



Respon Pemerintah India Pasca Tragedi *Mumbai Attacks* Tahun 2008

Fernando Christian Alchesar¹⁾, A.A Bagus Surya Widya Nugraha²⁾, Putu Titah Kawitri Resen³⁾

^{1,2,3)} Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui respon Pemerintah India dalam menangani kasus terorisme di kota Mumbai tahun 2008. Respon Pemerintah India di tragedi sebelum serangan Mumbai terbilang kurang konsisten mengingat beberapa tragedi yang masih menjamur. Hingga setelah terjadinya serangan teroris di kota Mumbai tahun 2008, Pemerintah India melakukan rekonstruksi besar-besaran pada instrumen keamanan nasional India. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan sumber data yang diolah melalui studi pustaka. Kerangka konsep yang digunakan adalah strategi keamanan nasional dan konsep manajemen risiko. Hasil penelitian adalah bahwa Pemerintah India memerlukan manajemen risiko untuk meminimalisir *collateral damage* dari sebuah ancaman terorisme dengan memberdayakan badan anti-teror. Untuk menghadapi permasalahan teror yang bersifat gerilya, Pemerintah India harus mempersiapkan pasukan *first-responder* jika sewaktu-waktu terjadi serangan tak terduga. Aktivitas terorisme nyata-nyata memerlukan perhatian lebih dari pemerintah negara mengingat agenda mereka yang benar-benar mengancam keamanan nasional.

Kata-kunci : India, Manajemen Risiko, Kapabilitas Militer, Anti-Terror

Abstract

This research aims to describe India's response to Mumbai Attacks 2008. India's lack of preparedness and inconsistency in counter-terrorism policy allows a series of terrorist attacks spread across the nation. Until the brink of the most famous terrorist attack in India : Mumbai Attacks 2008, national security instruments were rapidly enhanced. It appears that the terrorist is outscoring India's internal defense including MARCOS, NSG, and police department resulting in 4 days siege with a number of casualties. This research uses a descriptive qualitative method with data processed through a literature study. There are two conceptual frameworks applied in this research; the national security strategy concept and the risk management concept. Researchers expect this paper can deliver a comprehensive description of how India coping with terrorism by utilizing risk management.

Keywords : India, Risk Management, Military Capabilities, Counter-Terrorism

Kontak Penulis

Fernando Christian Alchesar

Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana

Jl. P.B. Sudirman, Denpasar, Bali 80234

Telp: +62 (361) 701812 Fax: +62 (361) 701907

E-mail : Fernando.musi@gmail.com

PENDAHULUAN

Hubungan bilateral India dengan Pakistan mengalami pasang surut selama beberapa dekade kebelakang. Permasalahan tradisional mengenai peperangan tradisional bergeser ke isu peperangan proksi atau *low intensity war*. Isu agama merupakan tema besar dari serangkaian ancaman kompleks berupa terorisme antara Pakistan dan India. Pada tahun 1980-an, terjadi maraknya protes oleh kelompok anti India yang merupakan perpanjangan dari jihad peninggalan perang Soviet-Afghanistan serta Revolusi Islam di Iran menjadi sumber inspirasi kaum pemuda muslim Kashmir. Kelompok islamis Pakistan termasuk Jamaat-e-Islami Kashmir bersama dengan Front Pembebasan Jammu dan Kashmir memobilisasi pertumbuhan cepat dari faham anti India di kalangan masyarakat Kashmir (Sikand, 2002).

India merupakan salah satu negara yang terkena dampak dari terorisme terbesar di dunia. Kelompok teror yang masih aktif dan beberapa kali menyebabkan musibah di negara ini diantaranya Partai Komunis Mao-India, *Hizbul Mujahideen*, *Jaish-e-Muhammad*, *Lashkar-e-Taiba*, Kelompok Separatis Sikh di Punjab, dsb (Dudley, 2019). Pemerintah India juga percaya bahwa terorisme yang terjadi di negara tersebut berasal dari kelompok teror yang didefinisikan oleh PBB sebagai tindakan kejahatan perang dimana kelompok-kelompok yang menginiasi tersebut memiliki kepentingan tertentu. Kepentingan tersebut kemudian dimanipulasi dengan cara menyerang warga sipil secara acak. Padahal kenyataannya kelompok tersebut memiliki pesan implisit berupa propaganda politik kepada suatu negara atau elit politik yang dituju (Schmid & Jongman, 1988).

Pemerintah India mengacu pada definisi terorisme universal yang mengelompokkan terorisme ke dalam tiga kategori diantaranya *ethno-nationalist terrorism*, *religious terrorism*, dan *ideological terrorism*. Ethno lebih cenderung ke terorisme yang berbasis separatisme, religious

berasal dari suatu kelompok teror religius, dan ideologis berasal dari penganut sayap kiri atau kanan dalam ideologi politik (Commission, 2008). Dalam kasus India dan Pakistan, terorisme yang memiliki intensitas tinggi berasal dari kategori terorisme religius. Ketidakharmonisan hubungan bilateral India dan Pakistan menandakan bahwa satu agama dapat mempengaruhi agama lain serta menjadi penyebab kelompok teror religius berkembang pesat. Kelompok teror terbesar yang dimiliki Pakistan seperti *Lashkar-e-Taiba* dan *Jaish-e-Muhammad* memiliki ideologi islam radikal dan sering kali menjadi musuh besar badan anti-teror India.

Hingga pada tanggal 26 November 2008, terjadi tragedi serangan Mumbai (Mumbai Attacks) yang menandakan keberadaan kelompok teror religius memiliki ancaman bahaya yang besar bagi keamanan nasional India. Aksi teror di Mumbai pada tahun 2008 merupakan salah satu contoh aksi teror berskala besar dan mengatasnamakan jihad sebagai ideologi utama kelompok teror yang menyerang India. Sementara itu, kota Mumbai dipilih menjadi target operasi karena kota tersebut strategis dilihat dari pusat perekonomian dan hiburan sangat dinamis di kota itu (Rabasa, 2009). Di samping itu, kota Mumbai memiliki akses dermaga laut sehingga memungkinkan teroris tersebut memasuki daerah pusat ibukota tanpa harus melewati perbatasan darat khususnya tempat yang dituju yaitu hotel Taj Mahal Palace dan hotel Trident-Oberoi. Penyerangan yang terjadi di Mumbai tersebut tersebar di beberapa wilayah, diantaranya *Leopold Café*, terminal *Chhatrapati Shivaji Maharaj Terminus*, hotel *Taj Mahal Palace*, hotel *Oberoi Trident*, *Cama Hospital*, dan *Nariman House*.

Dampak yang dirasakan oleh India tidak hanya dalam cakupan korban beserta keluarga mereka saja, namun berhasil menciptakan kekacauan di India, seperti

muncul kritikan yang ditujukan kepada pemerintah India. Masyarakat India mempertanyakan tanggung jawab pemerintah ketika penyerangan terjadi. Kritikan dan protes tersebut terutama ditujukan pada operasi penyelamatan sandera di masing-masing tempat yang mengalami kendala keterlambatan (Times, 2008). Hal ini dikarenakan National Security Guard atau badan anti-terorisme India berbasis di Mehram Nagar, Palam Airport, New Delhi dan membutuhkan 10 jam untuk sampai di Mumbai. Sedangkan dalam kurun waktu 10 jam, sudah banyak korban jiwa yang berjatuh di masing-masing lokasi penyanderaan dan penyerangan. Masyarakat India melakukan aksi protes terhadap kebijakan pemerintah India yang tidak proaktif dalam merespon konflik yang sedang bereskalasi.

Penulis melihat fenomena serangan Mumbai sebagai variabel penulisan yang menarik untuk diteliti. Terdapat beberapa kekurangan India diantaranya respon pemerintah, kapabilitas sistem keamanan khususnya kontra-terorisme, dan pemulihan pasca tragedi terorisme. Kilas balik beberapa tahun sebelum tragedi Mumbai dengan model serangan yang memiliki kemiripan (bom bunuh diri, senjata laras panjang, sandera) nampaknya pemerintah India tidak serius dalam menanggapi ancaman terorisme. Usaha yang dilakukan hanya sebatas penyelamatan saat tragedi berjalan. Kurangnya sebuah proses mitigasi bencana dalam menghadapi kasus terorisme agar mencegah tragedi serupa kecil kemungkinan terjadi.

Literatur pertama yang digunakan penulis sebagai bahan pendukung yaitu Strategic Options Against State-Sponsored Terrorism oleh Prakash Katoch. Dalam tulisan ini, sudah menjadi kesepakatan umum bahwa penyebab dan penggerak utama terorisme di seluruh dunia berlatar belakang balas dendam. Jenis motifnya diantaranya

kesenjangan sosial dan ekonomi, pembatasan hak secara hukum, tidak mendapat kursi di ranah politik, dan yang paling krusial yaitu dogma atau kepercayaan bahwa dengan cara mempraktikkan tindakan terorisme diharapkan dapat mengubah situasi politik yang ada.

Referensi kedua menggunakan referensi dari buku yang ditulis oleh Barry Buzan tentang strategi keamanan nasional yang berjudul People, States, and Fear dan jurnal tahunan yang berjudul Security Challenges dari Institute for Regional Security berbasis di Australia yang membahas tantangan isu keamanan di era modern sebagai pisau analisis. Secara sederhana, Buzan mendefinisikan keamanan sebagai situasi maupun kondisi dimana terbebasnya manusia dari ancaman yang membahayakan nilai-nilai dalam menjalani kehidupan. Seperti kutipan dalam bukunya yang berbunyi :

“Security, in any objective sense, measures the absence of threat to acquired values, in a subjective sense, the absence of fear that such values will be attacked.”

Berangkat dari pengertian tersebut, keamanan nasional menjadi prioritas dalam memutuskan langkah negara dalam perumusan kebijakan untuk menghadapi ancaman domestik maupun internasional. Pada dasarnya, keamanan nasional terbentuk dari keamanan kolektif dari masing-masing individu. Pada jangkauan yang lebih luas, keamanan termasuk usaha untuk mengamankan unsur-unsur dari sebuah negara yang meliputi wilayah, penduduk, konstitusi, kedaulatan, dan pemerintah.

Untuk mempertajam pisau analisis, penulis menggunakan referensi ketiga dengan mengulas jurnal yang diterbitkan oleh Institute of Regional Security Vol. 10 No. 3 Tahun 2014 dengan Rick Nunes-Vaz, Steven Lord dan Daniel Bilusich sebagai kontributor. Di jurnal tersebut, secara khusus menjelaskan mengenai konsep manajemen risiko dan bagaimana sebuah negara dapat mengadaptasi skema penanggulangan terorisme. Fokus utama

strategi keamanan nasional adalah menghadapi rangkaian ancaman kompleks yang dihadapi oleh suatu bangsa. Dengan kata lain, negara harus memiliki “Manajemen Resiko” yang berarti usaha untuk memperkecil resiko dengan rumus sebagai berikut: Ancaman – Kemampuan = Resiko. Maksud dari rumus tersebut adalah kesenjangan antara ancaman dan kemampuan harus lebih dominan kemampuan agar menghasilkan resiko yang kecil. Dalam kasus yang dialami India, pemerintah harus menganalisis lebih lanjut tindakan seperti apa yang cocok untuk menghadapi serangan dari teroris. Disamping itu Pemerintah India perlu mengetahui kapabilitas yang dimiliki sudah sejauh mana hingga bisa dikatakan mampu untuk meredam aksi terorisme. Kapabilitas tersebut termasuk jumlah pasukan anti teror yang siap ditugaskan setiap waktu, badan analisis intelijen, dan *decision-making* yang presisi dari pemerintah tingkat tinggi. Tolak ukur seberapa matang India dalam mempersiapkan kapabilitasnya yaitu ketika serangan semacam terorisme terorganisir bisa diselesaikan dalam waktu yang se-efisien mungkin.

Menurut Nunes-Vaz dkk, pasca tragedi 9/11 mayoritas negara-negara barat merombak sistem pertahanannya dengan manajemen risiko. Bangsa besar seperti Inggris, Kanada, Belanda, dan Amerika Serikat mengedepankan manajemen risiko dalam membuat kebijakan keamanan nasionalnya. Istilah *risk assessment* merupakan proses untuk mengidentifikasi potensi ancaman serta proses analisis kemungkinan terburuk jika ancaman tersebut benar-benar terjadi. Identifikasi masalah tersebut berfungsi sebagai konektor terhadap kapabilitas sebuah negara. Perhitungan untung-rugi juga dilibatkan dalam usaha untuk mempersatukan sistem keamanan yang kompleks.

Konsep manajemen risiko dapat diaplikasikan dalam tulisan ini melihat urgensi India dalam meningkatkan kapabilitas

kontra-terorisme negaranya. Secara sederhana, konsep manajemen risiko menghadirkan solusi bagi petinggi negara dalam melihat sebuah permasalahan keamanan dari kacamata yang lebih lebar. Alih-alih memikirkan persoalan penanggulangan bencana, pemerintah juga perlu memperhitungkan ketersediaan sumber daya unit keamanan jauh sebelum tragedi terorisme terjadi. Ketersediaan yang dimaksud termasuk kesiapan personil badan anti-teror menghadapi serangan yang bersifat spontan melalui pelatihan layaknya wajib militer.

METODE

Penulisan ini merupakan sebuah penulisan kualitatif deskriptif. Metode penulisan kualitatif deskriptif merupakan salah satu dari banyak jenis penelitian yang memiliki target untuk mendeskripsikan fenomena secara sistematis, faktual dan akurat. Objek penulisan ini berdasarkan peristiwa dan fakta yang ada mulai dari peristiwa lampau hingga sekarang. Pada penulisan ini penulis akan mendeskripsikan permasalahan mengenai terorisme yang ada di India serta bagaimana strategi India dalam memberantas kegiatan terorisme islamis di negaranya sendiri.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ancaman Terorisme Muslim di India Era Awal 2000-an

Diketahui bahwa serangan teroris di India berasal dari berbagai kalangan dan organisasinya pun bermacam-macam. Pemerintah India masih kesulitan untuk memberantas terorisme yang ada di dalam negeri karena terdapat musuh dalam selimut dimana secara statistik menunjukkan bahwa masyarakat India juga terlibat dalam tindakan terorisme. Polemik yang terjadi adalah India tidak segan bila dituduh sebagai sarang teroris, begitu pula negara tetangga lainnya seperti Pakistan (Dagia, 2017). Pada nyatanya, kedua negara tersebut ditempati oleh banyak macam

organisasi teroris yang beroperasi di negara mereka masing-masing. Sehingga dilihat dari kondisi dalam negeri kedua negara tersebut memiliki konflik internal serupa. Kelompok-kelompok tersebut memiliki karakteristik berbeda, mulai dari gerakan separatisme, partai oposisi, hingga yang berkedok religius. Hanya saja yang membedakan adalah tingkat intensitas masing-masing negara dalam berusaha untuk memberantasnya.

Kronologis Awal Serangan Mumbai 2008

Skenario pertama dari tragedi tersebut dimulai dari datangnya para jihadis ke India menggunakan kapal kargo dengan rute Karachi-Mumbai. Sehari sebelum mereka berangkat, masing-masing personil dibekali persenjataan dan perlengkapan yang cukup untuk bertahan di Mumbai. Di Karachi (kota asal kelompok teror) mereka juga dibekali pelatihan strategi berperang layaknya militer seperti latihan menyelundup, menembak jitu, dan latihan berlindung/bertahan secara taktis. Hingga pada tanggal 21 November malam hari, komplotan tersebut berangkat meninggalkan Karachi menggunakan kapal kargo (Standard, 2018). Kemudian di dalam perjalanan, mereka membajak sebuah kapal bermodel *speed boat* nelayan jenis *MV Kuber* yang berbendera India. Mereka juga membunuh semua awak kapal, kecuali kapten kapal karena dimanfaatkan untuk menavigasi sampai Mumbai. Tetapi setelah perjalanan sudah mendekati pelabuhan, kapten kapal dibunuh dan dibuang ke laut agar tidak meninggalkan jejak. Secara logis, jalur tempuh lautan dipilih karena menghindari pos pemeriksaan di perbatasan.

Pendaratan dilakukan di daerah Cuffe Parade dan dititik itulah mereka mulai menyebar ke target masing-masing yang sudah dibagi menjadi empat kelompok yang beranggotakan masing-masing dua orang (Times, 2008). Kelompok-kelompok tersebut tersebar di beberapa tempat kerumunan,

diantaranya *Chhatrapati Shivaji Maharaj Terminus* (Terminal CST), *Leopold Café*, hotel *Taj Mahal Palace* dan *Oberoi Trident*, serta *Nariman House* (apartemen milik keluarga yahudi) dengan tujuan akhir semua regu akan berkumpul di Hotel Taj Mahal. Ditengah mobilisasi, mereka juga menembakkan peluru ke warga sekitar secara brutal sembari menyusuri isi kota. Beberapa lokasi ikonik yang dilewati mereka diantaranya *Cama & Albes Hospitals*, *Gokuladas Tejpan Hospitals*, *Chowpatty Beach*, *The Municipal Corporation of Greater Mumbai*, dsb.

Status Organisasi Teror Islamis di India

Seperti diketahui, serangan-serangan yang dibawa oleh Lashkar-e-Tayyiba sudah ada sejak tahun berdirinya, yaitu tahun 1990. Mereka pertama aktif pada saat membantu Afghanistan dalam peperangan melawan Uni Soviet. Kemudian perlahan fokusnya berubah ketika isu Jammu dan Kashmir memanas pada awal tahun 1990-an. Operasi militer yang dibawa oleh Lashkar-e-Tayyiba pertama kali terjadi di tahun 1990 ketika beberapa anggota dari *India Air Force* disandera. Kemudian di tahun 1993 kelompok tersebut sukses menyerang markas tentara India di daerah bernama Poonch. Disusul tahun 1996, dimana tragedi pembunuhan massal terhadap minoritas di Kashmir yang memakan korban sebanyak 16 umat Hindu di Barshalla, Doda. Tidak sampai disitu, penyerangan-penyerangan di tahun berikutnya terus berkembang dan aksi teror yang membesarkan nama Lashkar-e-Tayyiba, yaitu serangan Chattisinghpora.

Serangan yang terjadi pada 20 Maret 2000 dimana anggota LeT membantai 35 umat sikh di Anantnag tepat bersamaan dengan malam dimana Presiden Amerika Serikat, Bill Clinton melakukan kunjungan ke India. Hal itu yang membuat nama Lashkar-e-Tayyiba terekspos ke jangkauan yang lebih luas. Terlepas dari fokus utama Lashkar-e-Tayyiba di kawasan Jammu dan Kashmir, mereka juga

memiliki agenda lain, yaitu bagaimana cara untuk melemahkan posisi India di mata internasional yang bercampur dengan sentimen agama. Sehingga bisa dikatakan prioritas organisasi teror tersebut bertransisi dari isu sengketa Jammu dan Kashmir menjadi orientasi posisi politik.

Terorisme Sebagai Tindakan Kriminal

Profesor Oscar Schachter menyatakan bahwa tanpa adanya definisi yang jelas tentang terorisme bukan berarti terorisme tidak bisa dibawa ke pengadilan. Seperti halnya peristiwa 11 September para pelaku atau aktor yang terlibat dibawa ke pengadilan di bawah hukum domestik. Jangkauan tindakan terorisme berada di lingkup tindakan kriminal, seperti membajak fasilitas umum, penyanderaan, penyiksaan terhadap individu yang dilindungi oleh sebuah negara, pengeboman dan bahkan pendanaan terhadap kegiatan teror. Dalam hukum internasional kontemporer, kerangka hukum mengenai terorisme diatur dalam perjanjian Liga Bangsa-Bangsa tahun 1937 yang bernama *Convention on the Prevention and Punishment of Terrorism* dan *Convention for the Creation of an International Criminal Court*. Perjanjian tersebut berisikan wewenang yang diberikan kepada suatu negara untuk mengusut atau mengekstradisi jaringan pelaku teror hingga ke bagian internalnya.

Konsekuensi Terorisme Terhadap Relasi India-Pakistan

Serangan yang dibawa oleh sepuluh teroris di kota Mumbai merupakan anti-imun bagi relasi bilateral India dengan Pakistan. Kedua negara tersebut telah terlibat dalam proses perdamaian sejak tahun 2004 dan harus terganggu akibat adanya serangan yang dibawa oleh aktor-aktor berkewarganegaraan Pakistan. Tepat pada malam hari tanggal 26 November sesaat sebelum serangan terjadi, Menteri Luar Negeri Pakistan berkunjung ke India. Kunjungan

tersebut tidak berjalan mulus dan berakhir dalam keadaan *fiasco* (keadaan yang menandakan kegagalan dalam sebuah misi, pada konteks ini misi diplomatik).

Respon Taktis Pemerintah India Ketika Serangan Terjadi

Badan anti-teror India memiliki operasi yang dinamakan *Operation Black Tornado*. *Marine Commandos* atau komando Angkatan Laut menjadi unit keamanan cadangan yang memberi bala bantuan pertama bekerja sama dengan kepolisian setempat. MARCOS ditugaskan sembari menunggu kedatangan pasukan khusus anti-teror India. Setelah melewati 12 jam, MARCOS mendapat bantuan dari pasukan anti-teror NSG yang berhasil mendarat di kota Mumbai dengan rute perjalanan darat dari Mehram Nagar, New Delhi. Menurut data, pasukan NSG sudah siap siaga di malam hari sekitar pukul 01.00 malam. Namun mereka harus menunggu pesawat dari Chandigarh selama kurang lebih tiga jam karena terpaut oleh jarak.

Aksi penyelamatan tersebut berlangsung selama 4 hari 3 malam terhitung dari tanggal 26 November pukul 11 malam hingga pasukan anti-teror berhasil menetralkan teroris pada 29 November siang hari. Hasil akhir dari operasi penyelamatan oleh badan anti-teror India yaitu 9 dari 10 teroris berhasil dinetralkan. Sembilan teroris tewas dalam baku tembak dengan aparat di masing-masing tempat yang tersebar. Di Hotel Taj terdapat empat teroris yang tewas, hotel Oberoi Trident terdapat dua teroris, apartemen Nariman terdapat dua teroris, dan dua teroris yang tersisa dibekuk oleh polisi saat membajak mobil polisi. Di dalam mobil tersebut satu teroris tewas tertembak sedangkan satu teroris lainnya bernama Ajmal Kasab berhasil diamankan dan selanjutnya untuk diinterogasi dan proses hukum. Serangkaian operasi penyerangan dijalankan oleh pihak keamanan India dan berhasil menetralkan tindakan teror di kota Mumbai dan

sekitarnya selama total 4 hari.

Serangan yang terjadi di Mumbai merupakan peristiwa yang baru bagi pasukan NSG dikarenakan menurut pengalaman operasi mereka belum pernah menghadapi serangan yang dilengkapi dengan pengepungan tawanan di lokasi yang berbeda-beda

Respon Politik Pemerintah India

Perdana Menteri Manmohan Singh dalam pidatonya di konferensi tingkat tinggi mengatakan bahwa kerangka hukum India harus diperkuat untuk memerangi terorisme. Disamping itu, badan intelijen dan investigasi yang khusus menangani terorisme seperti FBI harus segera dibentuk. Penguatan kerangka hukum tersebut dimanifestasikan dalam bentuk KUHP bernama UAPA (*Unlawful Activities Prevention Act*) tahun 2008 dan membentuk badan intelijen federal bernama National Investigation Agency. Badan analisis terorisme India *National Counter Terrorism Centre* (NCTC) merupakan produk baru yang diusulkan oleh Menteri Dalam Negeri P. Chidambaram. Tugasnya meliputi mengoleksi, meringkas, mengintegrasikan, menganalisis, mengkoordinasikan semua informasi mengenai aktivitas terorisme dari beberapa badan intelijen, departemen kepolisian, dengan kerja sama dari kementerian

Kapabilitas India dalam Menangani Kasus Terorisme Secara Umum

Kapabilitas India dalam menanggulangi aksi teror dipayungi oleh badan anti teror nasional utama yaitu *National Security Guard* (NSG). NSG sendiri terbagi menjadi tiga sub-sektor, diantaranya *Special Action Group* (SAG), *Special Ranger Group* (SRG), dan *Special Composite Group* (SCG). Di dalam SAG terbagi lagi menjadi dua grup yaitu 51 SAG dan 52 SAG. 51 SAG bersama dengan 11 SRG secara spesifik menangani serangan teroris serupa dan juga kasus pemberontakan di tanah

India. Sedangkan 52 SAG khusus menangani aksi pembajakan ilegal seperti pencurian armada laut, helikopter, dan truk.

Terakhir kalinya komando NSG menghadapi serangan teror sebelum tahun 2008 yaitu penembakan yang terjadi di kuil Akshardham, Gandhinagar Gujarat pada tanggal 24 September 2002. Pembunuhan massal tersebut dibawa oleh dua personil Lashkar-e-Taiba. Sebelum 100 personil SAG diterbangkan dari New Delhi untuk menetralkan aksi penembakan, kepolisian setempat berusaha untuk melawan aksi terorisme. Butuh waktu selama enam jam untuk *Black Cats* dapat meredam aksi teror. Namun sayangnya kedua teroris tersebut tewas tertembak sehingga tidak dapat melakukan interogasi untuk mendapatkan informasi lengkap mengenai latar belakang serangan teror.

Meskipun India memiliki badan anti-teror independent seperti NSG, sebuah kota besar seperti Mumbai membutuhkan perlindungan yang memadai dari aparat keamanan setempat agar respon cepat dapat segera dilaksanakan. Tragedi Mumbai dan pangkalan udara di Pathankot menunjukkan celah pertahanan India dalam menangani kasus terorisme. Indikasi bahwa sistem kebijakan India kurang bisa menghadapi serangan teroris berupa bom bunuh diri dan sejenisnya adalah benar. Tantangan terbesar keamanan internal India adalah kurangnya diklat untuk anggota polisi dan perlengkapan senjata yang kurang memadai. Rasio ketersediaan polisi di India tergolong rendah di angka 180 per 100 ribu penduduk, angka tersebut jauh di bawah standar yang direkomendasikan PBB dalam kebijakan *peacekeeping*. Yang artinya, satu anggota polisi bertanggungjawab untuk keamanan sebanyak 790 orang. Sebagai perbandingan, rata-rata di negara barat memiliki ketersediaan polisi 250 hingga 500 personil, per 100 ribu populasi.

Analisis Dampak Operasi Anti-Terror India

Melalui Perspektif Taktis dan Strategis

Serangan Mumbai jika dilihat dari perspektif operasi khusus telah berhasil melaksanakan serangan tersebut secara sukses. Para pelaku teror bergerak dengan taktis dengan bergerak cepat dalam system dua orang per tim dan membawa perlengkapan individu yang dibawa oleh masing-masing pelaku teror. Masing-masing pelaku membawa sebuah senapan dengan 300 butir peluru, pistol, beberapa granat, serta alat komunikasi. Untuk melawan pergerakan seperti ini idealnya kepolisian menyerang mereka dengan agresif bahkan sebelum tim *SWAT* datang dengan tujuan mengurangi ruang pergerakan mereka. Kepolisian umum harus memiliki kemampuan penggunaan dan perawatan yang cakap agar dapat selamat dalam baku tembak melawan kelompok teror yang bergerak taktis seperti LeT di Mumbai.

Jika dilihat dari segi strategis, terdapat lima kegagalan yang terjadi di Mumbai yaitu; kegagalan kepemimpinan, kegagalan birokratis, kegagalan kemampuan aparat, kegagalan peralatan aparat, serta kegagalan dalam merahasiakan detail operasi. Kegagalan kepemimpinan di pihak kepolisian setempat adalah yang paling jelas. Begitu gawatnya situasi terjadi, pejabat tinggi polisi menunjukkan kurangnya keberanian, melepaskan tanggung jawab dan menunggu NSG tiba dari Delhi. Kegagalan birokrasi berarti bahwa pasukan komando angkatan laut yang notabene berada pada radius kurang dari 10 km dari pusat kota tidak dikerahkan sampai empat jam setelah serangan dimulai, karena prosedur untuk memanggil militer tidak dikenal oleh pegawai negeri yang mengoordinasikan respons awal.

Kegagalan kemampuan di pihak layanan darurat membuat evakuasi korban menjadi lambat, dengan hilangnya nyawa akibat pembakaran di Hotel Taj Palace karena mobil pemadam kebakaran kehabisan air.

Kegagalan peralatan karena perawatan yang buruk menyebabkan senjata api polisi macet saat pertama kali digunakan. Hal terburuk adalah kegagalan kerahasiaan menyebabkan politisi negara bagian dan nasional mengeluarkan pernyataan publik tanpa memperhatikan keamanan operasional.

Proses Rekonstruksi Sistem Kontra-Terrorisme di Kota Mumbai Pasca November 2008

Proses rekonstruksi secara aktif ditanggapi oleh pemerintah India dengan diadakannya rapat penting yang membahas proyek ekspansi NSG di luar New Delhi. Sejalan dengan proyek tersebut, pemerintah melakukan pembaharuan di ranah hukum khususnya hukum anti-teror dengan maksud menutup celah keamanan. Proyek ekspansi NSG mencakup wilayah rawan teror seperti Mumbai, Bangalore, Hyderabad, dan Chennai (Press Trust of India, 2013). Segi positifnya, berkat kejadian Mumbai akhirnya komjen NSG menambahkan simulasi evakuasi sandera dalam program diklatnya. Sehingga nantinya diharapkan personil NSG yang ditugaskan ke lapangan bisa mengambil langkah yang lebih agresif dalam menjalankan operasi (Press Trust of India, 2008). Validasi dari ketua NSG menyatakan bahwa serangan yang terjadi di Mumbai merupakan hal baru yang bermodelkan operasi teror gerilya di tempat keramaian.

Dikarenakan kesepuluh teroris mencapai kota Mumbai melalui jalur perairan, maka penting juga untuk memperhatikan sistem keamanan berbasis kelautan terutama di zona lepas pantai kota Mumbai. Beberapa inisiatif pemerintah untuk mengadakan pertemuan khusus membahas sistem pertahanan di perairan India. Pusat operasi maritim gabungan dibangun di pelabuhan vital seperti Kota Mumbai (*Gateway of Mumbai*), kota Cochin di Kerala, Kota Viskhapatnam di Andhra Pradesh, dan Kepulauan Andaman. Unit keamanan perairan India *Sagar Prahari Bal* (SPB)

diperbanyak hingga seribu personil dan penambahan unit kapal sebanyak seratus buah model *Fast Interceptor Craft* (FIC).

Sebagai satuan keamanan yang bertugas untuk menjamin keamanan suatu wilayah, kepolisian India memiliki eksposurnya tersendiri. Dapat dikatakan pengadaan kepolisian di Maharashtra masih berstatus buruk. Sebelum tahun 2008, terdapat beberapa rumusan mengenai modernisasi polisi atau dikenal sebagai *Modernization of Police Force Scheme* dan *Mega City Policing*. Kebijakan tersebut digunakan untuk memperbaharui atribut standar kepolisian termasuk produksi senjata baru dan perlengkapan keamanan lainnya. Inisiatif tersebut sudah ada sejak tahun 2000 dan diproyeksikan hingga tahun 2009, namun prosesnya lambat. Hingga pada tragedi bulan November terjadi, modernisasi polisi mengalami percepatan. Budget sebesar Rs 126 crore (setara Rp 332 Milyar) dikucurkan oleh pemerintah Maharashtra. Dengan budget tersebut, kepolisian Mumbai membeli persenjataan impor, sederet kendaraan yg dipersenjatai, speedboats, kendaraan amfibi, dan perangkat keamanan lainnya (Narayan, 2014).

Merespons kegagalan NSG sebagai *first-responder* dalam kasus November 2008, di tahun berikutnya Pemerintah Maharashtra membentuk komando kontra terorisme khusus di kota metropolitan seperti Mumbai. *First-responder* tersebut diberi nama *Force One* yang memiliki tugas utama untuk menangani bencana terorisme secara langsung. Unit keamanan ini secara resmi ditugaskan di lima polres di kota Mumbai. Tidak hanya *Force One*, terdapat pasukan lainnya yang dibentuk oleh pemerintah Maharashtra yaitu *Maharashtra State Security Corporation* (MSSC). MSSC bertugas untuk melindungi sektor privat seperti kompleks industri, tempat ibadah, dan beberapa tempat tertentu yang tersebar di Maharashtra.

Kepala Sekretaris Mumbai mengatakan bahwa kota Mumbai akan memiliki pasukan elit sendiri yang sedang menjalani diklat untuk disiapkan menjaga kota Mumbai dan akan segera beroperasi. Lebih dari 1.600 anggota kepolisian muda menunjukkan antusiasmenya untuk bergabung ke unit *Force One* dan akan mendapatkan pelatihan dari Israil dan Jerman. Bekerja sama dengan kepolisian kota Mumbai, protokol untuk merespon sebuah peringatan ancaman juga diperbaiki. Aparat kepolisian dididik untuk merespon secara sigap dan diteruskan ke *Quick Response Team* (QRT) kemudian *Force One* menjalankan tugasnya. QRT ini juga dibekali pelatihan mobilisasi ke TKP dalam waktu kurang dari 20 menit dan difasilitasi rompi anti peluru beserta kendaraan bersenjata. Dengan berpindahnya unit *Force One* secara permanen ke tempat dan fasilitas yang lebih besar di wilayah Goregaon, waktu yang diperlukan untuk mencapai pusat kota ditambahkan 15 menit. Komando Unit menyarankan untuk mengadakan kerjasama dengan stasiun kereta api pinggiran kota untuk mem-bypass lalu lintas.

PENUTUP

Transisi terorisme dari terorisme klasik yang mengedepankan perang terbuka dengan suatu kelompok atau bahkan sebuah negara berubah menjadi terorisme jihad dengan metode bunuh diri yang menyerang warga sipil secara acak. Di India sendiri transisi tersebut dimanifestasikan dalam bentuk berevolusinya terorisme perbatasan menjadi terorisme jihad yang mendapat pengaruh besar dari kelompok religius radikal besar seperti Al-Qaeda, ISIS, Taliban, Hizbullah dan lainnya. Fenomena menjamurnya kelompok jihad di tanah India membuat pemerintah India kewalahan karena hanya terbiasa menghadapi aksi terorisme yang bersifat separatis.

India belum pernah menghadapi aksi terorisme terorganisir dengan metode

penembakan secara acak dan pengeboman yang juga dikemas dengan pengepungan sandera di tempat yang tertutup dan luas. Hal yang lebih mengejutkan adalah tempat yang menjadi target sasaran merupakan tempat ikonik sekaligus simbol status negara India. 4 hari 3 malam bukanlah waktu yang singkat dan merupakan waktu yang cukup untuk para korban sandera yang selamat mengalami trauma berat. Meskipun operasi penyelamatan telah dilakukan, akan tetapi keputusan NSG kurang tepat dengan memprioritaskan proses evakuasi para korban sandera. Seharusnya komando NSG mengerahkan pasukannya untuk mengedepankan agresifitas dalam menyisir seisi hotel dan menggunakan persenjataan yang ada untuk dapat segera melumpuhkan target.

Manajemen Risiko dibutuhkan pemerintah India untuk meminimalisir *collateral damage* dari sebuah ancaman terorisme. Kapabilitas India sebagai negara nuklir seharusnya bisa menyeimbangi kekuatan militernya dengan memberdayakan badan anti-teror. Untuk menghadapi permasalahan teror yang bersifat gerilya, pemerintah India harus mempersiapkan pasukan first-responder jika sewaktu-waktu terjadi serangan tak terduga. Aktivitas terorisme nyatanya memerlukan perhatian lebih dari pemerintah negara mengingat agenda mereka yang benar-benar mengancam keamanan nasional. Pada kasus November 2008 terlihat bahwa agenda Lashkar-e-Taiba lebih besar dan matang dibandingkan dengan kesiapan India untuk menghadapi kejutan berdurasi 4 hari 3 malam.

Kesepuluh orang yang terlibat dalam aksi teror di malam itu mendapat arahan yang jelas dari *handler* melalui ponsel. Komunikasi mereka terbilang cukup baik untuk melakukan kerja sama sehingga acara dapat diselesaikan dari awal hingga akhir. Keberuntungan ada di pihak teroris ketika

stasiun TV India menyiarkan kedatangan tim penyelamat termasuk MARCOS, NSG, dan CRPF, *handler* melihat berita tersebut dan menggunakannya sebagai instruksi tim teror yang sedang menjalankan tugas. Khalayak umum mungkin melihat situasi ini merupakan kesalahan yang ditujukan ke pihak stasiun TV, namun sebenarnya jika pemerintah memiliki kebijakan untuk membatasi siaran yang bersifat konfidensial atau dengan cara memblokir protokol saluran TV internasional akan mempersulit pergerakan informasi ke tim teror.

Daftar Pustaka

- Ambedkar. B. R. 1945. *Pakistan or Partition of India*
- Ashley J. Tellis. (2010). *BAD COMPANY— LASHKAR E-TAYYIBA AND THE GROWING AMBITION OF ISLAMIST MILITANCY IN PAKISTAN*
- Business Standard. (2018, 26 November). 10 years after 26/11: A timeline of the attacks and events that followed, Diakses pada 11 Maret 2022, dari https://www.business-standard.com/article/current-affairs/10-years-after-26-11-a-timeline-of-the-attacks-and-events-that-followed-118112600048_1.html
- Brookings. (2015, 14 November). *Modeled on Mumbai? Why the 2008 India attack is the best way to understand Paris*, Diakses pada 21 Februari 2022, dari <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2015/11/14/modeled-on-mumbai-why-the-2008-india>
- BBC News. (2010, 3 Mei). *Profile : Lashkar-e-Taiba*, Diakses pada 17 Maret 2022, dari http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/3181925.stm
- Cavendish, M. 2007. *World and Its Peoples, Volume 1. The Brown Reference Group plc.*
- Chaliand, G. *Terrorism: From Popular Struggle to Media Spectacle* hal. 107-112. 1987. Saqi Books
- CNN. (2008, 28 November). *Fighting reported at Mumbai Jewish center*, Diakses pada 17 Maret 2022, dari <http://edition.cnn.com/2008/WORLD/asiapcf/11/27/india.attacks/index.html>
- Commision, S.A. (2008). *Combatting Terrorism, Protecting by Righteousness.*
- Dudley, D. (2019, 20 November). *Terorist Targets: The Ten Countries Which Suffer Most From Terrorism*. Diakses pada 28 November 2020, dari <https://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2019/11/20/ten-countries-terrorism/?sh=704e89df4db8>.

- Evans, E. *Calling a Truce to Teror* hal. 29. 1979. Westport, CO: Greenwood Press.
- Hoffman, B. 1998. *Inside Terrorism*. Columbia University Press.
- IBN Live. (2008, 27 November). TAJ HOTEL BURNS, 3 TERRORISTS KILLED, Diakses pada 17 Maret 2022, dari <https://web.archive.org/web/20110824211653/http://ibnlive.in.com/news/taj-hotel-burns-2-terrorists-killed/79137-3.html>
- Mumbai Mirror. (2018, 26 November). 26-11: Mumbai terror attacks from the photographers' lens, Diakses pada 11 Maret 2022, dari <https://mumbaimirror.indiatimes.com/26-11-mumbai-terror-attacks-from-the-photographers-lens/photostory/66797842.cms>
- National Post. (2015, 13 November). 'A horror': French president vows 'pitiless' counterattack after terrorists kill 149 in Paris, Diakses pada 21 Februari 2022, dari <https://archive.ph/20151114043628/http://news.nationalpost.com/news/shootout-at-paris-restaurant-leaves-several-dead-police>
- Press Trust of India. (2008, 29 November). Mumbai Attacks learning experience for NSG, Diakses pada 15 Januari 2022, dari https://web.archive.org/web/20081202052715/http://www.ndtv.com/convergence/ndtv/mumbaierrorstrike/Election_Story.aspx?ID=NEWEN20080074591&type=News
- Press Trust of India. (2013, 19 Januari). India to Bolster NSG Strength, Diakses pada 15 Januari 2022, dari https://www.business-standard.com/article/economy-policy/india-to-bolster-nsg-strength-108112900020_1.html
- Press Trust of India. (2015, 28 Oktober). Pakistan supported, trained teror groups: Pervez Musharraf, Diakses pada 1 Juni 2020, dari https://www.business-standard.com/article/international/pakistan-supported-trained-teror-groups-pervez-musharraf-115102800015_1.html.
- Rabasa, A. (2009). *The Lesson of Mumbai*. RAND Corporations.
- Rotella, S. (2010, 17 Oktober). Scout in Mumbai attacks was DEA informant while in teror camp, authorities say, Diakses pada 1 Juni 2020, dari <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/story/2010/10/15/ST2010101505105.html?sid=ST2010101505105>.
- Schmid, A., & Jongman, A. (1988). *Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories and, literature*.
- Schwartz, S. (2006, 16 Agustus). A threat to the world, Diakses pada 28 November 2020, dari <https://www.spectator.co.uk/article/a-threat-to-the-world>.
- Sikand, Y. (2002). *The Emergence and Development of the Jama'at-i-Islami of Jammu and Kashmir (1940s-1990)*.
- The Economic Times. (2008, 30 November). Why did NSG take 10 hours to arrive ? Diakses pada 22 Juni 2020, dari <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/why-did-nsg-take-10-hours-to-arrive/articleshow/3775099.cms>.
- The Guardian. (2008, 26 November). Terrorists run amok in Mumbai, Diakses pada 11 Maret 2022, dari <https://www.theguardian.com/world/2008/nov/26/mumbai-terror-attacks-india>
- The New York Times. (2015, 14 November). Paris Attacks Were an 'Act of War' by ISIS, Hollande Says, Diakses pada 21 Februari 2022, dari <http://www.nytimes.com/2015/11/15/world/europe/paris-terrorist-attacks.html>
- The Times of India. (2008, 12 Agustus). 800 terror cells active in country, Diakses pada 21 Februari 2022, dari https://web.archive.org/web/20121025030436/http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2008-08-12/india/27921564_1_external-group-or-module-terror-modules-copycat-systems
- New York Times. (2008, 9 Desember). Mumbai Attackers Called Part of Larger Band of Recruits, Diakses pada 17 Maret 2022, dari <https://www.nytimes.com/2008/12/10/world/asia/10mumbai.html>
- The Times of India. (2008, 9 Desember). Police overcomes deadly terrorists at Chowpatty, Diakses pada 11 Maret 2022, dari https://web.archive.org/web/20121106122304/http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2008-12-09/mumbai/27923425_1_ithis-terrorists-policemen
- Tran, M. (2009, 26 Februari). India names Pakistani colonel in connection with Mumbai teror attacks, Diakses pada 1 Juni 2020, dari <https://www.theguardian.com/world/2009/feb/26/mumbai-teror-attacks-india>.
- TTKN. (2008, 26 November). Terror Attacks - Army has stormed the Taj hotel in Mumbai, Diakses pada 17 Maret 2022, dari <https://web.archive.org/web/20090113213148/http://www.ttkn.com/world/terror-attacks-army-stormed-taj-hotel-mumbai-217.html>
- United States District Court, Northern District of Illinois, Eastern Division. (2013, 22 Januari). *Government's Position Paper as to Sentencing*

Factors : David Coleman Headley. No. 09 CR 830.
Judge Harry D. Leinenweber.

United States Department of States. (2015). Chapter
5: Terrorist Safe Havens, Diakses pada 1 Juni
2020, dari [https://2009
2017.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257522.html](https://20092017.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257522.html)

Winston-Salem Journal. (2015, 13 November).
U.S. reacts to Paris attacks; officials unaware
of prior 'chatter', Diakses pada 21 Februari
2022, dari
[https://journalnow.com/news/nation_world/u-s-
reacts-to-paris-attacks-officials-unaware-of-
prior/article_b4c24762-8a72-11e5-9423-
5f7fb85bd671.html](https://journalnow.com/news/nation_world/u-s-reacts-to-paris-attacks-officials-unaware-of-prior/article_b4c24762-8a72-11e5-9423-5f7fb85bd671.html) attack-is-the-best-way-to-
understand-paris/

Zaidi, S.H. dan Rahul, B. 2002. Headley and I hal.
79-80. New Delhi: HarperCollins, 2012