

HUBUNGAN SIPIL MILITER DALAM PENANGGULANGAN TERORISME DI INDONESIA PASCA PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 34 TAHUN 2004 TENTANG TENTARA NASIONAL INDONESIA

Renaldo Benarrivo¹, Arlan Siddha²

¹Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jenderal Achmad Yani, Jl. Terusan Jenderal Sudirman, Cimahi 40531

²Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jenderal Achmad Yani, Jl. Terusan Jenderal Sudirman, Cimahi 40531

Email: renaldo.benarrivo@staff.unjani.ac.id

Submitted: 04-11-2025; Accepted: 29-12-2025; Published :02-01-2026

ABSTRAK

Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap tata kelola bidang pertahanan dan keamanan negara. Walaupun perubahan hanya dilakukan secara terbatas pada empat pasal, namun jika dikaji lebih dalam tentu perubahan ini dapat berdampak terhadap tata kelola penanggulangan terorisme khususnya pada “area abu-abu” yang secara praktis melibatkan institusi sipil dan institusi militer. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan hubungan sipil militer dalam penanggulangan terorisme di Indonesia pasca perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025. Deskripsi ini berfokus untuk memetakan proyeksi interaksi antar institusi terkait penanggulangan terorisme khususnya antara Tentara Nasional Indonesia dengan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme. Kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan. Adapun tipe yang digunakan adalah tipe penelitian deskriptif. Pada hasil penelitian ini tergambar interaksi antar institusi sipil dan institusi militer yang terdampak langsung oleh penetapan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025. Sorotan utama pada revisi yang memberikan implikasi dan dibahas dalam penelitian ini antara lain, kewenangan baru dalam operasi militer selain perang dan perluasan instansi sipil yang bisa ditempati prajurit Tentara Nasional Indonesia aktif. Kajian ini menemukan bahwa keberadaan prajurit Tentara Nasional Indonesia aktif di lingkungan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme menjadi hal yang sama sekali tidak bertentangan dengan regulasi, namun perluasan interaksi sipil militer ini berpotensi memberikan kerancuan tata kelola tanpa adanya kontrol sipil yang objektif.

Kata kunci: Hubungan sipil militer; penanggulangan terorisme; revisi Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia; Badan Nasional Penanggulangan Terorisme

ABSTRACT

The amendment to Law Number 34 of 2004 concerning the Indonesian National Armed Forces has significant implications for the governance of national defense and security. Although the amendment was limited to only four articles, a deeper analysis reveals that these changes may affect the governance of counterterrorism efforts, particularly in the “grey areas” where civil and military institutions are practically involved. This study aims to describe civil–military relations in counterterrorism in Indonesia following the amendment to Law Number 34 of 2004, as stipulated in Law Number 3 of 2025. The description focuses on mapping the projected interactions between institutions involved in counterterrorism, particularly between the Indonesian National Armed Forces and the National Counterterrorism Agency. The research employs a qualitative method with a descriptive approach. The findings illustrate the interactions between civil and military institutions directly affected by the enactment of Law Number 3 of 2025. Key points of the revision that carry significant implications and are discussed in this study include the granting of new authorities in military operations other than war, as well as the expansion of civilian institutions that may be occupied by the Indonesian National Armed Forces active personnel. This study found that the

Doi:10.24198/aliansi.v4i3.67823

presence of the Indonesian National Armed Forces active personnel within the National Counterterrorism Agency environment is not at all contrary to regulations, but the expansion of civil military interaction has the potential to create governance confusion without objective civilian control.

Keywords: *Civil-military relations; counter-terrorism; revision of the Indonesian National Armed Forces Law; National Counterterrorism Agency.*

PENDAHULUAN

Transformasi keamanan dalam konteks Hubungan Internasional terjadi baik dalam tataran teoritis maupun praktis. Konsepsi keamanan menjadi semakin terkait dengan konsepsi kepentingan nasional, dimana keamanan tidak hanya tentang wilayah, tetapi juga manusia. Pendekatan komprehensif terhadap keamanan sebagai sebuah konsepsi tentu memberikan konsekuensi baik secara teoritis maupun secara praktis. Namun transformasi ini tidak serta-merta menjadi transformasi yang absolut. Transformasi keamanan ternyata menyisakan ranah abu-abu yang memunculkan kebingungan tersendiri bagi para akademisi maupun *stakeholder* (misalnya; Kemenko Polkam, Kemhan, TNI dan Polri) untuk menemukan pola yang tepat dalam melakukan analisa, maupun penanggulangan masalah-masalah keamanan dan turunannya yang semakin kompleks. Diperlukan *helicopter view* atau sudut pandang yang lebih luas dan terbuka, untuk dapat menjawab berbagai macam progresivitas dalam konteks hubungan internasional kekinian.

Terorisme bersama dengan kejahatan transnasional menjadi salah satu bagian dari transformasi keamanan tersebut. Secara eksponensial terorisme telah berhasil menyita perhatian masyarakat internasional yang kemudian menyisakan berbagai macam pertanyaan, tentang motif, tujuan dan hal-hal lain di balik ancaman terorisme serta korelasinya terhadap keamanan nasional. Postulat dari berbagai macam progresivitas gagasan dan kebijakan terkait kontra terorisme diawali dengan apa yang terjadi di Amerika Serikat pada tahun 2001, dimana serangan terorisme sayap kanan untuk pertama kalinya dalam skala yang sangat besar menyita perhatian masyarakat internasional. Dalam waktu yang bersamaan, politik negara merespon seketika, dan tentunya peristiwa ini juga turut memberikan kontribusi terhadap bentuk politik internasional di masa sekarang (Hall &

Ross, 2015). Sejak saat itu terorisme semakin kuat diposisikan sebagai ancaman transnasional yang melibatkan aktor lintas batas negara, tidak hanya dari segi motifnya melainkan juga dari segi penanggulangannya. Hal ini tentu berbeda dengan tipikal ancaman-ancaman tradisional yang pernah ada sebelumnya, dimana ancaman tradisional tersebut cenderung terlokalisir dan tidak dilengkapi dengan kemampuan untuk membangun apa yang disebut sebagai *common enemy* yang memantik kerja-kerja kolektif antar negara untuk dapat menanggulangi ancaman tersebut.

Kerangka global sebagai hasil pemikiran bersama yang diinisiasi oleh Amerika Serikat tentunya mulai diciptakan sejak saat itu. Hal ini yang kemudian menjadi dasar bagi banyak negara untuk juga melakukan penyesuaian hukum nasionalnya masing-masing agar responsif terhadap terorisme yang dianggap sebagai salah satu bentuk ancaman keamanan baru, dimana dalam prakteknya semakin kompleks ketika dihadapkan dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi dengan mengandalkan teguran-teguran, cerita-cerita bohong, ikrar-ikrar, dan gertakan-gertakan (Brown, 2018). Amerika Serikat secara aktif turut mengkampanyekan dan memberikan bantuan dalam upaya penyesuaian hukum nasional khususnya di negara-negara berkembang. Hal ini tentu menjadi hal yang memiliki urgensi tersendiri, mengingat tipologi ancaman terorisme yang tidak jarang sangat sulit untuk diprediksi. Langkah-langkah cepat dan tepat sasaran perlu segera diambil oleh para *stakeholder*.

Jika di Amerika Serikat Serangan 11 September 2001 menjadi awal mula pembangun kesadaran nasional bahkan global terkait ancaman keamanan terorisme, khusus untuk di Indonesia, 202 korban

meninggal dunia pada pertengahan Oktober 2002 di Bali menjadi awal mula dimana isu terorisme mulai diurusutamakan, karena peristiwa ini sangat mengejutkan publik nasional bahkan internasional (Elizabeth, 2020). Jumlah korban yang didominasi warga negara Australia tersebut seketika menjadi alarm bagi pemerintah Indonesia dan masyarakat, bahwa ancaman terorisme adalah ancaman yang nyata. Respon cepat pemerintah termanifestasikan melalui keberadaan Perpu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang sekaligus menjadi tanda darurat secara administratif, guna menggambarkan urgensi penanggulangan terorisme berskala nasional. Karena adanya kebutuhan yang nyata dan mendesak, maka regulasi ini bertransformasi menjadi UU Nomor 15 Tahun 2003 yang secara substantif menetapkan Perpu sebelumnya sebagai UU dengan posisi yang lebih strategis. Seiring berjalannya waktu, tentu perubahan yang adaptif diperlukan terhadap regulasi ini, demi menjaga relevansinya ditengah spektrum ancaman terorisme yang kian berkembang.

Dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi penanggulangan terorisme, maka saat ini terdapat UU Nomor 5 Tahun 2018 yang tidak dapat dilepaskan secara historis dari regulasi-regulasi sebelumnya (Setiyono & Nabela, 2023). Pemerintah juga merilis kebijakan-kebijakan lain, yang tentu secara aksiologis, beririsan dengan tujuan utama tata kelola penanggulangan terorisme di Indonesia. Sudah seharusnya regulasi-regulasi tersebut, walaupun berbeda dari sisi *leading sector*-nya, tetapi tetap berada dalam satu garis besar yang terintegrasi secara kelembagaan dan implementasinya. Variasi dari regulasi yang ada memang cenderung akan menghasilkan implementasi yang tumpang tindih, dan kondisi ini tentunya akan semakin parah jika tidak terdapat koordinasi yang baik didalam proses administrasi rutinnya.

Indonesia tidak hanya merespon dengan penguatan regulasi. Penguatan kelembagaan juga turut dilakukan. Hal ini menjadi wujud dari komitmen pemerintah untuk memiliki tata kelola penanggulangan terorisme nasional yang lebih baik lagi di masa yang akan datang. Pasca tragedi Bom Bali I, pemerintah membentuk Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme (DKPT) di bawah kelola Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan Republik Indonesia (Menko Polkam RI). DKPT inilah yang kemudian menjadi cikal bakal terbentuknya Badan Nasional

Pemberantasan Terorisme (BNPT) melalui Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2010 (Rilistya, Susitjaningsih, & Paramasatya, 2016).

Dalam konteks yang lebih teknis, Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) mendirikan Detasemen Khusus 88 Antiteror (Rilistya, Susitjaningsih, & Paramasatya, 2016). Reorientasi pasukan elit di lingkungan Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang lebih adaptif dalam merespon ancaman terorisme kekinian juga dilakukan dengan penguatan pada Sat-81 dari TNI-AD, Denjaka dari TNI-AL dan Satbravo-90 dari TNI-AU. Tidak hanya cukup sampai disitu, pada tahun 2015 TNI juga membentuk Komando Operasi Khusus Gabungan (Koopssusgab) yang didalamnya memanifestasikan interoperabilitas antara pasukan elit yang berasal dari tiga matra. Secara teknis dan operasional, hal ini juga turut menunjukkan kesiap-siagaan Indonesia dalam menghadapi ancaman terorisme secara responsif, mengingat para teroris baik yang tergabung dalam organisasi tertentu maupun *lone wolf*, nampak semakin percaya diri dalam melakukan setiap aksinya.

Sekilas nampak terdapat *concern* yang tinggi dari pemerintah Indonesia dalam menanggulangi ancaman terorisme. *Concern* ini terlihat dari adanya penguatan pada tataran regulasi, kelembagaan dan pembentukan pasukan-pasukan khusus setidaknya pasca tragedi Bom Bali I. Tetapi tidakkah dalam prakteknya, kompleksitas tata kelola dan diversifikasi keterlibatan aktor ini justru menghasilkan kebingungan sebagai konsekuensi nyata dari banyaknya aktor yang terlibat dalam tataran operasional? Bahkan dalam konteks kebijakan, akan menjadi sulit bagi para *stakeholders* dalam memetakan *input* yang kemudian perlu diformulasikan dalam bentuk pengejawantahan program yang terukur guna menanggulangi terorisme secara optimal. Padahal koordinasi menjadi suatu hal yang sangat penting dilakukan dalam konteks birokrasi di negara demokrasi. Karena bukan tidak mungkin dengan banyaknya aktor yang terlibat, dapat menimbulkan dualisme direktif terkait dengan satu isu yang sama, dan berpotensi menimbulkan kebingungan diantara unsur pelaksana yang terdiri dari unsur sipil dan unsur militer.

Pemerintah Indonesia melakukan perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia yang menimbulkan gejala tidak hanya saja di tingkat akar rumput tetapi juga kanopi (Akustyo & Samputra, 2025). Banyak pihak khususnya dari kalangan masyarakat sipil menyangsikan tujuan substansial dari perubahan ini. Tidak sedikit yang menuding bahwa perubahan ini kental dengan nuansa politis yang berujung pada menempatkan posisi TNI di situasi yang dilematis dalam percaturan politik praktis nasional. Diluar dari polemik arus utama yang banyak diperdebatkan publik, dan bukan tidak mungkin juga dimanfaatkan untuk kepentingan elektoral pihak-pihak tertentu, terselip sebuah pertanyaan, bagaimana konsekuensi Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia terhadap penanggulangan terorisme di Indonesia?

Perubahan ini semakin memantik keingintahuan mengenai interaksi lanjutan dari para aktor penanggulangan terorisme nasional, khususnya dari sudut pandang hubungan sipil militer. Dimana memang secara faktual peran militer sangat diperlukan pada penanggulangan terorisme khususnya jika dikaitkan dengan upaya-upaya yang bersifat represif. Perubahan ini menyiratkan tentang peran TNI yang lebih signifikan dalam penanggulangan terorisme. Pandangan inklusif ini tentunya perlu dikonfirmasi kebenarannya. Atau justru malah revisi perubahan semakin memperkuat kolektifitas dan kolegialitas institusi sipil dan institusi militer dalam upaya bersama menanggulangi terorisme. Hubungan sipil militer tentu memberikan kontribusi terhadap potensi terjadinya dua kemungkinan ini.

Secara faktual perubahan terhadap regulasi ini memang hanya dilakukan pada pasal-pasal terbatas dengan empat substansi utama. Pertama adalah terkait dengan kedudukan TNI, kedua adalah terkait dengan tugas pokok TNI, ketiga terkait dengan penempatan prajurit TNI di lembaga sipil, dan yang keempat adalah terkait dengan usia pensiun prajurit TNI khususnya bagi para perwira tinggi yang mengalami perubahan cukup signifikan (Sabana & Prasetya, 2025). Sekilas nampak bahwa tidak ada dampak langsung terhadap tata kelola penanggulangan terorisme, namun bukan berarti poin-poin tersebut tidak memberikan implikasi terhadap proyeksi

interaksi antara aktor di institusi sipil dan insitusi militer yang terlibat dalam penanggulangan terorisme. Jika tidak disikapi dengan strategis maka perubahan ini, dapat menimbulkan dampak jangka panjang yang sebetulnya tidak hanya pada tataran tata kelola terorisme saja, melainkan juga dalam tataran tata kelola pertahanan dan keamanan nasional yang lebih luas lagi.

Sejak Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 diberlakukan, telah banyak kajian yang secara umum membahas sisi implementasinya seperti yang dilakukan dalam disertasi yang kemudian diterbitkan menjadi buku milik Subagyo, 2023. Secara khusus beberapa kajian seperti yang dilakukan oleh Syahdi & Sujono, 2024, memberikan sorotan terhadap kedudukan TNI dalam mengoperasikan tugas Operasi Militer Selain Perang (OMSP) dalam hal ini penanggulangan terorisme. Hal ini memiliki urgensi tersendiri, karena dengan memperhatikan tipologi ancaman terorisme khususnya di Indonesia, peran TNI memiliki signifikansinya tersendiri seperti yang telah dikaji dalam penelitian dari Lesmana, Sudirman, Akim & Djuyandi, 2022. Terlebih lagi terorisme kanan berbasis agama, seperti yang telah dijelaskan dalam penelitian Rohmy, Suratman & Nihayaty, 2020, juga terus berkembang di Indonesia. Secara praktis, nampaknya banyak pihak tidak mempermasalahkan keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme, namun penelitian Kamil, Maggalatung & Arifiani, 2022, menunjukkan bahwa sebetulnya masalah berada pada aspek legalitas keterlibatan personel TNI aktif pada jabatan-jabatan sipil. Sudut pandang kajian terhadap permasalahan ini tidak hanya dilakukan dari hampiran undang-undang tentang TNI, melainkan juga telah dilakukan melalui hampiran undang-undang tentang penangulungan terorisme seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 seperti pada penelitian Lubis, 2021. Namun tetap saja, masih terdapat satu celah, dimana jika celah tersebut tidak diselesaikan akan mempengaruhi masa depan pelibatan TNI dalam OMSP seperti pada penelitian Syafei & Marwan 2025. Celah ini yang coba dijawab dalam penelitian ini dengan cara

memotret fenomena secara kelembagaan, dengan melihat masalah-masalah yang berpotensi muncul dalam koordinasi antara BNPT sebagai salah satu lembaga yang memiliki tugas pokok dan fungsi untuk menanggulangi terorisme di Indonesia dengan TNI.

Oleh karena itu penelitian ini tentu memiliki kebaruan ilmiah. Kebaruan ilmiah yang dimaksud adalah kontekstualisasi hubungan sipil militer yang dihadapkan dengan penanggulangan terorisme di Indonesia. Terorisme adalah sebuah ancaman keamanan yang perlu dihampiri secara multidimensional, terorisme bukan hanya permasalahan sipil yang harus diselesaikan dengan cara militer. Diperlukan sinergi yang terpolakan dengan baik, tidak sporadis. Terlebih lagi perubahan ini yang menjadi pembeda, ditempatkan pada penelitian ini sebagai *starting point* dalam memetakan tata kelola kontra terorisme secara nasional di Indonesia kedepan yang dikaitkan dengan regulasi-regulasi pokok sebelumnya.

Diharapkan dengan perubahan ini tentu dapat berdampak produktif, terhadap tata kelola penanggulangan terorisme di Indonesia. Terlebih lagi jika memperhatikan intensi pemerintah yang sepertinya sangat menganggap penting perubahan ini. Tercermin dari proses kilat yang terhitung hanya dua puluh dua hari kerja sejak Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menerima Surat Presiden Republik Indonesia tanggal 13 Februari 2025 yang diterima lima hari kemudian hingga pengesahan RUU TNI melalui Sidang Paripurna DPR RI (Kompas, 2025).

Tetapi harapan ini bisa terganggu jika proyeksi terhadap interaksi antar aktor kedepan tidak dianggap penting oleh *stakeholder* untuk dipetakan. Apalagi terdapat anggapan bahwa perubahan ini tidak mengubah apapun dalam konteks penanggulangan terorisme, dan hanya menjustifikasi situasi dan kondisi faktual yang selama ini telah terjadi. Kenyataannya terdapat potensi tumpang tindih kebijakan antara institusi sipil dan institusi militer yang dapat diminimalisir dengan kajian yang mengarah pada penciptaan hubungan sipil militer yang kolektif dan kolejial.

Dengan adanya penjelasan komprehensif yang telah disampaikan sebelumnya, maka penelitian ini memiliki tujuan untuk menggambarkan hubungan sipil militer khususnya secara kelembagaan dalam tata kelola penanggulangan terorisme di Indonesia pasca pengesahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004. Deskripsi ini berfokus

untuk memetakan proyeksi interaksi antar institusi terkait penanggulangan terorisme khususnya TNI dengan institusi sipil lainnya seperti BNPT.

METODE

Penelitian ini dilakukan dengan rancangan kualitatif yang komprehensif meliputi semua tahapan mulai dari pengumpulan data hingga analisa data (Creswell, 2019:250). Rancangan kualitatif linear dengan pola pikir penelitian yang multidimensional. Dengan demikian rancangan kualitatif secara metodologis dapat terus berkembang bersama dengan perkembangan masalah penelitian itu sendiri.

Teknik pengumpulan data yang pertama menggunakan studi kepustakaan (Creswell, 2013:267) yaitu dokumen pribadi (privat) dan dokumen institusi (publik). Dokumen pribadi adalah dokumen yang dihasilkan individu seperti buku harian atau surat. Dokumen institusi adalah dokumen yang dihasilkan oleh badan-badan publik sebagai bukti tentang kehidupan organisasi atau budaya organisasi yang dihasilkan. Teknik pengumpulan data yang kedua, dilakukan berbasis internet, dimana metode ini memberikan justifikasi dari konsekuensi perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (Lamont, 2015:87-88).

Merujuk pada pendapat Creswell (2013:267) data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terbagi atas dokumen pribadi dan dokumen institusi. Selain itu jika diperlukan, sumber-sumber lain seperti koran, majalah dan karya-karya ilmiah, juga akan dijadikan sumber data sekunder. Cara menentukannya didasarkan pada taksiran atas relevansi dan ketersediaan data yang memadai berdasarkan pada tujuan riset.

Metode penelitian kualitatif menitikberatkan pada kemampuan peneliti dalam memaknai data berdasarkan pengalaman empirik yang dimilikinya. (Creswell, 2019: 251). Oleh karena ini peran peneliti sebagai instrumen penelitian menjadi begitu krusial, perlu dipastikan bahwa peneliti memiliki rekam jejak akademik yang sesuai dengan topik yang ditelitinya. Keberadaan peneliti sebagai instrumen riset didasarkan pada kebutuhan bahwa data yang akan dikumpulkan banyak

yang memerlukan pemahaman dan penilaian mendalam untuk pada akhirnya mendapatkan makna yang substantif terkait topik penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tugas TNI dalam Penanggulangan Terorisme

Dengan atau tanpa adanya perubahan atas Undang-Undang ini, pada dasarnya TNI telah memiliki peran yang signifikan dalam upaya penanggulangan terorisme. Mengingat tahun 2002 menjadi awal dari munculnya perhatian *stakeholder* pada isu penanggulangan terorisme, maka *concern* ini tetap terjaga hingga lahirnya UU TNI dua tahun kemudian. Keterlibatan TNI ini terlihat dalam manifestasi operasi militer selain perang, yang salah satunya adalah terkait penanggulangan terorisme dimana hal ini tidak lepas dari kekhawatiran publik ketika keterlibatan TNI dikaitkan dengan isu Hak Asasi Manusia (HAM) (Zulfa, Priyanto, & Aslam, 2025).

Dikaitkan dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 3 tahun 2025, khususnya pada pasal (3) yang berbicara mengenai kedudukan TNI, perubahan minor pada dasarnya tidak memberikan dampak yang terlalu strategis. Pada pasal ini, peran presiden dipertegas sebagai otoritas tertinggi khususnya dalam pengerahan kekuatan militer, selain juga berbicara mengenai keberadaan Kementerian Pertahanan Republik Indonesia (Kemhan RI) sebagai koordinator kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi yang berkaitan dengan perencanaan strategis TNI. Perubahan ini sebetulnya hanya penegasan saja dari kondisi ideal yang seharusnya terjadi di Indonesia, dimana selama ini memang arahnya sudah kesana.

Tabel 1 Implikasi Perubahan UU terhadap Hubungan Sipil Militer

Isu	Substansi	Implikasi
Tugas pokok dan fungsi TNI	Mencakup kontra terorisme	Justifikasi pelibatan militer yang secara faktual sudah terjadi
Keputusan politik negara	Penguatan peran Presiden	Menegaskan kontrol sipil formal
Mekanisme koordinasi kelembagaan	Tidak ada mekanisme rinci	Potensi pergeseran kontra terorisme

		menuju <i>war model</i>
--	--	-------------------------

Sumber: diolah peneliti, 2025

Tidak adanya perubahan yang bersifat mayor, bukan berarti tidak terdapat dampak sama sekali. Penguatan otoritas presiden, berarti membuat kebijakan politik terkait penanggulangan terorisme yang diputuskan presiden akan sangat menentukan kedudukan TNI dalam penanggulangan terorisme. Jika presiden menggunakan pendekatan *war model*, maka peran TNI akan cenderung lebih signifikan. Namun sebaliknya, jika presiden menggunakan pendekatan *criminal justice model*, maka peran TNI tentu akan cenderung designifikan. Dua pendekatan penanggulangan terorisme ini juga diwadhahi oleh dua regulasi berbeda yang masing-masing menjadi legitimasi keterlibatan dua institusi yaitu TNI dan Polri (Zulfa, Priyanto, & Aslam, 2025).

Satu sisi, penegasan otoritas presiden ini, mencerminkan supremasi sipil atas militer khususnya dalam konteks penanggulangan terorisme. Walaupun menjadi bias ketika presiden Prabowo Subianto yang memiliki latar belakang profesional militer, dan tentunya tidak dapat dipisahkan. Di sisi lain tegasnya otoritas presiden, dalam penanggulangan terorisme akan memunculkan potensi inkonsistensi kedudukan TNI yang sangat bergantung pada intensi maupun kebijakan presiden yang terlihat dari keputusan-keputusan politiknya kedepan. Oleh karena itu mekanisme penyeimbang dari parlemen menjadi krusial dalam menjaga arah kebijakan penanggulangan terorisme dengan sinergitas yang optimal.

Secara umum, tugas pokok TNI dibagi menjadi dua. Pertama adalah Operasi Militer Perang (OMP) dan kedua adalah Operasi Militer Selain Perang (OMSP) yang mana di dalamnya termasuk terorisme (Henarti et al., 2020). Secara konseptual, dua tugas pokok ini menggambarkan pola ancaman keamanan dalam konteks hubungan internasional, dimana terdapat ancaman keamanan yang bersifat tradisional

dan ancaman keamanan yang bersifat non-tradisional.

Perubahan atas UU ini, khususnya di pasal 7, menyuratkan adanya perluasan tugas pokok TNI, terutama yang ada kaitannya dengan OMSP. Secara eksplisit memang tidak terdapat penambahan kata “terorisme” di dalam perubahan ayat ini. Namun selain mengenai penyelamatan Warga Negara Indonesia (WNI) di luar negeri, keterlibatan TNI yang lebih signifikan di ranah penanggulangan ancaman siber perlu diberikan perhatian khusus.

Dalam konteks ancaman terorisme, saat ini telah dikenal istilah “*cyber-terrorism*”. Ancaman terorisme telah memanfaatkan eksistensi teknologi informasi dan komunikasi dalam menjalankan aksinya, dan menjadikan ruang-ruang siber sebagai salah satu sumber daya yang dimanfaatkan untuk menyebarkan informasi teror. Tidak hanya itu, saat ini ruang-ruang siber juga kerap kali dijadikan sebagai wadah rekrutmen dan kaderisasi kelompok terorisme. Hal ini seperti yang dilakukan ISIS (*Islamic State of Iraq and Syria*) dalam mengembangkan jaringannya dari kawasan Timur Tengah hingga Asia Tenggara, sehingga paham teroris kini telah lebih mudah dalam menjangkau generasi muda.

Satu sisi, hal ini sangat positif dalam rangka menambahkan kekuatan dan daya tangkal ancaman terorisme berbasis siber. Namun jika tidak dibarengi dengan kebijakan turunan yang relevan dan pengawasan yang simultan, kehadiran TNI di ranah siber juga dapat semakin memperkeruh ketumpang-tindihan administratif antar kementerian/lembaga, dimana sebelumnya sudah terdapat beberapa institusi yang juga mengurus hal serupa.

Sinergi menjadi kunci (Sihotang, Susilo, & Jumino, 2021), termasuk aktor-aktor sipil militer yang terdapat di insitusi-institusi yang saling memiliki irisan dalam hal tugas pokok dan fungsi di ranah siber. Belum lagi, penambahan tugas pokok TNI di ruang siber, sedikit menimbulkan persepsi negatif dari kalangan masyarakat sipil yang khawatir, bahwa ini bisa saja digunakan sebagai salah satu upaya kontrol pemerintah terhadap kebebasan berpendapat, dengan dalih keamanan negara.

Penempatan Prajurit TNI di BNPT

Pasal 47 menjadi salah satu pasal yang mengalami perubahan. Dimana substansi perubahannya terkait dengan penempatan prajurit TNI di kementerian/lembaga sipil. Secara umum tanggapan masyarakat sipil terkait dengan

perubahan ini adalah, adanya potensi profesionalitas TNI yang terdegradasi, dan terkait harmonisasi organisasi secara internal terlebih lagi kekhawatiran publik tentang kembalinya “Dwi Fungsi ABRI” (BBC, 2025). Penambahan jumlah institusi yang salah satunya adalah BNPT, dikhawatirkan oleh masyarakat, menarik-narik prajurit TNI ke dalam pusaran politik praktis, khususnya ketika dikaitkan dengan ruang jabatan promosi TNI yang tidak lagi semata-mata dipertimbangkan di dalam “*universe*” militer saja.

Namun, sebetulnya praktek penempatan prajurit TNI di BNPT sudah berlangsung cukup lama, bahkan sejak awal instansi ini berdiri. Para prajurit TNI umumnya membidangi tugas yang terkait dengan penyelidikan, pengamanan, penggalangan dan strategi pemberantasan terorisme. Sekilas memang keberadaan prajurit TNI di BNPT ditempatkan pada pos-pos yang membutuhkan kompetensi khusus seperti yang dimiliki oleh prajurit TNI. Sejak berdiri pada tahun 2010, para prajurit TNI yang bertugas di BNPT, bekerja dengan tanpa adanya dasar hukum yang jelas. Oleh karena itu, pada dasarnya secara legal perubahan ini hanya menjadi justifikasi saja, dalam melegitimasi keberadaan prajurit TNI di lingkungan BNPT (Antara, 2025).

Sejak awal berdirinya, pimpinan tertinggi BNPT memang selalu diisi oleh perwira tinggi polisi berpangkat jenderal bintang dua atau kemudian lebih banyak bintang tiga. Hal ini sebetulnya menjadi gambaran, bahwa pemerintah masih konsisten untuk menerapkan *criminal justice model* dalam penanggulangan terorisme di Indonesia. Dimana penerapan *criminal justice model* secara kelembagaan memang menempatkan POLRI sebagai *leading sector*-nya. Penempatan perwira tinggi polisi ini tentu didukung juga dengan keberadaan organik yang beragam berkompetensi mumpuni, baik itu dari kalangan masyarakat sipil hingga TNI, yang bekerja secara sinergis berdasarkan direktif dari pimpinan BNPT.

Dengan adanya perubahan ini, bukan tidak mungkin bahwa kedepan pimpinan tertinggi BNPT diisi oleh jenderal TNI berpangkat setara. Ini bisa terjadi jika pemerintah beralih haluan dalam menghampiri penanggulangan terorisme

dengan menggunakan *war model* atau memang hanya sekedar menjawab kebutuhan organisasional semata. Dengan tipologi ancaman yang terus berkembang khususnya terkait dengan terorisme, hal ini bukan tidak mungkin terjadi. Hanya saja pemerintah tentu perlu bekerja keras dalam mengartikulasikan kebijakan ini kepada masyarakat sipil, khususnya ketika dihadapkan dengan isu-isu yang terkait dengan pelanggaran HAM, yang selama ini hanya dituduhkan menjadi kesalahan dari militer, dengan melupakan posisi militer yang hanya merupakan alat negara sehingga segala tindak-tanduknya merupakan keputusan politik yang banyak dikelola oleh unsur sipil.

Justru sebelum adanya perubahan ini, penempatan prajurit TNI di lingkungan BNPT tentu tidak sesuai dengan regulasi yang ada dan terkesan hanya mementingkan aspek-aspek *de facto* tentang begitu dibutuhkannya kompetensi militer dalam upaya penanggulangan terorisme. Dengan adanya perubahan, maka penempatan prajurit TNI di lingkungan BNPT menjadi lebih akuntabel dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Sehingga kedepan tentu dapat lebih menjadi profesionalitas TNI ketika ditempatkan di instansi manapun sesuai UU.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 3 tahun 2025, keberadaan prajurit TNI di BNPT sudah tidak dapat diperdebatkan lagi. Walaupun masih banyak yang menyoal mengenai alasan filosofis di balik penempatan ini. Sejauh kompetensinya diperlukan, pada dasarnya tidak ada masalah terkait keberadaan prajurit TNI di lingkungan BNPT. Terlebih lagi apabila terdapat jaminan bahwa proses promosi maupun mutasi di lingkungan TNI dan BNPT mengedepankan asas-asas meritokrasi.

Terkait adanya kekhawatiran tentang persaingan antar institusi di suatu kementerian/lembaga, maka kepemimpinan nasional dan organisasional menjadi sangat penting untuk menjamin dan membalik potensi ini menjadi suatu kekuatan baru yang dapat dioptimasi untuk kepentingan organisasi kedepan. BNPT justru menjadi salah satu *showcase* tentang sinergitas TNI-Polri, sekaligus sebagai institusi yang menjadi *melting pot* sipil militer yang mampu bahu-membahu mencapai kepentingan bersama terkait dengan keamanan nasional.

Secara konseptual, Indonesia bisa saja menerapkan pendekatan baru dalam

penanggulangan terorisme yang lebih holistik, dibandingkan dengan terjebak dalam dikotomi *criminal justice model* maupun *war model*. Mengingat tipologi ancaman terorisme di Indonesia memang cukup berbeda dibandingkan dengan negara-negara lainnya, sebut saja Amerika Serikat atau Australia. *Range* terorisme di Indonesia cukup luas, mulai dari terorisme kanan hingga terorisme kiri, yang membuat kehadiran TNI-Polri diharapkan dapat mejadi dwi tunggal dalam menemukan solusi-solusi praktis yang progresif. Tinggal bagaimana tantangannya adalah menjawab skeptisme publik.

Hubungan Sipil Militer dalam Penanggulangan Terorisme

Gagasan mendasar dari hubungan sipil militer yang ideal dalam penanggulangan terorisme adalah, adanya profesionalitas yang tinggi dari prajurit TNI dan juga adanya kontrol sipil dalam tata kelola penanggulangan terorisme di Indonesia. Merujuk pada teori agensi (Huntington, 1957), menjelaskan bahwa kontrol sipil terdiri atas dua tipe, yaitu kontrol sipil subyektif dan kontrol sipil obyektif. Jika hal ini dikaji secara pragmatis, mata ukuran keberhasilan penanggulangan terorisme di Indonesia, adalah dengan tidak adanya ancaman terorisme itu sendiri, tanpa sama sekali memperhatikan pola hubungan sipil militernya.

Namun dengan adanya peluang yang terbuka dan dijamin oleh undang-undang terkait dengan penempatan prajurit TNI di BNPT atau dalam tata kelola penanggulangan terorisme secara umum di Indonesia, jangan sampai momentum ini menjadi jalan masuk yang dimanfaatkan pihak-pihak tertentu untuk menebalkan degradasi atas kontrol sipil yang membuat TNI terjebak dalam pusaran politik praktis yang lebih luas lagi, tidak hanya saja pada tataran pengambilan keputusan di lingkungan kementerian/lembaga yang diatur di dalam undang-undang, melainkan juga dalam konteks yang lebih luas lagi, terkait tata kelola negara dalam berbagai aspek. Kehadiran BNPT justru seharusnya

menjadi manifestasi kontrol sipil atas militer secara institusional (Trinkunas, 2005).

Merujuk pada teori agensi yang terkait dengan masalah kontrol sipil yang bersifat subyektif maupun obyektif (Huntington, 1957), tentu akan menentukan pula efektivitas pendayagunaan TNI. Kontrol sipil yang secara khusus dimaksud pada bagian ini, tentunya bukan dalam konteks para perwira tinggi polisi yang selama ini menjadi pimpinan tertinggi BNPT, melainkan justru kekuatan politis yang lebih besar dari itu, seperti yang ada di institusi eksekutif, maupun institusi legislatif, dimana interaksi antar aktor didalamnya dapat menentukan arah tata kelola penanggulangan terorisme di Indonesia dengan memanfaatkan seluruh sumber daya yang ada termasuk profesionalitas TNI. Kebijakan-kebijakan yang ada termasuk didalamnya perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004, merupakan kebijakan yang harus dipatuhi dan dijalankan oleh TNI secara profesional, sebagai bagian dari manifestasi Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 30 ayat (3) yang menyebutkan bahwa TNI merupakan alat negara.

Efektivitas penanggulangan terorisme di Indonesia dihadapkan dengan adanya perubahan ini akan sangat bergantung terhadap intensi pemerintah dalam melibatkan TNI di dalam politik praktis, dimana tentu netralitas TNI selama era reformasi telah teruji dalam beberapa kali kontestasi politik baik di tingkat daerah hingga tingkat nasional. Elit sipil di Indonesia harus betul-betul memahami bahwa melibatkan TNI dalam kancan politik hanya akan berdampak pada menurunnya kapabilitas TNI yang artinya investasi negara melalui alokasi anggaran bidang pertahanan dan keamanan yang diperuntukan bagi TNI menjadi sebuah kebijakan yang sia-sia.

Cara yang dapat dilakukan untuk membuat TNI dapat didayagunakan secara optimal dalam upaya penanggulangan terorisme baik itu dalam persepektif *criminal justice model*, seperti melalui eksistensi TNI di instansi penanggulangan terorisme sipil seperti BNPT, maupun dalam perspektif *war model*, adalah dengan memaksimalkan kontrol sipil secara obyektif.

Riak-riak yang muncul pada proses perubahan ini, harus dimaknai sebagai bagian dari demokratisasi yang progresif. Bahwa masyarakat sipil masih memiliki *concern* terhadap isu-isu yang kurang populis dalam meningkatkan preferensi elektoral terhadap pilihan politik tentu dari masyarakat adalah kabar baik yang erat

kaitannya dengan progresivitas hubungan sipil militer yang substantif bagi Indonesia di masa yang akan datang.

Kolektivitas dan kolegialitas adalah salah satu kunci praktis dalam membangun hubungan sipil militer yang ideal di Indonesia. Dengan demikian diharapkan penanggulangan terorisme dapat dikreasikan secara multidimensional sehingga lebih efektif dan efisien, mulai dari ketika membicarakan aspek-aspek yang bersifat pencegahan hingga kepada aspek-aspek yang bersifat penindakan. Dimana ketika tugasnya dibagi dalam konteks hubungan sipil militer, maka institusi sipil punya andil besar dalam melakukan pencegahan dini ketika terorisme masih ada di 'kepala', dan institusi militer memiliki andil yang diperlukan untuk penindakan pada situasi tertentu yang tergambar dari hubungan yang ada di BNPT sebagai melting pot *sipil militer* dalam penanggulangan terorisme.

SIMPULAN

Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dapat dimaknai dengan dua perspektif sosial politik. Pertama adalah perspektif yang optimis, yang kedua adalah perspektif yang pesimis. Pesimis karena sudah terlalu banyak kebijakan pemerintah yang selama ini tidak disosialisasikan dengan metode komunikasi publik yang baik, sehingga tidak jarang justru malah menimbulkan kecurigaan publik terhadap intensi sesungguhnya pemerintah dalam memutuskan sebuah kebijakan. Optimis karena, khususnya dalam konteks penanggulangan terorisme, perubahan ini telah menghapuskan area abu-abu yang selama ini menjadi perdebatan mengenai penempatan prajurit TNI di insitusi sipil yang bertugas pokok dan fungsi menanggulangi terorisme seperti BNPT. Namun yang perlu tetap dijadikan catatan, bahwa kontrol sipil secara obyektif sangat diperlukan, dalam hal ini bagaimana lembaga legislatif khususnya Komisi I DPR RI, dapat memberikan kontra narasi yang produktif dengan intensi pemerintah agar elit sipil tetap senantiasa mampu menghasilkan kebijakan yang relevan dalam rangka menjaga profesionalisme TNI dan tetap

mempertahankan efikasinya, ketika TNI dilibatkan dalam mewujudkan tugas-tugas yang berkaitan dengan OMSP khususnya dalam hal penanggulangan terorisme. Dalam tataran yang lebih visioner, bukan tidak mungkin dengan adanya perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 akan menjadi *starting point* dari pengejawantahan upaya penanggulangan terorisme yang lebih sinergis antara institusi sipil yang diwakili oleh Polri dan institusi militer yang diwakili TNI dalam sebuah *melting pot* bernama BNPT. Dengan demikian upaya penanggulangan terorisme juga dapat lebih holistik secara operasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Akustyo, B., & Samputra, P. (2025). Analysis of Assumptions from the Perspective of Democratic Resilience: the Expansion of Civilian Positions that Can Be Occupied by Active Military Personnel in the Revision of Law No. 34/2004 on the Indonesian National Defense Forces. *Formosa Journal of Multidisciplinary Research*, 4(3), 1237-1256. <https://doi.org/10.55927/fjmr.v4i3.114>.
- Antaranews.com. (12 Maret 2025). *Pengamat: RUU TNI akan memperjelas tugas TNI di BNPT*. Diakses 13 Maret 2025, dari <https://www.antaranews.com/berita/4706197/pengamat-ruu-tni-akan-memperjelas-tugas-tni-di-bnpt>
- Bbc.com (21 Oktober 2024). *Revisi UU TNI: 'Militer Itu Tidak Pernah Demokratis' – Apa Bahayanya Jika TNI Merambah Dunia Sipil?* Diakses 13 Maret 2025, dari <https://www.bbc.com/indonesia/articles/cj4npvqdq78o>
- Brown, J. (2018). Force of Words: The Role of Threats in Terrorism. *Terrorism and Political Violence*, 32, 1527-1549. <https://doi.org/10.1080/09546553.2018.1486301>.
- Creswell, J. W. (2019). *Research Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif dan Campuran*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Creswell, J. W. 2013. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Elizabeth, J. (2020). Upaya Diplomasi Pemerintah Indonesia untuk Meningkatkan Jumlah Wisatawan Mancanegara pasca Bom Bali Tahun 2002. *Global and Policy Journal of Internasional Relations*. 3(1), 77-89 <https://doi.org/10.33005/jgp.v3i01.1962>.
- Hall, T., & Ross, A. (2015). Affective Politics after 9/11. *International Organization*, 69(4), 847-879. <https://doi.org/10.1017/S0020818315000144>.
- Henianti, D., Wahjoe, O., Puspawati, A., Muliya, L., Syawali, H., Putri, R., Saripudin, I., & Novianto, N. (2020). The Role and Duties of the Indonesian National Army (TNI) in Combating Terrorism in Military Operations Other than War. *Proceedings of the 2nd Social and Humaniora Research Symposium (SoRes 2019)*. <https://doi.org/10.2991/assehr.k.200225.031>
- Huntington, S. (1957). *The Soldier and the State; the Theory and Politics of CivilMilitary Relations*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Kamil, M., Maggalatung, A., & Arifiani, F. (2022). Legalitas Anggota TNI Aktif Dalam Rangkap Jabatan Sipil: Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia. *Journal of Legal Research*, 4(2), 287-308. <https://doi.org/10.15408/jlr.v4i2.21921>
- Kompas.com (18 April 2025). *UU TNI Baru Diberlakukan: Apa Saja Perubahan dan Dampaknya*. Diakses 19 April 2025, dari <https://www.kompas.id/artikel/uu-tni-baru-diberlakukan-apa-saja-perubahan-dan-dampaknya>
- Lamont, C. (2015). *Research Methods in International Relations*. California: Sage.
- Lesmana, D., Sudirman, A., Akim, A., & Djuyandi, Y. (2022). Pelibatan TNI dalam Operasi Militer Selain Perang Guna Mengatasi Ancaman Terorisme. *Aliansi*. 1(2), 80-88.

- <https://doi.org/10.24198/aliansi.v1i2.39583>
- Rilistya, C., Susitianingsih, H., & Paramasatya, S. (2016). Implementasi Kerjasama Indonesia dengan AS dalam Penanganan Aksi Terorisme di Indonesia. *Journal of International Relations*, 2(1), 166-173. <https://doi.org/10.14710/jirud.v2i1.10385>
- Rohmy, A., Suratman, T., & Nihayaty, A. (2020). Peranan Tentara Nasional Indonesia dalam Penindakan Terorisme Berbasis Agama. *At-Turas*, 7(1), 86-112. <https://doi.org/10.33650/at-turas.v7i1.1012>
- Sabana, D. R., & Prasetya, P. P. (2025). *Revisi UU TNI: Pekerjaan Rumah Sektor Pertahanan Tetap Belum Selesai? Diakses 19 Maret 2025, dari* <https://www.lab45.id/detail/299/revisi-uu-tni-pekerjaan-rumah-sektor-pertahanan-tetap-belum-selesai>
- Setiyono, J., & Nabela, N. (2023). The Role of Government and Society in Countermeasures and Prevention of Criminal Acts of Terrorism According to Law Number 5 of 2018. *Protection: Journal Of Land And Environmental Law*. 1(3), 98-104. <https://doi.org/10.38142/pjlel.v1i3.660>.
- Sihotang, B. R., Susilo, E., & Jumino, J. (2021). Optimalisasi Sinergitas TNI-Polri Dalam Penanggulangan Terorisme di Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara AsIAN (Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara)*, 9(2), 261-278. <https://doi.org/10.47828/jianaasian.v9i2.63>
- Subagyo, A. (2023). *UU TNI: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Bandung: Raja Grafindo Persada.
- Syafei, I., & Marwan, M. (2025). Indonesian Legal Politics in the Future in Accommodizing the Role of the Army in the Prevention and Eradication of Terrorism. *Journal of Law, Politic and Humanities*. 5(3), 1593–1606. <https://doi.org/10.38035/jlph.v5i3.1181>
- Syahdi, I., & Sujono, S. (2024). Kajian Yuridis Peran Tentara Nasional Indonesia (TNI) Dalam Operasi Militer Selain Perang (OMSP) terkait Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme. *Indonesian Journal of Multidisciplinary Sciences*, 3(2), 236–260. <https://doi.org/10.59066/ijoms.v3i2.1039>
- Trinkunas, H.A. (2005). *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*. North Carolina: University of North Carolina Press.
- Zulfa, E., Priyanto, S., & Aslam, M. (2025). The Roles of the Indonesian Armed Forces and Police in Counterterrorism: A Structural Functionalist Approach. *Intellectual Discourse*. <https://doi.org/10.31436/id.v33i1.2299>.