National armies kindly reformed also itself become stand far from a practical politic nature. By ended out a newly order, indicating commenced a civil supremacy era in Indonesia. Military force in this case should subject to civil ruler as elected democratic done directly, general election, freely, secretly, honesty and justice.

Post reformation era, TNI has been existed on national legal order corridor, then supervision of power, how to develop capability and to implement operation, mobilizing the power of TNI all be based legal protective decided by civil authority.

Article 7 prag (2) b point 3 and point (3) of TNI Regulations has been constituted base option to involve TNI in countering terrorism, where the involvement TNI in countering terrorism is based on state political policy and decision. This provision intends that TNI has no capacity to execute under own initiative to involve directly in countering terrorism. It is however, to set the role of TNI in countering terrorism function and work effectively, required there to formulate according to criterion how to involve TNI in countering terrorism as the main basic of taking state political decision.

The criterion as main measure of involvement TNI in countering terrorism, can be done as reference in reconstructing the implementation of authority TNI in countering the terrorism. The criterion can be seen as essential of substance in Article 7 point (3) of TNI Regulations. Other alternative, related with

reconstructing authority of TNI in countering terrorism can be also done by reconstructing Article 43 par. 1 point (2) of Terrorism Regulations.

Set reconstruction to articles of Terrorism Regulations in order to involvement TNI in countering the terrorism, can be seen on the followings :

**Table**

**Articles to Reconstruct of Terrorism Regulations in order to involve TNI in Countering Terrorism**

<b>Substantial</b>	<b>Weakness</b>	<b>Reconstruction</b>	<b>Impact to authority of TNI in Countering Terrorism</b>
<b>Article 1 of Terrorism Regulations .</b>  Definition :  Terrorism action is every act fulfilling a criminal act elements refers to the Regulations rules.	Formulate to define the terrorism as a criminal act may effect to the pattern in countering the terrorism itself, by criminal code approach there it prioritize an integrated criminal legal system. So, the role of TNI in countering terrorism act in a legal substance may cause hampered.	<b>Article 1 of Terrorism Regulations</b>  Definition:  Terrorism is every act that it may cause hazard and disturb to unity of nation and state.	To define terrorism with such way it may give authority to TNI to have involvement in countering terrorism. This matter is based on two reasons : a. Terrorism is assumed as a criminal threat unity of nation and state, so it may implicate taking prosecution, to do it not only by a criminal jus system, but also it can be

			<p>done by other legal approach.</p> <p>b. By such definition, as it considered a terrorism as a threat to unity of nation and state, it should be assumed synchrone to UU TNI Article 7 connected with the task of TNI either in OMP or OMSP options.</p>
<b>Article 43 letter I paragraph (2) :</b>  In dealing with terrorism as intended on point (1) to be done refers to the main task and function of National Arm forces.	Redaction to Article 43 par (2) is still seen vaguely and need a further regulations, either in Government Regulations or in with Presidential Decision . In addition, provision of article is not rule the form of authority of TNI in countering terrorism.	<b>Article 43 letter I paragraph(2) :</b>  In countering the terrorism as intended in point (1), it is executed refers to the type and escalated threat existing with a special consideration :  d. Special location: a terrorism action as occurred in Sea Shipment, Air Plane, or in any Medan requiring a special qualification. e. Escalated threat : any terrorism action known	After edited in article result of reconstruction as above mentioned, so the role with authority of TNI in countering the terrorism shall have more certainty in legal. In addition, with involvement TNI in countering terrorism should be always persistently balanced between a protective request to safeguard people in public either to soul and also to the properties, still protection to all state and nation sovereignty requiring the

		<p>affiliated to other country weapon organization forces or international organization that it may hazard to state sovereignty or nation.</p> <p>f. Implementation of authority TNI in countering terrorism also can be done with an option of assistance of TNI, any terrorism action with a condition under level critic, in order to hold law enforcement is allowable to take action upon a request by Police – Polri, in practical with under supervision BKO or under controlling operation of Polri. So, involvement TNI in only temporary.</p>	<p>involvement of TNI as the main and primary force on state defense.</p>
--	--	---	---

With reconstruction to Article I and Article 43 par 1 point (2), the authority of TNI in countering terrorism can be also regulated under a Presidential Regulations, it refers to the instruction as Article 43 par I point (3). To rule the authority of TNI in countering terrorism is possibly allowed with existing of issue a Government Regulations regarding the Implementation of Terrorism Acts or with a Presidential Decree, and persistently based on available occurrence approach, a threat scale approach, and execution with assistance by TNI.

The involvement of TNI in countering terrorism with occurrence based approach and the threat scale from the reconstruction result as Article 43 par 1 point (2) can work properly, it is required perhaps done reconstruction to Article I the Terrorism Regulations pointed out that : “the Terrorism Criminal Action is every action fulfilling a criminal action elements refers to the rule in this Regulations”.

Having formulated terrorism as “criminal act”, it implicated also to or by the way of uses in countering terrorism in Indonesia. As it has formulated terrorism as criminal action, so the pattern how to counter the terrorism is tending there adopt a criminal law approach requesting to function and work in criminal justice system.

Meanwhile, involvement TNI in countering terrorism is allowable to adopt unpopular methods and possibly outside context of law enforcement, namely by using a military power, still if the terrorism action is formulated as “a criminal action”, refers to provision Article 1 the Terrorism Acts, it may cause contradiction in implementation authority of TNI.

To implement authority of TNI in countering terrorism by adopting some approaching that has been mentioned above, perhaps it may use militaristic options

to execute in field by weapon of course. In this matter, the uses military forces as offered is known based on a threat scale, so the uses of military forces is then the last option when the terrorism threat is assumed already highly hazard and seen it is already fulfilling criterions as threat to nation.

Bases to above mentioned, it is necessary to reconstruction as provision of Article I of Terrorism Regulations, with edited to article sounding as following: “The terrorism is every action that it may threat and cause disturbances to the state defense and security”.

To the phrase “it may threat and cause disturbances to the state defense and security”, means that all the state power, either on TNI or Polri may take part directly in countering the terrorism, in which by TNI is function to safeguard state defense, whereas Polri function to guard the nation. But, involvement TNI in countering terrorism, it must always consider the threat scale, so the involvement TNI should never trouble to civil society in aspiration.

With a reconstruction authority of TNI in countering terrorism perhaps can be done through at least three options, they are : Firstly, to change substance Article of the Terrorism Acts, particularly to Article 1 and Article 43 point I. Secondly, to formulate clearly authority of TNI in countering terrorism by issuing a Presidential Regulations as a ruling execution of the Terrorism Acts, as instructed to Article 43 point I parf (3).

Bases to the three alternatives (options) available with reconstruction to authority of TNI as above, this matter seen tendency to choose reconstruction to Article I jo Article 43 par. I point (3) on the Terrorism Acts. It is reasonable to do

reconstruction for the both articles for the amendment to substance of Terrorism Regulations assumed there having legal legitimated if it ruled further in a Government Regulations or with Presidential Decree.

In this study, if later government issues a Government Regulations on the Terrorism Acts or with Presidential Decree as instructed in Article 43 par I point (3), so the regulations specifically connected with technical about the implementation of authority TNI in countering terrorism as clarified in Article 43 par I point (2) the result of reconstruction.

In accordance to the objective of this study, so reconstruction to Article I *jo* Article 43 par I point (2) the Terrorism Acts is expected achieving to main purpose of applicable law, means not only having certainty, but also achieve justice.

The result of reconstruction to Article I *jo*, Article 43 par I point (2) of the Terrorism Acts is assumed certainty in law, because the result of reconstruction to both article going to become its umbrella law for TNI to be involved in countering terrorism in Indonesia.

The law is conviction not only to enact the law within a law rules (regulations) by bearer of authority, but also requiring the law can be practiced and done refers to the article as the regulations rule them. It is seen also to the authority TNI in countering the terrorism, conviction legal of authority TNI is not only ruling the authority as in the regulations, but the authority should also be practiced and executed properly.

By reconstruction to Article I of Terrorism Acts, so TNI may has opportunity to involve directly in countering the terrorism as mentioned in Article 43 par I point

(2) of Terrorism Regulations, there confirmed that involvement TNI in countering terrorism has already contained clearly, namely depended on consideration escalated threat of terrorism, if seen from some categories : situation and hazard condition, need there assistance to Polri.

The result of reconstruction Article 43 par 1 point (2) of the Terrorism Acts as there offered become more easy to understand and not be vaguely anymore as it has been available on provision of Article 43 par 1 point (2) before reconstruction that determine the implementation authority of TNI in countering terrorism refers to the main task and function available of National Army forces. This provision is seen still multi-interpreted, and this provision is not so different with the substance of Article 7 par (2) in TNI Acts.

In this study, noted that as edited to Article 43 par 1 point (2) of the Terrorism Acts the result of reconstruction is still existed in legal enforcement corridor and persistently keep attention from civil society. Involvement of TNI in countering terrorism by considering the condition (specific location based) is noted a way of role to TNI as the power and specific capability by TNI has own reliable in a certain fields, that it is not experienced by Polri.

Further, involvement of TNI in countering terrorism is based on a threat scale perhaps refers to the function and main task of TNI as a state defense instrument. Meanwhile, involvement TNI in countering terrorism based on Assistance Task, has been certain realization of state defense and security concept there to involve the main agent of national defense and security in countering the terrorism.

For available reconstruction Article 1 jo. Article 43 par. 1 of the terrorism Acts, ruling clearly on the authority of TNI in countering the terrorism, herein existed certainty in law has been realized. According to the argument by Jan M. Otto, pointed out that legal certainty is there available a legal rules clearly or properly, consistent and accessible, that state authorization has issued them.<sup>68</sup>

The result of reconstruction Article 1 jo Article 43 par 1 point (2) of Terrorism Acts, beside to realize a legal certainty is also to fulfill an essential purpose of la, namely to achieve a legal justice. The result of reconstruction to authority TNI is assumed fulfilled justice due to the Terrorism Acts as result of reconstruction has gained distributed the authorities owned by a national agent properly, considering various aspects, included to civil society interest.

The result of reconstruction to authority of TNI is assumed conforming with legal justice concept as insisted by Kelsen, namely a national justice concept and legality justice concept. Involvement TNI in countering terrorism is a rational consideration where by variously terrorism action occurred in Indonesia often adopted military weapons, even sometimes applied a highly power explosive bomb as just military organization may handle them.

On other side, rationality involvement of TNI as seen escalated threat has been a rationale to think amongst growing up democracy in Indonesia be more prioritizing protective to civil society, so, to involve TNI in countering terrorism should not cause any occurrence violation in human rights for seen available dominance authority of TNI in dealing with matters occurrence on society.

As regulated authority of TNI in countering terrorism as clearly and firmly possible in the Terrorism Acts, also has already conformed with the legality justice concept as insisted by Kelsen, pointed out that in order to hold up on justice it must be based on existed rule. It is noted that general rule is “justice” if it is done properly, meanwhile the general rule is “not justice” if it can be not applied properly.

This legality justice concept however that has been applied in National law of Indonesia, it meaning that national law ruling can be decided as umbrella law for other national law regulations refers to the level and that law provision has own attractive to the materials contained in the law ruling.<sup>69</sup>

Based on the above mentioned, it can be insisted that reconstruction authority of TNI in countering the terrorism not only to gain the law certainty, but also to realize justice. On other word, reconstruction to authority TNI in countering the terrorism has fulfilled a trilogy sense on law purpose, namely to apprehend justice, certainty and profitable law to society.

## **I. Conclusion and Suggestions**

1. TNI can not involve directly yet in countering terrorism however, due to the terrorism is formulated already as a criminal act resulting in consequence of how to counter the terrorism then lied on law enforcement corridor of using a criminal law approach requesting criminal justice system may work. So, way of handling become responsible of national Police, meanwhile the role of military in countering the terrorism by process then should be persistently

based on state politic decision and policy as a design of civil supremacy in democratic system of Pancasila as Indonesia hold up.

2. The weaknesses of authority TNI in countering terrorism in Indonesia at present is influenced by 3 (three) factors, they are : legal substance factor rule the system of defense and security is not existed law harmony in it and the concept is not structured well and integrated, either on formulated and applicative level, for there are still found sense of negotiates due to interest between those pro-military and pro-civil. The legal structure factor, failure to understand, also due to dichotomy the role of TNI as state defense and the role of Polri in safeguard state security, there is not structured and integrated yet the actor to keep security within a concept “whole people keeping defense and security system” that having operational standard so it become a guideline to institute TNI and Polri. Legal culture of TNI is tendency in militaristic has become barrier to involve TNI directly in countering terrorism, due to any assumptions of involvement TNI may have potency occurrence violation to civil society.
3. Reconstruction of TNI authority in countering the terrorism proportionally in civil society perspective in law certainty based and justice can be done by applicable justice principle based on rationality by conducting conformity various interest in formulating law policy concerned implementing authority of TNI in countering terrorism. In conformity principle can be done by formulating a certain criterions as the standard to involve TNI in countering the terrorism, covering : 1) Involvement TNI is done bases circumstance

approach, such as : terrorism action in and on Ship, Air craft or in forest hardly to access. 2) by threat scale approach; such terrorism action using weapons attack or any threat in a critical level, 3) Implementing task in assistance by TNI, terrorism action is in lower critical level is allowable to occur upon request by Polri. 4) Involvement TNI, operation under Police operation option, 5) Involvement TNI is only temporary, and limited on a critical level condition.

Some suggestions in this study :

1. For authority of TNI in countering terrorism be more justice and get certainty, so to formulate the authority TNI in countering the terrorism should be conformed with various interest, so it can be known then format with balance and ideal related with implementing authority of TNI in dealing with terrorism accordingly to constitution, regulations and civil society aspiration as to prioritize a democratic principles. Standard measure of proportional level in formulating law policy of rule the authority of TNI in countering the terrorism can rely on a distributive justice concept based on performance available to TNI, national requirement to and function of TNI as state instrument play role to safeguard state defense, as inside contained also the function to guard the state security.
2. It is suggestible to have legal regulation rule the role of actor to guard defense and security supporting the implementation of defense and security system and with whole people as instructed in Article 30 par (2) UUD NRT of 1945.

In that law regulation, it expected generating a defense and security system

structured, integrated in way to build a defense and security system for Indonesia reliable and capable to fight any threat, refers to dynamic of type and model of threat available, either external or domestic hazards. The regulations required today is known as Regulations Assistance by TNI and Polri and the Regulations of National Security System and other regulations to support the implementation of “all whole people in defense and security system.”

3. It is required to reconstruction of provision as Article 1 and Article 43 par 1 point (2) of the Terrorism Acts, where the formulation regarding terrorism is not as any criminal acts, but it is a threat to the state defense and security. Then, to formulate Article 43 par 1 point (2) regarding authority of TNI in countering the terrorism must be more details by using some criterions, as the followings : 1) Involvement TNI bases to an occurrence based, such as : terrorism action inside Ship, Air crafts or in any forest hardly to access. 2) by a threat scale approach, terrorism action, using weapon in struggle or any threat in a critical level, 3) Implementation task in assistance of TNI, terrorism in condition under a critical level is possibly take place upon any request assistance to Polri under BKO option, operation under supervision of Polri. Involvement TNI is only temporary, and limited to a critical level condition up to a critical time is declared ended.

#### **4 Implication**

1. Theoretical Implication

In theoretically, a study to reconstruction authority of TNI in countering the terrorism has already enriched a newly finding and support to a legal study of state in correlated with the matter of authority in TNI in countering the terrorism in civil society perspective. It is whereby, involvement TNI in countering the terrorism is based on a concept of "Legality Conformity Justice", namely by conforming with various interest as it later to formulate it in a state law political policy generating a valid regulations product, that it can be applicable since it conformed with the aspiration of the *stakeholder* and society in widely. The result of reconstruction in Article 1 and Article 43 par I point (2) of the Terrorism Acts, so involvement of TNI in countering the terrorism need no wait any policy or political decision by government or Parlement. Bases to the result of reconstruction Article 1 jo Article 43 par. 1 point (2) of Terrorism Acts, so the involvement of TNI in countering the terrorism is based on at least three conditions, if seen from its location, seen from threat scale or escalated of threat and bases to task of assistance of TNI to Polri .

## 2. Practical Implication

In practically, this study has already gained applicative solution be justice and get certainty in law, whereby in ruling the authority of TNI in countering the terrorism can be realized in a conformity principle on various interest. Whereas, certainty of law in countering the terrorism, it can be achieved by ruling concretely the result of conforming with various interest that in ruling the regulations, as it can be done by reconstruction to Article 1

and Article 43 par 1 point (2) of Terrorism Acts. Ruling authority of TNI in countering the terrorism must be persistently to consider civil society aspiration. Therefore, the involvement of TNI in countering the terrorism should be done by considering the criterions as the followings :

- a. Involvement TNI is done bases a specific location based approach, as it may require an expert skill human resource with special trained as terrorism done in Ship, sabotage under Sea water, hijacking Air plane or inside forest that may be hardly to access.
- b. In a threat escalated approach, the terrorism action there using struggle using military standard weapons or any threat in a critical level condition that it may cause hazard to state security.
- c. An implementing task of assistance by TNI, terrorism action is in any under critical level is possibly to occur there upon a request assistance to Polri with an operation under control of Polri. Involvement TNI is only temporary, and sometimes it limited on a critical level condition up to a critical time is declared ended.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	i
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	ii
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	iv
<b>ABSTRAK .....</b>	vii
<b>ABSTRACT .....</b>	viii
<b>RINGKASAN DISERTASI .....</b>	ix
<b>SUMMARY OF DISSERTATION .....</b>	lxxx
<b>DAFTAR ISI .....</b>	cxxxviii
<b>GLOSSARY .....</b>	cxli
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	cxlvi
<b>DAFTAR SKEMA/BAGAN.....</b>	cxliv
<b>BAB I Pendahuluan .....</b>	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	34
C. Tujuan Penelitian .....	35
D. Manfaat Penelitian .....	35
E. Kerangka Konseptual.....	36
F. Kerangka Pemikiran.....	88
G. Metode Penelitian .....	94
H. Sistematika Penulisan.....	101
I. Orisinalitas Penelitian .....	103
<b>BAB II Tinjauan Pustaka .....</b>	108
A. Kewenangan Tentara Nasional Indonesia .....	108
1. Pengertian Kewenangan .....	108
2. Sumber Kewenangan Dalam Negara Hukum .....	113
3. Kewenangan TNI Dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia.....	34 117
B. Terorisme .....	129
1. Pengertian Terorisme di beberapa Negara .....	129

2.	Pengertian Terorisme Dalam Perspektif Internasional .....	139
3.	Pengertian Terorisme Perspektif Hukum Nasional .....	141
4.	Motivasi dan Tujuan Terorisme .....	143
5.	Tipologi Kejahatan Terorisme .....	148
6.	Sumber Pendanaan Terorisme .....	151
C.	Pola Penanggulangan Terorisme Di Indonesia .....	154
D.	Radikalisasi dan Deradikalisasi Terorisme .....	167
1.	Radikalisasi Terorisme .....	167
2.	Deradikalisasi Terorisme .....	192
E.	Konsep Keamanan Nasional Dalam Mengatasi Terorisme Sebagai Bentuk Ancaman Keamanan Negara.....	198
<b>BAB III</b>	<b>Kewenangan TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme Sebagai Potensi Ancaman Pertahanan dan Keamanan Negara .....</b>	<b>215</b>
A.	Terorisme Sebagai Bentuk Potensi Ancaman Keamanan Negara .....	215
B.	Kontroversi Keterlibatan TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme .....	226
C.	Wewenang TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme Sebagai Potensi Ancaman Keamanan Negara .....	238
D.	Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Pengaturan Wewenang TNI Dalam Menangani Terorisme .....	248
<b>BAB IV</b>	<b>Kelemahan-Kelemahan Kewenangan TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme Sebagai Potensi Ancaman Pertahanan Negara .....</b>	<b>282</b>
A.	Terorisme Sebagai Potensi Ancaman Pertahanan dan Keamanan Negara .....	282
B.	Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Kewenangan TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme .....	297
C.	Kelemahan-Kelemahan Kewenangan TNI Dalam Mengatasi Terorisme Sebagai Potensi Ancaman Pertahanan dan Keamanan Negara .....	314

<b>BAB V Rekonstruksi Kewenangan TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme Dalam Perspektif Pertahanan Dan Keamanan Negara .....</b>	<b>359</b>
A. Strategi Beberapa Negara Dalam Mengatasi Terorisme ...	359
B. Aplikasi Konsep <i>Security Sector Reform (SSR)</i> pada Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara Indonesia .....	372
C. Keterlibatan TNI Dalam Mengatasi Terorisme Dalam Perspektif Masyarakat Sipil ( <i>Civil Society</i> ) .....	388
D. Keterlibatan TNI Dalam Mengatasi Terorisme Sebagai Potensi Ancaman Pertahanan dan Keamanan Negara .....	398
E. Rekonstruksi Kewenangan TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme .....	404
F. Terwujudnya Kewenangan TNI Dalam Mengatasi Aksi Terorisme Yang Berkepastian Hukum Dan Berkeadilan Sesuai Dengan Kaedah Masyarakat Sipil ( <i>Civil Soecity</i> ) .....	412
G. Undang-Undang Keamanan Nasional ( <i>Internal Security Act</i> ) Alternatif Langkah Komprehensif Menangkal Aksi Terorisme Sebagai Potensi Ancaman Pertahanan dan Keamanan Negara .....	417
<b>BAB VI Penutup.....</b>	<b>430</b>
A. Kesimpulan .....	430
B. Saran.....	431
C. Implikasi Kajian Disertasi.....	433

## **DAFTAR PUSTAKA**

## ***GLOSSARY***

ABRI	= Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AD	= Angkatan Darat
AL	= Angkatan Laut
AU	= Angkatan Udara
BNPT	= Badan Nasional Penanggulangan Terorisme
DPR	= Dewan Perwakilan Rakyat
DENSUS	= Detasemen Khusus (Polri)
DENJAKA	= Detasemen Jala Mangkara (Pasukan Khusus TNI AL)
DENBRAVO	= Detasemen Bravo (Pasukan Khusus TNI AU)
HAM	= Hak Asasi Manusia
ICC	= <i>International Criminal Court</i>
ISA	= <i>Internal Security Act</i>
KEMHAN	= Kementerian Pertahanan
Kompolnas	= Komite Kepolisian Nasional
KUHP	= Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
KUHAP	= Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
KOPASSUS	= Komando Pasukan Khusus (TNI AD)
MUI	= Majelis Ulama Indonesia
MPR	= Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	= Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
NKRI	= Negara Kesatuan Republik Indonesia
NASAKOM	= Nasional Agama Komunis
Obvit	= Objek Vital
OBVITNAS	= Objek Vital Nasional
OMUP	= Operasi Militer Untuk Perang
OMSP	= Operasi Militer Selain Perang
ORBA	= Orde Baru
Perpu	= Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PP	= Peraturan Pemerintah
Perpres	= Peraturan Presiden

Polri	= Kepolisian Republik Indonesia
PBB	= Perserikatan Bangsa-Bangsa
PNPS	= Penetapan Presiden
PKI	= Partai Komunis Indonesia
RUU	= Rancangan Undang-Undang
SATGULTOR	=Satuan Penanggulangan Teroris (TNI AD)
SISHANKAMRATA	= Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta
SSR	= <i>Security Sector Reform</i>
TAP MPR	= Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
TNI	= Tentara Nasional Indonesia
TUN	= Tata Usaha Negara
UUD NRI	= Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
UU	= Undang-Undang
USC	= <i>United Security Council</i>
WTC	= <i>Word Trade Center</i>
WNI	= Warga Negara Indonesia

## **DAFTAR TABEL**

Tabel 1. Beberapa Rangkaian Peledakan Bom Yang Terjadi Di Indonesia Kurun Waktu 2000 s/d 2018.....	12
Tabel. 2 Perbandingan Dengan Hasil Penelitian Terdahulu .....	104
Tabel. 3. Rekontruksi Pasal-pasal UU Terorisme dalam rangka kewenangan TNI dalam menangani aksi terorisme.....	406

## **DAFTAR SKEMA/BAGAN**

Skema. 1 Landasan Konseptual/Teoritis.....	40
Skema. 2 Kerangka Pemikiran .....	93