

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Kondisi keamanan dalam negeri Indonesia sejak jatuhnya Pemerintahan Orde Baru telah terjadi berbagai fenomena. Setidaknya ada 4 (empat) fenomena baru seperti dikatakan Tito Karnavian dalam artikelnya “Strategi Penanganan Insurgensi dan Terorisme Indonesia”, yang salah satunya adalah terjadi konflik horizontal berwarna etnis dan religius di Maluku, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan dan Sulawesi Tengah periode 1998-2002.¹ Lokasi konflik etnis dan religius Maluku terjadi di Ambon (konflik antara agama Islam dengan Kristen), Kalimantan Barat terjadi di Sanggau Ledo Sambas (konflik etnis Melayu dan Dayak dengan Madura), Kalimantan Selatan terjadi di Banjarmasin (konflik antara pendukung Partai Golongan Karya dengan Partai Persatuan Pembangunan) dan Sulawesi Tengah terjadi di Poso (konflik antara agama Islam dengan Kristen).

Poso sebagai salah satu lokasi konflik tersebut di atas, merupakan kabupaten tertua di Provinsi Sulawesi Tengah. Sebelum peralihan rezim dari orde baru ke reformasi, kehidupan masyarakat Poso begitu aman dan damai, sebab toleransi dan kebersamaan menjadi nilai perekat di tengah keberagaman yang ada. Selain sebagai perekat, keberagaman ini juga

¹ M. Tito Karnavian, *Strategi Penanganan Insurgensi dan Terorisme Indonesia*, Jurnal Srigunting, 11 Pebruari 2013, hlm 1.

dapat dimanfaatkan terjadinya kerusuhan, dengan pemicu permasalahan sepele, antar orang-perorang, seperti perkelahian antar dua pemuda, kemudian melebar karena adanya keberagaman yang mempunyai perbedaan kepentingan, baik dari segi politik, ekonomi maupun sosial budaya.

Dari segi politik, kepentingan politik kelompok tertentu berkaitan dengan suksesi bupati dan kebetulan diantara mereka ada yang duduk di pemerintahan daerah. Para politisi yang ingin berkuasa dan menginginkan perubahan kebetulan berbeda agama, maka masing-masing kandidat menggalang dukungan dengan mengeksploitasi sentimen agama. Upayapun dilakukan, selain menggunakan identitas agama, juga menggunakan identitas suku untuk mengkotak-kotakkan masyarakat Poso, sehingga konflik yang terjadi lantas bersimbol agama dan suku. Kepentingan politik lain seperti yang diungkapkan oleh George Junus Aditjondro adalah adanya praktek korupsi di jaman Bupati Koeswandi dan Bupati Arief Patangga yang mencapai puncaknya.²

² George Junus Aditjondro dalam artikel Kerusuhan Poso dan Morowali, Akar Permasalahan dan Jalan Keluarnya mengatakan, semasa jabatan Bupati Koeswandi mulai merekrut sejumlah pejabat beragama Kristen dan merintis praktek korupsi dana-dana publik dikabupaten itu. Selanjutnya korupsi di jaman Bupati Arief Patanga mencapai puncaknya, dengan pelestarian kepentingan oligarkinya merambah proyek-proyek pembangunan. Patanga juga menerapkan nepotisme dalam birokrasi di Kabupaten Poso. Istrinya Ny Rahmah Patanga Malewa diangkat menjadi Kepala Bagian Kepegawaian dan adiknya Agfar Patanga menjadi Kepala Bagian Pembangunan, sehingga dengan mudah proyek-proyek pembangunan jatuh ketangan pemborong-pemborong yang masih termasuk marga Patanga atau Malewa. Di jaman Bupati Arief patanga inilah meletus kerusuhan Poso gelombang pertama (Desember 1998) dan kedua (April 2000), yang menurut Aditjondro pelestarian oligarki Arief Patanga menjadi faktor paling dominan penyebabnya.

Segi ekonomi, Poso telah dimasuki pendatang Kristen dan Islam sejak masa pra-kolonial, namun migrasi yang signifikan baru terjadi pada masa orde baru sejak dibangunnya jalan Trans Sulawesi tahun 1980, pelabuhan laut dan udara yang diresmikan tahun 1974, melalui program-program transmigrasi. Para pendatang masuk dari utara dan selatan, akibatnya jumlah pendatang terutama yang beragama Islam semakin mendekati jumlah yang beragama Kristen, baik di Poso Pesisir maupun di Pamona Selatan. Umat Kristen yang banyak mendiami wilayah tengah Poso merasa terjepit dan terancam secara ekonomi.

Keterancaman dikarenakan kegiatan perdagangan secara perlahan tapi pasti mulai mengambil alih peran ekonomi pertanian. Kegiatan perdagangan yang terpusat di perkotaan lebih banyak dikuasai pendatang beragama Islam. Dampaknya kesenjangan ekonomi pun tercipta dan keadaan ini menimbulkan rasa ketidaksukaan. Rasa tidak suka antar kelompok juga diprovokasi oleh pihak-pihak lain, sehingga membuat masyarakat mudah tersulut konflik. Pembangunan yang tengah menggeliat dan terus mengalami kemajuan seketika sirna dan tidak berarti, karena rusak, porak poranda akibat konflik yang terjadi. Segi ekonomi lain seperti diungkapkan Aditjondro adalah adanya sumber daya alam seperti tambang marmer, sehingga mengundang kepentingan investor besar yang menanamkan modalnya. Keuntungan yang diperoleh

investor akibat kerusakan adalah jatuhnya harga tanah karena pemiliknya enggan untuk tinggal disitu lagi.

Segi sosial budaya, Poso dihuni oleh penduduk asli dan pendatang.

“Penduduk asli atau yang lebih dikenal dengan istilah penduduk dalam ilmu kependudukan menurut Rusli adalah jumlah orang yang bertempat tinggal di suatu wilayah pada waktu tertentu dan merupakan hasil dari proses demografi yaitu fertilitas, mortalitas, dan migrasi. Sedangkan penduduk pendatang adalah penduduk yang melakukan perpindahan ke suatu daerah yang baru sehubungan dengan migrasi”.³

Penduduk asli Sulawesi Tengah yaitu Suku Toraja di Poso yang terbagi dalam 3 kelompok besar yakni Toraja Koro, Toraja Palu dan Toraja Sa'dan serta Suku To Bungku, To Mori, dan Togean. Sedangkan penduduk pendatang berasal dari Suku Bugis, Gorontalo, Toraja, Minahasa, Jawa, Bali, suku-suku dari Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur, Tionghoa dan Arab.

Masuknya pendatang menyebabkan terjadinya peralihan lahan, dari yang dahulunya dimiliki penduduk asli, kemudian beralih menjadi milik pendatang. Pendatang juga mengembangkan tanaman bernilai tinggi seperti kakao, yang menyebabkan kesejahteraan pemiliknya meningkat. Meski penduduk asli mengikuti pola tanam tersebut, namun karena pemasaran hasil perkebunan dikuasai pendatang, sehingga keadaan ekonominya tidak sebaik pendatang, akibatnya penduduk asli merasa dirugikan.

³ Said Rusli, 2014, *Pengantar Ilmu Kependudukan*, Jakarta: LP3ES, hlm.51.

Adapun kerusuhan berlatarbelakang agama atau sosial budaya seperti terjadi 24 - 30 Desember 1998 berakibat 17 luka berat, 130 luka ringan (15 orang diantaranya adalah anggota Tentara Nasional Indonesia / TNI), 158 rumah penduduk dibakar, 100 rumah dirusak massa, 14 mobil dan 20 kendaraan roda dua dibakar. Selanjutnya kerusuhan 15 - 21 April 2000 berakibat 37 meninggal dunia, 34 luka-luka, 267 rumah warga dan 3 rumah ibadah dibakar, serta kerusuhan 16 Mei - 6 Juni 2000 berakibat 112 korban jiwa, sebagaimana dijelaskan oleh Syamsul Alam Agus dalam Konflik Poso 1998 - 2000.

Selanjutnya konflik di Poso terus berlanjut. Kurun waktu tahun 2001 sampai dengan 2007 terjadi berbagai kasus dalam upaya mengadu domba, seperti penembakan, peledakan bom, penyerangan kepada kelompok lainnya. Peristiwa-peristiwa tersebut kembali menimbulkan rasa trauma, saling curiga dan meningkatkan sensitivitas di masyarakat serta memunculkan kelompok Islam radikal yang terlibat di dalamnya, seperti yang dikemukakan oleh Karnavian :

“Adanya kelompok Islam radikal dalam konflik di Poso seperti Kelompok Al Jamaah Al Islamiyah, Komite Penanggulangan Krisis (Kompak) yang secara struktural berada di bawah organisasi Dewan Dakwah Islam (DDI), Negara Islam Indonesia (NII), Lasykar Jundullah, Wahdah Islamiyyah, Lasykar Jihad, Jaringan Kelompok Tanah Runtuh dan Kompak Kayamanya serta pendatang dari luar negeri seperti Kelompok Umar Bandon, Abu Dahdah dan Umar Farouq. Pendatang dari luar negeri ini berangkat dari Madrid Spanyol dan masuk ke Indonesia lewat Bali dengan pemandu orang Indonesia bernama Parlindungan Siregar”.⁴

⁴ M. Tito Karnavian, 2008. *Indonesian Top Secret, Membongkar Konflik Poso*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm 174-197.

Pada tahun 2012 muncul Kelompok Santoso⁵ yang mengklaim sebagai Kelompok Mujahidin Indonesia Timur (MIT).⁶ MIT awalnya mempunyai pengikut berjumlah 28 (dua puluh delapan) orang, namun kemudian terus bertambah. Mereka mengatasnamakan dendam akibat penyelesaian konflik dengan penegakan hukum yang menurut mereka tidak adil⁷ dan merealisasikan Proyek Uhud, yaitu menjadikan Poso

⁵ Santoso alias Abu Wardah alias Syekh Abu Wardah lahir pada tanggal 21 Agustus 1976 di Tentena Sulawesi Tengah (7 jam dengan bus dari Palu), kota kecil yang banyak dihuni oleh penduduk Kristen ini terletak dipesisir utara Danau Poso. Santoso memiliki dua orang istri bernama Suriani alais Umi Wardah yang tinggal di Desa Kalora Poso Pesisir Utara. Istri keduanya berasal dari Kota Bima yang merupakan janda dari seorang anggota Mujahidin yang tewas dalam kontak senjata. Sebelum memimpin MIT, ia berjualan buku Islami dikios pingir jalan Trans Sulawesi, tepatnya di Desa Tambarana Poso, kemudian menawarkan jasa ukir di piring dan gelas setiap rumah warga Poso. Ia meninggal pada 18 Juli 2016 dalam kontak tembak dengan petugas Operasi Tinombala dan dimakamkan di desa Landangan Poso (Wikipedia Bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas).

⁶ MIT adalah sebuah kelompok militan islam yang beroperasi di wilayah pegunungan Kabupaten Poso dan bagian selatan Kabupaten Parigi Moutong Sulawesi Tengah. Awalnya Santoso dan BahrumSyah (yang nantinya akan membentuk Mujahidin Indonesia Barat/MIB) menjadi anggota perkumpulan Jamaah Ansharut Tauhid (JAT) yang didirikan oleh mantan pemimpin Jamaah Islamiyah Abu Bakar Ba'asyir bersama Aman Abdurahman (orang pertama di Indonesia yang diketahui menyerap dan menyebarkan Ideologi Tauhid Wal Jihad, sebuah ideologi yang muncul di Irak pada tahun 2001, yang disebarkan oleh tiga tokohnya yaitu Abu Muhammad Al-Maqdisi, Abu Musab Al-Zarqawi dan Abu Bakr Al-Bagdadi yang masuk ke Indonesia pada 2001). Pada tahun 2009 datang ke Poso untuk bertemu Ustadz Yasin dan Santoso, guna menjelaskan rencana Proyek Uhud, yaitu menjadikan Poso sebagai *qoidah aminah* negara Islam (rencana awal Aceh dijadikan *qoidah aminah* atau daerah basis, setelah itu baru dideklarasikan Negara Islam. Aceh dijadikan daerah basis pelatihan militer. Pelatihan militer di daerah Jantho terendus aparat keamanan dan polisi memburu peserta pelatihan dan penanggungjawab serta penyandang dananya). Abu Tholut juga mengusulkan berdirinya JAT dan Santoso kemudian diangkat menjadi Ketua Asykarisy atau sayap militer JAT Cabang Poso yang diketuai Ustadz Yasin. Kemudian Santoso merealisasikan proyek tersebut dengan merekrut peserta untuk dilatih secara militer dan mengumpulkan senjata. Hingga akhirnya Santoso diangkat menjadi Amir atau pemimpin MIT pada tahun 2012 (lihat Mujahidin Indonesia Timur-Wikipedia Bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas).

⁷ Ada beberapa hal yang dianggap tidak adil, yaitu 1) yang ditetapkan menjadi Daftar Pencarian Orang (DPO) sebagai pihak yang dituduh menjadi biang kerusuhan Poso hanyalah orang-orang Islam; 2) penegakan hukum hanya diterapkan kepada para DPO; 3) kasus yang diungkap sekarang semuanya adalah Pasca Perjanjian Malino, padahal masyarakat disana paham, bahwa pelaku pembantaian sebelum Malino banyak non muslim; 4) butir-butir perjanjian Malino tidak diterapkan dengan benar oleh pemerintah. Ketika yang dirasakan masyarakat justru diskriminasi, maka butir ini dilanggar; 5) adanya

sebagai *qoidah aminah* atau daerah basis. Ketidakadilan menurut mereka bertambah seiring dihembuskannya isu terorisme. “Apa yang terjadi di Poso bukan konflik, tetapi teror, karena itu para pelaku teror harus ditangkap. Kalau perlu diberlakukan Undang-Undang (UU) Antiterorisme. Para pelaku teror harus ditangkap dulu” kata Jusuf Kala pada Kamis 26 - 10 - 2006 dalam Ketidakadilan di Poso 2007. Terorisme menurut Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tahun 1937 adalah segala bentuk tindak kejahatan yang ditujukan langsung kepada negara dengan maksud menciptakan bentuk teror terhadap orang-orang tertentu atau kelompok orang atau masyarakat luas. Sedangkan Mustofa mendefinisikan terorisme adalah tindakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang ditujukan kepada sasaran secara acak (tidak ada hubungan langsung dengan pelaku) yang berakibat pada kerusakan, kematian, ketakutan, ketidakpastian dan keputusasaan massal.⁸ Selanjutnya Paul Johnson (2008) dalam Hendropriyono mengartikan terorisme sebagai :

“...the deliberate, systematic murder, maiming, and menacing of the innocent to inspire fear in order to gain political ends...terrorism is politically evil, necessary evil and wholly evil...” (pembunuhan dengan sengaja yang direncanakan secara sistematis, yang mengakibatkan cacat dan merenggut atau mengancam jiwa orang yang tidak bersalah, sehingga menimbulkan ketakutan umum, semata-mata demi mencapai tujuan politik, yang dari segi apa pun tetap merupakan

arogansi dan kekerasan dalam melakukan tindakan. Dengan dalih pengerebekan DPO, yang menjadi korban banyak dari kalangan sipil tak bersalah (Ketidakadilan di Poso, Hayatul Islam, 31 Januari 2007).

⁸ Muhammad Mustofa, *Memahami Terorisme : Suatu Perspektif Kriminologi*, Jurnal Kriminologi Indonesia Fisip Ui, vol 2 no III, Des 2002, hlm 35.

kejahatan dan dalam artian secara keseluruhan adalah merupakan kejahatan).⁹

Kondisi tersebut menyebabkan Kelompok Santoso (MIT) menebar teror kepada aparat keamanan dan masyarakat. Pada 25 Mei 2011 Kelompok Santoso (MIT) melakukan aksi penembakan terhadap polisi yang sedang berjaga di kantor Bank Central Asia (BCA) Palu, Sulawesi Tengah. Akibatnya 2 (dua) polisi, yaitu Brigadir Polisi Dua (Bripda) Irbar dan Bripda Yudistira gugur dan 1 (satu) polisi Bripda Dedy Anwar luka-luka. Pada tahun berikutnya, Santoso dan kelompoknya tak pernah absen menghabisi polisi, seperti pembunuhan Brigadir Sudirman dan Brigadir Polisi Satu (Briptu) Andi Sapa yang ditemukan gugur dan dikubur dalam satu lubang, pada 16 Oktober 2012 di Dusun Tamanjeka Desa Masani, setelah dinyatakan hilang sepekan sebelumnya, penembakan terhadap anggota Brigade Mobil (Brimob) yang sedang patroli pada 20 Desember 2012 di Desa Kalora, Poso Pesisir Utara, yang mengakibatkan 3 (tiga) anggota gugur yaitu Briptu Ruslan, Briptu Winarto dan Briptu Wayan Putu Ariawan. Kelompok ini juga berkali-kali mengirimkan bom ke markas kepolisian, seperti bom bunuh diri di Kepolisian Resor (Polres) Poso pada tahun 2013, yang diikuti ledakan serupa di Polres Palu dan Kepolisian Sektor (Polsek) Palu Timur serta di Pos Polmas Pantango Lembah pada 2014. Tindakan Kelompok Santoso (MIT) melakukan penembakan serta pengeboman berakibat pada korban jiwa, kerusakan dan menimbulkan

⁹ A.M.Hendropriyono, 2009, *Terorisme Fundamentalis Kristen, Yahudi, Islam*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, hlm 26.

ketakutan adalah sebagaimana dikatakan Mustofa di atas. Selain itu, tindakan penembakan dan pengeboman juga sudah direncanakan untuk mencapai tujuan politik sesuai penjelasan Paul Johnson dalam arti terorisme. Tujuan politik yang dimaksudkan adalah merealisasikan Proyek Uhud.

Santoso juga tak segan untuk menantang Detasmen Khusus (Densus) 88 Anti Teror (AT) dengan langsung mengirimkan surat :

“Kami selaku mujahidin gugus tugas Indonesia Timur menantang Densus 88 AT untuk berperang secara terbuka dan jantan! Mari kita berperang secara laki-laki! Jangan kalian cuma berani menembak, manangkapi anggota kami yang tidak bersenjata! Kalau kalian benar-benar kelompok laki-laki, maka hadapi kami! Jangan kalian menang tampang saja tampil di televisi” tulis Santoso pada 14 Oktober 2012”.¹⁰

Selanjutnya Santoso dan kelompok MIT menjadikan Pegunungan Biru dan sekitarnya di Kabupaten Poso sebagai tempat perlawanan dan melancarkan perang sekaligus menebar teror, dengan waktu yang sulit terbaca serta tempat yang berpindah-pindah untuk mengecoh dan memanfaatkan kelengahan. Keberhasilan aksinya membunuh aparat atau masyarakat terpublikasi oleh media, sehingga diketahui masyarakat nasional dan internasional, yang pada akhirnya bisa mendapatkan dukungan serta legitimasi dari pihak lain yang sepaham atau yang mempunyai kepentingan tersembunyi. Cara perlawanan yang dilakukan Santoso dan kelompoknya, seperti yang dikatakan Karnavian tentang insurgensi :

¹⁰ 5 Hal Tentang Santoso, *Teroris Paling di Buru di Asia Tenggara*, Rappler : <https://www.rappler.com>.

“Yaitu merupakan salah satu perang asimetris atau non-konvensional. Perang asimetris terjadi karena satu pihak menyadari kekuatannya jauh lebih lemah dan pasti kalah jika menghadapi lawan dengan metode yang sama, maka ia memilih cara untuk tidak langsung menghadapi kekuatan lawan. Pihak yang lemah akan menggunakan unsur waktu (*time*), wilayah (*space*), dukungan (*support*) dan legitimasi (*legitimacy*), khususnya politik untuk memenangkan perang”.¹¹

Pengertian perang asimetris tidak jauh berbeda dengan perang gerilya. Perang gerilya menurut Riyat Hindra adalah perang sikecil / silemah melawan sibesar / sikuat. Gerilya sendiri berasal dari kata *guerrillero* (Spanyol) yang berarti teknik serangan yang dilakukan oleh sekumpulan pejuang yang bertujuan mengganggu, melemahkan musuh dengan menggunakan cara yang mendadak dalam mencegat atau menyergap sasaran atau dalam memutus jalur logistik lawan dan tindakan yang serupa dengan itu.¹² Dalam konteks ini, sikecil / silemah adalah bukan pejuang, melainkan Kelompok Santoso (MIT) yang masuk DPO tindak pidana terorisme yang dikeluarkan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Sedangkan sibesar / sikuat yang dihadapinya adalah negara. Cara ini dilakukan karena kekuatan Kelompok Santoso (MIT) dan persenjataannya terbatas, tidak sebanding dengan aparat yang terlibat dalam operasi kepolisian. Santoso dan MIT berdasarkan laporan dari BBC, juga telah melakukan baiat bergabung dengan grup Negara Islam

¹¹ M.Tito Karnavian, Op.Cit., hlm 4.

¹² Riyat Hindra, *Implementasi Perang Gerilya di Laut*, Keris Lembaga Kajian Pertahanan Strategis, Jakarta 2012.

Irak dan Suriah (*Islamic State of Iraq and Syria / ISIS*) serta bersumpah untuk setia pada Juli 2014, yang dihubungkan oleh Bahrum Naim.

Untuk menanggulangi teroris, berbagai kebijakan dilakukan. Kebijakan menurut Robert Prethus (1975) dalam Pandji Santosa adalah satu pilihan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok, dengan maksud agar pilihan ini dapat menjelaskan, membenarkan, mempedomani atau mengkerangkakan seperangkat tindakan, baik yang nyata maupun yang tidak.¹³ Sedangkan Mustopadidjaja mengemukakan bahwa secara konseptual kebijakan publik adalah :

“Suatu keputusan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan. Dalam kehidupan administrasi publik, secara formal keputusan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk perundang-undangan”.¹⁴

Kebijakan Presiden Amerika Serikat George W. Bush melawan terorisme pasca serangan 11 September 2001 yang menghancurkan Gedung *World Trade Centre* (WTC) adalah melalui “Doktrin Bush” yang dikenal dengan istilah *preemptive military strikes doctrine*, yaitu kebijakan yang memungkinkan Amerika untuk menyerang negara-negara yang diyakininya akan menghadirkan ancaman di masa depan.¹⁵ Bush menyebutkan, untuk membuat teroris tunduk, operasi militer adalah jalan

¹³ Pandji Santosa, 2009, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, Bandung: PT Reflika Aditama, hlm 34.

¹⁴ AR Mustopadidjaja, 2003, *Manajemen Kebijakan Publik*, Jakarta: Bappenas, hlm 26.

¹⁵ *Telaah Doktrin Bush dan Obama dalam konteks Studi Amerika dan Dunia*, diunduh <http://fisip.budiluhur.ac.id/wp-content/uploads/2010/04/Amerika-Dunia-by-Yusran.pdf> pada 02 Desember pkl. 20.00.

yang tidak bisa dihindari. Bush menunjuk Osama Bin Laden dan jaringan Al-Qaeda sebagai target untuk dihancurkan serta Pemerintahan Afganistan (Taliban) termasuk dalam daftar penyerangan karena telah melindungi Al-Qaeda.¹⁶ Selanjutnya Barack Obama dalam memerangi Al-Qaeda menerapkan strategi dengan memburu pemimpinnya, yaitu Osama Bin Laden dalam operasi yang bernama *Neptune Spear*. Operasi dilaksanakan oleh personel *The United States Navy Sea, Air and Land (U.S Navy SEAL)* dari *Naval Special Warfare Development Group (DEVGRU)*, yang dikenal sebagai *SEAL Team Six*, di bawah komando *Joint Special Operations Command* yang digabungkan dengan operasi *Central Intelligence Agency (CIA)*. Tim dikirim melintasi perbatasan Afganistan-Pakistan untuk melancarkan serbuan.¹⁷

Selanjutnya kebijakan keamanan nasional Filipina sebagaimana dikemukakan Eusaquito (2004) dalam Sitorus, ditujukan untuk menghadapi teror dan pemberontakan yang dipimpin *Moro National Liberation Front (MNLF)* sejak tahun 70-an, kemudian *Moro Islamic Liberation Front (MILF)* yang mendominasi tahun 80-an sebagai pecahan MNLF yang lebih radikal dan Abu Sayyaf Group (ASG) yang muncul akibat sempalan dua gerakan sebelumnya pada tahun 90-an. Filipina memiliki sebuah badan untuk penanggulangan terorisme yang bernama

¹⁶ Jerry D. Gray, 2004, *Fakta Sebenarnya Tragedi 11 September*, Jakarta: Sinergi Publishing, hlm 38-40.

¹⁷ Operasi Penyergapan Osama, dalam http://www.bbc.co.uk/indonesia/laporan-khusus/2011/05/110503_osamaraideexplained.shtml diakses pada 03 Maret 2015 pkl. 13.20.

The National Counter-Terrorism Action Group (NCTAG) yang berdiri sejak 2007 serta lembaga yang lebih besar yaitu *Dewan Anti-Terrorism Council* yang membawahi sekretariat (NICA) dan juga *Program Management Center* yang memiliki struktur langsung kebeberapa institusi yaitu : *National Terrorism Prevention Office (NTPO)*, *Capability Building Office (CBO)*, *Legal & International Affairs Office (LIAO)*, *Opn'l Readiness Assessment & Monitoring Office (ORACMO)* dan juga *Officer for Special Concerns (OSC)*.¹⁸ *Philippine National Police (2006)* dalam Sitorus menjelaskan, untuk penanggulangan terorisme, Pemerintah Filipina menggunakan militer sebagai basis utama, meskipun menurut Pemerintah Filipina terorisme adalah persepsi kriminal. Awalnya memang penanggulangan terorisme dilakukan oleh kepolisian, namun kemudian dipindahkan ke militer karena skala ancaman membesar. Namun apabila dilihat dari sistem kelembagaan, pemerintah mengeluarkan aturan implementasi bersama yang mengatur kemitraan kepolisian dan militer dalam menjalankan berbagai operasi keamanan internal. Strategi yang digunakan oleh militer untuk menanggulangi terorisme adalah strategi pertempuran dengan jalan mengisolasi kelompok-kelompok teroris dan menggunakan kekuatan militer untuk menghancurkannya, dengan istilah *intelligence-driven combat operation*. Disisi lain, kepolisian mengambil peran dan strategi tersendiri yang lebih menekankan kepada anti terorisme atau langkah defensif terhadap teroris. Sistem yang dianut

¹⁸ Erwin Yusuf Sitorus, *Kebijakan Keamanan Nasional Filipina Dalam Kontra-Terrorisme*, Jurnal Prodi Peperangan Asimetris, Juni 2017, volume 3 nomor 2, hlm 2-4.

Kepolisian Filipina adalah pertahanan tiga lapis, yaitu inteligen, pengerasan target dan manajemen insiden. Pengerasan target dengan cara memperketat keamanan pada sektor penerbangan, maritim, transportasi publik dan infrastruktur kritis serta pengetatan kontrol dan pengelolaan perbatasan.¹⁹

Kebijakan Presiden Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono dalam penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso adalah melalui Instruksi Presiden (Inpres) nomor 2 tahun 2013 tentang Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri, dengan membentuk Tim Terpadu Tingkat Pusat dan Tim Terpadu Tingkat Daerah. Salah satu point Inpres tersebut adalah dalam penghentian tindak kekerasan dilakukan oleh Polri yang dibantu TNI, unsur kementerian / lembaga terkait dan unsur Pemerintah Daerah (Pemda). Kebijakan ini merupakan kelanjutan dari Inpres nomor 14 tahun 2005 tentang Langkah-Langkah Komprehensif Penanganan Masalah Poso dan Deklarasi Malino pada tanggal 20 Desember 2001 di Kabupaten Gowa Sulawesi Selatan, yang ditindaklanjuti oleh Polri dengan operasi kepolisian. Sedangkan kebijakan Presiden Joko Widodo dalam penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso adalah operasi gabungan antara Polri dan TNI, di mana Polri menjadi *leading* sektornya, yang disampaikan pada rapat paripurna tingkat menteri 31 Agustus 2015.

Langkah yang dilakukan pemerintah dalam menanggulangi terorisme di Kabupaten Poso menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai

¹⁹ Ibid, hlm 11-13.

regulator aktif, yang berinisiatif mengambil tindakan dalam menyelesaikan masalah publik berupa teror pengeboman, penembakan dan tindakan lain yang dilakukan Kelompok Santoso (MIT) terhadap masyarakat maupun aparat, secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan yaitu terciptanya keamanan yang kondusif, sebagaimana dikatakan Keban dan Endang Larasati dalam pengertian administrasi publik.

Operasi kepolisian merupakan salah satu penyelenggaraan tugas operasional kepolisian sesuai pasal 6 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Perkap) nomor 3 tahun 2009, selain kegiatan kepolisian. Operasi kepolisian sebagai kebijakan penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso berbeda dengan kebijakan penanggulangan terorisme ditempat lain, seperti bom Bali I di Paddy's Pub dan Sari Club tanggal 12 Oktober 2002 yang merengut 202 (dua ratus dua) korban jiwa dan 209 (dua ratus sembilan) korban luka-luka, bom Kedutaan Besar Australia di Jakarta 9 September 2004 yang merengut 9 (sembilan) korban jiwa, perburuan gembong teroris Dr. Azhari pada tahun 2005 di Batu Malang serta bom dan baku tembak di sekitar Plaza Sarinah Jalan MH Thamrin Jakarta 14 Januari 2016 yang menyebabkan 5 (lima) pelaku tewas dan 2 (dua) korban warga sipil serta 19 (sembilan belas) luka-luka.

Dalam penanganan bom Bali I, pemerintah mengambil kebijakan dengan mengeluarkan Inpres nomor 4 tahun 2002, yang mengintruksikan kepada Menteri Negara Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Menkopolhukam) untuk merumuskan kebijakan yang komprehensif dan

terpadu bagi pemberantasan tindak pidana terorisme termasuk pada peristiwa peledakan bom di Bali secara terkoordinasi dengan instansi, serta menyusun langkah-langkah operasional yang meliputi aspek penangkalan, pencegahan, penanggulangan, penghentian, penyelesaian dan segala tindakan hukum yang diperlukan bagi pemberantasannya secara cepat, terpadu dan efektif. Inpres ini ditindaklanjuti dengan pembentukan *Desk Anti Teror* yang diketuai Inspektur Jenderal Polisi (Irjen Pol) (purn) Ansyaad Mbai. Tindak lanjut lain yang dilakukan Kapolri Jenderal Polisi Drs. Da'i Bachtiar adalah membentuk Tim Investigasi Gabungan dengan ketuanya adalah Irjen Pol Drs. Made Mangku Pastika, yang mendapat bantuan dari kepolisian luar negeri seperti Amerika Serikat, Australia, Inggris, Belanda dan Jepang. Jenderal Da'i Bachtiar dalam Wachjunadi mengatakan, ketika menghadapi kasus bom Bali diakuinya sebagai peristiwa "gelap", karena di awal penyelidikan kepolisian sama sekali tidak memiliki peta teroris yang pantas ditunjuk untuk bertanggungjawab. Kepada Tim Investigasi, Jenderal Da'i Bachtiar meminta untuk melaksanakan 3 (tiga) tugas utama, yakni pengolahan Tempat Kejadian Perkara (TKP) (*crime scene procesing*) yang didasari ilmu pengetahuan dan teknologi (*scientific crime investigation*). Kedua, analisis penyelidikan (*intelligent analytic*) untuk menemukan pelakunya dan ketiga, melakukan pengejaran, penyergapan dan penangkapan (*striking force*).²⁰ Selain itu, Jenderal Da'i Bachtiar juga meminta Kepala

²⁰ Arif Wachjunadi, 2017, *Misi Walet Hitam, Mengungkap Misteri Teroris DR. Azhari*, Jakarta:

Kepolisian Daerah (Kapolda) Bali Irjen Pol Drs. Budi Setiawan untuk membentuk Tim Pemulihan Keamanan dan Ketertiban, yang selanjutnya oleh Budi dilaksanakan operasi kepolisian dengan sandi Bali Tegar Agung melibatkan 5.000 (lima ribu) personil.²¹ Presiden Megawati memberi batas waktu kepada Kapolri, bahwa kasus harus tuntas pada bulan Nopember 2002. Batas waktu tersebut dijawab oleh tim dengan mulai melakukan penangkapan terhadap tersangka kunci Amrozi di Lamongan Jawa Timur pada 5 Nopember 2002 (kurang dari satu bulan pasca kejadian) setelah melakukan serangkaian penyelidikan. Selanjutnya ditangkap tersangka lain seperti Ali Gufron, Imam Samudra, Ali Imron, Mubarak, Qomaruddin, Nurmindan bin Talib, Soemarno, Nur Fitrullah dan lainnya.

Untuk kebijakan penanganan bom Kedutaan Besar Australia, Polri membentuk Tim Investigasi yang diketuai Komisariss Jenderal Polisi (Komjen Pol) Drs. Suyitno Landung. Tim berhasil mengidentifikasi terhadap 117 (seratus tujuh belas) potongan tubuh yang diduga milik pelaku bom bunuh diri bernama Heri Kurniawan alias Heri Golun melalui tes *Deoxyribo Nucleic Acid* (DNA). Selanjutnya pada tanggal 5 Nopember 2004, tim berhasil menangkap empat orang yang dianggap sebagai pelaku yaitu Rois, Ahmad Hasan, Apuy dan Sogir alias Abdul Fatah di Kampung Kaum, Leuwiliang, Kabupaten Bogor, Jawa Barat.

Terkait perburuan gembong teroris Dr. Azhari di Batu Malang, dilakukan oleh Densus 88 AT yang dibentuk pasca Bom Bali I tahun 2002,

Kompas, hlm 146.

²¹ Ibid, hlm 111.

tepatnya tanggal 20 Juni 2003 berdasarkan Surat Keputusan Kapolri Jenderal Polisi Da'i Bachtiar nomor : 30 / VI / 2003, yang selaras dengan UU nomor 15 tahun 2003 tentang Tindak Pidana Terorisme yang ditetapkan pada 4 April 2003.²² Nama Dr. Azhari sebagai perakit bom muncul pasca ledakan bom JW. Marriott tanggal 5 Agustus 2003²³, yang ciri-cirinya sama dengan bom Bali I. Bom karya Dr. Azhari ini juga menguncang Kedutaan Besar Australia dan Jimbaran Bali. Perburuan Dr. Azhari dilakukan oleh Gories Mere sebagai Ketua Tim Investigasi, yang membagi anggotanya dalam Tim Lidik, *Stricking Force*, *Tim Surveillance*, *Tim Direction Finder* (kendaraan yang memiliki peralatan mengetahui posisi) untuk mencari keberadaan Dr. Azhari dan memastikan keberadaannya di rumah Jalan Flamboyan A1 / nomor 7, Kelurahan Songokerto, Batu, Malang. Setelah yakin keberadaan Dr. Azhari di Batu Malang, maka dipanggil *Crisis Response Team* (CRT) dari Brimob Kelapa Dua yang terdiri dari 12 (dua belas) orang (satu kepala tim, satu wakil kepala tim, empat penetrator, dua penembak jitu, dua asisten penembak jitu dan dua pendobrak) sebagai tim penyergap yang melakukan penindakan terhadap Dr. Azhari dan pengawalnya di dalam rumah, yang didukung Tim Penjinak Bom (Jibom) yang terdiri dari 4 (empat) orang. Pada hari Rabu, tanggal 9 Nopember 2005 (lima hari setelah Hari Idul Fitri), tepatnya pukul 15.45 WIB, Dr. Azhari berhasil dilumpuhkan dengan

²² Ibid, hlm 150.

²³ Ibid, hlm 176-177.

tembakan karena melakukan perlawanan, yang diikuti bom bunuh diri (bom rompi) pengawalnya yang bernama Arman.²⁴

Sedangkan kebijakan penanganan bom dan baku tembak di sekitar Plaza Sarinah Jalan MH Thamrin Jakarta yang terjadi tanggal 14 Januari 2016, pada awalnya ditangani oleh Polda Metro Jaya dan petugas Densus 88 AT yang kebetulan ada dilokasi saat kejadian yaitu Ajun Komisaris Besar Polisi (AKBP) Untung Sangaji, yang kemudian mendapat bantuan dari Markas Besar (Mabes) Polri serta TNI. Penanganan cepat (3 jam) ini mendapat apresiasi PBB dan dunia internasional.

Pada operasi kepolisian penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso, pelaksanaannya mengacu Perkap nomor 9 tahun 2011 tentang Manajemen Operasi Kepolisian. Operasi kepolisian menurut pasal 1 angka 4 Perkap nomor 9 tahun 2011 adalah serangkaian tindakan Polri dalam rangka pencegahan, penanggulangan, penindakan terhadap gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas), serta penanganan bencana yang diselenggarakan dalam kurun waktu, sasaran, cara bertindak (CB), pelibatan kekuatan dan dukungan sumber daya tertentu oleh beberapa fungsi kepolisian dalam bentuk satuan tugas (Satgas).

Operasi kepolisian penanggulangan terorisme secara formal keputusannya dituangkan dalam rencana operasi, di mana tiap operasi menggunakan sandi tertentu, yaitu Operasi Kendali Maleo I sampai V

²⁴ Ibid, hlm 229-291.

2012, Operasi Aman Maleo I sampai IV 2013, Operasi Aman Maleo I sampai IV 2014, Operasi Camar Maleo sampai IV 2015, Operasi Tinombala sampai IV 2016, Operasi Tinombala sampai III 2017 dan Operasi Tinombala 2018 sampai Operasi Tinombala - 2018 Perpanjangan II hingga dilaksanakannya penelitian. Rencana operasi memuat serangkaian tindakan Polri yang akan dilakukan oleh fungsi tertentu yang dikedepankan dengan didukung fungsi lainnya, kurun waktu lamanya operasi, sasaran, CB, pelibatan kekuatan personil dan dukungan sumber daya. Hal ini sejalan dengan definisi operasi kepolisian dan yang dikatakan Mustopadidjaja, bahwa dalam kehidupan administrasi publik, secara formal keputusan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk perundang-undangan, yaitu rencana operasi yang disusun mengacu Perkap.

Operasi Kendali Maleo - 2012 dilaksanakan berdasarkan rencana operasi nomor : R / Renops / 06 / X / 2012, dengan konsep umum operasi adalah operasi dilaksanakan bersama-sama oleh Satgas Polda dan Satgas Polres dalam bentuk operasi penegakan hukum dalam rangka penanggulangan tindak pidana terorisme.

Operasi Camar Maleo IV - 2015 merupakan operasi gabungan pertama Polri dan TNI sesuai kebijakan Presiden Joko Wdodo dilaksanakan berdasarkan rencana operasi nomor : R / Renops / 10 / X / 2015, dengan konsep umum operasi adalah operasi kepolisian terpusat yang dilaksanakan oleh Mabes Polri dan Polda Sulawesi Tengah bersama

satuan tugas TNI dalam bentuk operasi pemulihan keamanan yang bersifat terbuka dan tertutup guna terwujudnya stabilitas keamanan yang aman dan kondusif di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah.

Selanjutnya Operasi Tinombala - 2016 dilaksanakan berdasarkan rencana operasi nomor : R / Renops / 2 / II / 2016, dengan konsep umum operasi adalah operasi kepolisian kewilayahan yang dilaksanakan oleh Polda Sulawesi Tengah yang *diback up* Mabes Polri dan TNI dalam bentuk operasi penegakan hukum yang bersifat terbuka dan tertutup guna terwujudnya situasi Kamtibmas yang aman dan kondusif di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah.

Dari penanganan terorisme yang dilakukan Amerika Serikat, Filipina dan beberapa kasus di Indonesia, terdapat perbedaan kebijakan. Apabila ditelaah, hal ini dikarenakan berbedanya jenis kelompok terorisme, kekuatan kelompok terorisme, pola serangan dan lokasi keberadaan kelompok itu sendiri dalam melakukan aksinya. Kelompok terorisme yang melakukan serangan terhadap menara WTC adalah Al-Qaeda, berasal dari luar Amerika Serikat, korban berasal lebih dari satu negara, sehingga disebut terorisme transnasional. Pola serangan yang dilakukan sangat terencana dan sistematis. Hal ini terlihat dari penggunaan pesawat komersial dalam pelaksanaan aksinya, yang sangat ketat sistem pengamanannya, namun dapat dibajak dan ditabrakan ke sasaran. Kelompok terorisme yang melakukan teror dan serangan di Filipina adalah MNLF, MILF dan ASG, berasal dari dalam serta luar negeri dan lokasinya

berada di wilayah Filipina sendiri yaitu Filipina Selatan (terorisme transnasional), memiliki kekuatan personil bersenjata. Menurut catatan *Human Right Watch* jumlah korbannya sebanyak 1.700 orang sejak tahun 2000 hingga 2007. Sedangkan pada beberapa kasus terorisme yang terjadi di Indonesia, anggota dan kelompoknya ada yang berasal dari Indonesia saja, dari negara lain atau mempunyai jaringan ke kelompok terorisme di luar negeri. Selain itu orang-orang yang menjadi korbannya berasal dari beberapa negara (seperti bom Bali I), sehingga disebut terorisme transnasional.

Jenis terorisme yang melakukan serangan pada negara tersebut di atas adalah seperti yang dikemukakan oleh Todd Sandler yang membedakan antara terorisme domestik dan transnasional. Demikian halnya dalam penanganan terorisme yang dilakukan Amerika Serikat, Filipina dan Indonesia adalah sejalan dengan yang dikatakan Sandler, yaitu mengatasi akar permasalahannya dan menyerang gejalanya. Kebijakan Amerika Serikat menggunakan operasi militer, Filipina dengan implementasi bersama yang mengatur kemitraan kepolisian dan militer dalam menjalankan berbagai operasi keamanan internal, sedangkan Indonesia menggunakan *Desk Anti Teror*, Tim Investigasi, Densus 88 AT, operasi kepolisian dan operasi kepolisian gabungan Polri dan TNI dengan pendekatan hukum.

Berdasarkan data Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), tahun 2015 dilakukan penangkapan terhadap 82 (delapan puluh

dua) orang yang diduga terorisme, tidak cukup bukti 9 (sembilan) orang, tewas 7 (tujuh) orang dan sudah divonis 16 (enam belas) orang. Sedangkan menurut Rudi Sufahriady jumlah terorisme Kelompok Santoso (MIT) yang ditangkap hidup-hidup pada tahun 2016 dan diproses hukum sejumlah 12 (dua belas) orang, yaitu :

“Jaelani alias Jae, Musa alias Saad, Ibad alias Amru, Faqih alias Son, Aqil alias Ichan, Samil alias Nunung, Juniatun Muslin alias Bunga alias Umi Delima (istri Santoso), Nurmi Usman alias Oma (istri Basri), Basri alias Bagong alias Papa Ayas alias Opa, Tini Susanti Kuduku alias Umi Fasel (istri Ali Kalora), Taufik Hidayat alias Opik alias Salman dan Jumri alias Tamar.²⁵

Sandler juga mengatakan, bahwa kecenderungan serangan memiliki motif politik, seperti yang dilakukan Kelompok MNLF, MILF dan ASG di Filipina, Kelompok bom Bali I dan Kelompok Santoso (MIT) di Indonesia. Penyebab terorisme di atas yang teridentifikasi adalah penganiayaan agama, motif nasionalis / sepihak fundamentalisme agama dan ideologi politik yang dapat meledak dalam terorisme oleh kelompok terpinggirkan. Penyebab lain terorisme melakukan aksinya karena Filipina dan Indonesia adalah negara yang belum stabil, seperti dikatakan oleh Krieger dan Meirrieks dalam *What Causes Terrorisme*, bahwa terorisme transnasional lebih mungkin muncul di negara-negara berpenduduk padat, tidak demokratis dan tidak stabil.²⁶

²⁵ Rudi Sufahriady, *Deradikalisasi dan Intoleransi*, Kuliah Umum Kapolda Sulawesi Tengah di Universitas Tadulako Palu, 6 Maret 2017, hlm 16-18.

²⁶ Tim Krieger dan Daniel Meirrieks, *What Causes Terrorisme*, *Journal Public Choice*, 2011, Paderborn, Germany, hlm 147 : 3-27.

Selanjutnya pada operasi kepolisian penanggulangan terorisme Kelompok Santoso (MIT) di Kabupaten Poso, terdapat perubahan kebijakan jenis operasi yang dilaksanakan. Pada Operasi Kendali Maleo - 2012 jenisnya adalah operasi kepolisian kewilayahan, sedangkan pada Operasi Camar Maleo IV - 2015 adalah operasi kepolisian terpusat. Pada Operasi Tinombala - 2016 jenisnya berubah kembali menjadi operasi kepolisian kewilayahan. Perubahan kebijakan lainnya terlihat pada bentuk dan sifat operasi serta fungsi kepolisian yang dikedepankan.

Jenis, bentuk dan sifat operasi serta fungsi kepolisian yang dikedepankan pada konsep umum operasi ada di dalam operasi kepolisian atau bisa dikatakan sebagai bagian dari operasi kepolisian. Oleh karena itu konsep umum operasi adalah kebijakan teknis dari operasi kepolisian yang merupakan kebijakan pelaksanaan. Hal ini senada yang dikatakan Said Zainal Abidin, bahwa kebijakan teknis adalah kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.²⁷ Dengan demikian perubahan pada bagian tersebut adalah perubahan kebijakan teknis dari kebijakan pelaksanaan.

Perubahan kebijakan bisa mengacu pada saran yang diberikan dalam evaluasi yang dilakukan oleh Satgas Operasi, Polda Sulawesi Tengah dan Mabes Polri. Evaluasi pada operasi kepolisian penanggulangan terorisme, dilaksanakan saat berlangsung maupun akhir operasi. Saat berlangsung meliputi Analisa dan evaluasi (Anev) harian dan bulanan.

²⁷ Said Zainal Abidin, 2004, *Kebijakan Publik*, Edisi Revisi, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, hlm 33.

Anev harian dilakukan di masing-masing Satgas, sedangkan Anev bulanan dipimpin oleh Penanggung Jawab Kebijakan Operasi (PJKO) atau Wakil PJKO atau Kepala Perencanaan dan Pengendalian Operasi (Karendalops) atau Kepala Operasi (Ka Ops) yang diikuti oleh seluruh Ka Satgas, Komandan Sektor (Dansektor) dan atau seluruh perwira yang terlibat. Selanjutnya Anev akhir dilaksanakan di Posko Operasi diikuti peserta seperti Anev bulanan, di Polda Sulawesi Tengah diikuti pejabat Polda, sedangkan yang dilaksanakan di Mabes Polri diikuti oleh pejabat Mabes Polri, pejabat Polda Sulawesi Tengah dan undangan lainnya. Jenis evaluasi ini seperti yang dikatakan oleh Wollmann dalam Fischer, Miller dan Sidney, yang membagi jenis evaluasi berdasarkan fungsi dan waktu, yaitu *ex-ante evaluation* (evaluasi yang dilakukan sebelum pengambilan keputusan), *ongoing evaluation* (evaluasi yang sedang berjalan) dan *ex-post evaluation* (evaluasi yang dilakukan pada akhir).²⁸

Dalam Laporan Anev Akhir Pelaksanaan Operasi Tinombala - 2016, pada Maret 2016, memberikan saran agar operasi dilanjutkan dengan Operasi Tinombala - 2016 Perpanjangan I sampai seluruh anggota Kelompok Santoso (MIT) tertangkap, dengan wilayah operasi yang teridentifikasi atau terdeteksi sebagai lokasi persembunyian termasuk route pelariannya seperti Pegunungan Poso Pesisir Selatan, Pegunungan Napu Kecamatan Lore Utara dan Lore Piore, yang mengedepankan satuan penindak Brimob, TNI dan Tim Densus 88 AT.

²⁸ Frank Fischer dkk, 2014, *Handbook Analisis Kebijakan Publik, Teori, Politik dan Metode*, Cetakan I, Bandung: Nusa Media, hlm 554.

Pada Rencana Operasi Tinombala - 2016 Perpanjangan I nomor : R / Renops / 06 / III / 2016, saran tersebut tercantum dalam daerah operasi seperti wilayah Kecamatan Poso Pesisir Selatan, Lore Utara, Lore Selatan dan Lore Tengah. Selain itu, saran mengedepankan satuan penindak juga dimasukan dalam rumusan tugas pokok. Wilayah operasi yang disarankan mengalami perubahan dibandingkan Operasi Tinombala - 2016 yang termuat pada rencana operasi nomor : R / Renops / 02 / II / 2016 di atas, yaitu Kecamatan Lore Selatan dan Lore Tengah tidak menjadi daerah operasi.

Evaluasi menghasilkan saran kebijakan untuk operasi selanjutnya, yang mana saran kebijakan tersebut ada yang berubah maupun tidak dibanding operasi sebelumnya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa evaluasi merupakan proses pembelajaran aktif. Hal ini sejalan dengan pendapat Howlett dan Ramesh, bahwa dari perspektif pembelajaran, evaluasi kebijakan publik dipahami sebagai proses pembelajaran aktif yang berulang-ulang dari pelaku kebijakan mengenai sifat masalah kebijakan dan solusinya.²⁹

Implikasi dari evaluasi adalah terjadinya perubahan kebijakan. Terkait perubahan kebijakan, Howlett dan Ramesh mengatakan :

“Setidaknya ada dua pola perubahan kebijakan, yaitu normal yang melibatkan perubahan kebijakan dan program yang relatif kecil berdasarkan menarik pelajaran serta pola paradigmatic yang lebih substansial, mengubah kebijakan secara fundamental berdasarkan

²⁹ Michael Howlett and M. Ramesh, 1995, *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto: Oxford University Press, hlm 175.

pembelajaran sosial dan dapat disebut perubahan paradigma kebijakan”.³⁰

Lebih lanjut Howlett dan Ramesh menjelaskan, pola normal adalah pola pengambilan keputusan dilakukan secara kontinue dan berlangsung tahap demi tahap. Perubahan berlangsung relatif kecil, tidak menimbulkan guncangan, karena aktor yang terlibat relatif tidak berubah. Selanjutnya pola paradigmatis adalah pola pengambilan keputusan yang berlangsung secara mendasar. Baik aktor maupun tujuan kebijakan mengalami perubahan mendasar. Para aktor memahami masalah publik secara berbeda, menggunakan pendekatan berbeda dan memposisikan pemerintah secara berbeda pula.

Bentuk perubahan yang relatif kecil pada pola normal, seperti dikemukakan Charles E. Lindblom dalam teori inkremental, yang memandang bahwa kebijakan publik adalah sebagai suatu kelanjutan kegiatan-kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya menambah atau merubahnya (modifikasi) sedikit-sedikit. Sedangkan perubahan mendasar pada pola paradigmatis, seperti dikemukakan Amitai Etzioni dalam teori *mixed scanning*, yang memberikan prioritas bagi pembuatan kebijakan yang bersifat fundamental.

Penjelasan Howlett dan Ramesh menunjukkan, baik pola normal maupun paradigmatis intinya adalah pada cara pengambilan keputusan dan bentuk perubahan. Cara pengambilan keputusan dan bentuk perubahan apabila dikaitkan dengan siklus kebijakan (*policy cycles*) yang

³⁰ Ibid, hlm 184.

terdiri dari tahap penetapan agenda, perumusan kebijakan, pembuatan keputusan, penerapan kebijakan dan evaluasi kebijakan, maka terdapat pada tahap pembuatan keputusan. Selain pengambilan keputusan dan bentuk perubahan, cara lain untuk mengetahui apakah pola normal atau paradigmatik adalah melalui pembelajaran pembuatan kebijakan yang dilakukan dengan menarik pelajaran dan pembelajaran sosial.

Menarik pelajaran berarti belajar dari pengalaman sebelumnya dengan menginventarisir kekurangan dan kelebihan kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan, untuk dijadikan pedoman dalam pembuatan kebijakan selanjutnya, senada yang dikemukakan Richard Rose dalam Fischer dkk, yang menyatakan bahwa para pembuat kebijakan dapat mengambil pelajaran dari pengalaman rekan-rekan mereka di pemerintahan kota, daerah atau negara lain mengenai masalah sejenis yang akan membantu mereka mengatasi secara lebih baik masalah mereka sendiri. Agen pembelajaran adalah pegawai negeri sipil (PNS) dan juga penasehat mereka dari luar (tetapi bukan politisi). Rose memberi perhatian pada motif aktor dalam proses pembentukan kebijakan dengan berfokus pada cara-cara di mana para pembuat kebijakan mengambil pelajaran dan memperbaiki upaya mereka.

Sedangkan pembelajaran sosial menurut Peter A. Hall dalam Fischer dkk adalah sebagai upaya sengaja untuk menyesuaikan tujuan atau teknik kebijakan dalam menanggapi pengalaman masa lalu dan informasi baru dan menambahkan bahwa pembelajaran ditunjukkan ketika kebijakan

berubah sebagai hasil dari proses tersebut. Perkembangan sosial yaitu proses belajar untuk menyesuaikan diri terhadap norma-norma kelompok, moral dan tradisi, meleburkan diri menjadi suatu kesatuan dan saling berkomunikasi dan bekerja sama.

Mengacu pendapat Howlett dan Ramesh serta Rose dan Hall, maka perubahan kebijakan operasi kepolisian, seperti jenis, bentuk dan sifat operasi serta fungsi kepolisian yang dikedepankan pada Operasi Kendali Maleo - 2012, Operasi Camar Maleo IV - 2015 dan Operasi Tinombala - 2016, apabila dilihat dari cara pengambilan keputusan, bentuk perubahan dan cara pembelajaran pembuatan kebijakan akan terdapat polanya, apakah normal atau paradigmatik.

Pembuatan kebijakan operasi sesuai penjelasan sebelumnya dilakukan oleh Satgas Operasi, Polda Sulawesi Tengah dan Mabes Polri. Satgas operasi dibentuk berdasarkan surat perintah Kepala Satuan Kewilayahan tempat diselenggarakannya operasi kepolisian sesuai jenisnya. Polda sesuai pasal 1 angka 3 Perkap nomor 22 tahun 2010 adalah pelaksana tugas dan wewenang Polri di wilayah provinsi yang berada di bawah Kapolri, sedangkan Mabes Polri berdasarkan pasal 1 angka 2 Perkap nomor 6 tahun 2017 adalah kesatuan organisasi Polri pada tingkat pusat. Polda dan Mabes Polri merupakan organisasi Polri yang mempunyai wilayah hukum berdasarkan pasal 6 ayat 2 dan pasal 4 Peraturan Pemerintah (PP) nomor 23 tahun 2007. Organisasi sebagai wadah jejaring kebijakan menurut Howlett dan Ramesh (1995) dalam

Suwitri sering disebut subsistem kebijakan. Dengan demikian maka pembuatan kebijakan operasi kepolisian penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso dilakukan oleh subsistem kebijakan Polda Sulawesi Tengah dan Mabes Polri.

Terus diperpanjangnya pelaksanaan operasi yang berimplikasi pada pembuatan kebijakan teknisnya, menimbulkan tanggapan masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), mengingat operasi yang mengerahkan ratusan bahkan ribuan aparat keamanan dan sudah berlangsung lama tersebut, tentu berpengaruh terhadap kehidupan mereka disana. Tokoh Deklarator Malino I untuk perdamaian Poso Pdt Rinaldi Damanik pada Metro Sulawesi tanggal 13 Januari 2016, mengatakan sebagai berikut :

“Kinerja aparat keamanan yang dianggap gagal menangkap Kelompok Santoso alias Abu Wardah di Gunung Biru Poso Pesisir, padahal baik Kapolri maupun Panglima TNI telah menyatakan kepada masyarakat Indonesia, khususnya masyarakat Poso bahwa akhir Desember 2015 Kelompok Santoso bisa ditangkap melalui operasi besar-besaran. Namun masuk bulan Januari 2016 operasi diperpanjang dengan pergantian pasukan”.

Tanggapan lain dari Direktur Institut Mosintuwu Lian Gogali pada KBR, Sabtu 23 Juli 2016 :

“Selama 4 tahun pelaksanaan operasi, masyarakat di enam kecamatan di Poso dilarang melakukan aktivitas berkebun coklat atau bertani padi di wilayah operasi. Petani yang nekat tetap melakukannya bisa menjadi sasaran tembak lantaran tidak ada jaminan keamanan dari aparat. Bayangannya, kalau mereka bisa berkebun karena ada aparat, mereka bisa merasa nyaman. Ini tidak, mereka malah ngak boleh berkebun, karena justru bisa jadi sasaran tembak, tetapi juga bisa diduga mereka membantu memberikan logistik ke Kelompok Santoso”.

Selanjutnya Fajar Shadiq dalam “Apa dan Siapa Setelah Santoso?” pada Tabloid Kiblat, Senin, 25 Juli 2016, mengatakan :

“Terbunuhnya Santoso, jelas memunculkan pertanyaan selanjutnya. Akankah proyek terorisme di Indonesia akan berakhir dititik ini? Tak seperti yang kita harapkan, komentar para pengamat dan pejabat nasional justru menunjukkan proyek terorisme bak lorong tak berujung yang digambarkan oleh Fajar dengan siklus serangan : Tindakan Refresif (terhadap Kelompok Santoso) - Pembentukan Opini (dimunculkan tokoh baru dan potensi ancaman serangan balas dendam) - Terbentuk Kelompok Baru (bisa benar-benar baru atau kelompok lama yang terkoordinir kembali pasca kematian tokoh) - Aksi Teror (terjadilah aksi balas dendam sebagaimana diperkirakan)”.

Hal inilah yang menarik perhatian penulis untuk melakukan penelitian kebijakan penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso Provinsi Sulawesi Tengah yang dilakukan Polri sejak tahun 2012 sampai dengan 2018, guna dilihat polanya berdasarkan cara pengambilan keputusan, bentuk perubahan, pembelajaran pembuatan kebijakan dan gaya kebijakan yang dilakukan oleh subsistem kebijakan dengan menggunakan teori yang relevan.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka pernyataan permasalahan (*problem statement*) dalam penelitian ini adalah “penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso berlangsung secara berseri sejak tahun 2012 sampai 2018 pertengahan dan tidak kunjung berakhir, sehingga menimbulkan tanggapan sinis”. Dari pernyataan permasalahan tersebut, maka dirumuskan pertanyaan permasalahan (*problem question*) yang dijadikan sebagai landasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pola kebijakan penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso?
2. Apa faktor yang berkontribusi dalam pola kebijakan penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso?
3. Pola kebijakan seperti apa yang direkomendasikan dalam penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasi bentuk pola kebijakan penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso.
2. Untuk mengidentifikasi, mendeskripsikan dan menganalisis faktor yang berkontribusi dalam pola kebijakan penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso.
3. Merumuskan pola kebijakan yang direkomendasikan dalam penanggulangan terorisme di Kabupaten Poso.

1.4 Manfaat Penelitian

Jika tujuan penelitian sesuai yang diharapkan, maka hasil penelitian ini memiliki manfaat teoritis dan praktis sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis / akademik hasil penelitian ini adalah memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan ilmu kebijakan publik, khususnya pola kebijakan operasi kepolisian yang dibuat oleh Polri dalam penanggulangan terorisme sebagai dimensi strategik dari ilmu

administrasi publik. Secara paradigmatik hasil penelitian ini juga diharapkan memberikan rekomendasi kerangka konseptual pembuatan kebijakan dalam menyelesaikan masalah publik yang terjadi, khususnya yang berkaitan dengan cara pengambilan keputusan, bentuk perubahan, pembelajaran pembuatan kebijakan dan gaya kebijakan.

2. Manfaat Praktis

Selain manfaat teoritis, hasil penelitian ini diharapkan juga mempunyai manfaat praktis bagi pemerintah pusat dan daerah, Polri serta instansi lainnya, yaitu menjadi rujukan dalam pembuatan kebijakan publik, baik secara normal, paradigmatik ataupun pola campuran (*mix pattern*) untuk menangani masalah publik yang terjadi sesuai bidang tugasnya, sehingga dapat berhasil guna.