

## **BAB V**

# **KONTRA-TERORISME RUSIA DI KAWASAN KAUKASUS UTARA PADA PERIODE PEMERINTAHAN VLADIMIR PUTIN**

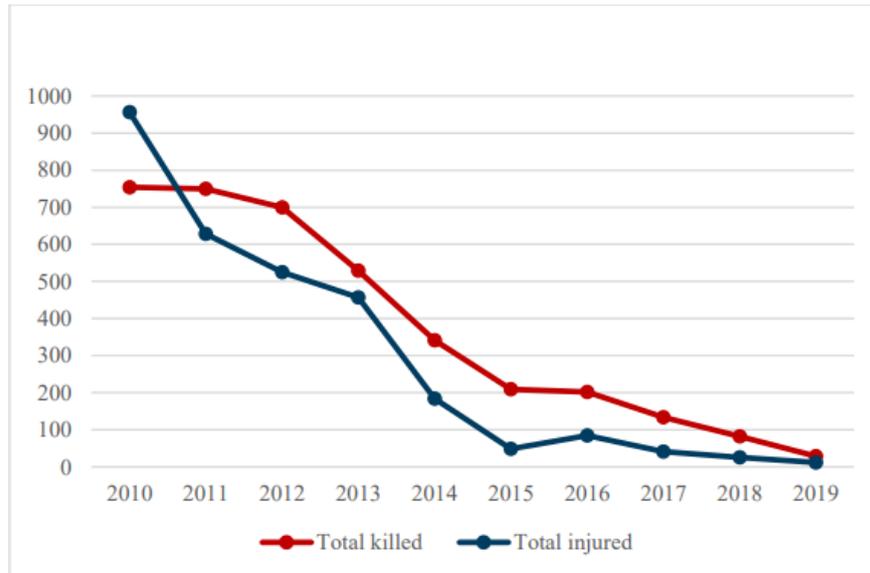
Selama Perang Dingin, Uni Soviet sering dituduh mensponsori terorisme internasional di berbagai belahan dunia (Crozier, *Political Victory: The Elusive Prize of Military Wars*, New Brunswick, 2005). Adapun ancaman teroris domestik Rusia pasca-Soviet sebagian besar mewarisi struktur lembaga kontra terorisme era Soviet. Kantor anti-terorisme dari Federal Security Service (FSB) menjadi penerus langsung dari departemen yang sama dalam layanan keamanan utama Uni Soviet, Soviet Committee of State Security (KGB) yang bertanggung jawab dalam memerangi terorisme. Rusia terus mengandalkan metode kerja gaya Soviet dan percaya pada efektivitas model keamanan yang menekankan respon jangka pendek, reaktif, dan koersif, daripada mengeksplorasi langkah-langkah alternatif jangka panjang untuk mencegah ancaman serangan terorisme. Maka dari itu ruang lingkup tindakan kontra terorisme Rusia terbatas pada operasi militer dan upaya dinas keamanan. Hal ini sesuai dengan pemahaman Rusia tentang terorisme yaitu sebagai serangan terhadap negara bukan serangan terhadap hak-hak individu. Prioritas kepentingan negara dan ketidakpedulian Rusia terhadap hak asasi manusia menyebabkan tingginya jumlah korban di antara warga sipil, prajurit, dan polisi. Setelah Perang Chechnya kedua, Rusia melakukan operasi anti teroris di Chechnya mulai 1 Mei 2000. Awalnya ditempatkan di bawah Kementerian Pertahanan, tetapi setelah menurunnya intensitas pertempuran operasi ini diambil alih oleh FSB pada tahun 2001, kemudian pada tahun 2003 diambil alih lagi oleh Kementerian Dalam Negeri. Sejak tahun 2003 Rusia secara bertahap menerapkan kebijakan ‘chechenisasi’ untuk menenangkan Republik Chechnya. Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk membiarkan otoritas regional yang dikontrol oleh Rusia di Chechnya dibawah Ahmad Kadyrov dan kemudian dari 2007 dibawah putranya, Ramzan menggunakan tentara swasta ‘Kadyrovsty’ untuk mengambil tanggung jawab memerangi pemberontakan. Unit federal MVD secara bertahap mengalihkan beban kepolisian ke penegak hukum lokal dan Kadyrovtsy, yang berarti bahwa Moskow

secara de facto menyerahkan kendali fisik atas Chechnya ke tangan lokal. Pengalihan fungsi komando berkontribusi pada pergeseran fokus dari operasi skala luas ke operasi pengumpulan intelijen, pencarian, dan penghancuran yang lebih ketat, yang menewaskan sejumlah komandan senior teroris. Banyak kasus penyiksaan, penculikan, dan bahkan eksekusi di luar proses hukum dan tidak didokumentasikan oleh organisasi hak asasi manusia di Chechnya.

Pada tanggal 6 maret 2006, undang-undang Federal Rusia yang baru tentang penanggulangan terorisme, menjelaskan definisi terorisme yang sangat berbeda dari undang-undang sebelumnya yaitu sebagai sesuatu yang ditujukan pada warga sipil (Soldatov & Borogan, 2011). Undang-undang baru juga membentuk Komite Antiterorisme Nasional (NAK) yang di ketuai oleh direktur FSB. Untuk memusatkan kontrol atas upaya kontraterorisme, Putin menerapkan hierarki top-down yang mensubordinasikan proses politik dan ekonomi di Rusia di bawah Kremlin. Dengan tanggung jawab baru untuk kebijakan kontra-terorisme, FSB memiliki hak dalam beberapa kasus, seperti untuk memerintahkan unit tentara, hak untuk mengeluarkan perintah untuk menembak jatuh pesawat jika perlu. Ada sedikit koordinasi antara lembaga penegak hukum Rusia, khususnya FSB dan MVD. Undang-undang tahun 2006 juga mengizinkan FSB untuk menyadap percakapan telepon dan memantau komunikasi elektronik di daerah-daerah yang dipantau oleh FSB (Orttung, 2006). Ditahun yang sama, dinas keamanan Rusia diberi kekuatan hukum untuk memburu dan membunuh tersangka terorisme di luar negeri dibawah perintah presiden (Finn, In Russia, A Secretive Force Widens, 2006). Metode anti-teroris yang keras ini mulai membuahkan hasil, pada 16 april 2009, operasi anti-teroris di Chechnya akhirnya di hentikan. Namun, tingkat kekerasan yang luar biasa tinggi terus berlanjut di republik-republik sekitarnya, khususnya di Ingushetia, Dagestanm dan Kabardino-Balkaria. Karena akan diadakannya Olimpiade Sochi, tingkat kekerasan dari gerakan pemberontak Islam mulai turun hingga 2014, jumlah orang yang terbunuh atau terluka akibat kekerasan terkait pemberontakan di Kaukasus Utara menurun hampir setengahnya.

## 5.1 Kebijakan Vladimir Putin dalam Kontra-Terrorisme

Presiden Vladimir Putin menjabat selama 3 periode, periode pertama dan kedua sejak tahun 1999 hingga 2008, kemudian periode ketiga pada tahun 2012 hingga saat ini. Sebagian besar kekerasan terkait pemberontakan di Kaukasus Utara selama tahun 2000-an adalah warisan dari perang Chechnya ke-dua. Operasi militer Rusia di kedua perang Chechnya menggunakan kekuatan yang berlebihan dan tidak selektif. Taktik gerilya dan serangan teroris yang dilancarkan Chechnya tanpa pandang bulu yang secara signifikan berkontribusi pada siklus kekerasan di seluruh wilayah Kaukasus Utara. Selama perang Chechnya kedua, pasukan Federal Rusia menggunakan pemboman udara besar-besaran dan serangan Angkatan Darat yang menyebabkan kematian ribuan warga sipil (Sagramoso, *Violence and conflict in the Russian North Caucasus*, 2007). Ketika melakukan operasi kontra-terorisme, pasukan Rusia tidak terlalu memperhatikan kehidupan warga sipil yang berada disekitaran medan perang. Rusia juga menahan beberapa warga sipil dan dibawa ke kamp penyaringan untuk memastikan mereka tidak ada kaitannya dengan kelompok terorisme. Selama penahanan, mereka disiksa dengan kejam bahkan sampai meninggal demi untuk mendapatkan informasi tentang jaringan teroris di kawasan tersebut. Tidak hanya penyiksaan dan penahanan, namun pelecehan seksual juga disorot dalam operasi kontra-terorisme ini. Bahkan beberapa pasukan Rusia menyalahgunakan wewenangnya untuk langsung membunuh warga sipil tanpa pandang bulu (ICG, *The North Caucasus: the Challenges of Integration (II), Islam, the insurgency and counter-insurgency*, 2012). Hal ini dapat dibuktikan dari laporan tabel yang menunjukkan bahwa jumlah korban tewas melebihi jumlah korban yang terluka.



Gambar 1. 3 Tabel Total Korban pada Operasi Kontra-Terrorisme Rusia di Bawah Pemerintahan Putin

Sumber : [www.kavkaz-uzel.eu](http://www.kavkaz-uzel.eu)

Menurut laporan dari Pengadilan Internasional di Chechnya, Vladimir Putin selaku Presiden Rusia dan Panglima Tertinggi, secara *de jure* dan *de facto* bertanggung jawab atas semua pasukan bersenjata dan keamanan di wilayah Federasi Rusia. Maka dengan demikian, Putin juga bertanggung jawab dalam mengikuti norma-norma hak asasi manusia yang ditetapkan dalam perjanjian internasional seperti Konvensi Jenewa.

Selain operasi kontra-terorisme yang, Rusia juga mengambil berbagai langkah untuk meningkatkan standar hidup di Kaukasus Utara dan mempersulit perekrutan anggota kelompok pemberontak sebagai bentuk dari *soft approaches* pasca dikritik oleh dunia internasional terkait pelanggaran HAM dalam operasi kontra-terorismenya. Menjelang Olimpiade Sochi, Rusia melakukan pembangunan besar-besaran di Kaukasus Utara dari tahun 2013 hingga 2025, seperti pembangunan resort baru dan pusat olahraga musim dingin. Pembangunan ini diperkirakan akan menghabiskan 125 miliar USD dimana anggaran ini sepuluh kali lebih banyak dari anggaran Rusia untuk Distrik Kaukasus Utara (Hedenskog, The Terrorist Threat against Sochi 2014, 2013). Meskipun tingkat investasi federal secara drastis dipotong hampir setengahnya, program ini dianggap tidak realistis dalam waktu dekat dikarenakan perekonomian Rusia yang sedang goyah dan

kurangnya minat dalam olahraga ski di kawasan tersebut. Namun motif lain dari pembangunan ini adalah untuk menenangkan kawasan tersebut (Halbach & Isaeva, Dagestan: Russia's Most Troublesome Republic: Political and Religious Development on the 'Mountain of Tongues', 2015). Beberapa upaya lain juga telah dilakukan di Kaukasus Utara, khususnya di Chechnya, Dagestan, Ingushetia, dan Kabardino-Balkaria melalui kegiatan lokal untuk mengembangkan program pencegahan pemberontakan. Istilah Rusia yang digunakan untuk menggambarkan upaya yang terkait dengan pencegahan radikalisme adalah *profilaktika* yang artinya adalah pencegahan. Program ini berfokus pada langkah-langkah yang dirancang untuk mencegah generasi muda atau kelompok rentan lainnya dari radikalisme dengan menciptakan dan meningkatkan ketahanan terhadap ideologi terorisme dan ekstrimisme. Program ini mendapat tantangan dari warga sipil yang menghormati para pejuang Chechnya, mereka mencoba menghalangi dan mengendalikan pikiran para generasi muda untuk tidak mudah percaya kepada Rusia. Namun di wilayah Kaukasus Utara lainnya, program ini mengalami kemajuan yang pesat dikarenakan intensitas pemberontak di kawasan lain tidak setinggi di Chechnya.

Perkembangan politik luar negeri dan dalam negeri Rusia sejak tahun 2012 ketika Vladimir Putin kembali ke kursi kepresidenan, telah dibentuk oleh kebijakan “strategic solitude” dan peningkatan fokus pada kepentingan nasional Rusia. Rusia memiliki tiga kepentingan dalam kerjasama internasional kontra-terorisme, yaitu untuk mendapatkan penerimaan narasinya tentang terorisme termasuk metode memerangi terorisme dan masalah hak asasi manusia yang terkait dengan perang melawan terorisme, membangun kedaulatan internet, dan bekerja melawan “double standards” dalam kerja sama kontra-terorisme.

### **5.1.1 Narasi Kontra-Terrorisme Rusia**

Salah satu kepentingan utama Rusia dalam kerjasama internasional kontra-terorisme adalah untuk membangun narasinya sendiri tentang terorisme, yang terkait dengan interpretasinya terhadap isu-isu seperti hak asasi manusia, demokrasi, supremasi hukum, dan pencegahan terorisme. Pada awalnya, Rusia tidak menunjukkan komitmen dalam melindungi hak asasi manusia dalam

memerangi terorisme di Kaukasus Utara. Namun akhirnya, perang melawan terorisme dan ekstremisme di Kaukasus Utara dimanfaatkan pihak berwenang untuk mempekuat metode represif dan melakukan kontrol politik dan sosial di seluruh wilayah (FIDH, The United Nations Counter-Terrorism Complex: Bureaucracy, Political Influence and Civil Liberties, 2017). Setelah tragedi Beslan tahun 2004, inisiatif hukum pasca-Beslan termasuk undang-undang tentang organisasi non-pemerintah tahun 2006 membuat perluasan pengawasan resmi terhadap kelompok-kelompok terorisme. Kemudian di tahun yang sama, State Duma mengamandemen undang-undang federal tentang melawan ekstremis yang memungkinkan pengadilan menutup media dalam menyorot operasi kontra-terorisme sehingga tidak memunculkan fitnah kepada pemerintah dan protes massa. Kebijakan ini mendorong terbentuknya undang-undang yang represif sebagai langkah-langkah dalam memerangi terorisme. Pada Juni 2016, “Yarovaia package” dari amandemen represif terhadap undang-undang Rusia di sahkan oleh State Duma. Amandemen ini memperkuat undang-undang anti-terorisme Rusia, seperti menuntut badan penyedia layanan telepon dan internet menyimpan data komunikasi dan membantu badan intelijen dalam mendeskripsikan pesan jika ada yang mencurigakan. Amandemen ini juga memperpanjang hukuman serta menurunkan usia hukuman bagi anak-anak yang terlibat dalam kelompok terorisme atau menyembunyikan informasi tentang kelompok terorisme (Hedenskog, Persson, & Pallin, Russian security policy, 2016). Contoh lain upaya Rusia untuk mengubah narasi tentang pencegahan terorisme atau Preventing Violent Extremism (PVE) yang merupakan istilah yang digunakan dalam sistem PBB. PVE adalah masalah sensitif bagi Rusia karena dianggap sebagai konspe Barat dalam paradigma alternatif kontra-terorisme. Kontribusinya adalah untuk menyeimbangkan langkah-langkah top-down yang didorong oleh keamanan pada perang melawan terror dengan menangani juga akar yang diyakini menciptakan lingkungan yang memungkinkan terjadinya mobilisasi kekerasan. PVE bergantung pada keterlibatan dengan masyarakat sipil, dimana pemerintah harus memberdayakan dan mendukung mitra di tingkat lokal yang memiliki legitimasi, jangkauan, dan pemahaman yang diperlukan untuk intervensi yang efektif (Ucko, 2018). Hal ini sangat berbeda dengan pendekatan top-down Rusia yang didorong oleh negara

untuk kontra-terorisme, karena Rusia khawatir bahwa PVE dapat melanggar kedaulatannya. Rusia bergabung dengan Cina dan negara-negara lain, khususnya negara-negara mayoritas Muslim yang menolak PVE.

### 5.1.2 Kedaulatan Internet

Kepentingan utama Rusia lainnya sehubungan dengan upaya kontra-terorisme adalah untuk membangun kedaulatan internet. Hal ini dapat didefinisikan sebagai upaya pemerintah untuk membuat batasan pada jaringan dan mengontrol penyebaran online melalui penegakan hukum. Internet relatif tidak terhalang di Rusia sampai demonstrasi besar anti-pemerintahan Rusia pada tahun 2011-2012. Sejak itu ditambah dengan aneksasi Rusia atas Krimea, kebebasan internet di Rusia menjadi diperketat (Pallin, 2016). Rusia cukup berhasil dalam membangun koalisi dengan negara-negara yang berpikiran sama, seperti Cina dan anggota SCO dan CSTO dalam hal keamanan informasi. Rusia memiliki strategi jangka panjang untuk membangun koalisi dalam PBB dan organisasi internasional lainnya untuk memenangkan dukungan bagi pendirian Rusia dan mendorong Barat untuk mendekati Rusia dalam masalah ini. Sebagian besar dari “Yarovaia package” tentang anti-terorisme, penyedia komunikasi di Rusia diminta untuk menyimpan salinan enam bulan terakhir dari semua percakapan telepon, pesan teks, dan korespondensi elektronik klien. Selain itu, telekomunikasi Rusia harus menyimpan riwayat lalu lintas internet klien selama 30 hari terakhir. Undang-undang memberikan badan-badan intelijen hak untuk mengakses informasi yang dicatat berdasarkan perintah dari pengadilan. Untuk memfasilitasi transfer data ini, undang-undang menetapkan penggunaan teknologi intersepsi yang dikenal sebagai SORM (*the System for Operatives by Roskomnadzor*) dan mewajibkan semua penyedia layanan komunikasi yang dilisensikan oleh Roskomnadzor untuk menggunakan peralatan ini (Kolomychenko, 2019). Selanjutnya pada tanggal 1 November 2019, undang-undang federal “On Sovereign Internet” mulai berlaku. Undang-undang ini berisikan pembuatan sistem nama domain alternatif (DNS) hingga dalam keadaan darurat, Rusia dapat memutuskan sambungan internetnya sendiri dan mewajibkan penyedia internet di Rusia untuk membeli dan menginstal alat inspeksi (Lindenau, 2019). Rusia bersedia untuk berbagi teknologi informasi

untuk kepentingan kontra-terorisme. Pada bulan Juli 2016, Direktur FSB, Aleksandr Bortnikov menyatakan bahwa FSB telah membuat database dalam dua segmen, yaitu segmen terbuka dari database yang berisi informasi tentang organisasi terror, aksi terror, dan orang-orang yang berhubungan dengan kelompok teroris. Kemudian ada segmen rahasia dari database yang berisi informasi rahasia dari layanan keamanan Rusia (Livejournal, 2016).

### 5.1.3 Double Standards

Kebijakan ketiga Rusia adalah kerjasama internasional dalam kontra-terorisme melawan “double standards”, artinya adalah upaya Rusia untuk memiliki interpretasi kontra-terorisemenya sendiri yang didukung oleh komunitas internasional. Menteri Luar Negeri Rusia, Lavrov, menuduh negara-negara Barat memiliki dugaan “double standards” dalam kaitannya dengan ISIS, sebuah organisasi teroris yang dilarang oleh Dewan Keamanan PBB yang kemudian menggunakan mereka dalam menyelesaikan tugas geopolitik sepihak di Afganistan. Jadi antara Rusia dan Barat saling menyalahkan metode mereka dalam menangani kontra-terorisme. Rusia juga sempat menggunakan “double standards” pada kontra-terorisme di Suriah, Afganistan, dan Ukraina. Rusia memiliki kepentingan pribadinya di Kaukasus Utara, seperti memastikan tatanan konstitusional Federasi Rusia yang tidak dapat diganggu gugat, kedaulatan, kemerdekaan, dan integritas nasional dan territorial. Tetapi orang-orang di Kaukasus Utara, khususnya Chechnya mungkin bertanya mengapa Rusia pergi ke tingkat pengorganisasian dan mendukung referendum untuk penentuan nasib Krimea, tetapi menolak hak yang sama untuk menentukan nasib Kaukasus Utara.

### 5.1.4 Penurunan Pemberontakan

Ada empat faktor yang menjelaskan penurunan bertahan pemberontakan di Kaukasus Utara pada tahun-tahun setelah 2010. Yang pertama adalah *penargetan selektif* oleh Rusia dan kontra-pemberontak lokal, termasuk para kerabat pemberontak. Praktik ini sudah terbukti efektif di Chechnya pada awal 2000-an, mendorong banyak penduduk lokal di seluruh Kaukasus Utara untuk menahan dukungan dari para pemberontak karena kerabat komandan pemberontakan

Chechnya diculik. Para komandan pemberontak dipaksa untuk menyerah atau kerabat mereka akan dibunuh. Faktor kedua adalah *penyebaran pasukan kontra-terorisme elit* dan banyak unit dalam operasi khusus dan penarikan operasi kontra-pemberontakan dari pasukan polisi setempat. Sejak sekitar tahun 2012, pihak berwenang Rusia menggunakan sejumlah inovasi taktis, khususnya di Dagestan yang menjadi pusat penting pemberontakan Emirat Kaukasus saat itu. Pasukan elit kontra-terorisme semakin dikerahkan dalam pertempuran di seluruh Kaukasus Utara. Faktor ketiga adalah *infiltrasi oleh agen kontra-terorisme dari kelompok teroris*. Sejak awal tahun 2010, metode ini menyebabkan melemahnya substansial kelompok jihadis yang beroperasi secara lokal karena hilangnya pemimpin yang berpengalaman cukup mempengaruhi kemampuan kelompok teroris untuk beroperasi secara efektif. Upaya ini berujung pada terbunuhnya pimpinan Emirat Kaukasus oleh pasukan khusus Rusia. Yang terakhir adalah *sukarela dari ribuan pemberontak Kaukasus Utara* untuk membantu perang saudara di Suriah. Matinya pemimpin Emirat Kaukasus mempermudah pecahnya kelompok pemberontak di Kaukasus Utara. Komandan-komandan Emirat Kaukasus secara terbuka mulai beralih kesetiaan kepada Negara Islam dan mendorong pengikutnya untuk melakukan perjalanan ke Suriah. Ada indikasi bahwa pihak Rusia tidak mencegah warga Kaukasus Utara untuk berpindah ke Suriah. FSB memang membuka perbatasan negaranya bagi kaum radikal dan bahkan mendorong mereka untuk meninggalkan Rusia ke Suriah sebelum Olimpiade Sochi dimulai. Rusia bahkan memfasilitasi perpindahan mereka dengan memberikan paspor baru dengan nama baru dan tiket sekali jalan ke Turki agar mempermudah perpindahan mereka tanpa ditangkap oleh petugas keamanan di Turki dan mereka dapat dengan mudah melakukan perjalanan ke Suriah.

## 5.2 Agenda Kontra-Terrorisme Internasional Rusia

Selama pidato Presiden Vladimir Putin di Majelis Umum PBB pada tanggal 28 September 2015, ia menyerukan pembentukan koalisi untuk melawan terorisme. Pidato tersebut menjadi dalih yang berguna untuk memulai operasi Rusia melawan pemberontak dari Kaukasus Utara. Seruan untuk koalisi internasional dalam melawan terorisme ini juga disorot dalam Strategi Keamanan Nasional Federasi

Rusia pada bulan Desember tahun 2015 dan dalam Konsep Kebijakan Luar Negeri Federasi Rusia pada tahun 2016 (Russian Ministry of Foreign Affairs, 2016). Berdasarkan pengalamannya dalam kontra-terorisme di dalam negeri dan Suriah, Rusia semakin menggunakan dalih kontra-terorisme sebagai alat untuk meningkatkan pengaruh dan kerja sama internasionalnya. Dengan demikian Rusia telah menunjukkan upaya kontra-terorisme domestik yang pro aktif dan telah menyatakan keinginan untuk menciptakan koalisi kontra-terorisme internasional dengan Barat. Namun, keinginan Rusia untuk berkoalisi dengan Barat sempat diragukan, mengingat pada jaman Uni Soviet, Rusia dituduh mendukung beberapa kelompok teroris internasional dan mengizinkan banyak kelompok teroris untuk melakukan perjalanan ke Suriah dengan maksud untuk menurunkan kekerasan di Kaukasus Utara. Rusia memiliki hubungan dengan kelompok teroris seperti Hizbullah dan Taliban. Hal ini didukung dengan pasca intervensi Rusia ke Suriah, Hizbullah dan Rusia mendirikan ruang operasi bersama di Latakia dan Damaskus. Meskipun pada tahun 2015 mereka resmi membangun saluran komunikasi untuk mengoordinasikan operasi militer di Suriah, tetapi delegasi Hizbullah sebelumnya pernah mengunjungi Rusia pada tahun 2011 (Borshchevskaya, 2017). Kemudian kontak tidak resmi antara Rusia dan Taliban diketahui sejak tahun 1990-an. Taliban mengalahkan pemerintah Mujahidin di Kabul pada April 1996 dan mencari pengakuan internasional untuk rezim mereka (Dubnov, 2018).

### **5.2.1 Rusia dan Amerika**

Hubungan kooperatif dengan kebijakan kontra-terorisme Amerika yang diformat ulang hanya berlangsung sekitar dua tahun setelah kejadian 11 September 2001. Upaya untuk menjalin kerjasama dalam kontra-terorisme sejak masa pemerintahan Presiden Barack Obama pada tahun 2009 masih jauh dari tekad kedua belah pihak, dan penyelidikan Amerika atas pemboman Boston pada 15 April 2013 ditambahkan ke agenda FSB dan FBI untuk meningkatkan upaya pemberantasan teroris. Pada saat itu, Putin menyimpulkan bahwa layanan khusus Amerika menjadi pemicu meletusnya protes di Rusia, jadi Putin merasa tidak ada harapan untuk bekerjasama dengan Amerika untuk mengurangi konflik di Rusia. Namun harapan baru muncul ketika Donald Trump terpilih menjadi Presiden Amerika. Kejadian

9/11 tidak hanya membuka kerjasama internasional dalam kontra-terorisme, namun juga secara bilateral antara Rusia dan Amerika Serikat. Presiden Putin adalah salah satu pemimpin asing pertama yang berbicara via telepon dengan Presiden Bush. Dalam obrolan tersebut, Putin menyatakan bela sungkawa kepada presiden dan rakyat Amerika serta memberikan dukungan tegas untuk tanggapan apapun yang berkaitan dengan terorisme di Amerika. Setelah kejadian 9/11, Amerika secara substansial melunakkan kritiknya terhadap metode kontra-terorisme yang keras milik Rusia di Kaukasus Utara dan meminta orang-orang di Kaukasus Utara untuk memutuskan semua kontak dengan kelompok teroris internasional. Pada tahun 2011 Departemen Luar Negeri Amerika Serikat memasukan Emirat Kaukasus sebagai organisasi teroris, sebuah langkah yang disambut baik oleh Rusia sebagai pintu terbuka untuk melakukan kerjasama. Namun sambutan baik Rusia pupus karena pemboman Boston pada tahun 2013 yang dilakukan dua bersaudara Tsarnayev. Dimana Amerika ikut campur dalam masalah ini dengan kebijakan yang berbeda dari Rusia. Perang melawan teroris di Rusia dan Amerika sebenarnya berbeda secara signifikan secara motif, tujuan, sasaran dan strategi bahkan mengenai musuhnya. Di Suriah misalnya, Amerika ingin mengalahkan ISIS karena bagi Amerika, ISIS merupakan kelompok teroris paling berbahaya. Sementara Rusia memerangi ISIS karena mereka adalah musuh Presiden Suriah, Bashar al-Assad yang rezimnya diselamatkan oleh Rusia dari kehancuran. Perbedaan seperti ini menjelaskan mengapa kerja sama Rusia dan Amerika terbatas pada “de-confliction” dan tujuan kedua belah pihak dalam memerangi terorisme dan bahkan definisi mereka tentang apa yang di maksud dengan ancaman terorisme terus menyimpang (Clarke C. P., 2018). Ketika pasukan Amerika atas perintah Presiden Trump meninggalkan Suriah pada bulan Oktober 2019, pasukan Rusia dengan penuh kemenangan justru mengambil alih pos-pos Amerika yang ditinggalkan (Hubbard, Troinanovski, Gall, & Kingsley, In Syria, Russia is Pleased to Fill an American Void, 2019).

### **5.2.2 CIS dan CSTO**

Rusia bekerja sama dalam kontra-terorisme di berbagai organisasi. Dua dari organisasi ini diciptakan oleh Rusia dan negara-negara pasca-Soviet, yaitu

Commonwealth of Independent States (CIS) dan Collective Security Treaty Organization (CSTO). CIS mendirikan Pusat Anti-Terrorisme (ATC) di Moscow pada tahun 2000. Tujuan mereka adalah meningkatkan pengaturan keamanan, pelatihan bersama untuk upaya anti-terorisme, koordinasi komando dan kontrol, operasi penyebaran cepat anti-terorisme. Sedangkan CSTO beranggotakan Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kirgistan, Rusia, dan Tajikistan. CSTO berfokus pada pengerahan pasukan bersama untuk operasi kontra-terorisme di kawasan Eropa, Asia Tengah dan Asia Timur (Rykhtik, *Asymmetric Threats and Counter-Terrorism Strategies in Russia*, 2006). Sejak 2017, latihan anti-teroris tahunan yang sebelumnya diadakan di bawah naungan CSTO, telah dikoordinasikan oleh CIS ATC. Alasan utama pemindahan ini karena keinginan untuk mengikutsertakan Uzbekistan dalam latihan (Kucera, *Russia Holds Military Exercises in Tajikistan – But Why Not CSTO?*, 2017). Uzbekistan adalah anggota CIS, tetapi bukan anggota CSTO, dan merupakan salah satu dari dua anggota CIS yang berbatasan dengan Afganistan dan Tajikistan. Rusia juga merupakan salah satu anggota pendiri dengan 28 negara lain dan Uni Eropa dari Global Counter-Terrorism Strategy (GCTF). Organisasi ini membuat kebijakan dan praktisi untuk memperkuat kemampuan kontra-terorisme sipil, strategi nasional, rencana aksi, dan modul pelatihan. GCTF juga menyediakan forum dimana pejabat dan praktisi kontra-terorisme dapat bertemu dengan rekan-rekan mereka untuk berbagi pengalaman, keahlian, strategi, alat, kebutuhan kapasitas, dan program pengembangan kapasitas.

### **5.2.3 Shanghai Cooperation Organization**

Organisasi mitra regional terpenting Rusia dalam hal kontra-terorisme adalah Shanghai Cooperation Organization (SCO). Anggota dari SCO adalah Cina, India, Kazakhstan, Kirgistan, Pakistan, Rusia, Tajikistan, dan Uzbekistan. SCO merupakan organisasi regional terbesar di dunia dalam hal cakupan geografis dan populasi, yaitu meliputi tiga perlima dari benua Eurasia dan hampir setengah dari populasi dunia. SCO memiliki dua organ eksekutif utama, yaitu Sekretariat SCO yang berlokasi di Beijing kemudian Regional SCO Struktur Anti-Terrorisme (RATS) yang bertanggung jawab atas implementasi strategi kontra-terorisme SCO yang berbasis di ibukota Uzbekistan. RATS memfasilitasi kerjasama antara badan

keamanan domestic negara-negara anggota dengan melibatkan koordinasi operasi khusus serta pengumpulan dan pembagian informasi, termasuk pemeliharaan database tentang organisasi teroris, separatis, dan ekstremis beserta anggota dan individu yang terkait. RATS juga berpartisipasi dalam persiapan latihan gabungan anti-teroris dan operasi khusus. Prinsip inti SCO adalah saling pengakuan, yang maksudnya adalah negara-negara anggota harus saling mengakui tindakan terorisme, separatisme, dan ekstremisme di negaranya, terlepas dari apakah undang-undang masing-masing negara anggota SCO memasukan tindakan tersebut dikategorikan sebagai kejahatan yang sama atau menggambarkannya menggunakan teminologi yang sama. Negara-negara anggota SCO harus menerapkan undang-undang nasional sesuai dengan kerangka hukum SCO. Kurangnya definisi yang tepat tentang materi yang menjadi inti keberadaan SCO dipertanyakan dari sudut pandang hukum, karena penerapan undang-undang SCO di kawasan SCO kurang jelas dan tidak sesuai dengan standar internasional. Namun yang terpenting, dengan adanya SCO dapat mengurangi pelanggaran hak asasi manusia dalam operasi kontra-terorisme. Berdasarkan konvensi SCO tentang kontra-terorisme pada tahun 2009, terorisme didefinisikan sebagai ideologi kekerasan yang menghubungkannya dengan ekstremisme dan separarisme. Definisi ini kemudian dirujuk dalam Konvensi Shanghai 2001 tentang pemberantasan terorisme, ekstemisme, dan separatisme sebagai teori tiga kejahatan yang pada awalnya diusulkan oleh otoritas Tiongkok untuk membenarkan tindakan kontra-terorisme guna menindas kelompok separatis di Republik Otonomi Uyghur Xianjiang, sebuah provinsi di barat laut Cina. Selain itu, sejumlah dokumen SCO menyiratkan bahwa seseorang yang mungkin tidak dituduh oleh negara anggota SCO tetapi dicurigai sebagai individu terkait kelompok teroris, sebagai sesama anggota SCO maka harus saling mengakui dan bertukar informasi untuk mendapatkan fakta yang sebenarnya. Rusia dan Cina telah menjadi pemimpin dalam pengembangan SCO dan memanfaatkan prinsip inti SCO untuk saling mengakui sebagai cara dalam menyelaraskan praktik kontra-terorisme domestik Rusia di kawasan Kaukasus Utara. Definisi terorisme menurut SCO sejalan dengan definisi terorisme Rusia yang tercantum dalam undang-undang federal tahun 2006 tentang penanggulangan terorisme, yang dalam konsep dasarnya

mendefinisikan terorisme sebagai ideologi kekerasan dan praktik yang mempengaruhi pengambilan keputusan oleh badan-badan kekuasaan negara.

#### 5.2.4 PBB

Sejak peristiwa 9/11, perang melawan terorisme telah menjadi prioritas utama masyarakat internasional dan telah memicu kerjasama yang belum pernah terjadi sebelumnya di antara negara-negara anggota PBB. Resolusi utama PBB tentang kontra-terorisme adalah Resolusi Dewan Keamanan (UNSCR), yaitu resolusi yang mengikat, yang mewajibkan semua anggota PBB untuk melapor ke Komite Kontra-Terrorisme Dewan Keamanan tentang kemajuan mereka dalam implementasinya untuk mencegah dan menekan pendanaan aksi terorisme dan dalam mencegah dengan kontrol perbatasan dan pergerakan teroris. Resolusi tersebut juga diserukan kepada seluruh negara untuk meningkatkan upaya berbagi informasi tentang teroris di negara masing-masing. Global Counter-Terrorism Strategy (GCTS) diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 8 September 2006. Strategi ini merupakan instrument global untuk meningkatkan upaya nasional, regional, dan internasional dalam melawan terorisme. Melalui adopsi GCTS, semua anggota PBB sepakat dalam pendekatan strategis dan operasional bersama untuk memerangi terorisme. Maka dari itu, tidak hanya mengirimkan informasi terkait terorisme, namun negara dapat mengambil langkah-langkah praktis dalam mengatasinya. Dengan demikian, isu kontra-terorisme merupakan masalah konsesus di PBB, namun kenyataannya isu ini lebih rumit. Penyebabnya adalah tidak ada definisi universal tentang terorisme itu sendiri.

Sebagai anggota tetap Dewan Keamanan PBB, Rusia secara tradisional menganjurkan bahwa pertanyaan kontra-terorisme harus dipimpin oleh Dewan Keamanan itu sendiri. Kontra-terorisme dianggap sebagai pertanyaan sulit yang harus ditangani oleh negara. Pendekatan state-sentris Rusia terhadap terorisme membuatnya skeptis untuk membahas pencegahan terorisme yang mencakup partisipasi masyarakat sipil. Rusia memoderasi fokusnya terhadap Dewan Keamanan PBB ketika kantor Kontra-Terrorisme PBB (UNOCT) yang baru didirikan pada tahun 2017 dibawah Sekretaris Jenderal UNGA. Rusia bersikeras bahwa Wakil Sekretaris Jenderal UNOCT yang baru harus seorang diplomat Rusia,

Vladimir Voronkov. Rusia secara bertahap memposisikan dirinya untuk menjadi salah satu pemain dominan dalam arsitektur perdamaian dan keamanan PBB dengan memilih kandidat untuk posisi yang penting di sistem kontra-terorisme PBB. Selain Voronkov, beberapa posisi penting lainnya dalam sistem kontra-terorisme PBB dipegang oleh diplomat Rusia, terutama Aleksandr Avenesov sebagai Penasihat Khusus dan Manajer United Nation Development Programme (UNDP). Kemudian Rusia juga memegang beberapa wakil ketua dan posisi penting lainnya di berbagai komite dan kelompok kerja kontra-terorisme di PBB hingga tahun 2019. Dengan demikian, Rusia adalah salah satu dari sedikit negara anggota PBB yang mampu memilih kandidat untuk posisi kunci kepemimpinan yang pada akhirnya mampu melakukan kontrol atas struktur dan aktivitas arsitektur kontra-terorisme PBB. Rusia memiliki sejarah melanggar kebebasan fundamental dalam memerangi terorisme dan menggunakan tindakan kontra-terorisme untuk menindak tegas para pemberontak. Negara lain yang sepaham dengan Rusia dalam pertanyaan kontra-terorisme adalah Cina. Baik Rusia atau Cina, mereka memegang keanggotaan tetap di Dewan Keamanan PBB yang dimana mereka merupakan negara pendiri SCO yang telah mengoordinasikan kebijakannya masing-masing tentang kontra-terorisme. Cina belum mengambil inisiatif publik yang kuat tentang kontra-terorisme di PBB, melainkan menyelaraskan diri dengan Rusia (FIDH, *The United Nations Counter-Terrorism Complex: Bureaucracy, Political Influence and Civil Liberties*, 2017). Sejak adanya kesepakatan kontra-terorisme dalam PBB, Presiden Trump telah menunjukkan bahwa ia bersedia untuk meningkatkan kerjasamanya dengan Rusia dalam kontra-terorisme, terlepas dari kegagalan kerjasama antara Rusia dan Amerika dalam kontra-terorisme di Suriah (FIDH, *The United Nations Counter-Terrorism Complex: Bureaucracy, Political Influence and Civil Liberties*, 2017).

### **5.3 Prospek Untuk Kaukasus Utara**

Ketika Federasi Rusia telah meningkatkan inisiatif untuk memperkuat kontrol pusat dan meningkatkan keamanan di Kaukasus Utara, kawasan tersebut masih berpotensi mengalami konflik di seluruh wilayahnya. Stabilitas Kaukasus Utara di masa depan bergantung pada penanganan empat kelompok isu yang saling terkait,

yaitu isu-isu nasional-teritorial, agama, isu-isu pemerintahan, dan isu-isu sosial-ekonomi. Presiden Putin telah berusaha untuk mengatasi masalah etno-teritorial dengan melemahkan daerah-daerah di kawasan Kaukasus Utara. Kemudian Putin berusaha menggunakan penggabungan teritorial untuk lebih merusak sistem etno-teritorial dan untuk menghubungkan republik non-etnis Rusia dengan wilayah yang didominasi etnis Rusia. Fokus penggabungan teritorial ini gagal membendung migrasi keluar masyarakat Kaukasus Utara keluar. Presiden Putin telah berupaya keras untuk menggantikan elit Kaukasus Utara dan memaksakan kontrol institusional terpusat. Untuk pertama kalinya, Kaukasus Utara berada di bawah kekuasaan para pemimpin yang posisi kekuasaannya bergantung pada Pemerintah Rusia. Perubahan ini telah membawa beberapa perbaikan, terutama di kawasan Kabardino-Balkaria, dimana Presiden baru telah melunakan kelompok radikal di sana. Namun, Strategi ini mungkin akan membantu Rusia memaksakan otoritasnya untuk menyelesaikan masalah jangka panjang di Kaukasus Utara. Pengaturan politik baru yang muncul di Kaukasus Utara memiliki sedikit legitimasi atau akuntabilitas lokal yang cenderung mengandalkan kekuatan yang didukung oleh Rusia. Akhirnya, bentuk strategi ini terbukti sangat rapuh di Kaukasus Utara. Runtuhnya kekuasaan Kekaisaran Rusia dan runtuhnya pusat kekuasaan Soviet diikuti dengan cepat oleh runtuhnya otoritas Rusia di Kaukasus Utara.

Pada pertengahan 1990-an, Kaukasus Utara berada dalam kondisi ekonomi yang lemah. Banyak republik yang berada di tingkat kemiskinan terendah. Sebagian besar wilayah bergantung pada transfer dari anggaran federal. Tingkat pengangguran di beberapa daerah dilaporkan melebihi 50 persen dan masyarakat sangat mudah terpengaruh oleh tindak kejahatan dan korupsi. Rusia lambat menyadari kebutuhan untuk memajukan sosial-ekonomi di Kaukasus Utara. Setelah krisis Beslan, Rusia memprakasai upaya untuk mempromosikan pembangunan di Kaukasus Utara yang dipimpin oleh Kementerian Pembangunan Daerah Federasi Rusia. Namun, tidak terlihat ada kemajuan dalam pembangunan ini. Rusia mengeluarkan Keputusan Presiden tentang pembentukan komisi untuk meningkatkan sosial-ekonomi di Kaukasus Utara pada 20 September 2006. Rusia juga mengizinkan badan-badan internasional, termasuk program pembangunan PBB dan Bank Dunia untuk melakukan operasi terbatas yang berfokus pada

pengembangan infrastruktur di Kaukasus Utara. Menjelang Olimpiade Sochi 2014, Putin membuat program pembangunan jangka panjang di Kaukasus Utara dengan biaya yang sangat besar untuk mendukung menstabilkan perekonomian di kawasan tersebut.

Sejak terpilihnya Putin menjadi presiden, ia menjadikan stabilitas di seluruh Rusia sebagai prioritas utamanya. Menenangkan Kaukasus Utara dan khususnya menghancurkan gerakan kelompok teroris adalah tujuan utamanya. Kebijakan Pemerintahan Putin selama ini mengalami banyak pasang surut, dimana pada awalnya efektif namun tidak lama akan memicu konflik baru. Kegagalan ini diakibatkan oleh pendekatan keamanan satu dimensi. Putin telah menerapkan kebijakan keamanan yang didasarkan pada reaksi terhadap peristiwa-peristiwa di wilayah tersebut. Dasar konseptual untuk pendekatan ini adalah keyakinan bahwa pemberontakan dapat dikalahkan dengan mengangkap dan membunuh para militan. Dihadapkan dengan banyak bukti kegagalan ini, Russia mulai mengembangkan pemahaman yang lebih baik. Pasukan keamanan telah direstrukturisasi untuk melakukan lebih banyak operasi yang dipimpin intelijen yang bertujuan untuk memecah jaringan terorisme berdasarkan analisis sosial-ekonomi, kesalahan dalam pendekatan sebelumnya, mencari kontrol politik yang tepat, dan perluasan kegiatan keamanan. Jadi tidak semata-mata menyalahkan para kelompok terorisme, namun Rusia mengoreksi kesalahannya sendiri dalam upaya kontra-terorisinya. Pasca berakhirnya perang Chechnya, Putin juga memberikan hak otonomi di Kaukasus Utara dibawah kontrol dari Federasi Rusia.

Dari kebijakan yang dibuat oleh Putin dalam kontra-terorisisme dikaitkan dengan konsep Kebijakan Pertahanan, dapat disimpulkan bahwa kebijakan tersebut sesuai dengan konsep Kebijakan Petahanan yang memperhatikan analisis lingkungan keamanan, misi dan tujuan keamanan, strategi keamanan, ambisi pertahanan. Analisis lingkungan yang Rusia lakukan adalah mengetahui akar masalah munculnya kelompok teroris di Kaukasus Utara yang didoktrin ideologi Islam radikal serta pasca di kritik mengenai pelanggaran HAM dalam operasi kontra-terorisisme yang dilakukan Rusia, Rusia mulai menggunakan soft approach dalam operasi kontra-terorisemenya dan melakukan berbagai kerjasama

internasional. Bahkan Rusia memberikan fasilitas kepada para pemberontak Kaukasus Utara kemudahan untuk melakukan perjalanan ke Suriah untuk mengurangi konflik di Kaukasus Utara. Dapat disimpulkan Rusia mampu melihat kondisi di Kaukasus Utara untuk sebelum melakukan tindakan dalam kontra-terorisme dengan belajar dari kesalahan-kesalahan sebelumnya. Pasca pemerintahan Medvedev, Putin juga lebih memperhatikan faktor HAM dan belajar dari kesalahannya dalam operasi kontra-terorisme. Narasi kontra-terorisme dan kedaulatan kontra-terorisme merupakan bukti bahwa Rusia memperhatikan lingkungan keamanan untuk membuat kebijakan yang lebih baik. Kemudian, misi dan tujuan keamanan Rusia. Rusia memiliki prinsip bahwa apapun akan dilakukan untuk mempertahankan keamanan negara tanpa mempedulikan hak fundamental warga sipil. Meski Rusia menentang pendekatan Barat yang lebih mementingkan warga sipil dalam kontra-terorisme, namun karena adanya Konvensi Jenewa dan kritik dari internasional. Rusia mulai merubah operasi kontra-terorisinya. Rusia lebih mementingkan perkembangan kekuatan militernya dibanding politiknya. Karena kekuatan militer menjadi alat kebijakan luar negeri dan bagi mereka perang merupakan perpanjangan dari ketidaksesuaian kebijakan yang sudah disepakati.

Untuk seluruh upaya kontra-terorisme yang sudah dilakukan oleh Rusia, Rusia menerapkan kontra-terorisme proaktif, persuasif, defensif, dan jangka panjang. Kontra-terorisme Proaktif berfungsi sebagai pengetahuan terhadap aksi terorisme yang akan dilancarkan untuk kepentingan informasi yang belum tentu berujung pada tindak pidana. Rusia memanfaatkan beberapa orang lokal Kaukasus Utara untuk menjadi orang kepercayaan Rusia dalam mengendalikan Kaukasus Utara. Dengan adanya orang kepercayaan Rusia, Rusia dapat dengan mudah mendapatkan informasi bagaimana keadaan kelompok teroris di Kaukasus Utara dan Rusia dapat mempelajari untuk keperluan membuat kebijakan pertahanan yang dikaitkan dengan analisis lingkungan. Sistem informasi Rusia juga diperketat untuk melacak aktivitas mencurigakan via telekomunikasi. Namun meski Rusia menerapkan operasi kontra-terorisme yang keras, Rusia juga memfasilitasi perpindahan kelompok pemberontak ke Suriah. Jadi dapat disimpulkan kontra-terorisme Rusia tidak semata-mata melalui tindak pidana. Kemudian Kontra-terorisme Persuasif ditinjau dari model komunikasi dalam menyampaikan

informasi terkait kontra-terorisme. Dalam hal ini Rusia memilih membatasi media untuk menyorot kontra-terorisme yang dilakukan Rusia untuk menghindari fitnah kepada pemerintah dan protes massa. Kedaulatan internet yang dibuat oleh Rusia menjadi bukti bahwa kontrol informasi di Rusia adalah state-centric, sehingga tidak sembarangan informasi dapat dipublikasikan dan dapat membatasi media massa untuk menyorot kontra-terorisme Rusia. Yang ketiga adalah Kontra-terorisme Defensif, yang ada tiga cara utama untuk pencegahannya. Yang pertama adalah penjagaan ketat target, yang kedua penjagaan ketat tempat-tempat penting, yang ketiga adalah pelacakan pergerakan orang, uang, barang dan jasa. Rusia melakukan pengamanan ketat saat Olimpiade Sochi akan dilaksanakan untuk meminimalisir serangan teroris pada saat acara dilaksanakan. Rusia juga melakukan pelacakan aktivitas warganya melalui pengetatan internet dan saluran telekomunikasi. Yang terakhir adalah Kontra-terorisme Jangka Panjang yang berfokus pada pembangunan kapasitas di kawasan yang dilanda konflik. Rusia melakukan soft approaches ke Kaukasus Utara dengan membangun fasilitas-fasilitas dan memberikan dana yang cukup besar untuk pembangunan dengan jangka waktu panjang. Menjelang Olimpiade Sochi, Rusia melakukan pembangunan besar-besaran di Kaukasus Utara dari tahun 2013 hingga 2025, seperti pembangunan resort baru dan pusat olahraga musim dingin. Pembangunan ini diperkirakan akan menghabiskan 125 miliar USD dimana anggaran ini sepuluh kali lebih banyak dari anggaran Rusia untuk Distrik Kaukasus Utara. Hal ini bertujuan untuk menenangkan kawasan tersebut agar mereka merasa bahwa Rusia memperhatikan kemajuan kawasan tersebut.