

Catatan Kritis

Menyoal Redefinisi Kelompok Kriminal Bersenjata Sebagai Organisasi Teroris

Oleh

Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan

Jakarta, Mei 2021

Ringkasan Eksekutif

Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) memberi sorotan tajam terhadap pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang terus terjadi di tanah Papua. Rangkaian peristiwa kekerasan di Papua tak kunjung berhenti. Pada 2020 lalu, KontraS menemukan sedikitnya ada 49 peristiwa kekerasan di Papua seperti penembakan, penyiksaan, penangkapan sewenang-wenang, pembubaran paksa, intimidasi serta tindakan tidak manusiawi yang dilakukan oleh beberapa pelaku yang didominasi oleh aparat. Dari peristiwa-peristiwa tersebut tercatat 29 orang tewas, 62 luka-luka dan 256 orang lainnya ditangkap. Lebih dari setengah peristiwa tersebut, pelakunya adalah anggota Polisi dan TNI yang kasus-kasusnya belum diselesaikan secara utuh dan berkeadilan.

Sampai saat ini, Negara tidak pernah mengumumkan secara jelas mengenai status kondisi keamanan di Papua. Terakhir, pemerintah menyatakan bahwa situasi keamanan di Papua masih dalam status tertib sipil. Akan tetapi, keterlibatan dan pengerahan militer justru semakin masif dilakukan. Menurut pemantauan KontraS, pemerintah sudah menurunkan aparat baik itu dari kepolisian dan TNI sebanyak 39 kali semenjak awal 2020. Dari penurunan pasukan tersebut, Negara tidak pernah menjelaskan mengenai akuntabilitas, transparansi, serta efektivitas penurunan pasukan di Papua.

Situasi akan berpotensi makin parah setelah Pemerintah menetapkan KKB sebagai Organisasi Teroris. Jalan negara untuk melakukan redefinisi terhadap KKB organisasi teroris kami lihat merupakan langkah yang sangat berbahaya. Berangkat dari UU No. 5 Tahun 2018, produk hukum tersebut menyisakan lubang pelanggaran HAM yang sangat besar bagi penanganan terorisme. Mulai dari definisi yang sangat luas, ketentuan upaya paksa yang eksekutif, dan dilibatkannya militer dalam penanggulangan terorisme. Selain itu, UU yang ada juga belum berhasil untuk melakukan pencegahan kejahatan secara maksimal dan cenderung masih menggunakan pendekatan represif (*hard approach*).

Kami beranggapan bahwa Negara tidak dapat menyematkan KKB dan OPM sebagai organisasi teroris, sebab aktivitas yang dilakukan dengan unsur definisi secara normatif tidak seluruhnya bersesuaian. Kami menganalisis bahwa kelima unsur yakni: Adanya perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan; Menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas; Dapat menimbulkan korban yang bersifat massal; Menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional; Motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan tidak sepenuhnya terpenuhi.

Opsi redefinisi KKB dan OPM sebagai organisasi teroris ini juga tidak tepat ditinjau dari perspektif HAM. Pasalnya, stigma terorisme berimplikasi besar bagi keberlangsungan perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan HAM khususnya bagi masyarakat Papua. Selain melanggar Hak

untuk menentukan nasib, penyematan stigma juga akan berpotensi besar pada pembungkaman hak berekspresi dan maraknya kriminalisasi.

Permasalahan tentu tidak hanya sampai pada tataran redefinisi, pengerahan militer untuk menumpas KKB dan OPM akan dilakukan secara masif. Kemudian, penangkapan besar-besaran serta kriminalisasi juga akan marak dilakukan. Selain itu, pelabelan teroris terhadap KKB atau OPM cepat atau lambat juga akan membawa dampak psiko-sosial di masyarakat. Orang yang berasal dari Papua yang menetap di daerah lain di Indonesia juga berpotensi dilabeli sebagai teroris oleh masyarakat setempat. Kebijakan ini kami anggap juga hanya sebatas langkah emosional dan tidak memikirkan langkah selanjutnya. Terbukti, LPSK sebagai institusi yang bertugas dalam melakukan pemulihan korban kejahatan terorisme belum pernah dilibatkan.

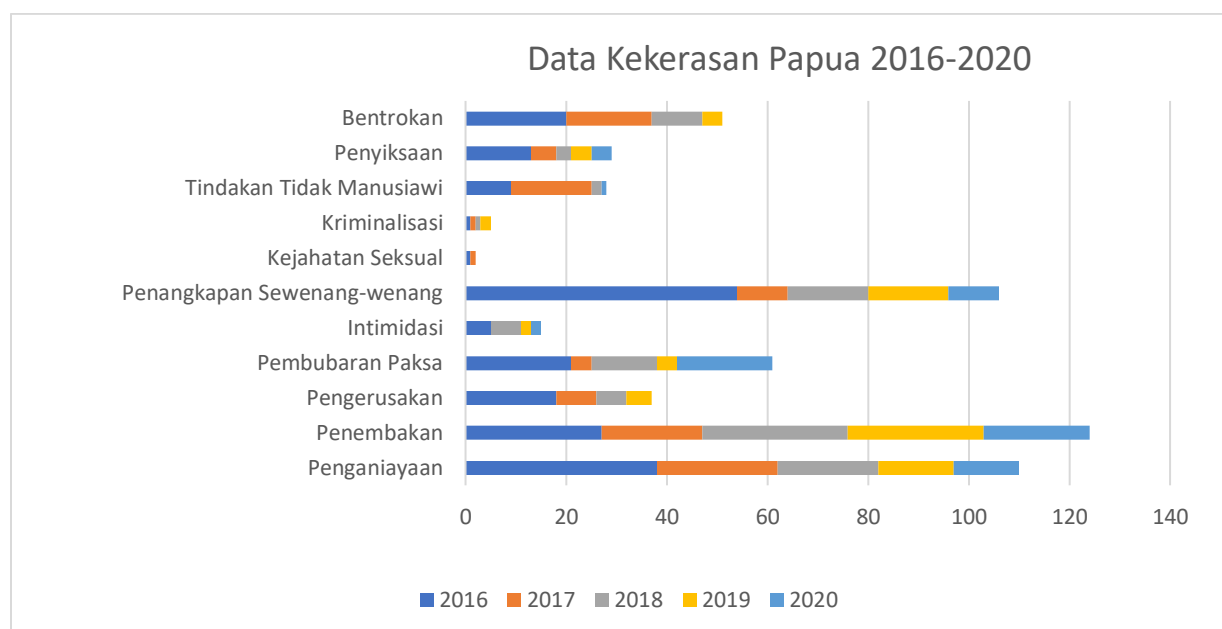
Pemerintah seharusnya membatalkan wacana ini, sebab langkah tersebut sangat emosional dan tidak memikirkan dampak-dampak yang terjadi kedepan. Pendekatan dengan metode stigmatisasi justru semakin menambah rumit persoalan dan tak akan menyelesaikan persoalan ketidakadilan. Selain itu, kami melihat pemerintah belum sepenuhnya mengupayakan jalan-jalan pendekatan yang sifatnya lebih humanis. Kekerasan dan cara-cara militeristik terus dikedepankan dalam menyelesaikan konflik Papua. Kami menganggap bahwa redefinisi KKB dan OPM ini adalah salah satunya. Pemerintah seharusnya memilih jalan-jalan dialogis terhadap seluruh pemangku kepentingan di Papua guna mencari jalan keluar atau format ideala penyelesaian konflik. Tujuannya agar konflik di Papua segera berakhir, kekerasan dapat berhenti, terutama agar korban tak terus menerus berjatuhan.

Daftar Isi

1. Latar Belakang	1
1.1 Undang-Undang Terorisme yang Problematis	4
1.2 UU Terorisme Belum Mengakomodasi Pencegahan Terorisme.....	6
2. Merespons Ditetapkannya KKB (Kelompok Kriminal Bersenjata) sebagai Organisasi Teroris	8
3. Catatan Kritis Redefinisi KKB Sebagai Organisasi Teroris	10
3.1 Rumusan Definisi Normatif yang Tidak Sesuai	10
3.1.1 Unsur Perbuatan yang Menggunakan Kekerasan atau Ancaman Kekerasan.....	12
3.1.2 Unsur Menimbulkan Suasana Teror atau Rasa Takut Secara Meluas.....	12
3.1.3 Unsur Menimbulkan Korban yang Bersifat Massal.....	13
3.1.4 Unsur Menimbulkan Kerusakan atau Kehancuran Terhadap Objek Vital Strategis, Lingkungan Hidup, Fasilitas Publik, atau Fasilitas Internasional	14
3.1.5 Unsur Motif Ideologi, Politik, atau Gangguan Keamanan	14
3.2 Ketidaktepatan Redefinisi Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia	16
3.3 Potensi Dampak dari Pelabelan KKB sebagai Organisasi Teroris.....	18
3.1. Legitimasi Pengerahan Militer	18
3.2. Dalih Kriminalisasi dan Potensi Upaya Paksa Makin Sewenang-wenang	19
3.3. Meluasnya Stigma di Masyarakat.....	19
3.4. Kewajiban Negara untuk Melakukan Pemulihan	19
4. Kesimpulan dan Rekomendasi	20
4.1 Kesimpulan.....	20
4.2 Rekomendasi	21

1. Latar Belakang

Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) memberi sorotan tajam terhadap pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang terus terjadi di tanah Papua. Rangkaian peristiwa kekerasan di Papua tak kunjung berhenti. Selama periode 2016-2020, KontraS setidaknya menemukan sebanyak 391 kasus kekerasan di Papua seperti penembakan, penyiksaan, penangkapan sewenang-wenang, pembubaran paksa, intimidasi serta tindakan tidak manusiawi yang dilakukan oleh beberapa pelaku yang didominasi oleh aparat.



Tabel 1.0
Data Kekerasan Papua

Pada Januari hingga April 2021, kondisi tak kunjung membaik. Terhitung sejak Januari hingga April 2021, telah terjadi sebanyak 12 kasus kekerasan dengan rincian 3 kasus penyiksaan, 3 kasus penembakan, 2 tindakan yang tidak manusiawi, 3 pembubaran paksa, dan 4 penangkapan secara sewenang-wenang. Sejumlah kasus kekerasan tersebut telah menimbulkan 14 korban luka dan 7 korban tewas. Pada Februari 2021 lalu, 3 pemuda disiksa dan dipukuli hingga tewas di Puskesmas Bilogai, Yokatapa, Sugapa oleh anggota TNI. Peristiwa tersebut dipicu oleh penembakan yang dilakukan oleh TPNPB (Tentara Pembebasan Nasional Papua Barat) di Intan Jaya yang menyebabkan tewasnya salah satu prajurit TNI. Setelah itu, TNI menyisir Desa Mamba dan menembak lengan kiri salah satu warga sipil bernama Janius Bagau. Lalu, Janius dibawa ke Puskesmas dan dijaga dua orang keluarganya, malamnya TNI mendatangi puskesmas tersebut dan menginterogasi mereka bertiga diiringi dengan penyiksaan dan pemukulan hingga tewas.¹

¹ <https://www.matamatapolitik.com/tiga-pemuda-papua-tewas-disiksa-tni-news/>

Pendekatan keamanan yang berlebihan ini semakin memperbesar kemungkinan terjadinya konflik antara masyarakat sipil dan TNI di Papua. Hal ini dibuktikan oleh banyaknya kasus kekerasan, penyiksaan serta berbagai pelanggaran HAM lainnya di Papua. Berdasarkan pemantauan kami, konflik antara Kelompok Kriminal Bersenjata (KKB) dengan aparat (TNI dan Polri) sejak awal 2020 hingga Februari 2021, tercatat setidaknya 20 kasus ketegangan KKB vs TNI-Polri.² Mayoritas konflik terjadi di wilayah Nduga dan Intan Jaya.

Di satu sisi, sampai saat ini, Negara tidak pernah mengumumkan secara resmi mengenai status kondisi keamanan di Papua. Berangkat pemantauan KontraS, pemerintah sudah menurunkan aparat baik itu dari kepolisian dan TNI sebanyak 39 kali semenjak awal 2020. Untuk mendukung data tersebut, KontraS juga telah mengirimkan permohonan Keterbukaan Informasi Publik (KIP) kepada Markas Besar (Mabes) Polri, Mabes TNI, serta Presiden lewat Kementerian Sekretariat Negara (Kemensetneg). Hasilnya, Polisi memang mengakui ada penerjunan aparat lewat Operasi Nemangkawi terhitung dari 1 Januari hingga 30 Juni yang bertujuan hanya untuk menghadapi KKB di Papua. Aparat yang dikerahkan dalam operasi tersebut berjumlah 1.128 orang dengan rincian TNI sebanyak 235 personel dan Polri sebanyak 893 personel.

Penurunan aparat khususnya TNI tentu sangat problematis. Pasalnya, kewenangan dan tanggung jawab dalam hal pengerahan kekuatan TNI dalam kerangka Operasi Militer Selain Perang (OMSP) ada pada Presiden dengan pertimbangan DPR (keputusan politik negara) sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 7 ayat (2) dan (3) UU Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI). Hal ini juga diperkuat oleh Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2008 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara yang menegaskan bahwa pengerahan kekuatan TNI dalam Operasi Militer Selain Perang (OMSP) harus berdasarkan keputusan politik pemerintah. Namun, sejauh ini kami melihat tidak jelasnya proses administratif dalam melibatkan TNI yang melalui persetujuan DPR dan keputusan politik dari Presiden. Hal tersebut menjadi salah satu penyebab mekanisme pengawasan dan evaluatif dari penurunan pasukan selama ini.

Selain permasalahan penurunan aparat, kami juga menyoroti pelabelan KKB sebagai kelompok teroris. Wacana tersebut diusulkan oleh Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), Boy Rafli pada rapat dengan Komisi III DPR tanggal 23 Maret 2021. Wacana perubahan nomenklatur tersebut didasarkan oleh kejahatan yang dilakukan KKB saat ini yang dianggap layak disejajarkan dengan aksi-aksi terorisme.³ Hal tersebut diungkapkan BNPT sebab perbuatan KKB menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan, senjata api, serta menimbulkan efek ketakutan yang luas di tengah masyarakat. Akan tetapi, pada 29 Maret 2021, pemerintah lewat Menkopolhukam RI, Mahfud MD mengumumkan bahwa status KKB di Papua sebagai bagian dari kelompok

² <https://papua.tribunnews.com/2021/02/19/apa-itu-kkb-dan-bagaimana-sepak-terjang-mereka-yang-picu-gejolak-keamanan-di-papua?page=3>

³ <https://nasional.kompas.com/read/2021/04/08/11372981/pelabelan-kkb-sebagai-teroris-dikhawatirkan-berdampak-pada-warga-papua?page=all>.

organisasi teroris. Pemerintah menyatakan bahwa penetapan ini merupakan buah dari aktivitasnya yang sering melakukan pembunuhan dan kekerasan secara masif.⁴ Penetapan ini dilakukan pemerintah setelah dua peristiwa beruntun yakni tertembaknya Kepala Badan Intelijen Negara Daerah (Kabinda) Papua, Mayjen Anumerta TNI I Gusti Putu Danny Karya Nugraha gugur usai terlibat kontak tembak dengan KKB pada 25 April 2021 dan kasus tertembaknya seorang anggota Brimob Polri, Bharada Komang meninggal pada 27 April 2021.

Penetapan tersebut tentu tidak dapat dilakukan secara gegabah. Konsekuensi pendekatan penanganan akan berubah total ketika status teroris telah disematkan kepada KKB di Papua. Belum lagi, jika melihat UU No. 5 tahun 2018 yang materi muatannya banyak yang sifatnya problematis. Dengan demikian, jangan sampai langkah pemerintah ini justru akan semakin memperparah situasi keamanan di Papua dan makin jauh dari penyelesaian konflik. KontraS sejatinya mendukung seluruh upaya hukum dan tindakan tegas aparat terhadap individu ataupun kelompok yang melakukan tindak pidana. Namun, penting untuk diperhatikan penindakan tersebut tidak boleh meminggirkan nilai HAM. Tindakan yang dilakukan oleh aparat harus terukur, proporsional, transparan, dan akuntabel.

Atas dasar tersebut, KontraS mengajukan diskursus mengenai redefinisi KKB di Papua yang dilabelkan ke dalam organisasi teroris. Kertas posisi ini akan menjabarkan catatan kritis KontraS terkait upaya redefinisi tersebut. Dalam menyusun catatan kritis ini, KontraS menggunakan argumentasi hak asasi manusia yang berangkat dari pemantauan, baik melalui media maupun jaringan yang menyampaikan situasi terkini di sektor hak asasi manusia. Catatan kritis bukan dimaksudkan guna mendukung salah satu pihak, namun sebagai upaya untuk melihat permasalahan di Papua secara komprehensif, baik dari pendekatan keamanan yang selama ini berlangsung maupun dari pendekatan hak asasi manusia.

⁴ <https://nasional.kompas.com/read/2021/04/29/14312261/kkb-di-papua-dikategorikan-sebagai-teroris-pemerintah-minta-aparat-keamanan?page=all>

1.1 Undang-Undang Terorisme yang Problematis

1.1.1 Pasal-Pasal Multiinterpretatif

A. Definisi yang Multitafsir

Indonesia meregulasi ketentuan mengenai terorisme pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Perppu No. 1 Tahun 2002) yang kemudian ditetapkan menjadi UU dengan UU No. 15 Tahun 2003. Pembentukan UU ini didasarkan pada berbagai pertimbangan seperti rangkaian peristiwa pengeboman yang terjadi di wilayah Indonesia dan telah mengakibatkan hilangnya nyawa serta menimbulkan ketakutan masyarakat secara luas. Rangkaian peristiwa tersebut menciptakan dampak yang luas bagi kehidupan sosial, ekonomi, politik serta hubungan internasional.⁵ Akan tetapi dalam ketentuan tersebut, terorisme memang belum didefinisikan secara jelas.

Barulah pada saat revisi UU No. 5 tahun 2018, pengertian mengenai terorisme dimasukkan ke dalam UU yakni pada Pasal 1 angka 2. Terorisme dalam hukum positif Indonesia didefinisikan sebagai:

“perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas, yang dapat menimbulkan korban yang bersifat massal, dan/atau menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional dengan motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan.”

Definisi tersebut dianggap problematis karena bersifat karet dan ambigu. Permasalahan utama dalam definisi tersebut adalah dengan hadirnya frasa ‘dengan motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan’. Sebab dalam rumusan delik, motif seharusnya tidak perlu dicantumkan karena akan berakibat pada kesulitan pembuktian. Selain itu, unsur motif tersebut juga multiinterpretatif dan kental dengan nuansa motif politik sehingga akan berpotensi menindas lawan-lawan politik pemerintah. Terlalu luasnya definisi terorisme dapat membuat pemerintah bebas menafsirkan aturan tersebut dan bisa menunjuk organisasi atau gerakan apa pun yang menurut mereka berbahaya sebagai gerakan terorisme. Dalam pendefinisian delik terorisme, hal yang perlu ditekankan seharusnya menyangkut pembuktian niat (*mens rea*) untuk melakukan teror dan dampak yang diciptakan akibat perbuatan (*actus reus*) tersebut.

Jika menilik Konvensi Melawan Terorisme Internasional yang diadopsi oleh OKI pada 1999, terorisme didefinisikan sebagai:

⁵ Ruslan Renggong, Hukum Pidana Khusus memahami Delik-Delik di Luar KUHP, Jakarta: Kencana, 2017. Hlm. 104.

"tindak kekerasan atau ancaman secara individual atau kelompok dengan tujuan menyorot orang-orang atau mengancam untuk melukai mereka atau membahayakan kehidupan, kehormatan, kebebasan, keamanan, atau hak-hak mereka, atau membuat kerusakan, menduduki, atau merebut fasilitas publik atau properti pribadi, atau membahayakan sumber daya nasional, atau fasilitas internasional, atau mengancam stabilitas, persatuan teritorial, kesatuan politik, atau kedaulatan negara."

Jika dikomparasi antara rumusan definisi terorisme di atas dengan definisi yang tercantum dalam UU No. 5 tahun 2018, perbedaan signifikannya terletak pada rumusan motif yang tercantum. Hal ini menegaskan bahwa perumusan motif dalam definisi terorisme jarang dilakukan. Terlebih dalam ajaran hukum pidana, tidak menjadi hal utama dalam menentukan pertanggungjawaban pidana.

Sejauh ini, akibat definisi terorisme tersebut, beberapa kelompok sudah ditetapkan sebagai kelompok teroris. Melalui Daftar Terduga Teroris Dan Organisasi Teroris Nomor: DTTOT/P-5a/719 /IV/RES.6.1/2018, sebanyak 88 kelompok dinyatakan sebagai organisasi teroris. Cap kelompok teroris tersebut ditetapkan oleh Pengadilan, misalnya kepada Jamaah Ansharut Daulah (JAD)⁶ dan Mujahidin Indonesia Timur yang berafiliasi dengan ISIS. Selain itu, stigma teroris juga pernah dilakukan oleh aparat keamanan kepada Jamaah Islamiyah.⁷

B. Pengaturan Upaya Paksa yang Ekseusif

Selain dalam ranah definisi, permasalahan lain dalam UU nomor 5 Tahun 2018 juga berkaitan dengan ketentuan upaya paksa yang diatur secara ekseusif. Pasalnya, dalam Pasal 25 mengatur bahwa penahanan terhadap terduga teroris dapat dilakukan dengan sangat lama. Total waktu penahanan yang diatur beleid itu, mulai dari tahap penyidikan sampai perpanjangan penahanan maksimal 290 hari. Lama waktu itu melebihi total masa penahanan yang diatur Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) selama 170 hari.⁸

Pengaturan itu tentu saja akan berdampak pada tindakan aparat yang *abuse of power*. Ketentuan ini akan membuka potensi praktik-praktik penyiksaan pada ruang detensi yang saat ini kerap kali terjadi. Selain penahanan, upaya paksa penangkapan juga diatur jauh melebihi ketentuan yang diatur dalam KUHAP. Penangkapan dalam UU No. 5 Tahun 2018 dapat dilakukan selama 14 hari dan dapat diperpanjang 7 hari.⁹ Pengaturan jangka waktu penangkapan ini sangat jauh jika dibandingkan dengan pengaturan dalam KUHAP yang hanya memperkenankan penyidik melakukan penangkapan terhadap tersangka selama 1x24 jam.

⁶ <https://www.merdeka.com/peristiwa/jamaah-anshor-daulah-jad-divonis-sebagai-kelompok-terlarang-dan-dibekukan.html>

⁷ <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-56511113>

⁸ <https://tirto.id/4-poin-dalam-uu-terorisme-baru-yang-berpotensi-jadi-masalah-cLcW>

⁹ Lihat Pasal 28 ayat (1) dan (2) UU Terorisme

C. Pelibatan TNI

Adapun problematika lainnya yakni keterlibatan TNI dalam penanganan kejahatan terorisme. Hal tersebut diatur dalam 43 I UU No. 5 Tahun 2018. Pelibatan TNI didasarkan oleh pandangan bahwa selama ini penanganan terorisme selama ini belum efektif, sehingga pemerintah perlu untuk melibatkan TNI.

Kejahatan terorisme pada hakikatnya merupakan salah satu bentuk kriminalitas yang penanganannya jelas dalam kerangka sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). Sementara TNI merupakan unsur militer yang tidak terlibat sama sekali dalam kerangka tersebut. Implikasinya, TNI diberikan kewenangan untuk melakukan kerja-kerja penyelidikan dan penyidikan yang mana akan merusak sistem peradilan pidana kita. Selanjutnya, ketika TNI melakukan pelanggaran, pertanggungjawabannya pun akan tidak jelas, sebab tidak ada pengadilan yang memiliki kewenangan absolut untuk mengadili prajurit TNI jika menyalahi ketentuan dalam sistem peradilan pidana.

Secara konsep, keterlibatan ini juga akan sangat bermasalah dilihat dari konteks negara demokratis. Pendekatan militeristik akan selalu berdampak pada penggunaan kekuatan yang berlebihan.¹⁰ Ukuran keterlibatan militer yang digunakan pun akan tidak jelas. Banyak sekali pelanggaran hukum yang berpotensi dilakukan dan jalan penyelesaian militeristik ini tentu tidak akan menjawab permasalahan. Akar persoalan terorisme khususnya di Indonesia seharusnya tidak diselesaikan lewat pendekatan perang.

1.2 UU Terorisme Belum Mengakomodasi Pencegahan Terorisme

Proses penanggulangan terorisme di Indonesia masih cenderung menjadikan upaya-upaya represi sebagai senjata utama.¹¹ Praktik penangkapan terhadap terduga teroris menimbulkan kontroversi. Sebab, begitu banyak asas dan prinsip hukum pidana yang dilanggar. Contoh paling umum adalah pelanggaran terhadap asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*). Seorang terduga teroris diperlakukan layaknya terduga padahal belum mendapatkan putusan yang Berkekuatan Hukum Tetap (BHT).

¹⁰ Nil Satana, *Military Counterterrorism Measures, Civil-Military Relations And Democracy: The Cases Of Turkey And The U.S.*, University of Maryland, hlm. 5.

¹¹ Berdasarkan riset yang dilakukan oleh Milda Istiqomah, dalam penanganan terorisme begitu banyak ditemukan dugaan praktik 'extra-judicial killings' dimana 117 orang terduga teroris ditembak mati tanpa proses pengadilan. Selain itu begitu banyak temuan terkait dugaan penganiayaan/penyiksaan dialami tersangka teroris di dalam ruang detensi. Sementara dalam level penghukuman, sebanyak 800 orang narapidana terorisme dijatuhi pidana minimal 6 bulan penjara dan maksimal pidana mati.

Sementara itu, pendekatan yang berorientasi pada pencegahan (*soft approach*) belum dilakukan secara maksimal oleh pemerintah.¹² Padahal, pencegahan terorisme harus menggunakan berbagai pendekatan secara strategis, tak hanya terfokus pada satu pendekatan. Keharusan ini diperkuat dengan kenyataan bahwa radikalisme dipantik oleh berbagai faktor yakni ekonomi, sosial-budaya, politik, dan berbagai dinamika individual.¹³ Mengutip pendapat Bonger, ia menyatakan bahwa:¹⁴

“Dilihat dari efisiensi dan efektifitas upaya pencegahan lebih baik daripada upaya yang bersifat represif. Dalam dunia kedokteran kriminal telah disepakati suatu pemikiran bahwa mencegah kejahatan adalah lebih baik daripada mencoba mendidik penjahat menjadi baik kembali, lebih baik disini juga berarti lebih mudah, lebih murah dan lebih mencapai tujuannya.”

Masyarakat mempunyai andil besar di dalam lingkungan sosial dan menjadi entitas yang sangat vital. Dalam upaya pencegahan, masyarakat dapat berperan memutus ideologisasi, mendeteksi keberadaan kelompok teroris, maupun dalam mengontrol tindak tanduk jaringan kekerasan ini. Partisipasi masyarakat dan lingkungan juga signifikan dalam mengungkap jaringan terorisme.¹⁵ Oleh karena itu, pemerintah tidak bisa hanya mengandalkan aparat negara dalam melakukan upaya penanggulangan kejahatan terorisme. Keterlibatan masyarakat juga harus menjadi prioritas utama dalam kerangka *Community-Based Prevention*.

Pada era orde baru, pencegahan terhadap kejahatan terorisme, umumnya dilakukan dengan pendekatan kekerasan (*hard approach*). Saat itu, upaya pencegahan terorisme didominasi strategi intelijen dan penggunaan instrumen militer (seperti operasi khusus). Badan Koordinasi Intelijen Negara (Bakin) dan Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib) menjadi dua aktor utama dalam pencegahan merebaknya ancaman terorisme di Indonesia.¹⁶ Ketentuan UU yang digunakan pun adalah UU subversif. Sementara itu, semenjak memasuki era reformasi, pendekatan dalam penanggulangan terorisme dilakukan lewat mekanisme penegakkan hukum. Salah satunya adalah pemerintah mengeluarkan produk hukum khusus berbentuk Perppu yang mengatur tentang kejahatan terorisme dan kemudian ditetapkan menjadi UU No. 15 Tahun 2003.

¹² Dikutip dari Hery Firmansyah, Upaya Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia, pemerintah dapat melakukan upaya-upaya pencegahan diantaranya: Peningkatan pengamanan dan pengawasan terhadap senjata api; Peningkatan pengamanan terhadap sistem transportasi; Peningkatan pengamanan sarana publik; Peningkatan pengamanan terhadap sistem komunikasi; Peningkatan pengamanan terhadap VIP; Peningkatan pengamanan terhadap fasilitas diplomatik dan kepentingan asing; Peningkatan kesiapsiagaan menghadapi serangan teroris; Peningkatan pengamanan terhadap fasilitas internasional; Pengawasan terhadap bahan peledak dan bahan-bahan kimia yang dapat dirakit menjadi bom; Pengetatan pengawasan perbatasan dan pintu-pintu keluar-masuk; Pengetatan pemberian dokumen perjalanan (paspor, visa dan sebagainya); Harmonisasi kebijakan visa dengan negara tetangga; Penerbitan pengeluaran kartu tanda penduduk dan administrasi kependudukan; Pengawasan kegiatan masyarakat yang mengarah pada aksi teror; Intensifikasi kegiatan pengamanan swakarsa; Kampanye anti-terorisme melalui media massa Penyelenggaraan pelatihan pers yang meliput berita tentang aksi terorisme; dan Pelarangan penyiaran langsung wawancara dengan teroris.

¹³ Memberantas Terorisme di Indoensia, hlm. 16.

¹⁴ W.A.Bonger, 1995, Pengantar tentang Kriminologi Pembangunan, Ghalia Indonesia, hlm. 167.

¹⁵ Andra Fahreza, Pencegahan Terorisme Berbasis Masyarakat

¹⁶ Memberantas Terorisme di Indonesia hlm 39.

Berubahnya pendekatan ini juga ditandai dengan bunyi pasal 2 Perppu Terorisme yang menyatakan bahwa:

“Pemberantasan tindak pidana terorisme dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini merupakan kebijakan dan langkah-langkah strategis untuk memperkuat ketertiban masyarakat, dan keselamatan masyarakat dengan tetap menjunjung tinggi hukum dan hak asasi manusia, tidak bersifat diskriminatif, baik berdasarkan suku, agama, ras, maupun antargolongan.”

Akan tetapi, dalam UU No. 5 Tahun 2018 tentang Perubahan UU Terorisme, keterlibatan TNI kembali diperbolehkan. Negara kembali menyetujui pendekatan kekerasan diutamakan untuk menumpas terorisme. Muncul dugaan bahwa ada upaya mengembalikan cara-cara orde baru dalam melakukan penanggulangan terorisme. Dengan dilibatkannya militer, Pemerintah sedang membangun paradigma tunggal di masyarakat (*societal belief*). Pandangan ini akan mempengaruhi masyarakat bahwa satu-satunya jalan yang benar dilakukan dalam hal penanggulangan terorisme adalah dengan pendekatan kekerasan. Hal ini juga menjadi semacam penggalangan dukungan atas operasi yang dilakukan oleh militer dalam keterlibatannya menanggulangi terorisme.

Ketimbang fokus mengutamakan pendekatan yang sifatnya represif, pemerintah seharusnya dapat mencari formulasi ideal menyelesaikan isu ini dengan menyentuh akar masalah. UU Terorisme yang telah direvisi belum sepenuhnya mengakomodir pendekatan preventif atau *soft approach* secara maksimal. Deradikalisasi dan upaya pencegahan tidak menjadi bahasan utama yang diatur. Berkaca pada proses penindakan selama ini, menandakan bahwa program deradikalisasi belum berhasil. Harus ada upaya menggeser paradigma penanggulangan dengan mengedepankan upaya pencegahan.

Hal salah kaprah lainnya yang dilakukan oleh pemerintah adalah menyamaratakan strategi dan substansi intervensi pencegahan terorisme di berbagai wilayah. Padahal di setiap daerah tentu memiliki problematika yang jauh berbeda. Hal tersebut mengakibatkan tidak tersentuhnya masalah fundamental dari kejahatan terorisme itu sendiri. Dengan demikian upaya kontraterorisme yang dilakukan negara berpotensi besar mengalami kegagalan.

2. Merespons Ditetapkannya KKB (Kelompok Kriminal Bersenjata) sebagai Organisasi Teroris

Pemerintah akhirnya telah resmi menetapkan KKB (Kelompok Kriminal Bersenjata) sebagai organisasi teroris. Keputusan penetapan KKB sebagai organisasi teroris disampaikan oleh Menkopolkam setelah sejumlah peristiwa terjadi, seperti penembakan KKB kepada Kabinda Papua. Adapun desakan untuk melabeli KKB sebagai organisasi teroris salah satunya datang dari

kelompok islam. Terdapat dilema sehingga mereka merasa tidak diperlakukan tidak adil.¹⁷ Aktivitas yang dilakukan oleh KKB di Papua dianggap sudah dapat diklasifikasikan sebagai bentuk-bentuk terorisme. Sebab, mereka melakukan aktivitas kekerasan dan mengakibatkan ketakutan.

KKB merupakan istilah yang biasa disematkan oleh media maupun pemerintah terhadap kelompok-kelompok yang ingin memisahkan diri dari negara, seperti Organisasi Papua Merdeka (OPM) dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dalam melakukan tindak pidananya. Namun, belum ada peraturan yang mendefinisikan KKB dan juga belum ada definisi pasti dari KKB itu sendiri. Sehingga, sebelum adanya penetapan KKB sebagai kelompok teroris masih ditafsirkan berbeda-beda tergantung siapa yang mendefinisikannya. Kendati demikian, penegakan hukum dan perlawanan terhadap KKB terus berlangsung.

Salah satu faktor munculnya gerakan-gerakan yang dianggap KKB adalah karena ketidakadilan atas perlakuan negara yang dirasakan oleh kelompok-kelompok tersebut.¹⁸ Jika dilihat polanya, KKB identik dengan perlawanan kepada aparat maupun pemerintah negara. Misalnya saja KKB di Papua yang pada Februari lalu membuat surat seruan perang terbuka kepada TNI.¹⁹

Stigma KKB di Papua, utamanya memang ditujukan kepada Organisasi Papua Merdeka (OPM).²⁰ Pelabelan tersebut mulai muncul pada era Tito Karnavian menjabat sebagai Kapolda Papua,²¹ yakni pada tahun 2015-2016. Alasan stigma OPM sebagai KKB adalah pemerintah ingin lebih mengutamakan kejernihan dalam upaya penyelesaian permasalahan, serta menanggalkan upaya kuratif.²² Pada tahun 2017, Wiranto yang menjabat sebagai Menko Polhukam RI mengganti label KKB menjadi Kelompok Kriminal Separatis Bersenjata (KKSBS). Ditambahkannya label separatis tersebut ditujukan untuk melegalisasi keterlibatan TNI dalam penanganan KKB.²³ Singkatnya, KKB ini merupakan stigma yang diberikan kepada OPM yang melakukan tindakan kekerasan dengan menggunakan senjata api. Sementara itu, mereka yang dituduh separatis karena memperjuangkan kemerdekaan dan memegang senjata, menamakan dirinya sebagai Tentara

¹⁷ <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/indonesia/papuan-separatists-vs-jihadi-terrorists-indonesian-policy-dilemmas>

¹⁸ Fathurrohman Siliwangi, et.al, “Tinjauan Yuridis Kelompok Kriminal Bersenjata Terhadap Hak Asasi Manusia dan Hukum Pidana Indonesia”, Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung, 2018.

¹⁹ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210203134900-20-601753/seruan-perang-terbuka-kkb-di-papua-tni-anggap-buang-waktu>

²⁰ OPM merupakan sebuah gerakan pro kemerdekaan yang didirikan tahun 1965 yang bertujuan untuk mewujudkan kemerdekaan Papua bagian barat dari pemerintahan Indonesia. OPM merasa bahwa mereka tidak memiliki hubungan sejarah dengan bagian Indonesia yang lain maupun negara-negara Asia lainnya. Penyatuan wilayah ini ke dalam NKRI sejak tahun 1969 merupakan buah perjanjian antara Belanda dengan Indonesia dimana pihak Belanda menyerahkan wilayah tersebut yang selama ini dikuasainya kepada bekas jajahannya yang merdeka, Indonesia. Perjanjian tersebut oleh OPM dianggap sebagai penyerahan dari tangan satu penjajah kepada yang lain.

²¹ <https://www.liputan6.com/news/read/3157420/kapolri-kkb-sudah-lama-ada-sejak-saya-kapolda-papua>

²² <https://www.klikwarta.com/memaknai-pergeseran-istilah-separatis-ke-kelompok-kriminal-bersenjata>

²³ <https://www.liputan6.com/news/read/3169651/menko-polhukam-ganti-nama-kelompok-bersenjata-di-papua-jadi-kksb>

Pembebasan Nasional Papua Barat (TPN-PB). Jumlah mereka sebenarnya tidak terlalu banyak. Mengutip keterangan pers dari Wakil Kepala Penerangan Kodam XVII Cenderawasih, dinyatakan bahwa terdapat 33 kelompok separatis di Papua. Namun, hanya 3 kelompok yang punya senjata api.²⁴ Ini menandakan sebenarnya keterlibatan tentara bahkan tidak diperlukan karena jumlah OPM yang memiliki senjata api hanya sebanyak 3 dari total 33 keseluruhan.

Pelabelan KKB atau KKSBB dapat dilihat sebagai akibat dari ketidakjelasan status Papua saat ini. Pemerintah dan DPR tidak pernah mengumumkan secara resmi penanganan konflik apa yang dilakukan untuk menyelesaikan persoalan di Papua. Untuk masalah pelabelan saja, terjadi dualisme, TNI sepakat untuk melabeli OPM sebagai KKSBB, sementara polisi lebih memilih label KKB.²⁵ KKSBB dijadikan landasan agar TNI dapat terlibat, hal ini seharusnya terjadi di saat kondisi militer non-perang. Akan tetapi, tidak pernah ada transparansi dan akuntabilitas mengenai pengerahan TNI ke Papua. Sementara itu, polisi yang menstigma KKB, mengatakan bahwa mereka hanya melakukan tindakan-tindakan kriminal murni²⁶. Artinya, stigma-stigma tersebut diberikan hanya untuk melegitimasi kepentingan Negara dalam penanganan konflik di Papua tanpa pernah menggunakan alat ukur atau parameter yang jelas.

3. Catatan Kritis Redefinisi KKB Sebagai Organisasi Teroris

3.1 Rumusan Definisi Normatif yang Tidak Sesuai

Pada hakikatnya, terorisme merupakan sebuah terminologi yang sangat sulit untuk dicari definisinya. Bahkan dunia Internasional tidak pernah mendefinisikan secara resmi pengertian dari terorisme.²⁷ Akan tetapi, definisi terorisme begitu penting untuk dirumuskan. Pasalnya, definisi tersebut akan menjadi parameter dan landasan penilaian apakah suatu tindakan tertentu masuk ke dalam kategori terorisme atau tidak. Pada kenyataannya, terdapat ratusan definisi terorisme yang tidak sama persis satu dengan yang lainnya. Istilah terorisme berkaitan dengan kata teror dan teroris, yang secara umum juga belum memiliki pengertian atau definisi yang baku dan universal.

Jika merujuk pada beberapa pendapat ahli yang merumuskan terorisme secara definitif, Henry Campbell Black menyebutkan bahwa terorisme digunakan dengan maksud (i) mengintimidasi untuk mempengaruhi penduduk sipil, (ii) mempengaruhi peraturan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, atau (iii) mempengaruhi jalannya pelaksanaan dan penyelenggaraan bidang-bidang dalam pemerintahan dengan cara penculikan dan pembunuhan. Adapun Alex

²⁴ <https://kumparan.com/kumparannews/tni-sebut-ada-33-kelompok-separatis-di-papua-hanya-3-yang-bersenjata-1szF0DARa6K/full>

²⁵ <https://asumsi.co/post/memahami-secara-utuh-konflik-bersenjata-di-nduga-papua>

²⁶ <https://regional.kompas.com/read/2020/09/30/21312401/dugaan-teror-kkb-menjelang-pilkada-tni-polri-kesulitan-menindak-penyandang>

²⁷ Alifia Qonita, *Defining Terrorism in International Law*, Vol. 8, October 2010, hlm. 189.

Schmid dan A. J. Jongman (2009), yang melakukan survei dengan mengambil dari beberapa akademisi dan praktisi di bidang kajian terorisme terkait dengan definisi terorisme. Hasilnya, mereka menemukan sebanyak 109 definisi berbeda. 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*).²⁸

Berdasarkan banyaknya definisi terorisme dari para ahli, R. G. Frey dan Christopher W. Morris mengemukakan setidaknya ada tiga karakteristik utama dari terorisme.²⁹ Pertama, secara fundamental aksi terorisme memiliki tujuan politis. Kedua, penggunaan instrumen kekerasan yang menasar target secara acak. Ketiga, menjadikan orang-orang yang tidak bersalah sebagai target, dan dilakukan oleh aktor non-negara. Unsur dan karakteristik terorisme tersebut kembali dipertegas lewat kesepakatan beberapa negara yang menyatakan bahwa dalam suatu peristiwa terorisme, harus terkandung empat elemen, yakni: (1) terorisme adalah kejahatan; (2) terorisme dilakukan dengan sengaja; (3) target utama terorisme adalah masyarakat sipil; (4) motif utamanya adalah untuk menciptakan ketakutan.³⁰

Dari beragam definisi sebagaimana yang disebutkan di atas, dapat ditarik beberapa unsur penting bahwa suatu tindakan masuk ke dalam konsep terorisme apabila berkaitan dengan agenda-agenda politik, metodenya menggunakan kekerasan dan/atau ancaman kekerasan, dilakukan secara *random* yang utamanya menasar warga sipil, dan utamanya untuk menciptakan iklim ketakutan.

Berangkat dari definisi terorisme dalam UU nomor 5 tahun 2018 bahwa definisi terorisme secara normatif sangatlah abstrak dan ambigu. Dengan begitu, pemerintah dengan mudahnya memasukkan KKB sebagai bagian dalam organisasi teroris.

Kami menganalisis penetapan KKB sebagai kelompok teroris yang berangkat dari UU nomor 5 tahun 2018, pelaksanaan dengan Akan tetapi, jika pemerintah memang ingin memasukkan KKB menjadi bagian dari organisasi teroris, harus dipastikan bahwa seluruh unsur yang ada dalam definisi teroris yang tercantum dalam UU No. 5 Tahun 2018 sudah terpenuhi seutuhnya. Unsur-unsur tersebut di antaranya adalah:³¹

1. Adanya perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan;
2. Menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas;
3. Dapat menimbulkan korban yang bersifat massal;

²⁸ Monograf, Revisi Atas Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002, diterbitkan Habibie Center

²⁹ R. G. Frey dan Christopher W. Morris, *Violence, Terrorism, and Justice*, New York: Cambridge University Press, 1991, hlm.1.

³⁰ Heru Susetyo, <https://law.ui.ac.id/v3/kkb-kksb-dan-konstruksi-sosial-politik-terorisme-oleh-heru-susetyo/>

³¹ Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 2018

4. Menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional;
5. Motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan.

Dari sejumlah unsur yang harus terpenuhi di atas, terdapat beberapa unsur yang sebetulnya tidak sesuai dengan aktivitas yang dilakukan oleh KKB. Penjabaran unsur tersebut akan diuraikan sebagai berikut.

3.1.1 Unsur Perbuatan yang Menggunakan Kekerasan atau Ancaman Kekerasan

Unsur pertama harus dibuktikan bahwa apa yang dilakukan oleh KKB selama ini dilakukan dengan metode kekerasan atau ancaman kekerasan. Jika merujuk pada ketentuan UU No. 5 Tahun 2018, disebutkan bahwa kekerasan adalah setiap perbuatan penyalahgunaan kekuatan fisik dengan atau tanpa menggunakan sarana secara melawan hukum dan menimbulkan bahaya bagi badan, nyawa, dan kemerdekaan orang, termasuk menjadikan orang pingsan atau tidak berdaya. Sementara itu ancaman kekerasan adalah setiap perbuatan secara melawan hukum berupa ucapan, tulisan, gambar, simbol, atau gerakan tubuh, baik dengan maupun tanpa menggunakan sarana dalam bentuk elektronik atau nonelektronik yang dapat menimbulkan rasa takut terhadap orang atau masyarakat secara luas atau mengekang kebebasan hakiki seseorang atau masyarakat.³²

Selama ini perjuangan kelompok pro kemerdekaan di Papua tidak hanya dilakukan dengan kekerasan dan ancaman kekerasan. Aktivitas yang dilakukan juga berbentuk kegiatan diplomasi dengan mengundang simpati internasional atas problematika ketidakadilan di Papua. Selain itu, mereka juga seringkali melakukan kampanye selayaknya warga negara dalam menyuarakan hak-haknya, yakni melalui mimbar bebas, aksi, dan audiensi. Dalam prinsip hak asasi manusia, upaya untuk menyampaikan kemerdekaan dapat dikategorikan sebagai bagian dari kebebasan berekspresi dan menyampaikan pendapat. Batasan-batasan dalam kebebasan berekspresi tersebut juga harus diukur dalam koridor hukum yang memiliki batasan jelas, seperti pengujar, konten, maksud, konteks, isi dan bentuk, serta kecenderungan dampak. Dengan kata lain, cara-cara yang selama ini dilakukan tidak hanya terbatas pada pola kekerasan serta ancaman kekerasan semata.

3.1.2 Unsur Menimbulkan Suasana Teror atau Rasa Takut Secara Meluas

Unsur kedua mengharuskan bahwa apa yang dilakukan oleh KKB menimbulkan suasana teror atau rasa takut yang sifatnya meluas. Ketakutan yang ditimbulkan secara meluas itu yang membedakan terorisme dan tindak pidana yang lain misalnya seperti pembunuhan. Tindak pidana pembunuhan hanya dapat menjadi terorisme jika dilakukan dengan tujuan menimbulkan suasana teror dengan

³² Pasal 1 angka 3 dan 4 UU No, 5 Tahun 2018

menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan rasa takut bagi orang-orang secara massal dan meluas.³³

Dalam konteks ini, KKB atau OPM tidak menimbulkan ketakutan yang sifatnya meluas bagi masyarakat khususnya di Papua. Terbukti dari dunia pariwisata Papua juga sampai hari ini masih berjalan dengan baik. Ini berbeda dengan situasi pariwisata akibat Peristiwa Sarinah yang menimbulkan efek ketakutan yang cukup meluas, bahkan hingga tempat-tempat wisata di luar Jakarta.³⁴ Selain itu, kunjungan Presiden Joko Widodo ke Papua juga masih disambut antusias oleh masyarakat. Nampak tidak ada ketakutan, apalagi yang sifatnya meluas. Serangan KKB tidak dapat digeneralisir sebagai serangan yang mengerikan dan menakutkan, sehingga menciptakan ketakutan yang meluas di kalangan sipil.

Jika dibandingkan dengan kegiatan dan propaganda yang dilakukan oleh ISIS, tujuannya memang antara lain menyebarkan pandangan dan ajaran-ajaran, melakukan perekrutan anggota, dan menyebarkan ancaman dan ketakutan di masyarakat. Salah satu kegiatannya antara lain mempublikasi secara terbuka atau menyiarkan pembunuhan kepada publik dengan tujuan membuat efek takut kepada masyarakat luas. Hal-hal demikianlah yang tidak dilakukan oleh KKB yang ada di Papua.

3.1.3 Unsur Menimbulkan Korban yang Bersifat Massal

Adapun terorisme juga mensyaratkan timbulnya korban yang bersifat massal. Artinya, serangan yang dilakukan ditujukan secara acak kepada warga sipil tanpa memandang status, kewarganegaraan, suku, dan hal-hal lainnya. Seperti halnya Peristiwa Bom Bali I, korban jiwa yang timbul akibat peristiwa tersebut yakni sebanyak 202 orang.³⁵ Dari angka tersebut, korban terbanyak berasal dari wisatawan Australia. Sementara itu, sasaran KKB sejauh ini berfokus pada prajurit-prajurit, aparat negara, dan militer. Bahkan secara terbuka, KKB menantang TNI dan Polri untuk berperang. Hal ini menandakan bahwa sasaran korban KKB tidak bersifat massal dan acak, akan tetapi ditujukan pada klaster tertentu.

Walaupun dalam beberapa kasus serangan KKB berdampak pada masyarakat sipil, tetapi itu bukan sasaran utamanya. Terbaru, KKB menembak seorang guru di wilayah Beoga. KKB beralasan penembakan guru tersebut karena mereka mencurigai bahwa selama ini korban merupakan mata-mata dari pemerintah. Artinya, memang lawan mereka secara tidak langsung adalah pemerintah. Dengan demikian unsur ini kurang relevan jika dikaitkan dengan aktivitas yang dilakukan oleh KKB.

³³ Muhammad Ali Zaidan, Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Pendekatan Kebijakan Kriminal), Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang, hlm. 152.

³⁴ <https://www.liputan6.com/tekno/read/2412976/setelah-bom-sarinah-netizen-takut-liburan-ke-bali>

³⁵ <https://www.kompas.com/tren/read/2019/10/12/063000665/hari-ini-dalam-sejarah--tragedi-bom-bali-i-renggut-202-nyawa?page=all>

3.1.4 Unsur Menimbulkan Kerusakan atau Kehancuran Terhadap Objek Vital Strategis, Lingkungan Hidup, Fasilitas Publik, atau Fasilitas Internasional

Terkait unsur timbulnya kerusakan atau kehancuran terhadap objek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional, juga harus diteliti lebih jauh kemana serangan KKB selama ini ditujukan. Dalam UU No. 5 Tahun 2018, bahkan dijelaskan apa yang menjadi definisi dari objek vital yang strategis. Pasal 1 Angka 7 UU tersebut menyebutkan bahwa:

Objek Vital yang Strategis adalah kawasan, tempat, lokasi, bangunan, atau instalasi yang:
a. menyangkut hajat hidup orang banyak, harkat dan martabat bangsa; b. merupakan sumber pendapatan negara yang mempunyai nilai politik, ekonomi, sosial, dan budaya; atau
c. menyangkut pertahanan dan keamanan yang sangat tinggi.

Apabila serangan yang ditujukan oleh KKB merupakan objek vital yang strategis atau fasilitas publik, maka dengan mudahnya mereka menyerang pusat-pusat pemerintahan seperti Kantor Gubernur atau DPRD. KKB juga bahkan tidak melakukan serangan strategis ke kota-kota besar yang ada di Papua seperti Jayapura. Akan tetapi hal tersebut tidak dilakukan.

3.1.5 Unsur Motif Ideologi, Politik, atau Gangguan Keamanan

Kemudian jika berbicara mengenai motif, UU Terorisme mensyaratkan bahwa motif terorisme ialah berkaitan dengan ideologi, politik, atau gangguan keamanan. Dalam beberapa kasus, serangan yang dilakukan KKB tidak terkait sama sekali dengan motif ideologi, politik ataupun keamanan. Kapolda Papua, Irjen Pol Paulus Waterpauw menyebutkan bahwa serangan yang dilakukan KKB bermotif balas dendam pribadi hingga ekonomi.³⁶ Adapun dalam beberapa kasus, KKB dimanfaatkan oleh kelompok demi kepentingan politik dan bisnis.

Secara umum, eksistensi KKB memang didorong oleh faktor ekonomi. Beberapa kelompok merasa ketidakadilan tidak hadir di tanah Papua. Misalnya dalam konteks dana otonomi khusus yang sebenarnya begitu besar alokasinya, tetapi mereka belum bisa merasakan dampak yang signifikan dalam hal peningkatan kesejahteraan. Maka, beragam kriminalitas bermunculan dilakukan seperti halnya perampokan, menyandera warga sipil dengan meminta jaminan uang, perebutan senjata aparat, dan beberapa kejahatan lainnya.

Berdasarkan penjelasan unsur di atas, KKB di Papua sebenarnya belum bisa seutuhnya dikatakan masuk dalam klasifikasi terorisme yang tercantum dalam hukum positif Indonesia. Oleh karena itu, perlu dikaji lebih mendalam dan komprehensif mengenai wacana redefinisi ini. Jangan sampai

³⁶ <https://news.detik.com/berita/d-5395830/lima-motif-aksi-kkb-dendam-pribadi-hingga-ekonomi>

wacana ini dilempar ke publik sebagai ajang ‘tes ombak’ yang justru akan semakin memperparah situasi yang ada di Papua.

Persoalan yang terjadi di Papua penyebabnya memang cenderung berbeda dengan fenomena terorisme. KKB di Papua atau OPM mempunyai motivasi untuk melakukan pemisahan diri dari NKRI. Pada 2017, Wiranto yang menjadi Menko Polhukam saat itu mengganti stigma KKB menjadi Kelompok Kriminal Separatis Bersenjata (KKSJ).³⁷ Artinya, pemerintah sebenarnya telah menyadari bahwa mayoritas KKB memiliki dorongan separatis.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka dapat dibandingkan perbedaan antara definisi terorisme secara normatif dengan aktivitas yang dilakukan KKB di Papua. Perbandingan tercantum dalam tabel sebagai berikut:

Unsur	Definisi Terorisme Menurut UU No. 5 Tahun 2018	KKB
Metode	Adanya perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan	Tidak selalu menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan
Tujuan	Menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas	Efek ketakutan tidak ditimbulkan secara meluas
Sasaran	Dapat menimbulkan korban yang bersifat massal	Sasaran utama adalah TNI dan Polri untuk menunjukkan perlawanan kepada Negara yang mereka anggap sebagai penjajah
Dampak	Menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional	Tidak menyerang objek vital yang strategis sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 7 UU Terorisme
Motif	Motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan.	Motif ekonomi, balas dendam, pemisahan diri

³⁷ <https://www.liputan6.com/news/read/3169651/menko-polhukam-ganti-nama-kelompok-bersenjata-di-papua-jadi-kksb>

3.2 Ketidaktepatan Redefinisi Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia

Kekerasan dan pelanggaran HAM di Papua terus berulang, pola kekerasan cenderung sama dan berulang; penggunaan pendekatan keamanan yang militeristik, seperti pembakaran, penyisiran ke rumah - rumah warga dengan cara yang intimidatif, diikuti dengan penangkapan, penahanan sewenang - wenang, penyiksaan dan penembakan kilat [diluar prosedur hukum], penggunaan kekuatan [senjata api] secara berlebihan, pembubaran aksi damai disertai kekerasan, penangkapan dan penahanan. Selain itu, masih terjadi stigmatisasi terhadap masyarakat Papua sebagai “separatis” atau “pengacau” dan sebagainya, sehingga dianggap layak untuk dikriminalisasikan. Serangkaian kasus yang terjadi di Papua menambah deretan polemik pelanggaran HAM di bumi cenderawasih.

Di samping itu, kasus Wasior dan Wamena juga belum terungkap. Selama lima tahun, KontraS merekap sejumlah peristiwa yang terjadi terhadap OAP, baik di Papua maupun di luar Papua. Tentu data ini masih banyak kekurangannya dengan alasan keterbatasan akses informasi yang valid dan kemampuan kami untuk menjangkau masalah-masalah yang terjadi secara detail. Tindakan- tindakan represif yang dilakukan dengan penggunaan kekuatan tersebut memperlihatkan sikap reaksioner sekaligus diskriminatif serta tidak adanya itikad baik dari pemerintah, penegak hukum dan aktor keamanan untuk melihat dan menempatkan mahasiswa Papua dengan setara, tanpa diskriminasi. Penyelesaian dan pendekatan yang dilakukan cenderung represif dan berlebihan dalam mengatasi persoalan Papua khususnya terkait dengan hak atas kebebasan berpendapat, berkumpul dan berserikat mahasiswa Papua. Tindakan-tindakan persekusi dan brutalitas yang dilakukan oleh kelompok masyarakat aktor keamanan dan aparat sipil negara yang dipertontonkan pada saat pengepungan asrama Papua di Surabaya dengan mengeluarkan ujaran – ujaran rasial jelas tidak hanya mencederai komitmen Indonesia dalam Undang – Undang Dasar 1945 Pasal 28 E ayat 3, Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, Undang-Undang HAM No. 39/1999, Undang – Undang No. 40/2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

Dalam menangani permasalahan di Papua belakangan ini, negara nampak kikuk dalam mengambil langkah konkret. Pendekatan keamanan dan pembatasan akses informasi yang dilakukan beberapa waktu lalu pada sejumlah daerah di Papua nyatanya tidak menjawab persoalan. Peristiwa yang terjadi di Wamena menjadi ironis ketika mengingat ucapan Presiden Joko Widodo untuk saling memaafkan yang kemudian melanjutkannya dengan menambah pasukan Brimob dan TNI di Papua yang mengakibatkan korban jiwa terus terjadi. hal ini diperparah dengan penetapan KKB sebagai bagian dari kelompok teroris.

Atas dasar perlakuan yang tidak adil, terdapat masyarakat Papua yang beranggapan bahwa mereka sedang dijajah oleh Bangsa Indonesia. Mereka juga begitu sering mendapatkan kekerasan dan perlakuan yang diskriminatif. Adapun anggapan bahwa Indonesia hanya memanfaatkan kekayaan

yang ada di tanah Papua tanpa pernah menghargai HAM masyarakat di sana. Secara rasial pun penduduk asli Papua merasa bahwa terdapat perbedaan rumpun ras antara mereka dengan orang Indonesia pada umumnya. Dengan demikian, beberapa kelompok masyarakat mengajukan referendum (*Act of Free Will*) sebagai jalan keluar persoalan yang ada di Papua. Hal tersebut mengingat kebijakan Otonomi Khusus (Otsus) dianggap tidak berhasil menyelesaikan problema ketimpangan.

Melihat kondisi yang ada, kami melihat diklasifikasikannya KKB sebagai organisasi teroris justru akan semakin mendelegitimasi hak-hak masyarakat Papua, khususnya dalam berekspresi dan berpendapat. Padahal, hak tersebut dijamin konstitusi dan UU No 39 Tahun 1999 tentang HAM. Lebih lanjut, orang-orang Papua atau masyarakat yang menyuarakan permasalahan ketidakadilan juga akan diafiliasikan atau akan dituduh menjadi simpatisan organisasi teroris.

Tidak sampai disitu, mengingat UU Terorisme kita yang sangat problematis, orang yang menyuarakan pendapat tersebut pun akan ditangkap serta ditahan dengan jangka waktu yang sangat lama. Mereka berpotensi disiksa dan menjadi tahanan politik pemerintah. Padahal, Pasal 9 ICCPR telah menjamin bahwa setiap orang berhak atas kebebasan dan keamanan pribadi. Tidak seorangpun dapat ditangkap atau ditahan secara sewenang-wenang. Tidak seorangpun dapat dirampas kebebasannya kecuali berdasarkan alasan-alasan yang sah dan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh hukum.

Dengan demikian, dilihat dari sudut pandang HAM, stigma terorisme ini akan sangat berbahaya bagi keberlangsungan perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan HAM khususnya bagi masyarakat Papua. Selain melanggar Hak untuk menentukan nasib, penyematan stigma juga akan berpotensi besar pada pembungkaman hak berekspresi dan maraknya kriminalisasi.

Selain itu, pelabelan KKB sebagai organisasi teroris juga akan semakin membuat Papua menjadi sorotan internasional. Pasalnya, suara-suara yang menuntut keadilan di tanah Papua tidak hanya berangkat dari KKB saja, melainkan banyak kelompok dari Orang Asli Papua. Pelabelan KKB sebagai organisasi teroris tentu akan berdampak pada situasi kebebasan sipil nantinya yang akan semakin membungkam Orang Asli Papua untuk menyeimbangkan diskursus negara.

Hal itulah yang telah menjadi perhatian internasional, khususnya PBB. Ravina Shamdasani, juru bicara Kantor Komisararis Tinggi Hak Asasi Manusia (OHCHR) mengatakan bahwa OHCHR prihatin dengan laporan bahwa pasukan militer dan keamanan yang diperkuat dan milisi nasionalis telah terlibat dalam kekerasan di wilayah tersebut, di mana telah ada laporan berulang kali tentang pembunuhan di luar hukum, penggunaan kekuatan yang berlebihan, penangkapan dan pelecehan terus menerus serta intimidasi terhadap pengunjuk rasa dan pembela hak asasi manusia³⁸.

³⁸ <https://news.un.org/en/story/2020/11/1078832>

Situasi pemantauan di Papua tersebut diproyeksikan akan meningkat, ketika sejumlah permasalahan hak asasi manusia sebelum pelabelan KKB sebagai organisasi teroris tidak terselesaikan dengan baik. Hal ini ditambah lagi dengan pelabelan KKB sebagai organisasi teroris yang akan menambah deret masalah, mulai dari legitimasi penurunan pasukan, penangkapan sewenang-wenang, kriminalisasi, serta mekanisme pemulihan yang minim atas terjadi sebuah peristiwa.

3.3 Potensi Dampak dari Pelabelan KKB sebagai Organisasi Teroris

Konsekuensi politik, sosial, ataupun keamanan penanganan teroris akan menjadi sangat berbeda dengan penanganan kriminal biasa. Dengan ditetapkannya KKB sebagai organisasi teroris, ruang dialog juga akan semakin sempit. Adapun beberapa catatan kekhawatiran KontraS berkaitan dengan implikasi digolongkannya KKB sebagai organisasi teroris adalah sebagai berikut:

3.1. Legitimasi Pengerahan Militer

Sejauh ini, keterlibatan TNI dalam penanganan konflik di Papua berlandaskan UU nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Namun, dalam pelaksanaannya, kerap kali tidak melewati proses administratif yang ketat.³⁹ Konsekuensi dari tidak tertibnya urusan administratif tersebut berdampak pada mekanisme pengawasan dan evaluatif atas penurunan pasukan yang selama ini dilakukan. Terlebih lagi, kini sedang berjalan pembahasan Perpres pelibatan TNI dalam ranah terorisme yang terlibat sejak penangkalan, penindakan, dan pemulihan. Meski dalam konteks Rperpres tersebut TNI harus berkoordinasi dengan BNPT supaya tidak tumpang tindih, kami mengkhawatirkan proses yang berjalan juga tidak maksimal mengingat proses administratif dalam peraturan lain kerap tidak dijalankan. KontraS menduga dimasukkannya KKB sebagai organisasi teroris ditujukan sebagai legitimasi atas keterlibatan militer di Papua. Baik dalam koridor UU nomor 34 tahun 2004 maupun dalam rancangan Perpres Pelibatan TNI dalam ranah terorisme.

Hal yang perlu kami soroti dalam pelibatan militer dalam konteks Papua sejauh ini ialah minimnya mekanisme evaluasi dan pengawasan yang berjalan. Kami mengkhawatirkan jika TNI memiliki peran yang luas di Papua, sejumlah praktik kekerasan serta pelanggaran HAM pada warga sipil terus terjadi. Keterlibatan militer dalam penanganan terorisme harus dipandang sebagai *last resort* (*upaya terakhir*) dalam penanganan terorisme yang kemudian dilibatkan dalam bentuk penindakan, bukan dalam tahap penangkalan ataupun pemulihan.

Dengan maraknya keterlibatan tentara, akan semakin membangun nuansa militeristik dalam pendekatan konflik di Papua. Pendekatan dengan metode militeristik selama bertahun-tahun terbukti tidak berhasil untuk menyelesaikan konflik. Selanjutnya, korban akan terus berjatuhan,

³⁹ pengerahan kekuatan TNI untuk operasi militer selain perang harus berdasarkan keputusan politik negara (Pasal 7 ayat 2 UU TNI)

situasi kekerasan terus menerus akan berulang, serta melanggengkan hilangnya hak atas rasa aman bagi Orang Asli Papua.

3.2. Dalih Kriminalisasi dan Potensi Upaya Paksa Makin Sewenang-wenang

Adanya cap teroris pada KKB di Papua atau OPM juga akan dijadikan dalih aparat untuk melakukan kriminalisasi terhadap orang yang dituduh sebagai KKB di Papua atau OPM. Selama ini saja masyarakat sipil kerap ditangkap, ditahan, bahkan hingga dieksekusi di lapangan. Dengan adanya cap baru teroris ini, aparat semakin mudah untuk mengkriminalisasi, menangkap, menahan seseorang dengan alasan ada kaitannya dengan aktivitas terorisme. Orang yang membantu kegiatan atau setidaknya pernah berinteraksi dengan KKB di Papua atau OPM akan sangat mudah dianggap sebagai afiliasinya, sehingga kriminalisasi akan dengan mudah dilakukan.

Selain itu, pengaturan upaya paksa seperti halnya penangkapan, penahanan dan penyadapan dalam UU Terorisme memang diatur secara khusus. Penangkapan sebagaimana diatur dalam Pasal 28 ayat (1) dan (2) UU Terorisme memperbolehkan penyidik menangkap seseorang selama 14 hari dan dapat diperpanjang selama 7 hari.⁴⁰ Senada dengan penangkapan, berdasarkan Pasal 25 ayat (2), dalam menangani perkara terorisme, penyidik dapat dilakukan selama 120 hari.⁴¹

Dengan ditetapkannya KKB sebagai organisasi teroris, penanganan yang dilakukan penyidik seluruhnya akan mengacu pada UU Terorisme. Hal ini akan sangat berbahaya karena kewenangan penyidik sangatlah besar. Praktik-praktik penahanan puluhan hingga ratusan hari, penyiksaan di dalam tahanan, perlakuan kejam, penghilangan paksa, serta penangkapan sewenang-wenang akan dengan mudah dilakukan. Padahal, dalam Pasal 9 ICCPR telah menjamin bahwa tidak seorang pun dapat ditangkap atau ditahan secara sewenang-wenang dan tidak seorang pun dapat dirampas kebebasannya kecuali berdasarkan alasan-alasan yang sah, sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh hukum.

3.3. Meluasnya Stigma di Masyarakat

Dampak pelabelan teroris terhadap KKB cepat atau lambat juga akan membawa dampak psiko-sosial di masyarakat. Orang yang berasal dari Papua yang menetap di daerah lain di Indonesia juga berpotensi dilabeli sebagai teroris oleh masyarakat setempat. Belajar dari rangkaian peristiwa sebelumnya, kultur rasisme belum hilang sepenuhnya. Dengan label tersebut, kejadian rasisme seperti di asrama Papua di Yogyakarta dan Surabaya akan dengan mudah terjadi.

3.4. Kewajiban Negara untuk Melakukan Pemulihan

Dengan dimasukkannya KKB sebagai organisasi teroris, membuat Peraturan Pemerintah tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan Kepada Saksi dan Korban otomatis berlaku. Pertanyaannya adalah apakah Negara lewat LPSK sebagai badan penyelenggara pemberian

⁴⁰ Sementara KUHAP mengatur bahwa penangkapan hanya dapat dilakukan selama 1x24 jam.

⁴¹ Penahanan dalam KUHAP hanya dapat dilakukan selama 20 hari dan dapat diperpanjang selama 40 hari.

kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi mampu untuk melakukan tugas-tugas tersebut? Kami bahkan tidak melihat pemerintah telah melakukan pembicaraan dengan LPSK terkait mekanisme ini. Hal ini menunjukkan bahwa pengambilan keputusan mutlak merupakan langkah emosional dan belum berorientasi pada kepentingan korban.

Selama ini, para korban sipil di beberapa peristiwa kekerasan Papua belum mendapatkan bentuk pemulihan yang jelas. Penyelesaian kasus semisal penembakan dan penyiksaan, pelakunya tidak kunjung diadili. Korban dan keluarganya pun tidak mendapatkan bentuk-bentuk pemulihan seperti halnya restitusi, rehabilitasi, dan kompensasi. Atas dasar tersebut, kami meragukan Negara akan melakukan pemulihan terhadap korban terorisme di Papua, disaat selama ini, hak-hak korban dan keluarga akibat peristiwa kekerasan tak kunjung dipenuhi.

4. Kesimpulan dan Rekomendasi

4.1 Kesimpulan

Jalan negara untuk melakukan redefinisi terhadap KKB dan OPM sebagai organisasi merupakan jalan yang sangat berbahaya. Berangkat dari UU No. 5 Tahun 2018, produk hukum tersebut menyisakan lubang pelanggaran HAM yang sangat besar bagi penanganan terorisme. Mulai dari definisi yang sangat luas, ketentuan upaya paksa yang eksekutif, dan dilibatkannya militer dalam penanggulangan terorisme. Selain itu, UU yang ada juga belum berhasil untuk melakukan pencegahan kejahatan secara maksimal dan cenderung masih menggunakan pendekatan represif (*hard approach*).

Negara tidak dapat menyematkan KKB sebagai organisasi teroris, sebab aktivitas yang dilakukan dengan unsur definisi secara normatif tidak seluruhnya bersesuaian. Kami menganalisis bahwa kelima unsur yakni: Adanya perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan; Menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas; Dapat menimbulkan korban yang bersifat massal; Menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional; Motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan tidak sepenuhnya terpenuhi.

Opsi redefinisi ini juga tidak tepat ditinjau dari perspektif HAM. pasalnya, stigma terorisme berimplikasi besar bagi keberlangsungan perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan HAM khususnya bagi masyarakat Papua. Selain melanggar Hak untuk menentukan nasib, penyematian stigma juga akan berpotensi besar pada pembungkaman hak berekspresi dan maraknya kriminalisasi.

Permasalahan tidak sampai pada redefinisi, pengerahan militer untuk menumpas KKB akan dilakukan secara masif. Kemudian penangkapan besar-besaran serta kriminalisasi juga akan marak

dilakukan. Selain itu, pelabelan teroris terhadap KKB cepat atau lambat juga akan membawa dampak psiko-sosial di masyarakat. Orang yang berasal dari Papua yang menetap di daerah lain di Indonesia juga berpotensi dilabeli sebagai teroris oleh masyarakat setempat. Kebijakan ini kami anggap juga hanya sebatas langkah emosional dan tidak memikirkan langkah selanjutnya. Terbukti, LPSK sebagai institusi yang bertugas dalam melakukan pemulihan korban kejahatan terorisme belum pernah dilibatkan.

4.2 Rekomendasi

Berangkat dari sejumlah catatan di atas, kami merekomendasikan beberapa hal, yaitu:

Pertama, membatalkan definisi KKB di Papua sebagai organisasi teroris. Hal tersebut merupakan langkah yang emosional dan tidak memikirkan dampak-dampak yang terjadi kedepan. Pendekatan dengan metode stigmatisasi justru semakin menambah rumit persoalan dan tak akan menyelesaikan persoalan ketidakadilan;

Ketiga, Pemerintah Pusat harus melakukan pendekatan yang lebih humanis, bukan dengan cara-cara militeristik dan kental akan kekerasan. Pendekatan penyelesaian konflik harus dilakukan secara komprehensif dan menyentuh akar persoalan. Pemerintah harus segera mencari titik temu dan membangun dialog dengan pihak KKB di Papua;

Keempat, Pemerintah Pusat harus mengubah cara pandang penanganan Papua yang berangkat dari elemen kedaerahan sebagaimana amanat dari UU Pemerintahan Daerah. Pemerintah Pusat harus melibatkan secara aktif seluruh elemen Pemerintah Daerah seperti Gubernur, Bupati, DPRD, Kapolda, Kapolres, tokoh masyarakat adat, pemimpin agama, tokoh pemuda untuk duduk bersama mencari jalan keluar dan mencari format ideal jalan penyelesaian apa yang tepat dan menghentikan kekerasan yang telah terjadi berlarut-larut, setelah menarik pasukan dari tanah Papua.