

BAB III

ANALISIS INKONSISTENSI NILAI KEBEBASAN PRANCIS

DALAM MENETAPKAN KEBIJAKAN PENGAWASAN MASSAL

FRANCE INTELLIGENCE ACT

Pada bab sebelumnya, peneliti telah menjelaskan ancaman aksi terorisme yang berkorelasi dengan lemahnya keamanan Prancis, kemudian *intelligence act* sebagai mekanisme pengawasan massal, serta arah kebijakan yang diambil oleh Prancis menuju *surveillance state*. Melalui bab ini, penulis akan menjelaskan sekuritisasi Prancis terkait ancaman terorisme yang memungkinkan Prancis menjadi *surveillance state*.

Peneliti akan menyajikan dua sub-bab untuk menganalisis inkonsistensi nilai kebebasan Prancis. Sub-bab pertama akan membahas mengenai proses sekuritisasi Prancis menjadi *surveillance state*. Setelah itu, pada sub-bab kedua, penulis akan membahas mengenai analisis nilai liberalisme khas Prancis yang memungkinkan kompromi masyarakat Prancis terhadap berjalannya kebijakan pengawasan massal yang mengekang ruang kebebasan masyarakatnya. Menggunakan teori sekuritisasi serta dukungan karakteristik nilai liberalisme khas Prancis, bab ini akan mengidentifikasi faktor-faktor yang digunakan untuk mengangkat Isu terorisme dan keamanan batas negara sebagai isu nasional dalam upaya pengamanan menuju *surveillance state* Prancis pada masa pemerintahan François Hollande.

3.1 Kebijakan Pengawasan Massal Prancis Sebelum Sekuritisasi Ancaman Terorisme

Pemerintah Hollande meluncurkan *France Intelligence Act* atau *Projet De Loi Relatif Au Renseignement* sebagai kerangka kerja pengawasan massal modern bagi aparat keamanan Prancis untuk mengumpulkan data privat milik warga negaranya. UU ini telah dirancang jauh sebelum gelombang tragedi terorisme seperti *Charlie Hebdo attack*, *Hypercacher kosher supermarket siege* serta *Paris attack* melanda Prancis di tahun 2015.

Pergumulan terkait penetapan kebijakan pengawasan massal sudah berlangsung sejak 2008. Melalui pertemuan Presiden Nicolas Sarkozy, perdana menteri François Fillons dengan Pierre Brochand selaku Direktur *Direction générale de la Sécurité Extérieure* (DGSE)⁵. Pertemuan ini membahas kekhawatiran tertinggalnya kapabilitas legal dan teknologi keamanan pengawasan massal milik Prancis dibandingkan dengan negara-negara tetangganya seperti Jerman, Inggris, dan AS (Tréguer, 2017). Terlebih setelah tragedi 9/11 di Amerika yang memantik peningkatan keamanan secara besar-besaran di kawasan Amerika dan Eropa semakin memperbesar kesenjangan kemampuan pengawasan massal Prancis. Melalui pertemuan tersebut tercapai dua keputusan untuk semakin mendayagunakan DGSE pertama melalui peningkatan pendanaan pada program pengawasan massal dan pemberian landasan legal.

⁵ *Direction générale de la Sécurité Extérieure* merupakan badan intelijen Prancis yang bertugas menjaga keamanan masyarakat Prancis dari ancaman terorisme, geopolitik, senjata pemusnah massal, spionase, dan keamanan cyber (dgse.gouv, 2023).

Melalui wawancaranya untuk buku “Journalism in an age of terror” yang diterbitkan oleh Reuters Institute membahas mengenai masa kepemimpinan Pierre Brochand selama menjabat menjadi direktur DGSE, Brochand menyatakan pentingnya ketersediaan landasan hukum yang dapat menjadi tumpuan rasa percaya masyarakat terhadap urgensi negara dalam mengimplementasi kebijakan pengawasan massal. Lebih lanjut, Brochand juga menyatakan “*if you think about it, the sole real asset of an intelligence service is its credibility, which stems from trust*”. Masyarakat Prancis telah semakin individualis dan kritis pada pemerintah dengan menuntut transparansi dan keterbukaan bahkan pada institusi negara yang tidak bisa menunjukkan transparansi dan keterbukaan pada publik umum. Melalui pernyataan ini, Brochand menjelaskan kesulitan praktik intelijen pada masyarakatnya sendiri atau pengawasan massal diterima oleh masyarakat Prancis akibat kontradiksi nilai antara kebebasan dan keamanan di masyarakat (Lloyd, 2019).

Hasil dari pertemuan Presiden Nicolas Sarkozy dan Perdana Menteri François Fillons dengan Pierre Brochand selaku Direktur DGSE menghasilkan peningkatan pendanaan yang turut meningkatkan kapabilitas DGSE secara tidak proporsional dengan legalitas hukum yang menopangnya (Dambrine, 2015). Ketidaksesuaian kapabilitas DGSE dengan landasan hukum terkait pengawasan massal karena terdapat peningkatan teknologi secara signifikan yang memungkinkan Prancis mengejar ketertinggalan spionase dari negara-negara Barat lain. Kemampuan spionase Prancis yang mulanya mampu memenuhi tugasnya sebagai salah satu komponen pertahanan negara melalui metode

intervensi jaringan komunikasi berkurang secara signifikan setelah terjadi peralihan teknologi komunikasi usai Perang Dingin dari analog ke digital (Tréguer, 2017). Posisi Prancis kala itu dikucilkan dalam kompetisi pengawasan massal negara-negara Barat. Muncul urgensi kebutuhan perkembangan teknologi pengawasan massal Prancis memungkinkan DGSE mendapatkan aliran dana sebesar 700 juta euro untuk mendukung pengembangan sistem pengawasan massal. Dalam waktu enam bulan Prancis dapat mengejar ketinggalan pengumpulan informasi spionase melalui intervensi jaringan komunikasi kabel optik bawah laut yang membuka arus komunikasi yang masuk dalam bank data DGSE (Tréguer, 2017). Mekanisme berjalannya pengawasan massal ini telah mendapatkan izin CNCIS⁶ selaku dewan pengawas kebijakan pengawasan massal yang dilakukan pemerintah Prancis. Sistem penetapan kebijakan pengawasan massal yang telah diberlakukan sejak 2008 dianggap sebagai kepentingan negara sehingga implementasinya disembunyikan dari publik dengan alasan keamanan negara dari aktor-aktor yang dapat mengganggu stabilitas sosial politik Prancis (Chopin, 2017). Di saat yang bersamaan, hukum pengawasan massal Prancis belum mencangkup kebaruan dari kemampuan intervensi jaringan yang dimiliki DGSE. Kondisi tersebut menghasilkan celah hukum yang perlu segera diperbaiki dalam memastikan keadilan dan efektivitas sistem hukum Prancis.

Sepanjang tahun 2008 hingga tahun 2014, telah terdapat beberapa upaya yang mengangkat kembali diskusi kebijakan pengawasan massal di ruang publik.

⁶ CNCIS merupakan komisi pengawas aktivitas pengawasan massal dan spionase yang dilakukan Prancis yang diatur dalam UU No 91-646 tahun 1991 tentang kerahasiaan komunikasi melalui sarana komunikasi elektronik (lannuaire.service-public.fr, 2023).

Kelompok advokat kian menuntut untuk hadirnya kepastian hukum atas tindakan pengawasan massal yang dilakukan pemerintahan Prancis namun kepastian yang sesungguhnya tidak bertumpu pada legalitas kapasitas hukum yang sudah ditetapkan melainkan pada kepercayaan publik pada pihak berwenang yang melaksanakan kebijakan pengawasan massal (Lloyd, 2019).

Parlemen Eropa yang telah menyarankan tiga prinsip yang dapat diterapkan untuk menjamin berjalannya demokrasi serta akuntabilitas kebijakan pengawasan massal yang telah dibuat. Prinsip ini diantara lain berkaitan tentang: (1) wewenang parlemen negara untuk membentuk institusi intelijen negara; (2) pelanggaran HAM yang dilakukan oleh institusi tersebut selama proses pengawasan massal harus sudah dilakukan dengan asas keadilan serta proporsi yang seimbang; dan (3) operasional institusi tersebut harus di bawah pengawasan dewan pengawas agar tidak menyalahi aturan hukum yang berlaku (Tréguer, 2017).

Ketentuan yang didapat dari Parlemen Eropa memberikan insentif yang jelas untuk Prancis segera memproses pembaruan landasan legal kebijakan keamanan yang sudah tidak lagi relevan dengan kapabilitas intervensi jaringan komunikasi digital. Dengan demikian, dibuatlah *White Paper of Defense and National Security* yang dibuat di bawah kepemimpinan Presiden Sarkozy. Namun, upaya untuk mengkonstruksi landasan legal terkait kebijakan pengawasan massal terhenti dan tidak berlanjut pemilu berikutnya sebab partai sayap kiri unggul dalam pemungutan suara. Kabinet pemerintah yang berkuasa saat itu lebih memprioritaskan terlaksananya HAM alih-alih melanjutkan penetapan hukum

kebijakan massal yang mengintervensi kebebasan warga negaranya. Rancangan undang-undang kebijakan massal pengawasan Prancis mengalami hambatan hingga tahun 2012 di mana partai sayap kanan berhasil mendapatkan dukungan untuk kembali berkuasa (Chopin, 2017).

Terdapat dua individu penting dalam perancangan kerangka hukum pengawasan massal di Prancis yang menjadi cikal bakal *France Intelligence Act 2015*, yakni Jean Jacques Urvoas dan Florian Vadillo (Chopin, 2017). Kedua tokoh ini merupakan bagian dari komite parlemen nasional dengan lingkup tugas di bidang kebijakan intelijen, spionase, dan pengawasan massal. Sebagai pemangku kebijakan terkait kebijakan pengawasan massal, kedua tokoh ini banyak menghasilkan laporan analisis yang membahas kekurangan landasan hukum pada mekanisme pengawasan massal yang dimiliki Prancis. Kurangnya landasan hukum perlu segera diperbaiki untuk memberikan akuntabilitas pada institusi yang melakukan pengawasan massal serta menguatkan otoritas pemerintah dalam menggunakan pengawasan massal.

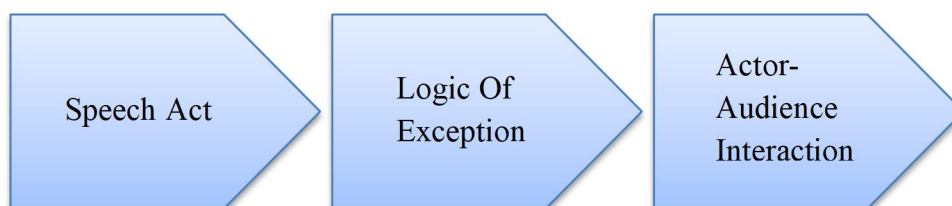
Kerja sama Urvoas dan Vadillo ini dimulai dengan penyusunan segment pengawasan massal dalam draft awal RUU LPM atau *Loi de programmation mitaire*. RUU LPM merupakan rancangan awal yang berfungsi sebagai landasan hukum bagi aktivitas pertahanan keamanan Prancis (Musiani, 2015). Awalnya, RUU ini tidak mengalami banyak pertentangan dari publik namun. Namun setelah ditetapkan menjadi undang-undang LPM mengalami pembatasan dari publik Prancis. Keadaan ini tidak terduga sebab terjadi insiden pembocoran aktivitas dunia intelijen berkaitan dengan pengawasan massal oleh Edward Snowden. Data-

data yang disebarkan Snowden berkaitan dengan anomali dalam berjalannya aktivitas pengawasan massal intelijen AS yang melibatkan pihak swasta dalam mekanisme pengumpulan data komunikasi serta keterlibatannya dalam kerja sama spionase internasional terkait pengumpulan data komunikasi antara negara. Salah satu informasi kerja sama yang menarik perhatian masyarakat Prancis merupakan kerja sama pertukaran data antara CIA dengan DGSN (Musiani, 2015). Kerja sama ini meningkatkan kekhawatiran komunitas advokasi atas penyalahgunaan yurisdiksi pengawasan massal oleh pemerintah. Kelompok advokat memahami potensi pengembangan RUU LPM yang dapat dimanfaatkan sebagai justifikasi pengawasan massal eksekutif yang merugikan masyarakat. Maka dari itu, kelompok advokasi perlu sigap memastikan terpenuhinya hak privasi dan kebebasan masyarakat dalam berlangsungnya kebijakan pengawasan massal Prancis. Kelompok advokat berhasil menekan parlemen Prancis untuk mengambil jalan tengah untuk membatasi legalitas mekanisme pengumpulan data yang mulanya mencakup pelacakan geolokasi individu yang terhubung. Menjadi hanya mencakup pelacakan geolokasi yang hanya terhubung dengan jaringan komunikasi publik dan bukan milik privat (Chopin, 2017). Pengaplikasian *Loi de programmation militaire* yang tidak maksimal inilah yang menimbulkan kebutuhan untuk mengesahkan *France Intelligence Act* tahun 2015.

3.2 Sekuritisasi Ancaman Terorisme dibalik Penetapan *France Intelligence Act*

Penetapan *France Intelligence Act* 2015 atau *France Intelligence Act* dilakukan dengan proses sekuritisasi yang panjang dan berat. Pemerintahan

Hollande perlu mempertimbangkan dampak sosial politik yang perlu ditanggung masyarakat akibat dari ketidaksesuaian kebijakan pengawasan massal dengan paradigma liberal (Tréguer, 2017). Momentum yang dimiliki advokat Prancis usai menekan pemerintah untuk membatasi implementasi *Loi de programmation militaire* turut memengaruhi hambatan legalisasi undang-undang yang serupa. Publik yang semakin awas akan karakteristik *France Intelligence Act* mulai memahami konsekuensi pengawasan massal yang mengintervensi ranah privat menimbulkan sukarnya proses sekuritisasi menggiring opini publik (Trüdinger, & Ziller, 2022). Oleh karena itu, pemilihan momen yang tepat memperkenalkan *France Intelligence Act* krusial untuk semakin memperbesar kemungkinan suksesnya proses sekuritisasi *France Intelligence Act* agar diterima dengan baik di benak masyarakat (Tréguer, 2017). Dengan demikian, diperlukan konstruksi isu *eminent treat* sehingga dapat memberikan justifikasi pada khalayak umum atas sekuritisasi *France Intelligence Act* yang mengarahkan Prancis sebagai *surveillance state*.



Gambar 3.1 Indikator proses sekuritisasi

Sumber: *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies (2015)*

Alur sekuritisasi ancaman terorisme berawal dari *securitizing actor* yang berperan melakukan proses sekuritisasi dengan membawakan gagasan *existential threat* dan *referent object* kepada *audience* yang dituju. Terciptanya sebuah isu keamanan melalui proses sekuritisasi memiliki tiga indikator utama yang terdiri dari *speech act*, *logic of exception*, dan *actor-audience interaction* (Stepka, 2022). Dalam proses sekuritisasi, ancaman terorisme terdapat beberapa aktor penting dalam kabinet pemerintahan Francois Hollande yang mengambil peran mengkonstruksi isu ancaman terorisme. Saat Francois Hollande mengambil kekuasaan pada 2014 sebagai presiden, Hollande menunjuk Manuel Valls sebagai Perdana menteri mendampingi kerja presiden. Kemudian terdapat Jean-Jacques Urvoas selaku anggota Nasional Assembly dan juga yang berperan aktif dalam pembentukan dan legalisasi kebijakan pengawasan massal Prancis.

3.2.1 Konstruksi Isu Ancaman Terorisme Prancis

Isu terorisme ini dibangun dari tiga isu yang mengancam keamanan Prancis yang terjadi kala itu, yakni militerisasi ISIS, Konflik dengan Al Queda di Mali 2013, serta krisis gelombang imigran di Eropa. Pengaruh ISIS yang meningkat serta ekspansi kemampuan militer di kawasan Timur Tengah turut memberikan dampak hingga kawasan Eropa khususnya Prancis. Peningkatan militerisasi ISIS pada 2014 mulai terjadi karena kondisi *vacuum of power* setelah invasi AS meninggalkan pemerintahan Saddam Hussein di Iraq dalam keadaan runtuh dan pemerintahan Bashar al-Assad di Suriah yang memanfaatkan ISIS dalam perebutan kekuasaan di Suriah. Variabel-variabel konflik berkepanjangan di Suriah, dan Iraq dimanfaatkan ISIS untuk dengan mudah mengembangkan

pengaruh dan kekuasaan teritorialnya (Muro, 2015). Ambisi ISIS tidak hanya sebatas mewujudkan negara Islam di kawasan Timur Tengah, tetapi berkuasa atas seluruh umat muslim global. Tujuan ini diwujudkan ISIS melalui serangkaian serangan terorisme yang ditujukan untuk melumpuhkan pemerintahan negara demokrasi dan menciptakan situasi anarkis (Chulov, 2019). Paris *attack* merupakan salah satu bentuk Agresi ISIS terhadap Prancis yang memberikan dampak yang berat bagi kedaulatan keamanan negara Prancis.

Perseturuan Prancis dengan kelompok-kelompok *Salafi-jihadi* selain bertempat di kawasan Timur Tengah juga terjadi di kawasan Afrika menargetkan region Utara Mali yang dikuasai Cabang pergerakan Al Qaeda yang dikenal dengan *Al-Qaeda in the Islamic Maghreb* atau AQIM (Al Jazeera, 2013). Sebagai bekas wilayah kolonialnya, Prancis memiliki tanggung jawab untuk melakukan intervensi untuk membantu kelangsungan demokrasi dan stabilitas region tersebut. Keberadaan militerisasi Prancis di kawasan tersebut diperkukuh dengan pernyataan Perdana Menteri Francois Fillon *"We are at war with al Qaeda and that's why we have been supporting Mauritanian forces fighting al Qaeda for months,"* Pernyataan perang ini dikeluarkan Fillon setelah tewasnya Michel Germaneau seorang warga negara Prancis yang ditahan oleh Al Qaeda (France24, 2010). Prancis mengambil peran besar dalam intervensi militer di Mali. Sebanyak 2.400 ribu personel militer telah diturunkan untuk upaya stabilisasi kawasan (Mcallister, 2022). Militer Prancis telah aktif memimpin perlawanan terhadap ancaman kelompok AQIM menggunakan serangkaian operasi militer darat hingga udara

serta melatih dan mempersenjatai pasukan ECOWAS⁷. Peran dominan militer Prancis di kawasan Mali ini diklaim oleh Hollande sebagai perwujudan komitmen perlawanan Prancis terhadap bentuk terorisme.

“We are taking seriously the threat by AQIM, despite considerable losses inflicted on Islamists in Mali, the terrorist threat has not disappeared”. So we believe we must continue the operation in Mali for as long as it takes, even if we reduce our presence, and stay vigilant around Mali to continue the fight against terror.”

Pernyataan Hollande disampaikan pada awak media menunjukkan sikap Hollande yang serius untuk menumpas dan menekan pergerakan kelompok AQIM (Al Jazeera, 2013). Selama konflik di Mali berlangsung, Prancis telah menghabiskan 1 triliun euro per tahun untuk membiayai kebutuhan militerisasi. Hollande menyadari besarnya eskalasi ancaman keamanan yang dihasilkan bila kelompok AQIM berhasil menguasai kawasan Mali Utara dan memperluas pengaruhnya di kawasan Afrika. Di sisi lain, imbas intervensi militer yang aktif dilakukan Prancis dibanding dengan negara Eropa lain menempatkan Prancis sebagai target kelompok Al-Qaeda. Mohammed al-Zawahiri salah satu pemimpin Al-Qaeda menyatakan *“France is playing with fire ... By attacking Mali, France lit the fuse and will suffer the consequences.”* Pernyataan ancaman tersebut menjadikan Prancis sebagai sasaran serangan terorisme hingga terjadi serangan terorisme beruntun terjadi pada awal Januari 2015 yang menewaskan 12 korban jiwa di kantor majalah Charlie Hebdo, satu korban jiwa di kawasan Montrouge, serta empat korban jiwa di penyanderaan Hypercacher kosher supermarket

⁷ Ecowas merupakan komunitas internasional yang beranggotakan negara-negara Afrika Timur yang berfokus pada kerjasama politik dan ekonomi regional (ecowas.int)

(William, 2015). Selain itu, berdasarkan keterangan wawancara penelitian Skripsi bersama Bapak Muhammad Dhafi Iskandar, SE., M.Sc., DBA menyatakan bahwa

“Prancis juga sering melakukan intervensi dan mungkin juga hal itu menimbulkan banyak rasa benci terhadap Prancis dikarenakan ada dendam dari para imigran yang merasa Prancis ikut serta merusak kampung halaman mereka. Seperti intervensi yang dilakukan di Haiti di mana Prancis mengintervensi presiden yang sedang menjabat dan di negara Kaledonia Baru juga masih merasa dijajah Prancis. kasus-kasus intervensi itu yang menyumbang isu keamanan ke Prancis sama seperti Amerika”

Merujuk pada hasil wawancara tersebut menunjukkan hasil dari kebijakan intervensi yang sering dilakukan Prancis cenderung merugikan keamanan Prancis dalam jangka panjang. Kerugian ini disebabkan jaranganya intervensi Prancis menghasilkan stabilitas sosial pada kawasan yang telah diintervensi Prancis sehingga meninggalkan persepsi buruk atas tindakan pemerintah Prancis. Situasi ini akan menempatkan Prancis sebagai target dari organisasi-organisasi teroris yang memiliki dendam dengan negara-negara barat yang sering melakukan intervensi di kawasannya.

Di samping, ancaman terorisme yang berasal dari kelompok-kelompok jihad terdapat juga indikasi ancaman terorisme yang muncul dari dalam negeri dengan bentuk terorisme sayap kanan radikal yang muncul karena besarnya gelombang imigran yang menimbulkan gejolak sosial ekonomi di tengah masyarakat Prancis (Doering & Davies, 2019). Ketersediaan lapangan pekerjaan dan tenaga yang tidak sebanding menimbulkan persaingan penduduk lokal dengan imigran dalam mengamankan pekerjaan mereka masing-masing. kondisi ini dipersulit dengan pertumbuhan ekonomi Prancis yang mengalami stagnasi menimbulkan dukungan bagi ideologi sayap kanan yang memiliki opini negatif

terhadap diversitas (OECD, 2014). Situasi ini dimanfaatkan oleh partai politik Prancis dengan mengkapitalisasi retorika ini dengan membawa narasi Prancis sebagai negara yang sudah kebanyakan imigran (Wike & Simmons, 2016). Beberapa pelaku aksi terorisme yang memiliki keturunan imigran juga semakin menguatkan opini buruk terhadap para pencari suaka yang menyimpang sehingga meningkatkan potensi ancaman terorisme radikal sayap kanan (Hecker & Tenenbaum, 2017). Bias yang tercipta mengakibatkan masyarakat abai akan mayoritas pelaku serangan terorisme yang dilakukan oleh warga negara Prancis sendiri yang telah terpapar radikalisme.

Selain membangun Isu ancaman *existential threat* diperlukan juga konstruksi *referent object* guna memberikan gambaran bagi masyarakat tentang hal yang hendak dilindungi dari isu ancaman yang telah dibangun. Relasi antara *existential threat* serta *referent object* penting untuk membuktikan justifikasi atas reaksi signifikanyang dilakukan pemerintah Prancis terhadap ancaman terorisme (Wæver, 2015). *Referent object* merupakan tiga aspek sosial di masyarakat Prancis yakni perlindungan terhadap nilai kebebasan, kesejahteraan ekonomi masyarakat, dan pandangan hidup sekuler *laïcité*. Nilai kebebasan sangat dijunjung oleh Prancis melalui hubungannya dengan konsep liberal. Serangan yang terjadi di surat kantor surat kabar Charlie Hebdo dianggap publik Prancis sebagai penyerang secara langsung terhadap nilai sosial masyarakat Prancis. Nilai kebebasan yang diamalkan surat kabar Charlie Hebdo dengan memuat artikel dan ilustrasi provokatif terkait isu sosial yang ada. Saat urat kabar Charlie Hebdo menerbitkan ilustrasi Nabi Muhammad SAW serta artikel satir terkait kelompok

radikal islam menimbulkan dua reaksi berbeda sebagian menilai hal tersebut sebagai tindakan pelecehan agama (Nelson, 2015) dan sebagian besar masyarakat meyakini hal tersebut merupakan bentuk kebebasan berpendapat sebagai perwujudan dari nilai liberalisme Prancis (Craiutu, 2003). Aksi terorisme ini meyakinkan publik Prancis bila ancaman terorisme ini dibiarkan maka dapat akan merampas hak kebebasan yang menjadi nilai utama bagi kehidupan sosial masyarakat Prancis.

Integritas ekonomi Prancis juga merupakan variabel yang perlu dilindungi dari ancaman terorisme. performa ekonomi yang menurun merupakan dampak langsung dari serangan terorisme di Prancis. Penurunan ekonomi dengan ancaman terorisme memiliki keterkaitan sebab akibat. Masifnya serangan terorisme yang diterima Prancis memperbesar anggaran keamanan negara, mengurangi stabilitas politik dan sosial yang berimbas pada penurunan produktivitas dan investasi, serta melumpuhkan sektor industri turisme seiring dengan maraknya serangan terorisme yang terjadi di ruang publik Prancis (Bremmer, 2015). Serangan terorisme yang beruntun mengganggu stabilitas sosial politik yang berujung pada turunnya ketahanan ekonomi, Gangguan pada ekonomi akan memengaruhi stabilitas politik yang kemudian memungkinkan terjadinya konflik sosial yang dapat berujung pada aksi tindak terorisme (Chauvin, & Engen, 2018).

Konflik sosial akibat aksi terorisme memiliki dampak yang signifikan terhadap integritas persatuan masyarakat Prancis. Benturan sosial antar etnis yang timbul dari persaingan dalam mencari pekerjaan serta stigma buruk yang berkembang terhadap kelompok minoritas dikhawatirkan dapat menimbulkan

retorik xenophobic. Opini buruk yang berkembang di masyarakat ini rawan menghasilkan individu radikal khususnya individu yang tidak memiliki pasangan anak, pekerjaan serta tingkat pendidikan yang rendah akan mudah terbawa dengan narasi radikal (Hecker, 2021). Pandangan xenophobic serta berkembangnya narasi radikalisasi membahayakan keamanan publik serta memperbesar perpecahan yang terjadi di masyarakat Prancis. Perpecahan masyarakat ini dimanfaatkan kelompok terorisme untuk mengancam prinsip *laïcité* yakni kebudayaan sekularisme yang dipahami masyarakat Prancis sebagai pedoman hidup bernegara dengan tidak mengaitkan perbedaan budaya dan kepercayaan terhadap jalanya pemerintahan negara Prancis (Toucas, 2018). Prinsip *laïcité* bertolak belakang dengan prinsip ajaran jihad Salafi jihadisme yang disebarkan melalui propaganda kelompok terorisme berkedok jihad. Prinsip *laïcité* dianggap sebagai justifikasi penistaan agama sebab Prinsip *laïcité* memperbolehkan mengkritik ajaran agama lain. Akibat perbedaan prinsip tersebut aksi terorisme terus terjadi di Prancis sehingga bentuk terorisme berkedok jihad dianggap mengancam prinsip *laïcité* (Toucas, 2018). Prinsip *laïcité* yang dibentuk untuk memisahkan persoalan keagamaan dengan hidup bernegara demi menjamin integritas masyarakat Prancis yang beragam penting untuk dilindungi sebagai perwujudan dari kebudayaan hidup liberal masyarakat Prancis.

Isu ancaman yang telah dibangun dengan gagasan *existential threat* dan *referent object* yang perlu dihindari dari bentuk ancaman kemudian disampaikan pada target *audience* melalui tahapan *speech act* oleh *securitizing actor*. Dalam proses sekuritisasi, memilah target kelompok masyarakat yang akan di sasar

merupakan hal yang penting untuk dipertimbangkan (Wæver, 2015). Terdapat tiga kelompok masyarakat yang disasar dalam upaya sekuritisasi ancaman terorisme untuk legalisasi *France Political Act*, yakni kelompok politikus, teknokrat, dan akademisi dan peneliti. *Speech act* dilakukan dengan pendekatan pada kelompok masyarakat tertentu terlebih dahulu yang bertujuan menghasilkan demagog-demagog yang dapat menggiring opini publik (Stepka, 2022). Pemilihan kategori masyarakat ini krusial agar tercipta *snowball effect* untuk memperoleh hasil maksimal dari sekuritisasi yang dilakukan pada khalayak umum.

3.2.2 Proses Sekuritisasi Ancaman Terorisme Prancis

Serangan terorisme telah menimpa Prancis sebelum François Hollande naik menjadi presiden Prancis. Aksi teror yang terjadi tidak memiliki perbedaan signifikan dari segi modus operadi yang digunakan. Perbedaan terletak pada intensitas serangan yang menewaskan 246 korban jiwa dalam kurun waktu tahun 2015 (Toucas, 2018). Penyerangan ini membuktikan daruratnya ancaman terorisme yang menuntut perubahan kebijakan secara signifikan terkait keamanan. Upaya penanggulangan ancaman terorisme ini dinilai belum optimal karena meningkatnya serangan terorisme di kawasan Eropa sehingga diperlukan terobosan kebijakan pengamanan untuk menanggulangi ancaman terorisme. Pada 9 Juli 2014, pemerintahan Hollande menyatakan dalam jumpa pers bahwa fokus keamanan akan beralih pada keamanan intelijen dan pengawasan massal dengan menyediakan dukungan sumber daya dan legalitas hukum yang dibutuhkan untuk menjalankan keamanan berbasis pengawasan massal (Tréguer, 2018).

Jean-Jacques Urvoas merupakan salah satu pemangku kebijakan terkait kebijakan keamanan negara dan pengawasan massal di parlemen Prancis. Pemahaman mendalam Urvoas terkait pengawasan massal menjadikannya aktor penting dalam perancangan serta legalisasi *France Intelligence Act* (France24, 2016). Urvoas aktif mendukung dan dengan menulis laporan kajian kebijakan keamanan Prancis yang mengindikasikan kebutuhan peningkatan strategi keamanan Prancis. Laporan yang ditulis Urvoas pada Desember 2014 dengan mengatasnamakan *délégation parlementaire au renseignement* menggarisbawahi terwujudnya reformasi intelijen Prancis sebagai lapisan terdepan dalam upaya pengamanan. Landasan legal dalam mekanisme pengawasan massal Prancis perlu dirubah untuk mengakomodasi tiga hal yang menjadi justifikasi penetapan *France Intelligence Act 2015*, yakni perlindungan terhadap kebebasan individual, penyediaan dan perlindungan legitimasi hukum atas aktivitas intelijen (Urvoas, 2014). Urvoas juga menekankan pentingnya keterbukaan serta mekanisme pengawasan di luar yurisdiksi DGSE. Laporan ini juga menyinggung tentang ketidaksesuaian implementasi fungsi UU LPM. Penerapan LPM yang tidak optimal disebabkan perlawanan gerakan advokasi yang meningkat setelah Edward Snowden menyebarkan rahasia kebijakan pengawasan massal di Amerika (Chopin, 2017). Melalui dokumen ini, Urvoas memberikan perbedaan yang jelas antara kebijakan pengawasan massal Amerika dengan pengawasan massal Prancis yang terkonsolidasi di pemerintahan pusat untuk mengurangi kekhawatiran publik akibat kontroversi rejim pengawasan massal yang diberitakan Snowden. Kontroversi ini mengganggu kinerja aparat keamanan intelijen terkait pengawasan massal yang

bersifat rahasia sebab dituntut menyesuaikan tuntutan untuk transparan dalam menjalankan fungsinya oleh publik (Tréguer, 2017). Keterbukaan dalam menjalankan kebijakan keamanan bisa menimbulkan celah keamanan yang dieksploitasi oleh individu-individu target pengawasan massal sehingga menurunkan efektivitas pengawasan massal (Lloyd, 2016).

Berdasarkan laporan *délégation parlementaire au renseignement* yang ditulis pada Desember 2014. Ervoas hendak memberikan pembenaran atas penetapan kebijakan pengawasan massal menggunakan komisi pengawasan untuk menjamin akuntabilitas kebijakan pengawasan massal yang berjalan. Hal ini beririsan dengan karakteristik liberalisme khas Prancis terkait kedaulatan moral dan logika yang membenarkan realisasi kebijakan keamanan pengawasan massal selama kebijakan tersebut memiliki batasan yurisdiksi yang implementasinya diawasi oleh komisi pengawas. CNCTR atau *Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité* selaku komisi pengawas kebijakan pengawasan massal Prancis memiliki yurisdiksi untuk melindungi masyarakat Prancis dari praktik pengawasan massal yang membahayakan masyarakat.

Melalui jumpa pers pada 21 Januari Perdana Menteri Manuel Valls menyampaikan langkah kebijakan yang akan ditempuh Prancis setelah tragedi serangan teror yang menargetkan kantor Charlie Hebdo. Valls menyatakan “*a new law is necessary to strengthen the legal capacity of intelligence agencies to act against that threat*” (Tréguer, 2017). Dalam pernyataan ini, Emanuel Valls merujuk pada langkah pemerintah Prancis untuk memprioritaskan pengesahan *France Intelligence Act* terkait kebijakan pengawasan massal sebagai bentuk

retaliasi serangan terorisme yang ditunjukkan pada Prancis. Komitmen untuk merekonstruksi kebijakan keamanan melalui pengawasan massal dikenalkan untuk khalayak umum pada konvensi pers 19 Maret yang dipimpin oleh Valls dengan membawa narasi kebijakan pengawasan massal untuk melindungi kebebasan masyarakat Prancis (Tréguer, 2017).

Keinginan pemerintah Prancis untuk reformasi hukum pengawasan massal dengan alasan penanggulangan ancaman terorisme di Prancis ini dikritik oleh kalangan politisi, teknokrat, dan akademisi yang membentuk kelompok advokasi. Kinerja kelompok yang telah terorganisasi membentuk *Observatoire des Libertés et du Numérique* atau OLN sebagai perhimpunan yang berfokus pada pengawasan kebebasan digital di Eropa. OLN beranggotakan NGO yang bergerak di bidang paralel seperti *Creis-Terminal*, *LDH*, *the Syndicat des Avocats de France*, dan *the Syndicat de la magistrature* (Bogain, 2017). Terbentuknya gerakan advokasi OLN merupakan tahapan masyarakat dalam melakukan *logic of exception*, di mana masyarakat Prancis merasionalisasikan penetapan kebijakan pengawasan massal sebagai solusi ancaman terorisme yang sedang dihadapi Prancis. OLN mempermasalahkan kemiripan *France Intelligence Act* dengan *Patriot Act* milik Amerika dari sisi mekanisme pengawasan massal yang digunakan, keterlibatan pihak swasta, serta inkonsistensi dengan rejim HAM yang ada. Mengatasi tindakan advokasi yang dilakukan OLN dan NGO lain pemerintah melakukan pendekatan pada ketiga kelompok masyarakat dari kalangan politisi, teknokrat serta akademisi untuk memperoleh dukungan.

Pemerintah mengatasi kekhawatiran kelompok advokat dimulai dari mekanisme pengawasan massal yang tidak digunakan secara serampangan individu melainkan hanya beberapa individu yang telah dinilai memiliki potensi untuk membahayakan keamanan publik (Tréguer, 2017). Kemudian pada 15 April 2015 Bernard Cazeneuve, selaku menteri dalam negeri mengungkapkan sulitnya keamanan negara terwujud bila pengawasan massal yang dilakukan negara lebih sulit diterima masyarakat dibanding bentuk pengawasan atau spionase yang dilakukan perusahaan penyedia jaringan komunikasi. Melalui perbandingan ini Cazeneuve merujuk pada hipokrisi komunitas teknokrat yang menentang kebijakan pengawasan massal pemerintah Prancis, dikarenakan lazimnya praktik pengumpulan data yang dilakukan oleh perusahaan telekomunikasi. Cazeneuve juga menjelaskan bahwa informasi yang diambil bukan berupa isi pesan secara menyeluruh namun hanya berupa metadata sesuai yang diatur dalam UU No. 2015-912 tahun 2015. Pemerintahan Prancis membawakan narasi sebagai negara yang menjunjung HAM dan patuh akan norma internasional dengan mengembangkan landasan legal kebijakan pengawasan massal dan aktif terlibat dalam upaya penjaga keamanan seperti di Mali Utara. Menurut keterangan wawancara penelitian Skripsi bersama Bapak Muhammad Dhafi Iskandar, SE., M.Sc., DBA bahwa:

“Narasi yang mendukung surveillance memang ada. Salah satu yang bisa mereka pakai yakni ada mereka sudah memiliki persetujuan dari EU Council yang sudah memiliki sistem keamanan yang *me-review* jalannya *surveillance* yang dilakukan Prancis jadi susah dilakukan kecurangan sistem. Sistem surveillance juga sudah dirancang pengamanannya agar hanya orang Prancis yang dapat mengakses datanya dan mengoprasionalkannya serta dalam proses pengumpulan data yang dilakukan tidak melibatkan dari aktor negara atau swasta lain.”

Merujuk pada hasil wawancara tersebut, narasi pendukung yang telah dibawakan pemerintah menunjukkan upaya Hollande untuk menyampaikan kebijakan pengawasan massal dengan transparan dan terbuka pada publik untuk meyakinkan terjaminnya aspek kebebasan mereka. Hal ini selaras dengan keterangan wawancara penelitian Skripsi bersama Ibu Putri Alifa B.A, M.Sc bahwa:

“Narasi sudah pasti ada, ya, di media masa setiap hari ada saja berita terkait hal itu. Berita-berita yang menekankan bahwa kebijakan *surveillance* itu penting, bahwa ada konsekuensi bila menginginkan keamanan, dan pelaksanaannya bagaimana. Hampir tidak ada hari tanpa berita itu di media. Terkait hal yang menyinggung dan membahas hal itu pasti ada. Itu salah satu bentuk pengingat untuk masyarakat agar selalu mengedepankan keamanan dan tidak kehilangan fokus dengan ancaman yang sedang dihadapi bersama.”

Merujuk hasil Melalui media massa, pemerintahan Hollande memanfaatkan Ancaman serangan terorisme terakumulasi hingga tragedi Paris *Attack* yakni serangan terorisme terbesar sepanjang sejarah Prancis sebagai justifikasi kebutuhan penetapan kebijakan pengawasan massal. Mengingat situasi masyarakat Prancis yang semakin tegang akibat serangan terorisme maka narasi penetapan kebijakan pengawasan massal untuk mencegah serangan terorisme menjadi lebih mudah diterima masyarakat Prancis. Kemudian pada tanggal 14 November François Hollande mengatakan

“France is at war” The act committed on Friday night at France and the state of France are acts of war. There are acts of aggression against our country against its values against its youth, against its way of life”

Hollande mendeklarasikan pernyataan perang Prancis terhadap gerakan terorisme berkedok jihad dengan menetapkan masa *State of Emergency*. Selama masa *State of Emergency*, ditetapkan larangan bagi publik untuk berkumpul di tempat umum

sebagai upaya pemerintah mengendalikan pergerakan massa. Di sisi lain, pergerakan komunitas advokat anti RUU pengawasan massal juga berkurang setelah tragedi *Paris attack*. Terlepas dari kondisi *State of emergency* publik Prancis tetap berkumpul dan dipersatukan dalam dukungan terhadap korban dan Prancis yang sedang dilanda tragedi. Keluhan OLN menjadi tidak relevan setelah Prancis berulang kali menerima aksi terorisme dan gerakan advokat mulai menerima rasionalisasi kebijakan pengawasan massal sebagai solusi penanganan ancaman keamanan Prancis. Setelah melalui gelombang serangan terorisme badan legislatif Prancis untuk mengakselerasi penerapan kebijakan pengawasan massal domestik (Dambrine, 2015).

Mengingat gelombang serangan terorisme membawa ancaman keamanan yang besar bagi negara Prancis. Hal ini menjadi *timing* yang tepat dalam menetapkan France Intelligence Act. Situasi ini menjadi kesempatan bagi pemerintah Prancis yang sebelum itu terhambat oleh komunitas advokat dalam proses penetapan France Intelligence Act mengenai pengawasan massal menjadi mendapatkan dukungan untuk segera menetapkan RUU tersebut. France Intelligence Act kemudian berhasil ditetapkan pada 26 Juli 2015. Sekuritisasi yang telah dilakukan berhasil mempersiapkan masyarakat Prancis agar mampu menerima legalisasi kebijakan pengawasan massal (Bogain, 2017).

Setelah masyarakat Prancis telah menerima penetapan kebijakan pengawasan massal diperlukan *actor-audience interaction* dalam penetapan France Intelligence Act yang berlawanan dengan prinsip liberalisme. Paradigma liberalisme khas Prancis dimengerti sebagai sikap pemerintahan Prancis yang

menempatkan kepentingan keamanan nasional lebih penting dari kepentingan kebebasan individu warga negaranya. Keberhasilan penetapan France Intelligence Act yang identik dengan perdebatan antara kebebasan dan keamanan dapat dipahami sesuai dengan nilai kebudayaan liberalisme khas Prancis. Merujuk pada keterangan wawancara penelitian Skripsi bersama Bapak Muhammad Dhafi Iskandar, SE., M.Sc., DBA bahwa:

“Ada tekanan dari masyarakat yang menuntut surveillance di tempat publik saja seperti penetapan kamera pengaman dan mesin X-ray di beberapa tempat khusus. Kesadaran pengamanan data di masyarakat Prancis juga tercermin di GDPR (*General Data Protection Regulation*) yang mengatur letak penyimpanan data komunikasi suatu negara dalam negara tersebut agar menjamin keamanan bank data yang telah terhubung dan bebas dari kepentingan negara-negara lain akan data masyarakat Prancis. Jadi pemerintah memahami dan menuruti kemauan masyarakat terkait letak bank data yang dilakukan secara domestik dan batasan-batasan surveillance yang disepakati masyarakatnya.”

Maka dari itu diperlukan adanya penyesuaian yang dilakukan pemerintah Hollande dalam menjalankan kebijakan pengawasan massalnya sesuai dengan kebudayaan dan paradigma liberalisme Prancis. Terdapat tiga aspek yang dipenuhi dalam penetapan kebijakan France Intelligence Act yang sesuai dengan paradigma liberalisme Prancis. Pertama, penyesuaian kebijakan pengawasan massal dengan kebudayaan masyarakat Prancis sangat mementingkan privasi sehingga mekanisme pengawasan massal dilakukan menggunakan *black box* yakni algoritme komputer yang berjalan otomatis sehingga tetap menjaga privasi dalam berjalannya pengawasan massal.

Kedua sesuai dengan karakteristik kapasitas politik pemerintah untuk melakukan intervensi yang menjelaskan berjalannya fungsi pemerintahan disesuaikan dengan kedaulatan berlandaskan alasan yang logis dan adil yang terus

diuji kebenarannya melalui dinamika norma sosial yang berlangsung. Dalam hal ini, fungsi pemerintah untuk menjaga keamanan wilayahnya didasari alasan logis dari tingginya angka serangan terorisme yang terjadi di Prancis. Penetapan France Intelligence Act yang memberikan legalitas hukum yang dapat dipertanggungjawabkan juga merupakan bagian dari konsep kapasitas politik liberalisme Prancis. Merujuk pada keterangan wawancara penelitian Skripsi bersama Ibu Ningrum Rondeau, SST.Par. bahwa:

“Iya memang ada intervensinya di beberapa ruang publik setelah terjadi serangan-serangan terorisme, seperti poin-poin yang ramai ditempatkan seperti polisi militer untuk menjaga keramaian dan membatasi jumlah orang yang melakukan demonstrasi. Lalu bagi individu-individu yang dinilai berhubungan dengan kelompok terorisme juga mengalami pengawasan walau masih terkendala dengan hak privasi yang sangat dijunjung di sini. Adapula penggeledahan untuk memasuki ruangan dan *kalo* menemukan barang yang dirasa mencurigakan bisa mereka sita juga.”

Hal ini menunjukkan adanya intervensi langsung dari pemerintah Prancis menanggapi serangan terorisme yang memicu Prancis untuk masuk dalam kondisi *state of emergency* yang memfokuskan upaya pemerintah dalam menjaga keamanan masyarakat Prancis dan menepatkan penetapan sebagai prioritas.

Kemudian nilai liberal Prancis yang selanjutnya merupakan kebebasan masyarakat namun dalam pada kasus ini urgensi kebijakan pengawasan massal yang timbul akibat gelombang terorisme dimanfaatkan untuk menekankan nilai kepentingan bersama masyarakat. Lalu, karakteristik liberalisme khas Prancis yang lebih mementingkan kepentingan bersama dibandingkan dengan kepentingan pribadi. Hal ini didukung dengan keterangan wawancara penelitian Skripsi bersama Bapak Muhammad Dhafi Iskandar, SE., M.Sc., DBA bahwa:

“Secara *general*, kalo dilihat unsur kebersamaan Prancis lebih kuat, mereka umumnya lebih sosialis jadi terkait sistem *surveillance* masyarakat Prancis juga dapat menerimanya dikarenakan kebutuhan pengaman negara mereka juga”

Merujuk pada hasil wawancara tersebut, menjadi pembenaran dari penetapan pengawasan massal yang akan memberikan manfaat komunal lebih besar bagi publik Prancis dibandingkan kepentingan sebagian individu yang akan diintervensi rananya privatnya. Narasi-narasi ini menunjukkan kesesuaian *France Intelligence Act* dengan nilai-nilai liberalisme. Akan tetapi, pada kenyataannya narasi yang didorong pemerintah Prancis untuk menutupi inkonsistensi nilai liberalisme khas Prancis yang masih dalam ada dalam implementasi kebijakan *France Intelligence Act*. Bentuk diskriminasi yang menargetkan kaum minoritas muslim hal ini tercermin dengan 180 kasus kekerasan yang dilakukan aparat keamanan dalam penangkapan individu terduga teroris (Human Right Watch, 2016), kemudian Pasal L811-5 yang dapat digunakan sebagai celah hukum dalam penyelewengan pengawasan massal, serta penetapan *state of emergency* yang meredam pergerakan kelompok OLN dalam mengadvokasi hukum pengawasan massal.

Relasi antara keberhasilan upaya sekuritisasi dan konsep liberalisme yang bertepatan dengan terjadinya gelombang serangan terorisme yang terjadi selama tahun 2015. Moment ini memberikan kesempatan bagi pemerintah Prancis dalam menggunakan momentum isu keamanan ancaman terorisme yang sudah ada di opini publik untuk meloloskan kebijakan pengawasan massal dengan ditetapkannya *France Intelligence Act 2015* (Dambrine, 2015). Dengan demikian,

Prancis berhasil mengatasi ketidaksesuaian dengan nilai kebebasan liberlisme tanpa memancing destabilisasi sosial politik Prancis.