

Rekomendasi Untuk Pembahasan RUU Terorisme

“Mendefinisikan Terorisme”

**Pemetaan dan Rekomendasi Pelapor Khusus
PBB terhadap Definisi Terorisme yang lebih
Komprehensif dan Universal**

1. Pengantar

Saat ini Pansus RUU terorisme masih terus menerima masukan dari Publik dalam Pembahasan RUU terorisme yang diajukan pemerintah. Dalam proses RDP dan RDPU yang dilakukan Panja Komisi I, salah satu perhatian khusus dari Pansus RUU terorisme adalah soal definisi terorisme. Ketua Pansus, Muhammad Syafi'i, mengatakan definisi itu adalah pintu masuk untuk mengatur materi muatan selanjutnya¹. Menurutnya ukuran-ukuran dari terorisme itu seharusnya jelas dalam Undang-Undang. Jika tidak, maka peluang pelanggaran HAM akan terus terbuka. Definisi Teroris ini memang tak ditemukan dalam UU No. 15 Tahun 2003. Demikian pula dalam UU No. 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme, termasuk pada RUU yang di rumuskan oleh pemerintah ini.

Ketua Pansus menyatakan bahwa dalam proses awal pembahasan RUU Terorisme tersebut, Pemerintah awalnya tak setuju membuat definisi. Namun anggota Pansus bersikukuh bahwa dalam RUU harus jelas parameter untuk menuduh seseorang sebagai teroris dengan cara membuat definisi yang jelas. Sehingga Jangan sampai aparat menuduh seseorang teroris padahal apa yang dilakukan tak menimbulkan rasa takut dan tak ada kekerasan; sebaliknya seseorang yang melakukan aksi kekerasan dan menimbulkan rasa takut yang luar biasa tak disebut teroris. Namun dalam pembahasan-pembahasan informal, sudah ada kesepakatan untuk membuat definisi teroris. Kejelasan definisi merupakan salah satu pintu masuk bagi DPR untuk mengawasi kerja-kerja pemberantasan terorisme, khususnya Densus 88 Mabes Polri dan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT).

Pada 22 September 2016 Pimpinan Pansus RUU terorisme Komisi I DPR lewat Sekretariat Pansus bagian Persidangan Paripurna DPR RI telah mengirimkan surat resmi ke Institute for Criminal Justice reform (ICJR) terkait memberikan masukan tertulis mengenai definisi terorisme, Untuk kepentingan tersebut ICJR menyerahkan catatan ini agar dapat digunakan dalam merumuskan definisi Terorisme dalam Pembahasan di Pansus RUU Terorisme.

2. Refleksi atas Ketiadaan Definisi Terorisme

Istilah Terorisme pertama kali digunakan dalam forum internasional pada 1937 ketika Liga Bangsa Bangsa mempersiapkan sebuah Konvensi yang dikenal sebagai Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism.³

Sejak saat itu, masyarakat internasional telah bekerja sama untuk menghasilkan berbagai upaya untuk melawan terorisme. Sejak 1960, PBB telah menghasilkan berbagai resolusi terkait dengan

¹ Definisi 'Teroris' Saja Tidak Ada lihat <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57d1122b59cba/definisi-teroris-saja-tidak-ada>

³ United Nations Office on Drugs and Crime, Global Action Against Terrorism, dapat diakses di <http://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/global-action-against-terrorism.html>

terorisme. Dalam resolusi Sidang Umum PBB 60/288 pada 2016, Negara – Negara anggota PBB juga telah menyetujui kerjasama di tingkat global untuk memerangi terorisme dan pada saat yang sama memastikan bahwa tindakan – tindakan tersebut akan bersesuaian dengan prinsip Negara hukum dan perlindungan hak asasi manusia.⁴ Karena itu, pemberantasan terorisme dan perlindungan hak asasi manusia bukanlah tujuan yang saling berbeda namun dapat dipandang sebagai yang saling melengkapi.

Isu sentral terkait pemberantasan terorisme adalah mengenai definisi dari terorisme. Pemberantasan terorisme dipandang penting untuk Negara dalam memelihara keamanan nasional dan memastikan keselamatan setiap orang yang berada di wilayahnya, namun seluruh upaya pemberantasan terorisme tidak boleh mengabaikan hukum internasional terutama mengabaikan perlindungan hak asasi manusia. Ketiadaan definisi yang diterima secara universal dapat meningkatkan kemungkinan pelanggaran hak asasi manusia dan dapat berdampak negative terhadap upaya masyarakat internasional untuk melawan terorisme.

Kerjasama pemberantasan terorisme yang digalang masyarakat internasional melalui berbagai konvensi terorisme dan resolusi Dewan Kemanan PBB termasuk badan – badan PBB lainnya pada dasarnya menekankan pada tugas dan kewajiban Negara dalam rangka upaya pemberantasan terorisme namun pada saat yang sama tanpa memberikan definisi yang universal dan dapat diterima oleh semua pihak.

Ketiadaan definisi mengenai terorisme akan menyulitkan berbagai pihak untuk menentukan atau mengawasi tingkat kepatuhan dari Negara – Negara anggota PBB terhadap Konvensi dan Resolusi PBB. Selain itu, perbedaan unsur-unsur perbuatan terorisme di berbagai Negara dalam penanganan terorisme memiliki kecenderungan yang dapat menimbulkan kesulitan melakukan perbuatan – perbuatan hukum tertentu seperti ekstradisi dan bantuan hukum timbal balik.

Selain itu ketiadaan definisi yang universal dan komprehensif tentang terorisme dapat merugikan perlindungan hak asasi manusia yang tidak diinginkan. Terbuka pula kemungkinan upaya pemberantasan terorisme dapat digunakan untuk melegitimasi tindakan – tindakan keras yang dilakukan oleh pemerintahan yang otoriter.

3. Kearah Penentuan Definisi Terorisme

Untuk melawan terorisme, masyarakat internasional telah membuat mekanisme khusus untuk menangani persoalan – persoalan terorisme salah satunya melalui pembentukan Counter-Terrorism Committee (CTC) dan Counter-Terrorism Executive Directorate (CTED). Namun beragam upaya ini juga masih membuat masyarakat internasional tidak mampu membuat kesepakatan untuk menyetujui definisi universal dari terorisme. Ketiadaan definisi yang

⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism,” Fact Sheet No. 32, p. 20, dapat diakses di <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf>.

universal pada dasarnya menunjukkan keterbatasan kemampuan Negara untuk memerangi dan mencegah terorisme. Selain itu ketiadaan definisi juga menyebabkan upaya masyarakat internasional memerangi terorisme ternyata juga memiliki dampak negatif terhadap perlindungan hak asasi manusia.

Dalam konteks pemberantasan dan pencegahan terorisme, U.N. Special Rapporteur on Freedom of Expression and Opinion menyatakan bahwa *“many Governments use anti-terrorism and national security legislation to restrict, partially or totally, freedom of opinion and expression and the right of access to information.”*⁵ Pernyataan yang sama juga dinyatakan oleh U.N. High Commissioner for Human Rights yang mencatat bahwa Negara – Negara memiliki kewajiban untuk melindungi setiap orang dari tindakan terorisme, namun banyak upaya pencegahan dan pemberantasan terorisme telah digunakan untuk mengurangi suara dari para pembela HAM, jurnalis, kelompok minoritas, masyarakat adat, dan juga masyarakat sipil.⁶

Meskipun banyak upaya telah dilakukan oleh masyarakat internasional untuk membuat kesepakatan terhadap definisi terorisme, namun masih banyak terdapat perbedaan mendasar diantara Negara – Negara anggota PBB. The U.N. Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism misalnya juga mencatat bahwa 13 Konvensi yang terkait dengan Anti Terorisme juga tidak memiliki definisi yang universal dan komprehensif bagi istilah terorisme

Karena itu Dewan Keamanan PBB dan CTC, setidaknya, telah mengambil langkah – langkah untuk memastikan Negara – Negara anggota PBB memenuhi kewajiban – kewajiban perlindungan Hak Asasi Manusia pada saat menerapkan upaya pemberantasan dan pencegahan terorisme. Dewan Keamanan PBB juga mengadopsi resolusi yang mengingatkan Negara – Negara pihak untuk memastikan setiap upaya pemberantasan dan pencegahan terorisme harus sejalan dengan kewajiban – kewajiban yang diatur dalam hukum internasional dan dilakukan dengan tetap menyelaraskan dengan hukum internasional termasuk hukum HAM internasional, pengungsi, dan juga hukum humaniter.⁷

U.N. Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism juga menegaskan bahwa pengaturan tindak pidana terorisme harus diatur dengan Undang – Undang dengan bahasa yang presisi, termasuk

⁵ Lihat The Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Civil and political rights, including the question of freedom of expression: The right to freedom of opinion and expression, Report of the Special Rapporteur, Ambeyi Ligabo, 61, delivered to the Economic and Social Council, Commission on Human Rights, U.N. Doc. E/CN.4/2005/64 (Dec. 17, 2004)

⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet 32: Human Rights, Terrorism, and Counter-Terrorism, at 1 (July 2008), available at <http://www.unrol.org/files/Factsheet32EN.pdf> [UNHCHR Fact Sheet 32]

⁷ S C. Res. 1535, 1, U.N. Doc. S/RES/1535 (Mar. 26, 2004).

menghindari terminologi yang kabur, dan menyediakan penerapan pembelaan hukum yang memadai.⁸

Untuk keperluan menerapkan defisini yang memadai dan dapat diterima secara universal, PBB juga telah menunjuk seorang Pelapor Khusus yang diberi nama U.N. Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism yang bekerja berdasarkan mandat Resolusi 2005/80 dari Komisi HAM PBB dan diperkuat oleh Resolusi 60/251 dari Dewan HAM PBB.

Terkait mandat tersebut, U.N. Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism telah membuat laporan tahunan terkait pekerjaan – pekerjaan yang diberikan kepada Human Right Council. Khusus untuk definisi Terorisme, U.N. Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism juga telah membuat laporan spesifik tentang definisi yang lebih universal terkait dengan terorisme dan penghasutan untuk melakukan tindakan teror.

Dalam laporannya, ditegaskan bahwa kebijakan, hukum, dan praktik dari pemberantasan terorisme harus dibatasi khusus dan didefinisikan secara cermat hanya untuk tujuan pemberantasan dan pencegahan terorisme. Penggunaan terminologi yang meluas mengenai terorisme dapat membawa potensi penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan. Kegagalan dalam membatasi aturan dan upaya pemberantasan dan pencegahan terorisme dapat juga mengurangi penikmatan hak asasi dan kebebasan dasar dan mengabaikan prinsip kebutuhan dan proporsionalitas (*necessity and proportionality*) yang mengatur tentang pembatasan terhadap hak asasi manusia.⁹

Karena itu U.N. Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism mengusulkan definisi terorisme sebagai berikut berdasarkan elemen – elemen berikut dibawah ini:

Terorisme adalah perbuatan atau upaya percobaan dimana perbuatan tersebut pada pokoknya ditujukan untuk menyatakan permusuhan yang bertujuan untuk menimbulkan kematian atau mengakibatkan luka yang serius terhadap satu atau sekelompok orang atau melibatkan kekerasan fisik yang serius atau mematikan terhadap satu atau sekelompok orang.

Terrorism means an action or attempted action where:

1. The action:

⁸ The Special Rapporteur on the Promotion and Protection Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism: Ten Areas of Best Practices in Countering Terrorism, 31, delivered to the Human Rights Council, U.N. Doc. A/HRC/16/51 (Dec. 22, 2010), dapat diakses di <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx>.

⁹ E/CN.4/2002/18, annex, para. 4 (b); E/CN.4/Sub.2/2005/39, para. 33; Council of Europe, Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism, Guideline III(2); E/CN.4/1985/4, annex, paras. 10 and 51; general comment 29, op.cit., paras. 3-5

- a. *Constituted the intentional taking of hostages; or*
- b. *Is intended to cause death or serious bodily injury to one or more members of the general population or segments of it; or*
- c. *Involved lethal or serious physical violence against one or more members of the general population or segments of it;*

And

- 2. *The action is done or attempted with the intention of:*
 - a. *Provoking a state of terror in the general public or a segment of it; or*
 - b. *Compelling a Government or international organization to do or abstain from doing something;*

atau jika diterjemahkan dengan merujuk pada konteks nasional dapat diartikan sebagai

“Terorisme adalah perbuatan atau upaya percobaan dimana perbuatan tersebut pada pokoknya ditujukan untuk menyatakan permusuhan yang bertujuan untuk menimbulkan kematian atau mengakibatkan luka yang serius terhadap satu atau sekelompok orang atau melibatkan kekerasan fisik yang serius atau mematikan terhadap satu atau sekelompok orang dan perbuatan tersebut dilakukan dengan niat untuk menimbulkan keadaan atau situasi yang menimbulkan ketakutan yang teramat dalam di masyarakat”

Sementara untuk penghasutan untuk melakukan terorisme, Karena itu U.N. Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism mengusulkan definisi sebagai berikut

It is an offence to intentionally and unlawfully distribute or otherwise make available a message to the public with the intent to incite the commission of a terrorist offence, where such conduct, whether or not expressly advocating terrorist offences, causes a danger that one or more such offences may be committed

atau jika diterjemahkan dengan merujuk pada konteks nasional dapat diartikan sebagai

“Perbuatan yang dengan sengaja dan melawan hukum dengan mendistribusikan pesan kepada masyarakat dengan maksud untuk menghasut terjadinya tindakan terorisme yang dilakukan secara terang – terangan ataupun pesan tersebut mengandung maksud untuk menganjurkan perbuatan terorisme yang menyebabkan bahaya bagi masyarakat apabila perbuatan tersebut telah dilakukan”

4. Penutup

Ketiadaan definisi terorisme secara universal, komprehensif dan tepat akan menjadi masalah bagi perlindungan HAM. Oleh karena Komite Ad Hoc yang dibentuk di bawah resolusi Majelis Umum No 51/210 yang menyusun rancangan Konvensi komprehensif terorisme internasional, Sangat memastikan bahwa istilah terorisme haruslah dibatasi penggunaannya hanya untuk perbuatan yang benar-benar yang bersifat teroris. Tiga tahap karakterisasi terorisme berdasarkan resolusi dewan keamanan 1566 (Tahun 2004) yang dapat digunakan untuk

mencegah dan merespon kejahatan terorisme, tiga hal tersebut harus memenuhi syarat secara kumulatif, Yakni

- a. acts committed with the intention of causing death or serious bodily injury, or the taking of hostages; (Bertindak yang dilakukan dengan tujuan dari menyebabkan kematian atau cedera tubuh serius, atau melakukan sandera);
- b. for the purpose of provoking a state of terror, intimidating a population, or compelling a Government or international organization to do or abstain from doing any act; (untuk tujuan teror terhadap negara, mengintimidasi populasi, atau memaksa pemerintah atau organisasi internasional untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu tindakan tertentu)
- c. constituting offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism. Similarly, any criminalization of conduct in support of terrorist offences should be restricted to conduct in support of offences having all the above characteristics. In the prohibition of terrorist conduct, it is important for States to ensure that prescriptions to that effect are accessible, formulated with precision, applicable to counter-terrorism alone, non-discriminatory, and non-retroactive.

(Merupakan pelanggaran dalam lingkup dan sebagaimana yang dinyatakan dalam Konvensi Internasional dan protokol-protokol yang berkaitan dengan terorisme. Demikian pula, setiap kriminalisasi pelaku yang mendukung serangan teroris harus dibatasi hanya untuk melakukan untuk pelanggaran yang memiliki semua karakteristik di atas. Dalam setiap pembatasan tindakan teroris, penting bagi negara untuk memastikan bahwa formulasi yang berlauefektif, diformulasikan dengan presisi, dengan sendirinya berguna untuk melawan terorisme, bersifat non-diskriminatif dan tidak berlaku surut)

Jakarta, 26 Oktober 2016

Profil Penyusun

Supriyadi Widodo Eddyono, Peneliti senior dan menjabat sebagai Direktur Komite Eksekutif di ICJR dan Aliansi Nasional Reformasi KUHP. Aktif di Aliansi nasional reformasi KUHP dan Koalisi Perlindungan Saksi. Selain itu pernah berkarya di Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) sebagai Koordinasi Bidang Hukum dan pernah menjadi Tenaga Ahli di Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK).

Anggara, Anggota dari Jaringan Pembela Hukum Media Asia Tenggara (SEA Media Legal Defence Network) dan International Media Lawyers Association (IMLA). Saat ini merupakan peneliti senior serta mengemban jabatan sebagai Ketua Badan Pengurus di ICJR. Sebelumnya merupakan pengacara publik di Lembaga Bantuan Hukum Bandung (LBH Bandung), juga pernah berkarya di LPSK, AJI, PBHI dan Peradi.

Profil Institute for Criminal Justice Reform

Institute for Criminal Justice Reform, disingkat ICJR, merupakan lembaga kajian independen yang memfokuskan diri pada reformasi hukum pidana, reformasi sistem peradilan pidana, dan reformasi hukum pada umumnya di Indonesia.

Salah satu masalah krusial yang dihadapi Indonesia pada masa transisi saat ini adalah mereformasi hukum dan sistem peradilan pidananya ke arah yang demokratis. Di masa lalu hukum pidana dan peradilan pidana lebih digunakan sebagai alat penopang kekuasaan yang otoriter, selain digunakan juga untuk kepentingan rekayasa sosial. Kini saatnya orientasi dan instrumentasi hukum pidana sebagai alat kekuasaan itu dirubah ke arah penopang bagi bekerjanya sistem politik yang demokratis dan menghormati hak asasi manusia. Inilah tantangan yang dihadapi dalam rangka penataan kembali hukum pidana dan peradilan pidana di masa transisi saat ini.

Dalam rangka menjawab tantangan tersebut, maka diperlukan usaha yang terencana dan sistematis guna menjawab tantangan baru itu. Suatu *grand design* bagi reformasi sistem peradilan pidana dan hukum pada umumnya harus mulai diprakarsai. Sistem peradilan pidana seperti diketahui menduduki tempat yang sangat strategis dalam kerangka membangun *the Rule of Law*, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Sebab demokrasi hanya dapat berfungsi dengan benar apabila ada pelembagaan terhadap konsep *the Rule of Law*. Reformasi sistem peradilan pidana yang berorientasi pada perlindungan hak asasi manusia dengan demikian merupakan "*conditio sine quo non*" dengan proses pelembagaan demokratisasi di masa transisi saat ini.

Langkah-langkah dalam melakukan transformasi hukum dan sistem peradilan pidana agar menjadi lebih efektif memang sedang berjalan saat ini. Tetapi usaha itu perlu mendapat dukungan yang lebih luas. **Institute for Criminal Justice Reform** (ICJR) berusaha mengambil prakarsa mendukung langkah-langkah tersebut. Memberi dukungan dalam konteks membangun penghormatan terhadap *the Rule of Law* dan secara bersamaan membangun budaya hak asasi manusia dalam sistem peradilan pidana. Inilah alasan kehadiran ICJR

Sekretariat:

Institute for Criminal Justice Reform (ICJR),

Jln. Siaga II No. 6F, Pejaten Barat, Pasar Minggu,

Jakarta Selatan, Indonesia - 12510

Phone/Fax. (+62 21) 7945455

Email: infoicjr@icjr.or.id

<http://icjr.or.id> | @icjrid