

Kertas Posisi  
Koalisi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan

**Catatan Kritik Terhadap RUU Perubahan UU No. 15/2003 tentang  
Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme**

**Perlunya Menyeimbangkan Kebutuhan Keamanan dan  
Perlindungan Kebebasan Sipil**

Tim Koalisi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan

## **DAFTAR ISI**

**BAB I PENDAHULUAN**

**BAB II GAMBARAN UMUM UU NO. 15/2003**

- A. Ikhtisar Pembentukan UU No. 15/2003
- B. Catatan Terhadap Materi Muatan UU No. 15/2003

**BAB III KRITIK TERHADAP RUU PERUBAHAN UU TINDAK PIDANA TERORISME:  
ISU-ISU TERPILIH**

- A. Definisi Terorisme
- B. Mencermati Beberapa Rumusan Tindak Pidana Baru
- C. Sanksi Pencabutan Kewarganegaraan
- D. Penyebaran Ujaran Kebencian
- E. Menakar Efek Jera dari Ancaman Pidana Mati
- F. Upaya Paksa: Penangkapan, Penahanan, Penyadapan
- G. Deradikalisasi
- H. Pelibatan TNI Dalam Menangani Terorisme
- I. Pemenuhan Hak-hak Korban

**BAB IV KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

Reaktif, sekiranya kata ini selalu tepat untuk merepresentasikan setiap kali wacana perubahan atas UU No.15 tahun 2003 tentang pemberantasan tindak pidana terorisme muncul di ruang publik. Wacana perubahan UU anti-terorisme selalu digulirkan oleh pemerintah setelah aksi teror besar di ibukota dan seakan menjadi sebuah kelaziman bagi pemerintah untuk menjadikan lemahnya regulasi sebagai kambing hitam dalam pemberantasan terorisme. Sayangnya, usulan untuk memperkuat regulasi dalam pemberantasan terorisme tersebut selalu diikuti oleh keinginan pemerintah untuk memperluas wewenang instrumen koersifnya.

Definisi terorisme yang multi-tafsir, perluasan cakupan tindak pidana terorisme, sanksi pencabutan kewarganegaraan, menangkalkan ujaran kebencian, ancaman hukuman mati, proses penahanan yang tidak terbatas, penyadapan yang tak terkontrol, dan melibatkan militer secara langsung adalah beberapa klausul yang dianggap oleh para pembuat kebijakan dapat menjadi resep mujarab untuk memberantas terorisme di Indonesia. Sementara itu, aspek preventif dari penanganan terorisme, yakni program deradikalisasi, masih belum mendapatkan perhatian yang serius. Nampaknya, dalam benak sebagian besar para pembuat kebijakan, semakin luas wewenang koersif negara maka semakin ampuh pula upaya pemberantasan terorisme.

Logika pemberantasan terorisme seperti ini tentunya membahayakan bagi masa depan kebebasan sipil dan penegakkan hak asasi manusia di Indonesia. Koalisi masyarakat sipil untuk reformasi Sektor Keamanan telah memperingatkan pemerintah dan DPR untuk berhati-hati dalam membahas substansi RUU perubahan UU No.15 tahun 2003 yang sarat dengan potensi pelanggaran kebebasan sipil dan hak asasi manusia. Dan dokumen kertas posisi ini menjadi salah satu upaya kami untuk mengingatkan kembali para pembuat kebijakan yang terlibat dalam proses pembahasan RUU perubahan UU No.15 tahun 2003 akan perlunya menyeimbangkan antara kebutuhan akan keamanan dan perlindungan kebebasan sipil dalam kebijakan pemberantasan terorisme. Semoga bermanfaat.

Jakarta, Juli 2017

Koalisi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan  
(Imparsial, Kontras, ELSAM, Lesperssi, Lokataru, YLBHI, LBH Jakarta, ICW, INFID, ILR, ICJR, Setara Institute, LBH Pers, PSHK, dll.)

## **BAB II**

### **GAMBARAN UMUM UU NO. 15/2003 TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA TERORISME**

#### **A. Ikhtisar Pembentukan UU No. 15/2003<sup>1</sup>**

Keberadaan Undang-Undang (UU) Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang awalnya berupa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2002 sebelum disahkan menjadi UU secara historis merupakan reaksi negara atas peristiwa bom Bali I di Legian pada 12 Oktober 2002. Seperti halnya pola yang berkembang di banyak negara pasca aksi terorisme 11 September 2001 terhadap New York, kehadiran regulasi ini menjadi bagian dari langkah politik dan upaya pengembangan sistem hukum baru yang diambil oleh pemerintah di masa pimpinan Presiden Megawati Soekarnoputri untuk melindungi masyarakat dari ancaman terorisme. Ancaman terorisme yang mengkhawatirkan karena pola aksinya yang tidak mengenal prinsip diskriminatif target dan sulit diprediksi telah mendorong negara untuk memperkuat wewenang aparat koersifnya untuk mencegah dan memberantas aksi terorisme.

Keberadaan UU ini memunculkan persoalan krusial dalam isu demokrasi dan Hak Asasi Manusia. Apalagi Indonesia pada masa itu belum lama menginjak masa transisi pasca

---

*UU No.15/2003 masih membutuhkan penyempurnaan karena banyak substansi didalamnya yang mengancam kebebasan sipil dan HAM disahkan dalam waktu yang sangat singkat serta mengabaikan masukan dari publik*

otoritarian Orde Baru. Ancaman terorisme memang harus dicegah dan diatasi oleh negara dimana hal itu menjadi bagian dari kewajiban negara untuk memastikan rasa aman publik. Meski demikian, kebijakan politik yang diambil oleh pemerintah di masa itu dengan menerbitkan Perppu No.

1/2002 yang disahkan oleh DPR menjadi UU No. 15/2003 menjadi langkah mundur bagi demokrasi, hak asasi manusia, dan perkembangan hukum di Indonesia.

#### ***Dari Perppu No. 1/2002 Menuju UU No.15/2003***

Tepat 6 (enam) hari setelah aksi peledakan bom di Legian Bali pada 12 Oktober 2002, pemerintah di bawah pimpinan Presiden Megawati Soekarnoputri mengeluarkan kebijakan politik pemberantasan terorisme melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Pada saat itu ada dua Perppu yang ditetapkan oleh pemerintah, yakni: (1) Perppu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang ditetapkan pada 18 Oktober 2002, dan (2) Perppu Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perppu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada peristiwa peledakan bom Bali tanggal 12 Oktober 2002, yang juga ditetapkan pada 18 Oktober 2002 (bersifat *retroactive*). Pemerintah ketika itu berdalih kedua Perppu itu diterbitkan oleh karena adanya kebutuhan yang mendesak, yakni belum memadainya norma hukum yang ada untuk memberantas tindak pidana terorisme.

Penetapan kedua Perppu tersebut tentunya memunculkan perdebatan di masyarakat. Muncul penolakan dan kritik dari masyarakat sipil atas diterbitkannya Perppu itu untuk menangani

---

<sup>1</sup> Sebagian dari tulisan ini pernah dipublikasi dalam Laporan tim Imparsial berjudul "Implikasi Perang Melawan Terorisme terhadap Penegakan HAM di Indonesia (Laporan Monitoring Koalisi untuk Keselamatan Masyarakat Sipil 2002-2009)", November 2009.

kasus pemboman di Legian Bali. Dalam kondisi Indonesia yang masih menjalani transisi politik, kebijakan politik itu dikhawatirkan akan mengembalikan format politik darurat masa Orde Baru yang merampas kedaulatan rakyat dan melanggar prinsip negara hukum. Respon pemerintah terhadap terorisme dan aksi-aksi teror justru memperbesar kewenangan negara tanpa pada saat yang sama membangun mekanisme dan/atau mempersiapkan instrumen yang menjamin hak-hak warganegara dalam tatanan negara demokratis. Perppu Antiterorisme merupakan langkah mundur bagi perkembangan hukum dan mengancam kebebasan sipil dan hak asasi. Persoalan mendasar adalah pendefinisian terorisme di dalam Perppu tersebut yang bersifat luas dan elastis sangat berpotensi membuka ruang bagi penafsiran yang sewenang-wenang oleh negara. Perppu juga mengancam kebebasan pers, tidak mengakui dan menjamin *non-derogable rights*, membuka jalan bagi intelijen *non-judicial* atau eksekutif untuk mengintervensi proses penegakan hukum dan *judicial system* atas nama keamanan nasional, dan penerapan Perppu tersebut secara *retroactive*.<sup>2</sup>

Selain itu, urgensi penerbitan Perppu juga dipertanyakan. Upaya pemerintah untuk menyusun kerangka hukum sebagai dasar bagi pemerintah untuk memerangi aksi-aksi terorisme memang penting dan perlu, tapi jalannya bukan dengan menerbitkan Perppu. Langkah yang didorong oleh sejumlah kalangan masyarakat sipil adalah pemerintah dan DPR melakukan amandemen atas KUHP dan KUHAP untuk mengadopsi terorisme sebagai kejahatan yang dilarang dan dihukum di bawah hukum pidana Indonesia.<sup>3</sup> Apalagi sebelum peristiwa bom Bali I, sudah puluhan kasus pengeboman pernah terjadi di Indonesia yang terbukti dapat diselesaikan dengan KUHP dan KUHAP, tanpa perlunya mengeluarkan Perppu khusus terorisme. Dengan kata lain, dalih tidak ada norma hukum untuk menangani kasus bom Bali yang menjadi motivasi utama pemerintah untuk mengeluarkan perppu anti-terorisme dinilai tak berdasar.

Selain dua Perppu di atas, terdapat kebijakan politik lain juga diterbitkan. Berselang 4 (empat) hari setelah ditetapkannya dua Perppu itu, Presiden Megawati pada 22 Oktober 2002 mengeluarkan dua Instruksi Presiden (Inpres). Pertama Inpres No. 4 Tahun 2002 yang isinya menginstruksikan kepada Menteri Negara Koordinator Bidang Politik dan Keamanan (Menko Polkam) untuk merumuskan kebijakan yang komprehensif dan terpadu bagi pemberantasan tindak pidana terorisme termasuk pada peristiwa peledakan bom di Legian Bali 12 Oktober 2002, secara terkoordinasi dengan dan di antara seluruh instansi pemerintah yang memiliki tugas dan kewenangan di bidang tersebut. Dalam Inpres tersebut, Menko Polkam juga diberi kewenangan lain untuk membentuk sebuah satuan kerja bersifat non-struktural dan berada di lingkungan sekretariat Kantor Menkopolkam guna mendukung kelancaran pelaksanaan tugas.

Untuk mengimplementasikan Perppu No. 1 Tahun 2002 dan Inpres No. 4 Tahun 2002, serta mempercepat proses penegakan hukum atas kasus bom Bali dan Makassar, pada 29 November 2002 Menkopolkam yang saat itu dijabat oleh Susilo Bambang Yudoyono membentuk Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme (DKPT) yang beranggotakan 58 orang (15 anggota tetap dan 43 anggota tidak tetap) yang diketuai oleh Irjen Pol Ansyad Mbai.<sup>4</sup> Desk ini tidak memiliki wewenang mengeksekusi kebijakan, melainkan merumuskan kebijakan dan memberikan pertimbangan-pertimbangan pemikiran kepada pimpinan. Secara operasional, Desk ini mengoordinasikan instansi-instansi pemerintah terkait, seperti intelijen

---

<sup>2</sup> Tim Imparsial, *RUU Anti Terorisme: Antara Kebebasan dan Keamanan Rakyat*. (Jakarta: Imparsial dan Koalisi untuk Keselamatan Masyarakat Sipil, 2003), 3-5.

<sup>3</sup> Lihat Komunique Pertama Koalisi untuk Keselamatan Masyarakat Sipil, 14 November 2002.

<sup>4</sup> “Menko Polkam Bentuk Desk Pemberantasan Terorisme”, *TempoInteraktif*, 28 Oktober 2002; Lihat juga “Desk Antiteror Bantu Penegakan Hukum Bom Bali”, *Kompas*, 4 Januari 2002.

BIN, BAIS, dan kepolisian. Keanggotaannya diwakili oleh personel dari instansi-instansi tersebut.

Presiden Megawati juga mengeluarkan Inpres No. 5 Tahun 2002 yang ditujukan kepada Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) untuk melakukan pengkoordinasian penyusunan perencanaan umum dan pelaksanaan operasional kegiatan intelijen seluruh instansi lain. Dalam Inpres itu, BIN juga diberikan kewenangan untuk mengambil langkah-langkah yang perlu untuk mewujudkan, membina, menjaga keutuhan dan keterpaduan rencana dan gerak operasional intelijen, baik dalam kerangka institusi maupun di antara aparatnya agar secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama mampu bekerja efisien dan efektif. Lebih lanjut, pada 6 Maret 2003, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengesahkan Perppu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dan Perppu No. 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perppu tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa pemboman di Bali menjadi UU No. 15 Tahun 2003 dan UU No. 16 Tahun 2003.<sup>5</sup>

Upaya pengesahan Perppu yang dinilai problematik dan memiliki kelemahan oleh DPR mengundang kritik dari kalangan masyarakat sipil karena waktu pembahasan yang singkat dan DPR juga dinilai tidak berusaha secara serius membahas Perppu itu hingga disahkan begitu saja menjadi UU. Respon dan reaksi dari masyarakat sipil diabaikan oleh DPR. Sebagai akibatnya, substansi regulasi dalam UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme sejatinya tidak banyak berbeda dengan Perppu No. 1 Tahun 2002. Kondisi ini berimplikasi serius ketika UU itu diberlakukan, karena secara substansi peraturan tersebut tidak bisa menjaga keseimbangan antara kebutuhan atas jaminan kebebasan sipil di sisi lain. DPR dan pemerintah mengakui adanya kelemahan di Perppu itu dan mengumumkan akan segera memasukan RUU Amandemen pada masa sidang berikutnya di bulan April-Mei 2003. Sayangnya, hal ini tidak pernah terlaksana.

## **B. Catatan Terhadap Materi Muatan UU No. 15/2003**

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, pasca peristiwa peledakan bom di Legian Bali, 12 Oktober 2002, pemerintah menerbitkan Perppu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Alasan utama dikeluarkannya kedua Perppu ini oleh pemerintah adalah karena dianggap belum ada payung hukum untuk mengungkap kasus bom Bali. Dalam perkembangannya, pada Maret 2003 Perppu itu disahkan begitu saja oleh DPR menjadi UU No. 15 Tahun 2003 dalam waktu pembahasan yang singkat dan tanpa melalui proses pembahasan yang serius, sehingga substansi UU ini tidak berbeda dari substansi ketika masih berbentuk Perppu. Perppu Anti-terorisme yang disahkan menjadi UU No. 15 Tahun 2003 memiliki banyak permasalahan yang dapat mengancam sistem penegakan hukum, kebebasan sipil dan hak asasi, serta tatanan negara demokratis. UU ini memberikan kewenangan yang besar kepada negara tanpa secara bersamaan mengimbangnya dengan jaminan yang lebih kuat terhadap hak-hak warga negara. Karena itu, sebagai sebuah produk hukum, UU Anti-terorisme merupakan langkah mundur bagi perkembangan hukum di Indonesia. Paparan berikut di bawah ini adalah cuplikan umum dari permasalahan dalam UU itu, di antaranya:

---

<sup>5</sup> Pengambilan keputusan dilakukan melalui voting oleh seluruh anggota DPR karena Rapat Paripurna DPR tidak menghasilkan kesepakatan untuk menyetujui atau menolak Perppu. Jumlah anggota DPR yang hadir 266 dari total 500 anggota. 220 orang menyatakan setuju, dua fraksi menyatakan menolak (seluruh anggota Fraksi Reformasi dan Fraksi Perserikatan Daulat Ummat, di antaranya mereka melakukan walk out sebelum voting dilakukan dan sisanya abstain.

Terkait perlindungan terhadap hak-hak sipil, terlihat bahwa Perppu anti-terorisme yang telah berubah menjadi UU No. 15 Tahun 2003 justru: a. Mengancam kebebasan pers dan kebebasan mengemukakan pendapat. Ancaman ini terjadi karena undang-undang ini tidak membedakan *act of terrorism* secara tajam dan jelas dari *political dissent*. Ini, sebagian, karena hampir setiap pasal di dalamnya tidak disusun sebagai delik yang ketat. Akibatnya, banyak pasal yang bersifat multitafsir. Pasal 20 misalnya, menyebutkan bahwa "... tindakan 'mengintimidasi' terhadap penyidik ... dst". Tanpa pembatasan apa yang dimaksud dengan 'intimidasi', rumusan pasal ini dapat digunakan sebagai alasan pembatasan terhadap media massa atau pun mereka yang memberikan komentar atas suatu proses hukum atas tindak pidana terorisme, dan; b. Mengancam hak-hak individual melalui tindakan penyadapan telepon, pengawasan buku bank, dan seterusnya yang semata-mata berdasarkan laporan intelijen (pasal 26 ayat 2, jo pasal 30).

Ditinjau dari sudut pandang hukum, Perppu Anti-terorisme yang telah berubah menjadi UU No. 15 Tahun 2003 justru: a. Mengancam independensi *judicial system* (sistem peradilan) dengan keterlibatan aparat intelijen *non-judicial* seperti badan intelijen negara (BIN) dan TNI;

b. Melumpuhkan pengawasan publik terhadap institusi hukum dan keterlibatan intelijen *non-judicial* dalam proses hukum. Mekanisme *pre-trial* yang diadopsi dari sistem Anglo-Saxon, tanpa mengadopsi sistem peradilannya justru dapat meniadakan hak-hak untuk mengajukan keberatan (*habeas corpus*). Terlebih mekanisme ini menutup kemungkinan hak individu untuk menggunakan prosedur pra-peradilan (satu-satunya mekanisme *habeas corpus*) sebagai sarana kontrol (pasal 26 ayat 2).

Sebaliknya, alih-alih membatasi dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan negara, Perppu Anti-terorisme yang telah berubah menjadi UU No. 15 Tahun 2003 justru: a. Memberi peluang penyalahgunaan kekuasaan negara khususnya pemberian kesempatan yang luas kepada intelijen, baik intelijen dari BIN maupun TNI untuk tujuan-tujuan lain yang dimaksudkan mencegah atau mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan terorisme (pasal 26); b. Pembentukan mekanisme *pre-trial* dalam proses *admissibility* (hakim menentukan bukti awalan, perintah penahanan, pengeledahan dan penyiksaan) merupakan kerangka mengembangkan kekebalan hukum (*impunity*) intelijen sebagaimana diuraikan dalam pasal 26(2); c. Melindungi pelaku penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh bank atau lembaga keuangan, baik berupa tindakan pembocoran rahasia bank, penggelapan, korupsi dan seterusnya sebagai tindakan administratif semata (pasal 29 ayat 2).

Dalam perkembangannya, sejak Perppu No. 1 Tahun 2002 disahkan menjadi UU No. 15 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Terorisme, memang beberapa kali sempat muncul wacana dari pemerintah untuk mengamandemen UU itu, terlebih lagi setiap kali terjadi aksi teror bom. Dan bahkan pembahasan naskah rancangan amendemen juga telah dilakukan. Misalnya, muncul naskah rancangan amendemen hasil konsiyering tertanggal 20-28 Agustus 2003 sebagai respon atas peristiwa pemboman di Hotel JW Marriot pada 5 Agustus 2003. Pada September 2004 juga muncul rancangan UU terbaru pasca peledakan bom Kuningan, di depan Kedubes Australia 8 September 2004. Institusi yang menjadi *leading sector* dalam kedua rencana amendemen itu adalah Departemen Hukum dan HAM. Akan tetapi amendemen tersebut tidak pernah terealisasi, mengisyaratkan bahwa amendemen UU tersebut tidak lebih dari kepentingan jangka pendek dan respon reaktif pemerintah semata.

Rencana amendemen mencuat kembalipascabom Marriot dan Ritz Carlton pada 17 Juli 2009. Namun kali ini pemerintah menggulirkan beberapa usulan yang menuai kontroversi publik.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pidatonya setelah ledakan bom di kedua tempat itu untuk meminta keterlibatan TNI secara aktif dalam pemberantasan terorisme.<sup>6</sup> Upaya ini kemudian mendapat reaksi keras dari masyarakat sipil yang menyatakan seharusnya Presiden memberikan batasan-batasan yang jelas berkait dengan tugas, fungsi dan batasan yang rinci bagi TNI dalam keterlibatannya melawan terorisme dengan membuat semacam *code of conduct* dan *rules of engagement*.<sup>7</sup> Tidak hanya itu, pemerintah juga hendak melakukan amandemen terhadap UU No. 15 Tahun 2003 khususnya mengenai masa penahanan bagi tersangka terorisme dalam jangka waktu 2 (dua) tahun. Kepala Desk Anti-teror Kementerian Politik Hukum dan HAM (Polhukham), Ansyad Mbai menyatakan, tujuan penahanan hingga dua tahun merupakan upaya dari Polri serta intelijen untuk mengungkap terorisme secara akurat.<sup>8</sup> Ide perpanjangan masa penahanan itu juga merujuk pada praktik di sejumlah negara, seperti Perancis, Malaysia dan Filipina. Meskipun demikian, amandemen UU No.15 Tahun 2003 sekali lagi hanya sebatas wacana yang bergulir di ruang publik.

Baru setelah terjadi serangan terorisme di Sarinah Thamrin pada 14 Januari 2016, niat pemerintah untuk melakukan amandemen atas UU No.15 Tahun 2003 mulai serius direalisasikan. Pasca serangan di Thamrin, Presiden Joko

---

*Pemerintah masih belum beranjak dari logika ekspansi kekuasaan dan wewenang negara untuk mengatasi terorisme melalui revisi UU No.15/2003*

---

Widodo dalam satu kesempatan di Istana Negara mengajak semua lembaga negara untuk mengkaji ulang UU Anti-terorisme. Rencana amandemen ini didasarkan pada alasan perkembangan ancaman terorisme terbaru, yakni masifnya pergerakan lintas-negara dari kelompok *Islamic State Iraq and Syria* (ISIS) dan pola aksi terorisme yang lebih berbeda. Terkait hal ini, UU yang ada saat ini dipandang tidak memadai dan memiliki kelemahan untuk melakukan tindakan pencegahan. Upaya amandemen ini menjadi inisiatif pemerintah dengan Menko Polhukam sebagai *leading sector*-nya. Satu bulan setelah peristiwa bom Thamrin, RUU Amandemen UU No. 15 Tahun 2003 diajukan ke DPR yang kemudian dibahas dalam Panitia Khusus (Pansus) gabungan dari anggota Komisi III dan Komisi I DPR.

Sayangnya, pemerintah nampaknya masih enggan beranjak dari logika penguatan kekuasaan negara yang dikemas dengan dalih mencegah ancaman terorisme seperti halnya dalam beberapa wacana amandemen yang muncul pada periode pemerintahan sebelumnya. Berbagai ketentuan problematik dalam UU No. 15/2003 yang mengancam kebebasan sipil, hak asasi, prinsip negara hukum, dan tatanan negara demokratik tidak dijadikan sebagai pijakan revisi dalam penyusunan naskah amandemen itu. Sebaliknya, sejumlah ketentuan dalam RUU amandemen justru semakin menebalkan kekuasaan negara, memperkuat wewenang aparat koersif negara, mengancam *judicial system*, dan berpotensi mengancam kebebasan sipil dan hak asasi manusia. Hal itu terlihat dari munculnya sejumlah ketentuan baru, seperti perpanjangan masa penangkapan dan penahanan, sanksi pencabutan status kewarganegaraan, pembatasan kebebasan berekspresi, pelibatan TNI dalam penanggulangan ancaman terorisme. Beberapa ketentuan yang diusulkan itu akan semakin mengentalkan sifat *draconian* UU Anti-terorisme.

---

<sup>6</sup> “Pidato Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengenai Aksi Pemboman Hotel JW Marriot dan Ritz Carlton”, diakses Jumat 17 Juli 2009, <http://www.presidensby.info/index.php/pers/presiden/2009/07/17/439.html>

<sup>7</sup> “Pemerintah Diminta Buat Aturan Jelas Mengenai Penanggulangan Terorisme”. *Hukumonline*. <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=228&el=Berita>.

<sup>8</sup> “Pemerintah Usul Penahanan Terorisme Lebih Lama”. *Hukumonline*. <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=23017&el=Berita>



### **BAB III**

## **KRITIK TERHADAP RUU PERUBAHAN UU TINDAK PIDANA TERORISME: ISU-ISU TERPILIH**

### **A. Mendefinisikan Terorisme**

Terorisme jamaknya dipahami sebagai rujukan pada tindakan kekerasan yang ditargetkan kepada warga sipil untuk mengejar atau mewujudkan tujuan politis ataupun ideologis. Dari kacamata hukum, meskipun masyarakat internasional belum mengadopsi atau memiliki suatu definisi yang komprehensif tentang apa itu terorisme, ada beberapa deklarasi, resolusi dan sektor penjelasan universal yang bisa memberikan derajat definitif terkait sejumlah aspek tindakan dan elemen-elemen utama yang muncul dan bisa dikategorikan sebagai tindak terorisme. Pada tahun 1994, Majelis Umum PBB mengeluarkan the General Assembly's Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism melalui resolusi 49/60. Resolusi tersebut berbunyi:

---

*Belum adanya konsensus internasional mengenai definisi dan operasionalisasi terorisme memberikan celah bagi tafsiran sepihak oleh penguasa negara yang berpotensi mengancam kebebasan sipil dan melanggar HAM*

“Terrorism includes criminal acts intended or calculated to provoke a states of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes and that such acts are in any circumstances unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious, or other nature that may be invoked to justify them.”

Sepuluh tahun kemudian, Dewan Keamanan PBB melalui resolusi 1566 (2004) telah memperlebar rujukan ukuran sebagai berikut:

“criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act”.

Sepuluh tahun kemudian lagi, Sekretaris Jenderal melalui *Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges, and Change* memberikan ukuran terhadap tindak terorisme sebagai suatu tindakan:

“Intended to cause death or serious bodily harm to civilians or noncombatants, when the purpose of such an act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act”

Lebih lanjut, terdapat sejumlah elemen yang diperkaya dengan munculnya beberapa instrumen seperti *the 1999 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* dan Resolusi Dewan Keamanan PBB 1566 (2004). Majelis Umum PBB masih membutuhkan waktu untuk mengadopsi suatu pendekatan komprehensif yang berwujud konvensi melawan terorisme, di mana pendekatan tersebut akan banyak mengelaborasi beberapa hal seperti: melanggar secara hukum dan memiliki intensi yang menyebabkan, upaya-upaya atau ancaman-ancaman yang berujung pada: “(a) kematian atau luka serius fisik seseorang, atau (b) kerusakan serius atas fasilitas umum atau properti privat, termasuk tempat yang kerap digunakan publik, fasilitas milik pemerintah, sistem transportasi publik, fasilitas infrastruktur atau lingkungan sekitarnya; atau (c) merusak properti, tempat-tempat, fasilitas-fasilitas, atau sistem-sistem... yang mengakibatkan atau menyerupai wujud kehilangan ekonomi, di mana tujuan dari tindakan teror tersebut, baik dari sifat ataupun konteksnya adalah untuk mengintimidasi sebuah populasi atau memaksa negara atau organisasi internasional untuk tidak mengambil suatu sikap atau tindakan apapun.”

Draf atas penjabaran tersebut bahkan juga mendefinisikan operasionalisasi terorisme seperti peran kaki tangan, pihak yang mengatur serangan, pihak yang mengarahkan atau yang berkontribusi terhadap sejumlah pelanggaran untuk tujuan yang sama. Konsensus untuk menyepakati isi dari draf konvensi ini mulai mengerucut, namun ada beberapa klausul yang memiliki perbedaan pandangan seperti dalam menempatkan posisi gerakan pembebasan nasional yang harus dikeluarkan atau dimasukkan di dalam klausul ini. Maka sampai sekarang belum ada suatu definisi yang mengikat di dalam skema hukum internasional untuk menempatkan posisi terorisme (baik dalam menjelaskan makna dan operasionalisasi aktor); meskipun ambang batas (*threshold*) telah diakui secara luas dan dipahami sebagai suatu standar hukum kebiasaan internasional (*the customary international law*). Tabel 1 dibawah ini akan mengelaborasi relasi antara terorisme dan beberapa ruang akuntabilitas yang diatur dalam hukum internasional

**Tabel 1. Relasi Hukum Internasional dan Terorisme**

<b>Hukum Internasional</b>	<b>Pemahaman tentang ruang lingkup terorisme</b>
Resolusi 1566 Dewan Keamanan PBB tahun 2004 (Hukum HAM Internasional)	Tiga ambang batas ( <i>threshold</i> ) aksi terorisme: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dilakukan, termasuk serangan kepada warga sipil dengan tujuan untuk mengakibatkan kematian atau luka serius, dan mengambil tawanan</li> <li>2. Dilakukan dengan tujuan untuk memprovokasi situasi teror kepada publik atau grup atau kelompok orang tertentu. Meliputi intimidasi kepada populasi atau menyebabkan negara dan organisasi internasional tidak dapat melakukan apa-apa</li> <li>3. Merupakan pelanggaran dalam lingkup dan sebagaimana didefinisikan dalam konvensi dan protokol internasional yang berkaitan dengan terorisme.</li> </ol>
Statuta Roma (Hukum Pidana Internasional)	Sebuah tindakan teror bisa jatuh pada definisi kejahatan terhadap kemanusiaan ataupun kejahatan perang, Pasal 7 dari Statuta Roma yang juga memasukkan sejumlah tindakan yang diarahkan kepada warga sipil dengan meluas dan serangan sistematis, termasuk juga Pasal 8 yang memberikan

	ukuran dari kejahatan perang.
Konvensi Jenewa dan 2 Protokol tambahan (Hukum Humaniter Internasional)	Tidak secara implisit, namun aksi teror termasuk dalam tindakan kekerasan yang diarahkan kepada warga sipil atau obyek sipil yang masuk pada kategori kejahatan perang di bawah hukum internasional
<i>The 1951 Convention on the Status of Refugees</i> dan <i>the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugee</i> (Hukum Pengungsi Internasional)	Hanya menekankan pada penangkalan terhadap pergerakan transnasional para pelaku teror melalui jalur pengungsi dan suaka politik.

Secara garis besar, memang standar-standar hukum internasional yang digunakan untuk memberantas terorisme telah berjalan sedemikian rupa (termasuk sejumlah obligasi yang harus diikuti negara dalam upaya memerangi terorisme); akan tetapi kebijakan global yang tidak diikuti dengan terminologi dan definisi yang ketat menyebabkan negara nampak memiliki otoritas untuk mendefinisikan apa itu terorisme. Hal ini mengakibatkan negara potensial untuk melanggar hak-hak asasi manusia. Tentunya hal ini perlu diwaspadai oleh para pembuat kebijakan di parlemen karena terminologi aksi teror yang meluas dapat memberikan celah justifikasi bagi penguasa untuk menekan aktivisme masyarakat sipil atau memberangus lawan-lawan politiknya dengan dalih mencegah terorisme.

### 1. Rekomendasi Terkait Definisi Terorisme

Dengan demikian maka definisi terorisme harus memiliki panduan batasan dan prinsip (yang meskipun komunitas internasional belum memiliki suatu definisi yang baku) sebagai berikut:

- (1) Memisahkan tindakan terorisme dengan ekspresi politik yang jamaknya dikategorikan sebagai praktik separatisme
- (2) Operasionalisasi terorisme harus dikategorikan sebagai kejahatan kriminal dan tindak pidana, sehingga argumentasi bahwa tindakan ini jatuh pada kesalahan tafsir atas kejahatan yang serius (*the most serious crimes*) yang sebenarnya hanya mengatur untuk kejahatan yang jatuh pada: kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan dan kejahatan agresi ataupun kejahatan terhadap negara (yang belakangan kerap disejajarkan dengan makar dan separatisme)
- (3) Dalam konteks Indonesia, operasionalisasi dari kejahatan terorisme juga harus dapat melihat fakta bahwa banyak praktik terror yang dialami dan dirasakan warga negara Indonesia adalah sebagai bentuk tuduhan negara atas nama 'menjaga stabilitas' dan tindakan dari sejumlah orang dan kelompok yang menciptakan kritisisme. Sehingga tidak heran apabila negara yang mempromosikan terror untuk merepresi warganya justru akan menciptakan bentuk terror yang tidak akan pernah bisa diakui oleh perundang-undangan.

## B. Mencermati Beberapa Rumusan Tindak Pidana Baru

Mengacu pada materi-materi yang diusulkan dalam inisiatif perubahan UU Tindak Pidana Terorisme, banyak ditemui usulan tindak pidana baru yang akan diatur dalam undang-undang hasil revisi nantinya. Mayoritas tindak pidana baru tersebut pada intinya berkeinginan

untuk mempidanakan tindakan/peristiwa/perbuatan, yang masuk kategori “perbuatan persiapan” dalam pidana terorisme, serta mempidanakan pihak-pihak yang dianggap turut serta dalam suatu rangkaian tindak pidana terorisme. Artinya, tidak hanya “yang melakukan perbuatan (*dader/plegen*)” yang dapat dipidana menurut undang-undang ini, tetapi juga yang turut serta. Munculnya usulan ini tentu kian memperluas cakupan mengenai “perbuatan pidana” dan “pelaku” tindak pidana terorisme, mereka yang dapat dikenakan pertanggungjawaban pidana bila melakukan perbuatan (pidana) yang dirumuskan dalam undang-undang ini. Beberapa usulan baru tersebut misalnya dapat ditemukan dalam rumusan pasal-pasal berikut ini:

*Pentingnya kehati-hatian dan kejelasan dalam memperluas cakupan mengenai “perbuatan pidana” dan “pelaku” tindak pidana terorisme*

**Tabel 2. Usulan Perbuatan Pidana Baru dalam Revisi UU No.15/2003**

<b>Ketentuan</b>	<b>Rumusan</b>
Pasal 10A ayat (4)	Setiap Orang yang memasukkan ke dan/atau mengeluarkan dari Indonesia suatu barang selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) yang dapat dipergunakan untuk melakukan Tindak Pidana Terorisme, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun.
Pasal 12A ayat (1)	Setiap Orang yang dengan maksud dan melawan hukum mengadakan hubungan dengan Setiap Orang yang berada di dalam negeri dan/atau di luar negeri atau negara asing akan melakukan atau melakukan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia atau di negara lain, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun.
Pasal 12A ayat (2)	Setiap Orang yang dengan sengaja menjadi anggota atau merekrut orang untuk menjadi anggota Korporasi yang dinyatakan sebagai Korporasi terorisme, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun.
Pasal 12B ayat (1)	Setiap Orang yang menyelenggarakan, memberikan, atau mengikuti pelatihan militer, pelatihan paramiliter, atau pelatihan lain, baik di dalam negeri maupun di luar negeri, dengan maksud merencanakan, mempersiapkan, atau melakukan Tindak Pidana Terorisme, atau merekrut, menampung, atau mengirim orang untuk mengikuti pelatihan, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun.
Pasal 12B ayat (2)	Setiap Orang yang membuat, mengumpulkan, dan/atau menyebarluaskan tulisan atau dokumen, baik tertulis maupun digital yang diketahui atau patut diketahuinya digunakan atau yang akan digunakan untuk pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan

	paling lama 12 (dua belas) tahun.
Pasal 13A	Setiap Orang yang dengan sengaja menyebarkan ucapan, sikap atau perilaku, tulisan, atau tampilan yang dapat mendorong perbuatan atau tindakan Kekerasan atau anarkisme atau tindakan yang merugikan individu atau kelompok tertentu dan/atau merendahkan harkat dan martabat atau mengintimidasi individu atau kelompok tertentu yang mengakibatkan Tindak Pidana Terorisme, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun.
Pasal 14	Setiap orang yang dengan sengaja menggerakkan orang lain untuk melakukan Tindak Pidana Terorisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 10A, Pasal 12, Pasal 12A, dan Pasal 12B, dipidana dengan pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara 20 (dua puluh) tahun.
Pasal 15 ayat (1)	Setiap Orang yang melakukan permufakatan jahat, percobaan, atau pembantuan untuk melakukan Tindak Pidana Terorisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 10A, Pasal 12, Pasal 12A, dan Pasal 12B, dipidana dengan pidana yang sama sebagai pelaku tindak pidananya.

Menurut J.M. van Bemmelen (1979), pelaku dalam konteks hukum pidana adalah “seseorang yang...melakukan ini atau itu...dipidana dengan...” Sehingga secara sederhana dapat dikatakan pelaku ialah mereka yang “mengerjakan sesuatu” yang kemudian dikenai pertanggungjawaban. Detailnya pelaku tindak pidana ialah seseorang yang melaksanakan bagian-bagian dari delik, yang memenuhi semua syarat yang dirumuskan dalam rumusan delik.<sup>9</sup> Pada perkembangannya, KUHP Belanda, melalui Pasal 45 Sr telah memperluas pengertian pelaku, dengan mengancam pidana percobaan melakukan kejahatan. Artinya, seseorang yang belum sempat menyelesaikan apa yang hendak dilaksanakannya, atau tidak melakukan semua bagian yang diuraikan dalam rumusan delik, tetap dapat dikenakan ancaman pidana (percobaan).<sup>10</sup> Dijelaskan oleh Wirjono Prodjodikoro, percobaan atau *poging* adalah “suatu usaha untuk mencapai suatu tujuan, yang pada akhirnya tidak atau belum tercapai.”<sup>11</sup> Secara lebih detail, R. Tresna membagi percobaan menjadi beberapa jenis: (i) percobaan yang sempurna, apabila perbuatan permulaan pelaksanaan itu sudah hampir mendekati terlaksananya kejahatan yang dimaksud; (ii) percobaan tertangguh, apabila dalam melaksanakan perbuatan jahatnya gagal karena suatu hal; (iii) akhirnya percobaan atau percobaan berjenis (*gequalificeerde poging*), jika percobaan untuk melakukan kejahatan yang dimaksudkan tidak berhasil, akan tetapi apa yang dilakukan itu itu menghasilkan pula sesuatu kejahatan lain; dan (iv) percobaan mubazir (*ondeugdelijke poging*), dibedakan menjadi nisbi (*relative*) dan mutlak (*absoluut*), yang dapat mengenai alat ataupun mengenai benda yang ditujunya.<sup>12</sup>

Lebih lanjut, mengacu pada ketentuan Pasal 53 KUHP, syarat-syarat untuk menerapkan pidana percobaan menurutnya ialah, adanya kehendak (*voornemen*); niat kesengajaan (*opzet*), yang menentukan tujuan (*oogmerk*) dari tindakan; serta permulaan pelaksanaan perbuatan.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> J.M. van Bemmelen, *Hukum Pidana 1: Hukum Pidana Material Bagian Umum* (Ons Strafrecht 1: Het Materiele Strafrecht Algemeen Deel) (terj.), (Bandung: Binacipta, 1984), 230.

<sup>10</sup> Van Bemmelen, *Hukum Pidana 1*, 238.

<sup>11</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, (Bandung: Eresco, 1981), 97.

<sup>12</sup> R. Tresna, *Azas-Azas Hukum Pidana*, (Jakarta: PT. Tiara LTD, 1959), 79-80.

<sup>13</sup> Tresna, *Azas-Azas Hukum Pidana*, 98-102.

Sedangkan menurut Ernest Utrecht (1958), anasir-anasir percobaan menurut Pasal 53 ayat (1) KUHP, terdiri dari: suatu maksud (*voornemen*) pembuat; yang sudah ternyata dalam suatu memulai melaksanakan (*begin van uitvoering*) maksud tersebut; tetapi karena suatu sebab di luar kehendak pembuat, maka apa yang dimaksud oleh pembuat itu tidak dapat diselesaikan.<sup>14</sup> Sementara Van Bemmelen mengatakan, pembuat KUHP (Belanda) memang tidak memberikan definisi mengenai percobaan, akan tetapi hanya menyebutkan syarat-syaratnya, yang terdiri dari: niat; permulaan pelaksanaan; niat itu harus dapat dinyatakan dengan memulai pelaksanaan itu; kejahatan itu tidak diselesaikan hanya karena keadaan di luar kehendak si pelaku.<sup>15</sup> Sedangkan di Belanda sendiri, terhitung sejak 1 April 1994, syarat yang ketiga telah dihapuskan, sehingga unsur-unsur percobaan menurut KUHP Belanda hari ini terdiri dari: niatan-maksud (*voornemen-intent*) pelaku dan niatan tersebut sudah terwujud di dalam permulaan pelaksanaan.<sup>16</sup>

Tantangan berikutnya ialah terkait dengan penetapan mengenai kapan suatu delik dianggap belum selesai? Oleh karenanya yang perlu diperhatikan ialah kejelasan pemisahan antara pelaksanaan tindak pidana (*uitveerings handeling*), dengan persiapan tindak pidana (*voorbereidings handeling*)—terorisme. Meski sulit juga untuk memisahkan keduanya, sampai batas mana persiapan dianggap dilakukan, dan kapan perbuatan pidana (*inti atau wazen*) dilaksanakan? Van Bemmelen menyimpulkan permulaan pelaksanaan apabila dimulai pelaksanaan dari suatu kejahatan dan niat melakukan kejahatan itu telah dinyatakan atau diimplementasikan dalam suatu tindakan pelaksanaan, maka niat itu telah mencapai tingkat kesengajaan, dan masuk dalam kategori perbuatan persiapan tindak pidana. Oleh karena itu permulaan pelaksanaan harus merupakan permulaan pelaksanaan dari suatu kejahatan itu sendiri dan bukan hanya permulaan pelaksanaan dari niat. Sedangkan tindakan pelaksanaan dimulai dengan suatu tingkah laku yang dapat dipidana menurut undang-undang.<sup>17</sup>

Kemudian Utrecht sebelum menjelaskan mengenai perbuatan persiapan, terlebih dahulu harus dipilah, dalam hukum pidana perbuatan persiapan dikategorikan menjadi dua macam, yang bersifat tidak *strafbaar*, sehingga tidak memiliki ancaman pidana, dan perbuatan melaksanakan yang dianggap inti (*wazen*) dari percobaan, sehingga termasuk perbuatan yang *strafbaar*. Jadi, persoalan terpenting dalam hal percobaan adalah persoalan tentang perbuatan-perbuatan mana yang merupakan “perbuatan melaksanakan”, yakni perbuatan-perbuatan yang *strafbaar*, dan perbuatan-perbuatan mana yang hanya merupakan “perbuatan persiapan” saja, yang tidak masuk dalam kategori *strafbaar*.<sup>18</sup> Sementara J.E. Jonkers menegaskan, perbedaan yang khusus antara pelanggaran yang selesai dan percobaan untuk melakukan kejahatan ialah bahwa dalam keadaan percobaan kejahatan yang sedang dilakukan, tetapi belum diselesaikan. Pemberian pidana pada percobaan sesungguhnya berangkat dari alasan: pemberantasan kehendak yang jahat yang ternyata dalam perbuatan-perbuatan dan perlindungan terhadap barang hukum, yang diancam dengan bahaya.<sup>19</sup> Dalam melihat suatu perbuatan persiapan, J. Rammelink (1996) mencoba mengidentifikasinya dengan sarana-sarana yang dipersyaratkan di dalamnya, terdiri dari: alat-alat (*voorwerpen*), pembawa

---

<sup>14</sup> Ernest Utrecht, *Hukum Pidana 1*, (Bandung: Penerbit Universitas, 1958), 394-395.

<sup>15</sup> Van Bemmelen, *Hukum Pidana 1*, 245-252.

<sup>16</sup> J. Rammelink, *Pengantar Hukum Pidana Material 1 (Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Strafrecht* (terj.), (Yogyakarta: Maharsa Publishing, 2014), 356.

<sup>17</sup> Rammelink, *Pengantar Hukum Pidana Material 1*, 248-249. Lihat juga: J.E. Jonkers, *Buku Pedoman Hukum Pidana Hindia Belanda (Handboek van het Nederlandsch-Indische Strafrecht)* (terj.), (Jakarta: Bina Aksara, 1987), 157-170; Tresna, *Azas-Azas Hukum Pidana*, 77-82.

<sup>18</sup> Ernest Utrecht, *Hukum Pidana 1*, 395.

<sup>19</sup> Jonkers, *Buku Pedoman Hukum Pidana Hindia Belanda*, 155.

informasi (*informatiedragers*), ruangan (*ruimten*), dan memasukan (*import*) atau meneruskan (*transit*).<sup>20</sup>

Oleh karenanya, untuk memastikan hal ini, rumusan delik menjadi sangat berperan dalam pembatasan. Menurut Rammelink, salah satunya cara untuk memperjelas dalam menarik garis batas antara permulaan dan pelaksanaan adalah dengan menggunakan alat bantu risalah pembahasan undang-undang, sehingga bisa diketahui maksud perumusan dari suatu delik.<sup>21</sup> Sayangnya tradisi untuk memformulasikan risalah pembahasan undang-undang dan menggunakannya dalam perkara-perkara konkret, tidak terlembagakan dengan baik dalam ketatanegaraan dan praktik hukum di Indonesia. Akibatnya, kemungkinan perbedaan penafsiran dalam menerjemahkan suatu delik menjadi sangat besar peluangnya.

Berikutnya, ialah yang terkait dengan pelaku dan mereka yang turut serta dalam tindak pidana terorisme, sebab suatu tindak pidana terorisme sulit tentunya untuk dilakukan sendiri, tanpa bekerjasama dengan beberapa orang sekaligus. Hal ini juga sebagaimana keyakinan para pembuat KUHP, bahwa dalam praktiknya tindak pidana dalam beberapa peristiwa hanya dapat dilaksanakan oleh beberapa orang yang bekerja sama, baik antar orang, atau dalam bentuk kejahatan yang dilakukan oleh badan hukum atau korporasi lainnya. Secara garis besar, menurut Utrecht, dengan merujuk pada Von Feurbach, pelaku penyerta dapat dikategorikan menjadi dua garis besar: mereka yang langsung berusaha terjadinya peristiwa pidana, dan mereka yang hanya membantu usaha yang dilakukan oleh mereka yang disebut pada bagian sebelumnya, yaitu mereka yang tidak langsung berusaha.<sup>22</sup> Menurut Wirjono Prodjodikoro, sebelum mengidentifikasi pelaku penyertaan, terlebih dahulu kita lihat golongan pelaku tindak pidana menurut KUHP, yang terdiri dari: (i) yang melakukan perbuatan (*plegen, dader*), (ii) yang menuruh melakukan perbuatan (*doen plegen, middelijke dader*); (iii) yang turut melakukan perbuatan (*medeplegen, mededader*); (iv) yang membujuk supaya perbuatan dilakukan (*uitlokken, uitlokker*); dan (v) yang membantu perbuatan (*medeplichtig zijn, medeplichtige*). Golongan (i) adalah pelaku perbuatan inti (*wazen*), sementara (ii) (iii) (iv) (v) adalah turut serta.<sup>23</sup> Sedangkan menurut Van Bemmelen, pelaku dalam penyertaan bentuknya dapat dibagi menjadi: menyuruh lakukan atau pelaku tidak langsung; turut melakukan atau turut sebagai pelaku; penganjur; dan turut membantu.<sup>24</sup>

Selain permasalahan yang terkait dengan perumusan sejumlah delik baru, khususnya yang termasuk delik percobaan dan penyertaan, catatan lain dalam RUU Perubahan UU Tindak Pidana Terorisme ialah beberapa duplikasi pengaturan tindak pidana, sebagaimana diatur di dalam Rancangan KUHP, yang saat ini juga tengah dibahas di DPR. Duplikasi tersebut khususnya dapat kita temukan pada ketentuan yang mengatur mengenai makar terhadap negara sahabat dan/atau kepala negara sahabat, sebagaimana dirumuskan Pasal 12B ayat (3):

“Dipidana dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) jika perbuatan tersebut dimaksudkan untuk melepaskan wilayah atau daerah lain dari suatu negara sahabat untuk seluruhnya atau sebagian dari kekuasaan pemerintah yang di negara tersebut atau jika perbuatan tersebut dimaksudkan untuk

---

<sup>20</sup> Rammelink, *Pengantar Hukum Pidana Material 1*, 378-381.

<sup>21</sup> Rammelink, *Pengantar Hukum Pidana Material 1*, 365.

<sup>22</sup> Ernest Utrecht, *Hukum Pidana II*, (Bandung: Penerbit Universitas, 1962), hal. 7.

<sup>23</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, 109.

<sup>24</sup> Van Bemmelen, *Hukum Pidana 1*, 264. Penjelasan lebih detail mengenai penyertaan dan pembantuan ini, lihat: Rammelink, *Pengantar Hukum Pidana Material 1*, 398-435.

meniadakan atau mengubah secara tidak sah bentuk pemerintahan negara sahabat atau daerah lain.”

## 2. Rekomendasi Terkait Rumusan Tindak Pidana Baru

Dalam memberikan respon terhadap beragam tindakan atau peristiwa yang terkait dengan suatu perbuatan yang masuk kategori tindak pidana terorisme, memang dimungkinkan bagi pembentuk undang-undang, untuk melahirkan sejumlah tindak pidana baru (*mala in se*). Namun demikian, melihat jenis atau kategori perbuatannya, sebagaimana terumuskan dalam sejumlah pasal di atas, perbuatan-perbuatan tersebut dapat dikualifikasi sebagai perbuatan yang masuk kategori “percobaan”, ada pula “penyertaan”. Oleh karenanya, di dalam merumuskan delik-delik pidana baru tersebut, baik yang masuk dalam kategori percobaan maupun penambahan pelaku tindak pidana (penyertaan), pembentuk undang-undang harus benar-benar hati-hati di dalam menentukan unsur-unsurnya, sehingga terpenuhi asas *lex certa*, *lex scripta*. Ketidakhatian dalam merumuskan unsur berpotensi hanya menambah faktor kriminogen, yang justru dapat mendorong terjadinya radikalisasi para pelaku tindak pidana terorisme.

Sedangkan terhadap sejumlah duplikasi rancangan tindak pidana, antara RUU Perubahan UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dengan RUU Hukum Pidana (RKUHP), semestinya dilakukan integrasi dan unifikasi, agar tidak terjadi overlapping satu sama lain. Sebagai contoh pengaturan mengenai tindak pidana makar terhadap negara sahabat atau kepala negara sahabat, yang esensinya pada tindak pidana makarnya, sementara terorisme sebagai caranya semata. Selain itu, beberapa ketentuan yang memiliki irisan dengan sejumlah tindak pidana dalam RKUHP, juga harus jelas pembedaannya, sehingga dalam penerapannya nanti tidak menimbulkan ketidakpastian hukum. Sebagai contoh, perumusan tindak pidana mengenai ujaran yang memprovokasi terjadinya tindak pidana

## C. Sanksi Pencabutan Kewarganegaraan

Salah satu agenda perubahan undang-undang pemberantasan tindak pidana terorisme adalah memasukkan sanksi hukuman pencabutan status kewarganegaraan di dalam draf RUU. Pasal 46A draft revisi undang-undang pemberantasan tindak pidana terorisme menyebutkan bahwa

“Setiap warga negara Indonesia yang melakukan pelatihan militer, pelatihan paramiliter, pelatihan lainnya, dan/atau ikut perang di luar negeri untuk tindak pidana terorisme, pejabat yang berwenang mencabut paspor dan menyatakan hilang kewarganegaraan Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Penting untuk selalu di ingat, status kewarganegaraan seseorang adalah bagian hak konstitusional warga. Dengan demikian, pencabutan kewarganegaraan dengan cara yang kurang hormat (*less dignify*) yaitu dengan hanya prosedur administrasi menjadi tindakan yang mungkin mengurangi kehormatan konsep kewarganegaraan sebagai hak konstitusional.



## ***Kewarganegaraan adalah hak yang berharga***

Status sebagai warga negara dijamin menjadi hak bagi setiap orang sebagaimana ditegaskan dalam Konstitusi kita Pasal 28D Undang-Undang Dasar 1945. Kewarganegaraan kemudian dijelaskan lebih lanjut dalam konstitusi dengan disertai seperangkat hak-hak dan kewajiban yang melekat didalamnya. Terjaminnya kewarganegaraan dalam konstitusi Republik Indonesia sebagai sebuah hak adalah perwujudan dari pengakuan negara akan keterikatan individu dalam komunitas politik bangsa Indonesia. Konsep umum tentang kewarganegaraan mengartikan warga negara sebagai anggota komunitas politik yang berhak mendapatkan perlindungan negara dimana seorang warga negara diharapkan agar memenuhi harapan-

---

***Pencabutan status kewarganegaraan lazimnya dilakukan dalam kondisi sangat ekstrem yang terkait dengan relasi konstitusional antara individu dan negara, bukan sebagai ganjaran bagi perilaku pelanggaran hukum pidana***

harapan bersama dan melaksanakan kewajiban-kewajiban yang melekat dalam keanggotannya dalam komunitas politik.<sup>25</sup> Secara lebih elaboratif kewarganegaraan dapat diartikan dalam empat hal yaitu (1) Kewarganegaraan adalah status hukum (*citizenship as a legal status*), dimana negara memberikan jaminan akan hak-hak

mendasar kepada warga negara dan warga negara dituntut kewajiban-kewajibannya kepada negara; (2) Kewarganegaraan adalah hak (*citizenship as a right*), dimana memahami kewarganegaraan adalah sebagai sekumpulan hak – hak, tanggungjawab dan kesempatan – kesempatan untuk berpartisipasi yang mampu mendefinisikan kedudukan individu dalam ruang sosial politik sebuah komunitas;; (3) Kewarganegaraan sebagai aktivitas dan aspirasi politik (*citizenship as political activity*), yang merefleksikan kehendak dan partisipasi politik setiap individu dalam sebuah komunitas politik (negara); (4) Kewarganegaraan adalah kesadaran untuk mengungkapkan identitas dan sentimen-sentimen individu (*citizenship as type of collective identity and sentiment*).<sup>26</sup>

Kewarganegaraan dipahami sebagai sebuah hak yang sangat berharga (*precious right*) yang ditempatkan sejajar dengan hak atas hidup dan kebebasan. Setiap manusia yang beradab secara sadar memahami bahwa setiap manusia yang mempunyai harapan – harapan tinggi akan kehormatan (*human dignity*), ekpresi kebebasan mengarahkan hidup sendiri dalam sebuah identitas politik (*self government and public/democratic deliberation*) dan secara bersama dalam komunitas politik suatu bangsa berbagi baik secara individu maupun bersama melaksanakan kewajiban kepada komunitas politik adalah terwujud dalam status kewarganegaraan. Adalah kewajiban hukum dan peradilan untuk mengamankan kewarganegaraan setiap individu selama individu tidak secara sukarela meninggalkan status kewarganegaraannya.<sup>27</sup> Secara konsisten dalam lima puluh tahun berbagai perjanjian-perjanjian internasional dan protokol internasional memperkuat dan memaparkan secara jelas tentang keberadaan hak terhadap kewarganegaraan, sebagaimana diatur dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), konvenan hak - hak Sipil dan Politik, Konvensi

---

<sup>25</sup> Michael Walzer, "What Does It Mean To Be An American", Essay dalam *The American Experience* 82-95 (1996)

<sup>26</sup> Rubenstein & Adler, *International Citizenship: The Future of Nationality in a Globalized World* (2000) dan lihat juga Linda Bosniak, *Citizenship the Nationalize*, 2000

<sup>27</sup> "Supreme Court Amerika Serikat No. 356 Trop v Dulles Tahun 1958" yang dikutip dalam artikel *To Ban or Not to Ban an American Taliban? Revocation of Citizenship & Statelessness in a Statecentric System*, California Western Law Review, 2003

Internasional Penghapusan Segala Bentuk dan Praktik Diskriminasi, Konvensi Hak-Hak anak tahun 1989 dan Konvensi Internasional tentang Mengurangi Jumlah Orang yang Tidak Memiliki Status Kewarganegaraan (Convention on the Reduction of Statelessness 1961).

### ***Pencabutan Kewarganegaraan***

Pencabutan kewarganegaraan merupakan hukuman yang bersifat konkret dan fundamental mengakibatkan hilangnya semua hak – hak mendasar baik hak pasif maupun hak aktif dan hak-hak mendasar lainnya termasuk hak terhadap harta benda, hak membentuk keluarga dan keturunan, hak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, hak atas perlindungan terhadap diskriminasi, hak atas identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dan seperangkat hak-hak asasi lainnya.

Justifikasi terhadap pencabutan kewarganegaraan memerlukan justifikasi dalam keadaan yang sangat ekstrim mengingat konsekuensi yang sangat besar harus diterima oleh terdakwa dalam pencabutan kewarganegaraan. Pencabutan kewarganegaraan yang membawa konsekuensi status tanpa negara (*statelessness*) disebut sebagai hukuman luar biasa (*extraordinary punishment*) yang bisa dijustifikasi hanya dengan kasus yang ekstrim dimana terdapat pelanggaran fundamental terhadap hak-hak dan kewajiban seorang warganegara terhadap warganegara lain atau terhadap negara yang dijamin melalui hubungan-hubungan konstitusional.

Pelanggaran terhadap hak-hak dan kewajiban-kewajiban konstitusional ini jelas berbeda dari pelanggaran terhadap hukum dan peraturan lainnya (pidana).<sup>28</sup> Pelanggaran hukum atau kriminal adalah pelanggaran terhadap kedaulatan negara untuk menciptakan “social order (ketertiban sosial)” sedangkan pelanggaran konstitusional adalah pelanggaran yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak warga negara yang dijamin oleh negara dalam konstitusi. Konstitusi dilandasi akan hal-hal fundamental dan universal yang juga meliputi kehormatan manusia (*Human dignity*). Pencabutan kewarganegaraan bukanlah bermaksud untuk menegakkan ketertiban sosial (*social order*) yang dibatasi dalam konstitusi akan tetapi lebih kepada menjaga ikatan konstitusi yang dimengerti sebagai sebuah komitmen bersama dalam ikatan negara. Lebih jauh lagi pencabutan kewarganegaraan adalah hukuman bagi pelanggaran ikatan komunitas politik negara. Sehingga pencabutan kewarganegaraan adalah satu bentuk hukuman politik.<sup>29</sup> Akhirnya pencabutan kewarganegaraan bukan dimaknai sebagai hukuman untuk mencegah gangguan terhadap *social order* dan bukan pula dimaknai sebagai pelanggaran terhadap peraturan – peraturan hukum (dimana diatur dalam hukum pidana) akan tetapi lebih kepada sanksi bagi pelanggaran fundamental terhadap ikatan konstitusional yang mendasari hubungan atau ikatan antara individu dan komunitas politik.

Pencabutan kewarganegaraan mengakibatkan konsekuensi keadaan tanpa negara (*statelessness*) Seorang individu yang kehilangan kewarganegaraan tidak lagi bisa mendapatkan perlindungan atau pendampingan dari otoritas negara. Individu tanpa negara tidak memegang nasionalitas dibawah negara sehingga tidak mendapatkan keuntungan atau dampak dari upaya-upaya perlindungan hak dan upaya-upaya perlindungan dalam domain internasional. Ratusan ribu orang dengan status *statelessness* di seluruh dunia berada dalam status hukum abu-abu dan rentan menjadi korban pelanggaran terhadap hak asasi manusia mereka. Status kehilangan kewarganegaraan yang diatur dalam dalam UU No 12 Tahun 2006

---

<sup>28</sup> Douglas Husak, *Over Criminalization: The Limits Of Criminal Law* (New York: Oxford University Press, 2008).

<sup>29</sup> Douglas Husak, *Over Criminalization*.

Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesiasebagian besar berdasar pada sifat kesukarelaan dan kesengajaan untuk memutus hubungan dengan komunitas politik negara Indonesia sehingga konsekuensi hukum bisa dilaksanakan dalam bentuk administratif.

Akan tetapi di sisi lain ketika pencabutan kewarganegaraan dilakukan dengan kekuatan memaksa terhadap seorang warga negara yang mendapatkan status kewarganegaraan melalui proses yang sesuai diatur dalam konstitusi dan undang-undang dan tidak ada karakter kesukarelaan untuk meninggalkan kewarganegaraan maka bukan konsekuensi hukum melalui pelaksanaan administrasi yang layak dikenakan akan tetapi sudah sepatutnya melalui proses yang mencerminkan nilai – nilai fundamental dan universal dalam konstitusi yang menjunjung tinggi keadilan, kehormatan kemanusiaan, penghormatan negara terhadap konsep kewarganegaraan, melalui mekanisme pengadilan dan mempertimbangkan konsekuensi keadaan tanpa negara (*statelessness*).

Dengan mempertimbangkan status kewarganegaraan merupakan sebuah hak yang sangat berharga (*precious right*) serta latar belakang pencabutan yang perlu ada alasan yang sangat ekstrim serta implikasi menjadi *statelessness* maka sanksi pencabutan kewarganegaraan sebaiknya di hindari di dalam sebuah negara demokrasi yang menjunjung tinggi tata nilai HAM. Sebaiknya penghukuman diterapkan pada kejahatan yang dilakukan dengan sanksi pidana penjara tanpa harus mencabut status kewarganegaraannya.

Apalagi Indonesia menganut asas kewarganegaraan tunggal dan tidak menganut asas kewarganegaraan ganda sehingga sanksi pencabutan kewarganegaraan jika diterapkan dalam revisi undang-undang pemberantasan tindak pidana terorisme akan mengakibatkan terjadinya keadaan tanpa negara (*statelessness*), yang seharusnya dihindari mengingat kondisi ini sangat merendahkan kehormatan sebagai manusia.

### **3. Rekomendasi Terkait Sanksi Pencabutan Kewarganegaraan**

Memberlakukan pencabutan status kewarganegaraan terhadap individu ataupun kelompok sosial tertentu karena dugaan kuat afiliasi ideologi dan keterlibatan mereka pada isu terorisme adalah tindakan yang memiliki dampak serius pada perlindungan hak asasi manusia. Beberapa instrumen hukum HAM internasional melarang keras praktik ini, sebagaimana yang tercantum di dalam DUHAM 1948, ICCPR 1966, CRC, CEDAW dan *Convention on the Reduction of Statelessness* 1961. Harus dipikirkan upaya hukum yang tidak menabrak pondasi HAM. Sekaligus apabila tuntutan hukum harus dilakukan, maka hak-hak tersangka dan terpidana juga tetap harus dihormati tanpa harus mencabut hak-hak asasi dan mendasar seperti status kewarganegaraan sebagaimana polemik global yang turut membahas kemungkinan mencabut status kewarganegaraan ini.

#### **D. Penyebaran Ujaran Kebencian**

RUU Perubahan UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang diajukan oleh pemerintah ke DPR memasukan sejumlah usulan pasal baru terkait penguatan aspek pencegahan tindak pidana terorisme. Salah satu klausul yang dimasukkan di dalam RUU ini adalah klausul pemidanaan terhadap penggunaan atribut dan atau ujaran-

ujaran kebencian yang mengarah kepada radikalisme. Dengan ketentuan itu, memungkinkan aparat bisa menangkap seseorang yang diduga menggunakan atribut atau menyebarkan ujaran kebencian.

Klausul pemidanaan bagi pelaku ujaran kebencian diatur dalam Pasal 13A (ayat 1) RUU perubahan ini. Dalam pasal ini, perbuatan yang dilarang adalah dengan sengaja menyebarkan ucapan, sikap atau perilaku, tulisan, atau tampilan yang dapat mendorong perbuatan atau tindakan kekerasan atau anarkisme atau tindakan yang merugikan individu atau kelompok tertentu yang mengakibatkan tindak pidana terorisme. Lebih lengkapnya, bunyi dari Pasal 13A RUU adalah sebagai berikut:

“Setiap Orang yang dengan sengaja menyebarkan ucapan, sikap atau perilaku, tulisan, atau tampilan yang dapat mendorong perbuatan atau tindakan kekerasan atau anarkisme atau tindakan yang merugikan individu atau kelompok tertentu dan/atau merendahkan harkat dan martabat atau mengintimidasi individu atau kelompok tertentu yang mengakibatkan Tindak Pidana Terorisme dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun.”

---

***Karakter multitafsir dalam substansi mengenai ujaran kebencian dalam revisi UU No.15/2003 sangat berpotensi mengancam kebebasan berekspresi dan berpendapat warga negara***

Menurut pemerintah, argumen memasukan ketentuan tentang penyebaran kebencian dalam revisi UU Antiterorisme bertujuan mencegah terjadinya aksi-aksi terorisme. UU Antiterorisme yang lama dipandang

tidak mengakomodir perkembangan penggunaan teknologi dalam aksi terorisme sehingga menghambat upaya aparat dalam penanggulangan terorisme di Indonesia. Karena itu, diperlukan penegakan hukum proaktif yang bersifat preventif. Pada prinsipnya, persoalan ujaran-ujaran kebencian di ruang publik memang perlu untuk ditangkal. Dalam konteks HAM, ujaran kebencian merupakan perbuatan yang dilarang karena mengancam kebebasan dan hak asasi dan negara didorong untuk mengembangkan kerangka legislasi untuk menangkalnya. Meski demikian, klausul pemidanaan ujaran kebencian yang dirumuskan dalam Pasal 13A ayat (1) RUU Perubahan mengancam kebebasan berekspresi dan berpendapat karena rumusannya yang tidak rigid dan berpotensi ditafsirkan secara beragam. Misalnya adalah kata “dapat mendorong” dalam Pasal 13A ayat (1) yang pemaknaannya akan bergantung pada tafsir subjektif penegak hukum.

### **Ujaran Kebencian dan Kebebasan Berekspresi**

Ujaran kebencian (*hate speech*) sering didefinisikan sebagai suatu bentuk ekspresi (tulisan, ucapan, bahasa gestur, pidato) yang bisa mendorong atau menghasut orang lain untuk melakukan kekerasan atau tindakan diskriminatif terhadap anggota suatu kelompok tertentu. Memang di dalam instrumen HAM internasional tidak terdapat suatu penjelasan literal tentang ujaran kebencian (*hate speech*), namun ada beberapa ketentuan yang merupakan penjelasan normatif serupa dengan konsep itu. *Pertama* dijelaskan dalam *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (ICERD) yang diadopsi oleh PBB pada Desember 1965. Rumusannya terdapat dalam Pasal 4(a) ICERD yang berbunyi sebagai berikut.

“(Negara Pihak) harus menyatakan sebagai suatu tindak pidana yang diancam dengan hukum semua:

- penyebaran gagasan-gagasan berbasis pada superioritas rasial;
- penyebaran gagasan-gagasan berdasarkan kebencian rasial;
- hasutan untuk melakukan diskriminasi rasial;
- tindak kekerasan bermotif rasial;
- hasutan untuk tindakan kekerasan bermotif rasial; dan
- pemberian bantuan, termasuk yang bersifat keuangan, kegiatan rasis”.

Dalam Pasal 4(b dan c) ICERD, Negara Pihak juga diwajibkan melarang segala publikasi yang mendiseminasikan ujaran kebencian (*hate speech*) berbasis ras, etnik, warna kulit, dan asal usul nasional tersebut dan melarang suatu organisasi yang melakukan aktivitas-aktivitas ujaran kebencian. Penjelasan *kedua* dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang diadopsi oleh PBB pada Desember 1966 setelah ICERD. Rumusan tentang larangan ujaran kebencian dalam ICCPR ini dianggap sebagai penjelasan yang lebih ‘canggih’ dibandingkandengan pendahulunya. Hal itu diatur dalam Pasal 20(2) ICCPR yang berbunyi:

“Segala advokasi yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras, atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan harus dilarang oleh hukum”.

Bila melihat unsur-unsur dari Pasal 20(2) dari ICCPR tentang terminologi *hate speech* di atas, terdapat beberapa kata kunci penting untuk bisa memahami konsep tersebut.

- Kata “advokasi” menunjukkan bagaimana *hate speech* harus dibedakan dengan suatu ekspresi kebencian yang dilontarkan secara tidak disengaja, emosional sesaat, dan relatif tak direncanakan. Istilah “advokasi” dalam Pasal 20(2) ICCPR ini dijelaskan secara baik oleh *Camden Principles on Freedom of Expression and Equality*<sup>30</sup> sebagai serangkaian tindakan yang membutuhkan suatu elemen ‘niat atau intensi (tujuan)’ untuk mempromosikan kebencian publik terhadap kelompok sasaran.<sup>31</sup>
- Kata “kebencian (*hatred*)” mengacu pada emosi yang intens dan irasional akan suatu hinaan, permusuhan, dan ketidaksukaan terhadap kelompok sasaran.<sup>32</sup> Pasal 20(2) ICCPR hanya menjelaskan tiga “kelompok sasaran” yaitu asal usul nasional, ras, dan agama. Namun demikian, “kelompok sasaran” yang menjadi target kebencian juga mencakup kelompok berbasis orientasi seksual (LGBT), ideologi politik, bahasa, atau disabilitas mental dan fisik.<sup>33</sup>
- Kata “hasutan (*incitement*)” mengacu pada segala bentuk pernyataan tentang kelompok kebangsaan, ras, atau agama yang membuat risiko besar akan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan terhadap orang-orang milik kelompok-kelompok.
- Kata “diskriminasi” merujuk pada konsep serupa dari ICERD dan *Convention on the Elimination of All Form of Discrimination against Women* (CEDAW) dan dipahami sebagai pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau preferensi berdasarkan ras, jenis

<sup>30</sup> Instrumen tak mengikat (*soft law*) ini dihasilkan dari diskusi-diskusi oleh para pakar dan akademisi HAM internasional terkait isu kebebasan berekspresi, pejabat-pejabat di badan HAM PBB, dan pegiat isu HAM yang diprakarsai oleh sebuah organisasi non-pemerintah ARTICLE 19 yang punya pengalaman panjang dalam kampanye dan advokasi isu kebebasan berekspresi. Dokumen *Camden Principles* ini bisa diakses di: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>.

<sup>31</sup> Prinsip No. 12 dari *Camden Principles*, 10.

<sup>32</sup> Prinsip No. 12 dari *Camden Principles*, 10.

<sup>33</sup> ARTICLE 19, *Towards an interpretation of article 20 of the ICCPR: Thresholds for the prohibition of incitement to hatred*, February 2010, hal. 3.

kelamin, etnis, agama atau keyakinan, disabilitas, usia, orientasi seksual, bahasa politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau status sosial, kebangsaan, kekayaan, kelahiran, atau warna kulit lainnya, yang memiliki tujuan atau dampak meniadakan atau merusak pengakuan, penikmatan, atau pelaksanaan, pada pijakan yang sama, hak asasi manusia, dan kebebasan fundamental dalam politik, ekonomi, sosial, budaya, atau bidang lain dari kehidupan publik.<sup>34</sup>

- Kata “kekerasan (*violence*)” harus dipahami sebagai penggunaan sengaja kekuatan fisik atau kekuasaan terhadap orang lain, atau terhadap suatu kelompok atau komunitas baik menghasilkan atau memiliki kemungkinan tinggi yang mengakibatkan cedera, kematian, kerugian psikologis, pembangunan yang timpang, atau perampasan hak.<sup>35</sup>
- Kata “permusuhan (*hostility*)” menyiratkan suatu manifestasi tindakan, bukan hanya keadaan pikiran, tetapi itu berarti kondisi pikiran yang ditindaklanjuti (dalam suatu tindakan). Dalam hal ini, “permusuhan” dapat didefinisikan sebagai manifestasi dari “kebencian” - yang merupakan kata kunci pertama di atas. Konsep ini telah menerima sedikit perhatian dalam yurisprudensi dan karena itu layak pertimbangan yang lebih besar. Yang paling penting adalah untuk menentukan tingkat permusuhan yang disyaratkan berdasarkan Pasal 20.

Selain memahami kata-kata kunci di atas, *hate speech* sebagai limitasi dari kebebasan berekspresi dan berpendapat juga harus dipahami dalam konteks prinsip-prinsip umum limitasi hak asasi tersebut, yaitu prinsip “legalitas, proporsionalitas, dan kebutuhan (*legality, proportionality and necessity*)” sebagaimana yang tersirat pada Pasal 19(3) dari ICCPR.<sup>36</sup> Dalam konteks ini suatu upaya menangkal *hate speech* harus diatur dalam suatu kerangka hukum atau legislasi, didefinisikan secara sempit untuk menjamin kepentingan yang absah, dan memang dibutuhkan dalam kerangka menjamin tatanan masyarakat yang demokratik.<sup>37</sup>

Berdasarkan Pasal 19(3) ICCPR, limitasi hak kebebasan berekspresi dan berpendapat bisa diterapkan, dengan tujuan memastikan penghormatan hak asasi orang lain, melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesehatan atau moral umum, namun hanya bila pembatasan tersebut dinyatakan dalam peraturan hukum yang diformulasikan secara tepat dan mematuhi HAM, dapat ditunjukkan kalau memang diperlukan dan proporsional dengan tujuan yang dinyatakan ingin dicapai, dan tidak mencederai hak itu sendiri.<sup>38</sup> Dari sinilah prinsip “legalitas, proporsionalitas, dan kebutuhan (*legality, proportionality and necessity*)” – seperti yang dijelaskan pada bagian sebelumnya di atas - muncul. Dari Pasal 19(3) ICCPR ini pula perlu dipahami bahwa limitasi terhadap kebebasan berekspresi dan berpendapat merupakan pengecualian dan bukan sebagai substitusi. Jadi cakupan limitasi hak harus dipahami sebagai bagian yang lebih kecil dari perlindungan hak berekspresi dan berpendapat itu sendiri; limitasi hak harus sempit, menyediakan berbagai variasi pembatasan

---

<sup>34</sup> Lihat Pasal 1(1) dari ICERD dan Pasal 1 dari CEDAW.

<sup>35</sup> ARTICLE 19, *Towards an interpretation of article 20 of the ICCPR: Thresholds for the prohibition of incitement to hatred*, February 2010, 7.

<sup>36</sup> “Human Rights Committee General Comment No. 34”, paragraf 22, hal. 6 dan paragraf 50, hal. 12-13, UN Doc. CCPR/C/G.34, 12 September 2011.

<sup>37</sup> *Rabat Plan of Action*, paragraf 18, hlm. 4.

<sup>38</sup> Ketentuan Pasal 19(3) ICCPR yang utuh adalah “Pelaksanaan hak yang diatur dalam ayat 2 pasal ini disertai dengan tugas dan tanggung jawab khusus. Oleh karenanya dapat dikenai pembatasan tertentu, tetapi ini hanya dapat dilakukan seperti yang disediakan oleh hukum dan yang diperlukan: (a) Menghormati hak-hak atau reputasi orang lain; (b) Untuk perlindungan keamanan nasional atau ketertiban umum (*public order*), atau untuk kesehatan atau moral umum”.

(sanksi administrasi, perdata, atau pidana) dengan mendahulukan yang lebih ringan, dan diatur secara absah (lewat hukum positif).

Pasal 19(3) ICCPR secara literal menjelaskan bahwa limitasi kebebasan berekspresi dan berpendapat bisa dilakukan atas dasar melindungi “keamanan nasional, ketertiban umum (*public order*), kesehatan umum, atau moral umum”.<sup>39</sup> Seringkali negara memanipulasi alasan-alasan di atas untuk melakukan limitasi yang berlebihan dan semena-mena terhadap hak-hak asasi warganya demi melanggengkan kuasanya. *Human Right Committee* menyatakan bahwa limitasi tersebut tidak boleh terlalu luas dan harus proporsionalitas dan tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan utama yang berimbang atas kepentingan yang akan dilindungi. Negara-negara yang memberlakukan pembatasan tersebut harus menunjukkan adanya sifat ancaman secara tepat, kebutuhan dan proporsionalitas dari tindakan khusus yang akan diambil, serta penerapan pembatasan tersebut tidak mengancam hak asasi tersebut.<sup>40</sup>

#### 4. Rekomendasi Terkait Ujaran Kebencian

Ketentuan tentang ujaran kebencian sebaiknya dihapus dalam RUU amandemen UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dan pengaturannya dimasukkan dalam revisi Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang pembahasannya masih berlangsung di DPR. Apabila para pembuat kebijakan merasa isu ujaran kebencian tersebut mendesak dan harus tetap diatur dalam UU ini, maka pengaturannya harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Harus ada hubungan kausalitas antara ujaran kebencian dengan rencana aksi terorisme, atau dengan kata lain pengaturannya di dalam UU ini dirumuskan sebagai delik materil;
2. Mengadopsi prinsip-prinsip limitasi atas kebebasan berekspresi dan berpendapat dalam norma dan standar HAM, serta mengacu kepada Prinsip-prinsip Siracusa tentang limitasi dan pengurangan hak-hak sipil dan politik dan Prinsip-prinsip Johannesburg tentang Keamanan Nasional, Kebebasan Bereskpresi dan Akses terhadap Informasi, Kebebasan Berekspresi dan Akses Terhadap Informasi.

---

***Tidak ada korelasi antara penerapan hukuman mati bagi para pelaku teror dengan menurunnya angka tindak pidana terorisme***

---

#### E. Menakar Efek Jera dari Ancaman Pidana Mati

Di tengah perkembangan jaminan normatif terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang membaik pasca 1998,

terutama menyangkut hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable*

---

<sup>39</sup> Tidak terdapat elaborasi tentang konsep-konsep ini dalam hukum internasional. Yang tersedia hanyalah sebuah instrumen *soft law* yang dikenal sebagai “*Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*”, UN Doc. E/CN.4/1985/4 (1984). Dokumen ini bisa diakses di: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/siracusaprinciples.html>.

<sup>40</sup> Human Rights Committee General Comment No. 34, paragraf 21, hal. 5-6 dan paragraf 34, hal. 8. Juga lihat Pasal 5(1) ICCPR yang menyatakan bahwa “tidak satupun dalam Kovenan ini yang dapat ditafsirkan sebagai memberi hak pada suatu Negara, kelompok, atau perorangan untuk melakukan kegiatan yang ditujukan untuk merusak hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang diakui dalam Kovenan (ICCPR) ini, atau untuk membatasinya lebih daripada yang telah ditetapkan dalam Kovenan ini”

*rights*), UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme No. 15 Tahun 2003 (dulunya Perppu No. 1 Tahun 2002) mencantumkan ancaman hukuman mati. Hukuman mati melanggar jaminan perlindungan atas hak untuk hidup (*rights to life*) yang merupakan hak asasi setiap orang yang paling fundamental. Hak untuk hidup merupakan bagian dari hak asasi yang masuk kategori tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dalam konteks HAM. Dalam realitasnya, alih-alih mencabut ketentuan ancaman hukuman mati dalam UU No. 15/2003, upaya amandemen atas UU tersebut yang didorong oleh pemerintah bukan hanya tetap mempertahankan jenis pemidanaan itu tetapi juga semakin mengukuhkannya. Hal itu terlihat dari munculnya delik baru yang diancam dengan hukuman mati terhadap setiap orang yang dengan sengaja menggerakkan orang lain untuk melakukan Tindak Pidana Terorisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal B8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 10A, Pasal 12, Pasal 12A, atau Pasal 12B (Pasal 14 RUU amandemen). Ancaman hukuman mati sebagaimana diatur dalam Pasal 14 tersebut mengatur sanksi yang lebih berat dari tindak pidana aslinya.

Penerapan hukuman mati bertentangan dengan jaminan hak untuk hidup yang merupakan hak yang paling fundamental bagi setiap manusia. Begitu fundamentalnya hak hidup karena jaminan perlindungan atas hak ini menjadi dasar pemenuhan atas hak-hak asasi lainnya. Hak ini melekat secara inheren pada diri manusia yang tanpa hak tersebut maka segala atribut yang dimiliki oleh dirinya sebagai manusia menjadi tidak ada artinya. Seorang manusia yang dicabut hak hidupnya tidak bisa menikmati segala atribut dan hak asasinya yang lain.

Begitu fundamentalnya hak untuk hidup, instrumen HAM mengategorikan hak ini sebagai *non-derogable right* atau hak asasi yang tidak bisa dicabut dalam kondisi apapun. Setiap manusia, tanpa terkecuali dan bahkan seseorang yang melakukan tindakan kejahatan sekalipun (termasuk terorisme), harus dipastikan bahwa hak hidupnya tetap dijamin dan dilindungi. Sifat *non-derogable* dari hak untuk hidup sejatinya juga telah ditegaskan dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan hak ini tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun. Lebih dari itu, Indonesia juga meratifikasi sejumlah kovenansi internasional dan memiliki beberapa undang-undang yang menolak praktik hukuman mati, seperti UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM, UU No. 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi *International Convention on Civil and Political Rights* (ICCPR), dan UU No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia).

Dalih penerapan hukuman mati sebagai alat penjeratan juga tidak terbukti dalam kasus terorisme. Tindak pidana teror adalah tindak pidana instrumental karena bukan perbuatan itu sendiri yang merupakan tujuan, tetapi perbuatan itu hanya merupakan sarana untuk mencapai tujuan lain (seringkali merupakan media untuk mendapatkan perhatian public agar pesan tersampaikan). Pelaku tindak pidana teror adalah aktor yang dimotivasi oleh tujuan tertentu dan biasanya berdasarkan keyakinan politik atau religious sehingga tingkat loyalitasnya (komitmennya) sangat tinggi, bahkan sampai mengorbankan diri sendiri. Dengan demikian tindak pidana teror adalah tindak pidana instrumental (*instrumental acts*) yang dilakukan oleh aktor yang memiliki komitmen tinggi (*high commitment*) sehingga sangat kecil pengaruh hukuman yang dicantumkan dan diterapkan atas tindak pidana ini terhadap efek pencegahannya.

Dalam implementasinya, sejak Perppu No. 1/2002 disahkan oleh DPR menjadi UU No. 15/2003, eksekusi mati terhadap terpidana mati kejahatan terorisme pernah dijalankan oleh



pemerintah yakni terhadap seluruh eksekutor peledakan bom Bali 12 Oktober 2002, yakni Amrozi bin H. Nurhasyim, Ali Ghufron, dan Imam Samudera yang sebelumnya telah divonis hukuman mati. Eksekusi ini justru mengesankan mereka sebagai “martir” dan dalam perjalannya juga tidak mencegah munculnya aksi-aksi terorisme baru. Hal itu terlihat dari tetap terjadinya serangan-serangan terorisme melalui peledakan bom pasca eksekusi itu dilakukan, dan bahkan munculnya jejaring kelompok teror baru menguatkan bahwa praktik hukuman mati pada kasus terorisme sama sekali tidak menimbulkan efek penjeraan. Karena dalam keyakinan teologis pelaku teror bermotif keagamaan, kematian baik ketika melakukan aksi teror maupun melalui tangan tim eksekutor pemerintah diyakini sebagai jalan menuju “kesyahidan” mereka.

Dengan demikian, berangkat dari paparan di atas, delik pidana mati dalam UU Antiterorisme seharusnya dihapus. Mempertahankan jenis pemidanaan ini sebagai langkah salah dan keliru. Dalam konteks itu, setidaknya ada tiga alasan mengapa hukuman mati harus dihapus, antara lain: *Pertama*, dari segi efektivitasnya, hukuman mati yang diharapkan memberi efek jera akan mengurangi angka kejahatan. Alasan pemerintah ini patut dipertanyakan sebab kenyataannya penerapan hukuman mati tidak berbanding lurus dengan naik atau turunnya tingkat kejahatan, termasuk dalam kasus tindak pidana terorisme. Ilusi tujuan hukuman untuk mengurangi kejahatan harus dibuang jauh karena naik-turunnya kejahatan tidak dipengaruhi besarnya hukuman yang diberikan. *Kedua*, pada prinsipnya keputusan hakim dalam memutus salah-benarnya seseorang sebenarnya bersifat relatif. Tak ada hakim yang dapat memutuskan bahwa keputusannya dalam menghukum seseorang mutlak 100 persen benar atau seratus persen salah. Sebab, keberadaan hakim hanya menafsirkan dan menyimpulkan atas suatu perbuatan atau peristiwa hukum yang melanggar dari norma-norma hukum yang ada. Dalam posisi itu, penafsiran, kesimpulan, dan keputusan hakim memiliki kecenderungan salah. Dalam konteks itu, kehadiran sanksi hukuman mati tidak dapat memperbaiki keputusan hakim yang salah.

*Ketiga*, penerapan hukuman mati bertentangan dengan ketentuan hukum hak asasi manusia (HAM) internasional. Hukum HAM internasional secara tegas menyatakan hukuman mati bertentangan dengan prinsip yang diatur dalam Konvensi Internasional Hak-hak Sipil dan Politik. Lebih dari itu, kebijakan itu jelas kontras dan bertentangan dengan semangat dalam Amandemen UUD 45 yang berusaha menjamin dan menjunjung tinggi hak untuk hidup sebagai hak yang tak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (*non-derogable right*) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28 Ayat I Huruf I UUD 45.

Pencantuman ancaman hukuman mati di dalam UU terorisme dan penerapannya di Indonesia adalah bukti bahwa negara lebih mengedepankan pendekatan yang eksekutif dalam penanggulangan terorisme, tanpa mempertimbangkan dan mempedulikan pentingnya jaminan hak untuk hidup sebagai hak-hak sipil politik warganegara yang sifatnya tidak dapat dikurangi dalam situasi dan kondisi (*non-derogable rights*) dan secara jelas dijamin dalam konstitusi Indonesia. Kita memang membutuhkan sanksi hukuman yang tegas dan tidak pilih kasih terhadap pelaku kejahatan, tetapi kita tidak membutuhkan sanksi hukum yang kejam, tidak manusiawi, dan bertentangan dengan konstitusi sebagai norma hukum tertinggi.

## 5. Rekomendasi Terkait Ancaman Pidana Mati

Ketentuan pidana mati bagi pelaku tindak pidana terorisme sebaiknya dihapus dalam revisi UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Ketentuan ini sangat jelas bertentangan dengan prinsip jaminan perlindungan atas hak untuk hidup yang merupakan bagian dari hak asasi yang tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*).

### F. Upaya Paksa: Penangkapan, Penahanan, Penyiapan

Merujuk pada Pasal 9 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005, seseorang hanya dapat ditangkap dan ditahan maksimum 48 jam, sebelum diajukan ke pengadilan, untuk diuji keabsahan penangkapannya. Prinsip 15 *Body Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment* (1988) menyatakan bahwa meskipun terdapat pengecualian yang termuat dalam Prinsip 16 alinea 4 (dari prinsip-prinsip mengenai penahanan yang berkaitan dengan penundaan pemberitahuan kepada anggota keluarga apabila kepentingan yang wajar dari penyelidikan mengharuskan penundaan tersebut) dan Prinsip 18 alinea 3 (yang menetapkan bahwa akses dari orang tahanan kepada bantuan hukum hanya dapat ditunda dalam keadaan-keadaan tertentu yang dapat diterima) komunikasi tahanan dengan dunia luar, khususnya dengan keluarga atau kuasa hukumnya, tidak boleh ditunda lebih dari beberapa hari.<sup>41</sup>

*Harus dirumuskan secara jelas mengenai kebutuhan waktu penahanan dan mekanisme pengawasan ketat yang dimungkinkan terhadap lamanya waktu penahanan tersebut*

Sementara mengacu pada rumusan usulan dalam Pasal 28 RUU Perubahan Tindakan Pidana Terorisme ini, penyidik diberikan wewenang untuk melakukan penangkapan terhadap seseorang yang diduga melakukan tindak pidana terorisme, sampai dengan 30 hari (satu bulan). Usulan rumusan Pasal 28 RUU: “Penyidik dapat melakukan penangkapan terhadap Setiap Orang yang diduga keras melakukan Tindak Pidana Terorisme dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari.” Usulan tersebut tentu jauh melampaui pengaturan sebelumnya dalam UU No. 15 Tahun 2003, yang memberikan kewenangan penangkapan bagi penyidik dalam perkara tindak pidana terorisme 7x 24 jam (satu minggu). Apalagi jika dikembalikan kepada batasan-batasan yang diberikan baik oleh ICCPR maupun *Body Principles*.

Dalam beberapa kesempatan, kepolisian selaku penyidik memang selalu mengatakan, bahwa mereka kekurangan waktu untuk mengungkap jaringan pelaku tindak pidana terorisme, dengan batasan waktu 7x24 jam, mengingat peliknya rangkaian peristiwa dan pelaku yang terlibat di dalamnya. Sayangnya, kepolisian tidak pernah memberikan informasi mengenai hari rata-rata yang dibutuhkan untuk mengungkap suatu kasus dan jaringan terorisme, ketika mereka melakukan penangkapan terhadap seseorang terduga teroris, sampai dengan penetapan sebagai tersangka. Lamanya waktu penangkapan ini menjadi bermasalah, sebab mengacu pada ketentuan UU Tindak Pidana Terorisme maupun KUHAP (UU No. 8 Tahun 1981) yang berlaku, tidak ada mekanisme pengujian yang disediakan terhadap upaya paksa penangkapan. Bahkan untuk menangkap seseorang, yang notabene adalah melakukan

<sup>41</sup> Lihat, Supriyadi Eddyono, Syahrial Wiryawan, dan Wahyudi Djafar, *Memetakan Situasi Penahanan di Indonesia* (Jakarta: ICJR, 2012).

perampasan kebebasan sipil seseorang, menurut KUHAP yang berlaku, tidak diperlukan adanya ijin pengadilan. Padahal dalam suatu upaya paksa yang berdampak pada perampasan kebebasan sipil seseorang berlaku prinsip *judicial scrutiny* atau konsep pengawasan peradilan yang ketat terhadap semua bentuk perampasan kebebasan sipil seseorang.<sup>42</sup> Kekhawatirannya, jika seseorang berada dalam masa penangkapan yang begitu panjang, artinya dalam situasi *incommunicado detention*, karena belum ada pemberitahuan kepada keluarga atau pengacaranya, maka peluang terjadinya *torture* atau penyiksaan selama proses interogasi akan menjadi lebih besar.

Oleh karenanya, perlu dirumuskan perihal lamanya waktu penangkapan, sekaligus mekanisme pengawasan yang dimungkinkan terhadap lamanya waktu penangkapan tersebut. Beberapa negara memiliki pengalaman yang beragam dalam merumuskan ketentuan mengenai prosedur penangkapan pada perkara tindak pidana terorisme. Sebagai contoh di Perancis, dengan menggunakan pendekatan inquisitorial, hakim yang menyelidiki (*juge d'instruction*) dapat menggunakan dua jenis penahanan: penahanan pra-charge (*garde à vue*) atau penangkapan dalam KUHAP Indonesia, dan penahanan pra-sidang (*détention provisoire*). Dalam kasus normal, penangkapan diperbolehkan selama 24 jam dan dapat diperpanjang sekali. Tetapi jika kasus tersebut melibatkan terorisme atau beberapa kejahatan serius lainnya, hakim investigasi (*juge d'instruction*) dapat mengotorisasi penangkapan (*garde à vue*) selama empat hari, dan dalam beberapa keadaan, enam hari. Tersangka tidak berhak menemui pengacaranya sampai dengan 72 jam, dan bahkan pengacaranya biasanya hanya diperbolehkan berkomunikasi selama 30 menit dengan tersangka. Tersangka dapat memberitahukan perwakilannya atas penangkapannya, namun hak tersebut dapat ditolak oleh jaksa penuntut jika dia yakin tindakan tersebut dapat mengganggu investigasi dan sering terjadi dalam kasus terorisme.<sup>43</sup>

Pun begitu dengan lamanya waktu penahanan yang dirumuskan dalam RUU ini, yang dapat dikatakan sangat panjang. Mengacu pada ketentuan Pasal 25 RUU, seseorang yang menjadi tersangka tindak pidana terorisme dapat ditahan dalam periode penyidikan dan penuntutan sedikitnya 17 bulan lamanya, dengan detail sebagai berikut ini:

**Tabel 3. Durasi Waktu Penahanan**

<b>Proses</b>	<b>Waktu Penahanan</b>	<b>Lamanya</b>
Penyidikan	Penahanan oleh penyidik	180 hari
	Perpanjangan penahanan oleh penuntut	60 hari
	Perpanjangan penahanan oleh Ketua Pengadilan Negeri	60 hari
<b>Total waktu penahanan dalam penyidikan</b>		<b>300 hari</b>
Penuntutan	Penahanan oleh penuntut	90 hari
	Perpanjangan penahanan oleh hakim	60 hari
	Perpanjangan penahanan oleh Ketua Pengadilan Negeri	60 hari
<b>Total waktu penahanan dalam penuntutan</b>		<b>210 hari</b>
<b>Total waktu penahanan</b>		<b>510 hari</b>

Praktik penahanan pra-persidangan atau *pre-trial detention* pada realitanya dapat bertentangan dengan hukum HAM internasional bilamana dilakukan secara sewenang-

<sup>42</sup> Supriyadi W. Eddyono, dkk., *Praperadilan di Indonesia: Teori, Sejarah, dan Praktiknya* (Jakarta: ICJR, 2013), 17.

<sup>43</sup> Lihat, Jacqueline Hodgson, *French Criminal Justice: A Comparative Account of the Investigation and Prosecution of Crime in France*, (Oxford: Hart Publishing, 2005).

wenang atau melampaui batas waktu yang wajar. Komentar Umum No. 35 ICCPR telah secara khusus menguraikan makna “kesewenang-wenangan” atau “arbitrary” yang dapat diukur dari aspek: (i) alasannya (*reasonableness*), (ii) kebutuhan (*necessity*) dan (iii) proporsionalitas (*proportionality*). Lamanya waktu penahanan ini lagi-lagi memperbesar potensi terjadinya kesewenang-wenangan selama proses penahanan. Jika peningkatan masa penangkapan dan penahanan ini disetujui bukan tidak mungkin terduga teroris ini akan menghadapi penyiksaan selama fase interogasi, bahkan tak jarang berujung pada kematian atau penghilangan paksa. Hal ini seperti diakui oleh Ben Emmerson (mantan Pelapor Khusus PBB untuk Pemberantasan Terorisme) dan Manfred Nowak (mantan Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan) dalam laporan mereka secara terpisah.<sup>44</sup>

Selain itu, bentuk penyiksaan yang menjadi buah dari jenis penahanan selama 17 bulan sering kali diwarnai dengan adanya praktik *incommunicado detention*, yakni kondisi dimana tahanan tidak dimungkinkan untuk berkomunikasi dengan orang lain, kecuali si penahannya atau rekan tahanan sejawat. Kondisi semacam ini dalam titik kritis dapat pula berujung pada *solitary confinement* yang jelas dilarang dalam *Basic Principles for the Treatment of Prisoners* (1990). Praktik keji seperti ini

---

***Waspadai potensi penyalahgunaan wewenang dalam ekspansi kekuasaan penegak hukum untuk melakukan pemantauan, penyadapan dan intersepsi komunikasi***

sesungguhnya telah diungkapkan oleh Komite HAM PBB (UN Human Rights Committee) dalam kasus Raul Sendic Antonaccio v. Uruguay (63/1979) dan Alice and Victor Hugo Altesor v. Uruguay (10/1977) bahwasanya

*incommunicado detention* dan *solitary confinement* merupakan suatu bentuk pelanggaran terhadap Pasal 7 dan 10 ICCPR.

Lagi-lagi, isu mengenai batas waktu yang wajar dalam menggunakan kebijakan penahanan pra-persidangan (*limits on the use pre trial detention*), menjadi satu persoalan krusial karena berhubungan erat dengan perampasan kebebasan sipil seseorang dan jaminan hak atas privasi seseorang. Masalah batas waktu/durasi yang wajar ini merupakan aspek penting perlindungan terhadap individu dalam penggunaan sarana penahanan pra-persidangan. Norma hak asasi manusia internasional dalam Kovenan Hak Sipil dan Politik, dan Instrumen Regional seperti, Konvensi Amerika dan Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa setiap orang yang ditangkap atau ditahan berhak untuk diajukan dalam persidangan dengan waktu yang wajar. Komite Hak Asasi Manusia bahkan menafsirkan bahwa penahanan pra-persidangan harus sesingkat mungkin. Dalam salah satu komentar terhadap pelaksanaan penahanan pra-persidangan di Yaman, Komite menyatakan bahwa waktu 6 bulan (180 hari) terlalu lama bagi seseorang untuk dihadapkan pada tahap persidangan.

Kovenan Hak Sipil dan Politik serta *Body Principles* menjamin hak tersangka/terdakwa untuk diadili dalam waktu yang wajar atau dibebaskan. Berdasarkan ketentuan tersebut, negara seharusnya bertanggung jawab untuk memperhatikan bahwa seluruh proses persidangan agar diselesaikan tanpa penundaan. Komite HAM menegaskan bahwa negara tidak dapat menghindar dari tanggung jawab atas penundaan proses dengan mengatakan bahwa sebelum mengadili seharusnya tersangka menuntut haknya untuk segera disidangkan. Untuk meninjau peraturan sebuah negara, Komite HAM menyebutkan bahwa batas waktu enam bulan untuk penahanan pra-persidangan adalah terlalu panjang untuk dapat sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat (3) Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik.

---

<sup>44</sup> Wahyudi Djafar dan Ruben Sumigar, *Revisi UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme: Perlunya Menyeimbangkan Antara Kebutuhan Keamanan Nasional dan Perlindungan Hak Asasi Manusia* (Jakarta: ELSAM, 2016).

Dalam kaitannya dengan upaya paksa penyadapan, wacana pemberantasan terorisme secara global memang telah menaikkan tren penggunaan metode-metode penyadapan, intersepsi komunikasi, maupun bentuk-bentuk *surveillance* lainnya. Dengan alasan untuk memudahkan pengungkapan kasus-kasus terorisme dan menangkal penyebaran aksi-aksi terorisme. Pada praktiknya, metode-metode tersebut dimungkinkan untuk dilakukan secara *lawfull* dengan keamanan nasional. Meski merupakan salah bentuk dari pembatasan terhadap hak atas privasi seseorang, sebagaimana diakui dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945, Pasal 12 UDHR, Pasal 17 ICCPR dan Paragraf 21 *ASEAN Human Rights Declaration* (AHRD).

Mantan Pelapor Khusus PBB untuk Pemberantasan Terorisme, Martin Scheinin, pada tahun 2009 mengingatkan, bahwa tren penggunaan *surveillance* atas nama keamanan nasional dalam memberantas terorisme, secara sistematis dan massif telah menimbulkan efek samping berupa: (a) timbulnya ketakutan yang luar biasa (*chilling effect*) terhadap penikmatan kebebasan berekspresi dan berpendapat, (b) terancamnya hak untuk berserikat dan berkumpul, (c) tidak bebasnya seseorang berpindah dari satu tempat ke tempat lainnya, dan (d) berpeluang besar untuk menimbulkan *miscarriage of justice* sekaligus berakibat bagi pelanggaran terhadap suatu sistem peradilan yang adil. Oleh karena itu, Scheinin menekankan lima prinsip penting yang harus menjadi dasar dalam pembentukan regulasi pemberantasan terorisme yang bertalian dengan limitasi terhadap hak atas privasi seseorang, yaitu:<sup>45</sup>

- (i) Prinsip campur-tangan yang minimal (*minimum intrusiveness*);
- (ii) Prinsip penggunaan data-data pribadi secara terbatas;
- (iii) Prinsip pengawasan dan pengaturan terhadap pengaksesan data pribadi;
- (iv) Prinsip keterbukaan dan kejujuran atau integritas; dan
- (v) Prinsip modernisasi secara efektif.

Sehubungan dengan hal tersebut, substansi muatan dalam RUU Perubahan UU Tindak Pidana Terorisme nampaknya berupaya untuk memperbesar ruang gerak penegak hukum untuk melakukan praktik penyadapan atau bentuk-bentuk *surveillance* lainnya, baik dalam bentuk pemantauan, penyadapan, maupun intersepsi komunikasi. Hal ini termanifestasikan dalam Pasal 31 yang memungkinkan penyidik untuk: (a) membuka, memeriksa, dan menyita surat dan kiriman melalui pos atau jasa pengiriman lainnya yang mempunyai hubungan dengan perkara tindak pidana terorisme yang sedang diperiksa, dan (b) menyadap pembicaraan melalui telepon atau alat komunikasi lain yang diduga digunakan untuk mempersiapkan, merencanakan, dan melaksanakan tindak pidana terorisme, atau untuk mengetahui keberadaan seseorang atau jaringan terorisme atas dasar minimal dua alat bukti yang sah. Dalam melakukan pemeriksaan sebagaimana disebutkan di atas, penyidik hanya berkewajiban untuk melaporkan atau mempertanggungjawabkan perbuatannya tersebut kepada atasan penyidik dan Kementerian Telekomunikasi dan Informatika Republik Indonesia (Kemenkominfo RI), sebagai bagian dari pelaksanaan audit.

Rumusan tersebut tidak secara ketat mengatur mengenai durasi atau jangka waktu dilakukannya tindakan penyadapan atau bentuk *surveillance* lainnya, maupun otorisasi atau proses perijinan dalam melakukan tindakan tersebut. Hal itu berbeda dengan ketentuan dalam UU 15 Tahun 2003, yang dalam ketentuan Pasal 31 ayat (2) menyebutkan bahwa tindakan

---

<sup>45</sup> Wahyudi Djafar dan Miftah Fadhli, *Surveilans dan Hak Asasi Manusia: Rekomendasi Pengintegrasian Standar Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Kebijakan Surveilans di Indonesia* (Jakarta: ELSAM, 2015).

penyadapan hanya dapat dilakukan atas perintah Ketua Pengadilan Negeri untuk jangka waktu paling lama satu tahun. Artinya ada penurunan derajat kontrol dan prosedur dalam rumusan yang diusulkan RUU. Dengan rumusan demikian, penyidik berhak melakukan *surveillance* tanpa batas waktu. Pengaturan seperti ini jelas bertentangan dengan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusan perkara nomor 5/PUU-VIII/2010 bahwa dalam pelaksanaan penyadapan yang sifatnya *lawful*, hanya dapat dilakukan dalam jangka waktu yang pasti. Kekhawatirannya, dengan ruang yang begitu besar, penyidik dapat secara sewenang-wenang memperoleh akses yang sangat luas untuk mengetahui riwayat hidup seseorang, melakukan kontrol terhadap populasi masyarakat tertentu dan mampu bertindak agresif terhadap populasi dengan identitas privasi yang tidak dikehendaki. Sehingga, hal ini dikhawatirkan dapat menjadi legitimasi untuk meletakkan seluruh data privasi warga negara di bawah kontrol dan pengawasan pemerintah, dengan alasan untuk mencegah aksi-aksi teror yang akan terjadi.

Komunitas internasional sendiri telah mencoba untuk merumuskan tiga belas prinsip yang harus dipertimbangkan dalam merumuskan suatu aturan mengenai penyadapan, intersepsi komunikasi, maupun bentuk-bentuk *surveillance* lainnya, sehingga kemudian praktiknya dapat dikatakan sebagai sebuah praktik yang sah (*lawful interception*), yaitu: (a) prinsip legalitas (*legality*); (b) prinsip tujuan yang sah (*legitimate aim*); (c) prinsip kebutuhan (*necessity*); (d) prinsip kepatutan (*adequacy*); (e) prinsip proporsionalitas (*proportionality*); (f) prinsip otoritas yudisial yang kompeten (*competent judicial authority*); (g) prinsip proses hukum (*due process*); (h) prinsip pemberitahuan kepada pengguna (*users' notification*); (i) prinsip transparansi (*transparency*); (j) prinsip pengawasan publik (*public oversight*); (k) prinsip kejujuran/integritas (*integrity of communication and systems*); (l) prinsip perlindungan terhadap kerjasama internasional (*safeguards for international cooperation*); dan (m) prinsip perlindungan atas akses yang tidak sah dan hak atas pemulihan yang efektif (*safeguards against illegitimate access and right to effective remedy*).<sup>46</sup>

Dalam konteks pengawasan terhadap upaya penyadapan, gagasan yang ditawarkan oleh RUU ini masih belum efektif. Padahal, di tahun 2014 Kantor Komisaris Tinggi PBB untuk HAM atau *Office of the UN High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) dan Majelis Umum PBB telah secara tegas menyerukan pentingnya suatu mekanisme pemantauan yang efektif oleh badan independen yang terbebas dari campur tangan pemerintah secara seutuhnya. Rancangan ini hanya memberikan mandat kepada atasan penyidik dan Kemenkom-info RI sebagai auditor terhadap intersepsi yang telah dilakukan penyidik (*post facto supervision*), dan malah menghapus kewenangan Ketua Pengadilan Negeri dalam memberikan izin kepada penyidik sebelum melakukan tindakan penyadapan (*pre facto supervision*).

---

<sup>46</sup> Lihat, Wahyudi Djafar, Ruben Sumigar, dan Lintang Setianti, *Reformasi Hukum Intersepsi Komunikasi: Usulan Perubahan Kebijakan Intersepsi Komunikasi dari Perspektif Hak Asasi Manusia* (Jakarta: ELSAM, 2016).

## 6. Rekomendasi Terkait Penangkapan, Penahanan dan Penyadapan

Pada rancangan RUU Perubahan UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, ada penambahan jangka waktu yang cukup panjang dalam upaya paksa penahanan dan penangkapan, jauh di atas undang-undang sebelumnya (UU No. 15/2003). Meski dengan alasan pemberantasan terorisme, yang memerlukan tambahan wewenang khusus dibandingkan tindak pidana pada umumnya, namun penambahan jangka waktu penahanan dan penangkapan tanpa mekanisme pengawasan yang memadai ini, berpotensi membuka celah terjadinya pelanggaran kebebasan sipil. Oleh karenanya, dalam menentukan jangka waktu penahanan dan penangkapan, alangkah baiknya jika pembentuk undang-undang melakukan sinkronisasi dengan Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RKUHAP) terbaru, yang juga akan segera dilakukan pembahasan. Sinkronisasi ini penting untuk melihat arah dan masa depan hukum acara pidana (criminal justice system) di Indonesia. Selain itu, prinsip-prinsip sebagaimana ditegaskan oleh hukum internasional hak asasi manusia, maupun laporan-laporan yang disusun oleh Pelapor Khusus PBB, layak untuk menjadi rujukan dalam penentuan jangka waktu ini. Harus diakui, pelaksanaan upaya paksa selama ini minim pengawasan, oleh sebab itu, untuk memastikan bekerjanya prinsip *judicial scrutiny*, pembentukan undang-undang harus memikirkan konsep dan model pengawasan yang efektif terhadap pelaksanaan upaya paksa.

Kaitannya dengan upaya paksa penyadapan, sebagai salah satu bagian dari pengurangan kebebasan sipil, ketentuan dalam undang-undang lama (UU No. 15/2003), sesungguhnya sudah cukup memadai komabilitasnya dengan prinsip-prinsip *lawfull interception*. Oleh karenanya, rumusan aturan ini semestinya tidak mengalami perubahan, cukup ditambahkan klausul ketentuan lebih lanjut mengenai relasi antara aturan penyadapan dalam undang-undang ini (terorisme) dengan aturan khusus tentang tata cara penyadapan, yang akan dirumuskan dalam suatu undang-undang khusus, menurut UU No. 19/2016 tentang Perubahan UU No. 11/2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, dan juga putusan Mahkamah Konstitusi.

## G. Deradikalisasi

Organisasi *think tank* dari Amerika Serikat, RAND Corporation, pernah melakukan studi terhadap 268 organisasi teroris di seluruh dunia yang berhenti sepanjang 1968-2006. Kelompok teroris yang dijadikan studi mencakup motif agama, nasionalis, *left-wing* dan *right-wing*. Laporan tersebut menyebutkan setidaknya ada empat alasan mengapa organisasi teroris berhenti atau membubarkan diri.<sup>47</sup> Pertama, kelompok teror berhenti menggunakan cara kekerasan dan memilih jalur politik (43 persen). Kedua, adanya upaya penangkapan pimpinan kelompok yang dilakukan pihak kepolisian dan intelijen (40 persen). Ketiga, kelompok teror membubarkan diri setelah berhasil mencapai tujuan politik (10 persen). Terakhir, operasi militer dapat menghancurkan kelompok teroris (7 persen). Meskipun kapabilitas organisasi teroris berhasil dilemahkan, menurut Gunaratna dan Rubin, intensi dan

<sup>47</sup>Seth G Jones dan Martin C Libicki, *How terrorist groups end: lessons for countering Al Qa'ida* (Santa Monica, CA: Rand, 2008).

tujuan kelompok tersebut tidak pudar dan akan kembali muncul ketika ada peluang.<sup>48</sup> Dengan kata lain, untuk jangka panjang, negara gagal dalam mengalahkan organisasi teror.

Oleh sebab itu, untuk mengatasi ancaman terorisme, tidak hanya dapat dilakukan dengan mengedepankan pendekatan kekerasan. Hal ini didasarkan pada kompleksitas ancaman terorisme itu sendiri. Laporan yang terbitkan Kantor Direktur Intelijen Nasional Amerika Serikat menyebutkan setidaknya ada 185 dari 647 mantan tahanan Teluk Guantanamo (setara dengan 28,6%) terindikasi bergabung kelompok teror.<sup>49</sup> Kebutuhan adanya sebuah kebijakan komprehensif mengenai kontra terorisme adalah hal yang tidak dapat dielakkan. Dalam mengatasi ancaman terorisme, banyak negara memadukan pendekatan kekerasan (*hard approach*) dan pendekatan lunak (*soft approach*). Salah satu program kontra terorisme yang bersifat non-kekerasan adalah deradikalisasi.

Pada umumnya, deradikalisasi identik pada upaya mengubah pola pandang ideologi tertentu.<sup>50</sup> Schmid menjelaskan deradikalisasi juga kerap diartikan sebagai upaya preventif terjadinya radikalisisasi.<sup>51</sup> Sekalipun demikian, para akademisi tidak mempunyai kesepahaman mengenai definisi deradikalisasi. Clutterbuck menyatakan deradikalisasi sebagai metode atau

***Deradikalisasi harus dipahami sebagai upaya non-kekerasan yang komprehensif untuk mengubah pandangan atau ideologi radikal para pelaku teror***

teknik untuk menghilangkan dan membalikkan proses radikalisisasi dengan tujuan untuk mengurangi risiko potensial terorisme di masyarakat.<sup>52</sup> Clutterbuck merinci tiga tipe program terkait dengan upaya perubahan cara pandang yakni

deradikalisasi, kontra radikalisisasi dan anti radikalisisasi (Tabel 1). Gunaratna dan Rubin mendefinisikan deradikalisasi sebagai proses modifikasi ideologiseseorang untuk tidak lagi percaya dan terlibat dan radikalisisasi dan aktivitas kekerasan.<sup>53</sup> Proses deradikalisasi juga mencakup perilaku (*behaviour*) dan kepercayaan (*beliefs*).<sup>54</sup> Demant dkk menambahkan bahwa deradikalisasi merupakan lawan dari radikalisisasi.<sup>55</sup> Sejumlah akademisi tidak setuju dengan pendapat tersebut. Sebab, tidak semua proses deradikalisasi otomatis akan berlawanan dengan tahapan radikalisisasi. Hal ini didasarkan pada banyaknya ragam program deradikalisasi seperti amnesti, konseling, dialog, demobilisasi, rekonsiliasi dan reintegrasi.<sup>56</sup>

<sup>48</sup> Rohan Gunaratna dan Lawrence Rubin, "Introduction," dalam *Terrorist Rehabilitation and Counter-Radicalisation: New approaches to Counter-terrorism*, ed. Rohan Gunaratna, Jolene Jerard dan Lawrence Rubin (Routledge: London dan New York, 2011), 1.

<sup>49</sup> Office of the Director of National Intelligence, *Summary of the Reengagement of Detainees Formerly Held at Guantanamo Bay, Cuba*, diakses pada 25 Mei 2017  
[https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/Summary\\_of\\_the\\_Reengagement\\_of\\_Detainees\\_Formerly\\_Held\\_at\\_GTMO\\_Ma%204\\_2016.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/Summary_of_the_Reengagement_of_Detainees_Formerly_Held_at_GTMO_Ma%204_2016.pdf)

<sup>50</sup> John Horgan dan Mary Beth Altier, "The Future of Terrorist De-Radicalization Programs," *Georgetown Journal of International Affairs* Summer/Fall (2012): 88

<sup>51</sup> Alex P Schmid, "Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review," *ICCT Research Paper*, March 2013, (ICCT: Den Haag, 2013), 40

<sup>52</sup> Lindsay Clutterbuck, "Deradicalization Programs and Counterterrorism: A Perspective on the Challenges and Benefits," Middle East Institute, 10 Juni 2015, diakses pada 20 Mei 2017  
<http://www.mei.edu/content/deradicalization-programs-and-counterterrorism-perspective-challenges-and-benefits>

<sup>53</sup> Gunaratna dan Rubin, "Introduction," 3

<sup>54</sup> Froukje Demant *et al*, "Decline and Disengagement: an Analysis of Processes of Deradicalisation," *IMES Report Series*, (IMES: Amsterdam, 2008), 2

<sup>55</sup> Demant *et al*, "Decline and Disengagement," 13

<sup>56</sup> Moghadam (2009) dan Horgan dan Taylor (2011) dalam Schmid, "Radicalisation, De-Radicalisation," 40



**Tabel 4. Tiga Tipe Program Deradikalisasi**

Jenis Program	Tipe Target Perilaku	Tujuan Utama Program	Kondisi Sosial yang Dominan Saat Itu	Capaian Akhir
Deradikalisasi	<i>Insurgency</i>	Rehabilitasi	Konflik intensitas tinggi	Penghentian kekerasan
	Terorisme		Konflik intensitas rendah	
Kontra Radikalisasi	Transisi menjadi teroris	Mitigasi	Didominasi dengan non-kekerasan	Pencegahan munculnya atau lanjutan aksi kekerasan
	Ekstrimisme menggunakan kekerasan			
Anti Radikalisasi	Risiko kerentanan radikalisme dan ekstrimisme yang menggunakan kekerasan	Pencegahan	Didominasi dengan non-kekerasan	Pencegahan munculnya aksi kekerasan
				Minimalisasi risiko radikalisme lebih lanjut

Sumber: Lindsay Clutterbuck, “Deradicalization Programs and Counterterrorism: A Perspective on the Challenges and Benefits,” Middle East Institute, 10 Juni 2015, diakses pada 20 Mei 2017 <http://www.mei.edu/content/deradicalization-programs-and-counterterrorism-perspective-challenges-and-benefits>.

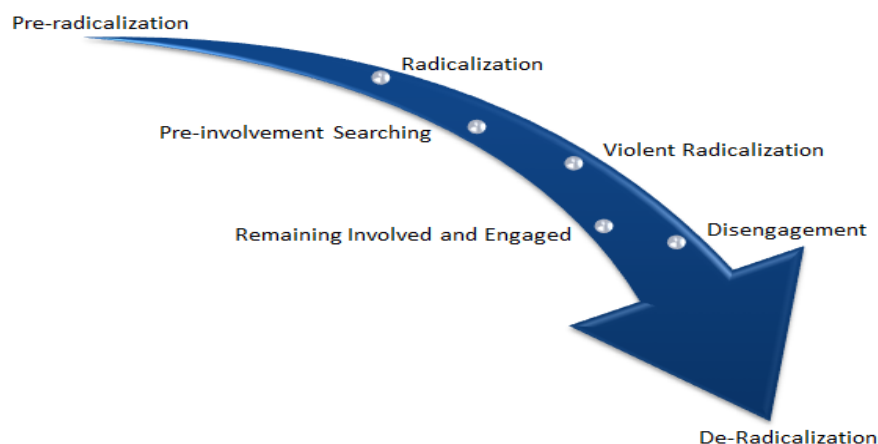
Selain itu, perdebatan mengenai deradikalisasi tidak hanya mengenai definisi. Porges dan Stern membedakan istilah kontra radikalisme dengan deradikalisasi.<sup>57</sup> Upaya deradikalisasi lebih banyak terfokus pada aksi mengubah cara berpikir teroris yang tertangkap. Merujuk pendapat Abbasi, setidaknya ada tujuh fase dalam upaya deradikalisasi yakni (1) *pre-radicalization*, dimana seseorang belum menjadi radikal; (2) *radicalization*, dimana seseorang berkeinginan menjadi radikal; (3) *pre-involvement searching*, tahapan pencarian jalan menjadi radikal; (4) *violent radicalization*, fase radikal bergabung dengan kelompok yang menggunakan cara kekerasan; (5) *remaining involved and engaged*, dimana radikal terlibat dalam aksi-aksi kekerasan; (6) *disengagement*, tahapan dimana radikal tertangkap dan mengikuti proses untuk terlepas dari kelompok teror; (7) *de-radicalization*, tahapan yang bertujuan untuk mengubah ideologi dan perilaku radikal untuk menjauh dari cara-cara kekerasan (lihat Gambar 1).<sup>58</sup> Sedangkan, kontra radikalisme, menurut Porges dan Stern, adalah upaya pencegahan radikalisme kelompok masyarakat yang rentan.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Marisa L Porges dan Jessica Stern, “Getting Deradicalization Right,” *Foreign Affairs*, Mei/Juni 2010, <https://www.foreignaffairs.com/articles/persian-gulf/2010-05-01/getting-deradicalization-right>

<sup>58</sup> Sobia Abbasi, “De-radicalization Strategy: Prospects for Rehabilitation of Ex-Militants,” *Tigha*, 4 (2014):116

<sup>59</sup> Porges dan Stern, “Getting Deradicalization Right,”

**Gambar 1. Proses Deradikalisasi**



Sumber: Sobia Abbasi, “De-radicalization Strategy: Prospects for Rehabilitation of Ex-Militants,” *Tigha*, 4 (2014):115

Secara praktik, program deradikalisasi banyak diadopsi sejumlah negara. Negara-negara tersebut menggunakan pendekatan yang beragam. Rana menggolongkan setidaknya ada empat pendekatan utama terkait deradikalisasi.<sup>60</sup> Empat pendekatan ini terbagi dalam empat level yakni politik, ideologi, sosial dan keamanan (lihat Tabel 2). Porges dan Stern menambahkan deradikalisasi di dalam penjara dapat membantu program pemerintah untuk memastikan teroris tidak lagi terlibat dalam aksi kekerasan usai masa penahanan berakhir. Selain itu, program ini juga dapat membantu identifikasi seseorang menjadi radikal.<sup>61</sup> Sekalipun demikian, efektivitas dari kegiatan ini tetap masih diragukan.

**Tabel 5. Pendekatan Deradikalisasi**

Pendekatan	Fokus	Strategi	Tujuan
Politik	Masyarakat luas	Memenangkan hati dan pikiran	Menetralkan ancaman keamanan
Ideologi	Ulama	Penekanan pada ajaran kedamaian	Membangun argumen tandingan
Sosial	Kelompok rentan	Pelibatan	Membangun tendensi moderat
Keamanan	Tahanan	Rehabilitasi	Mengurangi ancaman keamanan

Sumber: Muhammad Amir Rana, “Swat De-Radicalization Model: Prospects for Rehabilitating Militants,” *Conflict and Peace Studies*, 4, 2 (2011):1

Neumann menjelaskan, ada dua level dalam deradikalisasi yakni deradikalisasi kolektif dan individual. Deradikalisasi kolektif umumnya dilakukan pada kelompok radikal yang menerapkan sistem kepemimpinan hirarki komando yang kuat.<sup>62</sup> Organisasi radikal ini dapat

<sup>60</sup>Muhammad Amir Rana, “Swat De-Radicalization Model: Prospects for Rehabilitating Militants,” *Conflict and Peace Studies*, 4, 2 (2011):1

<sup>61</sup> Porges dan Stern, “Getting Deradicalization Right,”

<sup>62</sup> Peter R Neumann, *Prisons and Terrorism: Radicalisation and de-radicalisation in 15 countries*, (ICSR, King's College London: London, 2010), 2

berupa gerakan sosial, sekte dan gang.<sup>63</sup> Dengan kata lain, keputusan untuk tidak melanjutkan aksi kekerasan dilakukan secara organisasi. Deradikalisasi kolektif dapat dilakukan dengan beberapa cara antara lain melalui program intervensi dari pemerintah, organisasi teror bertransformasi menjadi gerakan non radikal ataupun bergabung dengan organisasi non-radikal.<sup>64</sup> Schmid menambahkan deradikalisasi kolektif juga dapat menggunakan negosiasi politik untuk mendapatkan perubahan perilaku kelompok.<sup>65</sup> Negara yang melakukan program deradikalisasi kolektif antara lain Aljazair, Israel dan Mesir.<sup>66</sup> Lebih lanjut, deradikalisasi level individual dimaksudkan untuk mengubah perilaku kekerasan yang dilakukan individu-individu radikal. Sekalipun, tidak semua radikal setuju untuk melakukan aksi kekerasan.<sup>67</sup> Tujuan dari deradikalisasi individual adalah untuk mengurangi jumlah teroris aktif dengan cara membantu individu tersebut menjauh dari terorisme dan memfasilitasi reintegrasi dengan masyarakat.<sup>68</sup> Deradikalisasi individu dilakukan menggunakan pendekatan konseling psikologis dan keagamaan untuk mendapatkan pembaruan cara pandang.<sup>69</sup> Negara yang melaksanakan program deradikalisasi individual antara lain Afganistan, Indonesia, Filipina, Arab Saudi, Singapura dan Yaman.<sup>70</sup>

Demant dkk menjelaskan ada tiga faktor yang mempengaruhi program deradikalisasi, yaitu (a) ideologi radikal yang tidak lagi dipercayai penuh; (b) loyalitas individu terhadap organisasi radikal goyah akibat dinamika internal; (c) individu radikal mulai berfikir untuk hidup 'normal' selayaknya masyarakat umum seperti menikah, mempunyai keluarga dan keturunan.<sup>71</sup> Sementara Morris dkk berpendapat ada dua faktor yang mempengaruhi radikalisme menjadi terlepas dari kelompoknya atau mengikuti deradikalisasi yakni pendorong (*pull*) dan penarik (*push*).<sup>72</sup> Faktor pendorong mencakup sanksi sosial negatif di dalam kelompok, rivalitas, kekecewaan terhadap integritas grup dan kegagalan grup mencapai tujuan. Sedangkan faktor penarik mencakup keinginan individu untuk memulai hidup 'baru' dan terbebas dari ikatan organisasi. Selain itu, Demant *et al* juga mengungkapkan ada tiga penghalang (*barriers*) yang dapat menyebabkan deradikalisasi tidak efektif yaitu normatif, afektif dan keberlangsungan.<sup>73</sup> Halangan normatif (*normative barriers*) yakni adanya dominasi persepsi ideologi individual terhadap lingkungan. Hal ini dapat muncul sebagai akibat dari proses panjang sosialisasi dan interaksi nilai dan cara pandang antara individu dengan kelompok radikal. Halangan afektif (*affective barriers*) yakni adanya ketergantungan sosial individu dengan kelompok. Hal ini muncul karena tumbuhnya ikatan identitas antara individu dan kelompok. Sedangkan halangan keberlangsungan (*continuance barriers*) yakni adanya kekhawatiran individu akan hilangnya keuntungan selama tergabung pada kelompok ataupun bahaya yang mungkin muncul apabila pisah dari kelompok radikal. Meskipun, Horgan mengingatkan, terlepas dari organisasi radikal tidak serta individu tersebut akan tidak

---

<sup>63</sup>Demant *et al*, "Decline and Disengagement," 17-30

<sup>64</sup>Demant *et al*, "Decline and Disengagement," 2

<sup>65</sup>Schmid, "Radicalisation, De-Radicalisation," 41

<sup>66</sup>Neumann, *Prisons and Terrorism*, 11

<sup>67</sup>Demant *et al*, "Decline and Disengagement," 2

<sup>68</sup>Neumann, *Prisons and Terrorism*, 2

<sup>69</sup>Schmid, "Radicalisation, De-Radicalisation," 41

<sup>70</sup>Neumann, *Prisons and Terrorism*, 11

<sup>71</sup>Demant *et al*, "Decline and Disengagement," 114-115

<sup>72</sup>Madeline Morris et al, "Deradicalization: A Review of the Literature with Comparison to Findings in the Literatures on Degangling and Deprogramming," *Research Brief*, (Institute for Homeland Security Solutions: Durham NC, May 2010) 4

<sup>73</sup>Demant *et al*, "Decline and Disengagement," 115-117

kembali radikal. Individu tersebut bisa saja tidak terlibat fisik terhadap organisasi radikal, namun tetap mendukung ideologi radikal.<sup>74</sup>

Sejumlah negara menerapkan program deradikalisasi yang berbeda-beda. Ada yang menekankan pada edukasi, pelatihan vokasi, dialog agama hingga program reintegrasi pasca-penahanan. Porges menjelaskan program deradikalisasi tidak bisa diterapkan secara generik pada semua teroris. Bahkan dampak jangka panjang terhadap teroris juga sulit untuk diukur karena banyaknya faktor yang terlibat seperti politik, sosial dan ekonomi.<sup>75</sup> Berikut program deradikalisasi yang diterapkan pada sejumlah negara.

**Arab Saudi.**<sup>76</sup> Pasca serangan bom di kompleks perumahan Vinnell di Riyadh pada 12 Mei 2003, pemerintah Arab Saudi mulai membuat serangkaian program dalam penanganan kontra terorisme. Salah satu pendekatan yang dilakukan adalah melakukan dialog terbuka dan intervensi sosio-psikologis pada napi teror dengan tujuan untuk mengubah perilaku radikal. Berbeda dengan model Yaman, program yang bernama *Advisory Committee Counseling Program* ini dikendalikan langsung Kementerian Dalam Negeri Arab Saudi. Program ini terbagi dalam 4 subkomite: agama, psikologi dan sosial, keamanan dan media. Subkomite agama adalah yang paling dominan dalam program ini. Subkomite ini terdiri dari ulama, ahli agama dan akademisi yang terlibat dalam dialog mengenai pengalaman dan interpretasi tentang agama dengan para napi teror. Dialog agama tersebut dilakukan dalam bentuk workshop selama enam minggu yang diikuti sekitar hampir 20 napi teror setiap kegiatannya. Setelah mengikuti workshop, para peserta akan mengikuti ujian dan dilakukan evaluasi psikologis oleh para psikolog dan psikiater dari Subkomite psikologi dan sosial. Apabila dinilai sudah 'membaik' para napi ini akan mengikuti program rehabilitasi sesuai dengan kebutuhan mereka. Program ini berupa tawaran yang terkait reintegrasi pasca masa tahanan habis seperti pekerjaan, bantuan keuangan dan tempat tinggal. Pemerintah juga melibatkan keluarga napi dalam program ini seperti memfasilitasi pertemuan dan memberi dukungan secara finansial bagi keluarga. Sementara Subkomite Keamanan bertanggung jawab memonitor napi selama dan sesudah menjalani masa tahanan. Subkomite ini juga yang mengeluarkan rekomendasi apakah napi teroris sudah 'aman' untuk dilepaskan atau belum. Terkait program deradikalisasi, pemerintah Arab Saudi menyadari penyebab individu bergabung dengan kelompok teror bermacam-macam. Oleh karena itu, sebelum mengikuti program, setiap individu akan diteliti faktor pendorong bergabung dengan kelompok teror. Sejauh ini, pemerintah Arab Saudi mengklaim program ini berhasil melakukan rehabilitasi 80-90 persen napi kasus terorisme. Hanya sekitar tiga persen napi kasus terorisme yang tercatat menjadi residivis.

**Bangladesh.**<sup>77</sup> Program deradikalisasi Bangladesh dilakukan pada tiga distrik yang menjadi basis rekrutmen kelompok ekstrimis. Program yang dilakukan adalah menekankan pada

---

<sup>74</sup> John Horgan, "Deradicalization or Disengagement? A Process in Need of Clarity and a Counterterrorism Initiative in Need of Evaluation," *PERSPECTIVES ON TERRORISM*, Volume II, Issue 4 (Februari 2008): 5

<sup>75</sup> Marisa L Porges, "Reform School for Radicals. Deradicalization programs are justified by their indirect effects," *The American Interest*, Volume 6, number 6 (1 Juli 2011), diakses pada 28 Mei 2017  
<http://www.the-american-interest.com/2011/07/01/reform-school-for-radicals/>

<sup>76</sup> Zeynep Kaya, "Letting Go: De-radicalization in Egypt," *Journal for Deradicalization*, No 6 (Spring 2016): 92-93; International Peace Institute, *A New Approach? Deradicalization Programs and Counterterrorism*, (IPI: New York, Juni 2010), 7-9; Neumann, *Prisons and Terrorism*, 47-58; Demant et al, "Decline and Disengagement," 170-172; John Horgan dan Kurt Braddock, "Rehabilitating the Terrorists? Challenges in Assessing the Effectiveness of De-radicalization Programs," *Terrorism and Political Violence*, 22, 2 (2010): 276-279

<sup>77</sup> International Peace Institute, *A New Approach?*, 4

upaya pencegahan yang dilakukan ulama dan tokoh masyarakat, promosi pendidikan modern dan diseminasi informasi mengenai Islam. Target dari program ini adalah pelajar madrasah dan individu yang dianggap rentan militansi maupun radikalisme terutama mereka yang terlibat *Harajatul-Jihad-al-Islami* (HuJI) dan *Jama'atul Mujahidin of Bangladesh* (JMB). Program dilakukan melalui sejumlah kegiatan seperti seminar, workshop dan symposium. Kegiatan juga diperkaya dengan bantuan untuk mendapatkan pendidikan lanjutan, termasuk keluarga teroris, hingga bantuan finansial. Sekalipun sulit untuk diukur efektivitas program ini, angka rekrutmen kelompok teror menunjukkan penurunan. Peserta kegiatan umumnya menunjukkan sikap menolak aksi terorisme dan kekerasan lokal.

**Belanda.**<sup>78</sup> Sekalipun Belanda belum pernah mengalami serangan teror, pemerintah tetap menyiapkan program deradikalisasi sebagai bentuk upaya preventif. Sebab, sejumlah warga Belanda terindikasi ikut bergabung dengan kelompok teror di negara lain seperti Suriah. Pada 2007, pemerintah mengeluarkan Rencana Aksi Polarisasi dan Radikalisasi (*Polarisation and Radicalisation Action Plan*). Aktivitas yang dilakukan terfokus pada promosi nilai demokrasi, integrasi dan kohesi sosial. Program ini ditujukan untuk memperkuat kohesi sosial dalam lingkungan multikultur termasuk mengurangi persepsi ketidakadilan ataupun diskriminasi kelompok minoritas. Strategi yang dilakukan dengan dua cara: a) pendekatan hukum untuk melemahkan upaya radikalisasi; b) intervensi terhadap kelompok rentan dan yang sudah mengalami radikalisasi seperti insentif pendidikan, ekonomi dan dialog. Program yang dilakukan antara lain *Personal Intervention Against Young People in Right-Wing Extremist Circles*, *Nuansa* dan *Slotevaart Action Plan to Prevent Radicalisation*. Kegiatan ini melibatkan anak muda, orang tua, pemerintah daerah, pemerintah pusat, tokoh agama, profesional dan lain-lain. Program deradikalisasi ini tidak lagi dilanjutkan sejak 2011. Terkait program deradikalisasi, pemerintah Belanda memiliki peran terbatas dan memberi keleluasaan pemerintah lokal untuk memimpin program ini. Selain itu, program deradikalisasi yang dilakukan lebih banyak terfokus pada dialog, *self-empowerment* dan kerentanan individu daripada menekankan pada isu agama.

**Denmark.**<sup>79</sup> Sekalipun belum pernah mengalami serangan teror yang besar, Denmark tetap menilai ancaman teroris pada level signifikan. Pihak keamanan menganalisis adanya peningkatan baik pada level kelompok maupun individu bergabung dengan kelompok jihadis. Selain itu, Denmark juga menghadapi problem ekstrimisme yang dilakukan kelompok *far-right* dan *far-left* yang menyuarakan sentiment anti imigran. Pada 2009, pemerintah Denmark mengeluarkan *A common and safe future: An Action plan to prevent extremist views and radicalisation among young people*. Program ini mencakup aksi ekstremis yang dilakukan jihadis, *right wing* dan *left wing*. Pemerintah berargumen maraknya radikalisme merupakan simptom integrasi sosial yang tidak memadai. Karena itu, intervensi dilakukan pemerintah pada dua cara. Pertama, preventif yakni dengan terfokus untuk meningkatkan kohesi sosial dan menjauhkan anak muda dari kelompok ekstrimis. Langkah ini dilakukan melalui dialog dengan komunitas masyarakat, mentoring dan pelatihan. Kedua, deradikalisasi para napi yang tersangkut kasus ekstrimisme. Kegiatan ini dilakukan dengan memberi insentif ekonomi dan mentoring. Akan tetapi, program deradikalisasi yang dilakukan Denmark tidak ditujukan

---

<sup>78</sup>Lorenzo Vidino dan James Brandon, *Countering Radicalization in Europe*, (ICSR, King's College London: London, 2012), 27-48; Riazat Butt dan Henry Tuck, *European Counter-Radicalisation and De-radicalisation: A Comparative Evaluation of Approaches in the Netherlands, Sweden, Denmark and Germany*, (Institute for Strategic Dialogue: London, 2014), 3-8

<sup>79</sup>Vidino dan Brandon, *Countering Radicalization*, 49-58; Butt dan Tuck, *European Counter-Radicalisation*, 15-19

untuk membangun kontra narasi dan ideologi ekstrimis. Beberapa program yang dilakukan antara lain *Back on Track* dan *Deradicalisation –Targeted Interventions*.

**Inggris.**<sup>80</sup> Sejak 2003, pemerintah Inggris meningkatkan perhatian pada sejumlah kasus radikalisasi domestik dan meningkatnya angka warga Inggris yang terlibat pelatihan terorisme di Pakistan. Terkait hal tersebut, pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan kontra radikalisasi yang bernama *Prevent*. Selain merespon penyebaran ideologi terorisme, kebijakan ini juga bertujuan untuk mencegah warga terlibat aksi teror serta meningkatkan kerja lintas sektor untuk mengurangi risiko radikalisasi. Pada awalnya, pemerintah Inggris tidak mengeluarkan panduan bagaimana program pencegahan radikalisasi dilakukan. Bantuan dana yang diberikan Kementerian Dalam Negeri lebih banyak kepada institusi agama lokal, dialog, pelatihan dan diskusi serta sekolah-sekolah dalam rangka menyebarkan kepedulian ancaman terorisme. Pada kurun waktu 2005-2010, setidaknya ada tiga kategori institusi yang mendapatkan dana *Prevent* yakni kantor pemerintah lokal, kantor kementerian dan pihak ketiga yang mengerjakan proyek di level komunitas. Akibat ketiadaan panduan jelas dan pengawasan, program yang didanai tersebut menjadi tidak terarah. Sejak 2011, pemerintah lebih fokus untuk memprioritaskan sejumlah wilayah dan melakukan pengawasan yang lebih ketat. Selain itu, dalam kebijakan preventif, pemerintah Inggris menggelar *Channel Programme*. Program ini ditujukan bagi mereka yang teridentifikasi rentan terhadap bahaya radikalisme sekaligus mempromosikan konsep moderat. Kegiatan yang dilakukan adalah pertemuan tatap muka satu-satu. Sedikitnya 1.120 orang pernah mengikuti program ini dan mayoritas berumur 13-25 tahun. Program ini dapat dilakukan bagi mereka yang belum terkena kasus pelanggaran hukum, sekalipun diindikasikan terlibat aktif dalam plot aksi teror. Durasi program ini bagi setiap individu bervariasi mulai dari 6 bulan hingga dua tahun. Kegiatan yang dilakukan mencakup dialog dan konseling tergantung dari hasil penilaian awal setiap individu. Program ini dijalankan secara kolaborasi oleh pemerintah lokal, komunitas, polisi dan sejumlah pihak terkait seperti pelayanan sosial, pendidikan dan kesehatan.

**Irlandia Utara.**<sup>81</sup> Program deradikalisasi di Irlandia Utara sebagai konsekuensi lanjutan dari adanya Perjanjian Belfast (*Good Friday Agreement*) pada 1998 yang mengakhiri konflik di Irlandia Utara. Pada tahun 2000, mantan napi kombatan mempunyai problem untuk mencari kerja usai menghirup udara bebas. Bahkan, beberapa diantaranya masih tetap dicurigai aparat kepolisian. Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah Inggris dan Irlandia Utara sepakat untuk memfasilitasi reintegrasi eks kombatan dan beberapa isu terkait. Pemerintah kemudian membuat beragam pelatihan vokasi bagi eks kombatan. Program ini sempat mengundang polemik, ketidakpuasan dan curiga kelompok yang pernah bertikai. Program reintegrasi ini dianggap tidak adil dan cenderung berat sebelah. Lembaga Uni Eropa juga ikut terlibat dalam menyediakan program komunitas terkait rehabilitasi dan reintegrasi mantan napi. Selain itu, ada pula lembaga amal, *Northern Ireland Association for the Care and Resettlement of Offenders* (NIACRO), yang juga terlibat dalam kegiatan pendidikan dan pelatihan vokasi bagi para mantan napi. Program deradikalisasi yang dilakukan di Irlandia Utara antara lain berupa pelatihan bisnis, pembangunan sosial hingga bantuan keuangan. Program ini dianggap berhasil dalam mendukung perdamaian di Irlandia Utara. Indikatornya adalah rendahnya angka residivis yang berasal dari eks kombatan. Dalam catatan Komisi Monitoring

---

<sup>80</sup>Rashad Ali, "De-radicalization and Integration The United Kingdom's Channel Program," *Occasional Paper* (Program on Extremism, George Washington University: Washington DC, Oktober 2015); Vidino dan Brandon, *Countering Radicalization*, 11-26; Home Office, *Channel: Vulnerability Assessment Framework*, HM Government (October 2012), diakses pada 22 Mei 2017 <https://www.gov.uk/government/publications/channel-vulnerability-assessment>;

<sup>81</sup>Horgan dan Kurt Braddock, "Rehabilitating the Terrorists?", 269-271

Independen pada Maret 2003-Agustus 2008, setidaknya ada 24 kasus pembunuhan, tidak ada satupun yang berasal dari pihak yang pernah bertikai. Hanya 16 dari 450 napi yang dibebaskan karena Perjanjian Belfast yang kembali terlibat aktivitas teror.

**Jerman.**<sup>82</sup> Secara historis, pemerintah Jerman lebih banyak melakukan upaya deradikalisasi bagi kelompok *far right* dan *far left* daripada ekstrimis agama. Akan tetapi, perhatian pemerintah terhadap ekstrimis agama meningkat akibat terus bertambahnya angka jihadis yang ada di Jerman yang mencapai 38.080 orang. Meski demikian, secara resmi, pemerintah Jerman tidak memiliki rencana aksi nasional dalam mengatasi ekstrimisme. Upaya deradikalisasi dimasukkan dalam strategi kontra terorisme. Mengingat kompleksitas ancaman ekstrimis, pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri melakukan pendekatan multidimensi dalam menangani isu kontra radikalisme. Pendekatan itu mencakup pendidikan kewargaan, dialog lintas agama, dialog agama-aparat keamanan dan kebijakan untuk memperbaiki integrasi dan kohesi sosial masyarakat. Sejumlah program yang telah digelar antara lain *Exit Germany*, *Violence Prevention Network*(VPN), dan *Aussteigerprogramm für Rechtsextremisten vom Bundesverfassungsschutz*. Program *Exit Germany*, misalnya, lebih banyak ditujukan untuk menangani isu neo-Nazi dengan memanfaatkan sejumlah medium seperti kaos, music dan sosial media untuk menyosialisasikan pesan agar anak muda menjauh dari kelompok ini. Sementara program VPN dijalankan selama 23 minggu dan ditawarkan bagi napi yang terlibat kasus ekstrimisme. Selain edukasi, program ini juga menawarkan mentoring dan bantuan mencari pekerjaan pasca menjalani masa tahanan.

**Kolombia.**<sup>83</sup> Program deradikalisasi di Kolombia adalah bagian dari upaya demobilisasi kelompok revolusioner seperti *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) dan kelompok paramiliter. Kegiatan pemerintah yang dikenal sebagai Program Reinkorporasi (*Reincorporation Program*) ini dilakukan pada level kelompok bukan level individu (*collective disengagement*). Dengan demikian, grup yang memberikan nama-nama calon peserta program pada pemerintah. Mereka yang ikut serta dalam program ini mendapatkan pelayanan kesehatan, bantuan pakaian, penginapan dan vokasi. Tidak hanya itu saja, peserta juga dapat mengikuti workshop, pelatihan dan terapi psikologis. Fokus dari program deradikalisasi ini adalah untuk menumbuhkan sikap independensi individu dan terlepas dari kelompok teror. Hasilnya, sejak 2002, angka pembunuhan dan penculikan turun hingga 87 persen. Pada 2006-2007, hanya 17 persen dari mantan peserta demobilisasi yang kembali bergabung pada kelompok teror. Meski demikian, *International Crisis Group* (ICG) mencatat ada kekhawatiran individu yang mengikuti demobilisasi akan kembali melakukan aksi kriminal. Sebab, minimnya dukungan kerjasama dari aparat penegak hukum pada Program Reinkorporasi. Selain itu, ditemukan adanya kontrol wilayah yang dilakukan kelompok criminal eks kombatan di beberapa tempat.

**Maroko.**<sup>84</sup> Program deradikalisasi dilakukan dengan fokus investigasi kejahatan politik masa lalu termasuk pelanggaran HAM, penahanan sewenang-wenang, penculikan dan penghilangan paksa. Dalam hal ini, pemerintah membentuk Komite Independen untuk Keadilan dan Rekonsiliasi (*Committee for Justice and Reconciliation*), Majelis Permusyawaratan untuk HAM (*Consultative Council for Human Rights*) dan Pusat Hak-hak Warga (*Center for the Rights of People*). Ada dua hal yang dilakukan pemerintah yakni (a) pemberian amnesti dan pembebasan tahanan politik, pemaafan, menghapus tuduhan

---

<sup>82</sup> Butt dan Tuck, *European Counter-Radicalisation*, 19-23; Demant *et al*, "Decline and Disengagement," 165-168

<sup>83</sup> Horgan dan Kurt Braddock, "Rehabilitating the Terrorists?", 271-272

<sup>84</sup> International Peace Institute, *A New Approach?*, 7

penghilangan individu, pengakuan publik atas pelanggaran HAM oleh negara, pelarangan metode penyiksaan dan penyediaan akses bagi keluarga untuk menemui tahanan; (2) penyediaan kompensasi ataupun mempekerjakan kembali mereka yang telah ditahan, diculik atau dipaksa pindah secara sewenang-wenang. Dalam hal ini, para korban dilibatkan dalam proses rekonsiliasi dan didorong berani berbicara di depan publik. Alasannya, selama ini radio dan televisi dijadikan alat mendukung ekstrimisme. Pemerintah juga menyiapkan program mengkonter interpretasi Islam yang dilakukan kelompok ekstrimis. Program ini mencakup pelatihan imam, reformasi masjid dan promosi rehabilitasi hak beragama.

**Norwegia.**<sup>85</sup> Tercatat setidaknya ada 100-200 kelompok *right wing* di Norwegia yang tersebar di hampir 10 lokasi. Mengingat tingginya jumlah kelompok ekstrimis, pada 1996, pemerintah Norwegia mengumpulkan sejumlah pakar dan membentuk *Interdisciplinary Advisory Service for Local Action against Racism and Xenophobia*. Grup ini terdiri dari peneliti, profesional, polisi, pekerja sosial pengajar dan mediator konflik. Tujuannya, membantu pemerintah lokal dalam menangani isu ekstrimis. Selain itu, pemerintah juga membuat program *Exit Project*. Program ini mempunyai tiga tujuan: a) membantu anak muda terlepas dari kelompok ekstrimis mengingat umumnya mereka yang terlibat adalah usia muda; b) membantu orang tua yang anaknya terlibat kelompok ekstrimis; dan c) menyebarkan pengetahuan dan metode kepada profesional yang terlibat dalam penanganan kelompok kekerasan. Kegiatan yang dilakukan mencakup dialog, konseling, dan penegakan hukum. Sekalipun kelompok jihadis belum menjadi ancaman, pemerintah Norwegia tetap memberi perhatian terhadap ekstrimis berbasis agama. Pada 2010, pemerintah mengadopsi strategi kontra radikalisme bertajuk *Action Plan to prevent radicalisation and violent extremism*. Rencana Aksi ini mengindikasikan keseriusan pemerintah dalam menghadapi isu jihadis. Beberapa kegiatan lintas departemen dilakukan seperti kursus bagi para imigran termasuk pemuka agama tentang kehidupan di Norwegia. Rencana Aksi ini dianggap meniru strategi *Prevent* yang dimiliki Inggris. Selain itu, pemerintah juga menggelar program *Empowerment Conversations* yang dilaksanakan kepolisian lokal. Program ini diikuti oleh mereka yang dianggap berpotensi dapat menimbulkan masalah di masyarakat. Siapapun dapat merekomendasikan nama kepada pihak kepolisian untuk mengikuti kegiatan ini. Selain itu, kegiatan ini juga dijadikan alternatif untuk menghindari jeratan kasus hukum. Secara umum, program yang dilakukan Norwegia lebih menekankan pada reformasi daripada penghukuman. Selain itu, kegiatan yang dilakukan lebih banyak berbasis pada nilai-nilai Norwegia daripada ajaran agama.

**Swedia.**<sup>86</sup> Sekalipun belum menjadi ancaman utama bagi demokrasi dan pemerintah, ekstrimisme di Swedia tetap menjadi perhatian karena tetap mengancam negara lain. Sejumlah warga terindikasi bergabung dengan organisasi teror di luar negeri dan berada di zona konflik seperti Suriah, Somalia dan Pakistan. Tercatat sekitar 39-87 warga Swedia ikut berperang di Suriah. Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah mengeluarkan *Action Plan to Safeguard democracy against violence-promoting extremism* pada 2011. Dalam program ini, pemerintah membagi 3 kategori ekstrimis: *far-right White Power*, *left wing autonomous* dan jihadis. Beberapa kegiatan dilakukan seperti *Tolerance Project*, *Karlskrona Municipality* dan *Exit Fryhuset* untuk anak muda yang terlibat gerakan Neo-Nazi. Tiga kegiatan ini berupaya untuk mencegah radikalisme meningkat dan mendorong anak muda untuk tidak lagi bergabung dengan kelompok ekstrimis. Insentif yang diberikan antara lain melalui pendidikan dan ekonomi.

---

<sup>85</sup>Vidino dan Brandon, *Countering Radicalization*, 59-68; Demant *et al*, "Decline and Disengagement," 157-163

<sup>86</sup>Butt dan Tuck, *European Counter-Radicalisation*, 8-15; Demant *et al*, "Decline and Disengagement," 163-165



**Yaman.**<sup>87</sup> Menyusul adanya serangan pada kapal induk Amerika Serikat *USS Cole* pada 2000 dan kapal tanker Perancis *Limburg* pada 2002, pemerintah Yaman membentuk Komite Dialog Keagamaan (*Religious Dialogue Committee/RDC*) sebagai bentuk program deradikalisasi. RDC berisi lima akademisi agama dan dipimpin hakim ternama Hamoud al-Hitar. Organisasi ini fokus pada mengubah cara pandang pelaku teror yang ditahan mengenai ajaran Islam. Pola yang dilakukan adalah dialog agama dalam kelompok kecil (5-7 napi) di penjara. Setiap pertemuan dicatat dengan baik mencakup materi diskusi. Apabila napi tersebut tidak lagi ingin meneruskan aksi teror, pemerintah menawarkan pelatihan vokasi dan membantu mencari pekerjaan setelah usai habis menjalani masa tahanan. RDC mengklaim program debat agama di penjara efektif dalam mengubah cara pandang mengenai terorisme. Namun, klaim ini diragukan sebab RDC tidak menghitung eks napi yang terlibat dalam aksi teror di Irak, Afganistan maupun Israel-Palestina. Puncaknya, tiga pelaku pemboman Kedubes Amerika Serikat di Sana'a pada 17 September 2008 adalah mantan peserta program RDC.

**Yordania.**<sup>88</sup> Dalam melakukan program deradikalisasi, pemerintah lebih banyak terfokus menggunakan pendekatan pendidikan. Untuk mendukung inisiatif ini, pemerintah menerbitkan UU Anti Terorisme dan UU Fatwa yang menyebutkan hanya ulama yang diakui pemerintah yang dapat mengeluarkan fatwa. Selain itu, 180 ulama ternama juga ikut mengeluarkan deklarasi (*Amman Letter*) guna mendelegitimasi propaganda kelompok teror. Deklarasi ini kemudian didiseminasi melalui media massa dan konferensi. Pemerintah sempat menggunakan pendekatan dialog agama di penjara. Namun, dialog ini tidak berjalan sukses karena pemerintah tidak dapat menyia-nyaikan ulama-ulama yang independen.

**Tabel 6. Perbandingan Pelaksanaan Program Deradikalisasi**

Negara	Ideologi Terorisme	Level Deradikalisasi	Tujuan Deradikalisasi	Pendekatan Deradikalisasi	Residivis
Arab Saudi	Agama	Individu	Deradikalisasi	Kombinasi agama, ekonomi, keamanan, sosial psikologis	Tiga persen kembali bergabung dalam aksi teror
Bangladesh	Agama	Kelompok dan individu	Preventif	Pendidikan dan insentif ekonomi	Mayoritas peserta menolak terorisme dan bergabung dengan kelompok teror
Belanda	Agama, dan <i>right wing</i>	Individu dan kelompok	Preventif	hukum, pendidikan, ekonomi	n/a
Denmark	Agama, <i>right wing, left wing</i>	Individu	Deradikalisasi dan preventif	Insentif ekonomi, dialog mentoring dan pelatihan	n/a
Inggris	Agama	Individu	Preventif	Dialog, konseling	n/a
Irlandia Utara	Nasionalis	Individu	Reintegrasi	Pelatihan dan bantuan keuangan	3,5 persen kembali melakukan aksi teror
Jerman	Agama, <i>right wing, left wing</i>	Individu	Deradikalisasi, preventif dan rehabilitasi	Pendidikan, ekonomi mentoring, dialog antar agama dan sosialisasi menggunakan beragam medium	n/a
Kolombia	Nasionalis	Kelompok	Demobilisasi,	Pelatihan dan bantuan	Di bawah 17%

<sup>87</sup>Neumann, *Prisons and Terrorism*, 47-58; Horgan dan Kurt Braddock, "Rehabilitating the Terrorists?", 275-276

<sup>88</sup>International Peace Institute, *A New Approach?*, 6-7

			reintegrasi	keuangan	namun tetap punya bahaya laten
Maroko	Kejahatan negara	Individu	Deradikalisasi	Hukum, pendidikan ekonomi, agama, dan	n/a
Norwegia	<i>Right wing</i>	Individu	Deradikalisasi	Dialog, konseling, hukum	n/a
Swedia	Agama, <i>right wing, left wing</i>	Individu	Deradikalisasi dan preventif	Pendidikan, ekonomi	n/a
Yaman	Agama	Individu	Deradikalisasi	Dialog agama	Terlibat pemboman kedubes AS
Yordania	Agama	Individu	Deradikalisasi dan preventif	Pendidikan	n/a

### ***Bagaimana dengan Indonesia?***

Data BNPT menyebutkan sudah setidaknya sudah 530 mantan teroris yang sudah lepas (*disengage*) dari kelompok teror. Mereka berada tersebar di 17 provinsi di Indonesia.<sup>89</sup> Selain itu, hingga akhir 2015, BNPT mencatat setidaknya ada 600 orang mantan narapidana terorisme yang kini telah bebas, baik karena telah selesai menjalani hukuman ataupun mendapat pembebasan bersyarat. Dari 600 mantan napi tersebut, sekitar 15 persen atau 90

***Rumusan mengenai deradikalisasi dalam amandemen RUU No.15/2003 masih belum jelas dan konsisten, menunjukkan ketidakseriusan pemerintah dalam mendorong upaya non-kekerasan untuk mengatasi terorisme***

orang terdeteksi kembali terlibat aksi terorisme, 28 orang di antaranya ditembak mati seperti Sunakim alias Afif dan Muhammad Ali, pelaku teror bom di Kawasan Sarinah Thamrin Jakarta pada 15 Januari 2016 silam.<sup>90</sup> Selain itu, data Ditjen Pemasarakatan, Kemenkumham, hingga 17 Januari 2017 setidaknya masih ada 249 napi terorisme dengan rincian 238 napi

dengan delik UU Terorisme, 2 napi delik UU Darurat, 6 napi pidana umum terindikasi radikal dan 3 orang tahanan. Selain itu, masih ada sekitar 100-an tahanan dan napi di Mako Brimob Kelapa Dua yang masih menunggu proses persidangan ataupun dalam rangka pengembangan penyelidikan.

Sejauh ini, tidak ada konsep ataupun definisi yang baku mengenai radikal, radikalisme, radikalisasi dan deradikalisasi dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Program deradikalisasi yang selama ini dilakukan oleh Badan Nasional Penanggulangan Terorisme maupun Polri tidak memiliki dasar hukum yang jelas. Upaya preventif dan deradikalisasi sudah mulai diusulkan dalam draf RUU yang baru. Upaya preventif dituangkan dalam Pasal 43A ayat 1, sedangkan deradikalisasi dimuat dalam pasal 43A ayat 4. Mengenai ketiadaan definisi, pemerintah hanya membuat usul definisi mengenai deradikalisasi.

Pengaturan upaya preventif, seperti yang dituangkan dalam Pasal 43A ayat 1, kontradiktif, berpotensi disalahgunakan dan memunculkan penahanan sewenang-wenang (*arbitrary arrest*). Pasal 43 ayat 1 berbunyi “Dalam rangka penanggulangan Tindak Pidana Terorisme,

<sup>89</sup> Tim CNN Indonesia, “Residivis Teroris dan 'Kegagalan' Deradikalisasi,” *CNN Indonesia*, 17 Januari 2017, diakses 28 Mei 2017, <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20170116194405-24-186748/residivis-teroris-dan-kegagalan-deradikalisasi/>

<sup>90</sup> Reza Yunanto, “Tumpulnya BNPT, Melempemnya Deradikalisasi,” *Tirto.id*, 12 Februari 2016, diakses 25 Mei 2017, <https://tirto.id/tumpulnya-bnpt-melempemnya-deradikalisasi-kr>

penyidik atau penuntut umum dapat melakukan pencegahan terhadap Setiap Orang tertentu yang diduga akan melakukan Tindak Pidana Terorisme untuk dibawa atau ditempatkan pada tempat tertentu yang menjadi wilayah hukum penyidik atau penuntut umum dalam waktu paling lama 6 (enam) bulan.” *Pertama*, klausa ini dinilai kontradiktif karena pada keterangan ayat disebutkan sebagai upaya pencegahan, sementara pada bagian penjelasan disebutkan sebagai bagian dari program deradikalisasi. Sejatinya, program deradikalisasi ditujukan bagi mereka yang berada dalam tahanan dan sudah disangkakan atau terbukti melanggar UU Terorisme. *Kedua*, penahanan dengan dalih pencegahan dapat diartikan sebagai penahanan sewenang-wenang dan jelas bertentangan dengan Konvenan internasional tentang hak sipil dan politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) yang sudah diratifikasi melalui Undang-Undang No 12/2005. Komite HAM PBB sudah menjelaskan bahwa penahanan dapat dikatakan sewenang-wenang apabila tidak merujuk pada aturan hukum baku, tidak adil, tidak proporsional dan tidak memiliki kejelasan. Penahanan haruslah konsisten dengan aturan hukum yang berlaku dalam penanganan kasus kriminal. Mereka yang ditahan haruslah terlebih dahulu disangkakan pasal yang dilanggar dan dibawa ke pengadilan. *Ketiga*, upaya preventif semestinya lebih ditujukan pada mereka yang rentan bahaya radikalisme dan mengedepankan pendekatan lunak (*soft approach*) seperti dialog, edukasi, pelatihan dan sebagainya. Belajar dari pengalaman negara lain, upaya preventif tidak perlu dilakukan dengan mengedepankan upaya hukum melainkan upaya persuasi untuk mereformasi perilaku dan cara pandang yang salah tentang agama. Jika memang ditujukan sebagai bagian dari deradikalisasi maka metode penahanan jelas tidak perlu dilakukan.

Draf amandemen RUU Terorisme juga terkesan ambigu mengenai konsep deradikalisasi. Sesuai dengan Pasal 1 ayat 8, deradikalisasi didefinisikan sebagai “proses tindakan yang dilakukan dengan tujuan agar orang perseorangan atau kelompok orang tidak melakukan perbuatan atau pemikiran yang menuntut suatu perubahan yang diungkapkan secara keras atau ekstrim yang mengarah pada Tindak Pidana Terorisme.” Dengan kata lain, semangat deradikalisasi yang ditawarkan lebih pada pencegahan ataupun anti-radikalisasi. Sementara, ketentuan tersebut tidak konsisten diturunkan dalam Pasal 43 ayat 4 yang menyebutkan “Deradikalisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan terhadap: a. tersangka; b. terdakwa; c. terpidana; d. narapidana; e. mantan narapidana; f. keluarganya; dan/atau g. orang tertentu yang diduga akan melakukan Tindak Pidana Terorisme.”

Semestinya, deradikalisasi hanya digunakan pada mereka yang disangkakan, didakwakan ataupun terbukti melakukan tindak pidana terorisme. Perlakuan berbeda semestinya diberikan bagi mereka yang diindikasikan akan terlibat dalam aksi teror maupun keluarga pelaku teror. Patut diingat, program deradikalisasi tidak dapat diberlakukan secara generik mengingat masing-masing orang dapat memiliki motivasi dan alasan yang berbeda terlibat dalam kelompok teror. Selain itu, semestinya deradikalisasi maupun upaya preventif juga ditujukan untuk mereformasi cara pandang dan perilaku mereka yang rentan, berpotensi maupun terlibat aksi teror terhadap interpretasi ajaran agama. Selain itu, ketiadaan kerangka dan definisi yang jelas mengenai radikal, radikalisasi, dan radikalisme dalam draf RUU akan menjadikan konsep deradikalisasi tidak memiliki ukuran jelas dalam mereduksi risiko terorisme.

## 7. Rekomendasi Terkait Deradikalisasi

Sebaiknya ketentuan mengatur upaya preventif dalam penanggulangan terorisme seperti yang dimuat dalam Pasal 43 ayat 1 dihapus. Upaya pencegahan hendaknya difokuskan pada pendekatan non-kekerasan. Terkait dengan ketentuan deradikalisasi, sebaiknya kegiatan tersebut hanya ditujukan bagi tersangka, terdakwa, terpidana, narapidana dan mantan narapidana. Untuk keluarga dan orang tertentu yang diduga akan melakukan tindak pidana terorisme membutuhkan pendekatan yang berbeda. Dalam hal ini, mereka dapat disertakan dalam program kontra radikalisasi sebagai bagian dari upaya preventif non-kekerasan. Oleh karena itu, ketentuan deradikalisasi seperti yang dimuat dalam Pasal 43 ayat 4 hendaknya diubah. Selain itu, dibutuhkan adanya definisi mengenai radikal, radikalisasi, radikalisme dan kontra radikalisme.

*Pelibatan militer dalam menangani terorisme harus diletakkan sebagai pilihan terakhir dan atas dasar keputusan politik negara melalui proses yang demokratis*

adalah untuk menghadapi kemungkinan terjadinya ancaman militer dari negara lain. Tujuan keberadaan militer di berbagai dunia adalah untuk melawan musuh dalam peperangan. Hal ini merupakan *raison d'être* atau prinsip utama dari peran militer.<sup>91</sup> Dengan demikian, di masa damai, militer perlu dipersiapkan kemampuannya secara profesional dengan latihan, latihan dan latihan.

Meski tugas utama militer adalah untuk menghadapi ancaman perang namun dalam level dan derajat tertentu otoritas sipil dapat melibatkan militer dalam operasi militer selain perang. Dalam UU TNI no34/2004 disebutkan bahwa untuk menjalankan tugas pokoknya yakni menegakkan kedaulatan negara dan menjaga keutuhan wilayah negara maka TNI menjalankan tugas operasi militer untuk perang dan operasi militer selain perang (pasal 7 ayat 1 dan ayat 2). Hal yang perlu digarisbawahi adalah pelaksanaan kedua tugas tersebut harus didasarkan pada keputusan dan kebijakan politik negara (pasal 7 ayat 3). Dimungkinkannya pelibatan militer dalam operasi militer selain perang itu tidak bisa dilepaskan dari perubahan dinamika lingkungan strategis yang terjadi pasca perang dingin dimana proliferasi ancaman non-militer/non-tradisional muncul sebagai salah satu fokus utama dalam menjaga perdamaian dunia. Hal inilah yang kemudian menjadi faktor pemicu (*trigger*) bagi peningkatan peran militer ke dalam operasi militer selain perang (OMSP).<sup>92</sup>

Konflik internal yang terjadi di banyak negara yang mengancam keutuhan teritorial negara dan ancaman terorisme bersenjata yang dalam kondisi tertentu mengancam kedaulatan negara

## H. Melibatkan TNI Dalam Menangani Terorisme

Secara prinsip, di dalam kehidupan negara demokrasi, tugas dan fungsi utama militer sejatinya adalah dipersiapkan untuk perang. Militer di rekrut, dididik, dilatih dan dipersenjatai dengan fungsi utamanya

<sup>91</sup> Samuel Huntington, *New Contingencies, Old Roles*, Joint Forces Quarterly, 1993

<sup>92</sup> Albrecht Schnabel and Marc Krupanski, *Mapping Evolving Internal Roles of The Armed Forces* (Geneva: DCAF, 2012).

seperti ISIS di Suriah menjadi salah satu bentuk ancaman yang dalam eskalasi tertentu membawa dampak pada dilibatkannya militer untuk mengatasi ancaman tersebut. Di sini, pelibatan militer hadir ketika eskalasi ancaman tersebut telah nyata-nyata mengancam kedaulatan negara. Pelibatan militer dalam operasi selain perang khususnya dalam menghadapi masalah keamanan dalam negeri sifatnya hanyalah perbantuan, merupakan pilihan terakhir (*last resort*) setelah semua institusi keamanan yang ada tidak bisa lagi mengatasi ancaman, bersifat sementara dan pelibatan itu harus di dasarkan pada keputusan politik negara (*civilian supremacy*).

Pelibatan militer dalam operasi militer selain perang khususnya terkait dengan peran internal militer tidak boleh dilakukan secara berlebihan dan tidak pada tempatnya. Kontribusi peran internal militer dapat bersifat negatif apabila digunakan secara berlebihan atau tidak tepat secara kontekstual. *Pertama*, keterlibatan yang berlebihan dikhawatirkan akan memecah konsentrasi, pengaturan, pelatihan, dan persiapan militer terhadap pelaksanaan peran utamanya, yaitu menghadapi perang. Dengan kata lain, jangan sampai keterlibatan militer ini melupakan *raison d'être* militer itu sendiri.<sup>93</sup> *Kedua*, keterlibatan yang tidak tepat secara kontekstual juga dikhawatirkan dapat menimbulkan bentuk-bentuk intervensi militer terhadap ranah sipil, dimana hal ini akan menjadi preseden buruk bagi demokrasi maupun pembangunan profesionalisme.<sup>94</sup>

### ***Mengatasi Terorisme***

RUU perubahan atas UU No. 15 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Terorisme mengatur pelibatan TNI dalam penanggulangan tindak pidana terorisme. Klausul pelibatan tersebut diatur dalam Pasal 43B ayat (1) dan (2) RUU ini, yang menyatakan Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagai salah satu pelaksana kebijakan dan strategi nasional penanggulangan tindak pidana terorisme dalam rangka menjalankan tugas perbantuan kepada Polri. Klausul pelibatan TNI dalam RUU ini bertentangan dengan prinsip pengaturan tata kelola keamanan yang demokratik. Meski perbantuan TNI kepada Polri dalam menanggulangi terorisme dimungkinkan sebagai bagian dari tugas operasi militer selain perang, tapi pelibatan itu seharusnya tidak diatur dalam RUU ini. Perbantuan TNI kepada Polri harus diatur tersendiri secara komprehensif dalam RUU tugas perbantuan yang meliputi antara lain: prasyarat kondisi, mekanisme, prosedur, anggaran, limitasi waktu, maupun kendali komando.

Perbantuan TNI dalam menanggulangi terorisme harus tetap diletakkan dalam koridor tata kelola sektor keamanan yang demokratik melalui pembentukan rambu-rambu, serta pembagian fungsi dan tugas yang jelas dan tegas antar aktor keamanan. Pembentukan RUU perbantuan TNI sudah menjadi amanat TAP MPR No 6 dan 7, amanat UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI. RUU perbantuan ini bukan hanya untuk perbantuan TNI menanggulangi terorisme saja, tapi juga untuk tugas perbantuan-perbantuan lainnya.

Selain itu, klausul pelibatan TNI dalam RUU ini juga berpotensi membuka ruang keterlibatan TNI yang luas dalam ranah sipil dan keamanan dalam negeri. Ini bisa dilihat dari luasnya lingkup penanggulangan terorisme dan tidak rigidnya klausul pelibatan TNI dalam RUU ini. Dalam Pasal 43A ayat (3) disebutkan bahwa kebijakan dan strategi nasional penanggulangan

---

<sup>93</sup> Samuel Huntington, *New Contingencies, Old Roles*.

<sup>94</sup> Dewi Fortuna Anwar, "Demokrasi, Keamanan dan Peranan Militer" dalam *Dinamika Pemikiran Internal tentang Peran dan Fungsi TNI di era Transisi Demokrasi (Laporan Penelitian)*, ed. Ikrar Nusa Bhakti, (Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2001)

Tindak Pidana Terorisme mencakup: pencegahan, perlindungan, deradikalisasi, penindakan, penyiapan kesiapsiagaan nasional, dan kerja sama internasional. Dengan luasnya lingkup penanggulangan terorisme (Pasal 43A ayat (3)) dan tidak rigidnya klausul pengaturan pelibatan TNI (Pasal 43B ayat (1) dan (2)) dikhawatirkan akan menjadi blangko kosong bagi TNI. Ketentuan itu bisa ditafsirkan secara luas oleh TNI untuk terlibat dalam semua aspek atau dimensi dalam penanggulangan terorisme dibungkus dalam dalih memberikan perbantuan kepada Polri dalam upaya menanggulangi tindak pidana terorisme.

Keberadaan Pasal ini harus dihapus dari RUU Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2003. Selain bertentangan dengan kerangka legislasi sektor keamanan, Pasal juga berbahaya karena akan membuka ruang keterlibatan TNI secara luas dalam ranah sipil dan keamanan dalam negeri.

---

***Memaksakan pelibatan militer secara langsung dalam menangani terorisme melalui revisi UU No.15/2003 akan merusak sistem penegakkan hukum dan mengancam HAM***

Pelibatan militer dalam menghadapi ancaman terorisme memang dimungkinkan. Dalam level dan eskalasi tertentu ketika ancaman terorisme sudah mengancam kedaulatan negara dan institusi penegak hukum sudah tidak bisa mengatasinya lagi maka otoritas sipil dapat mengerahkan militer untuk

mengatasi ancaman terorisme. Secara hukum, pelibatan militer dalam mengatasi ancaman terorisme sudah diatur dalam UU TNI no 34 tahun 2004 sebagai bagian dari operasi militer selain perang. Pasal 7 ayat 2 UU TNI menyebutkan bahwa militer menjalankan tugas operasi militer selain perang dan salah satunya mengatasi aksi terorisme. Pelaksanaan tugas operasi militer selain perang itu baru bisa dilakukan jika sudah ada keputusan politik negara (Pasal 7 ayat 3). Keputusan politik negara yang dimaksud adalah kebijakan politik pemerintah bersama-sama dewan perwakilan rakyat (DPR) yang dirumuskan melalui mekanisme hubungan kerja antara pemerintah dengan DPR, seperti rapat konsultasi dan rapat kerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Penjelasan Pasal 5 UU TNI). Dengan demikian, secara hukum sebenarnya Indonesia tidak mengalami kekosongan hukum jika ingin melibatkan militer dalam mengatasi terorisme. Pasal 7 ayat 2 dan ayat 3 UU TNI sudah mengatur secara tegas tentang pelibatan militer tersebut. Dengan dasar hukum ini, Presiden bisa melibatkan militer untuk mengatasi ancaman terorisme jika ancaman terorisme sudah mengancam kedaulatan negara mengingat fungsi dari TNI adalah sebagai alat pertahanan negara dan tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara dan menjaga keutuhan wilayah negara (Pasal 6 jo Pasal 7 UU TNI).

Secara empirik, pelibatan TNI dalam mengatasi terorisme sudah dilakukan dalam operasi gabungan bersama polisi dalam mengatasi terorisme di Poso yang berhasil melumpuhkan Santoso. Keberhasilan itu tentunya perlu diikuti dengan pemberian penghargaan kepada para prajurit dan anggota polisi yang terlibat dalam operasi gabungan di Poso. Namun, alangkah jauh lebih baik jika operasi militer membantu polisi di Poso itu di payungi dengan keputusan Presiden dan jangan hanya atas perintah lisan Presiden. Hal itu akan berguna dalam kerangka dukungan anggaran untuk operasi hingga akuntabilitas dalam operasi. Oleh karena itu, pansus di DPR yang saat ini sedang membahas revisi UU Anti terorisme sudah sepatutnya tidak perlu lagi mengatur tentang pelibatan militer dalam revisi UU anti-terorisme karena pengaturan pelibatan militer dalam mengatasi terorisme sudah di atur dalam UU TNI dan secara empirik sudah dilakukan di Poso.

Jika parlemen terus memaksa mengatur pelibatan militer dalam revisi undang-undang anti terorisme maka pengaturan itu akan merusak mekanisme *criminal justice system* mengingat undang-undang tersebut meletakkan kejahatan terorisme sebagai tindak pidana sehingga nama undang-undang tersebut adalah undang-undang tentang pemberantasan tindak pidana terorisme dan secara substansi undang-undang tersebut mengatur tentang proses dan mekanisme penegakkan hukum dalam mengatasi kejahatan terorisme. TNI bukanlah aparat penegak hukum tetapi alat pertahanan negara sehingga pengaturan pelibatan TNI dalam rezim hukum yang mengatur tentang *criminal justice sistem* dalam mengatasi terorisme adalah kurang tepat dan keliru. Biarkanlah pelibatan militer dalam mengatasi terorisme tetap diatur dalam rezim hukum pertahanan yakni melalui UU TNI dimana pelibatan militer baru dapat dilakukan jika kedaulatan negara terancam yang di dasarkan pada keputusan politik negara.

Selain itu, pengaturan pelibatan militer dalam revisi undang-undang tindak pidana terorisme tanpa dibarengi dengan kewajiban militer untuk tunduk pada sistem peradilan umum akan menimbulkan persoalan serius dalam akuntabilitas operasinya. Jika suatu saat terdapat operasi militer dalam mengatasi terorisme yang menyebabkan terjadinya pelanggaran HAM maka sulit bagi publik untuk mendapatkan peradilan yang adil mengingat prajurit militer masih tunduk dalam peradilan militer dan belum tunduk dalam peradilan umum.

### ***UU Perbantuan***

Seperti yang telah disebutkan diatas, jika pemerintah dan DPR ingin mengatur lebih lanjut tentang pelibatan militer dalam OMSP yang salah satunya mengatasi terorisme maka yang harusnya dilakukan pemerintah dan DPR adalah membentuk dan membuat undang-undang tugas perbantuan. UU perbantuan berfungsi sebagai rambu-rambu dasar dan prinsip prinsip dasar serta aturan main tentang pelibatan militer dalam kerangka operasi militer selain perang yang salah satunya mengatasi aksi terorisme. Keharusan untuk membuat undang-undang tentang tugas perbantuan sesungguhnya telah menjadi mandat rakyat yang dituangkan dalam bentuk ketetapan MPR. Pasal 4 TAP MPR No.VII/2000 tentang Peran TNI dan Polri menjelaskan bahwa TNI memberi bantuan kepada Polri dalam rangka tugas keamanan, atas permintaan yang diatur dalam undang-undang.

Sudah sepatutnya otoritas sipil meletakkan militer dalam tugas dan fungsi sejatinya sebagai alat pertahanan negara. Karena itu, menjadi penting bagi otoritas sipil untuk tidak menarik kembali militer dalam fungsi-fungsi yang terkait dengan penegakan hukum melalui revisi undang-undang pemberantasan tindak pidana terorisme karena hal itu akan membawa kita mundur kebelakang, merusak mekanisme *criminal justice sistem* dan mengancam kehidupan demokrasi dan HAM.

## 8. Rekomendasi Terkait Pelibatan TNI dalam Menangani Terorisme

Pelibatan militer sebaiknya tidak diatur dalam RUU terorisme, jika pemerintah dan DPR tetap bersikukuh untuk mengatur pelibatan militer dalam revisi UU No. 15 tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme maka harus memenuhi keenam syarat sebagai berikut:

1. Pelibatan militer itu harus dilakukan atas dasar kebijakan dan keputusan politik negara.
2. Pelibatan tersebut harus atas permintaan dari kepolisian atau pemerintah daerah atau pemerintah pusat.
3. Pelibatan tersebut dilakukan pada saat ancaman terorisme mengancam keamanan dan ketertiban yang tidak dapat ditangani lagi oleh kepolisian (pilihan terakhir/ *last resort*).
4. Prajurit TNI yang dilibatkan berada dibawah kendali operasi (BKO) kepolisian (sifatnya perbantuan).
5. Pelibatan militer bersifat proporsional dan dalam jangka waktu tertentu (sementara).
6. Prajurit yang dilibatkan tunduk pada sistem peradilan umum.

## I. Pemenuhan Hak-Hak Korban

Hal lain yang sering luput dari perdebatan publik adalah pemenuhan hak-hak korban terkait terorisme dalam revisi UU anti-terorisme selama ini. Nampaknya baik itu pemerintah maupun parlemen menitikberatkan lebih pada isu-isu pencegahan dan penangkalan aksi dan pelaku teror daripada memberikan perhatian pada korban. Padahal, dari sudut pandang hak asasi manusia, para korban pada konteks terorisme sudah menjadi fokus perhatian utama. Ketika daya dan upaya sudah didorong dan dihadirkan sejak peristiwa 9/11 terjadi, banyak respons yang tidak menunjukkan karakter akuntabilitas negara dalam mengakui hak-hak korban, dan kewajiban dari komunitas internasional untuk mendorong ruang pemulihan hak-hak korban dari tindak terorisme dan termasuk operasi terorisme yang diselewengkan secara meluas. Pada tahun 2005, Resolusi Majelis Umum PBB (60/1), sebagai contoh, setiap negara anggota PBB menekankan “dibutuhkannya upaya untuk mendampingi para korban terorisme dan termasuk upaya untuk menghadirkan solidaritas dan dukungan kepada bentuk kehilangan dan kesedihan mereka. Hal yang sama, *the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy* merefleksikan komitmen dari setiap negara untuk “mempromosikan solidaritas internasional untuk mendukung para korban dan melibatkan secara efektif masyarakat sipil dalam mempromosikan kampanye memerangi terorisme dan termasuk mengutuk tindakannya.

Dalam mendukung kebutuhan pemulihan korban terorisme, kita harus memiliki sensitivitas dan konsiderasi atas dua kategori korban yakni: korban akibattindak terorisme dan korban pelanggaran HAM yang muncul karena perlakuan operasi kontra-terorisme yang serampangan. Meskipun faktor pembedanya tidak selalu jelas, adalah penting, dalam banyak situasi, tindakan terkait teroris akan ditangani sebagai tindak pidana yang dilakukan individu dan negara tidak bertanggung jawab atas tindakan tersebut. Tindakan yang merupakan pelanggaran hak asasi manusia terjadi ketika suatu tindakan dilakukan oleh organ-organ, atau individu-individu yang mengatasnamakan negara. Dalam beberapa situasi, meskipun



demikian, negara dapat mempertanggungjawabkan tindakan yang dilakukan oleh aktor-aktor individualnya yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran HAM. Meski demikian, analisis komprehensif tetap dibutuhkan untuk memberikan dukungan yang solid atas pemenuhan kebutuhan para korban (baik yang menjadi korban terorisme ataupun korban dari praktik kesewenang-wenangan aturan negara) pada ruang lingkup aksi terorisme.

Dari kacamata hukum internasional, terdapat beberapa pendekatan-baik dari sisi HAM dan humaniter-untuk melihat bagaimana negara dapat memberikan pertanggungjawaban dan agenda akuntabilitasnya kepada para korban. Beberapa instrumen hukum internasional yang dapat dirujuk di sini adalah sebagai berikut. *The Declaration on Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* (Resolusi Majelis Umum PBB 40/34) yang menjelaskan definisi korban adalah, “orang-orang, yang baik secara individu ataupun kelompok, menderita luka, baik fisik ataupun mental, termasuk penderitaan mental, kehilangan sumber ekonomi atau hal-hal substansi yang terkandung di dalam hak asasi manusia, melalui tindakan atau pengabaian-pengabaian yang mengakibatkan pelanggaran hukum pidana yang dilakukan oleh negara-negara anggota, termasuk aturan hukum yang melarang penyalahgunaan kekuasaan.” Lebih lanjut, Deklarasi ini menggarisbawahi seseorang bisa dipandang sebagai korban apabila “terlepas dari apakah pelaku yang telah diidentifikasi telah tertangkap, dituntut, atau dihukum; dan terlepas apakah ada hubungan keluarga antara pelaku dan korban.” Terminologi korban juga terkait dengan “keluarga dekat atau tanggungan dari korban langsung, serta orang-orang yang telah menderita kerugian dalam intervensi untuk membantu korban dalam kesulitan ataupun mencegah viktimisasi.” Deklarasi lebih lanjut, memberikan panduan minimum standar untuk bagaimana memperlakukan para korban merujuk pada sejumlah standar dasar keadilan. Hal ini juga termasuk:

1. Mereka diperlakukan dengan baik dan terhormat, termasuk menghormati martabat mereka.
2. Mereka juga diinformasikan tentang pandangan, opini dan perasaan mereka terhadap situasi penegakan hukum yang tengah mereka tempuh
3. Mereka berhak untuk mendapatkan bantuan yang tepat selama proses hukum
4. Mereka dilindungi dari praktik intimidasi dan balas dendam yang mungkin dilakukan oleh pelaku pelanggaran HAM
5. Privasi mereka dilindungi
6. Mereka ditawarkan untuk mendapatkan kesempatan dalam berpartisipasi melalui mekanisme informal penyelesaian sengketa, termasuk di dalamnya upaya mediasi
7. Mereka bisa menikmati akses restitusi dan kompensasi yang sesuai
8. Mereka menerima bantuan materi, medis, psikologis, dan sosial yang diperlukan.

---

***Pentingnya jaminan regulasi pemenuhan hak-hak korban aksi terorisme maupun korban pelanggaran HAM dari operasi kontra-terorisme***

Pada *the Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* yang diadopsi pada tahun 2005 oleh Majelis Umum PBB (Resolusi 60/147) telah menggarisbawahi kebutuhan para korban untuk diperlakukan dengan ukuran kemanusiaan, martabat dan standar-standar hak asasi manusia, dan menekankan pendekatan yang layak yang harus dilakukan untuk memastikan keamanan fisik, psikologi, keberadaan mereka dan privasi tentu saja, termasuk standar-standar ini juga diberikan kepada keluarga korban. *The Basic Principles and Guidelines* juga mengangkat ketersediaan

pemulihan dan anti rugi kepada korban pelanggaran HAM dan pelanggaran hukum humaniter. Hal ini juga termasuk menyediakan akses yang setara atas keadilan, pemulihan efektif dan cepat untuk kerugian yang ditanggung. Secara spesifik, Deklarasi ini juga mengangkat sejumlah kewajiban negara untuk menyediakan ganti rugi kepada korban yang terjadi akibat pengabaian negara atas pelanggaran HAM yang terjadi ketika operasi anti terorisme digelar. Negara juga berkewajiban untuk menyediakan suatu program nasional yang bisa diakses oleh para korban untuk mendapatkan ganti rugi dan perbantuan lainnya; jika pihak-pihak yang bertanggung jawab (jika pelanggaran dilakukan oleh aktor non negara) tidak dapat memenuhi kewajibannya.

### **9. Rekomendasi Terkait Hak-Hak Korban**

Menyediakan mekanisme keluhan dan ruang ganti rugi yang diterima baik oleh korban tindak pidana terorisme maupun mereka yang menjadi korban dari praktik penyalahgunaan sepanjang operasi anti terorisme digelar adalah hal yang tidak boleh luput dari setiap tata kelola kebijakan di sektor pidana anti terorisme. Dalam hal ini rujukan hukum HAM internasional memberikan panduan dan kisi-kisi sebagai berikut:

1. Mereka diperlakukan dengan baik dan terhormat, termasuk menghormati martabat mereka.
2. Mereka juga diinformasikan tentang pandangan, opini dan perasaan mereka terhadap situasi penegakan hukum yang tengah mereka tempuh
3. Mereka berhak untuk mendapatkan bantuan yang tepat selama proses hukum
4. Mereka dilindungi dari praktik intimidasi dan balas dendam yang mungkin dilakukan oleh pelaku pelanggaran HAM
5. Privasi mereka dilindungi
6. Mereka ditawarkan untuk mendapatkan kesempatan dalam berpartisipasi melalui mekanisme informal penyelesaian sengketa, termasuk di dalamnya upaya mediasi
7. Mereka bisa menikmati akses restitusi dan kompensasi yang sesuai
8. Mereka menerima bantuan materi, medis, psikologis, dan sosial yang diperlukan.

Upaya pemulihan dan ganti rugi juga tidak bisa hanya mengandalkan putusan pengadilan semata. Harus dipikirkan mekanisme pemulihan dan ganti rugi yang efektif dan melibatkan masukan serta rekomendasi dari badan-badan pengawas negara baik yang bekerja di sektor pengawasan kinerja HAM, penegakan hukum, perlindungan kelompok rentan dan putusan neradilan.

## BAB IV KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kebijakan negara untuk menanggulangi persoalan terorisme memang bukan hanya perlu, tetapi juga harus. Terorisme hanya bisa dicegah, ditanggulangi dan dipersempit ruang gerakannya oleh kebijakan negara yang komprehensif bagi tata kehidupan politik demokratik, kesejahteraan sosial dan tegaknya keadilan. Namun demikian, dalam menyusun kebijakan antiterorisme, negara harus memenuhi kewajibannya dengan benar, yakni menempatkan perlindungan terhadap *liberty of person* (kebebasan individu) dalam suatu titik perimbangan yang permanen dengan perlindungan terhadap *security of person* (keamanan individu).

### Alternatif Kebijakan Legislasi

1. Karena terorisme merupakan rangkaian tindakan yang kompleks, maka pada dasarnya pengaturan anti terorisme tidak akan memadai jika hanya dilakukan dalam satu undang-undang (*umbrella act*).
2. Mengefektifkan ketentuan hukum yang sudah ada dan terpecah dalam berbagai undang-undang, dengan cara mengintegrasikannya ke dalam kerangka hukum yang komprehensif. Selain itu, melakukan revisi terhadap beberapa pasal dalam UU yang lain yang relevan, serta memuat rumusan ketentuan-ketentuan dalam 12 konvensi internasional tentang terorisme.
3. Melakukan aksesi dan atau ratifikasi terhadap berbagai ketentuan internasional tentang terorisme. Sejauh ini Indonesia telah meratifikasi empat konvensi internasional.
4. Kerangka hukum diatas harus mengatur aspek-aspek yang berkaitan dengan : pengawasan perbatasan (darat, laut, dan udara), keamanan transportasi, bea-cukai, keimigrasian, *money laundering*, basis rekrutmen dan pelatihan (milisi dan latihan-latihan militer ilegal), keuangan, bahan peledak, bahan kimia, dan persenjataan, serta perlindungan terhadap keselamatan masyarakat sipil.
5. Mewajibkan setiap prosedur dan tindakan hukum dalam menanggulangi tindak pidana terorisme harus secara non-diskriminatif senantiasa menghormati dan melindungi hak-hak asasi manusia yang dikualifikasikan sebagai non derogable rights

Revisi terhadap Undang-Undang No. 15 tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme perlu mempertimbangkan semua masukan dan kritik sebagaimana dimaksud diatas.