

Menjaga Keseimbangan antara Keamanan dan Kebebasan Dalam Kebijakan Penanggulangan Terorisme

Al A'raf

Abstrak

Problem utama yang dikaji dalam tulisan ini adalah penegakan HAM dalam penanggulangan terorisme. Respon terhadap aksi terorisme disinyalir cenderung memperumit jalannya proses demokratisasi dan penegakan HAM di banyak negara, tidak ada keseimbangan di antara security dan liberty dalam kebijakan perang melawan terorisme. Perang terhadap terorisme telah menempatkan kebebasan bukan lagi hal yang utama untuk dilindungi negara. Untuk dan demi atas nama keamanan, kebebasan untuk sementara waktu sah hukumnya dibatasi bahkan di intervensi oleh negara. Pada titik ini penulis mengemukakan pertanyaan apakah "zaman hak" (the age of rights) sudah berakhir sejak 11 september 2001?, padahal salah satu tugas negara adalah memberikan perlindungan kebebasan dan keamanan terhadap warga negara. Demikian pula, HAM mendapatkan jaminannya dalam hukum internasional hak-hak asasi manusia dan diperintahkan oleh konstitusi setiap negara demokratik.

Kata kunci: terorisme, HAM, kebebasan dan demokrasi.

Pendahuluan

Teror dan terorisme bukanlah fenomena baru dalam sejarah kekerasan dunia. Secara historis, terorisme mempunyai sejarah panjang sampai ke masa Yunani kuno ketika Xenophon menulis tentang efektifitas perang psikologi terhadap populasi musuh. Di masa awal perkembangannya, teror dan terorisme menjadikan negara dan kekuasaan sebagai objek yang ingin dituju. Pergulatan politik kekuasaan di masa Kaisar Roma, Tiberius dan Caligula, telah menempatkan cara-cara teror seperti pembuangan, pengusiran, penganiayaan dan pembunuhan sebagai metode untuk memperlemah penantangannya.¹

¹ Lihat *Terrorism, A Historical Heritage, Terrorist Games Nations Play*, Maj. Gn (retd) S. Mohindra, (Pvt Ltd: New Delhi, 1993); dan Lihat juga Adjie S. MSC, *Terorisme*, (Sinar Harapan: Jakarta, 2005).

Di banyak belahan negara di dunia aksi terorisme juga terjadi sudah cukup lama. Tindakan teror telah banyak digunakan dalam konflik-konflik struktural baik bermotivasikan ideologi, politik, ekonomi, maupun budaya. Di Amerika Latin, terorisme dan tindakan teror yang menyertainya telah menjadi model politik negara-negara amerika latin, yang memang harus menghadapi kelompok bersenjata kiri. Dikawasan timur tengah, sejak Israel menjadi duri utama dalam politik kawasan itu, berbagai model aksi terorisme juga berkembang.

Beberapa konflik identitas nasionalisme lokal yang terjadi di Eropa Barat, seperti konflik di Irlandia Utara dan Spanyol, akhirnya juga memunculkan aksi-aksi terorisme. Namun demikian, terorisme kembali menjadi wacana hangat dan perhatian publik dan negara-negara di dunia setelah tragedi WTC 11 September 2001. Peristiwa 9/11 ini kemudian diikuti dengan berbagai peristiwa aksi terorisme lainnya seperti aksi-aksi terorisme yang terjadi di Indonesia, yakni Bali Bombing, pemboman hotel JW Mariot Jakarta, Penyerangan terhadap Kedutaan Australia serta aksi terorisme yang terjadi di negara lainnya seperti di Inggris, Spanyol, Pakistan dll.

Respon atas persoalan ini telah melahirkan peta baru pertarungan politik global, serta telah menjadi gejala restrukturisasi sistem politik di banyak negara. Hal ini bisa dilihat dalam penguatan kewenangan negara yang berlebihan melalui aparat koersifnya dalam pemberantasan terorisme serta terbentuknya kebijakan anti-terorisme di banyak negara yang bersifat eksekutif. Misal, kebijakan yang di adopsi oleh pemerintah AS memperoleh banyak kritik seputar penggunaan pengadilan militer dalam kasus terorisme, penangkapan atau penahanan tertutup dan rahasia, serta praktek penyiksaan dalam proses interogasi. Belum lagi banyak laporan dari berbagai lembaga internasional yang menyebutkan bahwa impact dari perang melawan terorisme ini adalah terjadinya pembatasan terhadap kebebasan sipil (*civil liberties*) demi atas nama keamanan. Di samping itu, pemberantasan terorisme tidak hanya memberikan kekuasaan lebih kepada kepolisian sebagai ujung tombak sistem peradilan pidana, namun juga menyertakan militer dan intelijen sebagai pelaku aktif dalam operasi pemberantasan terorisme.²

Terorisme memang sebuah musuh yang harus dicegah dan dilawan. Namun melawan aksi terorisme tidak boleh sampai menimbulkan terorisme baru, mengakibatkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan apalagi mengakibatkan pembatasan terhadap kebebasan sipil dengan

² Lihat Philip B. Heymann, *Terrorism, Freedom and Security* (The MIT Press: Cambridge, 2003).

mengatasnamakan demi kepentingan keamanan. Atas dasar itulah, tulisan ini berupaya memaparkan problem penanggulangan aksi terorisme serta berupaya menjelaskan bagaimanakah kebijakan penanggulangan terorisme yang dapat menjaga keseimbangan antara kebutuhan untuk menjaga keamanan disatu sisi dan menjamin kebebasan sipil di sisi lain.

Terorisme dan Tujuannya

Sebagai sebuah fenomena politik kekerasan, terorisme tidak dapat dirumuskan dan didefinisikan dengan mudah. Kajian akademis tentang terorisme selalu berhadapan dengan kesulitan untuk mencari suatu definisi universal tentang terorisme. Hingga kini belum ada pendefinisian yang universal tentang terorisme. *Thomas J. Badley* menjelaskan penyebab utama dalam mendefinisikan terorisme adalah transformasi penggunaan dan makna terorisme dari waktu ke waktu oleh berbagai aktor untuk mengakomodasi kebutuhan politik mereka pada masing-masing daerah/wilayah/negara.³

T. P. Thornton mendefinisikan terorisme sebagai penggunaan teror sebagai tindakan simbolis yang dirancang untuk mempengaruhi kebijaksanaan dan tingkah laku politik dengan cara-cara ekstra normal, khususnya dengan penggunaan kekerasan dan ancaman kekerasan. Terorisme dapat dikategorikan menjadi dua kategori, yaitu *enforcement terror* yang dijalankan penguasa untuk menindas tantangan terhadap kekuasaan mereka, dan *agitational terror*, yakni teror yang dilakukan mengganggu tatanan yang mapan untuk kemudian menguasai tatanan politik tersebut.⁴

Proses teror, menurut E.V. Walter memiliki tiga unsur yaitu : (1) tindakan atau ancaman kekerasan, (2) reaksi emosional terhadap ketakutan yang amat sangat dari pihak korban atau calon korban dan (3) dampak sosial yang mengikuti kekerasan atau ancaman kekerasan dan rasa ketakutan yang kemudian muncul.⁵

Kalau dilihat dari tujuan dan ciri-cirinya, Wilkinson membedakan dan menggolongkan terorisme menjadi : 1) terorisme epifenomel (teror dari bawah) yakni terorisme dengan tanpa tujuan khusus, suatu hasil samping kekerasan horisontal berskala besar dengan ciri-ciri tak terencana

³ Tom Maley *What is Terrorism? Issues of Definition. Presentation Slide for Indonesia Defence University*, 2010, hal.4.

⁴ Azyumardi Azra, "Jihad dan terorisme : Konsep dan perkembangan historis", *Jurnal Islamika*, (Edisi 4, April-Juni) 1994.

⁵ *Ibid.*

rapi, terjadi dalam konteks perjuangan yang sengit. 2) Terorisme revolusioner (teror dari bawah), memiliki tujuan memutarbalikan tatanan secara total/revolusi atau perubahan radikal atas sistem yang ada dengan ciri-ciri selalu merupakan fenomena kelompok, adanya struktur kepemimpinan, program ideologi, konspirasi, elemen paramiliter. 3) Terorisme subrevolusioner (teror dari bawah) dengan tujuan motif politis, menekan pemerintah untuk mengubah kebijakan atau hukum, perang politis dengan kelompok rival, menyingkirkan pejabat tertentu. Terorisme jenis ini memiliki ciri-ciri dilakukan oleh kelompok kecil, bisa juga individu, sulit diprediksi, kadang sulit dibedakan apakah psikopatologis atau kriminal. (4) terorisme represif (teror dari atas/terorisme negara) dengan tujuan menindas individu atau kelompok (oposisi) yang tak dikehendaki oleh penindas (rejim otoriter/totaliter) dengan cara likuidasi. Terorisme jenis ini memiliki ciri-ciri berkembang menjadi teror masa, ada aparat teror, polisi rahasia, teknik penganiayaan, penyebaran rasa curiga di kalangan rakyat, wahan untuk paranoia para pemimpin.⁶

Terorisme yang jenis terakhir inilah (terorisme represif) yang dahulu juga sering kita lihat dan alami, khususnya di dalam rezim yang totaliter dan di masa perang dingin. Terorisme represif itu dilakukan oleh negara dengan penggunaan kekerasan secara sistematis demi menekan, melenyapkan atau membatasi ruang gerak kelompok tertentu yang tidak sejalan dengan pihak yang berkuasa.⁷

Di dalam rezim pemerintahan yang totaliter, teror seringkali dijadikan alat untuk mengintimidasi masyarakat demi kepentingan mempertahankan kekuasaan. Hannah Arendt menggambarkan bahwa teror dalam rezim totaliter telah mengganti batas dan jalur komunikasi antar individu dengan pembalut besi yang mempersatukan mereka begitu erat sehingga seolah-olah kemajemukan mereka telah hilang dalam *status manusia* dengan dimensi raksasa.⁸ Pemerintahan totaliter telah menjadikan cara teror untuk menghancurkan salah satu prasyarat paling dasar dari semua kebebasan, yaitu kemampuan untuk bergerak yang tidak mungkin ada tanpa ruang kebebasan itu sendiri. Misalnya terjadi dalam rezim pemerintahan stalin yang sering di sebut juga dengan "pemerintahan

⁶ F.Budi Hardiman, *Terorisme : Paradigma dan Defenisi*, Makalah Seminar Terorisme, Jakarta, 2002 dan lihat Wilkinson, Paul, *Terrorism and the Liberal State* (The Macmillan Press Ltd: London, 1977), hal 56-57.

⁷ Donny Gahrhal Adian, *Mencegah Lahirnya Terorisme Negara : Indonesia Paca Bom Bali*, Dalam Jurnal CSIS, Jakarta, 2003, hal 82.

⁸ Hannah Arendt, *Asal Usul Totalitarisme* (Yayasan Obor:Jakarta, 2005) hal. 266.

teror"⁹, rezim-rezim pemerintahan di Amerika latin,¹⁰ dan rezim-rezim pemerintahan dimasa era perang dingin. Teror didalam rezim-rezim inilah yang sering disebut dengan terorisme negara.

Pada masa kekinian, terorisme kemudian berkembang menjadi lebih kompleks. Cara-cara yang digunakan untuk melakukan kekerasan dan ketakutan juga semakin canggih seiring dengan kemajuan teknologi modern. Terorisme pada masa kini, khususnya pasca selesainya era perang dingin nampaknya lebih banyak di lakukan oleh aktor non-negara, kendati juga masih ada terorisme negara. Tujuan, motif, skala aksi, jenis organisasi dan target sasaran aksi terorisme pada masa kini juga jauh lebih variatif sifatnya.

Menurut skala aksi dan organisasinya, kita masih dapat membedakan antara terorisme nasional di satu pihak dan terorisme internasional serta transnasional di pihak lain. Terorisme nasional memiliki jaringan organisasi dan aksi terbatas oleh teritorial negara tertentu. Terorisme internasional yakni diarahkan kepada orang-orang asing dan aset-aset asing; diorganisasikan oleh pemerintah atau organisasi yang lebih daripada satu negara; bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah asing. Sedangkan terorisme transnasional jaringan global yang mempersiapkan revolusi global untuk tatanan dunia baru (bagian dari terorisme internasional yang menjadi radikal).¹¹

Berangkat dari pendefinisian terorisme dan tujuannya diatas, maka dapat dilihat bahwa motivasi teror tidak melulu didasarkan pada interpretasi orang-kelompok atas kepercayaan dan keyakinan agama. Motivasi teror juga dapat bersumber pada alasan-alasan idiosinkratik, kriminal, etnonasionalisme, maupun politik. Tindak kekerasan itu juga dapat dilakukan oleh individu, kelompok ataupun negara. Sasaran atau korban bukan merupakan sasaran sesungguhnya, tetapi hanya sebagai bagian dari taktik intimidasi, koersi, ataupun propaganda untuk mencapai tujuan-tujuan mereka. Kesamaan tindakan terorisme terletak pada penggunaan kekerasan secara sistematis untuk menimbulkan ketakutan yang meluas.

Pemerintah Indonesia sendiri telah memiliki definisi terorisme yang diejawantahkan pada UU No.15/2003 tentang Tindak Pidana Terorisme.

⁹ F.Budi Hardiman, *Terorisme : Paradigma dan Defenisi*, Makalah Seminar Terorisme, Jakarta, 2002.

¹⁰ Lihat Alfred Stephan, *Militer dan Demokratisasi (pengalaman Brasil dan negara-negara lain)*, Grafiti, Jakarta.

¹¹ F. Budi Hardiman, *Terorisme: Paradigma dan Definisi*, makalah pada seminar 20-11-2007, jakarta, hal 7.

Menurut Undang-Undang ini, terorisme didefinisikan sebagai tindakan seseorang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut kepada orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat masal, dengan cara merampas kemerdekaan atau menghilangkan nyawa dan harta benda orang lain atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek-objek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional.¹²

Global Teror dan Respon Terhadapnya

Globalisasi dan Terorisme

Penyebaran serangan teroris di seluruh dunia, apalagi dengan sebuah koordinasi yang rapi dan sistematis, tidak hanya mengerikan, tapi juga memberi tanda bahwa terorisme telah masuk dalam jaringan globalisasi. Terorisme bahkan bisa disebut sebagai salah satu indikator globalisasi itu sendiri.

Globalisasi adalah sebuah sistem dunia yang semakin menegakan wujudnya pasca Perang Dingin. Jika pada masa Perang Dingin dunia ditandai oleh pembagian wilayah yang jelas antara blok Barat (kapitalis), blok Timur (komunis) dan non-blok (negara-negara berkembang), maka globalisasi ditandai oleh integritas dunia melalui jaringan informasi dan penemuan teknologi transportasi yang semakin mengaburkan batas-batas wilayah teritorial. Perang Dingin ditandai oleh adanya batas wilayah, sementara globalisasi muncul menghancurkan batas, dunia malah dihubungkan dalam jaringan besar tanpa batas.

Secara teoritik, Stanley Hoffman menjelaskan bahwa globalisasi berjalan dalam tiga bentuk yang masing-masing memiliki masalah tersendiri. Pertama adalah globalisasi ekonomi, yang merupakan hasil dari revolusi teknologi, informasi, perdagangan, investasi dan bisnis internasional. Aktor utamanya adalah perusahaan, investor, bank, industri jasa, negara dan organisasi internasional. Kedua adalah globalisasi kultural, yang juga merupakan turunan dari revolusi teknologi dan globalisasi ekonomi, di mana keduanya menciptakan dan membentuk arus perpindahan barang-barang kultural.

Dilemanya adalah keharusan memilih antara uniformitas (yang sering disebut sebagai *Americanization*) dan keragaman (*diversity*).

¹² UU No. 15/2003 tentang Tindak Pidana Terorisme, BAB III, pasal 6.

Hasilnya adalah reaksi terhadap uniformitas tersebut. Ketiga adalah globalisasi politik, yang merupakan produk dari dua bentuk terdahulu. Bentuk terakhir ini ditandai dengan kuatnya pengaruh Amerika Serikat dan institusi politiknya serta berbagai jaringan organisasi internasional dan regional.¹³

Globalisasi telah menempatkan setiap persoalan tidak lagi bisa dipandang dari sudut pandang tertentu, melainkan selalu memiliki keterkaitan dengan persoalan lain di tempat-tempat lain. Globalisasi sering dianggap sebagai penyebab meluasnya fenomena TOC (*transnational organized crime/TOC*). Globalisasi jelas mendorong meluasnya modus bisnis legal yang melintas batas negara, namun pada saat yang sama ia juga memberi peluang pada meluasnya bisnis ilegal karena kemudahan yang ditawarkan oleh kemajuan pesat dalam teknologi, utamanya teknologi komunikasi dan transportasi. Akibatnya, Manifestasi dari bisnis ilegal TOC ini sangat beragam, di antaranya adalah meluasnya akses atas pembelian senjata bagi aktor-aktor non-negara, baik perorangan maupun kelompok.

Fakta-fakta menunjukkan bahwa saat ini terorisme sulit dipisahkan dari berkembangnya organisasi kejahatan transnasional terorganisasi (*transnational organised crime*) dalam berbagai ragam dan bentuknya. Mulai dari tindak kejahatan pencucian uang (*money laundering*), perdagangan ilegal obat bius dan juga perdagangan senjata api ilegal.

Harus diakui, modernisasi dan globalisasi sedikit banyak telah mempengaruhi *nature of terrorism* menjadi lebih kompleks dan rumit. Proses globalisasi telah menjadi lahan subur perkembangan terorisme. Perkembangan teknologi dan dinamika arus informasi-komunikasi yang begitu cepat telah memberikan ketersediaan sumber daya dan metode baru bagi para pelaku teror. Sehingga, di samping tetap menggunakan metode-metode klasik, aksi-aksi terorisme saat ini memiliki potensi menciptakan kerusakan dan korban jiwa yang jauh lebih besar dibandingkan dengan aksi-aksi sejenis di masa lalu. Sebuah kemungkinan yang menunjang pendapat ini adalah kemungkinan penggunaan *weapon of mass destruction* (WMD) seperti senjata kimia dan biologi oleh kelompok teroris. Kemudahan menciptakan ketakutan dengan teknologi tinggi dan diseminasi informasi *coverege* media yang luas membuat jaringan dan tindakan teror semakin mudah mencapai tujuannya.

Kelompok-kelompok teroris tidak lagi bergerak dalam sebuah situasi isolasi. Ruang dan peluang yang dimiliki oleh kelompok teroris

¹³ Philips J Vermonte, Menyoal Globalisasi dan Terorisme dalam buku "Terorisme: defenisi, aksi dan regulasi," Edit by Rusdi Marpaung (Imparsial: Jakarta, 2003), hal 28.

untuk menjalankan aksinya semakin luas. Hal ini menjadikan fenomena terorisme menjadi relatif sulit diprediksikan untuk menentukan kapan dan di mana kelompok teroris akan melakukan aksinya. Aksi terorisme ini tidak mengenal prinsip diskriminatif target, yang artinya tindak terorisme berlaku indiskriminatif terhadap warga biasa yang tidak terkait langsung dengan tujuan politik yang hendak dicapai.

Pada titik ini, terorisme masuk ke dalam jaringan globalisasi dengan sangat baik. Mereka menggunakan semua fasilitas globalisasi dengan teliti dan muncul sebagai kekuatan yang menyeramkan. Itulah sebabnya, terorisme bisa muncul di berbagai tempat yang berbeda dalam waktu yang hampir – bahkan – bersamaan.

Dalam dekade kekinian, dimana demokrasi telah memberikan ruang dan gerak bagi warganegara untuk mengaktualisasikan pendapat secara bebas dan menyalurkannya melalui saluran demokrasi yang ada, aksi-aksi teror harusnya tidak lagi mendapatkan tempat didalam lingkup kehidupan politik kita. Sebab, tatanan demokrasi mengutamakan keunggulan cara-cara persuasif, negoisasi dan toleransi ketimbang cara-cara koersif, pemaksaan dan penggunaan kekerasan. Konsolidasi demokrasi hanya dapat tercapai ketika semua pelaku politik ataupun warga negara menempuh cara-cara demokratik sebagai satu-satunya aturan main dalam memperjuangkan kepentingan mereka.

Namun demikian, peristiwa 11 September 2001 di New York boleh dikatakan menjadi babak baru bagi perkembangan terorisme dan perang untuk melawannya. Peristiwa ini mempengaruhi dan melahirkan peta baru pertarungan politik global, serta telah menjadi gejala restrukturisasi sistem politik di banyak negara.

Reaksi yang muncul kemudian adalah sebuah langkah politik untuk mengejar semua pelaku terorisme, bahkan juga memunculkan agenda menumbakan rezim-rezim kekuasaan yang di anggap melindungi atau bekerjasama dengan pelaku terorisme. Berbagai kerjasama internasional dikembangkan untuk mendesak semua negara untuk kooperatif dalam memerangi terorisme. Langkah-langkah politik ini juga menimbulkan dan membuka perdebatan klasik antara upaya membangun sistem keamanan (*security*) dan pembatasan terhadap kebebasan (*liberty*) sipil kepermukaan. Semua proses itu tampaknya merupakan proses penataan relasi hubungan antara negara baru sebagaimana yang telah terjadi di masa perang dingin. Akan tetapi yang berkembang bukanlah kubu politik terbuka antara polar negara, akan tetapi lebih menyerupai satu model sistem keamanan nasional dan global atas nama apa yang disebut perang melawan terorisme.

Lepas dari pertarungan politik yang menjadi latar belakang tindakan terorisme, sentimen baru perang melawan terorisme ini membuka babak baru perkembangan arah politik dunia. Catat saja berapa perang yang mengkhawatirkan upaya perdamaian dunia atas nama perang melawan terorisme. Banyak negara demokrasi melahirkan berbagai ketentuan hukum yang kemudian justru melakukan pembatasan terhadap kebebasan masyarakat sipil. Hal ini lebih jauh terjadi di negara-negara otoriter, yang dengan cepat mengambil keuntungan politik, antara lain melalui konsolidasi alat-alat represi yang bersifat politik.

Babak baru perang melawan terorisme saat ini memang amat berbeda dengan konfigurasi politik dibawah perang dingin. Tidak terdapat pertarungan politik domestik yang berlangsung sebagai pertarungan faksi politik terbuka. Kecuali kasus Irak dan Afganistan, penguatan kekuasaan atas nama melawan terorisme, para penguasa negara bertarungan melawan kelompok-kelompok kecil yang tertutup, bahkan tidak dapat dilihat sebagai sebuah kekuatan politik yang signifikan

Respon Terorisme: Problem Keseimbangan

Pemerintah bisa memiliki respon yang berbeda-beda terhadap aksi terorisme di dalam negaranya. Macam-macam respon itu akan menghasilkan implikasi yang berbeda-beda:¹⁴

- a. Membiarkan. jika suatu pemerintahan membiarkan aksi teroristis atau tidak menunjukkan ketegasan yang dapat di baca oleh rakyatnya, terbukalah peluang bagi rakyat untuk memulai bertindak sendiri dengan membentuk organisasi-organisasi paramiliter. Gerakan dari rakyat ini dapat dilihat sebagai melemahkan sistem negara dalam menjamin keamanan rakyatnya. Kontra-teror dari rakyat akan menghasilkan teror baru, maka rantai kekerasanpun terbentuk.
- b. Menekan aksi terorisme dengan kebijakan totaliter. Menstabilkan atau memperkuat kontrol atas totalitas politis dengan membentuk sistem satu partai, mendirikan spionase, cek rutin dokumen dokumen personal, kontrol atas kebebasan berpergian, kontrol atas media massa dan komunikasi massa, penyaringan anggota-anggota partai menyusun hukun yang memungkinkan untuk menjarang musuh-musuh politis,dst.

¹⁴ Gutteridge, William (ed), *Contemporary Terrorism, Fact on File Publications*, New York, 1986, hal 10.

- c. Kontra-teror terhadap teroris internasional plus demokrasi melakukan penyerangan terhadap basis-basis organisasi teroris atas nama demokrasi. Ini dilakukan USA dalam aksi militer ke afganistan pasca tragdi 11 september. Apapun alasannya, intervensionisme untuk menciptakan ruang demokratis di wilayah asing adalah sebuah paternalisme global. Patut dipertanyakan apakah rezim baru yang muncul bukan 'anak asuh' negara intervensionis itu.
- d. Pendekatan lunak terhadap teroris Memenuhi keinginan kaum teroris, seperti biasa terjadi dalam aksi pembajakan pesawat. Tak jarang efeknya justru merugikan pemerintah: teroris akan meningkatkan tuntutan dan ancamannya. Di lain pihak suatu negosiasi dengan teroris dapat dicurigai oleh publik demokratis sebagai politik arkanum.
- e. Pendekatan garis keras. Mengisolasi sel-sel kaum teroris organisasi, pasokan logistik dan pemimpin mereka. Hukum terhadap pelaku teror diperkeraskan. Instrumen-instrumen anti teroris dipercanggih presisi yang tinggi.

Dari berbagai variasi respon terhadap aksi terorisme tersebut, pada kenyataannya kini masalah terorisme dan respon untuk melawannya telah memperumit jalannya proses demokratisasi dan penegakan HAM di banyak negara. Terorisme dan penanggulangannya telah menimbulkan persoalan keseimbangan di antara *security* dan *liberty*. Perang terhadap terorisme telah menempatkan kebebasan bukan lagi hal yang utama untuk dilindungi negara. Untuk dan demi atas nama keamanan, kebebasan untuk sementara waktu sah hukumnya dibatasi bahkan di intervensi oleh negara.

Respon atas persoalan terorisme dibanyak tempat dilakukan dengan menerapkan kebijakan yang eksekutif. Membangun dan mendirikan kekuatan intelejen dengan kewenangan yang sangat luas, cek rutin dokumen-dokumen personal, kontrol atas kebebasan berpergian, kontrol atas media masa dan komunikasi masa, menyusun hukum yang memungkinkan untuk mengintervensi kehidupan privat warga negara bahkan untuk menjaring musuh-musuh politis.

Banyak negara melakukan perubahan kebijakan nasional mereka melalui strategi pembentukan sistem hukum baru yang dinilai dapat melindungi masyarakat dari terorisme, menghidupkan organisasi atau alat-alat represi, maupun melakukan pengawasan politik terhadap mereka yang dianggap memiliki relasi dengan para pelaku terorisme. Negara-

negara demokrasi itu, yang amat membanggakan kemampuan politik liberal, ternyata juga melakukan langkah-langkah tidak populer untuk membatasi hak-hak sipil, pengawasan yang berlipat ganda, bahkan dalam berbagai bentuk diskriminasi terhadap sebagian rakyatnya. Sementara negara-negara otoritarian ataupun yang masih mencoba bangkit untuk membangun demokrasi dengan cepat melakukan langkah-langkah yang cenderung mengembalikan alat-alat represi lama. Koreksi ruang-ruang demokrasi begitu cepat berlangsung.

Sementara itu, beberapa rezim tua yang menolak perubahan atau menolak demokrasi banyak memperoleh legitimasi baru untuk membatasi kaum oposan. Singapura misalnya, dengan cepat menggunakan dan mempertahankan Internal Security Act (ISA) atas nama terorisme. Ketentuan hukum yang bersifat draconian yang bertahun-tahun digunakan untuk menghantam kekuatan oposisi, dengan amat kuat dipertahankan sebagai bagian dari upaya menanggulangi terorisme. Ketentuan serupa juga lahir diberbagai negara Afrika sampai Benua Amerika. Suasana babak baru politik global seolah memberikan restu pada rezim-rezim otoritarian untuk mempertahankan kekuasaan dengan menawarkan kemampuan memerangi apa yang disebut kelompok "teroris."

Strategi kontra-terorisme jelas-jelas menunjukkan bahwa pemerintah menempatkan keamanan nasional di prioritas yang lebih tinggi dari perlindungan dan penegakan hak-hak sipil. Hal ini tampak dari penindakan hukum terhadap tersangka pelaku terorisme. Penanggulan hak-hak sipil dalam tindakan ini adalah ketidak-jelasan proses peradilan yang akan dilalui oleh tersangka, waktu penahanan yang terlalu lama, dan tidak dipentingkannya asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*).

Dititik ini, wajar kemudian timbul pertanyaan apakah "zaman hak" (*the age of rights*) sudah berakhir sejak 11 september 2001? Sebab, fakta-fakta yang berlangsung di bawah bendera perang melawan terorisme kini amat memprihatinkan bagi penghormatan dan penegakan HAM. Kini, banyak negara di dunia, dari Australia hingga Zimbabwe, mengorbankan hak-hak asasi manusia ke atas altar anti-terorisme-termasuk hak-hak yang digolongkan ke dalam *non-derogable rights*, yakni hak-hak yang tidak boleh dikurangi pemerintahannya dalam keadaan apapun.¹⁵

Undang-undang anti-terorisme yang kini diberlakukan banyak negara digunakan untuk mensahkan penangkapan sewenang-wenang (*arbitrary detention*), pengingkaran terhadap prinsip *free and fair trial*,

¹⁵ Todung Mulya Lubis, *Masyarakat Sipil dan Kebijakan Negara (kasus Perppu/RUU Tindak Pidana Terorisme)*, Kompas, 3 Februari 2003.

tindakan-tindakan berlebihan kepada warga negara asing dengan alasan keadaan genting dan tekanan terhadap *fundamental freedoms*, khususnya hak untuk bebas berkumpul dan menyatakan pendapat. Bahkan laporan Amnesty Internasional menyatakan, dibanyak negara, praktik penggunaan siksaan dalam proses interogerasi terhadap orang yang disangka "teroris" juga menunjukkan kecenderungan yang meningkat.¹⁶

Senada dengan Amnesty, report International Civil Liberties Monitoring Group menyebutkan bahwa hak-hak dasar dan kebebasan sipil telah terkikis oleh apa yang disebut sebagai "perang melawan terorisme" yang target utamanya adalah anggota masyarakat Arab dan Muslim dan meningkatkan ancaman terhadap imigran-imigran serta mereka yang mencari perlindungan dari diskriminasi politik.¹⁷

Legitimasi terhadap anti-terorisme di dunia, dan pengadopsian legislasi dan peraturan imigrasi, telah berkontribusi terhadap peningkatan wajah rasis dan rasisme yang terinstitusi. Penyalahan berdasarkan asosiasi telah memberi dampak yang buruk terhadap kebebasan dasar yakni kebebasan berekspresi, kebebasan untuk berasosiasi dan kebebasan untuk bergerak, dan juga kebebasan dasar demokrasi untuk melakukan protes dan menyatakan hak-hak sendiri.

Di Kanada, Undang-Undang Anti Terorisme (UU C-36), juga Patriot Act di Amerika Serikat dan Anti-Terrorism serta Security Act (ASTA) di Inggris, diterapkan segera setelah penyerangan 11 September 2001. UU C-36 telah memberikan kekuasaan yang luar biasa terhadap para polisi untuk melakukan penangkapan preventif yang digunakan untuk mengancam anggota masyarakat minoritas untuk "bekerja sama" dengan mereka. Undang-undang baru ini menginstitutionalisasi penggunaan "bukti-bukti rahasia" yang digunakan dalam "persidangan rahasia" yang bisa dilakukan menggunakan Undang-Undang Perlindungan Imigrasi dan Pengungsi. Undang-undang ini memberikan kekuasaan kepada menteri kabinet untuk mengeluarkan "sertifikat keamanan" yang bisa digunakan pada *non-citizen* secara luas dan mendeportisasi mereka. Bahkan pemerintah Kanada juga memajukan undang-undang keamanan publik yang memberi izin angkatan bersenjata untuk mendeklarasikan *controlled acces zone* terhadap wilayah-wilayah di mana terdapat peralatan militer.

Di Inggris, terdapat perhatian terhadap legislasi anti teroris yang menyurutkan usaha untuk memperbaiki hubungan antara polisi dan

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Lihat report International Civil Liberties Monitoring Group, *Anti -Terrorism and the Security Agenda: Impacts on Rights Freedoms and Democracy*, Ottawa, February 17, 2004.

masyarakat etnik minoritas yang rapuh, dimana terdapat dua juta Muslim yang masuk dalam daftar “masyarakat yang tertuduh” dalam ATSA. Dalam penelitian Inggris menemukan bahwa orang Hitam dan Asia delapan kali lebih sering untuk diperiksa, di bawah kekuasaan baru polisi dibawah ATSA. Di beberapa daerah bisa sampai 27 kali lebih banyak. Dibawah UU *Police and Criminal Evidence*, terdapat 900 000 pemberhentian dan pemeriksaan pada tahun 2003, dimana 13% terjadi penangkapan. Lalu dibawah UU ASTA terdapat tambahan 150 000 pemberhentian dan pemeriksaan dimana terdapat 2% penangkapan.¹⁸ Di Inggris, legislasi anti terroris juga telah digunakan untuk menjaga demonstrasi-demonstrasi dalam menghadapi protest terhadap pameran senjata di Pelabuhan London dan terhadap protes perang di Irak.

Jelas bahwa lingkungan ketakutan, ditambah dengan ketidakpercayaan terhadap institusi hukum dan prosesnya, memiliki dampak yang serius terhadap institusi-institusi demokrasi di dunia. Langkah-langkah berbahaya dan cara yang digunakan memiliki dampak negative terhadap society secara keseluruhan.

Langkah yang paling kontroversial adalah penangkapan yang tidak terhingga terhadap 700 orang di Guantanamo Bay, Kuba; penentuan legal terpidana sebagai kombatan; penggunaan penyiksaan dalam proses interogasi; dan pelaksanaan siksaan sebagai “*extraordinary rendition*.”

War againts teror yang telah dijalankan di berbagai negara dilakukan dengan dua kecenderungan utama yang seragam; dengan mengesampingkan dan melanggar hak-hak serta kebebasan dasar yang dikualifikasikan kedalam *non-derogable rights* di satu sisi; dan mensahkan kewenangan militer di sisi lain ke dalam masalah penegakan hukum (tidak termasuk penegakan hukum di laut). Lebih lanjut, berbagai kasus tersebut membenarkan pernyataan Hina Jilani¹⁹ yang menyatakan bahwa baik negara demokrasi maupun otoriter, dewasa ini sama-sama mengondisikan warganya untuk memilih diantara *liberty* dan *security*.

Bagaimana di Indonesia?

Indonesia memiliki masalah yang serius dengan terrorisme. Terdapat suatu network yang ingin menyerang masyarakat sipil sebagai response ataupun membalas dendam terhadap apa yang mereka lihat sebagai penyerangan terhadap Muslim, di dalam dan di luar Indonesia. Network

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Hina Jilani adalah *Special Reporteur for Human Rights Defenders* di PBB.

ini telah terluka tapi tidak hancur sejak penahanan yang terjadi sejak Bom Bali pertama pada Oktober 2002, tapi ideologi yang mendorongnya masih menarik pengikut-pengikut yang entusias.²⁰ Jemaah Islamiyah (JI) adalah organisasi yang paling terkenal, tapi sejak 2003, pemboman yang paling besar dilakukan oleh grup yang dipimpin oleh Noordin Mohammed Top, yang masih dicari. Diluar Jamaah Islamiyah masih terdapat grup-grup radikal lainnya. Untuk menghadapi aksi terorisme tersebut terutama paska Bom Bali, Indonesia membentuk UU no 15 tahun 2003 tentang tindak pidana terorisme.

Gerakan radikal dan aksi peledakan bom yang terjadi di Indonesia memiliki motivasi yang berbeda-beda, yakni motivasi anti barat (AS) yang di tunjukkan kelompok JI, motivasi membentuk negara berdasarkan aliran agama tertentu, motivasi solidaritas berdasarkan agama sebagaimana terlihat dalam konflik Ambon, motivasi atas dasar separatisme, maupun motivasi yang didasarkan karena adanya kepentingan “ekonomi-politik” elite local-nasional.²¹

Aksi-aksi teror yang terjadi, disatu sisi sangat dipengaruhi oleh sisa warisan politik masa lalu dan kegagalan konsolidasi demokrasi.²² Robin Luckham mengungkapkan bahwa kekerasan politik yang paling besar, biasanya berasal dari krisis legitimisasi dan krisis kapasitas negara.²³

Lebih lanjut, aksi terorisme yang menggunakan metode peledakan bom memiliki daerah lokasi sasaran seperti Bali, Jakarta, Medan, Sulawesi, Maluku, Jawa Timur, Aceh. Pada dekade belakangan ini aksi terorisme melalui peledakan bom bisa dikatakan menurun. Untuk lebih jelasnya liat tabel aksi peledakan bom di indonesia di bawah ini.²⁴

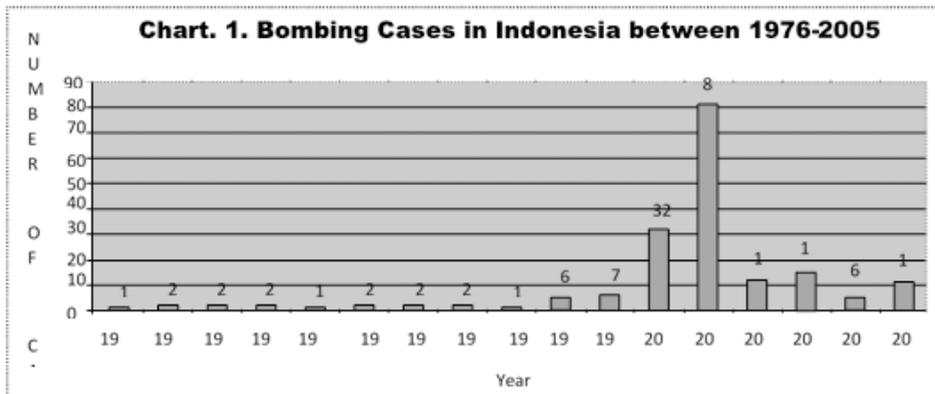
²⁰ Lihat laporan International Crisis Group (ICG).

²¹ Untuk motivasi yang terakhir ini, Arianto Sangaji, mengungkapkan bahwa menelusuri praktik korupsi dengan tindakan terorisme adalah hal yang penting. Di daerah konflik, dana pemerintah yang hilang melalui korupsi pejabat dan pengusaha yang menyandarkan diri kesumber pembiayaan pemerintah mengalir melalui berbagai jalan untuk membiayai kekerasan. Disini, tindak kekerasan terorisme harus dijelaskan sebagai buah kombinasi antara pejabat yang korup, pengusaha yang mencari untung dan pelaku teror dengan beragam motif. Arianto Sangaji, *Penanganan Terorisme*, Kompas, 31 Agustus 2007.

²² *Ibid.*

²³ Robin Luckham, *Democratic Strategies for Security in Transition and conflict*, (Governing Insecurity, edited by Gavin Cawathra and Robin Luckham) (Zed Books: London & New York, 2003) page 21.

²⁴ Lihat laporan yang dibuat oleh Mouvty Al Makaarim (Kontras) kepada *International Commission of Jurist (ICJ)* yang diselenggarakan oleh Imparsial, Jakarta, 2007.



Terorisme dan Hukuman Mati

Di tengah arus penghormatan terhadap hak asasi manusia, terutama hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non derogable rights*), UU pemberantasan Tindak Pidana Terorisme no 15/2003 (dulunya Perpu 1/2002) mencantumkan ancaman hukuman mati. Implikasi dari adanya hukuman mati di UU terorisme itu adalah seluruh eksekutor peledakan bom Bali 12 Oktober 2002, yakni Amrozi bin H. Nurhasyim, Ali Ghufron, dan Imam Samudera di vonis hukuman mati.

Eksekusi itu tentu melegakan banyak pihak. Baik korban, keluarga korban, orang-orang yang menanggung dampak dari pemboman itu yang memang membawa akibat yang besar terutama bagi ekonomi Bali. Bahkan pemerintah Australia yang di dalam negerinya tidak lagi mengenal hukuman mati, karena telah dihapus sejak terbitnya Undang Undang Penghapusan Hukuman Mati 1973, menyerukan kepada pemerintah Indonesia untuk segera mengeksekusi mati Amrozi CS. Seruan itu dilakukan mengingat banyak korban Bom Bali 1 yang merupakan warganegara Australia.

Mantan Perdana Menteri John Howard termasuk pejabat pemerintah yang mendukung rakyatnya yang pro-hukuman mati bagi Amrozi cs. Menurutnya "Saya tahu banyak orang Australia yang percaya bahwa hukuman mati itu tepat dan mereka bukan barbar, bukan insensitif, bukan pula ingin membalas dendam atau menaruh dendam. Mereka adalah orang-orang yang percaya bahwa seandainya anda mengambil kehidupan orang lain, keadilan menuntut pengambilan atas hidup anda."²⁵ Sikap

²⁵ Rahmad Nasution, *Amrozi dan Inkonsistensi Australia pada Hukuman Mati*,

pemerintah Australia ini sungguh ironi dan bermuka dua, mengingat di dalam negerinya mereka menolak hukuman mati tetapi khusus kepada pelaku bom Bali mereka menyetujui hukuman mati.

Kendati demikian setiap kali ada pelaksanaan hukuman mati selalu saja muncul pertanyaan apakah hukuman mati masih pantas diberlakukan pada masa kesadaran akan hak asasi manusia (HAM) semakin meningkat? Lebih dari itu apakah tepat pemberlakuan hukuman mati kepada pelaku kejahatan terorisme? Atas dasar apa ancaman hukuman mati itu diterapkan? Mengingat kematian sesungguhnya adalah tujuan yang ingin diraih oleh para pelaku terorisme. Lihat saja penolakan para pelaku peledakan bom Bali 1 terhadap Peninjauan Kembali yg diajukan para pengacaranya. Semua itu mengingatkan kita untuk mempertanyakan kembali apakah tujuan dari hukum dan hukuman itu sesungguhnya?

Bila melihat kembali teori hukum, konsep penghukuman terdiri dari tiga macam berdasarkan tujuan diterapkannya hukuman, yaitu pembalasan, penjeraan dan pemasyarakatan. Konsep pembalasan bertujuan untuk memberikan perlakuan yang setimpal dengan kejahatan yang dilakukan. Konsep ini merupakan konsep primitive yang tidak seharusnya dipakai lagi karena tidak akan memenuhi tujuan hukum sebagai sarana kontrol sosial dan pemenuhan rasa keadilan.²⁶

Apabila pencantuman ancaman hukuman mati merupakan alat penjeraan dengan tujuan untuk memberi contoh bagi masyarakat agar tidak melakukan tindakan yang sama (*ditterent effect*), maka harus diakui bahwa konsep penjeraan hanya berpengaruh pada jenis dan kejahatan tertentu saja, dan tidak berlaku pada kejahatan tindak pidana terorisme. Mengapa demikian?

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

30/09/07, www.antara.co.id.

²⁶ Muchamad Ali Syafaat, *Tindak Pidana terror, Belenggu Baru Bagi Kebebasan*, dalam buku *Terorisme: defenisi, aksi dan regulasi* editor by Rusdi Marpaung, Imparsial, Jakarta, 2003, Hal 71.

kecil pengaruh hukuman yang dicantumkan dan diterapkan atas tindak pidana ini terhadap efek pencegahannya.

Penerapan hukuman mati kepada pelaku terorisme justru akan menjadi martir bagi munculnya aksi-aksi terorisme baru, karena kematian Amrozi cs akan menjadi inspirasi bagi kelompok Amrozi. Bagi kelompok Amrozi cs, Amrozi merupakan pahlawan, karenanya anggota-anggota kelompok ini tentunya akan terinspirasi untuk menjadi pahlawan seperti Amrozi. Dengan demikian aksi terorisme berpotensi besar terjadi lagi.

Secara sederhana ada tiga alasan penolakan hukuman mati. Pertama, dari 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. Ilusi bahwa tujuan hukuman untuk mengurangi kejahatan harus dibuang jauh karena naik-turunnya kejahatan tidak dipengaruhi besarnya hukuman yang diberikan. Secara sosiologis, sumber utama kejahatan dan kriminalitas adalah kemiskinan, ketidakadilan, dan hubungan timbal balik antara penguasa dan preman/criminal.²⁷

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 Konstitusi yang 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.

Atas dasar itu wajar kemudian sebagian orang dan kelompok baik itu nasional maupun internasional menentang penerapan hukuman mati kepada para pelaku peledakan bom Bali 1. Di tingkat organisasi internasional, pengesekusian terhadap Amrozi Cs itu menuai protes Amnesti Australia. Organisasi itu mengimbau Pemerintah Indonesia untuk menghentikan persiapan eksekusi terhadap ketiga terpidana mati kasus Bom Bali 12 Oktober 2002 itu dan mengganti hukuman mereka

²⁷ Nico S. Nordhold, *Order Zonder Order*, Jakarta, 2003.

dengan “hukuman seumur hidup”. Amnesty Internasional Australia bahkan mengimbau siapa pun yang tidak setuju dengan hukuman mati agar mengirim surat keprihatinan kepada Duta Besar RI untuk Australia.²⁸

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 di jamin 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 yang merupakan norma hukum tertinggi.

Problem hubungan TNI-Polri

Kompleksitas *Nature of terrorism* akibat perkembangan globalisasi sebagaimana dijelaskan diatas telah menempatkan upaya pemberantasan terorisme tidak mungkin dilakukan hanya secara nasional. Usaha menghadapi terorisme harus dilakukan bersama-sama oleh semua negara, baik pada level bilateral, regional dan multilateral.

Tidak hanya itu, pemberantasan terorisme juga tidak boleh dimonopoli oleh satu lembaga. Pemberantasan terorisme harus dilakukan secara komprehensif dan melibatkan banyak lembaga, yang salah satunya adalah pelibatan TNI-Polri didalamnya. Secara normatif, peran TNI dalam penanggulangan terorisme merupakan bagian dari peran untuk melaksanakan tugas operasi militer selain perang (*military operation other than war*) sebagaimana ditegaskan dalam UU TNI. Sedangkan bagi polisi, upaya pemberantasan terorisme merupakan bagian dari kerangka tugas polisi untuk melaksanakan penegakan hukum sebagaimana di tegaskan UU Polri no 2/2002 jo UU pemberantasan terorisme (UU 15/2003).

Namun demikian, di Indonesia perang melawan terorisme dilakukan dengan metode *criminal justice sistem* sebagaimana terlihat dalam UU tindak pidana terorisme sehingga aparat polisi yang berada di depan mengatasinya sedangkan TNI sifatnya hanya perbantuan. Karena itu yang dibutuhkan kedepan adalah agar pemerintah segera membentuk

²⁸ *Ibid*, Rahmad Nasution.

undang-undang atau peraturan pemerintah tentang tugas perbantuan sebagaimana dimandatkan UU TNI dan UU Polri.

Hingga kini, ketiadaan undang-undang perbantuan telah menimbulkan permasalahan diantara keduanya, baik itu dalam level koordinasi maupun dalam level taktis dilapangan. Dalam level koordinasi, lemahnya koordinasi yang dibarengi dengan tumpang tindih fungsi dan kerja antar aktor keamanan dalam penanggulangan aksi terorisme diakui oleh salah seorang anggota Detasemen 88 (anti teror) Polda Jawa Tengah. Menurutnya seseorang yang dicurigai terkait dengan bom di Jimbaran dan Kuta gagal ditangkap karena terlalu banyaknya satuan intel yang turun dan tak berkomunikasi. Target sudah kabur karena ternyata di tempat itu sudah ada intel Kopassus, intel kodam dan sebagainya. Menurutnya seperti ada rivalitas dan tidak ada komunikasi sehingga banyak hal menjadi mubazir.²⁹ Sedangkan dalam konteks taktis di lapangan, bukan hanya sekali, tetapi beberapa kali anggota TNI menjalankan fungsi yang tidak seharusnya yakni menjalankan fungsi-fungsi *judicial*, seperti penangkapan terhadap orang-orang yang diduga sebagai pelaku terorisme.³⁰

Lebih parah lagi, pidato Presiden pada hari ulang tahun TNI 5 Oktober 2005 yang menjelaskan pentingnya peran TNI dalam penanggulangan terorisme telah ditafsirkan sepihak oleh TNI dengan cara meningkatkan kerja struktur komando teritorial, khususnya meningkatkan peran Babinsa (bintara pembina desa) dilevel paling bawah.

Kebijakan Panglima tersebut jelas kontradiktif dengan semangat didalam UU TNI yang menyiratkan pentingnya melakukan agenda restrukturisasi komando teritorial (Pasal 11 UU 34/2004). Gelar kekuatan TNI haruslah memerhatikan dan mengutamakan wilayah rawan keamanan, daerah perbatasan, daerah rawan konflik, dan pulau terpencil sesuai dengan kondisi geografis dan strategi pertahanan. UU TNI menegaskan, pelaksanaan penggelaran kekuatan TNI, harus dihindari bentuk organisasi yang dapat menjadi peluang bagi kepentingan politik praktis dan penggelarannya tidak selalu mengikuti struktur administrasi pemerintah.

Perang melawan terorisme telah menimbulkan problem serius dalam mendorong proses reformasi TNI, khususnya dalam upaya melakukan restrukturisasi komando teritorial sebagaimana dimandatkan

²⁹ Koran tempo, 3 Oktober 2005.

³⁰ Penangkapan itu dilakukan bukan karena atas dasar tertangkap tangan dan bukan pula terjadi di wilayah laut dimana TNI AL memang memiliki peran untuk melakukan penegakan hukum. Untuk melihat beberapa kasus ini baca laporan HAM Imparsial tahun 2005.

UU TNI pasal 11. Dengan atas nama perang melawan terorisme struktur teritorial yang seharusnya dihapus menjadi diaktifkan kembali. Aktivasi Koter dalam perkembangannya mendorong TNI terlibat lebih jauh dalam urusan keamanan dalam negeri dan menimbulkan potensi masalah serius dalam penegakkan HAM.

Keterlibatan TNI dengan mengaktifkan Koter untuk ikut berperan aktif dalam mencegah, menangkal dan menindak terorisme, adalah cermin sikap reaktif pemerintah tanpa melihat implikasi yang akan ditimbulkannya. Cara pandang negara yang reaktif, pragmatis dan eksekutif dalam menerapkan strategi kontraterorisme tidak hanya menjadi ancaman bagi masyarakat sipil tetapi juga akan/telah menimbulkan tumpang tindih fungsi dan tugas antar aktor-aktor keamanan. Pengaktifan Koter untuk penanggulangan aksi terorisme merupakan langkah mundur dan memberi peluang bagi TNI memasuki wilayah di luar pertahanan dan membuka kesempatan TNI masuk ke Politik.³¹

Strategi Kontraterorisme harusnya diletakkan dalam koridor demokrasi dan diletakkan dalam rambu-rambu yang jelas dengan pembagian tugas serta fungsi yang tegas antar aktor-aktor keamanan. Demokrasi tidak memungkinkan pemberian kewenangan yang berlebihan dan bukan menjadi mandatnya untuk diberikan tugas dan fungsi baru.

Keseimbangan Imperatif

Dalam relasi kuasa negara dan warga negara, legitimasi kekerasan oleh negara yang notabene merupakan salah satu mandat yang telah diberikan warga negara kepada negara, harusnya ditunjukkan untuk melindungi warga negara dari kekerasan itu sendiri, bukan sebaliknya. Melindungi kebebasan dan keamanan warga adalah kewajiban negara (*state duty*). Itu ditegaskan oleh hukum internasional hak-hak asasi manusia dan diperintahkan oleh konstitusi setiap negara demokratis.

Kebijakan negara untuk menanggulangi terorisme memang bukan hanya perlu, tapi juga harus. Terorisme hanya bisa dicegah, ditanggulangi dan dipersempit ruang gerakannya oleh kebijakan negara yang komprehensif bagi tata kehidupan politik demokratis, kesejahteraan sosial dan

³¹ Hal ini disampaikan oleh Ketua DPR Agung Laksono, Wakil Ketua MPR AM Fatwa dan Mantan Kaster (Kepala Staf Teritorial) TNI Letjen (Purn) Agus Widjojo. *Kompas*, 8 Oktober 2005.

tegaknya keadilan. Undang-undang tindak pidana terorisme harus hanya merupakan salah satu instrumen dalam kebijakan antiterorisme.

Hukum, dalam masyarakat demokratis, berfungsi untuk memberi, mendefinisikan dan mengatur pelaksanaan kewenangan-kewenangan negara. Dengan cara menetapkan batasan-batasan yang jelas terhadap kewenangan negara, hukum melindungi hak-hak warga negara dari kemungkinan abuse of state power. Dengan mengingat ulang teori itu, bisa dikatakan bahwa produk legislasi antiterorisme sebenarnya perlu dan bersesuaian dengan kepentingan warga negara terhadap perlindungan hak-haknya.

Tetapi harus diingat : *liberty and security of person* adalah hak-hak asasi manusia dari setiap warga negara yang selain tidak boleh dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable*), juga bersifat tidak dapat diceraikan (*indivisible*). Adalah sangat berbahaya bila negara bertindak dalam pikiran keliru bahwa hak-hak fundamental itu bisa saling menggantikan.

Bahkan, perlindungan terhadap hak asasi sesungguhnya merupakan esensi dari konsep keamanan itu sendiri. Perkembangan tafsir dan persepsi terhadap ancaman yang dipengaruhi oleh situasi dan kondisi sosial, ekonomi dan politik yang berubah telah memperlihatkan bahwa persoalan kelaparan, kemiskinan, kejahatan terhadap kemanusiaan, penyakit menular dan pencemaran lingkungan menjadi ancaman bagi kemanusiaan kita. Kompleksitas ancaman tersebut telah mempengaruhi konsep keamanan yang ada. Keamanan tidak lagi hanya ditunjukkan kepada upaya menjaga keutuhan teritorial negara tetapi juga keamanan manusianya (*human security*).

Human security menilai bahwa keamanan juga meliputi keamanan manusia yang didalamnya mencakup masalah kesejahteraan sosial, perlindungan hak-hak kelompok masyarakat, kelompok minoritas, anak-anak, wanita dari kekerasan fisik dan masalah-masalah-masalah sosial, ekonomi dan politik. Ciri khas perspektif ini melihat bahwa ancaman utama bagi *human security* adalah penolakan hak-hak asasi manusia dan tidak adanya supremasi hukum.³² Dalam pendekatan *non-tradisional* tersebut, konsepsi keamanan lebih ditekankan kepada kepentingan keamanan pelaku-pelaku bukan negara (*non-state actors*).

Dengan demikian, upaya untuk menjaga keamanan tidak boleh menegasikan esensi dari keamanan itu sendiri yakni perlindungan terhadap

³² Penekanan akan pentingnya hak asasi manusia sebagai komponen dasar *human security* sebenarnya sudah berasal sejak perjanjian *Peace of Westphalia*, yang tertuang dalam *Traktat Osnabruck* dan *Munster* 1648, lihat Andi Widjayanto, *Human Security*, Makalah, 2006.

hak-hak asasi manusia. Dalam menyusun kebijakan antiterorisme, negara harus memenuhi kewajibannya dengan benar, yakni menempatkan perlindungan terhadap "*liberty of person*" dalam suatu titik perimbangan yang permanen dengan perlindungan terhadap "*security of person*".

Di sini penting untuk kembali mengingat ucapan mantan Sekjen PBB Kofi Annan yang melihat bahwa terorisme memang merupakan satu ancaman dan negara-negara harus melindungi warganegaranya dari ancaman itu. Negara tidak hanya mempunyai hak tetapi juga harus sangat berhati-hati untuk memastikan bahwa tindakan-tindakan melawan terorisme tidak berubah menjadi tindakan-tindakan untuk menutupi, atau membenarkan pelanggaran HAM.³³

Lebih dari itu, dalam dokumen PBB yang berjudul "*Uniting Against Terrorism : Recommendations for A Global Counter-Terrorism Strategy*"³⁴ ide yang muncul adalah bagaimana memunculkan suatu strategi global yang komprehensif dalam penanganan terorisme yang lebih lanjut dapat memperkuat tanggung jawab negara dalam menangkal fenomena terorisme yang ada serta mendorong terjadinya penegakan hukum, termasuk perlindungan HAM. Strategi yang diajukan terdiri atas 5 pilar, yaitu: (1) meminta masyarakat luas agar tidak melakukan ataupun mendukung aksi teror, (2) mencegah teroris untuk dapat melakukan serangan, (3) mencegah negara dari aksi-aksi yang berpotensi dapat mendukung terorisme, (4) mengembangkan kemampuan negara dalam menangkal dan membasmi terorisme, dan (5) pembelaan dan penegakan HAM.

Keberadaan point ke-5 itu secara tidak langsung menegaskan adanya kesadaran terhadap fenomena penyelewengan terhadap otoritas yang dimiliki lewat penerapan regulasi anti terror yang tidak ramah terhadap kebebasan sipil. Dengan kata lain, pada level internasional pun muncul suatu trend dimana penerapan regulasi anti teror harus tetap memperhatikan, melindungi dan menegakkan HAM yang dimiliki oleh warga sipil. Lebih lanjut dikatakan bahwa idealnya strategi penanganan terorisme dan perlindungan HAM bukanlah dua tujuan yang saling meniadakan, tetapi justru saling melengkapi dan saling mendukung satu dengan yang lain. Asumsi ini berangkat dari fakta yang berkembang bahwa kebanyakan tindakan penanganan terorisme membahayakan atau bahkan melanggar HAM serta kebebasan-kebebasan fundamental (*fundamental*

³³ Syahdatul Kahfi (ed), *Terorisme ditengah arus global demokrasi (SPECTRUM: Jakarta, 2006)* hal. 71.

³⁴ *Report of the Secretary-General, "Uniting Against Terrorism: Recommendations for A Global Counter-Terrorism Strategy", A/60/825, dikeluarkan pada tanggal 27 April 2006.*

freedoms). Oleh karena itu, adalah sesuatu normal dan ideal jika kemudian kita melakukan revisi terhadap pengimplementasian regulasi anti teror sehingga hal tersebut tidak lagi melanggar HAM ataupun kebebasan fundamental yang dimiliki oleh masyarakat.³⁵

Masih dalam dokumen yang sama, guna mencapai keseimbangan antara pengimplementasian kebijakan penanganan terorisme dan penegakan HAM, disebutkan perlunya peran serta kelompok masyarakat sipil dalam penegakan dan promosi HAM, terutama bagi mereka yang menjadi korban dari regulasi tersebut. Dengan kata lain, kelompok sipil berperan sebagai pemain utama dan penengah dalam menyuarkan penegakan dan pelanggaran HAM yang terjadi pada pihak-pihak yang menjadi korban dari regulasi ini.

Penutup

Dari penjabaran diatas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan kebijakan ataupun pengimplementasian regulasi anti teror yang tidak diimbangi oleh pengawasan serta keterlibatan aktor non-negara dapat berdampak pada pelemahan negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Dengan demikian, pelaksanaan yang ideal dalam pengimplementasian regulasi ataupun kebijakan anti teror terletak pada keseimbangan antara pencapaian keamanan dengan memperhatikan dan menjaga HAM serta hak fundamental yang dimiliki oleh sipil. Guna mencegah terjadinya penyelewengan yang dilakukan oleh aparat negara, maka setiap elemen sipil berhak dan wajib terlibat dalam proses pengawasan dengan tetap mendukung tercapainya keamanan dan terjaminnya kebebasan sipil dan HAM.

³⁵ Lihat Resolusi Dewan Keamanan PBB 57/219, 58/187 dan 59/191.

Daftar Pustaka

Books

- Arendt Hannah, *Asal Usul Totalitarisme*, Yayasan Obor, Jakarta, 2005.
- Buzan Barry, Waever Ole, Wilde Jaap de, *Security (A New Framework for Analysis)*, Lynne Rienner Publishers, London, 1998.
- Cawathra Gavin and Luckham Robin (ed), *Democratic Strategies for Security in Transition and conflict*, Zed Books, London & New York, 2003.
- Chuter David, *Defence Transformation*, Iss Monograph, London, 2000.
- Gutteridge, William (ed), *Contemporary Terrorism*, Fact on File Publications, New York, 1986.
- Honderich Ted, *Terrorism for Humanity (Inquiries in Political Philosophy)*, Pluto Press, London, 2003.
- Kahfi Syahdatul (ed), *Terorisme di tengah arus global demokrasi*, Spectrum, Jakarta, 2006.
- Marpaung Rusdi and Araf Al (ed), *Terorisme: Definisi, Aksi dan Regulasi*, Imparsial, Jakarta, 2003.
- Mohindra Maj. Gn (ret'd) S, *A Historical Heritage, Terrorist Games Nations Play*, Pvt Ltd, New Delhi, 1993.
- Nordhold Nico S, *Order Zonder Order*, Yogyakarta, LKIS, 2003.
- Philip B. Heymann, *Terrorism, Freedom and Security*, The MIT Press, Cambridge, 2003.
- S. Adjie, *Terorisme*, Sinar Harapan, Jakarta 2005.
- Shiraishi Takashi, *Zaman Bergerak*, Grafiti, Jakarta, 1997.
- Stephan Alfred, *Militer dan Demokratisasi (pengalaman Brasil dan negara-negara lain)*, Grafiti, Jakarta, 2003.
- Whittaker David J, *Terrorist and Terrorism in the Contemporary World*, Routledge, London and New York, 2004.
- Wilkinson, Paul, *Terrorism and the Liberal State*, The Macmillan Press Ltd, London, 1977.

Other materials (Reports, Journals, Laws, News)

- Report of the International Civil Liberties Monitoring Group, *Anti-Terrorism and the Security Agenda: Impacts on Rights Freedoms and Democracy*, Ottawa, February 17, 2004.

- Report of the Secretary-General, "Uniting Against Terrorism: Recommendations for A Global Counter-Terrorism Strategy", 27 April 2006.
- Human Rights Report by Imparsial year 2005.
- Human Rights report by KontraS year 2005.
- Journal CSIS, *Terorisme dan Keamanan Manusia*, Tahun XXXII/2003 No 1, Jakarta, 2003.
- Journal Islamika. Edition 4, April-June 1994.
- UU TNI no 34/2004.
- UU Polri No 2/2002.
- UU No 15/2003.
- Kompas, 8 Oktober 2005.
- Kompas, 3 Februari 2003.
- Kompas, 31 Agustus 2007.
- Koran Tempo, 3 Oktober 2005.
- Kompas, 18 October 2002.
- Kompas, 31 Desember 2007.

