



**LAYERS OF VICTIM: DISKURSUS TENTANG KOMPENSASI KORBAN TERORISME  
DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF KETAHANAN NASIONAL**

***Layers of Victim: A Discourse of Terrorism Victim Compensation through the  
Perspective of National Resilience***

**LEEBARTY TASKARINA<sup>1</sup>, NURI WIDIASTUTI VERONIKA<sup>2</sup>, ADRIANUS E. MELIALA<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Departemen Kriminologi, Universitas Indonesia, [leebarty.taskarina01@ui.ac.id](mailto:leebarty.taskarina01@ui.ac.id), +6281219153356

<sup>2</sup>School of Social and Political Science, Monash University [nuri.veronika@monash.edu](mailto:nuri.veronika@monash.edu),

<sup>3</sup>Gw2uru Besar Departemen Kriminologi FISIP UI, Universitas Indonesia, [adrianus@ui.ac.id](mailto:adrianus@ui.ac.id)

**ABSTRAK.** Terorisme pada dasarnya bertujuan memproduksi viktimisasi berskala besar. Kebijakan negara terbaru dalam konteks kompensasi korban terorisme nyatanya masih menyisakan masalah. Artikel riset ini bertujuan untuk mengkritisi dan mendalami kebijakan terbaru terkait kompensasi korban terorisme dari perspektif ketahanan nasional. Argumentasi yang dikembangkan adalah mengklasifikasikan korban terorisme dengan menggandeng eskalasi ancaman dan serangan terorisme. Penelitian dilakukan dengan pendekatan kualitatif dan pengumpulan data dilakukan melalui studi literatur serta wawancara informal. Literatur yang digunakan merupakan buku, jurnal, laporan dan dokumen terbatas dari BNPT dan LPSK. Wawancara informal dilakukan kepada empat orang pejabat dan analis kebijakan di level teknis di kedua lembaga untuk menggali kebenaran data dan informasi yang diperoleh dari literatur. Analisis tulisan ini menemukan adanya *hidden victims* akibat terorisme masa lalu yang belum terakomodasi. *Layers of victim* yang diusulkan dalam penelitian ini merupakan cara pandang baru melihat realitas korban terorisme, wacana ini setidaknya mampu mengidentifikasi, mengkaji dan mengindeks kerugian korban terorisme tidak hanya berdasarkan dampak dan kerugian, tetapi juga tingkat risiko sesuai eskalasi serangan sehingga penanganan korban menjadi lebih proporsional dan sesuai dengan asas keadilan. Kolaborasi wacana ini dapat memperkaya studi ketahanan nasional dan mendorong penetapan eskalasi ancaman terorisme sebagai indikator utama strategi kontraterorisme yang komprehensif.

**Kata Kunci:** Korban Terorisme; *Critical Victimology*; *Layers of Victim*; Kompensasi; Ketahanan Nasional.

**ABSTRACT.** *Terrorism aims to produce large-scale victimization. However, the compensation policies for terrorism victims remain problematic. This research aims to criticize and explore compensation policies for victims of terrorism from the national resilience perspective. This study's argument is classifying victims of terrorism by taking account at terrorism's escalation of threats and attacks. This qualitative research and data collection was conducted through desk research and informal interviews. This study has included confidential books, journals, reports, and documents from National Agency for Counter Terrorism (BNPT) and Witness and Victim Protection Agency (LPSK). Informal interviews were conducted with four officials and policy analysts at both organizations to affirm the data and information obtained from the literature. The analysis finds that there are hidden victims of the past terrorism incidents that have not been accommodated. The layers of victims proposed in this study can identify, assess, and index victims' losses based on not only the losses and impacts, but also level of escalation risk to provide more proportional measures and based on the principle of justice. This collaborative study has enriched the national resilience discourse and encouraged the use of terrorism's escalation of threats as the main indicator of a comprehensive counterterrorism strategy.*

**Keywords:** *Victims of Terrorism; Critical Victimology; Layers of Victim; Victim Compensation; National Resilience.*

## PENDAHULUAN

Indonesia telah mengalami sejarah panjang ancaman terorisme. Serangan-serangan tersebut tentu mengancam situasi pertahanan dan keamanan negara. Setiap aksi teror yang terjadi selalu menimbulkan dampak psikologis dan rasa takut kepada semua pihak (Hoffman, 2017). Sehingga, pada dasarnya terorisme membawa dampak multidimensional baik kepada negara, masyarakat maupun individu.

Terorisme sebagai kejahatan luar biasa memberi pengaruh positif pada aspek penanganan korban. Berbeda dengan korban kejahatan lain yang seringkali terabaikan. Akan tetapi, sifat “teatrikal” terorisme yang mengundang perhatian semua pihak telah memberikan dorongan pengarusutamaan hak-hak korban terorisme. Oleh karena itu, korban terorisme dipandang perlu mendapat perhatian khusus dalam kebijakan kontra-terorisme. Saat ini, definisi korban terorisme hanya mengarah pada orang yang menderita kerugian fisik atau psikologis secara langsung (Letschert & Staiger, 2010, hal. 18). Namun demikian, mereka yang terdampak terorisme seringkali tidak menyadari bahwa mereka adalah korban efek yang tidak tampak (*obscured*). Terlihat atau tidak terlihatnya korban sebagai “*sufferers*” terorisme perlu dianggap sebagai hasil interaksi yang kompleks antara aktor dan subsistem sosial yang berbeda dalam pluralitas ruang publik di masyarakat

modern (Terhoeven, 2018, hal. 14). Schmid (2003, dalam Letschert & Staiger, 2010) membuat tipologi korban terorisme menjadi (1) *primary victims* yang merujuk kepada korban secara langsung; (2) *secondary victims* yang merujuk pada korban tidak langsung atau perwakilan; dan (3) *tertiary victims* yang merujuk pada korban yang tidak termasuk *primary* maupun *secondary victims*.

Sehubungan dengan pembagian tipologi, hal inilah yang menjadi dasar perlakuan dan penanganan terhadap level penderitaan korban, kompensasi salah satunya. Kompensasi merupakan salah satu hak fundamental korban yang tercantum dalam *Basic Principles and Guidelines on the Right to Remedy and Reparation for Victims of Violations of International Human Rights and Humanitarian Law 1995* dan *The Declaration of basic principles of justice for victims of crime and abuse of power*. Dalam praktiknya di beberapa negara, kompensasi dan dukungan bagi mereka yang terdampak secara langsung atau tidak langsung kurang maksimal.

Berkaitan dengan hal tersebut, sejak terjadinya Bom Bali I, pemerintah Indonesia justru telah menunjukkan upaya untuk memberikan perhatian kepada korban terorisme serta telah menerbitkan beberapa kebijakan untuk mengakomodasi kepentingan korban. Hal ini dikarenakan pemberian kompensasi adalah bentuk kepedulian dan tanggung jawab negara kepada korban yang telah belasan tahun menunggu (Farisa, 2020). Dua lembaga yang berperan besar dalam hal



ini adalah Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) dan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT).

Pada Desember 2020, pemerintah menerbitkan PP 35 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan Kepada Saksi dan Korban sebagai landasan hukum penanganan korban (Fathur, 2020). Sampai dengan 22 Juni 2021 (batas akhir pelaporan dan penetapan korban terorisme masa lalu), pemerintah melalui BNPT dan LPSK telah melakukan pembayaran kompensasi sebesar Rp43.486.587.424 kepada 87 korban peristiwa terorisme terkini dan 261 korban masa lalu (Data LPSK, 2021). Kompensasi tersebut diberikan kepada korban dengan kategori korban luka, korban meninggal dunia dan korban yang kehilangan dana/harta benda akibat peristiwa terorisme yang mereka alami.

Namun demikian, pemberian kompensasi ini tidak serta merta menyelesaikan problematika penanganan korban terorisme di Indonesia. *Pertama*, pemberian dana kompensasi dengan nilai yang cukup tinggi (dengan asumsi apabila dibandingkan dengan hak kompensasi korban pada kejahatan lain) menimbulkan anggapan bahwa upaya yang “berlebihan” ini hanyalah untuk menutupi kekosongan peran pemerintah yang terlanjur lamban dalam mengulurkan tangan bagi korban terorisme di masa lalu. *Kedua*, identifikasi

dan penilaian levelisasi korban (ringan, menengah dan berat) terorisme masa lalu tidak dapat dilakukan dengan maksimal karena peristiwa terorisme telah terjadi puluhan tahun yang lalu. *Ketiga*, database yang buruk dan keterbatasan ahli dalam menentukan tingkat kerugian juga menjadi hambatan dalam mengimplementasikan kebijakan pemberian kompensasi. Sebagai contoh, para ahli cenderung lebih mudah mengidentifikasi derajat luka dan kerugian yang dialami oleh korban luka fisik, namun hal yang sama tidak berlaku kepada korban akibat dampak psikis, sosial dan ekonomi. Dengan demikian, saat ini pengkategorisasian korban masih mengacu pada derajat luka fisik, yakni korban meninggal dunia, korban dengan luka berat, korban luka sedang dan korban luka ringan. Oleh karena itu, hal ini mengakibatkan munculnya *hidden victims* yang masih belum terjangkau oleh PP 35 Tahun 2020 sebagai kebijakan pertama di Indonesia yang dianggap sensitif korban (Maulana, 2020; Intan, 2020).

Selain ketiga permasalahan tersebut, kebijakan untuk penanganan korban juga belum mempertimbangkan pembagian lapisan korban berdasarkan skala eskalasi serangan dan ancaman terorisme. Sebagai contoh, korban serangan bom yang mengandung unsur KBRN (Kimia, Biologi, Radiologi, Nuklir) memiliki dampak kerugian yang berbeda dengan korban bom jenis lain yang memiliki daya ledak ringan. Demikian pula, korban serangan bom oleh teroris juga akan memiliki dampak kerugian yang berbeda dengan



korban teroris dengan serangan senjata tajam atau senjata api. Skala ancaman dan dampak teror yang berbeda perlu menjadi pertimbangan untuk menentukan kategori **layers of victims sebagai sebuah wacana baru kebijakan penanganan korban terorisme di Indonesia**. Hal ini didukung pula dengan analisis klasifikasi *layers of offenders* teroris (ideologi, militan, simpatisan) yang didasari oleh kemampuan pelaku mulai dari merencanakan, melatih, mengumpulkan, merekrut, mendanai aksi terorisme (BNPT, 2013, hal.16). Oleh karena itu, perubahan *layers offenders* ini perlu direspon dengan penyesuaian *layers of victims* sehingga kompensasi yang diberikan dapat lebih memberikan rasa keadilan kepada korban.

## METODE

Secara metodologi, penelitian ini dilakukan melalui studi literatur serta wawancara informal. Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah dokumen peraturan dan laporan yang bersifat terbatas dari BNPT dan LPSK dan telah dilengkapi dengan wawancara informal kepada empat orang pejabat dan analis kebijakan di LPSK dan BNPT untuk mengafirmasi kendala empiris selama berjalannya kebijakan tersebut. Selanjutnya, untuk mendukung data primer, digunakan juga data sekunder berupa tulisan akademis maupun publikasi media massa yang relevan. Mengingat studi literatur yang

dilakukan sebagian besar melibatkan data dari lembaga atau institusi pemerintah (dalam hal ini data dari BNPT dan LPSK), maka perlu dilakukan verifikasi (Crow & Semmens, 2006). Oleh karena itu, penggunaan dokumen yang dikeluarkan oleh lembaga perlu digali lagi kebenarannya melalui wawancara informal kepada pembuat atau pelaksana yang terkait dengan dokumen tersebut. Maxfield dan Babbie (2009) menguraikan setidaknya ada tiga kategori umum data institusi yakni statistik yang diterbitkan, catatan dan data tidak terpublikasi (*unpublished/nonpublic*) yang dikumpulkan secara rutin untuk penggunaan internal, dan data baru yang dikumpulkan oleh staf lembaga untuk tujuan penelitian tertentu (Maxfield & Babbie, 2009).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Problematika Kompensasi Korban Terorisme

Di Indonesia saat ini peraturan yang menjelaskan pemberian kompensasi korban terorisme diantaranya:

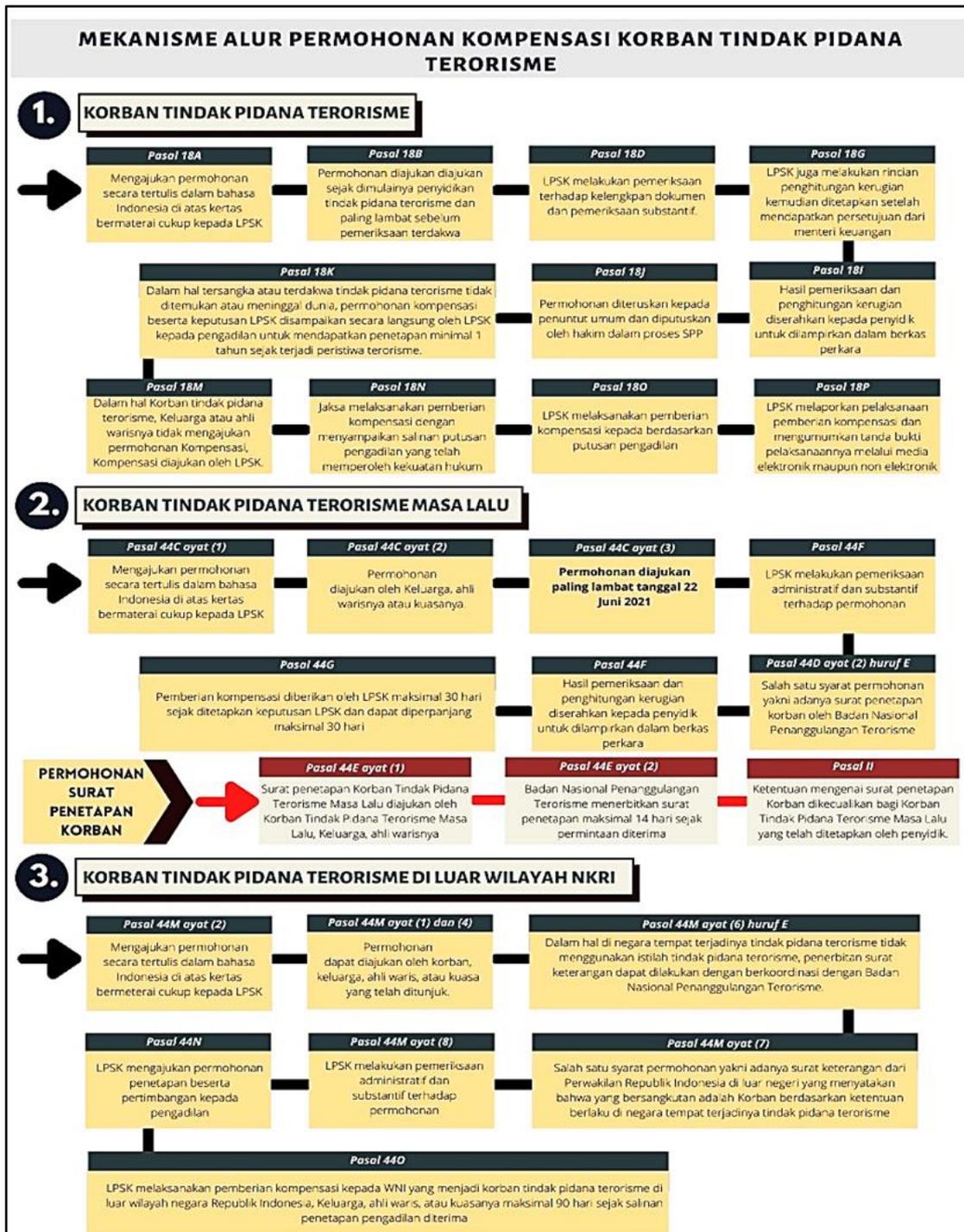
1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Pemberian

Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan Kepada Saksi dan Korban

3. Surat Kementerian Keuangan Nomor S-775/MK.02/2020 Tentang Satuan Biaya Masukan Lainnya Penghitungan Kompensasi dan Santunan Korban Terorisme.

Undang-Undang No 5 Tahun 2018 hanya membagi tipologi korban terorisme menjadi

dua, yakni korban langsung dan korban tidak langsung. Lebih lanjut, PP 35 Tahun 2020 mengatur menjadi 3 (tiga) jenis yakni Korban Masa Lalu, Korban Terorisme Akan Datang dan Korban Terorisme Luar Wilayah NKRI. Berikut ringkasan mekanisme alur pengajuan kompensasi yang diatur dalam PP Nomor 35 Tahun 2020.



Gambar 1. Alur Permohonan Kompensasi Korban Tindak Pidana Terorisme  
Sumber: Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2020, dengan penyesuaian peneliti

Merujuk pada Gambar 1. Alur Permohonan Kompensasi Korban Tindak Pidana Terorisme, masing-masing mekanisme memiliki ruang lingkup cakupan kompensasi yang dapat diberikan oleh negara berdasarkan derajat luka yang diderita oleh korban (hanya untuk korban masa lalu) dan kerugian riil lainnya (korban terorisme akan datang dan korban WNI di luar NKRI). Untuk mengkategorisasikan derajat luka, *layering victim* yang saat ini berlaku adalah korban meninggal dunia, korban berat, korban sedang dan korban ringan. Secara rinci, penetapan pemberian besaran kompensasi terhadap korban Tindak Pidana Terorisme diatur dalam Surat Kementerian Keuangan bernomor S-775/MK.02/2020 tentang Satuan Biaya Masukan Lainnya Penghitungan Kompensasi dan Santunan Kematian Korban Terorisme:

1. Korban dengan luka ringan mendapatkan Rp75.000.000,00 sebagai batas tertinggi.
2. Korban dengan luka sedang mendapatkan Rp115.000.000,00 sebagai batas tertinggi.
3. Korban dengan luka berat mendapatkan Rp210.000.000,00 sebagai batas tertinggi.
4. Korban meninggal dunia mendapatkan Rp250.000.000,00 sebagai batas tertinggi.

Di sisi lain, untuk kerugian materiil yakni hilang atau rusaknya harta benda disesuaikan dengan bukti riil yang ada dan hilangnya penghasilan atau pendapatan didasarkan pada Upah Minimum Regional (UMR) tertinggi di Indonesia dikalikan lamanya korban tidak dapat bekerja dengan batas maksimal adalah 24 bulan (2 tahun). Besaran kompensasi ini diberlakukan setelah September 2020, dengan beberapa catatan yang harus diperhatikan mengenai pemberian kompensasi di antaranya:

1. Kompensasi materiil **hanya dapat diberikan kepada korban tindak pidana terorisme yang akan datang;**
2. Bagi korban meninggal tindak pidana terorisme yang akan datang diberikan santunan kematian dengan besaran sebesar Rp15.000.000,00 per orang.

Mengacu pada hal tersebut, penelitian ini menilai klasifikasi korban terorisme belum cukup menjawab tantangan yang dihadapi ke depan, yaitu terkait mekanisme pelaporan yang masih bersifat reaktif atau menunggu laporan, administrasi dan pengumpulan dokumen yang masih menyita waktu, dan adanya *hidden victims* dengan melihat mekanisme alur pelaporan yang masih menunggu serta hanya dibatasi sampai dengan 22 Juni 2021. Batasan penyerahan permohonan kompensasi dengan tenggat waktu 22 Juni 2021 menyebabkan besarnya



potensi *hidden victims* aksi-aksi terorisme yang terjadi di masa lalu di Indonesia. Menurut informasi dari narasumber, terdapat korban aksi teror bom Bandara Soekarno-Hatta pada tahun 2003 yang tidak melaporkan diri hingga batas 22 Juni 2021 lalu (tercatat terdapat dua orang luka berat, delapan orang luka ringan). Besar kemungkinan disebabkan ketidaktahuan tentang program kebijakan kompensasi yang sedang dijalankan dengan batas waktu tersebut, mengingat jarak kejadian dan pemenuhan hak berselang puluhan tahun. *Invisible victims* juga dialami mereka yang secara ekonomi dirugikan akibat aksi terorisme akan tetapi mereka tidak sadar menjadi korban (Terhoeven, 2018), misalnya orang yang kehilangan penghasilan akibat tempat kerja yang terkena aksi pengeboman dan masyarakat yang harus menutup tempat usahanya yang berdekatan dengan Tempat Kejadian Perkara (TKP). Munculnya *hidden victims* juga diperparah dikarenakan buruknya pendataan atau *database* yang tidak akurat sehingga menjadi sumber kendala untuk melakukan pemenuhan kompensasi kepada korban.

Analisis atas berbagai kebijakan di atas menggoreskan catatan khusus untuk perbaikan berdasarkan perspektif viktimologi kritis. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 hanya membagi klasifikasi korban menjadi dua, yakni: korban langsung dan korban tidak langsung (pasal 35A ayat (2)) sehingga pengkategorisasian korban dalam

UU ini masih menunjukkan keterbatasan (Schmid, 2003 dalam Letchert dan Staiger, 2010 hal 17).

*Kedua*, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2020 Tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan Kepada Saksi dan Korban memang telah mengatur pasal mengenai pemberian kompensasi terhadap Warga Negara Indonesia yang Menjadi Korban Terorisme di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Akan tetapi belum ada definisi yang jelas mengenai siapa saja yang termasuk dalam Warga Negara Indonesia (WNI) yang Menjadi Korban Terorisme di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Oleh karena hal tersebut, perlunya diperjelas apakah pemberian kompensasi tersebut meliputi WNI yang menjadi korban Terorisme di luar negeri atau WNI yang mengalami tindak pidana Terorisme di Indonesia akan tetapi sedang berada atau menjalani pengobatan di luar negeri.

Sejalan dengan belum adanya definisi yang jelas terhadap WNI yang menjadi Korban Terorisme di luar wilayah NKRI, dalam peraturan pemerintah ini juga terdapat pasal mengenai pengaturan pemberian fasilitas repatriasi bagi WNI yang menjadi Korban Terorisme di luar wilayah NKRI. Namun demikian, hingga kini belum ada kebijakan mengenai repatriasi para WNI di luar negeri yang memiliki keterlibatan dengan kegiatan terorisme. Dengan demikian, perlu adanya

redefinisi yang lebih komprehensif untuk mengkategorikan korban yang berhak mendapatkan fasilitas tersebut dengan badan atau lembaga yang memiliki kewenangan dalam hal penanggulangan terorisme khususnya di luar negeri.

*Ketiga*, Surat Kementerian Keuangan Nomor S-775/MK.02/2020 Tentang Satuan Biaya Masukan Lainnya Penghitungan Kompensasi dan Santunan Korban Terorisme mengatur tentang pelaksanaan pemberian kompensasi yakni terhadap kerugian materiil hanya berlaku kepada korban terorisme yang akan datang. Sehingga korban terorisme masa lalu yang juga mengalami kerugian materiil tidak mendapatkan kompensasi yang seharusnya didapatkan. Di sisi lain, korban terorisme masa lalu seringkali harus berjuang

sendiri untuk memulihkan dirinya baik secara fisik, psikis, sosial dan ekonomi dan mengeluarkan biaya pengobatan dan biaya konseling yang belum diakomodasi oleh peraturan yang berlaku (Andalas et al., 2022). Hal tersebut menunjukkan adanya diskriminasi terhadap korban terorisme masa lalu yang juga berhak mendapatkan hak yang sama dan setara dengan korban terorisme di masa datang. Selanjutnya, pengaturan mengenai ganti rugi materiil perlu dikaji ulang, agar tidak menimbulkan adanya disparitas kompensasi antara satu korban dengan korban yang lain pada kategorisasi yang sama.

<b>Eskalasi Situasi</b>	 <b>Derajat Teror</b>	 <b>Spesifikasi Respon</b>
<b>Merah</b>	Aksi teror dengan skala dampak tinggi, potensial memicu krisis hubungan internasional, krisis politik dalam negeri, krisis ekonomi dan krisis lingkungan.	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Memerlukan pengerahan sumberdaya lintas kementerian dalam jumlah besar.</li><li>▪ Memerlukan pengerahan kekuatan militer dengan kualifikasi anti teror sebagai pasukan penindak.</li></ul>
<b>Oranye</b>	Aksi teror dengan skala dampak tinggi, potensial memicu krisis politik dan keamanan dalam negeri.	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Memerlukan pengerahan sumberdaya lintas kementerian.</li><li>▪ Memerlukan pengerahan pasukan penindak dari Detasemen 88 Anti Teror Mabes Polri.</li><li>▪ Memerlukan pengerahan kekuatan militer sebagai pengaman lapis kedua.</li></ul>
<b>Kuning</b>	Aksi teror dengan skala dampak sedang.	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Memerlukan pengerahan <i>first responder</i> dari dinas terkait.</li><li>▪ Memerlukan pengerahan pasukan penindak dari Polda.</li></ul>
<b>Biru</b>	Aksi teror dengan skala rendah	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Memerlukan pengerahan <i>first responder</i> dalam jumlah terbatas</li><li>▪ Memerlukan pengerahan pasukan penindak dari Polres setempat.</li></ul>

Gambar 2. Matriks Pembagian Eskalasi Situasi Ancaman Teror  
Sumber: Blueprint Kesiapsiagaan Nasional, BNPT, 2021

## Diskursus *Layers of Victim* Berbasis Eskalasi Serangan

Mengacu pada penjelasan sebelumnya mengenai problematika yang timbul pada kategorisasi kompensasi korban, pada bagian ini peneliti mengulas diskursus klasifikasi korban dengan menggandeng skala ancaman terorisme. Untuk mengukur eskalasi ancaman teror yang terjadi di Indonesia, BNPT memiliki 4 (empat) kriteria dalam mengukur ancaman teror dengan berdasarkan pada situasi yang terjadi. Eskalasi ancaman teror tersebut dapat dilihat pada Gambar 2. Matriks Pembagian Eskalasi Situasi Ancaman Teror, yaitu (BNPT, Blueprint Kesiapsiagaan Nasional, 2021):

1. Pada aksi teror skala rendah, respon yang dilakukan adalah pengerahan *first responder* dalam jumlah terbatas. Selain itu pengerahan pasukan penindak dari Polres setempat juga dilakukan.
2. Pada aksi teror skala sedang, respon yang diperlukan adalah pengerahan *first responder* dari dinas terkait serta pengerahan pasukan penindak dari polda.
3. Pada aksi teror skala tinggi (berpotensi memicu krisis politik dan keamanan dalam negeri), memerlukan sumber daya lintas kementerian, termasuk pengerahan pasukan penindak dari Densus 88 AT Polri serta kekuatan militer sebagai pengaman lapis kedua.
4. Pada aksi teror skala tinggi (berpotensi memicu krisis hubungan internasional,

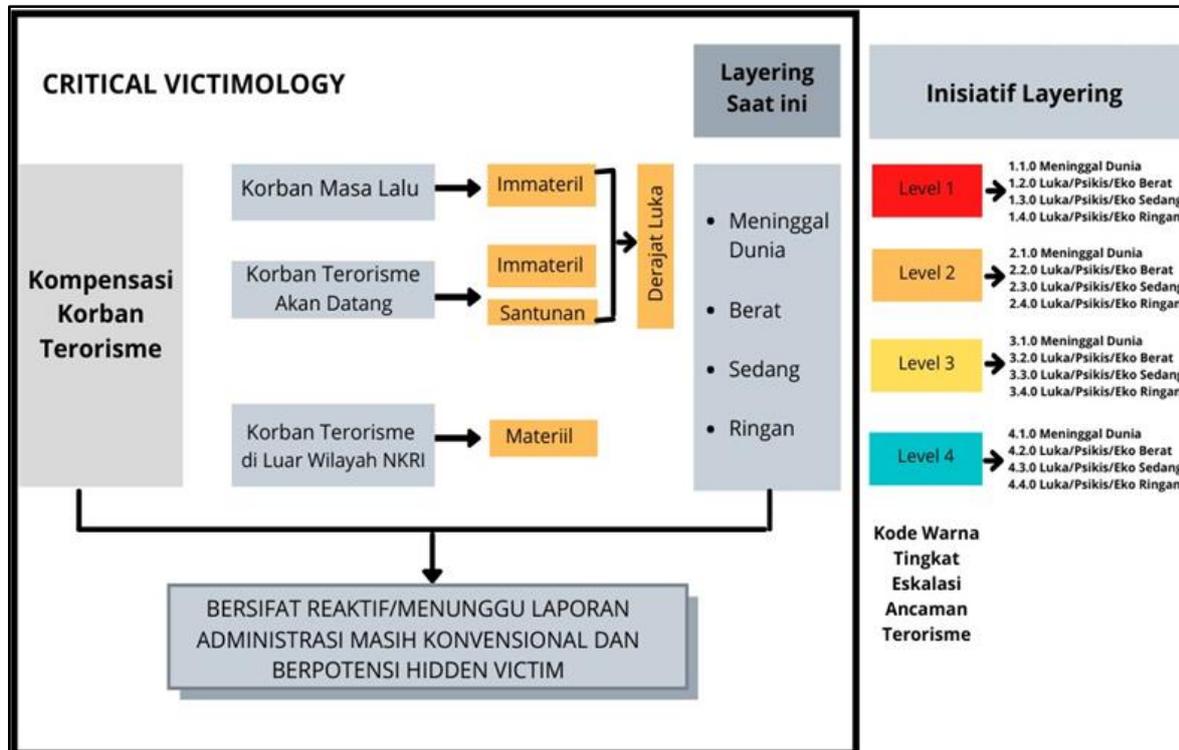
politik dalam negeri, ekonomi dan lingkungan), respon yang diperlukan adalah pengerahan sumber daya lintas kementerian dalam jumlah besar dan pengerahan kekuatan militer dengan kualifikasi anti teror sebagai pasukan penindak.

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, Undang Undang Nomor 5 Tahun 2018 hanya membagi korban terorisme dalam dua kategori yaitu langsung dan tidak langsung, sehingga menunjukkan keterbatasan tipologi korban yang lebih luas. Berikut adalah *overview layers of victim* untuk menjawab tantangan yang ada dengan mempertimbangkan skala eskalasi serangan terorisme sesuai dengan levelnya. Atas dasar tersebut, klasifikasi korban dilakukan dengan melihat tingkat keberbahayaan aksi teror yang terjadi. Dengan demikian, dapat dilakukan identifikasi eskalasi ancaman dan *profiling* resiko dengan penanganan yang cepat dan tepat sasaran.

Kerangka inisiatif ini menggambarkan *layers of victim* dari korban terorisme yang dibedakan berdasarkan kode eskalasi serangan merah, jingga, kuning dan hijau (Gambar 3. Inisiatif Kerangka *Layers of Victim*). Eskalasi tersebut sudah diatur dalam *Blueprint* Kesiapsiagaan Nasional BNPT. Perbedaan kode tersebut dilandasi jenis aksi/serangan terorisme (senjata tajam, bom rakitan, bom KBRN), perusakan dengan dampak besar/tidaknya pada fasilitas

publik/obyek vital nasional, jumlah aparat/satuan yang dikerahkan, jumlah korban luka, jaringan kelompok teroris yang terlibat (lokal/nasional/internasional), dst. Analisis bertingkat ini yang membuka realitas baru bahwa korban luka dengan modus

serangan menggunakan senjata tajam tidak dapat disamakan dengan korban bom, begitu juga antara korban bom dengan bom yang menggunakan unsur KBRN.



Gambar 3. Inisiatif Kerangka *Layers of Victim*

Sumber : Olahan Peneliti, 2021.

Mengacu pada inisiatif *layering* (sebelah kanan pada Gambar 3. Inisiatif Kerangka *Layers of Victim*) setelah dibedakan sesuai kode warna eskalasi serangan/aksi terorisme kemudian dapat dibagi lagi berdasarkan derajat luka, yang dalam hal ini bukan hanya menyangkut luka fisik, juga dapat mengombinasikan luka psikis (berat, sedang, ringan) dan dampak ekonomi. Pembagian menggunakan level 1.1.0 untuk korban meninggal dunia dengan kejadian bereskalasi krisis (kode merah). Sementara level 1.2.0 (bisa dibuat *range* 1.2.0-1.2.9)

untuk luka/psikis/dampak ekonomi berat sesuai hasil identifikasi/*screening/assessment* nantinya. *Range* ini dapat pula dirumuskan berdasarkan derajat luka, deviasi mental, dan lainnya. Contoh berikutnya, kejadian teror berskala aman (kode hijau) pada korban luka ringan misalnya 4.4.0 (bisa dibuat *range* 4.4.0-4.4.9) pada tingkat lukanya dengan indeks kompensasi berbeda. Hal ini berlaku pada dampak psikis, dampak ekonomi dan risiko sosial yang didapatkan korban.

Berkaitan dengan korban serangan KBRN, di Indonesia, hanya Jakarta dan



Denpasar yang memiliki fasilitas kesehatan untuk menangani korban bom KBRN sehingga faktor jarak, biaya dan perawatan khusus yang tidak sama, tentu membutuhkan kalkulasi biaya yang berbeda. Oleh karena itu, generalisasi terhadap dampak yang ditimbulkan tidak tepat untuk dilakukan sebagai dasar untuk menentukan kompensasi kepada korban. Dampak psikis sebagai dampak ikutan lainnya juga memiliki efek yang berbeda-beda pada korban. Sebagai ilustrasi, korban terorisme yang disandera dengan korban terorisme yang terguncang karena berada di lokasi TKP tentu memiliki hasil *assessment* dan membutuhkan *treatment* yang berbeda. Dengan demikian, penggunaan kode eskalasi serangan terorisme yang berbeda juga menuntut kesiapsiagaan bagi pihak terkait untuk memahami dan menangani korban sesuai dengan level kerusakan, kerugian dan risiko yang dihadapi.

Dalam rangka mengakomodasi kebutuhan korban sesuai dengan eskalasi serangan diperlukan *layers of victim* yang dapat mendorong pemberian kompensasi yang adil. Inisiatif *layering* dibuat berdasarkan kode warna eskalasi serangan/aksi terorisme yang kemudian dibagi menjadi korban meninggal dunia, korban yang mengalami dampak fisik, psikis dan ekonomi (berat, sedang, ringan). Dengan demikian, indeks kompensasi *layers of victim* berbasis jenis serangan/aksi terorisme dapat memitigasi permasalahan penyamarataan indeks dan

subyektivitas tim pengindeks yang hanya mengandalkan derajat luka.

### **Pemenuhan Kompensasi Korban Terorisme Sebagai Strategi Ketahanan Nasional**

Bagi Indonesia, aksi terorisme turut membawa dampak ekonomi, sosial dan budaya misalnya ketakutan berinvestasi dan berwisata setelah Bom Bali I dan II maupun meningkatnya Islamophobia di tengah masyarakat akibat penggunaan atribut Muslim dalam aksi teror. Oleh karena itu, analisis tentang terorisme tidak dapat dilepaskan dari perspektif ketahanan nasional. Ketahanan nasional didefinisikan sebagai kondisi dinamika bangsa yang meliputi penguatan seluruh elemen komponen dalam pembangunan suatu bangsa secara utuh, sehingga terdiri dari ketahanan di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan (Soeharto, 1975). Hal ini membuat pemerintah memberikan respon terhadap ancaman terorisme sebagai bagian dari ancaman terhadap ketahanan nasional. Karakteristik terorisme yaitu melakukan maksimalisasi korban secara sangat mengerikan telah membuat terorisme menjadi ancaman ketahanan nasional yang dialami oleh korban (Armawi & Anggoro, 2010).

Sehubungan dengan hal tersebut, Ralf Emmers juga berpendapat bahwa aksi terorisme terjadi secara lintas batas negara dan memiliki dampak yang lintas sektoral,



maka semua negara harus menangani terorisme secara komprehensif melalui pembuatan kebijakan di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pendidikan, hukum dan pertahanan keamanan (Emmers, 2009). Aspek penanganan korban terorisme yang dianalisis melalui perspektif ketahanan nasional merupakan satu hal penting bagi strategi kontraterorisme tanpa mengesampingkan elemen asas keadilan bagi korban terorisme. Upaya penanggulangan terorisme tidak dapat dilepaskan dari penguatan komponen-komponen yang ada dalam ketahanan nasional yang saling berintegrasi dan konsep ketahanan nasional sudah dikampanyekan secara masif sejak tahun 1960-an oleh Lemhannas (Jafar, et al., 2019).

Secara ekonomi, aksi teror yang menyebabkan kematian, kecacatan dan kerusakan materi pada korban sudah pasti membawa dampak beban ekonomi yang besar kepada korban maupun keluarganya (Tumanggor & Dariyo, 2021). Dalam konteks pemberian kompensasi korban yang seimbang dengan dampak-dampak yang dihadapi akan memberikan “*sense of justice*” atau rasa keadilan kepada korban sehingga dapat mendorong penguatan ketahanan nasional secara menyeluruh. Oleh karena itu, melalui *layers of victims* ini diharapkan dapat dipertimbangkan sebagai diskursus formula kompensasi yang lebih mutakhir dan

menjawab tantangan masa depan pada penanganan korban terorisme di Indonesia.

## **SIMPULAN**

Kebijakan pemenuhan hak korban terorisme di Indonesia perlu dipandang dari sisi ketahanan nasional. Merujuk pada analisis di atas, menunjukkan adanya kelemahan dalam hal pengkategorisasian korban yang terlalu sederhana (langsung dan tidak langsung), pembagian saat ini didominasi oleh derajat luka fisik dan hanya memberikan sedikit ruang bagi korban yang mengalami kerugian nonfisik (psikis dan ekonomi). Kebijakan terbaru yaitu PP 35 Tahun 2020 tidak mampu menjangkau keberadaan *hidden victims* yang tidak terakomodasi akibat tenggat waktu dan kelemahan sistem database yang kurang memadai dan masih bersifat parsial. Untuk menindaklanjuti permasalahan *hidden victims*, maka pemutakhiran *database* harus segera dilakukan dengan upaya yang lebih proaktif termasuk berbasis teknologi informasi. LPSK dan/atau BNPT pun dapat memberikan ruang atau fleksibilitas bagi korban terorisme masa lalu yang terlambat mengajukan permohonan sebagaimana batas waktu yang telah ditentukan. Belum adanya aturan repatriasi WNI dari wilayah eks ISIS masih menjadi ganjalan bagi pemberian kompensasi kepada WNI yang menjadi korban terorisme di luar Wilayah NKRI. Meskipun bertujuan untuk mengakomodasi para WNI (khususnya perempuan dan anak-anak) yang saat ini



masih berada di pengungsian wilayah Suriah dan Irak, namun kategorisasi sebagai korban masih menimbulkan pro-kontra secara publik dan belum diatur lebih lanjut pada PP 35 Tahun 2020 sehingga berpotensi menimbulkan permasalahan baru apabila kebijakan repatriasi WNI eks ISIS dilaksanakan. Pembahasan pada tingkat Kementerian dan Lembaga tentang hal ini menjadi hal yang urgen dilakukan. Beberapa hal yang menjadi kekurangan utama dalam strategi kebijakan ini juga menunjukkan masih adanya potensi diskriminasi terhadap korban terorisme masa lalu, di masa yang akan datang dan WNI korban terorisme yang berada di luar NKRI. Poin krusial yang perlu mendapat perhatian adalah pembagian kategorisasi terlalu sederhana dan tidak proporsional jika disamaratakan, terutama dalam hal eskalasi ancaman. Belum digunakannya skala eskalasi serangan untuk menyusun *layers of victim* aksi terorisme di Indonesia, seperti membedakan korban aksi terorisme berskala tinggi (KBRN) dengan korban terorisme dengan skala rendah (senjata tajam atau senjata api), pada akhirnya dapat menyamarkan dampak psikis, sosial dan ekonomi sesungguhnya yang timbul akibat aksi terorisme. Rekomendasi yang dapat disampaikan melalui penelitian ini adalah perlunya mengadopsi inisiatif *layers of victims* yang mempertimbangkan jenis-jenis kerugian yang dialami korban terorisme (fisik dan nonfisik), tipologi korban dan skala

eskalasi serangan. Kajian komprehensif tentang penghitungan indeks kompensasi pada korban menjadi hal penting bagi paradigma baru viktimologi dan strategi ketahanan nasional. Tentunya hal ini harus diupayakan sebelum regulasi serta aturan-aturan turunan direvisi dan disahkan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Armawi, A. & Anggoro, T. (2010). Terorisme dan Intelijen. *Jurnal Ketahanan Nasional*. December, Volume XV(3), pp. 1-14.
- Andalas, E. F., Anggraini, P., & Widodo, J. (2022). Memori terorisme: Memori traumatis dan strategi mengatasi trauma korban Bom Bali I dalam teks sastra Indonesia. *Jurnal Satwika: Kajian Ilmu Budaya dan Perubahan Sosial*, 6(1), 167-179.
- BNPT. 2021. *Blueprint Kesiapsiagaan Nasional*. [Unpublished document] Jakarta: BNPT.
- Crow, I., & Semmens, N. 2006. *Researching Criminology*. London: Open University Press.
- Emmers, R. (2009). Comprehensive security and resilience in Southeast Asia: ASEAN's Approach to Terrorism. *The Pacific Review*, Vol 22(No 2), pp. 159-177.
- Farisa, F. C. 2020. Jokowi Serahkan Kompensasi Rp 39,2 Miliar kepada Korban Terorisme Masa Lalu. [online]



- retrieved from <https://nasional.kompas.com/read/2020/12/16/15573651/jokowi-serahkankompensasi-rp-392-miliar-kepada-korban-terorisme-masa-lalu> [Accessed 28 June 2021]
- Fathur, R. 2020. LPSK Berharap PP 35/2020 Jadi Jalan Pemenuhan Hak Korban Terorisme [online] [antaranews.com](http://antaranews.com). available at <https://www.antarnews.com/berita/1623734/lpsk-berharap-pp-35-2020-jadi-jalanpemenuhan-hak-korban-terorisme> [Accessed 28 June 2021]
- Hoffman, B. 2017. *Inside Terrorism*. Columbia: Columbia Studies in Terrorism and Irregular Warfare.
- Intan, G. 2020. Korban Terorisme Masa Lalu Sambut Dana Kompensasi. [online] available at: <https://www.voaindonesia.com/a/korban-terorisme-masa-lalu-sambutdana-kompensasi/5707406.html> [Accessed 28 June 2021]
- Jafar, T. F., Sudirman, A. & Rifawan, A. (2019). Ketahanan Nasional Menghadapi Ancaman Lone Wolf Terrorism Di Jawa Barat. *Jurnal Ketahanan Nasional*, April 2019, Vol. 25 (No. 1), pp. 73-91.
- Kementerian Keuangan RI. 2020. Surat Kementerian Keuangan Nomor S-775/MK.02/2020 Tentang Satuan Biaya Masukan Lainnya Penghitungan Kompensasi dan Santunan Korban Terorisme [Unpublished document]. Jakarta: Kementerian Keuangan RI.
- Letschert, R., & Staiger, I. 2010. Introduction and Definitions. In *Assisting Victims of Terrorism: Towards a European Standard of Justice*. London: Springer.
- LPSK. 2021. Data LPSK: LPSK dan Terorisme dalam Angka. [Unpublished document] Jakarta: LPSK.
- Maulana, S. 2020. Pertama Kalinya, Korban Terorisme Terima Kompensasi dari Negara. [online] [Tempo.co](http://tempo.co). Retrieved from <https://nasional.tempo.co/read/1044322/pertama-kalinya-korban-terorisme-terimakompensasi-dari-negara> [Accessed 28 June 2021]
- Mawby, R. I., & Walklate, S. 1994. *Critical Victimology: International Perspective*. London: SAGE Publication Ltd.
- Maxfield, M. G., & Babbie, E. 2009. *Basics of Research Methods for Criminal Justice and Criminology (Second ed.)*. Canada: Wadsworth Cengage Learning.
- McGowan, W. 2016. Critical Terrorism Studies, Victimisation, And Policy Relevance: Compromising Politics or Challenging Hegemony? *Critical Studies on Terrorism*, 9, 12-32.
- Republik Indonesia. 2018. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti



Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002  
Tentang Pemberantasan Tindak Pidana  
Terorisme Menjadi Undang-Undang.

Republik Indonesia. 2020. Peraturan  
Pemerintah Republik Indonesia Nomor  
35 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas  
Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun  
2018 Tentang Pemberian Kompensasi,  
Restitusi, dan Bantuan Kepada Saksi dan  
Korban.

Soeharto. 1975. *Pidato Presiden Republik  
Indonesia*. Jakarta: Centre for Strategic  
and International Studies.

Terhoeven, P. 2010. *Victimhood and  
Acknowledgement: The other side of  
terrorism*. In P. Terhoeven (Ed.).  
*Victimhood and Acknowledgement*.  
Berlin: De Gruyter.

Tumanggor, R. O. & Dariyo, A. (2021). Peran  
Spiritual Well-Being Untuk  
Menumbuhkembangkan Kesehatan  
Mental Demi Mewujudkan Ketahanan  
Sosial Pada Masyarakat Korban Konflik  
Sosial di Aceh Singkil. *Jurnal Ketahanan  
Nasional, Vol. 27(No. 1), pp. 1-15*.

Wolhuter, L., Olley, N., & Denham, D. 2009.  
*Victimology: Victimisation and Victims'  
Rights*. Abingdon: Routledge-cavendish.