

Paradigma Terorisme : Hantu Yang Membayangi Demokratisasi (Analisis Terhadap UU No. 15 Tahun 2003 tentang Terorisme)

Prof. Dr. Bambang Widodo Umar¹

Abstraksi:

Kewajiban negara (state duties) untuk melakukan promosi (to promote), memberikan perlindungan (to protect), dan pemenuhan (to fulfill) hak-hak asasi manusia terhadap warganya. Respon pemerintah dalam memberantas terorisme dengan memperbesar kewenangan negara sangat dimungkinkan membuka peluang kembalinya kondisi aparat yang sewenang-wenang dan mengarah ke pemerintahan yang totaliter. Dilema yang melekat dalam pemberantasan terorisme adalah ciri arcanum aksi terorisme. Teroris itu bekerja di ruang privat untuk mendapatkan efek-efek di ruang publik. Sebagai suatu "isme" gerakan terorisme merupakan politik rahasia. Masalahnya bagaimana mendeteksi gerakan teror tanpa label gerakan yang bersifat rahasia. Sementara, intervensi ke dalam ruang rahasia itu dapat berarti campur tangan aparat ke dalam wilayah privat. Menarik untuk dicermati, mengapa teks dari UU pemberantasan terorisme itu terkesan vertikalistis, yaitu mengandalkan peranan aparat-aparat kekuasaan negara, seperti kepolisian, intelijen, pengadilan dst.

Kata kunci : Paradigma terorisme, Dilema, Vertikalis, Keamanan Nasional

Pendahuluan

Meskipun perubahan politik di Indonesia sejak 1998 telah membuka ruang demokrasi, namun proses menuju ke cita-cita tersebut dalam hal praktek institusi dan usaha mengubah kultur masih jauh dari harapan. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia belum sepenuhnya ditegakkan, juga kontrol publik terhadap kekuasaan negara belum terjamin sepenuhnya. Dengan kata lain meskipun hak-hak warga negara mulai diakui, namun kekuasaan eksekutif dan hegemoni negara belum sepenuhnya terkikis.

¹ Prof. Dr. Bambang Widodo Umar, staf pengajar pada PTIK dan S2 KIK UI.

Seiring hal itu dalam konteks politik internasional, pasca tragedy WTC-9, 11 di AS nampak kecenderungan melemahnya posisi negara terhadap agenda penghormatan dan penegakan hak-hak asasi manusia terutama di negara-negara berkembang yang sedang mengalami transisi politik seperti Indonesia. Politik AS yang dicanangkan Presiden Bush sebagai *moral clarity* telah mengarahkan ke suatu pilihan *zero sum game* dalam agenda *war against terrorisme*. Seperti yang dikatakan Bush: *Are you one of or not ?*, suatu pemilahan sebagai negara kawan atau lawan dalam memerangi terorisme.

Pernyataan politik itu tentu dengan kewajiban melawan terorisme bagi negara yang menyatakan sebagai kawan AS, namun efeknya dapat mempersulit upaya membangun kehidupan demokrasi bagi bangsanya. Mengapa demikian ? Penanggung lagan terorisme dapat menimbulkan tantangan baru dalam upaya mencari keseimbangan antara *security* dan *liberty*. Pada hal untuk melawan terorisme dibutuhkan kebijakan penanggulangan yang bersifat komprehensif baik dalam tataran anti maupun kontra terorisme.

Sebagai suatu fenomena politik, kaitan antara terorisme dengan aksi-aksi teror sebenarnya tidak dapat dinyatakan secara sederhana. Tindakan teror itu dapat dilakukan oleh siapapun, baik oleh individu, kelompok maupun negara. Motivasi dari pelakunya juga dapat bersumber pada alasan-alasan idiosinkratik, kriminal maupun politik. Demikian pula sasaran maupun korbannya belum tentu sebagai sasaran yang sesungguhnya, tapi hanya sebagai bagian dari taktik intimidasi, koersi ataupun ptopaganda untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Dalam konteks masalah tersebut, tulisan ini hendak menjelaskan bahwa melawan terorisme dan menjaga ruang demokrasi merupakan fenomena yang sangat kompleks. Respon pemerintah dalam memberantas terorisme dengan memperbesar kewenangan negara tanpa pada saat yang sama juga membangun mekanisme dan mempersiapkan instrumen yang menjamin hak-hak dari warga negara dalam tatanan demokrasi sangat dimungkinkan dapat membuka peluang kembalinya totaliterisme.

Paradigma Terorisme

Adalah kewajiban negara (*state duties*) untuk melakukan promosi (*to promote*), memberikan perlindungan (*to protect*), dan pemenuhan (*to*

fufill) hak-hak asasi manusia terhadap warganya. Namun demikian dengan adanya tragedi WTC (terorisme) tersebut masalah demokratisasi seolah hanya sebagai promosi saja, dalam kaitan ini upaya untuk mengembangkan kebebasan masyarakat sipil seakan menjadi "mati muda".

Respon pemerintah dalam memberantas terorisme dengan memperbesar kewenangan negara tanpa pada saat yang sama membangun mekanisme dan mempersiapkan instrumen yang menjamin hak-hak warga negara dalam tatanan demokrasi sangat dimungkinkan membuka peluang kembalinya kondisi aparat yang sewenang-wenang dan mengarah ke pemerintahan yang totaliter.

Suatu dilema yang melekat dalam pemberantasan terorisme khususnya tindakan kontra-teror adalah ciri *arcantum* aksi terorisme. Teroris itu bekerja di ruang privat untuk mendapatkan efek-efek di ruang publik. Yang diarah adalah aksi terorisme politis, yaitu memanfaatkan kekuasaan dengan menghilangkan hak-hak privat masyarakat. Sebagai suatu "isme" gerakan terorisme merupakan arkan politik atau politik rahasia.

Dalam proses tersebut, masalahnya bagaimana mendeteksi gerakan teror tanpa label gerakan yang bersifat rahasia. Sementara, intervensi ke dalam ruang rahasia itu dapat berarti campur tangan aparat ke dalam wilayah privat. Pasal 26 ayat 1 UU Nomor 15 Tahun 2003 menunjukkan kesulitan dari masalah itu. Ini terutama bagi aparat yang menjalankan tugas. Sebab rahasia bisa ditembus lewat agen yang mengumpulkan data di luar kontrol publik. Mereka disebut "spion" (agen rahasia). Di sini berarti ada nuansa teror dalam pemberantasan terorisme sendiri. Penyadapan dan penyitaan surat adalah intervensi ke dalam ruang intim masyarakat. Karena itu bagaimana cara legal yang dapat dijadikan sandara bagi aparat maupun agen dalam menjalankan tugas mengumpulkan data tanpa ada tindakan yang meresahkan (menakutkan) masyarakat.

Masalah sesungguhnya dari UU pemberantasan terorisme ini terletak pada paradigma yang mendasari susunan undang-undang tersebut. Paradigma itu – sebutlah paradigma terorisme – bertolak dari anggapan bahwa negara berada di dalam periode krisis, depresi ekonomi atau apa yang di dalam ilmu hukum disebut keadaan khusus (*Ausnahmezustand*).²

2 Lihat Ishay, M.R., 1997. *The Human Rights Reader*, Routledge, New York, h.380.

Beberapa tindakan yang perlu diwaspadai aparat dalam penanggulangan terorisme adalah melakukan penyadapan, membuka (*disclose*) rekening pribadi juga memblokir rekening pribadi, membuka data pribadi, membuka informasi pribadi yang sangat sensitif, membuka, memeriksa, menyita surat dan kiriman melalui pos atau jasa pengiriman. Kesemuanya itu seharusnya ada prosedur, cakupan tugas, limit waktu dan mekanisme kontrol yang jelas.

Memang dalam keadaan kritis pemerintah diperbolehkan mengintervensi wilayah privat masyarakat demi keamanan. Namun tindakan itu berhadapan dengan paradigma hak-hak asasi manusia. Sementara paradigma terorisme berciri partikularistis, beranggapan bahwa hak kolektif seperti *national self determination* mendapat prioritas atas hak-hak individu, di sisi lain paradigma hak-hak asasi manusia berciri universalistis dengan mengacu pada hak-hak yang dimiliki oleh seluruh umat manusia sebagai individu. Di sinilah letaknya dilema yang melekat dalam pemberantasan terorisme di Indonesia.

Paradigma Keamanan Nasional dan Hak Asasi Manusia

Antagonisme antara paradigma keamanan nasional dan paradigma hak asasi manusia sudah melekat pada setiap konstitusi. Dalam UUD 1945 tercantum baik hak-hak sipil maupun asas kedaulatan rakyat dan pertahanan negara. Bahwa tegangan ini melekat di sana tidak berarti bahwa di dalam praktek bahwa tegangan itu tak terpecahkan. Praktek akan cenderung memilih salah satu kutub sesuai dengan kepentingan yang mendasarinya. Paradigma keamanan tampak secara normatif membela totalitas dan imparialitas, namun secara terselubung sering merupakan cermin kepentingan partikular dan parsial, yakni kepentingan elit yang berkuasa.

Paradigma keamanan nasional bertolak dari asumsi bahwa masyarakat yang diancam oleh terorisme telah kembali ke dalam *state of nature*, yang menurut Thomas Hobbes adalah suatu perang semua melawan semua. Memang, belum tentu masyarakat secara radikal merosot ke keadaan seekstrem itu. Tetapi fakta bahwa aksi teror menimbulkan ketakutan yang memperbesar kecurigaan warga masyarakat satu sama lain sudah cukup menjelaskan bahwa aksi teror membawa masyarakat ke *state of nature* itu. Untuk mengatasi hal ini menurut paradigma keamanan nasional perlu ada kontrak-kontrak horisontal antarwarga, yaitu proses deliberasi demokratis,

tidaklah memadai. Yang diperlukan adalah instansi ketiga yang mengatasi *civil society*, yaitu negara. Negara itu memiliki hak untuk mengintervensi *civil liberties* masyarakat demi stabilitas dan keamanan seluruh komunitas politis. Menurut paradigma ini, demi rasa aman warganegara menukar kebebasan individualnya dengan proteksi dari negara. Bukan proteksi atas hak-hak individualnya, melainkan atas kemungkinan teror horisontal. Namun yang sesungguhnya terjadi adalah bahwa teroro horisontal telah ditukar dengan teror vertikal, yaitu dari negara.

Paradigma hak asasi manusia mengandaikan bahwa warganegara sebagai individu sudah memiliki hak-hak asasi universal. Hak-hak itu dicamtumkan di dalam konstitusi sebagai hak-hak sipil atau kebebasan-kebebasan sipil. Dalam pandangan paradigma yang lalu diawali oleh John Locke – inspirator konstitusi USA – ini peranan negara adalah pelindung *civil liberty*, seperti misalnya hak milik privat. Setiap intervensi negara atas masyarakat sipil – seperti misalnya mengatur pendidikan agama di sekolah-sekolah – dilihat sebagai campur tangan ke dalam wilayah privat. Dengan demikian negara tak lain dari pencerminan kepentingan *civil society*. Di sini kebebasan individu sangat sentral. Keamanan diperoleh tidak dengan intervensi, melainkan dengan jaminan hak-hak sipil itu. Ada the of possibility dari aplikasi paradigma ini dalam legalisasi, yaitu : *equality* dan *individual autonomy*.

Isi dan Materi Undang-Undang Pemberantasan Terorisme

Untuk mengkaji UU tentang pemberantasan terorisme tidak bisa memakai *hermeneutik* normal yang melihat sebuah teks sebagai struktur-struktur simbolis tanpa distorsi. Yang dibutuhkan adalah *hermeneutics of suspicion*. Menurut Metode ini sebuah teks merupakan struktur-struktur simbolis yang terdistorsi secara sistematis. Teks hukum itu menyembunyikan kekerasan struktural, yaitu konflik kepentingan parsial yang disembunyikan di dalam alasan-alasan untuk kepentingan umum. Untuk membuktikan hal ini tidak dapat hanya menghadapi teks saja. Teks harus dianggap sebagai produk konteks praktis tertentu yang lebih luas daripada teks itu. Konteks teks UU pemberantasan terorisme adalah konflik kepentingan antara kekuatan-kekuatan pro-demokrasi dan kekuatan-kekuatan konservatif yang ingin kembali berkuasa. Karena itu teks tersebut tidak dapat dinilai lepas dari konteks hegemonial itu.

Suatu "refleks" nyaris sama dengan masa silam (rezim orde Baru) tampil dalam bentuk bukan hanya peranan intelijen, melainkan juga kekuasaan yang besar dari penyidik untuk memasuki wilayah privat warganya. Secara teoritis prosedur ini wajar, karena mana mungkin mendeteksi gerakan teror tanpa "mengendus" wilayah rahasia. Namun dengan cara tersembunyi tersebut sangat mungkin berbagai tingkah laku dilakukan hanya dengan alasan untuk mendapat data atau informasi yang akurat tentang kelompok-kelompok terorisme secara terselubung.

Jelas secara praktis prosedur ini memberikan keleluasaan gerak aparat kekuasaan politis diluar kontrol publik. Teks itu bisa bersembunyi dari "refleks" atas keadaan darurat (fiktif), sehingga negara dengan kedaulatannya berhak mengadakan intervensi ke wilayah privat warganya. Namun keadaan itu tidak real, keadaan itu diandaikan dan dibayangkan, dan dengan cara demikian suatu intervensi kekuasaan diam-diam dilegitimaskan. Karena itu kebebasan sipil terancam olehnya. Kebebasan hendak ditukar dengan keamanan nasional yang tidak diselenggarakan oleh *civil society*, melainkan oleh elit penguasa. Terbukalah peluang bagi *metamorfosis* teror horisontal jadi teror vertikal. Hantu paradigma terorisme seperti dicetuskan oleh Hobbes dalam *Leviathan* membayang dalam teks ini.

Paradigma Deliberasi Demokratis

Cukup menarik untuk dicermati, mengapa teks dari UU pemberantasan terorisme itu terkesan vertikalistis, yaitu mengandalkan peranan aparat-aparat kekuasaan negara, seperti kepolisian, intelijen, pengadilan dst. Peranan mereka memang sangat diharapkan dan cukup sentral, namun mereka bukanlah pemain tunggal di dalam negara demokratis. Yang diabaikan (dengan sengaja?) di sini adalah peranan *civil society* sendiri dalam menangkal bahaya terorisme. Jika aksi teror politis dilihat sebagai simtom ketimpangan sosial, penangkalannya harus dilakukan secara terpadu dengan strategi penegakan keadilan dan perluasan partisipasi publik di dalam kontrol atas jalannya kekuasaan negara.

Antagonisme antara paradigma keamanan nasional dan paradigma hak asasi manusia, partikularisme dan universalisme dapat diatasi lewat paradigma deliberasi demokratis (*demokratische Meinungs-und Willensbildung*). Menurut paradigma ini, di dalam proses deliberasi demokratis hak-hak

asasi manusia (kebebasan-kebebasan sipil) dan hak kolektif untuk national self-determination saling diandaikan. Pemberantasan terorisme tidak bisa diletakkan atas dasar paradigma keamanan nasional belaka, karena hal itu bisa melukai hak-hak sipil. Kebijakan ini harus diletakkan dalam paradigma deliberasi demokratis. Artinya, pemberantasan terorisme seharusnya merupakan strategi dua rel, melibatkan baik sistem politik maupun *civil society*, di mana sistem politik (aparatus kekuasaan) tidak boleh kehilangan sambungannya pada ruang publik.

Konkretnya, UU pemberantasan terorisme seharusnya mencantumkan: (1) peranan sarana-sarana kontrol demokratis dari *civil society* atas pelaksanaan kebijakan anti dan kontra-terorisme, seperti peranan pers, LSM, organisasi-organisasi sosio-kultural, agama dst; (2) tuntutan pertanggungjawaban publik dari aparat-aparatus kekuasaan yang mendapat wewenang untuk melaksanakan kebijakan pemberantasan terorisme; (3) strategi pemberdayaan *civil society* itu sendiri dalam upaya struktural untuk mencegah terorisme, seperti misalnya perwujudan keadilan distributif. Dengan paradigma deliberasi demokratis, ciri *Arkanpolitik* dalam pemberantasan terorisme dapat dibatasi semaksimal mungkin lewat kontrol publik dan tuntutan pertanggungjawaban publik. Dilema di atas sebenarnya semu saja, karena diam-diam membenarkan paradigma keamanan nasional.

Hanya dengan strategi dua rel ini negara dapat berhenti sebagai – seperti diungkapkan Nietzsche – “Monster yang paling dingin dari semua monster yang dingin” yang terus berbohong dengan perkataan dari mulutnya: “Aku, negara, adalah rakyat”. Dan bahkan monster yang bernama negara dapat memperbesar rasa takut dengan upayanya untuk melenyapkan rasa takut, jika infantilisasi rakyatnya terus diandaikan di dalam setiap produk undang-undangnya. UU pemberantasan terorisme hanyalah salah satu contoh saja dari sekian UU yang ada.

Bahan Bacaan

Adjie S. MSC 2005. *Terorisme*, Sinar Harapan, Jakarta.

Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde. 1998. *Security (A New Framework For Analysis)*, Lynne Rienner Publishers, London.

David J Whittaker. 2004. *Terrorist and Terrorism in the Contemporary*

World, Routledge, London and New York.

Gavin Cawthra and Robin Luckman (ed). 2003. *Democratic Strategies for Security in Transition and Conflict*, Zed Books. London and New York.

Ted Honderich. 2003. *Terrorism for Humanity (Inquiries in Political Philosophy)*, Pluto Press, London.

Jurnal CSIS. 2003. *Teorisme dan Keamanan Manusia*, Tahun XXXII/2003 No 1, Jakarta.

UU TNI No. 34 Tahun 2004.

UU Polri No. 2 Tahun 2002.

UU Pemberantasan Terorisme No. 15 Tahun 2003.

