



CSIS Commentaries is a platform where policy researchers and analysts can present their timely analysis on various strategic issues of interest, from economics, domestic political to regional affairs. Analyses presented in CSIS Commentaries represent the views of the author(s) and not the institutions they are affiliated with or CSIS Indonesia.

CSIS Commentaries PSC-004-ID / DMRU-074-ID

19 Mei 2020

Observasi Aspek Hukum Pelibatan TNI dalam Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19

D. Nicky Fahrizal

Peneliti, Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS Indonesia

nicky.fahrizal@csis.or.id

Operasi Militer Selain Perang TNI Dalam Perspektif Hukum Ketatanegaraan

Relasi antara militer dan otoritas sipil tidak terhindarkan sejak negara demokratis berdiri, sebagaimana terjadi pada Republik Indonesia (RI). Relasi keduanya diatur dalam hukum dasar UUD 1945 dan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Hal ini menandakan bahwa terdapat dua prinsip utama yang melandasi relasi tersebut yakni; konstitusionalisme dan kendali demokratik¹.

¹ Teori kendali demokratik atau kontrol sipil mengatakan, semua keputusan pemerintah, termasuk keamanan nasional, harus dibuat dan disetujui oleh pejabat di luar instansi militer, yaitu oleh pemegang jabatan yang dipilih secara populer atau orang yang ditunjuk (lihat: Richard Kohn, *How Democracies Control the Military*, *Journal of Democracy* 8, no. 4 (1997), hal. 142). Adapun terhadap fondasi kontrol sipil, terdapat empat parameter untuk kendali demokratik yang efisien. berdasarkan

Pasal 10 UUD 1945² merupakan konsekuensi kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Untuk menegakkan kedaulatan negara, Presiden menjadi Panglima Tertinggi TNI³. Meskipun memegang kekuasaan tertinggi TNI dan memiliki hak prerogatif untuk menyatakan perang, Pasal 11 ayat (1)⁴ memungkinkan pengawasan terhadap kekuasaan Presiden oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Di sisi yang lain, Pasal 30 ayat (3) dan (5)⁵ merefleksikan kedudukan TNI yang tunduk pada hukum yang berlaku. Kedudukan TNI ditentukan oleh Konstitusi, yakni sebagai alat negara yang memiliki ruang lingkup tugas di sektor pertahanan. Selain itu, terkait susunan, kedudukan, tugas, serta relasi kewenangannya dengan Kepolisian Republik Indonesia diatur lebih melalui Undang-Undang.

Oleh karena itu, tugas, fungsi, tujuan, dan tata cara pengerahan TNI dipertemukan melalui hukum positif yang berlaku, yang meliputi UUD 1945 sebagai hukum dasar dan Undang-Undang Pertahanan Negara dan TNI, serta peraturan perundang-undangan lainnya sebagai aturan pelaksana.

Tugas pokok TNI tidak hanya dalam operasi perang semata, tetapi juga Operasi Militer Selain Perang (OMSP). Perkembangan ini terjadi karena adanya evolusi ancaman terhadap pertahanan dan keamanan nasional yang selaras dengan perubahan sosial, teknologi, dan pengetahuan di masyarakat. OMSP diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b UU No. 34/2004⁶. Pasal 20 ayat (2), menjelaskan, tujuan OMSP berkaitan dengan kepentingan pertahanan negara dan/atau mendukung kepentingan nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Setidaknya terdapat isu krusial yang muncul setelah terbitnya Keppres No. 7/2020 terkait pelibatan TNI dan kaitannya dengan OMSP. Secara prosedural, pengerahan TNI dalam OMSP muncul melalui konsensus/konfirmasi antara Pemerintah dan DPR sebagai kebijakan politik Negara, walaupun

pandangan Kohn, yakni; (1) pemerintahan yang demokratis dan supremasi hukum; (2) akuntabilitas kepada institusi publik; (3) kekuatan serangan balik yang efektif; dan (4) tradisi militer yang berkomitmen pada netralitas (*How Democracies Control the Military*, *Journal of Democracy* 8, no. 4 (1997), hal. 144-146).

² Pasal 10 UUD 1945 berbunyi; “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara”.

³ Peristilahan Presiden sebagai Panglima Tertinggi terdapat pada Pasal 1 Perppu No. 23/1959. Perppu ini masih berlaku dan merupakan hukum keadaan bahaya. Istilah penyebutan Presiden sebagai Panglima Tertinggi juga terdapat pada Pasal 12 UU No. 29/1954 tentang Pertahanan Negara sebagaimana telah dicabut melalui UU No. 20/1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Negara Republik Indonesia.

⁴ Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 berbunyi; “Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain”.

⁵ Pasal 30 ayat (3) UUD 1945 berbunyi; “TNI terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara”. Sedangkan pada ayat (5) berbunyi; “Susunan dan kedudukan TNI, Polri, dan hubungan kewenangan TNI dan Polri di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang”.

⁶ Pada dasarnya OMSP adalah bagian dari tugas pokok TNI. Ada 14 komponen OMSP, yaitu; (1) mengatasi gerakan separatis bersenjata, (2) mengatasi pemberontakan bersenjata, (3) mengatasi aksi terorisme, (4) mengamankan wilayah perbatasan, (5) mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis, (6) melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan luar negeri, (7) mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya, (8) memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta, (9) membantu tugas pemerintah daerah, (10) membantu Polri dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam Undang-Undang, (11) membantu mengamankan tamu negara setingkat Kepala Negara, dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia, (12) membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan, (13) membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan, (14) membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

keputusan akhirnya tetap berada pada otoritas Presiden. TNI tentu tidak bisa membuat keputusan politik sendiri. Tindakannya harus didahului oleh suatu keputusan politik.⁷

Namun yang terjadi adalah Keppres tersebut dikeluarkan tanpa prosedur di atas. Penetapan pandemi COVID-19 oleh WHO terjadi pada tanggal 11 Maret 2020 dan Keppres tersebut terbit pada tanggal 13 Maret 2020. Rentang waktu penetapan dan penerbitan Keppres terjadi dalam masa reses DPR⁸, di mana masa Sidang Kedua terakhir jatuh pada tanggal 27 Februari 2020. Tanpa komunikasi dengan DPR, dapat disimpulkan, bahwa terbitnya Keppres No. 7/2020 terkait pelibatan TNI dalam Gugus Tugas adalah diskresi Presiden (*discretionary authority of the Head of State*).

Selain itu muncul persoalan terkait Pasal 7 ayat (2) huruf b UU No. 34/2004. UU tersebut tidak mencantumkan tugas penanggulangan bencana non alam sebagai komponen dari OMSP. Hal ini berarti terdapat adanya kekosongan hukum. Maka muncul pertanyaan, atas dasar apa TNI terlibat dalam Gugus Tugas Penanggulangan COVID-19?

Dasar keterlibatan TNI adalah perintah Presiden yang secara implisit terdapat pada Keppres tersebut. Perintah tersebut bersumber dari kekuasaan Presiden yang berasal dari Pasal 4 UUD 1945 sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan Negara, Pasal 14 UU No. 3/2002 mengenai kewenangan dan tanggung jawab Presiden atas pengerahan kekuatan TNI, dan Pasal 3 UU No. 34/2004 mengenai pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, di mana TNI berada di bawah Presiden.

Dari landasan hukum tersebut, Presiden, dengan demikian, menambahkan norma baru terkait penanggulangan pandemi. Tindakan inilah yang menjadi praktik ketatanegaraan dalam mengisi kekosongan hukum tersebut. Adapun tindakan pendahuluan yang menjadi simtom praktik ketatanegaraan tersebut adalah perintah yang diberikan oleh Presiden kepada Panglima TNI untuk mengevakuasi WNI yang berada di tengah episentrum COVID-19 di Wuhan, Tiongkok, pada 31 Januari 2020 silam.

Maka, terdapat dua poin penting dibalik keterlibatan TNI dalam Gugus Tugas sebagaimana diatur oleh Keppres No. 7/2020. Pertama, diskresi Presiden untuk menerbitkan Keppres tersebut menunjukkan adanya kondisi mendesak, sehingga diputuskan tanpa melalui legal prosedural sebagaimana yang diatur dalam UU No. 34/2004. Kedua, karena terjadi kekosongan hukum terkait tugas TNI dalam pengendalian akibat bencana non alam, maka Presiden melalui praktik ketatanegaraan memakai hak prerogatif Kepala Negara untuk melengkapi komponen baru di dalam OMSP.

Praktik Ketatanegaraan di Balik Keterlibatan TNI dalam Penanganan Pandemi

Setelah dijabarkan sebelumnya bahwa terdapat diskresi dan praktik ketatanegaraan dibalik penerbitan Keppres No. 7/2020, ada baiknya kita melihat lebih jauh apakah praktik tersebut berfungsi untuk menjembatani adanya kebutuhan riil dan mengisi kekosongan hukum. Di samping itu juga, perlu dipahami mengapa Presiden tidak memberlakukan Perppu No. 23/1959, jika menganggap pengerahan dan dukungan TNI dalam penanggulangan pandemi adalah kunci keberhasilan. Terakhir, secara kritis kita mesti bertanya, apa dampaknya dari praktik ketatanegaraan tersebut di masa mendatang?

Praktik ketatanegaraan bukanlah sesuatu hal yang tabu digunakan dalam mengelola pemerintahan. Dalam sejarah, setidaknya terdapat beberapa praktik ketatanegaraan yang dasar hukumnya bersumber dari Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang menjelma menjadi konvensi ketatanegaraan. Konvensi tersebut, menurut Bagir Manan, berfungsi sebagai cara untuk memungkinkan kehidupan

⁷ Agus Widjojo, *Transformasi TNI: Dari pejuang kemerdekaan menuju Tentara profesional dalam demokrasi*, Grafindo, Jakarta, 2015, hal. 352-355

⁸ Masa reses DPR diperpanjang hingga tanggal 29 Maret atas pertimbangan tingkat penyebaran COVID-19 yang meluas

konstitusional berjalan lebih pasti dan sesuai dengan tuntutan perkembangan keadaan.⁹ Sebagai contohnya adalah Maklumat Pemerintah tanggal 5 Oktober 1945¹⁰, Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945¹¹, Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945¹², dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945¹³.

Dari sudut pandang hukum ketatanegaraan, dua Maklumat tersebut, yakni tertanggal 16 Oktober dan 14 November 1945, telah menonaktifkan UUD 1945 semenjak disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Moh. Mahfud MD memberikan pandangan bahwa Maklumat Wakil Presiden No. X (16 Oktober 1945) dan Maklumat Pemerintah (14 November 1945) merupakan praktik penindak berlakuan ataupun mencabut UUD 1945 itu sendiri.¹⁴

Lantas bagaimana dengan penerbitan Keppres No. 7/2020 yang melibatkan TNI dalam Gugus Tugas? Seperti telah dijabarkan sebelumnya, adanya keterlibatan tersebut sejatinya adalah refleksi dari diskresi dan praktik ketatanegaraan Presiden terhadap peristiwa konkret yang ia hadapi. Diskresi ini diperlukan sebagai respons ketika ada kebuntuan legal prosedural pengerahan TNI, yakni mekanisme konfirmasi oleh DPR yang tidak mungkin terjadi karena bertepatan dengan masa reses DPR.

Kekosongan hukum dalam hal ketiadaan tugas TNI dalam OMSP terkait penanggulangan bencana non alam telah diisi melalui penempatan personil TNI di dalam struktur Gugus Tugas, baik dalam unsur pengarah maupun pelaksana. Pengisian tersebut ditetapkan melalui Keppres No. 7/2020 dan Keppres No. 9/2020 sebagai perubahan Keppres No. 7/2020 yang merefleksikan praktik ketatanegaraan yang bersumber dari penafsiran kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara.

Lebih dalam lagi muncul pertanyaan publik, mengapa Presiden tidak menetapkan status keadaan bahaya, sehingga Perppu No. 23/1959 tidak diberlakukan? Perppu 23/1959 memungkinkan kekuasaan negara secara penuh bertumpu pada tangan Presiden baik sebagai Penguasa Darurat Sipil/Militer/dan Penguasa Perang Pusat. Konsekuensi bertumpunya kekuasaan tersebut adalah Presiden mampu mengerahkan kekuatan sipil dan militer secara langsung. Dalam darurat militer¹⁵, atas perintah Presiden sebagai Penguasa Militer, militer dapat mengambil alih otoritas sipil khususnya mengenai ketertiban dan keamanan. Ketiadaan tugas TNI dalam penanganan pandemi dapat segera ditutupi dengan Peraturan yang dikeluarkan oleh Penguasa Darurat Sipil atau Darurat Militer Pusat.

Namun, terdapat juga kelemahan terbesar yang ada di dalam Perppu tersebut. Kelemahan ini terletak pada jaminan konstitusional yang ditangguhkan (*the constitutional guarantees are suspended*). Hal ini disebabkan oleh dampak dari adanya keadaan pengecualian selama status keadaan bahaya. Dengan demikian, alasan tidak ditetapkannya keadaan bahaya oleh Presiden, bergantung pada suasana kebatinan, penilaian, dan kebutuhan. Di samping itu juga, praktik ketatanegaraan masih dapat menjembatani proses legal-prosedural yang rumit, memenuhi kebutuhan yang ada, dan mengisi kekosongan hukum sehingga memenuhi kebutuhan hukum.

⁹ Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan menuju sistem pemerintahan presidensial*, Rajawali Pers, Depok, 2019, h. 88

¹⁰ Terkait pembentukan angkatan perang

¹¹ Memberikan kekuasaan legislatif kepada Komite Nasional Indonesia Pusat sebelum terbentuknya MPR dan DPR

¹² Mendorong munculnya partai-partai politik yang bertujuan untuk mengokohkan demokrasi.

¹³ Mengenai perubahan sistem pemerintahan presidensial menjadi parlementer

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, Rajawali Pers, 2009, hal. 119.

¹⁵ Darurat militer atau *martial law*, dalam *black's law dictionary*, dideskripsikan sebagai; *...usually imposed when the rulers foresee an invasion, insurrection, economic collapse, or other breakdown of the rulers' desired social order*. Dalam *Introduction to study of the Law of the Constitution*, AV Dicey menekankan bahwa unsur yang menonjol di dalam pemberlakuan darurat militer atau keadaan bahaya adalah adanya penangguhan hukum yang berlaku (*suspension of ordinary law*).

Secara konsep apabila praktik ketatanegaraan di atas dilakukan secara terus-menerus dan diterima sebagai kelaziman, maka praktik tersebut dapat menjadi konvensi ketatanegaraan. Hal ini sejalan dengan pengertian yang diberikan AV Dicey, bahwa konvensi ketatanegaraan adalah kebiasaan, praktik, dan prinsip yang ditegakkan oleh pengadilan untuk membentuk suatu etika konstitusional atau politik maupun hukum itu sendiri.¹⁶

Tindakan Presiden Joko Widodo yang melibatkan TNI tanpa konfirmasi dengan DPR sebagai bagian dari diskresi dan kemudian menambahkan norma baru OMSP TNI untuk penanganan pandemik merupakan praktik ketatanegaraan. Praktik ini merefleksikan hak prerogatif Kepala Negara yang merefleksikan praktik *concentration of power and responsibility upon the President*, sebagaimana termaktub di dalam Penjelasan UUD 1945.

Bila praktik tersebut menjadi konvensi, bisa saja timbul penolakan, karena konvensi tidak diatur secara tertulis. Maka perlu mempositifkan konvensi menjadi hukum tertulis agar kewenangan Presiden dalam mengerahkan kekuatan TNI bisa diawasi, sehingga tidak mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan. Oleh karena itu, jalan ideal untuk mengaturnya adalah melalui revisi UU No. 34/2004 dan Perpres No. 17/2018 tentang Penanggulangan Bencana dalam Keadaan Tertentu, ataupun membentuk Perpres¹⁷ yang mengatur norma, standar, prosedur, dan kriteria pelibatan TNI dalam OMSP.

Namun sejatinya, kedudukan konvensi di dalam ketatanegaraan RI sangat kuat. Di samping UUD sebagai hukum tertulis, berlaku juga hukum dasar tidak tertulis, yakni aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan Negara. Oleh karena itu, tantangan selanjutnya adalah bagaimana *concentration of power and responsibility upon the President* tetap bertumpu pada kualitas dan integritas individu seorang pemimpin agar keputusan yang ia ambil tidak menyalahi wewenang. Oleh karena itu niat atau semangat untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik menjadi unsur strategis yang menentukan; apakah praktik ketatanegaraan Presiden dapat berkembang menjadi konvensi demi kepentingan umum, ataukah sebaliknya praktik tersebut malah menjadi tindakan permulaan menuju penyalahgunaan kekuasaan.

CSIS Indonesia, Pakarti Centre Building, Indonesia 10160
Tel: (62-21) 386 5532 | Fax: (62-21) 384 7517 | csis.or.id

COVID-19 Commentaries Editors

Philips J. Vermonte, Vidhyandika Perkasa, Beltsazar Krisetya

¹⁶ AV Dicey, *Introduction to study of the Law of the Constitution*, Liberty Fund, Indianapolis, 2014, h. 277

¹⁷ Menurut Maria Farida dalam Ilmu Perundang-undangan, terdapat empat fungsi Peraturan Presiden, yaitu; (i) menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan; (ii) menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah (PP) yang secara tegas menyebutnya; dan (iii) menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam PP, meskipun tidak tegas menyebutnya. Maka, Perpres terkait NPSK tugas TNI dalam OMSP terutama terkait penanganan pandemi berkaitan dengan fungsi pertama penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidang pertahanan.