

Kebijakan Pemerintah Dalam Memberantas Tindak Pidana Terorisme di Indonesia

Sri Nurnaningsih Rachman¹, Cindy Oktaviany Pepa², Arif Mahfudin Ibrahim³

Universitas Bina Taruna Gorontalo

ella.rachman1972@gmail.com¹, jscindy977@gmail.com², arifibrahim19@gmail.com³

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tentang perkembangan terorisme yang terjadi di Indonesia dan kebijakan yang ditempuh pemerintah guna memberantas tindak pidana terorisme di Indonesia. Penelitian ini menggunakan tipe penelitian normatif melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep dengan metode kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Terorisme telah menjadi salah satu persoalan dan tantangan global terbesar di abad ke-21. Transformasi individual dari radikal ke teroris merupakan bentuk gerakan sosial dengan banyak cabang tanpa ada organisasi induk (decentralized), terpecah-pecah dengan banyak cabang (segmentary) dan terjalin dalam sebuah jaringan (reticulate) organisasi tanpa organisasi induk dan cabang. Gerakan Islam radikal di Indonesia pada dasarnya adalah aktivitas kolektif yang bertujuan mengubah struktur sosial dan tatanan nilai di masyarakat. Aktivisme yang mereka lakukan merupakan hasil dari keretakan sosial dan/atau akibat pengalaman-pengalaman akan kesengsaraan, ketertindasan, dan penderitaan yang terjadi baik di level individu maupun kelompok. Untuk menjawab krisis multidimensi yang terjadi di Indonesia, kelompok Islam radikal menawarkan sebuah alternatif bahwa Islam adalah satu-satunya solusi. Dengan pemikiran tersebut, maka terorisme banyak bermunculan. (2) Sebagai upaya dalam pemberantasan terorisme pemerintah Indonesia telah membuat kebijakan melalui instrumen hukum yang berada pada level nasional dan berbentuk undang-undang. Sementara di level regulasi pelaksanaan dibawah undang-undang, terdapat peraturan pemerintah dan peraturan teknis lainnya.

Kata kunci: **Kebijakan, Tindak Pidana, Terorisme**

ABSTRACT

This study aims to analyze the development of terrorism that occurred in Indonesia and the policies adopted by the government to eradicate criminal acts of terrorism in Indonesia. This study uses a normative research type through a statutory approach and a conceptual approach with qualitative methods. The research results show that: (1) Terrorism has become one of the biggest global problems and challenges in the 21st century. Individual transformation from radical to terrorist is a form of social movement with many branches without a parent organization (decentralized), fragmented with many branches (segmentary) and intertwined in a network (reticulate) organization without a parent organization and branches. The radical Islamic movement in Indonesia is basically a collective activity aimed at changing the social structure and value system in society. Their activism is the result of social fractures and/or the result of experiences of misery, oppression and suffering that occur both at the individual and group levels. To answer the multidimensional crisis that is happening in Indonesia, radical Islamic groups offer an alternative that Islam is the only solution. With that in mind, terrorism has sprung up a lot. (2) As an effort to eradicate terrorism, the Indonesian government has made policies through legal instruments at the national level and in the form of laws.

Meanwhile, at the level of implementing regulations under the law, there are government regulations and other technical regulations.

Keywords: *Policy, Crime, Terrorism*

PENDAHULUAN

Indonesia dalam beberapa dekade terakhir ini banyak mengalami serangan terorisme yang membuat rasa aman menjadi hal langka karena adanya ancaman yang semakin masif. Terorisme merupakan aksi yang terorganisir dan memakan banyak korban jiwa. Terorisme adalah ancaman global yang sangat berbahaya. Kekejaman kelompok radikal dalam melakukan aksi teror harus dicegah. Di Indonesia aksi teror masih sering terjadi dan masih menjadi ancaman negara yang patut diwaspadai.

Aksi-aksi simultan serangan bom dari teroris di Indonesia dan aksi teroris di negara lain menunjukkan betapa kejamnya teroris dalam mencapai tujuan. Pemerintah Indonesia perlu suatu strategi yang komprehensif untuk menangani terorisme. Salah satu strategi adalah dengan menggunakan pendekatan Intelijen. Ancaman terorisme di Indonesia tidak hanya dari dalam negeri tetapi juga luar negeri. Sebagian besar pelaku terorisme di Indonesia adalah warga negara Indonesia yang sudah hijrah ke luar negeri untuk mendapatkan pengalaman dan membangun jaringan secara global.

Dalam aplikasi sistem pemerintah Indonesia peranan Intelijen adalah memberikan peringatan (*early detection and early warning system*) tentang hal-hal yang berkaitan dengan ancaman terhadap negara dari dalam maupun dari luar. Secara yuridis maka peran Intelijen jika diterjemahkan dari tujuan Intelijen negara yang tertulis dalam UU nomor 17 tahun 2011 tentang Intelijen negara pasal 5 disebutkan bahwa: tujuan Intelijen negara adalah mendeteksi, mengidentifikasi, menilai, menganalisis, menafsirkan, dan menyajikan Intelijen dalam rangka memberikan peringatan dini untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan bentuk dan sifat ancaman yang potensial dan nyata terhadap keselamatan dan eksistensi bangsa dan negara serta peluang yang ada bagi kepentingan dan keamanan nasional.

Kelompok terorisme bergerak secara rahasia. Untuk membaca dan menganalisis gerakan tersebut diperlukan kemampuan Intelijen dan kontra Intelijen. Hal ini tentu harus dilakukan oleh petugas yang cakap dan kompeten sehingga dalam penindakan dan penanggulangan terorisme dapat dilakukan secara tepat dan efektif.¹

Terorisme tidak ditujukan langsung pada lawan, tetapi perbuatan teror dilakukan dimana saja dan terhadap siapa saja. Yang utama, maksud yang ingin disampaikan pelaku teror adalah agar perbuatan teror tersebut mendapat perhatian khusus atau dapat dikatakan lebih sebagai *psy-war*. Sejauh ini belum ada batasan yang baku untuk

¹ Stanislaus Riyanta, *Peran intelkam polri dalam pencegahan terorisme*, Jurnal Intelijen.net/2016/07/24/peran-intelkam-polri-dalam-pencegahan-terorisme/, hlm. 6

mendefinisikan terorisme. Menurut M. Cherif Bassiouni, ahli hukum pidana internasional, tidak mudah mengadakan suatu pengertian yang identik yang dapat diterima secara universal sehingga sulit mengadakan pengawasan atas makna terorisme.²

Unsur-unsur yang harus ada dalam pengertian terorisme adalah tindakan kekerasan yang mempunyai akibat kerusakan, kematian, ketakutan, ketidakpastian dan keputusan massal; sasaran tindakan adalah sasaran acak yang tidak ada hubungan langsung dengan pelaku; terakhir, didorong oleh motivasi kepentingan pelaku yang tidak dapat dikhususkan hanya pada motivasi politik saja mengingat (dalam banyak hal) kepentingan non politik seperti keyakinan juga merupakan latar belakangnya.

Pelaku atau kelompok pelaku terorisme biasanya merupakan kelompok minoritas atau kelompok yang terdiskriminasi dalam tatanan pergaulan yang mapan. Pilihan tindakan terorisme bagi kelompok ini adalah suatu keniscayaan karena cara-cara yang mapan tidak mampu melayani aspirasi mereka. Kelompok semacam ini sekarang diberi label sebagai teroris yang dimusuhi di seluruh dunia.³

Sasaran dari terorisme yang bermacam-macam juga akan mempersulit menemukan motivasi politik dari tindakan tersebut. Namun sasaran utama dari teror sebenarnya bukan para korban langsung tersebut. Para korban tersebut dikorbankan agar tindakan terorisme yang dilakukan memperoleh kekuatan untuk melakukan tuntutan-tuntutan politis.⁴ Seorang individu bisa saja mempercayai bahwa tindakan dirinya dalam melakukan terorisme akan memperoleh simpati dari orang banyak. Terorisme yang bermotivasikan ideologi agama, tidak akan mudah dihancurkan dengan tindakan militer, bahkan akan memperkuat militansi.⁵

Melihat fenomena perbuatan terorisme, maka sejak dini harus dipikirkan kebijakan kriminal (*criminal policy*) baik yang bersifat nasional, regional, dan internasional secara terpadu. Kejadian-kejadian teror yang melanda dunia saat ini menyadarkan berbagai negara bahwa tidak menggunakan strategi penanggulangan tradisional dan domestik untuk mengatasi kejahatan terorisme yang sudah menggunakan strategi global. Kebijakan hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan terorisme belum cukup, melainkan harus dibarengi kebijakan sosial lain berupa menghilangkan faktor-faktor yang menimbulkan kejahatan tersebut. Yaitu adanya persamaan derajat,

² Luh Nila Winarni, *Kebijakan Hukum Pidana Non Penal dalam Penanggulangan Kejahatan Radikalisme Berbentuk Terorisme*, DIH, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 12 No. 23 2016, hlm. 58

³ Muhammad Mustofa, *Memahami Terorisme: Suatu Perspektif Kriminologi*, Jurnal Kriminologi Indonesia Vol. 2 No. III Desember 2002, hlm. 31

⁴ *Ibid*, 34

⁵ *Ibid*, 37

menghormati kedaulatan negara masing-masing, menghilangkan penindasan suatu bangsa kepada bangsa lain. Dengan perkataan lain, keadilan harus ditegakkan.⁶

Prof. Sudarto pernah mengemukakan, bahwa apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat/modernisasi (antara lain, penanggulangan kejahatan), maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau *social defence planning* dan ini pun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.⁷

PEMBAHASAN

Perkembangan Terorisme di Indonesia

Terorisme telah menjadi salah satu persoalan dan tantangan global terbesar di abad ke-21. Meskipun secara historis terorisme merupakan fenomena klasik yang berdasarkan kesepakatan akademis dapat dirunut sejak kurun Revolusi Perancis dan Kelompok Nihilis Rusia di abad ke-19, ia mendapatkan momentum, histeria, dan euforia globalnya sejak penyerangan World Trade Center di New York pada 11 September 2001 yang disebut oleh banyak analis dan peneliti sebagai “Terorisme Baru”. Dengan demikian, sangat beralasan untuk menegaskan terorisme merupakan bagian tidak terpisahkan dari proyek sejarah panjang dunia modern.⁸

Transformasi individual dari radikal ke teroris merupakan bentuk gerakan sosial dengan banyak cabang tanpa ada organisasi induk (*decentralized*), terpecah-pecah dengan banyak cabang (*segmentary*) dan terjalin dalam sebuah jaringan (*reticulate*) organisasi tanpa organisasi induk dan cabang. Gerlach menyebut sebagai gerakan dengan organisasi SPIN, yaitu *segmented* (terpecah-pecah), *polycentric* (banyak pemimpin), dan *integrated network* (jaringan yang menyatu). Dalam organisasi seperti ini, sering terjadi *overlapping* antar organisasi. Seseorang dapat menjadi anggota beberapa organisasi dalam satu masa yang sama. Satu-dua orang anggota kelompok radikal dapat memiliki banyak organisasi, bahkan ke dalam organisasi teroris. Kondisi ini memungkinkan karena organisasi teroris telah terpecah-pecah dengan banyak pemimpin, meski masih berjejaring seperti yang dianalisis Gerlach.

Dengan pendekatan kajian psikologis, Fathali menggambarkan bagaimana seseorang mengalami transformasi menjadi teroris. Moghaddam memperkenalkan *The Staircase to Terrorism*. Meskipun tidak menggambarkan secara utuh penganutan ideologis pada masing-masing tahap atau tangga, Moghaddam telah meyakinkan publik bahwa untuk menjadi teroris seseorang tidak bisa serta merta. Ada tahapan dengan berbagai dinamika sosial dan psikologi individu masing-masing yang harus dilalui.

⁶ *Ibid*, 245-246

⁷ Zainab Ompu Jainah, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, 2018, Tira Smart, Tangerang, hlm. 68

⁸ Mohammad Hasan Ansori dkk, *Memberantas Terorisme di Indonesia: Praktik, Kebijakan dan Tantangan*, Agustus 2019, The Habibie Center, Jakarta Selatan, hlm 1

Dari radikalisme menuju terorisme Moghaddam mengkonseptualisasikan bahwa tindakan terorisme adalah tahap akhir dari pikiran yang semakin menyempit (dalam kajian *SETARA Institute* pikiran ini dikategori sebagai intoleransi). Dalam kerangka Moghaddam, untuk menjadi terorisme terdapat lima tangga kondisi yang harus dilalui. Pada mulanya, individu menginterpretasikan kondisi materialnya; di tangga *pertama*, individu mencari solusi tentang apa yang dirasakan sebagai perlakuan yang tidak adil; di tangga *kedua*, individu membangun kesiapan fisik untuk memindahkan solusi atas persoalan tersebut dengan penyerangan. Mereka yang secara aktif mencari kesempatan untuk meluncurkan serangan meningkat pada tahapan selanjutnya, yakni melakukan tindakan melawan pihak-pihak yang dianggap sebagai musuh. Pada tangga *ketiga*, individu mengidentifikasi diri dengan mengadopsi nilai-nilai moral dari kelompoknya. Perkembangan krusial ada pada tangga ketiga menuju pada tangga *keempat*, dimana setelah seseorang memasuki organisasi teroris, dan hanya ada kemungkinan kecil atau bahkan tidak ada kesempatan untuk keluar hidup hidup. Individu dalam tangga *kelima* ini secara psikologis, menjadi siap dan termotivasi untuk melakukan kegiatan kegiatan terorisme.

Kajian Moghaddam, sebagaimana yang dilakukan *SETARA Institute* dalam riset ini ditujukan untuk menawarkan alternatif penanganan terhadap terorisme. Moghaddam mengingatkan pentingnya pencegahan aksi terorisme dengan mengenali penyebab-penyebab atau situasi yang menjadi prakondisi terjadinya terorisme. Namun perdebatan selanjutnya adalah apakah transformasi radikal ke teroris adalah pilihan rasional atau irrasional. Ada kesimpulan yang menyatakan bahwa bom bunuh diri yang dilakukan sebagai alasan altruistik. Tetapi banyak analis menolak bahwa bom bunuh diri adalah tindakan irrasional karena untuk menjadi martir ongkosnya besar sekali. Bahkan, sosok para pelaku dipahami bukan sebagai psikopat untuk membebaskan sakit mental sebagai alasan mereka melakukan bom bunuh diri.

Dari radikalisme menuju terorisme sebagaimana digambarkan Assaf Moghadam memiliki komitmen yang kuat terhadap organisasi atau keinginan untuk balas dendam, atau ekspektasi keuntungan setelah mati (seperti status sosial setelah mati dan mengharapkan tempat yang spesial setelah mati). Teori rasional ini jika ditarik ke level organisasi jelas menemukan signifikansinya. Seperti yang telah diteoritisasi Martha Crenshaw, organisasi teroris percaya bahwa kekerasan adalah cara yang terbaik mendapatkan tujuan-tujuan politik. Secara internal, bom bunuh diri dapat memperkuat kelompok karena mereka mengembangkan kebutuhannya untuk *survive*. Secara eksternal, bom bunuh diri adalah strategi yang terbukti mampu melemahkan musuh.

Konsep teoritis di atas juga dapat dibaca dalam teori gerakan sosial. Gerakan Islam radikal di Indonesia pada dasarnya adalah aktivitas kolektif yang bertujuan mengubah struktur sosial dan tatanan nilai di masyarakat. Karena itu, gerakan Islam

radikal adalah gerakan yang rasional, berdasarkan pertimbangan-pertimbangan rasio dalam menyusun gerakan. Dalam *rational action theory*, pelaku gerakan adalah individu yang rasional. Dalam banyak kasus, mereka juga mendapatkan keuntungan pragmatis selain kepuasan ideologis yang diyakininya. Teori ini berseberangan dengan *collective behaviour theory* yang memandang bahwa pelaku gerakan sosial tidak sepenuhnya menyadari kekuatan-kekuatan luar yang mengatur kehidupan mereka. Teori ini melihat para pelaku gerakan sosial sebagai individu-individu emosional yang bereaksi terhadap situasi yang berada di luar kontrol mereka. *Collective behaviour theory* jika dikaitkan dalam konteks gerakan Islam radikal, memperlihatkan bahwa para aktivis Islam adalah kelompok *irrational* dan hanya mencari kesyahidan (*martyrdom*).

Aktivisme yang mereka lakukan merupakan hasil dari keretakan sosial dan/atau akibat pengalaman-pengalaman akan kesengsaraan, ketertindasan, dan penderitaan yang terjadi baik di level individu maupun kelompok. Assaf Moghadam, "*Motives for Martyrdom: Al-Qaida, Salafi Jihad, and the Spread of Suicide Attacks*" melihat para aktivis gerakan Islam radikal sebagai aktor-aktor rasional yang berusaha menggapai tujuan-tujuan tertentu melalui kalkulasi untung-rugi (*cost-benefit*) yang matang. Aktivisme mereka dipandang sebagai sebuah aspek politik yang normal di dalam demokrasi modern, dan bukan sebuah tanda akan ketidakteraturan dan ketidakseimbangan sosial. Karenanya, perspektif subjek menjadi topik analisis, contoh bagaimana respon para aktivis Islam terhadap perubahan dalam sosio-politik, apa pandangan mereka tentang problem sosial yang ada di masyarakat dan bagaimana mereka memanfaatkan kesempatan politik (*political opportunities*) untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan.

Dalam level organisasi, kelompok radikal dapat dilihat dari tiga pola, yaitu (1) cara penyampaian dan pembedaan gagasan kepada masyarakat (*framing*), (2) mobilisasi sumber gerakan (*mobilizing*), (3) dan juga taktik dan strategi (*making decision*). *Framing*, dikaji melalui doktrin puritan radikal sebagai *master frame* beserta gagasan-gagasan pendukung lainnya. *Framing* di dalam literatur biasanya dilihat sebagai sebuah aktivitas verbal. Dengan kata lain, analisis *frame* adalah analisis tentang teks dan pidato-pidato (*speeches*). Namun, komunikasi dan *framing* juga memiliki dimensi simbolis. Pandangan ini secara khusus penting di dalam perspektif global, sebab simbol berjalan melampaui batas-batas ruang sosial, kultural dan politik. Simbol juga memadatkan makna dan identitas dan tidak otomatis tergantung pada penjelasan verbal. Simbol-simbol global tentang ketidakadilan merupakan bagian dari *master frame* Islam radikal dengan fokus pada konflik yang tidak dapat didamaikan antara Barat dan dunia Islam.

Paradigma *beyond* RMT, jaringan non formal juga akan mendapat perhatian serius dalam melihat proses mobilisasi dalam gerakan dakwah salafi di Indonesia.

Pemanfaatan jaringan non formal yang tidak kentara (*invisible*) adalah bentuk kreatifitas dari para aktivis Islam untuk menyebarkan gagasan dan agenda mereka. Sebagai contoh, jargon paling terkenal dari para Islamis yaitu “Islam adalah solusi” menggema di seluruh level di dunia Islam dan mempengaruhi berbagai bidang sosial dan politik serta mendorong lahirnya sebuah identitas kolektif (*collective identity*). Identitas kolektif adalah sebuah proses yang melibatkan definisi kognitif tentang tujuan, cara, perilaku dan tindakan. Poros dari aksi kolektif ini didefinisikan dalam sebuah bahasa dan perilaku yang di-*share* di dalam komunitas gerakan dan dibangun dan dikembangkan secara sengaja ataupun tidak sengaja oleh tokoh gerakan, otoritas agama, intelektual, penulis, jurnalis dan sebagainya.

Banyak pakar gerakan sosial yang mencatat tentang pentingnya hubungan antara identitas kolektif, mobilisasi dan aktivisme. Hal-hal tersebut memproduksi solidaritas dan investasi moral yang di-*share* oleh para pelaku gerakan tentang berbagai isu. Perasaan akan identitas kolektif ini menempa hubungan antara mereka yang bersimpati (pengikut) dengan gerakan, dan disaat yang sama membuat mereka secara internal dan eksternal berbeda dengan yang lain, sebagai contoh berjenggot, berjubah besar, bercadar, belajar Islam, membaca majalah Islam dan sebagainya. Dalam bahasa *rational choice theory*, gerakan ini menyelesaikan masalah dengan mengembangkan program/kegiatan yang menawarkan insentif kolektif terhadap solidaritas grup dan komitmen terhadap tujuan moral. Ini akibat kuatnya jaringan interpersonal yang eksklusif dalam kelompok. Jaringan tersebut dapat dibangun melalui masjid tertentu, sekolah, pekerjaan dan visi ideologis yang memperkuat kesamaan identitas, menciptakan rasa kelompok (*group feeling*), solidaritas dan perbedaan sehingga membuat mobilisasi lebih mudah. Jaringan non formal (*social network*) ini sangat berguna bagi berbagai aktivitas kelompok radikal seperti memobilisasi supporter, mencari dana, mempromosikan simbol, menyebarkan propaganda dan mengorganisasi protes massa.

Rekrutmen dan radikalisasi dapat dibangun dan diinspirasikan melalui penglihatan dan pemahaman individu terhadap simbol-simbol dan pesan-pesan dari media dan berbagai instrumen komunikasi yang ada. Ada tiga faktor yang berhubungan dengan media dan komunikasi para aktivis Islam, yaitu; (*master*) *frame*, symbol, dan gambar (*image*) yang muncul dalam ruang komunikasi global seperti internet. Perlu diingat bahwa aktivisme Islam radikal tidak dapat dianalisis dan dijelaskan secara serupa antara kelompok satu dengan lainnya, apalagi melewati batas-batas sejarah dan geografis. Ini berarti bahwa kondisi lokal dan nasional dimana gerakan Islam radikal itu muncul menjadi faktor yang sangat penting untuk dikaji. Dengan kata lain, sebuah gerakan sosial selalu muncul pada konteks lokal yang spesifik. Konsep tentang *political opportunities* (kesempatan politik) memberikan pijakan utama untuk melakukan studi

gerakan sosial. Dasar utama dari argumen tentang struktur kesempatan politik (*political opportunities structure*) berpusat pada adanya hubungan antara sebuah gerakan sosial dan lingkungannya, khususnya lingkungan politisnya. Teori ini memandang bahwa mobilisasi hanya dapat terjadi dalam kondisi politik tertentu dan berfokus pada hubungan antara gerakan sosial dan institusi politik untuk memahami mobilisasi gerakan. Argumen dari struktur kesempatan politik ini berkonsentrasi pada empat dimensi yaitu merosotnya represi negara, meningkatnya akses politik, perpecahan di kalangan elit dan adanya jaringan-jaringan yang sangat kuat dan berpengaruh.

Dalam konteks Indonesia, kekecewaan dan ketidakpuasan terhadap sistem politik dan kondisi sosial yang ada memicu munculnya kelompok-kelompok yang menghendaki adanya transformasi masyarakat secara total, komplrit dan radikal. Berbagai masalah yang melanda bangsa ini seperti korupsi, kemiskinan, pengangguran, degradasi lingkungan dan sebagainya melahirkan frustrasi yang mendalam di kalangan masyarakat. Sistem pemerintahan yang menganut demokrasi ternyata belum mampu mensejahterakan rakyat. Untuk menjawab krisis multidimensi yang terjadi di Indonesia, kelompok Islam radikal menawarkan sebuah alternatif bahwa Islam adalah satu-satunya solusi. Para aktivis Islam mempercayai bahwa Islam tidak hanya menyajikan nilai-nilai moral dan cita-cita sosial yang akan membimbing suatu bangsa tetapi juga menyajikan *blueprint* yang detil tentang tentang negara Islam yang sesungguhnya. Dengan demikian, gerakan Islam radikal bukanlah sesuatu yang unik, karena memiliki elemen-elemen umum sebagaimana gerakan sosial pada umumnya, seperti struktur organisasi, *collective identity*, mobilisasi sumber, jaringan sosial dan sebagainya. Yang spesifik dari gerakan Islam radikal adalah konteks politik dimana mereka beroperasi. Setiap gerakan sosial selalu muncul dalam konteks lokal yang spesifik, dan kondisi sosial-politik ini adalah kunci untuk memahami agenda gerakan Islam dan trajektorinya.⁹

Pemberantasan terorisme di Indonesia sendiri cenderung rumit karena beberapa faktor, di antaranya faktor geografis, jaringan terorisme yang semakin dinamis dan berubah-ubah, profesionalisme kelembagaan, maupun defisit undang-undang yang dapat dijadikan instrumen strategis dan komprehensif untuk menangani terorisme. Di sisi lain, berbagai upaya dan inisiatif dalam memerangi terorisme di Indonesia, baik yang dilakukan oleh pemerintah sendiri maupun masyarakat sipil, banyak mendapatkan kritik dan sorotan. Banyak yang menilai bahwa program dan inisiatif tersebut cenderung bersifat responsif dan reaktif, parsial dan sementara (*ad-hoc*), serta absen dari evaluasi yang serius.

⁹ Setara Institute, *Dari Radikalisme Menuju Terorisme Studi Relasi dan Transformasi Organisasi Islam Radikal di Jawa Tengah dan D.I Yogyakarta*, Januari 2012, Pustaka Masyarakat Setara, Jakarta

Pertanyaan kritisnya kemudian adalah bagaimana dan pada tataran apa Indonesia telah memerangi terorisme. Secara umum, berbagai studi dan literatur menunjukkan bahwa penanggulangan terorisme mengambil tiga dimensi yaitu preemtif/preventif, represif, dan rehabilitatif/integratif. Pendekatan preemtif atau pencegahan dini mengacu pada upaya menghilangkan niat dan rencana seseorang untuk melakukan tindak pidana terorisme. Metode preventif atau pencegahan mengacu pada upaya menghilangkan kesempatan seseorang untuk melakukan tindak pidana terorisme. Pendekatan represif merujuk pada penanganan langsung dan penegakan hukum terhadap tindak pidana terorisme. Terakhir, pendekatan rehabilitatif dan integratif merujuk pada proses rehabilitasi keagamaan (deradikalisasi) dan sosial-psikologis serta berbagai proses reintegrasi sosial agar seseorang yang pernah melakukan terorisme bisa mandiri dan diterima kembali di tengah masyarakat. Presiden Joko Widodo sendiri menegaskan pentingnya berbagai pendekatan dalam menangani terorisme bukan hanya keamanan dan legal tetapi yang lebih penting lagi adalah pendekatan sosial-budaya, pendidikan, dan keagamaan.

Densus 88 sebagai garda depan penanganan terorisme di Indonesia sejauh ini telah menggunakan beberapa pendekatan, yaitu: 1. Pendekatan ideologis dan keagamaan (*soft approach*); 2. Pendekatan sosio-kultural dan politis (*soft approach*). Ia disebut sebagai pendekatan politis karena melibatkan upaya revisi undang-undang. Dalam hal ini, Densus 88 juga berkoordinasi dengan BNPT; 3. Pendekatan keamanan dan hak atau yuridis. Dengan demikian, baik pemerintah maupun masyarakat sipil di Indonesia pada dasarnya telah berkomitmen dan menjalankan berbagai upaya memerangi terorisme dengan fokus pada tiga dimensi tersebut, yakni pencegahan, penanganan, dan pemulihan.¹⁰

Indonesia sebagai sasaran bagi para teroris sebetulnya sudah melakukan pemberantasan tindak pidana terorisme, namun hal ini belum mampu mencegah berulangnya aksi terorisme karena pendekatan yang dilakukan belum menyentuh ke akar permasalahan mengenai ideologi, strategi dan taktik terorisme dimasyarakat.

Kebijakan Pemerintah dalam Memberantas Terorisme di Indonesia

Terwujudnya suatu perundang-undangan, bukanlah berarti penanggulangan kejahatan telah berhasil. Terbentuknya suatu perundang-undangan sebagai alat untuk menanggulangi kejahatan masih ditentukan oleh beberapa faktor dalam penegakannya. Soerjono Soekanto mengemukakan ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi penegakan hukum yaitu faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana dan prasarana yang mendukung penegak hukum, faktor masyarakat dan faktor kebudayaan. Pendayagunaan hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan, termasuk

¹⁰ Mohammad Hasan Ansori dkk, *Op.Cit*, hlm. 4-5

kejahatan terorisme memerlukan perencanaan yang matang agar berlaku efektif. Hal ini tercakup dalam kebijakan hukum pidana yang merupakan *modes* yang terdiri dari tahap formulasi atau legislatif, tahap penerapan atau yudikatif dan tahap pelaksanaan atau eksekutif/administratif.

Kurang baiknya kondisi undang-undang sebagai salah satu faktor timbulnya kejahatan, dikemukakan pula oleh J. Sahetapy, di samping faktor lain yaitu pelaksanaan undang-undang yang tidak konsekwen, dan sikap aparat penegak hukum. Demikian juga Wolf Midendorf yang mengaku bahwa salah satu faktor bekerjanya sistem peradilan pidana karena adanya undang-undang yang baik (*good legislation*). Di samping itu, ketiadaan konsistensi antara undang-undang dengan kenyataan merupakan faktor kriminogen. Semakin jauh undang-undang bergeser dari perasaan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka semakin besar ketidakpercayaan akan efektifitas sistem hukum. Ketidaksesuaian tidak hanya berarti tidak sesuai dengan nilai-nilai dan aspirasi masyarakat, tetapi dapat juga berarti undang-undang tidak sesuai atau tidak responsif lagi terhadap problem-problem sosial atau terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial dan pembangunan saat ini.

Ketidaksesuaian atau diskrepansi yang terlalu besar antara undang-undang dengan kenyataan dan kebutuhan masyarakat itulah yang dapat menjadi faktor kriminogen. Yang perlu diperhatikan, bahwa hukum itu tidak hanya terdiri dari aturan-aturan saja melainkan juga mencakup prinsip-prinsip dan kebijakan-kebijakan. Maka aturan hukum itu hanya dapat dimengerti apabila dilihat dari segi tujuan kebijakan tersebut.¹¹ Kerangka hukum yang dipakai dalam pemberantasan terorisme di Indonesia bertransformasi sejak pertama kali dibuat. Kerangka tersebut yakni Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 yang menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 dan kemudian direvisi menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 2018. Kerangka hukum pemberantasan terorisme masuk dalam kerangka hukum pidana. Ketentuan-ketentuan hukum pidana terorisme tidak termuat di dalam KUHP. Instrumen hukum pidana terletak dalam undang-undang yang terpisah dari KUHP. Undang-undang tersebut tidak hanya berupa aturan materiil tindak pidana terorisme namun juga memuat aturan formal yang berbeda dari KUHP. Dengan demikian, Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 merupakan aturan tindak pidana khusus tindak pidananya dan juga khusus aturan formalnya.¹² Selain itu juga terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2019 tentang Pencegahan Tindak Pidana Terorisme dan Perlindungan Terhadap Penyidik, Penuntut Umum, Hakim dan Petugas Pemasyarakatan dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi

¹¹ Edi Setiadi, *Politik Kriminal (Criminal Policy) tentang Kejahatan Terorisme Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Mimbar Volume XXI No. 2 April – Juni 2005, hlm. 240-243

¹² *Ibid*, 41

Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme Tahun 2020-2024.

Peraturan Presiden RI Nomor 12 Tahun 2012 Perubahan atas Peraturan Presiden RI Nomor 46 tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme Pembentukan BNPT didasarkan pada beberapa pertimbangan antara lain: a. Sebagai penegasan bahwa Indonesia telah menempatkan terorisme sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan, bukan sebagai tindak kriminal biasa; b. Terorisme sebagai organisasi yang mempunyai jaringan yang luas dan bersifat lintas Negara; c. Pertimbangan bahwa terorisme merupakan ancaman nyata, serius dan setiap saat dapat membahayakan keamanan bangsa dan Negara; d. Pembentukan BNPT merupakan hasil rekomendasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, yaitu pada rekomendasi pertama Tanggal 12 Juni 2006 ketua Komisi I memandang pemerintah perlu meningkatkan desk koordinasi pemberantasan terorisme menjadi suatu badan yang mengkoordinasikan penanganan dan pemberantasan terorisme yang bertanggungjawab dan operasi penanganan terorisme. Rapat kedua, tanggal 31 Agustus 2009, komisi I meminta agar pemerintah meningkatkan aspek prevensi dan kapasitas, termasuk kemungkinan pembentukan suatu badan yang berwenang secara operasional melakukan penanggulangan terorisme.

Selama tidak ada hukum tertulis maka dianggap tidak ada atau belum ada hukum. Dengan logika demikian, hukum akan selalu tertinggal dari kenyataan yang ada. Sebagai contoh, sebelum peristiwa Bom Bali, terorisme disamakan dengan tindak pidana umum yang ada dalam KUHP dan tidak ada tindak pidana terorisme. Hal seperti ini sering disebut sebagai asas non-retroaktif atau asas tidak bisa berlaku surut. Dengan kata lain, perundangan tidak bisa menghukum tindakan yang sudah terjadi sebelum perundangan itu ada. Berdasarkan sistem hukum yang dianut, instrumen hukum yang ada untuk sementara dianggap cukup. Kapolri Jendral Tito Karnavian menyatakan bahwa undang-undang baru efektif dalam mencegah terorisme. Sejak diundangkan sampai 13 Januari 2019, polisi sudah menangkap 370 orang yang diduga terlibat kegiatan terorisme. Aturan hukum baru ini memberikan polisi kewenangan untuk menangkap terduga teroris yang terindikasi akan melakukan serangan, berbeda dengan aturan hukum sebelumnya yang tidak bisa menangkap terduga teroris sampai setelah ada kejadian teror. Meski demikian, hal tersebut tidak menutup ruang untuk penambahan dan penyempurnaan instrumen hukum dalam pemberantasan terorisme.

KESIMPULAN

Terorisme telah menjadi salah satu persoalan dan tantangan global terbesar di abad ke-21. Transformasi individual dari radikal ke teroris merupakan bentuk gerakan sosial dengan banyak cabang tanpa ada organisasi induk (*decentralized*), terpecah-pecah dengan banyak cabang (*segmentary*) dan terjalin dalam sebuah jaringan (*reticulate*)

organisasi tanpa organisasi induk dan cabang. Gerakan Islam radikal di Indonesia pada dasarnya adalah aktivitas kolektif yang bertujuan mengubah struktur sosial dan tatanan nilai di masyarakat. Aktivisme yang mereka lakukan merupakan hasil dari keretakan sosial dan/atau akibat pengalaman-pengalaman akan kesengsaraan, ketertindasan, dan penderitaan yang terjadi baik di level individu maupun kelompok. Untuk menjawab krisis multidimensi yang terjadi di Indonesia, kelompok Islam radikal menawarkan sebuah alternatif bahwa Islam adalah satu-satunya solusi. Dengan pemikiran tersebut, maka terorisme banyak bermunculan; Sebagai upaya dalam pemberantasan terorisme pemerintah Indonesia telah membuat kebijakan melalui instrumen hukum yang berada pada level nasional dan berbentuk undang-undang. Sementara di level regulasi pelaksanaan dibawah undang-undang, terdapat peraturan pemerintah dan peraturan teknis lainnya.

Berkaca dari pengalaman, seharusnya pemerintah lebih mewaspadai aksi terorisme mungkin akan terjadi selanjutnya, karena kemajuan teknologi dan informasi yang semakin meningkat membuat banyak cara baru yang dilakukan dan dengan aksi yang makin terstruktur. Selain penentuan perumusan perbuatan pidana, pemberlakuan prinsip-prinsip umum hukum pidana harus mendapat perhatian serius, terutama tentang pemberlakuan prinsip retroaktif dalam undang-undang terorisme. Di kalangan akademisi masih terjadi perdebatan panjang tentang perlu tidaknya memberlakukan undang-undang secara surut kebelakang dengan berbagai argumentasi. Oleh karena itu, diharapkan adanya suatu konsistensi mengenai hal tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Hasan Ansori, Mohammad dkk. *Memberantas Terorisme di Indonesia: Praktik, Kebijakan dan Tantangan*. Agustus 2019. The Habibie Center. Jakarta Selatan.
- Institute, Setara. *Dari Radikalisme Menuju Terorisme Studi Relasi dan Transformasi Organisasi Islam Radikal di Jawa Tengah dan D.I Yogyakarta*. Januari 2012. Pustaka Masyarakat Setara. Jakarta.
- Ompu Jainah, Zainab. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. 2018. Tira Smart. Tangerang.
- Mustofa, Muhammad. *Memahami Terorisme: Suatu Perspektif Kriminologi*, Jurnal Kriminologi Indonesia Vol. 2 No. III Desember 2002.
- Nila Winarni, Luh. *Kebijakan Hukum Pidana Non Penal dalam Penanggulangan Kejahatan Radikalisme Berbentuk Terorisme*. DIH, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 12 No. 23 2016.
- Riyanta, Stanislaus. *Peran Intelkam Polri dalam Pencegahan Terorisme*. Jurnal Intelijen.net/2016/07/24/peran-intelkam-polri-dalam-pencegahan-terorisme/
- Setiadi, Edi. *Politik Kriminal (Criminal Policy) tentang Kejahatan Terorisme Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*. Mimbar Volume XXI No. 2 April – Juni 2005.

Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1

Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme

Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2019 tentang Pencegahan Tindak Pidana Terorisme dan Perlindungan Terhadap Penyidik, Penuntut Umum, Hakim dan Petugas Pemasyarakatan

Peraturan Presiden RI Nomor 12 Tahun 2012 Perubahan atas Peraturan Presiden RI Nomor 46 tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme Tahun 2020-2024