

Peranan Badan Intelijen Negara dalam Pencegahan dan Pemberantasan Terorisme di Indonesia

Yenti Garnasih

1. Pendahuluan.

Berbicara tentang aksi terorisme pada umumnya akan selalu dikaitkan dengan peran intelijen di suatu negara dalam suatu Sistem Pertahanan Keamanan Negara tersebut. Terorisme sebagai suatu fenomena dan gejala yang terus bergerak, selalu saja sulit diberikan definisi yang bersifat universal dan komprehensif. Fenomena ini bahkan sebetulnya sudah melegenda di dunia sejak ribuan tahun yang lalu seperti yang tersirat dalam tindakan Xenophon (430-349BC), kemudian pada 330 BC dalam Arthashastra mengemukakan Konsep Tunin Yudha yaitu perang yang dilakukan secara diam-diam untuk melumpuhkan lawan dan kemudian konsep ini berkembang sampai pada masa kaisar Romawi (Tiberius dan Caligula) pada permulaan Masehi hingga sekarang.

Dari sejarahnya yang panjang itu muncul pula berbagai definisi yang antara lain

memberikan pemahaman bahwa terorisme berasal dari kata “teroris” (pelaku) dan berkaitan dengan aksi. Terorisme (aksi) berasal dari kata latin “*terrere*” yang kurang lebih berarti yang membuat gemetar atau menggetarkan, kata “teror” bisa juga diartikan sebagai sesuatu hal yang menimbulkan kengerian. Pada dasarnya, istilah “terorisme” merupakan sebuah konsep yang memiliki konotasi yang sangat sensitif karena terorisme menyebabkan terjadinya pembunuhan dan penyengsaraan terhadap orang-orang yang tidak berdosa, yang pada akhirnya berakhir dengan ketakutan yang berarti melanggar hak dasar masyarakat yaitu *Freedom from fear*. Dalam suatu pengertian yang lain dikatakan bahwa *terrorism*, dapat diartikan sebagai *the use of violent action in order to achieve political aims or to force a government to act* (penggunaan kekerasan dalam rangka mencapai tujuan-tujuan politik atau untuk memaksa suatu pemerintahan berbuat sesuatu). Selain itu terorisme diindikasikan tindakan yang mengandung unsur¹ :

... “*a feeling of extreme fear; a feeling of sheer/pure terror, a person, situations or thing that make you very afraid, violent action or the threat of violent action that is sentenced to cause fear, usually for political purposes, a person (usually a child) or an animal that cause you trouble or is difficult to control.*”

Sedangkan pengertian Intelijen, walaupun secara umum telah banyak diketahui, namun kesan tentang intelijen sangat beragam, tergantung pada pengalaman, pengetahuan dan pendidikan yang melatarbelakanginya. Namun demikian, sebetulnya ada satu ciri khas yang melekat pada intelijen yaitu sesuatu yang menjalankan kegiatan terselubung dalam tujuan untuk membantu pemerintah dalam melindungi warga negara dalam tujuan melaksanakan keamanan negara. Misalnya Intelijen diartikan sebagai bagian dari angkatan bersenjata yang bertugas menjaga dan menjamin kepentingan-kepentingan negara terhadap unsur-unsur yang ingin merugikan kepentingan tadi; baik yang datang dari dalam maupun dari luar negeri. Dengan perubahan sifat perang modern menjadi perang total, tugas badan intelijen kini tidak

¹ A.S Hornby, *Oxford Learner's Dictionary*, (Oxford: Oxford University Press, 2000), hlm. 1341.

terbatas hanya kemiliteran saja, tetapi juga meliputi bidang ekonomi, politik, sosial, dan sebagainya. Dengan sifat yang terselubung tersebut memunculkan suatu makna bahwa intelijen adalah sebuah lembaga yang menjadi mata dan telinga negara untuk mengamankan kepentingan nasional yang mengemban fungsi *to anticipate, to detect, to identify* dan *to forewarn*.² Intelijen dimaknai juga sebagai sesuatu yang berkaitan langsung masalah yang harus diketahui sesegera mungkin untuk menunjang setiap inisiatif tindakan.³

2. Peran dan fungsi Intelijen Negara.

Dunia intelijen dipandang sebagai dunia yang mengandung makna adanya sesuatu yang bersifat rahasia oleh kalangan masyarakat luas, bahkan banyak masyarakat yang meng-

anggap lembaga ini adalah lembaga yang menakutkan. Anggapan demikian terjadi karena tidak adanya informasi yang memadai mengenai hal tersebut, sehingga masyarakat kebanyakan menganggap fungsi dan keberadaan intelijen negatif. Untuk menghapus anggapan tersebut, diperlukan adanya informasi mengenai fungsi yang memadai untuk bisa memahami kegiatan lembaga intelijen ini. Intelijen juga merupakan ilmu pengetahuan, dan dipahami sebagai produk dari usaha pengumpulan, penilaian, penganalisisan, pengintegrasian serta penafsiran terhadap semua informasi. Bahkan intelijen juga dianggap sebagai seni, maka sebagai ilmu dan seni intelijen, sewajarnya setiap orang atau lembaga bisa mempelajari, dan bukan monopoli militer, insan intelijen atau lembaga-lembaga Negara yang ditugaskan untuk itu.⁴ Intelijen adalah sebuah fungsi yang berjalan dalam "kegelapan" (bahkan muncul adagium bahwa dalam intelijen, ada *lock picking* yang artinya mengambil rahasia dari tempat yang tertutup), dan sangat berbeda dengan dengan fungsi negara atau

² Harry Budiman, "Cegah Tangkal dalam Rangka Terbinanya Ketentraman dan Ketertiban Umum", Jurnal Intelijen & Kontra Intelijen. vol.II,No.8. *Center for The Study of Intelligence and Counter Intelligence* (Jakarta, Oktober 2005), hlm. 36.

³ Allan Dulles, *The Craft of Intelligence*, (New York: Signet Book, 1965), hlm. 10.

⁴ Riyanto, *Intelijen Versus Terorisme di Indonesia*, Jakarta: PT Gunung Agung TBK, 2004, hlm.12.

pemerintah lain yang bekerja “di permukaan”. Tidak mengherankan, jika sejumlah literatur mengargumentasikan bahwa publik yang terinformasi, merupakan prasyarat yang diperlukan bagi berlangsungnya fungsi pengawasan oleh masyarakat secara luas.⁵

Intelijen dalam suatu negara dibutuhkan guna menghadapi tantangan masa kini dan masa depan sebagai dampak dari kemajuan jaman. Badan Intelijen Negara (BIN) memegang peranan penting dalam keamanan dan ketentraman negara, termasuk keamanan negara dari teror-teror yang sering dilakukan oleh para teroris hingga menimbulkan korban luka maupun korban nyawa. Banyak yang mengatakan bahwa kejadian-kejadian yang dilakukan oleh para teroris sedikit banyak terjadi karena pihak intelijen yang kurang tanggap dalam mencari informasi-informasi. Selain itu Intelijen Negara juga diartikan sebagai produk integrasi dari pengembangan intelijen oleh seluruh departemen pemerintahan yang melindungi secara luas aspek-aspek dari

kebijakan dan keamanan nasional.⁶ Intelijen merupakan salah satu masukan bagi proses merumuskan kebijaksanaan dan pengambilan keputusan dalam bidang ekonomi, pertahanan dan keamanan negara.⁷ Keamanan suatu negara diatur oleh lembaga-lembaga yang berkaitan seperti Angkatan Bersenjata dan Kepolisian. Angkatan Bersenjata bersifat mengamankan negara dari ancaman yang bersifat eksternal dan kepolisian bersifat menjaga ketertiban umum dan gangguan yang bersifat internal. Sifat pengamanan yang dilakukan oleh kedua institusi tersebut pada dasarnya didukung oleh satu institusi keamanan yaitu Institusi Intelijen Negara. Intelijen Negara adalah produk integrasi dari pengembangan intelijen oleh seluruh departemen pemerintahan yang melindungi secara luas aspek-aspek dari kebijakan dan keamanan nasional, yang berfungsi untuk mengkoordinasikan aktivitas-

⁵ *Law on the Intelligence and Security Agency of Bosnia and Herzegovina*, 2004, Pasal 27.

⁶ Muhammad Yamin dan Sebastian Matengkar, *Op.Cit*, hlm. 32

⁷ Sutikno, “Apakah Intelijen itu Memang Perlu Ada dan Dibutuhkan”, *Jurnal Intelijen & Kontra Intelijen*, vol.II, No.12. *Center for The Study of Intelligence and Counter Intelligence*. (Jakarta, Juli 2006), hlm. 9.

aktivitas berbagai departemen pemerintahan dalam mengembangkan dan pelaksanaan integrasi kebijakan-kebijakan nasional, rencana-rencana, program-program nasional.⁸

Pada dasarnya fungsi intelijen menerapkan 4 fungsi pokok intelijen yaitu pengumpulan (*collection*), analisa (*analysis*), kegiatan terselubung (*covert action*) dan kontra intelijen (*counter intelligence*).⁹ Pertama, tentang pengumpulan, sebagai salah satu fungsi intelijen, pengumpulan merupakan kegiatan yang harus dilaksanakan dengan menggunakan berbagai teknik-teknik pengumpulan informasi tentang ancaman atau potensi ancaman yang berasal dari luar negeri maupun yang berasal dari dalam negeri. Dalam hal pengumpulan informasi yang berasal dari luar negeri, Intelijen Indonesia harus harus menyikapi kecenderungan perkembangan dunia. Misalnya seperti yang dilakukan Amerika (*National Intelligence Council* NIC), yang telah

melansir *Mapping the General Global Future*, selain hal ini untuk memberikan gambaran secara umum tantangan yang akan dihadapi juga untuk pijakan antisipatif Amerika dalam rangka mewujudkan peta masa depan dunia yang dikehendaki Amerika.¹⁰ Terlepas baik atau tidak baik sikap Amerika bagi komunitas dunia, tetapi memang itulah yang harus dibangun. Intelijen suatu negara harus difungsikan sebagai *early warning System* dengan mengaktifkan intelijen dalam konteks komunitas intelijen nasional sehingga mampu menjadi indra bagi Negara dalam pengembangan visi dan misi NKRI yang berdasar pada Pancasila dan UUD 1945.

Kedua, informasi yang diperoleh dari sumber terbuka diperlakukan sebagai pendukung informasi yang diperoleh dari pengumpulan secara tertutup. Selain itu yang paling penting adalah bahwa pengumpulan informasi harus sejalan dengan kebijakan dan strategi nasional dalam rangka mencapai kepentingan nasional, baik dalam bidang politik ekonomi maupun keamanan nasional. Bagaimanapun

⁸ T May Rudi, Studi Strategis: Dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin. (Bandung: PT. Refika Aditama, 2002), hlm. 4.

⁹ Muhammad Yamin dan Sebastian Matengkar, Op.Cit, hlm. 50

¹⁰ A.C. Manulang, op.cit. hlm.303.

juga fakta dan anggapan bahwa siapa yang menguasai informasi secara cepat dan akurat maka dialah yang menentukan dan menguasai situasi. Hal ini nampak jelas ketika Indonesia "seolah-olah" didikte oleh Intelijen asing baik itu Amerika atau bahkan Australia. Misal beberapa waktu yang lalu Australia menyampaikan *early warning* yang dikaitkan kepada larangan warga Negaranya untuk mengunjungi Indonesia (*travel warning*), karena diduga akan terjadi aksi teroris di Indonesia. Bisa saja kita menilai bahwa hal itu untuk memicu keresahan di Indonesia, tetapi tidak salah sama sekali apabila alasan tersebut ditujukan bagi perlindungan warganegaranya. Bahkan semestinya begitulah sikap pemerintahan selalu waspada dan perhatian terhadap ancaman yang mungkin mengarah kepada keselamatan warga negaranya dimanapun mereka berada.

Ketiga, fungsi analisis yang juga merupakan masalah yang penting yaitu analisis intelijen menggunakan informasi yang diperoleh dengan ketiga metode pengumpulan, menggabungkan dengan informasi yang diperoleh dari sumber terbuka dan menghasilkan suatu analisis intelijen. Selanjutnya keempat, tentang kegiatan

terselubung, pada umumnya diartikan sebagai suatu upaya untuk mempengaruhi kondisi atau situasi politik, ekonomi keamanan dan militer dimana peran sponsor tidak akan nampak atau diketahui secara terbuka. Kegiatan ini berupa propaganda, dukungan terhadap faksi politik atau militer disuatu sasaran tertentu, bantuan teknis atau dan logistik terhadap sasaran untuk mengatasi masalah yang dihadapi sasaran atau tindakan yang diambil untuk menghambat kegiatan terselubung yang mengancam kepentingan negara. Kegiatan tersebut hanya dapat dijalankan untuk mendukung pencapaian sasaran kebijakan dengan kegiatan "yang tidak dapat diidentifikasi". Sedangkan tentang pertanggungjawaban untuk melaksanakan kegiatan terselubung terletak pada kepentingan yang mempengaruhi keamanan. Badan intelijen pada umumnya diberikan wewenang secara khusus untuk melaksanakan kegiatan terselubung, meskipun departemen dan badan lain mungkin juga diarahkan untuk menangani atau mendukung kegiatan terselubung sesuai wewenang dan tanggungjawab yang diberikan. Selain itu ada juga fungsi kontra intelijen berkaitan dengan kepentingan melindungi negara maupun badan in-

telijen dari kegiatan badan intelijen asing, aksi yang mengarah pada keamanan dan keutuhan negara, sabotase, terorisme dan separatisme. Badan intelijen mempunyai tanggungjawab untuk mengkaunter kegiatan badan intelijen asing dalam rangka melindungi informasi rahasia dan informasi yang dimiliki instansi lainnya. Badan intelijen juga bertanggungjawab untuk mengkoordinasikan kegiatan kontra intelijen diluar negeri. Setiap departemen terkait juga mempunyai unsur kontra intelijen yang mengadakan kegiatan didalam institusi masing-masing didalam negeri. Kontra intelijen sebagai suatu fungsi intelijen banyak melakukan kegiatan di samping deteksi dan memonitoring badan intelijen asing, juga melakukan investigasi sasaran yang dicurigai melakukan kegiatan mata-mata (spionase), subversi, terorisme, sabotase dan kegaitan bawah tanah yang berkaitan dengan separatisme, kekerasan politik dan konflik horizontal. Kontra intelijen juga merupakan suatu bagian integral dari proses intelijen (penyidikan). Semua badan yang melakukan pengumpulan informasi, apakah melalui sasaran manusia atau teknik harus terus diawasi untuk mengetahui apakah yang mereka kumpulkan itu asli.

Metode-metode kerja juga diperlukan dalam rangka mendapatkan hasilkan produk-produk intelijen. Produk-produk tersebut menurut skema *Kent*, terdiri dari tiga jenis produk¹¹, yaitu *Current Intelligence*, berisi perkiraan keadaan terkini yang harus mendapat prioritas pertama untuk segera dilaporkan kepada presiden. Produk terpenting yang harus dihasilkan oleh *current intelligence* adalah peringatan dini (*early warning*) akan kemungkinan terjadi pendudukan strategis berupa serangan militer oleh negara lawan. Selain itu dikenal adanya *Basic Intelligence*, merupakan laporan intelijen dalam bentuk *data-base* yang berisi informasi-informasi aktual tentang suatu sasaran intelijen yang terus-menerus diperbaharui. *Basic Intelligence* ini disediakan untuk seluruh komunitas intelijen dan lembaga-lembaga pemerintahan lain yang terkait. Sedangkan tentang produk, dikenal juga *Intelligence estimates*, merupakan produk intelijen yang paling ambisius yang berupaya tidak hanya mendeskripsikan secara akurat dinamika ancaman terkini

¹¹ Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, (Princeton N.J: Princeton University Press, 1948), hlm.41.

tetapi juga memberikan prediksi tentang evolusi lingkungan strategik di tingkat lokal, regional, dan global.

3. Peranan BIN dalam pemberantasan Terorisme dan Pentingnya UU Intelijen.

Aksi terorisme dinormakan sebagai tindak pidana terorisme dan merupakan tindak pidana murni (*mala perse*) yang dibedakan dengan administratif *criminal law* (*mala prohibita*). Kriminalisasi tindak pidana terorisme sebagian bagian dari perkembangan hukum pidana dapat dilakukan melalui banyak cara, seperti; (a) melalui sistem evolusi berupa amandemen terhadap pasal-pasal KUHP; (b) melalui sistem global, melalui pengaturan yang lengkap di luar KUHP termasuk kekhususan hukum acaranya; dan (c) sistem kompromi dalam bentuk memasukkan bab baru dalam KUHP tentang "kejahatan terorisme".¹² Terorisme dalam sistem hukum pidana Indonesia merupakan suatu tindak pidana khusus dalam arti

diatur di luar Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yaitu diatur dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Terorisme juga merupakan *International and Transnational Organized Crimes*, maka tindak pidana terorisme berlaku asas-asas hukum pidana internasional, sehingga karenanya berlaku Asas umum yaitu *Facta sunt servanda* yaitu setiap negara berkewajiban untuk menuntut dan mengadili pelaku tindak Pidana, selain itu berlaku asas khusus *Aut dedere aut punire* dan *Aut dedere aut judicare*. Yang pertama artinya pelaku tindak Pidana Internasional dapat dipidana oleh negara tempat dimana tindak pidana tersebut dilakukan dalam batas teritorial negara tersebut atau diserahkan atau diekstradisi kepada negara peminta yang memiliki yurisdiksi untuk mengadili pelaku tersebut. Sedang yang kedua yaitu setiap negara berkewajiban untuk menuntut dan mengadili pelaku tindak pidana internasional dan berkewajiban untuk melakukan kerjasama dengan negara lain dalam hal menangkap, menahan, dan menuntut serta mengadili pelaku tindak pidana internasional. Bahkan dalam *European Conven-*

¹² Muladi, *Demokrasi HAM dan Reformasi Hukum di Indonesia*. (Jakarta: Habibie Center, 2002) hlm.163.

tion on The Suppression of Terrorism (ECST) di Eropa tahun 1977, terjadi perluasan paradigma dari arti *crimes against state* menjadi *crimes against humanity*. *Crimes against humanity* meliputi tindak pidana untuk menciptakan suatu keadaan yang mengakibatkan individu, golongan, masyarakat umum ada dalam suasana yang teror. Dalam kaitan HAM; *crimes against humanity* masuk dalam kategori *gross violation of human rights* yang dilakukan sebagai bagian serangan yang meluas dan sistematis yang diketahui bahwa serangan itu ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, lebih-lebih diarahkan kepada jiwa-jiwa orang yang tidak bersalah (*public by innocent*) sebagaimana halnya terjadi di Bali.

Berkaitan dengan hal di atas pentingnya peranan intelijen dalam pengungkapan kejahatan terorisme telah dikuatkan melalui ketentuan UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yaitu dalam Bab V tentang Penyidikan, Penuntutan, dan Pemeriksaan di Sidang Pengadilan terutama dalam Pasal 26 yang menyatakan¹³:

- (1) Untuk memperoleh bukti permulaan yang cukup, penyidik dapat menggunakan setiap laporan intelijen.
- (2) Penetapan bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti yang cukup sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan proses pemeriksaan oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri.
- (3) Proses pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilaksanakan secara tertutup dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari.
- (4) Jika dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan adanya bukti permulaan yang cukup, maka Ketua Pengadilan Negeri segera memerintahkan dilaksanakan penyidikan.

Selain itu berbicara mengenai peranan Badan Intelijen Negara dalam memberantas Tindak Pidana Terorisme di Indonesia, tidak terlepas dari Tujuan Nasional Bangsa Indonesia. Peran tersebut terkait dengan peran intelijen negara untuk menghadapi ancaman terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mencapai Tujuan Nasional Bangsa Indo-

¹³ Indonesia, Op. Cit. hlm. 27.

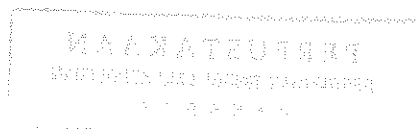
nesia, seperti yang tercantum pada alenia ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang meliputi melindungi segenap bangsa Indonesia, melindungi segenap tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta dalam melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dalam mewujudkan tujuan Nasional tersebut, maka nampak peran umum BIN yaitu memberikan *warning* kepada pengguna intelijen, memberikan estimasi atau perkiraan keadaan. Dengan demikian diharapkan dapat mengambil keputusan dengan segala resiko yang telah diperhitungkan secara rasional, bertanggungjawab dan bermanfaat bagi kepentingan negara dan kepentingan umum. Dengan demikian seharusnya dalam perannya mencegah dan memberantas terjadinya terorisme, diberikan kewenangan yang lebih daripada sekedar memberikan informasi seperti dalam amanat Pasal 26 tersebut di atas.

Usulan itu pernah diajukan oleh pihak BIN, hal ini malah ditanggapi secara sinis oleh berbagai pihak bah-

kan BIN dinilai telah mencampuri urusan pihak kepolisian, bahkan wacana yang muncul adalah suatu bentuk penolakan karena penangkapan oleh intelijen, meskipun dalam kerangka tertangkap tangan tetap dianggap melanggar HAM. Untuk memberikan kewenangan tersebut selain harus dilakukan amandemen terhadap Undang Undang Pemberantasan Terorisme tentunya juga perlu diatur dengan perundangan tentang Intelijen Negara. Sampai saat ini Indonesia tidak mempunyai Undang Undang tentang Intelijen Negara seperti Negara lain. Kedudukan BIN berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden dan sesuai Instruksi Presiden Nomor: 5 Tahun 2002.

Berkaitan dengan peran BIN dalam Pasal 26 adalah untuk membantu polisi dalam mengungkap dan menangkap guna kepentingan menginterogasi pelaku terorisme. Hal ini sebenarnya sangat wajar saja, mengingat hampir di seluruh dunia, terorisme dihadapi oleh tentara dan intelijen bukan polisi seperti di Indonesia. Namun demikian seperti telah kita sama-sama ketahui bahwa pendekatan polisi dan intelijen dalam pengungkapan pelaku terorisme ada-



lah sangat berbeda dalam artian bahwa polisi bertindak secara responsif (*repressive*), sedangkan intelijen bersifat preventif. Polisi bertindak setelah bom meledak, dan mengkonsentrasikan diri pada Tempat Kejadian Perkara (TKP), sehingga kadang-kadang tidak bisa lagi melihat kaitan antara bom satu dan rentetan yang lain. Sedangkan intelijen bekerja secara preventif dan dalam fungsi melaksanakan ditekni dini, dengan ditandai mengamati gerak-gerik orang-orang yang dicurigai jauh sebelum bom meledak.

Berkaitan dengan wacana kewenangan penangkapan dan penahanan oleh BIN sempat memancing penolakan yang dikaitkan dengan isu HAM. Kalau dikaji lebih mendalam sebenarnya sama saja halnya dengan polisi yang berwenang menangkap dan menahan warga negara juga bertentangan dengan HAM, hanya hal itu telah diterima secara universal, mestinya kajian yang sama bisa diberikan pada BIN. Semestinya kita serta merta menolak begitu saja, namun juga perlu kajian berkaitan dengan *cost and benefit principle* dari segala sudut pandang serta diperbandingkan dengan keselamatan dan keamanan seluruh warga negara. Penolakan me-

mang bisa dimengerti karena kesan masyarakat terhadap personifikasi BIN dimasa lalu adalah sangat tidak proporsional. BIN diidentikkan dengan pola militeristik, penangkap yang semena-mena, dan juga institusi yang dengan mudahnya dalam menghilangkan warga negara yang diperkirakan terlibat aksi-aksi yang mengganggu kestabilan dan keutuhan negara. Profil seperti itu memang harus dihilangkan dengan melakukan revitalisasi, restrukturisasi dan dinamisasi yang selaras dengan kebutuhan dan kecenderungan internasional yang terbentang dihadapan kita. Penolakan memberikan kewenangan melakukan penangkapan dan penahan dalam masalah aksi terorisme pada umumnya dikaitkan dengan terlanggarnya HAM masyarakat. Pendapat mereka bahwa BIN hanya bisa melakukan pengumpulan data dan menganalisisnya untuk kemudian diserahkan kepada Presiden atau aparat kepolisian. Sedangkan yang setuju menilai bahwa kewenangan untuk melakukan penangkapan dan penahanan oleh BIN dianggap sebagai kunci penangkal dan pencegah ancaman oleh pihak-pihak yang ingin membuat kekacauan di masyarakat.

Berkaitan dengan isu HAM maka

perlu kita kaji lebih mendalam tentang HAM bagaimana yang nilainya sesuai dengan falsafah, nilai dan kebutuhan serta cocok bagi Indonesia walaupun tetap memegang prinsip dasar nilai hakikat perlindungan HAM bagi setiap insan. Sampai saat ini masih belum ada kesamaan pandangan tentang HAM yang bagaimana yang paling cocok bagi Indonesia. Masih ada silang pendapat antara sifat universal dan uniform dalam arti bahwa terdapat paradigma yang berbeda antara HAM Barat dan Indonesia. Selain itu apakah mencakup semuanya yang dipersamakan dengan HAM Barat dan berlaku tanpa kecuali, apakah ada ruangan untuk memperhitungkan nilai tertentu yang ada pada masing-masing Negara sebagai suatu ciri karakteristik Negara tersebut. Disamping itu perlu pula dipertimbangkan suatu sudut pandang yang tidak sama mengenai prioritas hak-hak yang dimiliki oleh warganya. Misalnya bagi pemahaman Barat menekankan hak sipil dan politik, sedang bagi Indonesia disamping hak-hak itu juga melindungi hak ekonomi dan budaya dan saling menunjang diantara hak-hak tersebut.

Sebagai perbandingan, konsep HAM yang dianut Indonesia pada mulanya

cenderung bersifat theologies, filsafati, ideologis atau moralis namun bersamaan dengan kemajuan berbangsa dan bernegara dalam konteks modern maka mulai ada perubahan ke arah sifat yuridis dan politis karena instrumen internasional dikembangkan sebagai bagian yang menyeluruh dalam hukum internasional baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Namun demikian memang dalam hal kewenangan penangkapan dan penahanan tetap harus dipertimbangkan dengan isu hak-hak sipil, yang mengacu pada sejauh manakah terjaminnya *due process of law*, hak atas kebebasan dan hak-hak tersangka, karena bagaimanapun masih perlu argumentasi atas pembenaran dan perlunya kewenangan tersebut, karena penangkapan secara arbitair merupakan pelanggaran berat terhadap martabat kemanusiaan. Focus internasional (*United Nations*) tidak hanya terhadap pada mereka yang memang oposan politik, tetapi juga yang merupakan orang-orang lain yang menjadi korban penangkapan sewenang-wenang, termasuk perlakuan yang tidak manusiawi di tempat penahanan. Mungkin ini harus diperhatikan dan diatur secara jelas batas-batasnya sehingga benar-benar tidak melanggar HAM.

Selanjutnya perlu dikaji tentang pemahaman atas kebebasan HAM bukanlah hak yang seluas-luasnya tetapi juga dibatasi oleh terjaminnya hak asasi orang lain. Artinya bahwa hak asasi bukan tanpa batas, tetapi ada batasnya yaitu tentang apa yang sebenarnya merupakan kewajiban bagi manusia untuk menjamin hak orang lain, terlepas masih ada pro kontra tentang hak asasi juga dibarengi dengan "kewajiban asasi", namun dengan tidak ingin terjebak pada permainan istilah "kewajiban asasi" maka berarti ada batasan yang merupakan *obligation* dan bersifat *must be obey*. Berkaitan dengan hal ini, perlu disadari bahwa kita semua adalah elemen negara, rakyat, pemerintah dan elemen lain dan karena kita bernegara maka kita mempunyai satu tujuan Negara. Untuk mencapai tujuan tersebut maka sedapat mungkin segala hal yang dapat menghalangi tujuan tersebut harus diantisipasi, termasuk ancaman yang terjadi karena aksi terorisme. Sebagai kajian perlu kita pahami lebih lanjut pendapat filsuf berkenaan dengan tujuan Negara dan bernegara, misalnya JJ Rosseau dengan teori Social Contract (1762) yang menekankan pada adanya kehendak umum yang dipahami sebagai otoritas final dalam semua

keputusan tentang hukum dalam konteks pencapaian tujuan negara. Menurut JJ Rosseau (demikian juga dengan John Locke, Montesquieu) hukum merupakan inti dari semua kehidupan sosial, dan bahwa tanpa hukum, maka masyarakat bukanlah masyarakat yang sesungguhnya. Selanjutnya, dikatakan bahwa dalam *Social Contract* harus ada kekuatan pemaksa dari otoritas pemerintah, selanjutnya walaupun disadari bahwa manusia itu terlahir bebas, namun dimana-mana dia terbelenggu.¹⁴ Selain itu kita juga tidak lupa bahwa dalam bernegara terjadi kontrak antara rakyat dan siapa yang akan menyelenggarakan negara, terdapat hakikat yang melekat yaitu tentang penyerahan sebagian dari hak-hak rakyat kepada negara untuk terjaminnya ketertiban dan keamanan sebagian terbesar masyarakatnya. Selanjutnya bahkan Gothe menyatakan bahwa bagaimanapun kita juga dituntut untuk menundukkan diri sesuai tujuan tersebut; untuk mencapai hal tersebut tentu harus ada harga yang dibayar, antara lain sedikit

¹⁴ Cral Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum : Perspektif Historis*, terjemahan, Bandung: Penerbit Nuansa dan Nusamedia, 2004), hlm. 154-156.

pelanggaran hak asasi bagi seseorang dalam hal ini seseorang yang diduga akan melakukan apalagi telah melakukan aksi terorisme.

4. Penutup.

Pada akhirnya perlu disadari bahwa kejahatan terorisme sama berbahayanya dengan korupsi bahkan dalam perspektif tertentu justru lebih berbahaya, karena bila korupsi berpotensi dan secara tidak langsung akan menyengsarakan rakyat, terorisme bahkan lebih, karena rakyat yang tidak berdosa akan langsung menjadi korban, bahkan korban nyawa tanpa tahu kenapa dia menjadi sasaran aksi terorisme. Aksi terorisme bahkan dianggap sebuah bentuk tindakan yang biadab dan merupakan kejahatan internasional yang harus dikutuk oleh semua warga dunia, tidak terkecuali Indonesia. Aksi tersebut bukanlah suatu

kejahatan yang mudah diatasi, karena hampir selalu ada jaringan antarnegara, menggunakan alat-alat yang canggih, ada pendanaan yang berkelanjutan.

Untuk itu nampaknya kita harus merenungkan kembali betapa pentingnya suatu pengaturan yang jelas untuk kewenangan BIN dalam menangkap dan penahanan seseorang yang diduga terlibat aksi terorisme, dengan tetap menjunjung tinggi hak-hak sipil. Berhadapan dengan kepentingan yang lebih besar yaitu keamanan dan hak hidup masyarakat yang lebih luas yang juga dijamin oleh HAM, maka pro dan kontra tentang pelanggaran HAM sebenarnya juga akan dapat dijawab bahwa di banyak negara pada umumnya masyarakat bisa menerima bahwa hak-hak sipil mereka sebagian terganggu oleh mekanisme kerja aparat termasuk dalam hal ini ketika intelijen melakukan penangkapandan penahanan. □