

KONTRA-TERORISME : MENGHUKUM TERORIS DAN MELINDUNGI HAM

Usman Hamid

Abstrak

Masalah-masalah hak asasi manusia yang timbul sebagai dampak dari upaya kontra terorisme masih terus dipersoalkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa. Dikhawatirkan, penghormatan terhadap HAM tersingkirkan akibat keinginan yang besar memberantas terorisme. Lembaga-lembaga yang ada di dalam mekanisme PBB baik berdasarkan perjanjian maupun prosedur-prosedur khusus terus bekerja keras agar langkah-langkah berbagai negara dalam kontra terorisme dapat tetap menjaga langkah-langkah pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia.

Sayangnya, terdapat keterbatasan yang cukup serius dari badan-badan PBB dalam merespon terjadinya pelanggaran HAM di suatu negara. Dalam kaitan ini, tulisan ini menyebutkan bahwa kebutuhan adanya kerjasama internasional dapat ditempuh dengan mengupayakan perluasan mandat dari badan-badan PBB. Perluasan mandat ini ditujukan bagi upaya yang maksimal bagi pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia. Diharapkan, langkah spesifik dan terpisah yang dilakukan oleh suatu negara, atau sekelompok negara dalam upaya melawan terorisme dapat berjalan dengan pengawasan efektif dari sebuah badan internasional seperti PBB.

Kata kunci: teror, terorisme, PBB, hak asasi manusia, Indonesia

Pendahuluan

Perserikatan Bangsa-Bangsa mencatat bahwa upaya-upaya nasional kontra terorisme telah menempatkan sejumlah hak-hak asasi manusia (HAM) dalam posisi terancam. Di beberapa negara seperti India, Belarusia, Perancis, bahkan di Indonesia, cara-cara tertentu dalam mengatasi aksi terorisme telah menimbulkan dampak negatif bagi perlindungan HAM. Banyak dari mereka yang dituduh melakukan aksi terorisme, ditangkap dan ditahan tanpa memenuhi standar hukum yang fair.

Penggunaan cara-cara ini jelas mengancam demokratisasi dan upaya penegakan HAM di Indonesia.

Tulisan ini akan menguraikan sejumlah upaya pemerintah Indonesia melawan terorisme sekaligus selanjutnya mengeksaminasi kompatibilitas langkah-langkah kontraterorisme tersebut dengan kewajiban negara memajukan dan melindungi hak-hak asasi manusia.

Menurut catatan PBB, serangkaian hak dan kebebasan yang terancam penghormatan dan pemenuhannya dalam kaitan dengan

upaya melawan terorisme adalah hak untuk hidup, bebas dari penyiksaan dan penghukuman atau perlakuan lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat; penghormatan prinsip legalitas; hak untuk bebas dari penahanan sewenang-wenang; hak bagi terciptanya peradilan yang fair termasuk hak didampingi penasehat hukum; kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama; kebebasan berekspresi dan bersidang; kebebasan dari diskriminasi; kebebasan untuk mendapatkan suaka politik dari persekusi; dan penghormatan untuk hak-hak yang dilindungi dalam situasi darurat.¹

Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Koffi Anan telah mengingatkan masalah ini pada awal-awal gencarnya upaya Pemerintah Amerika Serikat melawan terorisme. Sekjen PBB menyatakan:

“While we certainly need vigilance to prevent acts of terrorism, and firmness in condemning and punishing them, it will be self defeating if we sacrifice other key priorities, such as human rights...”²

Kritik Atas Upaya Melawan Terorisme

Paska serangan 11 September 2001 di New York dan Washington DC, Pemerintah Amerika Serikat dibawah George Bush mengambil pilihan solusi militer untuk mengejar jaringan Al Qaeda pimpinan Osama bin Laden, yang dianggap bertanggungjawab atas serangan yang menewaskan ribuan warga sipil tak berdosa. Pemerintahan Amerika Serikat dibawah kepemimpinan George W.

Bush mengambil langkah perang melawan terorisme. Salah satunya, dengan cara menduduki dan mengganti rejim Thaliban di Afghanistan dan rejim Saddam Hussein di Iraq yang dianggap melindungi jaringan teroris dan Al Qaeda.

Kritik Sekjen PBB diatas telah disampaikan secara terbuka bukan hanya sekali. Namun tampaknya, kritik itu justru diabaikan. Bukan hanya kritik dari tingkat internasional yang diabaikan. Kritik publik dalam negeri AS juga diabaikan. Padahal kritik-kritik tersebut berasal dari berbagai kalangan masyarakat.

Howard Zinn³, seorang profesor yang dikenal kritis dalam gerakan sipil di Amerika Serikat, menyampaikan kritik tajam terhadap solusi militer Amerika Serikat atas tragedi 11 September 2001, dengan mengatakan:

We must understand the pain and anguish that people feel. We can understand, too, the cry for punishment and revenge. But we mustn’t let that immediate emotional reaction govern what we do, which should be based on a thoughtful assessment of how we can prevent further violence—whether by terrorist or governments.⁴

Zinn menegaskan, data sejarah menunjukkan korelasi kuat antara keterlibatan Amerika Serikat dalam situasi-situasi internasional dan peningkatan serangan-serangan teroris menentang Amerika Serikat. Zinn mengkritik pengeluaran biaya untuk militer sekitar 350 miliar dollar AS setiap tahun, yang menurutnya telah tidak memberi efek sama sekali terhadap bahaya terorisme. Menurutnya, “jika kita (baca; Amerika) ingin keamanan yang

sesungguhnya (real security), maka kita (baca; Amerika) harus merubah postur di dunia, berhenti menjadi kekuatan intervensi militer dan berhenti mendominasi ekonomi negara-negara lain." Sudut pandang Zinn diatas berangkat dari usaha memahami akar persoalan terorisme. Ia berkeyakinan, persoalan kemiskinan, ketidakadilan, dan kesenjangan global merupakan persoalan paling mendasar yang harus diselesaikan terlebih dahulu untuk memerangi terorisme⁵.

Aksi militer AS atas Afghanistan dan Iraq, bukan hanya mengundang kritik. Langkah ini telah menimbulkan ketegangan luar biasa dalam forum-forum internasional terutama di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dalam situasi ini, AS mempengaruhi negara-negara yang menentukan di PBB sebagai sekutu untuk mendukung langkahnya. Tidak semua negara anggota PBB mendukungnya. Tetapi tidak juga semua negara anggota PBB menolaknya. Pemerintahan Inggris dibawah Tony Blair adalah sekutu utama AS dalam persoalan ini.

Dalam pendudukannya di Afghanistan dan Iraq, Pemerintahan Bush dan sekutunya membangun basis-basis militer khususnya di Guantanamo Bay, Cuba. Di tempat ini, banyak orang-orang yang ditangkap, ditahan dan diadili atas tuduhan terorisme atau pelanggaran pelanggaran lain. Keadaan ini telah lama membuat badan-badan PBB ingin mengadakan misi bersama, antara lain Special Rapporteurs untuk independensi peradilan (*judges and lawyers*), Special Rapporteur untuk Penyiksaan, Special Rapporteur untuk

pemenuhan standar kesehatan, dan juga Ketua Kelompok Kerja untuk Penghilangan Secara Paksa (*United Nations Working Group on Enforced or Involuntary Disappearance*).⁶ Sayang sekali, pemerintah AS tidak memberi akses bagi penyelenggaraan misi hak asasi manusia PBB.

Meskipun demikian, sejumlah organisasi non pemerintah internasional juga menerbitkan laporan keadaan HAM untuk terus mengkritik langkah-langkah kontra terorisme. Potret keadaan hak asasi manusia antara lain dapat dilihat pada salah satu laporan Amnesty International yang pada tahun 2003 menulis:

*Hundreds of civilians were killed and thousands injured as a result of bombing by US-led Coalition forces during a war on Iraq launched in March. Mass graves containing thousands of bodies of victims of human rights violations committed under the government of President Saddam Hussain were unearthed. Thousands of people were arrested and detained without charge or trial during the year. Many civilians were killed as a result of excessive use of force by Coalition forces. Scores of women were abducted, raped and killed as law and order broke down after the war. Torture and ill-treatment by Coalition forces were widespread. Armed groups were responsible for gross human rights abuses: scores of civilians, including foreigners, were killed in attacks. A bomb attack on the UN headquarters in August killed 22 people.*⁷

Laporan situasi terakhir di tempat-tempat tersebut dapat dilihat dari laporan Human Rights Watch, sebuah organisasi hak asasi manusia berbasis di New York, AS. Human Rights Watch, mengkritik

sikap Pemerintahan AS yang selalu menolak menerapkan hukum-hukum hak asasi manusia baik yang berlaku di Amerika dan internasional terhadap orang-orang yang dituduh terlibat dalam aksi terorisme.⁸ Dalam pernyataannya didepan Sidang ke-61 Komisi HAM PBB di Jenewa, HRW memprotes terbuka sikap pemerintah AS yang menolak mematuhi hukum-hukum perang dan standar hak asasi manusia terhadap sekitar 550 orang laki-laki di Guantánamo Bay, Cuba.

Padahal menurut HRW, International Committee of the Red Cross (ICRC)⁹ telah menggambarkan kondisi orang-orang yang ditahan secara incommunicado detention tersebut sebagai "*tantamount to torture*" (setara dengan penyiksaan). AS mengadili para teroris dengan peradilan militer yang tidak memenuhi standar fair trial. Pengadilan ini malah mengirim atau membantu pengiriman orang-orang tersebut ke negara-negara seperti Mesir dan Syria dimana mereka dilaporkan mengalami penyiksaan berat. Termasuk, menghilangkan mereka dengan menyekapnya ditempat tertutup, tanpa akses ICRC. Menurut HRW, pejabat-pejabat AS telah menyetujui penggunaan taktik interogasi koersif yang melanggar Konvensi-konvensi Jenewa 1949 dan Konvensi menentang Penyiksaan. Tindakan ini dilakukan atas klaim bahwa larangan Konvensi Penyiksaan tidak berlaku bagi personil AS terhadap warganegara lain, diluar wilayah AS.

Setelah banyak korban sipil berjatuhan, sampai kini pemerintah Amerika Serikat belum menemukan

Osama bin Laden yang menjadi target utama sejak awal. Sebaliknya, AS terus dikritik atas sejumlah kebijakannya membangun sistem keamanan baru yang justru mengancam demokrasi dan hak asasi manusia. Kritik juga dilontarkan terhadap negara lain yang juga membangun sistem keamanan baru sebagai respon atas persoalan terorisme. Sekedar perbandingan, Amnesty International (AI) juga mengkritik sikap negara yang memperluas kewenangannya dalam merespon ancaman terorisme dengan cara-cara yang berdampak negatif pada hak asasi manusia. Lihat laporan AI pada halaman berikut;

Upaya untuk melakukan tinjauan atas langkah-langkah kebijakan setiap negara dalam melawan terorisme telah ditempuh oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa. Counter-Terrorism Committee (CTC), sebuah lembaga yang dibentuk berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB 1373 (2001), telah menerima laporan dari sejumlah negara guna mengambil langkah-langkah tambahan untuk mencegah dan menghapus pemberian dan persiapan tindakan-tindakan terorisme.

Review para ahli independen di CTC dilakukan terhadap proses penyusunan undang-undang, undang-undang keuangan, undang-undang imigrasi, undang-undang ekstradisi, langkah-langkah kepolisian dan penegakan hukum, dan penyelundupan senjata ilegal.

Dari sebuah studi yang dilakukan atas mandat Sidang Umum PBB, terlihat jelas pandangan sejumlah negara terhadap upaya

melawan terorisme. Metode studi yang dilakukan melalui komunikasi tersebut menggambarkan pandangan beragam dari negara-negara. Mulai dari yang menekankan pentingnya perlindungan hak-hak asasi manusia sesuai hukum internasional, sampai dengan yang mengakui perlunya restriksi terhadap kebebasan sipil dalam upaya melawan terorisme.

Salah satu contohnya pemerintah Argentina memandang harus ada keseimbangan antara perlindungan negara terhadap ancaman terorisme dan penghormatan yang menjamin hak asasi manusia¹⁰. Menurut Argentina, tindakan negara melawan terorisme bukanlah suatu yang merupakan antitesa perlindungan HAM dan demokrasi. Argentina juga menyoroti kelompok yang rentan mengalami pelanggaran HAM atas nama terorisme, yakni buruh migran, pengungsi, dan orang-orang yang mencari suaka politik.

Tabel 1
Perang Menentang Terorisme; Dari Australia sampai Zimbabwe

No	Negara	Respon	Keterangan
1.	Australia	UU Anti Terorisme	Mengijinkan Jaksa Agung melarang aktifitas "kelompok tertentu" dan mengurangi hak mereka sebagai tersangka selama penahanan.
2.	Belarusia	Undang-undang	Memberikan hak untuk menggeledah rumah-rumah dan kantor-kantor tanpa pemberitahuan, serta mengijinkan kepala satuan anti-teroris mengendalikan aktifitas pers.
3.	Canada	UU Anti Teroris dan C17 (Bill – C36) tentang keselamatan publik (Public Safety Act)	Memberi wewenang pada militer untuk menyatakan suatu daerah menjadi kawasannya, serta menempatkan peralatan militer dan semua otoritas sipil harus tunduk pada kewenangan tersebut.
4.	Cina	Amandemen Hukum Pidana	Menggunakan tuduhan terorisme, menghancurkan suku Uighur-etnis yang mayoritas beragama Islam di Xinjiang
5.	Denmark	Aliens Act	Menempatkan pengacara dan penasehat hukum para tersangka teroris sebagai bagian dari teroris.
6.	France	Everyday Security Act	Memberi kekuatan dan wewenang pada negara untuk melakukan pengawasan ketat terhadap warganegaranya.
7.	India	The much Prevention of Terrorism Act	Mengijinkan polisi untuk menahan tersangka selama 3 bulan tanpa tuduhan apapun dan bisa ditambah 3 bulan atas persetujuan pengadilan khusus
8.	Zimbabwe	The January Public Order security Act	Mengijinkan kepolisian membubarkan demonstrasi, serta melakukan kriminalisasi terhadap setiap orang yang mengkritik kepolisian, angkatan bersenjata dan presiden.

Sumber : Amnesty International

Disisi lain, pemerintahan Azerbaijan menyata-kan, kerjasama internasional melawan terorisme harus didasarkan pada pengawasan ketat atas prinsip dan norma dasar dari hukum internasional. Azerbaijan menolak adanya dimensi agama atau etnik dalam melawan terorisme, standar ganda, dan pengadopsian hukuman terkoordinasi bagi negara yang dalam cara tertentu mendukung aktifitas teroris, ekstremis, dan separatis. Chile, yang telah meratifikasi 12 konvensi internasional melawan terorisme, menekankan pentingnya kesesuaian kontra terorisme dengan hukum internasional, khususnya berkenaan dengan hak asasi manusia, pengungsi, dan hukum humaniter.

Yang sedikit berbeda adalah pemerintahan Colombia. Colombia memiliki Legislative Act 2003 untuk mencegah terjadinya terorisme melalui pembentukan unit-unit polisi judicial militer, dan aturan-aturan informasi mengenai tempat tinggal. Colombia mengakui, undang-undang tersebut membatasi kebebasan personal / individu, namun itu dibatasi pada kasus-kasus terorisme, termasuk pengaturan kontrol administratif, kontrol judicial subsequent, review politik dua kali.

Diluar dari mekanisme baru diatas, mekanisme kelembagaan PBB yang telah ada juga terus berjalan, baik melalui prosedur khusus maupun badan-badan yang dibentuk berdasarkan perjanjian internasional. Prosedur khusus PBB seringkali menerima laporan dari individu berupa surat-surat, termasuk permohonan kepada pemerintah yang menunjukkan seriusnya pelanggaran HAM yang berkaitan

dengan upaya pemerintah melawan terorisme. Akan tetapi, sayangnya, prosedur khusus PBB hanya bisa mengangkat masalah-masalah ini sebatas mandatnya saja, baik sebatas isu hak, pemegang hak, ataupun sebuah negara yang spesifik.

Sedangkan badan-badan perjanjian PBB telah berperan penting dalam mengkritisi langkah-langkah kontra terorisme setiap negara berdasarkan laporan yang dibuatnya. Komite HAM mungkin yang paling aktif, dengan memberikan komentar tajam terhadap sekitar 18 negara dari 45 negara yang dilakukan sejak tahun 2001.¹¹ Secara rutin, Komite ini terus mengukur kesesuaian langkah nasional suatu negara melawan terorisme dengan merujuk pada Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik. Sulit untuk melihat bagaimana hasil review PBB terhadap langkah-langkah nasional Indonesia, mengingat hingga kini Indonesia belum meratifikasi Kovenan tersebut. Sementara itu Sub Komisi PBB untuk Pemajuan dan Perlindungan HAM, pada sesi ke-56 telah memutuskan untuk membentuk sebuah kelompok kerjasama pada sesi ke 57-nya di tahun 2005, dengan mandat untuk mengelaborasi prinsip dan pedoman yang lebih detail mengenai pemajuan dan perlindungan HAM disaat menghadapi terorisme.¹²

Kesemua langkah-langkah yang dijalankan oleh badan-badan PBB merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kritik terhadap upaya melawan terorisme yang berdampak buruk bagi upaya

pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia.

Kontra Terorisme di Indonesia: Review Undang-Undang Anti Teror

Kampanye AS untuk perang melawan terorisme disambut positif pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri. Meski awalnya tersendat, sebuah peraturan setingkat undang-undang disahkan untuk menangani aksi terorisme.

Persis beberapa waktu setelah terjadinya peristiwa peledakan bom di Bali yang menewaskan sekitar 200 jiwa, pada 12 Oktober 2002. Dua produk perundang-undangan diterbitkan Pemerintah, yakni Perpu No. 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan

Tindak Pidana Terorisme dan Perpu No. 2 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali pada tanggal 12 Oktober 2002.

Kedua Perpu tersebut kemudian disahkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) dengan Undang Undang No.15/2003 dan Undang Undang No.16/2003. Sebelum terjadi peledakan bom di Bali, respon semacam ini amat rendah. Padahal, sederet peristiwa peledakan bom telah terjadi di berbagai kota di Indonesia, baik terhadap sasaran bisnis maupun tempat beribadah. Lihat tabulasi peledakan bom sejak 1976 hingga saat disahkannya undang-undang tersebut pada 2002.

Tabel 2
Peledakan BOM di Indonesia sejak 1976 - 2002

No	Waktu / tahun	Jumlah Kasus	Keterangan
1	1976	1 kasus	Pemerintahan Suharto
2	1978	1 kasus	-
3	1984	2 kasus	-
4	1985	2 kasus	-
5	1986	1 kasus	-
6	1991	2 kasus	-
7	1994	2 kasus	-
8	1996	2 kasus	-
9	1997	1 kasus	-
10	1998	6 kasus	Peralihan Pem. Suharto ke Habibie
11	1999	7 kasus	Peralihan Pem. Habibie ke Wahid
12	2000	32 kasus	Pemerintahan Wahid
13	2001	81 kasus	Peralihan Pem. Wahid ke Megawati
14	2002	2 kasus	Pemerintahan Megawati
15	2003	4 kasus	Pemerintahan Megawati
16	2004	4 kasus	Peralihan Pemerintahan Megawati ke SBY
	Jumlah Total	148 kasus	-

Sumber: Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS)

Dua produk undang-undang anti terorisme tersebut dinilai memberi peluang bagi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan berpotensi melanggar hak-hak asasi manusia. Hal ini terlihat dari ketentuan yang mengatur waktu penangkapan selama 3 X 24 jam melebihi batas normal yang berlaku, kualifikasi bukti permulaan, serta laporan intelijen sebagai bukti permulaan.

Waktu Penangkapan

Pasal 28 UU No.15/2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menyatakan:

“Penyidik dapat melakukan penangkapan terhadap setiap orang yang diduga keras melakukan tindak pidana terorisme berdasarkan bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) untuk paling lama 3 x 24 (tujuh kali dua puluh empat) jam”.

Ketentuan diatas bertentangan dengan undang-undang lain yang settingkat. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana menetapkan lamanya waktu penangkapan selama 24 jam (1 hari) dan 120 hari waktu penahanan. Ketentuan lainnya, yakni Undang Undang Nomor.26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, mengatur 1 hari untuk waktu penangkapan dan 90 hari waktu penahanan.

Bukti Permulaan

Bukti permulaan yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 28 diatas mencakup aspek barang bukti yang sangat luas. Bukan hanya alat bukti yang tercantum dalam KUHAP. Hal ini bisa dilihat dalam ketentuan

mengenai alat bukti pada Pasal 27 berikut :

Alat bukti pemeriksaan tindak pidana terorisme meliputi:

- a. alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Hukum Acara Pidana;*
- b. alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu; dan*
- c. data, rekaman, atau informasi yang dapat dilihat, dibaca, dan/atau didengar, yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apapun selain kertas, atau yang terekam secara elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada:*
 - i. tulisan, suara, atau gambar;*
 - ii. peta, rancangan, foto, atau sejenisnya;*
 - iii. huruf, tanda, angka, simbol, atau perforasi yang memiliki makna atau dapat dipahami oleh orang yang mampu membaca atau memahaminya*

Laporan Intelejen

Selain cakupan yang luas menyangkut bukti kejahatan, juga terdapat masalah yang timbul menyangkut dijadikannya laporan intelijen sebagai bukti permulaan bagi penyidikan. Undang-undang pemberantasan terorisme meletakkan laporan intelijen ke dalam sistem kerja penegakan hukum, seperti tertuang dalam Pasal 26 UU No.15/2003:

- i. Untuk memperoleh bukti permulaan yang cukup, penyidik dapat menggunakan setiap laporan intelejen dari Kepolisian, Kejaksaan, Direktorat Jenderal Imigrasi, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Tentara Nasional Indonesia, Badan Intelijen Negara, Departemen Luar Negeri, Departemen Dalam Negeri atau instansi lain yang terkait.*

- ii. *Penetapan bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan proses pemeriksaan oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri.*
- iii. *Proses pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilaksanakan secara tertutup dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja.*
- iv. *Jika dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan adanya bukti permulaan yang cukup, maka Ketua Pengadilan Negeri segera memerintahkan dilaksanakan penyidikan.*

Hukuman mati

UU No.15/2003 mengadopsi ancaman hukuman mati. Adopsi ini menambah deretan perundang-undangan yang menganut pidana mati¹³. Salah satu tujuan diambilnya langkah ini adalah untuk menimbulkan efek jera terhadap para pelaku terorisme. Akan tetapi, kenyataan justru berbicara lain. Dalam perkara-perkara terorisme, terdakwa justru berteriak "Allahu Akbar" ketika hakim menjatuhkan vonis mati. Vonis ini dilihat sebagai bagian dari tujuan ideologi perjuangan yang ingin dicapai. Kematian dalam aksi-aksi terorisme dilihat sebagai pengorbanan suci di jalan yang benar. Penting untuk diketahui, *capital punishment* atau *death penalty* sudah tidak lagi dianggap relevan dalam perkembangan hukum global¹⁴.

Dalam praktik kerjasama hukum pidana internasional, khususnya ekstradisi atau *mutual legal assistance* seperti dalam kasus Umar Al Farouk, Indonesia dapat meminta jaminan tertentu kepada negara yang meminta. Hukuman mati umumnya digunakan sebagai salah satu *ground for refusal* dalam

permintaan ekstradisi ataupun *mutual legal assistance*, kecuali Negara Peminta dapat memberikan jaminan untuk tidak melaksanakan hukuman mati. Perlu diingat, Pemerintah Indonesia telah meminta jaminan serupa kepada Pemerintah Filipina dalam kasus ekstradisi Dennis Austin Standefer, seorang Warga Negara Amerika Serikat yang dituduh terlibat dalam kasus perkosaan di Filipina. Dalam kasus tersebut, Dennis Austin Standefer diekstradisi oleh Pemerintah Indonesia setelah Presiden Filipina memberikan jaminan tertulis untuk tidak melakukan hukuman mati terhadap Standefer.¹⁵

Masih banyak lagi sebenarnya pasal-pasal yang bisa dikritisi, misalnya menyangkut kebebasan pers dan singkronisasi undang-undang pemberantasan terorisme dengan undang-undang lain menyangkut imigrasi dan pengawasan bahan peledak. Namun demikian, beberapa ketentuan diatas telah cukup menjelaskan adanya persoalan serius yang terkandung di dalamnya. Oleh karena itu dibutuhkan peninjauan ulang ke depan.

Perluasan Struktur dan Kewenangan Intelejen

Rencana perluasan kekuasaan intelijen pertama kali disampaikan oleh Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) Abdullah Mahmud Hendropriyono pada masa Pemerintahan Megawati Soekarnoputri. Di Bitung, Sulawesi Utara, seorang Kepala Kantor Wilayah BIN Sulut, Brigjen Pol Wenny Warow, menyampaikan

kepada para lurah dan kepala desa untuk menjadi agen BIN dan memberikan pembekalan teknis untuk deteksi dini demi stabilitas kota Bitung.¹⁶ Kondisi ini memunculkan pertanyaan seputar metode rekrutmen anggota BIN yang dalam kasus tersebut dilakukan secara terbuka.

Di wilayah lain, yakni Riau, Komisi VII DPRD Riau Bidang Pertahanan dan Keamanan menyusun usulan penambahan dana pada Anggaran Biaya Tambahan (ABT) tahun 2003 sebesar Rp. 3 miliar.¹⁷ Alokasi anggaran ini dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja operasional intelijen di Riau. Dimunculkannya anggaran melalui sumber ABT untuk alokasi biaya operasional intelijen negara seperti ini dapat menimbulkan persoalan serius.

Menyangkut perluasan intelijen, Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara (Menpan) Feisal Tamin menjelaskan bahwa kebijakan tersebut dilakukan dengan tujuan untuk lebih menyatukan atau mengkoordinasikan, menyinkronkan informasi-informasi mengenai intelijen. Menpan menjelaskan, untuk di tingkat provinsi akan ada ketua koordinatornya yaitu gubernur dan di tingkat kabupaten/kota madya adalah bupati/walikota.¹⁸

Rencana ini kemudian dipenuhi Presiden Megawati yang kemudian mengeluarkan sebuah Instruksi Presiden, menempatkan BIN sebagai koordinator dari seluruh unit-unit intelijen. Berkaitan dengan hal tersebut, DPR menyetujui anggaran untuk membangun jaringan pos intelijen wilayah provinsi, kabupaten/kota,

Tabel 3
RAPBN 2004
Anggaran Operasi Intelijen tahun Anggaran 2004

	Program	Biaya (Rupiah)	Keterangan
1.	Penyelidikan	113.729.038.000	meliputi kegiatan dan operasi intelijen di dalam negeri dan di luar negeri dengan membangun jaringan pos intelijen di wilayah provinsi, kabupaten/kota, serta perwakilan RI di luar neger
2.	Administrasi umum	6.025.388.000	Melibuti penyelenggaran perkantoran, pengkajian dan analisis perkembangan lingkungan strategis
3.	Pengamanan	42.456.477.000	Melibuti penggalangan, penanggulangan kejahatan transnasional, dan uang palsu atau kertas berharga
4	Kegiatan dan operasi intelijen strategis	45.637.500.000	Dalam rangka penanggulangan terorisme
J U M L A H		207.848.403.000	-

Sumber: Kompas, 14 Januari 2004.

serta perwakilan Republik Indonesia di luar negeri sekitar 113 miliar.

Upaya menguatkan institusi intelijen juga terlihat pada usulan-usulan BIN yang meminta wewenang untuk menangkap dan menahan seseorang yang dicurigai selama 270 hari, membentuk satuan sendiri, membeli senjata sendiri dan berhak menculik orang tanpa perlu mengungkapkan aksi penculikan yang mereka lakukan.¹⁹ Usulan ini cenderung ingin meniru kebijakan sejumlah negara berupa undang-undang keamanan internal yang dikenal sebagai *Internal Security Act* (ISA). ISA dinilai membahayakan demokrasi karena memberi kewenangan untuk menahan orang yang dicurigai tanpa proses pengadilan seperti yang berlaku di Malaysia dan Singapura. Ini jelas menandai kembalinya paradigma lama yang berlaku semasa pemerintahan orde baru. Gagasan ini urung dilaksanakan pemerintah akibat penolakan keras dari masyarakat sipil.

Rencana memperluas struktur BIN hingga ke tingkat daerah juga berkali-kali mendapat kritik keras. BIN dinilai ingin mengembalikan adanya lembaga semacam Kopkamtib ala Orde Baru yang mengontrol aktifitas setiap orang. Disini, BIN berpotensi kembali menjadi penopang rejim yang otoriter.

Perlenggaran Hak-hak Tertuduh Aksi Terorisme

Meskipun usul agar BIN bisa menangkap seseorang yang dicurigai terlibat terorisme tidak mendapat dukungan, BIN diketahui

menangkap dan menahan seseorang tanpa landasan hukum. Contohnya, penangkapan Umar Al Farouk pada 5 Juni 2003 dan penyerahan dirinya kepada Amerika Serikat. Umar Al Farouk alias Mahmoud Assegaf dituduh terlibat dalam peledakan bom di Istiqlal, peledakan bom di sejumlah daerah. Menurut Kepala BIN Hendropriyono, tertangkapnya Umar Al Farouk merupakan salah satu bukti bahwa BIN telah bekerja optimal. Apalagi, penangkapan itu telah memberikan pencerahan bagi BIN untuk melakukan pengembangan lebih jauh tentang jaringan terorisme di Indonesia.²⁰

Tindakan menangkap Al Farouk mengabaikan standar minimum hukum acara pidana mengenai perlindungan hak-hak tersangka. Al Farouk ditangkap bukan oleh lembaga penegak hukum yang berwenang menurut undang-undang. Penangkapan dilakukan tanpa pemberitahuan kepada keluarga, lokasi penahanan tidak diketahui, tidak didampingi oleh pengacara, dan tidak dihadapkan pada pengadilan yang fair. Tindakan ini jelas melanggar serangkaian hak asasi manusia.

Tindakan ini sama saja dengan merampas kemerdekaan seseorang secara ilegal.²¹ Tindakan yang dikenal sebagai incommunicado detention tersebut adalah bentuk campurtangan yang fatal dari Badan Intelijen Negara terhadap sistem penegakan hukum nasional, yakni dengan memotong wewenang aparat penegak hukum; kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.

Kerjasama Internasional

Dalam upaya membangun kerjasama internasional untuk menghadapi kejahatan transnasional, pemerintah Indonesia telah membuat komunikasi bersama negara-negara yang tergabung dalam ASEAN. Diantaranya adalah komunikasi bersama untuk kejahatan transnasional (ASEAN Ministers Meeting on Transnational Crime-AMMTC) yang dibuat pada pertemuan menteri-menteri ASEAN di Bangkok, Januari 2004. Pada tingkat lebih luas, dalam kesempatan tersebut juga dilakukan pembuatan Memorandum Kesepahaman antara ASEAN dan China mengenai kerjasama di bidang Isu Keamanan Non-Tradisional (Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues). MoU ini menyediakan upaya-upaya konkret dalam upaya kontra-terorisme.

Secara khusus, dalam upaya menangani aksi terorisme, pemerintah Indonesia juga telah membuat komunikasi bersama dengan negara-negara anggota ASEAN. Misalnya dalam hal kemungkinan dilakukannya penangkapan terhadap seseorang yang terlibat dalam aktifitas terorisme dan pencegahan terorisme.²² Bahkan Indonesia sempat menjajaki peluang kerjasama antara ASEAN dan Amerika Serikat, ASEAN dengan India, ASEAN dengan Australia serta ASEAN dengan Uni Eropa. Termasuk menjajaki pembentukan semacam pusat kerjasama di Jakarta (Jakarta Center for Law Enforcement Cooperation-JCLEC) untuk kemudian menjalin hubungan dengan pusat regional lain seperti the International Law Enforcement

Academy (ILEA) di Bangkok dan the Southeast Asia Regional Center for Counter Terrorism (SEARCCT) di Kuala Lumpur dengan tetap mengacu pada prinsip komplementer dan non duplikasi. Semua kerjasama ini juga dijajaki guna mendapatkan bantuan pelatihan untuk pejabat negara utamanya penegak hukum yang terlibat dalam upaya kontra-terorisme.

Ekstradisi

Penyerahan seseorang yang dituduh melakukan kejahatan kepada negara lain harus memenuhi syarat-syarat tertentu yang ditetapkan undang-undang, yakni UU No.1 tahun 1979 tentang Ekstradisi. Tindakan BIN menyerahkan Al Farouk ke negara lain menjadi patut dipertanyakan. Pemindahan tahanan (*removal of prisoners*) dari sebuah institusi ke institusi lain dalam suatu negara harus mengikuti norma hukum yang berlaku. Apalagi ke negara lain. Pemindahan seperti ini memerlukan penjelasan ke publik, termasuk memberi pengamanan cukup untuk melindunginya dari tindakan-tindakan yang tidak berkenan, serta; seorang tahanan yang belum diadili harus dinilai belum bersalah dan diperlakukan berbeda dengan tahanan yang sudah divonis bersalah²³.

Jika Indonesia ingin membongkar aksi terorisme dan jaringannya di Indonesia, Al Farouk semestinya dihadapkan pada proses peradilan di Indonesia. Sebab ia adalah figur penting yang memiliki informasi banyak tentang kejahatan yang dituduhkan kepadanya. Bukan justru diserahkan kepada negara

lain. Apalagi negara yang masih menerapkan hukuman mati.

Menurut UU Ekstradisi, sebuah ekstradisi harus dilakukan berdasarkan perjanjian,²⁴ atau setidaknya atas dasar hubungan baik antara negara Indonesia dan negara yang meminta, itupun jika kepentingan negara Indonesia menghendakinya.²⁵ Yang dapat diekstradisi harus merupakan orang yang disangka melakukan kejahatan, atau untuk menjalani pidana atau perintah penahanan oleh pejabat yang berwenang dari negara asing.²⁶ Atau terhadap orang yang disangka melakukan atau telah dipidana karena melakukan pembantuan, percobaan dan permufakatan jahat untuk melakukan kejahatan tersebut, sepanjang pembantuan, percobaan, dan permufakatan jahat itu dapat dipidana menurut hukum Negara Republik Indonesia dan menurut hukum negara yang meminta ekstradisi.²⁷

Dalam kasus Al Farouk, tidak ada perjanjian ekstradisi antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Negara lain. Jika pun ada, Pemerintah Indonesia memiliki hak untuk menolaknya, salah satunya dengan alasan jika yang diminta untuk diekstradisi adalah warga negara Indonesia.²⁸ Hal ini disebutkan secara tegas oleh Pasal 7 ayat (1) yang berbunyi "*Permintaan ekstradisi terhadap warganegara Republik Indonesia ditolak.*" Penolakan hanya bisa dikecualikan jika orang yang bersangkutan, karena keadaan lebih baik diadili di tempat dilakukannya kejahatan (ayat 2).

Alasan-alasan lain yang bisa dijadikan dasar penolakan terhadap permintaan ekstradisi:

- a. Jika kejahatan yang dituduhkan dilakukan seluruhnya atau sebagiannya dalam wilayah Negara Republik Indonesia (Pasal 8).
- b. Jika orang yang diminta sedang diproses di Negara Republik Indonesia untuk kejahatan yang sama (Pasal 9).
- c. Jika putusan yang dijatuhkan Pengadilan Republik Indonesia yang berwenang mengenai kejahatan yang dimintakan ekstradisinya telah mempunyai kekuatan hukum yang pasti (Pasal 10).
- d. Apabila orang yang dimintakan ekstradisinya telah diadili dan dibebaskan atau telah selesai menjalani pidananya di negara lain mengenai kejahatan yang dimintakan ekstradisinya (Pasal 11).
- e. Jika menurut hukum Negara Republik Indonesia hak untuk menuntut atau hak untuk melaksanakan putusan pidana telah kedaluwarsa (Pasal 12).
- f. Jika kejahatan yang dimintakan ekstradisi, diancam dengan pidana mati menurut hukum negara peminta sedangkan menurut hukum Negara Republik Indonesia kejahatan itu tidak diancam dengan pidana mati atau pidana mati tidak selalu dilaksanakan, kecuali jika negara peminta memberikan jaminan yang cukup meyakinkan, bahwa pidana mati tidak akan dilaksanakan. (Pasal 13).

Tindakan menangkap lalu menyerahkan Al Farouk ke luar negeri tanpa prosedur formal menunjukkan pelaksanaan yurisdiksi yang bermasalah. Sistem kerja yang seharusnya terintegrasi antara aparat penegak hukum dengan saluran diplomatik dalam menangani kejahatan transnasional semacam ini diabaikan. Anehnya dalam kasus lain kita justru tidak berdaya. Misalnya penangkapan Hambali di Thailand. Hambali adalah seorang yang diketahui berwarganegara Indonesia dan dicurigai terlibat aksi terorisme. Penangkapan Hambali dilakukan oleh otoritas Amerika Serikat dan otoritas Thailand, tanpa melibatkan otoritas Indonesia. Setelah dipindahkan ke AS, pemerintah Indonesia kesulitan untuk memeriksa Hambali. Wakil Presiden Hamzah Haz menyatakan, “*Kita berkepentingan dengan Hambali untuk mendapatkan data yang akurat soal keterlibatan dalam terorisme. Pemerintah berharap melalui saluran diplomatik Hambali dapat dikembalikan ke Indonesia.*”²⁹

Tampaknya langkah AS seperti dalam kasus Umar Al Farouk juga terjadi di banyak tempat di luar negeri. Menurut laporan Human Rights Watch, Pemerintahan AS dibawah George Bush telah memfasilitasi atau berpartisipasi secara langsung dalam pemindahan (transfer) sejumlah orang-orang yang tidak diketahui tanpa proses ekstradisi, sebuah praktik yang dikenal sebagai “irregular rendition”, ke negeri-negeri di Timur Tengah yang dikenal mempraktikan penyiksaan secara rutin.³⁰

UU No.15/2003 memuat ketentuan tentang yurisdiksi yang didasarkan

kepada asas teritorial, asas ekstrateritorial, dan asas nasional aktif sehingga diharapkan dapat secara efektif memiliki daya jangkau terhadap tindak pidana terorisme melampaui batas-batas teritorial negara Indonesia. Dengan prinsip ini, yurisdiksi hukum Indonesia bertujuan untuk mengejar para pelaku terorisme kemanapun, termasuk ke Amerika, tentunya melalui kerjasama internasional baik bilateral maupun multilateral.

Penutup

Dari deskripsi diatas, upaya kontra terorisme di Indonesia berpotensi besar membuka peluang bagi terjadinya pelanggaran hak-hak asasi manusia. Padahal Deklarasi Universal HAM secara tegas menyatakan “*Everyone has the right to an effective remedy by the competence national tribunal for acts violating the fundamental rights granted him by the constitution or by law.*” Hak inipun telah dijamin dalam konstitusi Indonesia, yang memasukkannya ke dalam rumpun hak yang tidak bisa dikurangi dalam kondisi apapun.

Selain menggambarkan potensi yang tinggi terhadap dilanggarannya hak-hak asasi manusia dalam kaitan dengan upaya melawan terorisme, juga terdapat persoalan lain yang cukup serius. Antara lain dengan adanya penggunaan militer, intelijen, bahkan di negara lain sampai ada pengadilan khusus untuk mengadili kasus-kasus berkaitan dengan terorisme.

Sampai kini, masalah-masalah hak asasi manusia yang timbul sebagai dampak dari upaya

kontra terorisme masih terus dipersoalkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa. Lembaga-lembaga yang ada di dalam mekanisme PBB baik berdasarkan perjanjian maupun prosedur-prosedur khusus terus bekerja keras agar langkah-langkah berbagai negara dalam kontra terorisme dapat tetap menjaga langkah-langkah pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia. Sayangnya, terdapat keterbatasan yang cukup serius dari badan-badan PBB dalam merespon terjadinya pelanggaran HAM di suatu negara. Dalam kaitan ini, kebutuhan adanya kerjasama internasional dapat ditempuh dengan mengupayakan perluasan mandat dari badan-badan PBB. Perluasan mandat ini ditujukan bagi upaya yang maksimal bagi pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia. Diharapkan, langkah spesifik dan terpisah yang dilakukan oleh suatu negara, atau sekelompok negara dalam upaya melawan terorisme dapat berjalan dengan pengawasan efektif dari sebuah badan internasional seperti PBB.

Sekali lagi, berbagai upaya yang ditujukan guna melawan terorisme harus diletakkan dalam kerangka menghormati dan melindungi manusia. Sehingga, upaya-upaya yang ditempuh dalam mencegah maupun menangani kejahatan terorisme dapat tetap ditempuh dengan cara-cara yang menghormati harkat dan martabat manusia itu sendiri.

¹ Lihat *Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Study of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, hlm.8, 8 Oktober 2004.

² Pernyataan ini disampaikan di hadapan Sidang Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa (DKPBB) yang berlangsung di New York, Amerika Serikat, 18 Januari 2002.

³ Howard Zinn adalah profesor emeritus di Boston University, mengajar sejarah dan politik kontemporer. Ia dikenal aktif dalam gerakan hak-hak sipil (*civil rights movement*) di Amerika.

⁴ James P. Pinkerton, "Forget Elway—U.S. Is throwing the Long Bomb," *Newsday* New York, 2 February 1999, A36.

⁵ Menyoal kemiskinan, ketidakadilan dan kesenjangan global, Joseph E Stiglitz dalam "*Globalization and Its Discontent*", dengan gamblang menyatakan; "*Globalisasi sekarang ini tidak berpihak pada kaum miskin di dunia. Ia tidak bekerja untuk sebagian besar lingkungan yang ada. Ia tidak menciptakan stabilitas ekonomi global. Transisi dari komunisme menuju ekonomi pasar dikelola sebegini parahnya sehingga, kecuali di Cina, Vietnam dan sejumlah negara Eropa Timur, kemiskinan meningkat tajam ketika pendapatan terpuruk.*

⁶ Study UNCHR Halaman 10.

⁷ Lihat di <http://web.amnesty.org/report2004/irq-summary-eng>. Laporan ini mencakup peristiwa-peristiwa pelanggaran HAM yang terjadi sepanjang Januari 2003 sampai dengan Desember 2003.

⁸ Teks dapat dilihat di <http://hrw.org/english/docs/2005/04/04/usint10450.htm>. Untuk lebih jelas mengenai laporan pelanggaran HAM tersebut, silahkan periksa laporan HRW berjudul "The Road to Abu Ghraib" pada website yang sama.

⁹ ICRC, satu-satunya organisasi independen yang diakui oleh Konvensi-konvensi Jenewa, yang dapat masuk ke dalam kondisi perang, baik konflik bersenjata internasional maupun non internasional. Status ICRC yang baik tersebut memiliki kontribusi besar bagi perundingan konflik bersenjata dan juga upaya mendorong perlindungan HAM di wilayah konflik. Namun kelemahannya, ICRC terkadang dinilai "membiaran" terjadinya pelanggaran HAM saat peristiwa berlangsung, mengingat ICRC berkepentingan untuk kembali masuk pada waktu kemudian.

¹⁰ Lihat *Protection of human rights and fundamental freedoms while countering*

terrorism, Study of the United Nations High Commissioner for Human Rights, butir 6 hlm.3, 8 Oktober 2004.

¹¹ Lihat *Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Study of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, butir 36 hlm.12

¹² Lihat *Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Study of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, butir 34 hlm.11

¹³ Undang-Undang yang menganut hukuman mati adalah KUHP, UU Senjata Api, UU Psikotropika, dan UU Pengadilan HAM.

¹⁴ Hingga tahun 20002, Amnesty Internasional mencatat negara-negara yang menentang penerapan hukuman mati telah berjumlah 111 negara, melebihi jumlah 84 negara yang masih mempertahankannya.

¹⁵ Permintaan jaminan seperti ini diatur dalam hukum positif Indonesia. Pasal 4 Paragraf 2 (d) dan Paragraf 3 *Treaty between Indonesia and Australia on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters* yang telah disahkan dengan Undang-undang Nomor 1 tahun 1999 serta oleh Pasal 13 Undang-undang Nomor 1 tahun 1979 tentang Ekstradisi yang secara tegas memberikan kewenangan kepada Pemerintah RI untuk meminta jaminan tersebut.

¹⁶ Indopos, “**Lurah Bisa Masuk BIN**”, 12 Desember 2003.

¹⁷ Kompas, “Dana Operasi Intelijen di Riau Diusulkan Rp. 3 Miliar”, 21 Agustus 2003.

¹⁸ Republika, “**Badan Intel di Daerah Dihidupkan Lagi**”, 8 Januari 2004.

¹⁹ Republika, “**Keberadaan Intel di Daerah Mengkhawatirkan**”, 14 Januari 2004. Lihat juga Indopos, “**BIN Ngotot Tangkap Orang**”, 19 Agustus 2003.

²⁰ Media Indonesia, “**Laporan Intelijen, ‘Warning’ atau Rekaya?**”, 28 Desember 2002.

²¹ Istri Umar Al Farouk sempat meminta bantuan KontraS untuk meminta penjelasan dari pemerintah perihal dasar penangkapan dan penyerahan dirinya kepada Amerika Serikat. Namun sampai kini, tidak jelas bagaimana respon pemerintah dan DPR termasuk soal nasib Umar Al Farouk.

²² Lihat <http://www.deplu.go.id/2003/> mengenai JOINT COMMUNIQUE OF THE 37th ASEAN MINISTERIAL MEETING, Jakarta, 29-30 June 2004.

²³ Periksa *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, diadopsi oleh Kongres Pertama PBB mengenai “*the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*” di Jenewa 1955, dan disetujui oleh Dewan Ekonomi dan Sosial dengan resolusinya No. 663 C (XXIV) tanggal 31 Juli 1957 dan No 2076 (LXII) tanggal 13 Mei 1977.

²⁴ Pasal 2 ayat (1) UU No.1/1979.

²⁵ Pasal 2 ayat (2) UU No.1/1979.

²⁶ Pasal 3 ayat (1) UU No.1/1979.

²⁷ Pasal 3 ayat (2) UU No.1/1979.

²⁸ Pasal 7 ayat (1) UU No.1/1979.

²⁹ Suara Pembaruan, “**Polri dan BIN Siapkan Perwira Periksa Hambali di AS**”, 19 Agustus 2003.

³⁰ Human Rights Watch, “**The Road to Abu Ghraib**”, Juni 2004.