

MONOGRAF

REVISI ATAS UNDANG-UNDANG NO. 15 TAHUN 2003
TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGANGGANTI UNDANG-UNDANG NO. 1 TAHUN 2002

TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK
PIDANA TERORISME MENJADI
UNDANG-UNDANG

Disusun Oleh:

M. Hasan Ansori, Muhamad Arif,
Johari Efendi, Imron Rasyid,
Sopar Peranto, dan Vidya Hutagalung

MONOGRAF

REVISI ATAS UNDANG-UNDANG NO. 15 TAHUN 2003
TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGGANTI UNDANG-UNDANG NO. 1 TAHUN 2002

TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA TERORISME MENJADI UNDANG-UNDANG

Tim Penyusun Monograf:

Mohammad Hasan Ansori
Muhamad Arif
Johari Efendi
Imron Rasyid
Sopar Peranto
Vidya Hutagalung

The Habibie Center, 2018

MONOGRAF

REVISI ATAS UNDANG-UNDANG NO. 15 TAHUN 2003
TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGGANTI UNDANG-UNDANG NO. 1 TAHUN 2002

TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA TERORISME MENJADI UNDANG-UNDANG

Tim Penyusun Monograf:

Mohammad Hasan Ansori
Muhamad Arif
Johari Efendi
Imron Rasyid
Sopar Peranto
Vidya Hutagalung

Diterbitkan oleh

The Habibie Center

Jl. Kemang Selatan No.98, Jakarta Selatan 12560, Indonesia
Telp. +62 21 7808125/+62 21 7817211, Fax. +62 21 7808125/+62 21 7817212
E-mail: ctcbp@habibiecenter.or.id, Website: www.habibiecenter.or.id

Didukung oleh

Program CTCBP, DFATD, Pemerintah Kanada

Cetakan Februari, 2018
Jakarta, THC
x+70hlm.; 15,5 cm x 24 cm

Hak cipta dilindungi undang-undang

Kata Pengantar

Tim Peneliti Program Kontra Terorisme, The Habibie Center (THC), mengucapkan puji syukur kepada Tuhan atas terbitnya monograf terkait revisi atas Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia. Sebagaimana diketahui, telah terjadi perubahan pola serangan teroris dari serangan skala besar yang menargetkan korban per insiden yang besar menjadi serangan-serangan berskala kecil yang dilakukan oleh orang-orang yang teradikalisasi secara mandiri (*self-radicalised lone wolves*). Disamping itu, perkembangan pesat media sosial pada dekade terkahir ini juga dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok radikal untuk menyebarkan faham mereka, menyasar kelompok-kelompok kelas menengah, pemuda, bahkan anak-anak. Hal tersebut menunjukkan bahwa strategi pencegahan terorisme harus diperbarui dan disesuaikan dengan konteks hari ini.

THC berkeyakinan bahwa bahwa upaya-upaya deradikalisasi dan pencegahan terorisme harus bersifat inklusif dengan keterlibatan berbagai unsur pemerintah dan masyarakat. Selain itu, THC menilai bahwa kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan deradikalisasi dan pencegahan terorisme haruslah didasarkan pada data dan informasi yang akurat serta kajian akademis yang memadai.

Pada awal tahun 2017, THC memulai program *Countering Terrorism and Violent Extremism in Indonesia: Towards Inclusive and Data-based Framework*. Program tersebut didukung oleh program *Counter Terrorism and Capacity Building, DFATD*, Pemerintah Kanada. Tujuan akhir program ini adalah untuk meningkatkan ketahanan masyarakat Indonesia terhadap ancaman radikalisme, kekerasan yang dipicu oleh ekstremisme, dan terorisme. Program ini mendukung pengambilan kebijakan dan perumusan strategi kontra terorisme melalui pembangunan *database* dan peningkatan kesadaran akan pentingnya data, meningkatkan kapasitas dan keikutsertaan masyarakat dalam upaya penanggulangan

terorisme dan deradikalisasi, dan meningkatkan kualitas kerangka hukum pemberantasan terorisme. Secara khusus, THC menyusun monograf ini sebagai tradisi menyampaikan masukan konstruktif-akademik untuk meningkatkan kualitas instrumen hukum tentang terorisme dan/atau ekstremisme di Indonesia.

Kami mengucapkan terima kasih dan penghargaan atas waktu dan pemikiran yang telah disumbangkan berbagai pihak dalam penyusunan monograf ini, khususnya: Detasemen Khusus 88 (Densus 88) Anti Teror Polri, Balitbang Kementerian Agama RI, BNPT, Badan Pembinaan Hukum (Babinkum) TNI, Aliansi Indonesia Damai (AIDA), Lokataru *Human Rights and Law Office*, akademisi Universitas Indonesia, Dewan Penasehat The Habibie Center, tenaga ahli DPR RI dari fraksi PDIP, dan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM). Akhirnya, kami berharap semoga monograf ini bermanfaat untuk perbaikan kerangka hukum terkait terorisme di Indonesia.

Salam Damai,

Tim Peneliti program Kontra Terorisme-THC

Ringkasan Eksekutif

Revisi atas Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang harus dilihat dalam kerangka menutup defisit penanganan terorisme di Indonesia agar menjadi lebih responsif, komprehensif dan strategis. Secara umum, terdapat beberapa isu yang dianggap paling strategis dan menyita banyak perhatian dan memantik perdebatan publik di Indonesia, yaitu pencegahan, deradikalisasi dan ujaran kebencian (*hate speech*), penangkapan, penahanan, penyadapan dan hukuman, korban, terorisme yang terkait dengan anak dan perempuan, dan isu kelembagaan yang secara khusus mencakup peran TNI dan penguatan BNPT.

Terkait Revisi Undang-Undang Terorisme tersebut, The Habibie Center sendiri berkomitmen, untuk terlibat aktif dalam upaya proses revisi atas Undang-Undang No. 15 Tahun 2003, berkeyakinan bahwa peningkatan kualitas kerangka hukum pemberantasan terorisme akan dicapai melalui proses akademis dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan, memperkuat tradisi perumusan kebijakan berbasis bukti atau data (*evidence-based policy making*) di Indonesia, baik terkait pembuatan kebijakan maupun perundang-undangan, dan mendorong akuntabilitas dan inklusivitas dalam penanganan terorisme di Indonesia.

Pada kenyataannya, terdapat ratusan definisi terorisme yang kesemuanya tidak sama persis, bahkan belum ada kesepakatan sama sekali terkait hal tersebut. Definisi terorisme dinilai sangat penting karena akan menjadi ukuran dan kerangka penilaian (*assessment*) apakah suatu tindakan tertentu masuk kategori terorisme atau tidak. Keberadaan definisi formal adalah kebutuhan ideal, di samping penerjemahan ke dalam pasal-pasal. Selain itu, pencegahan terhadap radikalisme dan terorisme seharusnya menggunakan berbagai pendekatan secara strategis, termasuk

pendekatan ekonomi, sosial-budaya, legal-yuridis dan politis, dan sudah harus melingkupi isu anak dan perempuan.

Sebagai catatan, perlu kehati-hatian dalam menerjemahkan dan mengaplikasikan ujaran kebencian untuk menghindari beberapa hal, yaitu menjadi alat politik atau kekuasaan, masuk di wilayah abu-abu, sehingga salah menjerat orang yang sebenarnya tidak melakukan ujaran kebencian atau sebaliknya, dan menjadi momok menakutkan serta ancaman bagi ekspresi kebebasan masyarakat selama ini. Terkait proses penanganan tindak pidana terorisme, kewenangan dan hak penyidik dan penyidik yang diberikan undang-undang untuk melakukan penangkapan dan penahanan harus ada batasan yang jelas untuk menghindari pelanggaran hak kebebasan asasi. Sebagai sebuah tindak pidana yang rumit dan dapat melibatkan jaringan dan pembagian kerja yang terstruktur, penyidik membutuhkan penyadapan. Namun demikian, operasi penyadapan harus dilakukan dengan mempertimbangkan akuntabilitas publik (*pubic accountability*).

Penghukuman adalah salah satu aspek penting dalam upaya penegakan hukum pidana terorisme, termasuk hukuman mati, penjara (penjara seumur hidup, penjara 20 tahun dan jumlah tahun dibawahnya), kurungan, denda, serta pencabutan ijin korporasi. Dengan mempertimbangkan berbagai faktor strategis, termasuk pertentangan dengan HAM, hukuman mati dan pencabutan kewarganegaraan Indonesia hendaknya tidak diberlakukan.

Selanjutnya, patut disayangkan dalam bagian ketentuan umum Undang-Undang Terorisme ini, sama sekali tidak terdapat definisi terkait dengan korban. Ketiadaan definisi ini bisa dipahami sebagai salah satu titik lemah undang-undang, yang dinilai tidak punya keberpihakan pada korban. Terlebih lagi, pencantuman dan mekanisme pemenuhan hak-hak korban dinilai masih kurang. Hak-hak korban dibatasi hanya pada kompensasi, restitusi dan rehabilitasi

Terakhir, peran dan keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia harus didasarkan pada kebutuhan

operasional. Revisi UU Terorisme seharusnya menjamin peran dan keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme dalam kerangka supremasi sipil dan demokrasi serta tidak mengganggu jalannya agenda Reformasi Sektor Keamanan dan Militer. Penggunaan kekuatan militer dalam penanggulangan terorisme sebagai solusi terakhir (*last resort*), bersifat sementara (*ad-hoc*) dan dilakukan secara proporsional. Terakhir, BNPT tetaplah sangat dibutuhkan, khususnya terkait dengan strategi nasional penanggulangan terorisme, koordinasi dan pembagian informasi, dan menyusun kebijakan. Evaluasi adalah hal yang diperlukan selain penguatan dan pengembangan BNPT. Revisi UU Tindak Pidana Terorisme hendaknya menjamin penguatan kapasitas kelembagaan BNPT sebagai lembaga koordinator.

Daftar Isi

Kata Pengantar	i
Ringkasan Eksekutif	iii
Daftar Isi	iv
A. Latar Belakang	1
B. Metode Penyusunan Monograf	4
C. Definisi Terorisme	6
D. Pencegahan, Deradikalisasi dan Ujaran kebencian (<i>Hate Speech</i>)	10
1. Pencegahan dan Deradikalisasi	10
2. Ujaran Kebencian	15
E. Penangkapan, Penahanan, Penyadapan dan Hukuman	20
1. Penangkapan dan Penahanan	20
2. Penyadapan	26
3. Hukuman	30
F. Korban, Anak dan Perempuan	35
G. Isu Kelembagaan: Peran TNI dan Penguatan BNPT	40
1. Peran TNI	41
2. Penguatan BNPT	51
H. Penutup dan Rekomendasi	57
1. Penutup	57
2. Rekomendasi	64
Daftar Pustaka	vii

A. Latar Belakang

Fakta dan sejarah menunjukkan bahwa terorisme bukanlah suatu fenomena baru abad ini dan terikat dengan wilayah, budaya dan masyarakat tertentu. Di luar perdebatan panjang terkait dengan konsep terorisme sendiri, dapat dikatakan hampir seluruh penjuru dunia pernah mengalami tindakan terorisme dengan pola dan tingkatan (*degree*) yang berbeda-beda. Harus diakui memang bahwa fenomena tersebut mendapatkan perhatian yang begitu besar dari berbagai pemimpin dan komunitas internasional pasca kejadian 11 September 2001.

Di Indonesia sendiri, insiden penyerangan terorisme tidak pernah kelihatan ujung jalannya dan jaringan teroris tampak terus menjadi semakin rumit dan dinamis. Pada akhir tahun 2015 saja, penindakan yang dilakukan kepada pelaku tindak pidana terorisme mencapai total 1.143 orang. Dari jumlah tersebut yang sudah bebas sebanyak 501 orang dan yang masih menjalani hukuman 328 orang. Berdasarkan data BNPT tahun 2015, diperkirakan terdapat sekitar 500 WNI yang berada di Suriah. Selain itu, data Polri menegaskan bahwa terdapat sekitar 200 orang WNI yang bergabung ISIS dan berada di Suriah. Pada tahun selanjutnya, yaitu dalam Oktober 2016, Menkopolkam Wiranto menegaskan bahwa terdapat 53 orang WNI yang telah kembali dari Suriah ke Indonesia.¹

1 Stanislaus Riyanta, Prediksi dan analisis ancaman terorisme tahun 2017 di Indonesia. Dimambil dari <https://news.detik.com/kolom/d-3387780/prediksi-dan-analisis-ancaman-terorisme-tahun-2017-di-indonesia?single=1>, pada tanggal 22 Agustus 2017.

Perkembangan dalam beberapa waktu terakhir menunjukkan perubahan lanskap ancaman radikalisme dan terorisme di Indonesia. Hal ini misalnya ditunjukkan oleh kemunculan pola baru dalam penyebaran paham-paham radikal dan serangan teroris. Penyebaran paham-paham radikal kini menyasar berbagai kelompok masyarakat. Kelompok kelas menengah dan terdidik yang sebelumnya diyakini kebal terhadap paham-paham radikal kini justru seringkali berada di garis terdepan dalam menyerukan bahasa-bahasa intoleransi. Meluasnya penggunaan teknologi komunikasi dan informasi seolah menjadi katalis penyebaran paham-paham radikal di Indonesia. Radikalisme juga mulai menyasar kelompok usia dini dan mulai menunjukkan perubahan karakteristik.

Pemberantasan terorisme di Indonesia sendiri cenderung menjadi rumit karena beberapa faktor, di antaranya faktor geografis, jaringan terorisme sendiri yang semakin dinamis dan berubah-ubah, dan bahkan defisit undang-undang yang dapat dijadikan instrumen strategis dan komprehensif untuk menangani terorisme. Kerangka hukum yang ada saat ini dirasa tidak memadai. Dibutuhkan adanya perbaikan terhadap kerangka hukum dalam rangka memperkuat ketahanan negara dan masyarakat dalam menghadapi ancaman terorisme dan radikalisme.

Selain itu, revisi atas Undang-Undang No. 15 tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme seharusnya mempertimbangkan secara kuat untuk mengadopsi sepuluh praktik terbaik (*best practices*) dalam penanganan terorisme yang berkembang di beberapa negara di dunia berdasarkan perjanjian-perjanjian internasional, resolusi-resolusi yang diadopsi oleh organisasi-organisasi internasional serta yurisprudensi pengadilan-pengadilan internasional dan regional, yang disampaikan oleh Martin Scheinin, dalam laporannya yang disampaikan kepada Dewan HAM PBB pada tanggal 22 Desember 2010. Kesepuluh praktik terbaik tersebut adalah:

1. Adanya konsistensi undang-undang kontra-terorisme dengan hukum HAM, hukum pengungsi dan hukum humaniter.
2. Adanya konsistensi pelaksanaan operasi kontra-terorisme dengan hukum HAM, hukum pengungsi dan hukum humaniter.
3. Adanya ketentuan tentang prinsip tentang keadaan normal dan keadaan tertentu.

4. Adanya ketentuan tentang penilaian terhadap implementasi UU Kontra-terorisme dan pelaksanaannya di lapangan.
5. Adanya ketentuan tentang pemulihan (*remedies*).
6. Adanya ketentuan tentang reparasi dan bantuan bagi korban.
7. Ketentuan pendefinisian terorisme.
8. Ketentuan tentang kejahatan penghasutan untuk melakukan terorisme.
9. Adanya elemen utama praktik terbaik dalam penyusunan daftar kelompok-kelompok teroris.
10. Adanya elemen utama praktik terbaik dalam penangkapan dan interogasi tersangka teroris.²

The Habibie Center, sebagai salah satu *think tank* yang memiliki sejarah panjang dan bagian masyarakat sipil Indonesia, berkomitmen untuk terlibat aktif dalam upaya proses revisi atas Undang-Undang No. 15 tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang (Revisi UU Pemberantasan Terorisme) yang sedang berlangsung.

Selain itu, The Habibie Center juga berkeyakinan bahwa peningkatan kualitas kerangka hukum pemberantasan terorisme akan dicapai melalui masukan-masukan akademis yang dirangkum dalam sebuah risalah akademis (monograf). Pendekatan akademis atau riset ini dirasa penting sebagai salah satu cara terbaik untuk memberikan masukan yang bersifat objektif, ilmiah, berbasis bukti dan data (*evidence-based*) serta terlepas dari kepentingan-kepentingan politik individu atau kelompok tertentu. Bersama dengan upaya advokasi kebijakan dan kampanye publik yang sudah dan terus dilakukan oleh The Habibie Center dan organisasi-organisasi lain, kajian akademis ini diharapkan dapat mendukung upaya perbaikan kerangka hukum pemberantasan terorisme.

² Martin Scheinin, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN General Assembly, 22 Desember 2010, diambil dari <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-51.pdf>, pada 12 Oktober 2017.

B. Metode

Penyusunan Monograf

Monograf ini dibangun berdasarkan data primer yang diambil melalui serangkaian diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion/FGD*) untuk mendalami sejumlah isu yang relevan dalam kaitannya dengan Revisi UU Pemberantasan Terorisme. Untuk menggali data primer tersebut, The Habibie Center telah melakukan dua FGD. Diskusi pertama diadakan pada tanggal 23 Mei 2017 dan yang kedua pada tanggal 27 Juli 2017. Selain data primer tersebut, monograf ini juga menggunakan data sekunder, antara lain publikasi akademis, dokumen dan laporan, undang-undang, Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), konvensi internasional, dan surat kabar. Data sekunder ini berkontribusi sebagai triangulasi data (*cross validation*) untuk mendukung analisis dan data primer dan menjadi stimulus untuk menelaah isu-isu tertentu dalam revisi undang-undang. Terakhir, analisis campuran (*mixed analysis*) yang diambil dari FGD dan berbagai dokumen secara umum ditujukan untuk menghindari kerentanan terhadap kesalahan yang dihubungkan pada satu metode tertentu.³

Beberapa isu strategis dan krusial yang banyak menjadi perhatian dan perdebatan publik di Indonesia menjadi tema-tema khusus dalam FGD tersebut, yaitu:

- a. **Pendefinisian terorisme**, mencakup definisi terorisme, tindak pidana terorisme, dan deradikalisasi,
- b. **Penahanan**, mencakup durasi, penuntutan dan penyidikan, penambahan durasi penahanan,

³ Thorne 1994; Patton 2002, p. 248.

- c. **Hukuman**, mencakup hukuman mati, pencabutan paspor dan/ atau kewarganegaraan, dan durasi hukuman kurungan,
- d. **Isu kelembagaan**, mencakup peran TNI dan BNPT dalam pencegahan dan pemberantasan terorisme, dan koordinasi antar lembaga.
- e. **Ujaran kebencian**, mencakup penanganan dan penyebaran semangat moderasi dan toleransi,
- f. **Korban dan tindak pidana terorisme anak dan perempuan**, mencakup perlakuan, kompensasi dan proses pemberian kompensasi,
- g. **Penyadapan**, mencakup izin, durasi, pengawasan, dan pelaporan

Terakhir, berbagai pemangku kepentingan, baik yang dinilai memiliki perhatian besar (*concerned*) ataupun terlibat langsung dengan persoalan radikalisme dan terorisme di Indonesia telah diundang untuk menjadi partisipan dalam FGD tersebut, yaitu Densus 88, Litbang Kemenag, BNPT, Binkum TNI (Pembinaan Hukum), AIDA (Aliansi Indonesia Damai), akademisi Departemen Hubungan Internasional Universitas Indonesia, tenaga ahli DPR RI dari fraksi PDIP, dan ELSAM (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat).

C. Definisi Terorisme

Terorisme adalah salah satu fenomena universal (*universally acknowledged*) yang konsep atau definisinya paling banyak mendapatkan perhatian. Definisi terorisme sangat penting karena akan menjadi ukuran dan fondasi penilaian apakah suatu tindakan tertentu masuk kategori terorisme atau tidak. Pada kenyataannya, terdapat ratusan definisi terorisme yang tidak sama persis satu dengan yang lainnya. Pada sisi lain, belum ada kesepakatan sama sekali di antara negara-negara terkait definisi terorisme.⁴ Tiap negara cenderung mengadopsi definisi terorisme sendiri-sendiri berdasarkan perspektif, dinamika, tantangan dan kebutuhan mereka masing-masing.⁵ Pertanyaan kritis yang sering muncul adalah apakah memang perlu adanya kesepakatan tersebut. PBB sendiri jauh-jauh hari pada Rapat Umum tahun 2005 sudah menegaskan perlunya konsensus antar negara terkait definisi terorisme tersebut.⁶

Secara epistemis, mayoritas definisi terorisme di dunia cenderung menggunakan pendekatan konservatif/konvensional, yang berkarakter negara sentris (*state-centric/state power*). Dalam konteks ini, hanya negaralah yang berhak atau memiliki otoritas untuk menentukan terorisme sebagai tindakan ilegal, terlepas dari klaim legitimasi yang mungkin dilakukan oleh aktor non-negara. Hal ini menggarisbawahi pandangan konvensional tentang *dualism of illegitimacy/legitimacy*. Dalam konteks ini, terorisme kemudian dilihat sebagai ancaman terhadap keamanan suatu negara. Secara umum, terkait pendekatan ini, terorisme biasanya dilihat sebagai metode penggunaan kekerasan

4 Jason Franks, 2006, Rethinking the roots of terrorism.

5 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

6 UN, Meetings Coverage and Press Releases, 2005. Diambil dari <https://www.n.org/press/en/2005/gal3276.doc.htm>.

politik tertentu terhadap suatu kelompok target, kebanyakan adalah sipil, untuk agenda politik tertentu. Legitimasi negara menentukan proses legitimasi seseorang atau suatu kelompok sebagai teroris.⁷ Dengan kata lain, kekerasan yang dilakukan aktor non-negara tidak memiliki legitimasi.⁸ Salah satu contoh definisi standar diberikan oleh Departemen Pertahanan Amerika, "...*Unlawful use of force or violence against individuals or property to coerce and intimidate governments to accept political, religious or ideological objectives*". Bahkan PBB sendiri tidak memiliki definisi terorisme yang menjadi konsensus.⁹

Akibatnya, tidak sedikit negara atau institusi global ataupun regional dalam upayanya terkait penanganan terorisme tidak memberikan definisi tertentu, seperti dalam kasus Badan Konvensi Eropa tentang Pencegahan Terorisme (*The Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*).¹⁰ Pada kasus lain, Konvensi Arab tentang Terorisme dan Konvensi Organisasi Konferensi Islam (OKI) tentang Terorisme (*The Arab Terrorism Convention and the Terrorism Convention of the Organization of the Islamic Conference OIC*) sendiri memberikan definisi terorisme dengan secara eksplisit mengeluarkan kasus separatisme.¹¹ Indonesia sendiri juga mengalami persoalan yang sama. Terdapat beberapa lembaga yang telah memberikan definisinya sendiri terkait terorisme, seperti yang dilakukan oleh MUI lewat fatwanya pada tahun 2005 yang menegaskan bahwa terorisme adalah "tindakan kejahatan terhadap kemanusiaan dan peradaban yang menimbulkan ancaman serius terhadap kedaulatan negara, bahaya terhadap keamanan perdamaian dunia serta merugikan

7 Jason Franks, 2006

8 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

9 Human Rights Voices, (2017). There is no UN definition of terrorism, diambil dari http://www.humanrightsvoces.org/EYEontheUN/un_101/facts/?p=61, 1 Agustus 2017.

10 European Parliament (2015). Understanding definitions of terrorism. diambil dari http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/571320/EPRS_ATA%282015%29571320_EN.pdf, 22 Agustus 2017.

11 Human Rights Voices, (2017). There is no UN definition of terrorism, diambil dari http://www.humanrightsvoces.org/EYEontheUN/un_101/facts/?p=61, 1 Agustus 2017.

kesejahteraan masyarakat”.¹² Definisi tersebut kalau dilihat secara seksama tidak berbeda jauh dengan yang dibuat oleh BNPT.¹³

Alex Schmid dan A. J. Jongman (2009) telah melakukan survei terhadap para akademisi dan praktisi di bidang kajian terorisme terkait dengan definisi terorisme dan menemukan 109 definisi berbeda. Dari berbagai definisi tersebut, terdapat keumuman/kesamaan kunci (*commonalities*) terkait definisi terorisme, yaitu: 1. tujuan/agenda terorisme bersifat politik, 2. memiliki karakter strategis, 3. diarahkan terhadap target yang luas, 4. memiliki dampak psikologis yang kuat, 5. diarahkan terhadap penduduk sipil (*non-combatants*).¹⁴

Kondisi ini ternyata juga berimplikasi terhadap revisi UU No. 15 Tahun 2003 terkait dengan persoalan definisi terorisme. Walaupun terdapat upaya untuk memasukkan definisi umum terorisme dalam pengantar revisi undang-undang tersebut, pada akhirnya tidak ada kesepakatan di antara fraksi di panja terorisme di DPR terkait definisi terorisme. Opsi yang ditempuh pada akhirnya adalah memasukkan dan menerjemahkan elemen definisi tersebut ke dalam pasal-pasal nya. Dalam perspektif undang-undang dan hukum secara umum, setiap tindakan yang melanggar hukum dan menimbulkan rasa ketakutan secara luas disebut sebagai terorisme.¹⁵ Upaya ini menyerupai apa yang sudah dilakukan oleh, misalnya, Badan Konvensi Eropa tentang Pencegahan Terorisme (*The Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*).

Dalam konteks ini, opsi untuk tidak membuat definisi formal dapat dipahami. Bagi para penegak hukum (*law enforcement agency*), penerjemahan terorisme ke dalam pasal-pasal revisi UU No. 15 Tahun 2003 dirasakan lebih tepat dan lebih bisa membantu tugas mereka dalam menangani terorisme.¹⁶ Selain itu, dari perspektif masyarakat umum, pemerintah lebih diharapkan untuk melakukan tindakan nyata dan strategis untuk menangani terorisme, daripada membuat dan mendebatkan definisi formal.¹⁷

12 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

13 Ibid.

14 Dalam Laura Sjoberg , Grace D. Cooke & Stacy Reiter Neal, 2011, *Women, Gender and Terrorism*, halaman 1.25.

15 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017 dan 27 Juli 2017.

16 Ibid.

17 Ibid.

Logikannya adalah melakukan penanganan terorisme memang seharusnya lebih menjadi perhatian utama, tetapi memiliki definisi formal secara bersamaan akan menjadi lebih ideal. Bahkan, dalam naskah akademis sekalipun, UU Nomor 15 Tahun 2003 sendiri telah menyebutkan salah satu definisi terorisme.¹⁸ Definisi ini menjadi penting karena akan menjadi fondasi dan koridor penentuan suatu tindakan sebagai terorisme, di samping berbagai refleksi langsung dalam berbagai pasal dan definisi tindak pidana terorisme.¹⁹ Pada kesempatan lain, juga terdapat berbagai usulan dalam rapat pansus agar dimasukkan definisi terorisme dalam ketentuan umum.²⁰ Salah satu metode yang dapat digunakan untuk membangun definisi terorisme adalah dengan memprioritaskan substansi tindakan terorisme dengan memberikan kata kunci tertentu. Perdebatan terkait definisi terorisme sendiri pada umumnya seringkali berputar pada persoalan ekspresi editorial definisi tersebut.

-
- 18 Dalam naskah akademis, terorisme didefinisikan sebagai “sebagai penggunaan atau ancaman kekerasan fisik yang direncanakan secara sistematis menimbulkan suasana terror atau rasa takut yang dilakukan oleh kelompok atau sendiri-sendiri dijalankan secara mendadak dan tiba-tiba terhadap sasaran langsung yang lazimnya nonpendatang untuk mencapai suatu tujuannya”.
- 19 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.
- 20 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 27 Juli 2017.

D. Pencegahan, Deradikalisasi dan Ujaran Kebencian

Tidak kalah penting terkait dengan penanganan terorisme adalah aspek pencegahan (*pre-emptive* dan *preventive*) dalam penindakan terorisme dan deradikalisasi. Dalam rancangan revisi terhadap Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003 tersebut disebutkan bahwa kebijakan dan strategi nasional tindak pidana terorisme mencakup, di antara yang lainnya, pencegahan dan deradikalisasi.²¹ Oleh karenanya, persoalan tersebut juga menjadi salah satu pembahasan revisi undang-undang ini. Deradikalisasi juga penting untuk memastikan bahwa mantan atau napi terorisme benar-benar sudah lepas dari dimensi ideologis terorisme dan selanjutnya menyatu dengan masyarakat kembali secara baik. Sub-bab di bawah ini akan secara khusus mencermati secara kritis kedua aspek tersebut.

1. Pencegahan dan Deradikalisasi

Pencegahan terhadap radikalisme dan terorisme bukan hanya menjadi wilayah kerja pemerintah tetapi juga masyarakat sipil. Pencegahan terorisme harus menggunakan berbagai pendekatan secara strategis dan bukan hanya fokus pada satu pendekatan. Keharusan ini diperkuat oleh kenyataan adanya berbagai faktor, dan bukan faktor tunggal, yang menjadi penyebab radikalisme termasuk pendekatan ekonomis, sosial-budaya,²² politik, dan berbagai dinamika individual.

Sebagai contoh, pendekatan ekonomi mungkin diperlukan mengingat adanya kenyataan bahwa sebagian orang yang memutuskan untuk

21 Rancangan revisi atas Undang-undang nomor 15 Tahun 2003.

22 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

bergabung dengan ISIS didorong oleh insentif ekonomi (*pecuniary incentive*).²³ Namun demikian, pencegahan radikalisme dan terorisme yang hanya fokus pada dimensi ekonomi akan menjadi bias, khususnya jika dikaitkan dengan kondisi kemiskinan atau perasaan depresi terkait ketidakadilan. Menjadi miskin dan/atau diperlakukan tidak adil tidak menjadikan orang tersebut secara otomatis akan mengambil haluan radikal atau bahkan menjadi teroris. Jauh lebih banyak orang yang benar-benar miskin ternyata sama sekali tidak tertarik untuk mengambil jalan radikal atau bergabung dengan kelompok teroris. Dengan cara lain, faktor ekonomi juga terkadang dilihat hanya sebagai faktor pemantik semata. Sedangkan faktor utamanya adalah pemahaman keagamaan yang tidak utuh.²⁴

Data statistik menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia yang berada di bawah garis kemiskinan berjumlah lebih dari 40 juta. Sedangkan masyarakat yang menjadi terduga tindak pidana terorisme saat ini berjumlah sekitar 965 orang. Selain itu, jika penyebabnya adalah persoalan kemiskinan, dapat dikatakan bahwa negara dengan mudah cukup menyejaterahkan para napi tindak pidana terorisme atau terduga teroris saat ini.²⁵

Terkait radikalisasi, beberapa survei yang dilakukan oleh Wahid Foundation (2016) dan Saiful Mujani Research and Consulting (SMRC), secara umum menunjukkan jumlah masyarakat Indonesia yang radikal berada di angka yang hampir stabil, yaitu sekitar 10%.²⁶ Secara persentasi, angka tersebut kelihatan kecil. Akan tetapi, jika persentasi tersebut dikaitkan dengan jumlah penduduk Indonesia yang cukup besar, angka persentasi tersebut menjadi tidak kecil lagi, yaitu sekitar 20 juta orang. Dengan cara lain, kita dapat mengatakan bahwa satu di antara 10 orang Indonesia adalah radikal.

23 Davis & Cragin, 2009.

24 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

25 Ibid.

26 SMRC, NKRI dan ISIS: Penilaian Massa Publik Nasional. Temuan Survei Mei, 2017; Wahid Foundation, Mayoritas umat Islam menolak radikalisasi, diambil dari <http://wahidfoundation.org/index.php/news/detail/Mayoritas-Umat-Islam-Menolak-Radikalisme>, 2016.

Oleh karenanya, perlu ditegaskan di sini bahwa ada aspek dan dimensi lain yang harus dikonsultasikan dan diperhatikan lebih seksama, khususnya dimensi sosial-budaya dan dinamika individual lainnya. Dalam konteks ini, misalnya, Presiden Joko Widodo secara tegas menekankan pentingnya pendekatan sosial budaya ini,²⁷ khususnya pendekatan keagamaan, baik lewat pendidikan dan pengajaran maupun berbagai aktifitas dan praktik sosial-keagamaan di masyarakat. Pengajaran dan pendidikan keagamaan dipandang sebagai pendekatan yang paling mendesak mengingat faktor utama penyebabnya adalah pemahaman keagamaan mereka yang tidak utuh dan penggunaan agama untuk tujuan-tujuan politis.²⁸ Selain itu, pandangan publik menunjukkan bahwa kebutuhan bukan hanya terkait dengan persoalan konten pendidikan, tetapi juga mencakup pemerataan pendidikan. Misalnya, kenapa Provinsi Banten menjadi salah satu basis strategis radikalisme dan terorisme. Pertanyaan tersebut telah dijawab oleh penelitian BNPT yang temuannya menunjukkan adanya faktor rendahnya pendidikan pada masyarakat Banten.²⁹

Densus 88 sendiri sebagai garda depan penanganan terorisme sejauh ini telah menggunakan beberapa pendekatan, yaitu: 1. pendekatan ideologis dan keagamaan (*soft approach*); 2. pendekatan sosio-kultural dan politis (*soft approach*). Disebut sebagai pendekatan politis karena merujuk pada revisi undang-undang. Dalam hal ini, Densus 88 juga berkoordinasi dengan BNPT; dan 3. pendekatan hak atau yuridis.

Secara umum, metode penanggulangan terorisme seringkali dibedakan menjadi tiga, yaitu preemtif, preventif dan represif. Pendekatan preemtif atau pencegahan dini terkait dengan upaya menghilangkan niat dan rencana seseorang untuk melakukan tindak pidana terorisme. Sedangkan metode preventif atau pencegahan cenderung terkait dengan upaya menghilangkan kesempatan seseorang untuk melakukan tindak pidana terorisme. Terakhir, pendekatan represif merujuk pada penanganan langsung dan penegakan hukum terhadap tindak pidana terorisme.³⁰

27 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

28 Ibid.

29 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 27 Juli 2017.

30 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

Di balik semangat revisi undang-undang terorisme ini adalah mengkriminalisasikan berbagai tindakan yang dari awal akan mengarah ke tindak terorisme, atau dapat disebut dengan dimensi “*pre-crime*” nya. Konsekuensinya, pencegahan terhadap terorisme (*preventing terrorism*) adalah mengkriminalkan berbagai tindakan awal yang akan mengarah ke terorisme (*end celery crime*).³¹ Kriminalitas akan terkait dengan apa yang terjadi di sekitar tindakan terorisme itu sendiri, seperti perekrutan, penyiapan bahan-bahan mentah untuk pembuatan bom, pemberian fasilitas atau jalan pada upaya-upaya terorisme, dsb.³²

Berdasarkan trend an pola rekrutmen dan radikalisisasi, pencegahan sendiri sudah harus fokus pada ibu-ibu dan anak-anak. Temuan lapangan menunjukkan bahwa sejak tahun 2015, misalnya, kelompok radikal mulai menyasar ibu-ibu dan anak-anak. Terdapat beberapa kasus tertentu, misalnya, dimana bapak-bapak yang berangkat ke Suriah untuk bergabung dengan ISIS ternyata didorong untuk mengikuti istri dan anaknya yang sudah memutuskan untuk bergabung dengan ISIS, meskipun bapak-bapak tersebut sebenarnya tidak sepakat dengan Khilafah. Persoalan yang tidak kalah mendesak adalah bagaimana negara ini menyikapi anak-anak yang mengikuti orang tuanya ke Suriah dan tindak pidana kriminal yang dilakukan oleh anak-anak terkait terorisme. Sejauh ini, ketentuan tindak pidana kriminal terhadap anak hanya secara umum, dan tidak mencakup secara khusus tindak pidana terorisme.³³

Berbagai definisi deradikalisisasi secara global menunjukkan dimensi dan aspek umum yang sama, yaitu tindakan atau proses untuk membuat seseorang yang memiliki pandangan ekstrem untuk mengadopsi pandangan dan posisi yang lebih moderat.³⁴ Deradikalisisasi sering disalahpahami dengan pencegahan. Deradikalisisasi lebih menunjuk pada program yang ditujukan terhadap para napi teroris (*terrorist detainee*). Sedangkan pencegahan (*prevention*) menunjuk pada

31 Ibid.

32 Ibid.

33 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 27 Juli 2017.

34 Lihat misalnya, <https://en.oxforddictionaries.com/definition/deradicalization>, deradicalization - definition of deradicalization in English | Oxford Dictionaries”. Oxford Dictionaries, Deradicalization Definition und Bedeutung | Collins Wörterbuch”. www.collinsdictionary.com, dsb.

program yang ditujukan pada individu atau kelompok yang dianggap rentan untuk direkrut menjadi teroris. Terakhir, kontra-radikalisasi (*counter-radicalization*) menunjuk pada kedua upaya tersebut.³⁵

Dalam rancangan revisi terhadap Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003, pasal 1, deradikalisasi sendiri 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 Teroris”. Secara umum, kegiatan deradikalisasi ini ditujukan terhadap beberapa kategori orang-orang tertentu, yaitu terdakwa, terpidana narapidana, mantan narapidana, keluarganya; dan atau orang tertentu yang diduga akan melakukan tindak pidana terorisme.³⁶

Dalam konteks Indonesia, persoalan yang seharusnya menjadi perhatian utama adalah terjadinya proses radikalisasi dan bahkan rekrutmen oleh nabi teroris terhadap nabi-nabi lainnya. Fakta seperti ini bukan hanya menunjuk pada kasus per-kasus. Harus diakui juga bahwa terdapat beberapa kasus yang dinilai sukses dari upaya deradikalisasi dalam lapas ini, seperti yang terjadi pada Pak Hasan.³⁷ Sayangnya, data menunjukkan bahwa contoh seperti ini tidak banyak ditemukan. Evaluasi tentunya sangat penting dan mendesak untuk dilakukan. Sayangnya, dalam revisi undang-undang tersebut tidak ada pasal-pasal yang menyebutkan keterlibatan lembaga masyarakat dalam proses deradikalisasi.³⁸ Bahkan proses radikalisasi ini juga disinyalir sudah menysasar para petugas lapas. Sebagai contoh, terdapat petugas lapas yang pada dasarnya secara kultural berasal dari keluarga yang diidentifikasi sebagai moderat, setelah berkenalan dengan para ustadh mantan teroris di lapas, tiba-tiba mereka cenderung melakukan dan mengikuti praktek-praktek kultural para mantan teroris tersebut.³⁹

35 http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/futurechallenges_stern.pdf

36 Rancangan revisi terhadap Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003.

37 Salah satu nabi terorisme yang selama ini dianggap sebagai contoh baik (*best practice*) atau suksesnya program deradikalisasi BNPT.

38 *Ibid.*

39 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

Terkait dengan persoalan tersebut, sangat disarankan agar direktorat lembaga pemasyarakatan diberikan kewenangan yang besar dalam hal pencegahan terorisme terutama proses deradikalisasi di dalam lapas. Pada sisi lain, BNPT sendiri datang ke lapas tersebut hanya pada saat-saat tertentu. Penguatan direktorat lapas ini mendesak untuk dilakukan agar mereka dapat mengawasi dan mendampingi napi terorisme secara intensif dan terus menerus. Jika tidak, proses radikalisasi dalam lapas akan semakin kuat. Jika penguatan direktorat lapas dalam revisi undang-undang tindak pidana terorisme tersebut tidak diusulkan, sudah seharusnya hal tersebut diusulkan dalam RUU pemasyarakatan.⁴⁰

Dalam RUU sendiri sudah disebutkan bahwa deradikalisasi merupakan kewenangan BNPT. Pertanyaannya adalah apa konsep, bentuk dan upaya-upaya deradikalisasi yang sudah dilakukan BNPT. Deradikalisasi seharusnya, secara konseptual, merujuk pada kondisi seseorang yang sudah menjadi teroris atau terduga teroris. Oleh karenanya, fokus dan wilayah deradikalisasi ini seharusnya lebih dipertajam. Selain itu, proses pembuatan keputusan untuk mengikuti deradikalisasi direkomendasikan untuk dilakukan melalui keputusan lembaga hukum atau aturan tertentu. Sejauh ini, keputusan untuk mengikuti proses deradikalisasi masih bersifat sekurela (*inform concern*) saja.⁴¹

2. Ujaran Kebencian (*Hate Speech*)

Salah satu isu penting yang banyak diperdebatkan dalam revisi undang-undang tersebut adalah ujaran kebencian, yang terkait dengan pasal 13A. Pasal ini diasumsikan sebagai salah satu substansi dan motivasi untuk mengkriminalkan segala hal yang akan mengarah kepada radikalisme dan terorisme (*pre-crime*). Dalam konteks ini, persoalan yang mendesak adalah pendefinisian ujaran kebencian secara strategis dan jelas untuk menjerat segala bentuk ujaran yang ditujukan untuk mengajak melakukan tindakan kekerasan atau terorisme, seperti mengajak untuk membunuh dan melukai

40 Ibid.

41 Ibid.

orang. Jika ujaran yang keluar adalah sekadar kampanye negara Islam itu kewajiban, maka itu tugas dan kewajiban masyarakat sipil, negara dan organisasi keislaman lainnya untuk mengkonter berbagai diskursus tersebut. Ujaran seperti itu tidak seharusnya dijerat karena masih dalam taraf diskursus saja.⁴²

Dalam rancangan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003, pasal 13 A, ujaran kebencian sendiri diterjemahkan sebagai penyebaran dengan sengaja, “ucapan, sikap atau perilaku, tulisan, atau tampilan yang dapat mendorong perbuatan atau tindakan kekerasan atau anarkisme atau tindakan yang merugikan individu dan atau kelompok tertentu yang merendahkan harkat dan martabat atau mengintimidasi individu atau kelompok tertentu yang mengakibatkan Tindak Pidana Terorisme”.⁴³

Terdapat definisi yang agak berbeda antara Indonesia dan konvensi PBB. Dalam konvensi PBB terbaru, dibedakan antara *hate speech* dan *hate crime*. Pembedaan ini penting untuk dijelaskan karena mengandung konsekuensi hukum. Dalam konteks *hate speech*, konsekuensi hukum tidak diberlakukan. Sedangkan *hate crime* mengandung konsekuensi hukum. *Hate speech* lebih mengarah pada diskursus kebencian terhadap orang atau kelompok tertentu dan belum mengarah pada ajakan untuk melakukan tindakan kekerasan terhadapnya, misalnya pernyataan yang menegaskan bahwa polisi adalah *thogut* dan kafir. Jadi dalam *hate crime* pada prinsipnya sudah terdapat ajakan untuk melakukan tindakan kekerasan, misalnya ujaran yang menegaskan bahwa “karena polisi itu kafir dan *thogut*, maka mari kita bunuh mereka”. Di Indonesia, kita mendefinisikan *hate speech* itu sebagai gabungan dari PAP (Propaganda Agitasi dan Provokasi).⁴⁴

Pada tahun 2015, Kapolri sudah mengeluarkan Surat Edaran (SE) Kapolri No. SE/06/X/2015 tentang penanganan ujaran kebencian di ranah publik, yang memantik pro dan kontra di tengah masyarakat. Secara umum, terdapat tujuh bentuk ujaran kebencian dalam Surat Edaran tersebut, yaitu penghinaan, pencemaran nama baik, penistaan,

42 Ibid.

43 Rancangan revisi terhadap undang-undang nomor 15 Tahun 2003.

44 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

perbuatan tidak menyenangkan, memprovokasi, menghasut, dan menyebarkan berita bohong. Semua tindakan ini memiliki tujuan atau berdampak pada tindak diskriminasi, kekerasan, penghilangan nyawa, dan atau konflik sosial. Selain itu, ujaran kebencian bertujuan untuk menghasut dan menyulut kebencian terhadap individu dan atau kelompok masyarakat atau komunitas berbeda dalam berbagai aspeknya, termasuk suku, agama, ajaran keagamaan, keyakinan atau kepercayaan, ras, antar-golongan, warna kulit, etnis, gender, difabel, dan orientasi seksual.⁴⁵

Pada dasarnya, tidak terdapat definisi ujaran kebencian yang baku secara internasional. Pada sisi lain, hukum internasional secara umum mengatur dan menganjurkan dengan tegas “bahwa segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama, atau hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan harus dilarang berdasarkan hukum”.⁴⁶ Pada umumnya, tantangannya selalu mencakup metode dan strategi pemilahan/kategorisasi dan penindakan secara konkret. Jelas sekaliterdapat perbedaan terkait hal ini di antara negara-negara di dunia. Berikut beberapa definisi ujaran kebencian yang berlaku secara global:

“Any advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence shall be prohibited by law” (International Covenant on Civil and Political Rights, Article 20).

“Speech that carries no meaning other than the expression of hatred for some group, such as a particular race, esp. in circumstances in which the communications is likely to provoke violence”(Black’s Law Dictionary-9th Edition).

“Speech that offends, threatens, or insults groups, based on race, color, religion, national origin, sexual orientation, disability, or other traits” (American Bar Association).

Lepas dari perdebatan tersebut, pada prinsipnya, kehati-hatian dalam pendefinisian ujaran kebencian tersebut dan tentunya

45 Lihat <https://www.kontras.org/data/SURAT%20EDARAN%20KAPOLRI%20MENGENAI%20PENANGANAN%20UJARAN%20KEBENCIAN.pdf>

46 <http://podium.id/ujaran-kebencian-di-indonesia/apa-itu-ujaran-kebencian/>

implemnetasi definisi itu sendiri adalah untuk menghindari beberapa hal, yaitu; 1. Menjadi alat politik atau kekuasaan tertentu untuk tujuan/agenda politik kelompoknya; 2. Masuk ke wilayah abu-abu sehingga berpotensi salah dalam menjerat orang yang sebenarnya tidak masuk konten ujaran kebencian tersebut atau sebaliknya; 3. Menjadi momok menakutkan dan ancaman bagi ekspresi kebebasan masyarakat selama ini.

Ujaran kebencian pada umumnya dilakukan melalui berbagai media, termasuk orasi kegiatan kampanye politik, spanduk atau banner, jejaring media sosial, penyampaian pendapat di muka umum (demonstrasi), ceramah keagamaan, media massa cetak dan elektronik, serta pamflet. Era teknologi moderen dengan tren media sosial saat ini telah membuat ujaran kebencian sebenarnya lebih mudah dilakukan dan cenderung bersifat luas serta penyebarannya cenderung lebih cepat. Instrumen strategis dan kesiapan penegak hukum sangat diperlukan dalam menjerat ujaran kebencian yang berada di media sosial secara efektif dan tepat. Terkait dengan tantangan ini, misalnya, Singapura bahkan sudah memiliki alat atau instrumen khusus untuk menjerat ujaran kebencian di media sosial, yang memang belum dimiliki oleh Indonesia.⁴⁷

Selain ujaran kebencian yang dilakukan lewat media-media sosial, ujaran kebencian juga banyak dilakukan di rumah-rumah ibadah. Disinyalir bahwa hampir 60% konten khutbah Jum'at di masjid-masjid di Jabodetabek bermuatan ujaran kebencian. Dalam konteks ini, misalnya, Kementerian Agama hanya bisa menghimbau tempat-tempat ibadah tersebut untuk tidak memberikan ceramah-ceramah bermuatan ujaran kebencian. Kementerian Agama tidak bisa menginstruksikan atau bahkan memaksakan masjid-masjid tersebut untuk menghindari ujaran-ujaran kebencian dalam ceramah-ceramah yang disampaikan dalam masjid-masjid tersebut karena mayoritas masjid tersebut didirikan oleh masyarakat sendiri.⁴⁸

Terdapat dua persoalan besarterkait dengan rumah ibadah ini. Pertama, terdapat beberapa rumah ibadah, khususnya yang berada di Indonesia

47 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 27 Juli 2017.

48 Ibid.

bagian Timur, di mana imamnya dipilih secara turun temurun sebagai warisan. Tidak menjadi masalah apakah pengetahuan ke-Islamannya masih terbatas dan kemampuan membaca dan memahami Arabnya juga sangat minim. Hal itu menjadi masalah ketika dating ustadh-ustadh dengan bahasa Arab yang lancar dan mengajarkan materi ceramah yang radikal dan eksklusif kepada mereka. Ujaran-ujaran kebencian seringkali muncul lewat ustadh-ustadh yang tidak bisa ditangkal oleh imam dan masyarakat setempat yang awam. Kedua, banyak pelaku kekerasan saat ini adalah anak-anak muda yang tidak bisa dijangkau oleh mimbar, termasuk mereka yang jarang datang ke masjid dan nongkrong di jalanan. Seringkali, anak-anak ini kemudian menjadi target radikalisme dan rekrutmen oleh para teroris.

Selain itu, ujaran kebencian ini juga disinyalir sudah masuk ke institusi-institusi pemerintah lewat pengajian-pengajian yang dilakukan dalam institusi pemerintah, sekolah-sekolah pemerintah.⁴⁹ Lebih buruk lagi, ujaran kebencian tersebut sudah masuk di tempat-tempat ibadah yang ada dalam lapas. Satu lapas sebenarnya berisikan berbagai narapidana dengan bermacam jenis kejahatan, termasuk napi terorisme yang dititipkan dalam lapas tersebut. Di sinilah proses radikalisasi dalam penjara tersebut terjadi secara lebih cepat dan masif.⁵⁰

49 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei dan 27 Juli 2017.

50 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 27 Juli 2017.

E. Penangkapan penahanan, Penyadapan dan Hukuman

Bagian ini secara khusus mengkaji secara kritis berbagai persoalan dan materi dalam revisi terhadap Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 yang terkait dengan semua proses kriminalisasi tindak pidana terorisme. Bagian ini dianggap sangat mendesak karena menjadi instrumen utama dan tahapan awal penindakan dan penanganan terorisme. Secara umum, bagian ini akan dibagi menjadi tiga, yaitu penanganan dan penahanan, penyadapan dan hukuman.

1. Penangkapan dan penahanan

Proses penanganan sebuah tindakan yang diduga sebagai tindak pidana dimulai dengan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di persidangan. Tahapan tersebut terkadang diikuti dengan tindakan penangkapan dan penyelidikan. Oleh karenanya, penangkapan bisa dilakukan dengan persyaratan tertentu, seperti yang terdapat pada pasal 17 – 19 KUHAP. Dalam tahap penangkapan ini, penyidik berusaha untuk memastikan apakah tindakan dari tersangka tersebut merupakan tindakan pidana. Jika dinilai tidak ada tindakan pidana, tersangka tersebut harus segera dibebaskan. Untuk menjamin adanya kepastian terkait dengan hak kebebasan tersangka, penangkapan memiliki waktu yang relatif lebih pendek dibandingkan dengan penahanan. Dalam KUHAP pasal 19, penangkapan dapat dilakukan untuk waktu paling lama 1 (satu) hari/1 x 24 jam.

Jika dalam rentang waktu penangkapan, penyidik menemukan dan meyakini adanya tindakan pidana dan tersangka dianggap sebagai pelaku tindak pidana tersebut, proses dilanjutkan dengan penyidikan. Tahapan ini sering diikuti dengan kewenangan penyidik untuk melakukan penahanan. Hal tersebut sangat tergantung dari ancaman hukuman tindak pidana yang dilakukan. Secara umum berdasarkan KUHAP, penahanan dilakukan untuk tersangka tindak pidana yang ancaman hukumannya lima tahun penjara atau lebih, atau tindak pidana yang secara khusus diperbolehkan adanya penahanan.

Pada tahap penyidikan ini, fokus pada pencarian dan pengumpulan alat-alat bukti dilakukan untuk memastikan tersangka tindakan pidana. Tahap ini sangat krusial karena berbagai barang bukti dikumpulkan yang nantinya akan dipakai dalam tahap penuntutan oleh jaksa dalam persidangan di pengadilan. Akibatnya, proses penyidikan harus didukung dengan waktu penahanan yang cukup. Penahanan dilakukan tidak hanya di tingkat penyidikan, tetapi juga di tingkat penuntutan dan juga persidangan di pengadilan. Namun demikian, perlu adanya kepastian waktu karena menyangkut hak asasi kebebasan seseorang. Oleh karenanya, KUHAP pasal 20 – 31 mengatur secara rinci berbagai hal, jenis, syarat dan jangka waktu.

Tindak pidana terorisme bisa dikategorikan sebagai tindak pidana khusus yang diatur secara khusus juga melalui PERPU No. 1 Tahun 2002 dan UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Dengan perkembangan dinamika tindakan terorisme saat ini, dibutuhkan penyesuaian dan penyempurnaan atas Undang-undang tersebut. Kekhususan tindak pidana ini menjadikan berbagai aspek dalam bagian undang-undang tindak pidana terorisme menjadi bahasan yang alot. Salah satunya terkait dengan aspek aturan tentang penangkapan dan penahanan terhadap tersangka tindak pidana khusus ini.

Sebagai tindak pidana khusus, terdapat juga aspek kekhususan terkait dengan penangkapan dan penahanan dalam revisi Undang-undang tersebut. Berdasarkan PERPU No. 1 Tahun 2002 dan UU no 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme,

disebutkan bahwa pihak penyidik dapat melakukan penangkapan terhadap seseorang yang dianggap sebagai pelaku tindak pidana terorisme paling lama 7 x 24 Jam. Lama waktu penangkapan ini jauh lebih lama dibandingkan dengan aturan waktu penangkapan yang ada di dalam KUHAP, yaitu 1 x 24 jam. Perbedaan ini pada dasarnya menunjukkan kekhususan atas tindak pidana terorisme.

Jangka waktu penangkapan dalam tindak pidana terorisme tersebut bisa jadi sudah sesuai ataupun praktiknya dinilai masih kurang memadai. Oleh karenanya, dalam perubahan perundangan terorisme yang baru, salah satu pihak yang berkepentingan dengan persoalan jangka waktu penangkapan adalah penyidik atau kepolisian, yang didasarkan pada pengalaman mereka dalam proses penyelidikan terhadap tindak pidana terorisme.⁵¹ Dari perspektif kepolisian, lama waktu penangkapan 7 x 24 jam dirasa kurang cukup. Hal tersebut disebabkan karena tindak pidana terorisme dinilai mempunyai kerumitan tersendiri yang berbeda dengan tindak pidana biasa. Kerumitan tersebut mencakup kerumitan jaringan terorisme, yang tidak hanya bersifat lokal, tetapi juga internasional.

Alasan lainnya terkait dengan struktur jaringan terorisme yang kompleks, termasuk komando, pemisahan tugas dan pemisahan sel-sel terorisme, seperti eksekutor, sel supporter, sel logistik termasuk keuangan atau pembiayaan, serta sel *mastermind* atau ideolog. Tertangkapnya seorang eksekutor tidak serta merta dapat membuka dan menemukan sel pendukungnya.

Berdasarkan pengalaman polisi, tindakan terorisme saat ini sering didukung dengan kerja-kerja yang berpola seperti intelijen. Akibatnya, polisi secara langsung berhadapan dengan kerja intelijen terorisme yang meningkatkan kesulitan dalam penanganan tindak pidana terorisme. Seringkali, tindakan terorisme terlihat rumit karena terdapat upaya-upaya persiapan yang cukup panjang dan lama, diikuti dengan pengkondisian dari para pelaku. Penggunaan berbagai kode-kode tertentu dalam komunikasi sering memaksa polisi untuk memecahkan kode tersebut. Hal ini berdampak pada ketersediaan

51 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

waktu yang lebih lama bagi penyidik untuk melakukan penahanan sebelum menyatakan atau melabelkan secara jelas bahwa suatu tindakan tertentu adalah kejahatan terorisme.

Kerumitan tindak pidana terorisme harusnya berbanding lurus dengan waktu yang disediakan untuk penahanan bagi penyidik dalam mengurai dan menemukan bukti-bukti yang dibutuhkan untuk proses penuntutan dan persidangan di pengadilan. Pada akhirnya, masing-masing fraksi partai di DPR sepakat bahwa keseluruhan masa penangkapan sampai dengan penahanan dari proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan sampai dengan persidangan di pengadilan di tingkat Mahkamah Agung sebanyak 781 hari.

Perincian masapenangkapan dan penahanan tersebut mencakup, pertama, penangkapan 14 hari dan jika dibutuhkan dapat diperpanjang 7 hari. Jadi, total waktu penangkapan menjadi 21 hari. Kedua, penyidik dapat melakukan penahanan untuk waktu 120 hari, yang kemudian bisa diperpanjang 60 hari atas ijin kejaksaan, dan selanjutnya dapat diperpanjang 20 hari atas ijin ketua pengadilan negeri. Total penahanan di tingkat penyidikan adalah 200 hari. Ketiga, dalam proses penuntutan, jaksa dapat menahan pelaku tindak pidana terorisme untuk 60 hari dan waktu tersebut dapat diperpanjang 30 hari sehingga total penahanan di tingkat penuntutan menjadi 90 hari. Keempat, proses persidangan di pengadilan negeri sampai di Mahkamah Agung Indonesia mengikuti ketentuan KUHAP, yang keseluruhannya berjumlah 470 hari. Keseluruhan masa penangkapan dan penahanan untuk tindak pidana terorisme 71 hari lebih lama dibandingkan dengan tindak pidana biasa berdasarkan KUHAP, yaitu 710 hari.⁵² Sekali lagi, terlihat jelas bahwa dengan masa penangkapan dan penahanan yang lebih lama dari tindak pidana biasa menunjukkan bahwa tindak pidana terorisme adalah tindak pidana khusus.

Perubahan usulan jangka waktu untuk penangkapan dan penahanan di tingkat penyidikan dan penuntutan dari usulan pemerintah

52 Ahmad Faiz (2017), DPR- Pemerintah sepakat penahanan tersangka terorisme 781 hari. Diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/news/2017/06/15/078884919/dpr-pemerintah-sepakat-penahanan-tersebaka-teroris-781-hari>, pada 13 Agustus 2017.

terlihat lebih lama dari masa waktu dalam UU No. 15 Tahun 2003. Untuk jangka waktu penangkapan dalam pasal 28 Undang-undang tersebut, jangka waktu penangkapan adalah 7 x 24 jam. Pemerintah mengajukan usulan perubahan jangka waktu penangkapan menjadi 30 hari. Panitia Khusus DPR sepakat tentang perubahan undang-undang ini menjadi 21 hari, yaitu 14 hari penangkapan dan dapat diperpanjang 7 hari dengan ijin Mahkamah Agung Indonesia. Dengan kata lain, masa penangkapan dalam undang-undang yang baru nantinya menjadi lebih lama 14 hari dari undang-undang sebelumnya. Pemerintah dalam hal ini BNPT dan Densus 88 mengajukan perubahan yang pada awalnya 360 hari.⁵³ Setelah mendengar berbagai usulan dari fraksi yang ada di Panja, akhirnya disepakati bahwa waktu penahanan dan penyidikan menjadi 290 hari, atau 110 hari lebih dari jangka waktu penahanan pada undang-undang sebelumnya.

Usulan pemerintah yang lebih lama terkait masa penangkapan dan penahanan kemungkinan besar didasarkan pada pengalaman mereka selama ini. Pada sisi lain, usulan DPR sendiri lebih mengarah pada pengurangan jangka waktu penangkapan dan penahanan. Hal ini harus dilihat sebagai proses *check and balance* yang cukup baik antara pemerintah dan DPR terkait penentuan upaya paksa pembatasan hak kebebasan seseorang.

Dalam dokumen pembahasan di Panja, pihak yang mewakili pemerintah dalam pembahasan perubahan UU Tindak Pidana Terorisme meminta untuk mengkaji jangka waktu penangkapan dan penahanan dari berbagai negara. Usulan ini terlihat bagus sebagai upaya untuk mendapat pembelajaran dari praktik-praktik terbaik (*best practices*) penangkapan dan penahanan pelaku tindak pidana terorisme di negara lain. Namun demikian, tetap saja masukan yang paling penting adalah yang didasarkan pada pengalaman penyelidik, penyidik (kepolisian) dan penuntutan (kejaksaan) kasus-kasus tindak pidana terorisme yang terjadi di Indonesia. Mereka adalah pemangku kepentingan (*stakeholders*) utama dan strategis dalam sistem hukum pidana di Indonesia. Jangka waktu penangkapan dan penahanan disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan yang berdasarkan pengalaman penanganan tindak pidana selama ini dan juga

53 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

dinamisaserta kerumitan pengungkapan tindak pidana terorisme yang terus berkembang. Christopher Stone, pakar hukum pidana dari Amerika, dalam kuliah umumnya di Universitas Indonesia pada November 2016 menegaskan bahwa tidak ada sistem penyidikan yang terbaik yang bisa berlaku untuk semua negara. Setiap negara mempunyai keunikan dan dinamikanya tersendiri, yang dapat digali menjadi sistem peradilan pidana yang paling pas.⁵⁴

Jangka waktu penangkapan dan penahanan tertentu bisa jadi cukup atau kurang t. Namun demikian, kewenangan dan hak istimewa penyidik dan penyidik yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan penangkapan dan penahanan sebagai upaya paksa, yang memiliki konsekuensi untuk mengurangi hak kebebasan asasi seseorang, tetap harus ada pembatasan yang jelas. Kewenangan penangkapan dan penahanan ini harus diletakkan dalam kerangka system peradilan kriminal (*criminal justice system*) yang mensyaratkan proses penanganan tindak pidana harus sesuai prinsip *the right due process*, dimana tersangka atau terdakwa diproses sesuai dengan hukum atau hukum acara yang berlaku. Pembatasan masa penangkapan dan penahanan sangat dibutuhkan untuk menghindari adanya proses hukum yang dilakukan menggunakan prinsip *discretion*, yaitu tindakan yang didasarkan pada kewenangan mutlak.

Oleh karenanya, penambahan waktu penangkapan dan penahanan ini nantinya harus mulai dibarengi dengan profesionalisme para penyidik dan penyidik sehingga kerumitan sebuah tindak pidana terorisme diharapkan bisa terselesaikan dalam jangka waktu tersebut. Pemberian hak istimewa bagi penyidik dan penyidik juga harus dikontrol. Tidak boleh ada pelaksanaan kekuasaan tanpa adanya kontrol dari pihak lain. Karenanya, aspek akuntabilitas juga sangat penting dalam tahapan penanganan tindak pidana terorisme. Penyidik dan penyidik harus membangun mekanisme operasional terkait pelaksanaan kewenangan penangkapan dan penahanan yang akuntabel. Mekanisme akuntabilitas ini bisa dilakukan dengan melibatkan berbagai lembaga lain, seperti Komisi Yudisial, Kompolnas dan OMS.⁵⁵

54 Ibid.

55 Ibid.

2. Penyadapan

Sebagai sebuah tindak pidana yang memiliki tingkat kerumitan tersendiri, yang seringkali melibatkan jaringan dan pembagian kerja yang terstruktur, penyidik dalam hal ini polisi membutuhkan kewenangan lain untuk memudahkan mereka dalam bekerja. Kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan penyadapan. Sebenarnya di Indonesia, selain polisi terdapat empat lembaga lain yang mempunyai kewenangan melakukan penyadapan, yaitu kejaksaan, BNN, BIN dan KPK. Isu penyadapan dalam perubahan UU tentang terorisme menjadi hangat karena isu tersebut merupakan salah satu isu yang sensitif. Oleh karenanya, pembahasannya menjadi cukup alot dan mendapat perhatian dari berbagai pihak baik wakil dari pemerintah, Panja, dan juga OMS.

Kondisi ini tidak lain karena penyadapan sangat bersentuhan dengan persoalan HAM; dan oleh karenanya, pelaksanaannya harus bisa dipertanggung-jawabkan.⁵⁶ Dalam Kovenan International tentang Hak Sipil dan Politik pasal 17, secara jelas disebutkan bahwa “tidak seorang pun dapat secara sewenang-wenang atau secara tidak sah dicampuri urusan pribadi, keluarga, rumah, atau korespondensinya, atau secara tidak sah diserang kehormatan diri dan nama baiknya”. Indonesia sebagai negara yang meratifikasi Kovenan Hak Sipil dan Politik tersebut berkewajiban untuk menjamin hak-hak sipil dan politik warga negaranya.

Persoalan penyadapan juga terkait dengan hak atas rasa aman dari warga negara. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, khususnya Pasal 29 ayat (1), menyebutkan bahwa “setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya”. Sedangkan dalam pasal 30, disebutkan bahwa “setiap orang berhak atas rasa aman dan tenteram serta perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu”. Karena persoalan penyadapan terkait langsung

56 Arkhelaus W. (2017), RUU Terorisme: syarat dan penuhiadapan tanpa izin pengadilan diatur. Diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/news/2017/07/27/078894776/ruu-terorisme-syarat-penyadapan-tanpa-izin-pengadilan-diatur>, pada 23 Agustus 2017.

dengan Hak Asasi Manusia dan rawan akan penyalahgunaannya, pengaturan tentang hal ini butuh kepastian dan kejelasan. Dengan demikian, pada satu sisi, penyadapan bisa membantu polisi dalam menjalankan tugasnya untuk mengungkap tindak pidana terorisme; pada sisi lain, penyadapan juga harus menjamin hak asasi dan hak akan rasa aman warga negara.

Dalam Undang-Undang No. 35 Tahun 2003 Tentang Tindak Pidana Terorisme, sebenarnya persoalan penyadapan sudah diatur dengan jelas, yaitu dalam pasal 31. Namun demikian, dalam usulan perubahan yang diajukan oleh pemerintah, pengaturan kewenangan penyidik untuk melakukan penyadapan lebih diperinci. Beberapa poin penting dari perubahan tersebut terkait dengan kontrol terhadap kewenangan penyadapan. Dalam perundang-undangan sebelumnya, disebutkan bawah penyadapan hanya bisa dilakukan atas perintah Ketua Pengadilan Negeri untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun. Dalam usulan perubahan yang kemudian disetujui di Panja menjadi, penyadapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b dilakukan setelah mendapat izin tertulis dari Ketua Pengadilan Negeri berdasarkan permohonan secara tertulis penyidik atau atasan penyidik. Hal ini menunjukkan adanya lembaga yang mensupervisi penyidik atas kewenangan penyadapan. Penyadapan yang hanya melalui satu pintu, dimana harus ada izin dari pengadilan, sejalan dengan suara keinginan OMS agar pasal mekanisme penyadapan diuji.⁵⁷ Ijin dari pengadilan ini menjadi dasar bagi penyidik untuk bisa melakukan kewenangannya. Mekanisme ijin ini juga merupakan mekanisme pengujian penerapan penyadapan. Layak tidaknya penyadapan diuji di pengadilan sebelum dilaksanakan oleh penyidik.

Upaya kontrol atas kewenangan penyadapan juga diawasi dalam pelaksanaannya. Naskah perubahan yang sudah disetujui di Panja pasal 31 ayat (5) menyebutkan bahwa penyadapan wajib dilaporkan atau dipertanggungjawabkan kepada atasan penyidik dan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang komunikasi

57 Nabilla Tashandra (2017), Enam pasal dalam revisi uu terorisme perlu dikaji ulang. Diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2016/06/09/18575081/enam.pasal.dalam.revisi.uu.terorisme.perlu.dikaji.ulang>, pada 23 Agustus 2017.

dan informatika. Adanya kontrol dari pengadilan dan lembaga lain dalam hal ini kementerian komunikasi dan informatika menunjukkan adanya jaminan bahwa dengan kewenangan menyadap penyidik tidak akan melakukan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Poin penting lain dari perubahan yang sudah disepakati adalah kepastian jangka waktu penyadapan. Dalam perundangan terdahulu, penyadapan dilakukan untuk waktu paling lama satu tahun. Dalam perubahan yang disepakati, dimungkinkan adanya perpanjangan masa penyadapan untuk paling lama satu tahun. Adanya kepastian jangka waktu penyadapan jelas merupakan bentuk pembatasan kewenangan penyidik untuk menjamin hak asasi dan hak akan rasa aman dari warga negara. Penambahan jangka waktu satu tahun menunjukkan upaya untuk mengakomodir kepentingan penyidik dalam menjalankan kewenangannya. Sebagaimana ditegaskan sebelumnya, kerumitan tindak pidana terorisme dan perkembangan serta kecanggihan pelaku terorisme dalam memanfaatkan media berkomunikasi menjadikan kerumitan kerja penyidik dalam mengungkap tindakan terorisme menjadi lebih berat. Perpanjangan waktu penyadapan dapat membantu polisi dengan cara memberikan waktu yang cukup untuk melakukan penyadapan.

Poin penting dari perubahan yang sudah disepakati adalah kerahasiaan dari penyadapan itu sendiri, yang hanya diperuntukkan untuk kepentingan penyidikan tindak pidana terorisme. Dalam perubahan Pasal 31 ayat (4), disebutkan bahwa “hasil sadapan bersifat rahasia dan hanya digunakan untuk kepentingan penyidikan tindak pidana terorisme”. Ayat ini memberikan sandaran jaminan atas hak asasi warga negara akan kerahasiaan hasil sadapan. Penyadapan yang dilakukan penyidik selama satu tahun atau lebih bisa mencakup hal-hal pribadi lain yang tidak relevan dan terkait dengan tindak pidana terorisme. Hal-hal pribadi inilah yang harus dirahasiakan untuk menjamin hak-hak masyarakat yang sudah disebut dalam UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, yaitu “setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya”. Kewenangan penyidik juga dipagari dengan norma yang menegaskan bahwa penyadapan hanya dalam kerangka penyidikan tindak pidana terorisme, tidak untuk lain hal.

Perubahan penting lainnya terkait mekanisme penyadapan dalam keadaan mendesak yang membutuhkan tindakan segera. Dalam perubahan tersebut, terdapat ruang dimana karena keadaan terpaksa penyidik dapat melakukan penyadapan dan setelahnya baru meminta persetujuan ke Ketua Pengadilan Negeri. Lebih lengkapnya, bunyi pasal 31A menyebutkan bahwa “dalam keadaan mendesak penyidik dapat melakukan penyadapan terlebih dahulu terhadap orang yang diduga mempersiapkan, merencanakan, dan/atau melaksanakan tindak pidana terorisme dan setelah pelaksanaannya dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari wajib memberitahukan kepada Ketua Pengadilan Negeri untuk mendapat persetujuan”.

Terdapat beberapa bagian dari pasal ini yang dinilai kurang jelas. Pertama, arti “mendesak” dalam pasal ini harus segera diterangkan lebih dalam makna dari kata tersebut. Muladi menyarankan makna kata “mendesak” harus mengacu pada Revisi Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RKUHP), dimana artinya adalah adanya bahaya maut atau luka fisik serius dan mendesak, adanya permufakatan jahat tindak pidana terhadap keamanan negara dan permufakatan tindak pidana terorisme.⁵⁸ Kedua terkait dengan arti kata “setelah pelaksanaannya dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari”, dimana maknanya bisa tiga hari dari sejak waktu pertama melakukan penyadapan atau setelah penyadapan selesai dan dalam jangka waktu tiga hari harus meminta persetujuan Ketua Pengadilan Negeri. Memastikan makna kata dalam pasal ini akan menjadi pekerjaan rumah penting dalam penjelasan UU nantinya.

Pekerjaan rumah lain terkait persoalan penyadapan adalah penyimpanan dan kepemilikan rekaman, termasuk penyimpanan hasil penyadapan dan lembaga mana yang akan menyimpan, apakah penyidik polisi ataukah Kementerian Komunikasi. Selanjutnya, tempat dimana penyadapan itu disimpan, apa bisa berarti lembaga yang menyimpan tersebut yang memiliki hasil rekaman karena hal ini menyangkut penjagaan kerahasiaan, dan pemeliharaan

58 Rofiq Hidayat (2017), Disepakati, penyadapan harus mendapat izin pengadilan. Diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59786898d8d1f/disepakati--penyadapan-harus-mendapat-izin-pengadilan>, pada 24 Agustus 2017.

(*maintenance*). Poin penting lain juga terkait dengan waktu kadaluarsa dari hasil rekaman penyadapan, termasuk apakah bisa dipakai untuk proses penyidikan selamanya atautkah ada masa waktu dimana hasil penyadapan tidak bisa dipakai karena melewati masa waktu tersebut.

3. Hukuman

Hukuman terhadap pelaku terorisme harus diberikan seberat-beratnya dan baik terhadap tindakan terorisme nyata maupun tindakan di tahap pre-emptif, seperti niat dan rencana untuk melakukan tindakan terorisme tersebut.⁵⁹ Penghukuman adalah salah satu aspek penting dalam upaya penegakan hukum pidana terorisme dan, dalam arti yang lebih luas, penghukuman merupakan instrumen yang diyakini bisa melawan dan mengurangi tindakan terorisme.

Indria Samego menegaskan bahwa pertanyaan kita terkait soal hukuman dan filosofinya selalu dilandasi oleh diskusi angka-angka daripada substansi angka-angka hukuman tersebut.⁶⁰ Untuk menjawab bagaimana kita bisa menggunakan instrumen penghukuman secara efektif, kita akan dihadapkan pada beberapa teori pemidanaan. Pilihan penggunaan teori akan menjadi dasar sistem penghukuman/pemidanaan yang dipakai. Secara umum, dalam hukum pidana, terdapat tiga teori pemidanaan, yaitu teori pembalasan (*absolute*) yang artinya, karena kejahatan menimbulkan penderitaan pada korban, maka pelaku kejahatan harus mendapat imbalan atau dihukum setimpal dengan penderitaan korban. Dengan kata lain, penghukuman adalah pembalasan.

Teori lainnya adalah relatif/tujuan, yang menegaskan bahwa penghukuman bukan hanya merupakan pembalasan terhadap pelaku, tetapi juga untuk tujuan melindungi masyarakat. Dengan kata lain, manfaat dari menghukum ini diperuntukkan bagi pelaku dan juga masyarakat. Teori yang terakhir adalah teori gabungan, yaitu penggabungan antara pembalasan dan tujuan. Dalam

59 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

60 Ibid.

perkembangannya, terdapat teori *treatment*, dimana penghukuman itu dilakukan terhadap orang bukan terhadap perbuatannya. Teori lain adalah perlindungan sosial, dimana penghukuman ditujukan untuk menjadikan pelaku kembali menjadi bagian masyarakat yang karena perbuatannya dianggap sebagai tindakan anti sosial.⁶¹

Sebagian orang menganggap bahwa penghukuman dilakukan untuk tujuan menciptakan aspek jera bagi pelaku tindak pidana sehingga pelaku diharapkan tidak melakukan kembali perbuatannya. Efek jera juga diberikan pada publik, yaitu agar menjadi contoh bagi orang lain sehingga mereka diharapkan akan takut untuk melakukan perbuatan kejahatan. Hal ini berarti mereka lebih menitikberatkan pada teori gabungan. Untuk menguatkan dampak jera, hukuman harus dibuat lebih berat. Demikian juga dalam tindak pidana terorisme, karena dianggap kejahatan luar biasa dan untuk memperbesar efek jera bagi pelaku dan orang lain, hukuman yang dikenakan terhadap pelaku terorisme harus lebih berat.⁶² Jika perlu, hukuman harus lebih berat dari tindak pidana biasa. Hukuman harus maksimal dan tidak boleh minimal serta diambil yang terberat dari pilihan hukuman yang ada.

Bentuk-bentuk pidana yang ada dalam Undang-undang Tindak Terorisme mencantumkan berbagai hukuman, termasuk hukuman mati, penjara, baik penjara seumur hidup maupun penjara 20 tahun dan jumlah tahun dibawahnya, kurungan, denda, dan pencabutan ijin korporasi. Berbagai bentuk hukuman tersebut mengacu pada bentuk hukuman yang ada dalam hukum pidana di Indonesia KUHP pasal 10. Pemindaan dibedakan menjadi dua sub kategori besar, yaitu pidana pokok dan pidana tambahan. Pidana pokok terdiri dari pidana mati, penjara, kurungan, dan denda. Pidana tambahan mencakup pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang dan pengumuman putusan hakim.

Dalam pembahasan revisi Undang-undang Tindak Pidana Terorisme di DPR, tidak terdengar perdebatan panjang terkait dengan bentuk hukuman terhadap pelaku terorisme dibandingkan dengan isu penahanan. Hal ini dikarenakan bentuk hukumannya yang selalu

61 Muladi dan Barda Nawawi, Bunga Rampai Hukum Pidana, Bandung : Alumni, Bandung, 1992. dan Leden Marpaung, Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana, Jakarta : Sinar Grafika, 2009.

62 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

mengacu pada bentuk-bentuk hukuman yang sudah ada dalam KUHP. Bentuk hukuman yang dipilih dalam perundangan terorisme secara umum meletakkan hukuman mati sebagai hukuman terberat yang diikuti dengan hukuman penjara seumur hidup, penjara 20 tahun atau dibawahnya dan pencabutan hak.

Pilihan adanya bentuk hukuman mati dalam pemidanaan pelaku tindak terorisme sepertinya menjadi perhatian bagi sebagian penggiat hak asasi manusia. Dalam perkembangan dan dinamika dunia saat ini, hukuman mati mulai banyak ditinggalkan oleh banyak negara. Berdasarkan data *Amnesty International* tahun 2016, sebanyak 172 (89%) negara dari 193 negara anggota PBB telah menghapus hukuman mati.⁶³ Kecenderungan ke depan jumlah negara yang menerapkan hukuman mati dalam pemidanaan dimungkinkan akan terus berkurang. Terlebih lagi kampanye anti hukuman mati juga banyak dilakukan oleh berbagai pemangku kepentingan, baik di tingkat nasional maupun internasional. Di Indonesia, kampanye untuk penghapusan hukuman mati sudah banyak dilakukan dan semakin berkembang dan meluas. Beberapa penggiat hak asasi manusia di Indonesia mulai aktif mengkampanyekan penghapusan hukuman mati. The Habibie Center sendiri merupakan salah satu lembaga yang tidak sepakat dengan hukuman mati meskipun hukuman mati masih ada dalam sistem hukum di beberapa negara. Berdasarkan catatan *Amnesty International*, angka penerapan hukuman mati semakin menurun. Tercatat pada tahun 2016, hanya 23 negara yang melakukan eksekusi hukuman mati, dan jumlahnya turun menjadi hanya 37% saja dibanding tahun sebelumnya.⁶⁴ Hal ini menunjukkan bahwa walaupun hukuman mati masih diterapkan di beberapa negara, penggunaannya menjadi sangat selektif dan hati-hati.

Penerapan hukuman mati seringkali dikaitkan dengan tujuan pemidanaan agar supaya ada efek jera. Berdasarkan data Densus 88 (2005-2013), terdapat 840 penangkapan, dan 60 ditembak di tempat karena melawan petugas. Sekitar 80 teroris ditangkat tiap tahun, dan 6-10 diantaranya ditembak di tempat, yang berarti sudah mati tanpa perlu hukuman mati lagi (*without capital punishment*). Tanpa menerapkan hukuman mati, kita sebenarnya sudah menerapkan

63 Laporan Global Amnesty International; Hukuman Mati dan Eksekusi 2016.

64 Ibid.

hukuman mati.⁶⁵ Lebih buruk lagi, hukuman mati untuk pelaku terorisme terkadang dimaknai berbeda oleh para simpatisan mereka. Sebagai contoh, pada saat pemakaman tiga terpidana Bom Bali Amrozi cs., keluarga dan orang-orang yang mengikutinya tidak menunjukkan kesedihan, tetapi euforia dengan penuh semangat. Contoh lain mencakup tertembaknya Santoso. Bukan kesedihan yang ditunjukkan oleh para pengikutnya, tapi euforia yang ada di Poso. Ratusan bahkan ribuan orang hadir dalam pemakamannya.⁶⁶

Pemutusan penggunaan hukuman mati pada akhirnya akan bermuara pada keputusan hakim pengadilan, apakah mereka akan menggunakan opsi hukuman mati ataupun tidak. Sistem pemidanaan yang ada di dalam hukum pidana Indonesia adalah alternatif, khususnya untuk hukuman mati. Beberapa pasal yang menerapkan hukuman mati selalu diikuti dengan alternatif hukuman penjara seumur hidup atau penjara 20 tahun atau kurang. Dengan sistem alternatif yang ada, diharapkan hakim pengadilan akan memaksimalkan opsi non hukuman mati, dan memilih hukuman mati sebagai alternatif terakhir (*ultimum remidium*).

Persoalan lain terkait penghukuman dalam revisi terhadap Undang-undang Tindak Pidana Terorisme adalah pencabutan paspor dan kewarganegaraan Indonesia. Usulan itu terdapat dalam pasal 12B ayat (6). Wacana ini banyak mendapatkan tanggapan dari berbagai pihak, baik yang pro maupun kontra. Memang terdapat sebagian warga negara Indonesia yang melakukan tindakan terorisme atau bergabung dengan kelompok terorisme di negara lain. Fenomena itu menjadikan usulan wacana penghukuman berupa pencabutan paspor dan kewarganegaraan sebagai bentuk hukuman terlihat relevan dan bisa menjadi solusi penghukuman. Namun demikian, jika dilihat dari kacamata hukum pidana, pencabutan kewarganegaraan akan berdampak hukum pidana terorisme Indonesia tidak bisa menjangkau atau diterapkan pada para teroris karena mereka bukan lagi warga negara Indonesia dan subjek dari hukum pidana terorisme Indonesia. Selain itu, pencabutan kewarganegaraan juga bertentangan dengan hak asasi manusia terkait hak kewarganegaraan.⁶⁷

65 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

66 Ibid.

67 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 27 Juli 2017.

Penghukuman bagi pelaku tindak pidana terorisme, khususnya hukuman mati, hukuman penjara dan pencabutan kewarganegaraan, tidak serta merta akan menjadikan tindakan terorisme berkurang. Namun demikian, pembuat undang-undang dapat secara strategis menggunakan instrumen pemidanaan untuk bisa berkontribusi mengurangi tindakan terorisme. Pada akhirnya, yang terpenting adalah bukan bagaimana menghukum pelaku terorisme, tapi bagaimana mengakhiri tindakan tersebut. Ada banyak faktor yang menyebabkan munculnya tindakan terorisme.⁶⁸

68 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

F. Korban, Perempuan dan Anak

Keseriusan negara dalam pemberantasan tindakan terorisme di Indonesia tidak hanya harus dinilai dari upaya penanganan terhadap pelaku tindak pidana terorisme; tetapi juga harus dilihat upaya negara dalam melindungi dan menangani korban tindakan terorisme. Negara harus hadir dalam semua aspek warga negaranya, termasuk terhadap pihak-pihak yang melakukan tindakan terorisme melalui pemidanaan dan korban, seperti perlindungan, pemberian kompensasi dan hak lainnya. Pembukaan konstitusi kita menyebutkan bahwa negara melindungi segenap bangsa Indonesia. Bahkan UUD 45 Pasal 28G ayat (1) menyatakan secara jelas bahwa “setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”.

Bentuk keseriusan negara dalam perlindungan dan penanganan korban terorisme tersebut bisa diwujudkan melalui instrumen perundang-undangan sampai dengan upaya nyata di lapangan dalam menangani korban. Sayangnya, usulan perubahan UU No. 35 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme tidak memasukkan perubahan atas pasal-pasal yang ada pada BAB VI tentang Kompensasi, Restitusi dan Rehabilitasi. Hal tersebut secara tidak langsung diakui oleh Muhammad Syafi'i, Ketua Panitia Khusus (Pansus) Revisi UU No. 15 Tahun 2003, yang menyatakan bahwa draf RUU dari pemerintah tidak membahas sama sekali hak korban.⁶⁹ Dalam BAB VI inilah, terdapat pengaturan yang menyangkut korban.

69 Rofiq (2017), Minim perlindungan hak korban, ruu terorisme dikritik. Diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/t574d9cc4b5667/minim-perindungan-hak-korban--ruu-anti-terorisme-dikritik>, pada 23 Agustus 2017.

Kurangnya keberpihakan negara terhadap korban, jika dilihat dalam Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme, tidak hanya ada dalam pasal-pasal tentang kompensasi, restitusi dan rehabilitasi; tetapi juga dalam ketentuan umum. Sayangnya, dalam bagian ketentuan umum Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme ini, sama sekali tidak terdapat definisi terkait dengan korban. Ketiadaan definisi ini bisa dipahami sebagai salah satu titik lemah Undang-Undang ini, yang dinilai tidak punya keberpihakan pada korban. Oleh karenanya, jika ingin melakukan perubahan yang lebih berpihak pada korban, aspek definisi tentang korban harus dilakukan terlebih dahulu.

Tidak adanya definisi tentang korban dalam Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme menjadikan arti korban cenderung kabur. Konsekuensinya, siapa saja bisa mengaku sebagai korban tindakan terorisme, bahkan termasuk mereka yang sebelumnya secara definitif dianggap sebagai pelaku tindakan terorisme. Sebagaimana pengakuan Ali Imron, terpidana kasus bom Bali, yang pernah menyatakan secara tegas bahwa dirinya adalah juga korban karena dia hanya sebagai adik dari Amrozi dan tidak tahu apa yang dilakukan. Dia hanya menuruti perintah kakaknya saja.⁷⁰ Terlebih lagi, jika dilihat dalam pengaturan tentang hak-hak korban pada Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme, pencantuman dan mekanisme pemenuhan hak-hak korban dinilai masih kurang. Hak-hak korban dibatasi hanya pada kompensasi, restitusi dan rehabilitasi. Sementara, hak-hak lain seperti bantuan medis, rehabilitasi psikologis dan psikososial tidak ada.⁷¹

Selain itu, dalam aspek mekanisme pemenuhan hak-hak korban, masih belum terlihat adanya kemudahan bagi korban dalam mengakses hak-haknya. Seperti contoh, perintah pemberian kompensasi dan restitusi hanya diberikan setelah ada amar putusan pengadilan. Terdapat kebutuhan korban akan dampak langsung dari tindakan terorisme yang tidak bisa ditunda, seperti pengobatan atas luka di rumah sakit. Sementara itu, proses pengadilan membutuhkan waktu yang cukup lama dan terkadang tidak ada kepastiannya. Hal ini jelas memberatkan korban karena harus menanggung pembiayaan

70 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 27 Juli 2017.

71 <http://aida.or.id/news-detail/167/hak-korban-terorisme-dalam-perspektif-revisi-undang-undang-terorisme>

rumah sakit atau berharap pada donasi orang atau lembaga-lembaga yang yang mau membantu. Dengan demikian, korban tindak pidana terorisme dapat dikatakan sebagai korban ganda, yaitu selain korban dari dampak tindakan terorisme juga korban dari susahnya mekanisme mendapatkan haknya sebagai korban. Oleh karena itu, harus ada pengaturan bahwa negara menjamin semua biaya medis pada masa kritis setelah terjadi tindakan terorisme sampai korban sembuh. Diperlukan juga mekanisme yang lebih mudah bagi korban dengan cara penentuan korban diputuskan bukan oleh pengadilan, tapi oleh lembaga yang terkait dengan korban, seperti Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK).⁷²

Pada dasarnya, selain Undang-Undang tentang Tindak Pidana Terorisme, sudah ada undang-undang yang mengatur khusus tentang korban, yaitu Undang-undang Nomor 31 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Diperlukan sinkronisasi antar berbagai undang-undang yang mengatur tentang korban. Terdapat perbedaan mekanisme pemenuhan hak-hak korban, misalnya, antara Undang-Undang tentang Tindak Pidana Terorisme dengan Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Jika dilihat dalam peta tata hukum yang lebih luas, perundang-undangan pidana Indonesia ternyata lebih banyak mengatur tentang kewajiban-kewajiban atas saksi (korban) daripada tentang hak-hak korban. KUHAP tidak secara jelas mengatur tentang korban, tetapi lebih pada saksi yang juga sekaligus korban dan juga korban dari salah prosedur.⁷³ Sistem peradilan pidana kita masih belum membuka ruang masuknya “pendekatan pengadilan restoratif (*restorative justice*)”, dimana korban dilibatkan dalam proses peradilan pidana sehingga putusan pengadilan nantinya bisa memastikan rasa keadilan bagi pelaku dan juga bagi korban. Proses yang selama ini berjalan adalah lebih pada pengadilan retributif (*retributive justice*),

72 ANT (2017). Aida: revisi uu terorisme harus akomodasi perspektif korban. Diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56c3384d36f47/aida--revisi-uu-terorisme-harus-akomodasi-perspektif-korban>, pada 24 Agustus 2017.

73 Hukumonline.com, Perlindungan saksi dan korban. Diakses dari <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl489/perlindungan-saksi-dan-korban>, pada 24 Agustus 2017/

yaitu berupa penghukuman pada yang melanggar hukum, sementara posisi korban seolah-olah diwakili oleh negara dengan melakukan penuntutan terhadap pelaku pidana. Mungkin perlu dipikirkan adanya pelibatan korban dalam proses peradilan tindak pidana terorisme. Pelibatan tersebut bukan hanya untuk memastikan hak-hak dan rasa keadilan korban, tetapi juga dapat menciptakan rasa penyesalan para pelaku tindakan terorisme.⁷⁴ Pada akhirnya, penanganan terorisme secara integral seharusnya tidak hanya fokus pada pelaku, tetapi juga pada korban.⁷⁵

Persoalan lain yang masih terkait dengan korban adalah isu anak-anak dan perempuan dalam tindak pidana terorisme. Pada perkembangannya, isu perempuan dengan tindak pidana terorisme menjadi perhatian banyak kalangan, terlebih setelah adanya beberapa perempuan deportan dari Suriah yang kembali ke Indonesia. Pada dasarnya, dalam sistem hukum pidana di Indonesia, tidak ada perbedaan antara laki-laki ataupun perempuan. Mereka akan dikenakan pidana selama mereka adalah pelaku tindak pidana, baik laki-laki maupun perempuan. Dengan demikian, Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme juga tidak membedakan antara laki-laki dan perempuan. Tidak ada pasal khusus yang mengatur perlakuan khusus terhadap pelaku terorisme perempuan.

Sementara itu, terkait dengan isu anak-anak dalam tindakan terorisme, data Kementerian Luar Negeri menyebutkan bahwa, dari 430 (empat ratus tiga puluh) orang deportan, 80% merupakan *Foreign Terrorist Fighter* (FTF), dan 30% di antaranya adalah anak-anak.⁷⁶ Fenomena tersebut menunjukkan bahwa isu anak-anak terkait terorisme memang harus dicari jalan keluarnya. Dalam UU No. 35 Tahun 2003, hanya terdapat dua pasal yang secara jelas mengatur tentang pembedaan untuk pelaku tindak pidana terorisme oleh anak-anak atau mereka yang berusia kurang dari 18 tahun, yaitu pada pasal 19 dan 24. Konten kedua pasal tersebut terkait dengan ancaman hukuman untuk tindak pidana terorisme yang tidak berlaku untuk mereka yang usianya di bawah 18 tahun.

74 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 27 Juli 2017.

75 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

76 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 27 Juli 2017.

Pengaturan tentang pidana anak-anak memang sudah diatur tersendiri dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. Dalam perundangan ini, anak yang melakukan tindak pidana disebut anak yang berkonflik dengan hukum. Mereka adalah anak yang berusia di atas 12 tahun, tetapi belum masuk 18 tahun. Dalam proses penyidikan sampai persidangan di pengadilan, terdapat perlakuan khusus untuk anak-anak ini, yang berbeda dengan pelaku tindak pidana yang dilakukan orang dewasa atau yang sering disebut sebagai prinsip diversi.

Pertanyaan yang seringkali muncul terkait pidana terorisme dan isu anak adalah bagaimana dengan anak-anak yang mengikuti orang tuanya sebagai FTF, atau juga anak-anak yang lahir di tahanan atau penjara pada saat orang tuanya menjalani hukuman. Apakah mereka diklasifikasikan sebagai korban? Apa perlu pengaturan khusus tentang hal ini? Ternyata, Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme tidak mengatur tentang hal tersebut. Demikian juga, dalam usulan perubahan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah juga tidak terlihat adanya usulan tentang hal tersebut. Sebagai sebuah persoalan yang nyata dan untuk memutus munculnya generasi teroris dari anak-anak terkait terorisme, para pembuat undang-undang seharusnya membuat pengaturan isu tersebut.

G. Isu Kelembagaan: Peran TNI dan Penguatan BNPT

Kelembagaan adalah salah satu persoalan paling krusial dalam penanganan terorisme. Hingga pada titik tertentu, pengaturan kelembagaan merupakan refleksi dari pendekatan tertentu yang diambil oleh negara dalam upayanya mengatasi ancaman terorisme. Sebagaimana disinggung pada bagian sebelumnya, ketiadaan definisi tunggal atas “terorisme” memungkinkan negara untuk memaknai ancaman terorisme berdasarkan persepsi ancamannya masing-masing. Atas dasar persepsi ancaman tersebut, negara mengambil pendekatan tertentu yang salah satunya termanifestasikan dalam pengaturan lembaga-lembaga yang berwenang dalam penanggulangan terorisme. Secara sederhana, negara-negara yang melihat terorisme sebagai ancaman terhadap kedaulatan, integritas teritorial atau keamanan nasional (*national security*) biasanya cenderung menggunakan pendekatan yang militeristik dalam menanggulangi terorisme. Implikasinya, unsur militer dalam penanggulan terorisme menjadi relatif dominan. Sebaliknya, negara-negara yang melihat terorisme sebagai tindak pidana dan lebih sebagai ancaman terhadap keamanan individual (*human security*) atau masyarakat (*societal security*) biasanya lebih mengedepankan pendekatan sistem peradilan tindak pidana (*criminal justice system*) dengan lembaga-lembaga penegak hukum seperti kepolisian menjadi aktor utama. Di sepanjang spektrum ini, terdapat kasus-kasus dimana negara mengkombinasikan pendekatan militer dan peradilan tindak pidana.

Selain itu, pengaturan kelembagaan juga merefleksikan pendekatan penanggulangan terorisme oleh negara melalui pembentukan lembaga-lembaga yang khusus menangani persoalan terorisme. Pemahaman

terhadap proses pembentukan, peran dan fungsi lembaga tersebut serta hubungannya dengan lembaga-lembaga lain dalam kerangka penanggulangan terorisme dapat memberikan gambaran mengenai efektivitas pendekatan negara dalam penanggulangan terorisme. Bagian ini berisi pembahasan mengenai dua isu kelembagaan yang dinilai paling penting dalam konteks pemberantasan terorisme di Indonesia, yaitu terkait peran dan keterlibatan TNI dalam pemberantasan terorisme dan penguatan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT).

1. Peran dan Keterlibatan TNI

a. Peran Militer dalam Penanganan Terorisme: Pengalaman Berbagai Negara

Dalam pembahasan mengenai peran dan keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia dan resistensi terhadapnya, penting untuk memahami praktek di negara-negara lain untuk memberikan gambaran tentang norma dan standar internasional. Pada dasarnya di hampir setiap negara yang menghadapi ancaman terorisme, terdapat ruang untuk keterlibatan militer. Secara umum negara melibatkan militer dalam penanggulangan terorisme dalam dua kerangka, yaitu militerisasi penuh penanggulangan terorisme dan perbantuan terhadap otoritas penegak hukum atau yang lebih dikenal dengan *military aid to the civil authority* (MACA). Secara operasional, militer memiliki kualifikasi dan spesialisasi tertentu yang sangat penting dalam upaya penanggulangan terorisme. Militer dilatih dan dipersenjatai untuk menghadapi ancaman militer konvensional sehingga memiliki daya hancur (*firepower*) dan mobilitas taktikal yang sangat dibutuhkan dalam operasi penanggulangan terorisme terutama yang melibatkan kelompok teror dengan penguasaan wilayah dan penggunaan kekuatan bersenjata konvensional secara terorganisir. Sejumlah spesialisasi lain, seperti penjinakan bahan peledak dan pengumpulan serta analisa intelijen, juga dianggap krusial.

Respon militer penuh atau militerisasi penanggulangan terorisme menjadi salah satu pilihan pendekatan yang diambil sejumlah negara

dalam menghadapi ancaman terorisme. Sebagaimana dirangkum oleh Wilkinson, terdapat sejumlah keuntungan dari respon militer penuh.⁷⁷ Pendekatan militeristik dapat dipahami sebagai bentuk komitmen pemerintah untuk menjawab tuntutan publik dan media untuk menerapkan respon yang tegas terhadap pelaku teror. Dalam negara-negara demokratis, dimana legitimasi pemerintah berkuasa sangat bergantung pada dukungan publik, sikap responsif seperti ini bisa menjadi sangat penting dalam rangka menjaga kelangsungan pemerintahan. Selain itu, penggunaan pendekatan militeristik juga dapat memberikan efek gentar (*deterrence*). Dengan mengakibatkan kerugian (*cost*) yang cukup besar di pihak teroris, potensi serangan lanjutan dan dukungan terhadap pelaku teror dapat diminimalisir. Terakhir, pendekatan militeristik dapat memberikan tekanan psikologis kepada kelompok teror, terutama pada level pimpinan yang menjadi pusat gravitasinya (*center of gravity*). Dengan menggunakan kekuatan militer, pimpinan kelompok teror dapat dieliminir sehingga mengacaukan koordinasi dalam kelompok tersebut. Dalam skenario yang lain, tekanan berupa operasi militer terhadap kelompok teror juga dapat melemahkan legitimasi pemimpin kelompok teror atas anggota-anggotanya.

Operasi militer Amerika Serikat dan koalisinya di Afghanistan pasca serangan teroris 9/11 adalah contoh klasik respon militer penuh terhadap ancaman terorisme.⁷⁸ Pada tanggal 14 September 2001, Kongres AS mengeluarkan legislasi yang mengizinkan penggunaan angkatan bersenjata terhadap mereka yang dianggap bertanggungjawab atas serangan 9/11 (*Authorisation for Use of Military Force Against Terrorism*). Pemerintahan George W. Bush ketika itu mendapat justifikasi dan dukungan penuh masyarakat, baik

77 Paul Wilkinson, *Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response*, 3rd ed. (New York: Routledge, 2011), 102.

78 Namun demikian, penting untuk dipahami bahwa “war on terror” pada dasarnya dapat merujuk pada dua hal. Pertama, sebagai aksi perang melawan kelompok teror itu sendiri, dalam hal ini Al Qaeda dan sekutunya, dalam bentuk kampanye militer, operasi terselubung (*covert operations*) dan seperangkat lembaga yang dibangun. Kedua, “war on terror” juga dapat dimaknai sebagai diskursus politik dengan asumsi, kepercayaan, justifikasi dan narasinya sendiri. Pada pemaknaan yang kedua, “war on terror” lebih merupakan retorika politik yang tidak serta merta membawa implikasi legal. Lihat Richard Jackson, *Writing the War on Terrorism* (Manchester: Manchester University Press, 2005).

domestik maupun internasional, untuk memberikan respon tegas terhadap Al-Qaeda. Sebagaimana diketahui kemudian, kampanye militer pasukan koalisi pimpinan AS berhasil menjatuhkan rejim Taliban di Afghanistan dan memojokkan Al-Qaeda dalam waktu yang relatif singkat. Pemimpin kelompok Al-Qaeda, Osama bin Laden, kemudian berhasil dieliminasi melalui sebuah operasi khusus yang melibatkan pasukan khusus AS pada tahun 2011.

Akan tetapi, kampanye militer kemudian terbukti gagal untuk mewujudkan kemenangan penuh (*total victory*) atas kelompok teror di Afghanistan. Pendudukan Afghanistan oleh pasukan koalisi kemudian justru menjadi justifikasi berubahnya modus operandi Al-Qaeda menjadi insurgensi dan penggunaan metode-metode asimetrik, seperti serangan bunuh berskala besar (*mass-casualty suicide attacks*) dan penggunaan (*improvised explosive devices/IED*).⁷⁹ Konflik di Afghanistan yang berlarut-larut telah memakan banyak korban jiwa dari kedua belah pihak yang bertikai maupun warga sipil.

Sejumlah pelajaran mengenai peran militer dalam penanganan terorisme juga dapat diambil dari pengalaman Inggris dalam menangani pemberontakan di Irlandia Utara. Konflik yang bermula pada akhir dekade 1960an ini melibatkan kelompok *unionist* atau *loyalist* yang ingin Irlandia Utara tetap menjadi bagian dari Kerajaan Inggris berhadapan dengan kelompok *nationalist* atau *republican* ingin wilayah tersebut lepas dari Inggris dan bergabung dengan Republik Irlandia di selatan. Pada awal 1970-an konflik semakin meluas seiring dengan mulai aktifnya pasukan paramiliter dari kedua kelompok. IRA (*Irish Republican Army*) adalah kelompok paramiliter pro-Katolik yang paling aktif mendeklarasikan perang atas pemerintahan Inggris dan seluruh sistem hukumnya. IRA menggunakan sejumlah modus

79 IED seringkali dihadapkan dan dibedakan dengan ledakan yang mengandung C4 atau bahan berbahaya lainnya. Secara ringkas, Menurut Clark (2013), mantan analis intelijen Amerika Serikat, IED adalah sebuah peledak kecil yang ditambahi beberapa komponen agar ledakannya bisa lebih terarah dan mematikan. Di dalamnya, ditambahi sebuah ponsel murah, kabel-kabel, sekering, baterai (tipe AA atau 9 volt), seltip listrik, dan sebuah thyristor. Selain itu, semua komponen dalam IED ini dirangkai sedemikian rupa dengan memanfaatkan mekanisme kerja getaran ponsel.

operandi dalam menjalankan aksi terornya, termasuk penggunaan bom mobil dan bom parcel, serangan mortir, penculikan dan pembunuhan serta pembobolan penjara.⁸⁰ Pemerintah Kerajaan Inggris kemudian memutuskan menggelar kekuatan militer.

Dalam aturan perundang-undangan Inggris, MACA didefinisikan sebagai pelibatan angkatan bersenjata Inggris oleh otoritas sipil pada kondisi-kondisi yang melebihi gangguan umum terhadap ketertiban.⁸¹ MACA dapat dibagi menjadi *Military Aid to the Civil Power* (MACP), dimana militer dilibatkan untuk membantu otoritas sipil mengembalikan keamanan dan ketertiban dan *Military Aid to the Civil Community* (MACC) yaitu pelibatan militer untuk tugas-tugas spesifik seperti bantuan saat bencana, pencegahan pesawat yang dibajak oleh teroris dan sebagainya.⁸²

Pada kasus Inggris, pelibatan militer dalam kerangka MACA dilakukan berdasarkan permintaan dari Departemen Dalam Negeri (*Home Office*) kepada Departemen Pertahanan.⁸³ Selain itu, pelibatan militer hanya dapat dilakukan ketika sejumlah kriteria terpenuhi, termasuk penggunaan militer sebagai opsi terakhir (*last resort*), adanya potensi korban jiwa jika militer tidak dilibatkan dan militer hanya dapat menggunakan sumber daya yang berada langsung di bawahnya komandonya.⁸⁴

Keterlibatan militer pada kasus Irlandia Utara bersifat dinamis. Pada kurun waktu tertentu, pendekatan militer cenderung mendominasi. Pada awal 1970-an ketika konflik mulai meluas, militer sempat menerapkan jam malam (*curfew*) dan pemenjaraan tanpa peradilan (*imprisonment without trial*). Sebagian besar militer juga digelar di daerah yang mayoritas populasinya *nationalist*, sedangkan polisi memimpin operasi di wilayah yang dikuasai *loyalist*.⁸⁵ Setelah

80 Wilkinson, *Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response*.

81 Geraint Hughes, *The Military's Role in Counterterrorism: Examples and Implications for Liberal Democracies*, *The Letort Papers* (Carlisle, 2011), 38.

82 Hughes, *The Military's Role in Counterterrorism: Examples and Implications for Liberal Democracies*.

83 *Ibid.*

84 *Ibid.*

85 Colm Campbell and Ita Connolly, "A Model for the 'War Against Terrorism'? Military Intervention in Northern Ireland and the 1970 Falls Curfew," *Journal of Law and Society* 30, no. 3 (2003): 355.

Perjanjian Sunningdale tahun 1973, pendekatan penegakan hukum mulai dikedepankan dengan upaya memperkuat *Royal Ulster Constabulary* (RUC), satuan polisi Irlandia Utara. Namun demikian, secara umum keterlibatan militer Inggris dalam penanggulangan terorisme di Irlandia Utara dilakukan dalam kerangka demokrasi melalui kerjasama antara kepolisian dan militer di seluruh tingkatan, dari pengambil kebijakan hingga operasional di lapangan.⁸⁶ Hasilnya, selama 27 tahun operasi, ancaman terorisme di Irlandia Utara dapat dikelola dan dicegah tereskalasi menjadi perang saudara.

b. Rasionalitas Keterlibatan TNI

Begitu juga dalam konteks Indonesia, militer telah memainkan peran penting dalam sejarah penanggulangan terorisme. Keberhasilan operasi pembebasan sandera pembajakan pesawat Garuda Indonesia “Woyla” tahun 1981 oleh Pasukan Komando Pasukan Sandi Yudha (Koppasandha), operasi pembebasan sandera di Mapenduma, Irian Jaya tahun 1996 dan operasi pembebasan sandera kapal MV Sinar Kudus tahun 2011 menjadi bukti pentingnya peran TNI dalam penanggulangan aksi terorisme. Selain itu, jaringan intelijen teritorial TNI selama ini telah banyak berperan dalam deteksi dini di daerah-daerah kantong terorisme.

Peran dan keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme sebenarnya telah diatur dalam peraturan undang-undang. Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia menyebutkan bahwa tugas pokok TNI, salah satunya, adalah “melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Dalam bagian penjelasan, disebutkan bahwa “aksi teror bersenjata yang dilakukan oleh teroris internasional atau bekerja sama dengan teroris dalam negeri atau oleh teroris dalam negeri” merupakan salah satu bentuk ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Selanjutnya, Pasal 7 ayat 2 butir UU No. 34 tahun 2004 mengatur bahwa “mengatasi aksi terorisme” merupakan salah satu tugas pokok TNI dalam kerangka Operasi Militer Selain Perang.

86 Wilkinson, *Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response*.

Perdebatan dan resistensi sejumlah pihak terhadap wacana keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme harus dipahami dalam konteks demokratisasi dan Reformasi Sektor Keamanan yang masih berlangsung di Indonesia. Sebagai bagian dari agenda reformasi politik yang dimulai sejak akhir 1990-an, Reformasi Sektor Keamanan pada dasarnya berusaha melakukan transformasi struktur, legislasi dan budaya dari institusi-institusi keamanan termasuk militer dan kepolisian.⁸⁷ Secara garis besar, Reformasi Sektor Keamanan berupaya membangun institusi-institusi keamanan yang tangguh, moderen dan profesional sehingga mampu menjawab tantangan dan ancaman keamanan kontemporer dalam kerangka tata pemerintahan yang demokratis. Terdapat kekhawatiran bahwa keterlibatan aktif TNI dalam penanggulangan terorisme dapat mengganggu upaya perwujudan agenda-agenda reformasi sektor keamanan, terutama mengalihkan fokus dari pembangunan kekuatan TNI sebagai kekuatan pertahanan yang tangguh dan profesional untuk menghadapi ancaman militer konvensional.

Dalam perkembangannya, Reformasi Sektor Keamanan tergiring pada dikotomi pertahanan-keamanan dimana masalah pertahanan (terhadap ancaman militer, terutama dari luar negeri) menjadi wilayah kerja militer; sedangkan keamanan (dalam negeri) menjadi wilayah kepolisian. Upaya penanggulangan terorisme yang mulai gencar pasca rangkaian serangan bom pada awal tahun 2000-an, dimana TNI masih membiasakan dirinya di struktur pemerintahan yang demokratis pasca Reformasi, tidak memberikan banyak ruang bagi keterlibatan TNI. Terdapat pemahaman bahwa terorisme, sebagai bentuk ancaman dari dalam negeri dan tindak pidana, menjadi wilayah eksklusif otoritas penegak hukum.

Perdebatan mengenai keterlibatan militer dalam penanggulangan terorisme di Indonesia harus bergeser dari “apakah TNI bisa terlibat” menjadi “kapan dan bagaimana TNI harus terlibat”.⁸⁸ Dibutuhkan

87 Mengenai reformasi sektor keamanan di Indonesia lihat Tim ProPatria, Reformasi Sektor Keamanan Indonesia (Jakarta: ProPatria, 2004); Jurgen Ruland, Maria-Gabriela Manea, and Hans Born, eds., *The Politics of Military Reform: Experiences from Indonesia and Nigeria* (New York: Springer, 2013).

88 Perihal bahwa TNI sudah dan memang harus terlibat dalam penanggulangan terorisme ini juga tergambar dari pendapat peserta FGD yang diselenggarakan oleh Tim Peneliti The Habibie Center pada tanggal 23 Mei dan 27 Juli 2017.

pengaturan kelembagaan untuk memperjelas peran TNI dalam penanggulangan terorisme. Upaya penanggulangan terorisme di Indonesia ke depannya harus sebisa dan seefektif mungkin menggunakan infrastruktur kelembagaan yang sudah ada, seperti Polisi, BNPT dan TNI, dan tanpa harus membentuk lembaga baru. Namun demikian, yang bersangkutan menggarisbawahi perlunya mengatur mekanisme koordinasi dan keterlibatan lembaga-lembaga ini.⁸⁹

Terlepas dari konteks politik dan historis, peran dan keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia harus didasarkan pada kebutuhan operasional. Aksi teror kontemporer, seperti penyanderaan dan serangan teror berskala besar seperti yang terjadi di Mumbai tahun 2008, membutuhkan keahlian khusus yang dimiliki oleh unit-unit anti teror TNI. Pada titik tertentu, aksi teror juga dapat menjadi bagian dari kampanye insurgensi yang melibatkan penguasaan wilayah dan penggunaan kekuatan bersenjata secara terorganisir. Dalam skenario-skenario ini, untuk alasan kebutuhan operasional TNI, hendaknya diberi ruang untuk secara aktif terlibat dalam operasi penanggulangan. Kebutuhan terhadap dukungan operasional dari TNI ini memang dirasakan oleh aparat-aparat penegak hukum yang selama ini memimpin upaya penanggulangan terorisme. Salah satu perwakilan dari BNPT yang pernah aktif bertugas di Detasemen Khusus 88 Polri mengungkapkan bagaimana dalam kasus “perang hutan” seperti yang dialami di Poso, keterlibatan pasukan TNI sangat membantu dalam kesuksesan operasi.⁹⁰

Tindakan teror sebagai bagian dari insurgensi dan separatisme menjadi salah satu skenario dimana keterlibatan TNI menjadi krusial. Secara definisi, separatisme berarti deklarasi perlawanan terhadap kedaulatan negara dan segala bentuk aturan hukum yang berlaku. Selain atas dasar motif politiknya, separatisme yang melibatkan perlawanan bersenjata secara terorganisir dan penguasaan wilayah membutuhkan spesialisasi yang dimiliki oleh militer yang terlatih menghadapi bentuk “perang” konvensional, baik simetris maupun asimetris. Pengalaman Inggris di Irlandia Utara, kampanye militer pasukan koalisi menghadapi Negara Islam (*Islamic State/IS*) di Irak

89 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

90 Ibid.

dan Suriah serta kasus Marawi menjadi bukti pentingnya peran dan keterlibatan militer dalam skenario ancaman teror sebagai bagian dari separtisme dan insurgensi. Perlu digarisbawahi pentingnya perumusan prosedur untuk melibatkan TNI dalam penanggulangan terorisme sebagai bagian dari insurgensi.⁹¹

c. Model Keterlibatan TNI

Keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia dinilai sangat penting. Diperlukan upaya untuk memaksimalkan infrastruktur kelembagaan yang sudah ada sambil mengatur mekanisme kerja dan koordinasi di antara lembaga-lembaga yang terlibat. Perlu digarisbawahi juga pentingnya menggabungkan semua elemen yang terkait dengan penanggulangan terorisme sembari mencari kesepakatan untuk berbagi peran secara positif.⁹² Dalam kaitannya dengan peran dan keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia, butuh dirumuskan aturan perundang-undangan berbasis skenario (*scenario-based planning*). Terdapat kebutuhan untuk mengatur keterlibatan (*rules of engagement*) TNI dalam penanggulangan terorisme. Dengan kata lain, dalam kondisi dan derajat ancaman seperti apa TNI akan terlibat dalam penanggulangan terorisme.⁹³

Dalam penanggulangan terorisme di Indonesia dan keterlibatan TNI di dalamnya, terdapat empat kemungkinan skenario. Pertama, skenario dimana ancaman teror masih dapat dikelola oleh instrumen penegakan hukum pidana normal, kepolisian memegang kendali operasi; operasi penegakan hukum dijalankan sepenuhnya oleh otoritas sipil. Kedua, pada saat dimana intensitas ancaman meningkat, otoritas sipil dapat meminta bantuan dari militer melalui mekanisme perbantuan (MACA). Skenario yang ketiga memuat kondisi dimana intensitas ancaman teror semakin meningkat dan membutuhkan operasi yang dipimpin oleh institusi militer. Dengan kata lain, militer mengambil alih

91 Ibid.

92 Ibid.

93 FGD di The Habibie Center, 27 Juli 2017.

operasi dari otoritas penegak hukum (kepolisian). Pada skenario yang terakhir, intensitas dan karakteristik ancaman sejak awal dianggap membutuhkan keterlibatan aktif militer. Militer, dalam skenario ini, menjadi instrumen utama penanggulangan (militarisasi penuh). Skenario yang terakhir dapat disertai dengan deklarasi kondisi darurat militer dimana penegakan hukum normal dapat ditunda, digantikan oleh hukum darurat atas nama keamanan nasional. Pada kondisi yang ideal, aturan perundang-undangan tentang pemberantasan terorisme seharusnya dapat mencakup keempat skenario di atas; atau dengan kata lain, pengaturan kelembagaan menghadapi ancaman terorisme baik, dalam kerangka penegakan hukum (Skenario I dan II) maupun kerangka operasi keamanan nasional (Skenario III dan IV).

Proses penilaian terhadap intensitas ancaman (*threat assessment*) berdasarkan spektrum ancaman di atas dilakukan oleh otoritas sipil dengan mendengar masukan dari sejumlah pihak. Pada kondisi yang ideal, intensitas ancaman (*threat assessment*) hendaknya dilakukan oleh Dewan Keamanan Nasional yang dipimpin oleh Presiden dan beranggotakan Wakil Presiden, Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Panglima TNI, Kepala Polri dan Kepala Badan Intelijen Negara serta anggota tidak tetap yang terdiri dari pejabat pemerintah dan non-pemerintah yang dianggap perlu sesuai dengan masalah yang dihadapi.

Keterlibatan TNI menanggulangi terorisme dalam kerangka perbantuan terhadap otoritas sipil maupun dalam bentuk operasi keamanan nasional harus didasarkan pada kebijakan dan keputusan politik negara sebagaimana diatur dalam UU TNI No. 34 tahun 2004 tentang TNI dan UU No. 2 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Dalam keadaan mendesak, dimana dilakukan pengerahan langsung TNI, Presiden harus melaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam waktu 2x24 jam terhitung sejak dikeluarkannya keputusan pengerahan kekuatan. Hal ini dilakukan untuk menjamin tetap tegaknya supremasi sipil atas militer serta menjaga akuntabilitas TNI dalam rangka penanggulangan terorisme.

d. Kemungkinan Implikasi Keterlibatan TNI

Prospek keterlibatan aktif TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia harus pula memperhatikan kemungkinan implikasi negatifnya. Wilkinson menyebutkan sejumlah dilema yang mungkin dihadapi negara ketika menggelar pasukan militer secara masif untuk menghadapi ancaman terorisme, diantaranya kemungkinan kebijakan tersebut dilihat sebagai reaksi yang berlebihan (*overreaction*). Pemerintah George W. Bush mendapat banyak kritik karena dinilai bereaksi secara tidak proporsional dengan kampanye militer di Afghanistan dan Irak. Kampanye militer yang awalnya dimaksudkan untuk menghancurkan Al-Qaeda dalam waktu singkat kemudian justru berujung pada meluas dan berlarutnya konflik; biaya yang harus dikeluarkan menjadi terlalu besar dibandingkan dengan keuntungan yang didapat dari pelibatan militer.

Di Irlandia Utara, keterlibatan militer sempat mendapat kecaman. Pada Juli 1970, penetapan jam malam (dikenal dengan istilah *Falls Curfew*) berakhir dengan bentrokan antara tentara Inggris dan pasukan paramiliter IRA yang menimbulkan banyak korban jiwa dan kerusakan. Kebijakan pemenjaraan tanpa pengadilan yang ditetapkan pada tahun 1971 dan peristiwa *Bloody Sunday* tahun 1972 ketika 13 orang terbunuh oleh tentara Inggris justru berakibat buruk pada kampanye militer itu sendiri, yaitu dengan meningkatnya dukungan publik terhadap kelompok *nationalist*.

Selain itu, penggunaan kekuatan militer dalam penanggulangan terorisme juga dapat dilihat sebagai bentuk ekstrem dari sekuritisasi terhadap isu terorisme. Ketika sebuah isu, melalui proses politik, dianggap memberikan ancaman nyata terhadap objek referensi (*reference object*) tertentu, misalnya negara atau masyarakat, negara memiliki justifikasi untuk mengambil tindakan di luar prosedur normal (*extraordinary measures*).⁹⁴ Pada satu sisi, sekuritisasi terhadap isu terorisme dapat menunjukkan komitmen negara untuk menangani ancaman tertentu. Di sisi lain, sekuritisasi juga dapat dimaknai sebagai bentuk pengakuan dan pemberian legitimasi terhadap kelompok teroris. Alih alih melemahkan, kebijakan ini justru dapat

94 Lihat Barry Buzan and Ole Waever, *Security: A New Framework of Analysis* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998).

memperkuat komitmen teroris untuk mewujudkan tujuannya. Penanganan terorisme secara langsung dan penuh oleh TNI secara psikologis akan membuat teroris merasa “sejajar” dengan TNI.⁹⁵

Dalam konteks sekuritisasi dan militerisasi, penggelaran TNI dalam penanggulangan terorisme juga berpotensi menjadi tindakan yang sulit diubah kembali di masa depan (*irreversible*). Sebagaimana disinggung di atas, penggunaan kekuatan militer untuk menghadapi ancaman terorisme harus dimaknai sebagai sebuah kondisi yang eksepsional atau yang berada di luar penanganan politik normal (*normal politics*). Pengalaman sejumlah negara, termasuk Indonesia sendiri, menunjukkan bagaimana sulitnya melakukan desekuritisasi; atau dengan kata lain, menarik kembali TNI setelah derajat ancaman terorisme menurun. Terakhir, prospek pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) oleh militer juga menjadi persoalan. Pengalaman AS di Afghanistan dan Irak serta Inggris di Irlandia Utara menunjukkan bagaimana bahkan tentara yang paling terlatih dengan persenjataan terlengkap sekalipun tetap rawan melakukan pengabaian terhadap HAM, termasuk oleh TNI.⁹⁶

2. Penguatan BNPT

a. Profil Singkat BNPT

Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) dibentuk sebagai bentuk upaya penguatan institusional penanggulangan terorisme di Indonesia pasca Bom Bali pada Oktober 2002. Berdasarkan Keputusan Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan Nomor: Kep-26/Menko/Polkam/11/2002, dibentuklah Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme (DKPT) dengan tugas “membantu Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan dalam merumuskan kebijakan bagi pemberantasan tindak pidana terorisme, yang meliputi aspek penangkalan, pencegahan, penanggulangan, penghentian penyelesaian dan segala tindakan hukum yang diperlukan”.

95 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 27 Juli 2017.

96 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei 2017.

Pendekatan penanggulangan terorisme yang diambil pemerintah Indonesia pasca serangkaian serangan teror pada awal 2000-an terbukti cukup efektif dalam mengidentifikasi, menangkap dan mengadili pelaku teror terutama setelah pembentukan Detasemen Khusus 88 Polri. Sejumlah keberhasilan pada medio pertengahan hingga akhir 2000-an, termasuk ketika Polri berhasil menguak kamp pelatihan teroris di Poso tahun 2007, membuat Indonesia dikenal oleh dunia internasional sebagai salah satu cerita sukses keberhasilan penanggulangan terorisme.

Namun demikian, disadari bahwa sebagian besar dari upaya pemerintah terlalu berfokus pada penegakan hukum dan cenderung mengabaikan aspek pencegahan dan deradikalisasi. Penyebarluasan ideologi radikal yang mendasari aktivitas teror ini ternyata belum mampu diberantas. Hasilnya, pada bulan Juli 2009, terjadi serangkaian peledakan bom di Jakarta (Hotel Ritz-Carlton dan JW Marriott). Pada tahun 2009 juga, setelah Rapat Kerja dengan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan, Komisi I DPR merekomendasikan kepada pemerintah untuk membentuk suatu badan yang berwenang secara operasional melakukan tugas pemberantasan/penanggulangan terorisme. Berdasarkan rekomendasi ini dan melihat tren ancaman terorisme ketika itu, Presiden menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 46 tahun 2010 sebagai dasar pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme.

Berdasarkan Perpres tersebut, BNPT bertugas untuk: (1) menyusun kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme, (2) mengkoordinasikan instansi pemerintah terkait dalam pelaksanaan dan melaksanakan kebijakan di bidang penanggulangan terorisme, dan (3) melaksanakan kebijakan di bidang penanggulangan terorisme dengan membentuk Satuan Tugas Satuan Tugas yang terdiri dari unsur-unsur instansi pemerintah terkait sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing. Selain itu, ketika terjadi tindak terorisme, BNPT juga berperan sebagai Pusat Pengendalian Krisis (*crisis center*) sebagai fasilitas bagi presiden untuk menetapkan kebijakan dan langkah-langkah penanganan krisis termasuk pengalihan sumber daya dalam penanggulangan

aksi terorisme. Pada tahun 2012, dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2012 yang, diantaranya, meningkatkan kewenangan Kepala BNPT menjadi setingkat menteri. Pada perkembangannya, sejumlah isu kelembagaan menghalangi BNPT untuk secara efektif menjalankan fungsinya sebagai sebuah lembaga pemerintah non-kementerian yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang penanggulangan terorisme. BNPT masih kesulitan menjalankan fungsi koordinasi lembaga-lembaga terkait dalam penanggulangan terorisme termasuk, misalnya, dalam konteks pengendalian operasi intelijen dan deradikalisasi.⁹⁷

Struktur dan norma yang berkembang di dalam BNPT sendiri juga selama ini cenderung menyulitkan pelaksanaan fungsi penanggulangan terorisme secara efektif. Untuk menjalankan fungsinya, BNPT terdiri atas tiga kedeputian: (1) Deputi Bidang Pencegahan, Perlindungan, dan Deradikalisasi, (2) Deputi Bidang Penindakan dan Pembinaan Kemampuan, dan (3) Deputi Bidang Kerjasama Internasional. Deputi II, dalam menjalankan tugasnya, banyak bekerjasama dengan Densus 88 terutama dalam hal koordinasi pengumpulan intelijen, pengamatan dan penangkapan.⁹⁸ Dalam rangka memperluas jangkauan program-programnya, BNPT pada tahun 2012 membentuk Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme (FKPT) yang didorong untuk memperluas ruang dialog mengenai moderasi, kebangsaan dan anti-radikalisme di daerah-daerah. Hingga saat ini sudah terbentuk FKPT di 23 provinsi di Indonesia.

Menyadari pola penyebaran paham radikal melalui internet dan media sosial, BNPT juga aktif menjalankan program-program kontra-radikalisasi di dunia maya. Pada bulan Maret 2015, BNPT membentuk satu unit kerja, yaitu Pusat Media Damai (PMD), yang bertugas merespon segala bentuk kampanye non-damai di dunia maya. Program-program kontra-radikalisasi di dunia maya ini juga didasarkan pada asumsi kebutuhan untuk melibatkan masyarakat dan memperkuat ketahanannya dalam menanggulangi terorisme. Melalui kampanye positif dan damai di dunia maya, PMD berusaha membentuk apa yang disebut dengan Komunitas Damai.

97 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 27 Juli 2017.

98 Countering Violent Extremism in Indonesia: Need for a Rethink, IPAC Report (Jakarta, 2014), 3.

b. Isu Kelembagaan BNPT

Sebagai sebuah institusi yang personilnya sebagian besar terdiri dari unsur penegak hukum dan militer, dinamika hubungan TNI dan Polri juga mempengaruhi kinerja BNPT. Secara tradisional, Deputi I dijabat oleh seorang perwira tinggi dengan latar belakang militer; sedangkan Deputi II dijabat oleh perwira polisi.⁹⁹ Pada prakteknya, kerjasama antar keduanya cenderung terhambat. Sebagaimana hasil observasi oleh IPAC, Kedeputian I yang menjalankan tugas pencegahan banyak diisi oleh pejabat yang memiliki pengalaman lapangan dan pengetahuan yang relatif minim tentang jaringan teroris dan penanganannya.¹⁰⁰ Sementara itu, perwira polisi yang lebih berpengalaman mendominasi posisi di Kedeputian II. Minimnya pengalaman dalam hal pencegahan dan deradikalisasi menyulitkan upaya pengimplementasian program-program deradikalisasi yang berbasis data dan riset secara efektif. Persoalan lain misalnya, para pejabat yang menangani fungsi pencegahan seringkali mengeluhkan lambatnya pendanaan.¹⁰¹

Pendekatan yang berbeda antara kepolisian dan militer juga berpengaruh. Dalam dokumen Rencana Strategis 2010-2014 yang disusun oleh Deputi I, disebutkan bahwa salah satu penyebab munculnya terorisme di Indonesia adalah lemahnya wawasan kebangsaan. Tidak dapat dipungkiri bahwa wawasan kebangsaan berhubungan dengan kemunculan paham-paham radikal dan bertentangan dengan nilai-nilai persatuan bangsa. Namun demikian, di sisi lain, hal ini menunjukkan bagaimana proses konstruksi masalah dan persepsi ancaman masih sangat dipengaruhi oleh kultur strategis TNI yang menekankan perannya dalam menjaga kedaulatan dan integritas nasional.¹⁰² Dengan kata lain, persaingan antar institusi kepolisian dan militer, hingga pada titik tertentu, masih menyulitkan penyelenggaraan tugas dan fungsi BNPT secara efektif.

99 Kedeputian III diisi oleh pejabat yang memiliki pengalaman dan pengetahuan di bidang diplomasi dan kerjasama internasional.

100 Ibid., 5.

101 Ibid., 1.

102 Kesimpulan ini juga dapat ditarik dengan melihat bagaimana TNI dalam beberapa tahun terakhir sangat gencar mewacanakan dan menjalankan program-program yang berhubungan dengan “peningkatan wawasan kebangsaan” melalui, salah satu diantaranya, program bela negara.

Pencapaian efektivitas program-program yang dijalankan oleh BNPT, terutama deradikalisasi, semakin dipersulit dengan ketiadaan kesepakatan mengenai definisi terorisme itu sendiri di kalangan lembaga-lembaga yang seharusnya dikoordinasikan oleh BNPT. Bagaimana misalnya Kementerian Agama dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan masing-masing memiliki definisi yang berbeda dengan penekanan yang berbeda pula dalam hal pendefinisian terorisme.¹⁰³

Isu kelembagaan lain yang menghalangi efektivitas kinerja penanggulangan terorisme di Indonesia yang melibatkan BNPT adalah koordinasi dan pembagian tugas antara BNPT dan Direktorat Jenderal Pemasarakatan Kementerian Hukum dan HAM. Dalam hal ini, pemerintah perlu melakukan penyesuaian pada aspek pengaturan hubungan institusional dan memperjelas pembagian tugas dan fungsi antara Dirjen Pas dengan BNPT terutama dalam pengelolaan program-program deradikalisasi di dalam lapas. Selama ini ketidakjelasan mekanisme institusional antara BNPT dan Dirjen Pas telah menghambat pelaksanaan program deradikalisasi yang efektif di dalam lembaga pemsaryakatan (lapas).

Hal ini menyebabkan, misalnya, ketiadaan rasa kepemilikan (*sense of ownership*) pegawai-pegawai Dirjen Pas dan Lapas terhadap program-program deradikalisasi yang dikelola oleh BNPT. Pada saat bersamaan, sebagaimana disinggung di atas, seringkali program-program deradikalisasi yang dijalankan oleh BNPT di dalam lapas tidak didasarkan pada penelitian dan data yang akurat mengenai motif dan pola radikalisis serta seringkali tidak dilakukan dengan kerangka waktu yang jelas. Hasilnya adalah kegiatan radikalisis justru marak terjadi di dalam Lapas. Kegagalan pendekatan kelembagaan terkait deradikalisasi di dalam lapas juga ditunjukkan dengan tren residivisme dimana sejumlah aktivitas teror yang terjadi pada beberapa tahun belakangan dilakukan oleh mantan narapidana terorisme.¹⁰⁴ Sejumlah pihak telah menyampaikan kritik dan masukan tentang perlunya memberikan lebih banyak substansi pada program-program deradikalisasi yang dikelola BNPT atau dengan memperkuat

103 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 27 Juli 2017.

104 Ibid.

kapasitas Dirjen Pas dan memperbesar kewenangannya untuk lebih banyak mengelola program deradikalisasi di dalam lapas.

Terlepas dari kritik terhadapnya, BNPT sangat dibutuhkan dalam konteks strategi nasional penanggulangan terorisme untuk melakukan koordinasi dan pembagian informasi (*information sharing*), menyusun kebijakan yang bertujuan untuk mencegah penyebaran anjuran penggunaan kekerasan, dan memfasilitasi elemen masyarakat sipil untuk mengembangkan strategi penanggulangan terorisme. Pada tataran ide, sebenarnya sudah terdapat kesepakatan di antara seluruh pemangku kepentingan bahwa perlu adanya penguatan BNPT. Hal ini juga sejalan dengan semangat untuk memanfaatkan secara efektif infrastruktur kelembagaan yang sudah ada tanpa perlu membuat atau membubarkan institusi-institusi yang sudah ada. Namun demikian, penguatan BNPT harus didahului oleh sebuah evaluasi menyeluruh terhadap kinerja dan segala macam aspek kelembagaan internal dan yang melibatkan BNPT. Diperlukan misalnya kesepemahaman apakah BNPT akan menjalankan semata-mata fungsi koordinasi atau juga diberi wewenang sebagai “eksekutor”.¹⁰⁵

105 FGD di The Habibie Center, Jakarta, 23 Mei dan 27 Juli 2017.

H. Penutup dan Rekomendasi

1. Penutup

Saat ini, hampir semua penduduk Indonesia sudah tidak asing dengan fenomena dan istilah terorisme karena hampir setiap hari selalu saja ada berita dan perdebatan terkait hal tersebut, baik di media massa, media sosial, maupun dalam diskusi dan diskursus umum dengan berbagai bentuknya. Memang terorisme bukanlah suatu fenomena baru abad ini dan terikat dengan wilayah, budaya dan masyarakat tertentu. Dapat dikatakan hampir seluruh penjuru dunia ini pernah mengalami tindakan terorisme dengan pola dan tingkatan (*degree*) yang berbeda-beda. Harus diakui memang bahwa fenomena tersebut mendapatkan perhatian yang begitu besar dari berbagai pemimpin dan komunitas internasional pasca kejadian 11 September 2001.

Di Indonesia sendiri, insiden penyerangan terorisme tidak pernah kelihatan ujungjalannya dan jaringan mereka kelihatan terus mengalami peningkatan dan semakin rumit dan dinamis. Perkembangan dalam beberapa waktu terakhir, misalnya, menunjukkan perubahan lanskap, pola dan struktur ancaman radikalisme dan terorisme di Indonesia. Namun demikian, pemberantasan terorisme di Indonesia sendiri dapat dianggap cenderung menjadi rumit karena beberapa faktor, di antaranya faktor geografis, jaringan terorisme sendiri yang semakin dinamis dan berubah-ubah, dan bahkan defisit undang-undang yang dapat dijadikan instrumen strategis dan komprehensif untuk menangani terorisme. Kerangka hukum yang ada saat ini dirasa tidak memadai. Dibutuhkan adanya perbaikan terhadap kerangka hukum dalam rangka memperkuat ketahanan negara dan masyarakat dalam menghadapi ancaman terorisme dan radikalisme.

Revisi atas Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002

Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang harus dilihat dalam kerangka menutup defisit penanganan terorisme di Indonesia, agar menjadi lebih responsif, komprehensif dan strategis. Pada dasarnya, terdapat banyak persoalan yang coba diperbaiki dalam Revisi Undang-Undang tersebut. Namun demikian, terdapat beberapa poin atau isu yang dianggap paling strategis dan menyita banyak perhatian dan perdebatan publik di Indonesia, yaitu pencegahan, deradikalisasi dan ujaran kebencian (*hate speech*), penangkapan, penahanan, penyadapan dan hukuman, korban, terorisme yang terkait dengan anak dan perempuan, dan isu kelembagaan, yang secara khusus mencakup peran TNI dan penguatan BNPT. The Habibie Center sendiri merasa bahwa isu-isu tersebut memang sangat strategis dan diperlukan.

Definisi terorisme bukan tidak penting karena ia akan menjadi ukuran dan fondasi penilaian (*assessment*) apakah suatu tindakan tertentu masuk kategori terorisme atau tidak. Pada kenyataannya, terdapat ratusan definisi terorisme yang kesemuanya tidak sama persis. Pada sisi lain, belum ada kesepakatan sama sekali di antara negara-negara terkait definisi terorisme. Di Indonesia sendiri beberapa lembaga, seperti MUI (2005) dan BNPT telah membuat definisi terorisme. Meskipun terdapat beberapa lembaga yang telah memberikan definisinya sendiri terkait terorisme, Kondisi ini ternyata juga berimplikasi pada Revisi UU No. 15 Tahun 2003 terkait dengan persoalan definisi terorisme. Terdapat upaya untuk memasukkan definisi umum terorisme dalam pengantar revisi undang-undang tersebut. Namun, pada akhirnya belum ada kesepakatan semua pihak terkait hal tersebut. Opsi yang kemudian ditempuh adalah memasukkan dan menerjemahkan berbagai elemen definisi terorisme tersebut ke dalam pasal-pasal nya. Upaya ini menyerupai apa yang sudah dilakukan oleh, misalnya, Badan Konvensi Eropa tentang Pencegahan Terorisme (*The Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*). Logikannya adalah melakukan penanganan terorisme memang harusnya lebih menjadi perhatian utama, tapi memiliki definisi formal secara bersamaan akan menjadi lebih ideal.

Pencegahan terhadap radikalisme dan terorisme seharusnya tidak hanya menjadi domain pemerintah, tetapi juga masyarakat sipil dengan menggunakan berbagai pendekatan secara strategis, dan

bukan hanya fokus pada satu pendekatan, termasuk pendekatan ekonomi, sosial-budaya, legal-yuridis dan politis; serta menggunakan berbagai metode, termasuk preemtif, preventif dan represif, serta sudah harus menjangkau anak dan perempuan. Sedangkan deradikalisasi, yang menjadi kewenangan BNPT berdasarkan draf Revisi Terhadap Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003, lebih menunjuk pada program yang ditujukan terhadap para napi teroris (*terrorist detainee*). Sedangkan pencegahan (*prevention*) menunjuk pada program yang ditujukan pada individu atau kelompok yang dianggap rentan untuk direkrut menjadi teroris. Deradikalisasi sangat penting dan strategis terkait rekrutmen antar napiter di lapas.

Salah satu isu penting dalam revisi undang-undang tersebut terkait dengan ujaran kebencian (pasal 13A). Pasal ini diasumsikan sebagai salah satu substansi dan motivasi untuk mengkriminalkan segala hal yang akan mengarah kepada kepada radikalisme and terorisme (*pre-crime*). Bahkan jauh sebelumnya, tahun 2015 Kapolri mengeluarkan Surat Edaran (SE) Kapolri No SE/06/X/2015 tentang penanganan ujaran kebencian (*hate speech*) di ranah publik, yang memantik pro dan kontra di masyarakat. Pada dasarnya, tidak ada definisi ujaran kebencian yang baku secara internasional (*globally agreed definition*). Perlu kehati-hatian dalam menerjemahkan dan mengaplikasikan ujaran kebencian ini untuk menghindari beberapa hal, yaitu menjadi alat politik atau kekuasaan, masuk di wilayah abu-abu, sehingga salah menjerat orang yang sebenarnya tidak masuk konten ujaran kebencian atau sebaliknya, dan menjadi momok menakutkan dan ancaman bagi ekspresi kebebasan masyarakat selama ini.

Proses penanganan sebuah tindakan yang diduga sebagai tindak pidana dimulai dengan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di persidangan. Tindak pidana terorisme bisa dikategorikan sebagai tindak pidana khusus yang diatur secara khusus juga melalui PERPU No 1 Tahun 2002, UU No 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Dengan perkembangan dan dinamika tindakan terorisme saat ini, dibutuhkan penyesuaian dan penyempurnaan. Kekhususan tindak pidana ini menjadikan berbagai aspek dalam bagian undang-undang tindak pidana terorisme menjadi bahasan yang alot. Dari perspektif kepolisian, lama waktu penangkapan 7 x 24 jam dirasa kurang cukup. Hal tersebut

disebabkan tindak pidana terorisme mempunyai kerumitan tersendiri yang berbeda dengan tindak pidana biasa. Kerumitan tersebut antara lain bahwa tindak pidana terorisme tersebut terkait dengan jaringan yang tidak hanya lokal tapi luas bahkan level internasional. Setelah perdebatan yang cukup alot di tingkat panitia kerja dengan berbagai usulan dari masing-masing fraksi partai di DPR, akhirnya disepakati bahwa keseluruhan masa penangkapan sampai dengan penahanan dari proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan sampai dengan persidangan di pengadilan di tingkat Mahkamah Agung sebanyak 781 hari. Namun demikian, kewenangan dan hak istimewa penyidik dan penyidik yang diberikan undang-undang untuk melakukan penangkapan dan penahanan harus ada batasan yang jelas untuk menghindari pelanggaran hak kebebasan asasi.

Sebagai sebuah tindak pidana yang memiliki tingkat kerumitan dan terkadang melibatkan jaringan dan pembagian kerja yang terstruktur, penyidik dalam hal ini polisi membutuhkan penyadapan. Isu penyadapan dalam revisi UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi hangat karena merupakan salah satu isu yang sensitif, yaitu bersentuhan dengan persoalan HAM (*Human Rights*), berkaitan dengan hak atas rasa aman dari warga negara dan kerawanan akan penyalahgunaan hak tersebut. Karenanya, dalam pembahasannya cukup alot dan mendapat perhatian dari berbagai pihak baik wakil dari pemerintah, Panja, dan juga OMS. Dalam usulan perubahan yang kemudian disetujui di Panja menjadi; Penyadapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) b dilakukan setelah mendapat izin tertulis dari Ketua Pengadilan Negeri berdasarkan permohonan secara tertulis penyidik atau atasan penyidik. Selain itu, perubahan yang sudah disetujui di Panja pasal 31 ayat (5) menyebutkan bahwa penyadapan wajib dilaporkan atau dipertanggungjawabkan kepada atasan penyidik dan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang komunikasi dan informatika. Selanjutnya, perubahan yang disepakati juga mencakup dimungkinkannya perpanjangan masa penyadapan untuk paling lama 1 (satu) tahun. Terakhir, poin penting dari perubahan yang sudah disepakati adalah kerahasiaan dari penyadapan itu sendiri, yang hanya diperuntukkan bagi kepentingan penyidikan tindak pidana terorisme.

Penghukuman adalah salah satu aspek penting dalam upaya penegakan hukum pidana terorisme; dan dalam arti yang lebih luas, penghukuman merupakan instrumen yang diyakini bisa melawan dan mengurangi tindakan terorisme. Bentuk-bentuk pidana yang ada dalam undang-undang terorisme mencantumkan berbagai hukuman, termasuk hukuman mati, penjara (penjara seumur hidup, penjara 20 tahun dan jumlah tahun dibawahnya), kurungan, denda, dan pencabutan ijin korporasi. Pilihan adanya bentuk hukuman mati dalam pemidanaan pelaku tindak terorisme sepertinya menjadi perhatian bagi sebagian penggiat hak azasi manusia. Dalam perkembangan dan dinamika dunia saat ini, hukuman mati mulai banyak ditinggalkan oleh banyak negara. The Habibie Center sedniri merupakan salah satu lembaga yang tidak sepakat dengan hukuman mati meskipun hukuman mati masih ada dalam sistem hukum di beberapa negara. Berdasarkan catatan *Amnesty International*, angka penerapan hukuman mati semakin menurun.

Persoalan lain terkait penghukuman dalam perubahan undang-undnag terorisme adalah berupa pencabutan paspor dan kewarganegaraan Indonesia, yang banyak ditanggapi antara pro dan kontra oleh banyak pihak. Namun demikian, jika dilihat dari kacamata hukum pidana, pencabutan kewarganegaraan akan berdampak hukum pidana terorisme Indonesia tidak bisa menjangkau atau diterapkan pada para teroris karena mereka bukan lagi warga negara Indonesia dan subjek dari hukum pidana terorisme Indonesia. Di sisi lain, pencabutan kewarganegaraan juga bertentangan dengan hak asasi manusia terkait hak kewarganegaraan

Usulan perubahan UU No. 35 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme tidak memasukan perubahan atas pasal-pasal yang ada pada BAB VI tentang Kompensasi, Restitusi dan Rehabilitasi. Sayangnya, dalam bagian ketentuan umum undang-undang terorisme ini, sama sekali tidak terdapat definisi terkait dengan korban. Ketiadaan definisi ini bisa dipahami sebagai salah satu titik lemah undang-undang ini, yang dinilai tidak punya keberpihakan pada korban. Terlebih lagi, pencantuman dan mekanisme pemenuhan hak-hak korban dinilai masih kurang. Hak-hak korban dibatasi hanya pada kompensasi, restitusi dan rehabilitasi. Sementara, hak-hak

lain seperti bantuan medis, rehabilitasi psikologis dan psikososial tidak ada. Selain itu, dalam aspek mekanisme pemenuhan hak-hak korban, masih belum terlihat adanya kemudahan bagi korban dalam mengakses hak-haknya

Persoalan lain yang mungkin sebagian orang melihat masih ada kaitanya dengan korban adalah isu anak-anak dan perempuan dalam tindak pidana terorisme. Isu perempuan dengan tindak pidana terorisme menjadi perhatian banyak kalangan, terlebih setelah adanya beberapa perempuan deportan dari Suriah yang kembali ke Indonesia. Pada dasarnya, dalam sistem hukum pidana di Indonesia, tidak ada pembedaan antara laki-laki ataupun perempuan. Dengan demikian, Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme juga tidak membedakan antara laki-laki dan perempuan. Selain itu, pengaturan tentang pidana anak-anak memang sudah diatur tersendiri dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. Persoalan yang muncul seringkali terkait dengan anak-anak yang mengikuti orang tuanya sebagai FTF, atau juga anak-anak yang lahir di tahanan atau penjara pada saat orang tuanya menjalani hukuman. Apakah mereka diklasifikasikan sebagai korban? Apa perlu pengaturan khusus tentang hal ini? Ternyata, undang-undang pidana terorisme tidak mengatur tentang hal tersebut. Demikian juga, dalam usulan perubahan undang-undang yang diajukan pemerintah juga tidak terlihat adanya usulan tentang hal tersebut.

Persoalan krusial terakhir lebih terkait dengan pola dan struktur kelembagaan dalam menangani terorisme. Secara umum, pengaturan kelembagaan seringkali merupakan refleksi dari pendekatan tertentu, yang mencakup keamanan nasional (*national security*), biasanya cenderung melihat terorisme sebagai ancaman terhadap kedaulatan, integritas teritorial atau keamanan nasional dan, oleh karenanya, lebih mengedepankan pendekatan militeristik dan keamanan individual (*human security*), biasanya lebih mengedepankan pendekatan sistem peradilan tindak pidana (*criminal justice system*) dengan lembaga-lembaga penegak hukum seperti kepolisian menjadi aktor utama, atau kominasi antara kedua pendekatan tersebut.

Dalam konteks Indonesia, peran dan keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme pun sebenarnya telah diatur dalam

peraturan undang-undang. Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia menyebut bahwa tugas pokok TNI. Selain itu, pasal 7 ayat 2 butir UU No. 34 tahun 2004 mengatur bahwa “mengatasi aksi terorisme” merupakan salah satu tugas pokok TNI dalam kerangka Operasi Militer Selain Perang. Terkait proses revisi terhadap Undang-undang nomor 15 Tahun 2003 ini, perdebatan dan resistensi sejumlah pihak terhadap wacana keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme harus dipahami dalam konteks demokratisasi dan reformasi sektor keamanan yang masih berlangsung di Indonesia. Terdapat dikotomi pertahanan-keamanan dimana masalah pertahanan (terhadap ancaman militer, terutama dari luar negeri) menjadi wilayah kerja militer sedangkan keamanan (dalam negeri) menjadi wilayah kepolisian.

Peran dan keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme di Indonesia harus didasarkan pada kebutuhan operasional. Kebutuhan terhadap dukungan operasional dari TNI ini memang dirasakan oleh aparat-aparat penegak hukum yang selama ini memimpin upaya penanggulangan terorisme, seperti yang dialami di Poso. Namun demikian, terdapat kebutuhan untuk mengatur keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme. Idelanya, pengautan keterlibatan TNI dalam undang-undang seharusnya melibatkan empat skenario, 1. Kepolisian memegang kendali operasi; 2. Permintaan bantuan melalui mekanisme perbantuan militer; 3. Operasi yang dipimpin oleh militer dengan tetap melibatkan polisi; 4. Militerisasi penuh.

BNPT, sebagai sebuah institusi yang personilnya sebagian besar terdiri dari unsur penegak hukum dan militer, dinamika hubungan internal mereka juga ikut mempengaruhi kinerja BNPT sendiri, di mana secara tradisional, Deputi I dijabat oleh seorang perwira tinggi dengan latar belakang militer, sedangkan Deputi II dijabat oleh perwira polisi. Pada praktiknya, kerjasama antar keduanya cenderung terhambat. Selain itu, persoalan lain terkait dengan koordinasi dan pembagian tugas antara BNPT dan Direktorat Jenderal Pemasarakatan Kementerian Hukum dan HAM, yang menghambat efektifitas dan efisiensi kinerja BNPT. Seringkali program-program deradikalisasi yang dijalankan oleh BNPT di dalam lapas tidak didasarkan pada data atau informasi yang akurat. Konsekuensinya adalah kegiatan radikalisis justru marak terjadi di dalam lapas. Namun demikian, BNPT tetaplah

sangat dibutuhkan, khususnya terkait dengan strategi nasional penanggulangan terorisme, koordinasi dan pembagian informasi, dan menyusun kebijakan. Dalam konteks ini dibutuhkan penguatan dan pengembangan BNPT itu sendiri.

2. Rekomendasi

Berdasarkan data dan analisis di atas, beberapa rekomendasi strategis dapat dirumuskan di bawah ini, sesuai dengan isu atau fokus yang menjadi kajian dalam monograf ini:

1. Definisi

- a. Penerjemahan terorisme ke dalam pasal Pasal Revisi UU Nomor 15 Tahun 2003 dinilai baik. Namun demikian, adanya definisi yang disepakati bersama juga sangat diperlukan untuk menjadi kerangka kerja dan barometer kategorisasi terorisme.
- b. Perumusan definisi terorisme nantinya harus memerhatikan berbagai aspek dan dimensi, bukan hanya perdebatan diskursif, melainkan juga termasuk implikasi kelembagaan, konteks keamanan masyarakat dan negara, ketegasan/ eksklusifitas definisi itu sendiri, dsb.

2. Pencegahan dan deradikalisasi

- a. Pencegahan terhadap terorisme harus dilakukan dengan berbagai macam pendekatan atau metode, termasuk kultural, keagamaan, politik, keamanan, dan hukum, yang secara umum, juga dapat dikategorikan mencakup *soft approach* dan *hard approach*.
- b. Selain itu, pencegahan terorisme harus dilakukan secara komprehensif dengan mencakup tiga dimensi utama, yaitu *preemptive*, *preventive* dan *repesive*.
- c. Pencegahan harus juga fokus pada perempuan dan anak-anak (kelompok rentan)
- d. Program pencegahan dan deradikalisasi yang dilakukan oleh berbagai aktor, baik lembaga pemerintah dan non pemerintah,

- serta harus dilakukan secara terkoordinasi dan sinergis.
- e. Sangat disarankan agar direktorat lembaga permasyarakatan diberikan kewenangan yang besar dalam hal pencegahan terorisme terutama proses deradikalisasi di dalam lapas.

3. Ujaran Kebencian (Hate Speech)

- a. Definisi ujaran kebencian (*hate speech*) dalam konteks CVE (*counter violent extremism*) harus jelas, objektif, dan tidak bersifat abu-abu (*grey area*), yang nantinya dapat disalahgunakan oleh penguasa atau kelompok kepentingan tertentu.
- b. Penindakan terhadap ujaran kebencian (*hate speech*) harus menjamin kebebasan berpendapat, penegakan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM)
- c. Mendukung negara untuk menjalankan fungsinya dalam menindak ujaran kebencian (*hate speech*).

4. Hukuman dan Penyadapan

- a. Hukuman mati agar tidak dilakukan atau diberikan kepada napi terorisme dengan mempertimbangkan berbagai faktor.
- b. Begitu juga, hukuman pencabutan kewarganegaraan tidak boleh diberlakukan terhadap napi terorisme dengan mempertimbangkan berbagai faktor.
- c. Operasi penyadapan harus dilakukan dengan mempertimbangkan akuntabilitas publik (*pubic accountability*)

5. Korban

- a. Penanganan tindak pidana terorisme harus juga memberikan perhatian atau fokus yang besar terhadap korban, tidak hanya kepada pelaku (*actor-oriented law*)
- b. Mekansime pemberian restitusi dan kompensasi terhadap korban masih dinilai terlalu rumit jika didasarkan terhadap keputusan pengadilan, yang cenderung terlalu kompleks dan lama.
- c. Harus dibuat definisi korban. Absennya definisi korban dalam revisi UU Nomor 15 Tahun 2003 tersebut menunjukkan kurang

seriusnya pemerintah dalam menangani terorisme secara menyeluruh, dan terlihat parsial.

- d. Negara harus menjamin hak-hak korban, termasuk kesehatan, pekerjaan, dan rehabilitasi, yang dinilai masih belum jelas dalam revisi UU Nomor 15 Tahun 2003 tersebut.
- e. Mendorong adanya satu lembaga tertentu yang dapat menangani korban segera setelah kejadian.

6. Penangkapan dan Penahanan

- a. Diperlukan adanya proses atau mekanisme pengujian terhadap upaya paksa, yang mencakup penangkapan, penahanan, dan penggeledahan. Terdakwa teroris mempunyai hak praperadilan dan praperadilan tersebut dapat dilakukan berkali-kali
- b. Tersangka atau terduga tindak pidana terorisme harus memiliki akses terhadap bantuan hukum.
- c. Profesionalisme dan akuntabilitas polisi/densus dalam upaya hukum, termasuk penangkapan, penahanan dan penggeledahan, sangat diperlukan menangani terorisme.

7. Pelibatan TNI

- a. Melalui revisi UU Terorisme menjamin peran dan keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme dalam kerangka supremasi sipil dan demokrasi serta tidak mengganggu jalannya agenda Reformasi Sektor Keamanan dan Militer.
- b. Revisi UU Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme hendaknya mengatur keterlibatan TNI dalam penanggulangan terorisme berdasarkan penilaian terhadap intensitas ancaman (*threat assessment*) yang dilakukan oleh otoritas sipil diikuti oleh keputusan politik untuk menggunakan kekuatan TNI.
- c. Revisi UU Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme hendaknya menjamin penggunaan kekuatan militer dalam penanggulangan terorisme sebagai solusi terakhir (*last resort*), bersifat sementara (*ad-hoc*) dan dilakukan secara proporsional.

8. BNPT

- a. Dibutuhkan evaluasi kelembagaan secara menyeluruh, khususnya mencakup persoalan konsistensi fungsi (koordinator, pembuat kebijakan, pelaksana deradikalisasi, dsb.). Diindikasikan adanya tumpang tindih fungsi tugas antara BNPT dengan lembaga lainnya.
- b. Dibutuhkan evaluasi program BNPT. Jika BNPT saat ini fungsi utamanya adalah sebagai koordinator, seharusnya BNPT hanya membuat *grand design* program yang kemudian akan dijalankan oleh lembaga-lembaga terkait lainnya, misalnya Kemensos, Dirjenpas, dsb.
- c. Revisi UU Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme hendaknya menjamin penguatan kapasitas kelembagaan BNPT sebagai lembaga koordinator

DAFTAR PUSTAKA



- Arkhelauw W (2017). *RUU Terorisme: syarat dan penuhiadapan tanpa izin pengadilan diatur*. Diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/news/2017/07/27/078894776/ruu-terorisme-syarat-penyadapan-tanpa-izin-pengadilan-diatur>, pada 23 Agustus 2017.
- ANT (2017). *Aida: revisi uu terorisme harus akomodasi perspektif korban*. Diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56c3384d36f47/aida--revisi-uu-terorisme-harus-akomodasi-perspektif-korban>, pada 24 Agustus 2017.
- Buzan, Barry, dan Ole Waever (1998). *Security: A New Framework of Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Campbell, Colm, dan Ita Connolly (2003). "A Model for the 'War Against Terrorism'?" *Military Intervention in Northern Ireland and the 1970 Falls Curfew.* *Journal of Law and Society* 30, no. 3: 341–75.
- European Parliament (2015). *Understanding definitions of terrorism*. Diambil dari http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/571320/EPRS_ATA%282015%29571320_EN.pdf, 22 Agustus 2017.
- Faiz, A. (2017). *DPR-pemerintah sepakat penahanan tersangka terorisme 781 hari*. Diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/news/2017/06/15/078884919/dpr-pemerintah-sepakat-penahanan-tersebaka-teroris-781-hari> 13 Agustus 2017.
- Franks, J. (2006). *Rethinking the roots of terrorism*. New York: Palgrave Macmillan.
- Global Amnesty International; *Hukuman Mati dan Eksekusi 2016*.
- Hidayat, R. (2017), *Disepakati, penyadapan harus mendapat izin pengadilan*. Diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59786898d8d1f/disepakati--penyadapan-harus-mendapat-izin-pengadilan>, pada 24 Agustus 2017.
- Hughes, Geraint (2011). "The Military's Role in Counterterrorism: Examples and Implications for Liberal Democracies." *The Letort Papers*. Carlisle.
- Hukumonline.com, *Perlindungan saksi dan korban*. Diakses dari <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl489/perlindungan-saksi-dan-korban>, pada 24 Agustus 2017.

- Human Rights Voices, (2017). *There is no UN definition of terrorism*. Diambil dari http://www.humanrightsvoices.org/EYEontheUN/un_101/facts/?p=61, 1 Agustus 2017.
- Institute for Policy Analysis of Conflict (2014). "Countering Violent Extremism in Indonesia: Need for a Rethink." IPAC Report. Jakarta.
- Jackson, Richard (2005). *Writing the War on Terrorism*. Manchester: Manchester University Press.
- Kepolisian Negara Republik Indonesia (2015). *Surat Edaran: Penanganan Ujaran Kebencian (Hate Speech)*. Diambil dari [://www.kontras.org/data/SURAT%20EDARAN%20KAPOLRI%20MENGENAI%20PENANGANAN%20UJARAN%20KEBENCIAN.pdf](http://www.kontras.org/data/SURAT%20EDARAN%20KAPOLRI%20MENGENAI%20PENANGANAN%20UJARAN%20KEBENCIAN.pdf), 13 Agustus 2017.
- Kovenan International tentang Hak Sipil dan Politik.
- KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana)
- KUHAP (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana).
- Muladi & Nawawi, B. (1992). *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung : Alumni, Bandung, 1992.dan
- Leden Marpaung, *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*, Jakarta : Sinar Grafika,, 2009.
- Nouval, A. (2013). *Mengenai IED: Bom yang Diduga Meledak di Boston*. Diambil dari <https://www.merdeka.com/teknologi/mengenal-ied-bom-yang-diduga-meledak-di-boston.html>, pada 14 November 2017.
- Oxford Living Dictionaries (2017). *Deradicalization*. Diambil dari <https://en.oxforddictionaries.com/definition/deradicalization>, 12 Agustus 2017, Oxford University Press.
- PERPU no 1 Tahun 2002
- Podium, id. (2015). *Apa itu ujaran kebencian (hate speech)?* Diambil dari <http://podium.id/ujaran-kebencian-di-indonesia/apa-itu-ujaran-kebencian/>, 5 Agustus 2017.
- RKUHP (Revisi Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana)
- Ruland, Jürgen, Maria-Gabriela Manea, dan Hans Born, eds., (2013). *The Politics of Military Reform: Experiences from Indonesia and Nigeria*. New York: Springer.
- Rofiq (2017), *Minim perlindungan hak korban, ruu terorisme dikritik*. Diakses dari <http://>

- www.hukumonline.com/berita/baca/lt574d9cc4b5667/minim-perlindungan-hak-korban--ruu-anti-terorisme-dikritik, pada 23 Agustus 2017.
- Saiful Mujani Researc and Consulting (2017). *NKRI dan ISIS: Penilaian Massa Publik Nasional*. Temuan Survei Mei.
- Scheinin, M. (2010). *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, UN General Assembly, 22 Desember 2010, diambil dari <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-51.pdf>, pada 12 Oktober 2017.
- Sjoberg , L.,Cooke, G.D. & Neal, S.R. (2011). *Women, Gender and Terrorism*. Georgia: The University of Georgia Press.
- Stern, J. (2010). *Deradicalization or disengagement of terrorist: is it possible?*. Diambil dari http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/futurechallenges_stern.pdf, 12 Agustus 2017.
- Tashandra, N. (2017). *Enam pasal dalam revisi uu terorisme perlu dikaji ulang*. Diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2016/06/09/18575081/enam.pasal.dalam.revisi.uu.terorisme.perlu.dikaji.ulang.pada.23.Agustus.2017>.
- Tim ProPatria (2004). *Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*. Jakarta: ProPatria.
- Undang-undang, No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-undang No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.
- United Nation (2005). *Meetings Coverage and Press Releases*. Diambil dari <https://www.un.org/press/en/2005/gal3276.doc.htm>, 23 Agustus 2017.
- Wahid Foundation (2016). *Mayoritas umat Islam menolak radikalisme*. Diambil dari <http://wahidfoundation.org/index.php/news/detail/Mayoritas-Umat-Islam-Menolak-Radikalisme>, 24 Agustus 2017.
- Wilkinson, Paul (2011). *Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response*. 3rd ed. New York: Routledge.



THE HABIBIE CENTER, 2018

Jl. Kemang Selatan No.98, Jakarta - Indonesia 12560
Tel: 62 21 781 7211 | Fax: 62 21 781 7212 | Email: thc@habibiecenter.or.id