

MENGAGAS UU TERORISME: PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA

Abdul Hakim Garuda Nusantara

Abstract

Together with efforts taken by international parties to fight over terrorism, a number of international legal covenant, directly or indirectly related to terrorism, have been produced. They are directed not only to repress the action of terrorism but also to inhibit persons who initiate that. This article even address terrorism as another form of crime against humanity and becoming subyet to international human rights law as well. Lastly, this article comments on Indonesian's anti-terrorist law which still contains loose interpretation and possibilities to be misused.

Pendahuluan

Ikhtiar untuk memberantas kejahatan terorisme telah dilakukan oleh banyak negara sejak menjelang pertengahan abad ke 20. Pada tahun 1937 misalnya, dilahirkan Konvensi Pencegahan dan Penghukuman Terorisme (*Convention for the Prevention and Suppression of Terrorism*). Konvensi ini mengartikan terorisme sebagai perbuatan kejahatan terhadap negara (*Crime Against the State*).

Konvensi yang dilahirkan sebelum zaman PBB itu nampaknya digunakan untuk menjawab tantangan pada saat itu, yaitu penggunaan kekerasan yang mengiringi tuntutan kemerdekaan dari gerakan kemerdekaan di wilayah-wilayah koloni (Seno Adji, 2001: 3). Konvensi ini disimpulkan tidak berlaku efektif karena tidak pernah memenuhi syarat peratifikasian.

Dalam perkembangannya kemudian, masyarakat dunia menyaksikan aksi kekerasan terorisme terus berlangsung baik dilakukan oleh

perorangan atau kelompok orang, sebagai metode untuk mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan oleh pihak yang berbuat dan atau organisasi pendukungnya. Fakta empiris menunjukkan, tidak hanya orang atau kelompok orang swasta yang dapat melakukan terorisme, tetapi dapat pula dilakukan oleh negara atau aparatnya.

Fenomena terorisme yang dilakukan oleh aktor non-negara sebenarnya berakar pada masalah-masalah ketidakadilan yang terjadi di lapangan sosial, politik, ekonomi dan hukum. Tatkala sistem politik dan hukum tidak mampu merespon tuntutan keadilan dari masyarakat, tak terelakkan masyarakat akan mencari jalannya sendiri untuk merubah sistem tersebut. Dalam hal ini memang ada saja kelompok masyarakat yang mencoba berjuang melalui jalan damai.

Tapi tak dapat diingkari pula bahwa ada saja kelompok masyarakat yang menempuh jalan kekerasan. Ketika ada kelompok yang menculik, menyandera dan membunuh sejumlah manusia tidak berdosa, bahkan dengan

merusak benda-benda, guna mencapai tuntutannya, maka kita menyaksikan sebuah keputusan yang menimbulkan kerugian dan malapetaka bagi kehidupan manusia.

Dalam pada itu, terorisme yang dilakukan oleh negara dan aparatnya dilakukan untuk dan atas nama kekuasaan, stabilitas politik serta kepentingan ekonomi elite. Untuk dan atas nama tersebut, negara merasa sah menggunakan kekerasan dalam segala bentuknya guna merepresi dan memadamkan kelompok-kelompok kritis yang ada di masyarakat demikian pula terhadap kelompok-kelompok yang memperjuangkan aspirasinya dengan mengangkat senjata.

Apa yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan rejim pemerintahan Vietnam Selatan terhadap rakyat Vietnam dengan membuat *bomb carpet* jelas memenuhi kualifikasi perbuatan terorisme. Demikian pula penculikan dan penganiayaan terhadap aktifis pro-demokrasi, yang nampaknya menjadi model represi oleh rejim-rejim otoriter, sesungguhnya merupakan perbuatan terorisme. Contoh lain dari *state terrorism* di Indonesia adalah peristiwa 27 Juli 1996 (Nusantara, 2001:2)

Sejumlah konvensi

Kalangan politisi, tokoh-tokoh pemerintahan serta aktifis LSM pada umumnya sepakat, apapun motif dan tujuannya, perbuatan terorisme adalah sebuah kejahatan yang menghancurkan kehidupan dan peradaban manusia. Karena itu perlu negara-negara dan masyarakat perlu mencegah dan memberantasnya. Pada sisi lain ditegaskan pula perlunya negara-negara dan masyarakat menyelesaikan secara tuntas dan adil akar penyebab yang menimbulkan fenomena terorisme itu.

Produk-produk hukum yang dimaksudkan untuk memberantas

kejahatan terorisme terus dibuat oleh negara-negara di dunia, seperti:

1. Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (the Hague Convention, tahun 1970);
2. Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Person (tahun 1973);
3. International Conventions against the taking of Hostages (tahun 1979);
4. 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 (tahun 1988);
5. Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (tahun 1988);
6. International Convention for the suppression of Terrorist Bombing (tahun 1977);
7. International Convention for the Suppression on the Finncing of Terrorist (tahun 2000);
8. Resolution Adopted by the General Assembly (30 Januari 2000) on Measures to Eliminate International Terrorism;
9. The Arab Convention for the Suppression of Terrorism (tahun 1979).

Produk-produk hukum internasional tersebut di atas menunjukkan, pada tataran hubungan antar negara telah banyak dibuat norma-norma hukum internasional yang menggambarkan evolusi respons hukum terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat dunia, yaitu perlindungan dari kejahatan terorisme. Pencegahan dan pemberantasan kejahatan terorisme tidak hanya diarahkan kepada orang yang secara langsung berbuat, tetapi juga kepada orang-orang yang secara langsung atau

tidak langsung mendukung kejahatan terorisme tersebut.

Misalnya pasal 2 International Convention for the Suppression on the Financing of Terrorism tahun 2000 merumuskan sebagai berikut:

"...Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person by any means, directly or indirectly, unlawfully and willfully, provides or collects funds with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out:

- a) An act which constitute an offence within the scope of and as defined in of the treaties kisted the annex; or
- b) Any other act intended to cause death or seriuos bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act..."

Ada 9 (sembilan) Konvensi internasional yang terdaftar di Annex, antara lain:

- 1) Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, the Hague 1970;
- 2) International Conventions against the taking of Hostages, UN tahun 1979;
- 3) International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, UN 1977.

Selanjutnya butir 3, 4 dan 5 pasal 2 Konvensi internasional tersebut di atas merumuskan sebagai berikut:

"3. For an act to constitute an offence set forth in paragraph 1, it shall not be

necessary that the funds were actually used to carry out an offence to in paragraph 1, subparagraph (a) or (b)."

"4. Any person also commits an offence if that person attempts to commit an offence as set forth in paragraph 1 of this article."

"5. Any person also commits an offence if that person:

- (a) Participates as an accomplice in an offence as set forth in paragraph 1 or 4 of this article;
- (b) Organizes or directs others to commit an offence as set forth in paragraph 1 or 4 of this article;
- (c) Contributes to the commission of one or more offences as set forth in paragraph 1 or 4 of this article by group of persons acting with a common purpose. Such contribution shall be intentional and shall either:
 - (i) Be made with the aim of furthering criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of an offence as set forth in paragraph 1 or 4 of this article; or
 - (ii) Be made in the knowledge of the intention of the group to commit an offence as set forth in paragraph 1 or 4 of this article."

Dengan demikian, Konvensi Internasional tahun 2000 menjangkau pihak-pihak yang baik secara langsung atau tidak langsung memberikan dukungan dana, mengorganisir serta melakukan percobaan perbuatan kejahatan terorisme. Ini merupakan produk hukum yang menyempurnakan produk-produk hukum internasional sebelumnya yang langsung menerobos upaya pemberantasan pendanaan kegiatan terorisme.

Terorisme sebagai kejahatan kemanusiaan

Pada tataran internasional kejahatan terorisme dipahami sebagai kejahatan kemanusiaan (European Convention on the Suppression of Terrorism, tahun 1977) yang dapat bersifat nasional dan internasional. Pasal 7 Statuta Roma merumuskan kejahatan kemanusiaan sebagai berikut:

"...Untuk keperluan Statuta ini, 'Kejahatan terhadap Kemanusiaan' berarti salah satu dari perbuatan berikut, apabila dilakukan sebagai bagian dari serangan meluas atau sistematis yang ditujukan kepada suatu kelompok penduduk sipil, dengan mengetahui serangan itu:

- (a) Pembunuhan;
- (b) Pemusnahan;
- (c) Perbudakan;
- (d) Deportasi atau pemindahan paksa penduduk;
- (e) Memenjarakan atau perampasan berat atas kebebasan fisik dengan melanggar aturan-aturan dasar hukum inter-nasional;
- (f) Penyiksaan;
- (g) Perkosaan, perbudakan seksual, pemaksaan prostitusi, penghamilan paksa, pemaksaan sterilisasi, atau suatu bentuk kekerasan seksual lain yang cukup berat;

- (h) Penganiayaan terhadap suatu kelompok yang dapat diidentifikasi atau kolektifitas atas dasar politik, ras, nasional, etnis, budaya, agama, gender sebagai didefinisikan dalam ayat 3, atau dasar lain yang secara universal diakui sebagai tidak diijinkan berdasarkan hukum internasional, yang berhubungan dengan setiap perbuatan yang dimaksud dalam ayat ini atau setiap kejahatan yang berada dalam Jurisdiksi Mahkamah;
- (i) Penghilangan paksa;
- (j) Kejahatan apartheid;
- (k) Perbuatan tak manusiawi lain dengan sifat sama yang secara sengaja menyebabkan penderitaan berat, atau luka serius terhadap badan atau mental atau kesehatan fisik..."

Dalam rangka merespon fenomena kejahatan terorisme, Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional merumuskan norma hukum yang dimaksud untuk memberantas kejahatan tersebut. Pasal 302 Rancangan KUHP tersebut merumuskan sebagai berikut:

1. Setiap orang yang menggunakan kekerasan dan 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 tahun dan paling singkat 3 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 tahun

20 tahun dan paling singkat 5 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 tahun dan paling singkat 5 tahun.

Selanjutnya, pada pasal 303 Rancangan KUHP terdapat rumusan sebagai berikut:

"Dipidana dengan pidana penjara paling 7 tahun dan paling singkat 2 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."

Rumusan pasal 302 tersebut di atas diarahkan kepada orang yang secara langsung melakukan perbuatan kejahatan terorisme. Sedangkan rumusan pasal 303 diarahkan terhadap orang yang menjadi organisasi teroris maupun orang-orang yang memberikan bantuan.

Akan tetapi, kedua pasal rancangan KUHP tersebut sebenarnya belum cukup komprehensif. Pasal-pasal itu belum menyentuh aspek luas dari pendanaan, organisasi maupun orang-orang yang secara langsung atau tidak

langsung terlibat dalam kejahatan terorisme.

Kejahatan terorisme sebagai kejahatan kemanusiaan memerlukan penanganan yang bersifat regional dan internasional yang memerlukan kerjasama dari semua negara. Bahkan sekarang ini ada gagasan untuk tidak hanya mempersoalkan ekstradisi, tetapi juga kemungkinan ditetapkannya yurisdiksi global (*global jurisdiction*) atas kasus kejahatan terorisme. Bila itu terjadi, maka berarti pengadilan semua negara harus terbuka atau memberikan akses pada upaya untuk memeriksa, mengadili dan menghukum mereka yang terlibat dalam kejahatan terorisme.

Ikhtiar Indonesia

Ikhtiar pada tataran internasional untuk mencegah dan memberantas terorisme jelas membawa pengaruh pada ikhtiar di tataran nasional. Baik karena pengaruh dan kebutuhan masyarakat dunia, maupun realitas domestik di Indonesia, menjadi kenyataan tak terelakkan untuk membuat Undang-undang Anti Terorisme.

Undang-undang Anti Terorisme itu pada satu sisi harus memenuhi tidak hanya standar internasional sebagaimana direfleksikan oleh perkembangan hukum internasional yang dimaksudkan untuk mencegah dan memberantas terorisme dan tentunya kebutuhan domestik. Pada sisi yang lain, rancangan undang-undang tersebut wajib pula memperhatikan standar-standar perlindungan hak asasi manusia baik yang diatur oleh Hukum Hak Asasi Manusia Internasional maupun undang-undang Hak Asasi Manusia nasional.

Mencermati RUU Anti Terorisme dan Konvensi Arab untuk Pemberantasan Terorisme, misalnya, ternyata masih jauh dari standar Hak Asasi Manusia Internasional. Konvensi Arab tentang Pemberantasan Terorisme

mendefinisikan terorisme sebagai berikut:

"...Any act or threat of violence, whatever its motives or purposes, that occurs in the advancement of an individual or collective criminal agenda and seeking to sow panic among people, causing fear by harming them, or placing their lives, liberty or security in danger, or seeking to cause damage to the environment or to public or private installations or property or to occupying or seizing them, or seeking to jeopardize national resource..."

Definisi terorisme tersebut di atas begitu luas dan mengundang interpretasi dan kemungkinan penyalahgunaan. Sebagai contoh, terminologi *violence* tidak dijelaskan dalam konvensi tersebut. Demikian pula terminologi *threat of violence* mempunyai potensi untuk digunakan menghantam orang-orang yang tidak melakukan perbuatan tapi, misalnya, mempunyai afiliasi dengan partai-partai politik oposisi yang kebetulan menggunakan cara kekerasan. Definisi terorisme tersebut jelas tidak memenuhi standar hukum hak asasi manusia internasional.

Hal yang serupa juga dapat dibaca pada RUU Pemberantasan Terorisme yang mendefinisikan terorisme sebagai berikut:

"Terorisme adalah tindakan dengan menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang berlatar belakang dan atau bertujuan politik dengan kegiatan dalam bentuk sebagai berikut:

- a) menimbulkan bahaya atau ancaman bahaya bagi nyawa orang lain;
- b) menghancurkan harta benda;
- c) menghilangkan kebebasan pribadi; atau
- d) menciptakan perasaan takut pada masyarakat luas."

Definisi terorisme tersebut di atas jelas dapat mengundang interpretasi yang luas dan membuka peluang bagi penyalahgunaan. Dapat dipertanyakan, misalnya, apa yang dimaksudkan dengan bahaya atau ancaman bahaya bagi nyawa orang lain? Demikian pula apa yang dimaksud dengan berlatarbelakang dan atau bertujuan politik? Definisi tersebut jelas tidak memenuhi kualifikasi sebuah produk hukum yang semestinya mengandung derajat kejelasan dan kepastian serta tidak multi interpretasi.

Dari perspektif Hak Asasi Manusia, rancangan UU Anti Terorisme wajib memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

Pertama, kecermatan dan kejelasan pendefinisian perbuatan kejahatan terorisme, termasuk pelaku, peserta, pendukung, termasuk tetapi tidak terbatas pada pendanaan, serta akibat yang ditimbulkannya guna menghindari multi-interpretasi yang mengundang ketidak-pastian dan *arbitrary conduct* oleh penegak hukum.

Kedua, perlindungan yang memadai terhadap hak-hak tersangka dan para saksi dalam proses hukum.

Ketiga, RUU Anti Terorisme harus menghindari upaya melahirkan lembaga atau badan baru yang *extraordinary* yang mem-by pass kewenangan fungsi-fungsi yudisial yang sudah ada dalam proses peradilan pidana seperti polisi, jaksa dan pengadilan. Memproduksi badan baru dengan kewenangan *extraordinary* hanya akan melumpuhkan bekerjanya sistem hukum, dan pada akhirnya mengesampingkan asas supremasi hukum.

Dalam perspektif ini harus dicegah munculnya Badan Khusus Anti Teror yang mengambil alih fungsi penyelidikan dan penyidikan yang selama ini sudah dijalankan oleh aparat hukum yang ada. Harus dicegah pula

munculnya lembaga ala Koptamtib atau Bakorstranas dan lain sebagainya.

Keempat, RUU Anti Terorisme tidak boleh mengesampingkan hak-hak atas kebebasan berbicara, berpendapat, termasuk *press freedom* yang justeru selama ini berperan untuk mengungkapkan fenomena kejahatan terorisme.

Kelima, RUU Anti Terorisme tidak boleh mengesampingkan kebebasan berkumpul dan kebebasan berserikat yang merupakan pilar penting bagi tumbuh berkembangnya sistem demokrasi.

Keenam, RUU Anti Terorisme tidak boleh menjadi norma pembenar bagi tindakan penangkapan dan penahanan secara sewenang-wenang. Dalam konteks ini prosedur penangkapan dan penahanan harus tunduk pada KUHP dan Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik.

Ketujuh, RUU Anti Terorisme harus memproduksi norma hukum untuk segera menghadapkan tersangka ke pengadilan, dan menjamin proses peradilan yang *fair*, obyektif dan transparan.

Kedelapan, RUU Anti Terorisme harus mencegah lahirnya norma-norma dan badan baru yang dapat menjadi benih kembalinya otoritarianisme.

Daftar Pustaka

Adji, Indriyanto Seno
2001 "Permasalahan 'Terorisme' dan Hukum Pidana," makalah, disampaikan pada Sosialisasi RUU tentang Pemberantasan Terorism, Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta.

Amnesty International
2002 "The Arab Convention for the Suppression of Terrorism: a serious threat to human rights," AI Index: IOR 51/001/2002.

Nusantara, Abdul Hakim G.
2001 "Mengkritisi RUU Pemberantasan Terorisme," makalah, disampaikan pada Sosialisasi RUU tentang Pemberantasan Terorism, Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta.

"Rancangan KUHP Nasional"

"Rancangan Undang-undang tentang Pemberantasan Terorisme"



**Program Pasca Sarjana
Kekhususan Kriminologi
Universitas Indonesia**

Mengundang para sarjana dari berbagai disiplin ilmu untuk menjadi analis dan perancang kebijakan di bidang pengendalian kejahatan dan peradilan pidana
Informasi lebih lengkap hubungi
Sekretariat Jurusan Kriminologi
Telp. 727-1574 (Bpk. Hadi)
Kampus FISIP UI, Depok