

Pelibatan TNI Dalam Covid-19: Urgensi Pembentukan Peraturan Pelaksana tentang Operasi Militer Selain Perang (OMSP)

Agita Asmara Pratama Putri¹ Anang Puji Utama² Irwan Triadi³

Universitas Pertahanan Republik Indonesia^{1,2,3}

Email: agita.putri@kn.idu.ac.id¹

Abstrak

Pandemi COVID-19 sebagai bencana non-alam berskala nasional telah memaksa negara untuk mengerahkan seluruh sumber daya, termasuk pelibatan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam mendukung upaya penanggulangan. Pelibatan TNI ini dilakukan melalui skema Operasi Militer Selain Perang (OMSP) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Namun, pengaturan OMSP dalam undang-undang tersebut belum secara eksplisit dan komprehensif mencakup ketentuan mengenai perbantuan dalam konteks bencana non-alam. Di sisi lain, berbagai kebijakan pemerintah dalam merespons pandemi, seperti Keputusan Presiden dan Instruksi Presiden, telah menugaskan TNI untuk melaksanakan fungsi pengawasan, distribusi bantuan, serta mendukung pemerintah daerah, tanpa didahului oleh peraturan pelaksana yang memberikan batasan dan standar operasional yang jelas. Ketidakhadiran peraturan pelaksana OMSP yang mengatur keterlibatan TNI secara khusus menciptakan kekosongan hukum dan berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan serta ketidakpastian dalam pelaksanaan tugas. Artikel ini menekankan pentingnya perumusan peraturan pelaksana OMSP sebagai instrumen hukum yang tidak hanya menjamin kepastian hukum dan akuntabilitas pelibatan TNI, tetapi juga sebagai bentuk penguatan terhadap sistem pertahanan nirmiliter dalam menghadapi ancaman multidimensional di masa mendatang.

Kata Kunci: TNI, OMSP, COVID-19, Peraturan Pelaksana, Ketertiban Hukum

Abstract

The COVID-19 pandemic, as a non-natural national disaster, compelled the Indonesian state to mobilize all available resources, including the involvement of the Indonesian National Armed Forces (Tentara Nasional Indonesia, TNI) to support national mitigation efforts. This involvement was carried out under the framework of Military Operations Other Than War (MOOTW) as stipulated in Law Number 3 of 2025 concerning Amendments to Law Number 34 of 2004 concerning the Indonesian National Armed Forces. However, the current legal formulation of MOOTW does not explicitly or comprehensively address assistance in the context of non-natural disasters. Meanwhile, several government policies issued in response to the pandemic, such as Presidential Decrees and Presidential Instructions, mandated the TNI to perform functions such as monitoring, distributing aid, and supporting regional governments often in the absence of implementing regulations that clearly define operational boundaries and standards. The lack of specific implementing regulations governing MOOTW in such contexts creates a legal vacuum and risks overlapping authority, ultimately leading to uncertainty in the execution of duties. This article emphasizes the urgency of formulating detailed implementing regulations on MOOTW, not only to ensure legal certainty and accountability in the involvement of the TNI, but also to strengthen Indonesia's non-military defense system in addressing multidimensional threats in the future.

Keywords: Indonesian National Armed Forces, MOOTW, COVID-19, Implementing Regulations, Legal Certainty



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

PENDAHULUAN

Operasi Militer Selain Perang (OMSP) merupakan salah satu bentuk tugas pokok Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025

tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI). Dimana dalam pelaksanaannya, OMSP bukan untuk melakukan perang militer dengan negara lain¹, melainkan dengan menggunakan kekuatan militer untuk bekerja sama dengan lembaga lintas sektor dalam hal pemberian bantuan kemanusiaan dan penanggulangan bencana² seperti *Corona Virus Disease-19* (COVID-19), yang tidak melibatkan konflik bersenjata³. COVID-19 merupakan penyakit menular yang disebabkan oleh SARS-CoV-2 dengan gejala seperti demam, batuk kering, dan kesulitan bernapas. Pada kasus yang lebih parah, COVID-19 dapat menyebabkan pneumonia dan kegagalan multiorgan⁴. Pandemi infeksi virus COVID-19 tersebut secara langsung maupun tidak langsung, suka maupun tidak suka, mau atau tidak mau, memaksa semua orang untuk melakukan adaptasi di berbagai bidang kehidupan manusia. Hal ini kemudian menjadi bencana global yang menimbulkan dampak multidimensional, bukan hanya dalam aspek kesehatan masyarakat, tetapi juga dalam dimensi sosial, ekonomi, dan keamanan nasional, sehingga dalam penanganannya pemerintah melibatkan seluruh elemen termasuk TNI. Dalam hal ini pelibatan TNI dalam penanganan COVID-19 adalah untuk mendukung upaya penegakan protokol kesehatan, pengendalian mobilitas warga, distribusi logistik medis, serta vaksinasi massal di seluruh provinsi di Indonesia⁵. Namun demikian, meski dinilai efektif dari segi manajerial dan mobilisasi kekuatan, pelibatan tersebut menimbulkan persoalan yuridis, apakah UU TNI sudah cukup dalam memayungi pelibatan TNI dalam penanggulangan COVID-19.

Pasal 7 ayat (2) UU TNI hanya menyebutkan bahwa salah satu tugas pokok TNI dalam OMSP adalah “membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan.” Frasa ini tidak secara eksplisit mencakup bencana non-alam, seperti pandemi COVID-19. Padahal dalam praktiknya, pelibatan TNI berlangsung secara luas berdasarkan Surat Edaran Satuan Tugas Penanganan COVID-19 (SATGAS COVID-19) Nomor 20 Tahun 2022 tentang Protokol Kesehatan pada Pelaksanaan Kegiatan Berskala Besar dalam Masa Pandemi COVID-19. Dimana dalam Surat Edaran tersebut, Kepala Badan Penanggulangan Bencana (BNPB) selaku Ketua SATGAS COVID-19, mengamanatkan koordinasi lintas sektor termasuk TNI dalam pelaksanaan pengawasan dan pendisiplinan masyarakat terhadap protokol kesehatan⁶. Dari sisi empiris, pelibatan ini memang memberikan kontribusi penting dalam efektivitas pengendalian pandemi, namun tetap menyisakan persoalan yuridis mendasar berupa ketidakjelasan batas tugas dan kewenangan TNI, yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Dalam konteks pelibatan berskala besar tanpa dasar hukum pelaksana yang memadai, personel TNI berisiko menjadi pihak yang paling rentan secara hukum jika terjadi pelanggaran prosedural atau pelampauan kewenangan. Tanpa adanya norma yang secara eksplisit mengatur peran dan batas pelibatan militer dalam bencana non-alam, maka akuntabilitas personal maupun institusional TNI terancam, baik dalam perspektif hukum pidana, administrasi, maupun hak asasi manusia. Dalam situasi demikian, personel TNI dapat dikenai beban pertanggungjawaban individual karena tidak adanya aturan positif yang menjamin kepastian hukum serta ruang lingkup tindakan yang sah dalam kondisi seperti COVID-19.

¹ Pasal 1 ayat 11 Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Status Gugur atau Tewas bagi Prajurit Tentara Nasional Indonesia BN.2017/No.1459

² Hery Darwanto, “Operasi Militer Selain Perang” dalam <https://www.kemhan.go.id/wp-content/uploads/2015/12/bab47c96d3592e7652310529454b1107.pdf> diakses pada 10 April 2025

³ Vira Jati Operasi Militer (OMP & OMSP), Jurnal Seskoad dalam <https://seskoad.com/jurnal-operasi-militer/> diakses pada 10 April 2025.

⁴ World Health Organization. “Coronavirus disease (COVID-19)” dalam https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1 diakses pada 10 April 2025

⁵ Haryanti Puspa Sari dan Sandro Gatra. “TNI Siapkan 109 Rumah Sakit dan 91.817 Personel untuk Penanganan COVID-19” dalam Kompas.com 30 Januari 2021 dalam <https://nasional.kompas.com/read/2021/01/30/14074751/tni-siapkan-109-rumah-sakit-dan-91817-personel-untuk-penanganan-covid-19> diakses pada 10 April 2025.

⁶ Surat Edaran Satuan Tugas Penanganan COVID-19 Nomor 20 Tahun 2022 tentang Protokol Kesehatan pada Pelaksanaan Kegiatan Berskala Besar dalam Masa Pandemi COVID-19

Lebih lanjut, penelitian pendahulu yang membahas pelibatan TNI dalam penanganan pandemi COVID-19 telah dilakukan oleh Arlis Karlina dalam artikel yang berjudul "Peran TNI di Masa Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Hukum dan Bela Negara" yang termuat dalam Jurnal Hukum Statuta (Volume 2 Nomor 1, Desember 2022) milik Fakultas Hukum UPN Veteran Jakarta. Artikel ini menyoroti pentingnya peran TNI dalam berbagai sektor seperti keamanan, kesehatan, distribusi logistik, dan vaksinasi, serta mendasarkan pelibatan TNI pada norma OMSP dalam UU TNI. Namun, kajian ini belum membahas secara kritis ketiadaan peraturan pelaksana sebagai dasar normatif yang sah untuk melindungi kewenangan dan batasan tindakan TNI dalam bencana non-alam, seperti pandemi COVID-19⁷. Selain itu, terdapat juga penelitian sebelumnya oleh Ardi Sukatri, La Ode Husen, dan Zainuddin dalam *Journal of Lex Generalis* (Volume 2 Nomor 5, Mei 2021) yang mengkaji soal pelibatan TNI dari perspektif hukum ketatanegaraan. Mereka mengakui bahwa pelibatan TNI dalam penanggulangan COVID-19 dilakukan atas dasar diskresi presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) (Keppres 7/2020) dan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) sebagai Bencana Nasional (Keppres 12/2020). Artikel ini juga menyoroti bahwa pelibatan tersebut dilakukan dalam kerangka OMSP, meskipun bencana non-alam tidak secara eksplisit disebut dalam daftar tugas OMSP dalam UU TNI. Namun, penelitian ini belum mengusulkan penyusunan regulasi turunan atau peraturan pelaksana sebagai solusi atas kekosongan normatif tersebut⁸. Berdasarkan dua kajian tersebut, dapat disimpulkan bahwa belum terdapat penelitian yang menelaah kekosongan hukum akibat ketidaktersediaan peraturan pelaksana OMSP dalam UU TNI, yang dikhawatirkan membahayakan akuntabilitas dan profesionalisme TNI dalam menjalankan tugas OMSP, khususnya pada saat pelibatan TNI dalam menanggulangi COVID-19 di Indonesia. Oleh karena itu, kebaruan atau *novelty* dalam artikel ini terletak pada analisis sistematis terhadap urgensi pembentukan peraturan pelaksana OMSP dalam UU TNI yang akan mengatur peran, fungsi, batas kewenangan, dan mekanisme pelibatan TNI, khususnya dalam OMSP untuk bencana non-alam, dengan menjadikan pandemi COVID-19 sebagai studi kasus.

Berdasarkan paparan fenomena dan permasalahan hukum diatas, artikel ini bertujuan untuk mengidentifikasi kekosongan norma dalam OMSP terkait dengan bencana non-alam karena ketertidaksediaan peraturan pelaksana yang akan mengatur secara jelas kewenangan serta batasan TNI dalam menjalankan tugasnya, dengan menjadikan pelibatan TNI dalam menanggulangi apndemi pandemic COVID-19 sebagai studi kasus. Artikel ini diharapkan dapat memberikan argumen akademik yang komprehensif mengenai urgensi penyusunan peraturan pelaksana UU TNI, guna menjamin kepastian hukum, batas kewenangan, dan perlindungan terhadap personel militer dalam pelaksanaan tugas-tugas OMSP di masa mendatang.

METODE PENELITIAN

Dalam artikel ini, metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), dimana penelitian dilakukan dengan studi kepustakaan yaitu mengkaji peraturan perundang-undangan yang diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu⁹. Dimana artikel ini memiliki fokus utama menelaah kekosongan hukum pada pelibatan TNI dalam menangani pandemi COVID-19, khususnya pada pengaturan OMSP dalam UU TNI yang tidak secara eksplisit menyebutkan bencana non-alam dalam nomenklturnya.

⁷ Arlis Karlina. "Peran TNI di Masa Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Hukum dan Bela Negara," Jurnal Hukum Statuta Volume 2 Nomor 1, Desember 2022.

⁸ Ardi Sukatri, dkk. "Peranan Tentara Nasional Indonesia terhadap Penanggulangan Covid-19 dalam Perspektif Hukum Ketatanegaraan," *Journal of Lex Generalis* (JLS) Volume 2 Nomor 5, Mei 2021.

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, PT.Raja Grafindo Persada," Jakarta, 2004.

Sedangkan pendekatan yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah sistem hukum nasional, khususnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait, seperti Surat Edaran Menteri Kesehatan Nomor 20 Tahun 2022. Pendekatan konseptual digunakan untuk menelusuri doktrin, teori, dan prinsip hukum yang relevan dengan peran militer dalam situasi non-perang. Selanjutnya, Jenis dan sumber data dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer: peraturan perundang-undangan, seperti UU TNI, UU Penanggulangan Bencana, Surat Edaran, Keppres, dan Inpres yang relevan;
- b. Bahan hukum sekunder: literatur akademik, jurnal ilmiah nasional dan internasional, serta hasil penelitian terdahulu yang relevan;
- c. Bahan hukum tersier: kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan dokumen pendukung lainnya.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dasar Hukum Pelibatan TNI dalam Penanganan COVID-19

Pandemi COVID-19 menimbulkan bencana global yang menimbulkan permasalahan multidimensional dan membutuhkan keterlibatan lintas sektor, termasuk TNI. TNI dalam hal ini dikerahkan guna mendukung upaya pemerintah dalam menanggulangi COVID-19 dalam berbagai ruang lingkup, seperti distribusi logistik kesehatan, pengamanan zona pembatasan, pendirian rumah sakit lapangan, hingga penegakan protokol kesehatan di ruang publik¹⁰. Namun demikian, pelibatan TNI ini menimbulkan pertanyaan: apakah keterlibatan tersebut telah sesuai dengan produk hukum yang berlaku dalam sistem perundang-undangan Indonesia? Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, norma hukum disusun secara bertingkat yang meliputi: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR), Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Daerah, dan peraturan lain yang ditetapkan oleh lembaga berwenang¹¹. Oleh karena itu, dasar pelibatan TNI dalam situasi bencana seperti pandemi COVID-19 seharusnya bertumpu pada norma hukum dalam bentuk Undang-Undang sebagai regulasi induk dan disertai dengan peraturan pelaksana di bawahnya. Dalam konteks ini, penting untuk menelaah bagaimana pelibatan TNI dalam upaya penanggulangan pandemi COVID-19 yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, guna menilai kesesuaian dan kelengkapan dasar hukum yang menjadi pijakan keterlibatan tersebut.

Undang-Undang

Dalam UU TNI, pada dasarnya TNI memiliki tugas pokok untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan melindungi segenap bangsa dari segala ancaman dan gangguan yang mengancam keutuhan NKRI¹². Lebih lanjut, tugas pokok tersebut dibagi menjadi dua, yaitu Operasi Militer

¹⁰ Surat Edaran Satuan Tugas Penanganan COVID-19 Nomor 20 Tahun 2022 tentang Protokol Kesehatan pada Pelaksanaan Kegiatan Berskala Besar dalam Masa Pandemi COVID-19

¹¹ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹² Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Perang (OMP) dan Operasi Militer Selain Perang (OMSP)¹³. OMSP adalah kegiatan yang dilakukan oleh militer yang tujuannya bukan untuk berperang dengan negara lain, tetapi untuk menjalankan tugas-tugas tertentu yang tidak berkaitan dengan perang¹⁴, seperti: mengatasi gerakan separatis bersenjata, mengatasi pemberontakan bersenjata, mengatasi aksi terorisme, mengamankan wilayah perbatasan, mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis, melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri, mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya, memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta, membantu tugas pemerintahan di daerah, membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang, membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala negara dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia, membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan, membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*); serta membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan dan penyelundupan¹⁵.

Namun demikian, dari empat belas jenis OMSP yang tercantum dalam UU TNI, hingga saat ini baru satu jenis OMSP yang memiliki regulasi pelaksana secara formal, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2013 tentang Pengamanan Presiden Dan Wakil Presiden Mantan Presiden Dan Mantan Wakil Presiden Beserta Keluarganya Serta Tamu Negara Setingkat Kepala Negara Kepala Pemerintahan¹⁶. Ketimpangan regulatif ini menunjukkan adanya kekosongan norma di tingkat peraturan pelaksana yang berimplikasi pada ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan sebagian besar tugas OMSP. Padahal, sebagai bentuk operasi militer yang dilaksanakan di luar konteks peperangan, OMSP tetap memerlukan pijakan hukum yang jelas dan operasional guna menjamin keseragaman prosedur dan kepastian hukum bagi prajurit TNI. Dalam rangka mengisi kekosongan tersebut, Panglima TNI secara internal telah mengeluarkan sejumlah peraturan teknis yang dijadikan sebagai dasar hukum pelaksanaan OMSP bagi prajurit. Peraturan internal ini memiliki kekuatan mengikat di lingkungan TNI, namun tidak memiliki daya laku ke luar institusi, khususnya ketika pelaksanaan OMSP melibatkan koordinasi lintas kementerian dan lembaga. Dalam situasi demikian, peraturan Panglima TNI kehilangan efektivitasnya sebagai norma hukum intersektoral, sehingga berpotensi menimbulkan ambiguitas normatif dan keraguan bagi prajurit TNI dalam menjalankan tugasnya di lapangan¹⁷. Urgensi pembentukan regulasi yang lebih komprehensif dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) atau Peraturan Presiden (Perpres) juga telah menjadi perhatian legislator. Anggota Komisi I DPR RI, TB Hasanuddin, secara tegas menyatakan bahwa pelaksanaan OMSP seharusnya senantiasa didasarkan pada regulasi turunan yang sah sebagaimana amanat Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang TNI. Hal ini dimaksudkan agar setiap bentuk kerja sama yang melibatkan TNI dalam konteks OMSP memiliki dasar hukum yang

¹³ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

¹⁴ Pasal 1 ayat 11 Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Status Gugur atau Tewas bagi Prajurit Tentara Nasional Indonesia BN.2017/No.1459

¹⁵ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

¹⁶ Anang Puji Utama. "Profesionalisme TNI dan Urgensi Penyusunan Regulasi OMSP," dalam Hukumonline.com, 19 Januari 2023 <https://www.hukumonline.com/berita/a/profesionalisme-tni-dan-urgensi-penyusunan-regulasi-omsp-lt63c8c69b5767b?page=2>. Diakses pada 11 April 2025.

¹⁷ Hedwig Adianto Mau. "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pelaksana Tugas Operasi Militer Selain Perang Oleh Tentara Nasional Indonesia," Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran Volume 7 Nomor 1, 2024. <https://repo.jayabaya.ac.id/4825/1/24950-Article%20Text-83681-1-10-20240222.pdf>

eksplisit, sehingga tidak menimbulkan pelanggaran kewenangan ataupun dualisme norma dalam pelaksanaannya¹⁸.

Sebagai alat negara di bidang pertahanan yang menjalankan fungsi kekuatan bersenjata¹⁹, pengerahan kekuatan TNI dalam setiap bentuk operasi termasuk dalam situasi non-perang seperti pandemi COVID-19, harus didasarkan pada ketentuan hukum yang bersifat mengikat dan tertulis, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang sah. Hal ini sejalan dengan prinsip legalitas (*legality principle*) yang mengandung dua substansi utama, yaitu adanya paham konstitusi dimana pemerintahan harus berlandaskan hukum dasar dan prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat, yang menghendaki bahwa segala bentuk pemerintahan, termasuk penggunaan kekuatan negara, harus mendapatkan legitimasi dari rakyat melalui hukum yang dibentuk secara sah²⁰. Dalam konteks ini, UU TNI menjadi regulasi utama yang mengatur struktur, fungsi, dan kewenangan TNI sebagai alat negara. Oleh karena itu, pelibatan TNI dalam upaya penanggulangan pandemi COVID-19 semestinya berpijak pada ketentuan dalam UU TNI, agar memiliki dasar legalitas yang kuat dan tidak sekadar didasarkan pada kebijakan administratif yang bersifat temporer atau non-normatif.

Dengan demikian, pelibatan TNI dalam upaya penanggulangan pandemi COVID-19 semestinya berlandaskan pada UU TNI, khususnya dalam konteks OMSP. Dari empat belas jenis tugas OMSP yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (2) UU TNI, dasar yang paling mendekati untuk dijadikan legitimasi pelibatan TNI dalam pandemi COVID-19 adalah ketentuan yang menyebutkan bahwa TNI bertugas untuk “membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan”²¹. Namun demikian, berdasarkan rumusan norma tersebut, UU TNI belum secara eksplisit mengatur tentang pelibatan TNI dalam bencana non-alam, seperti pandemi COVID-19. Sebagaimana Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU Penanggulangan Bencana) mengklasifikasikan wabah penyakit sebagai bencana non-alam²², maka dalam hal ini pandemi COVID-19 diklasifikasikan sebagai bencana non-alam²³. Ketidaksesuaian antara norma dalam UU TNI dan klasifikasi bencana dalam UU Penanggulangan Bencana ini menunjukkan adanya kekosongan norma dalam struktur OMSP terkait perbantuan TNI pada bencana non-alam. Oleh karena itu, untuk menjembatani kekosongan ini, perlu segera disusun peraturan pelaksana yang secara normatif dapat memperluas dan menegaskan cakupan makna dari OMSP, agar mencakup juga pelibatan TNI dalam perbantuan penanggulangan bencana non-alam seperti pandemic COVID-19. Peraturan pelaksana ini sangat penting, karena tidak hanya untuk menghindari interpretasi bebas terhadap tugas militer, tetapi juga untuk memberikan dasar legal yang jelas, konsisten, dan akuntabel bagi TNI dalam menjalankan tugasnya.

Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden

Selain pelibatan TNI selama pandemi COVID-19, tidak terdapat peraturan pelaksana yang secara khusus mengatur keterlibatan TNI dalam OMSP untuk bencana non-alam, Pelibatan

¹⁸ Haikal Amirullah. “Sudah Ada Undang-Undang TNI, Pelaksanaan OMSP Harus Ada Perpres”, RMO.id, 27 Maret 2025. [https://rm.id/baca-berita/parlemen/260026/sudah-ada-undangundang-tni-pelaksanaan-omsp-harus-ada-perpres#:~:text=Menurutnya%2C%20setiap%20kerja%20sama%20yang,atau%20Peraturan%20Presiden%20\(Perpres\).&text=Karena%20itu%2C%20semua%20MoU%20antara,dan%20disesuaikan%20dengan%20tingkat%20urgensinya.&text=Dalam%20penjelasan%20revisi%20UU%20TNI,dalam%20keterangannya%2C%20belum%20lama%20ini.&text=Dapatkan%20juga%20update%20berita%20pilihan,Telegra m%20terlebih%20dulu%20di%20ponsel.&text=Tags%20:](https://rm.id/baca-berita/parlemen/260026/sudah-ada-undangundang-tni-pelaksanaan-omsp-harus-ada-perpres#:~:text=Menurutnya%2C%20setiap%20kerja%20sama%20yang,atau%20Peraturan%20Presiden%20(Perpres).&text=Karena%20itu%2C%20semua%20MoU%20antara,dan%20disesuaikan%20dengan%20tingkat%20urgensinya.&text=Dalam%20penjelasan%20revisi%20UU%20TNI,dalam%20keterangannya%2C%20belum%20lama%20ini.&text=Dapatkan%20juga%20update%20berita%20pilihan,Telegra m%20terlebih%20dulu%20di%20ponsel.&text=Tags%20:) Diakses pada 11 April 2025.

¹⁹ Pasal 30 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²⁰ Titik Triwulan Tutik. “Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945;”. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.

²¹ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

²² Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

²³ Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional

tersebut justru didasarkan pada kebijakan administratif di tingkat Keputusan Presiden (Keppres) dan Instruksi Presiden (Inpres), yang secara hierarkis berada di bawah undang-undang dan tidak dapat menggantikan fungsi norma sebagai pengatur hak dan kewajiban secara substantif²⁴. Dalam Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* (INPRES 6/2020), Presiden memberikan instruksi secara langsung kepada Panglima Tentara Nasional Indonesia untuk memberikan dukungan kepada gubernur dan bupati/wali kota dengan mengerahkan kekuatan TNI dalam rangka mengawasi pelaksanaan protokol kesehatan di masyarakat²⁵. Instruksi ini secara substansi dapat dikaitkan dengan OMSP dalam Pasal 7 ayat (2) UU TNI, yaitu “membantu tugas pemerintahan di daerah.”²⁶ Akan tetapi, karena norma dalam UU TNI tersebut tidak menjabarkan bentuk, mekanisme, dan batas kewenangan perbantuan TNI kepada pemerintah daerah, maka Inpres ini tetap belum cukup memadai secara normatif untuk memberikan legitimasi penuh terhadap pelibatan militer di ruang sipil. Diperlukan peraturan pelaksana tersendiri yang menetapkan dengan tegas batas-batas peran TNI, terutama agar tidak terjadi tumpang tindih otoritas atau pelampauan kewenangan di tingkat operasional.

Sementara itu, Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) (KEPPRES 7/2020) menunjuk TNI sebagai bagian dari pelaksana dalam struktur Gugus Tugas bersama instansi lainnya²⁷. Dasar hukum OMSP yang dapat dijadikan rujukan atas pelibatan TNI dalam gugus tugas tersebut adalah OMSP pada Pasal 7 ayat (2) UU TNI, yaitu “membantu dalam tugas-tugas pemerintahan di daerah dan membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat.”²⁸ Meski demikian, ketentuan ini bersifat umum dan belum mengatur secara spesifik tentang pelibatan TNI dalam skema gugus tugas lintas sektor, sehingga kembali muncul kebutuhan akan peraturan pelaksana yang memberikan kejelasan institusional, prosedural, dan operasional. Dengan demikian, baik INPRES 6/2020 maupun KEPPRES 7/2020, meskipun secara praktis digunakan untuk melibatkan TNI dalam penanganan pandemi, belum dapat menggantikan posisi peraturan pelaksana UU TNI yang secara normatif dibutuhkan untuk menjamin kepastian hukum dan menjembatani kekosongan peraturan pelaksana OMSP. Tanpa adanya regulasi turunan yang mengatur secara spesifik, pelibatan TNI cenderung bersifat insidental, tanpa koridor hukum yang jelas dan berkelanjutan.

Surat Edaran

Selain Keppres dan Inpres, dasar pelibatan TNI dalam penanggulangan pandemi COVID-19 juga mengacu pada Surat Edaran Satuan Tugas Penanganan COVID-19 Nomor 20 Tahun 2022 tentang Protokol Kesehatan pada Pelaksanaan Kegiatan Berskala Besar dalam Masa *Pandemi Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) (SE SATGAS COVID-19). Surat edaran ini merupakan bentuk tindak lanjut dari KEPPRES 7 2020, yang secara eksplisit menyebutkan pelibatan unsur TNI/Polri sebagai bagian dari mekanisme pengawasan dan pengendalian protokol kesehatan di ruang publik, khususnya dalam kegiatan berskala besar yang melibatkan

²⁴ Info Hukum. ‘Perbedaan Keppres, Perpres, Inpres, dan Penpres pada Hukum Negara,’ 20 Januari 2025, <https://fahum.umsu.ac.id/info/perbedaan-keppres-perpres-inpres-dan-penpres-pada-hukum-negara/> diakses pada 12 April 2025

²⁵ Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019*

²⁶ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

²⁷ Pasal 8 Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19)

²⁸ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

kerumunan masyarakat²⁹. Meskipun secara praktis surat edaran ini memberikan arahan teknis dan menjadi dasar operasional di lapangan, secara hukum ia tidak memiliki kedudukan sebagai peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011), surat edaran termasuk dalam kategori kebijakan administratif (*beleidsregel*) yang tidak memiliki kekuatan mengikat secara umum di luar institusi penerbitnya, serta tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk memperluas atau membatasi kewenangan institusi negara³⁰. Dengan demikian, pelibatan TNI yang hanya didasarkan pada surat edaran, meskipun sah secara administratif dalam konteks koordinasi antar-lembaga, tidak dapat dikategorikan sebagai bentuk pelaksanaan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penggunaan surat edaran sebagai dasar pelibatan TNI dalam OMSP untuk bencana non-alam tidak dapat dianggap cukup dari sisi hukum, dan justru memperkuat urgensi untuk menyusun peraturan pelaksana dari UU TNI yang mengatur secara eksplisit dan normatif tentang ruang lingkup, mekanisme, serta batasan pelibatan TNI dalam situasi darurat sipil seperti pandemi. Tanpa regulasi tersebut, pelibatan militer berisiko terus bergantung pada kebijakan ad hoc yang lemah secara legitimasi hukum.

Kekosongan Pengaturan OMSP dan Urgensi Pembentukan Peraturan Pelaksana

Dari penelusuran terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pelibatan TNI selama pandemi COVID-19, dapat disimpulkan bahwa tidak terdapat satu pun instrumen hukum yang secara spesifik dan komprehensif mengatur pelibatan TNI dalam OMSP. Meskipun keempat belas jenis tugas OMSP telah dirumuskan dalam undang-undang, namun belum dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang seharusnya memberikan kejelasan serta batasan dalam pelaksanaan OMSP³¹. Hal ini menandakan adanya kekosongan norma (*normative gap*) dalam sistem hukum nasional yang justru muncul pada saat negara berada dalam keadaan krisis berskala luas. Kekosongan ini menciptakan *vacuum of norms* yang secara langsung memengaruhi aspek legalitas, efektivitas pelaksanaan tugas, serta kepastian hukum dalam pelibatan TNI, khususnya pada penanganan pandemi COVID-19. TNI diberi tugas untuk membantu pengawasan protokol kesehatan, pendistribusian logistik, serta mendukung koordinasi antarinstansi³². Meskipun pelibatan ini dilakukan berdasarkan beberapa kebijakan seperti Keppres 7/2020, Keppres 12/2020, Inpres 6/2020, dan SE SATGAS COVID-19, seluruh dokumen tersebut bukanlah peraturan pelaksana yang bersifat normatif dan mengikat sebagaimana dimaksud dalam UU 12/2011. Akibatnya, pelibatan TNI berlangsung tanpa dasar hukum yang menjelaskan batas kewenangan, ruang lingkup tindakan, mekanisme koordinasi, dan prosedur operasional yang sah. Ketidadaan peraturan pelaksana tersebut menimbulkan berbagai implikasi hukum dan kelembagaan. Pertama, tidak adanya kejelasan batasan wewenang antara TNI dan instansi sipil dapat menyebabkan tumpang tindih fungsi serta mengaburkan garis koordinasi dan komando. Kedua, tanpa norma hukum yang jelas, personel TNI yang bertugas menjadi rentan secara hukum, khususnya jika terjadi pelanggaran prosedur atau benturan dengan hak-hak warga negara. Dalam situasi ini, tanggung jawab hukum dapat dibebankan secara individual kepada

²⁹ Surat Edaran Satuan Tugas COVID-19 Nomor 20 Tahun 2022 tentang Protokol Kesehatan pada Pelaksanaan Kegiatan Berskala Besar dalam Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*

³⁰ Fitriani Ahlan Sjarif dan Efraim Jordi Kastanya. "Surat Edaran Sebagai Instrumen Administrasi Negara di Masa Pandemi Covid-19," Jurnal Hukum & Pembangunan Volume 51 Nomor 3, 25 September 2021. 10.21143/jhp.vol51.no3.3135

³¹ Anang Puji Utama. "Profesionalisme TNI dan Urgensi Penyusunan Regulasi OMSP," dalam Hukumonline.com, 19 Januari 2023 <https://www.hukumonline.com/berita/a/profesionalisme-tni-dan-urgensi-penyusunan-regulasi-omsp-lt63c8c69b5767b?page=2>. Diakses pada 12 April 2025.

³² Arlis Karlina. "Peran TNI di Masa Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Hukum dan Bela Negara," Jurnal Hukum Statuta Volume 2 Nomor 1, Desember 2022.

prajurit, meskipun tugas mereka dijalankan atas nama negara. Ketiga, tidak adanya pedoman pelaksanaan juga menyulitkan proses pengawasan dan akuntabilitas publik terhadap tindakan militer dalam konteks sipil. Berangkat dari kondisi tersebut, urgensi pembentukan peraturan pelaksana UU TNI menjadi tidak dapat ditunda lagi. Peraturan pelaksana ini sangat diperlukan untuk:

1. Menjabarkan tugas-tugas OMSP secara normatif dan sistematis;
2. Mengakomodasi dinamika ancaman kontemporer, seperti bencana non-alam, pandemi, ancaman biologi, dan krisis sipil berskala nasional;
3. Memberikan perlindungan hukum bagi prajurit TNI dalam pelaksanaan tugas OMSP;
4. Memastikan akuntabilitas kelembagaan dan supremasi sipil dalam sistem demokrasi.

Dengan adanya peraturan pelaksana dalam bentuk Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden, maka pelibatan TNI dalam OMSP akan memperoleh legitimasi hukum yang kuat dan sejalan dengan asas legalitas dalam negara hukum. Peraturan ini juga akan menjamin kejelasan prosedur, batasan kewenangan, dan mekanisme koordinasi antar lembaga, sehingga tidak hanya memperkuat posisi hukum TNI, tetapi juga menjaga konsistensi sistem hukum nasional dalam menghadapi ancaman non-konvensional.

KESIMPULAN

Pelibatan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dalam penanganan pandemi COVID-19 merupakan bentuk nyata dari penerapan tugas Operasi Militer Selain Perang (OMSP) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Namun, keterlibatan tersebut hingga saat ini belum ditopang oleh peraturan pelaksana yang secara normatif mengatur pelaksanaan OMSP secara komprehensif. Empat belas jenis tugas OMSP yang disebut dalam Pasal 7 ayat (2) UU TNI tidak memiliki pengaturan lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden, sehingga menciptakan kekosongan hukum (*legal vacuum*) yang berdampak langsung terhadap kepastian hukum, efektivitas operasional, serta perlindungan hukum bagi institusi maupun prajurit TNI. Studi kasus pandemi COVID-19 menunjukkan bahwa pelibatan TNI dilakukan melalui Keppres, Inpres, dan Surat Edaran, yang secara hierarkis berada di bawah undang-undang dan tidak memiliki kedudukan sebagai peraturan pelaksana. Akibatnya, tidak terdapat kepastian batas kewenangan, mekanisme pelibatan, maupun perlindungan hukum terhadap tindakan militer di ruang sipil. Kondisi ini menimbulkan risiko hukum yang serius, terutama dalam konteks pertanggungjawaban individual maupun institusional, serta berpotensi menimbulkan pelampauan kewenangan dan disharmoni antar lembaga.

Saran

1. Pemerintah dan pembentuk undang-undang perlu segera menyusun peraturan pelaksana dari UU TNI dalam bentuk Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang secara tegas mengatur tata cara pelaksanaan OMSP. Peraturan ini harus memuat ruang lingkup, mekanisme, batasan wewenang, serta koordinasi dengan aktor sipil.
2. Peraturan pelaksana tersebut harus disusun dengan mempertimbangkan klasifikasi ancaman kontemporer, termasuk bencana non-alam, sehingga pelibatan TNI dalam situasi seperti pandemi memperoleh legitimasi hukum yang kuat dan akuntabel.
3. Diperlukan harmonisasi antara UU TNI, UU Pertahanan Negara, dan UU Penanggulangan Bencana untuk menghindari konflik norma dan memperkuat sinergi kelembagaan antara sektor pertahanan dan sektor sipil dalam menghadapi situasi darurat nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Anang Puji Utama. "Profesionalisme TNI dan Urgensi Penyusunan Regulasi OMSP," dalam Hukumonline.com
- Ardi Sukatri, dkk. "Peranan Tentara Nasional Indonesia terhadap Penanggulangan Covid-19 dalam Perspektif Hukum Ketatanegaraan," *Journal of Lex Generalis (JLS)* Volume 2 Nomor 5, Mei 2021.
- Arlis Karlina. "Peran TNI di Masa Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Hukum dan Bela Negara," *Jurnal Hukum Statuta* Volume 2 Nomor 1, Desember 2022.
- CNN Indonesia. "Bedah Dasar Hukum Keterlibatan TNI-Polri dalam Darurat Corona,"
- Dedy Afrianto. "Apresiasi dan Tantangan TNI di Tengah Pandemi," Kompas.id
- Fitriani Ahlan Sjarif dan Efraim Jordi Kastanya. "Surat Edaran Sebagai Instrumen Administrasi Negara di Masa Pandemi Covid-19," *Jurnal Hukum & Pembangunan* Volume 51 Nomor 3, 25 September 2021
- Haikal Amirullah. "Sudah Ada Undang-Undang TNI, Pelaksanaan OMSP Harus Ada
- Haryanti Puspa Sari dan Sandro Gatra. "TNI Siapkan 109 Rumah Sakit dan 91.817
- Hedwig Adianto Mau. "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pelaksana Tugas Operasi Militer Selain Perang Oleh Tentara Nasional Indonesia," *Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran* Volume 7 Nomor 1, 2024.
- Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019
- Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagai Bencana Nasional
- Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)
- Muhammad Arbi Alghiya, dkk. "Tinjauan Yuridis Pelibatan TNI dalam Pemberantasan Tindak Pidana Teroris Dihubungkan dengan UU No.5 Tahun 2018 tentang Perubahan UU No 15 Tahun 2003 Tentang PERPU No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme," *Bandung Conference Series: Law Studies* Volume 2 Nomor 2
- Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Status Gugur atau Tewas bagi Prajurit Tentara Nasional Indonesia
- Perpres", RMOL.id, 27 Maret 2025.
- Personel untuk Penanganan COVID-19" dalam Kompas.com
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, PT.Raja Grafindo Persada," Jakarta, 2004.
- Surat Edaran Satuan Tugas COVID-19 Nomor 20 Tahun 2022 tentang Protokol Kesehatan pada Pelaksanaan Kegiatan Berskala Besar dalam Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19)
- Titik Triwulan Tutik. "Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia
- UUD 1945;". Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.
- World Health Organization. "Coronavirus disease (COVID-19)"