

# ASPEK NASIONAL DAN GLOBAL PEMBERANTASAN TERORISME<sup>1</sup>

Oleh: Prof. Dr. Romli Atmasasmita, S.H., LL.M.

## PENGANTAR

Masalah terorisme sejak sebelas September 1999 telah menjadi pusat perhatian dunia internasional, dan dalam hampir seluruh pertemuan baik yang bersifat bilateral, regional maupun yang bersifat internasional, terorisme menjadi topik pembicaraan yang utama; bahkan perundingan mengenai bantuan kerjasama dalam bidang perdaganganpun dikaitkan dengan usaha pencegahan dan pemberantasan terorisme. Sehingga kita sudah tidak mengetahui mana masalah yang pokok dan mana yang menjadi masalah sampingan. Kondisi sebagaimana saya uraikan di atas disebabkan kegiatan terorisme sudah menyentuh lingkaran peradaban manusia yang bersifat sangat immoral karena kegiatan terorisme telah menghancurkan peradaban, tidak mengenal atau membedakan sasaran yang menjadi korbannya, dan tidak juga membedakan jenis kelamin, usia, dan latar belakang agama dan etnis bahkan idiologi. Korban kegiatan terorisme sudah multi agama, multi etnik, multi idiologi, dan beragam usia. Kegiatan terorisme ini juga telah menimbulkan korban kerusakan fisik yang sangat parah dan menimbulkan kerugian yang sangat tidak terbilang termasuk tempat ibadah atau bangunan sekolah dan fasilitas umum.

Dalam perspektif politik internasional, masalah terorisme sering dikaitkan dengan masalah ketidakadilan global (*global injustice*) yang memiliki multi aspek baik aspek sosial, aspek budaya, aspek hak asasi manusia maupun aspek geographis sehingga isu ini kemudian telah menggeser paradigma yang telah dikembangkan sejak lama yaitu paradigma korban-korban (*victims*) sehingga menimbulkan ketakutan yang luar biasa dalam masyarakat serta perasaan tidak aman (*social unrest dan unsecured*), dengan paradigma baru, yaitu "kausa multi-aspek" (*multi-aspect of causation*). Paradigma baru ini yang kemudian dikembangkan sebagai paradigma kausa pokok (*ultimate cause*) lebih mengedepankan aspek ketidakadilan (*injustices*) baik dalam bidang sosial, ekonomi, politik, maupun dalam bidang kehidupan beragama.

1 Makalah Dalam Seminar, "Penegakan Hukum Terhadap Terorisme"; Kerjasama BPHN - Fakultas Hukum Unpad, Bandung Tgl. 13-14 Oktober 2003.

2. Gurubesar Hukum Pidana Internasional Unpad.

Paradigma “ketidakadilan” ini memang sangat sulit kita mengukurnya dan bahkan sangat sulit kita menemukan parameternya karena bersifat relatif dan rentan terhadap perkembangan waktu dan tempat juga berbeda-beda sesuai dengan perkembangan masyarakat (bangsanya).

Sedangkan di sisi lain, dalam suatu Negara hukum, dianut pandangan legalistik-moralistik yang dapat membedakan secara tajam kedua paradigma tersebut di atas. Hal ini disebabkan pandangan legalistik-moralistik lebih mengutamakan sisi kepastian hukum dalam konteks keadilan sebagai “an ends in itself”, dan bukan dalam konteks keadilan sebagai “a means to an ends”. Pandangan legalistik moralistik model pertama jauh lebih “beradab dan berperikemanusiaan” daripada model kedua. Immoralitas suatu perbuatan dari sisi pandangan legalistik-moralistik model pertama maka keadilan merupakan “ultimate goals/values”; sedangkan model kedua, memandang keadilan sebagai “justifikasi” atau “sarana” untuk mencapai tujuannya baik yang bersifat keagamaan, ideologi, politik, maupun sosial dan ekonomi.<sup>3</sup>

Pandangan legalistik-moralistik tipe pertama lebih mengedepankan harapan adanya kepastian hukum dalam kontroversi yang berkembang yang berkaitan dengan terorisme yaitu suatu harapan yang jelas dan tegas tentang siapa yang berbuat dan terbukti bersalah, siapa yang harus bertanggung jawab dengan segala risiko hukuman yang akan diterimanya. Pandangan legalistik moralistik tipe pertama dengan demikian menegaskan politisasi atas suatu tindak pidana; dan pandangan ini sudah dianut dalam penyusunan Undang-undang Nomor 15 tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Depolitisasi tindak pidana terorisme diharapkan penegakan hukumnya tidak lagi terkontaminasi oleh kepentingan politik.

Pandangan legalistik moralistik tipe pertama tampak lebih cocok dengan perkembangan hukum yang berwawasan hak asasi manusia daripada pandangan legalistik moralistik tipe kedua. Konsekuensi logis dan dampak hukum ikutannya (*derivative and legal consequences*) ialah diperlukan perubahan filosofi dan paradigma dalam KUHP dan KUHP yang diberlakukan saat ini di Indonesia yang akan berdampak diperlukannya revisi atas substansi KUHP dan KUHP yang dianggap tidak cocok lagi dengan filosofi dan paradigma baru tersebut.<sup>4</sup>

3. lebih jauh baca dan pelajari karya; Fletcher, Basic Concept, of Criminal Law”, dan “Basic Legal Thought in Criminal Law” ( 2000).

4. Lihat skema pandangan UTILITARIANISM (BENTHAMINTE) dan KANTIANISM tentang KEADILAN-TERLAMPIR.

Dalam sistem hukum pidana yang bersifat universal dan berusia ratusan tahun yang lampau, walaupun sistem hukum pidana tersebut bersifat sekuler, sudah ditetapkan berbagai asas-asas hukum pidana universal dan norma-norma yang relatif sama dan telah diakui oleh seluruh bangsa-bangsa. Sekalipun demikian, ketentuan mengenai, "haatzai artikelen", yang bersifat kolonial dan tidak sesuai dengan perkembangan HAM sudah dihapus dalam KUHP Belanda dan Perancis. Sekalipun sudah ada perubahan yang bersifat normatif mengenai kualifikasi tindak pidana baik yang bersifat kriminalisasi maupun dekriminialisasi ataupun depenalisasi akan tetapi unsur kesalahan dari setiap tindak pidana tetap harus dibuktikan terlepas dari motif yang ada di balik tindak pidana tersebut. Undang-undang Nomor 15 tahun 2003 tentang pemberlakuan Perpu Nomor 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, menganut pandangan legalistik moralistik, daripada pandangan utilitarian semata-mata, antara lain dari penjelasan bahwa ekses-ekses dari suatu aksi unjuk rasa untuk menyampaikan kebebasan berpendapat, diancam dengan pasal-pasal KUHP.

### **PEMBERANTASAN KEGIATAN TERORISME**

Pertanyaan pertama yang harus diajukan ialah, bagaimana seharusnya kegiatan terorisme itu diberantas?, dan kedua, bagaimana cara memberantasnya?.

Pertanyaan pertama, berkaitan dengan cara pandang kita terhadap kegiatan terorisme, dan pertanyaan kedua, sangat tergantung dari jawaban atas pertanyaan pertama.

Ada dua pandangan terhadap kegiatan terorisme yang berkembang saat ini yaitu pertama, terorisme merupakan kegiatan yang bersifat politik, baik memiliki latarbelakang politik, bertujuan politik, maupun kegiatan yang disponsori oleh kepentingan politik. Pandangan lain, adalah bahwa kegiatan terorisme merupakan kegiatan kriminal yang sangat merugikan dan membahayakan kehidupan dan perdamaian bangsa-bangsa. Kedua pandangan yang berbeda- secara mendasar tersebut sudah tentu juga membawa perbedaan mengenai cara-cara pemberantasannya.

Pandangan yang pertama sering disampaikan dengan justifikasi bahwa untuk mencegah dan memberantas kegiatan terorisme perlu diungkapkan akar dari masalah terorisme.<sup>5</sup> Pandangan kedua, sering disampaikan dengan

5. Pandangan ini sering diungkapkan oleh pemimpin Negara-negara berkembang dibandingkan dengan Negara maju, khususnya para pemimpin Negara Islam.

justifikasi “perlindungan global umat manusia” (*global protection for humankind*).<sup>6</sup> Kedua pandangan tersebut akan mempengaruhi setiap undang-undang yang akan digunakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana terorisme.

Pandangan yang pertama sudah tentu tidak akan setuju dengan undang-undang yang bersifat represif karena masalah ketidakadilan yang menjadi akar masalah terorisme tidak mungkin dapat diselesaikan hanya dengan menahan, menuntut dan memenjarakan pelakunya, melainkan yang harus diutamakan adalah langkah-langkah yang bersifat preventif. Langkah ini antara lain bagaimana mengurangi atau menghilangkan ketidakadilan tersebut dalam masyarakat atau ketidakadilan dalam masyarakat internasional. Berbeda dengan pandangan yang pertama, pandangan yang kedua justru, berpendapat bahwa masalah terorisme harus dihadapi dengan pencegahan yang bersifat preemptif dan secara langsung menuntut dan menghukum para pelakunya setimpal dengan tindak pidananya.

Di dalam merumuskan tindak pidana terorisme atau yang dapat digolongkan ke dalam tindak pidana terorisme masyarakat internasional sudah sepakat bahwa tindak pidana terorisme adalah yang telah ditetapkan dalam konvensi internasional atau “genuine acts of terrorism” dan tindak pidana lain yang secara tidak langsung digolongkan ke dalam tindak pidana terorisme atau “affirmative crimes”.<sup>7</sup> Namun demikian sampai saat ini belum disepakati satu “comprehensive convention on combating terrorism”; yang ada adalah konvensi yang bersifat partial dan khusus mengenai subjek tertentu. Di samping itu sudah ada Konvensi Pencegahan dan Pemberantasan Terorisme yang telah disusun dan diadopsi oleh Konvensi Negara-negara Islam (OKI); di samping Konvensi Uni Eropa dan Konvensi Negara Amerika Latin dalam topik pemberantasan Terorisme.

Undang-undang tentang Pemberantasan Terorisme di beberapa Negara berbeda satu sama lain, dan dapat dibedakan antara undang-undang yang keras dan sering dijuluki “Draconian Law”, dan ada Undang-undang yang bersifat politis, yaitu dengan memasukkan unsur ideologi, agama, dan latarbelakang etnis ke dalam rumusan tindak pidana terorisme; dan ada Undang-undang

6. Pandangan ini sering dikemukakan oleh pemimpin Negara-negara maju.

7. Pelajari Konvensi tahun 1937, 1997 dan 1999 tentang pemberantasan terorisme; dan 12 konvensi internasional yang berkaitan dengan terorisme (lihat. dan pelajari, buku Romli Atmasasmita; “Penanggulangan Terorisme”; Percetakan Negara RI, 2002.

yang mempertimbangkan kultur geographis dan asas keseimbangan antara proteksi HAM dan pembatasan atas HAM sehingga tampak lebih moderat.<sup>8</sup>

Undang-undang Pemberantasan Terorisme model pertama, menegasikan proteksi HAM tersangka/terdakwa semata-mata untuk kepentingan perlindungan mayoritas penduduknya, terutama korban teroris, dan masa depan masyarakatnya. Sedangkan model kedua, membatasi proteksi HAM tersangka/terdakwa secara proporsional dengan proteksi atas HAM mayoritas penduduk. Model ketiga, lebih mengutamakan keseimbangan antara proteksi kedaulatan Negara, proteksi HAM tersangka/terdakwa, dan proteksi HAM Korban-korban terorisme.

Bagi Indonesia, pencegahan dan pemberantasan terorisme memerlukan kecermatan pengamatan atas kultur, kondisi masyarakat, dan stabilitas politik pemerintahan. Ketiga faktor tersebut sangat mempengaruhi efektivitas undang-undang tersebut. Konsep barat dan Negara Islam tentang definisi terorisme sangat sulit diterima oleh Indonesia karena kondisi politik yang terjadi di Negara-negara yang berbasis Islam berbeda secara mendasar baik sisi latar belakang dan perkembangannya dengan yang terjadi di Indonesia. Begitu pula kultur masyarakat baik dari Negara-negara tersebut maupun dari Negara barat berbeda dengan kultur masyarakat Indonesia. Masyarakat Indonesia mengakui eksistensi multi agama dan multi etnik dan hidup berdampingan secara damai. Definisi terorisme yang dikembangkan baik dari Negara-negara Islam dan Negara Barat (sekuler) lebih mengutamakan politisasi dari "hukum sebab-akibat" (*law of cause-effect relationship*) atau dapat dikatakan pencegahan dan pemberantasan terorisme lebih menggunakan pendekatan politik; sedangkan Indonesia lebih mengutamakan pendekatan hukum dan moral (legalistik-moralistik) dan menegasikan pendekatan politik, dan mengutamakan "hukum sebab-akibat" dengan paradigma keseimbangan proteksi serta dengan tujuan pencegahan yang lebih luas daripada sekedar menghukum para pelakunya.

Pencegahan dan pemberantasan terorisme di tengah-tengah era globalisasi dan paradigma HAM universal tidaklah mudah dan harus selalu mempertimbangkan "situation-gebundenheit" yang berkembang dalam kehidupan suatu bangsa.

---

8. UU model pertama, UU Patriot (2002) di Amerika Serikat, Internal Security Act, Malaysia dan Singapura, India dan Pakistan; UU model kedua, BILL' C-36 dari Kanada dan ASIO (1999, 2000) dari Australia; dan UU model ketiga, UU Nmor 15 tahun 2003 Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dari Indonesia.

Pemberantasan Terorisme di Indonesia didasarkan kepada tiga paradigma yaitu perlindungan terhadap NKRI dari serangan teroris, perlindungan hak asasi tersangka/terdakwa, dan perlindungan korban-korban kegiatan teroris serta fasilitas publik. Ketiga paradigma tersebut telah menjiwai pemberdayaan Perpu Nomor 1 tahun 2002 juncto UU Nomor 15 tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, dan Perpu Nomor 2 tahun 2002 juncto Undang-undang Nomor 16 tahun 2003 tentang penerapan Perpu Nomor 1 tahun 2002 terhadap Bom Bali. Pemberdayaan Undang-undang tersebut di atas ialah dengan meningkatkan secara optimal fungsi preemtif, fungsi preventif, fungsi represif, dan fungsi rehabilitatif.

