

BAB V

FORMULASI KEBIJAKAN UU TERORISME

5. 1. Latar Belakang

Berdasarkan penjelasan pada Bab sebelumnya dinyatakan bahwa kebijakan tentang pemberantasan terorisme di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan-perubahan ini peneliti yakini sebagai bentuk upaya pemerintah atas perkembangan terorisme itu sendiri.

Namun atas hal ini masih menyisakan sebuah pertanyaan sederhana. Mengapa kebijakan terorisme di Indonesia senantiasa dibangun berdasarkan pada konsep kekerasan dan penimbunan korban secara langsung? Sebagai contoh: aksi bom bunuh diri, aksi penembakan di depan Plaza Sarinah Thamrin, dll. Mengapa kejadian seperti contoh temuan penyakit menular pada binatang dan manusia yang tidak biasa, maupun penemuan bibit bakteri berbahaya pada tanaman pangan yang berdasar hasil kajian pakar mengarah kepada ancaman Bioterrorisme tidak menjadi atau dijadikan sebagai pertimbangan pada tahap formulasi? Adakah hal yang memang belum terjamah oleh para perumus pada tahap *policy problem formulation* UU terorisme yang berdampak pada kurang optimalnya produk kebijakan ketika diimplementasikan. Atau hal lain yang menjadi pertimbangan para perumus dalam memformulasikan kebijakan.

Berdasarkan penjelasan terkait beberapa aksi terorisme pada Bab sebelumnya, peneliti menilai hingga saat ini definisi Terorisme yang termuat dalam UU Nomor 5 Tahun 2018 saat ini masih sempit. Definisi terorisme seolah dikunci dengan “perbuatan yang dilakukan dengan kekerasan dan atau ancaman kekerasan”, sedangkan faktanya perbuatan terorisme dapat dilakukan dengan cara apapun misalnya Teror Bom, maupun Bioterrorisme. Dengan definisi terorisme yang sempit saat ini, berdampak pada sulitnya menjerat pelaku tindakan Bioterrorisme di Indonesia kedalam UU Terorisme. Bila hal ini tidak segera dibenahi maka kelak akan menjadi bola salju yang semakin lama semakin besar dan berpotensi terhadap ancaman bangsa. Kelemahan didalam memutuskan definisi sebuah 195 dalam Undang-Undang

berimplikasi sangat luas, yang tanpa disadari menjadi celah bagi pihak tertentu untuk melaksanakan kepentingannya.

Sempitnya definisi yang menjadi hasil akhir kebijakan terorisme saat ini tidak terlepas dari proses formulasi yang melatarbelakanginya. Perbedaan mendasar terletak pada pandangan kalkulasi dampak yang ditimbulkan. Dampak terorisme yang begitu masif sebaiknya tidak saja dilihat dari sisi penegakan hukum saja namun juga seyogyanya mempertimbangkan dampak yang lebih luas yaitu pemberian pesan psikologis bagi aktor intelektual yang bermain dibelakangnya.

5.2 Data Penelitian

Data Penelitian adalah segala fakta dan angka yang dapat dijadikan bahan untuk menyusun suatu informasi (Suharsimi Arikunto, 2002 : 96). Menurut sumbernya data dibagi menjadi dua yaitu data primer dan sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung pihak yang diperlukan datanya. Sedangkan data sekunder adalah data yang tidak diperoleh langsung dari pihak yang diperlukan datanya.

Pada penelitian ini peneliti akan membahas data terkait pada tahap formulasi rancangan Undang-Undang Terorisme dalam tiga bagian yaitu data pada tahap perumusan draft yang dilaksanakan di kantor Menkopolkam sebagai manifestasi dari proses level eksekutif , kedua data pada tahap pembahasan sidang DPR di level legeslatif , dan data pendukung lainnya.

5.2.1 Data Pada Proses Formulasi Di Level Eksekutif.

Pada awal tahun 2018 diselenggarakan rapat koordinasi tentang pembahasan rancangan Undang-Undang Terorisme dihadiri oleh institusi pemangku kepentingan mulai dari Menhan, Menkum dan HAM, Jaksa Agung, BIN, Panglima TNI, dan Kapolri. Bila dikaitkan dengan tahapan formulasi kebijakan publik maka tahapan ini dianggap sebagai tahap *policy problem formulation*.

Pada tahap ini akan diurai mulai dari pembahasan situasi masalah, meta masalah, masalah substantif hingga penentuan masalah formal hingga merumuskan alternatif kebijakan.

Berdasarkan penjelasan diatas peneliti melakukan pendalaman dengan salah satu staf di Kemenkopolkam (Informan A). Penelitian ini dilakukan di ruang rapat Asdep IV. Pada hari Kamis 14 Maret 2019.

“Ada beberapa tahap yang harus dilalui apabila terdapat hal yang dianggap membutuhkan sebuah kebijakan baru : 1) Setiap Kementerian atau Lembaga(K/L) berkumpul dengan membawa bahan berdasarkan latar belakang profesi dan keilmuan masing-masing. 2) Dilanjutkan pemaparan sebagaimana latar belakang disiplin ilmu dan tupoksi KL. 3)Diskusi. 4) Apabila dalam proses diskusi tidak ditemukan titik temu maka bahan diskusi diajukan ke Presiden untuk selanjutnya di putuskan pada rapat terbatas pimpinan Presiden”.

Berdasarkan informasi dari informan A diketahui bahwa selama jalannya persidangan, terdapat adu argumentasi dalam melaksanakan *meta masalah* terkait terorisme.

“ada sedikit adu argumentasi yang melibatkan pihak Kemhan dan TNI dengan Pihak Polri. Pada intinya dari pihak Kemhan dan TNI menitik beratkan pada terorisme sebagai bagian dari agenda skenario taktik asimetris sehingga diperlukan kebijakan yang mampu mengakomodirnya dengan tanpa memberi celah masuk bagi ancaman terorisme di Indonesia. Di pihak Polri bahwa berdasarkan pada landasan historis dan hukum diperlukan formulasi kebijakan yang nantinya memudahkan dalam memberi payung hukum bagi penegak hukum dalam bertindak dilapangan dengan tidak melanggar HAM”.

Berdasarkan keterangan informan A diketahui bahwa perwakilan dari Kementerian Kesehatan maupun Pertanian tidak dihadirkan dalam rapat perumusan kebijakan.

“iya saat itu mereka memang tidak diundang”.

Selanjutnya terkait informasi pengembangan topik pada rapat pembahasan UU terorisme, peneliti menanyakan terkait apakah Bioterrorisme disinggung pada tahap diskusi .

“tidak, tidak melebar hingga kearah sana....Bioterrorisme tidak disinggung dalam diskusi”.

Materi yang menjadi fokus pembahasan dalam formulasi kebijakan RUU terorisme tidak membahas pada teknik terorisme Biologis.

“ secara umum pokok masalah yang menjadi pembahasan adalah tentang kriminalisasi dan modus baru tindakan terorisme, pemberatan sanksi pidana bagi pelaku, perluasan sanksi pidana bagi pendiri

organisasi radikal dan pengurus yang mengarahkan pada kegiatan terorisme, penjatuhan pidana tambahan, perlindungan korban, dan peran TNI dalam penanggulangan terorisme”.

Selain hal diatas guna mendapatkan informasi lebih lengkap peneliti melakukan *indepth interview* dengan pejabat Menkopolhukam(informan B) yang membidangi bidang Pertahanan Negara pada tanggal 14 Maret 2019. Tanya jawab ini terkait pandangannya terhadap pendekatan penanganan terorisme di semua aspek keilmuan mengingat teknik yang digunakan semakin beragam(Bioterorisme, Narkoterorisme, Cyberterorisme, dll).

“Sebagai informasi, saat ini sedang digodog Keputusan Menkopolhukam terkait Terorisme. Pada KepMenko ini akan membahas tentang pelibatan seluruh elemen K/L dalam rangka kontribusi terhadap pemberantasan terorisme di Indonesia”.

Selanjutnya untuk memperkuat apa yang disampaikan oleh informan A peneliti melaksanakan *interview* lanjutan melalui saluran telpon dengan salah satu staf analis BNPT(informan B) dan Penyidik di kesatuan Densus 88 Mabes Polri (informan C) terkait isu bibit cabe dan wortel berbakteri sebagai serangan Bioterorisme di Indonesia.

Informan B:

“tidak masuk karena unsur-unsur yang mendukung mengarah ke terorisme tidak mendukung”.

Informan C:

“sepengalaman saya, itu tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan terorisme. Selain dampak yang ditimbulkan saya juga harus mengetahui beberapa hal terkait motif yang mengarah pada perbuatan radikal pelaku, aliran atau paham yang dianut pelaku,dsb. Menurut saya tanpa latar belakang paham yang mengarah pada radikalisme saya kesulitan untuk memasukan atau menjerat pelaku pada tindak terorisme”.

Selanjutnya peneliti mencoba mendalami terkait fenomena yang mengarah pada Bioterorisme. Contohnya tentang penemuan bibit cabe mengandung bakteri maupun bibit wortel yang mengandung bakteri.

“ berdasarkan pengetahuan saya, hal itu belum dapat dikategorikan dalam serangan teorisme, sebab hal terpenting buat saya adalah selain

mendalami motif pelaku namun juga harus mengetahui latar belakang pelaku, kesehariannya, pandangan pelaku terhadap organisasi radikal hingga penilaian terhadap kehidupan berbangsa bernegaranya, sebagai contoh bagaimana pandangan pelaku terhadap Pancasila dan UUD 1945, dst..”.

5.2.2 Proses pembahasan dalam sidang legeslatif

Beberapa waktu yang lalu Tim perumus Rancangan Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (RUU Antiterorisme) yang terdiri dari Anggota Pansus RUU Antiterorisme DPR RI dan pemerintah, telah menyepakati definisi terorisme terbaru. Rapat yang digelar pada Kamis 24 Mei 2018, di Gedung DPR RI ini telah membentuk satu suara. Dalam rapat tim perumus RUU Antiterorisme tersebut, terdapat dua alternatif definisi terorisme. Adapun kedua alternatif itu sebagai berikut:

- Alternatif 1: 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.
- Alternatif 2: 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.

Di antara kedua definisi tersebut, setiap perwakilan fraksi di DPR RI harus memberikan pandangan fraksi, untuk memilih satu di antara kedua definisi alternatif itu. Rupanya, dari 10 fraksi yang hadir, antara lain PPP, PDIP, Partai Demokrat, Partai Gerindra, PKB, Partai Hanura, PKS, Partai Golkar, Partai Nasdem, dan PAN, sepakat satu suara memilih definisi **alternatif kedua**.

Berdasarkan definisi terbaru diatas kita mengetahui bahwa draft yang diajukan kedalam sidang pembahasan di DPR terkait definisi terorisme senantiasa masih dalam lingkup perbuatan kekerasan atau dengan menggunakan ancaman kekerasan. Sedangkan berdasarkan

fakta yang terjadi, beberapa kali ancaman teror biologi jauh dari cara-cara kekerasan atau ancaman kekerasan.

5.2.3 Data Pendukung Lainnya.

Selain pengumpulan data melalui wawancara, peneliti mengumpulkan data pendukung yang berasal dari kajian ilmiah dan diyakini memiliki nilai kelayakan yang baik untuk digunakan sebagai data sekunder. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Prof. Dr. Chairul Anwar Nidom, MS., drh (Guru Besar Bidang Ilmu Biokimia & Biologi Molekular Fakultas Kedokteran Hewan Universitas Airlangga) dalam orasi ilmiahnya yang berjudul “Peran Biologi Molekular Dalam Antisipasi Bioterrorisme Dan Penyiapan Vaksin Biodefens Menuju Kemandirian Bidang Kesehatan Dan Ketahanan Bangsa Indonesia” di Universitas Airlangga pada beberapa waktu yang lalu diketahui bahwa terdapat temuan yang tidak biasa dalam penyebaran penyakit baik kepada manusia (ebola, flu babi, dll) maupun kepada binatang (flu burung).

Sebagaimana disampaikan dalam orasi-nya, Nidom berpendapat saat ini dibidang kesehatan manusia dan binatang telah terjadi sebuah peristiwa yang tidak biasa. Pada tahun 2012 bangsa Indonesia dikejutkan oleh munculnya virus Flu Burung H5N1 subclade 2.3.2 yang banyak menyerang dan menyebabkan kematian yang tinggi pada bebek. Dibandingkan dengan virus Flu Burung H5N1 subclade yang sudah ada di Indonesia yaitu 2.1.1; 2.1.2 dan 2.1.3, munculnya subclade 2.3.2 menimbulkan banyak pertanyaan. Selama ini virus Flu Burung clade 2.1 belum pernah menimbulkan kematian tinggi pada bebek. Jika ditinjau dari analisis filogenetik (kekerabatan), maka virus Flu Burung subclade 2.3.2 ini sangat dekat dengan virus Flu Burung subclade yang ada di Vietnam dan Tiongkok Selatan yang banyak menginfeksi bebek dan unggas. Melalui telusuran epidemiologi maupun perdagangan tidak ditemukan alasan kuat bahwa penyebabnya alami. Demikian juga model mutasinya dari gen utamanya yaitu Haemagglutinin (HA) maupun Polymerase Basic-2 (PB2) bisa dipastikan bukan hasil mutasi dari virus Flu Burung yang sudah ada di Indonesia. Pada akhirnya yang perlu mendapat kajian mendalam terhadap kemungkinan virus Flu Burung subclade 2.3.2 ini sudah melakukan rekombinasi dengan virus Flu Burung yang sudah ada di Indonesia sebelumnya dan akibat yang akan terjadi termasuk ancaman

pada kesehatan masyarakat sertakerugian ekonomi yang ditimbulkan (Nidomet al. 2013; Nidom,2012).

Lagi-lagi kita dikejutkan oleh data riset yang telah dihasilkan. Pada tahun 2009 di Filipina terjadi wabah virus Ebola strain Reston (REBOV) pada babi dan monyet. Berdasarkan analisis epidemiologi, perlu dikaji kemungkinan kejadian yang sama di Indonesia, mengingat jarak dan kegiatan masyarakat antar kedua negara. Inisiatif ini mendorong semua stok spesimen yang berasal dari hewan yang telah diuji untuk identifikasi Flu burung dilakukan pengujian terhadap REBOV dan strain Filovirus lainnya. Namun hasil yang diperoleh, mengejutkan, diluar prediksi yang ada, karena beberapaspesies hewan memiliki antibodi terhadap strain filovirus dan dengan prevalensi yang tinggi bukan terhadap REBOV seperti di Filipina tetapi terhadap virus Ebola Zaire (Zebov) yaitu sebanyak 20,1% Zebov dan Marburg, sementara antibodi terhadap Rebovhanya 1,4%. Virus ZEBOV adalah virus Ebola yang mewabah di beberapa negara Afrika akhir-akhir ini (Nidom et al., 2012; Kompas, 2012).

Hasil penelitian ini, ternyata menimbulkan perdebatan nasional maupun internasional dengan berbagai versi masing-masing. Namun demikian, sampai saat ini dari perdebatan tersebut tidak menghilangkan esensi permasalahan yang ada yaitu indikasi adanya jejak virus Ebola di Indonesia. Pertanyaan berikutnya yang berkembang, apakah jejak Zebov dan Marburg ini hanya peristiwa alam biasa yang tidak terpantau sebelumnya, atau ada hal-hal lain yang belum menjadikan kesadaran bersama. Apakah adanya Zebov dan Marburg ini tidak bisa dikaitkan dengan isu/kampanye internasional tentang kematian satwa liar akibat usaha ekonomi di perkebunan sawit? Apakah betul penurunan populasi satwa liar semata-mata hanya oleh kegiatan perkebunan tersebut? Bukankah pangsa pasar di tingkat global untuk minyak sawit sudah mulai menggeser pangsaminyak kedele? Adakah sasaran lain yang lebih jauh yang ingin dicapaidari keadaan ini? Pertanyaan yang mirip juga bisa digunakan untuk kejadian Flu Burung H5N1 subclade 2.1 pada awal timbulnya Flu Burung di Indonesia, dan subclade 2.3 pada ternak bebek, serta pada wabah pandemik virus influenza H1N1 2009. Oleh karena itu, sebaiknya analisis dan perhatian terhadap timbulnya penyakit strategis di Indonesia, tidak hanya semata-mata dipandang sebagai kejadian alami saja, tetapi perlu juga dilakukan pengkajian

terkait bidang lain seperti aspek ekonomi yang dilakukan menggunakan cara tidak alami atau tindakan bioteroris.

Pada akhir kesimpulannya Profesor Niddom mengatakan bahwa pada hakekatnya **Wabah dapat dibagi menjadi dua jenis**, yaitu wabah alami (*natural outbreak of diseases*) dan wabah tidak alami (*un-natural outbreak of diseases*). Wabah alami merupakan wabah yang terjadi secara alami yang karakteristiknya dapat dijelaskan secara epidemiologi dan hubungan sebab-akibat, sedangkan karakteristik wabah tidak alami menunjukkan sebaliknya. Wabah tidak alami sebagai wabah yang sengaja diciptakan umumnya untuk tujuan tertentu (*intentional outbreak of disease*), salah satunya dampak ekonomi menjadi tujuan utama (Jones,2006).

5.3. Analisis Penelitian dan Hasil Penelitian

Berdasarkan ilustrasi diatas dikaitkan dengan fokus penulisan yaitu model formulasi kebijakan dalam Undang-Undang Terorisme. Peneliti melihat produk UU Terorisme masih terdapat kelemahan. Berikut adalah konten UU Nomor 5 Tahun 2018 tentang pemberantasan tindak pidana terorisme yang terkait dengan topik penelitian:

No	Pasal	Konten
1	Pasal 1 ayat (2)	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 obyek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional dengan motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan.
2	Pasal 1 ayat (7)	Obyek Vital yang strategis adalah kawasan, tempat, lokasi, bangunan, atau instalasi yang: a. menyangkut hajat hidup orang banyak, harkat dan martabat bangsa; b. merupakan sumber pendapatan negara yang mempunyai nilai politik, ekonomi, sosial, dan budaya; atau c. menyangkut pertahanan dan keamanan yang sangat tinggi.
3	Pasal 1 ayat (11)	Korban Tindak Pidana Terorisme yang selanjutnya disebut korban adalah seseorang yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang diakibatkan oleh suatu Tindak Pidana Terorisme.
4	Pasal 10A ayat (1)	Setiap Orang yang secara melawan hukum memasuki ke wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, membuat, menerima, memperoleh, menyerahkan, menguasai, membawa, mempunyai persediaan padanya atau mempunyai dalam miliknya, menyimpan, mengangkut, menyembunyikan, atau mengeluarkan dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia senjata kimia, senjata biologi, radiologi, <i>mikroorganisme</i> , nuklir, radioaktif atau komponennya, dengan maksud untuk melakukan Tindak Pidana Terorisme dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3(tiga) tahun dan paling lama 20(dua puluh) tahun, pidana penjara seumur hidup, atau pidana mati.
5	Pasal 10A ayat (2)	Setiap Orang yang dengan sengaja memperdagangkan bahan potensial sebagai Bahan Peledak atau memperdagangkan senjata kimia, senjata biologi, radiologi,

		<i>mikroorganisme</i> , nuklir, radioaktif atau komponennya, dengan maksud untuk melakukan Tindak Pidana Terorisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 atau Pasal 10 dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2(dua) tahun dan paling lama 7(tujuh) tahun
6	Pasal 10A ayat (3)	Dalam hal bahan potensial atau komponen sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terbukti digunakan dalam Tindak Pidana Terorisme dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4(empat) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun.

Tabel 5.1 Konten UU Nomor 5 Tahun 2018 terkait Bioterrorisme

Berdasarkan Tabel 5.1 diatas, peneliti melihat hal yang kurang tepat terdapat pada bagian definisi terorisme. Bagaimana mungkin ancaman hukuman diberlakukan bagi pelaku terorisme dengan menggunakan sarana *mikroorganisme* sebagaimana disebut pada Pasal 10A ayat (1) dan (2) dijerat dengan UU terorisme sedangkan penggunaan sarana mikroorganisme dalam aksi terorisme senantiasa jauh dari cara-cara kekerasan, maupun mengancam dengan kekerasan sebagaimana disebut pada Pasal 1 ayat (2). Hal ini tentunya sangat merepotkan para penegak hukum dalam mengimplementasikan UU ini untuk menjerat para pelaku tindak pidana Bioterrorisme. Sebagai contoh adalah bagaimana menjerat pelaku penanam maupun penimbun bibit tanaman yang mengandung bakteri berbahaya sebagaimana terjadi beberapa waktu lalu di Indonesia kedalam jerat UU Terorisme.

Berdasarkan ilustrasi diatas maka konstruksi konten Bioterrorisme dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 yang diharapkan adalah :

No	Pasal	Konten
1	Pasal 1 ayat (2)	Terorisme adalah perbuatan yang menggunakan kekerasan <i>atau tanpa kekerasan</i> , dan ancaman kekerasan atau <i>tanpa ancaman kekerasan</i> yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas, yang dapat menimbulkan korban yang bersifat massal, dan/atau menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional dengan motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan.

Tabel 5.2 Konstruksi konten Bioterrorisme dalam UU Nomor 5 Tahun 2018.

Konstruksi konten UU ini diharapkan memberi dampak kepastian bagi penegak hukum dalam bertindak terhadap pelaku tindak pidana yang mengarah pada perbuatan Bioterrorisme kedalam jerat UU terorisme. Selain hal tersebut, perubahan definisi diatas peneliti anggap

memiliki relevansi bila dihadapkan pada empat dimensi yang harus dipenuhi dalam membuat desain kebijakan yaitu :

1) *Technical Feasibility*, adalah melihat sejauhmana setiap alternatif kebijakan dapat mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, kriteria penilaian ini lebih menekankan pada aspek efektifitas suatu alternatif langkah intervensi dalam mencapai apa yang menjadi tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Dalam kaitannya dengan definisi yang diusulkan, peneliti melihat prospek yang mengarah kearah lebih baik dari kondisi UU terorisme saat ini. Efektifitas kebijakan dengan memuat definisi terorisme yang baru diharapkan memberi dampak penangkalan bagi musuh maupun bakal musuh untuk menjalankan aksinya di bidang Bioterrorisme, sebab dalam definisi yang baru semua perbuatan baik yang menggunakan kekerasan maupun tanpa kekerasan akan tetap dapat dijerat dengan UU terorisme.

2) *Economic and financial feasibility* adalah melihat sampai sejauhmana setiap alternatif kebijakan membutuhkan biaya, dan seberapa besar keuntungan yang dapat diperoleh dari setiap alternatif kebijakan.

Dengan mengacu kepada definisi terorisme yang diusulkan maka diharapkan akan memberikan jaminan keamanan yang bersifat nasional terhadap sumberdaya alam di Indonesia. Bentuk dampak langsung ini tentunya diharapkan hasil yang diterima dari pengelolaan sumberdaya alam tanpa ancaman bioterorisme akan meningkatkan pendapatan dan perekonomian negara.

3) *Political Viability* adalah melihat seberapa jauh efek maupun dampak yang ditimbulkan setiap alternatif kebijakan. Dampak politik dari alternatif kebijakan akan dilihat dari tingkat aksesibilitas , kecocokan dengan nilai di masyarakat, responsifitas, kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan dan pemerataan. Pada intinya alternatif ini bertujuan untuk mendapatkan dukungan atau sponsor politik terhadap alternatif yang diusulkan.

Dalam konteks dukungan secara politik terhadap alternatif kebijakan terkait definisi terorisme yang baru, peneliti

melihat bahwa hal ini adalah sebuah keniscayaan. Sebab konten yang diusulkan tidak merubah UU terorisme yang telah ada saat ini. Namun lebih menitikberatkan pada kesan penangkalan bagi para pelaku tindak pidana terorisme biologis.

4) *Administrative Operability* melihat seberapa besar kemungkinan suatu alternatif kebijakan dapat berhasil dilaksanakan dalam konteks politik, ekonomi, sosial dan administratif yang berlaku. Dimensi pada *administrative operability* ini akan melihat dari dimensi otoritas instansi pelaksana, komitmen kelembagaan, kapabilitas staf dan dana, serta dukungan organisasi.

Dalam hal ini peneliti melihat bahwa konten yang diusulkan tidak melenceng ataupun melanggar HAM. Disisi lain, bahwa saat ini bentuk kedaulatan Negara yang paling mudah dilihat adalah kedaulatan bidang hukum. Tidak dipungkiri bahwa dalam perjalannya pasti tidak sedikit nantinya pemerintah akan menemui kendala dilapangan, namun hal ini diyakini akan dapat diatasi sebagaimana penyelesaian persoalan-persoalan hukum yang terkadang melibatkan pelaku dari luar negeri seperti kejadian saat-saat ini, contohnya: penyelesaian persoalan batas laut antar negara, dimana telah banyak terjadi aksi benturan fisik dilapangan antar aparat pemerintah dengan Negara lain dimana pada akhirnya hal ini dapat diselesaikan. Mengacu pada contoh diatas, seyogyanya para penegak hukum mampu mencontoh langkah-langkah yang dilalui sebagaimana kasus diatas dalam pemberantasan tindak terorisme biologis.

Peneliti menilai kelemahan konten yang termuat dalam Undang-Undang terorisme yang ada saat ini tidak terlepas dari kurang optimalnya proses formulasi pada level eksekutif. Adu argumen yang mewarnai dalam proses perumusan kebijakan menggambarkan terjadinya konflik kebijakan diantara para aktor yang terlibat. Sebagaimana disampaikan Soejono Soekanto (2006) faktor-faktor penyebab konflik dan kaitannya dengan topik penelitian adalah sbb:

- a. Perbedaan latar belakang kebudayaan sehingga membentuk pribadi-pribadi yang berbeda-beda, individu sedikit banyak akan terpengaruh oleh pola pemikiran dan pendirian

kelompoknya, dan itu akan menghasilkan suatu perbedaan individu yang dapat memicu konflik.

Dalam kaitannya dengan hal diatas, menurut sudut pandang Kemhan dan TNI berdasarkan konsep teori yang mereka kuasai, maupun budaya berpikir dan bertindak yang selalu didasarkan pada konsep strategis berpendapat bahwa; terorisme bukanlah sekedar kejahatan biasa, namun lebih dari itu bahwa terorisme adalah bagian dari taktik asimetris yang dimainkan oleh aktor intelektual yang berada dibelakangnya. Dalam kajian teori perang, disebutkan bahwa saat ini kita sedang melaksanakan peperangan generasi ke 4 dengan cirinya penggunaan seluruh sarana prasarana yang ada dalam melaksanakan taktiknya, baik teknik asimetris, proxy hingga hibrida. Dan terorisme adalah salah satu taktik yang digunakan dalam perang asimetris tersebut.

Dipihak lain Polri, BNPT dan Kejaksaan Agung lebih mengedepankan pada konsep yuridis historis yang menghubungkan antara aspek hukum dengan sejarah. Menurutnya parameter sebuah negara yang besar dan modern adalah adanya ketaatan azas dan senantiasa menjunjung tinggi hukum dan HAM bagi setiap warga negara. Kedua, menurut Polri bahwa pertimbangan akan dampak juga harus menjadi proritas, misalnya penilaian dunia internasional terhadap Pemerintah terkait pelanggaran HAM.

- b. Perbedaan kepentingan antara individu atau kelompok, individu memiliki latar perasaan, pendirian dan latar belakang budaya yang berbeda. Ketika dalam waktu yang bersamaan masing-masing individu atau kelompok memiliki kepentingan yang berbeda. Kadang, *orang dapat melakukan kegiatan yang sama, tetapi tujuannya berbeda*. Konflik akibat perbedaan kepentingan ini dapat pula menyangkut bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

Berkaitan dengan topik yang dibahas maka perbedaan kepentingan yang terjadi antara dua kelompok diatas adalah kepentingan dalam menjaga preseden/ citra baik masing-masing institusi. Disisi Kemhan dan TNI, mereka beranggapan bahwa kegagalan dalam penanggulangan terorisme di Indonesia akan memperburuk citra institusinya. Sebagai alat

negara yang bertanggungjawab langsung terhadap Keamanan Negara Kementerian Pertahanan maupun TNI berpendapat bahwa terorisme harus ditangani secara tuntas dan melibatkan banyak pihak. Hal ini tentunya didasarkan pada pengalaman masa lalu, bahwa dengan kondisi geografis Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau dimana memiliki lahan yang begitu luas serta karakter masyarakat Indonesia yang religius dapat dengan mudah menjadi celah bagi aktor intelektual untuk menjalankan aksinya.

Berdasarkan uraian diatas ditemukan akar permasalahan yang menjadi penyebab kurang optimalnya tahap formulasi kebijakan yaitu:

A. Sumber daya manusia(SDM) yang kurang memadai.

Sebagaimana diketahui sumber daya manusia adalah hal yang sangat vital.

Dampak dari sumberdaya manusia yang belum memadai salah satunya adalah terjadinya pertarungan kekuasaan yang dilatarbelakangi oleh konflik kebijakan dalam proses formulasi kebijakan yang berdampak pada biasanya hasil output rancangan kebijakan. Konflik ini tidak akan terjadi apabila terdapat konsensus sebelumnya yang mengintegrasikan kepentingan aktor-aktor politik di dalamnya. Sebagaimana disampaikan Maswadi Rauf, konflik politik bukanlah konflik personal, melainkan konflik kelompok karena setiap individu yang bertikai merepresentasikan kepentingan dari kelompoknya masing-masing.

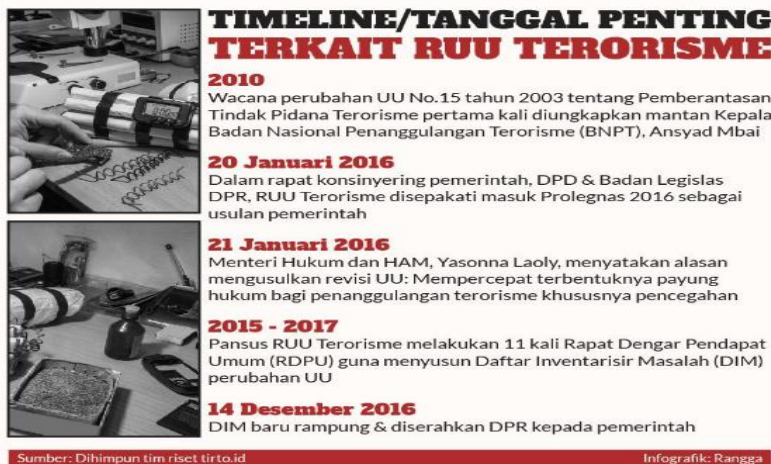
Sumber daya manusia (SDM) yang berperan sebagai subyek pelaku dan penggerak serta pengelola organisasi. SDM merupakan jantung dan manajer sebuah organisasi. SDM juga berperan sebagai pemikir dan perencana untuk tercapainya suatu tujuan (<https://id.m.wikipedia.org/wiki/Sum>). SDM adalah individu yang bekerja sebagai penggerak suatu organisasi, baik institusi maupun perusahaan dan berfungsi sebagai asset yang harus dilatih dan dikembangkan kemampuannya. Sumber daya manusia (SDM, *human reseourcers*) secara umum mengandung dua pengertian, mikro dan makro. Pengertian secara mikro, bahwa SDM mengerucut pada individu yang bekerja pada suatu institusi. Dalam konteks organisasi, SDM merupakan individu yang menjadi anggota dan beraktivitas dalam sebuah organisasi. Sementara dalam pengertian makro, SDM merupakan jumlah penduduk usia produktif yang ada di sebuah Negara. Dalam berbagai pengertian menurut beberapa ahli, misalnya

menurut Malayu Hasibuan SDM adalah kemampuan terpadu dari daya pikir dan daya fisik yang dimiliki individu.

Pengertian ini menegaskan bahwa potensi individu (manusia) meliputi keseluruhan potensi fisik dan juga potensi berpikirnya. Seseorang atau individu yang menjadi anggota bisa jadi ia seorang yang memiliki kemampuan menjalankan tugas dan kewajibannya dalam roda perjalanan sebuah organisasi, namun di sisi lain ia memiliki ide-ide cemerlang, memiliki kemampuan menyelesaikan suatu permasalahan yang ia hadapi selama menjalankan aktivitas berorganisasinya. Maka, dalam hal ini, keberadaan anggota sekalipun yang tidak menjabat sebagai pimpinan, patut untuk mendapatkan penghargaan dan perlakuan yang seimbang sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Senada dengan Hasibuan, Rivai juga menjelaskan bahwa SDM adalah seorang yang siap, mau, dan mampu memberi sumbangan usaha pencapaian tujuan organisasi. Seorang yang sudah menjadi bagian dari suatu organisasi tentunya memiliki kemampuan yang berbeda-beda sesuai dengan potensi dan kebutuhan organisasi terhadap potensi yang dibutuhkan mengacu pada tujuannya masing-masing. Rivai juga menegaskan bahwa istilah siap dan mau menjadi kunci untuk menggerakkan kemampuan individu berkontribusi dalam kemajuan organisasi. Oleh karenanya, menjadi tugas para pengelola utama organisasi untuk membangkitkan dan memotivasi individu agar memiliki kesediaan, kemauan, dan kesiapan menggerakkan potensi dan kemampuannya berkiprah dalam memajukan organisasi.

Dalam konteks *forecasting* atau peramalan terhadap hasil yang kelak dicapai diketahui bahwa pihak Kepolisian dan Kejaksaan selalu mengingatkan terkait tentang kemampuan pelaksana dalam hal ini BNPT, Polri maupun kejaksaan dalam mengimplementasikan RUU yang sedang dirancang yang nantinya menjadi Undang-Undang. Sedang disisi lain Kemhan dan TNI bersikukuh bahwa diperlukan peningkatan performa dalam melaksanakan penindakan terhadap aksi teror di Indonesia. Perbedaan sikap dan pandangan yang tajam antar institusi di meja diskusi pada tahap formulasi, hingga antar fraksi di DPR yang dimulai sejak pembahasan pertama di tingkat Pansus, membuat keputusan materi RUU yang seharusnya tuntas untuk disahkan pada rapat paripurna gagal tercapai sampai batas akhir waktu yang ditetapkan.

Gambar 5.1 Timeline proses RUU terorisme



Sepintas memang tidak ada yang signifikan dalam dinamika politik yang terbentuk, tetapi signifikansinya akan tampak apabila dilihat dari sikap politik yang bersifat kontradiktif setiap fraksi pada setiap isu krusial di pembahasan awal RUU dengan keputusan politik pada rapat paripurna. **Hal Ini memberikan gambaran bahwa keputusan yang diambil tidak lagi memprtimbangakan dampak yang dirasakan masyarakat dengan sibuk dalam tarik-menarik kepentingan.** Dari gambaran yang dijelaskan di atas, masalah utama dalam tulisan ini adalah pertarungan kekuasaan dalam merumuskan sebuah keputusan politik. Proses untuk mencapai keputusan politik dalam pembentukan regulasi seringkali memunculkan pertarungan kekuasaan di kalangan Institusi yang terlibat. Sedangkan proses pembahasan dalam pembentukan regulasi sendiri menggambarkan terbentuknya proses politik yang rumit dan dinamis. Disisi lain pertarungan ini tanpa disadari menjadi celah lemahnya output produk kebijakan yang dihasilkan. Sebagai contoh adalah begitu lemahnya definisi terorisme dimana hal ini sangat mendasar bagi rumusan penjabaran dibawahnya.

Sebagian orang kurang menyadari bahwa bahasa yang terkandung dalam isi sebuah kebijakan akan berpengaruh besar terhadap kelangsungan hidup Bangsa. Definisi yang sempit pada UU terorisme saat ini sangat berdampak besar bagi kelangsungan hidup bangsa dimasa sekarang maupun masa depan. Melalui pemahaman terhadap bahasa dan simbol kekuasaan diharapkan mampu melihat kekuasaan simbolik bahasa pada tatanan praktis pada bagian

berikutnya. Kajian ini diharapkan mampu menjadi petunjuk untuk menjelaskan logika bahasa sebagai simbol kekuasaan. Utamanya fungsi kerja bahasa dalam konteks mempertahankan kekuasaan. Kekuasaan yang dimaksud pada konteks perumusan kebijakan ini adalah kekuasaan dalam mempertahankan ego sektoral pada pelaksanaan proses formulasi kebijakan. Hal ini berdampak pada konsep yang diajukan dalam sidang DPR tidak komprehensif.

Kemampuan sumberdaya manusia dalam memahami arti bahasa dan menuangkannya dalam sebuah kebijakan membawa dampak yang luarbiasa. Bahasa yang termuat dalam sebuah kebijakan memberikan dampak yang vital terhadap kelangsungan sebuah Bangsa. Struktur bahasa yang disusun menjadi sebuah kebijakan dapat meningkatkan kewibawaan, hingga meningkatkan daya gentar terhadap kepentingan maupun bangsa asing. Sebagaimana disampaikan Muridan S. Widjojo dalam bukunya “Bahasa Negara versus Bahasa Gerakan Mahasiswa” yang mengutip pernyataan Pierre Bourdieu sebagai berikut: “Pierre Bourdieu memandang bahwa kekuasaan merupakan tujuan utama dalam setiap relasi sosial. Setiap relasi sosial, selalu terdapat pertarungan-pertarungan yang tujuan akhirnya adalah memperoleh kekuasaan. Dalam konteks relasi sosial, bahasa memiliki sifat *language arbitraty*, yaitu tidak adanya persamaan antara aturan gramatikal dengan maknanya, namun yang lebih penting adalah tujuan dari makna tersebut. Dalam konteks ini, bahasa lebih menunjukkan kekuasaan simbolik.

Dalam perpektif Wittgenstein, bahasa yang digunakan dalam politik mengandung permainan. Bermain di sini adalah bermain dengan kata-kata. Selayaknya sebuah permainan orang harus memilih kata yang tepat, mengatur strategi bahkan harus berpura-pura, kapan menyerang, kapan mengalah yang terbungkus dalam kamuflese sehingga tampak seperti memenuhi aturan. Sistem politik (baca pemerintahan) mengalami perkembangan yang sangat beragam terutama setelah dunia Barat memasuki zaman *Aufklarung* yang merupakan pintu gerbang memasuki zaman modern. Pada zaman romantisme sistem yang umum berlaku adalah monarkhi, oligarkhi. Demokrasi mulai berkembang setelah memasuki zaman modern bersamaan dengan sistem-sistem lama yang masih berjalan, termasuk sistem pemerintahan diktator. Diantara beberapa sistem politik yang berjalan, sistem demokrasilah yang paling banyak menggunakan unsur

permainan dalam penggunaan bahasa yang dalam istilah *Wittgenstein Language Games*. Permainan dalam bahasa politik ini tidak dapat dilihat sebagai suatu yang negative atau positif. Permainan ini selayaknya dilihat sebagai suatu fakta yang terjadi dalam fenomena pelaksanaan demokrasi yang harus disikapi secara cerdas dan kritis. Permainan bahasa dalam politik (untuk selanjutnya baca: demokrasi) adalah suatu kebutuhan. Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang kedaulatannya berada di tangan rakyat. Rakyat yang memiliki kekuasaan, memiliki suara. Kekuasaan ini akan didelegasikan, diwakilkan, diberikan kepada pihak lain. Di awal proses politik terjadi transaksi antara rakyat pemilik kuasa dengan yang mewakili pemilik kuasa. Pihak yang mewakili baik perorangan maupun lembaga membutuhkan dukungan rakyat, semakin banyak dukungan diperoleh semakin baik. Komunikasi politik yang intens perlu dilakukan. Disinilah peran bahasa sangat penting sebagai media komunikasi untuk meyakinkan, mengambil hati, menarik simpati agar rakyat memberikan suaranya. **Bahasa dalam hal ini mempunyai dua fungsi penting: pertama fungsi persuasi, kedua fungsi mengancam.** Bahasa menjalankan fungsi persuasi jika bahasa itu digunakan untuk mempengaruhi pikiran dan mengubah sikap audiens seperti apa yang diinginkannya. Bahasa yang digunakan dalam pidato, ceramah, kampanye merupakan selubung bagi suatu kepentingan. Penutur harus pintar bermain memilih bahasa yang tepat agar bisa mempengaruhi orang lain. Dengan bahasa yang tepat penutur akan bisa mempengaruhi orang lain untuk menyamakan pikiran atau ide. Ada suatu istilah menyamakan “bahasa” yang artinya menyamakan persepsi, menyatukan persepsi. Janji-janji atau pidato yang indah dan ideal sering dilontarkan untuk mencapai tujuan. Pada masa kampanye banyak sekali muncul statemen yang pantas diragukan kebenarannya yang membuat bingung orang banyak. Dalam terminologi Austin tindakan berbahasa ini disebut tindakan perlokusi, yaitu pengaruh atau dampak yang ditimbulkan oleh isi pernyataan. Di sini terkandung unsur kesengajaan dari penutur untuk mempengaruhi pendengar secara maksimal melalui tuturan yang dilontarkan, (Mustamsyir, 118-119). Bahasa juga mempunyai fungsi mengancam. Dalam politik internasional dikenal beberapa jenis ancaman dengan bahasa tersendiri: *deterrent policy* (siasat menakutkan), pembalasan secara masif (*massive retaliation*), siasat tepi jurang (*escalation policy*), siasat untuk

melakukan serangan ke dua (*second-strike capability policy*), siasat untuk mencapai keseimbangan teror (*balance of terror policy*)(Panggabean, ix).Bahasa yang digunakan baik persuasif maupun bahasa mengancam pada dasarnya untuk mengamankan kepentingan penutur.

Dalam politik penutur sering terkondisi dalam situasi dimana ia harus melakukan kebohongan, menutupi sesuatu merupakann suatu siasat mengalahkan pihak lain. Seorang empiris Inggris Thomas Hobbes mengajukan keberatan penting tentang demokrasi. Demokrasi selalu membutuhkan retorika. Retorika hanya mengutamakan “efek” bukan isi. Retorika mengakibatkan keputusan yang ditentukan oleh penyalahgunaan pikiran (*impetus animi*) dari pada penalaran yang benar (*recta ratione*) (Sugiharto, 116-117). Retorika memburu kemenangan daripada kebenaran, sehingga bahasa yang digunakan mempunyai efek persuasi yang berfungsi pragmatis mempengaruhi pendengarnya Hal ini terjadi bukan semata-mata kesalahan penutur. **Dalam kenyataannya orang yang tidak bersikap kritis karena keterbatasannya mudah terbius dengan orasi yang memukau sehingga melupakan apa yang diungkapkan itu benar atau salah.** Dunia politik memang tidak dapat dipahami semata-mata secara rasional. Terdapat unsur-unsur lain yang dominan dalam kehidupan politik, seperti ideologi, emosi, psikologi, komunikasi dan juga personofikasi. Politik baik dalam skala besar maupun kecil selalu berkaitan dengan kepentingan. Sebagaimana kata Jurgen Habermas bahwa bahasa adalah kepentingan. **Kepentingan dari siapa yang memakainya. Mereka yang memiliki kekuasaan selalu membangun bahasanya sendiri untuk mengamankan bahkan memperbesar kekuasaannya.**

Pemanfaatan bahasa sebagai simbol dalam mempertahankan kekuasaan dapat dilihat dari penggunaan bahasa oleh para aktor pemegang kekuasaan dalam mengendalikan jalannya kekuasaan. Tidak hanya itu bahasa mampu dijadikan alat untuk mengalihkan isu-isu yang bisa membahayakan penguasa. Hal ini dapat dilihat dari cara politisi dalam membenarkan keputusan terhadap suatu kebijakan yang telah diambil. Sekalipun hal tersebut adalah hal yang kontroversial dikalangan publik yang terdominasi, pembenaran atas kasus tertentu dapat dilakukan melalui bahasa. Bahasa sebagai pengendali pikiran dan kesopanan politik setidaknya menjadi sebuah kajian yang patut di

pelajari. Hal ini sebagai bagian dari penggunaan bahasa dalam tataran kekuasaan, terutama sebagai simbol mempertahankan kekuasaan. Sebagaimana pendapat George Orwell yang dipaparkan oleh Linda Thomas & Shan Wareing dalam bukunya yang berjudul “Bahasa, Masyarakat dan Kekuasaan” Ia mengatakan bahwa: “Bahasa politik sebagian besar terdiri dari eufimisme, pendapat-pendapat yang patut dipertanyakan dan ungkapan-ungkapan yang tidak jelas. Bahasa dari kalangan politik dan ini mencakup semua partai politik mulai dari kaum Konservatif sampai Anarkis dirancang untuk membuat dusta kedengarannya benar dan membuat pembunuhan kedengarannya mulia, serta membuat omong kosong kedengarannya meyakinkan” (dalam Thomas & Wareing, 2007: 63).

Pernyataan dari Orwell tersebut memberikan pemahaman mengenai penggunaan bahasa dikalangan politisi atau pemegang kekuasaan dalam membenarkan kebijakannya. Bahasa digunakan sebagai simbol untuk membenarkan perkara yang tidak benar atau dusta sehingga dikatakan sebagai perkara yang benar. Bahasa politik sebagai alat mempertahankan kekuasaan dikonstruksikan dengan cara kedustaan. Dusta melalui eksploitasi simbol kebahasaan ini dijadikan sarana yang ampuh untuk melanggengkan dan mempertahankan kekuasaan. Bahkan dalam pernyataan di atas disebutkan bahwa bahasa yang dirancang dusta pun bisa dikatakan sebagai sesuatu yang benar. Ironis lagi pembunuhan dalam pandangan Orwell melalui sudut bahasa dan kekuasaan bisa dipandang sebagai sesuatu yang terdengar mulia. Hal ini menandakan bahasa sebagai simbol kekuasaan dapat digunakan sebagai cara untuk melegitimasi persoalan salah menjadi perkara yang sah dan dibenarkan. Sehingga kekuasaan dapat terus berjalan sebagaimana harapan dari kaum dominan (politisi dan penguasa) dalam struktur sosial. Penggunaan bahasa sebagai simbolisasi mempertahankan kekuasaan secara sadar digunakan oleh para penguasa, cendikia, atau bangsawan guna menunjukkan pengakuannya dalam dominasi kelas sosial. Dominasi ini ditunjukkan melalui status yang dikonstruksi melalui simbol kebahasaan. Tidak hanya itu dengan bahasa, para politisi menggunakannya untuk melegitimasi berbagai kepentingan kekuasaan. Upaya inilah yang kemudian memberikan pemahaman bagi peneliti bahwa ada relasi atas penggunaan bahasa dengan simbol kekuasaan. Semua bertujuan membentuk dan mempertahankan kekuasaan. Adanya relasi atas penggunaan bahasa

dengan simbol kekuasaan juga dipertegas oleh Richard Jenkins dalam bukunya yang berjudul “Bahasa Masyarakat dan Kekuasaan” yang mengutip pernyataan Pierre Bourdieu sebagai berikut: “Relasi kebahasaan selalu merupakan relasi kekuasaan sehingga tidak dapat dijelaskan dalam konteks analisis linguistik saja.

B. Pelibatan kelompok jaringan ikatan yang lemah tidak optimal.

Berdasarkan hasil wawancara diketahui bahwa dalam tahap *Policy problem formulation* kebijakan UU terorisme pada level eksekutif dari awal diterbitkannya pada tahun 2003 hingga tahun 2018 hanya melibatkan pada aktor kelompok jaringan kuat saja yang terdiri dari Kemhan, TNI, Polri, BIN, maupun Kejakung. Hal ini menurut peneliti menjadi awal penyebab kurang optimalnya output produk kebijakan terorisme di Indonesia. Sebagaimana disampaikan Granoveter dalam teori jaringan menyatakan bahwa ikatan yang lemah bisa jadi, menjadi bagian yang sangat penting. Peran aktor pada ikatan jaringan lemah dapat membantu sebagai jembatan (katalisator) antara kelompok yang kuat ikatan internalnya. Tanpa adanya ikatan yang lemah seperti itu, kedua kelompok mungkin akan terisolasi secara total. Isolasi ini selanjutnya dapat menyebabkan system sosial semakin terfragmentasi. Berdasarkan data yang diperoleh, peneliti melihat pada proses formulasi kebijakan yang dilaksanakan belum mengakomodir masukan masyarakat secara optimal maupun unsur dari Institusi lain seperti Kementerian Kesehatan maupun Kementerian Pertanian.

Berdasarkan hal tersebut, akan menjadi lebih mudah bila jaringan kelompok dengan ikatan lemah turut dilibatkan secara aktif sejak awal perumusan kebijakan atau bahkan turut dilibatkan dalam merumuskan agenda setting dalam menentukan tujuan dibuatnya UU Terorisme. Rumusan pasal-pasal UU Terorisme terkesan hanya mengedepankan bahasa hukum pada paradigma ancaman dalam ruang lingkup sektoral, tanpa melibatkan paradigma ancaman bersifat nasional yang melatarbelakanginya secara reflektif dan progresif.

Selain kurang optimalnya pelibatan Institusi-institusi diluar jajaran Kemenkopolhukam, tidak adanya pelibatan tim independen dalam proses formulasi kebijakan turut memberi andil lemahnya produk draft yang dihasilkan. Berdasarkan teori kelompok Thomas R.Dye disebutkan bahwa dalam proses formulasi kebijakan senantiasa melibatkan dua hal mendasar yaitu *interest* dan *power*. Setiap kelompok kepentingan senantiasa akan berupaya memperjuangkan

kepentingan mereka baik dengan menggunakan jalur formal maupun informal. Apabila tidak dikendalikan, dikhawatirkan akan membawa dampak pada ketidak seimbangan pada hasil draft kebijakan.

C. Metode Pengambilan Keputusan Pada Tahap Formulasi Yang Statis

Sebagaimana Hogwood menyampaikan bahwa sebuah kebijakan tidak akan berjalan dengan sempurna disebabkan karena jarang ada kesepakatan yang umum di antara para aktor tentang tujuan kebijakan dan cara mencapainya. Dalam memformulasikan sebuah kebijakan tidak jarang terjadi adu argumen yang melibatkan para peserta dengan membawa dasar landasan masing-masing. Hal ini berdampak pada hasil keluaran yang dihasilkan tidak mampu mewartakan keinginan para peserta diskusi. Pada kasus perumusan UU Terorisme misalnya, stakeholder yang terlibat pertama-tama membawa data yang terlebih dahulu dipaparkan dilanjutkan dengan diskusi. Meskipun demikian berdasarkan informasi yang diperoleh peneliti dari staf Kemkopolkam ditemukan bahwa situasi yang terjadi begitu alot. Khususnya antara TNI, Kemenhan dengan Polri. TNI dan Kemenhan melihat terorisme sebagai bentuk ancaman yang berorientasi global dan tidak semata-mata disentuh dengan pendekatan kejahatan kriminalitas biasa. Disisi lain Polri berpendapat bahwa berdasarkan literatur, kajian hukum, serta landasan historis yang ada diperlukan pengertian bahwa Polri harus membutuhkan kemudahan dalam proses penindakan sehingga nantinya tidak menjadi bumerang bagi Polri dan Indonesia dimata dunia karena rentan akan pelanggaran HAM bila salah dalam bertindak.

Berdasarkan hal diatas terdapat kelemahan untuk mendapatkan kesepakatan dalam menentukan sebuah tujuan dalam perumusan sebuah kebijakan adalah disebabkan karena metode pengambilan keputusan hingga saat ini statis. Hingga muncul pertanyaan , dalam proses penyusunan draft, sejauhmana kualitas produk draft diyakini sebagai produk yang telah mengakomodir semua *stakeholders*? Beberapa kali peneliti melihat secara langsung proses dalam merumuskan sebuah kebijakan ada kesan monoton dan kuno, yaitu musyawarah untuk mufakat. Kelemahan dalam musyawarah model kuno ini adalah pihak mana yang memiliki kemampuan diplomatis lebih menonjol akan lebih banyak mewarnai atas produk yang dibuat. Diperlukan sebuah pemikiran dalam rangka mengevaluasi metode telah ada saat ini dengan

metode yang lebih modern meskipun tetap membawa nilai tradisi Indonesia yaitu konsep musyawarah mufakat.