

PENANGANAN ISU TERORISME DALAM KEBIJAKAN PERTAHANAN INDONESIA PADA TAHUN 2002—2015

THE HANDLING OF TERRORISM ISSUE IN INDONESIAN DEFENSE POLICY IN 2002—2015

Erlinda Matondang¹

Universitas Pertahanan
(erlinda.matondang@gmail.com)

Abstrak — Terorisme merupakan isu keamanan yang mencuat sejak peristiwa 11 September 2001. Namun, Indonesia baru menyadari ancaman terorisme terhadap keamanan setelah peristiwa Bom Bali I pada 12 Oktober 2002. Dalam kebijakan pemerintah yang pertama terkait dengan terorisme, kerja sama yang dibangun lebih difokuskan pada kepolisian dan intelijen. Hal ini seolah menguak konsep yang salah kaprah tentang keamanan. Artikel ini menjelaskan posisi pertahanan dalam pemberantasan isu terorisme dan kebijakan pertahanan yang seharusnya dibentuk oleh pemerintah Indonesia. Artikel ini menggunakan teori sekuritisasi sebagai pisau analisis. Melalui teori ini, konsep keamanan dan proses pengamanan suatu objek dari ancaman yang tidak hanya dilakukan oleh aparat kepolisian dan intelijen, tetapi juga pertahanan, digambarkan dengan jelas. Selain itu, artikel ini juga menjelaskan bahwa pertahanan nirmiliter mempunyai peranan yang sangat besar dalam upaya pemberantasan terorisme. Hal ini disebabkan oleh permasalahan utama dalam pemberantasan terorisme adalah manipulasi ajaran agama yang mampu menarik perhatian generasi muda hingga bergabung dalam jaringan teroris.

Kata Kunci: kebijakan, pertahanan, sekuritisasi, terorisme

Abstract — *Terrorism is a security issue which rose after September 9, 2001 tragedy. Unfortunately, Indonesia realized the terrorism threat to its security after the Bali Bombing tragedy in October 12, 2002. At the first Indonesia's policy on countering terrorism, the cooperation was focused on police force and intelligent. This policy looks like croaking the wrong understanding of security concept. This article describes the defense position in counter-terrorism and defense policy which should be shaped by the Indonesia's government. This article uses securitization theory as the instrument of analysis. Through this theory, security concept and securitizing process of referent object from any kind of threats which is not only done by police force and intelligent, but also the defense, is clearly described. Moreover, this article also describes the importance of non-military defense which is a part of total defense concept. It is needed because the main problem in counter-terrorism is the manipulation of religion precept which can attract the youth's attention, so they join the terrorist network.*

Keywords: defense, policy, securitization, terrorism

¹ Penulis adalah alumni Universitas Pertahanan Indonesia. Penulis meraih gelar Sarjana Ilmu Politik dari Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Slamet Riyadi Surakarta.

Pendahuluan

Terorisme bukan istilah baru dalam dinamika hubungan antarnegara. Revolusi Prancis merupakan titik awal sejarah terorisme. Revolusi Prancis memunculkan teror negara yang berlangsung selama tahun 1793 dan 1794.² Namun, pada abad ke-19 terjadi perubahan yang signifikan dalam perkembangan terorisme. Teror negara nyaris tidak pernah terjadi, tetapi terorisme politik muncul pada tahun 1917. Sejak saat itu, geopolitik dan geostrategi menjadi lahan persaingan utama dari setiap negara-bangsa. Hal ini ditunjukkan dengan adanya peperangan antara Kerajaan Austria dan Ottoman. Selain itu, Perang Dunia I juga menjadi bagian dari perkembangan terorisme. Perkembangan terorisme ini tidak hanya melibatkan politisi dan militer, tetapi juga masyarakat sipil.³

Terorisme kontemporer muncul pada masa Perang Dunia II. Setelah itu perkembangan terorisme terus berlangsung hingga saat ini. Banyak gerakan kemerdekaan yang bergerak pada Perang Dunia II dan beberapa di antaranya berkembang menjadi kelompok teroris pada tahun 1960. Sebagian dari kelompok teroris itu masih bertahan hingga saat ini.⁴

Pergerakan terorisme atas nama jihad sudah muncul sejak tahun 1968. Terorisme ini disebut dengan radikalisme. Namun, isu terorisme dan radikalisme memuncak setelah penyerangan Pentagon dan *World Trade Center* (WTC) pada 11 September 2001 (peristiwa 9/11) yang diklaim oleh al-Qaeda sebagai aksi mereka.

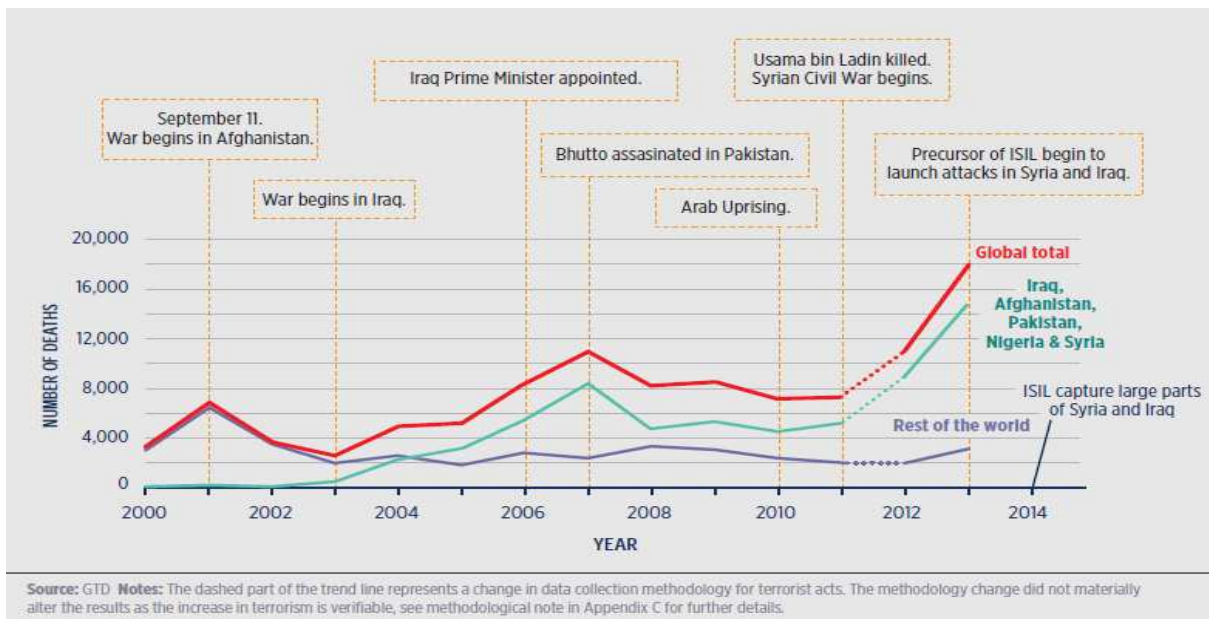
Jika melihat pada perkembangannya, terorisme memunculkan dua perspektif yang berbeda. Pada awal kemunculannya hingga tahun 1968, terorisme digambarkan sebagai suatu gerakan yang mengancam keamanan negara dan menimbulkan rasa takut kepada masyarakat. Namun, pasca-1968 dan peristiwa 9/11, radikalisme dilihat sebagai terorisme, sehingga tidak ada perbedaan antara keduanya. Apalagi jumlah kematian yang dicatat sebagai akibat dari terorisme sebagian besar berada di negara-negara Islam, seperti Pakistan, Irak, Suriah, Nigeria dan Afghanistan. Jumlah kematian akibat terorisme ini dapat dilihat pada Gambar 1.

² G. Chaliand dan A. Blind, *History of Terrorism: From Antiquity to al-Qaeda*, (California: University of California Press, 2007), hlm. 95.

³ *Ibid.*, hlm. 96.

⁴ *Ibid.*, hlm. 209.

Gambar 1. Grafik Jumlah Kematian Akibat Terorisme pada Tahun 2000—2013



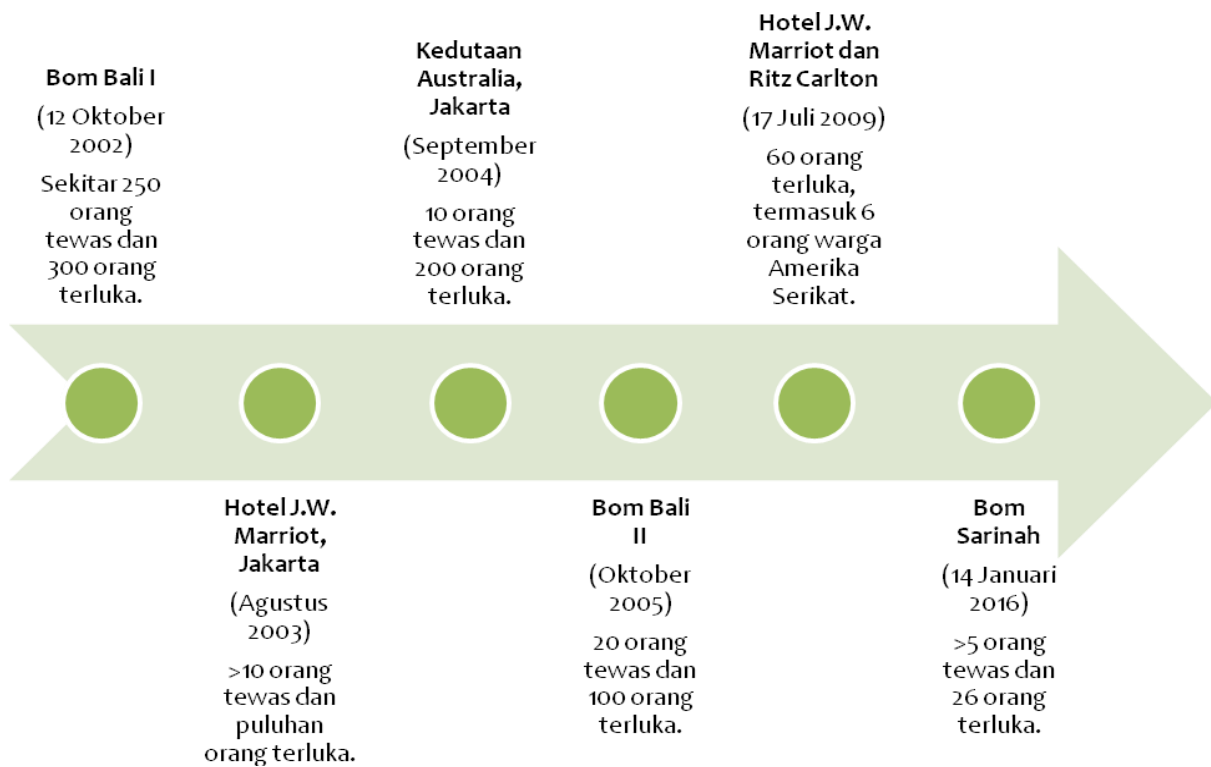
Sumber: *Global Terrorism Index 2014*, (Insitute for Economics and Peace), hlm. 13.

Sementara itu, sebagai bagian dari interaksi internasional, Indonesia juga memberikan perhatian yang besar terhadap isu terorisme. Indonesia juga mempunyai persepsi yang sama dengan sebagian besar negara-negara di dunia, yaitu radikalisme merupakan terorisme. Oleh karena itu, upaya utama yang dilakukan Indonesia dalam pemberantasan gerakan terorisme adalah deradikalisasi eks-teroris.

Aksi terorisme berskala besar yang terjadi di Indonesia memunculkan pertanyaan terkait efektivitas deradikalisasi eks-teroris. Apalagi pergerakan sistem keamanan Indonesia tergolong lambat. Hukum yang dibentuk untuk menanggulangi terorisme baru diterbitkan pada tanggal 18 Oktober 2002 atau tepatnya enam hari setelah Bom Bali I terjadi. Ironisnya, hukum tersebut diubah menjadi undang-undang pada tahun 2003. Padahal dalam pertemuan di Thailand pada awal tahun 2002, *Federal Bureau of Investigation* (FBI) sudah melaporkan bahwa serangan teroris yang berikutnya ditujukan ke objek yang lebih lemah atau *softer target*.⁵ Hal ini terbukti dengan catatan tindakan terorisme berskala besar, seperti yang digambarkan pada Gambar 2.

⁵ B. Vaughn, et al., "Terrorism in the Southeast Asia", dalam *Congressional Report for Congress*, 16 Oktober 2009, hlm. 14.

Gambar 2. Catatan Tindakan Terorisme di Indonesia



Sumber: Diolah Penulis

Dalam upaya pemberantasan terorisme tersebut, pemerintah Indonesia menjalin kerja sama internasional dengan pelbagai negara. Hal ini tercantum dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang diubah menjadi undang-undang melalui Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003. Namun, kerja sama yang dimaksud hanya dalam lingkup kepolisian dan intelijen.⁶ Padahal Tentara Nasional Indonesia (TNI) juga mempunyai tugas dalam pemberantasan terorisme. Hal ini ditunjukkan dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia 2003 dan 2008.

Dalam masyarakat Indonesia terdapat pola pikir yang memisahkan antara keamanan (bidang yang diemban oleh polisi) dan pertahanan (bidang yang diemban oleh TNI). Pola pikir ini memengaruhi pembagian tugas antara dua aparat pemerintahan Indonesia yang sebelumnya tergabung dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia

⁶ Pasal 43 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

(ABRI). Selain itu, masyarakat Indonesia juga mempunyai perspektif yang menyamakan radikalisme dengan terorisme.

Berdasarkan hal tersebut, penulis menjelaskan upaya penanganan terorisme pada tahun 2002—2015 yang dilakukan oleh Indonesia. Di dalam artikel ini, terorisme mempunyai ditinjau dari perspektif yang berbeda dengan radikalisme. Sementara itu, analisis dilakukan dengan menggunakan teori sekuritisasi dan konsep terorisme. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan dalam artikel ini, yaitu (1) pertahanan dan keamanan merupakan dua hal yang tidak dikotomis; (2) terorisme dan radikalisme adalah dua hal yang berbeda, tetapi saling berkaitan; dan (3) gerakan teroris dan radikal merupakan ancaman yang berasal dari rakyat, sehingga penanganannya membutuhkan partisipasi dari seluruh warga negara Indonesia.

Teori Sekuritisasi

Ada dua bidang pembahasan sekuritisasi, yaitu ekonomi dan politik atau Hubungan Internasional. Teori sekuritisasi di bidang ekonomi menjelaskan upaya-upaya menjaga aset negara dan stabilitas perekonomian.⁷ Namun, dalam artikel ini teori sekuritisasi berada pada bidang kajian politik atau Hubungan Internasional.

Sekuritisasi dalam Hubungan Internasional diuraikan pertama kali oleh Ole Waever pada tahun 1995. Teori ini dikembangkan oleh Copenhagen School. Sekuritisasi didefinisikan sebagai proses pernyataan seorang aktor terkait isu tertentu, dinamika atau aktor sebagai suatu ‘ancaman eksistensial’ terhadap *referent object* tertentu.⁸ Jika tidak ada *referent object*, ancaman juga tidak akan ada, sehingga diskusi tentang keamanan tidak akan berlangsung karena konsep tidak mempunyai acuan hal yang harus diamankan.⁹

Pernyataan keamanan yang dilakukan oleh aktor tertentu itu disebut *speech-acts*.¹⁰ Pengembangan konseptual dari Copenhagen School menyatakan bahwa *speech*

⁷ Frank J. Fabozzi dan Vinod Kothari, *Introduction to Securitization*, (New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2008).

⁸ P.D. Williams (Ed.), *Security Studies: An Introduction*, (Oxon: Routledge, 2008), hlm. 69.

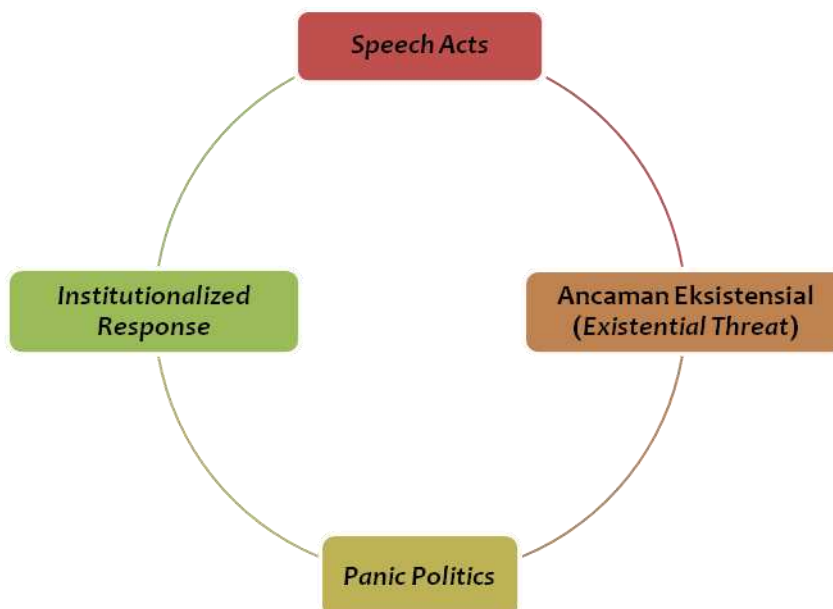
⁹ *Ibid.*, hlm. 7.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 69.

acts merupakan bentuk dari *securitizing moves* atau tindakan membentuk isu atau aktor sebagai suatu ancaman eksistensial, dengan isu yang diamankan hanya jika dan ketika audiens menerimanya.¹¹ Dalam definisi ini *facilitating conditions* menjadi hal yang sangat penting. *Facilitating conditions* merupakan konteks-konteks penjelas atau keterangan, termasuk bentuk dari *speech acts*, posisi pembicara, dan kondisi sejarah yang berkaitan dengan ancaman.¹²

Jika isu keamanan yang dimunculkan oleh aktor diterima oleh audiens yang relevan, akan terjadi negosiasi atau interaksi antara aktor dan audiens. Hal ini akan menimbulkan kepanikan politik yang ditindaklanjuti dengan adanya tanggapan institusional. Ini merupakan proses dari sekuritisasi. Dengan demikian, secara keseluruhan, untuk menganalisis suatu isu keamanan melalui teori sekuritisasi, ada enam konsep yang harus diidentifikasi, yaitu *securitizing actors* atau aktor yang menyampaikan atau mengangkat suatu isu atau aktor sebagai masalah keamanan; *speech acts*; ancaman eksistensial; *referent object*; audiens; dan aktor fungsional atau aktor yang menjadi ancaman. Untuk memahami sekuritisasi, perhatikan Gambar 3.

Gambar 3. Tahapan Sekuritisasi



Sumber: Ganewati Wuryandari, “Security, Securitization and Level of Analysis”, dipaparkan di Universitas Pertahanan Indonesia.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, hlm. 70.

Terorisme versus Radikalisme

Penggunaan istilah 'jihad' kerap kali dikaitkan dengan terorisme, padahal saat ini istilah itu digunakan untuk menjelaskan inti utama radikalisme. Secara harfiah, terorisme dan radikalisme mempunyai definisi yang berbeda. Radikalisme merupakan sebuah aliran atau paham yang sifatnya radikal. Aliran ini yang menggunakan alasan jihad dalam tindakannya. Sementara itu, terorisme merupakan tindakan yang berbentuk kekerasan dan menimbulkan rasa takut di dalam masyarakat. Dengan kata lain, radikalisme merupakan paham yang tertanam pada kelompok tertentu, sedangkan tindakannya yang menimbulkan rasa takut di dalam masyarakat disebut sebagai terorisme.¹³

Pada dasarnya teroris yang mempunyai paham radikal beralasan jihad terhadap melawan 'kafir'. Di dalam al-Quran, istilah jihad digunakan untuk menggambarkan peperangan Muslim dengan kafir dalam masa penyebaran Islam oleh Nabi Muhammad Saw. Namun, istilah jihad tidak dimaknai seperti pemahaman kelompok radikal.

Kelompok radikal memaknai jihad sebagai suatu tindakan pengusiran, pembunuhan, atau peperangan melawan pemeluk agama lain, yang disebut sebagai kafir. Jihad yang dilakukan oleh Nabi Muhammad Saw dan kaumnya dilakukan jika umat Muslim diperangi. Jika kaum kafir sudah tidak memfitnah dan memusuhi umat Muslim, maka tidak diperkenankan adanya peperangan, kecuali terhadap orang yang zalim. Hal ini sebagaimana yang tertulis dalam Q.S. al-Hajj: 22 dan Q.S. al-Baqarah: 190.

أَذِنَ لِلَّذِينَ يُقَاتَلُونَ بِأَنَّهُمْ ظَلِمُوا وَإِنَّ اللَّهَ عَلَىٰ نَصْرِهِمْ لَقَدِيرٌ ﴿٣٩﴾

Artinya: Telah diizinkan (berperang) bagi orang-orang yang diperangi, karena sesungguhnya mereka telah dianiaya. Dan sesungguhnya Allah benar-benar Maha Kuasa menolong mereka itu. (Q.S. al-Hajj: 22)

وَقَاتِلُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ الَّذِينَ يُقَاتِلُونَكُمْ وَلَا تَعْتَدُوا إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ
الْمُعْتَدِينَ ﴿١٩٠﴾

Artinya: Dan perangilah di jalan Allah orang-orang yang memerangi kamu, (tetapi) janganlah kamu melampaui batas, karena sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang melampaui batas. (Q.S. al-Baqarah: 190)

¹³ Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam www.kbbi.web.id, diakses pada 23 Februari 2016.

Pada peristiwa 9/11, sekelompok orang yang disebut sebagai teroris oleh George W. Bush tidak dapat diindikasikan motif dan hubungan Amerika Serikat dengan kelompok tersebut. Walaupun al-Qaeda mengklaim bahwa mereka bertanggung jawab atas Peristiwa 9/11, motif utama penyerangannya tidak pernah dipublikasikan. Hal ini berbeda dengan yang terjadi dalam Bom Bali I dan II. Pelaku bom menyatakan bahwa itu adalah bagian dari jihad. Dengan demikian, pelaku Bom Bali I dan II dapat disebut sebagai anggota kelompok radikal yang melakukan tindakan terorisme.

Konsep Terorisme dan Strategi Penanganannya dalam *United Nations*

Saat isu terorisme bergulir dan menjadi perhatian utama negara-negara di dunia, pakar-pakar hubungan internasional mulai mendefinisikannya. Dalam *Factsheet No. 32*, terorisme dipahami sebagai tindakan kekerasan terhadap sipil dengan tujuan politik dan ideologi.¹⁴ Dalam Resolusi 1566 Tahun 2004, Dewan Keamanan UN mendefinisikan terorisme sebagai berikut.

...criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act.

Sementara itu, Majelis Umum bekerja dengan berpegang pada definisi terorisme menyebabkan tiga hal, yaitu (a) kematian atau luka tubuh yang serius pada siapapun; (b) kerusakan serius pada sarana umum atau privat, fasilitas pemerintah, sistem transportasi publik, infrastruktur, atau lingkungan; dan/atau (c) kerusakan properti, tempat, fasilitas, atau sistem yang menghasilkan penurunan ekonomi.¹⁵ Dengan demikian, terorisme tidak hanya dilakukan oleh aktor non-negara, tetapi juga negara. Peperangan tanpa didahului dengan pernyataan perang merupakan bagian dari terorisme. Namun, saat ini perhatian

¹⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism*, (Geneva: United Nations, 2008), hlm. 5.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 6.

dunia terfokus pada terorisme yang dilakukan oleh aktor-aktor non-negara yang bergerak secara sporadis di pelbagai negara.

Sebagai upaya penanggulangan terorisme, UN mengeluarkan tiga resolusi, yaitu 1368, 1373, dan 1377. Dalam tiga resolusi ini dijelaskan bahwa suatu negara dapat melakukan *self-defense*. Terorisme merupakan ancaman terhadap keamanan dan perdamaian internasional, dan setiap teroris harus mempertanggungjawabkan tindakannya.¹⁶ Namun, setiap negara diharapkan melaksanakan Resolusi 1373 yang berisi kewajiban pembekuan dana dan aset finansial dari terorisme. Adapun upaya lain yang harus dilakukan negara-negara di dunia dalam mengatasi terorisme, antara lain: (a) mengubah pengamanan di perbatasan; (b) penekanan terhadap proses rekrutmen teroris; (c) intensifikasi sistem *information sharing*; dan (d) penegakan hukum kerja sama antarnegara. Sebagai tindakan nyata, UN juga membentuk *Counter Terrorism Committee* (CTC). Selain itu, setiap negara juga harus membuat laporan tentang tujuh wilayah kritis, yaitu legislasi, pengawasan aset keuangan, adat atau kebiasaan, imigrasi, ekstradisi, penegakan hukum, dan perdagangan senjata.¹⁷

UN juga membentuk strategi penanganan terorisme. Strategi tersebut melibatkan lembaga regional dan subregional. Strategi ini terdiri dari empat pilar. Berikut ini adalah keempat pilar strategi penanganan terorisme dan elemen-elemennya.

- a. *Measures to address the conditions conducive to the spread of terrorism*. Pilar ini terdiri dari empat elemen, yaitu pencegahan dan penyelesaian konflik; dukungan terhadap korban terorisme; dialog, pemahaman, dan pembahasan terkait seruan terhadap terorisme; dan inklusi perkembangan dan sosial.
- b. *Measures to prevent and combat terrorism*. Adapun elemen-elemen dari pilar ini, antara lain peningkatan instrumen legal dan internasional; pencegahan dan tanggapan terhadap serangan senjata penghancur (*weapons of mass destruction/WMD*) dan peniadaan perdagangan gelap; penanganan masalah pendanaan terorisme; dan peningkatan keamanan transportasi.

¹⁶ A.H. Cordesman, "The Role of the United Nations in Fighting Terrorism," *Center for Strategic and International Studies*, 18 Juni 2002, hlm. 4.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 5.

- c. *Measures to build state capacity to prevent and combat terrorism and to strengthen the role of the UN system in this regard.* Pembangunan kapasitas negara ini dilakukan UN melalui lembaga-lembaga yang bernaung di bawahnya dengan berpegang pada elemen-elemen dari pilar ini. Adapun elemen-elemen tersebut, antara lain: bantuan hukum; pembangunan kapasitas untuk mencegah proliferasi dan menanggapi penggunaan WMD; bantuan keamanan transportasi dan pengawasan perbatasan; pengamanan target yang rentan dan merangkul sektor privat; serta peningkatan *information sharing* dalam pelaksanaan *Counter-terrorism Implementation Task Force* dan sumber-sumber lainnya.
- d. *Measures to ensure respect for human rights for all and the rule of law as the fundamental basis of the fight against terrorism.*

Terorisme dalam Hukum Nasional Indonesia

Indonesia mempunyai perhatian yang khusus tentang terorisme sejak peristiwa Bom Bali tanggal 12 Oktober 2002 terjadi. Hal ini ditunjukkan dengan penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Pelaksanaan Perpu ini dalam penanganan Bom Bali I ditetapkan dalam Perpu Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perpu Nomor 1 Tahun 2002. Perpu Nomor 1 Tahun 2002 ini berubah menjadi undang-undang melalui pengesahan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003.

Pada dasarnya Perpu Nomor 1 Tahun 2002 hanya menjelaskan hal-hal yang sangat umum terkait tindakan-tindakan yang disebut sebagai terorisme dan hukuman yang diberikan kepada orang yang terlibat, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun pengumpulan dana. Perpu ini juga menjelaskan tentang kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi. Walaupun sebagian besar pasal di dalam Perpu ini menjelaskan hal-hal yang bersifat domestik atau berada dalam wilayah kedaulatan Indonesia, kerja sama internasional dijelaskan sebelum bagian penutup. Kerja sama internasional dilakukan di bidang intelijen dan kerja sama teknis. Dengan demikian, Perpu ini menunjukkan bahwa terorisme merupakan tanggung jawab polisi.

Sebagai bukti perhatian pemerintah Indonesia yang sangat besar terhadap isu terorisme, Undang-undang Nomor 5 Tahun 2012 diterbitkan sebagai pengesahan dari

ASEAN Convention on Counter Terrorism. Perjanjian regional yang menyatukan sepuluh negara anggota ASEAN ini menyatakan penerapan prinsip-prinsip dasar ASEAN, yaitu non-intervensi dan penghormatan terhadap kedaulatan setiap negara dalam penanganan kasus terorisme. Dalam setiap pasalnya, negara-negara anggota ASEAN menunjukkan sikap preventif terhadap tindakan penyerangan, seperti yang dilakukan Amerika Serikat terhadap Irak pada tahun 2003, dengan alasan pemberantasan terorisme.

Hal yang paling menarik dari pelbagai peraturan yang diterbitkan pemerintah Indonesia adalah ketidakadaan ketentuan dari program-program yang bersifat preventif untuk memberantas terorisme. Indonesia bersikap, seperti negara-negara lainnya yang berfokus pada aliran dana yang dijadikan sebagai pelaksanaan tindakan teror. Sikap ini dibuktikan dengan pemberlakuan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pemberantasan Tindak Pendanaan Terorisme.

Pemerintah Indonesia menyadari bahwa pelaku tindakan terorisme merupakan kelompok radikal, sehingga deradikalisasi menjadi bagian dari upaya pemberantasan gerakan terorisme. Namun, deradikalisasi¹⁸ hanya bersifat solutif. Pemerintah masih belum menerapkan upaya-upaya yang bersifat preventif, seperti membangun pemahaman masyarakat terkait terorisme dan upaya yang dapat dilakukannya sebagai warga negara Indonesia.

Sistem Pertahanan Indonesia dalam Penanganan Terorisme

Indonesia menganut sistem pertahanan semesta. Sistem ini melibatkan masyarakat Indonesia dalam pelbagai upaya pertahanan. Pada dasarnya sistem pertahanan semesta tidak sama dengan *total war*. Sistem ini berfungsi baik dalam kondisi perang maupun tidak. Di dalam sistem ini ada kolaborasi antara militer dan sipil, tetapi masing-masing mengemban peranan yang berbeda. Sistem ini yang menjadi dasar pembentukan kebijakan pertahanan Indonesia.

¹⁸ Konsep yang dikembangkan oleh sebagian besar negara yang menghadapi isu terorisme. Konsep ini digunakan untuk menggambarkan program-program yang dibentuk oleh pemerintah untuk memperbaiki pemahaman radikal eks-anggota teroris, sehingga setelah masa hukumannya selesai, mereka dapat bergabung dan bersosialisasi kembali dengan masyarakat.

Pada Gambar 4 dapat dilihat bahwa pertahanan Indonesia terdiri dari pertahanan militer dan nirmiliter. Pertahanan militer diklasifikasikan menjadi Operasi Militer Perang (OMP) dan Operasi Militer Selain Perang (OMSP). OMP dilaksanakan dalam peperangan menghadapi ancaman atau serangan dari Negara lain, sedangkan OMSP dilaksanakan untuk menghadapi pelbagai ancaman selain perang, termasuk terorisme dan gerakan separatis. Sementara itu, pertahanan nirmiliter diklasifikasikan menjadi kekuatan nirmiliter dan pertahanan sipil. Kekuatan militer mengacu pada pembentukan komponen cadangan dan komponen pendukung. Pertahanan sipil mengacu pada pelbagai kegiatan yang bertujuan untuk mendukung kekuatan pertahanan negara, seperti penanganan bencana alam, bantuan sosial, psikologi pertahanan, dan teknologi.

Gambar 4. Sistem Pertahanan Indonesia



Sumber: Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008, hlm. 118.

Terorisme dan radikalisme berkembang dalam masyarakat. Gerakan-gerakan radikal muncul dari kalangan masyarakat. Secara konseptual, penanggulangan terorisme harus melibatkan seluruh komponen masyarakat. Walaupun penanganan terorisme merupakan bagian dari OMSP, masyarakat tetap harus melaksanakan peranannya sebagai pertahanan nirmiliter.

Penanganan Isu Terorisme dalam Sistem dan Kebijakan Pertahanan Indonesia pada Tahun 2002—2015

Presiden Joko Widodo mempunyai sembilan agenda prioritas yang disebut dengan Nawacita. Adapun sembilan agenda prioritas tersebut, yaitu (1) melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman kepada seluruh warga negara; (2) membangun dan mengelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya; (3) membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa-desa dalam kerangka negara kesatuan; (4) melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya; (5) meningkatkan kualitas hidup masyarakat Indonesia; (6) meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional; (7) mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik; (8) melakukan revolusi karakter bangsa; dan (9) memperteguh ke-Bhinneka-an dan memperkuat restorasi nasional Indonesia.¹⁹ Dengan demikian, pertahanan dan keamanan merupakan prioritas utama pemerintahan Joko Widodo, sehingga permasalahan terorisme menjadi salah satu agenda yang harus mendapatkan perhatian utama.

Terorisme menjadi sebuah isu keamanan sejak peristiwa Bom Bali I. Walaupun sebelumnya dunia sudah digemparkan dengan peristiwa 11 September 2001, Indonesia masih belum bergeming dan menganggap bahwa terorisme bukan isu keamanan. Hal ini ditunjukkan dalam pidato Megawati Soekarnoputri yang menyatakan:

“...sejak tahun 2002 yang lalu kami dikejutkan lagi oleh hadirnya aksi terorisme internasional di tanah air kami. Dalam waktu yang cukup lama kami tidak percaya bahwa terorisme internasional bisa terjadi di Indonesia, yang secara tradisional menganut budaya yang amat toleran terhadap segala perbedaan. Sekarang kami harus mengakui kenyataan bahwa Indonesia telah dijadikan sasaran, dan telah memakan banyak korban.”²⁰

Gambar 5 menunjukkan bahwa tahapan sekritisasi isu terorisme di Indonesia sebenarnya sudah dimulai sejak tahun 2001. Sebagai bagian dari interaksi internasional,

¹⁹ Komisi Pemilihan Umum, *Jalan Perubahan Untuk Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian*, (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2014), hlm. 6—11.

²⁰ Pidato Megawati Soekarnoputri dalam Sidang Majelis Umum UN ke-58 di New York pada tanggal 23 September 2003.

Indonesia terlibat dalam *international panic* yang ditandai dengan pembahasan isu terorisme di pelbagai aras, termasuk di *Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*. Apalagi UN melalui Resolusi Nomor 1368, 1373, dan 1377 mengharuskan setiap negara anggota melaporkan kondisi dalam negeri dan upaya yang sudah dibentuk untuk mengatasi serangan teroris. Namun, kepanikan yang dialami Indonesia tidak sebesar pasca-Bom Bali I. Hal ini ditunjukkan dengan penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Terorisme yang dilakukan setelah Bom Bali I, padahal pada awal tahun 2002, sudah ada peringatan dari FBI tentang *soft target* serangan teroris.

Gambar 5. Tahapan Sekuritisasi Isu Terorisme di Indonesia



Sumber: Diolah Penulis

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya bahwa ada enam konsep yang penting dalam sekuritisasi. Keenam konsep tersebut juga berlaku untuk Indonesia. Konsep yang pertama adalah *securitizing actors*. Dalam isu terorisme di Indonesia ada dua aktor utama dengan aras yang berbeda, yaitu Presiden Indonesia, terutama Megawati

Soekarnoputri,²¹ pada aras nasional dan G.W. Bush pada aras internasional. Kedua mantan presiden tersebut melakukan *speech acts* dalam waktu yang berbeda dengan ancaman eksistensial yang sama, yaitu terorisme. *Speech acts* tersebut dapat diterima oleh masyarakat internasional, terutama Indonesia karena mempunyai *facilitating condition* berupa rasa duka, takut, dan kebencian terhadap peristiwa teror yang memakan ratusan korban jiwa. Ancaman eksistensial ini menyerang *referent object*, yaitu keamanan masyarakat Indonesia. Audiens dalam sekuritisasi di Indonesia adalah seluruh komponen bangsa Indonesia, baik itu pemerintah, kepolisian, TNI, maupun masyarakat sipil. Sementara itu, *functional actors* dalam isu terorisme di Indonesia adalah jaringan teroris dan generasi muda Indonesia yang direkrut oleh teroris, baik di dalam maupun di luar negeri.

Pasca-Bom Bali I dan ledakan di Hotel J.W. Marriot pada Agustus 2003, pemerintah Indonesia menyadari keberadaan ancaman dari gerakan terorisme. Kesadaran ini yang mendorong pembentukan Detasemen Khusus 88 (Densus 88) dan penetapan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003 yang mengubah Perpu Nomor 1 Tahun 2002 menjadi sebuah undang-undang. Ironisnya, hal ini dapat dikatakan lambat.

Ada dua permasalahan utama yang disadari oleh pemerintah Indonesia. Pertama, terorisme mampu memanipulasi ajaran agama, sehingga mampu menarik simpati dan perhatian kalangan muda, mulai dari pendidikan menengah hingga tinggi.²² Kedua, persepsi setiap lembaga pemerintah yang belum sama terkait ancaman yang nyata dan akan dihadapi, sehingga tingkat kesiapan masing-masing lembaga berbeda.²³

Pemerintah Indonesia menetapkan dua kebijakan sebagai upaya penanganan terorisme. Adapun dua kebijakan tersebut, yaitu melakukan kerja sama untuk mendeteksi dan membongkar jaringan pendanaan terorisme internasional; serta melakukan pemanfaatan teknologi tinggi untuk mendeteksi dan melumpuhkan terorisme.²⁴ Selain

²¹ *Speech act* yang dilakukan oleh Megawati Soekarnoputri lebih berpengaruh karena peristiwa Bom Bali I yang menelan korban tidak hanya warga negara Indonesia, tetapi juga warga negara asing.

²² Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, *Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2015: Buku II Prioritas Pembangunan Bidang*, (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, 2014), hlm. 6-10.

²³ *Ibid.*, hlm. 6-12.

²⁴ *Ibid.*

itu, pemerintah juga menerapkan deradikalisasi kepada anggota teroris yang sudah ditangkap.

Kebijakan pertahanan berupa pembentukan kerja sama sudah dilakukan dengan beberapa negara. Pemerintah membentuk kerja sama pertahanan dengan Filipina dan Thailand, khususnya di bidang terorisme.²⁵ Selain itu, Indonesia menjalin kerja sama dengan Amerika Serikat. Kerja sama tersebut difokuskan pada peningkatan kemampuan dan pertukaran informasi intelijen.²⁶ Kerja sama pada tataran regional juga dibentuk melalui Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN (APSC). Namun, hasil dari kerja sama tersebut masih belum mampu menjangkau masyarakat kalangan bawah.

Teknologi tinggi sebagai salah satu kebijakan pemerintah Indonesia bukan merupakan solusi dalam pemberantasan terorisme, melainkan sebuah kebutuhan. Sejak tahun 1998, pembangunan kekuatan militer Indonesia terhenti. Pembangunan kekuatan militer Indonesia berjalan sangat lamban sejak tahun 2001. Oleh karena itu, sebagian besar peralatan militer sudah usang dan pengembangan pengembangan teknologi sangat dibutuhkan dalam industri pertahanan.

Setelah pelaksanaan banyak upaya dan kebijakan, terorisme masih menjadi isu utama yang menjadi perhatian pemerintah Indonesia. Hal ini ditunjukkan melalui beberapa pidato dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Setelah pergantian pemerintahan pada tahun 2014, pemerintah lebih berfokus pada pembangunan sektor maritim dan pengembangan ekonomi. Ironisnya, isu terorisme masih menjadi perhatian utama di tingkat internasional.

Bom Bali I bukan serangan terorisme pertama di Indonesia. Pada tahun 1999, ada tiga pengeboman yang terjadi di Indonesia, yaitu di Toserba Ramayana Jakarta, Mall Kelapa Gading, dan Hayam Wuruk Plaza. Pada tahun 2000, serangan bom semakin sering terjadi, seperti yang terjadi di Kedutaan Besar Filipina, Kedutaan Besar Malaysia, dan Bursa Efek Jakarta. Selain itu, pengeboman yang terjadi pada malam natal di pelbagai kota tahun 2000 menyebabkan 16 orang tewas dan 96 orang terluka. Ada empat bom yang meledak pada tahun 2001. Bom-bom tersebut meledak di Gereja Santa Anna dan

²⁵ *Ibid.*, hlm. 141—145.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 146.

HKBP pada 22 Juli 2001, Plaza Atrium Senen Jakarta pada 23 September 2001, restoran KFC pada 12 Oktober 2001, dan *Australian International School (AIS)* pada 6 November 2001.²⁷

Setelah pembentukan Densus 88 dan penetapan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003, serentetan peristiwa teror masih terjadi di Indonesia. Pada tahun 2004, peristiwa pengeboman terjadi di Palopo, Kedutaan Besar Australia, dan Gereja Immanuel, Palu. Pada tahun 2005, peristiwa teror terjadi dengan jumlah korban jiwa yang lebih besar, yaitu sekitar 52 orang. Adapun peristiwa teror tersebut adalah pengeboman di Ambon, Tentena, Pamulang (Tangerang), Bali, dan Pasar Palu.²⁸ Peristiwa terakhir terjadi pada akhir tahun 2015, yaitu ledakan bom rakitan di depan kediaman walikota Bandung. Peristiwa ini menyadarkan pemerintah bahwa terorisme masih menjadi permasalahan di Indonesia.

Optimalisasi dari pelaksanaan kebijakan ini sudah dilakukan dengan baik oleh pemerintah Indonesia. Semua anggota teroris yang ditangkap mendapatkan deradikalisasi untuk dapat kembali ke masyarakat. Beberapa di antaranya dapat bersosialisasi kembali dengan masyarakat, sedangkan yang lainnya tetap terlibat dalam jaringan terorisme. Hal ini menunjukkan bahwa deradikalisasi belum memberikan dampak yang signifikan terhadap perkembangan terorisme di Indonesia.

Tidak efektifnya upaya yang dilakukan pemerintah karena pertahanan nirmiliter atau peranan sipil yang masih diabaikan. Sosialisasi tentang terorisme di Indonesia masih terbatas di kalangan akademisi dan praktisi, padahal paham radikal berakar di kalangan masyarakat menengah ke bawah. Radikalisme merupakan paham atau aliran, sehingga penanamannya dalam masyarakat memerlukan proses yang panjang. Pemerintah Indonesia harus dapat mengidentifikasi setiap gerakan radikal tersebut melalui masyarakat. Oleh karena itu, sosialisasi terhadap masyarakat perlu dilakukan secara intensif, terutama untuk generasi muda dan kalangan menengah ke bawah.

²⁷ Endi Haryono, "Kebijakan Anti-Terrorisme Indonesia: Dilema Demokrasi dan Represi", dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, Vol. 14, Nomor 2, November 2010, hlm. 232—233.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 235.

Kesimpulan

Sekuritisasi isu terorisme di Indonesia tergolong lamban dan terlambat karena sebelum peristiwa Bom Bali I terjadi, beberapa tindakan teror sudah melanda pelbagai wilayah. Selain itu, tanggapan institusional terhadap isu terorisme masih belum mampu menyelesaikan akar permasalahannya. Lembaga-lembaga pemerintah Indonesia masih belum mempunyai konsep terorisme yang sama. Apalagi konsep keamanan dan pertahanan yang masih menjadi salah kaprah. Berdasarkan hal-hal tersebut, ada beberapa tindakan yang dapat dilakukan sebagai bentuk kebijakan pertahanan negara.

1. Pembangunan sinergitas dan kesamaan konsep antarlembaga pemerintah, terutama pada kementerian-kementerian, sehingga kesiapan setiap lembaga dapat saling beriringan. Sinergitas dan kesamaan konsep ini dapat dibentuk melalui rapat kerja kabinet yang ditindaklanjuti dengan koordinasi penentuan program-program kerja di masing-masing kementerian.
2. Sosialisasi sistem pertahanan negara dan pentingnya partisipasi masyarakat dalam pemberantasan terorisme ke pelbagai kalangan dan wilayah, sehingga seluruh lapisan masyarakat, termasuk yang berada di wilayah terpencil, mempunyai pemahaman yang komprehensif.
3. Koordinasi dari Kementerian Agama dan lembaga-lembaga keagamaan lainnya.
4. Penanaman dan pengenalan ajaran Islam kepada masyarakat, baik yang Muslim maupun tidak. Hal ini dapat menjaga masyarakat yang beragama Islam dari rekrutmen teroris dan menghindari perpecahan antaragama.
5. Penguatan kerja sama dengan negara-negara lain, terutama yang berada di Asia Pasifik. Penguatan kerja sama tidak hanya difokuskan pada pemberantasan terorisme, tetapi juga pembangunan industri pertahanan berteknologi untuk memenuhi kebutuhan pertahanan militer dan mencegah perdagangan senjata ilegal, serta mengendalikan pendanaan terorisme.

Daftar Pustaka

Buku

- Chaliand, G. dan A. Blind. 2007. *History of Terrorism: From Antiquity to al-Qaeda*. California: University of California Press.
- Fabozzi, Frank J. dan Vinod Kothari. 2008. *Introduction to Securitization*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Hikam, A.S. 2014. *Menyongsong 2014—2019: Memperkuat Indonesia dalam Dunia yang Berubah*. Jakarta: Rumah Buku.
- Institute for Economics and Peace. 2014. *Global Terrorism Index 2014*. Insitute for Economics and Peace.
- Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. 2008. *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008*. Jakarta: Kementerian Pertahanan Republik Indonesia.
- Komisi Pemilihan Umum. 2014. *Jalan Perubahan Untuk Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian*. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia. 2014. *Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2015: Buku II Prioritas Pembangunan Bidang*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 2008. *Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism*. Geneva: United Nations.
- Williams, P.D. (Ed.). 2008. *Security Studies: An Introduction*. Oxon: Routledge.

Jurnal

- Cordesman, A.H. 2002. "The Role of the United Nations in Fighting Terrorism". *Center for Strategic and International Studies*. 18 Juni.
- Haryono, Endi. 2010. "Kebijakan Anti-Terrorisme Indonesia: Dilema Demokrasi dan Represi". *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, Vol. 14. No. 2. November.
- Vaughn, et al. 2009. "Terrorism in the Southeast Asia". *Congressional Report for Congress*. 16 Oktober.

Perpu

- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Paparan

- Pidato Presiden Republik Indonesia pada Sidang Majelis Umum ke-58 Perserikatan Bangsa-bangsa di New York, 23 September 2003.
- Wuryandari, G. 2015. "Security, Securitization and Level of Analysis", dipaparkan di Universitas Pertahanan Indonesia.

