

UNIVERSITAS INDONESIA

**ARANSEMEN STRATEGIS
BADAN NASIONAL PENANGGULANGAN TERORISME**

TESIS

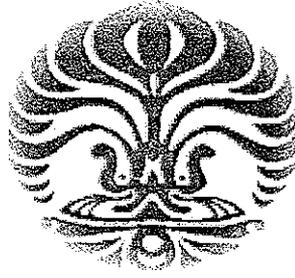
MUHAMMAD AHSAN

NPM : 0806449071

**FAKULTAS PASCASARJANA
PROGRAM STUDI KAJIAN KETAHANAN NASIONAL
KEKHUSUSAN KAJIAN STRATEJIK INTELIJEN**

JAKARTA

DESEMBER 2010



UNIVERSITAS INDONESIA

**ARANSEMEN STRATEGIS
BADAN NASIONAL PENANGGULANGAN TERORISME**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains

MUHAMMAD AHSAN

NPM : 0806449071

**FAKULTAS PASCASARJANA
PROGRAM STUDI KAJIAN KETAHANAN NASIONAL
KEKHUSUSAN KAJIAN STRATEJIK INTELIJEN**

JAKARTA

DESEMBER 2010

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Muhammad Ahsan
NPM : 0806449071
Tanda Tangan :

Tanggal : 17 Desember 2010

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Muhammad Ahsan
NPM : 0806449071
Program Studi : Kajian Ketahanan Nasional
Kekhususan : Kajian Strategik Intelijen
Judul Tesis : Aransemen Strategis Badan Nasional
Penanggulangan Terorisme

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister of Sains pada Program Studi Kajian Ketahanan Nasional Kekhususan Kajian Strategik Intelijen Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Andi Widjajanto, MA (.....)

Pembimbing : Adrianus Eliasta Meliala, Ph.D (.....)

Penguji : Brigjen Pol. Tito Karnavian (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 28 Desember 2010

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis dengan judul “Aransemen Strategis Badan Nasional Penanggulangan Terorisme”. Penulisan tesis ini bertujuan sebagai salah satu persyaratan mencapai gelar Magister Sains Program Studi Kajian Ketahanan Nasional Kekhususan Kajian Strategik Intelijen Universitas Indonesia.

Tema tesis dengan fokus terorisme diangkat karena melihat kebijakan dan pelaksanaan penanggulangan terorisme, setelah sekian lama, masih dipenuhi polemik di Indonesia. Berbagai pihak dan aktor penanggung jawab dalam lingkup penanggulangan terorisme mempunyai pandangan atau ukuran sendiri bagaimana seharusnya dirinya dan pihak lain berperan dalam penanggulangan terorisme. Sehingga, sulit mencari pijakan dan ukuran bagaimana penanggulangan terorisme di Indonesia dapat dikatakan berhasil, bahkan dari penangkapan atau pelumpuhan pelaku teror sekalipun masih dalam polemik itu. Padahal, seperti yang diakui pemerintah Indonesia, ancaman langsung dan tidak langsung dari fenomena terorisme adalah sesuatu yang nyata dan masih berpotensi terjadi kapan saja. Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) kemudian dihadirkan sebagai kebijakan terbaru oleh pemerintah Indonesia yang diharapkan dapat mengatasi polemik kebijakan dan pelaksanaan penanggulangan terorisme. Namun, dengan umur dan perangkat yang baru dibentuk itu, BNPT menjadi menarik untuk berusaha dijelaskan dalam tesis ini apakah ia dapat memenuhi harapan yang dibebankan kepadanya atau hanya menambah carut marut kebijakan penanggulangan terorisme.

Akhirnya, penyelesaian penulisan tesis ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, yang berupa arahan, bimbingan sumbangan pemikiran, kritikan, bantuan data, fasilitas penulisan dan lain sebagainya hingga terselesaikannya tesis ini dalam waktu yang telah ditentukan. Untuk itu, pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih atas bantuannya kepada:

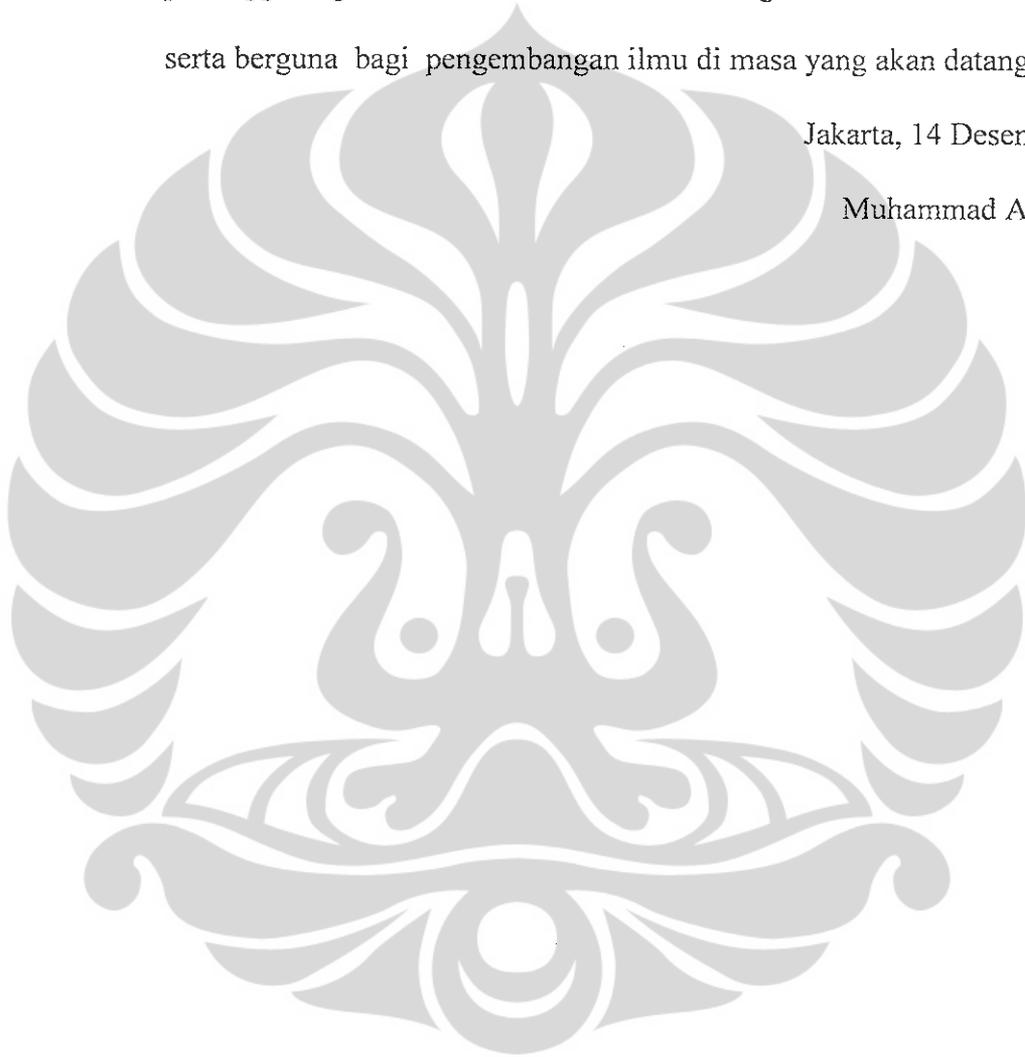
1. Adrianus Eliasta Meliala, Ph.D selaku dosen pembimbing yang telah memberikan tema tesis, kesempatan, bimbingan, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
2. Andi Widjajanto MA, Joko Kusnanto Anggoro, Ph.D, yang telah memberikan ide, referensi dan jalan pemikiran kepada penulis dalam proses awal penyusunan tesis ini.
3. Irjen Polisi (Purn) Ansyad Mbai, Laksda TNI (Purn) Aa Kustia, SE. yang telah memberikan waktu untuk diskusi, wawancara dan data-data pendukung penyusunan tesis ini.
4. Dra. Fadjar Iriani Sophiaan Yudoyoko, M.Si, Bapak/Ibu dosen, pak Faisal, mas Wing serta staf administrasi yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu di Program Studi Kajian Ketahanan Nasional Kekhususan Strategik Intelijen Program Pascasarjana Universitas Indonesia.
5. Ayahanda M. Sjarfuddin Madjid dan Ibunda Nani Persadani, kedua orang tua penulis, yang terus menerus memberikan dukungan dan doa kepada penulis; serta Nindya Pratiwi dan Muhammad Yusuf, adik-adik penulis, yang terus menerus memberikan semangat dan supportnya.
6. Saudara sepembimbingan (Joko dan Aden) yang terus memberikan semangat dan tumpangan.
7. Sahabat, rekan-rekan seangkatan, dan ade-ade perkumpulan kita, terutama, Yusuf, Irwan, Bimo, Cuz, Aji, Tenyos, Zaid, Fachril, Gede, Gunawan dan Alim terima kasih atas bantuan dan dukungannya.
8. Semua pihak yang telah membantu penulis secara langsung maupun tidak langsung, sehingga penulis mampu menyelesaikan tesis ini tepat waktu.

Namun dengan keterbatasan yang dimiliki penulis, memungkinkan tesis ini belum dapat menyampaikan buah pikiran yang lengkap, sehingga tesis ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, kritikan maupun saran yang membangun dari semua pihak, akan sangat membantu penulis dalam menyempurnakan tesis ini di waktu mendatang. Akhirnya, penulis berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak

yang telah membantu penulisan tesis ini. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi semua pihak dan dapat menjadi masukan bagi pemerintah Indonesia dan BNPT dalam membentuk kebijakan dan pelaksanaan penanggulangan terorisme demi keamanan negara dan manusia di dalamnya, serta berguna bagi pengembangan ilmu di masa yang akan datang, Amien.

Jakarta, 14 Desember 2010

Muhammad Ahsan



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muhammad Ahsan
NPM : 0806449071
Program Studi : Kajian Ketahanan Nasional
Kekhususan : Kajian Strategik Intelijen
Fakultas : Pascasarjana
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul : **Aransemen Strategis Badan Nasional Penanggulangan Terorisme**, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (data base), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 17 Desember 2010

Yang menyatakan



(Muhammad Ahsan)

ABSTRAK

Nama : Muhammad Ahsan
Program Studi : Kajian Ketahanan Nasional
Kekhususan : Kajian Stratejik Intelijen
Judul : Aransemen Strategis Badan Nasional Penanggulangan Terorisme

Tesis ini mengangkat masalah kebijakan penanggulangan terorisme di Indonesia dengan aransemen kebijakan yang melibatkan beragam spektrum instrumen dari *soft power* (seperti persuasi dan deradikalisasi) hingga penggunaan *hard power*, *offensif* hingga *defensif*, serta diplomasi dalam konteks terorisme internasional. Aransemen pengambilan dan penggunaan instrumen tersebut berada dalam tiap level pemerintahan yang harus terintegrasi dan terkoordinasi. BNPT dihadirkan oleh pemerintah Indonesia sebagai organisasi yang bertanggung jawab untuk tujuan itu dengan tugas dari pembuatan kebijakan, mengkoordinasikannya, hingga menjalankannya.

Metode penelitian dalam penyusunan tesis ini adalah melalui wawancara, studi pustaka, terutama mengenai pengelolaan kebijakan penanggulangan terorisme di Jerman, Inggris, Perancis, Australia, Singapura, Sierra Leone, dan Amerika Serikat.

Temuan yang didapat memperlihatkan bahwa: Integrasi dan Koordinasi kebijakan penanggulangan terorisme di berbagai negara dipengaruhi pandangan atas terorisme yang berbeda dan struktur pengambilan kebijakan dan keputusan dalam keamanan nasional dan khususnya bidang penanggulangan terorisme.

Kata kunci : Terorisme, BNPT, Kebijakan Keamanan Nasional, Koordinasi

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	viii
ABSTRAK.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xii
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	5
1.3 Ruang Lingkup Penelitian.....	6
1.4 Tujuan Penelitian.....	6
1.5 Kegunaan Penelitian.....	6
1.6 Signifikansi Penelitian.....	7
1.7 Metode Penelitian.....	8
1.8 Sistematika Penulisan.....	9
2. ARANSEMEN IDEAL.....	12
2.1 Aransemen Penanggulangan Terorisme.....	12
2.2 Politik dan Proses Kebijakan.....	20
2.3 Institusionalisasi Penanggulangan Terorisme.....	23
2.3.1 Faktor-faktor berpengaruh dalam institutional arrangement.....	23
2.3.2 Hirarki dan Kekuasaan.....	28
2.3.3 Horizontalisme dan Koordinasi.....	29
3. PENANGGULANGAN TERORISME DI BERBAGAI NEGARA.....	32
3.1 Jerman.....	32
3.2 Inggris Raya.....	37
3.3 Perancis.....	46
3.4 Singapura.....	54
3.5 Kanada.....	55

3.6 Amerika Serikat.....	59
3.7 Sierra Leone	63
4. PEMBENTUKAN BADAN NASIONAL PENANGGULANGAN TERORISME.....	67
4.1 Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme (DKPT).....	67
4.2 Dasar-dasar pembentukan	68
4.3 Kedudukan dalam struktur pemerintahan.....	69
4.4 Pendekatan, Tugas, dan Fungsi	69
4.5 Susunan Organisasi	71
4.6 Kewenangan	73
4.7 SDM	74
4.8 Anggaran	75
4.9 Pelaksanaan Tugas BNPT semenjak berdiri	75
5. Aransemen Strategis Badan Nasional Penanggulangan Terorisme .	77
5.1 Pendekatan penanggulangan terorisme	77
5.2 Aransemen Pembuatan Kebijakan.....	79
5.3 Aransemen Koordinasi	83
5.4 Manajemen Krisis	87
5.5 Aransemen Legitimasi.....	87
6. PENUTUP.....	90
5.1 Kesimpulan.....	90
5.2 Saran.....	93
DAFTAR REFERENSI.....	94
LAMPIRAN: Perpres No. 46 Tahun 2010.....	A

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sewindu sudah sejak peristiwa Bom Bali pertama kali terjadi pada malam 12 Oktober 2002. Kerusakan fisik yang ditimbulkan masif. Ledakan bom itu menyebabkan bangunan dalam radius 100 meter rusak parah dengan total delapan bangunan hancur. Sebanyak 202 jiwa meninggal dalam peristiwa itu. Walau sebagian besar berkecenderungan asing, tidak sedikit korban diantaranya adalah orang Indonesia. Kejadian Bom Bali kemudian diikuti dengan rangkaian pemboman besar lain yang mengirim pesan yang sama yaitu pemboman Hotel JW Marriot (2003), Kedutaan Australia (2004), Bom Bali II (2005), dan J.W. Marriot-Ritz Carlton (2009). Terlebih, polemik siapa yang melakukan dan siapa yang menjadi target tidak jelas kala investigasi polisi masih berjalan bahkan hingga pasca pengumuman investigasi. Gambaran ini yang kemudian mengenalkan teror kepada masyarakat Indonesia. Masyarakat dan pemerintah Indonesia mendapatkan *wakeup call* bahwa ada orang atau kelompok memiliki kemampuan hati dan tindakan untuk melakukan hal yang menihilkan nilai-nilai kemanusiaan dan berada dalam tanah air.

Lebih dari itu, dampak serangan teror tersebut tidak terbatas dalam dampak fisik. Secara strategis ia menimbulkan dampak domino dan tantangan lebih luas pada politik dalam dan luar negeri, kondisi sosial, ekonomi, dan jelas pada keamanan Indonesia. Pengungkapan Bom Bali I yang membawa nama Ali Imron, Amrozi dan Mukhlis membawa nama Jamaah Islamiyah ke permukaan. Setelah identitas Islam melekat pada serangan tersebut dengan seakan-akan garis frontal antara barat dan islam seperti ramalan Huntington terlihat jelas. Indonesia sebagai negara dengan mayoritas umat muslim dan bahkan merupakan negara dengan jumlah umat Muslim terbanyak menjadikan isu terorisme menjadi sebuah isu yang harus dikelola dengan hati-hati oleh politisi. Muncul pandangan

bahwa ada upaya penghancuran imej Islam, meninggalkan kengerian atas apa yang diperlihatkan pada hasil pemboman. Di Indonesia contohnya pada serangan Amerika ke Afghanistan, dari kelompok Islam tradisional hingga nasionalis sekular memperlihatkan ekspresi kesepakatan bahwa mereka tidak senang atas penggunaan militer.¹ Serangan tersebut dikatakan sebagai invasi arogan Amerika Serikat. Pada akhirnya akan menyulitkan upaya banyak negara untuk memerangi terorisme dalam konteks perang global melawan terorisme ini.

Dari segi pelaku teror di Indonesia sendiri, ia juga merupakan sesuatu yang kompleks. Ia bukan hasil dari frustrasi perorangan. Mereka terhubung oleh sebuah jaringan yang terorganisir dan doktrin. Jaringan dan sebaran doktrin tidak dihalangi oleh batas bangsa atau negara, transnasional. Bahkan waktu, dimana kelompok teror di Indonesia menglegitimasi dan mengupayakan dukungan dengan mengakarkan diri pada perjuangan proklamasi Negara Islam Indonesia 1949. Motif dan aksi yang dilakukan beragam dan berkembang. Dari aksi pengeboman yang lebih sering diekspos hingga propaganda, perekrutan, perampokan dan pergeseran dari sasaran "far enemy" menjadi perlawanan kepada pemerintah Indonesia dan perangkatnya. Termutakhir, kelompok yang diyakini terkait kelompok teror melakukan perampokan bank di Medan yang diikuti penyerangan Kantor Polisi Sektor Hamparan Perak menjelang penghujung 2010. Kemampuan bentuk serangan teror yang berkembang tidak menutup kemungkinan lain dalam hal serangan biologi, kimia, atau nuklir. Perkembangan teror di Indonesia ini yang kemudian belum ada yang menyatakan "mission accomplished" layaknya pernyataan G. W. Bush dalam menutup serangannya ke Irak.

Tetapi tidak hanya dari faktor kompleksitas serangan dan karakter kelompok teror yang menjadi tantangan penanganan fenomena terorisme. Sejak awal serangan teror terjadi, semua pihak mempersalahkan pemerintah sebagai pemberi keamanan dan institusinya, khususnya

¹ Rizai Sukma. Indonesia's Islams and September 11: Reactions and Prospects. *The New Terrorism: Anatomy, Trends, and Counter-Strategies*. Andrew Tan dan Kumar Ramakrishna (eds.) (Singapore: Eastern Universities Press, 2002). Hal 180-

intitisi intelijen, karena tidak adanya kemampuan mereka untuk mencegah serangan itu terjadi. Tidak adanya kemampuan penanganan teror kemudian ditindaklanjuti oleh institusi keamanan dengan pembentukan dan pengkhususan unit-unit penganan aksi teror di masing-masing pihak yaitu Sat-81 Gultor, Detasemen Jala Mangkara, dan Detasemen Bravo 90 pada TNI, kemudian Gegana Brimob dan Detasemen 88 Anti-Terror pada Polri. Yang terjadi kemudian adalah perdebatan di tingkat elit tentang siapa melakukan apa bahkan siapa yang memimpin dalam hal penanganan terorisme.

Institusi Polri kemudian menonjol dalam penanganan teror berdasarkan pendekatan penegakan hukum yang diamanatkan Undang-undang No. 15 Tahun 2003 Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Bukan tidak ada usaha-usaha berarti dalam menghadapi teror dan pelaku teror itu. Institusi Kepolisian Republik Indonesia (Polri) telah banyak mendapatkan apresiasi atas penanganan terorisme di Indonesia.² Bom Bali I diungkap kepada publik pada 2 November 2002, belum sebulan setelah tanggal kejadian. Ini tergolong cepat mengingat investigasi Bom Bali merupakan suatu yang baru dan diselemuti ketidak pastian politik terkait isu terorisme global.³ Ikon intelektual Bom Bali, Noordin M. Top dan Dr. Azhari dapat dihentikan pergerakannya dengan penyergapan yang menewaskan mereka. Total hingga 2010 telah ada sekitar 500 orang pelaku teror yang berhasil dipidanakan.⁴ Walau di beberapa kesempatan seminar, polisi masih mengeluhkan keterbatasannya. Seperti, dalam hal kerangka hukum yang membatasi gerak penyidikan dan pemidanaan, kewalahan kewenangan, kekurangan personil dan dana.

Penanganan oleh Polri tidak terlepas dari kritik. Melalui media, polisi mempertontonkan sesuatu yang dramatis. Dimulai dari penyergapan sebuah rumah di Beji, Temanggung. Perhatian masyarakat

² <http://nasional.vivanews.com/news/read/179895-kapolri-beber-penanganan-teroris-ke-singapura>

³ Ketidakpastian politik disebabkan tekanan dari Amerika Serikat dalam kampanye perang global melawan teror dan kondisi beberapa elit politik yang menyangkal keberadaan ideologi terorisme ada dalam Indonesia

⁴ Ansyad Mbai dalam paparan pada seminar internasional kontra terorisme bali 19 Oktober 2010

Indonesia terpaku pada penyergapan selama 17 jam hingga hari berganti dari 7 hingga 8 Agustus 2009. Pada akhirnya penyergapan itu hanya menewaskan Ibrohim alias Boim yang terlibat peledakan Hotel Ritz-Cariton dan JW Marriott, tewas dengan dua peluru di tubuhnya. Selanjutnya ada dalam rangkaian penggerebekan di Cawang dan Cikampek tanggal 12-13 Mei 2010. Dari rangkaian itu, lima orang terduga teroris tewas ditembak polisi. Kecaman dengan dasar penegakan hak asasi manusia (HAM) mencuat. Atas peristiwa penggerebekan di Temanggung, Ketua Komnas HAM Ifdhal Kasim mengatakan "*lebih mirip perang keroyokan puluhan anggota Densus 88 dengan seorang tersangka teroris yang tak berdaya*". Terakhir, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Patrialis Akbar 3 Oktober 2010 mengatakan penangkapan para teroris belakangan ini terindikasi adanya pelanggaran HAM. Pasalnya Polri cenderung lebih banyak mengambil tindakan tegas dengan cara menembak mati para teroris.⁵

Dalam hubungan antar institusi keamanan, Polri dengan TNI mempunyai sejarah tersendiri dalam pembangunan sistem kenegaraan Indonesia. Dalam konteks kekinian penanganan teroris un sejarah itu pun masih mengganggu hubungan antar instansi itu. Sebagian pihak sangat berupaya membatasi kewenangan TNI hingga penanganan teroris karena keresahaan akan memberikan ruang bagi TNI untuk mendapatkan kekuasaan seperti pra reformasi. Di lain pihak pun, ada dukungan bagi TNI untuk melakukan operasi penanggulangan teroris terkait kemampuan dan "man power" yang dimiliki TNI dalam kerangka Operasi Militer Selain Perang.

Pemerintah Indonesia kemudian menilai bahwa, dengan fakta daan kendala diatas, perlu sinergi nasional untuk menangani kompleksitas fenomena terorisme di Indonesia. Dan juga mengingat ancaman teroris di Indonesia saat ini masih nyata dan berkembang. Pada 16 Juli 2010, Peraturan Presiden (Perpres) No. 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). Berdasar pasal 2

⁵<http://berita.liputan6.com/hukrim/201010/299540/Ada.Pelanggaran.HAM.Dalam.Penangkapan.Teroris>

ayat (1) Perpres tersebut, BNPT mempunyai tugas menyusun strategi dan program nasional, juga mengkoordinasikan instansi pemerintah, di bidang penanggulangan terorisme. Untuk operasional tugas tersebut, BNPT membentuk Satuan Tugas (Satgas) yang pada Perpres disebutkan terdiri dari instansi terkait dan dapat dari masyarakat.

1.2. Rumusan Masalah

Penanganan fenomena terorisme di Indonesia tentunya harus dibangun berdasarkan fakta karakter fenomena itu di Indonesia. Dari segi serangan teror, bentuknya dapat bermacam-macam dan berkembang sedemikian rupa, kerugian materiil dapat bersifat masif, dan dapat menyerang poin strategis suatu negara sebagai efek lanjutannya. Dari segi pelaku, ia merupakan jaringan yang bentuknya fleksibel, transnasional, memanfaatkan akar sosial dan sejarah. Dalam hal "playing field" nya, Indonesia merupakan negara dengan heterogen dengan jumlah penduduk muslim dominan dan beragam pemahaman atas islam. Ia pun merupakan negara yang sedang bangkit untuk memperjuangkan hak-hak sipil dalam politik, sosial, hukum, dan keamanan. Dalam kaitan dengan itu, aktor-aktor kemanan yang selama ini hadir dalam penanganan terorisme di Indonesia masih dalam fase *Security Sector Reform*. Aktor-aktor itu – Polisi, TNI, dan Intelijen – masih mencari dan dicarikan tempat dan koridornya dalam kerangka negara demokratik. Dimana terjadi tuntutan adanya pemisahan antara penegakan hukum, intelijen, dan pertahanan. Dalam perjalanannya, ada permasalahan lain ikut tercatat, publik menilai adanya ketidakharmonisan diantara mereka yang juga terjadi dalam masalah penanganan terorisme di Indonesia. Singkat kata fenomena terorisme di Indonesia merupakan permasalahan yang multidimensi, rumit.

Di sisi lain, *stakeholder* penanganan teroris di Indonesia yang multidimensi itu – BNPT – baru terbentuk Juli 2010 lalu berdasar No. 46

Tahun 2010 tentang BNPT. Struktur dan kewenangan operasional dalam Perpres itu sendiri masih dianggap sebagai sebuah “cek kosong”. Secara riil belum ada panduan operasional maupun manajerial untuk mengisi BNPT sehingga menjawab permasalahan penanganan terorisme di Indonesia dengan sumber daya yang sudah ada maupun yang akan diciptakan nantinya.

Untuk itu dalam penulisan tesis ini, permasalahan akan dirumuskan dalam pertanyaan utama: **Bagaimana aransemen strategis BNPT dalam menjawab permasalahan penanganan fenomena terorisme?**

1.3. Ruang Lingkup Penelitian

Terorisme memiliki cakupan dan definisi yang sangat luas. Dalam tesis ini, pembahasan terorisme akan dibatasi pada peran BNPT dalam pembuatan, koordinasi, dan pelaksanaan kebijakan penanggulangan terorisme

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian dalam tesis ini adalah untuk membantu menemukan mencari aransemen strategis dari Badan Nasional Penanggulangan Terorisme.

1.5. Kegunaan Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagi peneliti, penelitian ini merupakan sarana untuk menerapkan dan menganalisis antara teori-teori yang didapat dan membandingkan dengan keadaan riil di lapangan;
- b. Bagi pemerintah sebagai *end user*, hasil penelitian ini semoga dapat menjadi masukan dalam mengambil keputusan dalam mengoptimalkan penanggulangan fenomena terorisme;
- c. Bagi masyarakat luas, hasil penelitian ini dapat memberikan suatu gambaran, pemikiran maupun wacana sehingga membuahkan

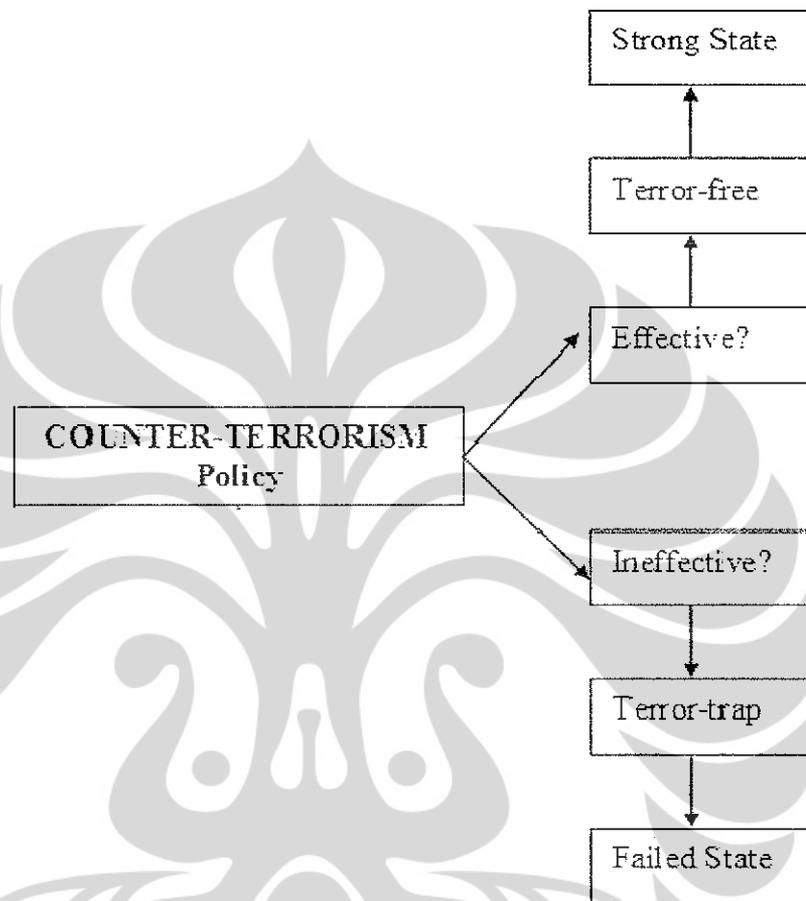
dukungan dan pengawasan mengenai upaya penanggulangan terorisme;

- d. Bagi ilmu pengetahuan, semoga hasil penelitian ini dapat menjadi sumbangsih bagi ilmu pengetahuan, membuat suatu wacana baru ,melengkapi penelitian-penelitian yang sudah ada ataupun landasan bagi penelitian maupun kajian lebih lanjut mengenai masalah penanganan terorisme khususnya di Indonesia dan global pada umumnya.

1.6. Signifikansi Penelitian

Penanganan terorisme di Indonesia telah berjalan selama delapan tahun tetapi permasalahan terorisme masih menjadi momok yang aksinya dapat saja terjadi sewaktu-waktu. Faktor yang turut menyumbang situasi itu adalah, pertama, tidak adanya strategi untuk menjawab kompleksitas fenomena permasalahan terorisme. Kedua, dalam penanggulangannya, Mekanisme koordinasi antar institusi yang mempunyai fungsi kontra teror juga masih menjadi kendala. Masing-masing melihat adanya tugas yang dibebankan kepada mereka untuk menanggulangi terorisme namun peran masing- dalam struktur penanggulanagn terorisme diinterpretasikan oleh masing-masing pihak. Di sisi lain, BNPT sebagai lembaga yang diharapkan untuk menciptakan harmonisasi antara institusi yang memiliki tugas menanggulangi terorisme, sehingga upaya penanggulangan terorisme bisa berjalan optimal baru dibentuk dan belum mempunyai landasan operasional dan dukungan yang jelas dari institusi-institusi yang yang berperan. Kegagalan masuknya BNPT dalam struktur penanggulangan terorisme hanya akan menambah carut marut tumpang tindih kewenangan dan koordinasi. Belum lagi hilangnya sumber daya materiil dan non-materiil yang seharusnya dikerahkan secara optimal untuk menghadapi fenomena terorisme. Yang pada akhirnya akan gagal merumuskan suatu strategi penanggulangan terorisme dan masuk dalam “perangkap terorisme” dimana totalitarianisme dan penggunaan

pendekatan koersif dilihat sebagai cara termudah untuk menghadapi terorisme.



Dengan hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi suatu sumbangan bagi BNPT sebagai sebuah katalis dalam menemukan formulasi yang tepat ataupun optimal bagi penanggulangan terorisme di Indonesia.

1.7. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif, yaitu membuat gambaran secara sistematis mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang akan diidentifikasi.

b. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) Indonesia dan struktur dan institusi penanggulangan terorisme di beberapa negara.

c. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan studi kepustakaan, yaitu dengan mencari fakta-fakta, buku-buku; majalah dan koran; jurnal; makalah-makalah dan produk akademis lainnya. Didukung dengan wawancara dengan Kepala BNPT, anggota Direktorat Kontra-Terrorisme BIN, anggota Detasemen Khusus 88 Anti Teror, mantan direktur BAIS.

d. Pendekatan

Berbeda dengan metode pengumpulan data, yang pada dasarnya merupakan cara untuk menghimpun/memperoleh data, pendekatan ini dimaksudkan sebagai sarana/upaya pemilihan data yang sesuai. Pemilihan fakta dan data mengenai permasalahan, digunakan pendekatan pembuatan kebijakan dan implementasi kebijakan di bidang penanggulangan terorisme.

e. Analisis

Analisis dilakukan dengan perbandingan antara kondisi BNPT saat ini dengan kondisi ideal yang dirumuskan dan struktur dan institusi penanggulangan terorisme di negara-negara lain.

1.8. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini akan dibagi dalam menjadi lima bab secara sistematis, sebagai berikut:

a. BAB I PENDAHULUAN

Bab ini dibahas mengenai latar belakang, rumusan masalah, manfaat, kegunaan penelitian, metoda penelitan, signifikansi penelitian dan sitematika penulisan.

b. BAB II ARANSEMEN IDEAL

Bab kedua akan dibahas beberapa teori untuk menurunkan bentuk ideal dari struktur penanggulangan terorisme. Teori tersebut antara lain Teori Penanggulangan Terorisme, dikaitkan dengan Teori-Teori pembuatan kebijakan dan Implementasi Kebijakan.

c. BAB III PENANGGULANGAN TERORISME DI NEGARA-NEGARA LAIN

Bab ketiga akan menjelaskan struktur dan institusi yang terbentuk dalam usaha penanggulangan terorisme di negara-negara lain.

d. BAB IV PEMBENTUKAN BADAN NASIONAL PENANGGULANGAN TERORISME

Bab ini menjelaskan pembentukan BNPT yang berasal dari DKPT dan dijabarkan tugas, fungsi, dan strukturnya berdasar Peraturan Presiden No 46 Tahun 2010

e. BAB V ARANSEMEN STRATEGIS BADAN NASIONAL PENANGGULANGAN TEORISME

Bab in berisi perbandingan antara kondisi BNPT saat ini dengan kondisi ideal yang dirumuskan dan struktur dan institusi penanggulangan terorisme di negara-negara lain

f. BAB VI KESIMPULAN

Bab ini berisi pernyataan yang merupakan penutup, kesimpulan serta saran yang dapat diberikan sesuai dengan kebutuhan dan fungsi

intelijen memberikan warning, forecasting dan juga problem solving terhadap permasalahan struktur penanggulangan terorisme.



BAB 2

ARANSEMEN IDEAL

Sebagai landasan ukuran (*benchmark*) pada suatu struktur yang bertanggung jawab dalam penanggulangan terorisme (dalam bab ini disebut Badan X), diturunkan beberapa landasan dan prinsip untuk mendapatkan aransemen yang ideal dimiliki badan tersebut.

2.1. Aransemen Penanggulangan Terorisme

Kata “penanggulangan” berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki arti proses atau cara untuk menghadapi dan mengatasi. Proses atau cara sendiri mempunyai arti rangkaian tindakan yang bermakna aktif dan majemuk. Sementara menghadapi berarti mempunyai kedudukan yang berlawanan. Yang perlu digarisbawahi adalah arti mengatasi dimana ia tidak saja berarti berlawanan (kondisi seimbang) tetapi juga berada pada posisi diatas atau mengungguli lawannya (kondisi tidak seimbang). Dari asumsi logika, kondisi mengungguli lawan itu kemudian dapat menghasilkan kekalahan lawan atau bahkan meniadakannya.

Penanggulangan terorisme berarti merupakan rangkaian tindakan atau aksi yang berada pada sisi lawan dari terorisme. Hasil yang diharapkan adalah tidak saja bagaimana terorisme dapat mendapatkan respon yang sesuai tetapi juga dapat dipatahkan bahkan dinihilkan. Artinya, pemilihan kata penanggulangan terorisme mengindikasikan tujuannya yaitu tidak saja meghalangi adanya terorisme baik sebagai paham maupun dalam perwujudan aksi teror, tetapi juga berupaya meniadakannya, atau setidaknya siap untuk menghadapinya.

Padanan istilah “penanggulangan terorisme” dalam literatur asing tersebar dari *counter terrorism*, *anti terrorism*, *combating*

terrorism, hingga *battlecry* Amerika Serikat yang bertajuk *war on terrorism*. Kajian luas mengenai hal ini berangkat dari pemahaman hubungan yang kompleks antara individu, sosial budaya, aspek struktural, dan politik dari jaringan terorisme dan negara-negara tempat mereka berada. Ini berdampak pada pencarian dan penerimaan landasan teori penanggulangan terorisme. Definisi-definisi terorisme belum mempunyai kesepakatan universal, demikian pula penanggulangan terorisme. Namun, cakupan isu penanggulangan terorisme umumnya berasal dari arti kata terorisme itu sendiri yang mencakup aktor-aktornya, landasan yang dipakai, dan cara-cara pendekatan atau isu domestik diluar terorisme sendiri harus menjadi pertimbangan. Seperti apa yang dikatakan Martha Crenshaw bahwa kebijakan penanggulangan terorisme bukan saja respon ancaman dari terorisme tetapi merefleksikan proses politik dalam negeri.⁶

Hal pertama yang dilakukan untuk mengenali wilayah kebijakan penanggulangan terorisme sehingga terbentuk sebuah struktur yang baik adalah dengan mengetahui faktor-faktor atau dimensi-dimensi terorisme⁷ yang memberikan efek terhadap terorisme sebagai determinan utama penanggulangannya. Pemodelan tersebut menitikberatkan pada konsep *catastrophe-centred* hingga terbentuk seperti yang dikatakan Spencer, sebagai karakter baru. Karakter baru membawa aspek fanatisme keagamaan, penggunaan kekerasan ekstrim, kemungkinan penggunaan *Weapon of Mass Destruction*, kemandirian dengan membentuk struktur organisasi beerbentuk jaringan, dibantu dengan teknologi komunika, dan rekrutmen

⁶ Chrenshaw Martha. 2001. *Counterterrorism Policy And The Political Process*.

⁷ Lihat juga Omar Malik, *Enough of the Definition of Terrorism!*, (London: Royal Institute of International Affairs, 2001), H. H. A. Cooper, "Terrorism – The Problem of Definition Revisited", *American Behavioral Scientist*, Vol. 44, No. 6, (2001), pp. 881-893, Beril Dedeoglu, "Bermuda Triangle: Comparing Official Definitions of Terrorist Activity", *Terrorism and Political Violence*, Vol. 15, No. 3, (2003), pp. 81-110, Alex P. Schmid, "Frameworks for Conceptualising Terrorism", *Terrorism and Political Violence*, Vol. 16, No. 2, (2004), pp. 197-221 and Boaz Ganor, "Defining Terrorism: Is one Man's Terrorist another Man's Freedom Fighter?", *Police Practice and Research*, Vol. 3, No. 4, (2002), pp. 287-304

anggota-anggota baru dalam grup-grup *ad-hoc*.⁸ Secara garis besar karakter terorisme ini dapat dibagi menjadi dua yaitu cara pandang dalam diri dan kemampuan untuk mengekspresikan cara pandang tersebut. Ganor menyebutnya sebagai sebuah persamaan teror.

Gambar 1 : faktor berkontribusi terhadap terorisme menurut Boaz Ganor



Boaz Ganor⁹ kembali mengajukan bahwa motivasi dan kemampuan operasional turut dipengaruhi oleh oleh faktor-faktor:

- 1) Komunitas internasional
- 2) Kebijakan suatu negara
- 3) Kelompok masyarakat pendukung
- 4) Kelompok sendiri
- 5) Kelompok lain yang mempunyai tujuan yang sama atau berbeda.

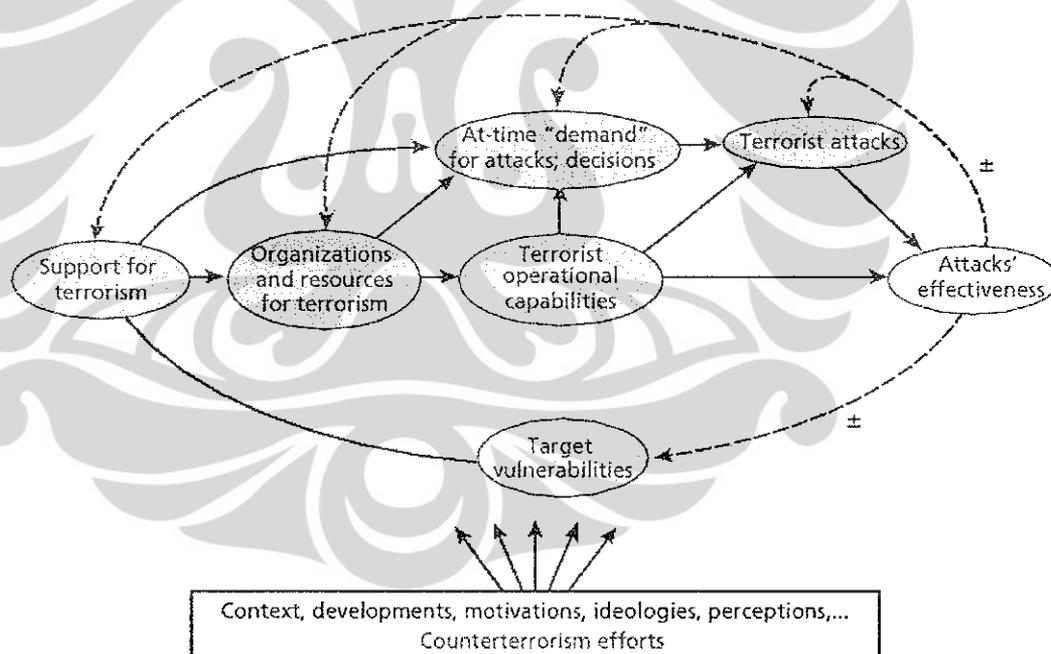
Ini turut menunjukkan ada tingkatan determinasi yang menghasilkan terjadi tidaknya, bentuk, dan lokasi serangan teror. memperkuat prinsip pertama dari pendekatan berorientasi teori disarankan adalah untuk menolak mencari kesimpulan sederhana seperti "Ini semua tentang X" (misalnya, itu semua tentang kemiskinan, penindasan, atau Islam radikal). Banyak faktor berkontribusi terhadap fenomena terorisme.

⁸ Spencer, Alexander, Questioning the Concept of 'New Terrorism' Peace Conflict & Development, Issue 8, January 2006 diakses dari www.peacestudiesjournal.org.uk

⁹ Boaz Ganor. Hal 29

Beberapa literatur menjembatani hubungan di atas dengan pemodelan akar penyebab (Noricks, 2009), dengan tahapan radikalisasi seorang individu (Helmus, 2009), mendapatkan dan mempertahankan dukungan publik (Paul, 2009), dan bagaimana organisasi teroris membuat suatu keputusan (Jackson, 2009). Jika permasalahan terorisme dapat dijabarkan dalam model akar dimana puncaknya adalah sebuah serangan, maka sistem penanggulangan terorisme dapat dilakukan tidak hanya berkaitan dengan serangan teror semata, tetapi dapat berupa sebuah sistem kausal yang pada setiap titik akarnya memberikan pijakan terjadinya serangan teror seperti yang menjadi perhatian Davis dan Cragin, 2009.

Gambar 2 : Model Kausal Penanggulangan Terorisme



Konstruksi model kausal dari terorisme dan penanggulangannya ini menggambarkan cakupan struktur dimana terorisme mendapatkan sokongan dan sekaligus turut menunjukkan sasaran kebijakan penanggulangan terorisme untuk memotong sokongan tersebut. Seperti dalam diagram di atas, organisasi teroris itu

tetap ada, tetapi kapabilitas organisasi dapat meningkat atau menurun ketika terjadi perubahan pada sumber daya dan struktur organisasi. Davis kemudian menyatakan:

Counterterrorism, then, should seek to reduce motivations, to increase the sense of illegitimacy, and to impose increasing costs on those who participate or support. Disrupting the organizations for radicalization and mobilization would also have great value.¹⁰

Pengambil keputusan memerlukan analisis berdasarkan model kausal sehingga dapat dimengerti dan mempunyai pemahaman yang kuat atas fenomena yang dihadapi. Adanya hal yang saling berkaitan memberi pengalaman bahwa harus ada integrasi informasi atau pengetahuan dari tiap komponen. Ini kemudian dapat membentuk suatu cerita utuh yang menghasilkan suatu penanganan yang utuh atau komprehensif pula.

Tetapi kemudian, apabila kemampuan teroris untuk menyerang belum dapat diyakini telah hilang, bukan berarti upaya penanggulangan berhenti di situ. Ada sisi lain dalam penanggulangan terorisme yang dapat dijalankan yaitu pada sisi target. Beberapa hal dapat dilakukan pada sisi ini untuk mengurangi kemungkinan terjadinya serangan. Crelenstein mengatakan serangan teroris bukan hanya masalah perjuangan ideologi (motivasi) dan kemampuan tetapi juga peluang/kesempatan yang terbuka pada mereka. Suatu upaya penanggulangan terorisme dapat dilakukan dengan menyiapkan perkiraan target atas ancaman sehingga dapat mengurangi terjadinya resiko serangan pada target tersebut.

Asumsinya adalah serangan teroris tetap terjadi dan membawa kerugian yang besar. Manajemen krisis bukan sebuah usaha terakhir yang terlambat. Ia harus menjadi sebuah rangkaian penanganan terorisme karena pasca sebuah serangan krisis dapat berkembang dan

¹⁰ Robert Davis, *How Terrorism End*

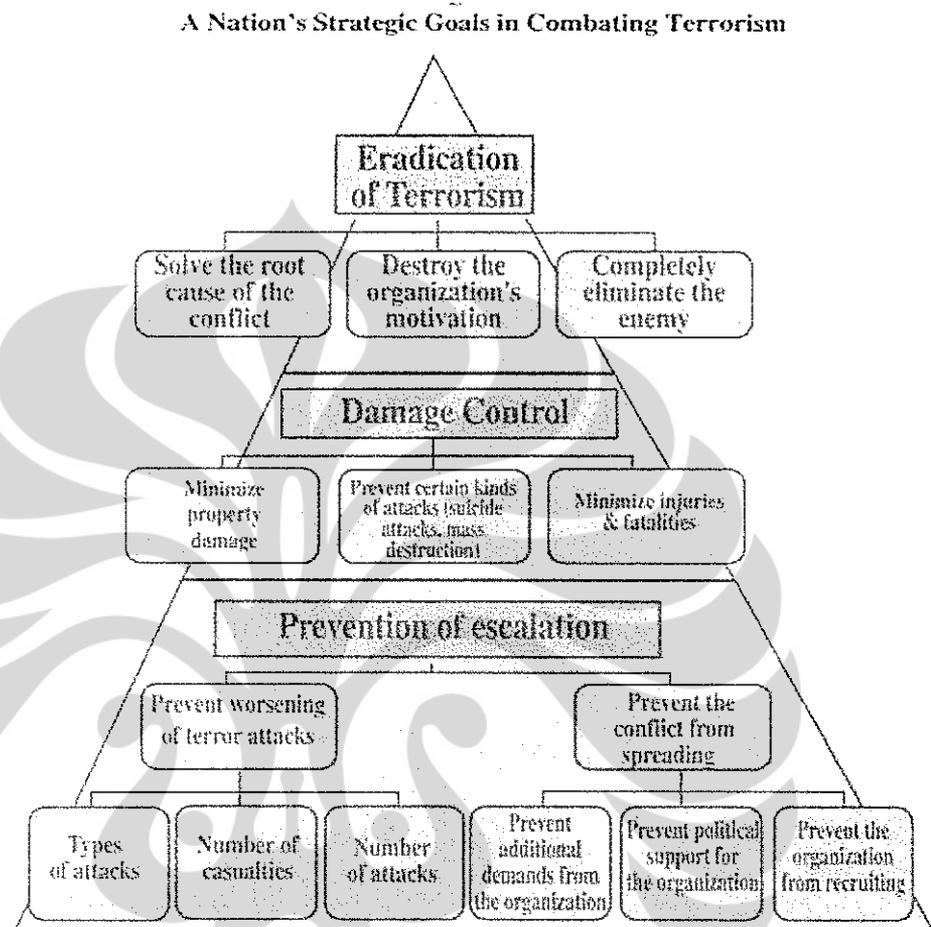
bereskalasi dalam kondisi sosial masyarakat. Jika kondisi psikis sebuah kelompok mengalami tekanan baik itu berupa ketakutan dan kepanikan, maka kelompok tersebut cepat atau lambat dapat dimainkan oleh kelompok teroris.¹¹ Masyarakat yang telah dipermainkan emosionalnya akan diselimuti oleh perasaan khawatir dan berupaya mendeteksi datangnya ancaman dengan berusaha menginterpretasikan kebutuhan survivalnya sendiri. Dampaknya, adanya permintaan-permintaan tidak masuk akal terhadap pihak berwenang atau pun menjatuhkan stereotipe musuh pada kelompok tertentu.¹²

Merangkum beberapa hal di atas, Boaz Ganor mengatakan, berdasarkan tujuannya, *counter terorisme* dapat dipisahkan berjenjang menjadi pencegahan eskalasi, meminimalisir dampak serangan, dan pemberantasan terorisme. Pemberantasan terorisme merupakan tujuan utama yang berindikasi pada dari pada penghilangan motivasi (dan alasan) serta organisasi untuk melakukan aksi kekerasan dan bahkan teror. Tetapi tentunya mencapai tujuan akhir pemberantasan terorisme ini memerlukan usaha yang terbesar. Meminimalkan kerusakan yang disebabkan oleh terorisme, termasuk upaya untuk mengurangi jumlah serangan di masa depan atau pencegahan beberapa jenis serangan seperti bom bunuh diri atau pembunuhan massal, adalah hal yang juga harus diapresiasi. Penurunan jumlah kerusakan dilakukan untuk properti dan infrastruktur juga suatu keberhasilan lain. Pada tingkat bawah, mencegah eskalasi terorisme, menurut Boas, ditujukan untuk memastikan bahwa konflik tidak menyebar serta memastikan bahwa ruang lingkup serangan tidak meluas lebih lanjut. Dengan demikian, pemerintah akan berusaha untuk menghalangi organisasi teroris dari mendapatkan dukungan kalangan tertentu, termasuk menerima dukungan dari negara asing.

¹¹ John Mueller, *Overblown: How politicians and the terrorism industry inflate National Security Threats and why we believe them.* (New York: Free Press, 2006)

¹² Ronald Crelenstein, hal 181

Gambar 3 : Piramida Penanggulangan Terorisme Boaz Ganor



Menurut kajian Prof. Romli Atmasasmita, ada lima komponen strategis dalam dalam fungsi *counter-terrorism*¹³ yaitu, preventif, preemptif, represif, rehabilitasi, dan kerjasama antar yurisdiksi. Fungsi-fungsi ini digunakan dalam wilayah kedaulatan negara, masyarakat umum (termasuk sebagai saksi dan korban aksi teror), dan tersangka pelaku teror dalam kerangka hak asasi dan hukum.

Dari metodenya, proses atau tindakan penanggulangan terorisme dapat dilakukan secara langsung dan tidak langsung. Secara langsung ialah mengumpulkan data intelijen, investigasi, penangkapan

13 Atmasasmita Romli. 2010. *Mekanisme Alternatif Manajemen Pencegahan dan Penanganan Terorisme di Indonesia*

teroris, dan penghancuran organisasi atau jaringan teroris. Cara-cara ini sebagian besar dilakukan secara *covert* atau *clandestine*. Cara selanjutnya adalah cara yang lebih represif dan frontal yaitu melakukan perburuan dan penyerangan terhadap teroris. Karena sifat dan tujuannya yang represif, teknik ini merupakan teknik terbuka. Teknik ini dilakukan dengan pendekatan taktikal yang dilakukan pasukan khusus. Contohnya pada kasus pembebasan sandera atau perlindungan VIP.

Pemilihan tujuan dan bentuk metode atau tindakan yang diambil pemerintah selanjutnya akan merupakan penggambaran dari nilai dan tujuan yang ingin dicapai. Nilai dalam acuan penanggulangan terorisme yang berbeda-beda akan membawa konsekuensi yang berbeda pula seperti apakah aksi itu harus proaktif atau defensif. Todd Sandler, misalnya, mencontohkan nilai proaktif dalam penanggulangan terorisme akan mengarahkan tindakan kepada sasaran teroris dan pendukung mereka dengan tujuan melemahkan kemampuan musuh untuk beroperasi dan kemudian mengurangi terjadinya serangan. Sedangkan nilai defensif, di sisi lain, bertujuan untuk melindungi target potensial dan berusaha untuk mengurangi jumlah kerusakan yang disebabkan oleh serangan. Ini selanjutnya akan berpengaruh pada implementasi struktur dan strategi penanggulangan terorisme.

Dari sebaran pendekatan di atas, lalu manakah yang menjadi pilihan sebagai pendekatan ideal dalam penanggulangan terorisme? Crenstein menjawabnya dengan suatu pendekatan komprehensif yang mempertimbangkan semua sisi penanggulangan terorisme lalu kapan dan bagaimana mengkombinasikannya¹⁴. Penanggulangan terorisme tidak dapat hanya bertumpu pada kekuatan koersif yang dapat beresiko menimbulkan resistensi yang mendalam pada kelompok teroris, membenarkan argumen-argumen teroris mengenai pemerintah sehingga turut menimbulkan dampak balik dengan

¹⁴ Crenstein, Ronald. Counterterrorism. (Cambridge: Polity Press, 2009)

mudahnya pikiran radikal menyebar, dan kemudian hilangnya opsi lain selain pendekatan koersif. Penanggulangan terorisme harus juga diarahkan ke berbagai domain kebijakan dan bukan beban suatu pemerintahan saja. Pesan dari hal ini adalah bahwa penanggulangan terorisme juga didasarkan suatu kerjasama multilateral dan multisentris.¹⁵

2.2. Politik dan Proses Kebijakan

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, penanggulangan terorisme juga dipengaruhi faktor diluar fenomena terorisme itu sendiri. Penanggulangan terorisme dikatakan oleh Martha Crenshaw adalah refleksi dari proses politik di suatu negara¹⁶. Perspektif atas terorisme tersebar dalam beragam pemikiran badan pemerintahan, media, kelompok kepentingan, elit, dan publik sehingga begitu pula dan arah kebijakan penanggulangannya kemudian. Debat yang ada kemudian memperbesar masalah terorisme, membentuk kepentingan tertentu, dan pencarian legitimasi kebijakan oleh pemerintah.¹⁷

Lebih jauh Crenshaw¹⁸ menjelaskan: proses politik dalam cabang eksekutif ditandai oleh ekspansi progresif jumlah instansi yang terlibat; tumpang tindih jalur kewenangan di antara mereka; perluasan yurisdiksi untuk mencakup isu-isu baru, kepicikan, dan kompetisi. Parlemen sering memainkan peran penting dalam membentuk agenda kebijakan kontraterorisme. Tidak ada kendala yang dapat menghalangi usaha parlemen karena harus menyajikan solusi terpadu untuk masalah ini. Aktor di luar pemerintah juga mencoba untuk membentuk agenda kebijakan publik. Tokoh kelompok dan masyarakat ahli mencari akses kepada para pembuat keputusan dalam rangka untuk mempromosikan isu-isu disukai. Di antara kelompok kepentingan, di bidang terorisme, kelompok dalam kepentingan bisnis mungkin

¹⁵ Ibid

¹⁶ Martha Crenshaw, *Politic and Policy Process*

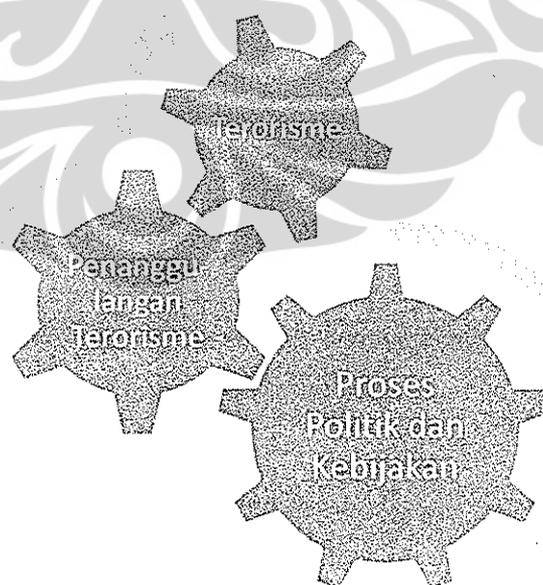
¹⁷ *Indonesia Perdicament on Counterterrorism*

¹⁸ *Op cit*

menentang sanksi ekonomi terhadap negara sponsor terorisme. Keluarga korban terorisme, serta korban itu sendiri, telah memobilisasi untuk mempengaruhi kebijakan. Perkembangan awal kebijakan kontraterorisme dipengaruhi oleh interaksi antara lembaga pemerintah individu dan kelompok-kelompok kepentingan tertentu. Semua aktor menggunakan media berita untuk mengartikulasikan dan menyebarkan pandangan mereka tidak hanya kepada masyarakat tetapi juga untuk elit lainnya. Serangan teroris akan memberikan kontribusi untuk menempatkan isu ini pada agenda kebijakan nasional. Kebijakan ini akan dikembangkan dalam kerangka umum difusi kekuasaan. Karena tekanan dari Perlemen, presiden tidak dapat mengatur agenda kebijakan kontraterorisme secara bebas. Pelaksanaan keputusan kebijakan juga akan terpengaruh oleh kontroversi, karena persaingan antara lembaga dengan tanggung jawab operasional.

Telatih, ada pula faktor tekanan dari politik internasional dimana kepentingan keamanan negara bersinggungan dengan kedaulatan negara lain.¹⁹

Gambar 4 : Mekanisme Penanggulangan Terorisme



¹⁹ Ibid

2.3. Institusionalisasi penanggulangan terorisme

Dua sub-bab diatas telah memberikan pesan bahwa bahwa penanggulangan terorisme adalah suatu yang komprehensif dan terlibat dalam proses politik dan pembuatan kebijakan. Hadirnya upaya institusionalisasi dalam penanggulangan terorisme perlu mendapatkan posisi dalam proses tersebut.

2.3.1. Faktor-faktor berpengaruh dalam *institutional arrangement*

Kelembagaan yang dimaksud dalam penelitian ini menurut Ruttan dan Hayami dalam Bromley sbb :

"institutions are the rules of a society or of organizations that facilitate coordination among people by helping them form expectations which each person can reasonably hold in dialing with others". "Institusi (lembaga) adalah aturan-aturan dari suatu masyarakat atau organisasi yang memfasilitasi koordinasi antara orang-orang yang membantu mereka membentuk harapan-harapan yang dapat dipegang oleh masing-masing orang dalam berhubungan dengan yang lain". Bromley sendiri (1989 : 22) membedakan antara institusi sebagai aturan-aturan dan institusi sebagai organsasi atau lembaga sebagai berikut : "Institutions as the rules and a conventions of society that facilitate coordination among people regarding their behavior, and institutions as organization such as a city council, a university, a church, an agriculture research station, or other govermental agencies". "Institusi sebagai aturan-aturan atau sebagai konversi dari suatu masyarakat yang memfasilitasi koordinasi seperti dewankota, suatu universitas, suatu gereja, suatu stasiun penelitian pertanian atau instansi pemerintah lainnya"²⁰.

Dengan demikian intitutions pada dasarnya adalah aturan-aturan dalam suatu organisasi atau masyarakat.

Secara konseptual institusi dibagi dalam 2 (dua) kategori pengertian, yaitu : 1. sebagai konvensi, 2. sebagai pertaturan.

Ad.1. Institusi sebagai konvensi

²⁰ Gibbs, C.J.N.; Bromley, D.W. Institutional arrangements for management of rural resources: common-property regimes. (London: Belhaven Press, 1989) Hal 18

Institusi sebagai konvensi yang berlaku dalam suatu masyarakat mengandung berbagai prasyarat yang pada dasarnya menyangkut aspek koordinasi yaitu bahwa :

1. Setiap orang sejalan dengan ketentuan / keteraturan tersebut.
2. Setiap orang mengharapkan lebih menyukai sejalan pada ketentuan / keteraturan tersebut dengan syarat yang lain juga begitu.
3. Setiap orang mengharapkan semuanya sejalan pada ketentuan / keteraturan tersebut.

Dalam hal ini konvensi adalah masalah koordinasi dan keseragaman pada aspek atau sejalan dan berarti adanya keseimbangan koordinasi (Lewis, 1996).

Ad.2. Institusi sebagai peraturan

“Institusi adalah tindakan kolektif dalam membatasi, membebaskan dan mengembangkan tindakan individu” (Commons, 1961)

“Institusi adalah seperangkat hubungan yang diatur antar orang-orang yang menetapkan hak-hak, penghargaan atas hak-hak orang lain, hak-hak khusus dan tanggung jawab orang-orang tersebut” (Schmidt, 1972)

Dengan pengertian demikian maka sekolah-sekolah, perusahaan-perusahaan dan organisasi lainnya menjadi berarti karena adanya institusi, yaitu bahwa organisasi-organisasi itu ada karena adanya peraturan-peraturan yang mengatur kegiatannya.

Bromley menjelaskan lebih lanjut tentang konsep institusi (1989 : 39-44) sebagai berikut :

“...Manusia hidup secara sosial dengan seperangkat peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis atau konvensi. Institusi di sini berarti sama dengan peraturan dan konvensi yang mengatur kehidupan manusia sehingga tidak perlu lagi dapat dikurangi adanya negosiasi sehingga mengurangi kebutuhan akan biaya transaksi. Dengan kata lain, institusi adalah peraturan dan konvensi yang menetapkan seperangkat pilihan dengan mana individu, perusahaan, rumah tangga, dan satuan pengambil keputusan lainnya memilih cara untuk melakukan sesuatu”.

Mengenai institutional change, Bromley (1989 : 12) menjelaskannya dari aspek ilmu ekonomi, bahwa kondisi sosial ekonomi dalam masyarakat

selalu berubah sesuai dengan perubahan lingkungan yang ada seperti sumber daya yang makin langka, selera dan preferensi pasar yang berubah, teknologi yang makin berkembang. Perubahan-perubahan ini bisa dianggap sebagai faktor external dan kemudian hal ini akan dapat menjelaskan atau meyakinkan bagaimana respon para pelaku ekonomi terhadap perubahan itu. Perkembangan diantara para pemikir ekonomi menyangkut adanya keputusan yang diperbaiki dalam upaya memahami, menjelaskan dan memperkirakan lingkup dan realitas perubahan-perubahan itu di bidang ekonomi, dimana disadari bahwa kondisi ekonomi ditentukan oleh "institutional arrangements" dalam masyarakat.

Kerangka pikir dari para pemikir ekonomi ini ialah bahwa pada saat terjadi "institutional arrangements", maka peluang atau tantangan baru ini akan memperoleh respon dan ekonomi akan bergerak ke arah keseimbangan baru sampai dengan adanya perubahan faktor eksternal berikutnya yang merangsang terjadinya respon kelembagaan dan sistemnya.

Pandangan Bromley tentang institutional change dan institutional arrangements yang lebih luas yang menyangkut wilayah kebijakan, yaitu dalam hirarki proses kebijakan.

"...ada 3 (tiga) tingkatan yang terkait dengan perubahan aturan, yaitu tingkat kebijakan, tingkat organisasional, dan tingkat operasional. Pada tingkat kebijakan yang menjadi kewenangan pokok legislatif dan yudikatif dinyatakan bagaimana 'wajah' dunia yang dikehendaki dengan menyerap berbagai aspirasi yang kemudian diperdebatkan dan akhirnya dirumuskan. Pada tingkatan organisasional aspirasi ditingkat kebijakan diimplementasikan melalui kelembagaan organisasi, peraturan dan undang-undang yang mengatur bagaimana organisasi itu berjalan dan apa yang akan dijalankan. Pada tingkatan operasional, yang dilihat adalah unit-unit operasional sebagai aktor dari perubahan kelembagaan, bagaimana pola interaksi diantara mereka dan menghasilkan apa bagi para aktor itu dan bagi masyarakat. Apakah baik atau buruk,

jika buruk, barangkali perlu ditinjau kembali jika kalu ada perubahan policy, atau perubahan organisasi, begitu seterusnya”²¹.

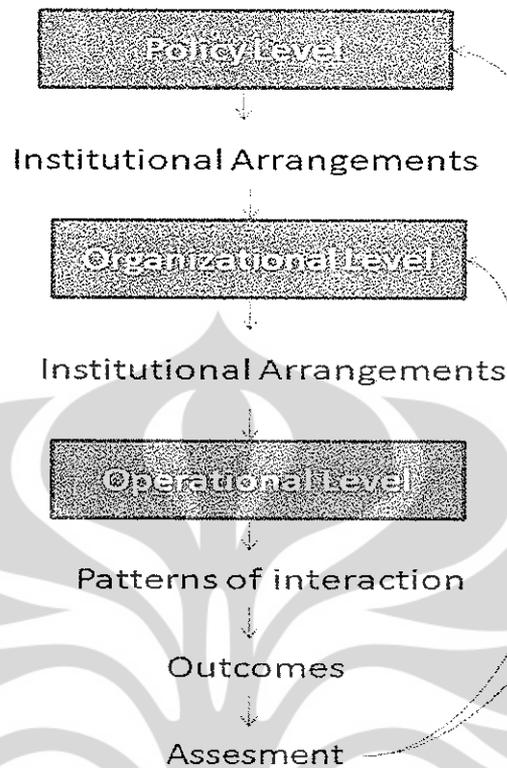
Peraturan dan undang-undang yang mengatur lembaga antara tingkat kebijakan dan tingkat organisasional inilah yang sebenarnya disebut “institutional arrangements”. Bromley (1989 : 49-56) selanjutnya menjelaskan bahwa dalam hirarki proses kebijakan, “institutional arrangements” akan muncul baik pada tingkat kebijakan dan tingkat organisasi maupun pada tingkat operasional, untuk menetapkan dan membatasi choice sets. Penetapan choice sets adalah berbicara tentang pengambilan keputusan. Di sini akan terjadi transaksi yang dimaksudkan sebagai perundingan yang mengkaitkan dua atau lebih agen-agen ekonomi untuk saling menawar. Setiap penawaran dibuat dalam struktur institusi yang mengatur atau membatasi *choice sets* dimana akan terjadi berbagai alternatif terbuka untuk mencapai dan merubah *institutional arrangements* yang mengatur atau membatasi *choice sets* tersebut. Perubahan “institutional arrangements” sebenarnya merupakan hasil dari tindakan-tindakan kolektif atau *collective action* yang menyuarakan choice sets tadi. Selanjutnya tindakan kolektif merupakan respons kolektif yang mendorong timbulnya *institutional change* dan “institutional arrangements”.

Berikut diagram hirarki proses kebijakan menurut Bromley²²

Gambar 5: Hirarki Proses Kebijakan dari Bromley

²¹ Ibid hal 31-34

²² Ibid. 32-33



Menurut Bromley (1989 : 39-49), transaction dalam proses “institutional arrangements” akan terjadi “rules of the game” atau aturan main. Lindblom (1986 : 49-51) menyebutkan dengan istilah “play of power” atau permainan kekuasaan yang mencerminkan kesalingterkaitan yang lebih baik dan erat dibandingkan istilah interaksi. Permainan kekuasaan dalam interaksi politisk diatur secara ketat sekali oleh berbagai peraturan, lebih ketat daripada kehidupan di pasar. Suatu sistem politik pada hakekatnya adalah suatu sistem peraturan yang menetapkan secara terperinci peran-peran yang harus dimainkan. Peraturan-peraturan itu menetapkan siapa yang pantas dipilih untuk memainkan masing-masing peran, dan bagaimana pribadi-pribadi dipilih untuk itu. Peraturan-peraturan itu juga menetapkan apa yang boleh dilakukan dan apa yang dilarang bagi setiap pemegang peran. Charles E. Lindblom (1986 : 49-63) menjelaskan identifikasi unsur-unsur pokok permainan kekuasaan yaitu :

1. Perumusan kebijaksanaan dan warga negara biasa.

Perumus kebijaksanaan resmi yang aktif merupakan bagian sangat kecil dari penduduk dibanding warga negara biasa. Dengan mendapat

kewenangan kontrol terhadap suatu kebijaksanaan, mereka membentuk suatu kelompok elite yang terdiri dari para pejabat tinggi, anggota kabinet, anggota parlemen, anggota tim perumus kebijaksanaan dalam birokrasi, dls. Kelompok elite ini sering disebut sebagai Policy maker. Warga negara biasa berjuta jumlahnya dan berperan dalam permainan kekuasaan atau pembelot atau pemberontak. Mereka sering tidak menyadari bahwa mereka sebenarnya ikut melaksanakan kontrol. Peserta perumus kebijaksanaan lainnya, yaitu pemimpin organisasi sosial, wartawan, pengusaha, dls.

2. Permainan kekuasaan sesuai peraturan.

Permainan kekuasaan dalam perumusan kebijaksanaan ada berbagai peraturan yang membatasi tingkah laku, seperti peraturan perundang-undangan, moral sebagai peraturan pribadi untuk diri sendiri. Interaksi politis atau permainan kekuasaan diatur secara ketat oleh berbagai peraturan. Suatu sistem politik pada hakekatnya adalah suatu sistem peraturan yang menetapkan secara terperinci peran-peran yang harus dimainkan, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Para peserta permainan kekuasaan dalam perumusan kebijaksanaan mematuhi peraturan karena mereka memandang peraturan-peraturan itu sah. Ketergantungan permainan kekuasaan terhadap peraturan menjelaskan kerapuhan sistem politik, tampak dari kemudahan-kemudahan yang sering terjadi dilanggar. Pada saat revolusi terjadi penghapusan sejumlah peraturan lama yang mengatur permainan kekuasaan dan membuat peraturan baru untuk permainan kekuasaan yang baru yang akan memperkuat mereka.

3. Pelaksanaan kontrol dalam permainan kekuasaan.

Metoda pelaksanaan kontrol dalam permainan kekuasaan dalam perumusan kebijaksanaan, sbb :

- a. Imbalan dan hukuman
- b. Persuasi dan analisis partisan
- c. Ancaman, dalam bentuk a.l. : penghancuran reputasi, pengucilan, kerugian materi, maut, dls.

d. Pertukaran, dengan cara saling bantu, imbal jasa, uang (membeli tanggapan dengan uang).

4. Kewenangan.

Dalam permainan kekuasaan, kewenangan merupakan metoda kontrol paling mendasar. Arti kewenangan di sini ialah mentaati peraturan dan tunduk kepada si pengontrol.

2.3.2. Hirarki dan Kekuasaan

Sebagaimana Bromley menjelaskan adanya hirarki dalam *policy-making*, konsep tentang kewenangan tidak dapat dilepaskan dari konsep kekuasaan, karena kewenangan timbul dari kekuasaan yang sah menurut teori kekuasaan Weber. Kekuasaan dalam birokrasi pemerintah selama ini dipergunakan sangat sentralistik dan eksekutif. Dalam hirarki versi Weber, ditemukan korelasi yang positif antara tingkatan hierarki jabatan dalam birokrasi dengan kekuasaan (*power*). Semakin tinggi lapis hierarki jabatan seseorang dalam birokrasi, maka semakin besar kekuasaannya; dan semakin rendah lapis hierarkinya, semakin tidak berdaya (*powerless*). Korelasi ini menunjukkan bahwa penggunaan kekuasaan pada hierarki atas, sangat tidak imbang dengan penggunaan kekuasaan tingkat bawah. Dengan kata lain sentralisasi kekuasaan yang berada di tingkat hierarki atas semakin memperlemah posisi pejabat di hierarki bawah dan tidak memberdayakan rakyat yang berada di luar hierarki (Thoha:2003).

Berangkat dari konsep hierarki dan kekuasaan tersebut, maka perlu adanya transfer kewenangan ke level bawah guna menghindari penumpukan kekuasaan dan kewenangan di level atas. Wewenang atau kewenangan adalah padanan kata *authority* yaitu "the power or right delegated or given; the power to judge, act or command". *Authority* (otoritas) dapat dirumuskan sebagai suatu tipe khusus dari kekuasaan yang secara asli melekat pada jabatan yang diduduki oleh pemimpin. Otoritas adalah kekuasaan yang disahkan (*legitimized*) oleh suatu peranan formal seseorang dalam suatu organisasi

(Thoha:2004). Sedangkan dalam Ensiklopedi Administrasi (1977), wewenang didefinisikan sebagai hak seorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas serta tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan baik. Weber mengemukakan ada tiga macam tipe ideal wewenang, yaitu : wewenang tradisional, wewenang kharismatik, dan wewenang legal rasional. Konsep terakhir merupakan tipe ideal menurut Weber dimana memiliki suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dengan cara-cara rasional (Thoha, 2003).

2.3.3. Horizontalisme dan Koordinasi

Setelah melihat ada dua sisi yang dihadapi dalam melaksanakan penanggulangan terorisme pada bagian pertama, institusionalisasi penanggulangan terorisme berangkat dari asumsi adanya dua tingkat analisa dalam hal ini. Pertama, adalah level pengaturan struktur dalam proses kebijakan (*institutional arrangement*). Kedua, adalah level pengorganisasian dalam sebuah organisasi yang menjadi *focal point* dalam penanggulangan terorisme²³. Fokus pada organisasi ini dipilih dengan dasar perlunya penanggulangan terorisme yang holistik atau komprehensif.

Dalam menganalisa struktur dalam level ini, Worley memberikan metafora orkestra.

... initial metaphor of *orchestrating the instruments of power* grew to include the roles of composer (policy maker), the composer's

²³ Dua level analisa ini berangkat dari dua dari tiga pemodelan Allison dalam menjelaskan pembuatan kebijakan oleh pemerintah. Lihat Allison, Graham and Zelikow, Phillip . *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, 2ed.* Longman,

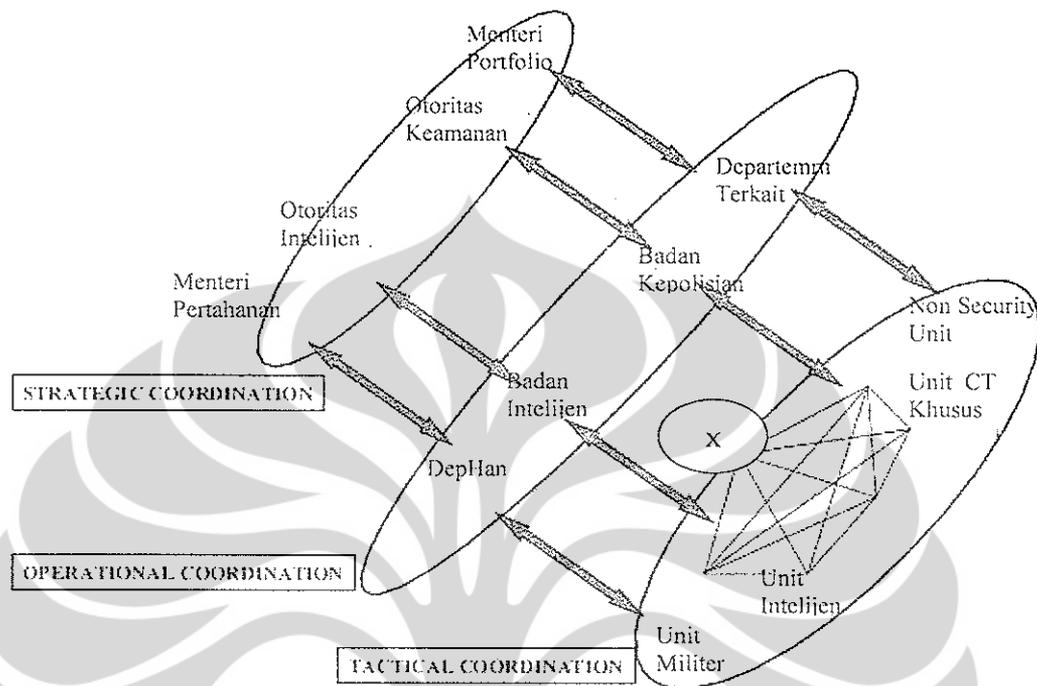
inspiration (conception of the conflict), score (policy statement), orchestra (instruments of power), and conductor (real-time decision maker)...²⁴.

Tabel Kerangka Analisa

Metafora	Kerangka Analisa
Inspirasi	Konsep yang digunakan dalam melakukan respon
<i>Music Sheet</i>	Principles and policies governing the conflict— identifies the necessary instruments of power and the agencies wielding those instruments, assigns roles and missions to the agencies, and assigns supported/supporting relationships between the agencies
Orkestra	Instrumen Instruments of power in the proper balance to implement the policy as stated
Komposer	Entitas pembuat kebijakan
Konduktor	A real time decision maker to, within the defined principles and policies, shift emphasis and timing

²⁴ D. Robert Worley. *Orchestrating the Instruments of Power: Executive Perspectives on the War against Terrorism*, (Alexandria: Institute for Defense Analyses, 2005). Hal 2

2.4. Pemodelan Struktur Penanggulangan Teorisme



BAB 3 PENANGGULANGAN TERORISME DI BERBAGAI NEGARA

Sebagai bahan perbandingan dan studi empiris dalam tesis ini, serta untuk mempermudah proses analisa pada bab selanjutnya, maka akan di ilustrasikan mengenai penanggulangan terorisme dan organisasi yang bertanggung jawab dalam hal itu di beberapa negara.

3.1. Penanggulangan Terorisme di Jerman

3.1.1. Latar Kondisi Dan Perspektif Atas Terorisme

Penanganan isu terorisme di Jerman tidak lepas dari sejarah bangsa dan negara itu. Penguasaan Nazi di masa lalu dengan “holocaust”-nya yang kemudian membawa keterlibatan Jerman pada Perang Dunia II memberikan dasar pemikiran yang kuat bagi bangsa Jerman pada kemerdekaan dan perlindungan hak-hak sipil apapun kebangsaannya.²⁵

Stereotipe atas teroris di Jerman mengalami pergeseran antara sebelum dan sesudah peristiwa 9/11. Pada era 1960-an hingga pertengahan 1990-an, kelompok radikal domestik berideologi kiri melakukan aksi-aksi perlawanan militan dengan kekerasan. Dibarengi dengan suasana protes kala itu, ada empat organisasi bawah tanah yang melakukan perlawanan bersenjata termasuk pembajakan dan pemboman yaitu The Red Army Faction (RAF), 2nd of June Movement, Revolutionary Cells (RZ), dan Rote Zora. Pada permulaan 1990-an, ada pergeseran pelaku kekerasan yang dilakukan oleh neo-Nazi dan kelompok sayap kanan lain.²⁶ Fanatisme terhadap hak-hak pribumi atau xenophobia mengemuka disebabkan oleh banyaknya pekerja asing dan para pencari perlindungan politik di dalam negeri. Partai-partai sayap kanan ekstrim seperti Uni Rakyat Jerman (Deutsche Volksunion - DVP) dan Republikaner (Die Republikaner -

²⁵ Pidato Menteri Luar Negeri Joschka Fischer di hadapan Parlemen Jerman pada bulan November 2003. Dikutip dari CRS hal 3

²⁶ <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-5014.html>

REP) mempertahankan status hukum mereka dengan menghindari simbol-simbol Nazi dan propaganda dan menjaga jarak mereka dari kelompok neo-Nazi yang lebih kecil. Dengan anggota sekitar 100-500 orang, tersebar, dan tidak jelas keterkaitannya, membantu mereka menghindari larangan dan pengawasan pemerintah.²⁷

Setelah 9/11, fokus ancaman bergeser ke ekstrimis Islam.²⁸ Dari peristiwa 9/11 di New York, Jerman dihadapkan kenyataan bahwa wilayahnya mempunyai andil dalam terciptanya serangan itu. Hamburg dan beberapa wilayah lain di Jerman menjadi basis tempat tinggal dan perencanaan tiga orang pembajak serangan itu selama beberapa tahun. Bahkan Jerman dinilai menjadi "pos" terbaik bagi kelompok teror pra serangan 9/11 karena prinsip dan hukum liberal yang dianut Jerman. Dari dokumentasi peristiwa terkait kelompok teror pasca 9/11, ada 15 insiden penangkapan setelah 11 September 2001. Mayoritas penangkapan, delapan, terkait dengan Al-Qaeda dengan hanya salah satu terjadi sebelum 9/11²⁹.

3.1.2. Pendekatan Penanggulangan Terorisme

Nilai perlindungan hak asasi sangat tinggi di Jerman. Untuk itu, Jerman menganggap terorisme isu yang sangat penting dan berusaha untuk menghindari suatu tindakan yang ofensif terhadap warga negara mana pun melalui suatu strategi penanggulangan terorisme pasca 9/11. Strategi penanggulangan terorisme Jerman kemudian bertumpu pada kekuatan intelijen, penegakan hukum, dan penuntutan untuk mengidentifikasi dan menghilangkan kekuatan

²⁷ <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-5014.html>

²⁸ Pernyataan Menteri Dalam Negeri, Otto Schily, selama konferensi pers penerbitan "Verfassungschutzbericht 2003" (Laporan Keamanan Dalam Negeri) pada 17 Mei 2004. Dikutip dari CSR hal 2

²⁹ Data dari Mickolus, Edward F. and Susan L. Simmons, *Terrorism 1996-2001, 2002-2004*. Diperoleh dari homeland sec n teror ineurope hal 92

teroris.³⁰ Strategi itu kemudian dijabarkan ke dalam elemen-elemen berikut³¹:

- 1) Mengidentifikasi teroris dan pendukung mereka, membawa mereka ke pengadilan, dan memutuskan infrastruktur mereka di rumah dan di luar negeri.
- 2) Membantu negara-negara menghadapi bahaya menjadi negara gagal.
- 3) Mengatasi akar sosial, ekonomi, dan budaya dari terorisme..
- 4) Menghentikan proliferasi senjata pemusnah massal.
- 5) Mencari legitimasi multilateral untuk setiap tindakan militer melalui PBB.

Ada beberapa kesamaan dengan pendekatan yang dilakukan Amerika. Namun, ada perbedaan jelas dalam penekanan penggunaan kekuatan militer.

Nilai lain yang dipercaya Jerman dalam kontraterorisme adalah bahwa Jerman menjadi pusat ekonomi dunia. Setengah dari ekspor Jerman ditujukan kepada negara-negara lain di seluruh dunia selain negara-negara Uni Eropa. Selain itu, Jerman juga menggantungkan suplai minyak dan gas alamnya dari pasar dunia dengan mengimpor 98% dari kebutuhannya. Kestabilan Jerman dan global adalah saling berhubungan maka usaha-usaha Jerman dalam penanggulangan terorisme juga ditujukan pada hal tersebut.

3.1.3. Struktur, Institusi, dan Peran

Jerman tidak memiliki institusi khusus yang bertanggung jawab atas permasalahan terorisme. Tanggung jawab itu tersebar kedalam kementerian dan badan-badan pelaksana penanggulangan terorisme yang terbagi lagi ditingkat pusat dan daerah.

³⁰ Europe approach on CT

³¹ Laporan oleh Kanselir Gerhard Schroeder (Pernyataan Kebijakan Pemerintah untuk masa jabatan kedua, 30 Oktober 2002; pidato pada Sidang ke-58 dari Majelis Umum PBB, September 24, 2003) dikutip dari CRS Report hal 2

3.1.3.1. Tingkat Penentu Kebijakan Nasional

Penentu kebijakan tertinggi ada pada Federal Security Council yang merupakan sebuah komisi dalam kabinet Jerman. Kanselir merupakan ketua dari komisi itu dan berwenang dalam mengumpulkan pihak-pihak terkait dalam sesi rahasia yang tertutup. Tanggung jawab kebijakan yang dihasilkan, pada tingkat pemerintah federal, ada pada Departemen Dalam Negeri, Kehakiman, Pertahanan, and Luar Negeri, dan Keuangan.

3.1.3.2. Tingkat Pengorganisasian

Banyaknya sebaran biro terkait kontra teror, Kementerian Dalam Negeri lalu mengambil beberapa kebijakan pada 2004. Pertama, sebuah Coordination Center di Berlin dibentuk di bawah Kementerian Dalam Negeri. Badan yang dibentuk dibawah kementerian dalam negeri ini adalah Joint Counterterrorism Center (Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum, atau GTAZ) merupakan struktur pada tingkatan operasional yang secara harian mengimplementasikan aksi penanggulangan aktivitas teroris. Pusat Koordinasi di tingkat federal berisikan Bundesnachrichtendienst (BND) atau Badan Intelijen Federal, Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) atau Badan Federal Pelindung Konstitusi, Bundeskriminalamt (BKA) atau Badan Polisi Kriminal Federal, dan Militärischer Abschirmdienst (MAD) atau Badan Kontra Intelijen Militer. BND mempunyai wilayah kerja di luar negeri sedangkan kewenangan dalam negeri berada pada BfV yang sekaligus berfungsi sebagai polisi rahasia BDN, BfV, BKA, dan MAD. Kedua, badan-badan yang bertanggung jawab pada keamanan dan pertahanan pada level negara bagian turut diintegrasikan kedalam pusat koordinasi itu. Ketiga, pusat koordinasi itu juga merupakan pusat analisa dan *sharing information* dengan sebuah database terpusat sebagai media untuk menyimpan semua informasi tentang muslim radikal terkait terorisme sehingga pencarian-pencarian database lebih efektif. Termasuk, lembaga yudisial dan perwakilan

penegak hukum asing. Pada awal 2007, GTAZ mendapatkan peran tambahan dengan dibentuknya unit Joint Internet Center (Gemeinsames Internetzentrum, atau GIZ) untuk memonitor aktivitas *online* gerakan “jihad”. Berkenaan dengan federalisme yang dianut Jerman, tiap negara bagian mempunyai Kementerian Urusan Dalam Negerinya sendiri, yang kemudian menyebabkan beberapa negara bagian juga memiliki pusat koordinasi tersendiri yang memiliki polisi, intelijen, dan tanggung jawab atas kesiapan lokal menghadapi situasi darurat.

Pengendalian utama counter-terrorism di Jerman ada pada Koordinierung der Nachrichtendienste des Bundes atau Koordinator Intelijen. Koordinator Intelijen berada pada Federal Chancellery yang mana berada pada tingkatan pembuat kebijakan. Badan ini bertanggung jawab untuk memberikan laporan dan masukan kepada Chancellor sebagai kepala pemerintahan. Ia juga mengkoordinasikan seluruh tindakan yang menjabarkan kebijakan nasional.

Namun pemusatan-pemusatan koordinasi di atas, hanya sebuah wadah (hub) untuk terjadinya kerjasama di antara otoritas keamanan baik federal dan negara bagian. Sesungguhnya, tidak ada sebuah badan atau orang bertanggung jawab dalam usaha-usaha yang dilakukan anggota GTAZ. GTAZ tidak mempunyai suatu pusat kendali operasi atau bahkan seorang direktur. Perwakilan badan intelijen dan penegak hukum berada pada gedung yang terpisah dan berkoordinasi dalam bentuk rapat harian dan sebagai satuan tugas gabungan. Pendekatan non hierarki dan informal seperti ini memberikan ruang untuk menyatukan seluruh aktor keamanan di 31 negara bagian. Dipercaya dengan bentuk seperti ini akan menghindari fenomena “stovepipe” dimana tiap badan memiliki jalur sendiri yang membuat informasi mentah tertumpuk di tingkat teratas. Setali tiga uang dengan GTAZ, di bawah Federal Chancellery yang terjadi ialah sebuah forum dimana kementerian terkait, para kepala dari tiap badan-badan intelijen, dan

kejaksanaan berdiskusi tiap minggunya dan merumuskan kebijakan strategis.

3.1.3.3. Tingkat Taktis

Badan yang mempunyai kewenangan operasional-taktis tidak terintegrasi dalam suatu wadah. Mereka tersebar dalam berbagai fungsi dan yurisdiksi yang terdiri dari BND dan BfV sebagai badan intelijen, BKA sebagai polisi di tingkat federal, Bundesgrenzschutz (BGS) atau Pasukan Perbatasan Federal, dan MAD sebagai pihak yang melakukan Kontra Intelijen. BND mempunyai wilayah kerja di luar negeri sedangkan kewenangan dalam negeri berada pada BfV yang sekaligus berfungsi sebagai polisi rahasia.

BfV dan BKA terdiri dari satu biro pada level federal dan 16 biro untuk masing-masing negara bagian. Biro-biro itu saling tidak mempunyai garis organisasi bahkan dengan biro di level federal. Bahkan dengan adanya Coordination Center sekalipun, BKA dan BfV masih terbagi antara tingkat federal dengan tingkat negara bagian dan mereka bekerja masing-masing secara independen. Mantan menteri dalam negeri Otto Schilly dan Direktur BKA Joerg Zierke telah mengajukan ide penyatuan badan intelijen dan polisi federal dengan negara bagian tetapi penolakan terjadi di negara bagian. Walau demikian, mereka tetap melakukan pelaporan indikasi kegiatan teroris yang berkaitan dengan gerbang transportasi internasional (seperti bandara, pelabuhan, dan stasiun kereta) dan populasi Muslim. Untuk BGS, tanggung jawabnya terletak pada pengamanan. Pengamanan ini termasuk pengamanan perbatasan, situs transportasi, dan area lain yang vital dan dikontrol oleh pemerintah federal. Di dalam BGS terdapat GSG 9 atau Grenzschutzgruppe 9 yang merupakan organisasi anti-teroris elit sebanding dengan dengan US Delta Force, SAS Inggris, atau GIGN dari Perancis.

3.1.4. Pelibatan Militer

Melihat pada strategi penanggulangan terorisme asal Jerman, militer Jerman dikatakan tidak dipandang sebagai sebuah instrumen utama sebagaimana dikatakan pejabat pemerintahan Jerman pada laporan CRS. Ini juga disebabkan peristiwa penyatuan Berlin dimana militer Jerman secara formal mengambil posisi bahwa penggunaan militer Jerman akan berada di bawah resolusi PBB. Walau turut menurunkan pasukan di Afghanistan, Jerman tidak menyetujui penggunaan kata “war on terorisme” sebagai usaha penanganan terorisme secara global. Jerman cenderung menekankan instrumen “soft power” seperti diplomasi, pendampingan, pemberian bantuan, modernisasi, bantuan penyelesaian konflik regional bagi negara-negara dimana isu terorisme berkembang. Kebijakan luar negeri Jerman adalah mencegah timbulnya perang.

3.1.5. Pendanaan

Dalam hal pendanaan, tidak ada sebuah kelompok pengeluaran pada Kementerian Keuangan yang berjudul Keamanan Dalam Negeri. Aliran dana tersebar ke seluruh pemerintahan federal dan negara bagian sesuai hukum negara Jerman. Pendanaan otoritas keamanan di tingkat federal melewati Kemertian Dalam Negeri. Sedangkan di tingkat negara pemerintahan harus melewati pemerintahan lokal yang memiliki prioritas dan alokasinya masing-masing

3.2. Inggris Raya

3.2.1. Latar Kondisi Dan Perspektif Atas Terorisme

Fenomena kelompok pelaku teror di Inggris telah berumur sangat tua. Teroris Irlandia telah menjadi ancaman semenjak 100 tahun lalu baik itu yang berlatar konflik kelompok Protestan dengan Katolik maupun masalah Irlandia Utara. Namun saat ini, jaringan Al Qaeda adalah yang menjadi perhatian besar masalah keamanan negri ini.

3.2.2. Pendekatan

Pendekatan penanggulangan terorisme Inggris didasarkan pada kolaborasi dan kerjasama antar-pemerintah dalam jangka panjang. Kultur ini tumbuh dari pengalaman Inggris dalam menangani terorisme Irlandia Utara selama berdekade.

Pada bulan April 2004, pemerintah Inggris melalui perdana menteri meluncurkan Counterterrorism Strategy (dikenal sebagai CONTES). Berpusat pada "4P" yaitu *Prevent* (mencegah), *Pursue* (mengejar), *Protect* (melindungi), dan *Prepare* (mempersiapkan). Pencegahan ditujukan mengatasi penyebab terorisme baik di dalam maupun luar negeri; pengejaran bertujuan untuk mengganggu organisasi teroris dan kemampuan mereka untuk beroperasi; tindakan perlindungan berfokus pada melindungi infrastruktur, publik nasional kritis, dan situs-situs kunci pada risiko tertentu; kerja kesiapan bertujuan untuk memungkinkan Inggris untuk merespon dan pulih dari konsekuensi dari serangan teroris. "4P" berusaha untuk memberi koherensi yang lebih besar untuk langkah-langkah kontraterorisme Inggris dan mengambil keuntungan dari keahlian yang ada dan sumber daya di seluruh pemerintah Inggris. Pemerintah Inggris juga menempatkan pendekatan keadaan darurat sebagai pendekatan terhadap kondisi darurat yang ditimbulkan terorisme.

Beberapa pengamat melihat pendekatan Inggris untuk menjamin keamanan dalam negeri, memerangi terorisme, dan melindungi masyarakat Inggris dan infrastruktur sebagai menekankan "langkah-langkah menggunakan dual" yang berusaha untuk mengintegrasikan program kontraterorisme dan kesiapan menjadi ada manajemen darurat dan upaya tanggap. Mereka berpendapat bahwa keuntungan dari pendekatan ini adalah bahwa departemen, lembaga, dan responden pertama mempertahankan mereka keterampilan pada sehari-hari, dan manfaat masyarakat dari sumber-sumber harian, tapi banyak keterampilan ini yang sama dan sumber daya juga dapat digunakan sebagai tanggapan atas insiden teroris. Sebagai hasilnya,

mereka menegaskan bahwa seperti "penggunaan ganda" mekanisme juga biaya yang efektif, menghindari fokus berlebihan atau eksklusif pada tantangan yang ditimbulkan oleh senjata konvensional yang dapat menarik sumber daya yang langka dari kegiatan yang lebih mendasar tapi penting dari penegakan hukum, intelijen, atau batas kontrol. tanggap darurat Inggris sistem dan kemampuan yang diuji pada tanggal 7 Juli 2005, ketika empat pemuda Muslim Inggris menyerang metro London dan jalur bus, menewaskan 52 orang (ditambah empat pembom), dan melukai lebih dari 700. Meskipun korban jiwa dan kerusakan sistem metro London, banyak yang menilai bahwa layanan tanggap darurat pemerintah efektif segera setelah krisis. Akibatnya, dampak dari serangan terhadap kehidupan harian dan masyarakat pada umumnya sangat kecil.

3.2.3. Struktur dan Institusi

Tanggungjawab penanggulangan terorisme dan keamanan dalam negeri Inggris tidak dibebankan pada satu institusi maupun sektor. Tanggung jawab itu berada pada struktur yang mempunyai bagian-bagian yang terdispersi ke seluruh bagian pemerintahan. Dari tingkat pengambilan kebijakan, legislasi, dan koordinasi, hingga ketataran implementasi seperti operasi perburuan teroris, perlindungan infrastruktur, dan pencegahan masyarakat umum menjadi pendukung ekstrimisme maupun ideologi radikal.

3.2.3.1. Tingkat Penentu Kebijakan Nasional

Pihak yang bertanggung jawab pada pengambilan kebijakan terdesentralisasi antar departemen yang berbeda. Posisi kunci ada pada Perdana Menteri (Prime Minister) dan Kantor Perdana Menteri (Prime Minister Office), Cabinet Office, Foreign and Commonwealth Office (FCO), Departemen Pertahanan (MoD), Departemen Dalam Negeri (Home Office) dan Menteri Keuangan. Departemen

Pembangunan Internasional (DFID) juga memainkan peran dalam aspek-aspek tertentu kebijakan keamanan internasional.

Dalam tata kerjanya, pengambilan kebijakan didelegasikan kedalam kelompok-kelompok menteri yang lebih kecil untuk mencapai efektifitas. Komisi-komisi dibentuk berdasar suatu fokus pada tiap aspek yang berbeda dari kebijakan keamanan nasional. Kelompok menteri ini disebut Cabinet Committees. Banyak penentuan kebijakan terjadi pada tingkat ini dengan membentuk suatu komisi koordinasi berisikan anggota-anggota kabinet, pejabat, dan pihak yang berkompeten atas isu yang ditangani komisi ini.

Kabinet didukung suatu kesekretariatan yang disebut Cabinet Office. Cabinet Office bertanggung jawab atas koordinasi kebijakan, memberikan Standar Operating Procedure, peningkatan kapasitas dan mengelola Kabinet itu sendiri.

Pengambilan kebijakan penanggulangan terorisme di Inggris dilakukan pula pada tingkat kabinet. Struktur yang bertanggung jawab adalah National Security Council (UKNSC) yang juga menghadapi isu kebijakan pertahanan dalam dan luar negeri, intelijen, kemanan siberetika, manajemen krisis dan pemulihan.³² UKNSC diketuai oleh Perdana Menteri. Anggota tetap dewan ini adalah Deputy Perdana Menteri, menteri Keuangan, Menteri Luar Negeri, Home Secretary (setara Menteri Dalam Negeri), Menteri Pertahanan, Menteri Pembangunan Internasional, Sekretaris Negara untuk Perkembangan Internasional, dan Menteri Keamanan.³³ Menteri Energi dan Perubahan iklim akan bergabung apabila dibutuhkan. Demikian pula pada kepala staf pertahanan, kepala badan intelijen, dan pejabat tinggi lainnya dimasukkan sesuai kebutuhan.³⁴ Pada rapat pertamanya, Kepala Staff Pertahanan, Penasehat Keamanan Nasional, Ketua Komisi Intelijen Gabungan, the Director General of the Security

³² <http://transparency.number10.gov.uk/resources/cabinetoffice-chart.pdf>

³³ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409188/cabinetcommitteesystemmay2010.pdf>

³⁴ <http://www.number10.gov.uk/news/latest-news/2010/05/establishment-of-a-national-security-council-49953>

Service, Kepala MI6 atau disebut “C” dan Direktur Government Communications Headquarters (GCHQ). Dewan ini mengadakan rapat rutin dalam kala mingguan untuk menentukan dan memastikan alokasi sumberdaya memberikan hasil yang terbaik.

Komisi ini juga berisikan National Security Adviser (NSA). NSA adalah posisi pada Cabinet Office yang merupakan perwakilan masyarakat sipil dan monarki Inggris sipil. NSA mengapalai sebuah sekretariat bernama National Security Secretariat (NSS). NSS bertugas untuk memberikan rumusan bagaimana pemerintah menagani krisis, menangani perkembangan ancaman *cyber*, dan mengembangkan kerangka keamanan nasional serta memberikan saran bagaimana penerimaan bukti intelijen di pengadilan.³⁵ Sebagai ikut memberikan kontrol dan landasan kepada kebijakan eksekutif, NSS juga melakukan identifikasi tiga hingga lima bentuk ancaman yang diprioritaskan bagi kemandirian nasional Inggris.³⁶

3.2.3.2. Koordinasi harian

Tanggung jawab harian penanggulangan terorisme di Inggris ada pada Office for Security and Counter-Terrorism (OSCT) di dalam tingkatan departemen yaitu sebagai bagian dari Home Office (Departemen yang menangani urusan imigrasi dan keamanan dalam negeri). OSCT didirikan Maret 2007 untuk mengambil alih koordinasi pelaksanaan strategi penanggulangan terorisme CONTEST. Pada awalnya ia juga turut menjalankan aspek Prevent dari Contest. Tetapi pada review tanggal 9 November 2010, Home Secretary memindahkan tugas itu kepada Department for Communities and Local Government.³⁷

Tugas utama dari OSCT³⁸ adalah:

³⁵ http://www.co-test.co.uk/secretariats/national_security.aspx

³⁶ Charlie Edwards. National Security for the Twenty-first Century Demos 2007 London

³⁷ www.homeoffice.gov.uk/media-centre/news/prevent-review

³⁸ <http://www.homeoffice.gov.uk/counter-terrorism/OSCT/>

- 1) Memberikan dukungan kepada Home Secretary dan kementerian lain dalam mengarahkan dan mengimplementasikan CONTEST
- 2) Mengimplementasikan CONTEST baik secara langsung, melalui usaha legislasi, arahan dan pendanaan. Implementasi ini dilakukan dengan usaha modernitas penyadapan dan bagaimana hasil penyadapan dapat diterima dalam pengadilan.³⁹
- 3) Menyusun respon strategis pemerintah atas krisis yang berhubungan dengan terorisme melalui mekanisme Cabinet Office briefing rooms (COBR).
- 4) Mengatur hubungan antara Home Office dengan aparat keamanan berdasar aturan hukum.
- 5) Dalam rangka London sebagai tuan rumah Olimpiade 2012, OSCT mengatur keamanan dan keselamatan terkait penyelenggaraan acara tersebut.
- 6) OSCT juga melakukan pengawasan atas pelaksanaan:
 - a) Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (RIPA) sebagai undang-undang yang mengatur penggunaan teknik tertutup untuk mendapatkan keterangan pribadi atas seseorang. OSCT merupakan pihak yang melakukan pengawasan atas penggunaan hak ini oleh pihak yang berwenang.
 - b) Security Service Acts 1989 and 1996 oleh pihak keamanan
 - c) Intelligence Services Act 1994 yang terkait Home Office

OSCT dipimpin oleh Direktur Jendral. Kedudukannya berada di dalam Home Office. Ia bertanggung jawab dan dibawah kontrol Home Secretary (Kepala dari Home Office). OSCT terbagi atas direktorat-direktorat yaitu:⁴⁰

- 1) Pencegahan & RICU (Research, Information and Communications Unit) bertanggung jawab untuk melaksanakan strategi untuk mencegah orang-orang menjadi teroris atau mendukung

³⁹ Intelligence and Security Committee Annual Report 2008–2009

⁴⁰ http://www.thegovmonitor.com/world_news/britain/uk-to-review-government-counter-terrorism-efforts-42324.html

ekstremisme kekerasan, dan bagaimana menciptakan “strategic communications” untuk mendukung hal itu;

- 2) Strategi, Perencanaan & Perubahan bertanggung jawab untuk: menetapkan arah strategis, program dan jasa manajemen proyek, jasa perusahaan, pengawasan strategis kemampuan CT Polisi dan OSCT's kemampuan Sekretariat;
- 3) Kesiapan, Perlindungan, & CBRNE (Kimia, Biologi, Radiologi, Nuklir dan Bahan Peledak) bertanggung jawab pada penerapan strategi CONTEST pada bagian *Prepare* dan *Protect*. Direktorat ini juga bertugas mendukung penggunaan ilmu pengetahuan dalam penanggulangan terorisme;
- 4) Hukum, Keamanan dan Internasional bertanggung jawab untuk: penerapan strategi *Pursue*; kerjasama internasional; kebijakan dan penerapan penyadapan dan *surveillance*, dan pengawasan terhadap aparat keamanan;
- 5) Interception Modernisation Programme (IMP). IMP dikatakan berperan penting dan berskala besar. IMP bertujuan untuk mengembangkan penyadapan yang sah di Inggris dan kemampuan komunikasi data antar departemen.
- 6) OSCT Olimpiade Keselamatan dan Keamanan bertanggung jawab untuk memproduksi sebuah strategi keamanan yang terintegrasi dan rencana dihitung biayanya dengan polisi, London 2012 penyelenggara dan penyedia keamanan lainnya, yang akan memberikan Olimpiade yang aman, aman, dan tangguh pada tahun 2012.

3.2.3.3. Tingkat Taktis

Dalam hal teknis, melihat serangan teroris adalah kejahatan, Kepala Kepolisian dimana serangan teroris terjadi adalah yang bertanggungjawab. Adanya asistensi dari pemerintah pusat tidak menghilangkan kewenangan operasional darinya atas tempat kejadian perkara. Dalam skenario berikutnya, Polisi akan mengaktifkan Strategic Coordination Centre (SCC) yang terdiri dari organisasi yang

diperlukan untuk situasi tanggap darurat seperti pemadam kebakaran, paramedis, dan militer. SCC akan bertanggungjawab per peristiwa serangan dari penanganan hingga memulihkan kondisi normal. Home Office dapat menugaskan seseorang sebagai penghubung atau Government Liaison Officer (GLO) sebagai penghubung antara COBR dan SCC. GLO dapat merupakan sebuah tim yang berisikan juru bicara publik dan perwakilan dari departemen lain yang diperlukan.

Struktur yang diciptakan dalam bagian penanggulangan terorisme pun berdasarkan strategi ini. Contohnya, National Extremism Tactical Coordination Unit (NETCU), adalah unit khusus dari kepolisian yang diciptakan oleh Association of Chief Police Offices (ACPO). Ia mengambil bagian aktif pada strategi "Prevent" dari CONTEST. Tujuan mereka berfokus pada menanggulangi penyebaran ideologi kekerasan ekstrim yang juga memasukkan Al Qaeda-influenced terrorism sebagai salah satu yang diawasi. Pengawasan yang dilakukan cakupannya seperti segala perbuatan yang memberikan justifikasi, mendukung, hingga perbuatan yang berhubungan dengan terorisme lain yang terdapat dalam undang-undang anti-terorisme. Badan khusus yang berada pada area "Pursue" adalah Joint Terrorism Analysis Center (JTAC, dibebankan pada MI5) dan the NaCTSO (National Counter-Terrorism Security Office) sebuah unit polisi sebagai bagian dari Center for Protection of the National Infrastructure (CPNI) yang pendanaan dan pelaporannya berada dibawah ACPO.

3.2.4. Penanganan Situasi Darurat

OSCT masih mempunyai peran dalam situasi darurat ini. Pengaktifan respon tanggap darurat dan bagaimana koordinasi antar badan pemerintahan di dalamnya merupakan tanggung jawab OSCT. Kepada eksekutif, OSCT berkoordinasi dengan Cabinet Office (sekretariat eksekutif) untuk menagambil keputusan kapan pemerintah

pusat mengaktifkan Cabinet Office Briefing Rooms (COBR) sebagai pengendalian krisis nasional.

Cabinet Office Briefing Rooms (COBR) merupakan komisi darurat antar departemen yang bertugas memberikan respon atas situasi krisis. Dalam sebuah serangan teroris, COBR dapat dikepalai oleh Perdana Menteri atau pejabat Home Office dan akan beranggotakan departemen dan badan terkait. Berdasarkan tingkat situasi darurat yang dihadapi, pemerintah eksekutif melalui komisi darurat dapat memberikan bantuan kepada otoritas lokal dengan pengarahan, koordinasi, *manpower*, ahli, alat-alat khusus, saran, dan dukungan financial. Konfigurasi situasi darurat ini berdasarkan aturan Central Government Arrangements for Responding to an Emergency – Concept of Operations.

3.3. Perancis

Perancis merupakan salah satu sekutu Amerika Serikat yang paling dapat diandalkan di Eropa. Perancis dan Amerika Serikat memang tidak saling tatap mata dalam setiap masalah tetapi mengenai masalah terorisme keduanya memiliki hubungan kuat. Perancis sering memainkan peran utama dalam mengkoordinasikan kerjasama organisasi internasional mengenai terorisme. PBB, Uni Eropa dan NATO adalah organisasi yang menangani terorisme dengan masukan dari beberapa negara anggota. Perancis adalah sering menjadi pemimpin dalam semua organisasi. Dengan sejarah panjang memerangi ETA dan kelompok-kelompok teroris dalam negeri, Perancis memegang teguh pada strategi kontraterorisme. Setelah 9/11, Perancis memusatkan upaya mereka melawan terorisme dalam menghentikan aliran dana Taliban, menciptakan undang-undang baru untuk memberikan kekuasaan penegakan hukum yang lebih besar, dan membantu untuk mengkoordinasikan komite anti-terorisme baru di PBB. Selain itu Perancis telah mengalami insiden teroris yang cukup

banyak sepanjang tahun, sehingga terus meningkatkan keamanan dan strategi melawan terorisme.

3.3.1. Latar Kondisi dan Perspektif atas Terorisme

Perancis tidak asing dengan terorisme. Kelompok radikal-teroris telah melanda sejak tahun 1960-an. Kelompok-kelompok seperti Armed Islamic Group (GIA) dan Front Pembebasan Nasional Corsica (FLNC) telah memaksa Perancis untuk menerapkan strategi ketat anti-terorisme. Pembunuhan dan pemboman yang dilakukan oleh kelompok radikal di Perancis sebagai akibat pendudukan oleh pemerintah Perancis di negara-negara asing juga memicu tindakan pemerintah kontrateroris sepanjang dekade. Pendudukan Perancis di Aljazair pada 1950-an dan 1960-an menimbulkan beberapa tindakan terorisme dilakukan terhadap pasukan Perancis dan warga sipil. Pada akhir 1970-an organisasi separatis Perancis dan kelompok ideologis mulai muncul dan membuat tanda melalui terorisme. The Liberation Front of Brittany (FLB), salah satu kelompok separatis pertama untuk mengatur di Perancis, berfokus pada menghancurkan simbol negara kolonial Perancis. Kelompok lain separatis populer yang menargetkan negara Perancis dan Freedom Parti (ETA).

Sejak 1968, ETA telah menewaskan lebih dari 800 orang, termasuk 92 orang sebagai akibat dari satu serangan pada tahun 1980. Tahun 1980-an kekerasan terjadi di Perancis. Organisasi Abu Nidal (Palestina) melakukan beberapa kegiatan seperti pengeboman, penculikan, dan pembunuhan dan berupaya menduduki pasukan kontraterorisme dan personel militer Perancis. Tapi tidak sampai 1990-an Perancis mulai melihat peningkatan aksi terorisme Islam radikal dimana ancaman fundamentalis Aljazair terus menjadi ancaman utama dari terorisme internasional.

Pada 1990-an "Grup Islamique Anne" (GIA) membunuh beberapa warga negara Perancis yang tinggal di Aljazair dan kemudian meneruskan taktik melawan Prancis di negara-negara Eropa lainnya. Aksi terorisme mencapai puncaknya pada tahun 1995 ketika Aljazair meledakkan tabung gas di stasiun kereta bawah tanah St Michel yang menewaskan 12 orang dan melukai puluhan lainnya. Motivasi kelompok-kelompok teroris Aljazair diperlihatkan dari sejumlah serangan selama beberapa dekade. Tetapi sekarang kelompok-kelompok fundamentalis tersebut menampilkan wajah baru bagi pasukan kontraterorisme Perancis. Mereka melakukan taktik perekrutan dan memperluas jaringan ke negara lain.

Dalam beberapa tahun terakhir, Al Qaeda juga menjadi ancaman serius bagi Perancis. Al Qaeda menargetkan pasukan Perancis yang berada di luar negeri dan melakukan perekrutan terhadap warga Perancis untuk masuk ke dalam Al Qaeda dan GIA. Antara tahun 1996 dan 2004 Prancis mengalami sekitar 50 insiden yang berkaitan dengan terorisme. Terdapat 20 insiden terkait dengan pemboman dan 23 penangkapan dilakukan pada tersangka terorisme. Terdapat pula 17 penangkapan dilakukan setelah serangan 9/11. Dari total penangkapan antara 1996 dan 2004 (23) sekitar 15 yang terkait dengan organisasi teroris Timur Tengah dan tujuh dari mereka terkait Al Qaeda. Dari tujuh penangkapan yang terkait dengan Al-Qaeda hanya salah satu dari mereka ditangkap sebelum tanggal 11 September 2001.

3.3.2. Pendekatan

Pendekatan Perancis dalam menangani terorisme berbeda dengan Amerika Serikat. Amerika Serikat menangani terorisme dengan aksi militer di beberapa negara, sedangkan Perancis bersama pemerintah Uni Eropa berkonsentrasi pada pendekatan hukum.

Di Perancis, fleksibilitas kelembagaan dan peningkatan kekuasaan hukum dan polisi merupakan inti dari upaya pemberantasan

terorisme. Periode ketidakstabilan politik Perancis memberikan tekanan pada aspek kebebasan sipil. Ditambah dengan penekanan pada aspek ketertiban umum dengan sistem pemerintahan yang sangat sentralistik, warisan dari era monarki dan Napoleon, dimana otoritas terletak terutama di tangan presiden dan perdana menteri.

Dalam melaksanakan upaya keamanan dalam negeri, Perancis tidak memiliki sumber daya yang sebanding dengan Amerika Serikat. Namun, Perancis mampu bersaing dalam prioritas anggaran dimana Perancis memberikan perhatian lebih terhadap kesejahteraan sosial dibanding Amerika Serikat. Selain itu, untuk mengatasi masalah kekurangan sumber daya, Perancis berkoordinasi dengan mitra dari Uni Eropa dengan membantu unit anti terror terutama dalam pengawasan wilayah perbatasan.

3.3.3. Struktur dan Institusi

3.3.3.1. Penentu Kebijakan Nasional

Dewan Keamanan Internal (Le Conseil de Securite Interieure atau CSI)-dibentuk pada 2002-menentukan kebijakan secara keseluruhan dan prioritas tindakan. CSI memiliki staf tetap, tetapi dalam tiap pertemuan adalah Presiden yang memimpin. Anggota tetapnya adalah Perdana Menteri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman, Menteri Pertahanan, Menteri Ekonomi dan Menteri Keuangan. Pejabat lain dapat ditambahkan sesuai dengan kebutuhan pemimpin. Hasil kebijakan kemudian diambilalih oleh dua komite antar-menteri. Pertama, Intelligence National Council (CNR) yang dikepalai oleh presiden dan dibentuk September 2008. Tugasnya adalah mengkoordinasikan *intelligence sharing* antar kementerian dan dapat membentuk satuan tugas yang terspesialisasi. Kedua, Antiterrorist Inter-ministerial Committee (CILAT). Komite ini berwenang dalam aspek operasi kontra-teror yang bertujuan untuk memutuskan tindakan-tindakan apa saja yang perlu dalam merespon ancaman teroris, memfasilitasi pertukaran intelijen antar aparat

keamanan, dan mengkoordinir operasi kontra-teror. CILAT bertemu secara mingguan. Pertemuan itu dipimpin oleh menteri yang ditunjuk sebagai penanggung jawab keamanan nasional beranggotakan perwakilan dari perdana menteri, kehakiman, luar negeri, dan pertahanan.

3.3.3.2. Tingkat Operasional atau Kementrian

Departemen Dalam Negeri (MOI) dan Departemen Pertahanan (MOD) memainkan peran kunci dalam mengelola krisis di Perancis. Perancis juga telah membentuk badan-badan intelijen dan badan peradilan khusus dan pasukan polisi untuk memerangi terorisme. Perancis tidak memiliki badan pemerintah sebanding dengan Departemen Keamanan Dalam Negeri (Department of Homeland Security) Amerika Serikat. Namun, tanggung jawab koordinasi dibebankan Kementerian Dalam Negeri yang bertanggung jawab untuk perlindungan warga sipil dan dalam banyak kasus memberikan respon terhadap ancaman teroris. Direktorat Pertahanan dan Keamanan Publik dalam MOI terdapat struktur badan intelijen dalam negeri dimana bertanggung jawab kepada MOI, Presiden, dan Perdana Menteri, serta pusat operasi antara departemen (COGIC) dimana mengkoordinasikan antar kementerian yang berbeda (misalnya Departemen Kesehatan apabila terjadi serangan kimia atau biologi) dengan pemerintah daerah.

COGIC merupakan pusat operasi permanen dengan pengawasan 24 jam. Diisi oleh perwakilan dari berbagai departemen yang diperlukan serta perwakilan dari operator telekomunikasi seperti EDF atau France-Telecom. Beberapa jaringan yang dibuka adalah kepada Emergency Preparedness Directorate, Perdana Menteri, Sekretariat Jenderal Pertahanan Nasional, dan Menteri Dalam Negeri.

3.3.3.3. Tingkat Taktis

Ludo Blok pada *Global Terrorism Analysis (Volume 3, 2005)* mengatakan bahwa penegakan hukum Perancis sangat hirarkis,

sehingga beberapa badan dalam departemen yang sama terlibat dalam kontra-terorisme. Dalam Kepolisian Nasional, dalam hal ini adalah DST (Direction de la Surveillance du Territoire, atau Directorate of Territorial Security) yang berperan sebagai kontra-intelijen, Biro Intelijen Umum (RG) yang mempunyai fungsi teritorial dan Divisi National Anti-terorisme (DNAT), Biro Intelijen Luar Negeri (DGSE atau Direction General de la Securite Exterieur) dari Departemen Pertahanan memiliki peran dalam melawan terorisme, selain the Gendarmerie dan Polisi Judisial di Paris, yang memiliki kemampuan intelijen hukum dan kontra-teroris. Untuk itu, pada Juli 2008 dibentuk Direction Centrale du Renseignement Interieur (Central Directorate of Interior Intelligence atau DCRI) yang mempunyai fungsi kontra-terorisme dan sekaligus bertindak sebagai intelijen dalam negeri. Badan ini merupakan penggabungan fungsi kontra-teroris dan badan intelijen dalam negeri (DST dan RG). Dengan ini ada penggabungan antara penguasaan teritori dan keahlian menghadapi teroris secara langsung.

Badan-badan ini sering bertindak sebagai kerajaan kecil, menyebabkan masalah dalam koordinasi yang tidak dapat dihindari. Koordinasi dan pengaturan antara kebijakan yang diambil dalam level kebijakan dengan pergerakan aparat keamanan di lapangan merupakan tanggung jawab oleh Secrétariat Général de la Défense Nationale (Sekretariat Jendral Pertahanan Nasional atau SGDN) dan khususnya dalam koordinasi unit kontra-teror dilakukan oleh Unite de Coordination de la Lutte Anti-terroriste (Unit Koordinasi Penindakan Terhadap Teroris atau UCLAT). UCLAT merupakan struktur *ad-hoc* yang permanen didirikan pada 8 Oktober 1984 didalam Kementrian Dalam Negeri. Ia bertujuan agar semua komponen kontra-teror mempunyai pendekatan yang sama terhadap terorisme dan penanggulangannya serta mengkoordinir respon terhadap aktivitas teroris. Ia memastikan sentralisasi dan sirkulasi intelijen antara berbagai unit kepolisian, badan-badan intelijen, dan pihak lain yang

terlibat dalam upaya penanggulangan terorisme di dalam negeri maupun luar negeri. Upaya ini dilakukan dengan pengolahan dan analisa informasi mengenai terorisme secara harian dan bekerjasama dengan badan-badan intelijen. Ia juga memberikan ruang bagi kerjasama internasional dengan Joint Investigation Team (Tim Investigasi Bersama). Dengan demikian UCLAT mengkoordinasikan pertukaran informasi operasi dari semua otoritas dan badan yang terlibat tidak saja dalam anti-teror tetapi juga hakim dan penyelenggara penjara. UCLAT berwenang melakukan penyadapan telepon. Sejak 2007, telah ada 300 hingga 400 penyadapan telepon tiap minggunya. Staff berasal dari perwira polisi senior (juga termasuk pada pimpinan), gendarmerie dan pihak bea cukai, serta perwakilan dari militer berjumlah sekitar 80 orang. UCLAT juga bertugas untuk menyiapkan pertemuan bagi CILAT.

Dalam mengkoordinir badan intelijen lain di luar Kemendagri Perancis, ia tidak mempunyai landasan hukum untuk memberikan perintah kepada badan-badan tersebut. Tetapi dengan pengalaman kontra-teror dengan hizbullah dan GIA, antar badan intelijen, kepolisian, militer, dan penuntutan serta hakim telah terbentuk apa yang disebut Ludo organizational routine antar mereka.

3.3.4. Pelibatan Militer

DST melakukan koordinasi dengan pihak kepolisian melalui Unit Koordinasi Anti Terorisme (Unité de Koordinasi de la Lutte Anti-Terroriste/UCLAT) yang berada di bawah Kementerian Dalam Negeri dan Pertahanan. Selain itu terdapat struktur tambahan yang dikenal sebagai Dewan Keamanan Domestik untuk memfasilitasi arus komunikasi dalam komunitas intelijen dan penegak hukum. Susunan struktur ini diharapkan dapat memainkan peran penting dalam keseluruhan kegiatan anti terorisme di Perancis.

3.3.5. Penanganan situasi darurat

Sehari setelah 9/11, Perancis mengukir penegakkan hukum di seluruh negeri. Vigipirate, seperti yang dikenal dalam bahasa Perancis, berarti sistem yang diaktifkan oleh pemerintah saat negara dalam keadaan bahaya. Sistem Vigipirate bertujuan mencegah ancaman teroris dan memberikan respon yang tepat terhadap serangan yang terjadi. Sistem ini terdiri dari dua tingkat yaitu *Simple Vigipirate* dan *Vigipirate Reinforce*, yang dapat diaktifkan oleh Presiden kapan saja ketika dianggap perlu.

Selama Perang Teluk pada 1991, Perancis mengaktifkan sistem pada tingkat 'simple' yang tetap berlaku sampai 9/11. Pada 12 September 2001, sistem Vigipirate tingkat kedua dimulai, menyerukan peningkatan kesadaran untuk publik dimana ribuan polisi dan tentara ditempatkan di jalan-jalan seluruh Perancis. *Vigipirate Reinforce* adalah tingkat tertinggi kesiapan pemerintah Perancis yang juga mengamankan bangunan diplomatik Amerika Serikat dan Israel dimana pesawat jet berpatroli di atas dan militer meningkatkan keamanan dengan nuklir dan peralatan lain. *Vigipirate Reinforce* berlaku sampai akhir 2003.

3.3.6. Pendanaan

Sistem anggaran Perancis tidak seperti di Amerika Serikat dimana biaya-biaya terperinci tidak dapat dikaitkan dengan bidang-bidang tertentu. Total anggaran untuk ketertiban dan keamanan publik pada tahun 2001 mencapai 1% dari PDB Perancis atau sekitar US\$ 18 miliar. Setelah serangan 9/11, parlemen Perancis mengesahkan undang-undang yang mengalokasikan US\$ 5,6 miliar untuk penambahan polisi di seluruh negeri. Hal ini terbukti bahwa pendanaan untuk keamanan dalam negeri di Perancis meningkat secara signifikan setelah serangan 9 / 11 yang terjadi di Amerika Serikat.

3.4. Singapura

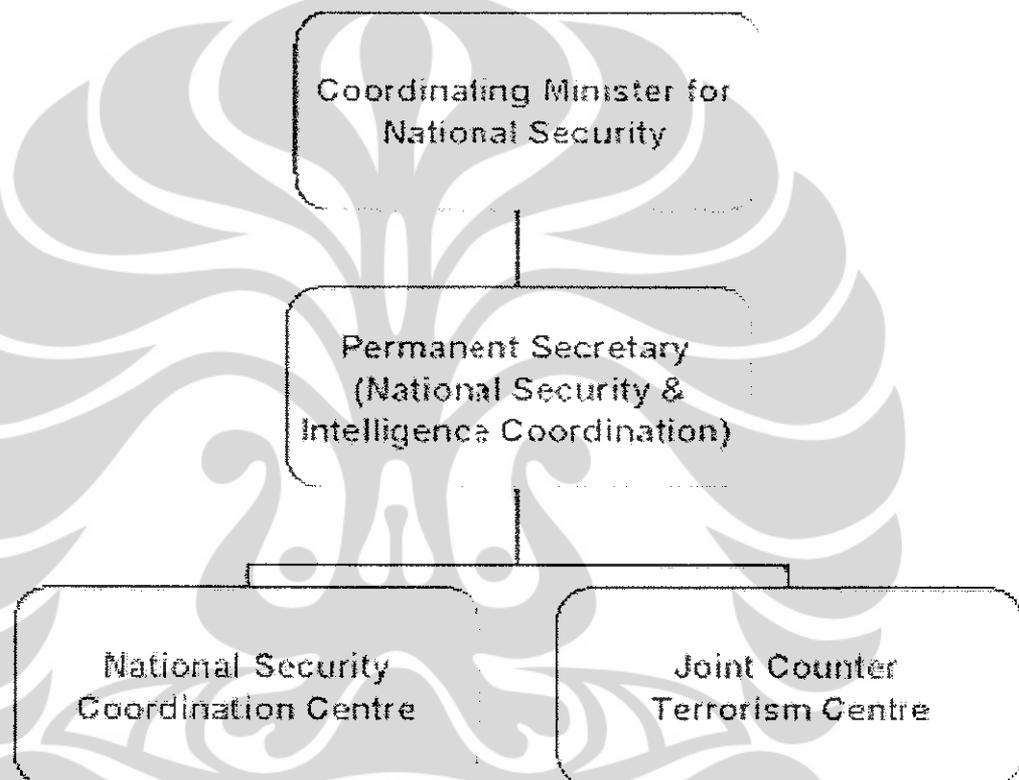
Pada tahun 1999, National Security Secretariat (NSS) didirikan di bawah Kementerian Pertahanan yang bertugas menguatkan koordinasi diantara badan-badan keamanan singapura. NSS membentuk kesatuan hubungan antar badan-badan itu melalui konvergensi strategis antara mereka ditambah dengan kementerian yang terkait. Konvergensi yang dimaksud merupakan usaha-usaha yang disejajarkan untuk menghadapi ancaman yang mungkin timbul dari perang non-konvensional dan terorisme internasional.

Peristiwa 9/11 memberi suatu pemahaman akan suatu kebutuhan mendesak menghadapi ancaman teroris yang komprehensif dan cepat. Paradigma keamanan nasional yang baru harus merupakan spektrum yang lebih luas dari sekedar ancaman militer tetapi juga konflik berintensitas kecil hingga terorisme internasional. Tanggung jawab keamanan yang berada pada Kementerian Pertahanan untuk menghadapi ancaman militer dari luar sementara Menteri Dalam Negeri menghadapi ancaman terorisme dan kejahatan dai dalam negeri dinilai akan membatasi ruang gerak badan keamanan dalam paradigma keamanan yang baru. Oleh karena itu, terobosan dalam institusionalisasi lembaga koordinasi diperlukan.

Strategic Framework for National Security, kemudian diajukan kepada Parlemen Singapura 20 Juli 2004. Framework ini menggarisbawahi bahwa penanganan koordinasi dalam perencanaan strategis, formulasi kebijakan, dan pengembanaan kemampuan aparat keamanan dan intelijen akan sangat baik apabila ditangani terpusat oleh satu lembaga di pemerintahan pusat. Sehingga, struktur keamanan nasional ditujukan, untuk menjaga agar tiap komponen selalu dalam tingkat kesiap siagaan dan setiap celah diatasi dengan tepat. Oleh karena itu, National Security Coordination Secretariat (NSCS) dibentuk dan ditempatkan di Kelembagaan Perdana Menteri.

Visi NSCS dihasilkan oleh Singapore's National Security Strategy yang juga dibuatnya sendiri berisi:

1. Mencegah munculnya ancaman keamanan kepada Singapura sejak awal;
2. Melindungi Singapura dari ancaman yang mungkin terjadi;
3. Melakukan pemulihan kembali kedalam keadaan normal sebagai sebuah komunitas apabila sebuah serangan terjadi.



NSCS mengendalikan National Security Coordination Centre (NSCC) dan Joint Counter Terrorism Centre (JCTC). NSCC bertujuan untuk menguatkan koordinasi dan kolaborasi pada semua pihak dalam pemerintahan dengan memimpin dan memfasilitasi pengembangan kapasitas dalam kesiap siagaan menghadapi ancaman strategis. NSCC bertanggungjawab atas kebijakan, perencanaan strategis, manajemen sumber daya, dan mengembangkan program capacity building. Ia bekerja sama dengan kementerian dan badan lain untuk menilai kesiapan bidang dalam kewenangan kementerian atau badan tersebut seperti kewanaman maritim, penerbangan, transportasi publik, proteksi

keamanan infrastruktur, jaringan/internet, perbatasan. dan pertahanan terhadap CBRE (chemical, biological, radiological and explosives) threats. Dengan kewenangannya melakukan penilaian kesiapsiagaan pada departemen atau badan lain, NSCC memastikan bahwa usaha-usaha penanggulangan terorisme dilakukan saling melengkapi tanpa ada overlapping bahkan duplikasi.

NSCC juga memfokuskan diri pada penilaian ancaman dan horizon scanning, sebuah usaha foresight pada lingkungan eksternal. Tujuannya adalah untuk mengembangkan kemampuan antisipasi strategis. Program Risk Assessment and Horizon Scanning (RAHS) diluncurkan 2004. NSCC bersama badan terkait melakukan studi kasus dengan perangkat lunak RAHS untuk menghadapi kemungkinan ancaman pada keamanan maritim, penerbangan, energi, tren edukasi dan komunikasi

3.5.1 Pendanaan

Pendanaan NSCS juga termasuk National Security Coordination Centre and Joint Counter Terrorism Centre. Secara kolektif, program-program yang dijalankan berdasar Singapore National Security Strategic Framework mempunyai alokasi dana \$20.78 juta atau 7.1% dari pengeluaran eksekutif (PM Office)

3.5. Kanada

Menurut Peter Chalk dan William Rosenau (2004:25), Kanada adalah negara yang bebas dari serangan teroris. Namun demikian, Kanada telah menjadi basis bagi Sikh dan Gerakan Muslim untuk perjuangan politik, logistik, dan pengumpulan dana. Hampir satu dekade gerakan tersebut mempunyai hubungan dengan Hizbullah, Hamas, Egyptian Islamic Jihad, GIA, Al-Qaeda, PIRA, dan Kurdish Worker Party (PKK), the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE),

Babbar Khalsa, dan the Dashmesh Regiment, yang diketahui telah memasuki Kanada. Mereka umumnya menyamar sebagai pengungsi.

Di Kanada, prinsip pencarian mereka adalah pengumpulan dana, lobi, pengadaan senjata, mobilisasi diaspora, pencucian uang, dan transit orang atau komoditas. Untuk tingkat luas, situasi ini dengan sendirinya memberikan fakta bahwa negara, yang telah dibangun dari penduduk imigrasi dan komitmen toleransi ethnonationalist dan agama, merupakan sumber perlindungan politik yang efektif digunakan oleh penjaga perdamaian dan unsur-unsur ekstremis dari di seluruh dunia.

Mengingat perang terhadap terorisme, Departemen Pertahanan Nasional Kanada untuk Keselamatan Publik dan Kesiapsiagaan Darurat (the Canadian Department of National Defence in the Public Safety and Emergency Preparedness Canada /PSEPC, 2003) juga memiliki suatu langkah sebagai mekanisme anti-terorisme. Tanggung jawab untuk mengkoordinasi respon terhadap insiden teroris yang terjadi di Kanada, terdapat pada Jaksa Umum sebagai pemimpin menteri sesuai dengan tanggung jawab. Hal ini mencerminkan tanggung jawab Kejaksaan Umum terhadap Royal Canadian Mounted Police (RCMP) dan Dinas Intelijen Keamanan Kanada (The Canadian Security Intelligence Service/CSIS).

Direktorat Keamanan Nasional, atas nama Jaksa Umum, mengkoordinasi organisasi antardepartemen dan antarpemerintah untuk merespon insiden teroris di Kanada. Masing-masing departemen bertanggung jawab atas program manajemen khusus kontra-terorisme mereka, seperti pengumpulan intelijen, keamanan pelindung dan tindakan penegakan hukum.

Untuk melawan terorisme, Kanada juga merancang Rencana Kontra-Terrorisme Nasional sebagai alat manajemen krisis atau peristiwa. Namun, diakui bahwa insiden teroris, atau insiden yang mengancam, mungkin memerlukan: sebuah manajemen krisis gabungan dan manajemen respon konsekuensi.

Dalam semua kasus dimana manajemen konsekuensi diperlukan, seperti berurusan dengan peristiwa pasca bom atau ledakan bahan kimia atau perangkat radiologi, pemerintah provinsi atau wilayah memiliki tanggung jawab utama untuk melakukan tindakan mitigasi, bekerja sama dengan lembaga-lembaga kota, dan dibantu oleh pemerintah federal, jika diminta.

Sementara itu, dalam kontra-terorisme, RCMP memiliki hubungan bilateral dengan CSIS, untuk menyediakan Rencana Kontra-Terrorisme National (NCTP). NCTP menyediakan sebuah mekanisme sentral untuk mengkoordinasikan tindakan/respon Kanada sehubungan dengan ancaman ekstremis dan insiden. (Chalk dan Rosenau, 2004:29).

Selain itu, Bill Graham, Menteri Pertahanan, dalam sambutannya ke the Empire Club of Canada (DND, 2005), menyatakan keterlibatan Angkatan Bersenjata Kanada dalam melawan terorisme. Dia mengatakan "Kami juga akan membuat sebuah Kelompok Operasi Khusus untuk merespon ancaman terorisme dan ancaman terhadap Kanada dan kepentingan Kanada di seluruh dunia. Kelompok ini akan mencakup JTF-2 operasi penerbangan khusus kami dengan kemampuan berpusat pada helikopter dan kekuatan pendukung di darat, serta kekuatan maritim. Tentu saja, dalam semua kegiatan militer internasional kami, kami akan terus bekerja secara dekat dengan departemen dan instansi pemerintah lainnya, seperti Departemen Luar Negeri Kanada dan Canadian International Development Agency dalam rangka memaksimalkan peran dan efektivitas keterlibatan Kanada di dunia. Ini adalah agenda ambisius, ibu-ibu dan bapak-bapak, dan artinya bukan hanya sebuah pernyataan, ini bukan hanya tentang perubahan apa yang kita lakukan, kita akan mengubah cara kita melakukannya. Kami akan mengubah secara mendasar Angkatan Kanada untuk membuat mereka lebih efektif, lebih relevan, dan lebih responsif. "

Dia menambahkan "angkatan laut dan udara kita, sebagian besar akan ditempatkan untuk melindungi wilayah pantai, perairan teritorial dan wilayah udara kita. Kami akan meningkatkan kekuatan kontra-terorisme nasional kita, 3TF-2, untuk menghadapi keadaan darurat di berbagai bagian negeri dan kita akan meningkatkan peran pasukan cadangan dalam melindungi Kanada dan warga Kanada dengan meningkatkan jumlah mereka dan memfokuskan keahlian mereka, antara lain pada, kimia, biologis, radiologi, dan nuklir untuk keadaan darurat dalam negeri yang bisa saja terjadi di kota-kota kita ". Dalam konsep ini, militer akan melihat Kanada sebagai sebagai operasional tunggal dengan struktur perintah nasional tunggal yang disebut Perintah Canada".

3.6. Amerika Serikat

3.6.1. Latar Fenomena Terorisme di AS

Serangan oleh jaringan al Qaeda 11 September 2001 (9/11) terhadap World Trade Center dan Pentagon merupakan suatu penegasan bahwa AS merupakan negara sebagai figur antagonis utama bagi kelompok al Qaeda. 2,977 jiwa tercatat menjadi korban serangan itu yang terdiri dari 90 kewarganegaraan. Ini menjadi monumen bagi dunia atas sebuah tatanan baru yang disentil oleh Huntington.

Namun sesungguhnya, aksi teror yang dilakukan di dalam batas negara AS, USS Cole, US Embassy Bombings, Khobar Towers Bombing, Oklahoma City Bombing, World Trade Center Bombing - 1993

3.6.2. Pendekatan Penanganan Terorisme

Presiden George W Bush segera meminta semua negara untuk bersatu dan memerangi terorisme. Militer Amerika Serikat dimobilisasi untuk perang dengan kode operasi bernama Enduring Freedom. Pemerintah mengumumkan Osama Bin Laden sebagai

tersangka utama dan mengirim militer untuk melawan dia dan organisasi teroris bernama Al-Qaeda di Afghanistan.

Sebagai negara tempat, momentum transformasi wacana keamanan sangat besar di Amerika Serikat. Namun, pemerintahan Bush pada saat itu menyatakan terorisme adalah suatu tantangan yang hebat seperti halnya pernah dihadapi-. Respon AS untuk 9/11 tidak mengejutkan.

Dibentuk dari jumlah korban yang signifikan akibat serangan dari 9/11. Pemerintahan Bush pada saat itu menyatakan terorisme adalah ancaman adalah suatu tantangan yang hebat seperti halnya negara kita yang pernah dihadapi. Yang pasti, respon AS untuk 9/11 mungkin tidak tampak sama sekali mengejutkan di bangun dari jumlah korban yang signifikan akibat dari 9 / 11 serangan,

Momentum 11 September mengantar Amerika Serikat secara jelas untuk perang melawan terorisme internasional. Menurut Roger Cressey (2000) dari Dewan Keamanan Nasional, kebijakan kontraterorisme AS terdiri dari sepuluh unsur:

1. Ketakutan, Ekstradisi, Membawa, dan Penuntutan Teroris
2. Penggagalan Operasi Teroris
3. Kerjasama Internasional
4. Pencegahan Akuisisi WMD
5. Manajemen Konsekuensi
6. Keamanan Transportasi
7. Perlindungan infrastruktur penting
8. Kelangsungan Pemerintahan
9. Melawan Ancaman Kelompok Teroris Asing di AS
10. Melindungi Warga Amerika di Luar Negeri

3.6.3. Tingkat Kebijakan

Di Level ini telah terjadi beberapa kali rekonfigurasi terakhir ialah penyatuan Homeland Security Council kedalam National Security Council (NSC). NSC berada di bawah pimpinan Presiden;

anggota hukumnya termasuk Menteri Luar Negeri, Pertahanan, dan Departemen Keuangan, Wakil Presiden, Asisten Presiden untuk Urusan Keamanan Nasional (juga dikenal sebagai Penasihat Keamanan Nasional), Ketua Gabungan Kepala Staf, Direktur CIA, dan Sekretaris Negara dan Pertahanan. NSC memulai sidang kapan pun Presiden memerintahkan. Elemen ini harus mengkoordinasikan pengembangan dan pelaksanaan kebijakan keamanan dalam negeri oleh berbagai departemen dan instansi di seluruh pemerintahan negara bagian, dan akan mengkoordinasikan kebijakan-kebijakan negara dan pemerintah daerah. Tetapi NSC tidak mempunyai wewenang implementasi. Kelengkapan anggota juga bukan merupakan keharusan dalam tiap pertemuan. Beberapa kementerian, contohnya Menteri Energi secara hukum merupakan anggota NSC, tetapi hanya menghadiri sidang saat diperlukan koordinasi mengenai keamanan terkait energi atau nuklir.

NSC dilengkapi dengan National Security Advisor (NSA). Ia merupakan tangan kanan eksekutif untuk mempersiapkan agenda yang akan dibahas saat sidang NSC dengan mengkosultasikan sebelumnya dengan para anggota tetap NSC. Tugasnya selain menyiapkan paper untuk sidang NSC adalah sebagai sekretaris sidang dan menyebarkan Keputusan Presiden. Tetapi kewenangan dan tanggung jawab NSA merupakan kewenangan Presiden dan berganti tiap kepemimpinan. NSA sebagai pengendali penyampaian kebijakan juga memastikan seluruh informasi mengenai keamanan sampai kepada Presiden. Untuk itu terdapat integrasi pelaporan dari badan-badan keamanan ke dalam NSA. NSA didukung National Security Staff yang terdiri dari penunjukan oleh eksekutif yang sering diambil dari para ahli pada grup *think thank* dan akademisi AS. Selain itu, terdapat juga professional senior dari tiap departemen dan perwira militer. NSS memegang peranan kunci dalam NSC.

Sebagian besar elemen ini berhubungan dengan penegak hukum atau fungsi komunitas intelijen yang diperlukan untuk memerangi terorisme. CIA, misalnya, telah mendirikan Pusat Anti-Terrorisme (CTC) yang terintegrasi dengan personel intelijen dan operasional yang bekerja di bidang ini dan mengkoordinasikan kerjasama internasional melawan teroris.

3.6.4. Pembentukan Pusat Anti Terorisme Nasional (NCTC)

NCTC bertanggung jawab atas mengintegrasikan dan menganalisa dan menganalisa semua intelijen terkait terorisme dan penanggulangannya, perencanaan operasional pada level strategis yang mencakup semua institusi dan instrumen sumber daya nasional. Hal yang menjadi perhatian adalah NCTC turut memastikan departemen lain selain Departement of National Intelligence (DNI), dimana NCTC bernaung, terkoordinasi dalam usaha-usaha mereka menghadapi terorisme. Direktur NCTC (D/NCTC) mempunyai dua saluran pelaporan. Sebagai bagian dari rantai analisa intelijen, NCTC merupakan bagian dari komunitas intelijen yang kemudian memberikan hasil analisisnya kepada DNI. Dalam masalah perencanaan dan Joint Counterterrorism Operations, direktur NCTC memberikan laporan kepada Presiden.

Sebuah aspek kunci dari manajemen program kontra-terorisme adalah penunjukkan organisasi tertentu sebagai pemimpin lembaga-lembaga yang melaksanakan bagian yang berbeda-beda dari program anti-terorisme AS. Konsep pemimpin lembaga ini dimaksudkan untuk menciptakan akuntabilitas dalam sistem.⁴¹

⁴¹ Mark A. Randol. *The Department of Homeland Security Intelligence Enterprise: Operational Overview and Oversight Challenges for Congress*. Washington: Congressional Research Service, 2010

3.7. Sierra Leone

Demokrasi secara perlahan sedang dibangun kembali setelah perang saudara 1991-2002 yang mengakibatkan puluhan ribu kematian dan perpindahan lebih dari 2 juta orang (sekitar sepertiga penduduk). Militer, yang mengambil alih tanggung jawab penuh untuk keamanan berikut keberangkatan pasukan perdamaian PBB pada akhir tahun 2005, semakin berkembang sebagai penjamin stabilitas negara. Angkatan bersenjata tetap di sideline selama pemilihan presiden 2007, namun tetap mengawasi ke Kantor Terpadu PBB di Sierra Leone (the UN Integrated Office in Sierra Leone/UNIOSIL) - sebuah misi sipil PBB - untuk mendukung upaya-upaya untuk mengkonsolidasikan perdamaian. Prioritas pemerintah baru termasuk memajukan pembangunan, penciptaan lapangan kerja, dan menghilangkan korupsi.⁴²

3.7.1. Latar Terorisme

Sierra Leone memiliki sejarah sebagai tempat persembunyian militan Islam. Kelompok pertama yang mendapatkan perlindungan di negara itu adalah Hizbullah. Dari tahun 1980-an dan seterusnya, perwakilan Hizbullah, dibantu oleh penduduk lokal Lebanon, telah beroperasi di Sierra Leone. Pada tahun 1986, Yasser Arafat mengadakan negosiasi dengan mantan Presiden Joseph Momoh untuk membangun sebuah kamp pelatihan PLO di sebuah pulau lepas pantai Freetown. Bukti selanjutnya dari hubungan ini muncul ketika UNAMSIL di Sierra Leone merilis laporan mengenai hubungan antara al-Qaeda, Charles Taylor, dan Front Revolutionary United Front of Sierra Leone (RUF). Laporan menunjukkan bahwa pada bulan-bulan sebelum 9/11, al-Qaeda dan RUF, dengan Charles Taylor bekerja sebagai penyalur, uang dan senjata yang diperdagangkan untuk berlian. Seperti yang dinyatakan oleh Septimus Kalkai, juru bicara presiden untuk Sierra Leone:

⁴² <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sl.html>

...tidak ada masalah untuk orang-orang ini. Mereka tidak memiliki agenda politik. Mereka tidak memiliki agenda sosial. Mereka tidak memiliki agenda keagamaan. Apa yang mereka lakukan hanya pribadi; kebesaran pribadi itu, bagian keegoisan mereka, hanya untuk mengumpulkan kekayaan pribadi (O'Neill, 2005, hlm 28-29).

Ikatan sejarah Sierra Leone terhadap ekstremis Muslim tampaknya masih utuh. Menurut sebuah artikel bulan Desember 2004 di *Freetown's Champion Afrika*, dua orang al-Qaeda yang kembali dari Pakistan ditangkap ketika mencoba untuk memasuki Sierra Leone. Selain itu, pada bulan Juli 2005 tiga "pengusaha" Timur Tengah dengan yang diduga berhubungan dengan kelompok teroris ditangkap dekat perbatasan Liberia-Sierra Leone. Karena karakteristik internal, Sierra Leone menjadi tujuan teroris. Bersama-sama, demografi negara, korupsi, wilayah yang tidak diatur dan industri, menciptakan lingkungan di mana teroris dapat beroperasi dengan hampir terbebas dari hukum.⁴³ Tentu tidak dapat dilupakan istilah "blood diamond" yang menunjukkan berlian sebagai "harta karun" negara ini sebagai sebagai suatu hal yang mengundang siapa pun.

3.7.2. Pendekatan yang digunakan

Kekhawatiran paling mendesak dari Sierra Leone adalah kemiskinan dan pembangunan mereka.⁴⁴ Strategi keamanan menekankan kaitan antara keamanan dan pembangunan. Keamanan dianggap penting dalam rangka untuk mengamankan bantuan eksternal dan memperpanjang dukungan dari lembaga internasional dan negara-negara tertentu sampai Sierra Leone berada dalam posisi dapat melanjutkan fungsinya sendiri.

3.7.3. Perumus dan Pengambil Kebijakan

⁴³ [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=633](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=633)

⁴⁴ Rand report decision making structure

Dewan Keamanan Nasional (The National Security Council/NSC) sesuai dengan namanya mengelola keamanan Sierra Leone. Lembaga itu dipimpin oleh Presiden dan merupakan forum tertinggi untuk hal-hal yang berkaitan dengan keamanan Sierra Leone. Tugasnya adalah untuk mendefinisikan dan menerapkan Kebijakan Keamanan Nasional yang didukung oleh Office of National Security (ONS), didirikan pada tahun 2002. ONS sendiri merupakan struktur non-politik yang berfungsi sebagai Sekretariat NSC. Selain itu, lembaga yang membantu pengambilan kebijakan di bidang keamanan adalah National Security Council Co-ordinating Group (NSCCG), Joint Intelligence Committee (JIC), Komite Keamanan Provinsi (the Provincial Security Committees/PROSEC Utara, Selatan, Timur dan Barat), dan Komite Keamanan Distrik (the District Security Committees /DISECs).

Penasihat pertama, NSCCG terdiri dari perwakilan senior dari polisi, Angkatan Bersenjata Republik Sierra Leone (the Republic of Sierra Leone Armed Forces/RSLAF) melalui Departemen Pertahanan (Ministry of Defence/MoD), United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) - saat ini mendukung proses perdamaian di Sierra Leone. Hal ini memastikan pemeriksaan informasi dari berbagai-macam sumber, yang memungkinkan departemen dan instansi pemerintah untuk bekerja sama lebih efektif dalam hal keamanan nasional.

Kedua, Komite Keamanan Provinsi dan Kabupaten (The Provincial and District Security committees) memiliki peran untuk bekerja bersama dalam Keamanan Perbatasan dan Unit Pembangunan Kepercayaan (Joint Border Security and Confidence-Building Units) dalam the Mano River Union Security Institutional Framework, yang terdiri dari Guinea, Liberia dan Sierra Leone. Kedua komite ini dirancang untuk memberikan peringatan dini kepada pemerintah, melalui ONS, dari keberadaan atau kemungkinan berbagai ancaman keamanan. The DISECs melakukan pertemuan lebih teratur daripada PROSECs, dan kemudian menyampaikan laporan keamanan mereka

ke ONS. ONS saat ini menempatkan petugas untuk bertindak sebagai staf sekretariat ke PROSECs dan DISECs, untuk memfasilitasi komunikasi dan memastikan bahwa kegiatan ONS diberitahukan di tingkat lokal.

3.8.3.1 Koordinator

ONS adalah badan non-politik yang dibentuk pada tahun 2002 dengan tujuan untuk pengumpulan intelijen. ONS memainkan peran penting sebagai badan pusat koordinasi untuk semua organ keamanan dan intelijen negara di tingkat kebijakan. Pengumpulan intelijen dan analisa intelijen dilakukan melalui dari badan-badan keamanan yang berbeda. Kemudian hasil dari itu diberikan kepada pemerintah dengan analisa intelijen yang seimbang yang menjadi dasar kebijakan-keputusan. Sisi kewenangan besar di ONS adalah adanya inisiatif kebijakan.

ONS telah memainkan peranan penting di akar rumput menyalurkan "human security" ke tingkat pengambilan keputusan nasional, dengan melakukan penelaahan atas sektor keamanan dan dukungan untuk PROSECs dan DISECs.

3.8.3.2 Satuan Elit

NSC mempunyai struktur yang menjadi "tangan kanan". Joint Intelligence Committee (JIC) dibentuk dan bertugas untuk menerjemahkan kebijakan NSC tertentu kedalam kebutuhan intelijen formal untuk badan keamanan dan intelijen. JIC didukung oleh Joint Assessment Team (JAT) berwenang melakukan pengumpulan dan analisa intelijen pada subyek yang menjadi perhatian NSC.

BAB 4

Pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme

4.1. Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme (DKPT)

BNPT merupakan pengembangan dari DKPT yang sebelumnya berada sebagai bagian dari Kemenkopolkam. DKPT sendiri dibentuk berdasar Keputusan Menkopolkam Republik Indonesia Nomor: Kep-26/Menko/Polkam/11/2002 Tentang Pembentukan Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme Menkopolkam. DKPT dibentuk oleh mantan Menko Polkam Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 29 November 2002, dan diresmikan pada tanggal 23 Desember 2002. DKPT merupakan implementasi dari Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 dan Instruksi Presiden No 4 Tahun 2002. Tanggung jawab DKPT adalah untuk memfasilitasi Menteri Polhukam untuk memberikan konsep dan berpikir untuk mendukung, memotivasi, mempercepat, dan melakukan koordinasi antar instansi terkait dalam rangka melawan terorisme. DKPT ini terdiri dari forum menteri terkait, seperti Deplu, Depdagri, Dephan, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia, Polri, TNI, BIN, dan lain-lain, yang merupakan fasilitas koordinasi bersifat non-struktural yang tidak punya otoritas atau daerah kekuasaan. Pada pelantikan pertama DKPT, Yudhoyono berkata "Desk ini benar-benar fasilitas internal, bukan agen. Desk ini tidak memiliki independensi dan kewenangan untuk melakukan apa pun dengan sendirinya" (Kompas, 24 Desember 2002).

Pada pelantikan itu, anggotanya DKPT terdiri dari anggota tim sebanyak 57 orang, dengan rincian 14 anggota tetap dan 43 anggota tidak tetap. Personil tersebut dibagi dalam enam bagian. Adapun keenam bagian KPT itu meliputi analisa evaluasi dan perencanaan, yang diketuai oleh Ansyad Mbai; koordinasi bidang intelijen, diketuai Mayjen TNI (Purn) Soetikno dari Deputy IV Kepala BIN; koordinasi bidang penegakan hukum, diketuai Brigjen (Pol) Harry Setia Budi; koordinasi bidang kerjasama internasional, yang ketuanya berasal dari Deplu; koordinasi

bidang informasi dan hubungan masyarakat, diketuai Subagio yang juga Asisten Departemen Urusan Standar Pelayanan Informasi Politik dan Keamanan Menteri Negara Komunikasi dan Informasi; serta, koordiansi bidang prevensi dan pengamanan, diketuai oleh Bambang Widiawan dari Depdagri.

Namun kemudian, Presiden Yudhoyono dan DPR memandang keberadaan Deks ini kemudian dinilai tidak cukup. Koordinasi yang berlangsung tidak efektif. Proposal pengembangan DKPT sebagai badan koordinasi yang diajukan pada tahun 2005 oleh Kemenkopolkam ditolak.⁴⁵

4.2. Dasar-dasar pembentukan

BNPT dibentuk berdasar Peraturan Presiden 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (Perpres BNPT) yang ditandatangani Presiden Yudhoyono tanggal 16 Juli 2010. Dalam pertimbangannya, alasan BNPT dibentuk ada beberapa hal. Pertama, penegasan bahwa Indonesia menempatkan terorisme sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan⁴⁶ bukan suatu tindakan kriminal biasa. Pada UU 15 2003 tindak pidana terorisme disebut sebagai kejahatan yang mengancam keamanan perdamaian dunia dan umat manusia. Kedua, terorisme sebagai organisasi mempunyai jaringan yang luas dan bersifat lintas negara. Ketiga, pertimbangan bahwa terorisme merupakan ancaman nyata dan serius dan setiap saat dapat membahayakan keamanan bangsa dan negara. Dan terakhir, BNPT merupakan hasil rekomendasi oleh Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam dua rapat terdahulu. Pada rekomendasi pertama tanggal 12 Juni 2006 disebutkan bahwa Komisi I

⁴⁵ wawancara

⁴⁶ Terminologi legal lain mengenai kejahatan kemanusiaan ada pada Penjelasan pasal 9 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Kejahatan terhadap kemanusiaan dituliskan sebagai salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil sebagai kelanjutan kebijakan Penguasa atau Organisasi.

DPR menilai bahwa pemerintah perlu meningkatkan Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme (DKPT) menjadi suatu Badan yang mengkoordinasikan penanganan dan pemberantasan Terorisme yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden serta mempunyai wewenang koordinasi dan operasi untuk penanganan terorisme. Pada rapat kedua, tanggal 31 Agustus 2009, DPR melalui Komisi I meminta meningkatkan aspek Prevention dan kapasitas, termasuk kemungkinan pembentukan suatu badan yang berwenang secara operasional melakukan tugas pemberantasan/penanggulangan terorisme untuk meningkatkan efektifitas pemberantasan terorisme. Dalam hubungan rekomendasi itu, Komisi I DPR mendesak pemerintah untuk mengatur aturan pelibatan TNI dalam mengatasi terorisme dan tugas perbantuan TNI terhadap POLRI.

4.3. Kedudukan dalam struktur pemerintahan

BNPT dalam struktur pemerintahan ditempatkan sebagai Lembaga Pemerintah non Kementrian yang bertanggung jawab langsung dibawah presiden. Ini berarti BNPT termasuk dalam lingkup pemerintahan eksekutif yang mengemban delegasi dari presiden. Dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, disebutkan dalam perpres BNPT kemudian, BNPT berada dibawah koordinasi Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.

4.4. Pendekatan, Tugas, dan Fungsi

Penanggulangan terorisme sebagai strategi pendekatan dibagi kedalam pendekatan pencegahan, perlindungan, deradikalisasi, penindakan, dan penyiapan kesiapsiagaan nasional.

Tugas utama BNPT merangkum tanggungjawab dari perencanaan, koordinasi, hingga operasional dengan pembentukan satuan tugas di bidang penanggulangan terorisme. Tugas ini dijabarkan pada ayat (1) Pasal 2 Perpres BNPT yaitu:

- 1) menyusun kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme;

- 2) mengkoordinasikan instansi pemerintah terkait dalam pelaksanaan tugas di bidang penanggulangan terorisme
- 3) melaksanakan kebijakan di bidang penanggulangan terorisme;
- 4) dalam rangka melaksanakan kebijakan di bidang penanggulangan terorisme, BNPT membentuk Satuan Tugas-Satuan Tugas yang terdiri dari unsur-unsur instansi pemerintah terkait sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing.

Dan, untuk menjalankan tugasnya itu, BNPT menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:

- 1) penyusunan kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme;
- 2) monitoring, analisa, dan evaluasi di bidang penanggulangan terorisme;
- 3) koordinasi dalam pencegahan dan pelaksanaan kegiatan melawan propaganda ideologi radikal di bidang penanggulangan terorisme;
- 4) koordinasi pelaksanaan deradikalisasi ;
- 5) koordinasi pelaksanaan perlindungan terhadap obyek-obyek yang potensial menjadi target serangan terorisme;
- 6) koordinasi pelaksanaan penindakan, pembinaan kemampuan, dan kesiapsiagaan nasional;
- 7) pelaksanaan kerjasama internasional di bidang penanggulangan terorisme;
- 8) perencanaan, pembinaan, dan pengendalian terhadap program, administrasi dan sumber daya serta kerjasama antar instansi;
- 9) pengoperasian Satuan Tugas-Satuan Tugas dilaksanakan dalam rangka pencegahan, perlindungan, deradikalisasi, penindakan, dan penyiapan kesiapsiagaan nasional di bidang penanggulangan terorisme.

Selain itu, BNPT diberikan peranan khusus dalam terjadinya tindak pidana terorisme. Dalam situasi tersebut, BNPT menjadi pusat pengendalian krisis. Fungsi pusat pengendalian krisis ini adalah untuk memfasilitasi presiden untuk menetapkan kebijakan dan langkah-langkah penanganan krisis termasuk pengerahan sumber daya dalam penanggulangan aksi terorisme.

4.5. Susunan Organisasi

Unsur susunan organisasi BNPT terdiri dari:

- 1) Unsur pimpinan oleh seorang kepala
- 2) Unsur pelaksana yang terbagi dalam tiga deputi yaitu
 - a) Deputi Bidang Pencegahan, Perlindungan, dan Deradikalisasi
 - b) Deputi Bidang Penindakan dan Pembinaan Kemampuan
 - c) Deputi Bidang Kerjasama Internasional
- 3) Unsur penunjang yaitu Sekretariat Utama sebagai penyelenggara administrasi dan koordinasi dilingkungan BNPT dan Inspektorat sebagai pengawas internal serta Kelompok Ahli sebagai pemberi saran kepada pimpinan
- 4) Unsur khusus yang disebut Satuan Tugas

Pembagian deputi dilakukan berdasar bidang penanggulangan terorisme yang diacu BNPT dan dimensi internasional dari penanggulangan terorisme. Sesuai bidangnya itu, tiap deputi mempunyai tugas penyusunan kebijakan, strategi, dan program nasional serta monitoring, analisa, dan evaluasi penanggulangan terorisme. Selain melakukan perencanaan, monitoring, dan pengolahan informasi itu, ada fungsi yang turut diturunkan khusus pada masing-masing deputi. Deputi pertama yang merupakan Deputi Bidang Pencegahan, Perlindungan, dan Deradikalisasi mempunyai fungsi:

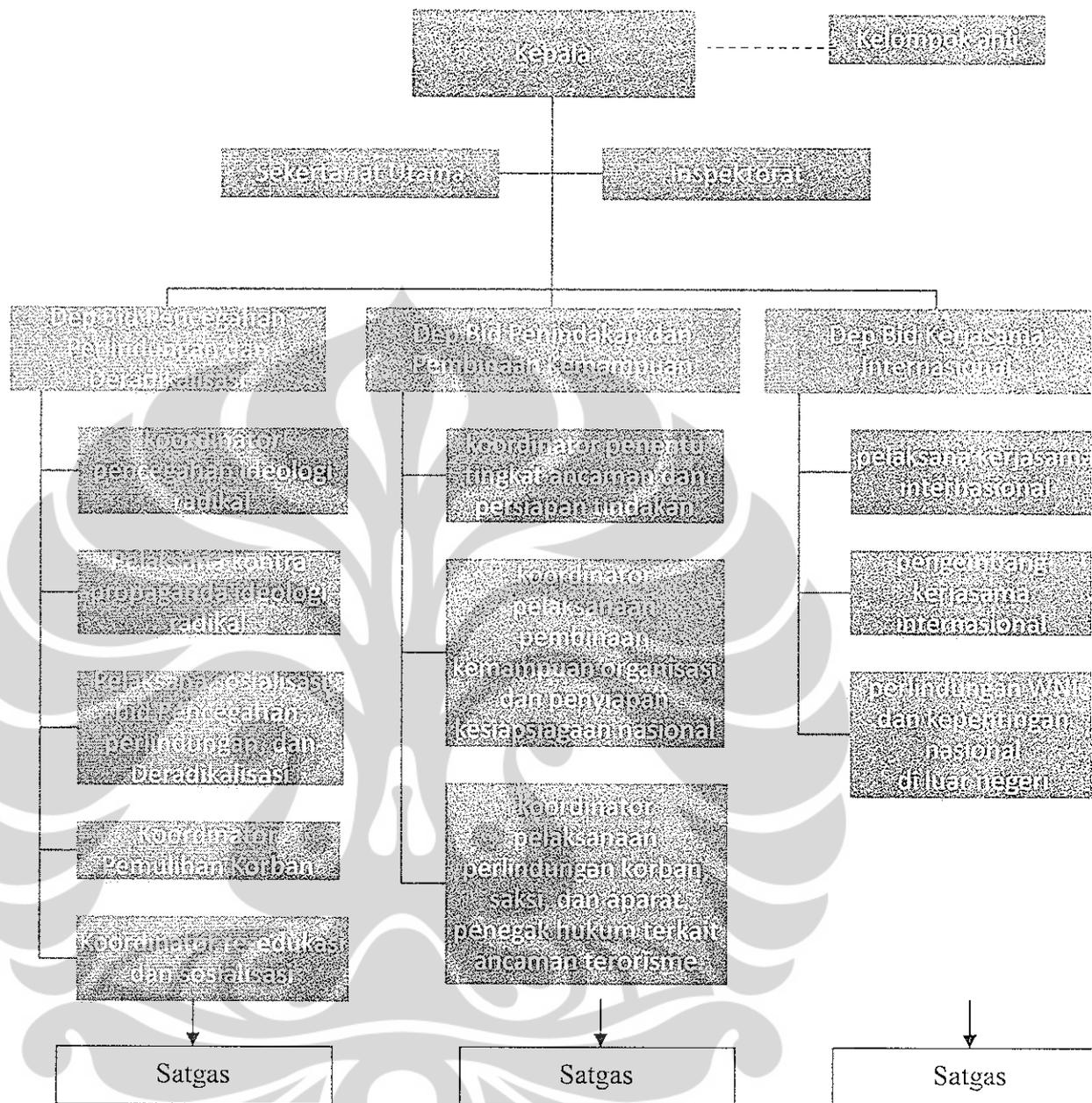
- 1) koordinasi pelaksanaan penanggulangan terorisme di bidang pencegahan ideologi radikal
- 2) pelaksanaan kegiatan melawan propaganda ideologi radikal;
- 3) pelaksanaan sosialisasi penanggulangan terorisme di bidang pencegahan, perlindungan, dan deradikalisasi;
- 4) koordinasi pelaksanaan program-program re-edukasi dan re-sosialisasi dalam rangka deradikalisasi;
- 5) koordinasi pelaksanaan program-program pemulihan terhadap korban aksi terorisme.

Deputi Bidang Penindakan dan Pembinaan Kemampuan

- 1) koordinasi dalam penentuan tingkat ancaman dan upaya persiapan penindakan;
- 2) koordinasi pelaksanaan perlindungan korban, saksi, dan aparat penegak hukum terkait ancaman terorisme;
- 3) koordinasi pelaksanaan pembinaan kemampuan organisasi dan penyiapan kesiapsiagaan nasional dalam penanggulangan terorisme;
- 4) pelaksanaan sosialisasi penanggulangan terorisme di bidang penindakan, pembinaan kemampuan, dan penyiapan kesiapsiagaan nasional.

Deputi Bidang Kerjasama Internasional

- 1) pelaksanaan dan pengembangan kerjasama internasional di bidang penanggulangan terorisme;
- 2) koordinasi pelaksanaan perlindungan warga negara Indonesia dan kepentingan nasional di luar negeri dari ancaman terorisme



4.6. Kewenangan

Pada fungsi perencanaan, kewenangan yang disebutkan dalam Perpres BNPT hanya ada sampai pada penyusunan, belum sampai penetapan. Pada fungsi koordinasi, pada Pasal 36 Perpres BNPT, BNPT dapat menyelenggarakan rapat atau forum koordinasi yang dilakukan secara berkala dan sewaktu-waktu jika diperlukan, perjanjian kerjasama, dan kegiatan lain sesuai kebutuhan. Penyelenggaraan bentuk koordinasi

itu dengan melibatkan pimpinan lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah, lembaga internasional, komponen masyarakat, dan pihak lain yang dipandang perlu.

Berdasar pasal 23 Perpres BNPT, Satgas diperuntukkan sebagai pelaksana tugas dan fungsi BNPT. Satgas berisikan unsur-unsur instansi terkait dan dapat melibatkan unsur masyarakat. Penugasan unsur Polri dan TNI dalam satgas ini bersifat *earmarked* atau penugasannya sesuai kebutuhan. Keberadaannya tidak permanen tetapi dibentuk sesuai kebutuhan. Jika kembali melihat tugas pokok BNPT, bahwa pembentukan Satgas untuk melaksanakan kebijakan (implementatif) maka ada penilaian ambiguitas pada tugas satgas ini. Pertanyaan yang muncul adalah: apakah Satgas ini sebagai pihak yang melaksanakan tugas perencanaan dan koordinasi atau dia adalah bentuk yang melaksanakan hasil dari perencanaan dan koordinasi. Pencapaian satgas Kritis atas hal ini harus muncul karena termasuk dari inti fungsi dari BNPT yang lebih banyak pada porsi perencanaan dan koordinasi. Belum dapat terlihat kewenangan yang dapat menjamin kelangsungan tugas dan fungsi BNPT, bahkan hingga operasional sekalipun.

4.7. SDM

Syarat formal kepegawaian dalam mengisi posisi di BNPT tidak diatur rinci. Untuk jabatan struktural dalam BNPT, jabatan itu diisi oleh Pegawai Negeri Sipil, Polri, dan TNI yang profesional dan ahli sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Staf sekretariat merupakan kelanjutan dari DKPT pada kantor Kemenkopolkam.

Beberapa anggota Polri yang ditempatkan untuk mengisi BNPT antara lain mantan Kepala Detesemen Khusus (Densus) 88 Antiteror Polri Brigjen (Pol) Tito Karnavian, Kombes Pol Eko Satryo yang dimutasi dari Direktur Reserse dan Kriminal Polda Aceh,, Kombes Petrus Golose yang sebelumnya menjabat sebagai Wadir II Eksus Mabes Polri, dan Kombes Rudi Sufahriadi yang menjabat Kadensus 88 Polda Metro Jaya. Dan sebagai pengembangan dari Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme

atau DKPT, Kepala DKPT, Ansyaad Mbai diangkat sebagai kepala BNPT.

Secara formal jabatan yang ada pada BNPT belum terisi. Namun telah ada proyeksi sesuai dengan kebutuhan keahlian dalam jabatan tersebut. Jabatan Deputi Kerjasam Internasional akan diisi oleh perwakilan dari Departemen Luar Negeri sedangkan Deputi Pencegahan akan diisi oleh personil dari Departemen Agama. Personil dari kejaksaan turut dimasukkan dan ditempatkan dalam bagian Deputi Penindakan.⁴⁷

4.8. Anggaran

Mengenai pembiayaan diatur pada pasal 44 Perpres BNPT yang menyebutkan bahwa segala biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas dan fungsi BNPT dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Kemudian di pasal yang sama dibuka peluang bahwa BNPT juga dapat menerima dari sumber-sumber lain yang sah. Ini mengingat Indonesia turut mendapatkan bantuan donor berkenaan penanggulangan terorisme. Namun, dalam masa transisi biaya pelaksanaan tugas dan fungsi BNPT dibebankan kepada anggaran belanja Kemenkopolhukam.

Saat ini, dana donor dalam rangka penanggulangan terorisme dapat diakses Polri. Beberapa program pendanaan berasal dari AS, Uni Eropa, dan Australia. Pusat Kerja Sama Penegakan Hukum Jakarta (JCLEC) dan Pusat Koordinasi Kejahatan Trans-Nasional Trans (TNCC) merupakan hasil dari program pendanaan selain pembentukan Densus-88 AT Polri yang berasal dari Program US-ATA. Pada bulan Februari 2004 dan Australia telah berkomitmen memberikan AUD S 36.800.000 untuk mendukung pengembangan dan operasi selama lima tahun hingga 2009.

4.9. Pelaksanaan Tugas BNPT semenjak berdiri

Sebagai organisasi baru, BNPT dalam tahap pematapan struktur, tata kerja, dan kelengkapan organisasi lainnya. Selain itu, BNPT sedang

Wawancara

dalam upaya memperkenalkan keberadaanya kepada perangkat pemerintahan, publik, dan kalangan internasional. Ini dilakukan melalui beberapa kali penyelenggaraan seminar tingkat nasional dan internasional serta penyelenggaraan sosialisasi. Forum pertama BNPT adalah seminar

Untuk sosialisasi BNPT melakukan hal ini pertama kali di Makassar 23 November 2010. Sosialisasi diikuti oleh seluruh kepala daerah di Sulawesi Selatan. Selanjutnya dilakukan di Aceh, 4 Desember 2010, dengan materi memberikan pandangan atas bahaya laten terorisme.⁴⁸

Operasionalisasi Satgas juga belum dalam kerangka formal. Namun telah ada dua satgas yang dibentuk. Satgas pertama adalah satgas pencegahan yang berisikan personil dari Departemen Agama dan Universitas Islam Syarif Hidayatullah. Dalam rangka pencegahan ini juga sedang dilakukan upaya kerjasama antara BNPT dengan organisasi Nahdlatul Ulama (NU). Satgas selanjutnya adalah Satgas Penindakan. Satgas berisikan anggota personil Polri, Kejaksaan, BIN, dan TNI. Pembentukan satgas penindakan ini belum diberikan program untuk membawa seorang tersangka teroris kedalam proses hukum. Program yang baru dibebankan adalah program penyelidikan yang di sebar di delapan daerah.⁴⁹

Sermabi news <http://serambinews.com/news/view/44083/anggota-teroris-yang-berlatih-di-aceh-ditangkap-di-malaysia>.

Wawancara

BAB 5

Aransemen Strategis Badan Nasional Penanggulangan Terorisme

5.1. Pendekatan Penanggulangan Terorisme

Ada perbedaan paradigma yang berbeda setelah melihat pendekatan penanganan terorisme di negara-negara maju seperti Inggris atau Amerika. Mereka melihat ancaman terbesar bagi keamanan nasional mereka terletak pada adanya ancaman bagi kesejahteraan dan stabilitas masyarakat - baik yang berasal dari luar negeri seperti terorisme internasional, maupun yang berasal dari dalam negeri seperti bencana alam atau kekerasan radikal terhadap masyarakat (termasuk apa yang mereka sebut terorisme domestik atau *homegrown terrorism*). Pengembangan strategi penanggulangan terorisme, khususnya pasca-suatu peristiwa berkaitan dengan terorisme, pemerintah biasanya jauh lebih peduli dengan masalah sosial-ekonomi seperti kemiskinan dan kelangkaan pangan, dan potensi ini dapat menimbulkan ketegangan sosial dan ketidakstabilan luas. Selain itu, pemerintah di negara-negara pasca-konflik yang terkait dengan menjamin transparansi dan akuntabilitas dalam struktur pemerintahan, serta memperkuat kepercayaan publik terhadap aparat keamanan.

Di negara berkembang, hubungan antara keamanan dan pembangunan adalah kunci untuk memahami masalah keamanan nasional. Kemiskinan, kelangkaan pangan, pandemi kesehatan, konflik komunal atau politik di negara sendiri, negara tetangga dan tingkat regional, serta masalah sosial-ekonomi yang lebih luas seringkali merupakan ancaman keamanan yang paling signifikan-dan mereka memperburuk bahaya lain, eksternal dan internal. Di banyak negara berkembang, oleh karena itu, peran badan pembuat kebijakan keamanan nasional ini digantikan oleh lembaga lain, yang berfokus

pada pembangunan, keamanan, dan reformasi sektor keamanan, namun tidak pada keseluruhan koordinasi kebijakan keamanan di tingkat kepala pemerintahan. Di negara-negara maju, ada fokus lebih pada pengembangan *focal point* dalam arsitektur keamanan untuk menanggapi kompleksitas ancaman yang dihadapi negara. Penekanannya adalah pada mekanisme untuk meningkatkan koordinasi, berbagi informasi, dan pengambilan keputusan, khususnya dalam rangka melawan terorisme hari ini. Apakah negara-negara berkembang merasa kurang dari kebutuhan untuk struktur tersebut, atau menghadapi kesulitan lebih menciptakan dan melembagakan mereka, adalah pertanyaan layak dipertimbangkan lebih lanjut.

Pada negara-negara berkembang sulit untuk sepenuhnya memberdayakan struktur suatu badan terpisah yang berperan sebagai perumus garis kebijakan keamanan atau koordinator, jika mereka ada, cenderung minim. Pembuatan keputusan keamanan nasional negara berkembang umumnya berfokus pada keamanan jangka pendek dan kebutuhan pembangunan. Fokus ada pada pembentukan mekanisme pengawasan dan akuntabilitas. Di negara maju, perhatian difokuskan pada efektifitas pengambilan keputusan, koordinasi yang kuat, memastikan transparansi dari komunitas keamanan, dan kemampuan beradaptasi terhadap ancaman baru. Hal ini terutama terjadi setelah 9/11, yang secara fundamental mengubah banyak persepsi ancaman di negara maju.

Indonesia sendiri mengedepankan dua pendekatan utama yang berbeda terhadap permasalahan terorisme. Pertama, upaya penegakan hukum dan, kedua, program deradikalisasi untuk menetralkan ideologi radikal yang dinilai menjadi pemicu utama terjadinya terorisme. Kemudian, tidak ada pembagian level pengaturan seperti yang terjadi di negara maju. BNPT merupakan struktur yang menjadi perumus kebijakan nasional sekaligus struktur penanggungjawab implementasi hingga operasional. Sebuah elaborasi pendekatan seperti ini harus turut menjadi pertimbangan oleh BNPT. Namun, pertama perlu

dipahami bukan berarti elaborasi ini dari perumusan hingga operasional tidak menjadi tanggung jawab BNPT.

5.2. Aransemen Pembuatan Kebijakan

Pada Bab 2, diajukan proposisi bahwa penanggulangan terorisme tidak sebatas pada pengejaran teroris dan potensi teroris. Ia merupakan upaya yang komprehensif yang tanggung jawabnya terletak lebih dari satu kementerian atau badan tertentu. Ini terlihat di banyak negara, dimana masalah keamanan yang didalamnya juga termasuk masalah terorisme memotong kebijakan sejumlah badan dan departemen. Hal ini dapat menyebabkan kebingungan, kemacetan dan kemiskinan pertukaran informasi antara pejabat pemerintah, yang mungkin tidak menyadari tindakan dan kebijakan departemen lain. *Institutional arrangement* kemudian disusun dengan membentuk sebuah struktur pembuatan kebijakan. Tidak mengandalkan fokus pada pembentukan suatu organisasi baru. Dengan persepsi ancaman yang meluas bertambah pula aktor-aktor yang menangani. Kerentanan atas multi aktor terdeteksi dan upaya dilakukan untuk lebih mengintegrasikan struktur dari keseluruhan perangkat yang mengatur. Pengaturan ini dilakukan kedalam tiga level: pembuat kebijakan nasional, manajer operasional, dan taktis. Suatu aransemen juga diberlakukan khusus ketika terjadi suatu keadaan darurat.

Dengan demikian, negara-negara sering membuat struktur terpusat di level pemerintahan sebagian besar untuk membantu mendukung dan memastikan kebijakan berlangsung secara terkoordinasi. Di AS, seperti koordinasi jelas terpusat di NSC yang penyelenggaraannya dibantu suatu kesekretarian oleh National Security Staff. Berbagai departemen pemerintah tetap bertanggung jawab untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan, tapi NSC membantu memastikan bahwa kebijakan ini tidak dikembangkan dan diimplementasikan dalam ruang hampa. Di Kanada, nasihat dari Dewan Penasehat disalurkan melalui Penasihat Keamanan Nasional

kepada Komite Kabinet yang bertanggung jawab atas Keamanan, Kesehatan Masyarakat dan Keadaan Darurat, serta Perdana Menteri. Peran baru Dewan Penasehat sejak April 2004 disajikan sebagai koordinasi sangat penting satu antara badan-badan utama yang bertanggung jawab untuk keamanan nasional, meskipun tanpa pengambilan keputusan atau otoritas implementasi - itu masih harus dilihat seberapa efektif peran ini dalam jangka panjang.

Pembuatan kebijakan penanggulangan terorisme dengan karakter *cross-cutting policy* yang efeknya dapat meniadakan efektefitas di bidang yang berlawanan ini dilakukan di level pemerintahan dimana tanggung jawab tertinggi kebijakan berada pada level ini. Sehingga, pertukaran pandangan dapat memberikan suatu pihak pengetahuan atas apa yang dilakukan pihak lain. Lebih dari itu, dapat tercipta kolaborasi dimana pihak lain mengisi kekosongan pihak lain.

Ada sebuah usaha seragam untuk menekankan integrasi pihak dan proses dalam hal keamanan nasional. Di beberapa negara, integrasi terlihat pada level tertinggi sedangkan di beberapa negara tidak. Pada kelompok terakhir proses keamanan terlihat menyebar dan rumit. Apabila ditempatkan dalam struktur ini, BNPT masih kehilangan integrasi dalam tingkat kebijakan. Yang pada akhirnya menyebabkan mandat dalam mengintegrasikan implementasi penanggulangan terorisme dicapai melalui kekuatan negosiasi dan pengejaran kesepakatan satu per satu antar pihak terkait. Adanya integrasi pada level tertinggi turut memastikan luasnya partisipasi. Luasnya partisipasi dalam perumusan kebijakan penanggulangan terorisme adalah kunci untuk memastikan kepemilikan dan tanggung jawab yang luas dari kebijakan itu, yang pada akhirnya dicita-citakan dapat membantu meningkatkan pelaksanaannya. Di Kanada, dua pendekatan bertahap diterapkan dalam memproduksi kebijakan di bidang keamanan: pertama, mengadakan sebuah forum konsultasi yang luas dan inklusif pada bidang dan level sosio-politik yang

mengarah ke laporan berisikan saran-saran tidak mengikat kepada pemerintah. Kedua, penyusunan oleh badan pemerintah sendiri sebagai bagian dari pelaporannya. Kemudian suatu kesepakatan atau rekonsiliasi dicapai dengan mencari masukan dari berbagai pelaku yang terlibat dalam sektor keamanan selama proses penyusunan dan mengedarkan draf yang dihasilkan selama proses tersebut, baik secara internal pemerintah, antar organisasi, secara publik atau kombinasi keduanya.

Di Inggris, Komisi Intelijen dirancang untuk mempertimbangkan penilaian yang disediakan oleh berbagai badan intelijen, dan kemudian memberikan penilaian ini dan peringatan kepada pemerintah. Kabinet dan Komisi-struktur menyediakan sebuah forum di mana untuk mengkoordinasikan kebijakan dan pengambilan keputusan. Struktur ini memungkinkan para pelaku kebijakan-relevan untuk memiliki input pada semua tingkatan, dan memastikan bahwa perbedaan kebijakan sering disetrika sebelum mereka mencapai Kabinat. Di sebagian besar negara, koordinasi organ keamanan dan intelijen merupakan prioritas pemerintah, meskipun bertanggung jawab atas hal ini dapat berbaring dengan tubuh yang berbeda. Banyak koordinasi terjadi - atau dirancang untuk terjadi - baik secara formal dan informal, di tingkat bawah. Hal ini memastikan bahwa isu-isu banyak mendapatkan diselesaikan sebelum mereka pernah mencapai NSC. Namun, di negara-negara di mana NSC memang memiliki peran koordinasi, isu-isu yang melibatkan lembaga-lembaga ini sering kali dapat diselesaikan pada tingkat itu. Perlu dicatat bahwa efektif mekanisme koordinasi seringkali dapat eksis meskipun tidak ada struktur NSC efektif. Dalam beberapa kasus, negara mungkin menemukan bahwa struktur semacam ini memenuhi kebutuhan mereka lebih baik daripada pendekatan yang lebih terpusat.

Inggris dan Amerika Serikat adalah contoh yang baik dari sentralisasi efektif pengambilan keputusan. Di Inggris, Kabinet merupakan kekuasaan terpusat utama dengan tanggung jawab dalam

kaitannya dengan keamanan nasional. Sistem Komisi tidak hanya memastikan bahwa tiap pihak yang terlibat banyak memiliki kesempatan untuk menyampaikan pandangan mereka tentang keamanan nasional termasuk terorisme, tetapi juga bahwa banyak perdebatan kebijakan diselesaikan di tingkat yang lebih rendah, dan hanya benar-benar isu-isu penting pergi ke tingkat yang lebih tinggi, boleh dibilang memberikan kontribusi untuk peningkatan efisiensi dalam proses pengambilan keputusan. Hal ini juga terjadi di Amerika Serikat, di mana para aktor yang terlibat dalam Komisi keamanan nasional terkait dan bekerja-kelompok, namun jumlah individu terus berkurang ketika suatu isu makin mendekati Presiden. Berbagai tingkat Komisi yang dikelola sebagian oleh NSC memastikan bahwa isu-isu keamanan nasional telah benar-benar siap sebelum diperkenalkan pada tingkat yang lebih tinggi. Secara umum, sentralisasi keputusan keamanan nasional pembuatan dapat berkontribusi untuk respon yang lebih efektif terhadap adanya ancaman. Namun, proses sentralisasi ini dapat diruntuhkan oleh kurangnya kepercayaan dalam struktur yang dibentuk. Seperti halnya kecurigaan atas masuknya TNI dalam hal penanggulangan terorisme. Untuk itu perlu dibangun suatu upaya kepercayaan dari publik melalui akuntabilitas dalam struktur otoritas keamanan.

Dari segi rasional-legal, tradisional, dan karimastik, BNPT tidak memiliki sumber kekuasaan untuk masuk kedalam proses pembuatan kebijakan yang berada pada arena politik. Terlebih dalam mengajukan *bargaining*. Ruang yang terbuka bagi BNPT dalam integrasi pembuatan kebijakan adalah, meminjam pengistilahan National Security Adviser, *policy broker*. Namun, syarat dalam menjadi *policy broker* ini adalah BNPT harus berupaya menghilangkan personalitas dari BNPT itu. Artinya, BNPT harus diwacanakan sebagai pihak yang independen tidak mewakili suatu kementerian, satuan, atau program tertentu. Ini dapat dicapai dengan penunjukkan pihak akademisi (di beberapa pemegang jabatan NSA di

AS), perwakilan sipil di luar pemerintahan (seperti NSA di Inggris), atau peleburan berbagai pihak sehingga tidak mencerminkan suatu warna (seperti NSS di Amerika dan SGDN di Perancis). Atau dengan memperkuat posisi BNPT dengan legalitas dan pengangkatan oleh DPR

5.3. Aransemen Koordinasi

Sub-bab sebelumnya sebenarnya menunjukkan koordinasi di tingkat pembuatan kebijakan dimana dimensi horisontal juga terjadi. Tingkat selanjutnya adalah di tingkat penjabaran kebijakan itu berupa koordinasi program penanggulangan terorisme yang tersebar di beberapa kementerian dan badan pemerintahan. Dan, koordinasi taktis yang berupa *command and control*.

Ada beberapa sumber daya yang dapat di mobilisasi agar terbangun kapabilitas BNPT dapat menjadi manajer jaringan yang dicontohkan oleh beberapa negara.

1. Panduan Dasar Bertindak

Panduan ini dapat berupa Buku Putih, Regulasi, Ijin, dan Kewenangan. Pelaksana lapangan sangat amat membutuhkan otoritas yang memberikan kejelasan dan perlindungan agar apa yang diperbuatnya adalah hal yang benar tidak menyebabkan *blunder* dalam strategi besar dalam penanggulangan terorisme. Utamanya adalah bagi satuan keamanan dan intelijen yang mempunyai sorotan untuk tidak menyalahi aturan serta perundangan. OSCT di Inggris misalnya dapat mengeluarkan regulasi bagaimana penyadapan dapat dibenarkan dan dapat dibawa ke meja peradilan. Contoh baik lain adalah sistem “Vigipirate” di Perancis dimana ia merupakan gradasi keamanan dimana ia secara otomatis memberikan ruang bagi pasukan keamanan untuk bergerak setelah ada penentuan perubahan status “Vigipirate” oleh otoritas eksekutif.

2. Informasi

Dapat berupa saran, pelaporan, edukasi atau pelatihan. Disini kebanyakan kekuatan koordinasi penanggulangan terorisme di beberapa negara yang berbentuk pusat informasi atau pusat assesment. Informasi menjadi sesuatu yang dapat dipertukarkan untuk mendapatkan kekuasaan atas substansi terorisme. Informasi yang berharga tentunya informasi intelijen tetapi dapat menjadi halangan dengan keengganan sumber informasi seperti unit intelijen intelijen untuk saling bertukar informasi.

Untuk mengisi ruang kosong itu, dapat dilakukan pendekatan Center of Excellence. Peristiwa yang berkaitan dengan terorisme dan penanggulangan terorisme haruslah dipandang sebagai peluang untuk menerapkan atau menemukan ide baru. Terlebih ancaman terorisme bersifat berubah-ubah, baik apakah itu perubahan pola serangan maupun penggunaan bahan biologi, kimia, atau nuklir. Pada setiap kasus hendaknya ada dokumentasi dan akses terbatas pada kelompok ahli. Namun kelompok ini harus pada suatu ikatan kerahasiaan.

Upaya lain mengadopsi mekanisme standar permainan tim merah dan biru. Tim merah mencoba untuk menyusun taktik serangan, dan tim biru mencoba untuk merancang tindakan pencegahan. Ketika Amerika Serikat mengembangkan pesawat siluman pertama, misalnya, angkatan udara menciptakan tim merah untuk mencoba untuk mendeteksi dan menembak ke bawah. Ketika tim merah mengidentifikasi kelemahan dalam desain stealth, tim biru dibebankan untuk memperbaikinya, sistematis menyeimbangkan risiko deteksi terhadap biaya dan ketidaknyamanan tindakan pencegahan.

Untuk bekerja dengan baik, mekanisme harus sistematis dan dilembagakan, bukan ad hoc. Ini harus independen dari kepentingan-perusahaan penerbangan, misalnya-yang berdiri akan nyaman dengan temuan-temuannya. Ia harus memiliki uang untuk melakukan eksperimen, tes, dan inspeksi, bukan hanya studi kertas. Harus memiliki pengetahuan tentang teknologi terorisme dan perlindungan. Di atas semuanya, itu harus inventif. Kriteria ini semua berdebat

untuk mendirikan sebuah lembaga baru di luar, tapi dekat, pemerintah Seperti menggunakan LIPI atau litbang yang dimiliki institusi-institusi keamanan.

3. Sarana Komunikasi

Dapat berupa forum komunikasi atau teknologi telekomunikasi. Sebagai kebutuhan utama dalam koordinasi komunikasi juga menjadi kebutuhan yang menjadi sumber daya koordinasi. COGIC di Perancis misalnya menjadi focal point koordinasi menjadi karena menyediakan platform komunikasi yang standby 24/7.

4. Budget

Anggaran menjadi suatu hal yang utama dalam kompetisi birokrasi. Dan akan menjadi objek pengawasan yang ketat dan pemotongan. Padahal, penyelenggaraan penanggulangan terorisme mempunyai spektrum yang besar. Belum lagi jika berbagai kemungkinan upaya perlindungan diperhitungkan seperti pengembangan vaksin, perlindungan nuklir, dan penyelenggaraan keamanan informasi terkait ancaman yang mungkin timbul akibat CBRNe. Investasi dari jalur non pemerintahan dapat menjadi peluang.

Di negara lain koordinasi taktis diajukan dalam bentuk Joint task Force yang menggabungkan kemampuan intelijen dengan otoritas penindakan. JTTF pada AS dan UCLAT di Perancis yang memiliki wewenang taktis terjebak dalam wewenangnya itu. Mereka menunjukkan bahwa kegagalan koordinasi dan peluang untuk melakukan tindakan sendiri menjadikan koordinasi cenderung diabaikan dan melihat tindakan sendiri adalah yang termudah. Ada argumen bahwa BNPT yang tidak memiliki peran implementasi adalah melemahkan BNPT secara kelembagaan. Ini tidak sepenuhnya benar.

NSC AS adalah contoh dari NSC kuat tanpa peran implementasi, misalnya. Sebaliknya, Kantor Kabinet di Inggris merupakan contoh yang kuat dari suatu forum keamanan nasional pengambilan keputusan yang terus-menerus mendapatkan kekuasaan dalam kaitannya dengan melihat bahwa keputusan dilakukan, tempat di mana saran dan implementasi fungsi digabungkan

Lalu dimana kah tempat yang tepat bagi koordinasi penanggulangan terorisme bagi BNPT? Koordinasi dalam pembuatan kebijakan tidak sesuai dengan dengan kapabilitas BNPT. Dan apabila dipaksakan resources yang ada dapat terlibat dalam proses negosiasi kebijakan dan kehilangan fokus pada program konkrit apa dan siapa yang dapat menjalankan program itu. Sedangkan, koordinasi taktis operasional pasukan anti teror dan intelijen dapat menyeret BNPT dalam pusaran permasalahan penggunaan kekuatan.

Titik aman bagi BNPT adalah menjadi koordinasi program penanggulangan terorisme. Dimana ia dapat menjadi arsitek untuk melibatkan siapa saja yang memiliki kapabilitas dalam penanggulangan terorisme. Tidak terpaku pada pendekatan deradikalisasi dan penindakan.

Posisi aman bagi BNPT dengan resources yang dimiliki dari legalitas, informasi, personil, teknologi dan anggaran dapat membantu mendesain program penanggulangan terorisme dalam jangka panjang dan dengan pelibatan yang luas. Partisipasi, keterbukaan informasi, dan peluang untuk mendapatkan anggaran non-pemerintahan terbuka dalam posisi ini.

5.4. Manajemen Krisis

Manajemen krisis yang baik, seperti dikatakan Ronald Crelenstein⁵⁰, dikatakan sangat membutuhkan sebuah pusat kendali. Pusat kendali ini kemudian diharuskan terpisah dari pengaruh politik dan bertindak secara independen dalam menghadapi krisis. Negosiasi politik yang lambat tidak sesuai dengan kebutuhan krisis yang membutuhkan respon cepat. Kendali informasi dan saran kepada pemerintah dan pihak berwenang lokal serta media berada pada satu tempat yaitu pusat kendali. Itu termasuk kendali koordinasi kepada pemadam kebakaran dan paramedis.

Negara-negara lain mengambil strategi bahwa krisis yang ditimbulkan serangan teroris digolongkan sebagai bencana oleh manusia atau *human made disaster*. Mereka menggolongkan banjir, kebakaran, gempa bumi, pandemi, dan kerusakan kedalam dasar penanganan yang sama. Ini ditujukan untuk mengejar keefektifan biaya dalam spektrum yang besar. Kewenangan manajemen krisis utama berada pada level taktis dengan *backup* dari level kebijakan berupa informasi, finansial, dan SOP yang menjamin kecepatan dan perlindungan bagi manajemen krisis.

5.5. Aransemen Legitimasi

Sebagai lembaga pemerintahan di tingkat pusat dan berada pada sektor keamanan, BNPT harus memiliki legitimasi melalui dasar legislasi dan dukungan pemerintahan yang tinggi. Hal ini juga termasuk nilai transparansi dan akuntabel.

Meskipun telah ada *concent* dari presiden mealalui perarturan presiden dan pengangkatan pejabat-pejabatnya oleh presiden, kerangka hukum BNPT dan penanggulangan terorisme harus memberikan kepastian operasi yang berkontinyu. Dasar-dasar hukum yang menyatakan dengan jelas peran dan hubungan kerja atas BNPT memastikan peran yang *vis-à-vis* baik dengan presiden, kementrian, dan perangkat pemerintahan lainnya. Pelaksanaan peran tersebut akan

⁵⁰ Ibid, hal182

terhamabt apabila mitra kerjasama diatur pada peraturan yang lebih tinggi. UU 15 Tahun 2003 tentang terorisme misalnya telah memagari terorisme sebagai domain penegakan hukum yang tidak dimiliki oleh TNI dan sejauh mana intrusi BNPT dalam domain itu. Akan sulit apabila selalu mengajukan sebuah pasal yang berisi “rincian akan diatur dalam aturan berikutnya” atau sebuah perjanjian antar masinag-masing kepala badan pemerintahan terkait. Pelaksanaan hal itu akan amat bergantung dengan peforma atau gaya kepemimpinan di BNPT. Namun, kerangka hukum dalam tataran kewenangan tidak sepenuhnya cukup. Sebuah mendasari legislatif harus didukung oleh kelembagaan yang efektif dan penggunaan struktur yang bersangkutan. Hal ini, pada gilirannya, membutuhkan komitmen pada tingkat tertinggi untuk menyediakan sumber daya, dan pemberdayaan. Hal itu mengngat adanya kompetisi sumberdaya antar badan pemerinthan dan presiden harus memilih untuk membuat semacam prioritas. Sehingga ketiadaan UU yang setara dapat memberikan pandangan nomor dua bagi BNOT dari cabang-cabang pemerintahan lain yang diamanatkan UU Singkatnya, UU yang mengatur dengan jelas mekanisme kerja BNPT terhadap cabang pemerintahan lainnya diperlukan.

Tranpsaransi dan Akuntabilitas

Pengambilan keputusan yang demokratis mensyaratkan tranpsaransi dan akuntabilitas. Adalah penting bahwa ada evaluasi independen yang jelas atas keputusan dan pilihan yang diamabil untuk meningkatkan legitimasi politik pengambilan keputusan di tingkat manapun. Di negara-negara berkembang, trakebijakan penanggulangan teroraransi dan akuntabilitas merupakan isu yang menantang. Keberadaan sektor keamanan yang mampu, bertanggung jawab dan akuntabel sering dilihat untuk mengurangi risiko konflik atau menjamin perdamaian yang berkelanjutan, memberikan keamanan bagi warga negara, dan menciptakan lingkungan yang tepat untuk pembangunan berkelanjutan.

Penciptaan dan penggunaan struktur keamanan nasional terpusat pengambilan keputusan tidak, dalam dan dari dirinya sendiri, mendukung transparansi dan akuntabilitas. Namun, penciptaan struktur semacam ini sendiri yang terbuka untuk pengawasan, dan yang beroperasi secara transparan, dapat membantu. Proses sangat koordinasi dapat membawa untuk menyalakan fungsi berbagai instansi pemerintah. Tidak kurang penting untuk upaya ini adalah kontrol sipil, pengawasan parlemen, dan keterlibatan dalam pengambilan keputusan dari spesialis non-pemerintahan.

Akhirnya, alasan tambahan yang mendukung peran yang independen, non-pelaksanaan struktur NSC adalah membantu yang menjaga integritas jika tidak terlibat dalam pelaksanaannya. Peran, murni koordinasi normatif atau penasihat memungkinkan NSC akan dianggap (secara umum) sebagai tidak memihak dan objektif, yang bisa sangat penting ketika menavigasi medan sulit masalah keamanan dan intelijen, antara lembaga yang bersaing untuk sumber daya dan perhatian.

BAB 6

Penutup

6.1. Kesimpulan

Kebijakan penanggulangan terorisme yang diambil pemerintah Indonesia masih menitikberatkan pada proses penindakan dan pencegahan radikalisme berbasis kesalahan pemahaman atas Islam. Pendekatan ini belum menjamin adanya strategi penanggulangan yang berkelanjutan. Kegagalan keberlanjutan strategi penanggulangan terorisme berpotensi pada kekurangsigapan pemerintah dalam merespon perubahan atau dinamika ancaman terorisme beserta dampaknya. Ini dapat berakibat pula pada terjebaknya pemerintah pada pendekatan yang stagnan atau melihat pendekatan koersif adalah pendekatan yang termudah.

Pelibatan multi-aktor dan multi-kepentingan tidak pernah benar-benar terjadi, selain hanya berada pada level struktur organisasi bukan dalam proses pengambilan kebijakan dan juga akumulasi kepentingan. Selain itu kelemahannya karena tidak ada penyeimbang dalam pengawasan dalam pengambilan kebijakan, implementasi dan feedback terkait pencapaian penanggulangan terorisme. Kementrian dan lembaga yang merasa mempunyai andil dalam penanggulangan terorisme menjadi badan yang memonopoli kebijakan, menjadi regulator, eksekutor dan pengawas sekaligus, yang menghadapi konflik kepentingan tanpa ada penyeimbang dalam penyampaian input informasi sumber lain untuk Presiden. Presiden pun sebagai aktor yang berkepentingan dalam politik turut mempengaruhi kebijakan penanggulangan terorisme.

Pada saat ini kebijakan penanggulangan terorisme baru didukung UU No. 15/2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang masih dinilai banyak mempunyai kelemahan. Sedangkan dari segi kelembagaan munculnya BNPT dengan Perpres No. 46/2010. Namun

demikian struktur dan mekanisme penanggulangan terorisme oleh institusi yang telah ada belum tergambar dengan jelas oleh perangkat itu. Dan masing-masing institusi mempunyai landasan sendiri dalam melaksanakan tugas penanggulangan terorisme.

Ada berbagai macam bentuk model institusi yang tersedia dalam hal membentuk struktur keamanan nasional. Berkembang dan negara maju menghadapi beberapa sama, beberapa tantangan yang berbeda - tapi sistem di setiap negara individu, keputusan keamanan nasional pembuatan ditetapkan untuk sesuai dengan persepsi ancaman negara tertentu dan pengaturan pemerintahan dalam negeri. Sebagian besar negara memiliki, untuk berbagai tingkat, dilaksanakan terpusat pengambilan keputusan di daerah ini, yang didukung oleh sistem yang memiliki input pada berbagai tingkatan dari berbagai bidang keahlian. Ada penekanan ditandai pada mengintegrasikan tubuh dan proses yang terlibat dalam keamanan nasional pengambilan keputusan. Di beberapa negara, tingkat integrasi ini terlihat pada tingkat tertinggi, dalam forum-forum seperti NSC, pada orang lain, proses integrasi kurang maju, yang mengarah ke kekacauan dan kebingungan. Hal ini lebih mungkin di negara-negara berkembang, di mana pemerintah sangat fokus pada pembangunan kembali kepercayaan, transparansi dan akuntabilitas untuk pengambilan keputusan. Apakah ini merupakan langkah awal yang diperlukan sebelum integrasi dapat dilakukan secara efektif, atau apakah ini merupakan inefisiensi yang dapat diperbaiki dengan integrasi yang lebih baik, adalah subyek untuk diskusi lebih lanjut (dan mungkin, memang, bervariasi dari satu negara ke negara). Salah satu bidang penting dari integrasi, bagaimanapun, adalah koordinasi intelijen. Hampir selalu, baik dalam studi kasus-diperiksa di sini dan di negara-negara lain di seluruh dunia, upaya besar telah dilakukan untuk menciptakan atau memperkuat lembaga yang bertanggung jawab untuk mempersiapkan penilaian intelijen untuk mengatasi ancaman terhadap keamanan nasional, dan untuk menyatukan berbagai upaya kecerdasan cabang dan struktur pemerintah untuk melakukannya.

Tumpuan kemudian diberikan kepada BNPT sebagai pihak yang diharapkan menjadi *focal point* dan *vocal* mengatur strategi dan mekanisme penanggulangan terorisme. Untuk itu diperlukan sebuah aransemen untuk memperkuat penerimaan kedalam struktur penanggulangan terorisme. Pertama adalah faktor kepemimpinan dalam struktur itu. Ini didapatkan dari legitimasi kedudukan dari presiden dan aturan atau perjanjian lain yang menjabarkan secara real hubungan antara BNPT dengan pihak terkait terutama Polri, BIN, dan TNI. Untuk itu BNPT selayaknya mendapatkan wewenang yang otonom dalam mengkoordinasikan hal-hal penindakanyang membutuhkan penanganan cepat.

Untuk itu, untuk memperjelas batasan ideal wewenang diperlukan penempatan BNPT dalam level impleemntasi ataukah pada level pembuatan kebijakan. Kedua bagian ini mempunyai misi yang berbeda. Sebagai pendukung kebijakan politik, BNPT harus menjaga kedekatan dengan eksekutif. Namun, dilemanya membawa persoalan birokrasi karena keberadaan banyak kementrian dan lembaga yang terlibat didalamnya. Maka untuk manajemen operasional haruslah terpisah dari manajemen kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Tertulis :

Cambridge Review of International Affairs, Vol, 16, No. 3, (October 2003).

Dwijowijoto, Riant Nugroho. 2006. Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang. Elex Media Komputindo. Jakarta

Deshpande, Nick. 2010. "Review of *Social Science for Counterterrorism: Putting the Pieces Together*," Journal of Homeland Security and Emergency Management: Vol. 7 : Iss. 1, Article 23.

Forum Indonesia Damai. 2001. Investigation Report, Jakarta

Forum Rembug Nasional Proceeding. 2000

Ganor, Boaz. 2005. The Counter-Terrorism Puzzle: A Guide for Decision Makers. New Brunswick, N.J.: Transaction

George W. Morgan James Pub. 2009. The National Security Strategy of the United States of America. Bush

GPO. 2006. White House, National Strategy for Combating Terrorism. Washington DC

IDSS Working Paper. 2004

International Crisis Group Report. 2006. Inquiry and Analysis Series, The Middle East Media Research Institute

Josh Brandoff, Dave Henry, Niki Jobson, Gerry Learmonth, Alejandro Quiroz.
2008. Applying The Methods And Approaches Of Complex
Systems To Counter-Terrorism. NECSI Summer school

Journals, Magazines, and Special Report.1969. American Political Science
Review, Vol.63

Josh Brandoff, Dave Henry, Niki Jobson, Gerry Learmonth, Alejandro Quiroz.
2008. Applying The Methods And Approaches Of Complex
Systems To Counter-Terrorism. NECSI Summer school

Laura K. Donohue. 2008.The Cost Of Counterterrorism: Power, Politics, And
Liberty

Martha Crenshaw. 2010. The Consequences Of Counterterrorism. California
Russel Sage

Media Transparansi. 1998

Organization Theory and Design Richard L. Daft 2009 Oklahoma South-Western
Pub, 2009.

P. K. Davis & K. Cragin (Eds.),. *Social science for counterterrorism: Putting the
pieces together*. Santa Monica, CA: RAND, 2009

Paul Wilkinson. 2001. Terrorism versus Democracy, The Liberal State Response.
New York: Frank Cass Publisher. London

R. W. Ortung and A. Makarychev, Eds. 2006. National Counter-Terrorism
Strategies - Legal, Institutional, and Public Policy Dimensions in
the US, UK, France, Turkey and Russia. IOS Press, Washington
DC

Richards, Arie C. 2007. Balancing the Instruments of National Power At the Operational Level in the GWOT. Naval War College or the Department of the Navy.

Robert J. Art and Louise Richardson (eds), 2007. Democracy and Counterterrorism: Lessons from the Past. United States Institute of Peace Press. Washington

Rui J. P. de Figueiredo, Jr. 1999. A Theory of the Political 'Firm': A Multi-task Model of Bureaucratic Jurisdictions.

Russell D. Howard and Reid L. Sawyer. 2004. Terrorism And Counterterrorism: Understanding The New Security Environment: Readings & Interpretations. McGraw-Hill Companies. Guilford

Sage Pub Asia Pacific. 2010. Issues in Terrorism and Homeland Security: Selections From CQ Researcher By Researcher Cq, CQ Researcher. Singapore.

Singaporean Ministry of Home Affairs. White Paper. 2003

Southeast Asian Research. Vol. 10 (2). 2002.

Steven, Graeme C.S. and Gunaratna, Rohan, (2004): Counterterrorism: A Reference Handbook, St. Barbara, California: Contemporary World Issues.

Studia Islamika, Vol. 10 (2). 2003

Tempo Magazine, No. 51/XXX/18. 2002

The Journal of Conflict Studies. Vol. 25. 2005

The Stationery Office/Tso. 2010. The Home Office's Response to Terrorist Attacks. Author: House of Commons Home Affairs Committee
Publisher

The Washington Quarterly, Vol. 22 (2). 2002. Spring.

United Nations General Assembly. 2004. A more Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Changes, A/59/565, New York, 46.

United Nations General Assembly. 2006. Uniting Against Terrorism: Recommendations for a Global Counter-Terrorism Strategy, A/60/825, New York. par. 7.

United States Institute of Peace. 2005. "Rethinking the War on Terror," briefing, United States Institute of Peace, Washington DC

Viotti, Paul R. and Kauppi, Mark V. 1993. International Relations Theory. Macmillan Publishing Company. New York

Whittaker, Alan G., Smith, Frederick C., & McKune, Elizabeth. 2008. *The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System*. (Research Report, November 15, 2008 Annual Update). Washington, D.C.: Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, U.S. Department of Defense.

Woods, L.J. Military Interventions in Sierra Leone: Lessons From a Failed State 2010. Kansas DIANE Publishing

Zachary Abuza, (2007): Political Islam and Violence in Indonesia, London and New York: Routledge

Online Sources:

Amnesty International, February 1, 1997, web.amnesty.org.

Angkasa Online, December 3, 2002, www.angkasa-online.com.

ASEA Secretariat. 2007. www.aseansec.org.

Center for Democracy and Social Justice Studies. 2006,
http://cedsos.com/more.php?id=22_0_1_0_C.

Council on Foreign Relations. 2005.
http://www.cfr.org/publication/8964/usindonesian_military_relationship.html.

Detik News Online. 2007, www.detik.com.

Georgetown University. 1997.
<http://www.georgetown.edu/faculty/bennetta/PROTCG.htm>.

Global Security. 2007. www.globalsecurity.org.

Indonesia Government. 2002. Ministry of Communication and Information.
http://www.lin.go.id/news_cetak.asp?kode=241002LNBT0001.

The Philippines Government, Bureau of Immigration.
http://www.immigration.gov.ph/BI_PDFdownload/package_annual_report_2002.pdf.

Richard A. Best. Congressional Research Service Reports (CRS). 2009. National Security Council: An Organizational Assessment.
www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL30840.pdf



PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 46 TAHUN 2010
TENTANG
BADAN NASIONAL PENANGGULANGAN TERORISME
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa terorisme merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan yang bersifat lintas negara, terorganisasi dan mempunyai jaringan luas, sehingga mengancam perdamaian dan keamanan nasional maupun internasional, oleh karena itu memerlukan penanganan secara terpusat, terpadu dan terkoordinasi;
- b. bahwa terorisme merupakan ancaman nyata dan serius dan **setiap saat dapat** membahayakan keamanan bangsa dan negara;
- c. bahwa Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Rapat Kerja dengan Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan tanggal 12 Juni 2006 dan 31 Agustus 2009, telah merekomendasikan kepada Pemerintah tentang perlunya membentuk suatu Badan yang berwenang melakukan tugas penanggulangan terorisme;
- d. bahwa sehubungan dengan hal tersebut pada huruf a, b, dan c, dipandang perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme;
- Mengingat : 1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 156, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3882);
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4168);
4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4284);
5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
6. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4439);

MEMUTUSKAN :

**Menetapkan : PERATURAN PRESIDEN TENTANG BADAN NASIONAL
PENANGGULANGAN TERORISME.**

**BAB I
KEDUDUKAN, TUGAS, DAN FUNGSI**

Pasal 1

- (1) Badan Nasional Penanggulangan Terorisme yang selanjutnya disebut BNPT adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian.
- (2) BNPT berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.
- (3) BNPT dipimpin oleh seorang Kepala.

Pasal 2

- (1) BNPT mempunyai tugas :
 - a. menyusun kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme;
 - b. mengkoordinasikan instansi pemerintah terkait dalam pelaksanaan dan melaksanakan kebijakan di bidang penanggulangan terorisme;
 - c. melaksanakan kebijakan di bidang penanggulangan terorisme dengan membentuk Satuan Tugas-Satuan Tugas yang terdiri dari unsur-unsur instansi pemerintah terkait sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing.
- (2) Bidang penanggulangan terorisme sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pencegahan, perlindungan, deradikalisasi, penindakan, dan penyiapan kesiapsiagaan nasional.

Pasal 3

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, BNPT menyelenggarakan fungsi:

- a. penyusunan kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme;
- b. monitoring, analisa, dan evaluasi di bidang penanggulangan terorisme;
- c. koordinasi dalam pencegahan dan pelaksanaan kegiatan melawan propaganda ideologi radikal di bidang penanggulangan terorisme;
- d. koordinasi pelaksanaan deradikalisasi ;
- e. koordinasi pelaksanaan perlindungan terhadap obyek-obyek yang potensial menjadi target serangan terorisme;
- f. koordinasi pelaksanaan penindakan, pembinaan kemampuan, dan kesiapsiagaan nasional;
- g. pelaksanaan kerjasama internasional di bidang penanggulangan terorisme;
- h. perencanaan, pembinaan, dan pengendalian terhadap program, administrasi dan sumber daya serta kerjasama antar instansi;
- i. pengoperasian Satuan Tugas-Satuan Tugas dilaksanakan dalam rangka pencegahan, perlindungan, deradikalisasi, penindakan, dan penyiapan kesiapsiagaan nasional di bidang penanggulangan terorisme.

Pasal 4

- (1) Dalam hal terjadi tindak pidana terorisme, BNPT menjadi Pusat Pengendalian Krisis.

- (2) Pusat Pengendalian Krisis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berfungsi sebagai fasilitas bagi Presiden untuk menetapkan kebijakan dan langkah-langkah penanganan krisis termasuk pengeralahan sumber daya dalam penanggulangan aksi terorisme.

Pasal 5

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BNPT dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.

BAB II ORGANISASI

Bagian Kesatu Susunan Organisasi BNPT

Pasal 6

BNPT terdiri dari:

- a. Kepala;
- b. Sekretariat Utama;
- c. Deputi Bidang Pencegahan, Perlindungan, dan Deradikalisasi;
- d. Deputi Bidang Penindakan dan Pembinaan Kemampuan;
- e. Deputi Bidang Kerjasama Internasional;
- f. Inspektorat.

Bagian Kedua Kepala

Pasal 7

Kepala mempunyai tugas memimpin BNPT dalam menjalankan tugas dan fungsi BNPT.

Bagian Ketiga Sekretariat Utama

Pasal 8

- (1) Sekretariat Utama adalah unsur pembantu pimpinan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala BNPT.
- (2) Sekretariat Utama dipimpin oleh Sekretaris Utama.

Pasal 9

Sekretariat Utama mempunyai tugas melaksanakan dan mengkoordinasikan perencanaan, pembinaan, dan pengendalian terhadap program, administrasi dan sumber daya serta kerjasama.

Pasal 10

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, Sekretariat Utama menyelenggarakan fungsi:

- a. pengkoordinasian dan sinkronisasi penyusunan kebijakan dan perencanaan di lingkungan BNPT;
- b. pembinaan dan pelayanan administrasi ketatausahaan, hukum, dan peraturan perundang-undangan, organisasi, tata laksana, kepegawaian, keuangan, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga BNPT;

- c. pembinaan dan pelaksanaan hubungan kelembagaan dan protokol;
- d. fasilitasi pelaksanaan tugas dan fungsi kelompok ahli di lingkungan BNPT;
- e. pengkoordinasian dalam penyusunan laporan BNPT.

Bagian Keempat
Deputi Bidang Pencegahan, Perlindungan, dan Deradikalisasi

Pasal 11

- (1) Deputi Bidang Pencegahan, Perlindungan, dan Deradikalisasi berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala BNPT.
- (2) Deputi Bidang Pencegahan, Perlindungan, dan Deradikalisasi dipimpin oleh Deputi.

Pasal 12

Deputi Bidang Pencegahan, Perlindungan, dan Deradikalisasi mempunyai tugas merumuskan, mengkoordinasikan, dan melaksanakan kebijakan, strategi, dan program nasional penanggulangan terorisme di bidang pencegahan, perlindungan, dan deradikalisasi.

Pasal 13

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana di maksud dalam Pasal 12, Deputi Bidang Pencegahan, Perlindungan, dan Deradikalisasi menyelenggarakan fungsi:

- a. monitoring, analisa, dan evaluasi mengenai ancaman terorisme di bidang pencegahan, perlindungan, dan deradikalisasi;
- b. penyusunan kebijakan, strategi, dan program nasional penanggulangan terorisme di bidang pencegahan, perlindungan, dan deradikalisasi;
- c. koordinasi pelaksanaan penanggulangan terorisme di bidang pencegahan ideologi radikal;
- d. pelaksanaan kegiatan melawan propaganda ideologi radikal;
- e. pelaksanaan sosialisasi penanggulangan terorisme di bidang pencegahan, perlindungan, dan deradikalisasi;
- f. koordinasi pelaksanaan program-program re-edukasi dan re-sosialisasi dalam rangka deradikalisasi;
- g. koordinasi pelaksanaan program-program pemulihan terhadap korban aksi terorisme.

Bagian Kelima
Deputi Bidang Penindakan dan Pembinaan Kemampuan

Pasal 14

- (1) Deputi Bidang Penindakan dan Pembinaan Kemampuan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala BNPT.
- (2) Deputi Bidang Penindakan dan Pembinaan Kemampuan dipimpin oleh Deputi.

Pasal 15

Deputi Bidang Penindakan dan Pembinaan Kemampuan mempunyai tugas merumuskan, mengkoordinasikan, dan melaksanakan kebijakan, strategi, dan program nasional penanggulangan terorisme di bidang penindakan dan pembinaan kemampuan.

Pasal 16

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15, Deputi Bidang Penindakan dan Pembinaan Kemampuan menyelenggarakan fungsi:

- a. monitoring, analisa, dan evaluasi mengenai ancaman terorisme di bidang penindakan, pembinaan kemampuan, dan penyiapan kesiapsiagaan nasional;
- b. penyusunan kebijakan, strategi, dan program nasional penanggulangan terorisme di bidang penindakan, pembinaan kemampuan, dan penyiapan kesiapsiagaan nasional;
- c. koordinasi dalam penentuan tingkat ancaman dan upaya persiapan penindakan;
- d. koordinasi pelaksanaan perlindungan korban, saksi, dan aparat penegak hukum terkait ancaman terorisme;
- e. koordinasi pelaksanaan pembinaan kemampuan organisasi dan penyiapan kesiapsiagaan nasional dalam penanggulangan terorisme;
- f. pelaksanaan sosialisasi penanggulangan terorisme di bidang penindakan, pembinaan kemampuan, dan penyiapan kesiapsiagaan nasional.

Bagian Keenam Deputi Bidang Kerjasama Internasional

Pasal 17

- (1) Deputi Bidang Kerjasama Internasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala BNPT.
- (2) Deputi Bidang Kerjasama Internasional dipimpin oleh Deputi.

Pasal 18

Deputi Bidang Kerjasama Internasional mempunyai tugas merumuskan, mengkoordinasikan dan melaksanakan kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang kerjasama internasional dalam rangka penanggulangan terorisme.

Pasal 19

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, Deputi Bidang Kerjasama Internasional menyelenggarakan fungsi :

- a. monitoring, analisa, dan evaluasi mengenai ancaman terorisme internasional dan kerjasama internasional dalam menanggulangi terorisme;
- b. penyusunan kebijakan, strategi, dan program kerjasama internasional di bidang penanggulangan terorisme;
- c. pelaksanaan dan pengembangan kerjasama internasional di bidang penanggulangan terorisme;
- d. koordinasi pelaksanaan perlindungan warga negara Indonesia dan kepentingan nasional di luar negeri dari ancaman terorisme.

Bagian Ketujuh Inspektorat

Pasal 20

- (1) Inspektorat adalah unsur pengawasan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala BNPT.
- (2) Inspektorat dipimpin oleh Inspektur.

Pasal 21

Inspektorat mempunyai tugas melaksanakan pengawasan fungsional terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi di lingkungan BNPT.

Pasal 22

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, Inspektorat menyelenggarakan fungsi :

- a. perumusan kebijakan pengawasan intern di lingkungan BNPT;
- b. pelaksanaan pengawasan intern terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya;
- c. pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Kepala BNPT;
- d. penyusunan laporan hasil pengawasan.

Bagian Kedelapan Satuan Tugas

Pasal 23

- (1) Untuk melaksanakan tugas dan fungsi, di lingkungan BNPT dibentuk Satuan Tugas-Satuan Tugas yang selanjutnya disebut Satgas yang terdiri dari unsur-unsur instansi terkait.
- (2) Dalam melaksanakan tugas dan fungsi, Satgas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melibatkan unsur masyarakat.
- (3) Penugasan unsur Polri dan TNI bersifat *earmarked*/disiapkan atau Bawah Kendali Operasi (BKO).
- (4) Satgas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sesuai dengan kebutuhan.

Pasal 24

- (1) Satgas mempunyai tugas melaksanakan penanggulangan terorisme di bidang pencegahan, perlindungan, deradikalisasi, penindakan, dan penyiapan kesiapsiagaan nasional.
- (2) Pelaksanaan tugas penanggulangan terorisme di bidang pencegahan, perlindungan, dan deradikalisasi oleh Satgas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Deputi Pencegahan, Perlindungan, dan Deradikalisasi.
- (3) Pelaksanaan tugas penanggulangan terorisme di bidang penindakan dan penyiapan kesiapsiagaan nasional oleh Satgas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Deputi Penindakan dan Pembinaan Kemampuan.

Pasal 25

Ketentuan lebih lanjut mengenai Satgas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 dan Pasal 24 diatur lebih lanjut oleh Kepala BNPT.

Bagian Kesembilan Lain-Lain

Pasal 26

- (1) Sekretariat Utama terdiri dari 2 (dua) Biro, masing-masing Biro terdiri dari 3 (tiga) Bagian, dan masing-masing Bagian terdiri dari 2 (dua) Subbagian.
- (2) Masing-masing Deputi terdiri dari 3 (tiga) Direktorat, masing-masing Direktorat terdiri dari 3 (tiga) Subdirektorat, dan masing-masing Subdirektorat terdiri dari 2 (dua) Seksi.
- (3) Inspektorat terdiri dari 1 (satu) Subbagian Tata Usaha dan Kelompok Jabatan Fungsional Auditor.

Pasal 27

Di lingkungan BNPT dapat ditetapkan jabatan fungsional tertentu sesuai dengan kebutuhan yang pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB III KELOMPOK AHLI

Pasal 28

Dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi BNPT dibentuk Kelompok Ahli.

Pasal 29

- (1) Kelompok Ahli mempunyai tugas melakukan kajian dan memberikan saran serta pertimbangan kepada Kepala BNPT dalam rangka penyusunan kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kelompok Ahli secara fungsional bertanggung jawab kepada Kepala BNPT.

Pasal 30

Keanggotaan Kelompok Ahli dapat berasal dari Pegawai Negeri dan non Pegawai Negeri.

Pasal 31

Ketentuan lebih lanjut mengenai Kelompok Ahli diatur oleh Kepala BNPT, dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB IV TATA KERJA

Pasal 32

Semua unsur di lingkungan BNPT dalam melaksanakan tugasnya wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas, baik di lingkungan BNPT sendiri maupun dalam hubungan antar lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah.

Pasal 33

Setiap pimpinan satuan organisasi dalam BNPT bertanggung jawab memimpin dan mengkoordinasikan bawahan masing-masing dan memberikan pengarahan serta petunjuk bagi pelaksanaan tugas bawahan.

Pasal 34

Setiap pimpinan satuan organisasi dalam BNPT wajib melaksanakan sistem pengendalian intern di lingkungan masing-masing yang memungkinkan terlaksananya mekanisme uji silang.

Pasal 35

Setiap pimpinan organisasi wajib mengikuti, mematuhi petunjuk, dan bertanggung jawab pada atasan masing-masing serta menyampaikan laporan secara berkala tepat pada waktunya.

Pasal 36

- (1) Tugas dan fungsi koordinasi oleh BNPT dilaksanakan melalui koordinasi dengan pimpinan lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah, lembaga internasional, komponen masyarakat, dan pihak lain yang dipandang perlu.
- (2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
 - a. rapat atau forum koordinasi yang dilakukan secara berkala dan sewaktu-waktu jika diperlukan;
 - b. kerjasama sesuai dengan bidang tugas dan fungsi masing-masing dalam pelaksanaan di bidang penanggulangan terorisme;
 - c. kegiatan lain sesuai dengan kebutuhan.
- (3) Hasil rapat atau forum koordinasi BNPT sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, dilaksanakan oleh masing-masing instansi sesuai dengan tugas dan fungsinya secara terkoordinasi dan terintegrasi dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 37

Kepala BNPT melaporkan pelaksanaan tugas dan fungsinya kepada Presiden secara berkala atau sewaktu-waktu jika dipandang perlu.

Pasal 38

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata kerja diatur oleh Kepala BNPT dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB V ESELON, PENGANGKATAN, DAN PEMBERHENTIAN

Pasal 39

- (1) Kepala BNPT, Sekretaris Utama dan Deputi adalah jabatan struktural eselon I.a.
- (2) Direktur, Kepala Biro dan Inspektur adalah jabatan struktural eselon II.a.
- (3) Kepala Subdirektorat dan Kepala Bagian adalah jabatan struktural eselon III.a.
- (4) Kepala Seksi dan Kepala Subbagian adalah jabatan struktural eselon IV.a.

Pasal 40

- (1) Kepala BNPT diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- (2) Kepala BNPT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dijabat oleh bukan Pegawai Negeri.
- (3) Kepala BNPT yang dijabat oleh bukan Pegawai Negeri, diberikan hak keuangan, administrasi, dan fasilitas lain setingkat dengan jabatan eselon I.a.

Pasal 41

Sekretaris Utama dan Deputi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Kepala BNPT.

Pasal 42

Direktur, Kepala Biro, Inspektur, Kepala Subdirektorat, Kepala Bagian, Kepala Seksi dan Kepala Subbagian diangkat dan diberhentikan oleh Kepala BNPT.

Pasal 43

Jabatan struktural dalam BNPT merupakan jabatan negeri yang diisi oleh Pegawai Negeri Sipil, Polri, dan TNI yang profesional dan ahli sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB VI PEMBIAYAAN

Pasal 44

Segala biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas dan fungsi BNPT dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan sumber-sumber lainnya yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB VII KETENTUAN LAIN-LAIN

Pasal 45

Rincian tugas, fungsi, dan susunan organisasi BNPT ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala BNPT setelah mendapat persetujuan dari menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi.

BAB VIII KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 46

- (1) Pada saat mulai berlakunya Peraturan Presiden ini, Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme tetap menjalankan tugas dan fungsinya sampai dengan terbentuknya organisasi Badan Nasional Penanggulangan Terorisme.
- (2) Pada saat mulai berlakunya Peraturan Presiden ini, seluruh jabatan yang ada beserta pejabat yang memangku jabatan di lingkungan Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan diatur kembali berdasarkan Peraturan Presiden ini.

Pasal 47

- (1) Pada saat mulai berlakunya Peraturan Presiden ini, Ketua Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme melaksanakan tugas Kepala BNPT sampai dengan diangkatnya Kepala BNPT yang definitif berdasarkan Peraturan Presiden ini.
- (2) Ketua Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberikan hak keuangan, administrasi dan fasilitas sebagai Kepala BNPT.

Pasal 48

Pada saat mulai berlakunya Peraturan Presiden ini, biaya pelaksanaan tugas dan fungsi BNPT dibebankan kepada anggaran belanja Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan sampai dengan BNPT memiliki anggaran sendiri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 49

Peraturan mengenai Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan dan/atau belum diubah atau diganti dengan peraturan baru berdasarkan Peraturan Presiden ini.

**BAB IX
KETENTUAN PENUTUP**

Pasal 50

Peraturan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 16 Juli 2010

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

