

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Umum.

Kebijakan adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pula mengenai pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Menurut Edi Suharto(2014) kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu Negara.

Kebijakan publik merupakan hal yang sangat diperlukan bagi pembangunan skala nasional. Tanpa sebuah kebijakan, sistem pembangunan di negara Indonesia tidak akan bisa bersaing dan membuat segala ketepatan berarah. Segala bentuk proses penyelenggaraan pembangunan di Indonesia tergantung bagaimana kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah sendiri. Setiap kebijakan tentunya perlu adanya sebuah penilaian setelah dilakukannya sebuah kebijakan tersebut. Hal ini mengingat secara umum sebuah kebijakan akan diterbitkan selaras dengan kemajuan dan perkembangan lingkungan strategis yang berada disekitarnya.

Perkembangan lingkungan strategis saat ini mempunyai pengaruh yang sangat dominan terhadap keamanan dunia. Peningkatan kekuatan angkatan bersenjata suatu negara telah melahirkan *security* dilema bagi negara di kawasan. Konflik yang terjadi dikawasan juga meningkatkan *sense of awareness* bagi Negara di sekitarnya. Kondisi ini akan merubah dimensi ancaman yang tidak lagi bersifat tradisional dan lebih bersifat *hybrid*. Guna menyiapkan kekuatan dan kemampuan dalam rangka mengantisipasi dan menghadapi perkembangan dimensi ancaman tersebut, maka diperlukan prediksi ancaman baik ancaman global, regional maupun nasional. Selain itu diperlukan perkiraan ancaman dan peluang serta kendala terhadap ancaman tersebut sebagai bahan analisa dalam menyiapkan pertempuran masa depan dibutuhkan

pula Ketahanan Nasional yang harus dimiliki oleh setiap elemen bangsa Indonesia. Terorisme merupakan ancaman bagi peradaban manusia di seluruh dunia. Aksi ini sangat berpotensi mengganggu stabilitas keamanan sebuah negara, bahkan mempengaruhi stabilitas regional maupun global. Dibalik ancaman aktual teroris ini, perlu juga diperhitungkan tentang *Proxy War* dalam konteks terorisme, dimana kelompok terorisme sengaja dimanfaatkan oleh pihak lain untuk dijadikan sebagai alasan pembenaran dalam melakukan respon tertentu sebagai bentuk *R to P (Responsibility to Protect)* terhadap warga negaranya atau kepentingan nasionalnya.

Menurut Webster's *New World College Dictionary* (1996), definisi Terorisme adalah "*the use of force or threats to demoralize, intimidate, and subjugate*. Doktrin membedakan Terorisme kedalam dua macam definisi, yaitu definisi tindakan teroris (*terrorism act*) dan pelaku terorisme (*terrorism actor*). Disepakati oleh kebanyakan ahli bahwa tindakan yang tergolong kedalam tindakan Terorisme adalah tindakan-tindakan yang memiliki elemen:

- a. kekerasan
- b. tujuan politik
- c. teror/*intended audience*.

Definisi akademis tentang Terorisme tidak dapat diselaraskan menjadi definisi yuridis. Bahkan Amerika Serikat yang memiliki banyak *act* yang menyebut kata *terrorism* atau *terrorist* didalamnya, sampai saat ini pun masih belum dapat memberikan standar definisi tentang Terorisme, baik secara akademis maupun yuridis. Sejauh ini, Terorisme hanya dapat dikategorikan sebagai kejahatan dalam hukum internasional bila memenuhi kriteria yang disebutkan dalam 12 konvensi multilateral yang berhubungan dengan Terorisme yaitu:

- a. *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On Board Aircraft* ("Tokyo Convention", 1963).
- b. *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft* ("Hague Convention", 1970).
- c. *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation* ("Montreal Convention", 1971).
- d. *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons*, 1973.

- e. *International Convention Against the Taking of Hostages* (“Hostages Convention”, 1979).
- f. *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material* (“Nuclear Materials Convention”, 1980).
- g. *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*, 1988.
- h. *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation*, 1988.
- i. *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf*, 1988.
- j. *Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection*, 1991.
- k. *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing* (1997, United Nations General Assembly Resolution).
- l. *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, 1999.

Definisi yang dikemukakan oleh beberapa lembaga maupun para ahli, antara lain:

- a. Menurut Brian Jenkins. *Terrorism is the use or threatened use of force designed to bring about political change.*
- b. Menurut Walter Laqueur. *Terrorism constitutes the illegitimate use of force to achieve a political objective when innocent people are targeted.*
- c. Menurut James M. Poland. *Terrorism is the premeditated, deliberate, systematic murder, mayhem and threatening of the innocent to create fear and intimidation, in order to gain a political or tactical advantage, usually to influence audience.*
- d. Menurut Vice President’s Task Force, 1986 *Terrorism is the unlawful use or threat of violence against persons or property to further political or social objectives. It is usually intended to intimidate or coerce a government, individuals or groups, or to modify their behavior or politics.*

e. Menurut *US Central Intelligence Agency* (CIA) Terorisme Internasional adalah Terorisme yang dilakukan dengan dukungan pemerintah atau organisasi asing dan atau diarahkan untuk melawan negara, lembaga atau pemerintahan asing .

f. Menurut *US Federal Bureau of Investigation* (FBI) Terorisme adalah penggunaan kekuasaan tidak sah atau kekerasan atas seseorang atau harta untuk mengintimidasi sebuah pemerintahan, penduduk sipil dan elemen-elemennya untuk mencapai tujuan-tujuan sosial atau politik .

g. Menurut *The U.S. by the Code of Federal Regulations*, Terorisme adalah: "*..the unlawful use of force and violence against persons or property to intimidate or coerce a government, the civilian population, or any segment thereof, in furtherance of political or social objectives.*" (28 C.F.R. Section 0.85) .

Dari banyak definisi yang dikemukakan oleh banyak pihak, yang menjadi ciri dari suatu Tindak Terorisme adalah:

- a. Adanya rencana untuk melaksanakan tindakan tersebut.
- b. Dilakukan oleh suatu kelompok tertentu.
- c. Menggunakan kekerasan.
- d. Mengambil korban dari masyarakat sipil, dengan maksud mengintimidasi pemerintah.
- e. Dilakukan untuk mencapai pemenuhan atas tujuan tertentu dari pelaku, yang dapat berupa motif sosial, politik, agama maupun gangguan keamanan.

Seiring berjalannya waktu terorisme berkembang tidak hanya menggunakan tindak kekerasan maupun penghancuran pada obyek tertentu, namun telah merubah wujudnya sesuai sebagaimana tujuan yang hendak dicapai, misalnya penggunaan mikroba dan bakteri dalam rangka menghancurkan lahan pertanian dengan menanamkan benih sayuran yang telah terinseminasi dengan bakteri sehingga hasil pertanian suatu negara menjadi hancur atau dengan menyebarkan virus tertentu di suatu wilayah sehingga mengakibatkan kesehatan masyarakat di wilayah tersebut menjadi terganggu atau lebih parah lagi menimbulkan banyak korban jiwa. Bentuk teror ini dikenal dengan sebutan Bioterrorisme.

Bioterrorisme berarti pemakaian mikroba sebagai sarana dalam terorisme. Mikroba yang digunakan pada bioterrorisme lebih populer di media massa dengan sebutan senjata biologis (*biological weapons* atau *bioweapons*). Perang yang melibatkan senjata biologis/mikroba disebut perang kuman (*germ warfare*) atau *biological warfare* (Nester dkk., 2007 ; Tortora dkk.,2007). Dalam tulisan ini, istilah ‘mikroba’ dan ‘senjata biologis’ dipergunakan secara bergantian. Sarana lain yang dapat dipergunakan dalam terorisme misalnya senjata kimia, bom mobil, senjata api, senjata nuklir, dan lain- lain. Menurut Cinti dan Hanna (2007), bioterrorisme adalah *the malevolent use of bacteria, viruses, or toxins against humans, animals, or plants in an attempt to cause harm and to create fear*. Jadi, yang dapat dimanfaatkan tidak hanya mikroba namun bisa juga produk mikroba. Sebagai sasaran, tidak hanya manusia, namun bisa juga hewan dan tumbuhan.

Saat ini di Indonesia yang digunakan sebagai payung hukum dalam melaksanakan penindakan tindak Terorisme adalah Undang-Undang Nomor 5 tahun 2018. Undang-Undang ini merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 pada Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat 1, disebutkan; Tindak Pidana Terorisme adalah perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas, yang dapat menimbulkan korban yang bersifat massal dan atau menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek-objek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik atau fasilitas internasional dengan motif politik, ideologi, atau gangguan keamanan.

Namun fakta ditemukan bahwa dalam pelaksanaannya Undang-Undang terorisme belum mampu mengakomodir penanganan aksi Terorisme dengan menggunakan media makhluk hidup atau Bioterrorisme. Sebagai ilustrasi bahwa sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia telah terjadi beberapa kejadian yang mengarah kepada perbuatan Bioterrorisme. Pada akhir tahun 2016 publik dikejutkan oleh penemuan ribuan batang tanaman cabe yang ditanam warga negara China di Bogor. Cabe ini setelah dicek di laboratorium Balai Besar Uji Standar Karantina Pertanian tanggal 24 November 2016

mengandung bakteri *Erwina Chrysanthem*. Bakteri ini disinyalir dapat menularkan penyakit bagi tanaman lain, sehingga menyebabkan gagal panen. Selanjutnya pada tahun 2017 sejumlah masyarakat kembali terkejut dengan ditemukannya perkebunan wortel di Dieng, Jawa Tengah yang ditengarai juga mengandung zat yang dapat berpengaruh buruk atas perkembangan mental anak yang mengonsumsinya. Bibit wortel itu konon diselundupkan dari Tiongkok. Setelah dilakukan pendalaman dan diajukan ke Pengadilan, untuk penanam cabe mengandung bakteri pada akhirnya hanya didakwa dengan tuduhan pelanggaran visa kunjungan. Sedangkan untuk tersangka penimbun bibit wortel di Surabaya dikenakan tuduhan pelanggaran UU Karantina(hasil komunikasi via telpon dengan ibu Sari, Staf Kementrian Pertanian Bidang hortikultura). Dari kondisi ini timbul pertanyaan, bagaimana bila perbuatan diatas memang memiliki latarbelakang tujuan atau motif sengaja merusak ekosistem lahan pertanian di Indonesia? Mampukah Undang-Undang Terorisme di Indonesia di terapkan?.

Saat ini telah terbit beberapa kebijakan yang berkaitan denganantisipasi terhadap ancaman penyakit, baik penyakit yang dapat terjangkit kepada manusia dan hewan. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pencegahan Dan Pengendalian Infeksi Di Fasilitas Pelayanan Kesehatan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Otoritas Veteriner dimana tugasnya adalah tentang pengawasan Hewan, Produk Hewan, dan Penyakit Hewan. Begitupula Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, Dan Tumbuhan. Dimana UU ini memiliki tujuan :

- a. mencegah masuknya hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina dari luar negeri ke dalam wilayah negara Republik Indonesia;
- b. mencegah tersebarnya hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina dari suatu area ke area lain di dalam wilayah negara Republik Indonesia;
- c. mencegah keluarnya hama dan penyakit hewan karantina dari wilayah negara Republik Indonesia;

- d. mencegah keluarnya hama dan penyakit ikan dan organisme pengganggu tumbuhan tertentu dari wilayah negara Republik Indonesia apabila negara tujuan menghendakinya.

Namun demikian Undang-Undang diatas dibuat bukan untuk menghadapi ancaman terorisme maupun penindakan terhadap pelaku dan aktor dibalik kejahatan bioterorisme.

Perkiraan awal penyebab sulitnya proses hukum bagi pelaku Bioterrorisme adalah definisi terorisme itu sendiri. Definisi terorisme seolah dikunci pada “perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan. Disisi lainnya Bioterrorisme dalam melaksanakan aktifitasnya sangat jauh dari aksi kekerasan ataupun ancaman kekerasan, meski dampak yang ditimbulkannya sama yaitu penghancuran atau perusakan obyek sasaran. Di Amerika Serikat 751 orang mengalami disentri karena makan salad yang dicemari *Salmonella* oleh pengikut sekte Rajneeshee di restoran di Oregon. Senjata biologi menggunakan *Clostridium botulinum* dan antraks pernah digunakan oleh sekte Aum Shinrikyo di ruang kereta bawah tanah Tokyo, Jepang. Pengiriman amplop berisi antraks juga pernah dilakukan pada tahun 2001 di enam negara bagian Amerika Serikat dan distrik Kolombia. Kejadian tersebut menyebabkan 5 dari 11 orang yang terinfeksi antraks paru meninggal, dan 11 orang lainnya menderita antraks kulit. Upaya bioterorisme juga pernah terjadi di Indonesia berupa pengiriman amplop berisi serbuk putih menyerupai antraks di Kedutaan Besar RI di Canberra, Australia dan Kantor Departemen Luar Negeri di Jakarta. Meskipun demikian, tidak ditemukan bakteri antraks dalam serbuk putih tersebut. Salah satu alasan penting pemakaian mikroba oleh teroris adalah alasan finansial. Bioterrorisme relatif efisien dibandingkan metoda lain. Efisien dalam arti biaya murah dan menimbulkan dampak yang sangat hebat. Dampak yang sangat hebat dapat berupa jumlah korban yang banyak ataupun kepanikan yang luar biasa dari sasaran bioterorisme. Salah satu keunggulan pemakaian mikroba adalah dampak yang terjadi sulit dikendalikan dan sangat susah untuk diprediksi (Tortora dkk., 2007).

Didalam ilmu kebijakan publik, pendefinisian sebuah permasalahan dirumuskan di tahap formulasi. Pada tahap ini kebijakan akan sangat membantu para analis kebijakan untuk menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-

penyebagian masalah publik, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru (Dunn, 1999:26 dalam Agustino, 2006:97). Penentuan definisi terorisme adalah hal yang sangat mendasar bagi proses perumusan kebijakan selanjutnya, sebab dengan mampu mengidentifikasi definisi terorisme maka akan berdampak pada kemudahan dalam mengimplementasikannya. Setiap perumusan kebijakan yang baik harus terkandung nuansa implementasi dan tolok ukur keberhasilannya, sehingga kebijakan yang telah dirumuskan dan diwujudkan dalam bentuk program harus selalu bertujuan untuk dapat diimplementasikan (Islamy,2000).

Dalam kaitannya dengan topik yang dibahas, peneliti melihat lemahnya definisi terorisme yang ada saat ini disebabkan proses formulasi kebijakan yang kurang optimal pada jajaran eksekutif. Proses diskusi yang begitu alot dan panjang dengan membawa kepentingan masing-masing melahirkan konflik kebijakan antar institusi yang pada akhirnya membawa pada output rumusan menjadi bias. Menurut konsep jaringan yang dilahirkan oleh Granoveter, dalam melihat fokus kelompok yang berinteraksi dibagi menjadi dua, yaitu kelompok jaringan kuat atau inti, dan kelompok jaringan lemah yang terdiri dari kelompok diluar jaringan inti. Kondisi diskusi yang alot dan memakan waktu ini disinyalir disebabkan terjadinya adu argumen yang terjadi dalam kelompok jaringan kuat yang terdiri dari Kemhan, TNI, Polri, BIN, dan Keagungan. Disinilah awal mula permasalahan timbul. Dalam proses perumusan ini tidak melibatkan aktor kelompok jaringan lemah yang secara kasat mata dianggap tidak berkepentingan dengan topik pembahasan. Kelompok yang dimaksud antara lain Kementerian Kesehatan dan Kementerian Pertanian. Dampaknya terlihat pada output produk kebijakan terorisme yang dinilai kurang fleksibel dan hanya merefleksikan terorisme dalam arti yang sempit.

Berdasarkan temuan awal diatas, peneliti berupaya mendalami dan selanjutnya membahas bagaimana memodifikasi model formulasi kebijakan yang ada saat ini dengan metode pendekatan yang lebih *aplicable* dan mampu mewadahi ide gagasan seluruh elemen yang terlibat dengan mengangkat studi kasus penerapan Bioterrorisme dalam wadah Undang-Undang terorisme.

1.2. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut dapat dirumuskan pertanyaan penelitiannya sebagai berikut:

Bagaimana model formulasi kebijakan penanganan tindak pidana terorisme di Indonesia ?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

Model formulasi kebijakan penanganan tindak terorisme di Indonesia.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan, baik secara teoritis maupun praktis, diantaranya:

1) ` Manfaat teoritis.

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi hubungan serta kontribusi terhadap perkembangan teori formulasi kebijakan publik dihadapkan kepada faktor-faktor SDM, pelibatan kelompok jaringan, dan tata cara pengambilan keputusan untuk menghasilkan produk kebijakan yang komprehensif.

2) Manfaat praktis

Sedangkan implikasi praktis antara lain:

a. Bagi penulis.

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana yang bermanfaat dalam mengimplementasikan pengetahuan penulis tentang kebijakan publik khususnya bidang formulasi kebijakan. Selanjutnya bertindak sebagai peneliti, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori mengenai pengembananagan konsep teori formulasi kebijakan dalam proses penyusunan draft kebijakan pada level eksekutif.

b. Bagi perumus kebijakan tataran eksekutif

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pejabat yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan pada

tataran eksekutif dengan mengoptimalakan faktor-faktor yang ditemukan sebagai hasil pada penelitian ini.