
AMATAN YURIDIS DAN HAK ASASI MANUSIA PADA TINDAK PIDANA TERORISME, TEKS DAN KONTEKS PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASANNYA

Yeni Rosdianti¹

Abstract

Governments pursue national policy as a means to their goals. Human Rights policies are developed within the executive or administrative branches along with legislature processes which involve legislative authority. In one hand, The state is the legal protector of human rights. But on the other hand, state policy and action are often the prime violators of human rights.

In the context of counter terrorism, we do believe that terrorism in all its forms and its manifestations constitutes one of the most serious threats to peace and security, which is dealing with the extra ordinary crime. So as the widespread and broaden affects, we support the world to combat terrorism. Not only because the terrorism it self againts the legal norms and values, but also this is such a crime againts humanity and a violation of human rights as well.

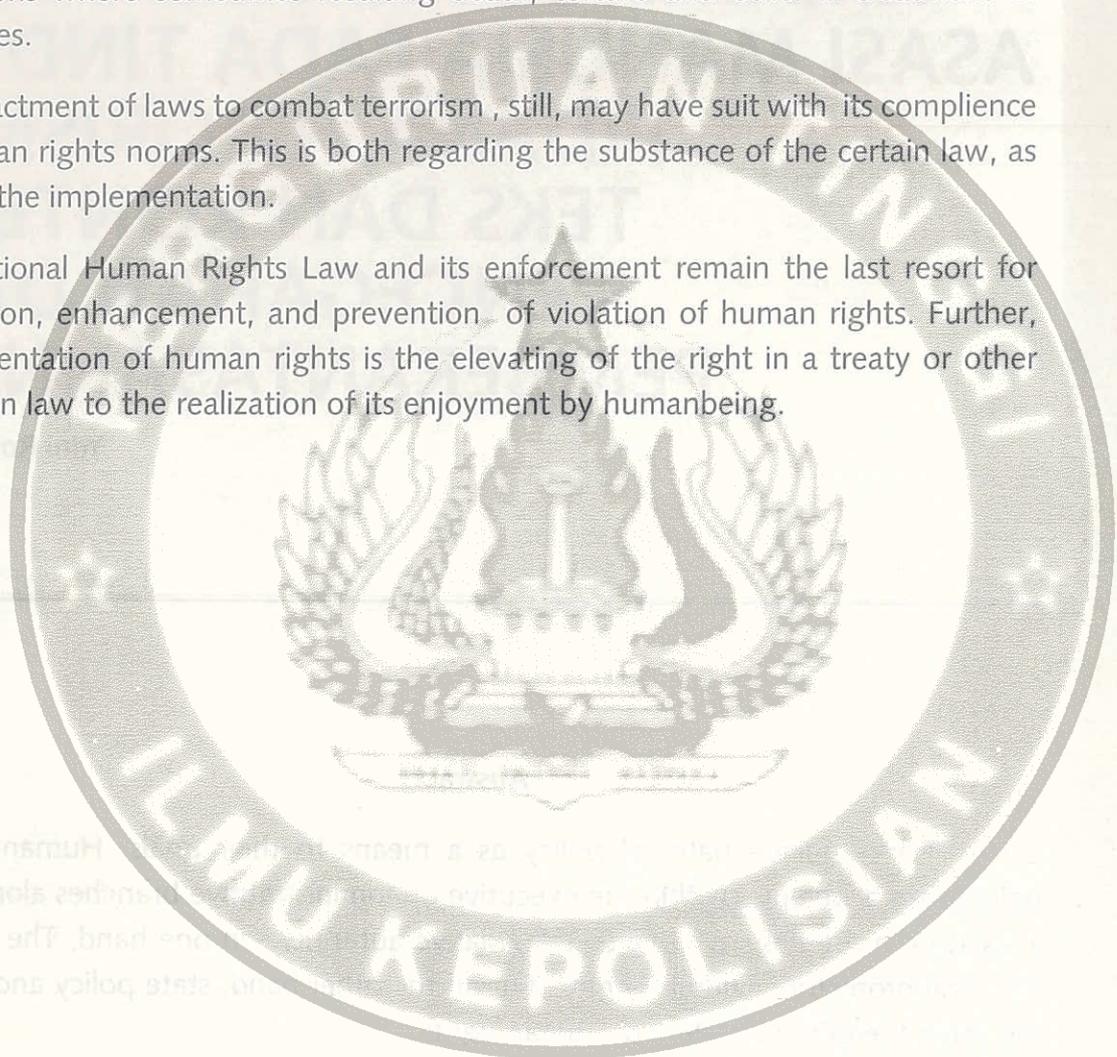
Human Rights pointed deeply concern about the numerous, reliable reports of "routine and widespread use of torture and ill treatment of suspects in police

¹ Penulis adalah peneliti pada Subkomisi Pengkajian dan Penelitian Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

custody," as well as torture during Densus'88 operations. This is alleged as violation of human rights. This violation include excessive use of force during arrest and operations where sometimes resulting death, torture and other ill treatment of detainees.

The enactment of laws to combat terrorism, still, may have suit with its compliance to human rights norms. This is both regarding the substance of the certain law, as well as the implementation.

International Human Rights Law and its enforcement remain the last resort for protection, enhancement, and prevention of violation of human rights. Further, implementation of human rights is the elevating of the right in a treaty or other source in law to the realization of its enjoyment by humanbeing.



Peristiwa penyerangan terhadap terduga terorisme hampir selalu diwarnai oleh kekerasan yang berujung pada matinya para terduga terorisme. Publik bertanya-tanya bagaimana sesungguhnya *Standard Operation Procedure* (SOP) Kepolisian RI, dalam hal ini Densus 88 dalam menangani dan memberantas terorisme. Bertanya, karena ini bukan kali pertama terjadi penembakan pada terduga teroris.

Di satu sisi publik setuju bahwa terorisme harus diberantas ke akar-akarnya. Namun di sisi lain, karena Negara Republik Indonesia adalah negara hukum, maka sudah seharusnya semua elemen bangsa ini menghormati hukum, apalagi para penegak hukumnya. Dan hukum selalu berkelindan dengan keadilan. Prinsip dan norma hak asasi manusia juga harus menjadi dasar bagi norma hukum dan penagakannya. Maka, penanganan dan pemberantasan terorisme sekalipun, tetaplah mendasarkan diri pada penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia.

Sejarah panjang bangsa-bangsa di dunia telah menorehkan kesaksiannya tentang tindak terorisme yang kejam itu. Sesungguhnya isu terorisme bukanlah isu baru dalam sejarah dunia. Terminologi terorisme mendapatkan

perhatian besar dari seluruh dunia pada peristiwa besar yang terjadi dalam sejarah terorisme modern, pada apa yang disebut sebagai peristiwa "Nine Eleventh." Yakni pada serangan teror sebagaimana tergambarkan dalam peristiwa Menara Kembar World Trade Center di Amerika Serikat pada 11 September 2001. Peristiwa tersebut telah menjadi tonggak bagi dunia internasional untuk memerangi terorisme secara masif. Di dalam negeri Amerika Serikat sendiri, tak pelak George W. Bush segera mengumumkan perang terhadap terorisme. Dunia kemudian ikut mengambil peranan dalam isu pencegahan terorisme dan segala turunannya.

Terkait dengan peristiwa ini, PBB melalui Dewan Keamanan telah mengeluarkan Resolusi 1368 dan 1373. Sementara Majelis Umum PBB secara konsensus juga telah mengadopsi Resolusi 56/1. Resolusi-Resolusi tersebut menggaris bawahi pentingnya kerja sama secara multilateral dan efektif untuk mengatasi masalah terorisme.

Selain Resolusi tersebut, setidaknya terdapat 3 (tiga) konvensi internasional mengenai pemberantasan tindak pidana terorisme dari segi pengaturan hukum internasional, yaitu:

- a. *International Convention and Suppression of Terrorism 1937*

(Konvensi tentang Penegakan dan Pemberantasan Terorisme);

- b. *International Convention For the Suppression of Terrorist Bombing* 1997 (Konvensi Internasional tentang Pemberantasan Pengeboman oleh Terorisme) disahkan oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2006 Tanggal 5 April 2006;
- c. *International Convention For the Suppression of Financing of Terrorism* 1999 (Konvensi Internasional Tentang Pemberantasan Pendanaan untuk Kegiatan Terorisme), yang telah disahkan oleh Pemerintah Republik Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Pemberantasan Pendanaan Terorisme (*International Convention of Financing of Terrorism* 1999)

1. Definisi Terorisme

Membincang terorisme, tentu tak pernah lepas dari terminologi dan definisi "terorisme" itu sendiri. Faktanya tidak ada definisi terorisme (baik dalam pengertian "acts of terrorism", "terrorist acts", "terrorist offences", "terrorist attacks", atau pun yang lainnya) yang disepakati secara internasional. Definisi yang terserak,

secara singkat menggambarkan tindakan yang dilakukan dalam kejahatan terorisme itu sesungguhnya. Beberapa ahli mendefinisikannya sebagai²:

- a. Bruce Hoffman:

"Terrorism is deliberate creation and exploitation of fear through violence of the threat of violence in the pursuit of political change."³

- b. Alex Schmid:

"Terrorism is an anxiety inspiring method of repeated violent action, employed by semi clandestine individual, group, or state actors, for idiosyncratic, criminal, or political reasons... whereby the direct targets of the violence are not the main targets. The immediate human victims of violence are generally chosen randomly (target of opportunity) or selectively (representative of symbolic target) from a target population, and serve as message generators."⁴

2 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. *Suppression of Terrorism While Respecting Human Rights*. 2007. hal. 4.

3 Seperti dikutip Leonard Weinberg, *Global Terrorism*, Oneworld Publication, Oxford, 2005. Hal.3.

4 *Ibid*.

c. Paul Wilkinson:

"Terrorism entails coercive intimidation. It is the systematic use of murder and destruction, and the threat of murder and destruction, in order to terrorize individuals, groups, communities or governments into conceding to terrorists' political demands"..."what distinguish terrorism from other forms of violence is the deliberate and systematic use of coercive intimidation."⁵

Beberapa definisi terorisme selalu memberikan garis besar pada bagaimana tindak pidana ini merupakan kejahatan berat yang berimbas pada jatuhnya korban yang luas. Oleh karenanya layak dikatakan bahwa terorisme adalah tergolong *extra ordinary crimes*, bersama dengan tindak pidana *extra ordinary* lain seperti korupsi dan penyalahgunaan narkoba.

Mengingat imbasnya yang amat meluas bagi kemanusiaan, maka para ahli menyepakati bahwa dibutuhkan penanganan tersendiri bagi tindak pidana terorisme ini, baik untuk mengatasi yang telah terjadi serta meminimalisir dampak yang ditimbulkannya. Selain itu, penting juga untuk melakukan

pencegahan terhadap peristiwa yang belum terjadi, termasuk upaya-upaya deradikalisasi yang dilakukan guna menghindari calon aktor-aktor pelaku tindak pidana terorisme beraksi di kemudian hari.

Penanganan tindak pidana terorisme yang membutuhkan penanganan khusus ini, tentunya menjadi ranah tugas dan wewenang para penegak hukum. Perlu digarisbawahi bahwa penanganan terorisme harus menjunjung tinggi hukum, keadilan, nilai-nilai kemanusiaan, dan tentu saja hak asasi manusia.

"Terrorism is a devastating impact on the full range of human rights, most directly the rights to life and personal security. Respect of human rights and the rule of law are essential tools to combat terrorism. National security and the protection of the rights of the individual must be seen as independent and interrelated. Counter terrorism measures adopted by the states should therefore be in accordance with international human rights, refugee, and humanitarian law."⁶

5 Seperti dikutip Frank Barnaby, *The Future of Terror*, Granta Books. London, 2007, hal. 206-207

6 Paragraf 1 The Seoul Declaration, dikeluarkan pada simpulan International Conference for National Institution for the Promotion and Protection of Human Rights yang ke-7, Seoul Korea, 14-17 September 2004.

2. "Operasi Intelijen" Dalam Isu Terorisme

Terorisme sebagai tindak pidana trans-nasional, melibatkan aktor-aktor dari lintas batas negara dengan aneka agenda dan manifestasi gerakannya. Motif di balik tindak pidana terorisme juga beragam, dapat menyusup dalam embrio radikalisasi ideologi, ketimpangan ekonomi, sampai dengan balas dendam. Sebagai tindak pidana di mana aktor pelaku maupun pemberantasnya berasal dari lintas negara, tentu saja melibatkan sumber daya yang besar mengingat kejahatan terorisme ini telah menjadi momok bagi bangsa-bangsa berdadab di manapun di seluruh belahan dunia. Negara-negara turut menjadi aktor pemberantas terorisme dengan segala daya upaya. Gerakan kontra terorisme tak pelak menjadi agenda bersama bangsa-bangsa.

"... Terorisme dan perang intelijen yang sedang berlangsung di dunia internasional, termasuk Indonesia, sudah merupakan virus yang terus menerus menyebar, setiap saat menyerang dengan jaringan infiltrasi, penetrasi, sabotase dan *deception* dalam kemasan *black propaganda* (propaganda hitam), *white propaganda* (propaganda putih), dan *grey propaganda* (propaganda abu-abu). Terorisme dan perang intelijen nampaknya akan menunggangi *factor*

of the accumulative of animosity (dendam berkepanjangan), *internal disorder* (kerusakan antar internal organisasi horizontal dan vertikal) dan *famine* (pengaruh panjang kelaparan/busung lapar), kesemuanya pada tuntutan perubahan (*social change and social rapid*), justru akhir-akhir ini lebih efektif dan lebih luas jangkauannya."⁷

Pelibatan intelijen pada gerakan kontra terorisme kemudian juga menjadi niscaya. Seluruh sumber daya telah dikerahkan oleh bangsa-bangsa dalam rangka memerangi terorisme. Dengan dalih trans-nasional, maka negara-negara adikuasa, sebagai gerbong utama pemberantas terorisme di dunia menancapkan pengaruhnya di mana-mana. Mereka bergerak ke seluruh penjuru dunia, dengan manifestasi gerak yang berbeda disesuaikan dengan negara tujuan di mana ia ingin beroleh informasi guna kepentingan-kepentingan tertentu yang menjadi agenda. Kita harus pula mengamati secara kritis apakah gerakan yang dilakukan adalah "murni" untuk tujuan pemberantasan terorisme, ataukah "membonceng" terorisme untuk kepentingan-kepentingan intelijen lainnya. Karena negara-negara besar selalu ingin memiliki akses informasi yang besar

⁷ A.C.Manulang. *Terorisme dan Perang Intelijen, Behauptung Ohne Beweis (Dugaan Tanpa Bukti)*. Cetakan ke-2. Penerbit Manna Zaitun Jakarta. 2006. Hal.xiv-xv.

terhadap negara-negara lain, tentu saja untuk kepentingannya sendiri. Untuk itu ada banyak "pintu" yang dijadikan jalan masuk bagi kekuatan intelijen tersebut untuk menancapkan pengaruhnya bagi sebesar-besarnya perolehan informasi.

Sudah lama diketahui bahwa intelijen asing melakukan infiltrasi dengan menanamkan agennya di Indonesia. Umumnya agen asing beroperasi di bawah sandi Non-Official Cover (NOC) dengan berbagai kedok, apakah sebagai pebisnis, konsultan, akhrivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dst. Mereka adalah agen asing yang punya kepentingan dengan Indonesia. Sudah lama diketahui bahwa intelijen asing sudah menyusup dan masuk ke berbagai lembaga di Indonesia. Apakah itu intelijen Amerika, Uni Eropa, Israel, Jepang atau Australia. Mereka ikut bermain, tentu dengan tujuan sendiri-sendiri. Di sini peran agen-agen CIA sebagai super power yang dominan. Sudah lama pula diketahui bahwa potensi konflik di Indonesia dari Aceh sampai Papua sudah diinfiltrasi intelijen asing. Data mengenai Indonesia, apakah mengenai buruh, petani, tenaga kerja, kelaparan, dan sebagainya lengkap dan akurat dimiliki Amerika. Siapa yang membuat laporan dan data itu? Dari mana data itu diperoleh? Ya, dari siapa lagi kalau bukan dari orang-orang yang mereka

rekrut sebagai agen di sini.⁸

Analisis intelijen menyebutkan, intelijen asing ikut memainkan peran di daerah konflik. Suatu daerah/wilayah dapat direncanakan menjadi *tension of local conflict area*. Naik turunnya suhu politik dan keamanan suatu wilayah diatur oleh sponsor yang dikendalikan Hq (*Headquarter*), yang merupakan bagian dari organisasi intelijen.⁹

Sebagai negara besar yang wilayahnya luas dan populasi penduduknya besar, Indonesia disinyalir telah menjadi target beroperasinya terorisme. Beragam bentuk tindak pidana terorisme telah memasuki wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tercatat sejak dahulu telah ada kelompok-kelompok yang melakukan upaya-upaya perusakan yang secara sistematis telah menimbulkan korban yang tidak sedikit. Pengeboman, penembakan, adalah modus-modus aktivitas teror yang dilakukan. Adapun motifnya beragam, mulai ekonomi, ideologi, ketidakadilan, maupun balas dendam atas perlakuan yang tidak baik atas diri dan keluarganya. Balas dendam, tak jarang, membuat orang mau berbuat nekat dan melakukan kejahatan yang pernah diperbuat orang lain atas diri dan keluarganya. Motif-motif yang berserak banyak ini kemudian oleh orang-orang/kelompok tertentu yang

⁸ *Ibid.* Hal.19.

⁹ *Ibid.*

memiliki motif pula, dijadikan sasaran tembak untuk menjadi "martir" bagi gerakan yang sistematis dan terencana. Tak jarang orang-orang yang dijadikan martir ini sesungguhnya tidak memiliki motif besar. Ada gerakan "besar" di balik tindakan kecil yang kemudian dinisbahkan kepada para pelaku sebagai tindak pidana terorisme.

Sayangnya penanganan dan pemberantasan terorisme selama ini di Indonesia dianggap tidak cukup memberikan solusi bagi terhapuskannya terorisme di Nusantara ini. Justru cenderung ada pembiaran bagi terorisme untuk dapat berkembang. Hal ini secara tidak langsung misalnya terjadi melalui perlakuan oknum penegak hukum (dalam hal ini Densus 88) yang melampaui batas kemanusiaan. Semisal perlakuan yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan harkat martabat kemanusiaan terhadap para terduga teroris, yang hanya menghasilkan rasa sedih bahkan dendam tak berkesudahan dari keluarga terduga teroris tersebut. Perlakuan Densus 88 pada kasus Poso¹⁰ dapat dijadikan contoh yang baik bagi analisis ini.

Dalam konteks global politik dunia, terorisme dalam relasi kejahatan

transnasional mendapatkan momennya dengan telah dijadikannya terorisme sebagai "musuh bersama" bagi dunia. Dan entah sengaja atau tidak, terorisme yang kerap diasosiasikan dengan gerakan kelompok Islam, seolah telah menjadikan Islam sebagai momok dunia. Meski, diakui bahwa pelaku-pelakunya adalah oknum, namun tak syak dunia terhenyak memperhatikan bagaimana Islam seolah mencetak aktor-aktor teror yang menjadi musuh dunia. Pada titik ini, perlakuan dunia kepada kaum muslimin di dunia juga layak menjadi "catatan" dalam sejarah bangsa-bangsa yang beradab. Hal ini mundul dalam bentuk perlakuan diskriminasi terhadap pemeluk-pemeluk agama Islam. Ini telah secara tidak langsung dibentuk melalui "pembentukan opini" pada setiap peristiwa yang diindikasikan keterlibatan kelompok teroris (yang beragama Islam, atau merepresentasikan Muslim, atau Timur Tengah, atau simbolisasi lain yang merepresentasikan Islam dan muslim) di dalamnya. Akhirnya, publikasi peristiwa-peristiwa tersebut telah sedemikian rupa membentuk ketakutan berlebihan terhadap Islam dan kaum muslimin (*Islamphobia*).

Sudah menjadi pengetahuan umum bagaimana dunia barat misalnya begitu takut dengan orang-orang yang beragama Islam. Bahkan, sampai nama-

10 Lihat Laporan Pemantauan Penanganan Tindak Terorisme 2010 dan Laporan Pemantauan dan Penyelidikan Penanganan Tindak Terorisme 2013.

nama yang “berbau” Islam atau Arab, harus mendapatkan kesulitan untuk masuk ke negara-negara tersebut. Mereka sangat khawatir dengan keterlibatan orang-orang tersebut pada jaringan teroris. Sungguh sesuatu yang naif di zaman modern seperti ini. Inilah salah satu implikasi tingkat ringan dari kekhawatiran berlebihan yang menghasilkan perlakuan diskriminasi.

Stigma yang telah terbentuk bahwa pelaku terorisme adalah gerakan Islam, telah merambah ke mana-mana ke seluruh dunia. Seakan virus yang lekas menyebar, *Islamophobia* itu juga menyebar ke mana-mana, termasuk di negara-negara yang penduduknya adalah mayoritas Islam. Di Indonesia, meskipun pelaku teror sudah ada sejak lama, namun terminologi “terorisme” yang dalam era 2000-an menjadi hangat kembali (khususnya setelah peristiwa runtuhnya Gedung WTC Amerika Serikat pada 2001). Beberapa peristiwa pengeboman di Indonesia dari mulai Bom Bali 1 dan 2, Bom Kedubes Australia, Bom Marriot, dan seterusnya, semakin menjadikan isu terorisme menjadi isu penting yang harus menjadi perhatian bagi Pemerintah Indonesia. Sayangnya, peristiwa-peristiwa terorisme tersebut juga semakin mengokohkan “stigma internasional” bahwa Islam atau orang Islam, atau gerakan Islam, adalah

pelaku-pelaku teror yang harus dan pantas menjadi musuh bersama.

Dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia, negara yang besar dengan wilayahnya yang tersebar dari Sabang sampai Merauke secara langsung maupun tidak langsung turut menciptakan kerawanan itu. Konflik horizontal memang selalu menjadi ancaman bagi negara-negara bangsa layaknya Indonesia Raya ini, di mana perbedaan suku bangsa, rasa, agama dan kepercayaan, adalah di samping menjadi kekuatan tetapi sekaligus menjadi potensi kerawanan konflik tersendiri.

Separatisme bersenjata di Aceh dan Papua, konflik kekerasan bersenjata di Ambon dan Poso, serta di beberapa tempat lainnya bisa dikategorikan sebagai perang internal di suatu negara. Dan konvensi disusun berdasarkan pengalaman dari praktik-praktik perang antar negara atau konflik bersenjata internasional (konflik klasik). Padahal dapat dikatakan bahwa *The Structure of International Conflict* telah mengalami banyak perubahan, yang menunjukkan peningkatan perang internal (konflik kontemporer).¹¹

11 PBHI. *Papua on Trial, Uraian Penjelasan Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Atas Pengadilan HAM Perkara Abepura dan Pelanggaran HAM di Papua*. 2005. Hal.155

Selain itu Indonesia juga memiliki sejarah budaya kekerasan yang telah berakar. Orde Baru telah banyak memberikan pengaruh buruk dalam wacanasosialisasi budaya kekerasan. Politik dan kekuasaan secara membabi buta telah menyebarkan budaya kekerasan itu dalam rangka melanggengkan kekuasaan rezim berkuasa. Rakyat turut belajar bagaimana penguasa menjadikan kekerasan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Maka tiba gilirannya mereka mendapatkan kekuasaan atau akses-akses terhadap kekuasaan, cara-cara lama tersebut dipakai untuk tujuan-tujuan tertentu pula.

Hubungan kekuasaan pusat-daerah telah pula mewarnai konstalasi politik yang terbentuk melalui otonomi daerah. Selain dana dari pusat, mereka juga mendapat warisan budaya politik kekerasan dan kriminalitas yang asal-usulnya ditemukan di Orde Baru serta diperkuat oleh privatisasi lembaga-lembaga negara di daerah. Bersama kepemimpinan daerah mereka mengambil bentuk, sebagaimana dikatakan John Sidel (1999), "bos-isme" yang beroperasi dalam rezim bayangan daerah yang dicirikan oleh persekutuan birokrat, bos-bos partai, pengusaha, militer, dan preman.¹²

12 Henk Schulte Nordholt dalam Politisasi Demokrasi, Politik Lokal Baru. (Terjemahan dalam bahasa Indonesia). *Desentralisasi di Indonesia: Peran Negara Kurang, Lebih Demokratis?* Demos. 2005. Hal.67

Reproduksi hubungan patrimonial dalam rezim bayangan itu bukan lahan persemaian ideal bagi demokrasi, tetapi justru memperkuat kekuasaan para elite daerah. Kekuatiran utamanya adalah sistem masih digerakkan oleh politik uang dan politik kekerasan yang menghalangi transparansi dan tata pemerintahan yang bersih.¹³

Kondisi otonomi daerah pascareformasi belum menunjukkan adanya perbaikan yang berarti. Dalam konteks penanganan dan pemberantasan terorisme, kewenangan diberikan kepada pusat yakni kepada Densus 88 yang berkoordinasi dengan kepolisian daerah di masing-masing daerah. Dalam kenyataannya banyak operasi Densus yang tidak cukup berkoordinasi dengan kepolisian setempat.

3. Di mana "Hak Asasi Manusia" Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Terorisme?

Selain konvensi yang merupakan pengaturan internasional dalam bidang pemberantasan dan pencegahan tindak pidana terorisme, terdapat pula kesepakatan-kesepakatan dan deklarasi baik regional maupun internasional yang telah dibuat oleh negara-negara di kawasan.

13 Henk Schulte Nordholt dalam Politisasi Demokrasi, Politik Lokal Baru (Terjemahan dalam bahasa Indonesia). *Desentralisasi di Indonesia: Peran Negara Kurang, Lebih Demokratis?* Demos. Jakarta. 2005. Hal.68

Pemberantasan terorisme yang dilakukan oleh negara tetap harus sejalan dengan hak asasi manusia, hukum pengungsi, dan hukum humaniter.¹⁴Selain mengacu pada Konvensi-Konvensi Hak Asasi Manusia yang telah ada sebelumnya, semisal ICCPR, CAT, CEDAW, dan sebagainya, hal ini juga mengacu pada instrumen-instrumen internasional/regional yang telah ada, di antaranya¹⁵:

a. The Inter-American Convention Againsts Terrorism, Bridgetown, 3 Juni 2002, pada Pasal 15 tentang Hak Asasi Manusia sebagai berikut:

1. The measures carried out by the States Parties under this Convention shall take place with full respect for the rule of law, human rights, and fundamental freedoms.
2. Nothing in the Convention shall be interpreted as affecting other rights and obligations of States and individuals under international law, in particular the Charter of the United Nations, the Charter of the Organization of American States,

14 Seoul Declaration, 17 September 2004.

15 Enny Soeprapto. *The Imperative of Ensuring the Protection of Human Rights in the Suppression of Terrorism*. Reflection paper submitted to the 2nd Meeting of the ASEAN National Human Rights Institutions Consultation Mechanism, Kuala Lumpur, Malaysia, 15-17March2006.

international humanitarian law, international human rights law, and international refugee law.

3. Any person who is taken into custody or regarding whom any other measures are taken or proceedings are carried out pursuant to this Convention shall be guaranteed fair treatment, including the enjoyment of all rights and guarantees in conformity with the State in the territory of which that person is present and applicable provisions of international law.

b. Resolusi UNSC 1456 (2003) 20 Januari 2003, yang menyatakan:

"States must ensure that any measure to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights, refugee, and humanitarian law."

c. Deklarasi Berlin, 2004

1. Komisi Internasional Ahli Hukum (*International Commission of Jurist/ ICJ*) adalah sebuah organisasi masyarakat sipil internasional yang beranggotakan ahli-ahli hukum terkemuka berbagai negara. ICJ didirikan pada 1952

dan berkedudukan di Jenewa, Swiss;

2. Dalam Konferensi Dua Tahunan yang diadakan di Berlin pada 27-29 Agustus 2004, pada hari kedua konferensi, 28 Agustus 2004, ICJ menerima deklarasi yang selengkapnya berjudul "Deklarasi ICJ tentang Penjunjungtinggian HAM dan Berkuasanya Hukum dalam Pemberantasan Terorisme" (The ICJ Declaration on Upholding Human Rights and the Rule of Law in Combating Terrorism), yang kemudian dikenal dengan singkatannya "Deklarasi Berlin", karena deklarasi tersebut dikeluarkan di Berlin;

3. Deklarasi Berlin, 2004 menggariskan sebelas prinsip yang harus dianut oleh negara-negara dalam pemberantasan terorisme, yang intinya adalah keharusan dilindunginya HAM dalam pemberantasan terorisme. Kesebelas prinsip tersebut terdiri atas pokok-pokok berikut:

- i. Kewajiban untuk melindungi;
- ii. Independensi peradilan;
- iii. Asas-asas hukum pidana;
- iv. Penyimpangan;
- v. Norma yang tidak dapat diubah (*peremptory norm*);

- vi. Perampasan kemerdekaan;
- vii. Pemeriksaan di sidang pengadilan yang adil dan jujur (*fair trial*);
- viii. Hak dan kebebasan dasar;
- ix. Remedi dan ganti rugi;
- x. Larangan pengembalian paksa (seseorang) ke negara asal;
- xi. Pelengkap hukum humaniter;

4. Prinsip-prinsip tersebut (c) di atas pada hakikatnya menggarisbawahi hak dan kebebasan dasar manusia yang relevan dengan upaya pemberantasan kejahatan terorisme, sebagaimana, antara lain, termaktub dalam Pasal 8, 9, 10, dan 11 Deklarasi Universal HAM (DUHAM), 1948 dan Pasal 9, 10, 14, dan 15 KIHSP 1966;

Menyadari perkembangan-perkembangan pada konflik internasional kontemporer, maka menjadi penting agar Konvensi Geneva bisa digunakan. Maksudnya menurut Ihsan Basir meskipun Pasal 3 serta protokol tambahan No.2 Konvensi Geneva dengan jelas melindungi kaum sipil serta tawanan perang dalam konflik internal—tekstual legalnya mereka memang tidak masuk dalam

apa yang disebutkan sebagai "the protected persons." Dalam perkembangannya, hal tersebut di atas ternyata tidak bersifat absolut. Beberapa praktik hukum pidana internasional nyatanya memasukkan para korban sipil dalam konflik internal sebagai "the protected persons." Pengadilan Kejahatan Internasional untuk bekas Yugoslavia (The International Tribunal for Former Yugoslavia), dalam beberapa keputusannya memutuskan bahwa muslim Bosnia termasuk "orang-orang yang dilindungi" dari kejahatan Serbia Bosnia dan begitu pula sebaliknya (Karine Lescure, 1996). Hal ini mengindikasikan bahwa yang terpenting dalam mengklasifikasikan "orang-orang yang dilindungi" bukanlah *legal nationality* dari seseorang, tetapi juga kenyataan bahwa ada kondisi yang secara *de facto* memperlihatkan tidak adanya perlindungan diplomatik atau hukum terhadap korban-korban tersebut. "Kelemahan" Konvensi Geneva, nampaknya menjadi perhatian khusus para pelaku hukum internasional. Usaha perluasan penafsiran atas konflik internal terus meningkat. Yugoslavia serta *genosida* di Rwanda barangkali dapat disebut sebagai titik utama kriminalisasi atas kejahatan perang

dalam konflik internal. Ketentuan yang dikeluarkan oleh Peradilan Rwanda, misalnya, dengan jelas menegaskan mengenai otoritas yurisdiksinya terhadap pelanggaran atas Pasal 3 Konvensi Geneva, serta protokol tambahannya (Protokol Tambahan No.2). Ini merupakan kali pertama di mana pelanggaran atas kejahatan-kejahatan perang yang dilakukan selama konflik internal, dikriminalisasikan dalam sebuah instrumen hukum internasional. Hal yang sama juga terjadi pada peradilan bekas Yugoslavia, di mana dalam persidangan kasus Tadic, pengadilan secara jelas menegaskan bahwa kasus tersebut merupakan sebuah pelanggaran yang diklasifikasikan sebagai kejahatan perang. Seakan tak puas dengan pola-pola preseden dalam bentuk putusan peradilan, kriminalisasi kejahatan perang dalam sebuah konflik internal akhirnya dikukuhkan dunia internasional dalam sebuah statuta yang kita kenal sebagai Statuta Roma (Pasal 8(2)(c)). Untuk itu Statuta Roma boleh juga disebut sebagai penyempurnaan Konvensi Geneva.¹⁶

16 PBHI. *Papua on Trial, Uraian Penjelasan Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Atas Pengadilan HAM Perkara Abepura dan Pelanggaran HAM di Papua*. 2005. Hal.157-158

Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT)

Larangan penyiksaan bersifat mutlak dan tidak mengenal pengecualian. Tak ada keadaan yang menjadikan penyiksaan itu sah, juga tidak ada kemungkinan keberhasilan pembelaan hukum untuk tindak penyiksaan yang telah dilakukannya. Keadaan darurat umum yang mengancam kehidupan bangsa (Lihat ICCPR pasal 4) tidak memperbolehkan penyimpangan dari larangan penyiksaan. Penegasan mengenai larangan ini juga dapat dijumpai dalam Konvensi Jenewa 1949 dan Protokol Tambahan 1977nya, yang melarang penyiksaan dalam segala bentuk sengketa bersenjata yang berlaku instrumen-instrumen hukum humaniter tersebut. Larangan penyiksaan merupakan bagian dari hukum kebiasaan yang telah dikodifikasi dalam UDHR (Pasal 5), ICCPR (Pasal 7), ACHPR (Pasal 5), ACHR (Pasal 5), ECHR (Pasal 3) dan dalam instrumen-instrumen hukum yang telah disebutkan. Konvensi menentang penyiksaan memuat ketentuan yang menekankan tanggung jawab secara pribadi para penegak hukum—dan sekali lagi menegaskan bahwa perintah atasan atau keadaan luar biasa tidak dapat diajukan sebagai pembenaran penyiksaan (CAT pasal 2)¹⁷

17 C.de Rover, diterjemahkan oleh Supar dan Mansyur. *To Serve and To Protect, Acuan Universal Penegakan HAM* (terjemahan Ed.1.Cet.1).PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2000. Hal.175

Pencegahan Efektif dan Pencegahan Eksekusi di Luar Proses Hukum, Sewenang-wenang dan Sumir¹⁸

Instrumen ini juga memuat acuan spesifik kepada etika profesi dan tanggungjawab pribadi para petugas penegak hukum karena cara mereka melaksanakan tanggungjawab mereka dalam tindakan operasi penegakan hukum. Pasal 3 mendesak para pemerintah yakni dari para perwira atasan atau otorita publik memberikan kekuasaan atau menghasut orang lain melaksanakan eksekusi di luar proses hukum, sewenang-wenang, dan sumir. Pasal ini menempatkan tekanan khusus terhadap hak (dan kewajiban) semua orang untuk menentang perintah demikian. Sebagai tambahan, dinyatakan bahwa pelatihan para petugas penegak hukum harus menekankan ketentuan ini. Oleh karena itu, maka tanggungjawab masing-masing petugas penegak hukum perorangan tidak meliputi jenis praktik yang dilarang berdasarkan instrumen ini. Menggaris bawahi kenyataan ini, pasal 19 secara khusus menentukan bahwa perintah dari perwira atasan atau otoritas publik tidak boleh diajukan sebagai pembenaran untuk eksekusi di luar proses hukum,

18 Prinsip Pencegahan Efektif dan Penyelidikan Eksekusi di Luar Proses Hukum, Sewenang-wenang dan Sumir, dilampirkan pada Resolusi Dewan Ekonomi dan Sosial 1989/65

apa yang disebutkan sebagai "the protected persons." Dalam perkembangannya, hal tersebut di atas ternyata tidak bersifat absolut. Beberapa praktik hukum pidana internasional nyatanya memasukkan para korban sipil dalam konflik internal sebagai "the protected persons." Pengadilan Kejahatan Internasional untuk bekas Yugoslavia (The International Tribunal for Former Yugoslavia), dalam beberapa keputusannya memutuskan bahwa muslim Bosnia termasuk "orang-orang yang dilindungi" dari kejahatan Serbia Bosnia dan begitu pula sebaliknya (Karine Lescure, 1996). Hal ini mengindikasikan bahwa yang terpenting dalam mengklasifikasikan "orang-orang yang dilindungi" bukanlah *legal nationality* dari seseorang, tetapi juga kenyataan bahwa ada kondisi yang secara *de facto* memperlihatkan tidak adanya perlindungan diplomatik atau hukum terhadap korban-korban tersebut. "Kelemahan" Konvensi Geneva, nampaknya menjadi perhatian khusus para pelaku hukum internasional. Usaha perluasan penafsiran atas konflik internal terus meningkat. Yugoslavia serta *genosida* di Rwanda barangkali dapat disebutkanebagai titik utama kriminalisasi atas kejahatan perang

dalam konflik internal. Ketentuan yang dikeluarkan oleh Peradilan Rwanda, misalnya, dengan jelas menegaskan mengenai otoritas yurisdiksinya terhadap pelanggaran atas Pasal 3 Konvensi Geneva, serta protokol tambahannya (Protokol Tambahan No.2). Ini merupakan kali pertama di mana pelanggaran atas kejahatan-kejahatan perang yang dilakukan selama konflik internal, dikriminalisasikan dalam sebuah instrumen hukum internasional. Hal yang sama juga terjadi pada peradilan bekas Yugoslavia, di mana dalam persidangan kasus Tadic, pengadilan secara jelas menegaskan bahwa kasus tersebut merupakan sebuah pelanggaran yang diklasifikasikan sebagai kejahatan perang. Seakan tak puas dengan pola-pola preseden dalam bentuk putusan peradilan, kriminalisasi kejahatan perang dalam sebuah konflik internal akhirnya dikukuhkan dunia internasional dalam sebuah statuta yang kita kenal sebagai Statuta Roma (Pasal 8(2)(c)). Untuk itu Statuta Roma boleh juga disebut sebagai penyempurnaan Konvensi Geneva.¹⁶

16 PBHI. *Papua on Trial, Uraian Penjelasan Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Atas Pengadilan HAM Perkara Abepura dan Pelanggaran HAM di Papua*. 2005. Hal.157-158

Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT)

Larangan penyiksaan bersifat mutlak dan tidak mengenal pengecualian. Tak ada keadaan yang menjadikan penyiksaan itu sah, juga tidak ada kemungkinan keberhasilan pembelaan hukum untuk tindak penyiksaan yang telah dilakukannya. Keadaan darurat umum yang mengancam kehidupan bangsa (Lihat ICCPR pasal 4) tidak memperbolehkan penyimpangan dari larangan penyiksaan. Penegasan mengenai larangan ini juga dapat dijumpai dalam Konvensi Jenewa 1949 dan Protokol Tambahan 1977nya, yang melarang penyiksaan dalam segala bentuk sengketa bersenjata yang berlaku instrumen-instrumen hukum humaniter tersebut. Larangan penyiksaan merupakan bagian dari hukum kebiasaan yang telah dikodifikasi dalam UDHR (Pasal 5), ICCPR (Pasal 7), ACHPR (Pasal 5), ACHR (Pasal 5), ECHR (Pasal 3) dan dalam instrumen-instrumen hukum yang telah disebutkan. Konvensi menentang penyiksaan memuat ketentuan yang menekankan tanggung jawab secara pribadi para penegak hukum—dan sekali lagi menegaskan bahwa perintah atasan atau keadaan luar biasa tidak dapat diajukan sebagai pembenaran penyiksaan (CAT pasal 2)¹⁷

17 C.de Rover, diterjemahkan oleh Supar dan Mansyur. *To Serve and To Protect, Acuan Universal Penegakan HAM* (terjemahan Ed.1.Cet.1).PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2000. Hal.175

Pencegahan Efektif dan Pencegahan Eksekusi di Luar Proses Hukum, Sewenang-wenang dan Sumir¹⁸

Instrumen ini juga memuat acuan spesifik kepada etika profesi dan tanggungjawab pribadi para petugas penegak hukum karena cara mereka melaksanakan tanggungjawab mereka dalam tindakan operasi penegakan hukum. Pasal 3 mendesak para pemerintah yakni dari para perwira atasan atau otorita publik memberikan kekuasaan atau menghasut orang lain melaksanakan eksekusi di luar proses hukum, sewenang-wenang, dan sumir. Pasal ini menempatkan tekanan khusus terhadap hak (dan kewajiban) semua orang untuk menentang perintah demikian. Sebagai tambahan, dinyatakan bahwa pelatihan para petugas penegak hukum harus menekankan ketentuan ini. Oleh karena itu, maka tanggungjawab masing-masing petugas penegak hukum perorangan tidak meliputi jenis praktik yang dilarang berdasarkan instrumen ini. Menggaris bawahi kenyataan ini, pasal 19 secara khusus menentukan bahwa perintah dari perwira atasan atau otoritas publik tidak boleh diajukan sebagai pembenaran untuk eksekusi di luar proses hukum,

18 Prinsip Pencegahan Efektif dan Penyelidikan Eksekusi di Luar Proses Hukum, Sewenang-wenang dan Sumir, dilampirkan pada Resolusi Dewan Ekonomi dan Sosial 1989/65

sewenang-wenang atau sumir.¹⁹

4. Kerangka Hukum Bagi Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah wilayah pelaksanaan hukum yang tentu saja harus sesuai dengan hukum. Hukum tidak hanya dibuat bagi para pelaku kejahatan, tetapi juga bagi aparatus penegaknya. Negara harus memiliki kerangka hukum bagi aparatus penegak hukum pada saat menjalankan fungsi mereka menegakkan hukum.

Pencegahan dan Penyelidikan Kejahatan

Dalam instrumen hak asasi manusia tidak ada instrumen yang secara khusus berkaitan dengan isu-isu pencegahan dan penyelidikan kejahatan. Juga tidak ada instrumen yang menetapkan peranan dan tanggungjawab badan-badan penegakan hukum di bidang ini. Tetapi ini tidak berarti ada kekosongan hukum. Pencegahan dan penyelidikan kejahatan merupakan isu yang bertautan dengan semua segi penegakan hukum. Pencegahan dan penyelidikan yang memadai harus memiliki dasar yang sah, dan taktik serta praktik penegakan hukum yang tidak sewenang-wenang. Bab

19 C.de Rover, diterjemahkan oleh Supar dan Mansyur. *To Serve and To Protect, Acuan Universal Penegakan HAM* (terjemahan Ed.1.Cet.1).PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.2000. Hal.174-175..

ini menguraikan asas-asas hukum hak asasi manusia internasional yang membatasi praktik penegakan hukum untuk tujuan tersebut.²⁰

Praduga Tak Bersalah

"Setiap orang yang didakwa dengan pelanggaran pidana memiliki hak untuk dianggap tidak bersalah sampai terbukti kesalahannya menurut hukum" (ICCPR pasal 14.2)

Hak Atas peradilan yang jujur

"...dalam penetapan dakwaan pidana terhadapnya, atau hak-hak dan kewajibannya sesuai dengan hukum, setiap orang berhak atas persidangan yang jujur dan terbuka oleh peradilan yang berwenang, merdeka dan tidak memihak yang dibentuk menurut hukum." (ICCPR pasal 14.3)

Hak Atas Privasi

"Tak seorangpun boleh diganggu privasinya, rumah tangga (*family home*) atau surat menyuratnya, dengan sewenang-wenang atau secara melawan hukum, juga serangan tidak sah atas kehormatan dan reputasinya. (ICPPR, pasal 17.1)

Penghilangan Orang Secara Paksa

Adalah orang yang ditahan oleh agen-agen negara, yang keberadaan dan nasibnya disembunyikan, dan yang

20 *Ibid.* Hal.183.

penahanannya disangkal. (Amnesti Internasional, Program butir 14 untuk pencegahan "penghilangan")

Eksekusi Tanpa Proses Peradilan

Eksekusi tanpa proses peradilan (*an extrajudicial execution*) adalah pembunuhan secara melawan hukum dan dengan sengaja, yang dilakukan dengan perintah dari pemerintah atau dengan keterlibatan atau persetujuan diam-diamnya. (Amnesti Internasional, Program butir 14 untuk Pencegahan Eksekusi tanpa proses peradilan)

Asas-asas Hukum Humaniter

Ketentuan hukum humaniter yang bertautan khusus dengan penegakan hukum pada kerusuhan dan ketegangan internal adalah sebagai berikut²¹:

- a. asas kebutuhan dan keseimbangan berkaitan dengan penggunaan kekerasan;
- b. larangan serangan terhadap orang-orang yang tidak ambil bagian dalam tindakan kekerasan;
- c. larangan penyanderaan, penjarahan, penghukuman kolektif, dan tindakan terorisme;
- d. keharusan mencari orang-orang yang terluka dan sakit;

- e. keharusan memberikan perawatan dan perhatian kepada orang yang terluka dan sakit;
- f. tindakan khusus untuk melindungi anak, dan menjamin mereka direkrut ke dalam kelompok-kelompok bersenjata atau ambil bagian dalam tindakan kekerasan;
- g. hak atas perlakuan manusiawi bagi orang-orang yang dicabut kebebasan mereka;
- h. keharusan melindungi personil kesehatan dan agama, dan membantu pelaksanaan kewajiban mereka.

5. Amatan Beberapa Aturan tentang Pencegahan dan Pemberantasan Terorisme di Indonesia

Pencegahan dan pemberantasan terorisme adalah dua aspek yang saling berkait satu sama lain. Pemberantasan yang dilakukan oleh negara seharusnya juga sekaligus dimaksudkan untuk dapat mencegah tumbuh suburnya terorisme di Indonesia. Maka pengaturan mengenai keduanya harus berjalan beriringan, tidak hanya memberantas, tetapi dalam waktu yang bersamaan juga secara aktif melakukan reduksi terhadap faktor-faktor yang menjadi motif pelaku teror.

Muladi (Muladi 2002:3) menyatakan bahwa pengaturan tindak pidana terorismemeliputiduaaspekpencegahan

21 C.de Rover, diterjemahkan oleh Supar dan Mansyur. *To Serve and To Protect, Acuan Universal Penegakan HAM* (terjemahan Ed.1.Cet.1).PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2000. Hal.228

(Anti) dan pemberantasan (kontra). Pencegahan teror tidak bisa dilakukan hanya melalui pendekatan hukum saja, tetapi meliputi segala aspek kehidupan masyarakat. Motivasi utama tindakan teror adalah perasaan diperlakukan secara tidak adil, ketertindasan, dan kepercayaan tertentu. Pencegahan tindak teror harus merupakan kebijakan yang mengeliminasi akar motivasi tersebut, yaitu mewujudkan keadilan, pembebasan dari kemiskinan dan keterbukaan diskursus religius.

Penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia seharusnya juga menjadi dasar bagi pengaturan hukum bagi pencegahan dan pemberantasan tindak pidana terorisme. Hak-hak manusia dalam bentuknya yang paling asasi, yang diberikan Tuhan YME, harus dihormati dan dilindungi oleh negara. Maka dalam ketentuan yang mengatur pencegahan dan pemberantasan terorisme, haruslah mencerminkan penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia sebagai dasar norma pengaturan hukumnya.

Sayangnya dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang Pencegahan dan Pemberantasan Terorisme, penghormatan dan perlindungan HAM ini tidak dicantumkan.

Mengingat bahwa pernyataan tentang keharusan dihormati dan dijunjung tingginya HAM dalam

pemberantasan kejahatan terorisme tidak dicantumkan, sekurang-kurangnya, dalam konsiderans (yang mencerminkan alasan pembentukan dan tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan) dan, lebih-lebih, tidak dimuat sebagai norma dalam batang tubuh, melainkan hanya secara sepintas lalu dalam Penjelasan Umum, mengakibatkan ketidakpastian penghormatan HAM dalam pelaksanaan Perppu 1/2002-UU 15/2003 karena penghormatan dan penjunjungtinggian HAM dalam pemberantasan kejahatan terorisme tidak ditetapkan sebagai tujuan dan tidak pula sebagai norma hukum yang harus dipatuhi oleh semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya.²²

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, yang melahirkan pembentukan Detasemen Khusus 88 (Densus 88) melalui Surat Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 30/VI/2003 tertanggal 20 Juni 2003, dan Badan

22 Enny Soeprapto. *Amatan Yuridis Peraturan Perundang-undangan dan Kebijakan Mengenai Penanganan Kejahatan Terorisme di Indonesia*. Makalah disampaikan pada diskusi internal Tim Antiterorisme Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Hotel Oria, Jakarta, 24-25 Oktober 2013.

Negara Penanggulangan Terorisme, melalui Peraturan Presiden Nomor 46 tahun 2010 (Perpres 46/2010).

Dalam perkembangan berikutnya, disahkan pula Undang-undang Nomor 9 tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme. Undang-undang ini dianggap penting karena unsur pendanaan merupakan salah satu faktor utama dalam setiap aksi terorisme sehingga upaya penanggulangan tindak pidana terorisme harus diikuti dengan upaya pencegahan dan pemberantasan terhadap pendanaan terorisme.²³

Peraturan Perundang-undangan yang ada ini tidak cukup memberikan jaminan perlindungan bagi hak-hak asasi manusia.

6. Terorisme Negara dan Kontra Terorisme²⁴

Membincang terorisme, sesungguhnya adalah membincang musuh bersama bagi bangsa-bangsa yang

beradab. Terorisme melalui manifestasi gerakannya dalam aktivitas yang mengancam kelangsungan hidup manusia, sungguh tidak dapat ditolerir oleh siapapun. Negara harus serius dalam melakukan pencegahan dan pemberantasan terorisme.

Namun dalam realitas empiris pemberantasan terorisme, di mana terdapat perlakuan negara yang dapat dikategorikan melewati kewenangan, tidak sesuai dengan hukum, dan aparat yang bertindak di luar norma-norma hukum, maka negara perlu untuk dikritisi. Negara sesungguhnya adalah pengejawantahan kekuasaan rakyat, oleh karenanya harus bertindak sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat. Kekuasaan yang diberikan kepada negara tentu saja tidak tak terbatas. Kekuasaan negara dibatasi oleh hukum. Dan hukum senantiasa berkelindan dengan keadilan. Hukum yang berlaku pada bangsa-bangsa yang beradab, senantiasa menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia.

Dalam seluruh bidang pekerjaan, termasuk dalam hal pemberantasan terorisme, aparat penegak hukum dibatasi oleh hukum itu sendiri. Perlakuan yang di luar batas kewenangan adalah tindakan melanggar hukum. Maka negara tidak boleh melawan teror dengan teror pula. Negara harus memiliki dan menjalankan dengan konsisten Prosedur Standar Operasi

23 Konsiderans "menimbang" pada Undang-Undang Nomor 9 tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.

24 Penny Green dan Tony Ward. *Kejahatan Negara: Pemerintahan, Kekerasan dan Korupsi. Diterjemahkan dari State Crime: Governments, Violence and Corruption*, Penerbit Pluto Press London, 2004. Penerjemah Fajar S. Roekminto, Editor. Ignas Triyono. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. 2008

(*Standard Operation Procedures*) yang baku, yang berdasarkan hukum yang menghormati hak-hak asasi manusia

Negara memulai atau berpartisipasi dalam tindakan teror (dalam pengertian yang sempit) dengan berbagai cara. Aparat negara itu sendiri mungkin melakukan tindakan teror saat menyembunyikan (tindakan tidak membuka identitas diri) peran resmi mereka atau mereka memulai atau melakukan kegiatan dengan agen-agen non pemerintah yang menikmati berbagai macam otonomi. Hubungan pemerintah Kolombia dan paramiliter sayap kanan sebagai contoh, yang berasal dari kekuatan tentara sebenarnya membentuk kelompok tertentu, melalui tentara yang bersinar sebagai paramiliter dan tentara membiarkan paramiliter beroperasi secara terbuka (Human Rights Watch 2000e, 2001c). Negara bisa jadi memakai atau menjadi sponsor tindakan teror terhadap elemen tertentu dalam masyarakat (termasuk pada pendatang), atau melawan masyarakat dari negara lain baik rezim yang mendukung maupun yang melawan.²⁵

Serangan 11 September menjadi justifikasi teror negara. Tanpa memakai istilah teror negara, Human Rights Watch (2003c) melaporkan

25 *Ibid.* Hal.168

beberapa contoh. AS telah menyetujui anggaran sebesar USD 64 juta sebagai dana operasi bagi kampanye anti teror pemerintah Georgia. Kampanye itu setidaknya mengakibatkan terjadinya satu pengadilan tanpa persidangan dan empat penghilangan orang, sebuah bentuk teror negara. Atas nama anti teroris, Amerika telah menyetujui bantuan militer ke Indonesia yang kemudian dipotong karena telah menciptakan teror di Timor-Timur pada tahun 1999, dengan tanpa garansi perbaikan. Rusia meningkatkan retorika anti terorisnya untuk menjustifikasi penggunaan teror negara dalam bentuk ketakutan, pengeboman, penyiksaan dan penghilangan orang di Chechnya yang tidak memunculkan reaksi kritis dari Eropa dan AS. Di Uzbekistan, yang bangkit sebagai Counter-Terrorism dalam menjustifikasi pemberontak dan penganut Islam independen. Human Rights Watch telah mendokumentasikan seratus kasus penyiksaan termasuk lima orang yang disiksa sampai mati (2003c:24).²⁶

Tindakan-tindakan berlebihan (*excessive*) para aparatus penegak hukum dalam kekerasan yang dilakukan kepada mereka yang diduga (terduga) teroris, dan bahkan kepada keluarga para terduga ini sesungguhnya hanya akan melahirkan rasa dendam yang menjadikan "api dalam sekam" yang

26 *Ibid.* Hal.169

kontraproduktif bagi pemberantasan terorisme itu sendiri.

Salah satu dari Paradoksas Muir (1977) mengenai kekuatan koersif adalah bahwa yang rasional bisa berubah menjadi irasional:

Sangat penting untuk menjadi begitu irasional dan mempercayai apa yang sebaliknya tidak logis sehingga satu musuh dipercayai maka yang satu itu akan melakukan sesuatu yang tidak dapat dipahami dalam konteks efisiensi ekonomi, kepatutan sipil, dan kesadaran²⁷ kemanusiaan. (1977:43)²⁸

Para petugas penegak hukum bertindak dalam kapasitas publik berdasarkan kewenangan langsung dan kekuasaan khusus yang diberikan kepada mereka oleh negara. Praktik dan keputusan yang diambil oleh petugas penegak hukum karena itu harus dilihat sebagai praktik dan keputusan negara. Praktik penegakan hukum harus didasarkan pada penghormatan dan kepatuhan pada hukum negara. Namun, pembuktian dari kesemuanya itu acap membuktikan bukti yang harus dipandang sebagai "*detournement de pouvoir*" (penggunaan kekuasaan atau kewenangan yang tidak tepat atau tidak sah) atau "*abuse du pouvoir*" (penyalahgunaan kekuasaan dan/

atau kewenangan). Manakala praktik penegakan hukum melanggar hak dan kebebasan warga negara perorangan, maka landasan yang paling mendasar untuk pembentukan dan penerimaan penguasa negara dirobuhkan. Kapan saja dan di mana saja praktik demikian masih ada tanpa akibat (hukum) untuk tanggungjawab mereka, tidak hanya kredibilitas negara yang berkaitan dengan kewajiban hak asasi manusia internasional yang dipertaruhkan tetapi juga konsep dan kualitas hakiki dari hak-hak dan kebebasan orang-perorangan.²⁹

7. Pelanggaran HAM Dalam Pemberantasan Terorisme

Membincang pelanggaran HAM dalam penanganan dan pemberantasan terorisme, tak afdhal rasanya jika tidak menyinggung nama Guantanamo. Di Teluk Guantanamo, Kuba, terdapat Pangkalan Angkatan Laut Amerika yakni sejak serangan 11 September 2001. Di sana pula dibuat penjara yang terkenal dengan julukan Penjara Guantanamo. Penjara tersebut difokuskan kepada tahanan pelaku teror/teroris bahkan kebanyakan tahanan diklasifikasikan hanya sebagai 'rekan teroris'.

Pada tahun 2004, para aktivis dari

²⁹ C.de Rover, diterjemahkan oleh Supar dan Mansyur. *To Serve and To Protect, Acuan Universal Penegakan HAM* (terjemahan Ed.1.Cet.1).PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2000. Hal.468-469.

²⁷

²⁸ *Ibid.* Hal.178

kelompok-kelompok hak asasi manusia mulai ramai mengkritik mekanisme penahanan dan pemenjaraan di Guantanamo misalnya keras memprotes adanya teknik penyiksaan terhadap tahanan. Hal ini kemudian diperkuat oleh dokumen militer yang menunjukkan bahwa penggunaan beberapa teknik yang umum dianggap sebagai penyiksaan—seperti berdiri secara paksa, kurang tidur, suara keras, dan *water boarding*—dipergunakan secara luas di penjara Guantanamo.

Yang penting menjadi perhatian khalayak, khususnya adunai internasional adalah bentuk pelanggaran HAM kepada para tahanan di Guantanamo di mana mereka ditahan tanpa melalui proses hukum, tanpa melalui mekanisme peradilan. Hal ini pernah digugat di Mahkamah Agung Amerika Serikat yang kemudian dikenal dengan nama kasus *Hamdan v. Rumsfeld* di mana Putusan Mahkamah Agung dalam kasus *Hamdan v Rumsfeld* secara jelas menetapkan bahwa tahanan Guantanamo dilindungi oleh Konvensi Jenewa, dan tidak bisa ditahan secara permanen tanpa pengadilan atau diperlakukan secara tidak konsisten dengan Konvensi itu.

Di Indonesia pelaksanaan fungsi penegakkan hukum dalam konteks pencegahan dan pemberantasan terorisme nyatanya juga tidak steril dari pelanggaran. Aparat penegak

hukum (dalam hal ini Densus 88) acap mengabaikan penghormatan dan perlindungan hak-hak asasi manusia. Perlakuan kepada para terduga teroris tanpa proses hukum, dan langsung melakukan eksekusi adalah tindakan kesewenangan yang selain melanggar hukum juga melanggar hak asasi manusia. Belum lagi tindakan kekerasan yang dilakukan, penghilangan orang, sampai dengan perlakuan yang tidak manusiawi dan merendahkan martabat, dilakukan demi menjalankan pemberantasan terhadap terorisme.

Hasil temuan Tim Pemantauan Komnas HAM dalam dugaan pelanggaran HAM pada Penanganan Tindak Terorisme periode 2010, 2011, 2012 dan 2013, menyimpulkan bahwa³⁰:

1. Telah diperoleh analisis hukum awal adanya dugaan pelanggaran HAM terhadap penanganan tindak pidana terorisme;
2. Bentuk-bentuk dugaan pelanggaran HAM tersebut adalah Penangkapan Tanpa Surat Perintah Penangkapan, Penembakan yang Menyebabkan Kematian (*Extra-Judicial Killing*), Penggeledahan dan Penyitaan yang Tidak Berdasarkan Hukum Acara yang Berlaku,

30 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. *Laporan Pemantauan dan Penyelidikan Penanganan Tindak Terorisme*. 2013.

Penganiayaan dan Penyiksaan, Bantuan Hukum yang Direkayasa, Kegiatan Intelijen yang meneror masyarakat baik fisik maupun non fisik, Pelanggaran Hak Atas Beribadah, Kegiatan Upaya Paksa Di Depan Anak-anak Dibawah Umur, dan Hak Mendapatkan Informasi Keberadaan Seseorang yang Ditangkap dan Ditahan.

Tentu saja tindakan yang dilakukan oleh oknum tersebut harus diteliti lebih lanjut apakah mereka berlaku atas inisiatif sendiri, atau diketahui oleh atasan, atau diperintahkan oleh atasan, dan seterusnya. Ini menjadi penting untuk dapat memeriksa unsur-unsur dalam pelanggaran HAM. Dan akan diperiksa lebih lanjut dari fakta-fakta yang ditemukan di lapangan apakah peristiwa-peristiwa yang ada telah memenuhi unsur umum pelanggaran HAM yang berat, yakni (1) Salah satu perbuatan (2) Yang dilakukan sebagai bagian dari serangan (3) Meluas atau sistematis yang ditujukan kepada penduduk sipil (4) Yang diketahuinya, maupun unsur-unsur dari setiap perbuatan yang dikategorikan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan.

PENUTUP

Tindak pidana terorisme dapat dikategorikan sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) yang setingkat gawatnya dengan kejahatan menurut hukum internasional

lainnya, mengingat dampaknya yang mengguncang nurani umat manusia karena sifat kejahannya, besarnya jumlah korban, sifat tidak memilah-milahnya (*indiscriminate*), parahnya kerusakan harta milik, dan dampak psikologis jangka panjang yang diderita korban dan/atau orang lain yang menyaksikannya.

Pencegahan dan pemberantasan terorisme harus sesuai dengan hak asasi manusia, hukum internasional, hukum pengungsi, dan hukum humaniter. Mekanisme penegakan hukum harus berjalan dengan konsisten. Para terduga teroris harus mendapatkan perlakuan yang sesuai dengan hukum, menjalani proses hukum yang seharusnya, dan mendapatkan kesetaraan di hadapan hukum, sesuai dengan hak-hak sipil dan politik yang dilindungi oleh negara. Maka perilaku aparat penegak hukum yang dengan semena-mena melakukan proses-proses di luar hukum kepada para terduga teroris, adalah melanggar hukum.

Perlakuan aparat penegak hukum yang tidak sesuai dengan hukum wajib ditindak secara hukum pula. Penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) dalam tindakan aparat yang menjadi penyebab hilangnya nyawa, atau keadaan-keadaan tidak nyaman lainnya bagi terduga teroris dan keluarganya, yang dilakukan tanpa

proses hukum yang seharusnya, adalah merupakan pelanggaran hukum.

Hukum dan undang-undang yang berlaku harus memberikan jaminan keadilan dan kepastian hukum, serta menjunjung tinggi penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia.

