AMNESTY INTERNATIONAL

AI Index: ASA 21/ 8472/2018

Yth. Muhammad Syafii
Ketua Panitia Khusus Revisi Undang Undang Anti-Terorisme dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI)
Kompleks Gedung Dewan Perwakilan Rakyat
Jalan Gatot Subroto, Senayan
Jakarta 10270
Indonesia

24 Mei 2018

SURAT TERBUKA UNTUK KETUA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA TERHADAP PROPOSAL RANCANGAN UNDANG-UNDANG TINDAK PIDANA ANTITERORISME

Yang Mulia Ketua,

Menanggapi serangkaian ledakan bom dan penyerangan terhadap petugas polisi dan masyarakat yang menghadiri layanan di beberapa gereja Kristen dalam beberapa minggu terakhir di provinsi Jawa Barat, Jawa Timur dan Riau, yang menewaskan sedikitnya 39 pria, wanita dan anak-anak dan melukai sekitar 50 orang yang lain, Amnesty International Indonesia mengungkapkan simpati terdalam kami bagi mereka yang kehilangan orang yang dicintai[1]. Penargetan dan pembunuhan yang disengaja terhadap wanita, pria, dan anak-anak oleh kelompok-kelompok bersenjata tidak akan pernah bisa dibenarkan dan menunjukkan penghinaan terhadap prinsip-prinsip hak asasi manusia yang paling mendasar.

Organisasi kami mengakui bahwa pihak berwenang Indonesia memiliki kewajiban untuk melindungi masyarakat dari serangan tersebut dan untuk melakukan investigasi dengan tujuan untuk membawa para pelaku ke meja hukum dalam sistem peradilan yang adil tanpa adanya hukuman mati. Dengan demikian, mereka harus mematuhi peraturan di Indonesia yang juga mengikuti hukum hak asasi manusia internasional.

Melalui surat ini, Amnesty International Indonesia menulis untuk menyatakan keprihatinan kami tentang amendemen terbaru yang diusulkan terhadap Undang-Undang Anti-Terorisme (No. 15/2003) tertanggal 14 Mei 2018, walaupun kami mengakui bahwa komite Anda telah membuat beberapa perbaikan terhadap rancangan amandemen hukum sebelumnya.[2] Dalam pandangan kami, amendemen terbaru yang diusulkan beresiko menimbulkan adanya penahanan sewenang-wenang, tindak penyiksaan, serta perlakuan sewenang-wenang lainnya yang juga bisa memperluas ruang lingkup penerapan hukuman mati. Kami juga memiliki kekhawatiran tentang rencana untuk melibatkan militer dalam menanggapi isu Anti-terorisme. Kami mendesak Anda untuk secara mendasar merevisi amandemen yang diusulkan karena

[1] Kelompok bersenjata tersebut disebut berkaitan dengan Islamic State (IS) dan telah mengklaim bertanggungjawab atas aksi tersebut.
[2] Amnesty International dan the Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) mengomentari pada salah satu draft dari amandemen Undang-Undang tersebut pada Desember 2016. Lihat *Open Letter to the Chairperson of the House of Representatives of the Republic of Indonesia on the New Proposal on Counter-Terrorism Law Revision*, 5 December 2016 (AI Index: ASA 21/5273/2016), tersedia di: https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA2152732016ENGLISH.pdf.

Anda masih mempunyai waktu menyetujui teks terakhir dalam beberapa hari atau minggu mendatang.

MEMPERLUAS DEFINISI TERORISME

Dalam Undang-Undang Anti-Terorisme yang berlaku saat ini, kejahatan terorisme dijelaskan sebagai "setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menciptakan atau bermaksud untuk menciptakan suasana teror atau ketakutan yang luas kepada orang-orang atau menyebabkan 'banyak korban' dengan mengambil kebebasan atau kehidupan dan harta benda orang lain, atau mengakibatkan kerusakan atau penghancuran objek strategis yang vital, fasilitas lingkungan umum atau fasilitas internasional harus dihukum dengan hukuman mati, penjara seumur hidup atau penjara antara 4 sampai 20 tahun. "

Dalam pembukaan rancangan undang-undang terbaru tertanggal 14 Mei 2018, para pembuat undang-undang menambahkan unsur kejahatan terorisme, yaitu "ancaman terhadap ideologi negara", sebuah istilah yang luas dan penuh ambiguitas dan dapat digunakan oleh otoritas negara untuk membatasi hak asasi manusia untuk kebebasan berekspresi, berserikat dan berkumpul secara damai di luar apa yang terbukti menimbulkan ancaman yang spesifik, dan beresiko merusak esensi hak-hak ini[3]. Sementara itu dalam diskusi yang sedang berlangsung antara parlemen dan pemerintah, ada usulan lain untuk menambahkan frase "dengan motif ideologis atau politik".[4] Ketidakjelasan dalam penyusunan undang-undang ini melanggar persyaratan legalitas di bawah hukum hak asasi manusia internasional - pelanggaran dan pembatasan lainnya terhadap hak harus dirumuskan dengan ketepatan yang cukup agar orang-orang memahami tindakan apa yang dilarang[5].

Penelitian yang dilakukan Amnesty International telah menunjukkan bahwa pemerintah sering menggunakan definisi terorisme yang luas untuk menindas oposisi politik yang damai, serta hak atas kebebasan berekspresi, berserikat, berkumpul dan hak asasi manusia lainnya.

Lebih lanjut, ketentuan-ketentuan hak asasi manusia tertentu mungkin tidak akan pernah dikurangi dan harus dihormati dan dilindungi setiap saat, termasuk dalam undang-undang, tindakan, dan operasi anti-terorisme. Ini termasuk, antara lain, hak untuk hidup, kebebasan

---

[3] Dalam Komentar Umum Komite Hak Asasi Manusia (HAM) PBB, badan ahli untu mengawasi implementasi Konvenan Internasional Hak Sipil dan Politik (International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR) menjelaskan: "Dalam kondisi apapun pembatasan atau pembatalan tidak bisa dilakukan untuk mengurangi esensi dari hak-hak yang disebut dalam Konvenan itu." Lihat *Human Rights Committee, General Comment No. 31 on Article 2 of the Covenant: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, UN Doc. CCPR/C/74/CRP.4/Rev.6, 21 April 2004, para. 6.

[4] "Susun ulang dua definisi terorisme, pemerintah masukkan motif politik", Detik.com, 23 May 2018, tersedia di: https://news.detik.com/berita/d-4034671/susun-ulang-2-definisi-terorisme-pemerintah-masukkan-motif-politik?_ga=2.184692522.2047906380.1526958233-1659217719.1462227740

[5] Contohnya, Komite HAM PBB, *Concluding observations on Ethiopia*, CCPR/C/ETH/CO/1, para. 15: "Negara pihak perlu memastikan bahwa legislasi anti-terorismenya mendefinisikan laku tersebut dengan cukup jelasagar tiap orang dapat menyesuaikan perlakuan mereka [...]". Persyaratan ini juga disebutkan oleh Pelapor Khusus PBB untuk promosi dan perlindungan HAM dan kemerdekaan mendasar dalam menghadapi terorisme; Lihat S*pecial Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Report to the Commission on Human Rights*, E/CN.4/2006/98, para. 46: "Persyaratan pertama dari Pasal 15, Paragraf 1 [ICCPR] bahwa pelarangan laku terorisme harus dilakukan dengan ketentuan hukum nasional atau internasional. Untuk bisa menjadi "ketentuan hukum" pelarangan tersebut harus dirangkai sedeikian rupa sehingga: hukum tersebut dapat diakses sehingga tiap orang dapat mengintepretasikan bagaimana peraturan tersebut membatasi mereka; dan hukum tersebut perlu diformulasikan dengan cukup tepat sehungga tiap individu dapat mengatur tindakannya".

dari penyiksaan dan perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan (perlakuan sewenang-wenang lainnya), hak dasar pengadilan yang adil dan kebebasan berpikir, hati nurani dan agama[6].

Adapun pembatasan pada hak-hak lainnya, hanya pembatasan yang terbukti diperlukan dan sebanding dengan ancaman tertentu atau kepentingan publik yang diizinkan, dan tidak ada undang-undang, atau operasi anti-terorisme yang dapat mengganggu hakikat dari hak-hak ini.[7]

MEMPERPANJANG MASA PENAHANAN TANPA PENGADILAN DAN TANPA PENGAWASAN

Di bawah rancangan amandemen untuk Pasal 28 UU, periode di mana polisi dapat menahan seseorang tanpa pungutan biaya diperpanjang dari 21 hari (untuk kejahatan biasa umumnya adalah satu hari). Sebagaimana ditentukan oleh Pasal 25, sekali dituduh dan dianggap sebagai tersangka, orang tersebut dapat ditahan untuk jangka waktu lebih lama hingga 290 hari (9 bulan dan 20 hari) sebelum dibawa ke pengadilan (yakni, total hingga 311 hari setelah penangkapan). Selama 221 hari dari periode ini, individu dapat ditahan lewat otoritas tunggal polisi tanpa dibawa terlebih dahulu ke pengadilan. Selanjutnya, polisi dapat meminta perpanjangan dari jaksa dan dari pengadilan, tetapi tidak ada individu yang dibawa ke hadapan hakim selama periode tersebut. Berdasarkan Undang-Undang Anti-Terorisme (No. 15/2003) seperti yang saat ini berlaku, seorang tersangka dapat ditahan hingga enam bulan sebelum persidangan.

Di bawah hukum hak asasi manusia internasional, "siapa pun yang ditangkap atau ditahan atas tuduhan kriminal harus dibawa segera ke hadapan hakim atau pejabat lainnya yang diberi wewenang oleh hukum untuk menjalankan kekuasaan kehakimannya dan berhak atas pengadilan dalam waktu yang layak atau mereka harus dibebaskan."[8] Penahanan sebelum persidangan harus menjadi pengecualian terhadap aturannya.[9] Amnesty International berpendapat bahwa pemerintah tidak boleh menangkap dan menahan orang-orang dengan alasan keamanan kecuali ada niat untuk mengajukan tuntutan pidana dan membawa individu ke pengadilan dalam jangka waktu yang wajar. Komite Hak Asasi Manusia telah menyatakan bahwa "penahanan semacam itu menghadirkan resiko besar perampasan kebebasan yang sewenang-wenang."[10]

PENYIKSAAN DAN TINDAKAN SEWENANG-WENANG LAINNYA

Amnesty International merasa prihatin akan kenyataan bahwa penyiksaan dan tindakan perlakuan sewenang-wenang lainnya tidak secara khusus dikriminalisasi berdasarkan KUHP Indonesia ataupun undang-undang lainnya, meskipun Indonesia adalah negara bagian dari Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan lainnya dan sesuai dengan kewajiban perjanjian yang ditetapkan dalam Pasal 4 (1) dari Konvensi, untuk memastikan bahwa semua tindakan penyiksaan adalah pelanggaran di bawah hukum pidana. Indonesia juga diwajibkan oleh hukum internasional untuk

[6] Lihat Pasal 4 ICCPR. Dan lihat Komite HAM PBB, Komentar Umum no. 29: Kondisi Gawat Darurat (pasal 4), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 Agustus 2001,
[7] Lihat catatan kaki nomor 3 di atas.
[8] ICCPR, Pasal 9(3).
[9] See ICCPR Pasal 9(3). Dan lihat Komite HAM PBB, Komentar Umum No. 35, Pasal 9: Kemerdekaan dan keamanan seseorang, UN Doc. CCPR/C/GC/R.35/Rev.3, 10 April 2014, para. 38.
[10] Komite HAM PBB, *ibid*.

memastikan bahwa pernyataan atau bentuk lain yang diperoleh sebagai akibat dari penyiksaan, perlakuan buruk atau tindak paksaan lainnya, dapat dikecualikan sebagai bukti dalam semua proses, kecuali yang diajukan terhadap tersangka pelaku pelanggaran tersebut (seperti bukti bahwa pernyataan itu dibuat).[11]

Penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang lainnya dilarang sepenuhnya di bawah hukum internasional, termasuk perjanjian di mana Indonesia adalah negara pihak, setiap saat. Tidak ada keadaan luar biasa, termasuk ancaman terorisme atau kejahatan kekerasan lainnya, yang dapat digunakan untuk membenarkan setiap kemunculan dari larangan absolut ini.[12]

Rancangan amandemen harus mencakup ketentuan yang secara eksplisit menyatakan bahwa tidak ada dalam hukum yang harus ditafsirkan atau diterapkan dengan cara yang bertentangan dengan, atau dengan cara apa pun yang tidak konsisten dengan kewajiban HAM internasional Indonesia, khususnya kewajibannya mengenai pelarangan dari penyiksaan dan perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat.

MEMPERLUAS RUANG LINGKUP UNTUK PENGGUNAAN HUKUMAN MATI

UU No. 15/2003 sudah memberlakukan (opsional) hukuman mati pada "siapa saja yang melakukan kekerasan atau mengancam kekerasan yang menimbulkan 'banyak korban' atau menghancurkan objek vital secara strategis, menggunakan senjata kimia atau biologis, mentransfer secara ilegal senjata api atau bahan peledak ke Indonesia untuk digunakan untuk 'aksi terorisme' dan untuk setiap orang yang mendalangi tindakan tersebut di bawah UU Anti-Terorisme".

Amandemen yang diusulkan, jika diadopsi, akan memperluas cakupan hukuman mati terhadap individu yang mendorong orang lain untuk menemukan, mengelola atau mengelola kelompok teroris (berdasarkan Pasal 14). Ketentuan ini dapat mencakup tindakan-tindakan yang tidak dikategorikan sebagai pembunuhan yang disengaja, dan dengan demikian tidak memenuhi ambang "kejahatan paling serius" yang mana penggunaan hukuman mati harus dibatasi menurut hukum dan standar internasional.[13]

Selain itu, perluasan ruang lingkup hukuman mati bertentangan dengan standar internasional tentang hukuman mati. Komite Hak Asasi Manusia PBB telah menyatakan bahwa itu "menimbulkan pertanyaan mengenai kompatibilitas dari pasal 6 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik" dan Komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia pada 2005 menyerukan kepada semua negara yang masih mempertahankan hukuman mati "tidak untuk memperluas penerapannya pada jenis kejahatan yang sebelumnya tidak memberlakukannya".[14]

Amnesty International menentang hukuman mati dalam kondisi bagaimanapun dan untuk jenis kejahatan apapun. Organisasi kami menganggap hukuman mati sebagai pelanggaran hak untuk hidup dan hukuman yang paling kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat. Kami

[11] Konvensi anti-Penyiksaan, Pasal 15.
[12] Lihat Konvensi anti-Penyiksaan, Pasal 2(2); ICCPR, Pasal 7 dan 4(2).
[13] ICCPR Pasal 6(2); PBB menjamin perlindungan hak mereka yang diancam hukuman mati, disetujuai dalam resolusi Dewan Ekonomi dan Sosial 1984/50 tanggal 25 Mei 1984, Safeguard No. 1; *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions*, UN Doc. A/67/275 (2012), para.122.
[14] Kesimpulan observasi Dewan HAM PBB: Peru, UN Doc. CCPR/C/79/Add.67, 25 Juli 1996, para.15. lihat juga Dewan HAM PBB, Resolusi 2005/59 tangal 20 April 2005.

menyerukan semua negara yang belum melakukannya, termasuk Indonesia, untuk menghapuskan hukuman mati bagi semua kejahatan.

KETERLIBATAN MILITER DALAM TINDAKAN-TINDAKAN TERORISME

Rancangan amandemen mengusulkan adanya keterlibatan militer dalam operasi penegakan hukum anti-terorisme sebagai bagian dari "operasi militer selain perang" dan ini harus diatur oleh Peraturan Presiden. Para anggota parlemen Indonesia menganggap polisi tidak mampu menghadapi tantangan yang ditimbulkan oleh serangan baru-baru ini terhadap mereka sendiri. Namun, hal ini membawa resiko pelanggaran hak asasi manusia yang cukup besar.

Angkatan bersenjata militer diinstruksikan dan dilatih untuk melawan musuh. Pola pikir operasional dan modus operandi mereka memiliki standar yang berbeda dengan kepolisian, dan berlaku pada penggunaan kekuatan, termasuk kekuatan yang mematikan. Peralatan mereka dirancang untuk menghancurkan musuh, bukan untuk meminimalkan kerusakan dan cedera, atau untuk melindungi dan melestarikan kehidupan, seperti yang diharapkan oleh aparat penegak hukum. Akibatnya, mengerahkan militer dalam melawan terorisme membawa risiko yang cukup besar, terutama penggunaan kekuatan yang tidak perlu atau berlebihan, termasuk kekuatan mematikan yang seharusnya hanya digunakan sebagai upaya terakhir dan di mana itu dianggap sangat diperlukan dan harus dilakukan secara proporsional. Lembaga penegak hukum tidak boleh menggunakan senjata api kecuali bila benar-benar tidak dapat dihindari untuk melindungi kehidupan[15]. Oleh karena itu tentara harus dikerahkan ke operasi penegakan hukum hanya dalam keadaan ekstrim dan untuk waktu minimal dan diperlukan saja, tunduk pada kontrol sipil, dan tidak diberi kekuatan apa pun yang tidak dimiliki polisi.

Pertanggungjawaban penuh - melalui badan yang independen, tidak memihak dan eksternal - harus dipastikan untuk setiap penggunaan kekuatan selama operasi anti-terorisme, khususnya ketika senjata api digunakan atau kematian maupun cedera terjadi. Secara khusus, berbagai tingkat struktur komando yang bertanggung jawab selama operasi harus dimintai pertanggungjawaban. Berdasarkan Hukum Pidana Militer Indonesia, personil militer hanya dapat diadili di pengadilan militer, bahkan untuk pelanggaran kriminal, termasuk pelanggaran hak asasi manusia. Amnesty International telah berulang kali menyatakan keprihatinan tentang kurangnya independensi dan imparsialitas pengadilan ini. Jika Undang-undang masih bersikeras bahwa pihak berwenang Indonesia tidak dapat menempatkan kerangka pengaman ini, mereka harus menahan diri dari mengerahkan pasukan bersenjata dalam operasi anti-terorisme.

REKOMENDASI

Amnesty International mengakui bahwa dalam beberapa tahun belakangan ini telah terjadi beberapa serangan kekerasan berbasis ideologi pada masyarakat umum, dan organisasi kami juga merasa prihatin karenanya. Indonesia memiliki kewajiban untuk melindungi hak untuk hidup para penduduknya, tetapi serangan baru-baru ini tidak boleh dijadikan dasar untuk membenarkan pelanggaran terhadap hak asasi manusia atas nama keamanan, dan penting ditekankan bahwa langkah-langkah anti-terorisme harus diambil dengan kepatuhan yang ketat terhadap kewajiban hak asasi manusia internasional di suatu negara. Penting juga diingat bahwa adanya perubahan tentu saja tetap harus mengadopsi pendekatan yang menghormati

[15] Contohnya *UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials. Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990.

dan melindungi hak asasi manusia dan supremasi hukum. Oleh karena itu, kami mendesak Anda sebagai Ketua Panitia Khusus untuk Revisi UU Anti-Terorisme Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk mengambil langkah-langkah berikut:

• Memastikan bahwa amandemen undang-undang anti-terorisme yang ada sesuai dengan hukum dan standar hak asasi manusia internasional, khususnya dengan kewajiban Indonesia di bawah perjanjian hak asasi manusia internasional yang menjadi pihak negara bagian;
• Memastikan bahwa undang-undang tidak mengizinkan otoritas Indonesia untuk menahan siapapun kecuali dia sudah melanggar tindak pidana internasional dan diadili dalam waktu yang sewajarnya, serta keabsahan penahanan tersebut tunduk pada peninjauan berkala oleh pengadilan;
• Memastikan bahwa undang-undang menetapkan bahwa akses tahanan ke pengacaranya tidak dibatasi, bahwa ada pemberitahuan segera dan kontak rutin dengan anggota keluarga atau pihak ketiga pilihan mereka, sebagai sarana penting untuk melindungi hak atas persidangan yang adil. Hak terdakwa dan pengamanan terhadap penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang lainnya juga harus dirumuskan;
• Memastikan adanya pernyataan eksplisit di undang-undang tersebut bahwa tidak ada satupun di dalamnya yang dapat ditafsirkan sebagai cara yang bertentangan dengan, atau dengan cara apa pun yang tidak konsisten dengan, kewajiban hak asasi manusia internasional Indonesia, khususnya kewajibannya mengenai pelarangan mutlak penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat; itu juga harus mencakup ketentuan yang secara eksplisit menyatakan bahwa pernyataan atau bentuk lain dari bukti yang ditimbulkan sebagai akibat dari penyiksaan, perlakuan buruk atau bentuk paksaan lainnya harus dikecualikan sebagai bukti dalam proses pidana, kecuali yang diajukan terhadap tersangka pelaku (sebagai bukti bahwa pernyataan itu dibuat);
• Memastikan bahwa ketentuan yang memperluas cakupan hukuman mati dihapus, dan menetapkan moratorium atas semua eksekusi, mengubah hukuman mati yang ada dan membawa legislasi nasional mengenai hukuman mati sesuai dengan hukum dan standar internasional sebagai langkah pertama menuju penghapusan hukuman mati untuk semua kejahatan;
• Undang-undang harus mengklarifikasi bahwa militer dapat melaksanakan fungsi kepolisian hanya dalam keadaan luar biasa, dan ketika melakukannya, tentara mungkin tidak memiliki kekuatan lebih dari petugas polisi dan tunduk pada hukum dan peraturan yang sama, serta pengawasan peradilan sipil. Undang-undang harus mengklarifikasi, di bawah prosedur hukum dan operasional apa saja militer diizinkan untuk menjalankan fungsi kepolisian dan menggunakan kekuatan pemolisian.

Terima Kasih Atas Perhatiannya

Hormat Saya,

Usman Hamid
Direktur Amnesty International Indonesia