

ef

2

STUDI KASUS PENINDAKAN TERHADAP  
PELAKU TERORISME INTERNASIONAL

OLEH :

Peni Susetyorini, SH

---

hasil telah disampaikan dalam Diskusi Mingguan Bagian  
Kerjasama Internasional, 1995.

## STUDI KASUS PENINDAKAN TERHADAP PELAKU TERORISME INTERNASIONAL

### I. PENDAHULUAN.

Terorisme Internasional/terorisme sebagai perbuatan yang berpangkal tolak dari kekerasan dan kerjasama manusia terhadap manusia, semakin lama cenderung mengancam kedamaian umat manusia di dunia ini. Di dalam tindakan teror tidak jarang dijumpai adanya pembunuhan/pembantaian manusia seperti peledakan kedutaan besar Amerika Serikat di Beirut tahun 1983 yang menewaskan 57 orang dan melukai 120 orang, serta pembunuhan 2 orang diplomat Turki di Australia pada tanggal 17 Desember 1980 dan sebagainya.

Melihat pada kejadian-kejadian dari praktek yang ada, maka jelas bahwa pangkal tolak terorisme adalah kekerasan manusia terhadap manusia. Tindakan teror ini dapat disebut sebagai tindakan kejahatan manusia terhadap manusia, sehingga secara obyektif pelaku teror ini sebenarnya dapat dikenakan sanksi. Yang dimaksud pelaku di sini dapat berarti siapa saja yang bertanggung jawab atau dapat dipertanggung jawabkan atas terjadinya tindakan teror tersebut, baik bersifat individu, kelompok bahkan negara. Terorisme dalam lingkup internasional memiliki kaitan yang luas sekali, karena suatu tindakan teror yang dilakukan oleh seseorang individu di suatu dangkala dapat melibatkan beberapa negara.

Sesuai dengan kenyataan di atas, maka sudah selamanya apabila setiap negara mengadakan tindakan yang berupa pencegahan. Adapun tindakan pencegahan ini dapat berupa tindakan preventif yaitu tindakan yang diambil untuk mencegah terjadinya tindakan teror maupun tindakan represif yaitu tindakan yang diambil setelah perbuatan teror itu terjadi.

## II. PERMASALAHAN.

Berdasarkan uraian pada bagian pendahuluan di muka maka permasalahan yang akan dikemukakan di sini sebagai berikut :

1. Dapat berupa tindakan apakah yang dilakukan negara terhadap para pelaku perbuatan teror tersebut ?
2. Apa yang dapat dijadikan dasar hukum bagi tindakan yang dilakukan oleh negara tersebut ?

## III. PEMBAHASAN.

### 3.1. Landasan Teori.

Untuk mengkaji permasalahan yang lebih mendalam, berikut akan dikemukakan beberapa tindakan yang dapat dikategorikan sebagai tindakan teror menurut Convention for Repression of International Terrorism tahun 1937 sebagai berikut :<sup>1</sup>

- a. Serangan terhadap kehidupan kepala negara dan pejabat negara;
- b. Setiap tindakan sabotase yang ditunjukkan kepada kepala negara atau kepentingan umum;
- c. Setiap tindakan yang membahayakan kehidupan manusia;
- d. Setiap tindakan persiapan, menghimpun dan mengirimkan orang-orang bersenjata dan peralatan lain untuk kegiatan teror;
- e. Setiap tindakan yang mendorong terlaksananya teror atau setiap bantuan untuk terlaksananya teror.

Berdasarkan kepada kriteria di atas, maka secara yuridis dapat dinyatakan bahwa pada dasarnya pelaku teror dapat digolongkan ke dalam tiga jenis, ialah :

- a. Pembuat material, yaitu orang yang secara langsung melakukan tindakan teror;
- b. Penganjur (yang menganjurkan agar dilakukan perbuatan teror);

1. Academic of Science of The USSR Institute of State and Law, International Law, Moscow, 1960 h.171

c. Pembantu (yang membantu sebelum tindakan teror dilakukan atau setelah tindakan teror tersebut dilakukan).

Selanjutnya berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud dalam Konvensi 1937 tersebut, maka dapat diketahui pula bahwa perbuatan teror selalu ada unsur kekerasan manusia terhadap manusia. Sejalan dengan itu, Albert Parry menyatakan : "Teror adalah perbuatan yang dilandasi kekejaman manusia terhadap manusia." Sesuai dengan hal ini, maka menurut Suryo Sumarwoto, pangkal tolak terorisme adalah kekerasan yang dapat berujud tindak kekerasan kriminal tetapi juga dapat berujud kekerasan politik.<sup>2</sup>

Convention for The Repression of International Terrorism yang ditanda tangani di Geneva 1937 oleh Liga Bangsa Bangsa tersebut juga meletakkan suatu kewajiban bagi negara-negara sebagai berikut :<sup>3</sup>

- a. Tiap negara wajib mencegah terjadinya tindakan teror di wilayahnya;
- b. Tiap negara wajib bekerjasama dalam menanggulangi teror politik.

Namun di dalam kenyataannya, konvensi ini tidak dapat berlaku secara efektif. Ketentuan lain yang dapat dikaitkan dengan tindakan teror adalah Pasal 6 Piagam Pembukaan Mahkamah Militer Internasional tanggal 8 Agustus 1945 yang merumuskan sebagai berikut :<sup>4</sup>

"Individu dapat dipertanggung jawabkan menurut hukum internasional apabila melakukan suatu kejahatan yang dapat di

Suryo Sumarwoto, Terorisme Sebagai Obyek Studi Polemologi, Majalah Masalah-masalah Hukum No.1-6, tahun ke XII 1992 hal.8

J.G Starke, An Introduction to International Law, disadur oleh Isjwara, Alumni, Bandung 1965, hal. 63.

Ian Brownlie, Principles of Public International Law, third edition, Clarendon Press, Oxford, 1979, hal.561.

kategorikan :

- a. kejahatan terhadap kedamaian;
- b. kejahatan terhadap perikemanusiaan;
- c. kejahatan perang;
- d. melakukan permufakatan jahat untuk melakukan kejahatan di atas."

Pasal 6 Piagam Pembukaan Mahkamah Militer Internasional ini merupakan suatu langkah untuk menindak pelaku teror. Demikian pula ketentuan yang terdapat dalam Genocide Convention yang merumuskan bahwa : "Individu dapat dipertanggung jawabkan secara hukum internasional apabila melakukan perbuatan sebagai berikut :<sup>5</sup>

- a. Pembunuhan terhadap anggota-anggota suatu kelompok;
- b. Kejahatan terhadap manusia baik secara fisik maupun mental anggota suatu kelompok;
- c. Tindakan yang bermaksud mencegah berkembangnya suatu kelompok."

Adapun yang dimaksud dengan Genocide menurut Konvensi ini adalah : "Setiap tindakan yang dapat dikategorikan sebagai penghancuran seluruh atau sebagian bangsa, kelompok etnis maupun kelompok agama."<sup>6</sup>

Selanjutnya konvensi ini juga menunjuk apabila individu terbukti melakukan Genocide, maka ia dapat dituntut di depan Pengadilan Nasional maupun Internasional.

Menunjuk pada Pasal 6 Piagam Pembukaan Mahkamah Militer Internasional dan Genocide Convention tersebut, maka nampak bahwa individu itu dapat dipertanggung jawabkan secara hukum internasional terlepas apakah individu itu berbuat/bertindak secara pribadi atau sebagai pejabat negara.

Academic of Science of The USSR Institute of State and Law, op. cit., hal.170.

6. Ibid.

Selanjutnya di dalam Konvensi New York 1973 tentang Pencegahan dan Penghukuman kejahatan-kejahatan yang ditujukan terhadap Orang-orang Yang Dilindungi Secara Internasional Termasuk Wakil diplomatik, pada Pasal 2 dinyatakan sebagai berikut :

- 1) The international commission of :
  - a. murder, kidnapping or other attack upon the person or liberty or an international protected persons;
  - b. a violent attack upon the official premises private accommodation or the mean of transport of an internationally protected person likely to endanger his person liberty;
  - c. a threat to commit any such attack;
  - d. an attempt to commit any such attack;
  - e. an act constituting participation as an accomplice in any such attack shall be made by each state party a crimes its internal law;
- 2) Each State Party shall make these crimes punishable by appropriate penalties which take into account grave nature;
- 3) Paragraph 1 and 2 of this article in noway derogate from the obligations of State Parties under international law to take all appropriate measure to freedom dignity of internationally protected person.

Berdasarkan pada Konvensi New York 1973 sebagaimana tersebut di atas, maka dapat ditarik pokok-pokoknya sebagai berikut :

- a. Tindakan teror internasional itu bermotifkan politik, sebab sasaran kekerasannya ditujukan pada para pejabat;
- b. Jika mencapai tujuannya tersebut dilakukan dengan melanggar hukum yaitu kekerasan ataupun pembunuhan;
- c. Adanya kewajiban bagi negara-negara untuk melindungi keselamatan secara pribadi dari orang-orang yang secara internasional mendapatkan perlindungan yang berada di wilayahnya;
- d. Adanya kewajiban bagi negara untuk mencegah ataupun menghukum para pelaku teror tersebut.

Sesuai dengan uraian di atas, maka hal ini akan menimbulkan suatu pertanggung jawaban negara. Dalam hal ini negara bertanggung jawab atas perbuatan teror yang dilakukan oleh warga negaranya sendiri atau warga negara asing yang berada di wilayah negaranya terhadap orang-orang yang mendapatkan

perlindungan hukum secara internasional. Adapun yang dimaksud dengan orang-orang yang mendapatkan perlindungan hukum secara internasional menurut konvensi tersebut adalah kepala negara, pejabat-pejabat pemerintah, pejabat organisasi internasional dan para wakil diplomatik.

### 3.2. Praktek Negara Dalam Menindak Pelaku Terorisme Internasional.

a. Pengadilan militer Rangoon (Burma) pada tanggal 3 Desember 1983 telah membacakan putusan hukuman mati terhadap teroris internasional yang bernama Kapten Min Chul, Mayor Zin Mo, di mana terpidana tersebut sebagai warga negara Korea Utara pada tanggal 9 September 1983 di Rangoon telah meledakan Bom dan menewaskan 17 pejabat Korea Selatan.<sup>7</sup>

Pengadilan Negeri Inggris telah menjatuhkan hukuman pidana penjara selama 45 tahun, terhadap Nazer Hendawi seorang warga negara Yordania, di mana pada tanggal 25 Oktober 1985 Nazer Hendawi telah mencoba meledakan pesawat terbang sipil Boeing 747 milik Israel di lapangan terbang Baily London, yang menurut rencananya pesawat ini akan menujuke Tel Aviv - Israel. Namun rencana peledakan ini gagal dan Nazer Hendawi tertangkap.

Di samping dijatuhkannya pidana bagi terdakwa Nazer Hendawi dengan pidana penjara selama 45 tahun, Pemerintah Inggris telah memutuskan juga hubungan diplomatik nya dengan Pemerintah Suriah. Hal ini didasarkan atas bukti bahwa pemerintah Suriah telah membantu pelaksanaan peledakan pesawat tersebut. Keterlibatan pemerintah Suriah ini menurut pemerintah Inggris dikarenakan ada salah satu agen Diplomatik dalam Kantor Kedutaan Suriah di London yang telah mencoba membantu Nazer Hendawi untuk melarikan diri keluar dari Inggris, dan agen Diplomatik ini menolak

untuk diinterogasi oleh pemerintah Inggris.<sup>8</sup>

- c. Pemerintah Jerman Barat menurut rencananya akan mengekstradiksikan seorang teroris internasional warga negara Libya kepada pemerintah Amerika Serikat, di mana terdakwa dituduh membunuh seorang anggota marinir Amerika Serikat dalam kasus peledakan pesawat TWA di negara Turki.<sup>9</sup>

Memperhatikan pada contoh-contoh di muka, maka pada kasus (a) dan (b) di mana para pelaku teror tersebut telah dijatuhi pidana oleh pengadilan Militer Rangoon dan pengadilan Negeri Inggris. Di sini dapat dikatakan bahwa pidanaannya adalah menggunakan hukum nasional dari negara tersebut. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa tempat terjadinya tindak pidana (*locus delicti*) ada dalam wilayah teritorial dari negara tersebut, sehingga hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh J.L Brierly bahwa : "pada pokoknya diperoleh kata sepakat bahwa negara memiliki wewenang untuk mengadili tiap-tiap tindak pidana yang dilakukan di wilayahnya tanpa memandang kebangsaan dari orang yang melakukannya."<sup>10</sup>

Selanjutnya dalam membahas kasus (b) yaitu mengenai keterlibatan negara Suriah dalam kasus Nazar Hendawi, di mana Suriah dituduh oleh Inggris telah membantu pelaksanaan tindakan teror. Berdasarkan pada hal tersebut maka kedudukan Suriah dalam kasus ini adalah sebagai pembantu pelaksanaan teror. Sementara menurut "Convention for The Repression of International Terrorism" dapat dikategorikan menjadi tiga yaitu : Pembuat material (dalam hal ini Nazar Hendawi), penganjur dan pembantu pelaksanaan teror (Suriah). Selanjut

8. Harian Suara Merdeka, tanggal 30 Januari 1987, halaman I.

9. Harian Suara Merdeka, tanggal 30 Januari 1987, hal. I.

J.L. Brierly, Hukum Bangsa Bangsa, terjemahan M. Radjab, Bharata, Jakarta, 1963, hal. 218.

nya sesuai dengan kenyataan tersebut, maka Pemerintah Suriah harus dipertanggung jawabkan menurut hukum internasional. Menurut Starke dalam hal mengetahui ada atau tidaknya tanggung jawab negara maka harus diadakan penelitian sebagai berikut :<sup>11</sup>

- a. Harus ditetapkan, apakah orang yang melakukan atau tidak melakukan perbuatan itu mempunyai kewenangan yang diberikan negara;
- b. Apabila pelaku perbuatan itu memang mempunyai/diberi kewenangan, harus diselidiki apakah tanggung jawab atas perbuatan tersebut dapat dipindahkan kepada negara, agar negara dapat dipertanggung jawabkan menurut hukum internasional;
- c. Harus dibuktikan bahwa tindakan tersebut melibatkan suatu negara.

Berdasarkan kriteria di atas, maka unsur ke tiga (c) inilah nampaknya dapat dipenuhi dan dapat dibuktikan berkenaan dengan tindakan teror yang dilakukan oleh Nazir Hendawi, yang ternyata memang melibatkan Suriah. Dengan demikian maka Suriah dapat dikategorikan sebagai negara yang dapat bertanggung jawab menurut hukum internasional. Adapun tanggung jawab Suriah dalam kasus ini merupakan pertanggung jawaban secara tidak langsung, mengingat pemerintah Suriah secara tegas tetap membantah keterlibatannya. Di sini harus juga dibuktikan apakah tindakan dari wakil diplomatik negara Suriah di London ini telah memiliki kewenangan dari negaranya untuk membantu pelaku teror tersebut. Sebab untuk mempertanggung jawabkan secara langsung pada negara Suriah menurut hukum internasional, maka pemerintah Inggris harus lebih dahulu membuktikan wakil diplomatik tersebut melakukan perbuatannya atas perintah dari negaranya. Akan tetapi apabila dilihat dari pemutusan hubungan diplomatik antara Inggris dan Suriah tersebut, maka seakan-akan Inggris telah

1. J.G Starke, op.cit. hal.147.

menuduh Suriah terlibat dalam kasus Nazer Hendawi. Jadi langkah yang paling tepat dan sesuai dengan Konvensi 1937 tentang Pencegahan terhadap Terorisme tersebut, maka pemerintah Suriah harus memberikan pertanggung jawabannya. Dalam hal ini Pemerintah Suriah dapat memberikan/mengeluarkan Izin kepada pemerintah Inggris untuk memasuki gedung Kedutaan dan mencari/mengumpulkan bukti. Hal ini sesuai pula dengan Pasal 22 ayat 1 Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik yang berbunyi sebagai berikut : "Gedung misi tidak dapat diganggu gugat (inviolable). Pejabat-pejabat dari negara penerima tidak boleh memasukinya, kecuali dengan persetujuan kepala misi." SELanjutnya pemerintah Suriah dapat pula menanggalkan kekebalan dari anggota diplomatiknya, hal ini sesuai dengan Pasal 32 ayat 1 Konvensi Wina 1961 yang berbunyi sebagai berikut : "kekebalan dari yurisdiksi bagi agen-agen diplomatik dan orang-orang yang menikmati kekebalan di dalam Pasal 37 dapat ditanggalkan oleh negara pengirim". Di dalam kasus ini penulis beranggapan bahwa pemerintah Suriah dapat dipertanggung jawabkan secara tidak langsung, mengingat apakah ada kewenangan dari tindakan wakil diplomatiknya itu.

Selanjutnya di dalam kasus (c) di mana pemerintah Jerman Barat yang telah menangkap pelaku terorisme internasional berwarga negara Libya dalam kasus peledakan pesawat TWA di negara Turki dan telah menewaskan seorang anggota mariner Amerika Serikat. Pemerintah Jerman terhadap peristiwa tersebut akan mengekstradiksikan pelaku kepada Pemerintah A.S. berdasarkan tindakan tersebut telah membuktikan bahwa terorisme internasional meskipun memiliki motif politik tetapi tidak dapat dikategorikan sebagai kejahatan politik, sebab pelaku teror ini dapat diekstradiksikan. Adapun kejahatan-kejahatan yang tidak dapat diekstradiksikan menurut J.C. Starke adalah :

- a. Kejahatan politik;
- b. Kejahatan Militer, misalnya disersi;

c. Kejahatan agama.<sup>1</sup>

Apabila dilakukan kajian lebih mendalam khususnya terhadap masalah ekstradiksi ini, maka yang lebih tepat untuk mengadili pelaku teror tersebut adalah negara Turki. Adapun pertimbangannya adalah sebagai berikut :

- a. Bukti-bukti lebih mudah diperoleh di mana tindakan teror dilakukan;
- b. Setiap negara mempunyai hak yurisdiksi teritorial.

Namun di dalam kenyataannya, pelaku teror ini tidak diserahkan kepada pemerintah Turki, melainkan diserahkan kepada pemerintah Amerika Serikat. Hal tersebut didasarkan kepada rasio-rasio sebagai berikut :

- a. Penyerahan ini didasarkan atas permintaan Amerika Serikat kepada Pemerintah Jerman, dengan alasan seorang anggota Marinir Amerika tewas;
- b. Antara Pemerintah Turki dan Jerman belum ada perjanjian ekstradiksi;
- c. Pemerintah Turki membiarkan/mengijinkan pelaku teror itu diserahkan kepada Amerika Serikat;
- d. Pemerintah Jerman mengijinkan penyerahan pelaku teror itu kepada Amerika Serikat dengan suatu syarat bahwa Amerika Serikat tidak akan menjatuhkan hukuman mati.<sup>13</sup>
- e. Setiap negara memiliki keinginan bahwa pelaku-pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan tersebut harus diadili. Hal ini sesuai dengan asas "Aut Punire aut dedere", yaitu pelaku harus dihukum oleh negara di mana ia berlindung atau diserahkan kepada negara yang dapat atau mau menghukumnya.<sup>14</sup>

1. J.G Starke, op.cit. hal.211.

13. Suara Merdeka, tanggal 30 Januari 1987, hal. I.

14. J.G Starke, op.cit. hal.209.

Sebagaimana telah dikemukakan di muka, bahwa tindakan terorisme internasional, memiliki motivasi politik namun dalam kenyataannya tidak dapat digolongkan sebagai kejahatan politik akan tetapi digolongkan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan. Permasalahan yang timbul di sini bagaimana seandainya tindakan teror yang bermotifkan politik ini dilakukan di Laut lepas? Dalam kaitan dengan permasalahan ini menarik untuk dikutip pendapat Rocky Awondatu yang menyatakan sebagai berikut : 15

"Dalam praktek negara sekarang ini, pengertian bajak laut sebagai delik *yure gentium* mengalami perkembangan, karena segala perbuatan kekerasan yang tidak sah terhadap orang-orang atau barang di suatu kapal laut telah dapat dinyatakan sebagai telah terjadi pembajakan laut apapun motifnya. Misalnya tindakan kekerasan itu tanpa animus furandi (maksud merampok) tetapi semata-mata pembalasan dendam demi tujuan politik antar lawan politik, yang setelah tindakan dilakukan (membunuh, menculik orang-orang dalam kapal) tanpa mengganggu/merampok barang dalam kapal. Kemudian si pembunuh/penculik meninggalkan kapal tersebut dengan menggunakan kapal lain yang digunakan sebelumnya, maka tindakan kekerasan ini telah dapat digolongkan sebagai pembajakan laut."

Berdasarkan pendapat di atas, apabila tindakan teror yang bersifat kekerasan dan bermotifkan politik itu dilakukan di atas kapal, maka hal ini dapat digolongkan sebagai delik *yure gentium*.

#### IV. KESIMPULAN.

Berdasarkan uraian tersebut di muka, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Di dalam praktek, negara-negara akan menindak pelaku

teror berdasarkan tempat di mana tindakan tersebut dilakukannya dan berdasarkan hukum nasionalnya;

2. Pemutusan suatu hubungan diplomatik dengan negara yang terlibat dalam kegiatan terorisme internasional dimungkinkan untuk mencegah/memberantas terorisme internasional.
3. Terorisme internasional bukan merupakan suatu kejahatan politik namun merupakan delik jure gentium.

DAFTAR PUSTAKA

- Academic of Science of The USSR Institute of State and Law, Internasional Law, Moscow, 1960.
- J.G Starke, An Introduction on Internasional Law, saduran Isjwara, Alumni Bandung, 1958.
- Ian Brownlie, Principle of Public Internasional Law; third edition, Clarendon Press Oxford, 1979.
- J.L Brierly, Hukum Bangsa Bangsa, terjemahan Moh. Radjab, Barata, Jakarta, 1963.
- Rocky Awondatu, Pengertian Yuridis tentang Bajak Laut, Harian Suara Karya, halaman VIII, 30 April 1985.
- Suryo Sumarwoto, Terorisme Sebagai Objek Studi Polemologi, Majalah Masalah Massa & Hukum, No.1-6 Tahun ke XII, 1982.
- Wasito, Konvesi Konvesi Wina tentang Hubungan Diplomatik, Hubungan Konsuler Dan Hukum Perjanjian Traktat, Andi Offset, Yogyakarta, 1984.