

KERTAS KEBIJAKAN

ANCAMAN MENGUATNYA MILITERISME MELALUI
RANCANGAN PERATURAN PRESIDEN TENTANG
PELIBATAN TNI DALAM MENGATASI TERORISME DAN
DAMPAKNYA TERHADAP NEGARA HUKUM

Jakarta, Februari 2026

Koalisi Masyarakat Sipil untuk
Reformasi Sektor Keamanan

DAFTAR ISI

I. PENDAHULUAN	1
II. KEBIJAKAN DEMOKRATIS PENANGANAN TERORISME	2
III. HAKIKAT DASAR MILITER DAN OMSP	4
IV. CRITICAL REVIEW RANCANGAN PERPRES TENTANG PELIBATAN TNI DALAM ATASI TERORISME	6
<i>Kritik Rancangan Perpres Perlibatan TNI dalam Mengatasi Terorisme Tahun 2019</i>	6
<i>Kritik Rancangan Perpres Pelibatan TNI dalam Mengatasi Terorisme Tahun 2026</i>	11
V. PERBANDINGAN DENGAN NEGARA LAIN	26
<i>Negara Demokrasi</i>	26
<i>Negara Non-Demokrasi</i>	30
VI. KESIMPULAN	34

Executive Summary

Rancangan Peraturan Presiden tentang pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme dinilai bermasalah secara konstitusional, demokratis, dan hak asasi manusia. Secara normatif, pengaturan pelibatan TNI melalui Perpres bertentangan dengan prinsip supremasi sipil dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan dalam TAP MPR No. VII/MPR/2000 dan UU TNI, yang mensyaratkan pelibatan militer dalam keamanan internal diatur melalui undang-undang dan keputusan politik negara dengan mekanisme checks and balances bersama DPR. Secara substansial, perluasan kewenangan TNI dalam fungsi penangkalan, penindakan, dan pemulihan yang dirumuskan secara luas dan multitafsir berpotensi menggeser penanganan terorisme dari kerangka criminal justice system ke pendekatan militeristik, dan meningkatkan risiko pelanggaran HAM di tengah belum tuntasnya reformasi peradilan militer dan lemahnya mekanisme akuntabilitas.

Kajian komparatif menunjukkan bahwa negara-negara demokrasi yang stabil justru menempatkan penegakan hukum sebagai instrumen utama penanganan terorisme domestik, dengan pelibatan militer hanya sebagai pilihan terakhir (last resort), bersifat sementara, terbatas, dan berada di bawah kontrol sipil yang ketat. Sebaliknya, pengalaman negara non-demokrasi memperlihatkan bahwa dominasi militer dalam keamanan internal cenderung kontraproduktif, memperlemah institusi sipil, memperbesar kekerasan, dan memperdalam siklus radikalisasi. Dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum demokratis, kebijakan kontra-terorisme seharusnya memperkuat kapasitas penegak hukum, pencegahan berbasis masyarakat, dan perlindungan HAM, bukan memperluas peran militer di ranah sipil. Oleh karena itu, Rancangan Perpres ini berisiko menjadi kemunduran reformasi sektor keamanan dan tidak layak untuk disahkan oleh Pemerintah dan disetujui oleh parlemen.

I. PENDAHULUAN

Terorisme merupakan sebuah bentuk kejahatan yang harus dicegah dan di hadapi. Negara dan masyarakat memiliki peran penting dalam mengatasi masalah terorisme yang terjadi. Kebijakan negara untuk menanggulangi terorisme memang bukan hanya perlu, tapi juga harus. Terorisme hanya bisa dicegah, ditanggulangi dan dipersempit ruang geraknya oleh kebijakan negara yang komprehensif bagi tata kehidupan politik demokratik, kesejahteraan sosial dan tegaknya keadilan.

Dalam relasi kuasa negara dan warga negara, legitimasi penggunaan kewenangan koersif oleh negara harusnya ditujukan untuk melindungi warga negara dari kekerasan itu sendiri, bukan sebaliknya. Melindungi kebebasan (*liberty*) dan keamanan (*security*) warga adalah kewajiban negara (*state duty*). Itu ditegaskan oleh hukum internasional hak-hak asasi manusia dan diperintahkan oleh konstitusi setiap negara demokratik.

Dengan demikian, upaya untuk membentuk kebijakan-kebijakan dalam mengatasi terorisme tidak boleh dan tidak bisa mengabaikan hak asasi manusia, prinsip demokrasi, dan negara hukum itu sendiri. Problemnya, saat ini kita dihadapkan pada langkah pemerintah yang akan membuat peraturan presiden tentang pelibatan TNI dalam mengatasi terorisme yang secara formal bermasalah dan secara substansial akan membuka ruang sekuritisasi/militerisasi dengan dalih terorisme yang tentunya akan berdampak pada HAM dan demokrasi di Indonesia.

Rancangan peraturan presiden tentang pelibatan TNI dalam mengatasi terorisme ini dinilai publik akan membuka ruang jauh bagi militer masuk ke wilayah penegakkan hukum. Padahal, militer bukanlah aparat penegak hukum tapi alat pertahanan negara. Pola dan model

penanganan terorisme dinilai akan bergeser pendekatannya dari *criminal justice system model* ke arah *war model* jika rancangan Perpres pelibatan TNI mengatasi terorisme ini di sahkan Presiden. Dalam konteks itu, kertas kebijakan ini dibuat untuk menganalisis masalah Rancangan Perpres pelibatan TNI dalam mengatasi terorisme dalam persepektif hukum, HAM, demokrasi serta melakukan pendekatan komparatif dengan negara lain.

II. KEBIJAKAN DEMOKRATIS PENANGANAN TERORISME

Hukum dalam masyarakat demokratik berfungsi untuk memberi, mendefinisikan dan mengatur pelaksanaan kewenangan-kewenangan negara. Dengan cara menetapkan batasan-batasan yang jelas terhadap kewenangan negara, hukum melindungi hak-hak warga negara dari kemungkinan *abuse of power*. Dengan mengingat ulang hal itu, bisa dikatakan bahwa produk legislasi antiterorisme sebenarnya perlu dan bersesuaian dengan kepentingan warga negara terhadap perlindungan hak-haknya.

Liberty and security of person adalah hak-hak asasi manusia dari setiap warga negara yang selain tidak boleh dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable*), juga bersifat tidak dapat diceraikan (*indivisible*). Adalah sangat berbahaya bila negara bertindak dalam pikiran keliru bahwa hak-hak fundamental itu bisa saling menggantikan.

Bahkan, perlindungan terhadap hak asasi sesungguhnya merupakan esensi dari konsep keamanan itu sendiri. Perkembangan tafsir dan persepsi terhadap ancaman yang dipengaruhi oleh situasi dan kondisi sosial, ekonomi dan politik yang berubah telah memperlihatkan bahwa persoalan kelaparan, bencana alam, kejahatan terhadap kemanusiaan, penyakit menular dan pencemaran lingkungan menjadi ancaman bagi kemanusiaan kita. Kompleksitas ancaman tersebut telah mempengaruhi konsep keamanan

yang ada. Keamanan tidak lagi hanya ditujukan untuk upaya menjaga keutuhan teritorial negara tetapi juga keamanan manusianya (*human security*).

Konsep *Human security* menilai bahwa keamanan juga meliputi keamanan manusia yang di dalamnya mencakup masalah kesejahteraan sosial, perlindungan hak-hak kelompok masyarakat, kelompok minoritas, anak-anak, wanita dari kekerasan fisik dan masalah-masalah sosial, ekonomi dan politik. Ciri khas perspektif ini melihat bahwa ancaman utama bagi *human security* adalah penolakan hak-hak asasi manusia dan tidak adanya supremasi hukum.¹ Dalam pendekatan *non-tradisional* tersebut, konsepsi keamanan lebih ditekankan kepada kepentingan keamanan pelaku-pelaku bukan negara (*non-state actors*).

Dengan demikian, upaya untuk menjaga keamanan tidak boleh menegasikan esensi dari keamanan itu sendiri yakni perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Dalam menyusun kebijakan anti terorisme, negara harus memenuhi kewajibannya dengan benar, yakni menempatkan perlindungan terhadap "*liberty of person*" dalam suatu titik keseimbangan yang permanen dengan perlindungan terhadap "*security of person*".

Di sini penting untuk kembali mengingat ucapan mantan Sekjen PBB Kofi Annan yang melihat bahwa *terorisme memang merupakan satu ancaman dan negara-negara harus melindungi warga negaranya dari ancaman itu. Negara tidak hanya mempunyai hak tetapi juga harus sangat berhati-hati untuk memastikan bahwa tindakan-tindakan melawan terorisme tidak berubah menjadi tindakan-tindakan untuk menutupi, atau membenarkan pelanggaran HAM*.²

Lebih dari itu, dalam dokumen PBB yang berjudul "*Uniting Against Terrorism: Recommendations for A Global Counter-Terrorism Strategy*"³ ide yang muncul adalah bagaimana memunculkan suatu strategi global yang komprehensif dalam penanganan terorisme yang lebih lanjut dapat memperkuat tanggung jawab negara dalam menangkal fenomena terorisme yang ada serta mendorong terjadinya penegakan hukum, termasuk perlindungan HAM. Strategi yang diajukan terdiri atas 5 pilar, yaitu: (1) meminta masyarakat luas agar tidak melakukan ataupun mendukung aksi teror, (2) mencegah teroris untuk dapat melakukan serangan, (3) mencegah negara dari aksi-aksi yang berpotensi dapat mendukung terorisme, (4) mengembangkan kemampuan negara dalam menangkal terorisme, dan (5) pembelaan dan penegakan HAM.

Keberadaan point ke-5 itu secara tidak langsung menegaskan adanya kesadaran terhadap fenomena penyelewengan terhadap otoritas yang dimiliki lewat penerapan regulasi anti-terror yang tidak ramah terhadap kebebasan sipil. Dengan kata lain, pada level internasional pun muncul suatu *trend* dimana penerapan regulasi anti-terror harus tetap memperhatikan, melindungi dan menegakkan HAM yang dimiliki oleh warga sipil. Lebih lanjut dikatakan bahwa idealnya strategi penanganan terorisme dan perlindungan HAM bukanlah dua tujuan yang saling meniadakan, tetapi justru saling melengkapi dan saling mendukung

¹ Penekanan akan pentingnya hak asasi manusia sebagai komponen dasar *human security* sebenarnya sudah berasal sejak perjanjian Peace of Westphalia, yang tertuang dalam Traktat Osnabruck dan Munster 1648, lihat Andi Widjayanto, *Human Security*, Makalah, 2006.

² Syahdatul Kahfi (ed), *Terorisme ditengah arus global demokrasi*, SPECTRUM, 2006, Jakarta, hal 71.

³ Report of the Secretary-General, *Uniting Against Terrorism: Recommendations for A Global Counter-Terrorism Strategy*, A/60/825, dikeluarkan pada tanggal 27 April 2006.

satu dengan yang lain.

Masih dalam dokumen yang sama, guna mencapai keseimbangan antara pengimplementasian kebijakan penanganan terorisme dan penegakan HAM, disebutkan perlunya peran serta kelompok masyarakat sipil dalam penegakan dan promosi HAM, terutama bagi mereka yang menjadi korban dari regulasi tersebut. Dengan kata lain, kelompok masyarakat sipil berperan sebagai pemain utama dan penengah dalam menyuarakan penegakan dan pelanggaran HAM yang terjadi pada pihak-pihak yang menjadi korban dari regulasi ini.

Dari penjabaran di atas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan kebijakan ataupun pengimplementasian regulasi anti-teror yang tidak diimbangi oleh pengawasan serta keterlibatan aktor non-negara dapat berdampak pada pelemahan negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Dengan demikian, pelaksanaan yang ideal dalam mengimplementasikan regulasi ataupun kebijakan anti teror terletak pada keseimbangan antara pencapaian keamanan dengan memperhatikan dan menjaga HAM serta hak fundamental yang dimiliki oleh sipil. Guna mencegah terjadinya penyelewengan yang dilakukan oleh aparat negara, maka setiap elemen sipil berhak dan wajib terlibat dalam proses pengawasan dengan tetap mendukung tercapainya keamanan dan terjaminnya kebebasan sipil dan HAM.

Dalam konteks itu, kebijakan penanganan terorisme harus tetap diletakkan dalam koridor penegakan hukum bukan dalam koridor operasi militer (kecuali darurat). Dengan demikian rancangan Perpres pelibatan TNI atasi terorisme memiliki masalah serius karena akan membuka ruang besar masuknya militer terlibat dalam mengatasi terorisme.

III. HAKIKAT DASAR MILITER DAN OPERASI MILITER SELAIN PERANG (OMSP)

Secara prinsip, di dalam kehidupan negara demokrasi tugas dan fungsi utama militer sejatinya adalah dipersiapkan untuk perang. Militer direkrut, dididik, dilatih, dan dipersenjatai dengan fungsi utamanya adalah untuk menghadapi kemungkinan terjadinya ancaman militer dari negara lain. Tujuan keberadaan militer di berbagai dunia adalah untuk melawan musuh dalam peperangan. Hal ini merupakan *raison d'être* atau prinsip utama dari peran militer.

Dengan fungsi dan tujuan untuk menghadapi ancaman perang maka tiap-tiap negara di dunia menyiapkan kapasitas dan kapabilitas militer yang kuat dan modern. Dalam konteks itu, menjadi penting bagi otoritas sipil untuk terus menempatkan militer dalam fungsi dan tugas aslinya yakni diperuntukkan dan dipersiapkan untuk menghadapi kemungkinan terjadinya perang. Dengan demikian, di masa damai, militer perlu dipersiapkan kemampuannya secara profesional dengan berbagai macam latihan. Di sisi lain, untuk menopang profesionalismenya maka negara wajib untuk membangun alutsista militer dan menjamin kesejahteraan para prajurit, sehingga fokus dan kerja para prajurit benar-benar untuk menjalankan fungsi utamanya sebagai alat pertahanan negara.

Meski tugas utama militer adalah untuk menghadapi ancaman perang namun dalam level dan derajat tertentu otoritas sipil dapat melibatkan militer dalam operasi militer selain perang (OMSP). Dimungkinkannya pelibatan militer dalam operasi militer selain perang itu tidak bisa dilepaskan dari perubahan dinamika lingkungan strategis yang terjadi pasca perang

dingin dimana ancaman non-militer/non-tradisional sebagai salah satu fokus utama dalam menjaga perdamaian dunia. Hal ini kemudian menjadi *trigger* bagi peningkatan peran militer ke dalam OMSP.

Konflik internal yang terjadi di banyak negara yang mengancam keutuhan teritorial negara dan ancaman terorisme bersenjata yang dalam kondisi tertentu mengancam kedaulatan negara seperti Negara Islam Irak dan Syam (ISIS) di Suriah menjadi salah satu bentuk ancaman yang dalam eskalasi tertentu membawa dampak pada dilibatkannya militer untuk mengatasi ancaman tersebut. Pada level ini, pelibatan militer hadir ketika eskalasi ancaman tersebut telah nyata-nyata mengancam kedaulatan negara.

Namun demikian, pelibatan militer dalam operasi selain perang, khususnya dalam menghadapi masalah keamanan dalam negeri, sifatnya hanyalah perbantuan, merupakan pilihan terakhir (*last resort*) setelah semua institusi keamanan yang ada tidak bisa lagi mengatasi ancaman, bersifat sementara, dalam kondisi khusus (darurat) dan pelibatan itu harus didasarkan pada keputusan politik negara (*civilian supremacy*).

Pelibatan militer dalam operasi militer selain perang khususnya terkait dengan peran internal militer tidak boleh dilakukan secara berlebihan dan tidak pada tempatnya. Kontribusi peran internal militer dapat bersifat negatif apabila digunakan secara berlebihan atau tidak tepat secara kontekstual, yakni:

Pertama, keterlibatan yang berlebihan dikhawatirkan akan memecah konsentrasi, pengaturan, pelatihan, dan persiapan militer terhadap pelaksanaan peran utamanya, yaitu menghadapi perang. Dengan kata lain, jangan sampai keterlibatan militer ini melupakan *raison d'être* militer itu sendiri.

Kedua, keterlibatan yang tidak tepat secara kontekstual juga dikhawatirkan dapat menimbulkan bentuk-bentuk intervensi militer terhadap ranah sipil, dimana hal ini akan menjadi preseden buruk bagi demokrasi maupun pembangunan profesionalisme militer.

IV. CRITICAL REVIEW RANCANGAN PERPRES TENTANG PELIBATAN TNI DALAM MENGATASI AKSI TERORISME

Pelibatan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam mengatasi tindak pidana terorisme sebagaimana diatur dalam Pasal 43I Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menyisakan persoalan serius dalam perspektif hukum tata negara, demokrasi, dan hak asasi manusia. Norma tersebut membuka ruang bagi keterlibatan TNI yang pengaturannya diserahkan lebih lanjut melalui Peraturan Presiden (Perpres). Namun, sejak dari desain normatifnya, ketentuan ini telah bermasalah karena tidak sejalan dengan prinsip supremasi sipil, hierarki peraturan perundang-undangan, serta bangunan sistem peradilan pidana yang berlaku dalam negara hukum demokratis.

Sejak awal, Pasal 43I UU No. 5 Tahun 2018 secara formil bertentangan dengan kerangka hukum yang lebih fundamental, khususnya TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri. Pasal 4 TAP MPR tersebut secara tegas menentukan bahwa pelibatan atau perbantuan TNI dalam tugas keamanan harus diatur dengan undang-undang. Ketentuan ini merupakan produk reformasi yang secara sadar dimaksudkan untuk membatasi peran militer dalam ranah sipil dan mencegah kembalinya praktik dwifungsi TNI. Oleh karena itu, pendelegasian pengaturan pelibatan TNI ke dalam Perpres jelas keliru dan bertentangan dengan prinsip hierarki norma hukum, karena Perpres tidak dapat menggantikan atau melampaui mandat pengaturan yang secara tegas diperintahkan untuk ditetapkan dalam bentuk undang-undang. Selain problem formil, substansi kewenangan yang diberikan kepada TNI dalam rancangan Perpres juga menimbulkan masalah serius. Dalam bagian di bawah ini akan dijelaskan kritik terhadap rancangan Perpres pelibatan TNI dalam mengatasi terorisme draft versi tahun 2019 dan draft tahun 2026.

Rancangan Perpres Pelibatan TNI Dalam Mengatasi Terorisme Tahun 2019

Pada 2019, pemerintah sebenarnya sudah membuat rancangan Perpres tentang Pelibatan TNI dalam mengatasi terorisme. Pada waktu itu, rancangan ini juga mendapatkan penolakan keras dari masyarakat sipil. Selain bermasalah secara formal, secara material rancangan peraturan presiden itu juga memiliki permasalahan substansial yang dapat berdampak pada kehidupan demokrasi dan negara hukum.

Rancangan perpres 2019 tidak sejalan dengan UU TNI nomor 34/2004 (sebelum direvisi) terkait dengan pengerahan kekuatan militer dalam mengatasi terorisme. Jika mengacu kepada UU TNI, pelibatan militer dalam operasi militer selain perang yang salah satunya mengatasi terorisme bersenjata dapat dilakukan jika sudah ada keputusan politik negara (Pasal 7 ayat 2 dan ayat 3 UU TNI). Yang dimaksud dengan keputusan politik negara adalah keputusan presiden yang dikonsultasikan bersama dengan DPR (penjelasan Pasal 5 UU TNI).

Sementara itu, di dalam Perpres ini, pengerahan TNI dalam mengatasi tindak pidana terorisme dapat dilakukan hanya melalui perintah presiden tanpa ada pertimbangan DPR yang disyaratkan oleh UU TNI. Itu artinya, jika disahkan, maka secara hukum Perpres ini akan

bertentangan dengan UU yang lebih tinggi yakni UU TNI dan menghilangkan mekanisme *checks and balances* antara Presiden dan DPR sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 ayat (3) UU TNI.

Masalah lainnya adalah tentang penggunaan anggaran daerah dan sumber lain di luar APBN yang dapat digunakan oleh TNI dalam penanganan terorisme sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Rancangan Perpres. Ketentuan ini jelas bertentangan dengan Pasal 66 UU TNI. Penggunaan anggaran di luar APBN oleh TNI tidak sejalan dengan ketentuan anggaran TNI yang bersifat terpusat (tidak didesentralisasikan) sebagaimana diatur dalam Pasal 66 UU TNI. Pendanaan di luar APBN memiliki problem akuntabilitas, potensial terjadi penyimpangan dan menimbulkan beban anggaran baru di daerah yang sudah sarat dengan kebutuhan membangun wilayahnya masing-masing. Hal ini juga berpotensi menabrak pembagian kewenangan absolut pusat dan daerah yang telah ditegaskan di dalam Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Selain itu, pengaturan kewenangan TNI untuk menjalankan fungsi penangkalan yang sangat luas yang diatur dalam rancangan Perpres (meliputi menjalankan operasi intelijen, operasi teritorial, operasi informasi dan operasi lainnya (Pasal 3)) berbahaya bagi kehidupan demokrasi dan negara hukum. Dalam Rancangan Peraturan Presiden ini tidak memberi penjelasan lebih rinci terkait apa yang dimaksud dengan “operasi lainnya”. Pasal ini memperluas kewenangan TNI dari yang semestinya, sehingga TNI mempunyai keleluasaan untuk terlibat dalam penanganan terorisme, baik di dalam maupun di luar negeri, yang berpotensi membahayakan kehidupan HAM di Indonesia.

Sejatinya, istilah penangkalan tidak dikenal dalam UU No. 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. UU tersebut hanya mengenal istilah pencegahan, yakni sebagai tugas Pemerintah yang kewenangannya diberikan dan dikoordinasikan oleh BNPT (Pasal 43), bukan kepada TNI. Kewenangan penangkalan kepada TNI sudah seharusnya dihapus dalam rancangan Perpres ini.

Rancangan Perpres juga akan menimbulkan masalah serius bagi kehidupan hukum dan HAM di Indonesia karena memberikan kewenangan yang luas dalam hal penindakan. Pemberian kewenangan luas dan mandiri dalam penindakan tindak pidana terorisme di dalam negeri dengan alasan menghadapi ancaman terorisme kepada presiden, objek vital dan lainnya (Pasal 9) akan merusak mekanisme criminal justice system dan berpotensi menimbulkan terjadinya pelanggaran HAM. Secara prinsip, tugas militer dalam mengatasi kejahatan terorisme seharusnya ditujukan khusus untuk menghadapi ancaman terorisme di luar negeri, seperti pembajakan kapal/ pesawat Indonesia di luar negeri atau operasi pembebasan warga negara Indonesia di luar negeri.

Sehingga penanganan tindak pidana terorisme di dalam negeri harus tetap diletakkan dalam koridor *criminal justice system*. Pelibatan TNI dalam mengatasi terorisme di dalam negeri sifatnya hanya perbantuan kepada aparat penegak hukum, dilakukan jika kapasitas penegak hukum sudah tidak mampu lagi mengatasi eskalasi teror yang tinggi dan bersifat nyata (*imminent threat*), pelibatan itu merupakan pilihan yang terakhir (*last resort*), kondisi khusus (darurat) dan harus melalui keputusan politik negara.

Dengan demikian, bentuk operasi pelibatan TNI di dalam negeri tidak bisa dilakukan

secara mandiri dan langsung sebagaimana dijelaskan dalam Rancangan Perpres, tetapi menjadi bagian dari kendali bawah operasi aparat penegak hukum. Hanya dalam kondisi darurat militer, operasi militer selain perang dalam mengatasi kejahatan terorisme dapat dilakukan secara langsung oleh militer dan tidak berada di bawah kendali operasi penegakan hukum.

Tugas penangkalan dan penindakan yang bersifat mandiri (bukan perbantuan) oleh TNI untuk mengatasi terorisme di dalam negeri akan menimbulkan tumpang tindih tugas antara penegak hukum dengan militer. Hal ini dapat menimbulkan *overlapping* tugas antara penegak hukum dan militer dan akan berbahaya bagi kebebasan masyarakat serta menjadi masalah baru buat Pemerintah dalam mengatasi masalah kejahatan terorisme yang terjadi. Hal ini juga terkait dengan permasalahan akuntabilitas kinerja militer di wilayah sipil yang saat ini juga masih dilaksanakan di bawah kewenangan Pengadilan Militer. Padahal harusnya Militer tunduk pada peradilan umum jika terlibat tindak pidana umum.

TNI seharusnya tidak terlibat dalam fungsi-fungsi penangkalan dan pemulihan karena sejatinya TNI merupakan alat pertahanan negara. Fungsi-fungsi tersebut sebaiknya dilakukan oleh badan-badan lain yang memang memiliki kompetensi, seperti fungsi deteksi dini oleh Badan Intelijen Negara atau fungsi pemulihan yang di dalamnya termasuk melakukan kerja-kerja rehabilitasi dan rekonstruksi oleh Kementerian Agama, Kementerian Pendidikan, BNPT dan lembaga-lembaga lainnya.

Rancangan Perpres seharusnya pula mencegah keterlibatan militer di dalam wilayah keamanan dalam negeri yang berlebihan yang sarat dengan karakter pemerintahan di masa Orde Baru. Hal ini akan menjadi kemunduran dalam proses dan capaian reformasi yang telah menempatkan militer sebagai alat pertahanan negara bukan sebagai aparat penegak hukum. Dalam konteks itu, pemerintah dan DPR seyogyanya tidak mengkhianati proses dan capaian reformasi yang sudah berlangsung sejak 1998 dengan cara mencegah militer kembali terlibat terlalu jauh dan berlebihan dalam wilayah penegakkan hukum, keamanan dalam negeri dan wilayah sipil lainnya.

Tabel 1.

Tabel Kritik Substansi Pasal Rancangan Perpres Pelibatan TNI 2019

NO	RANCANGAN PERPRES	KRITIK
1.	Pengerahan kekuatan hanya berdasar perintah Presiden Pasal 8 (1) Penindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b dilaksanakan dengan menggunakan kekuatan TNI. (2) Penggunaan kekuatan TNI sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Panglima berdasarkan perintah Presiden.	Bertentangan dengan UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI: Pasal 7 ayat 2 (2) Tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan: a. operasi militer untuk perang; b. operasi militer selain perang, yaitu untuk: (3) mengatasi aksi terorisme; Pasal 7 (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Penjelasan Pasal 5 Yang dimaksud dengan kebijakan dan keputusan politik negara adalah kebijakan politik pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat yang dirumuskan melalui mekanisme hubungan kerja antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat, seperti rapat konsultasi dan rapat kerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2.	Anggaran Pasal 14 Pendanaan untuk mengatasi aksi Terorisme yang dilakukan oleh TNI bersumber dari: - anggaran pendapatan dan belanja negara; - anggaran pendapatan dan belanja daerah; dan/atau - sumber pendanaan lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.	Bertentangan dengan UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI dan UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Pasal 66 (1) UU 34/2004 tentang TNI TNI dibiayai dari anggaran pertahanan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pasal 25 (1) UU 3/2002 tentang Pertahanan Negara Pertahanan negara dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
3.	Kewenangan Penangkalan Pasal 3 Penangkalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a dilaksanakan oleh TNI melalui: kegiatan dan/atau operasi intelijen; kegiatan dan/atau operasi teritorial; kegiatan dan/atau operasi informasi; dan kegiatan dan/atau operasi lainnya.	Frasa “operasi lainnya” tidak sesuai negara hukum karena menimbulkan ketidakpastian hukum dan multitafsir.
4.	Kewenangan Pasal 2 Tugas TNI dalam mengatasi aksi Terorisme merupakan bagian dari operasi militer selain perang. Dalam mengatasi aksi Terorisme sebagaimana dimaksud pada ayat (1) TNI melaksanakan fungsi meliputi: penangkalan; penindakan; dan pemulihan.	Terlalu luas, seharusnya fokus pada penindakan saja untuk menghadapi terorisme bersenjata yang secara nyata mengancam kedaulatan negara (kondisi darurat) Pemulihan: Wilayah BNPT.

5.	Ruang lingkup Penindakan Pasal 9 ayat (1) huruf a - h	Terlalu luas dan multitafsir. “imminent threat” (ancaman nyata tidak dapat diselesaikan melalui sistem penegakan hukum) Pemerintah wajib membuktikan bahwa kelompok teroris yang terorganisir tertentu telah dan akan melakukan serangan-serangan menggunakan kekerasan berulang yang mengancam kedaulatan negara dan masyarakat dengan intensitas yang tinggi.
----	--	---

Kritik Rancangan Perpres Pelibatan TNI Dalam Mengatasi Terorisme Tahun 2026

Saat ini beredar di publik draft Peraturan Presiden tentang Tugas TNI dalam Mengatasi Terorisme. Draft Perpres ini rencananya akan dikonsultasikan dalam waktu dekat ke DPR untuk mendapatkan persetujuan. Hal ini didasarkan pada penjelasan Pasal 43I ayat (3) UU No. 5/2018 tentang perubahan terhadap UU No. 15/2003 tentang penetapan Perppu No. 1/2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-undang, yang menyatakan "pembentukan peraturan presiden dalam ketentuan ini dilakukan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia".

Dalam hal ini dapat dilihat bahwa draft Perpres pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme ini bermasalah secara formil dan materiil. Secara formil, pasal yang mengatur tentang pelibatan TNI melalui Peraturan Presiden, yaitu Pasal 43I UU No. 5/2018, sejatinya bertentangan dengan Pasal 4 TAP MPR No. VII/2000, yang menegaskan bahwa perbantuan TNI dalam tugas keamanan harus diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pengaturan pelibatan TNI dalam penanggulangan tindak pidana terorisme melalui Perpres adalah hal yang keliru dan inkonstitusional.

Secara materiil/substansi, draft Perpres Tugas TNI Mengatasi Aksi Terorisme berpotensi membahayakan demokrasi, HAM, dan prinsip negara hukum. Rumusan kewenangan TNI yang luas dan tidak jelas membuka ruang penyalahgunaan di luar kepentingan pemberantasan terorisme. Draft tersebut juga berisiko mendorong praktik pelabelan terorisme terhadap kelompok masyarakat yang bersikap kritis, sehingga menjadi ancaman serius bagi gerakan masyarakat sipil, termasuk mahasiswa dan buruh. Apalagi Presiden Prabowo Subianto mengidentifikasi kelompok-kelompok mahasiswa yang melakukan protes pada akhir Agustus hingga awal September 2025 lalu sebagai kelompok yang melakukan upaya makar dan teroris. Dalam konteks itu, draft Perpres tersebut merupakan penegasan penguatan kewenangan rezim untuk membangun politik ketakutan bagi masyarakat.

Dalam draft Perpres yang beredar tersebut, ditemukan perluasan peran TNI yang terlampaui karet dan eksekutif. Hal ini dapat dilihat dari pengaturan fungsi militer dalam mengatasi aksi terorisme yang mencakup fungsi penangkalan, penindakan dan pemulihan (Pasal 2 ayat (2)). Pelaksanaan fungsi penangkalan mencakup berbagai kegiatan, termasuk operasi intelijen, teritorial, informasi, dan “operasi lainnya” (Pasal 3), serta dirumuskan tanpa penjelasan yang memadai. Frasa “operasi lainnya” bersifat sangat karet dan multi-tafsir,

sehingga berpotensi disalahgunakan untuk kepentingan politik kekuasaan dan mengancam kebebasan sipil serta demokrasi.

TNI seharusnya tidak terlibat dalam fungsi-fungsi penangkalan dan pemulihan karena sejatinya peran TNI merupakan alat pertahanan negara bukan penegakan hukum. Fungsi-fungsi tersebut semestinya dijalankan oleh lembaga sipil yang berwenang dan kompeten, seperti BIN untuk penangkalan, serta Kementerian Agama, Kementerian Pendidikan, BNPT dan kementerian/lembaga lainnya terkait untuk pemulihan termasuk rekonstruksi dan rehabilitasi. Peran TNI seharusnya dibatasi pada bantuan penindakan terorisme bersenjata yang mengancam kedaulatan negara. Perbantuan kepada aparat keamanan sipil (penegak hukum), hanya dilakukan dalam situasi khusus (darurat), pilihan terakhir (last resort), dan dilakukan melalui keputusan politik Negara. Pemberian kewenangan penangkalan dan penindakan secara mandiri kepada TNI berpotensi menimbulkan tumpang tindih (overlapping) kewenangan dengan penegak hukum dan membahayakan HAM, juga bertentangan dengan Pasal 30 UUD NRI 1945.

Selain itu, istilah “penangkalan” tidak dikenal dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Undang-undang tersebut hanya mengenal istilah “pencegahan” (BAB VII A UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme), yakni sebagai tugas pemerintah yang dikoordinasikan oleh BNPT dengan Kementerian atau lembaga terkait (Penjelasan Umum UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme) dan pelaksanaannya diatur dengan peraturan pemerintah (Pasal 43 B, C, dan D UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme), bukan dengan Perpres. Kewenangan pencegahan juga tidak boleh diberikan kepada TNI, karena selain bukan merupakan ruang lingkup tugas pokok TNI yang diatur dalam UU TNI, juga akan tumpang tindih dengan tugas dan wewenang lembaga lain dalam melakukan pencegahan seperti Kementerian Pendidikan, Kementrian Agama, dan Lembaga lain yang dikoordinasikan oleh BNPT. Oleh karena itu, pemberian kewenangan pencegahan kepada TNI dalam draft Perpres tidak diperlukan, dan justru bertentangan dengan UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Transparansi dan akuntabilitas penegakan hukum di institusi TNI juga menjadi persoalan serius. Jika dalam pelaksanaan penangkalan atau penindakan terjadi pelanggaran HAM, pertanggungjawaban hukum tentu akan sulit ditegakkan mengingat belum tuntasnya agenda reformasi peradilan militer. Padahal, reformasi tersebut merupakan mandat TAP MPR No. VII/2000 dan UU TNI sendiri. Oleh karena itu, apabila TNI dilibatkan dalam penindakan terorisme di dalam negeri, selain sebagai penegasan untuk fungsi perbantuan, Perpres harus secara tegas mengatur bahwa TNI tunduk pada peradilan umum, dan disertai langkah nyata Presiden untuk merevisi UU Peradilan Militer. Pemberian kewenangan luas kepada TNI tanpa mekanisme akuntabilitas yang memadai merupakan cek kosong yang sangat berbahaya bagi hak asasi manusia, negara hukum dan demokrasi.

Draft Perpres tersebut juga berpotensi menimbulkan persoalan serius bagi penegakan hukum dan perlindungan HAM di Indonesia. Dengan dalih pemberantasan terorisme, TNI yang bukan aparat penegak hukum diberi kewenangan melakukan penindakan secara langsung di dalam negeri. Padahal, militer pada dasarnya dilatih untuk menghadapi perang, bukan untuk menjalankan fungsi penegakan hukum. Pemberian kewenangan penindakan terorisme secara

langsung kepada TNI berisiko merusak sistem peradilan pidana (*criminal justice sistem*), sebagaimana diatur dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dan KUHP, sehingga meningkatkan risiko terjadinya pelanggaran HAM.

Tugas militer dalam mengatasi terorisme seharusnya ditunjukkan khusus untuk menghadapi ancaman terorisme di luar negeri, seperti pembajakan kapal/pesawat Indonesia di luar negeri, operasi pembebasan warga negara Indonesia di luar negeri. Militer tidak perlu memiliki kewenangan penangkalan dan penindakan untuk mengatasi terorisme di dalam negeri yang dilakukan secara langsung dan mandiri sebagaimana diatur dalam perpres ini. Penanganan terorisme di dalam negeri tetap berada dalam koridor sistem peradilan pidana.

Tabel 2.**Tabel Kritik Substansi Pasal Rancangan Perpres Pelibatan TNI 2026**

NO	PASAL	KRITIK
1	Menimbang: bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 dan Pasal 431 ayat (3) 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, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Tugas Tentara Nasional Indonesia dalam Mengatasi Aksi Terorisme;	Pembentukan Perpres seharusnya memiliki landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang kuat
2	Mengingat: 1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;	Tidak membangun perspektif dan paradigma pemberantasan terorisme yang berdasarkan HAM karena tidak menjadikan UU HAM sebagai dasar pembentukan Perpres.
3	2. 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 sebagaimana telah diubah dengan 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6216);	
4	3. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4439) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7104);	
BAB I KETENTUAN UMUM		
5	Pasal 1 Dalam Peraturan Presiden ini yang dimaksud dengan: 1. 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.	Frasa "dapat" bersifat sangat subjektif dan membuka ruang yang multi-interpretatif

6	2. Aksi Terorisme adalah tindakan, kegiatan, atau rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pelaku teror internasional atau jaringan terorisme internasional dan/atau yang bekerja sama dengan pelaku teror dalam negeri atau pelaku teror dalam negeri yang bereskalasi tinggi sehingga membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa.	Definisi Aksi Terorisme terlalu luas dan sangat karet tidak terdapat batasan yang jelas. Padahal dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU TNI 3/2025 menggunakan frasa "Aksi Teror Bersenjata" bukan semata tindakan, kegiatan, atau rangkaian kegiatan.
7	3. Panglima TNI yang selanjutnya disebut Panglima adalah Perwira tinggi militer yang memimpin Tentara Nasional Indonesia.	
8	4. TNI adalah Tentara Nasional Indonesia.	
9	Pasal 2 (1) Tugas TNI dalam mengatasi Aksi Terorisme merupakan bagian dari operasi militer selain perang.	
10	(2) Dalam mengatasi Aksi Terorisme sebagaimana dimaksud pada ayat (1), TNI melaksanakan fungsi meliputi: a. penangkalan; b. penindakan; dan c. pemulihan.	a. Terlalu luas, seharusnya fokus pada penindakan terorisme bersenjata yang mengancam kedaulatan negara, sifatnya perbantuan dan dilakukan ketika penegak hukum sudah tidak bisa mengatasinya lagi (last resort), dalam situasi khusus (darurat), melalui Keputusan politik negara. b. Pemulihan: Wilayah BNPT.

BAB II PENANGKALAN		
11	Pasal 3 Penangkalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a dilaksanakan oleh TNI melalui: a. kegiatan dan/atau operasi intelijen; b. kegiatan dan/atau operasi teritorial; c. kegiatan dan/atau operasi informasi; dan d. kegiatan dan/atau operasi lainnya.	
12	Pasal 4 (1) Kegiatan dan/atau operasi intelijen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a, dilaksanakan melalui penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan.	TNI seharusnya tidak terlibat dalam fungsi-fungsi penangkalan dan pemulihan karena sejatinya TNI merupakan alat pertahanan negara. Fungsi-fungsi tersebut sebaiknya dikerjakan oleh badan-badan lain yang memang memiliki kompetensi untuk melakukan hal tersebut, seperti fungsi penangkalan oleh Badan Intelijen Negara, fungsi pemulihan yang di dalamnya termasuk melakukan kerja-kerja rehabilitasi dan rekonstruksi oleh Kementerian.
13	(2) Kegiatan dan/atau operasi teritorial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b, dilaksanakan melalui pembinaan ketahanan wilayah, bantuan kemanusiaan dan bantuan sosial fisik/nonfisik, serta komunikasi sosial.	
14	(3) Kegiatan dan/atau operasi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, dilaksanakan melalui pengumpulan dan analisa informasi, komunikasi publik, dokumentasi, dan sistem informasi.	
15	(4) Kegiatan dan/atau operasi lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf d, diselenggarakan melalui operasi militer selain perang dalam rangka penangkalan Aksi Terorisme sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.	Agama, Kementerian Pendidikan, BNPT dan lembaga-lembaga lainnya. Tugas TNI seharusnya fokus pada memberikan bantuan kepada penegak hukum dalam melakukan penindakan terorisme ketika aparat penegak hukum sudah tidak mampu lagi mengatasi terorisme dan dilakukan atas perintah presiden. Keterlibatan TNI dalam penangkalan dengan ruang lingkup yang sangat luas dan karet dapat mengancam hak asasi manusia. Frasa "operasi lainnya" tidak sesuai dengan negara hukum karena menimbulkan ketidakpastian hukum dan multitafsir.
16	Pasal 5 Ketentuan lebih lanjut mengenai kegiatan dan/atau operasi penangkalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 4 ditetapkan oleh Panglima.	

17	Pasal 6 Penangkalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dilaksanakan oleh satuan TNI yang bertugas menyelenggarakan operasi khusus dan/atau satuan TNI lainnya yang bersifat sementara.	
18	Pasal 7 Selain melakukan penangkalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, TNI melakukan pencegahan tindak pidana Terorisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	a. Frasa "Pencegahan tindak pidana terorisme" terlalu luas dan tidak memiliki batasan yang jelas. Berpotensi terjadi tumpang tindih kewenangan dengan BNPT. b. istilah penangkalan sebenarnya tidak dikenal di dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Pasal 43 huruf A hanya mengenal istilah pencegahan, yakni sebagai tugas pemerintah yang dikoordinasikan oleh BNPT dengan Kementerian atau lembaga terkait. Aturan turunan dari pasal 43 huruf A tersebut juga seharusnya diatur melalui Peraturan Pemerintah (PP), bukan melalui Perpres.

BAB III PENINDAKAN		
19	Pasal 8 (1) Penindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b dilaksanakan dengan menggunakan kekuatan TNI.	Jika terjadi kesalahan/pelanggaran HAM dalam proses Penindakan , maka di tengah minimnya akuntabilitas peradilan militer saat ini, pertanggungjawaban untuk keadilan akan sulit untuk dilakukan. Reformasi sistem peradilan militer sendiri merupakan mandat dari Tap MPR No. VII/2000 dan UU TNI.
20	(2) Penggunaan kekuatan TNI sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Panglima berdasarkan perintah Presiden.	Jika militer ingin dilibatkan dalam penindakan terorisme di dalam negeri maka Perpres harus mengatur bahwa dalam mengatasi terorisme militer tunduk dalam sistem peradilan umum dan pada saat bersamaan pemerintah dan DPR harus segera merevisi UU Peradilan Militer agar militer tunduk dalam peradilan umum. Pemberian kewenangan yang lebih kepada militer dalam mengatasi terorisme dengan kewenangan penangkalan dan penindakan tanpa dibarengi keharusan tunduk dalam peradilan umum adalah sangat berbahaya dan akan menjadi cek kosong bagi militer.

21	Pasal 9 (1) Penindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 meliputi: a. Aksi Terorisme terhadap Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya, mantan Presiden dan mantan Wakil Presiden beserta keluarganya, serta tamu negara setingkat kepala negara/kepala pemerintahan yang berada di dalam negeri; b. Aksi Terorisme terhadap warga negara Indonesia dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri; c. Aksi Terorisme terhadap kantor perwakilan negara asing atau kantor organisasi internasional di Indonesia; d. Aksi Terorisme terhadap objek vital nasional yang bersifat strategis; e. Aksi Terorisme terhadap kapal Indonesia, pesawat udara Indonesia di dalam dan di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; f. Aksi Terorisme terhadap kapal dan pesawat udara asing di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; g. Aksi Terorisme di zona ekonomi eksklusif Indonesia, kawasan regional	a. Terlalu luas dan multitafsir. b. Pelibatan TNI dimungkinkan untuk menghadapi “imminent threat” (ancaman nyata oleh kelompok terorisme bersenjata terhadap kedaulatan negara yang tidak dapat diselesaikan melalui sistem penegakan hukum) dan harus melalui keputusan politik negara. c. Pemerintah wajib membuktikan bahwa kelompok teroris yang terorganisir tertentu telah dan akan melakukan serangan serangan menggunakan kekerasan berulang yang mengancam negara dan masyarakat dengan intensitas yang tinggi. d. Ketentuan huruf h sepanjang frasa "Aksi Terorisme lain yang membahayakan ideologi negara" berpotensi membuka ruang pelanggaran terhadap hak atas kebebasan berpikir.
----	---	--

	dan/atau internasional sesuai dengan hukum internasional yang berlaku; dan h. Aksi Terorisme lain yang membahayakan ideologi negara, kedaulatan negara, keutuhan wilayah Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa.	
22	(2) Penindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sampai dengan huruf g dilaksanakan oleh TNI sesuai dengan tugas pokok dan fungsi sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang yang mengatur mengenai Pertahanan Negara.	
23	(3) Pelaksanaan penindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berkoordinasi dengan badan yang menyelenggarakan urusan di bidang penanggulangan Terorisme, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan kementerian/lembaga terkait.	
24	(4) Penindakan terhadap Aksi Terorisme lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h diputuskan oleh Presiden setelah mendapatkan pertimbangan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Panglima, Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, dan Kepala Badan Intelijen Negara.	
	(5) Penindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh satuan TNI yang bertugas menyelenggarakan operasi khusus dan/atau satuan TNI lainnya yang bersifat sementara.	

25	Pasal 10 Hasil penindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 segera diserahkan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk ditindaklanjuti dengan proses hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	a. Mekanisme ini menjadi bermasalah dan berbahaya karena TNI bukanlah penegak hukum, sehingga penyerahan oleh TNI ke Polisi pasti tidak sejalan dengan prinsip-prinsip <i>due process of law</i>. b. Hal ini juga bisa menimbulkan keruwetan dalam penegakan hukum dalam tindak pidana terorisme, khususnya terkait dengan akuntabilitas dalam proses penangkapan terjadi. Penangkapan adalah bentuk upaya paksa yang hanya dimiliki oleh penegak hukum sebagaimana diatur dalam hukum acara pidana. Dengan demikian ketentuan ini menyalahi prinsip kepastian hukum sebagaimana diatur dalam konstitusi.
26	Pasal 11 Ketentuan lebih lanjut mengenai penindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 10 ditetapkan oleh Panglima.	
BAB IV PEMULIHAN		
27	Pasal 12 (1) Pemulihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf c dilaksanakan oleh TNI di bawah koordinasi badan yang menyelenggarakan urusan di bidang penanggulangan Terorisme.	Pemulihan seharusnya dilaksanakan oleh kementerian/ lembaga negara yang tidak bersifat koersif seperti BNPT, Kementerian Agama, dll.
28	(2) Pemulihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	

BAB V KERJA SAMA DALAM MENGATASI AKSI TERORISME		
29	Pasal 13 Dalam mengatasi Aksi Terorisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, TNI dapat melaksanakan kerja sama antarkementerian/lembaga terkait, negara lain, serta organisasi internasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	
BAB VI PENDANAAN		
30	Pasal 14 Pendanaan untuk mengatasi Aksi Terorisme yang dilakukan oleh TNI bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.	
BAB VII KETENTUAN PENUTUP		
31	Pasal 15 Peraturan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Presiden ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.	

V. PERBANDINGAN DENGAN NEGARA LAIN

Hubungan antara militer dan negara dalam konteks keamanan internal merupakan tema sentral dalam studi *civil-military relations*. Samuel Huntington menegaskan bahwa stabilitas demokrasi mensyaratkan profesionalisme militer yang dibatasi secara ketat dari politik dan urusan domestik sipil melalui mekanisme *objective civilian control*. Dalam kerangka ini, militer difungsikan terutama untuk pertahanan eksternal, sementara keamanan internal merupakan ranah aparat sipil yang tunduk pada hukum dan pengawasan demokratis.⁴

Prinsip negara hukum (*rule of law*) menekankan bahwa penggunaan kekerasan oleh negara harus bersifat legal, proporsional, dan akuntabel. Dalam konteks terorisme, pendekatan penegakan hukum memandang terorisme sebagai kejahatan serius yang harus ditangani melalui mekanisme hukum pidana, bukan sebagai perang. Pendekatan ini menempatkan proses penyelidikan, penangkapan, penuntutan, dan peradilan sebagai inti respons negara, sehingga menjaga legitimasi politik dan kepercayaan publik.⁵

Sebaliknya, literatur keamanan kritis menunjukkan bahwa militerisasi keamanan domestik berisiko mengaburkan batas antara ancaman internal dan eksternal. Stathis Kalyvas menunjukkan bahwa penggunaan kekerasan berskala luas terhadap aktor non-negara dalam konteks domestik sering bersifat tidak selektif dan justru memperkuat dinamika kekerasan.⁶ Robert Pape juga menunjukkan bahwa respons koersif yang berlebihan berpotensi mendorong radikalisasi lanjutan dan memperluas basis dukungan kelompok ekstremis.⁷

a. Model Negara Demokrasi

1) Asumsi Dasar Kebijakan Demokratis

Negara demokrasi berangkat dari asumsi bahwa stabilitas keamanan internal tidak boleh dicapai dengan mengorbankan supremasi hukum. Oleh karena itu, terorisme domestik dipahami sebagai ancaman kriminal-politik yang harus ditangani melalui aparat penegak hukum dan intelijen sipil. Polisi, jaksa, dan pengadilan menjadi aktor utama, sementara militer ditempatkan sebagai cadangan strategis (*last resort*). Pendekatan ini mencerminkan dua pertimbangan utama. Pertama, legitimasi: penggunaan aparat sipil lebih dapat diterima publik karena berada dalam kerangka hukum pidana dan hak asasi manusia. Kedua, efektivitas jangka panjang: penegakan hukum memungkinkan pembongkaran jaringan terorisme melalui investigasi, penelusuran pendanaan, dan proses hukum, bukan sekadar eliminasi fisik pelaku.⁸

Asumsi dasar ini berkaitan erat dengan pandangan bahwa terorisme tidak semata-mata persoalan keamanan, melainkan juga fenomena sosial dan politik yang berakar pada

⁴ Samuel P. Huntington, *The Soldier and The State: Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Belknap Press, 1957), pp. 16-80.

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, *Handbook on Criminal Justice Responses to Terrorism* (Vienna: UNODC, 2009), pp. 5-20.

⁶ Stathis N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), Chapter 6: A Logic of Indiscriminate Violence, esp. Section 6.4.

⁷ Robert A. Pape, *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism* (New York: Random House, 2005), Chapter 5, "Learning Terrorism Pays".

⁸ Audrey Kurth Cronin, "Repression: CRUSHING TERRORISM WITH FORCE." In *How Terrorism Ends: Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns* (Princeton University Press, 2009), pp.35-72.

jaringan, ideologi, serta dukungan material tertentu. Penanganan yang berfokus pada penegakan hukum memungkinkan negara menargetkan dimensi struktural tersebut secara lebih sistematis, termasuk memutus aliran pendanaan, jalur rekrutmen, dan hubungan organisasi lintas wilayah. Selain itu, pendekatan penegakan hukum menempatkan negara dalam posisi yang konsisten dengan prinsip kesetaraan dihadapan hukum. Pelaku terorisme diproses sebagai subjek hukum pidana, bukan sebagai musuh perang, sehingga negara menghindari perluasan logika perang ke dalam ruang sipil. Hal ini penting untuk mencegah stigmatisasi kelompok tertentu serta menjaga kohesi sosial dalam masyarakat demokratis yang plural.

Dari perspektif kelembagaan, penempatan aparat penegak hukum sebagai aktor utama juga mencerminkan pembagian fungsi yang jelas antara sektor keamanan internal dan pertahanan negara. Polisi dan lembaga peradilan dirancang untuk beroperasi dalam konteks domestik dengan mekanisme pengawasan yang ketat, sementara militer difokuskan pada ancaman eksternal. Pembagian ini membantu menjaga profesionalisme masing-masing institusi sekaligus mencegah tumpang tindih kewenangan.

Asumsi dasar kebijakan demokratis tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga pragmatis. Penegakan hukum dipilih bukan karena negara demokrasi mengabaikan ancaman terorisme, melainkan karena pendekatan ini dinilai paling mampu menggabungkan keamanan, keadilan, dan legitimasi politik secara berkelanjutan. Dalam kerangka ini, pelibatan militer dipahami sebagai pengecualian yang harus dibatasi secara ketat, bukan sebagai instrumen rutin penanganan keamanan internal.

2) Batasan Pelibatan Militer

Dalam negara demokrasi, pelibatan militer dalam penanganan terorisme domestik hanya dimungkinkan ketika kapasitas penegak hukum tidak lagi memadai, ancaman berskala luar biasa dan mengancam eksistensi negara, serta terdapat keputusan politik dari otoritas sipil. Dalam banyak kasus, keputusan ini juga mensyaratkan persetujuan parlemen dan pembatasan waktu yang ketat. Amerika Serikat merupakan contoh klasik melalui *Posse Comitatus Act* yang secara prinsip melarang militer terlibat dalam penegakan hukum domestik, kecuali dalam kondisi luar biasa sebagaimana diatur dalam *Insurrection Act*.⁹⁹

Pembatasan pelibatan militer tersebut mencerminkan kehati-hatian negara demokrasi terhadap risiko perluasan logika militer ke dalam ruang sipil. Militer dirancang untuk menghadapi ancaman eksternal dengan tingkat kekerasan tinggi, sehingga penggunaannya dalam konteks domestik berpotensi menimbulkan eskalasi kekuatan yang tidak proporsional serta mengaburkan perbedaan antara fungsi pertahanan dan penegakan hukum. Oleh karena itu, pelibatan militer umumnya dibatasi pada peran pendukung dan bersifat sementara. Selain itu, penempatan keputusan pelibatan militer dalam ranah otoritas sipil bertujuan mencegah normalisasi peran militer dalam keamanan internal. Dengan adanya persetujuan parlemen, pembatasan waktu operasi, dan kewajiban transisi kembali ke penegakan hukum, negara demokrasi berupaya memastikan bahwa militer tetap berada di bawah kontrol sipil dan tidak

⁹⁹ U.S. Code, Posse Comitatus Act, Insurrection Act, <https://www.brennacenter.org/our-work/research-reports/insurrection-act-explained>.

berkembang menjadi aktor keamanan domestik yang permanen.

Selain Amerika Serikat, sejumlah negara demokrasi di Eropa Barat menunjukkan pola serupa dalam membatasi peran militer dan mengedepankan penegakan hukum dalam menangani terorisme domestik. Inggris, misalnya, secara historis menghadapi ancaman terorisme domestik yang serius, mulai dari *Irish Republican Army* (IRA) hingga serangan teror pasca-2000-an. Meskipun menghadapi ancaman berkelanjutan, Inggris secara konsisten menempatkan kepolisian dan sistem peradilan pidana sebagai aktor utama kontra-terorisme domestik. Strategi CONTEST menegaskan bahwa pencegahan, penegakan hukum, dan ketahanan masyarakat merupakan pilar utama, sementara pelibatan militer dibatasi pada kondisi darurat tertentu seperti *Operation Temporer*, yang tetap berada di bawah otoritas sipil dan pengawasan politik yang ketat.¹⁰

Pendekatan Inggris menunjukkan bahwa bahkan dalam konteks ancaman terorisme berkepanjangan, negara demokrasi dapat mempertahankan supremasi hukum tanpa melakukan militerisasi keamanan domestik. Evaluasi independen menunjukkan bahwa penggunaan kerangka hukum pidana memungkinkan aparat untuk membongkar jaringan terorisme secara berkelanjutan, sekaligus menjaga legitimasi negara dan kepercayaan publik, terutama di komunitas yang rentan terhadap radikalisasi.¹¹

Jerman juga memberikan contoh penting mengenai pembatasan peran militer dalam keamanan internal. Konstitusi Jerman (*Grundgesetz*) secara tegas membatasi pelibatan Bundeswehr dalam urusan domestik, dengan menempatkan kepolisian sebagai aktor utama keamanan internal. Pelibatan militer hanya dimungkinkan dalam kondisi luar biasa yang mengancam tatanan konstitusional, dan itu pun harus berada di bawah kerangka hukum yang ketat serta pengawasan politik yang jelas. Dalam praktiknya, penanganan terorisme domestik di Jerman termasuk kasus ekstremisme sayap kanan dan jihadisme yang ditangani melalui kepolisian federal (*Bundeskriminalamt*), domestik, dan proses peradilan pidana.¹²

Model Jerman menegaskan bahwa pembatasan konstitusional terhadap peran militer bukanlah hambatan bagi efektivitas kontra-terorisme, melainkan justru memperkuat koordinasi antar-lembaga sipil dan mencegah normalisasi penggunaan kekuatan militer dalam kehidupan sipil. Studi mengenai kontra-terorisme di Jerman menunjukkan bahwa pendekatan berbasis hukum memungkinkan negara merespons ancaman keamanan tanpa menciptakan preseden berbahaya bagi demokrasi pasca-otoritarianisme, yang menjadi sensitivitas historis utama Jerman.¹³

Contoh Inggris dan Jerman memperkuat argumen bahwa dalam negara demokrasi yang stabil, penanganan terorisme domestik secara sistematis ditempatkan dalam kerangka penegakan hukum. Militer berperan sebagai instrumen pendukung yang sangat terbatas,

¹⁰ HM Government (United Kingdom), CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism (London: The Stationery Office, July 2023), pp. 8–57.

¹¹ Paul Wilkinson, *Terrorism Versus Democracy: The Liberal State Response* (London: Routledge, 2006), chapters 4 and 6.

¹² Russell A. Miller, "A Pantomime of Privacy," *Harvard Law Review* 122 (2009), sections II.A–II.C.

¹³ Donald Abenheim, "The Soldier's Tradition and Civil–Military Relations in Germany," dalam *The Handbook of Civil–Military Relations*, ed. Thomas C. Bruneau dan Florina Cristiana Matei (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 259–268.

bukan sebagai aktor utama. Pendekatan ini menunjukkan bahwa efektivitas kontra-terorisme tidak bergantung pada tingkat penggunaan kekuatan militer, melainkan pada kapasitas institusional, legitimasi hukum, dan kepercayaan publik di mana faktor-faktor tersebut cenderung lebih kuat dalam sistem demokrasi.

b. Negara Non-Demokrasi dan Negara Dengan Kapasitas Lemah

1) Dominasi Militer dalam Keamanan Internal

Berbeda dengan negara demokrasi, negara non-demokrasi atau negara dengan kapasitas institusional yang lemah cenderung menjadikan militer sebagai aktor utama dalam keamanan domestik. Dalam konteks ini, militer tidak hanya berfungsi sebagai alat pertahanan eksternal, tetapi juga sebagai penegak ketertiban internal dan instrumen stabilisasi rezim. Penanganan terorisme dilakukan melalui operasi militer yang tidak terikat pada prosedur hukum pidana, sehingga meningkatkan risiko penahanan sewenang-wenang, penggunaan kekuatan berlebihan, dan korban sipil.

Pola ini terlihat jelas di Mesir, khususnya dalam penanganan terorisme di Semenanjung Sinai. Sejak 2013, kontra-terorisme domestik dijalankan hampir sepenuhnya melalui operasi militer di bawah rezim darurat yang berkepanjangan, dengan pembatasan signifikan terhadap pengawasan sipil, kebebasan pers, dan akuntabilitas hukum.¹⁴ Operasi tersebut tidak hanya menargetkan kelompok bersenjata seperti Wilayah Sinai, tetapi juga berdampak luas terhadap penduduk sipil melalui pengusuran massal dan pembatasan akses kemanusiaan.¹⁵ Pendekatan ini justru memperdalam alienasi masyarakat lokal dan memperpanjang konflik bersenjata tingkat rendah daripada melemahkan ekstrimisme.

Contoh serupa dapat ditemukan di Rusia, terutama dalam penanganan terorisme domestik di Kaukasus Utara. Pemerintah Rusia secara konsisten membingkai terorisme sebagai ancaman keamanan nasional yang memerlukan respons militer dan keamanan berskala besar. Operasi kontra-terorisme dijalankan oleh angkatan bersenjata dan dinas keamanan federal dengan ruang yang sangat terbatas bagi mekanisme peradilan pidana independen. Meskipun pendekatan ini berhasil menekan aktivitas terorisme secara temporer, ia disertai dengan praktik kekerasan negara yang luas dan impunitas aparat keamanan, sehingga menghasilkan stabilitas semu yang rapuh dan tidak berkelanjutan.¹⁵

Pengalaman Mesir dan Rusia menunjukkan bahwa dominasi militer dalam penanganan terorisme domestik di negara non-demokratis sering kali berfungsi ganda: sebagai strategi keamanan dan sebagai mekanisme konsolidasi kekuasaan. Dalam konteks ini, kontra-terorisme tidak diarahkan pada pengurangan kekerasan politik secara struktural, melainkan pada penguatan kontrol koersif negara.

c. Dampak Negatif Pendekatan Militeristik

Pendekatan militeristik dalam kontra-terorisme domestik membawa konsekuensi serius,

¹⁴ International Crisis Group, *Egypt's Sinai Question*, Middle East/North Africa Report No. 60 (Brussels: International Crisis Group, year), pp. 5–12.

¹⁵ Mark Galeotti, *Russia's Wars in Chechnya 1994–2009* (Oxford: Oxford University Press, 2014), pp. 57–63. Lihat juga Human Rights Watch, “If You Are Afraid for Your Lives, Leave Sinai!” *Egyptian Security Forces and ISIS-Affiliate Abuses in North Sinai* (New York: Human Rights Watch, year), pp. 1–9.

termasuk meningkatnya pelanggaran hak asasi manusia, delegitimasi negara di mata publik, serta reproduksi siklus kekerasan dan radikalisi. Operasi militer yang bersifat *indiscriminatory* sering menciptakan keluhan sosial dan politik baru yang justru memperluas basis dukungan bagi kelompok ekstremis.¹⁶ Selain dampak langsung terhadap warga sipil, militerisasi keamanan domestik juga menimbulkan konsekuensi institusional jangka panjang. Dominasi militer cenderung melemahkan kapasitas dan profesionalisme aparat penegak hukum sipil, karena kepolisian dan lembaga peradilan tersubordinasi di bawah logika keamanan nasional. Kondisi ini menciptakan ketergantungan struktural pada militer dan menghambat pembangunan institusi hukum yang efektif dan akuntabel.¹⁷

Dari perspektif jangka panjang, pendekatan militeristik cenderung gagal mengatasi akar penyebab terorisme domestik, seperti marginalisasi politik, ketidakadilan ekonomi, dan eksklusi sosial. Studi komparatif menunjukkan bahwa kekerasan negara yang berlebihan justru berfungsi sebagai mekanisme rekrutmen tidak langsung bagi kelompok ekstremis dengan menyediakan narasi ketidakadilan yang mudah dieksploitasi.¹⁸ Dalam negara non-demokratis, dampak-dampak ini diperparah oleh lemahnya pengawasan sipil, sehingga kontra-terorisme berisiko berubah menjadi instrumen permanen represi politik dan kehilangan fungsi keamanannya.¹⁹

Dampak-dampak negatif dari pendekatan militeristik tersebut menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai keberlanjutan strategi kontra-terorisme yang bertumpu pada penggunaan kekuatan bersenjata. Ketika operasi militer justru memperdalam kekerasan, melemahkan institusi sipil, dan memperluas basis radikalisi, keberhasilan kontra-terorisme tidak lagi dapat diukur dari penurunan ancaman secara temporer semata. Dalam konteks ini, evaluasi efektivitas menjadi krusial untuk menilai sejauh mana pendekatan yang berfokus pada penegakan hukum dibandingkan dengan pendekatan militer mampu mereduksi terorisme domestik secara berkelanjutan.

d. Efektivitas: Penegakan Hukum vs Pendekatan Militer

Berbagai studi komparatif menunjukkan bahwa kelompok teroris lebih sering berakhir melalui proses penegakan hukum, delegitimasi politik, dan integrasi ke dalam proses politik dibandingkan melalui eliminasi militer. Studi RAND yang banyak dirujuk menyimpulkan bahwa mayoritas organisasi teroris runtuh karena penangkapan, negosiasi, atau kehilangan dukungan publik, bukan karena dikalahkan secara militer.²⁰

Temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa perbedaan efektivitas penanganan terorisme tidak hanya ditentukan oleh tingkat kekerasan yang digunakan negara, tetapi juga

¹⁶ International Commission of Jurists, *Military Jurisdiction and International Law*, Part I, Section II, "The Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions" and "The Special Rapporteur on Torture," pp. 72 – 90. <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2004/01/Military-jurisdiction-publication-2004.pdf>.

¹⁷ Op cit, Audrey Kurth Cronin, pp.115-145.

¹⁸ Ibid

¹⁹ International Commission of Jurists (ICJ), *ICJ Declaration on Upholding Human Rights and the Rule of Law in Combating Terrorism* ("Berlin Declaration"), 28 August 2004, <https://www.refworld.org/legal/resolution/icjurists/2004/en/33259> [accessed 26 January 2026]

²⁰ Seth G. Jones & Martin C. Libicki, *How Terrorist Groups End* (Santa Monica: RAND Corporation, 2008), pp. 7–9.

oleh kerangka institusional dan politik yang melandasinya. Pilihan antara pendekatan penegakan hukum dan pendekatan militer mencerminkan karakter rezim, tingkat kontrol sipil, serta komitmen terhadap supremasi hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Oleh karena itu, untuk memperjelas perbedaan mendasar antara kedua pendekatan tersebut, tabel berikut menyajikan perbandingan sistematis antara penanganan terorisme domestik di negara demokrasi dan non-demokrasi berdasarkan aktor utama, kerangka hukum, tingkat akuntabilitas, risiko pelanggaran HAM, dan efektivitas jangka panjang.

Tabel 3.
Perbandingan Pendekatan Penanggulangan Terorisme

ASPEK	PENEGAKAN HUKUM (DEMOKRASI)	PENDEKATAN MILITER (NON-DEMOKRASI)	PENJELASAN
AKTOR UTAMA	Polisi & Intelejen Sipil	Militer	Perbedaan aktor utama mencerminkan cara negara memaknai terorisme sebagai ancaman keamanan internal. Dalam negara demokrasi, polisi dan intelejen sipil menjadi ujung tombak karena mereka beroperasi dalam kerangka hukum pidana dan mekanisme akuntabilitas yang jelas. Keterlibatan aparat ini memungkinkan penanganan terorisme dilakukan melalui investigasi berkelanjutan, pengumpulan bukti, dan pemrosesan hukum yang dapat menargetkan jaringan secara menyeluruh. Sebaliknya, dominasi militer sebagai aktor utama di negara non-demokrasi menempatkan terorisme dalam logika perang, sehingga respons negara lebih berorientasi pada penggunaan kekuatan daripada penegakan hukum.

KERANGKA HUKUM	Hukum Pidana	Hukum Darurat/Militer	Pendekatan penegakan hukum beroperasi dalam sistem hukum pidana yang mengatur secara rinci kewenangan, prosedur, dan batas penggunaan kekerasan oleh negara. Kerangka ini memberikan kepastian hukum bagi aparat maupun warga negara, serta memastikan bahwa penanganan terorisme tetap berada dalam batas konstitusional. Dalam pendekatan militer, penggunaan hukum darurat atau hukum militer seringkali memperluas kewenangan negara secara signifikan, pembatasan minimal penggunaan kekuatan, yang berpotensi mengikis supremasi hukum dalam jangka panjang.
AKUNTABILITAS	Tinggi	Rendah	Tingkat akuntabilitas menjadi pembeda penting antara kedua pendekatan. Penegak hukum tunduk pada pengawasan yudisial, internal, dan kontrol politik lembaga perwakilan. Hal ini memungkinkan evaluasi dan koreksi atas kebijakan kontra-terorisme. Sebaliknya, operasi militer dalam keamanan domestik sering berlangsung dengan pengawasan terbatas dan logika kerahasiaan tinggi, sehingga menyulitkan pertanggungjawaban atas kesalahan operasional, maupun ketika terjadi pelanggaran hukum.
RISIKO HAM	Relatif Terkendali	Tinggi	Pendekatan penegakan hukum relatif lebih mampu membatasi risiko pelanggaran HAM karena prosedur hukum mengatur penangkapan, penahanan, dan penggunaan kekerasan secara ketat. Meskipun pelanggaran tetap mungkin terjadi, mekanisme korektif tersedia melalui sistem peradilan. Pendekatan militer, menekankan penggunaan kekuatan bersenjata yang meningkatkan risiko kekerasan <i>indiscriminatory</i> , korban sipil, serta praktik-praktik represif yang justru dapat memperkuat narasi kelompok teroris.

EFEKTIVITAS JANGKA PANJANG	Lebih Berkelanjutan	Kontraproduktif	Dari perspektif jangka panjang, penegakan hukum menawarkan strategi yang lebih berkelanjutan karena berfokus pada pelemahan struktur organisasi, sumber daya, dan legitimasi kelompok teroris. Pendekatan ini memungkinkan negara menggabungkan keamanan dengan keadilan dan legitimasi politik. Sebaliknya, pendekatan militer cenderung menghasilkan keberhasilan taktis jangka pendek tanpa mengatasi akar masalah, sehingga berisiko menciptakan siklus kekerasan yang berulang.
---	------------------------	-----------------	--

e. Aturan Main Pelibatan Militer dalam Negara Demokrasi

Negara demokrasi mengembangkan aturan main yang ketat untuk mencegah normalisasi peran militer dalam keamanan domestik. Aturan ini mencakup definisi jelas kondisi darurat, pembatasan waktu dan wilayah operasi, pengawasan parlemen dan peradilan sipil, serta kewajiban transisi kembali ke penegakan hukum setelah situasi stabil. Pendekatan ini bertujuan menjaga keseimbangan antara kebutuhan keamanan dan perlindungan demokrasi itu sendiri, sekaligus mencegah erosi kontrol sipil atas militer.²¹

Pertama, penetapan kondisi darurat menjadi prasyarat utama pelibatan militer dalam penanganan terorisme domestik di negara demokrasi. Kondisi ini tidak didefinisikan secara longgar, melainkan dibatasi pada situasi luar biasa yang melampaui kapasitas normal aparat penegak hukum, seperti ancaman bersenjata berskala besar atau kegagalan institusional sementara. Dengan adanya definisi yang jelas, negara mencegah penggunaan dalih “keamanan nasional” secara berlebihan untuk memperluas peran militer dalam ruang sipil.

Kedua, pelibatan militer selalu disertai pembatasan waktu, ruang lingkup, dan wilayah operasi. Operasi militer dalam konteks keamanan domestik bersifat temporer dan spesifik, bukan terbuka atau permanen. Pembatasan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa militer tidak mengambil alih fungsi-fungsi sipil secara berkelanjutan, serta mendorong kembalinya peran utama kepada aparat penegak hukum segera setelah situasi memungkinkan.

Ketiga, pengawasan sipil merupakan elemen kunci dalam aturan main tersebut. Keputusan pelibatan militer berada di tangan otoritas sipil, biasanya eksekutif, dengan mekanisme pengawasan parlemen dan kemungkinan peninjauan oleh lembaga peradilan. Pengawasan ini mencakup mandat operasi, penggunaan kekuatan, serta kepatuhan terhadap hukum nasional dan internasional. Dengan demikian, penggunaan militer tetap berada dalam kerangka akuntabilitas demokratis dan tidak berjalan secara otonom.

Keempat, negara demokrasi menekankan kewajiban transisi kembali ke penegakan

²¹ Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF), Democratic Control of Armed Forces, <https://www.dcaf.ch/democratic-control-armed-forces>.

hukum sebagai prinsip dasar. Militer tidak diposisikan sebagai solusi permanen atas terorisme domestik, melainkan sebagai instrumen sementara untuk menstabilkan situasi. Setelah ancaman dapat dikendalikan, tanggung jawab penanganan sepenuhnya dikembalikan kepada polisi, kejaksaan, dan lembaga peradilan. Prinsip ini penting untuk mencegah militerisasi keamanan internal dan menjaga kepercayaan publik terhadap institusi sipil.

Dengan demikian, aturan main pelibatan militer dalam negara demokrasi tidak hanya berfungsi sebagai pedoman operasional, tetapi juga sebagai mekanisme perlindungan politik terhadap demokrasi itu sendiri. Ketika aturan ini dilemahkan atau diabaikan, pelibatan militer dalam keamanan domestik berisiko berubah dari langkah darurat menjadi praktik rutin, yang pada akhirnya mengaburkan batas antara fungsi pertahanan dan penegakan hukum. Dalam konteks ini, pembatasan peran militer justru merupakan prasyarat bagi efektivitas jangka panjang penanganan terorisme, bukan hambatan bagi keamanan.

VI. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian konseptual, analisis normatif, telaah kritis terhadap Rancangan Peraturan Presiden, serta perbandingan praktik internasional, dapat disimpulkan bahwa pelibatan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam penanggulangan terorisme melalui Peraturan Presiden merupakan kebijakan yang problematik, baik dari aspek konstitusionalitas, tata kelola demokrasi, perlindungan hak asasi manusia, maupun efektivitas jangka panjang penanganan terorisme itu sendiri.

Secara normatif, pengaturan pelibatan TNI melalui Peraturan Presiden bertentangan dengan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan serta mandat reformasi sektor keamanan sebagaimana ditegaskan dalam Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Pelibatan TNI dalam tugas keamanan internal, termasuk penanggulangan terorisme, semestinya diatur dengan undang-undang dan didasarkan pada keputusan politik negara yang melibatkan mekanisme *checks and balances* bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Reduksi makna “keputusan politik negara” menjadi semata-mata perintah Presiden berpotensi melemahkan supremasi sipil serta pengawasan demokratis terhadap penggunaan kekuatan militer di dalam negeri.

Secara substansial, perluasan kewenangan TNI dalam fungsi penangkalan, penindakan, dan pemulihan yang dirumuskan secara luas, elastis, dan multitafsir berisiko mengaburkan batas antara fungsi pertahanan dan penegakan hukum. Desain kebijakan tersebut berpotensi merusak bangunan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), menimbulkan tumpang tindih kewenangan dengan aparat penegak hukum sipil, serta meningkatkan risiko pelanggaran hak asasi manusia, terutama dalam konteks belum tuntasnya reformasi peradilan militer dan lemahnya mekanisme akuntabilitas hukum bagi prajurit TNI dalam operasi keamanan domestik.

Pengalaman komparatif negara-negara demokrasi menunjukkan bahwa penanganan terorisme domestik yang efektif dan berkelanjutan justru bertumpu pada pendekatan penegakan hukum yang menjunjung tinggi supremasi hukum, *due process of law*, dan perlindungan hak asasi manusia, dengan militer ditempatkan sebagai instrumen cadangan yang bersifat sementara, terbatas, dan benar-benar menjadi pilihan terakhir (*last resort*). Sebaliknya,

praktik di negara non-demokrasi atau negara dengan kapasitas institusional yang lemah memperlihatkan bahwa dominasi militer dalam keamanan internal cenderung bersifat kontraproduktif, memperbesar eskalasi kekerasan, melemahkan institusi sipil, serta memperdalam siklus radikalisasi dan delegitimasi negara.

Dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis, penanggulangan terorisme di dalam negeri seharusnya secara konsisten diletakkan dalam kerangka penegakan hukum (*criminal justice system*), dengan lembaga-lembaga sipil menjalankan fungsi pencegahan dan pemulihan sesuai mandat undang-undang. Pelibatan TNI hanya dapat dibenarkan secara sangat terbatas, bersifat perbantuan dan temporer, serta dilakukan dalam kondisi ancaman luar biasa yang secara nyata melampaui kapasitas aparat penegak hukum (keadaan darurat), melalui keputusan politik negara, dan harus tunduk pada kontrol sipil, pengawasan parlemen, serta mekanisme akuntabilitas hukum yang transparan.

Oleh karena itu, Rancangan Peraturan Presiden tentang Tugas TNI dalam Mengatasi Aksi Terorisme, sebagaimana dirumuskan saat ini, tidak hanya berpotensi inkonstitusional, tetapi juga mengancam demokrasi, prinsip negara hukum, serta perlindungan hak asasi manusia. Pemerintah dan DPR seyogianya tidak menjadikan isu terorisme sebagai justifikasi untuk memperluas peran militer dalam ranah sipil, melainkan berfokus pada penguatan kapasitas institusi penegak hukum, mekanisme pencegahan berbasis masyarakat, serta kebijakan pencegahan dan penanggulangan terorisme yang komprehensif, proporsional, dan berorientasi pada keamanan manusia (*human security*). Menjaga keamanan nasional tidak boleh dilakukan dengan mengorbankan esensi demokrasi itu sendiri. Dengan demikian, DPR sepatutnya tidak menyetujui rancangan Perpres ini ketika memberikan pertimbangan pada pemerintah nantinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Audrey Kurth Cronin. "Repression: CRUSHING TERRORISM WITH FORCE." In *How Terrorism Ends: Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns* (Princeton University Press, 2009), pp.35-72.
- Donald Abenheim, "The Soldier's Tradition and Civil-Military Relations in Germany," dalam *The Handbook of Civil-Military Relations*, ed. Thomas C. Bruneau dan Florina Cristiana Matei (Oxford: Oxford University Press, 2013), pp. 259-268.
- Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF), *Democratic Control of Armed Forces*, <https://www.dcaf.ch/democratic-control-armed-forces>.
- HM Government (United Kingdom), *CONTEST: The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism* (London: The Stationery Office, July 2023), pp. 8–57.
- Human Rights Watch, "If You Are Afraid for Your Lives, Leave Sinai!" *Egyptian Security Forces and ISIS-Affiliate Abuses in North Sinai* (New York: Human Rights Watch, year), pp. 1–9.
- International Crisis Group, *Egypt's Sinai Question, Middle East/North Africa Report No. 60* (Brussels: International Crisis Group, year), pp. 5–12.
- International Commission of Jurists, *Military Jurisdiction and International Law, Part I, Section II, "The Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions" and "The Special Rapporteur on Torture,"* pp. 72–90. <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2004/01/Military-jurisdiction-publication-2004.pdf>.
- International Commission of Jurists (ICJ), *ICJ Declaration on Upholding Human Rights and the Rule of Law in Combating Terrorism ("Berlin Declaration")*, 28 August 2004, <https://www.refworld.org/legal/resolution/icjurists/2004/en/33259> [accessed 26 January 2026].
- Mark Galeotti, *Russia's Wars in Chechnya 1994–2009* (Oxford: Oxford University Press, 2014), pp. 57–63.
- Paul Wilkinson, *Terrorism Versus Democracy: The Liberal State Response* (London: Routledge, 2006), chapters 4 and 6.
- Report of the Secretary-General, *Uniting Against Terrorism: Recommendations for A Global Counter-Terrorism Strategy*, A/60/825, dikeluarkan pada tanggal 27 April 2006.
- Robert A. Pape, *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism* (New York: Random House, 2005), Chapter 5, "Learning Terrorism Pays".
- Russell A. Miller, "A Pantomime of Privacy," *Harvard Law Review* 122 (2009), sections II.A–II.C.
- Samuel P. Huntington, *The Soldier and The State: Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Belknap Press, 1957), pp. 16-80.
- Seth G. Jones & Martin C. Libicki, *How Terrorist Groups End* (Santa Monica: RAND Corporation, 2008), pp. 7–9.
- Stathis N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), Chapter 6: A Logic of Indiscriminate Violence, esp. Section 6.4.
- Syahdatul Kahfi (ed), *Terorisme ditengah arus global demokrasi*, SPECTRUM, 2006, Jakarta, hal 71.
- United Nations Office on Drugs and Crime, *Handbook on Criminal Justice Responses to Terrorism* (Vienna: UNODC, 2009), pp. 5–20.
- U.S. Code, *Posse Comitatus Act, Insurrection Act*, <https://www.brennacenter.org/our-work/research-reports/insurrection-act-explained>.

KOALISI MASYARAKAT SIPIL UNTUK REFORMASI SEKTOR KEAMANAN

Imparsial
PBHI
YLBHI
KontraS
Centra Initiative
Amnesty International Indonesia
Human Right Working Group (HRWG)
WALHI
ICW
LBH Jakarta
SETARA Institute
LBH Pers
LBH Masyarakat
LBH Surabaya Pos Malang
Aliansi untuk Demokrasi Papua (ALDP)
Public Virtue
Institute for Criminal Justice Reform (ICJR)
Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Jakarta
Perhimpunan Pembela Masyarakat Adat Nusantara (PPMAN)
De Jure
Raksha Initiatives
LBH APIK
Koalisi Perempuan Indonesia (KPI)
LBH Medan