

PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA TERORISME (Perspektif Sosiologis)

M. Ali Zaidan

Abstract

TERORISM as a crime againts humanism and challenge to human civilization. Now a day, terrorism was become global issue. In Indonesia, one alternative effort was making criminal law policy wich has been stipulated on Act of 2002 Number 15. That efforts to eliminate criminal terrorism was directed to preventive and repressive strategy without justition eliminate aspect for community, and country on one hand, victims, witness and the offenders on the other.

A. PENDAHULUAN

TERORISME akhir-akhir ini merupakan momok yang paling ditakuti masyarakat, dan senantiasa merupakan ancaman yang setiap saat dapat terjadi dengan tanpa mengenal waktu dan tempat. Kapan dan di mana saja orang dapat menjadi korban tindakan terorisme ini, wajar kalau kemudian gerakan ini telah menimbulkan ketakutan terhadap kejahatan ("fear of crime") yang serius bagi bangsa-bangsa di dunia. Terorisme tidak hanya menjadi ancaman domestik suatu negara, akan tetapi juga merupakan ancaman global setiap bangsa. Oleh karena itu upaya penanggulangan yang bersifat terpadu dengan melibatkan semua komponen masyarakat menjadi keniscayaan.

Bagi kita, tindakan terorisme ini telah menunjukkan fenomena yang mengkhawatirkan. Korban berjatuhan di mana-mana dan kerugian materil sudah tidak terhingga. Hukum pidana yang merupakan hukum sanksi, telah di"panggil" untuk menanggulangi kejahatan itu, dengan disahkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2002 yang kemudian dikuatkan menjadi undang-undang Nomor 15 Tahun 2003.

Tindak pidana terorisme merupakan kejahatan dalam hakikatnya ("mala in se") dengan demikian penanggulangan terhadapnya harus dilakukan demi mewuj-

udkan keadilan. Keberadaan undang-undang terorisme tidak boleh menghambat upaya penanggulangan baik yang bersifat preventif maupun represif. Oleh karena itu pembatalan oleh Mahkamah Konstitusi terhadap Perpu Nomor 2 Tahun 2002 hendaklah dilihat secara jernih. Yang pasti pembatalan atas undang-undang itu bukan berarti terjadinya kekosongan hukum di negeri ini terhadap tindakan yang membahayakan keselamatan kolektif bangsa ini. Pencegahan dan pemberantasan tindakan terorisme hendaknya menjadi prioritas aparaturnya hukum dan komponen masyarakat seluruhnya dengan mengerahkan segenap kemampuannya guna menjadikan negeri ini aman dari bahaya terorisme dalam berbagai bentuknya.

B. PEMBAHASAN

1. Fenomena Terorisme.

2. Ketika merebaknya ancaman terorisme di negeri ini beberapa tahun lalu, banyak petinggi negara kita yang membantah bahwa Indonesia menjadi sarang terorisme. Terjadinya peristiwa pengeboman di Bali Tanggal 12 Oktober 2002 dan disusul berbagai letupan di tempat lain, Seakan kita disadarkan bahwa terorime telah menjadi ancaman nyata. Setiap saat dan di manapun ancaman terorime membayang-bayangi dan siap merenggut korban. Tragedi kemanusiaan di Bali merupakan kejahatan terorisme ter-

besar yang menelan korban jiwa dan harta benda yang tidak sedikit. Tragedi itu adalah bukti nyata bahwa teror adalah aksi yang sangat keji yang tidak memperhitungkan, tidak memperdulikan dan sungguh-sungguh mengabaikan nilai-nilai kemanusiaan (Abdul Wahid, 2004 : 2). Manusia yang tidak tahu menahu akan maksud, misi atau tujuan pembuat teror telah menjadi korban tak berdosa.

Dalam skala global, terorisme merupakan suatu fenomena modern dan telah menjadi fokus perhatian berbagai organisasi internasional, berbagai kalangan dan negara. Ketika kekuatan imperialisme, rasisme dan zionisme mulai mempropagandakan dan memasukkan terminologi terorisme ke dalam perbincangan politik dan berbagai bidang lainnya, maka terjadi pencampur adukan dengan sengaja dua fenomena yang berbeda secara substansial yaitu kriminalitas terorisme dan perjuangan perlawanan suatu bangsa dalam menentukan nasibnya sendiri.

Tidak dapat dipungkiri bahwa masing-masing negara memaknai terorisme dari sudut kepentingannya sendiri. Meskipun ada satu aspek yang bisa difahami bahwa terorisme itu faktanya lebih bermodus sebagai pelanggaran atas hak-hak asasi manusia (HAM), karena apa yang dilakukan oleh teroris bukan hanya melanggar hukum, tetapi juga merusak dan menghancurkan kedamaian hidup manusia. Ada hak hidup yang dirampas, ada ketakutan besar yang dihadirkan atau siksaan fisik maupun psikologis yang diwujudkan. Terorisme telah memporak porandakan kepastian hidup sehari-hari. Terorisme memproduksi ketakutan, mengobarkan kecemasan, mematikan kreativitas dan nilai-nilai yang memanusiakan manusia.

Kompleksitas masalah yang terkait dengan tindakan terorisme, telah mengakibatkan pengertian terorisme masih diinterpretasikan dan dipahami secara berbeda-beda. Setidaknya Walter Laqueur mengkaji lebih dari seratus definisi tentang

terorisme (Luqman Hakim, 2004 :9). Yang pasti ada unsur-unsur signifikan definisi terorisme yang dirumuskan berbagai kalangan yaitu terorisme memiliki ciri utama digunakan ancaman kekerasan dan tindak kekerasan. Selain itu terorisme umumnya didorong oleh motivasi politik, dan dapat juga karena adanya fanatisme keagamaan.

Apabila dirunut sejarahnya, terorisme merupakan fenomena yang sudah setua sejarah. Terorisme telah dilakukan semenjak zaman Yunani Kuno, Romawi Kuno dan Abad Pertengahan. Pada abad pertama masehi, terorisme dilakukan oleh *Sekte Zealots*, yaitu kelompok agama Yahudi, sekte ini menggunakan cara-cara teror untuk melawan pemerintah pendudukan Romawi di wilayah yang kini dikenal sebagai negara Israel. Pada abad ke 12 metode teror digunakan oleh kelompok *Assasins Islamiyah* (Syiah) untuk melawan para pemimpin politik dan ulama *Suni* di kawasan negara-negara Arab.

Ketika revolusi Perancis abad ke 17, terjadi *Le Terreur* yang memakan korban lebih dari 40.000 jiwa. Bahkan pada 1974 Robbespeierre menjadi korban aksi ini. Pada abad 18 dan 19 terdapat sebuah kelompok radikal *Narodnaya Volya* di Rusia untuk melawan kekuasaan Tsar Alexander II. Memasuki abad ke 20 terorisme mulai menggunakan teknologi komunikasi, elektronik, transportasi dan perkembangan ilmu pengetahuan di bidang kimiawi.

Pada saat ini terjadi pergeseran praktik terorisme yang semula digunakan penguasa, tetapi dilakukan juga oleh kaum pergerakan. Vladimir Lenin menggunakan instrumen Cheka (polisi rahasia) untuk memerangi kaum Bolshevick. Hitler yang terkenal itu menggunakan *Gestapo Nazinya* kepada rakyat Jerman. Kaum pergerakan pun menggunakan cara-cara teror dan kekerasan untuk melemahkan musuh. Aksi sabotase, penculikan, pembunuhan, perampokan merupakan bagian taktik perang untuk memperjuangkan kemerdekaan. Platform ini digunakan di Vietnam untuk menghancurkan apa yang mereka sebut dengan moral imperialis. Aksi-aksi pembunuhan maupun

pegeboman dilakukan oleh kelompok *Viet Minh* dengan menjadikan sasaran tempat keramaian atau fasilitas umum sebagai target perjuangannya. Di Palestina, Menachem Begin dan Yitzhak Samir menjadi peminan *Geng Irgun* dan *Stren* yang memotori pergerakan melawan penguasa Inggris di Palestina. Di Aljazair metode yang sama dilakukan guna melawan pendudukan Prancis, gerakan ini akhirnya membuahkan kemerdekaan tahun 1962.

Organisasi Pembebasan Palestina yang dikenal dengan PLO seperti gerakan Hamas, Front Rakyat Pembebasan Palestina, Fron Demokratik Pembebasan Palestina, Jihat Islam Palestina. Peristiwa monumental gerakan ini yakni aksi teror yang dikenal dengan *Black September* pada tahun 1972 dengan melakukan pembajakan pesawat terbang, penculikan dan diakhiri dengan pembunuhan atlet Israel di arena Olimpiade Munich, Jerman. Di Irlandia dengan *Irish Republican Army* (IRA), Srilangka dengan Macan Tamil yang terkenal itu di Philipina dengan kelompok Abu Sayyap, tak terkecuali dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Organisasi Papua Merdeka (OPM) di negara kita. Malahan semenjak awal kemerdekaan, gerakan radikalisme seperti Darul Islam (DI) dan Tentara Islam Indonesia merupakan embrio gerakan terorisme di Indonesia.

Semenjak tahun 2000, setidaknya kita mencatat terjadinya gerakan yang diduga dilakukan kelompok terorisme melakukan berbagai peledakan, puncaknya ketika tanggal 12 Oktober 2002 dua ledakan besar terjadi Legian Bali yang menewaskan lebih dari 200 orang (Kompas, 10 September 2004) Aksi demikian terus terjadi secara beruntun. Kita semua menjadi kewalahan menanggulangi kejahatan tanpa mengenal tapal batas ("*crime without frontier*") ini. Aksi teror dan terorisme ini memang memiliki sensasi tinggi sebagai puncak kekerasan ("*the apex of violence*").

Dengan aksi teror yang terus meningkat, lebih-lebih setelah terjadinya tragedi tanggal 11 September 2001, kaum

teroris seakan berada di tengah panggung dunia. Kiprah kaum terorisme melalui peledakan bom, terutama serangan bom bunuh diri, membuat pelaku kejahatan kemanusiaan itu berada dalam sorotan yang besar. Resonansi perbuatan mereka sangat besar akibat efek publikasi tinggi dan luas. Kaum teroris seakan aktor yang sedang mempertontonkan adegan mengerikan di panggung dunia. Penontonnya adalah masyarakat dunia.

Terorisme tentu membutuhkan jaringan organisasi yang kuat dan pendanaan yang cukup untuk melancarkan aksinya. Karena untuk mencapai sasaran antara, korban massal dan ketakutan luar biasa, diperlukan dana yang besar dan keahlian khusus. Menurut Romli Atmasasmita, keistimewaan kegiatan terorisme tidak dapat dideteksi lebih awal sebelum jatuh korban massal karena didukung kegiatan spionase yang bersifat tertutup dan menggunakan *system cel* yang amat sulit dilacak. Jikapun dapat dilacak pasti membutuhkan waktu yang lama.

Kegiatan terorisme bukan kejahatan dengan motif mencari keuntungan materiil akan tetapi mengharap keuntungan non materiil yang sering digolongkan sebagai motif ideologis atau politis. Sasaran jangka panjang kegiatan terorisme adalah runtuhnya kepercayaan masyarakat akan kemampuan suatu sistem pemerintahan dalam menjalankan roda pemerintahannya.

Terorisme bukanlah wacana, melainkan gerakan. Bukan sekedar menyebar ketakutan, tetapi juga meluluh lantakkan peradaban. Terorisme itu *action* bukan hanya faham. Setiap *action* memiliki motivasi, kompesasi perjuangan dan filosofi tindakan. Motivasi terorisme yang dahsyat yakni *in the name of religion*. Tidak ada motivasi lain yang lebih indah dari "hidup dan mati untuk agama". Kompensasi perjuangannya langsung berkaitan dengan pahala surga atau kematian itu sendiri. Dikamuffasekan dengan kenikmatan tiada tara di surga. Dengan demikian menurut faham ini, tidak ada ruang kebimbangan atau kesangsiian untuk menjalankan tugas

kematian. Kematian dianggap sebagai bagian dari kenikmatan yang akan diraih. Sedangkan bagaimana dengan kematian orang lain?, tidak menjadi soal. Justru inilah filosofi tindakan ampuh jaringan teroris, ada misi, aksi dan organisasi yang rapi, serta ada korban yang dijadikan sasaran antara. Bagi pelaku, terorisme dipandang sebagai strategi untuk melawan. Meski tidak untuk memperebutkan wilayah, konsepnya mirip perang gerilya.

Dalam keadaan apapun tentu saja filosofi demikian tidak dapat dibenarkan, dan tentu saja tidak boleh dibiarkan tumbuh dan berkembang di negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai keTuhanan dan kemanusiaan ini. Tindakan biadab terhadap sekelompok orang tidak dapat *dijustificasi* dengan dalih perjuangan membela keyakinan dalam arti sempit. Tidak ada satu keyakinanpun di bumi pertiwi ini yang mendukung tindakan terorisme apa lagi dengan mengorbankan jiwa manusia yang tidak berdosa. Sungguh perbuatan biadab yang pelakunya harus dituntut secara hukum.

Dari sudut perspektif hukum, tindakan terorisme tidak dapat begitu saja disamakan dengan kejahatan biasa. Karakteristik yang melekat dalam tindakan terorisme telah menjadikan kejahatan ini perlu dilakukan penanganan secara luar biasa. Hendaknya difahami pula bahwa kejahatan terorisme juga didukung oleh motivasi yang kuat dari pelakunya yang secara khusus juga sudah memperhitungkan kondisi hukum di suatu negara dan implementasinya selama ini. Upaya penegakan hukum yang selama ini dilakukan, mustahil luput dari perhatian kelompok teroris itu, untuk memanfaatkan kelemahan aparat hukum dengan segenap institusinya guna melancarkan aksinya. Mereka seakan-akan mengetahui kelengahan petugas hukum, kapan mereka harus bertindak dan dengan tepat memanfaatkannya sehingga jatuhnya korban menjadi berlipat ganda.

Dalam konteks yang lain, terorisme tidak mustahil juga disebabkan penggunaan

kekerasan oleh negara terhadap warganegara yang selama ini dipraktikkan tanpa proses hukum yang jelas. Penggunaan kekerasan oleh aparat negara yang sering muncul ke permukaan, sering menimbulkan kontroversi di kalangan penguasa sendiri. Tidak ada satu kasuspun yang tuntas, malahan ada kecenderungan untuk melempar tanggung jawab kepada *pelaku-pelaku artifisial* yang mereka sebut dengan *kambing hitam* yang menyesatkan. Akibatnya tidak mustahil kekerasan oleh negara itu kemudian menular ke masyarakat (Pitaloka, 2004 : 95).

Lebih lanjut dikemukakan oleh Pitaloka bahwa masyarakat yang teratomisasi dengan mudah dimanipulasi. Setiap individu memiliki kesetiaan, atau loyalitas total terhadap gerakan. Hal ini ditandai dengan keinginan setiap individu (atau kelompok, pen) untuk menghancurkan orang lain. Masyarakat yang telah tertular oleh tindak kekerasan negara cenderung melakukan kekerasan. Pada akhirnya tidak hanya negara yang melakukan kekerasan, namun masyarakat yang telah dibunuh sisi yuridisnya terlibat pula dalam berbagai tindak kekerasan.

Tak mengherankan jika mereka yang merasa diperlakukan tidak adil atau memiliki sentimen tertentu terhadap kelompok lain berusaha melalui berbagai cara untuk melampiaskan kekecewaannya. Pesan-pesan simbolik yang tertangkap atas terjadinya peledakan bom yang lalu, mengisyaratkan bahwa kelompok ini merupakan kelompok minoritas akan tetapi memiliki jaringan yang luas dan rapi. Mereka berada di setiap tempat dan selalu siap untuk memangsa korbannya. Kewaspadaan seluruh lapisan masyarakat, tindakan antisipatif aparat hukum menjadi sebuah keharusan, kalau tidak ingin gerakan ini terus menerus membayangi setiap langkah dengan menimbulkan perasaan yang tidak aman.

Masyarakat terus menerus dibayangi rasa was-was menjadi korban aksi terorisme ini. Di tempat keramaian, ancaman teror semakin tinggi malahan menjadi tempat yang tidak nyaman untuk dikunjungi. Gedung-gedung pemerintah, sarana - sarana ibadah

dan fasilitas umum lainnya tidak luput dari sasaran gerakan perjuangan mereka. Situasi demikian, praktis menimbulkan ketidak stabilan dalam masyarakat pada umumnya dan pemerintahan khususnya.

Upaya yang bersifat preventif maupun refresip harus dilakukan oleh pemerintah melalui aparatnya untuk meminimalisasi jatuhnya korban dan mendeteksi sejak dini gerakan terorisme itu. Dan melakukan proses hukum terhadap mereka yang diduga melakukan tindakan yang bertentangan dengan kemanusiaan ini.

2. Perspektif Hukum.

Sampai detik ini, hukum masih dilihat sebagai suatu medium untuk membendung kekerasan. Bahkan antara hukum dan kekerasan masih dilihat sebagai sebuah dikotomi yang abadi. Pada sisi lain hukum menampilkan sosoknya berupa kekerasan apabila dipraktikkan secara tidak adil. Kekerasan yang merebak akibat ketidakpuasan terhadap hukum yang tidak adil dapat juga dipandang sebagai suatu pelaksanaan keadilan, keadilan rimba belantara (Hardiman, 2004 : 5).

Pada pihak lain, hendaknya disadari bahwa lambatnya penegakan hukum menjadikan kekerasan dan terorisme sebagai hal yang biasa. Pada dasarnya kekerasan baik yang dilakukan oleh negara maupun warganegara adalah sebuah pelanggaran hukum. Dengan demikian penanganan terorisme hendaklah dilakukan melalui koridor hukum yang tepat dan benar, jika tidak ingin menimbulkan ketidakadilan.

Usaha untuk melakukan kebijakan kriminal dan kriminalisasi secara sistematis dan komprehensif tersebut didasari oleh kenyataan terjadinya proses viktimisasi perbuatan terorisme, yang secara faktual dan potensial sangat besar dan bahkan mengorbankan orang-orang yang tidak bersalah, termasuk wanita dan anak-anak sebagai kelompok yang paling rentan (Muladi, 2002 : 165).

Persyaratan kriminalisasi yang lain sudah cukup memadai, seperti kedudukan hukumpidana sebagai *ultimum remedium*, terpenuhi mengingat alternatif usaha lain yang tidak memadai; analisa biaya dan hasil yang didapat; dukungan publik yang kuat baik nasional maupun internasional; prediksi penegakan hukum yang memadai, mengingat jaringan kerjasama internasional dan sifat terorisme yang dapat dikategorikan mengandung bahaya terhadap demokrasi, supremasi hukum, HAM dan stabilitas.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme mencoba untuk mengakomodasi kebutuhan yang mendesak guna melindungi kepentingan masyarakat luas. Dalam rangka mencapai tujuan pembentukannya, undang-undang terorisme dibuat dengan memperhatikan tiga paradigma yakni (1) *primat national defence* (PND), (2) *primat due process of law* (PDPL) dan (3) *primat victim's protection* (PVP). Untuk mengharmonisasikan ketiga paradigma di atas, perlu dilengkapi dengan konsep Keseimbangan Berjarak ("*Equal Distance Concept*"). Cara ini dianggap paling cocok dengan masa transisi berdasarkan cara pandang kita terhadap nilai-nilai keadilan yang berkembang saat ini dan prinsip-prinsip perlindungan HAM, transparansi dan akuntabilitas (Romli Atmasasmita : 2002 : 3).

Dalam undang-undang pemberantasan kegiatan terorisme, diintrodusir berlakunya *sunshine principle* yang mengedepankan transparansi dan *sunset principle* yang mengedepankan akuntabilitas kelembagaan. Untuk mewujudkan paradigma perlindungan terhadap hak tersangka kegiatan terorisme diintrodusir ketentuan yang merupakan *safe guarding rules*.

Dalam tataran internasional, kemungkinan terdapat hubungan kejahatan transnasional terorganisasi dan terorisme. Dalam hal ini, terdapat dua pandangan yang berbeda yaitu pertama, negara - negara yang

berpendapat keduanya memiliki kesamaan elemen, metode, aktivitas dan kemungkinan hubungan yang langsung terjadi antara keduanya. Kedua, negara-negara yang menyatakan bahwa walaupun bentuk terorisme dapat dimasukkan dalam definisi kejahatan transnasional yang terorganisasi, namun terdapat perbedaan yang jelas dalam tujuannya, yaitu terorisme mempunyai motif dan tujuan politik, sedangkan kejahatan terorganisasi hanya mempunyai tujuan ekonomi semata.

Dalam undang-undang terorisme terdapat ketentuan yang menyimpang dari ketentuan hukum pidana materil maupun hukum pidana formil, baik pada tingkat penyidikan, penuntutan maupun pengadilan. ditetapkannya ancaman pidana yang terberat baik berupa perampasan kemerdekaan dan denda, ancaman pidana minimal dan sebagainya, begitu juga ketentuan hukum pidana formil seperti tenggang waktu penahanan menunjukkan bahwa undang-undang terorisme merupakan ketentuan hukum pidana khusus.

Hukum pidana umum memberikan ruang untuk terjadinya penyimpangan dalam ketentuan hukum pidana khusus (Pasal 103 KUHP). Sepanjang penyimpangan itu untuk melindungi kepentingan hukum yang lebih besar. Penyimpangan asas dalam hukum pidana dibenarkan, demi menciptakan keadilan (Loebby Loqman, 1993 : 109). Penerapan undang-undang Terorisme tetap mengindahkan prinsip legalitas, proporsionalitas/subsidiaritas dan perlindungan hak asasi manusia.

Pembatalan atas undang-undang Nomor 16 Tahun 2003 (Perpu No 2 Tahun 2002) oleh Mahkamah Konstitusi (MK), memperlihatkan ambivalensi sikap atas pembertakuan surut (retroaktivitas) undang-undang terorisme. Begitu juga belum terdapatnya kesamaan sikap tentang definisi terorisme itu sendiri. Pasal 1 undang-undang terorisme dapat dijadikan acuan bahwa tindak pidana terorisme merupakan delik hukum. Sehingga pembertakuan surut

undang-undang terorisme sebenarnya tidak bertentangan dengan prinsip legalitas. Asas legalitas itu sendiri sesungguhnya bertujuan untuk : 1) memperkuat kepastian hukum, 2) menciptakan keadilan dan kejujuran bagi terdakwa, 3) mengefektifkan fungsi pencegahan, 4) pencegahan penyalahgunaan kekuasaan, dan 5) memperkokoh penerapan *the rule of law*.

Dengan demikian pembatalan undang-undang Nomor 16 Tahun 2002 oleh MK bukanlah menyebabkan kekosongan hukum. Memang sudah dari semula berbagai kalangan menghendaki agar pemerintah dan legislatif tidak tergesa-gesa menciptakan undang-undang terorisme, perundang-undangan yang ada masih mampu *mengcover* tindakan itu, seperti KUHP maupun Undang-undang Darurat Nomor 12 tahun 1951.

Penciptakan undang-undang baru atas kejahatan yang baru saja terjadi akan beresiko terjadinya benturan asas legalitas, apalagi jika dikaitkan dengan semakin maraknya pemikiran legalistik di kalangan sejumlah praktisi hukum. Penciptaan undang-undang terorisme untuk menanggulangi terjadinya peledakan di Bali, bagi kelompok ini tidak mendapat tempat sama sekali. Arus pemikiran itu berujung pada pembatalan undang-undang nomor 16 di atas oleh MK. Asas legalitas bagi sebagian besar hakim konstitusi merupakan asas yang berlaku mutlak, di lain pihak terorisme bukanlah merupakan kejahatan perang, sehingga tidak merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime againts humanity*).

Pendirian ini amat menusuk rasa keadilan, karena sesungguhnya hukum untuk manusia bukan sebaliknya. Keadilan itu sendiri diciptakan untuk tujuan memanusiakan manusia. Beralasan kalau Armada Riyanto mengemukakan bahwa dalam sejarah peradaban manusia, salah satu musuh paling hebat bagi prinsip keadilan adalah apa yang disebut dengan positivisme hukum (Kompas, 30/07/04). Positivisme memaksudkan bahwa tindakan manusia itu disebut adil atau tidak, sepenuhnya bergantung pada peraturan atau hukum yang diberlakukan.

Penanggulangan ... (M. Ali Zaidan)

Sejarah juga mencatat, melalui asas legalitas inilah Adolf Eichmann lolos dari jerat hukum meskipun dia telah melakukan pembantaian atas jiwa manusia pada Perang Dunia II. Sungguh ironis Eichmann yang dijuluki "Master of Death" yang melakukan pembantaian atas orang-orang Yahudi harus dibebaskan karena tidak ada hukum (undang-undang) yang melarangnya. Dia tidak dapat dikatakan melakukan tindakan yang dikwalifikasikan sebagai "kejahatan terhadap kemanusiaan", malahan dengan penuh percaya diri, ketika persidangan tengah berlangsung dengan mengatakan "I was just following orders". Kalau sudah demikian adanya, di manakah rasa keadilan itu?

Terlihat di sini bahwa mengagungkan asas legalitas secara berlebihan terbukti hanya dapat mengakibatkan rasa keadilan terusik. Berpegang teguh pada asas legalitas menyebabkan fundamen hukum menjadi runtuh. Apalagi dalam negara yang menganut prinsip supremasi hukum, negara kesejahteraan dan sejenisnya. Fungsi hukum ditujukan untuk sebesar-besarnya menciptakan kesejahteraan itu. Berlakulah kemudian prinsip *solus populi supreme lex*, artinya kesejahteraan rakyat merupakan hukum yang tertinggi. Undang-undang dengan sekalian institusinya hanya merupakan alat untuk mencapai tujuan itu. Kasus Eichmann tidak boleh terulang lagi, meski dengan mengatasnamakan hukum maupun negara tentulah tidak dapat dibenarkan, karena jelas tindakan itu sungguh tidak berperikemanusiaan.

Begitu juga tindakan terorisme baik yang bertatar belakang politik, keyakinan maupun bermotif sentimen tertentu tidak boleh ditoleransi. Seluruh potensi masyarakat harus dikerahkan untuk menghadapi kekuatan terorisme. Masyarakat dengan segenap potensi yang ada padanya merupakan penangkal yang ampuh untuk mengantisipasi berbagai tindak kejahatan apapun bentuknya. Dengan demikian harus dinyatakan bahwa langkah penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan salah satu alter-

natif dalam rangka mencapai tujuan itu. Dalam rangka penanggulangan terorisme, penegakan hukum bukanlah segala-galanya, karena terorisme itu berakar dari sebab-sebab di luar hukum.

Dengan demikian penggunaan hukum (pidana) dengan segenap institusinya memiliki keterbatasan-keterbatasan. Apalagi dikaitkan dengan prinsip pembatas (*limiting principle*) penggunaan hukum pidana dan sanksi pidana (Niegel Walker, 1972 : 43). Sebab kenyataannya meskipun para pelaku terorisme sudah dijatuhi hukuman yang terberat, *toh* ancaman terorisme terus berlangsung. Hal ini disebabkan karena keyakinan pelaku bahwa apa yang dilakukan, merupakan strategi untuk mencapai tujuannya, dengan demikian sanksi yang harus diterima merupakan konsekwensi logis atas keyakinannya.

Prinsip kehati-hatian dalam penggunaan sanksi pidana (termasuk juga pembuatan undang-undang yang bersanksi pidana, pen) ini sudah diperingatkan pula oleh Herbert L Packer bahwa hukum pidana merupakan pengancam utama atas kebebasan manusia ("*prime threatener*") jika digunakan secara serampangan (tidak mengindahkan *benefit principles*) yakni secara menyamaratakan dan bersifat pemaksaan, dan akan menjadi penjamin utama ("*prime guarantor*") jika dipergunakan secara tepat dan manusiawi (Packer, 1968 : 366).

Munculnya terorisme termasuk juga gerakan separatis lainnya tidak lepas dari berbagai faktor baik di bidang politik, ekonomi maupun kebudayaan. Dengan demikian penciptaan ketentuan pidana hendaklah memperhatikan berbagai aspek itu. Perlu dihindarkan kesan bahwa undang-undang terorisme dapat digunakan sebagai sarana untuk menghambat iklim demokratisasi yang tengah berlangsung maupun merugikan hak-hak sosial-politik warga negara, seperti ketika undang-undang subversi masih berlaku. Peringatan ini sudah disampaikan oleh Soedarto bahwa penciptaan hukum (pidana) hendaklah mempertimbangkan secara optimal

efek yang akan ditimbulkan oleh aturan tersebut, karena ketentuan pidana ini secara *inherent* bersifat kriminogen (Soedarto, 1981: 43). Jangan sampai terjadi adanya peraturan yang dengan susah payah dihasilkan dengan mengeluarkan biaya banyak akhirnya tidak dapat dilaksanakan, atau yang paling buruk, peraturan itu malahan mendatangkan ketidak tenteraman atau ketidak bahagiaan masyarakat.

Peringatan ini terasa relevan dikemukakan saat ini, ketika dilakukan revisi atas Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003 terdapat aturan yang begitu ketat dan bahkan cenderung mengabaikan iklim demokratisasi, yakni kebebasan mengekspresikan keyakinannya yang sesungguhnya dijamin dalam negara demokratis. Larangan untuk memakai atribut yang berbau gerakan terorisme merupakan tindak pidana yang diancam dengan hukuman berat.

Dengan demikian, seseorang yang mengenakan kaos bergambar Osama bin Laden misalnya dapat dijerat oleh undang-undang terorisme. Apakah kebijakan tersebut adil? kebijakan kriminal demikian terlalu berlebihan dan terkesan emosional, padahal dalam keadaan apapun untuk menghukum seseorang haruslah dibuktikan kesalahan (*schuld*) orang itu. Tanpa adanya pembuktian atas unsur kesalahan tersebut seseorang tidak dapat dihukum. Bukankah telah terjadi pelanggaran atas prinsip hukum pidana sebagaimana dikemukakan oleh Packer di atas. Pendekatan dalam undang-undang terorisme jelas hanya secara sepihak mengindikasikan pendekatan kebijakan, dengan mengenyampingkan pendekatan nilai yang lebih esensial.

Dalam rangka penanggulangan kejahatan, menarik untuk dikemukakan pernyataan PBB dalam Kongresnya tahun 1980 tentang *Prevention of Crime and The Treatment of Offenders* salah satunya yakni: strategi pencegahan kejahatan harus didasarkan pada penghapusan sebab-sebab dan kondisi yang menimbulkan kejahatan. Hal ini berarti bahwa penanggulangan tindak

pidana terorisme haruslah menyentuh kepada akar persoalan sebenarnya yang sudah pasti di luar jangkauan hukum pidana.

Hal ini juga berarti bahwa apabila (hukum) pidana hendak digunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan penanggulangan kejahatan, maka pendekatan humanistik harus diperhatikan. Pernyataan ini penting tidak hanya karena kejahatan itu pada hakikatnya merupakan masalah kemanusiaan, tetapi juga karena pada hakikatnya pidana itu sendiri mengandung unsur penderitaan yang dapat menyerang kepentingan atau nilai yang paling berharga bagi kehidupan manusia (Barda, 1996: 41). Pendekatan humanistik dalam penggunaan sanksi pidana tidak hanya berarti bahwa pidana yang dikenakan kepada si pelanggar harus sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan, tetapi juga harus dapat membangkitkan kesadaran si pelanggar akan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai pergaulan hidup bermasyarakat.

Sekali lagi dikemukakan bahwa penanggulangan tindak pidana terorisme dengan menggunakan hukum pidana merupakan salah satu (bukan satu-satunya) sarana untuk mencapai tujuan itu. Menurut Mulyana, perlu dipertimbangkan strategi-strategi partisipasi publik dalam mencegah dan memberantas terorisme harus meliputi pemberdayaan resistensi rakyat atas keyakinan dan nilai yang mendukung terorisme sebagai solusi ketidakadilan global dan struktural.

Dalam undang-undang terorisme terlihat pula adanya pengaturan tentang penggunaan kekuasaan *ekstra yudisial* dengan ditetapkannya kebijakan bahwa penyidik dapat menggunakan laporan intelijen sebagai bukti permulaan untuk menduga terjadinya tindak pidana terorisme. Kebijakan demikian jika tidak dipergunakan secara hati-hati berpotensi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang kontraproduktif terhadap hak asasi manusia. Kekuasaan represif maupun *coercive* dapat menjadi sarana yang menghambat iklim demokratisasi maupun penguatan *civil society* yang mulai tumbuh

dalam era reformasi. Patut disayangkan jika iklim yang sudah mulai membaik itu, harus dirampas kembali dengan lahirnya suatu undang-undang. Kebijakan yang memberi ruang gerak bagi lahirnya kekuasaan refresip seharusnya dihindarkan agar tidak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Mudah-mudahan kita tidak terjebak ke dalam praktik anarkisme sebagaimana diperingatkan oleh Lord Acton bahwa "power tend to corrupt, absolute power corrupt absolutely".

Penerapan undang-undang terorisme hendaklah dilakukan secara hati-hati sesuai dengan sesuai dengan penggunaan prinsip selektif dan limitatif dalam hukum pidana. Ini dikemukakan karena undang-undang terorisme sudah begitu progresif, sehingga jika tidak dilakukan pengendalian bisa mengakibatkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran atas hak asasi manusia. Jangan sampai undang-undang terorisme menjadi *all embracing act* sebagai mana undang-undang subversi yang lalu. Yang lebih penting adalah bagaimana mengenyahkan pikiran-pikiran terorisme misalnya dengan cara menuduh setiap gerakan yang tidak sesuai dengan keinginan penguasa sebagai terorisme. Penciptaan iklim demokratisasi merupakan syarat untuk terwujudnya supremasi hukum, sehingga gerakan terorisme maupun separatist lainnya tidak menjadikan bumi pertiwi ini sebagai ladang yang subur untuk tumbuh kembangnya terorisme dalam berbagai perwujudannya.

C. PENUTUP

Baskara T Wardaya, dalam sebuah tulisannya yang sungguh menarik "Melawan Teror dengan Dialog?". Meskipun menurutnya pertanyaan ini terkesan *wishful thinking*. Dengan mengutip pernyataan Yankton Dakota ketika ia menyampaikan kembali pesan neneknya, "cucuku, perjalanan terjauh yang akan pernah kamu tempuh dalam hidup ini adalah perjalanan dari kepalamu menuju ke hatimu". Melalui dialog itu, siapa tahu merupakan langkah pertama perjalanan kita dari kepala menuju

hati. Sekaligus merupakan jejak awal dalam upaya mengurangi berbagai situasi konflik dunia sekarang dan mendatang. Upaya itu diibaratkan seperti menyalakan lilin di tengah gelap gulita yang penuh ketidakpastian. Menyalakan lilin tentu lebih berguna daripada hanya mengutuki kegelapan. Siapa tahu kian lama nyala lilin itu kian bertambah. Usaha ini merupakan salah satu upaya menanggulangi terorisme dengan melakukan pendekatan terhadap akar permasalahan sesungguhnya.

Apabila terorisme telah terjadi, peranan hukum pidana tidak dapat dikesampingkan, karena hanya dengan menggunakan cara-cara hukum tindakan yang tidak berperikemanusiaan itu dapat dikendalikan secara adil dan rasional. Penanggulangan terorisme dengan menggunakan hukum pidana merupakan "kurieren am simptom" yang memiliki keterbatasan-keterbatasan. Namun di balik keterbatasan itu, keadilan tetap harus diwujudkan.

Daftar Pustaka Buku-buku

Abdul Wahid, Sunardi dan Muhammad Imam Sidik, 2004. **Kejahatan Terorisme**, Penerbit PT Refika Aditama, Bandung.

Barda Nawawi Arief, 1996, **Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara**, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.

F. Budi Hardiman, 2004. "Hukum dan Kekerasan" Sebuah Pertimbangan filosofis. **Jurnal Hukum Jentera**, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta.

Herbert L Packer, 1968. **The Limits of Criminal Sanction**, Stanford University Press, Stanford-California.
Loebby Loqman, 1992. **Delik Politik di Indonesia**, Penerbit Ind-Hill-Co, Jakarta.

Luqman Hakim, 2004. **Terorisme di Indonesia**, Penerbit Forum Studi Islam Surakarta (FSIS), Surakarta

Muladi, 2002. **Demokratisasi, Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia**, Penerbit Habibie Center, Jakarta.

Nigel Walker, 1972. **Sentencing in a Rational Society**, Penguin Books Lmt, Harmondworth, Middlesex, England.

Rieke Diah Pitaloka, 2004. **Kekerasan Negara Menular ke Masyarakat**, Penerbit Galang Press, Yogyakarta.

Romli Atmasasmita, 2002. **Masalah Pengaturan Terorisme di Indonesia**, Penerbit Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta.

Soedarto, 1981. **Hukum dan Hukum Pidana**, Penerbit Alumni, Bandung.

Artikel
Armanda Riyanto, "Positivisme Hukum Mahkamah Konstitusi" Kritik atas Pembatalan UU Anti Terorisme Bom Bali, Harian Umum Kompas, 30 Juli 2004.



Penanggulangan ... (M. Ali Zaidan)