

TERORISME DALAM PERSPEKTIF POLITIK DAN HUKUM

Mulyana W. Kusumah

Abstract

This article explores legal instruments relating terrorism which have been set up elsewhere and still valid until nowadays. Experience of India is brought about as a case study in relation to our intention to fight over terrorism and terrorist activity. This article was ended by a brief comment on draft on the new Indonesian criminal law.

Pendahuluan

Statistik tentang terorisme domestik dan internasional dalam dua puluh tahun terakhir memang mengejutkan (Holms and Burke, 2001: 245-247). Dalam tahun 1970-an, misalnya, tercatat jumlah 8.114 kejadian yang mengakibatkan 4.978 orang meninggal serta 6.902 orang luka-luka.

Secara geografis, peristiwa teror terbanyak berlangsung di wilayah Eropa (3.598), Amerika Latin (2.252) dan disusul Timur Tengah (1.097). Target utama dalam kurun waktu tersebut adalah komunitas bisnis (3.290).

Di era tahun 1980-an, terorisme terjadi secara lebih intensif baik ditinjau dari segi ruang lingkungannya maupun skala kejadiannya. Dalam periode tersebut, tercatat 2.755 kejadian, sementara di penghujung dasawarsa ini terjadi 4.422 peristiwa teroris. Jumlah kejadian terorisme sepanjang tahun 1980-an mencapai 31.426, dan menyebabkan 70.859 orang terbunuh serta 47.849 orang luka-luka.

Berbeda dengan sebelumnya, teror terbanyak pada dekade itu dialami Amerika Latin (18.173) kemudian berturut-turut Eropa (4.613), Asia

(4.302) dan Timur Tengah (3.060). Sasarannya adalah warga negara atau wilayah di lebih dari satu negara. Hal ini jelas menandai peningkatan global yang konstan sampai tahun 1990-an.

Terorisme kian jelas menjadi momok bagi peradaban modern (Balayogi, 2002:3). Sifat tindakan, pelaku, tujuan strategis, motivasi, hasil yang diharapkan serta yang dicapai, target-target serta metode terorisme kini semakin luas dan bervariasi. Sehingga, semakin jelas bahwa teror bukan merupakan bentuk kejahatan kekerasan destruktif biasa, melainkan sudah merupakan kejahatan terhadap perdamaian dan keamanan umat manusia (*crimes against peace and security of mankind*).

Memerangi terorisme internasional

Langkah-langkah untuk memerangi terorisme internasional secara lebih terorganisasi dalam bentuk kerjasama internasional sudah lebih berjalan dan menjadi lebih terarah, setidaknya setelah pengesahan Convention for the Prevention and Suppression of Terrorism, 1937.

Konvensi tersebut diperkokoh oleh sejumlah konvensi lain seperti: Convention on Offences and Certain

Other Acts Committed on Board Aircraft (Tokyo, 14 September 1963), the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (Hague, 16 September 1970), the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety for Civilian Aviation (Montreal, 23 September 1971), the Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Person including Diplomatic Agents (New York, 14 Desember 1973), the International Conventions against the Taking of Hostages (New York, 17 Desember 1979), the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (Vienna, 3 Maret 1980), the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (Montreal, 24 Pebruari 1988), the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (Rome, 10 Maret 1988), the Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf (Rome, 10 Maret 1988), dan Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection (Montreal, 1 Maret 1991).

Selain itu, telah pula disahkan International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing 1988. Tak lama kemudian lahir pula International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999.

B.C. Nirmal (2002: 312-313) mengemukakan bahwa "The Bombings Convention" sangat penting mengingat isinya yang lebih luas dibandingkan konvensi-konvensi anti terorisme yang lain oleh karena tidak terbatas pada kejahatan terhadap pesawat terbang atau kapal laut atau terhadap orang-

orang yang dilindungi secara internasional. Konvensi tersebut juga dapat diterapkan bagi kejahatan terhadap tempat-tempat umum, fasilitas negara, sistem transportasi publik atau fasilitas infrastruktur.

Secara umum, konvensi itu dapat diterapkan terhadap teror bom di masa damai atau saat perang, terlepas dari identitas korban, pelaku serta motivasinya. Berdasarkan itu, dapat dikatakan bahwa konvensi tersebut mencerminkan inter-relasi antara hukum pidana internasional dengan hukum humaniter internasional.

Sejumlah definisi yang telah disepakati mengenai terorisme internasional paling tidak meliputi 21 ciri sebagai berikut (Amalya, 2002: 318-319):

1. Terorisme internasional adalah penggunaan kekerasan atau yang luar biasa dan tidak dapat ditolerir; ancaman kekerasan dilakukan dengan tujuan tertentu secara sistematis, tindakan perorangan atau kampanye kekerasan yang dirancang terutama untuk menteror atau menciptakan ketakutan.
2. Terorisme internasional menggunakan atau melakukan ancaman kekerasan tanpa pandang bulu atau selektif baik terhadap musuh atau sekutu dalam mencapai tujuan-tujuan politik.
3. Terorisme internasional menyangkut pola simbolik atau seleksi representatif yang konsisten dari obyek atau korbannya.
4. Terorisme internasional dengan sengaja bertujuan menciptakan dampak psikologis atau fisik terhadap kelompok masyarakat atau korban tertentu dalam rangka mengubah sikap dan perilaku politik sesuai dengan maksud serta tujuan teroris.
5. Terorisme internasional bertujuan agar masyarakat menyaksikan lebih banyak dari jumlah korban.

6. Terorisme internasional mengandung unsur internasional atau diarahkan pada target dan mempunyai konsekuensi internasional.
 7. Terorisme internasional dapat meliputi "kaum revolusioner", ekstrimis politik, penjahat bertujuan politik dan para lunatik sejati.
 8. Terorisme internasional dapat beroperasi sendiri ataupun sebagai anggota kelompok yang lebih luas dan terorganisasi, bahkan pemerintah tertentu.
 9. Motif terorisme internasional dapat bersifat kepuasan pribadi (uang, balas dendam) atau destruksi atas pemerintahan, atau kekuasaan kelompok etnik maupun kelompok lain.
 10. Ambisi teroris dapat terbatas atau lokal seperti penggulingan rejim tertentu, atau global seperti revolusi simultan di seluruh dunia.
 11. Terorisme internasional dapat meliputi penculikan untuk mendapat tebusan, pembajakan dan pembunuhan kejam yang mungkin tidak dikehendaki oleh para pelakunya.
 12. Terorisme internasional dapat merupakan kejadian tunggal atau kampanye kekerasan yang dilakukan di luar aturan dan prosedur yang diterima dalam diplomasi internasional dan perang.
 13. Terorisme internasional seringkali dirancang untuk menarik perhatian dunia atas eksistensi teroris dan apa yang menyebabkannya.
 14. Korban aktual atau korban serangan teroris dan target lebih luas mungkin tidak sama. Korban aktual dapat saja tidak berkaitan sama sekali dengan perjuangan para teroris.
 15. Terorisme internasional pada dasarnya kriminal, ilegal, meresahkan dan tidak manusiawi.
 16. Terorisme internasional termotivasi secara politik maupun meyakini kebenaran yang melatarbelakangi dan dapat terus melakukan cara-cara kekerasan untuk mencapai tujuan.
 17. Terorisme internasional melampaui batas-batas rasional melalui pilihan atas target atau korban dari negara lain, pelaksanaan tindakan teror diluar negaranya dan usaha untuk mempengaruhi kebijakan negara tertentu.
 18. Terorisme internasional melakukan serangan diluar negaranya, terhadap diplomat atau orang asing di dalam negeri, oleh karena mereka percaya dengan cara itu dapat menjalankan tekanan yang paling mungkin terhadap korban, negara korban dan opini dunia.
 19. Terorisme internasional dapat atau tidak mengharapkan terbunuhnya korban-korban, akan tetapi mereka seringkali menemukan saat untuk membunuh guna memperkuat kredibilitas ancaman walaupun mereka tidak menginginkan pembunuhan korban.
 20. Terorisme internasional dapat ditujukan pada suatu pemerintahan, kelompok, kelas atau partai politik tertentu.
 21. Terorisme internasional dapat mempunyai tujuan untuk membuat kekacauan politik, ekonomi, atau sosial dan untuk tujuan ini melakukan segala cara untuk mencapainya.
- Ternyata, 21 ciri saja tidaklah cukup. Mushkat berpendapat bahwa anasir-anasir internasional dalam tindakan teror harus dirumuskan dengan mempertimbangkan hal-hal lainnya sebagai berikut:
22. Tindakan atau rangkaian tindakan yang dilakukan di lebih dari satu negara.
 23. Tindakan atau rangkaian tindakan yang berlangsung di wilayah

- dimana suatu negara tidak mempunyai yurisdiksi eksklusif.
24. Tindakan teror yang berakibat terhadap warganegara dari beberapa negara.
 25. Tindakan teror membawa akibat terhadap orang-orang yang dilindungi secara internasional (seperti diplomat, personil organisasi internasional, dll.).
 26. Tindakan teror berakibat pada sasaran-sasaran yang dilindungi secara internasional, seperti penerbangan sipil internasional serta sarana-sarana komunikasi internasional lainnya.

Strategi kontra terorisme

Strategi dan langkah berbagai negara untuk melaksanakan tindakan-tindakan kontra terorisme telah ditempuh baik di tingkat nasional maupun tingkat kerjasama internasional.

Urgensi pembentukan Undang-undang Pemberantasan Terorisme semakin jelas menunjukkan komitmen Indonesia terhadap kerjasama internasional dengan merujuk antara lain pada Resolusi Anti Terorisme dari Dewan Keamanan PBB (28 September 2001). Resolusi tersebut meminta semua negara untuk segera bekerja sama dalam mencegah dan menekan tindakan teroris melalui peningkatan kerjasama dan pelaksanaan penuh konvensi internasional yang berkaitan dengan terorisme. Demikian pula konvensi tersebut mengharuskan langkah-langkah antara lain:

1. Mencegah dan menekan pendanaan tindakan teroris;
2. Menyatakan sebagai tindak pidana pemberian atau penggalangan yang disengaja dengan cara apapun, baik secara langsung maupun tidak langsung, dana oleh warga negara mereka atau dalam wilayah dengan maksud bahwa dana tersebut akan digunakan atau diketahui bahwa

- dana tersebut akan digunakan untuk melaksanakan tindakan teroris;
3. Segera membekukan dana dan aset keuangan atau sumber-sumber ekonomi pihak yang melaksanakan, mencoba melaksanakan, tindakan teroris atau memiliki andil dalam atau memfasilitasi pelaksanaan tindakan teroris; badan usaha yang secara langsung maupun tidak langsung dimiliki atau dikendalikan oleh orang tersebut; dan orang dan badan usaha yang bertindak atas nama, atau atas petunjuk orang atau badan usaha tersebut, termasuk dana yang berasal atau dihasilkan dari kekayaan yang secara langsung atau tidak langsung dimiliki atau dikendalikan oleh orang tersebut dan orang dan badan usaha terkait;
4. Melarang warga negara mereka atau setiap orang dan badan usaha di dalam wilayah mereka untuk melakukan pendanaan, aset keuangan atau sumber-sumber atau keuangan atau jasa-jasa terkait lain yang secara langsung atau tidak langsung diberikan untuk keuntungan orang yang melakukan atau mencoba untuk melakukan atau memberi fasilitas atau memiliki andil dalam pelaksanaan tindakan teroris, badan usaha yang secara langsung atau tidak langsung dimiliki atau dikendalikan oleh orang tersebut dan orang dan badan usaha yang bertindak atas nama atau atas petunjuk orang tersebut;
5. Tidak memberikan dukungan dalam bentuk apapun, baik aktif maupun pasif kepada badan usaha atau orang yang terlibat dalam tindakan teroris termasuk dengan cara melarang perekrutan anggota kelompok teroris dan meniadakan pasokan senjata teroris;
6. Mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencegah dilaksanakannya tindakan teroris termasuk dengan pemberian

- peringatan awal ke negara lain dengan cara tukar informasi;
7. Menolak tempat berlindung yang aman bagi mereka yang mendanai, merencanakan, mendukung atau melaksanakan tindakan teroris atau memberikan tempat perlindungan yang aman;
 8. Mencegah orang yang mendanai, merencanakan, memberi fasilitas atau melaksanakan tindakan-tindakan teroris untuk menggunakan wilayah mereka masing-masing untuk tujuan melawan negara lain atau warga negara lain;
 9. Memastikan bahwa setiap orang yang terlibat dalam pendanaan, perencanaan, persiapan atau pelaksanaan tindakan teroris atau yang mendukung tindakan teroris diseret ke pengadilan dan memastikan agar disamping langkah-langkah lain terhadap mereka, tindakan teroris ditetapkan sebagai pelanggaran pidana berat dalam undang-undang dan peraturan dalam negeri dan agar hukuman sebagaimana mestinya mencerminkan beratnya tindakan teroris tersebut;
 10. Saling memberi bantuan sehubungan dengan penyidikan tindak pidana atau proses hukum tindak pidana sehubungan dengan pendanaan atau dukungan tindakan teroris termasuk bantuan untuk memperoleh bukti yang mereka miliki yang diperlukan untuk proses hukum;
 11. Mencegah pergerakan teroris atau kelompok teroris dengan pengawasan dan pembatasan secara efektif dan pengawasan penerbitan kartu identitas dan dokumen-dokumen perjalanan dan melalui langkah-langkah untuk mencegah penggunaan kartu identitas dan dokumen perjalanan yang palsu atau dipalsukan;
 12. Menemukan cara untuk mengintensifkan dan mempercepat pertukaran informasi operasional khususnya mengenai tindakan atau gerakan pihak atau jaringan teroris, dokumen perjalanan palsu atau yang dipalsukan, perdagangan gelap senjata, bahan peledak atau bahan-bahan sensitif lain; penggunaan teknologi komunikasi oleh teroris; dan ancaman yang disebabkan oleh kepemilikan senjata pemusnah massal oleh kelompok teroris;
 13. Bertukar informasi sesuai dengan hukum internasional dan dalam negeri dan bekerja sama dalam hal-hal administrasi dan hukum untuk mencegah dilaksanakannya tindakan teroris;
 14. Bekerjasama, khususnya melalui pengaturan dan perjanjian bilateral dan multilateral untuk mencegah dan menekan serangan-serangan teroris dan mengambil tindakan terhadap pelaksanaan teroris tersebut.
 15. Sesegera mungkin menjadi penghubung konvensi internasional terkait dan protokol yang berkaitan dengan terorisme, termasuk Konvensi Internasional untuk Penekanan Pendanaan Teroris tanggal 9 Desember 1999;
 16. Meningkatkan kerjasama dan sepenuhnya melaksanakan konvensi internasional terkait dan protokol-protokol yang berkaitan dengan terorisme dan keputusan Dewan Keamanan Resolusi No. 1269 (1999) dan 1368 (2001);
 17. Mengambil langkah-langkah yang tepat sesuai dengan ketentuan-ketentuan nasional terkait dan hukum internasional, tentang standar internasional tentang Hak Asasi Manusia, sebelum memberikan status pengungsi, dengan tujuan untuk memastikan bahwa pencari suaka tidak merencanakan, memberi fasilitas atau berperan serta dalam tindakan teror;
 18. Sesuai dengan hukum internasional, memastikan bahwa

status pengungsi tidak disalahgunakan oleh pelaku, pihak yang mengorganisir atau yang memberi fasilitas atas tindakan teroris, dan bahwa pengakuan motivasi politik tidak diakui sebagai alasan untuk menolak permohonan ekstradisi yang diduga teroris.

Disamping itu juga, PBB meminta agar setiap negara memperhatikan dengan seksama hubungan erat antara terorisme internasional dan kejahatan terorganisir, obat terlarang, pencucian uang, perdagangan gelap senjata, dan pergerakan tidak resmi nuklir, kimia dan biologi dan bahan-bahan mematikan lainnya. Dalam hal ini PBB juga menekankan perlunya meningkatkan koordinasi upaya-upaya pada tingkat nasional, sub-regional, regional dan internasional untuk memperkuat tanggapan internasional atas tantangan dan ancaman teroris ini terhadap keamanan internasional.

Beberapa prinsip yang termuat dalam resolusi tersebut di atas dapat menjadi salah satu rujukan penting dalam penyusunan undang-undang tentang pemberantasan terorisme.

Pengalaman India

Dalam rangka pembentukan Undang-undang Nasional tentang Pemberantasan Terorisme juga perlu diperhatikan perkembangan legislasi sejenis yang terjadi di negara-negara lain.

India, misalnya, mempunyai beberapa perundang-undangan yang berkaitan dengan hal itu seperti (1) The Prevention of Damage to Public Property, 1984; (2) The Terrorist Affected Areas (Special Courts) Act, 1984; (3) The National Security Guard Act, 1986; (4) The Terrorist and Disruptive Activities (Prevention) Act, 1987; (5) The Code of Criminal Procedure (Amendment) Act, 1993; (6)

The Terrorist and Disruptive (Prevention) Act, 1993; dan (7) The South Asian Association for Regional Cooperation Convention (Suppression of Terrorism) Act, 1993.

Keseluruhan perundang-undangan di India yang berkaitan dengan terorisme tersebut menunjukkan hal-hal sebagai berikut:

Pertama, mengingat adanya wilayah-wilayah dengan frekuensi terorisme yang tinggi, India menetapkan adanya "Terrorist Affected Area" sekaligus sebagai *Judicial Zone*, dan menetapkan adanya *Special Court* untuk menjalankan peradilan cepat atas para teroris di wilayah itu.

Kedua, India membentuk "The National Security Guard" yang pada awalnya merupakan direktorat jenderal National Security Guard dibawah polisi senior. Fungsi dan tugas lembaga ini meliputi "...a contingency deployment force to deal with terrorist activities..."

Ketiga, India juga menekankan pada aspek preventif sebagaimana tercermin dalam The Terrorist and Disruptive Activities (Prevention) Act, 1987.

Keempat, adanya amandemen KUHAP India (1993) yang dituangkan dalam The Code of Criminal Procedure (Amendment) Act (1993) sebagai hasil kesepakatan dengan Inggris dan Irlandia Utara untuk meningkatkan langkah dalam investigasi dan penyidikan kejahatan teroris termasuk kejahatan yang menyangkut transfer mata uang dan lain-lain bentuk pendanaan teroris.

Kelima, melalui the SAARC Convention (Suppression of Terrorism) Act (1993), India menindak lanjuti SAARC Regional Convention on Suppression Terrorism yang ditandatangani oleh 7 negara SAARC yakni, Bangladesh, Kerajaan Bhutan, India, Maldives, Nepal dan Pakistan.

Konsep RUU KUHP

Disamping itu, harus pula dipertimbangkan perkembangan pemikiran di kalangan para ahli hukum pidana kita seperti tercermin antara lain dalam naskah RUU Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

Terorisme dalam naskah tersebut (Naskah RUU KUHP, 1999-2000) dimasukkan dalam Bab VIII "Tindakan Pidana yang Membahayakan Keamanan Umum Bagi Orang, Barang dan Lingkungan Hidup," dan dirumuskan dalam pasal 302 serta 303.

Pasal 302 RUU KUHP menyatakan:

1. Setiap orang yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan terhadap fasilitas umum dengan maksud menimbulkan suasana teror atau ketakutan yang besar dan mengadakan intimidasi pada masyarakat, dengan tujuan akhir melakukan perubahan dalam sistem politik yang berlaku, dipidana karena melakukan terorisme, dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan paling singkat 3 (tiga) tahun.
2. Jika perbuatan terorisme sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) menimbulkan bahaya bagi nyawa orang lain, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun.
3. Jika perbuatan terorisme sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) menimbulkan bahaya bagi nyawa orang lain dan mengakibatkan matinya orang, dipidana dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun.

Sementara itu pasal 303 berbunyi sebagai berikut:

"...Dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan paling singkat 2 (dua) tahun, setiap orang yang:

- a. menjadi anggota organisasi yang bertujuan melakukan terorisme;
- b. di tempat umum mengenakan pakaian atau perlengkapan organisasi yang bertujuan melakukan terorisme;
- c. meminta atau meminjam uang atau barang dari organisasi yang bertujuan melakukan terorisme;
- d. memberikan atau meminjamkan uang atau barang kepada organisasi yang bertujuan melakukan terorisme; atau
- e. menyembunyikan informasi tentang perbuatan terorisme..."

Tentu saja pasal-pasal tersebut sangat terbatas (dalam arti mendefinisikan terorisme dalam arti sempit), tidak spesifik dan nampak kurang mengacu pada konvensi-konvensi internasional tentang terorisme.

Beberapa saran

Pertama-tama dapat disarankan bahwa konstruksi hukuman yang tidak saja memuat tentang ancaman pidana maksimal melainkan juga minimal, dapat dimanfaatkan dalam rangka penyusunan RUU Pemberantasan Terorisme yang akan datang.

Lebih dari itu RUU Pemberantasan Terorisme yang akan datang perlu memperhatikan beberapa hal dibawah ini:

Pertama, *orientasi perundangan-undangan* harus jelas bergerak dalam paradigma ketahanan nasional, penghormatan hak asasi manusia, serta perlindungan korban sebagaimana pernah disampaikan oleh Menteri Kehakiman dan HAM RI dalam Rakor Polkam, 1 Maret 2002 yang lalu;

Kedua, *formulasi perundang-undangan* harus memuat definisi terorisme dalam kaitan dengan *terorisme internasional* dengan memasukkan secara ringi dan spesifik sifat tindakan, latar belakang, motif, target dan dampaknya sehingga tidak mengandung kekaburan yang pada satu sisi dapat menghambat efektifitasnya serta, pada sisi lain, potensial untuk disalah tafsirkan.

Ketiga, prosedur-prosedur hukum perlu tetap mengacu pada KUHAP kecuali memang terdapat kesepakatan politik untuk menuangkan lebih jauh dalam perundang-undangan tentang terorisme (semacam *Special* atau *Designated Court* seperti di India, ataupun *Pengadilan Ad-Hoc* di Indonesia).

Dalam konteks inilah, institusi khusus untuk menangani terorisme dapat dibentuk dengan landasan mekanisme, prosedur dan tata cara penanganan terorisme secara lebih terarah tetapi terbatas dalam konteks penegakkan hukum dan perwujudan ketahanan nasional.

Daftar Pustaka

- Baber, Benyamin R.
2001 **Jihad vs MC World**, New York, Balantine Books
- Grover, Verinder (ed.)
2002 **Encyclopedia of International Terrorism Vol. 1- 3**, New Delhi, Deep and Deep Publication Pvt., Ltd.
- Holms, John Pychon and Tom Burke
1994 **Terrorism: Today's Biggest Threat to Freedom**, New York, Cansington Publishing Corporation.

Laqueur, Walter
1999 **The New Terrorism: Fanaticism and The Arms of Mass Destruction**, London, Phoenix Press