



Disharmoni Regulasi dan Defisit Akuntabilitas Brimob dalam Operasi Kontra-Terrorisme: Studi Operasi Tinombala

Kevin Kresna Aditya^{1*}, Ujuh Juhana²

¹⁻²Universitas Muhammadiyah Sukabumi, Indonesia

*Penulis korespondensi: kevinkresna@ummi.ac.id

Abstract. *The Mobile Brigade Corps (Brimob) stands at the frontline of counterterrorism in Indonesia, yet operates under a legal framework designed for ordinary policing. This study analyses two issues: the juridical regulation of Brimob's authority and its implementation from the perspectives of legality and legal accountability. It employs juridical-empirical (socio-legal) research combining statutory, conceptual, and case approaches, with Operation Tinombala (2015–2023) as the case study. Primary data were gathered through interviews with Brimob personnel and BNPT officials, complemented by vertical-horizontal synchronisation analysis of the relevant regulations. The findings show that Brimob's authority rests on a valid attribution but contains regulatory disharmony particularly between Law Number 5 of 2018 and unrevised Chief of Police Regulations, and between the police and defence legal regimes in joint operations. Implementation reveals a *das sollen*–*das sein* gap in proportionality of force, command accountability, and external oversight. The novelty lies in disaggregating that gap into three typologies normative, implementative, and institutional each demanding a distinct remedy, thereby shifting the burden of reform from individual officers to regulatory design. The study concludes that reform of Brimob's legal framework is urgent and must be differentiated according to the typology of the gap, rather than uniform.*

Keywords: *Brimob; counterterrorism; legal accountability; Operation Tinombala; regulatory disharmony.*

Abstrak. Korps Brigade Mobil (Brimob) menempati garis terdepan penanggulangan terorisme di Indonesia, namun beroperasi di atas kerangka hukum yang dirancang untuk kepolisian umum. Penelitian ini menganalisis dua persoalan: pengaturan yuridis kewenangan Brimob serta implementasinya dari perspektif keabsahan tindakan dan akuntabilitas hukum. Penelitian menggunakan metode yuridis empiris yang memadukan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, dengan Operasi Tinombala (2015–2023) sebagai studi kasus. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan personel Brimob dan pejabat BNPT, dipadukan dengan analisis sinkronisasi vertikal-horizontal atas regulasi terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan Brimob memang memiliki landasan atribusi yang sah, tetapi mengandung disharmoni regulatif terutama antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 dengan Peraturan Kepala Kepolisian yang belum direvisi, serta antara rezim hukum kepolisian dan rezim hukum pertahanan dalam operasi gabungan. Implementasinya memperlihatkan kesenjangan *das sollen*–*das sein* pada proporsionalitas penggunaan kekuatan, akuntabilitas komando, dan pengawasan eksternal. Kebaruan penelitian ini terletak pada pemilahan kesenjangan tersebut ke dalam tiga tipologi normatif, implementatif, dan institusional yang masing-masing menuntut solusi berbeda, sehingga memindahkan tanggung jawab pembaruan dari individu personel kepada desain regulasi. Penelitian menyimpulkan bahwa reformasi regulasi Brimob bersifat mendesak dan harus terdiferensiasi menurut tipologi kesenjangan, bukan seragam.

Kata kunci: Akuntabilitas hukum; Brimob; Disharmoni regulasi; Operasi Tinombala; Penanggulangan terorisme

1. LATAR BELAKANG

Indonesia sebagai negara hukum menempatkan keamanan dan ketertiban sebagai tujuan konstitusional yang melekat pada amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk “melindungi segenap bangsa”. Amanat perlindungan ini tidak dapat dimaknai sempit sebatas ancaman eksternal, tetapi mencakup pula ancaman internal terutama terorisme yang dikategorikan sebagai kejahatan luar biasa (Asshiddiqie, 2014). Konsekuensi yuridis dari kategorisasi ini adalah bahwa negara dituntut menyediakan instrumen penegakan yang tidak hanya efektif, tetapi juga berlandaskan kewenangan yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan.

Korps Brigade Mobil (Brimob) menempati posisi paradoks dalam arsitektur tersebut. Sebagai satuan elit Kepolisian Negara Republik Indonesia, Brimob berada pada garis terdepan respons terhadap ancaman terorisme yang, menurut catatan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, mencakup tidak kurang dari 375 insiden sepanjang 2000–2022 dengan lebih dari 300 korban jiwa (BNPT, 2022). Pada saat yang sama, ancaman tersebut telah bertransformasi dari serangan spektakuler berskala besar menjadi sel-sel otonom yang sulit terdeteksi fenomena yang dikenal sebagai lone wolf terrorism dan leaderless jihad (Mbai, 2014). Pergeseran ini memperluas spektrum situasi yang harus ditangani Brimob, sementara landasan hukum yang menopangnya nyaris tidak bergerak.

Persoalan mendasar terletak pada sifat generalis Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian. Pasal 13 undang-undang tersebut menetapkan tugas pokok Polri secara umum, tetapi tidak mengatur prosedur operasional satuan taktis dalam menghadapi situasi berisiko tinggi (Rahardi, 2007). Berbeda dengan sejumlah yurisdiksi yang memiliki kerangka hukum khusus bagi satuan taktis kepolisian, Indonesia belum memiliki regulasi setingkat undang-undang yang secara spesifik mengatur kedudukan, kewenangan, dan prosedur operasional Brimob. Akibatnya, satuan yang dalam praktik beroperasi jauh melampaui fungsi kepolisian umum tetap harus berpijak pada kerangka hukum yang dirancang untuk kepolisian umum. Kesenjangan antara substansi hukum yang tersedia dan kebutuhan operasional ini merupakan manifestasi konkret dari ketegangan antara ketiga komponen sistem hukum substansi, struktur, dan budaya hukum sebagaimana dikemukakan Friedman (1975).

Kesenjangan tersebut menajam dalam Operasi Tinombala, operasi gabungan Brimob–TNI yang berlangsung di Poso dan sekitarnya sepanjang 2015–2023 untuk menumpas Kelompok Mujahidin Indonesia Timur. Dengan durasi hampir satu dekade, operasi ini tidak memiliki padanan dalam sejarah kepolisian Indonesia, sehingga para komandan di lapangan kerap mengambil keputusan taktis dan hukum dalam situasi yang belum pernah diatur secara eksplisit oleh regulasi manapun. Kondisi ini menjadikan Operasi Tinombala sebuah laboratorium empiris yang berharga untuk menguji keberlakuan norma hukum kepolisian dalam praktik (Soekanto, 2010).

Urgensi pembaruan kerangka hukum semakin nyata bila dibaca dalam konteks evolusi ancaman. Kemunculan jaringan takfiri transnasional pasca-2014, fenomena foreign terrorist fighters yang kembali dari medan Suriah dan Irak, hingga potensi terorisme siber terhadap infrastruktur kritis memperluas spektrum ancaman melampaui asumsi yang melatari perancangan regulasi Brimob (Mbai, 2014; BNPT, 2022). Sebaran wilayah ancaman pun tidak lagi terpusat di Jawa dan Bali, melainkan meluas ke Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan,

Kalimantan Timur, dan Sumatera Utara. Perluasan ini menimbulkan persoalan yurisdiksi dan koordinasi yang belum terjawab tegas oleh regulasi: ketika ancaman muncul di daerah terpencil, siapa pemegang kewenangan utama, dan bagaimana koordinasi antara Brimob Polda, Brimob Markas Besar, serta TNI diatur secara hukum (Rahardi, 2007). Dalam lanskap yang demikian dinamis, stasis regulatif bukan sekadar persoalan teknis, melainkan kerentanan strategis nasional.

Perbandingan dengan yurisdiksi lain mempertajam diagnosis. Sejumlah negara melengkapi satuan taktis kepolisiannya dengan kerangka hukum khusus *Special Air Service* di Inggris atau *RAID* di Prancis yang diatur dalam hukum kepolisian yang komprehensif sementara Indonesia belum memiliki regulasi setingkat undang-undang yang secara khusus mengatur kedudukan dan prosedur operasional satuan taktis. Akibatnya, Brimob beroperasi pada ruang yang secara fungsional menyerupai satuan militer namun secara normatif tetap dibingkai sebagai kepolisian umum. Ketimpangan ini juga tampak pada perlindungan hukum personel: berbeda dengan kerangka kompensasi dan penghargaan bagi prajurit TNI yang gugur dalam tugas, sistem hukum belum mengatur secara komprehensif jaminan dan perlindungan bagi anggota Polri yang gugur atau cedera dalam operasi kontra-terorisme sebuah ketimpangan yang, dalam operasi gabungan, menambah lapisan persoalan yuridis.

Kajian terdahulu telah membangun fondasi yang berharga, namun belum menutup celah yang menjadi fokus tulisan ini. Literatur hukum kepolisian umumnya berhenti pada analisis normatif kewenangan Polri secara institusional (Rahardjo & Prasetyo, 2019) atau pada profesionalisme dan reformasi Polri secara umum (Rahardi, 2007; Yulianto, 2021). Sementara itu, kajian hukum pidana terorisme cenderung berfokus pada dimensi kriminalisasi dan pidanaan (Seno Adji, 2001; Santoso, 2021; Ali, 2020), dan kajian tentang satuan taktis lazimnya menyoroti Densus 88 dalam konteks penindakan perkotaan (Wirawan, 2020). Studi mengenai koordinasi kelembagaan pasca Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 pun belum secara khusus membedah implikasi operasi gabungan lintas-rezim hukum (Fauzi & Nurhayati, 2022).

Tiga celah belum terjawab. Pertama, belum ada kajian yang secara spesifik menempatkan Brimob bukan Densus 88 sebagai satuan taktis dalam operasi kontra-terorisme berskala militer dan berdurasi panjang. Kedua, belum ada analisis yang mengintegrasikan dimensi normatif (kualitas regulasi) dengan dimensi empiris (keberlakuan di lapangan) atas satu operasi tunggal yang melintasi dua rezim hukum, yakni sebelum dan sesudah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018. Ketiga, belum ada upaya untuk memetakan secara terdiferensiasi sumber-sumber kesenjangan antara norma dan praktik, sehingga rekomendasi

yang dihasilkan literatur cenderung seragam “revisi regulasi” tanpa membedakan persoalan yang sesungguhnya berakar pada desain norma, pada keberlakuan, atau pada kapasitas kelembagaan pengawas. Tulisan ini mengisi ketiga celah tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, dua persoalan dirumuskan. Pertama, bagaimana pengaturan yuridis peran Brimob dalam penanggulangan terorisme berdasarkan Undang-Undang Kepolisian dan Peraturan Kepala Kepolisian terkait penindakan kejahatan berbahaya? Kedua, bagaimana implementasi kewenangan Brimob dalam penindakan terorisme di lapangan ditinjau dari perspektif keabsahan tindakan dan akuntabilitas hukum, berdasarkan studi kasus Operasi Tinombala?

Penelitian ini bertujuan, pertama, menganalisis secara kritis kerangka pengaturan yuridis kewenangan Brimob serta mengidentifikasi bentuk-bentuk disharmoni dan kekosongan normanya; dan kedua, menganalisis keberlakuan kewenangan tersebut dalam praktik Operasi Tinombala dengan menguji keabsahan tindakan dan kualitas akuntabilitas hukumnya. Lebih jauh, penelitian ini hendak menawarkan kerangka diagnostik yang memungkinkan perumusan solusi pembaruan secara tepat sasaran.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis empiris (*socio-legal research*), yakni penelitian yang mengkaji ketentuan hukum normatif sekaligus mengamati keberlakuannya pada kondisi empiris di lapangan (Soekanto, 2010). Pilihan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pokok persoalan kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* hanya dapat diidentifikasi dengan memadukan kajian doktrinal atas teks hukum dengan kajian empiris atas perilaku yang ditimbulkan hukum (Sunggono, 2012; Soemitro, 1990). Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif-analitis: data digambarkan secara sistematis untuk kemudian dimaknai melalui kerangka teori yang ditetapkan.

Tiga pendekatan digunakan secara komplementer (Marzuki, 2011). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dipakai untuk memetakan kerangka regulasi kewenangan Brimob secara vertikal dari konstitusi hingga Peraturan Kepala Kepolisian maupun horizontal, guna mengidentifikasi tumpang tindih, kekosongan norma, dan inkonsistensi. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk mengoperasionalkan konsep kewenangan (*bevoegdheid*), proporsionalitas, dan akuntabilitas. Pendekatan kasus (*case approach*) menelaah Operasi Tinombala, yang dipilih karena merupakan operasi gabungan terpanjang, sarat persoalan batas kewenangan, dan melintasi dua

rezim hukum sehingga memungkinkan analisis komparatif sebelum dan sesudah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018.

Sumber data terdiri atas data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara terstruktur dan semi-terstruktur dengan narasumber yang dipilih secara purposif pejabat dan anggota Brimob yang terlibat langsung dalam operasi, serta pejabat BNPT sebagai koordinator penanggulangan terorisme dengan memperhatikan persetujuan dan ketentuan kerahasiaan institusional (Moleong, 2017). Identitas sebagian narasumber disamarkan atas dasar etika penelitian. Data sekunder mencakup bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (buku, jurnal, hasil penelitian), dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, wawancara, dan dokumentasi.

Analisis dilakukan secara kualitatif mengikuti model interaktif Miles dan Huberman melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Miles & Huberman, 1992). Data regulasi dianalisis melalui sinkronisasi vertikal dan horizontal, sedangkan data wawancara dikategorikan menurut tema penelitian. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber, teknik, dan teori. Dua teori menjadi pisau analisis utama: Teori Kewenangan (Hadjon, 2011; Ridwan HR, 2016) untuk menjawab persoalan pertama, dan Teori Akuntabilitas (Bovens, 2007) untuk menjawab persoalan kedua.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Yuridis Kewenangan Brimob: Atribusi yang Sah di Atas Fondasi yang Generalis

Atribusi Konstitusional dan Karakter Original Attribution

Kewenangan Brimob bersumber dari Pasal 30 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menempatkan Polri sebagai alat negara penjaga keamanan, serta Pasal 28J ayat (2) yang membolehkan pembatasan hak asasi melalui undang-undang demi keamanan dan ketertiban dalam masyarakat demokratis. Dalam kerangka Teori Kewenangan, ketentuan ini memenuhi unsur pertama keabsahan kewenangan, yaitu adanya norma hukum yang memberikan wewenang (Hadjon, 2011). Atribusi pada tingkat konstitusional ini bersifat *original attribution* kewenangan yang lahir langsung dari konstitusi tanpa perantaraan peraturan di bawahnya (Ridwan HR, 2016). Implikasinya, substansi kewenangan Brimob dalam menjaga keamanan negara tidak dapat dicabut oleh peraturan yang lebih rendah, meskipun teknis pelaksanaannya dapat dibatasi undang-undang.

Argumen yang hendak ditegaskan di sini adalah bahwa keabsahan kewenangan Brimob tidak pernah menjadi persoalan pada tataran konstitusional. Tindakan Brimob dalam penanggulangan terorisme, sepanjang berada dalam koridor hukum, memiliki pijakan konstitusional yang kuat dan tidak dapat serta-merta dikualifikasi sebagai pelanggaran hak asasi. Persoalan justru muncul ketika atribusi yang abstrak ini harus dijabarkan menjadi prosedur operasional yang konkret dan di titik inilah kerangka hukum mulai retak.

Penerapan ketiga modus perolehan kewenangan pada struktur Brimob memperjelas lokasi keretakan itu. Pada tingkat institusional, kewenangan Brimob bersifat atribusi yang lahir dari konstitusi dan Undang-Undang Kepolisian. Pada tingkat komando, kewenangan operasional mengalir melalui delegasi dalam rantai komando. Pada tingkat individu, anggota Brimob yang melaksanakan perintah bertindak atas mandat dari atasannya (Hadjon, 2011; Ridwan HR, 2016). Persoalan akuntabilitas justru paling tajam pada peralihan dari delegasi ke mandat: ketika norma teknis tidak menentukan batas tindakan, anggota yang bertindak atas mandat menanggung risiko hukum atas keputusan yang sebenarnya merupakan akibat dari kekosongan pada tingkat delegasi. Tindakan yang melampaui batas kewenangan tergolong *ultra vires* dan kehilangan keabsahan, tetapi tanpa norma yang menegaskan batas itu, garis antara tindakan sah dan *ultra vires* menjadi kabur dan ketidakpastian ini berpindah ke pundak pelaksana, bukan perancang norma.

Undang-Undang Kepolisian: Diskresi sebagai Penambal Kekosongan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 memberikan atribusi kewenangan melalui Pasal 13 (tugas pokok), Pasal 14 (penjabaran tugas), dan Pasal 16 (kewenangan dalam proses pidana). Aspek yang kerap luput adalah Pasal 15 ayat (1) huruf k, yang memberi kewenangan melaksanakan “kewenangan lain” dalam lingkup tugas kepolisian. Klausul ini, yang dalam hukum administrasi dikenal sebagai *freies Ermessen* atau diskresi, menjadi dasar bagi Brimob untuk bertindak dalam situasi yang belum diatur secara eksplisit. Penggunaan diskresi demikian tetap harus tunduk pada asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya proporsionalitas dan larangan penyalahgunaan wewenang (Hadjon, 2011).

Temuan analitis pertama adalah bahwa diskresi telah berfungsi sebagai penambal struktural atas kekosongan norma. Ketika regulasi teknis tidak menyediakan panduan, beban pengambilan keputusan bergeser kepada penilaian subjektif komandan lapangan. Secara hukum administrasi, hal ini sah; secara akuntabilitas, hal ini rapuh. Diskresi yang berlebihan mengaburkan batas antara tindakan yang sah dan tindakan *ultra vires*, sehingga melemahkan kemampuan sistem untuk menilai keabsahan tindakan secara objektif di kemudian hari. Sifat generalis Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 dalam konteks ini bukan sekadar kekurangan

teknis, melainkan kondisi yang secara sistematis memindahkan risiko hukum kepada individu personel.

Undang-Undang Pemberantasan Terorisme: Perluasan Kewenangan yang Tak Berlanjut ke Hilir

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 memperluas kewenangan penindakan terorisme: Pasal 43A memperpanjang masa penangkapan, Pasal 43H mengatur koordinasi antarlembaga melalui BNPT, dan Pasal 16B mengakui kewenangan penggunaan senjata api dalam kondisi mengancam jiwa. Yang paling signifikan, Pasal 43I mengukuhkan keterlibatan TNI berdasarkan Peraturan Presiden, sekaligus secara tidak langsung menegaskan Polri khususnya Brimob sebagai lead agency dalam pendekatan penegakan hukum, dengan TNI dalam peran pendukung. Undang-undang ini juga memperkenalkan deradikalisasi (Pasal 43D–43G) yang menggeser paradigma dari pendekatan keamanan semata menuju pendekatan yang lebih komprehensif (Ali, 2020).

Argumen kritis di sini adalah bahwa perluasan kewenangan di hulu (undang-undang) tidak diikuti penyesuaian di hilir (peraturan teknis). Kewenangan baru yang diberikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tidak ditindaklanjuti dengan revisi Peraturan Kepala Kepolisian yang mengatur prosedur penggunaannya. Akibatnya, terbentuk jurang regulatif antara norma yang memberi kewenangan dan norma yang seharusnya memandu pelaksanaannya jurang yang justru harus dijembatani oleh personel di lapangan dengan diskresi.

Pengenalan deradikalisasi sebagai bagian integral strategi penanggulangan terorisme memperkuat argumen tersebut dari arah berbeda. Pergeseran ini menandai perubahan paradigma dari pendekatan keamanan semata menuju pendekatan yang lebih komprehensif (Ali, 2020; Santoso, 2021). Konsekuensinya, Brimob tidak lagi cukup mahir secara taktis, tetapi juga dituntut memahami dimensi hukum dan sosial dari fenomena terorisme. Tuntutan baru ini menambah jarak antara kompetensi yang diasumsikan regulasi lama dengan kompetensi yang dibutuhkan rezim hukum baru, sekaligus menegaskan bahwa pembaruan regulasi teknis bukan sekadar penyelarasan redaksional, melainkan penyesuaian terhadap paradigma yang telah bergeser.

Perkap Penggunaan Kekuatan: Kontinum yang Salah Konteks

Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 1 Tahun 2009 mengatur enam tahap penggunaan kekuatan, dari kehadiran aparat hingga penggunaan senjata api sebagai tindakan final. Kerangka ini diadopsi dari prinsip internasional, khususnya UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms (1990) dan UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials (1979), yang menuntut penggunaan kekuatan yang proporsional dan seminimal mungkin.

Pengadopsian ini mencerminkan komitmen Indonesia menyelaraskan praktik kepolisian dengan standar hak asasi internasional.

Namun di sinilah letak temuan analitis kedua: standar tersebut dirancang untuk penegakan hukum dalam situasi ordinary, bukan untuk operasi kontra-terorisme berskala militer di medan hutan terpencil yang lebih menyerupai konflik bersenjata non-internasional. Kontinum enam tahap mengandaikan tersedianya waktu dan ruang untuk eskalasi bertahap sebuah asumsi yang runtuh dalam dilema pengambilan keputusan sekejap (*split-second decision*). Lebih jauh, definisi “ancaman nyata” sebagai prasyarat penggunaan senjata api tidak cukup tegas sehingga menimbulkan multitafsir, dan Peraturan ini tidak mengatur penggunaan kekuatan dalam operasi gabungan lintas-institusi yang tunduk pada standar berbeda. Kontinum yang secara normatif progresif menjadi salah konteks ketika dipaksakan pada realitas taktis yang tidak diasumsikannya.

Ketidaksesuaian asumsi ini bukan kelemahan minor. Doktrin *use of force continuum* mengandaikan keberadaan tahapan yang dapat dieskalasi seiring perkembangan ancaman; ketika seorang kombatan bersenjata berjarak beberapa meter di kegelapan hutan, ruang untuk eskalasi bertahap tidak tersedia. Dalam situasi demikian, mensyaratkan kepatuhan literal pada urutan enam tahap berarti menempatkan keselamatan personel pada risiko yang tidak proporsional, sekaligus menciptakan ruang abu-abu yang berdampak ganda: di satu sisi melumpuhkan efektivitas karena personel ragu apakah tindakannya akan memperoleh perlindungan hukum, di sisi lain membuka celah penyalahgunaan wewenang karena ketidakjelasan batas dapat dijadikan dalih (Mubarak, 2021). Karena itu, persoalan *use of force* di sini bukan soal melonggarkan standar hak asasi, melainkan soal merancang standar yang tetap menjunjung proporsionalitas namun realistis terhadap karakteristik taktis yang sesungguhnya dihadapi.

Perkap HAM dan Ruang Hampa Akuntabilitas

Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 8 Tahun 2009 menegaskan empat prinsip legalitas, keperluan, proporsionalitas, dan akuntabilitas sebagai standar hak asasi dalam tindakan kepolisian. Keempat prinsip ini merupakan standar minimum yang telah lama diakui dalam hukum hak asasi internasional. Persoalannya, Peraturan ini bersifat sangat umum dan tidak menyediakan mekanisme pengawasan hak asasi yang berjalan seiring waktu (*real-time*) dalam operasi berskala besar.

Ketiadaan dokumentasi dan pengawasan yang memadai menciptakan apa yang dapat disebut ruang hampa akuntabilitas (*accountability vacuum*): tindakan selama operasi tidak terekam secara cukup untuk keperluan evaluasi pasca-operasi. Dalam operasi sepanjang

Tinombala, kondisi ini berdampak ganda. Korban yang hak-haknya terlanggar sulit memperoleh keadilan karena rekonstruksi kronologis insiden tidak dapat dilakukan; pada saat yang sama, anggota Brimob yang bertindak dengan itikad baik kehilangan dokumentasi yang dapat melindunginya dari tuntutan tak berdasar. Kelemahan akuntabilitas, dengan demikian, bukan semata persoalan etis aparat, melainkan kegagalan desain regulasi dalam menyediakan infrastruktur akuntabilitas.

Disharmoni Regulatif: Lima Bentuk dan Satu Persoalan Lintas-Sektoral

Sinkronisasi vertikal dan horizontal atas keseluruhan regulasi mengungkap empat bentuk disharmoni yang terangkum dalam matriks berikut, serta satu bentuk kelima yang bersifat lintas-sektoral.

Tabel 1. Matriks Analisis Disharmoni Regulasi Kewenangan Brimob.

Aspek Regulasi	Regulasi	Kekuatan	Kelemahan/Kesenjangan
Dasar kewenangan umum	UU 2/2002	Atribusi sah dan komprehensif kepada Polri	Tidak mengatur prosedur teknis satuan taktis
Kewenangan kontra-terorisme	UU 5/2018	Memperluas penangkapan dan koordinasi antarlembaga	Belum ditindaklanjuti revisi Perkap teknis
Penggunaan kekuatan	Perkap 1/2009	Kerangka sistematis enam tahap	Definisi “ancaman nyata” multitafsir; tidak cocok situasi taktis
Standar HAM	Perkap 8/2009	Menegaskan legalitas dan proporsionalitas	Terlalu umum; tanpa pengawasan HAM operasi besar

Sumber: diolah dari analisis sinkronisasi regulasi, 2026.

Bentuk kelima yang paling krusial bersifat lintas-sektoral, yaitu ketidakselarasan antara rezim hukum penanggulangan terorisme di bawah kepolisian (berpusat pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 dan Peraturan Kepala Kepolisian) dengan rezim hukum pertahanan di bawah TNI (berpusat pada Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004). Dalam operasi gabungan, ketidakselarasan ini melahirkan zona abu-abu: regulasi mana yang berlaku bila terjadi insiden, apakah anggota TNI tunduk pada hukum militer atau pidana umum, dan standar penggunaan kekuatan mana Peraturan Kepala Kepolisian atau rules of engagement militer yang mengikat. Pertanyaan-pertanyaan ini belum memiliki jawaban regulatif yang memuaskan (Fauzi & Nurhayati, 2022).

Secara teoretis, disharmoni antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 dan Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 1 Tahun 2009 seharusnya terselesaikan melalui asas *lex posterior derogat legi priori* dan *lex superior derogat legi inferiori* mengingat undang-undang berkedudukan lebih tinggi daripada Peraturan Kepala Kepolisian menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Maka ketentuan Peraturan Kepala Kepolisian yang bertentangan dengan undang-undang semestinya tidak berlaku. Argumen yang ingin ditegaskan adalah bahwa penyelesaian doktrinal ini tidak operasional di lapangan: anggota Brimob tidak mungkin melakukan analisis hierarki norma dalam hitungan detik saat menghadapi ancaman. Validitas hukum yang hanya hidup di atas kertas tidak memberikan kepastian bagi pelaksana. Karena itu, revisi Peraturan Kepala Kepolisian yang mengintegrasikan perkembangan undang-undang bukan sekadar pilihan kebijakan, melainkan keniscayaan regulatif.

Implementasi di Operasi Tinombala: Ketika Norma Bertemu Medan ***Pergeseran Rezim Hukum di Tengah Operasi***

Operasi Tinombala merupakan operasi gabungan Brimob–TNI menumpas Kelompok Mujahidin Indonesia Timur di pegunungan Poso, dari Januari 2015 hingga 2023. Karakter ancaman yang bersifat gerilya di medan hutan berbukit menjadikan operasi ini tidak dapat disamakan dengan penindakan terorisme perkotaan oleh Densus 88. Dengan kemampuan tempur dan pengalaman medan berat, Brimob secara *de facto* menempati peran yang lebih mendekati satuan militer ketimbang satuan penegak hukum dan justru kenyataan empiris inilah sumber utama persoalan hukumnya.

Kelompok Mujahidin Indonesia Timur, yang semula dipimpin Santoso dan kemudian Ali Kalora, telah bertransformasi menjadi kelompok bersenjata yang beroperasi secara gerilya sekaligus membangun jaringan logistik dan rekrutmen di tengah komunitas lokal (Mbai, 2014). Karakteristik ini menjelaskan mengapa pendekatan penindakan perkotaan tidak memadai dan mengapa Brimob, bukan Densus 88, menjadi komponen yang tidak tergantikan. Namun pergeseran peran ke ranah yang menyerupai operasi militer inilah yang menciptakan ketegangan normatif: satuan yang secara fungsional bertindak sebagai pasukan tempur tetap dibingkai, dinilai, dan dimintai pertanggungjawaban dengan kerangka hukum kepolisian yang dirancang untuk konteks yang sama sekali berbeda. Ketegangan antara fungsi *de facto* dan bingkai *de jure* inilah yang menjadi benang merah seluruh persoalan implementasi yang ditemukan penelitian ini.

Tabel 2. Kronologi dan Implikasi Hukum Operasi Tinombala 2015–2023

Periode	Fase	Perkembangan Kunci	Implikasi Hukum
2015–2016	Awal	Pembentukan Satgas; pengempungan pertama	Landasan hukum operasi gabungan dipertanyakan (pra UU 5/2018)
2016–2017	Intensif	Santoso tewas; Ali Kalora mengambil alih	Persoalan prosedur penggunaan kekuatan lethal
2018–2019	Pasca UU 5/2018	Lahirnya UU 5/2018; penyesuaian prosedur	Landasan menguat, implementasi masih parsial
2020–2021	Akhir	Ali Kalora tewas; kekuatan MIT menyusut	Akuntabilitas atas rangkaian tindakan mulai dipertanyakan
2022–2023	Konsolidasi	Operasi dinyatakan berakhir; evaluasi	Pertanggungjawaban hukum atas korban dan tindakan

Sumber: diolah dari data operasional dan wawancara, 2026.

Temuan kunci dari kronologi ini adalah bahwa Operasi Tinombala mengalami pergeseran rezim hukum di tengah perjalanannya. Fase awal (2015–2017) berlangsung dalam ketidakpastian hukum yang signifikan karena belum ada undang-undang yang secara eksplisit mengatur operasi gabungan Polri–TNI dalam skala dan durasi seperti ini. Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 memperkuat landasan, tetapi transisi regulatif tidak serta-merta menyelesaikan persoalan yang telah timbul. Wawancara mengungkap bahwa tidak ada mekanisme formal untuk menyesuaikan prosedur operasional dengan perubahan regulasi; penyesuaian dilakukan secara ad hoc berdasarkan kebijaksanaan komandan, bukan melalui revisi prosedur baku yang sistematis. Inilah bukti empiris bahwa perubahan di tataran undang-undang tidak otomatis menetes ke tataran operasional tanpa instrumen transmisi yang dirancang khusus.

Keabsahan Tindakan: Celah Hukum Akibat Absennya Peraturan Presiden

Operasi Tinombala dilandaskan pada Surat Perintah Operasi Kapolri yang dikuatkan instruksi Presiden untuk operasi gabungan. Secara prosedural, landasan ini memenuhi syarat formal. Namun ia mengandung kelemahan substansial ketika dikaitkan dengan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa Operasi Militer Selain Perang termasuk penanggulangan terorisme dilakukan berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Frasa “keputusan politik negara” inilah yang problematik: apakah instruksi Presiden memadai, ataukah dibutuhkan Peraturan Presiden yang lebih formal?

Temuan empiris menunjukkan bahwa keterlibatan TNI dalam Operasi Tinombala hanya dilandaskan pada instruksi Presiden dan Surat Keputusan Bersama Kapolri–Panglima TNI, tanpa Peraturan Presiden yang diamanatkan Pasal 43I Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018. Ketiadaan Peraturan Presiden ini menciptakan celah hukum (legal gap) yang berpotensi menjadi persoalan apabila tindakan-tindakan selama operasi kelak dipermasalahkan secara hukum. Argumen yang ingin ditegaskan adalah bahwa keabsahan formal tidak identik dengan keabsahan substantif: sebuah operasi dapat memiliki surat perintah yang sah namun tetap berdiri di atas fondasi yang rapuh karena instrumen hukum yang seharusnya menopangnya tidak pernah diterbitkan.

Kerapuhan ini berlapis. Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 mensyaratkan “keputusan politik negara” bagi Operasi Militer Selain Perang, sementara Pasal 43I Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 secara spesifik mengamanatkan Peraturan Presiden sebagai bentuk keputusan tersebut. Ketika operasi yang melibatkan TNI berjalan tanpa Peraturan Presiden, terdapat ketidaksesuaian antara perintah yang dijalankan dan bentuk hukum yang diamanatkan undang-undang. Konsekuensi praktisnya tidak abstrak: tindakan personel yang diambil di bawah payung hukum yang belum lengkap menjadi rentan dipersoalkan secara surut, dan beban pembuktian keabsahan justru jatuh pada pelaksana yang paling tidak berdaya memenuhi syarat formal itu. Inilah ilustrasi paling tajam bagaimana kekosongan norma pada tingkat tertinggi merembes hingga ke risiko hukum individu di tingkat terendah.

Penggunaan Kekuatan: Gap sebagai Persoalan Desain, Bukan Kepatuhan

Wawancara mendalam dengan tiga narasumber yang terlibat langsung pada fase 2016–2019 mengungkap fakta lapangan yang konsisten. Pertama, dalam kontak senjata di hutan dengan jarak pandang terbatas, identifikasi apakah target merupakan kombatan atau warga sipil kerap tidak dapat dilakukan dengan keyakinan penuh sebelum tindakan diambil. Kedua, prosedur tembakan peringatan yang dipersyaratkan justru dapat membahayakan keselamatan anggota karena memberi target waktu untuk merespons agresif. Ketiga, tidak terdapat panduan teknis spesifik dari Markas Besar Polri mengenai penyesuaian prosedur penggunaan kekuatan untuk operasi hutan jangka panjang.

Temuan ini memikul bobot argumentatif terbesar dalam penelitian: gap antara norma dan praktik di sini bukan persoalan kepatuhan, melainkan persoalan desain regulasi. Personel Brimob tidak gagal mematuhi prosedur karena lalai atau beritikad buruk; mereka menghadapi prosedur yang secara struktural tidak dapat diterapkan dalam kondisi yang dihadapinya. Membaca kesenjangan ini sebagai kegagalan kepatuhan akan menyesatkan diagnosis dan,

akibatnya, menyematkan solusi karena memperketat pengawasan terhadap kepatuhan tidak akan menyelesaikan persoalan yang berakar pada ketidaksesuaian norma dengan realitas (Mubarak, 2021).

Koordinasi Kelembagaan: Komando Paralel dan Benturan Standar

Persoalan koordinasi mengambil dua bentuk konkret. Pertama, alih-alih unified command, struktur komando Operasi Tinombala bersifat paralel: komandan Satgas Polri dan komandan Satgas TNI berkoordinasi tetapi mempertahankan rantai komandonya masing-masing. Susunan ini barangkali lebih mudah diterima secara politik-institusional, tetapi secara operasional menimbulkan risiko tindakan yang tidak terkoordinasi dan menyulitkan penetapan tanggung jawab. Kedua, personel TNI beroperasi di bawah rules of engagement militer yang secara historis lebih longgar dalam penggunaan kekuatan lethal, sementara Brimob secara formal tunduk pada Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 1 Tahun 2009 yang lebih restriktif. Perbedaan standar ini diakui narasumber sebagai sumber ketegangan tidak resmi di lapangan.

Analisis ini memperlihatkan bahwa disharmoni lintas-sektoral yang teridentifikasi pada tataran normatif benar-benar berwujud konkret dalam praktik. Zona abu-abu antara rezim kepolisian dan rezim pertahanan bukan sekadar persoalan akademik; ia menjelma menjadi dua rantai komando di satu medan dan dua standar penggunaan kekuatan di satu kontak senjata. Inilah harga operasional dari kekosongan Peraturan Presiden yang seharusnya menyatukan keduanya.

Akuntabilitas Hukum: Pengujian dengan Kerangka Bovens

Dengan kerangka akuntabilitas Bovens (2007), yang memahami akuntabilitas sebagai hubungan antara aktor dan forum yang berwenang menilai serta menjatuhkan konsekuensi, penelitian menguji empat dimensi akuntabilitas dalam Operasi Tinombala. Hasilnya terangkum dalam tabel berikut.

Pembedaan Bovens antara akuntabilitas sebagai virtue (kebajikan organisasi yang bertindak bertanggung jawab) dan akuntabilitas sebagai mechanism (sistem institusional yang memastikan pertanggungjawaban benar-benar terjadi) relevan untuk menempatkan temuan ini secara tepat (Bovens, 2010). Pada tingkat virtue, tidak ada indikasi bahwa Brimob sebagai institusi atau personelnya menolak bertanggung jawab; sebaliknya, persoalan terletak pada mechanism ketiadaan sistem institusional yang memungkinkan pertanggungjawaban berlangsung. Akuntabilitas yang hanya mengandalkan virtue tanpa ditopang mechanism bersifat rapuh karena bergantung pada itikad baik individual, bukan pada jaminan struktural. Dalam organisasi berkewenangan koersif yang beroperasi dalam kerahasiaan dan urgensi, kelemahan mechanism inilah yang paling berbahaya.

Tabel 3. Penilaian Akuntabilitas Implementasi Kewenangan Brimob.

Dimensi	Aspek Dinilai	Temuan Lapangan	Penilaian
Akuntabilitas proses	Kepatuhan SOP penggunaan kekuatan	SOP tidak dapat diterapkan penuh dalam kontak senjata di hutan	Lemah
Akuntabilitas komando	Kejelasan rantai pertanggungjawaban	Tiada mekanisme formal penetapan tanggung jawab komando	Sangat lemah
Akuntabilitas korban	Penanganan korban sipil	Tiada mekanisme kompensasi yang berjalan efektif	Lemah
Pengawasan eksternal	Akses Komnas HAM dan Kopolnas	Sangat terbatas karena sifat operasi yang rahasia	Lemah

Sumber: diolah dari wawancara dan analisis dokumen, 2026.

Pada dimensi akuntabilitas komando, tidak terdapat mekanisme yang jelas untuk menetapkan pertanggungjawaban atas tindakan dalam operasi. Prinsip pertanggungjawaban komando (command responsibility), yang dalam hukum internasional diatur dalam Pasal 86 Protokol Tambahan I Konvensi Jenewa 1977 dan Pasal 28 Statuta Roma 1998, serta telah diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, tidak memiliki mekanisme penerapan eksplisit dalam kerangka hukum kepolisian yang menaungi operasi Brimob. Akibatnya, baik anggota pelaksana maupun rantai komando berada dalam ketidakpastian: yang pertama tanpa perlindungan hukum yang jelas, yang kedua tanpa mekanisme pertanggungjawaban yang efektif.

Pada dimensi akuntabilitas korban, sistem hukum Indonesia tidak menyediakan mekanisme kompensasi spesifik bagi warga sipil yang dirugikan operasi kontra-terorisme berbeda dengan ketentuan hukum humaniter internasional mengenai korban insidental dalam konflik bersenjata. Yang lebih signifikan daripada persoalan jumlah korban adalah ketiadaan mekanisme penanganan yang sistematis, yang mencerminkan bahwa sistem hukum belum mengantisipasi implikasi operasi keamanan berskala besar dan berdurasi panjang.

Pada dimensi pengawasan eksternal, penelitian menemukan paradoks kelembagaan. Komnas HAM secara normatif bermandat memantau dugaan pelanggaran hak asasi oleh aparat negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000, dan Kopolnas memiliki fungsi pengawasan fungsional atas Polri berdasarkan Pasal 37–43 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002. Namun keduanya tidak dilengkapi kewenangan untuk mengakses dokumen operasional yang diklasifikasikan rahasia.

Terbentuklah oversight gap yang sistemis: lembaga yang secara formal bertugas mengawasi justru tidak memiliki akses terhadap informasi yang dibutuhkan untuk mengawasi. Solusinya menuntut keberanian regulatif, termasuk kemungkinan mekanisme pengawasan in camera yang memberikan akses terbatas namun terlindungi terhadap informasi sensitif.

Asimetri Perlindungan Hukum Personel

Akuntabilitas yang utuh menuntut keseimbangan: bukan hanya pertanggungjawaban aparat kepada negara dan masyarakat, melainkan juga tanggung jawab negara terhadap aparat yang menjalankan perintahnya. Dalam Operasi Tinombala, sejumlah anggota Brimob gugur di medan tugas, namun sistem hukum tidak menyediakan kerangka komprehensif mengenai kompensasi, jaminan, dan perlindungan hukum bagi anggota Polri yang gugur atau cedera dalam operasi kontra-terorisme. Kondisi ini kontras dengan kerangka yang berlaku bagi prajurit TNI. Dalam operasi gabungan, asimetri ini menjadi nyata: dua kelompok personel yang menghadapi risiko serupa di medan yang sama tunduk pada rezim perlindungan yang berbeda.

Asimetri ini memperdalam ketegangan yang melekat pada tanggung jawab negara, yang menurut Bovens (1998) mencakup dua sisi yang harus diseimbangkan melindungi warga dari ancaman terorisme sekaligus melindungi hak warga, termasuk hak personel yang bertugas. Penyelesaian yang tepat bukan mengorbankan salah satu demi yang lain, melainkan membangun kerangka yang memungkinkan Brimob bertindak efektif sekaligus memastikan setiap tindakan dapat dipertanggungjawabkan dan setiap personel terlindungi. Tanpa jaminan perlindungan yang jelas, personel di lapangan menghadapi disinsentif untuk bertindak tegas dalam situasi yang sah sekalipun sebuah dampak yang justru kontraproduktif bagi efektivitas operasi.

Tiga Tipologi Kesenjangan: Kebaruan dan Implikasinya

Keseluruhan temuan memperlihatkan kesenjangan yang konsisten antara das sollen dan das sein. Kontribusi orisinal penelitian ini bukan terletak pada penemuan adanya kesenjangan yang telah lama dikenali literatur melainkan pada pemilahannya ke dalam tiga tipologi yang masing-masing menuntut solusi berbeda. Pemilahan ini menjadi kerangka diagnostik yang menjawab kelemahan rekomendasi seragam dalam kajian terdahulu.

Pemilahan ini berpadanan dengan tiga komponen sistem hukum Friedman (1975). Kesenjangan normatif berakar pada lemahnya substansi hukum (legal substance); kesenjangan implementatif berkaitan dengan budaya dan kapasitas penerapan (legal culture) yang berhadapan dengan substansi yang tidak realistis; dan kesenjangan institusional bersumber dari lemahnya struktur hukum (legal structure), yakni lembaga pengawas yang tidak berdaya. Membaca ketiganya dalam kerangka Friedman menegaskan bahwa efektivitas kerangka

hukum Brimob tidak akan tercapai dengan memperbaiki satu komponen saja sembari mengabaikan dua lainnya.

Tipologi pertama adalah kesenjangan normatif: kesenjangan yang timbul karena regulasi memang belum mengatur situasi yang terjadi. Ini paling tampak pada operasi gabungan Polri–TNI yang belum bernaung di bawah payung regulasi komprehensif, dan pada absennya Peraturan Presiden yang diamanatkan Pasal 43I. Solusinya adalah pembentukan atau revisi norma menerbitkan Peraturan Presiden, merevisi Peraturan Kepala Kepolisian, dan mempertimbangkan undang-undang khusus satuan taktis.

Tipologi kedua adalah kesenjangan implementatif: kesenjangan yang timbul bukan karena ketiadaan norma, melainkan karena norma yang ada tidak dapat diterapkan dalam kondisi lapangan. Ini tampak pada ketidakmampuan menerapkan kontinum enam tahap dalam kontak senjata di hutan. Solusinya bukan menambah norma, melainkan merevisi prosedur baku operasional dan meningkatkan kapasitas personel melalui pendidikan dan latihan yang realistis.

Tipologi ketiga adalah kesenjangan institusional: kesenjangan yang timbul karena lembaga pengawas tidak dilengkapi kapasitas dan kewenangan yang memadai. Ini tampak pada keterbatasan akses Komnas HAM dan Kompolnas. Solusinya adalah reformasi kelembagaan yang memberi lembaga pengawas akses dan instrumen yang memadai, termasuk mekanisme *in camera*.

Implikasi praktis dari pemilahan ini bersifat menentukan. Mengobati kesenjangan implementatif dengan membuat norma baru tidak akan efektif karena akar persoalannya bukan ketiadaan norma; sebaliknya, merespons kesenjangan normatif dengan sekadar memperkuat kapasitas pengawas tanpa memperbaiki norma yang mendasarinya juga tidak menyelesaikan persoalan. Reformasi yang seragam, dengan demikian, ditakdirkan meleset. Hanya pendekatan yang terdiferensiasi menurut tipologi kesenjangan yang dapat menghadirkan kerangka hukum yang benar-benar efektif (Yulianto, 2021).

Pemilahan ini juga memindahkan beban tanggung jawab moral dan hukum dari pundak individu personel. Anggota Brimob yang mengetahui prosedur ideal namun terhalang realitas lapangan untuk melaksanakannya berada dalam kondisi moral distress mengetahui tindakan yang benar tetapi terhambat faktor struktural. Sistem regulasi yang baik adalah sistem yang mengantisipasi dilema demikian dan menyediakan panduan yang realistis, bukan sistem yang menetapkan standar ideal tanpa mempertimbangkan keterbatasan nyata pelaksanaannya (Rahardi, 2007). Dengan menamai dan memilah sumber kesenjangan, penelitian ini menegaskan bahwa kegagalan akuntabilitas Operasi Tinombala bersumber dari desain regulasi,

bukan dari itikad buruk personel sebuah penegakan yang membawa konsekuensi langsung bagi arah pembaruan hukum.

Tabel 1. Konfrontasi Penerapan Empat Prinsip HAM Perkap 8/2009.

Prinsip	Standar Normatif	Fakta 23 Agustus 2024 & Penilaian
Legalitas	Tindakan harus bertumpu pada norma yang sah; penangkapan berdasar Pasal 1 angka 20 KUHAP; akses bantuan hukum dijamin Pasal 54 KUHAP.	Status diamankan tanpa dasar KUHAP dipakai menahan 15 orang; LBH diblokir; massa dipaksa tanda tangan pernyataan. TIDAK TERPENUHI: tindakan ultra vires.
Nesesitas	Intervensi fisik hanya bila ada ancaman aktif; gradasi use of force dimulai dari tahapan terendah; least restrictive means.	Petugas mengejar dan menjatuhkan massa tak bersenjata yang melarikan diri; gas air mata terhadap massa mayoritas damai. TIDAK TERPENUHI: gagal uji strictly necessary.
Proporsionalitas	Kekuatan seimbang dengan ancaman; area vital tidak disasar; kekuatan melukai serius hanya pilihan terakhir (Pasal 10 Perkap 8/2009).	Pentungan memukul kepala; 31 korban, 2 luka sobek kepala; kekerasan dinilai kebijakan kelembagaan. TIDAK TERPENUHI: gagal uji proportionality stricto sensu.
Akuntabilitas	Hak bantuan hukum sejak penangkapan; setiap tindakan dapat dipertanggungjawabkan; Propam wajib menyelidiki dugaan pelanggaran.	Akses LBH ditolak; 5 pelajar incommunicado 6,5 jam; tidak ada penyelidikan Propam. TIDAK TERPENUHI: impunitas berlapis.

Sumber: diolah penulis dari data LBH Bandung, YLBHI, KontraS, Amnesty International, dan analisis teoretis, 2026.

Temuan bahwa pelanggaran bersifat sistemik menuntut penjelasan yang melampaui kesalahan individual. Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman (1975: 15) menyediakan kerangka tersebut dengan membagi sistem hukum ke dalam tiga komponen yang saling berinteraksi: struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan kultur hukum (*legal culture*). Friedman menegaskan efektivitas penegakan hukum ditentukan oleh berfungsinya ketiga komponen secara simultan, bukan oleh salah satunya. Kerangka ini tepat digunakan karena ia tidak hanya mengidentifikasi hambatan, tetapi menjelaskan mengapa hambatan itu bersifat sistemik dan berulang.

Hambatan Struktur Hukum: Pelatihan HAM yang Tidak Terintegrasi dan Pengawasan yang Tidak Berfungsi

Substansi hukum mencakup aturan, norma, dan prosedur yang mengatur perilaku aparat (Friedman, 1975: 17). Hambatan substansial pada kasus ini juga beroperasi pada dua tingkatan. Pertama, pada kelengkapan norma. Perkap 8/2009 secara substansi progresif dan komprehensif, tetapi memiliki kelemahan mendasar: ia bersifat normatif umum tanpa pedoman teknis operasional yang spesifik. Perkap menetapkan aparat harus berpedoman pada keempat prinsip HAM, tetapi tidak mengatur secara eksplisit bagaimana prinsip-prinsip itu dioperasionalisasikan dalam skenario konkret pengamanan unjuk rasa. Bukti nyata kelemahan ini adalah penggunaan status diamankan yang nirdasar KUHAP, suatu celah yang justru lahir dari ketiadaan prosedur teknis yang mengikat. Pandangan Hadjon (2017: 90) relevan di sini:

ketidakjelasan norma meningkatkan potensi penyalahgunaan diskresi karena tidak ada patokan untuk menilai keabsahan tindakan.

Kedua, pada harmonisasi antar-regulasi. Pengamanan unjuk rasa diatur sedikitnya oleh empat regulasi yang berlaku bersamaan: Perkap No. 16 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengendalian Massa, Protap No. 1 Tahun 2010 tentang Penanggulangan Anarki, Perkap No. 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian, dan Perkap 8/2009. Ketidakjelasan hierarki dan relasi antar-keempat regulasi ini menciptakan kebingungan prosedural di lapangan. Dalam kondisi demikian, personel Dalmas cenderung merujuk pada regulasi yang memberi ruang tindakan lebih luas daripada yang paling sejalan dengan standar HAM, sebab tidak ada metanorma yang menetapkan Perkap 8/2009 sebagai bingkai pemandu seluruh tindakan. Maka, hambatan substansial yang paling mendesak adalah penerjemahan norma umum Perkap 8/2009 ke dalam SOP teknis yang operasional dan terukur, sekaligus harmonisasi antar-regulasi tersebut.

Hambatan Kultur Hukum: *Force-Based Policing* dan Budaya Impunitas

Kultur hukum adalah komponen yang paling menentukan sekaligus paling sulit diubah, mencakup sikap, nilai, persepsi, dan kebiasaan aparat dalam menjalankan tugas (Friedman, 1975: 223). Tiga faktor kultural saling memperkuat pada kasus ini. Pertama, dominasi paradigma *force-based policing*. Kesimpulan Amnesty International Indonesia (2024) bahwa penggunaan kekuatan yang tidak proporsional merupakan kebijakan, bukan tindakan di luar perintah, menunjukkan budaya pengamanan berbasis kekuatan telah terinstitusionalisasi ke dalam kultur kelembagaan Polri. Paradigma ini secara inheren bertentangan dengan pendekatan *rights-based policing* yang diamanatkan Perkap 8/2009, dan temuan Buldani (2025: 2054) menegaskan tindakan berlebihan aparat banyak dipengaruhi kultur organisasi yang masih mengedepankan model keamanan tradisional berbasis kekuatan.

Kedua, budaya impunitas yang menjadi penguat siklus pelanggaran. Amnesty International Indonesia (2024) menyebut impunitas sebagai bahan bakar utama keberulangan pelanggaran HAM. Dalam kerangka Friedman, impunitas merupakan disfungsi pada legal culture yang langsung memengaruhi *legal structure*: ketika aparat pelanggar tidak memperoleh sanksi tegas, tidak ada mekanisme yang mendorong perubahan perilaku. Pola pelanggaran yang berulang sejak Agustus 2024 sebagaimana dicatat KontraS menjadi bukti empiris kuatnya efek impunitas ini.

Ketiga, persepsi negatif terhadap pengunjuk rasa sebagai ancaman keamanan. KontraS mencatat Polri konsisten menempatkan pengunjuk rasa sebagai ancaman yang harus dikendalikan, bukan sebagai warga negara yang menggunakan hak konstitusionalnya. Persepsi

ini adalah hambatan kultural paling mendasar karena ia menentukan frame berpikir aparat bahkan sebelum mereka tiba di lapangan. Apabila pengunjung rasa telah dibingkai sebagai musuh, maka logika de-eskalasi yang menuntut dialog dan penghormatan martabat menjadi tidak masuk akal bagi aparat sejak awal. Maka, hambatan kultural yang paling fundamental adalah paradigma *force-based policing* yang terinstitusionalisasi dan diperkuat budaya impunitas, sehingga prinsip HAM Perkap 8/2009 tidak pernah benar-benar terinternalisasi sebagai nilai inti dalam kultur kerja Satuan Dalmas.

Tabel 2. Analisis Hambatan Penerapan Prinsip HAM Berdasarkan Teori Sistem Hukum Friedman.

Komponen	Manifestasi dalam Kasus	Implikasi terhadap HAM	Rekomendasi
Struktur Hukum	Tidak ada perbedaan paradigmatik aparat lintas tingkatan (KontraS); kekerasan dinilai kebijakan kelembagaan (Amnesty); tidak ada penyelidikan Propam.	Personel tak mampu menerapkan use of force continuum; pelanggaran tak terkoreksi; pola kekerasan berulang.	Integrasi pelatihan HAM berbasis skenario ke kurikulum diklat; kewajiban pelaporan dan evaluasi pascaoperasi oleh tim independen.
Substansi Hukum	Perkap 8/2009 belum diturunkan ke SOP teknis; istilah diamankan tak ada dalam KUHAP; empat regulasi tak terharmonisasi.	Celah normatif diisi praktik yang melanggar HAM; tidak ada patokan terukur batas tindakan preventif yang sah.	Penyusunan SOP teknis berbasis HAM; harmonisasi Perkap 16/2006, Protap 1/2010, Perkap 1/2009, dan Perkap 8/2009.
Kultur Hukum	Dominasi force-based policing; budaya impunitas; persepsi pengunjung rasa sebagai ancaman, bukan pemegang hak.	Prinsip HAM dipandang beban prosedural; kekerasan ditoleransi kelembagaan; de-eskalasi bukan pilihan utama.	Reformasi paradigma menuju rights-based policing; penegakan disiplin konsisten dan transparan; pelibatan pemantau HAM.

Sumber: diolah penulis dari data KontraS, Amnesty International, LBH Bandung, dan analisis teoretis, 2026.

Perangkap Sistemik: Interaksi Tiga Komponen sebagai Kebaruan Analisis

Kontribusi teoretis utama artikel ini terletak pada penjelasan bahwa ketiga komponen hambatan tidak berdiri sendiri, melainkan berinteraksi dalam pola yang saling memperkuat sehingga membentuk apa yang penulis sebut sebagai perangkap sistemik (*systemic trap*). Lemahnya pelatihan HAM pada aspek struktur menghasilkan personel yang tidak memahami SOP berbasis HAM pada aspek substansi; ketidakpahaman ini secara bertahap mengokohkan budaya force-based policing pada aspek kultur yang menoleransi penggunaan kekuatan berlebihan. Tabel 2 merangkum analisis hambatan ini berdasarkan ketiga komponen Friedman.

Arah sebaliknya juga berlaku dan justru memperkuat perangkap. Kultur impunitas yang kuat melemahkan dorongan untuk mereformasi pelatihan pada aspek struktur, karena tidak ada tekanan kelembagaan untuk berubah ketika pelanggaran tidak berkonsekuensi. Demikian pula, ketidakjelasan norma pada aspek substansi memberi ruang bagi kultur represif untuk bertahan, sebab tidak ada standar terukur yang dapat dijadikan dasar menegakkan pertanggungjawaban. Setiap komponen, dengan kata lain, menyediakan kondisi yang memungkinkan disfungsi komponen lain bertahan.

Implikasi dari temuan ini bersifat menentukan bagi strategi reformasi. Karena ketiga komponen saling mengunci, reformasi parsial yang hanya menyangkut satu komponen, misalnya sekadar merevisi Perkap atau menambah pelatihan tanpa membongkar kultur impunitas, akan diserap kembali oleh dua komponen lain yang tetap disfungsi. Inilah sebabnya pola pelanggaran HAM dalam pengamanan unjuk rasa terus berulang meskipun regulasi yang ada relatif progresif. Perlindungan HAM yang efektif dengan demikian menuntut reformasi yang simultan dan terencana pada ketiga komponen sistem hukum sekaligus, yaitu integrasi pelatihan HAM berbasis skenario sebagai kompetensi inti, penyusunan SOP teknis berbasis HAM disertai harmonisasi antar-regulasi, dan transformasi paradigma dari force-based menuju rights-based policing yang ditopang penegakan disiplin yang konsisten dan transparan.

Temuan ini sekaligus menegaskan novelty artikel pada tataran analitis. Kajian terdahulu cenderung berhenti pada diagnosis bahwa pelanggaran terjadi karena rendahnya pemahaman aparat (Mundung dkk., 2022) atau lemahnya pengawasan (Buldani, 2025). Artikel ini melangkah lebih jauh dengan menunjukkan bahwa rendahnya pemahaman, lemahnya pengawasan, dan kultur represif bukanlah penyebab yang terpisah, melainkan manifestasi dari satu perangkat sistemik yang saling menopang. Pergeseran cara pandang dari daftar penyebab menjadi sistem penyebab inilah yang menjadi sumbangan utama penelitian ini bagi diskursus reformasi kepolisian berbasis HAM di Indonesia.

4. KESIMPULAN

Pengaturan yuridis peran Brimob dalam penanggulangan terorisme memiliki landasan atribusi yang sah bersumber dari Pasal 30 ayat (4) UUD NRI 1945 dan dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018, serta Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 1 dan Nomor 8 Tahun 2009 namun mengandung empat kelemahan regulatif: disharmoni antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 dengan Peraturan Kepala Kepolisian yang belum direvisi; kekosongan norma pada prosedur khusus operasi kontra-terorisme; ambiguitas definisi “ancaman nyata”; dan ketiadaan pengaturan struktur komando dalam operasi gabungan. Keabsahan kewenangan Brimob tidak pernah menjadi persoalan pada tataran konstitusional; persoalan justru lahir saat atribusi abstrak harus dijabarkan menjadi prosedur konkret.

Implementasi kewenangan Brimob dalam Operasi Tinombala memperlihatkan kesenjangan das sollen–das sein yang nyata. Pengujian dengan kerangka akuntabilitas Bovens menunjukkan keempat dimensi proses, komando, korban, dan pengawasan eksternal berkisar dari lemah hingga sangat lemah. Absennya Peraturan Presiden yang diamanatkan Pasal 43I

menciptakan celah hukum pada keabsahan operasi gabungan; komando paralel dan benturan standar penggunaan kekuatan mewujudkan disharmoni lintas-sektoral secara konkret; dan oversight gap melumpuhkan pengawasan eksternal. Kelemahan ini tidak bersumber dari itikad buruk personel, melainkan dari desain regulasi yang generalis dan tidak mengantisipasi kompleksitas operasi berskala besar dan berdurasi panjang.

Kebaruan penelitian ini adalah kerangka tiga tipologi kesenjangan normatif, implementatif, dan institusional yang menuntut solusi berbeda: pembentukan atau revisi norma untuk kesenjangan normatif, revisi prosedur dan penguatan kapasitas untuk kesenjangan implementatif, serta reformasi kelembagaan pengawas untuk kesenjangan institusional. Karena itu, reformasi regulasi Brimob bersifat mendesak namun harus terdiferensiasi, bukan seragam. Secara konkret, penelitian merekomendasikan penerbitan Peraturan Presiden yang mengatur operasi gabungan Polri–TNI beserta struktur komando dan mekanisme akuntabilitasnya; revisi Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 1 Tahun 2009 agar mengakomodasi situasi taktis kontra-terorisme dengan definisi yang lebih tegas; pembangunan mekanisme perlindungan hukum bagi personel dan kompensasi bagi korban sipil; serta penguatan akses pengawasan eksternal melalui mekanisme *in camera*. Penelitian ini memiliki keterbatasan pada akses dokumen operasional rahasia; kajian lanjutan secara komparatif dengan yurisdiksi yang berpengalaman dalam operasi kontra-terorisme jangka panjang akan memperkaya rumusan praktik terbaik yang dapat diadaptasi.

DAFTAR REFERENSI

- Ali, M. (2020). *Hukum pidana terorisme: Teori dan praktik*. Gramata Publishing.
- Asshiddiqie, J. (2014). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika.
- Badan Nasional Penanggulangan Terorisme. (2022). *Laporan tahunan perkembangan terorisme di Indonesia 2022*. BNPT.
- Bovens, M. (1998). *The quest for responsibility: Accountability and citizenship in complex organizations*. Cambridge University Press.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bovens, M. (2010). Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946–967. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>
- Fauzi, A., & Nurhayati. (2022). Koordinasi kelembagaan dalam penanggulangan terorisme: Studi terhadap implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018. *Jurnal Keamanan Nasional*, 8(1), 45–70.
- Friedman, L. M. (1975). *The legal system: A social science perspective*. Russell Sage Foundation.

- Hadjon, P. M. (2011). *Pengantar hukum administrasi Indonesia* (Cetakan ke-10). Gadjah Mada University Press.
- Institute for Policy Analysis of Conflict. (2020). *Lone wolf dan evolusi terorisme Indonesia* (IPAC Report No. 44). IPAC.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. (2021). *Laporan pemantauan operasi keamanan di Indonesia 2021*. Komnas HAM.
- Marzuki, P. M. (2011). *Penelitian hukum*. Kencana Prenada Media Group.
- Mbai, A. (2014). *Dinamika baru jaringan teror "JI": Ancaman mutakhir terorisme di Indonesia*. AS Production Indonesia.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1992). *Analisis data kualitatif* (T. R. Rohidi, Trans.). UI Press.
- Moleong, L. J. (2017). *Metodologi penelitian kualitatif*. Remaja Rosdakarya.
- Mubarak, S. (2021). Analisis yuridis penggunaan senjata api oleh aparat kepolisian dalam perspektif hak asasi manusia. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 10(2), 201–225.
- Rahardi, P. (2007). *Hukum kepolisian: Profesionalisme dan reformasi Polri*. Laksbang Mediatama.
- Rahardjo, A., & Prasetyo, E. (2019). Kewenangan kepolisian dalam penanggulangan terorisme di Indonesia: Perspektif Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 26(2), 315–340.
- Ridwan HR. (2016). *Hukum administrasi negara* (Edisi revisi). RajaGrafindo Persada.
- Santoso, T. (2021). Hukum pidana terorisme di Indonesia: Perkembangan dan tantangan. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 51(2), 315–338.
- Seno Adji, I. (2001). *Terorisme, Perpu No. 1 Tahun 2002 dalam perspektif hukum pidana*. PPHI Press.
- Seno Adji, I. (2018). *Reformasi kepolisian: Ide, gagasan dan implementasinya*. Sinar Grafika.
- Soekanto, S. (2010). *Pengantar penelitian hukum*. UI Press.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2003). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Rajawali Pers.
- Soemitro, R. H. (1990). *Metodologi penelitian hukum dan jurimetri*. Ghalia Indonesia.
- Sunggono, B. (2012). *Metodologi penelitian hukum*. Rajawali Pers.
- Wirawan, H. (2020). Peran Densus 88 dalam pemberantasan terorisme ditinjau dari perspektif hukum pidana. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 20(1), 89–108.
- Yulianto, A. (2021). Reformasi kepolisian dan penguatan profesionalisme dalam penanggulangan terorisme. *Jurnal Ilmu Kepolisian*, 15(1), 12–28. <https://doi.org/10.35879/jik.v15i2.336>
- Additional Protocol I to the Geneva Conventions*. (1977).
- Rome Statute of the International Criminal Court*. (1998).
- UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*. (1990).
- UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials*. (1979).
- United Nations Security Council Resolution 1373*. (2001).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

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

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

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian.

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian.