

# PELINDUNGAN HAM DALAM PROSEDUR PENENTUAN DAFTAR TERDUGA TERORIS DAN ORGANISASI TERORIS DI INDONESIA

## THE HUMAN RIGHTS PROTECTION ON DETERMINING THE LIST OF SUSPECTED TERRORISM AND TERRORIST ORGANIZATION'S PROCEDURE IN INDONESIA

**Marfuatul Latifah**

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Komplek MPR/DPR/DPD Gedung Nusantara 1 Lantai 2,  
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta  
Email: marfulatifa@gmail.com

Naskah diterima: 28 Maret 2018

Naskah direvisi: 18 Mei 2018

Naskah diterbitkan: 30 Juni 2018

### **Abstract**

*The procedure of individual and entity inclusion in Consolidated United Nations Security Council Sanctions List of Suspected Terrorist Organization, issued by the UN Security Council are considered does not provide the real protection for human rights for the international society, particularly related to the fair trial principle. This due to the absence of the pleading/clarification mechanism for the subject that affected. The United Nations has sought to improve the procedure of inclusion in the Consolidated United Nations Security Council Sanctions List of Suspected Terrorist Organizations and Individuals by adopting the due process of law model on the determination process of identity inclusion to the list. the amendment of the procedure has not been sufficient to provide human rights protection for individual subject to the list, because it has not implemented due process of law properly. It is proven by the lack of an authorized, independent and open judiciary in order to decide whether a person should be identified to the list. Indonesia also issued a list of suspected terrorists and terrorist organizations. The procedure that use in order to determine the identity inclusion of an individual, organization, and/or corporation on the list as an attempt to present the judicial authorities, however the listing procedure only involves the judicial authorities limited as a legitimation grantor to the list through a determination. It is necessary to refine the procedures for the inclusion of identity on the suspected Terrorist List and terrorist organizations in accordance to the agreement stipulated on the Amendment of Law no. 15 year 2003, which stating that an organization of terrorism can also be determined through a court decision, so therefore the human rights protection for the subject which has been included and/or will be include to the list can be achieve.*

**Keywords:** *terrorism suspected list; human rights protection; fair trial principle; terrorism*

### **Abstrak**

Prosedur pencantuman identitas pada *Consolidated United Nations Security Council Sanctions List of Suspected Terrorist Organizations and Individual* yang dikeluarkan oleh Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sampai saat ini dianggap belum melindungi hak asasi manusia (HAM) bagi masyarakat internasional, khususnya prinsip untuk mendapatkan persidangan yang adil (*fair trial*). Hal tersebut karena tidak tersedianya pembelaan/klarifikasi dari objek yang akan dan/atau telah ditetapkan dalam daftar tersebut. PBB telah berupaya memperbaiki prosedur pencantuman identitas pada *Consolidated United Nations Security Council Sanctions List of Suspected Terrorist Organizations and Individual* dengan mengadopsi *due process of law model* dalam proses pencantuman identitas. Perubahan prosedur tersebut sampai saat ini masih belum cukup memberikan perlindungan HAM bagi individu yang menjadi subjek karena belum menerapkan

*due process of law* secara utuh. Hal tersebut dibuktikan dengan masih belum adanya pihak peradilan yang berwenang, bebas, dan terbuka untuk memutuskan apakah seseorang patut dicantumkan identitasnya dalam daftar tersebut. Indonesia juga mengeluarkan Daftar Terduga Teroris dan Organisasi Teroris. Prosedur yang digunakan dalam mencantumkan identitas orang, organisasi, dan/atau korporasi dalam daftar tersebut telah berupaya menghadirkan pihak yudisial, namun prosedur pelibatan pihak yudisial hanya sebatas pemberi legalitas dari daftar melalui penetapan. Perlu dilakukan penyempurnaan prosedur bagi pencatuman identitas dalam Daftar Terduga Teroris dan Organisasi Teroris untuk menyesuaikan dengan kesepakatan dalam Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003, yang menyatakan bahwa sebuah organisasi terorisme dapat juga ditetapkan melalui putusan pengadilan agar perlindungan HAM bagi subjek yang telah/akan dicantumkan di daftar dapat terwujud.

**Kata kunci:** daftar terduga terorisme; perlindungan HAM; prinsip peradilan yang adil; terorisme

## I. PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR) telah berhasil menyelesaikan Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (RUU Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2003) pada 25 Mei 2018. Pembahasan tersebut dilakukan melalui mekanisme pembentukan Panitia Khusus RUU Perubahan atas UU Nomor 15 Tahun 2003 melalui Rapat Paripurna ke-24 DPR Masa Sidang IV Tahun Sidang 2015-2016 pada 12 April 2016.

Luhut Binsar Panjaitan selaku Menteri Koordinator Politik Hukum dan HAM (pada saat itu) menyatakan bahwa, perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (UU Terorisme) diharapkan dapat mempermudah aparat untuk menjaga stabilitas keamanan Indonesia khususnya dari ancaman teror, serta memperbaiki ketentuan tentang hukum acara pidana yang diatur dalam UU Terorisme untuk mempermudah aparat penegak hukum melakukan proses penegakan hukum tindak pidana terorisme.<sup>1</sup>

Sedangkan Muhammad Syafii selaku Ketua Panitia Khusus RUU Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2003, menyatakan bahwa dalam pembahasan RUU Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2003 tidak hanya akan memperbaiki sisi penindakan tindak pidana terorisme semata, namun terdapat tiga materi yang akan dikedepankan dalam pembahasan RUU Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2003, yaitu pencegahan, penindakan, dan penanganan korban.<sup>2</sup>

Dari keseluruhan materi yang dibahas RUU Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2003, terdapat sub-materi yang cukup menarik untuk dibicarakan, yaitu mengenai prosedur pencantuman identitas pada daftar terduga teroris dan organisasi teroris. Dalam pembahasan RUU Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2003 pada 23 Maret 2017, Panja DPR dan Pemerintah telah menyetujui rumusan Pasal 12A ayat (2) yang di dalamnya mengatur mengenai kriminalisasi atas 2 (dua), yaitu perbuatan menjadi anggota korporasi yang dianggap sebagai organisasi terorisme dan

<sup>1</sup> Desi Angriani, 27 Januari 2016, "Revisi UU Terorisme Murni Inisiatif Pemerintah", <http://news.metrotvnews.com/hukum/GKdnz80b-revisi-uu-terorisme-murni-inisiatif-pemerintah>, diakses tanggal 7 Juli 2017.

<sup>2</sup> Didi Syafirdi, 4 April 2017, "Tiga poin penting dalam revisi UU Terorisme, tak cuma penindakan", <https://www.merdeka.com/peristiwa/tiga-poin-penting-dalam-revisi-uu-terorisme-tak-cuma-penindakan.html>, diakses tanggal 17 Juli 2017.

perbuatan merekrut orang untuk menjadi anggota korporasi sebagai organisasi terorisme.

Panja DPR mempermasalahkan prosedur penentuan daftar terduga teroris dan organisasi teroris yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia apakah langsung mengadopsi nama-nama yang ada di *Consolidated United Nations Security Council Sanctions List of Suspected Terrorist Organizations and Individual* (selanjutnya disebut sebagai *Consolidated List*), ataukah sudah ada prosedur lain bagi Indonesia dalam menentukan daftar tersebut, mengingat dalam penentuan daftar tersebut terdapat potensi pelanggaran HAM bagi pihak yang dicantumkan dalam daftar tersebut jika tidak diiringi dengan ketentuan hukum yang memadai.

Perdebatan mengenai prosedur penetapan identitas dalam sebuah daftar dan dampak yang ditimbulkannya tidak hanya terjadi di Indonesia. Perdebatan mengenai *Consolidated List* dan dampak yang ditimbulkannya telah muncul di seluruh dunia sejak daftar tersebut dikeluarkan oleh PBB. Materi yang menjadi fokus dalam perdebatan atas *Consolidated List* antara lain adalah langkah apa yang akan dilakukan oleh masing-masing negara anggota PBB atas *Consolidated List* tersebut. Apakah akan langsung menyatakan setiap orang, organisasi, dan entitas yang ada di daftar tersebut sebagai terduga terorisme yang dapat langsung diawasi, atau melakukan kajian kembali atas *Consolidated List* tersebut sehingga prinsip perlindungan HAM dapat ditegakkan secara lebih hati-hati dan terukur.

Perdebatan lain yang juga muncul adalah banyaknya pihak yang merasa dirugikan atas pencantuman identitas dirinya dalam *Consolidated List*. Hal tersebut dibuktikan dengan banyaknya gugatan atas mekanisme penentuan identitas terduga teroris dan entitas sebagai korporasi teroris dalam *Consolidated List* walaupun gugatan hukum untuk pembelaan diri tersebut tidak dapat diajukan langsung pada PBB, karena pada waktu itu belum ada mekanisme yang disediakan oleh PBB.

Salah satu contoh gugatan yang paling terkenal, adalah gugatan yang diajukan *The*

*European Court of Justice* oleh Yassin Kadi pada tahun 2008. Yassin merupakan salah satu orang yang dinyatakan sebagai terduga terorisme berdasarkan *Consolidated List*.<sup>3</sup> Dalam daftar tersebut Yassin dinyatakan sebagai pemodal kegiatan terorisme dan harus dibekukan seluruh asetnya. Alasan pengajuan gugatan tersebut adalah penentuan nama-nama dalam daftar tersebut tidak disertai dengan prosedur persidangan yang adil, sehingga dirinya tidak pernah didengarkan pendapatnya. Yassin Kadi memenangkan gugatannya.<sup>4</sup>

Pada saat yang bersamaan sejumlah gugatan atas penetapan daftar dan tindakan yang dilakukan atas ditetapkannya seseorang atau organisasi dalam daftar tersebut juga terjadi di sejumlah, yaitu Amerika Serikat, Belgia, Italia, Belanda, Pakistan, Swiss, dan Turki.<sup>5</sup> Bahkan Pengadilan Tinggi Inggris pada bulan April 2008, membatalkan berbagai perintah pembekuan aset terhadap lima orang yang ditunjuk oleh Komite Sanksi Al-Qaida dan Taliban PBB.<sup>6</sup>

Prosedur penentuan nama individu dan organisasi terduga teroris berdasarkan sanksi oleh Dewan Keamanan PBB sangat rentan akan pelanggaran HAM bagi nama yang tercantum dalam daftar tersebut. Karena tidak ditempuh prosedur penegakan hukum guna mendapatkan klarifikasi dari objek yang akan dan/atau telah ditetapkan dalam daftar tersebut. Pemerintah Indonesia dan DPR juga perlu mencermati permasalahan mengenai prosedur penentuan nama individu dan organisasi dalam daftar terduga teroris dan organisasi terorisme ini,

<sup>3</sup> Yassin Kadi dianggap sebagai orang yang berafiliasi dengan Osama Bin Laden. Yassin Kadi mengajukan gugatan atas pencantuman dirinya secara langsung dalam daftar yang dikenai sanksi oleh PBB, Uni Eropa, dan Amerika Serikat.

<sup>4</sup> Juliane Kokott dan Christoph Sobotta, "The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?", *The European Journal of International Law*, Vol. 23 No. 4, Agustus 2012, hal. 1015–1024.

<sup>5</sup> Watson Institute, *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*, Targeted Sanctions Project Brown University, Maret 2006, hal. 9.

<sup>6</sup> Victor D. Comras, "UN Terrorist Designation System Needs Reform", *Perspective On Terrorism Journal*, Volume II, Issue 10, Juli 2008, hal. 10.

walaupun saat ini Indonesia juga telah memiliki daftar tersebut. Pembahasan RUU Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2003, merupakan momentum yang tepat untuk mengkaji kembali mengenai prosedur penentuan daftar individu dan organisasi yang ditetapkan dalam daftar terduga dan organisasi terorisme yang saat ini berlaku di Indonesia.

Kajian mengenai daftar terduga terorisme telah dilakukan oleh beberapa penulis, antara lain:

1. Victor D. Comras, dalam jurnal *Perspective On Terrorism*, Volume II, Issue 10, July 2008 menulis tentang *UN Terrorist Designation System Needs Reform*. Dalam tulisan tersebut Victor menyatakan bahwa prosedur pencantuman identitas dalam *Consolidated List* PBB membutuhkan perubahan yang lebih baik. Hal tersebut guna meningkatkan efektivitas sistem pencantuman identitas dalam *Consolidated List* oleh PBB. Perubahan prosedur harus membuka kemungkinan para pihak yang dicantumkan identitasnya untuk menyatakan pendapat dan memberikan pembelaan atas pencantuman identitas mereka dalam *Consolidated List*.<sup>7</sup> Tulisan ini membahas mengenai prosedur pencantuman oleh PBB secara umum, belum ada pembahasan mengenai perlindungan HAM secara khusus dalam tulisan tersebut.
2. Monika Suhayati dalam Jurnal Negara Hukum, Vol. 4 No. 2, November 2013 menulis tentang Undang-undang Pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme dari Perspektif Hak Asasi Manusia. Tulisan tersebut berkesimpulan bahwa UU Pendanaan Terorisme telah memberikan pengaturan yang melindungi HAM dengan adanya pengaturan mengenai pengajuan keberatan atas penempatan dalam daftar terduga terorisme dan organisasi teroris.<sup>8</sup> Namun fokus dalam kajian ini adalah

upaya perlindungan bagi terduga teroris dan organisasi teroris dari sisi penegakan hukum tindak pidana pendanaan terorisme bukan pada tindak pidana terorisme secara keseluruhan.

3. Ramses A Wessel dengan judul *The Rule of Law and the Security Council: The New Procedures for the Legal Protection of Individuals in the Fight against Terrorism* yang dibawakan dalam *Ius Commune Workshop Accountability and the Rule of Law at International Level*, University of Amsterdam, menganalisis sejauh mana prosedur pencantuman identitas dalam *Consolidated List* yang berpijak dalam hukum internasional, dapat memberikan perlindungan HAM bagi identitas yang dicantumkan dalam *Consolidated List*, khususnya individu<sup>9</sup>. Artikel ini menyarankan mengenai pembentukan mekanisme pengadilan internasional guna menyeragamkan prosedur penentuan identitas dalam *Consolidated List* di seluruh dunia, agar tidak ada individu ataupun korporasi yang dicantumkan dalam *Consolidated List* merasa dirugikan karena negaranya belum menyediakan prosedur yang memadai bagi pencantuman dalam daftar terduga teroris.
4. Noah Birkhauser menulis tentang *Sanctions of the Security Council Against Individuals—Some Human Rights Problems*.<sup>10</sup> Dalam artikel ini Noah menulis tentang ketiadaan mekanisme pembelaan diri bagi individu yang dicantumkan pada *Consolidated List*. Hal ini berpotensi atas pelanggaran HAM, khususnya hak praduga tak bersalah dan jaminan atas peradilan yang adil (*fair trial*). Selain itu tulisan ini

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Monika Suhayati, "Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme dari Perspektif Hak Asasi Manusia, Jurnal *Negara Hukum*, Vol. 4 No. 2, November 2013, hal. 231-245.

<sup>9</sup> Ramses A Wessel, "The Rule of Law and the Security Council: The New Procedures for the Legal Protection of Individuals in the Fight against Terrorism", makalah dipresentasikan pada *Ius Commune Workshop Accountability and the Rule of Law at International Level*, University of Amsterdam, Amsterdam 25 Januari 2008.

<sup>10</sup> Noah Birkhäuser, "Sanctions of the Security Council Against Individuals – Some Human Rights Problems", <http://www.esil-sedi.eu/sites/default/files/Birkhauser.PDF>, diakses tanggal 4 Mei 2018.

menyatakan bahwa walaupun telah ada gugatan atas pencatuman identitas pada *Consolidated List* oleh PBB sejak awal tahun 2000-an, PBB belum juga menciptakan mekanisme yang memuaskan bagi individu dan/atau entitas yang terdampak dari peristiwa tersebut untuk dapat melakukan pembelaan dirinya secara hukum.

5. Clemens A. Feinäugle<sup>11</sup> dalam *German Law Journal* Vol. 9 No. 11 tahun 2008 menulis tentang *The UN Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals?* Artikel tersebut mengulas mengenai tugas dan prosedur Komite Alqaeda sebagai komite yang mengelola *Consolidated List*. Artikel ini juga mengulas mengenai prosedur pencantuman identitas dalam *Consolidated List* yang masih saja dianggap belum cukup memberikan jaminan terhadap perlindungan HAM bagi subjek yang telah dicantumkan dalam *Consolidated List*.

Dari kelima artikel yang mengkaji mengenai prosedur pencantuman identitas sebagai terduga teroris maupun organisasi teroris membahas mengenai perlindungan HAM bagi subjek yang ditentukan namanya sebagai terduga teroris dan organisasi/entitas teroris, namun hanya artikel yang ditulis oleh Monika Suhayati membahas mengenai daftar terduga teroris dan organisasi teroris (DTTOT) yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia. Hanya saja artikel tersebut menganalisisnya dalam sudut pandang penegakan hukum atas tindak pidana pendanaan terorisme semata.

Berbeda dengan kelima tulisan tersebut, tulisan ini akan mengkaji lebih mendalam tentang upaya apa saja yang sudah dilakukan oleh PBB untuk menciptakan prosedur yang lebih menjamin perlindungan HAM bagi individu dan entitas yang dicantumkan dalam

*Consolidated List*. Selain itu, tulisan ini juga akan mengkaji mengenai apakah prosedur penentuan daftar terduga teroris dan organisasi teroris di Indonesia yang berlaku saat ini telah mencerminkan perlindungan HAM bagi setiap warga negara.

Kajian ini bertujuan untuk mengetahui upaya apa saja yang telah dilakukan oleh PBB untuk melakukan perlindungan HAM dalam prosedur pencantuman identitas di *Consolidated List* dan melihat perlindungan HAM yang ada dalam prosedur penentuan DTTOT di Indonesia.

Sedangkan kegunaan dari kajian ini adalah sebagai bahan masukan bagi Anggota DPR RI dalam melaksanakan fungsi pengawasan atas praktik penanggulangan terorisme di Indonesia, khususnya dalam mengawasi penentuan identitas individu atau entitas dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris di Indonesia agar dalam praktik tidak terdapat pelanggaran HAM.

## II. PROSEDUR PENENTUAN DAFTAR TERDUGA TERORISME DAN ORGANISASI TERORISME OLEH PBB

PBB merupakan organisasi internasional yang dibentuk untuk mendorong kerjasama internasional. Negara-negara yang bergabung sebagai anggota PBB berkomitmen penuh untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional, mengembangkan hubungan persahabatan antar negara, mempromosikan pembangunan sosial, peningkatan standar kehidupan yang layak, dan HAM.<sup>12</sup>

PBB berperan sebagai penjaga perdamaian, pencegahan konflik dan bantuan kemanusiaan. Selain itu, PBB juga menangani berbagai permasalahan mendasar seperti pembangunan berkelanjutan, lingkungan dan perlindungan pengungsi, bantuan bencana, terorisme, perlucutan senjata dan non-proliferasi,

<sup>11</sup> Clemens A. Feinäugle, "The UN Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals?", *German Law Journal*, Vol. 9 No. 11 Tahun 2008, hal. 1513-1539.

<sup>12</sup> Indien Winarwati, *Eksistensi Mahkamah Internasional Sebagai Lembaga Kehakiman Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB)*, *Rech dee Jurnal Hukum*, Vol. 9. No. 1, Juni 2014, hal 56-71.

mempromosikan demokrasi, HAM, kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, pemerintahan, ekonomi dan pembangunan sosial, kesehatan, upaya pembersihan ranjau darat, perluasan produksi pangan, dan berbagai hal lainnya, dalam rangka mencapai tujuan dan mengoordinasikan upaya-upaya untuk dunia yang lebih aman.

Terorisme telah menjadi perhatian dari PBB sejak lama. Sekitar tahun 60 dan 70an, PBB telah menyusun dan menyetujui bermacam-macam konvensi yang mengatur tentang perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai aksi teror antara lain *Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*, *The Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*, *The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Person, Including Diplomatic Agents*. Namun tidak satupun konvensi tersebut dapat menyusun definisi yang cukup komprehensif tentang definisi terorisme.<sup>13</sup>

Konvensi-konvensi yang ada hanya menyebutkan bahwa terorisme merupakan kejahatan yang bersifat internasional. Bahkan usaha untuk memasukkan terorisme ke dalam yurisdiksi *Internasional Criminal Court* dalam konvensi diplomatik di Roma pada tahun 1998 telah ditolak, terutama oleh negara yang bergabung dalam Organisasi Kerjasama Islam (OKI) dan juga Amerika Serikat.<sup>14</sup> Selain itu, guna mencegah penyebaran aksi terorisme di dunia, PBB juga menyusun dan mengesahkan *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* pada tahun 1999 guna mencegah individu dan organisasi tertentu melakukan kegiatan pembiayaan aksi terorisme di dunia.

Upaya PBB mengesahkan konvensi-konvensi untuk memerangi terorisme, kemudian

masih belum dapat mencegah terjadinya aksi terorisme di dunia. Oleh sebab itu, Dewan Keamanan PBB mengeluarkan sanksi bagi pihak-pihak yang dianggap berafiliasi dengan Taliban dan al-Qaeda dengan menetapkan identitas individu dan/atau korporasi/entitas pada *Consolidated List*. Sanksi pencantuman identitas di dalam *Consolidated List*, dilakukan dengan asumsi bahwa daftar tersebut merupakan alat yang sangat diperlukan PBB dalam menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Tujuan pencantuman identitas ini adalah mengubah perilaku, membatasi kegiatan yang dilarang, atau melabeli target dalam *Consolidated List* untuk mematuhi norma-norma internasional. Daftar tersebut dikelola oleh Komite Sanksi Al-Qaida dan Taliban PBB [yang memiliki keanggotaan yang sama dengan Dewan Keamanan dan dibentuk berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB 1267 (1999)].

Berdasarkan Resolusi 1267, Dewan Keamanan PBB menyatakan bahwa “semua negara berkewajiban untuk menjatuhkan sanksi tertentu terhadap yang tercantum dalam daftar ini”. Ketika identitas seseorang, korporasi, dan/atau entitas dicantumkan dalam *Consolidated List* maka akan dikenai sanksi sebagai berikut:

1. tindakan berupa pembekuan dana dan aset keuangan lainnya tanpa penundaan,
2. larangan bepergian (*travel ban*) bagi individu yang tercantum dalam *consolidated list* untuk masuk atau transit ke wilayah tertentu,
3. pencegahan pasokan, penjualan dan transfer langsung atau tidak langsung dari wilayah mereka atau oleh warga negara mereka di luar wilayah mereka, atau
4. dilarang menggunakan kapal bendera atau pesawat terbang mereka, senjata dan bahan terkait dari semua jenis, suku cadang, dan saran teknis, bantuan, atau pelatihan yang berkaitan dengan kegiatan militer, kepada individu dan badan tertentu (embargo senjata).<sup>15</sup>

Sampai saat ini, tidak hanya individu, korporasi, dan/atau entitas yang dianggap

<sup>13</sup> Antonio Case, Guido Acquaviva, Mary Fan, and Alex Whiting, *International Criminal Law Cases and Commentary*, United States: Oxford University Press, 2011, hal. 286.

<sup>14</sup> Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Internasional*, Bagian II, Jakarta: Penerbit PT. Hecca Mitra Utama, 2004, hal. 83.

<sup>15</sup> Lihat Paragraf 1 Resolusi Keamanan PBB 2368.

terlibat dengan Taliban saja yang identitasnya dicantumkan pada *Consolidated List*. Komite Taliban dan Al-Qaeda memperluas daftarnya atas individu atau entitas yang dianggap terlibat dengan Usamah bin Laden dan organisasi Al-Qaida<sup>16</sup>. Tidak berhenti pada kedua organisasi tersebut, PBB melalui Dewan Keamanan juga memperluas daftar bagi individu dan entitas yang dianggap berkaitan dengan ISIS melalui Resolusi 2368 (2017).

Penunjukan identitas secara langsung oleh Dewan Keamanan PBB dalam daftar tersebut ditentang berbagai kalangan. Menurut Laporan Pengamatan yang diterbitkan oleh *Watson Institute*, Jenewa, banyak negara di dunia khususnya negara-negara di Eropa menyatakan bahwa penunjukan identitas secara langsung dalam *Consolidated List* tersebut sangat berbahaya bagi hak-hak sipil di seluruh dunia. Tindakan melakukan pembekuan aset tanpa adanya proses penegakan hukum sangat rentan akan pelanggaran HAM dan mencederai nilai keadilan, sehingga sistem penunjukan langsung oleh PBB harus diperbaiki agar lebih adil dan transparan khususnya dengan menyediakan sistem pengawasan atas prosedur penunjukan langsung pada daftar yang ada.<sup>17</sup> Selain itu pencantuman identitas dengan penunjukan langsung oleh Dewan Keamanan PBB, tidak sesuai dengan peran PBB sebagai pengusung perlindungan HAM bagi seluruh masyarakat internasional.

Sejak diberlakukan pada 2001, prosedur penentuan atas daftar tersebut telah berulang kali diperbaiki guna menjawab tantangan dari setiap gugatan dan keengganan beberapa negara yang menjadi anggota PBB untuk menaati dan memberlakukan daftar tersebut di negaranya. Saat ini telah tersedia mekanisme yang lebih baik dalam pencantuman identitas pada *Consolidated List*. Daftar tersebut telah dilengkapi dengan prosedur untuk penghapusan nama (*delisting*) individu, korporasi, dan/atau

entitas dari daftar tersebut. Adanya prosedur penambahan dan penghapusan membuat sifat daftar tersebut tidak stagnan dan dapat ditinjau posisi pencantuman nama individu atau entitas yang ada dalam inventarisasi daftar tersebut.

#### A. Prosedur Penambahan Nama Orang dan Entitas dalam *Consolidated United Nations Security Council Sanctions List of Suspected Terrorist Organizations and individual*

Ketentuan penambahan nama orang dan entitas dalam *Consolidated List* dituangkan dalam Resolusi Dewan Keamanan PBB 2368 (2017) yang dikeluarkan pada tahun 2017 khususnya pada Paragraf 1-9 dan 50-59. Selain itu, ketentuan yang mengatur mengenai mekanisme penambahan nama orang dan entitas dalam daftar tersebut juga terdapat pada Pedoman Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB No. 1967 seksi 4 dan 6.<sup>18</sup>

Berdasarkan ketentuan tersebut negara yang menjadi anggota dari PBB, dapat mengajukan permohonan pada Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB untuk menambahkan nama orang (individu) dan entitas, baik entitas tidak berbadan hukum, maupun entitas berbadan hukum pada *Consolidated List*. Pengajuan permohonan penambahan nama dapat ditujukan bagi 3 entitas yang berbeda, yaitu individu, kelompok (entitas tidak berbadan hukum), dan badan hukum.

Permohonan penambahan nama dalam daftar harus dilengkapi dengan syarat-syarat sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. temuan dan pertimbangan khusus yang menunjukkan bahwa nama orang atau entitas tersebut sudah memenuhi kriteria untuk dikategorikan sebagai terduga teroris;
2. rincian hubungan apa pun dengan individu atau entitas yang saat ini sudah ada dalam daftar;

<sup>16</sup> Lihat Resolusi Dewan Keamanan 1333 dan Resolusi Dewan Keamanan 1390.

<sup>17</sup> Watson Institute, "Due Process and Targetted Sanction an Update of Watson Report", *Watson Report Update*, Desember 2012, hal. 3.

<sup>18</sup> Security Council Committee Pursuant to Resolution 1267 (1999), 1989 (2011), and 2253 (2015) Concerning ISIL (DA'ESH), Al-Qaida and Associated Individuals Groups Undertakings and Entities, "Procedures for Listing", [https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267/qa\\_sanctions\\_list/procedures-for-listing](https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267/qa_sanctions_list/procedures-for-listing), diakses tanggal 7 Februari 2018.

<sup>19</sup> *Ibid*.

3. informasi tentang tindakan atau kegiatan relevan lainnya dari individu/entitas;
4. sifat dari bukti pendukung (misalnya, informasi intelijen, penegakan hukum, peradilan, media, penerimaan oleh subjek, dan lain sebagainya);
5. bukti atau dokumen pendukung.

Setelah semua syarat dipenuhi, maka Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB akan meninjau permohonan tersebut untuk kemudian menyetujui permohonan penambahan atau menolak permohonan tersebut. Setelah permohonan disetujui, Sekretaris Komite akan mengumumkan daftar yang telah diperbarui pada negara pemohon dan semua anggota PBB.<sup>20</sup> Sekretariat dalam tiga hari kerja akan meminta *International Criminal Police Organization* (INTERPOL) untuk menerbitkan Pemberitahuan Khusus Dewan Keamanan PBB bagi setiap nama yang ditambahkan dalam daftar.

#### **B. Mekanisme Penghapusan Nama Orang dan Entitas dalam *Consolidated United Nations Security Council Sanctions List of Suspected Terrorist Organizations and Individual***

Ketentuan mengenai penghapusan nama individu atau entitas dari *Consolidated List* diatur dalam Resolusi Dewan Keamanan PBB 2368 (2017) Paragraf 60-80. Selain itu ketentuan lain yang juga menjadi pedoman bagi prosedur penghapusan nama nama individu atau entitas dari daftar tersebut adalah pedoman pelaksanaan kewenangan Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB Seksi 4 dan 7. Berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB 2368 (2017), pihak yang dapat mengajukan permohonan penghapusan adalah negara anggota PBB, individu dan entitas yang ditentukan *Consolidated List*.

1. Terdapat dua mekanisme yang berbeda dalam pengajuan permohonan penghapusan, mekanisme tersebut bergantung pada pihak yang mengajukan permohonan penghapusan, yaitu permohonan yang

diajukan oleh negara Dewan Keamanan PBB dan permohonan yang diajukan oleh individu dan entitas yang tercantum dalam *Consolidated List*. Permohonan yang diajukan oleh negara yang menjadi anggota dari Dewan Keamanan PBB. Permohonan ini ditujukan pada Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB. Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB merupakan pihak yang berwenang untuk memeriksa apakah permohonan penghapusan dapat disetujui atau tidak.

Berkas permohonan penghapusan nama individu atau entitas dari *Consolidated List* yang diajukan oleh negara anggota PBB harus dilengkapi dengan informasi sebagai berikut:

- a. penjelasan mengapa individu atau entitas tersebut tidak atau tidak lagi memenuhi kriteria untuk dicantumkan dalam *consolidated list*;
  - b. pekerjaan dan/atau kegiatan yang dilakukan oleh individu atau entitas tersebut saat ini, dan informasi terkait lainnya, seperti informasi tentang aset;
  - c. dokumentasi apa pun yang dapat menguatkan permintaan penghapusan dapat dilampirkan bersama dengan penjelasan relevansinya, jika diperlukan.
2. Permohonan yang diajukan oleh individu dan entitas yang tercantum dalam *Consolidated List*, dapat diajukan langsung oleh pihak yang ingin namanya dihapuskan dari *Consolidated List* atau diwakili oleh pengacaranya kepada kantor Ombudsman PBB.

Prosedur permohonan penghapusan ini membutuhkan waktu yang tidak sebentar dan mekanisme pengawasan terhadap Ombudsman yang ditunjuk oleh PBB dengan Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB. Berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB 2368 (2017), prosedur pengajuan penghapusan dari *Consolidated List* oleh individu dan entitas adalah:<sup>21</sup>

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Office of The Ombudsperson of The Security Council's 1267 Committee, "Procedure for requests for delisting submitted

- a. Pengajuan ditujukan pada Ombudsman.
- b. Ombudsman menyusun laporan yang komprehensif terhadap setiap permintaan penghapusan daftar nama. Selanjutnya, laporan ini diterjemahkan ke dalam semua bahasa resmi PBB untuk dikirimkan pada Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB.
- c. Komite memiliki waktu 15 (lima belas) hari untuk meninjau laporan komprehensif yang diajukan oleh Ombudsman.
- d. Setelah itu Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB mendengarkan pertimbangan Ombudsman setelah 30 (tiga puluh) hari. Jika Ombudsman merekomendasikan untuk mempertahankan nama pihak pemohon dalam *Consolidated List*, Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB akan menyelesaikan pertimbangannya atas Laporan Komprehensif dan memberitahu Ombudsman bahwa daftar tersebut akan disimpan. Tidak ada upaya hukum yang tersedia terhadap keputusan Ombudsman.
- e. Jika Ombudsman merekomendasikan penghapusan daftar nama pemohon dari *Consolidated List*, Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB akan diberikan waktu 10 (sepuluh) hari untuk mempertimbangan rekomendasi Ombudsman. Jika tidak ada keberatan yang diajukan, keputusan akan diadopsi, dan pada hari berikutnya, *Consolidated List* harus diubah sesuai dengan keputusan yang ada, yaitu menghapus nama pemohon.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dilihat bahwa tahapan bagi pengajuan permohonan penghapusan oleh individu dan entitas yang tercantum dalam *Consolidated List* pada Ombudsman cukup rumit. Hasil keputusan

---

to the Office of the Ombudsperson”, <https://www.un.org/sc/suborg/en/ombudsperson/procedure>, diakses tanggal 12 Februari 2018.

Ombudsman masih membutuhkan peninjauan lebih lanjut dari Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB. Tidak hanya itu, keputusan akhir untuk menghapuskan atau mempertahankan identitas individu maupun entitas dari *Consolidated List* tetaplah berada di tangan Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB.<sup>22</sup> Hal ini kemudian banyak dikritik karena pihak Ombudsman tidak memiliki kewenangan untuk mendorong Komite menerima rekomendasi yang dikeluarkannya.<sup>23</sup> Selain itu, juga tidak tersedianya mekanisme upaya hukum atas keputusan Ombudsman dan Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB kecuali melalui upaya pengajuan negara anggota PBB yang mana hal tersebut lebih sulit lagi untuk ditempuh.

Walaupun dinilai cukup rumit, secara statistik prosedur ini terbukti cukup membawa hasil yang cukup menggembirakan. Pada bulan Agustus 2013, dari 49 permintaan penghapusan identitas dari *Consolidated List* yang diteruskan ke Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB oleh Ombudsman, terdapat 34 Laporan Komprehensif diteruskan kepada Komite. Komite telah menyimpulkan pertimbangannya terhadap 32 dari Laporan Komprehensif yang diajukan oleh Ombudsman mengenai permintaan penghapusan khusus, lebih lanjut dalam proses penghapusan dari *Consolidated List* masih terjadi stigmatisasi yang cukup merugikan sebab berkas yang ada di *website* Ombudsman PBB masih mencantumkan nama individu dan entitas yang mengajukan permohonan. Hal ini cukup disayangkan sebab dalam proses yudisial sebaiknya identitas tetap dirahasiakan guna perlindungan privasi.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> UN Security Council Report, “Fact Sheet on The Security Council Committee Pursuant to Resolutions 1267 (1999) 1989 (2011) and 2253 (2015) Concerning ISIL (DA’ESH) AL-QAIDA and Associated Individuals Groups Undertakings And Entities”, 1 Januari 2011, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/terrorism-sanctions-fact-sheet.pdf>, diakses tanggal 26 Februari 2018.

<sup>23</sup> Joe Stevens, “No New Weapons for the UN Ombudsperson?”, *Journal of Terrorism Research*, Vol. 2 Issue 3 November 2012, hal. 102.

<sup>24</sup> Anna Oehmichen, “UN-EU-Terrorist Listings – Legal Foundations and Impacts”, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, Vol. 9, 2014, hal. 416.

Jika dicermati kembali, prosedur pencantuman identitas dalam *Consolidated List* yang dilakukan oleh PBB pada awalnya (sampai dengan tahun 2008), berpijak pada model peradilan pidana dengan sistem “*crime control model*”. Menurut Herbert L. Parcker dalam *crime control model*, hukum pidana digunakan untuk mengontrol dan mengendalikan kejahatan yang terjadi dalam masyarakat dengan mengedepankan efisiensi dalam penegakan hukum. Efisiensi ini mencakup kecepatan dan ketelitian dan daya guna administratif didalam memproses pelaku tindak pidana. Setiap pekerjaan dalam penegakan hukum harus dilakukan dengan cepat dan harus segera selesai. Oleh karena itu, proses tidak boleh diganggu dengan sederetan upacara seremonial dan mempunyai sekecil mungkin adanya perlawanan dari pihak lain karena hal itu hanya menghambat penyelesaian perkara. Dalam *crime control model*, aparat penegak hukum bekerja dengan paradigma *presumption of guilt* ( praduga bersalah).

Dengan demikian, jika tujuan penegakan hukum kriminal hanyalah untuk mencapai kontrol kejahatan maka model ini sangat merugikan bagi orang yang tidak bersalah dihukum atau orang yang bersalah tidak dihukum. Karena pengungkapan kebenaran yang lengkap menjadi elemen penting dari proses, dan semua pilihan struktural yang bertujuan untuk membuat proses lebih efektif dalam menemukan kebenaran konsisten dengan implementasi yang efektif dari hukum pidana substantif.<sup>25</sup>

Kondisi ini sangat meresahkan masyarakat internasional. Sebab setiap orang berpotensi menjadi subjek dari *Consolidated List* dan mendapatkan tindakan serta sanksi tertentu dari PBB maupun negaranya tanpa dapat melakukan pembelaan atas kondisinya tersebut. Dorongan untuk menciptakan mekanisme pembelaan yang lebih adil dan perubahan sistem peradilan

pidana yang dianut dalam prosedur penentuan identitas menjadi model “*due process of law*” semakin menguat. Salah satunya diungkapkan oleh Anna Oehmichen. Anna menyatakan bahwa prosedur yang digunakan dalam individu atas *Consolidated List* masih berpotensi membatasi HAM dari individu, korporasi, dan/atau entitas yang dicantumkan dalam *Consolidated List*. Hal tersebut karena individu, korporasi, dan/atau entitas yang dicantumkan dalam *Consolidated List* masih belum dijamin haknya atas peradilan yang adil padahal hak tersebut merupakan hak yang paling esensial dalam penegakan hukum acara pidana.<sup>26</sup>

Model “*due process of law*” pada hakikatnya menitikberatkan pada pengawasan dalam proses pidana sehingga hak-hak individu dapat terlindungi. Selain itu dalam *due process of law model* juga dilakukan pembatasan-pembatasan terhadap wewenang penguasa dan aparat penegak hukum.<sup>27</sup> Dengan kata lain, *due process of law* dapat juga diartikan sebagai suatu proses hukum yang baik, benar dan adil. Proses hukum yang demikian terjadi, bila aparat penegak hukum yang terkait dengan proses tersebut, tidak hanya melaksanakan tugasnya sesuai dengan aturan yang ada, tetapi juga memberikan semua hak tersangka/terdakwa yang telah ditentukan, serta mengimplementasikan asas-asas dan prinsip-prinsip yang melandasi proses hukum yang adil tersebut (meskipun asas atau prinsip tersebut tidak merupakan peraturan hukum positif).<sup>28</sup>

Sistem peradilan pidana yang menganut model “*due process of law*” biasanya berjalan bersamaan dengan perlindungan atas hak atas peradilan yang adil (*fair trial*) bagi tiap tersangka/terdakwa. Yang dimaksud dengan prinsip peradilan yang adil adalah setiap tersangka/terdakwa harus mendapatkan kesempatan untuk didengar pendapatnya dalam persidangan yang adil dan terbuka oleh pengadilan yang kompeten,

<sup>25</sup> Jerold H. Israel, “Cornerstone of The Judicial Process”, University of Michigan Law School Scholarship Repository, <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=articles>, hal. 7 diakses tanggal 4 Mei 2018.

<sup>26</sup> Anna Oehmichen, *Op. Cit.*, hal. 417.

<sup>27</sup> John Griffiths, “Ideology in Criminal Procedure or a Third “Model” of the Criminal Process”, *The Yale Law Journal*, Volume 79, Number 3, January 1970, hal. 363.

<sup>28</sup> Muladi. *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Penerbit UNDIP, 1998, hal 5.

independen dan tidak memihak yang dibentuk oleh hukum.<sup>29</sup> Jaminan atas terciptanya peradilan yang adil terdapat dalam Pasal 10 *The Universal Declaration of Human Rights*. Pasal tersebut jika diterjemahkan secara bebas menyatakan bahwa “setiap orang berhak dalam persamaan sepenuhnya untuk didengarkan suaranya di muka umum dan secara adil oleh pengadilan yang merdeka dan tak memihak, dalam hal menetapkan hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dan dalam setiap tuntutan pidana yang ditujukan kepadanya”. Selain itu, prinsip *fair trial* juga dinyatakan dalam Pasal 14 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (1966) antara lain:

- a. Hak atas akses ke pengadilan;
- b. Hak untuk dianggap berkedudukan yang sama di muka hukum;
- c. Hak atas pemeriksaan yang adil dan terbuka untuk umum oleh suatu badan peradilan yang berwenang, bebas dan tidak berpihak dan dibentuk menurut hukum;
- d. Hak untuk dianggap tidak bersalah sampai kesalahannya dibuktikan menurut hukum;
- e. Hak untuk diperiksa dan diadili dalam waktu yang masuk akal;
- f. Hak untuk membela dirinya sendiri atau melalui melalui pengacara yang dipilihnya sendiri;
- g. Hak untuk hadir di persidangan;
- h. Hak untuk meminta, memeriksa dan diperiksanya para saksi;
- i. Hak atas penghukuman yang masuk akal.

Banyaknya gugatan hukum terhadap *Consolidated List* yang diajukan oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan dengan pencantuman secara sepihak oleh Dewan Keamanan PBB, mengembangkan pemikiran akan pentingnya penerapan model “*due proses of law*” atas prosedur penentuan identitas dalam *Consolidated List*. Hal tersebut mendorong PBB untuk mengubah mekanisme pencantuman identitas individu, korporasi, dan/atau entitas dalam *Consolidated List*, yaitu dengan menciptakan prosedur

<sup>29</sup> Counter Terrorism Implementation Task Force, “Basic Human Rights Reference Guide: Right to a Fair Trial and Due Process in the Context of Countering Terrorism”, Oktober 2014, hal. 4.

penambahan identitas dan penghapusan identitas dari *Consolidated List*. Upaya PBB untuk memperbarui prosedur bagi para pihak yang dicantumkan dalam *Consolidated List* secara sepihak untuk mendapatkan “mekanisme peninjauan yang independen dan efektif” dan “pencabutan tindakan yang diterapkan” sebagai konsekuensi tercantum dalam *Consolidated List*, seperti yang selama ini dikritik oleh organisasi internasional seperti Amnesty Internasional.<sup>30</sup> Perubahan tersebut dapat dikatakan sebagai upaya untuk menuju rezim yang lebih baik daripada prosedur penunjukan langsung seperti yang terjadi pada tahun 1999.

Namun jika dikaji lebih lanjut dari prinsip perlindungan HAM khususnya prinsip peradilan yang adil, akan terlihat jelas bahwa prosedur penentuan identitas individu, korporasi, dan/atau entitas dalam *Consolidated List* yang berlaku saat ini, masih rawan atas pelanggaran HAM, karena prosedur pencantuman masih bersifat sepihak, subjek tidak mendapatkan haknya untuk didengar di muka persidangan, hak untuk diberi tahu tentang statusnya dan akibat yang akan diterimanya atas status tersebut, hak untuk mengajukan keberatan di muka persidangan yang dijamin dari Hak atas akses ke pengadilan dan hak atas pemeriksaan yang adil dan terbuka untuk umum oleh suatu badan peradilan yang berwenang, bebas dan tidak berpihak dan dibentuk menurut hukum dalam prinsip peradilan yang adil. Hal ini menunjukkan bahwa PBB belum cukup mengupayakan model peradilan pidana yang lebih menjamin perlindungan HAM bagi individu yang menjadi subjek dari *Consolidated List* dan belum menganut model peradilan pidana “*due process of law*” secara utuh.

### III. PROSEDUR PENENTUAN DAFTAR TERDUGA TERORISME DAN ORGANISASI TERORISME DI INDONESIA

Indonesia merupakan anggota PBB. Berdasarkan kondisi tersebut, Indonesia

<sup>30</sup> “UN Ombudsman to Review List of Terrorist Suspect”, 18 Desember 2016, <https://sputniknews.com/world/20091218157281633/>, diakses pada 7 Juli 2017.

juga memiliki keterikatan untuk mematuhi keputusan Dewan Keamanan PBB dalam *Consolidated List*. Kondisi ini mencerminkan kebutuhan akan pengaturan mengenai prosedur penentuan DTTOT tidak terhindarkan lagi.

Keputusan untuk mengatur mengenai prosedur penentuan DTTOT juga merupakan wujud dari komitmen Indonesia terhadap masyarakat internasional dalam upaya mencegah dan memberantas tindak pidana pendanaan terorisme. Sebagaimana telah diketahui Indonesia telah melakukan ratifikasi atas *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999* (Konvensi Internasional Pemberantasan Pendanaan Terorisme, 1999) melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengesahan *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*.

Saat ini ketentuan hukum mengenai prosedur pencantuman identitas orang atau korporasi dalam DTTOT yang dikeluarkan Pemerintah Indonesia diatur dalam Bab VII Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pendanaan Terorisme (UU Pendanaan Terorisme). Pengaturan mengenai prosedur tersebut dilakukan dengan alasan bahwa upaya pemberantasan tindak pidana terorisme di Indonesia selama ini dilakukan secara konvensional, yakni dengan menghukum para pelaku tindak pidana terorisme. Sehingga dibutuhkan upaya lain yaitu mencegah terjadinya tindak pidana terorisme dengan menghambat pembiayaan atas tindak pidana terorisme. Hal tersebut dapat dilakukan dengan menetapkan DTTOT di Indonesia.

Selain diatur melalui UU Pendanaan Terorisme, prosedur pencantuman DTTOT di Indonesia juga diatur melalui Peraturan Bersama antara Ketua Mahkamah Agung, Menteri Luar Negeri, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), dan Kepala Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan No. 01/PB/MA/II/2015, 03 Tahun 2015, 1 Tahun 2014, B.66/K/BNPT/2/2015. PER-/1.02/PPATL/02/15 tentang Pencantuman

Identitas Orang dan Korporasi dalam Daftar Terduga Teroris dan Organisasi Teroris dan Pemblokiran Serta Merta atas Dana Milik Orang atau Korporasi yang tercantum dalam Daftar Terduga Teroris dan Organisasi Teroris (Peraturan Bersama DTTOT).

DTTOT yang dikeluarkan Pemerintah Indonesia tidak bersifat stagnan. Pemerintah Indonesia membuka kemungkinan untuk mengajukan usulan pencantuman orang atau korporasi dalam DTTOT, dan penghapusan orang atau korporasi dalam DTTOT dengan mengajukan keberatan atas pencantuman orang atau korporasi dalam DTTOT.<sup>31</sup> Selain itu, keberlakuan pencantuman identitas seseorang atau korporasi dalam DTTOT beserta dengan dampak atas pencantuman tersebut sudah dibatasi oleh jangka waktu, yaitu enam bulan dan dapat diperpanjang sebanyak dua kali masing-masing tiga bulan.<sup>32</sup>

UU Pendanaan Terorisme juga mengatur tindakan yang dapat diterapkan pada orang atau korporasi yang tercantum dalam DTTOT. Tindakan yang dimaksud adalah pemblokiran dana. Pemblokiran dana dilakukan setelah Polri menyampaikan DTTOT dan permintaan pemblokiran secara serta merta terhadap seluruh dana yang dimiliki atau dikuasai, baik secara langsung maupun tidak langsung, oleh orang atau korporasi pada instansi pemerintah terkait untuk selanjutnya disampaikan pada penyelenggara jasa keuangan dan instansi berwenang. Pemblokiran dilakukan sesuai dengan jangka waktu pencantuman identitas orang atau korporasi pada DTTOT.

#### **A. Prosedur Pencantuman Orang atau Korporasi dalam DTTOT**

Pencantuman identitas orang atau korporasi dalam DTTOT di Indonesia dilakukan dengan metode pengajuan permohonan penetapan pengadilan negeri oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri).<sup>33</sup> Pengadilan negeri yang memiliki kewenangan

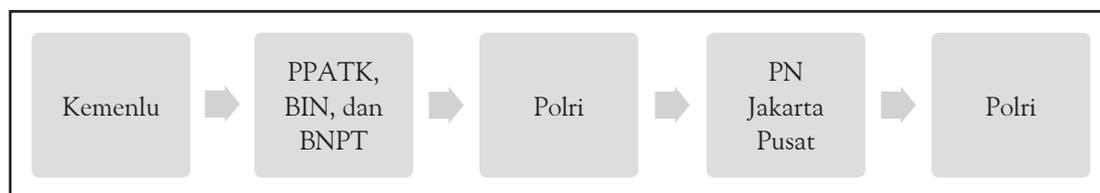
<sup>31</sup> Lihat Bab VII UU Pendanaan Terorisme.

<sup>32</sup> Pasal 31 UU Pendanaan Terorisme.

<sup>33</sup> Pasal 27 ayat (1) UU Pendanaan Terorisme.

menetapkan daftar tersebut ditunjuk langsung oleh UU Pendanaan Terorisme, yaitu Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Dalam penetapan ini, Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dapat memeriksa permohonan selama 30 (tiga

Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) memiliki peranan yang tidak kalah penting, sebab Kemenlu memberikan rekomendasi apakah identitas yang dimaksud dapat ditetapkan sebagai terduga teroris atau organisasi teroris.



Sumber: diolah dari bahan presentasi Grup Penanganan Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia, Maret 2016.

**Gambar 1.** Prosedur Pencantuman dan Pembaruan DTTOT

puluh) hari. Setelah mendapatkan penetapan dari Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Kapolri segera mencantumkan identitas orang atau korporasi dalam DTTOT.<sup>34</sup> Kapolri juga harus menginformasikan pada orang atau korporasi yang menjadi objek DTTOT bahwa dirinya tercantum dalam DTTOT.<sup>35</sup>

Pengajuan permohonan penetapan wajib menyertakan:<sup>36</sup>

- a. identitas orang atau Korporasi yang akan dicantumkan dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris;
- b. alasan permohonan berdasarkan informasi yang diperoleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dari instansi pemerintah terkait;
- c. dokumen yang menunjukkan bahwa orang atau Korporasi tersebut diduga telah melakukan atau mencoba melakukan, atau ikut serta, dan/atau memudahkan suatu Tindak Pidana Terorisme; dan
- d. rekomendasi dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri dalam hal Dokumen berasal dari negara, organisasi internasional, dan/atau subjek hukum internasional lain.

Dalam prosedur pencantuman dan pembaruan DTTOT khususnya apabila dokumen berasal dari negara, organisasi internasional, dan/atau subjek hukum internasional lainnya, pihak

### **B. Prosedur Penghapusan Orang atau Korporasi dalam DTTOT (Pengajuan Keberatan atas Pencantuman Orang atau Korporasi dalam DTTOT)**

Selain prosedur penghapusan berdasarkan batas waktu, pihak yang identitasnya dicantumkan dalam DTTOT dapat mengajukan keberatan terhadap pencantuman identitasnya dalam DTTOT ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat untuk memperoleh penetapan tentang penghapusan identitasnya dari daftar terduga teroris dan organisasi teroris.<sup>37</sup>

Proses pemeriksaan oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat atas pengajuan keberatan tersebut dilakukan secara terbuka dengan mempertimbangkan alasan dan bukti dari kedua belah pihak, baik pihak yang merasa keberatan identitasnya dicantumkan dalam DTTOT maupun pihak Polri.<sup>38</sup> Pemeriksaan atas pengajuan keberatan dilakukan oleh hakim yang berbeda dengan hakim yang mengeluarkan penetapan pencantuman DTTOT.<sup>39</sup> Yang menarik dapat dilakukan upaya hukum banding pada Pengadilan Tinggi DKI Jakarta jika terdapat salah satu pihak yang tidak puas atas putusan yang dikeluarkan.<sup>40</sup>

Prosedur pencantuman orang atau korporasi dalam DTTOT yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia dalam hal ini Kapolri, tidak terlepas dari *Consolidated List*

<sup>34</sup> Pasal 27 ayat (3) UU Pendanaan Terorisme.

<sup>35</sup> Pasal 27 ayat (7) UU Pendanaan Terorisme.

<sup>36</sup> Pasal 27 ayat (2) UU Pendanaan Terorisme.

<sup>37</sup> Pasal 32 ayat (1) UU Pendanaan Terorisme.

<sup>38</sup> Pasal 32 ayat (3) UU Pendanaan Terorisme.

<sup>39</sup> Pasal 32 ayat (4) UU Pendanaan Terorisme.

<sup>40</sup> Pasal 32 ayat (7) UU Pendanaan Terorisme.

yang dikeluarkan oleh PBB. Hal tersebut diatur dalam Pasal 7 ayat (4) Peraturan Bersama DTTOT. Pasal tersebut menyatakan bahwa pencantuman atau pembaruan pencantuman identitas orang dan Korporasi dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris di Indonesia bersumber dari Pemerintah Republik Indonesia dan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Selain itu, pengaruh *Consolidated List* bagi DTTOT dapat dilihat dari dominasi identitas orang dan organisasi asing yang dicantumkan dalam DTTOT.<sup>41</sup>

Prosedur pencantuman orang atau korporasi dalam DTTOT yang dikeluarkan Pemerintah Indonesia, pada dasarnya hampir mendekati prinsip perlindungan HAM bagi objek yang dicantumkan dalam DTTOT karena telah diaturnya prosedur Penetapan Pengadilan Negeri dalam pencantuman, penambahan, dan penghapusan identitas orang dan korporasi DTTOT. Selain itu, prosedur penyusunan DTTOT juga melibatkan banyak pihak seperti Kemenlu, Badan Intelijen Negara (BIN), BNPT, walaupun diajukan oleh Polri.

Pelibatan pihak yudisial dalam menetapkan DTTOT yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia merupakan upaya guna menjaga agar orang dan korporasi yang dicantumkan dalam DTTOT tetap terjaga haknya untuk mendapatkan persidangan yang adil. Namun karena mekanisme yang ditempuh adalah mengajukan Penetapan dari ketua pengadilan negeri, maka masih belum tersedia ruang yang cukup bagi orang dan korporasi yang dicantumkan dalam DTTOT untuk menyuarakan pemikirannya dan memberi penjelasan yang adil. Hal tersebut membuktikan bahwa ketentuan pencantuman identitas dalam DTTOT berdasarkan UU Pendanaan Terorisme belum dapat memberikan perlindungan HAM sepenuhnya bagi setiap warga negara Indonesia yang berpotensi dicantumkan identitasnya dalam DTTOT.

<sup>41</sup> Kepolisian Negara Republik Indonesia, Daftar Terduga Teroris dan Organisasi Teroris Nomor: DTTOT/P-2a/931/V/2016, 31 Mei 2016, <http://www.ppatk.go.id/backend/assets/uploads/20160926161236.pdf>. diakses tanggal 17 Juli 2017.

### C. Prosedur Pencantuman Identitas pada DTTOT Pasca disahkannya Perubahan UU Terorisme

DPR dan Pemerintah dalam Panja RUU Perubahan UU No. 15 Tahun 2003 telah memutuskan bahwa penentuan DTTOT tidak mengikuti daftar PBB berdasarkan penetapan dan/atau putusan pengadilan.<sup>42</sup> Hal tersebut berdasarkan keputusan Panja RUU Perubahan UU No. 15 Tahun 2003, khususnya pada Pasal 12 ayat (2) yang berbunyi: "*Setiap Orang yang dengan sengaja menjadi anggota atau merekrut orang untuk menjadi anggota Korporasi yang ditetapkan dan/atau diputuskan pengadilan sebagai organisasi terorisme, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun*".

Pengamat teroris dan intelijen dari *Community of Ideological Islamic Analyst (CIIA)* Harits Abu Ulya, mengapresiasi keputusan Pemerintah dan DPR tersebut. Menurut Harits, prosedur putusan pengadilan merupakan metode yang cukup adil bagi orang perorangan dan kelompok yang dinyatakan sebagai terduga teroris. Prosedur ini mengubah arah pemberantasan terorisme di Indonesia menjadi lebih transparan, terbuka, dan mandiri karena tidak lagi menetapkan daftar berdasarkan daftar yang dikeluarkan oleh PBB semata.<sup>43</sup>

Kesepakatan ini cukup membawa hal baru yang lebih menjanjikan kepastian hukum bagi prosedur penentuan organisasi teroris karena pencantuman identitas dalam DTTOT tidak selalu bergantung pada *Consolidated List* yang dikeluarkan oleh PBB. Namun, jika dilihat kembali tidak adanya prosedur lebih lanjut mengenai bagaimana putusan pengadilan akan digunakan untuk menyatakan sebuah organisasi sebagai organisasi terorisme membuat frasa "berdasarkan

<sup>42</sup> Rakhmad Nur Hakim, 24 Maret 2017, "Penetapan Organisasi Teroris Akan Diputuskan Lewat Pengadilan", <https://nasional.kompas.com/read/2017/03/24/14101031/penetapan.organisasi.teroris.akan.diputuskan.lewat.pengadilan>, diakses pada 17 Juli 2017.

<sup>43</sup> Fabian Januarius Kuado, 30 Maret 2017, "Keputusan Penetapan Organisasi Teroris melalui Pengadilan diapresiasi", <https://nasional.kompas.com/read/2017/03/30/07273901/keputusan.penetapan.organisasi.teroris.melalui.pengadilan.diapresiasi>, diakses pada 17 Juli 2017.

putusan pengadilan” akan menjadi frasa yang tidak dapat diaplikasikan jika Perubahan UU No. 15 Tahun 2003 diberlakukan.

Pentingnya prosedur lebih lanjut bagi frasa “berdasarkan putusan pengadilan” yang ada di rumusan Pasal 12 ayat (2) RUU Perubahan UU No. 15 Tahun 2003, karena penegasan status sebagai “terduga/organisasi teroris” dapat digunakan untuk mempermudah pencegahan dan pemberantasan tindak pidana terorisme dengan melakukan pengawasan terhadap orang atau korporasi yang diduga melakukan tindak pidana pendanaan terorisme. Prosedur tersebut juga dapat mempermudah aparat untuk melakukan tugasnya dalam menindak pihak yang dianggap sebagai terduga teroris atau organisasi teroris.

#### IV. PENUTUP

Setelah menempuh beberapa kali perubahan prosedur penentuan individu pada *Consolidated List* oleh Dewan Keamanan PBB masih rawan akan pelanggaran HAM karena belum mewujudkan prinsip *fair trial* dengan menyediakan mekanisme pembelaan langsung dari orang, korporasi, dan/atau entitas yang menjadi subjek pencantuman pada *Consolidated List* dalam persidangan yang adil. Mekanisme terbaru, yaitu penunjukan Ombudsman PBB untuk menghapuskan identitas dari *Consolidated List* masih cukup sulit ditempuh, sebab penentu akhir dalam penghapusan identitas tetap Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB pihak Ombudsman tidak dapat menekan Komite Sanksi Al-Qaeda dan Taliban PBB untuk menyetujui rekomendasi yang dibuatnya dan menghapuskan identitas dari *Consolidated List*.

Sedangkan dalam lingkup nasional, Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan DTTOT. Prosedur penentuan DTTOT pada dasarnya telah berusaha menghadirkan prinsip *fair trial*, dengan membatasi waktu pencantuman identitas dalam DTTOT melibatkan pihak yudisial untuk menetapkan identitas di DTTOT, penyediaan prosedur gugatan bagi pihak yang keberatan identitasnya dicantumkan dalam DTTOT, namun

prosedur yang disediakan masih berupa penetapan. Sehingga pihak yang identitasnya dicantumkan dalam DTTOT tidak dapat didengarkan pendapatnya secara langsung dan mengemukakan argumenasi secara langsung pada hakim yang akan mengeluarkan penetapan. Hal ini mencerminkan bahwa prosedur pencantuman identitas dalam DTTOT yang disediakan dalam UU Pendanaan Terorisme belum mampu memberikan perlindungan penuh bagi hak asasi warga negara Indonesia yang berpotensi menjadi objek dalam DTTOT.

Walaupun dalam pembahasan Perubahan UU No. 15 Tahun 2003 telah menyetujui mekanisme lain dalam pencantuman korporasi sebagai organisasi teroris dengan melalui mekanisme putusan pengadilan dalam Rumusan Pasal 12 ayat (4) UU Perubahan No. 15 Tahun 2003, namun tidak ada prosedur lebih lanjut yang disepakati oleh DPR dan Pemerintah. Hal ini akan menyebabkan prosedur pencantuman identitas dikembalikan lagi pada mekanisme yang tersedia sebelumnya, yaitu pada UU Pendanaan Terorisme yang artinya masih bergantung pada penetapan seorang hakim saja.

Dari prosedur pencantuman identitas dalam *Consolidated List*, perlu melakukan terobosan baru, yang memudahkan individu dan entitas yang dicantumkan dalam *Consolidated List* untuk mengajukan gugatan penghapusan identitasnya dari *Consolidated List*, yaitu melalui persidangan yang adil dan terukur. Dengan demikian PBB harus menciptakan proses persidangan tingkat internasional tidak hanya melalui mekanisme pemeriksaan oleh Ombudsman.

Mekanisme pengadilan untuk menetapkan sebuah korporasi sebagai organisasi teroris perlu ditambahkan guna menjamin kepastian hukum bagi prosedur pencantuman identitas pada DTTOT di Indonesia berdasarkan Perubahan UU No. 15 Tahun 2003. Hal ini membuka kemungkinan bagi pihak yang identitasnya dicantumkan dalam DTTOT untuk lebih leluasa dan melakukan pembelaan atas pencantuman identitasnya di DTTOT dan tidak menjadi korban pelanggaran HAM secara sepihak.

## DAFTAR PUSTAKA

### Jurnal

Feinäugle, Clemens A. "The UN Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals?". *German Law Journal*. Vol. 9 No. 11, 2008.

Griffiths, John. "Ideology in Criminal Procedure or a Third "Model" of the Criminal Process". *The Yale Law Journal*. Vol. 79. No. 3. January 1970.

Kokott, Juliane. Christoph Sobotta. "The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?" *The European Journal of International Law*. Vol. 23 No. 4, Agustus 2012.

Oehmichen, Anna, "UN-EU-Terrorist Listings– Legal Foundations and Impacts". *Zeitschrift fur Internationale Strafrechtsdomatik*. Vol. 9, 2014.

Stevens, Joe. "No New Weapons for the UN Ombudsperson?". *Journal of Terrorism Research*, Vol. 2 Issue 3, November 2012.

Suhayati, Monika. "Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme dari Perspektif Hak Asasi Manusia". *Jurnal Negara Hukum*. Vol. 4 No. 2. November 2013.

Victor D. Comras, "UN Terrorist Designation System Needs Reform", *Perspective On Terrorism Journal*. Vol. II. Issue 10. Juli 2008.

### Buku

Atmasasmita, Romli. *Pengantar Hukum Internasional*. Bagian II. Jakarta: Penerbit PT. Hecca Mitra Utama, 2004.

Casese, Antonio. Guido Acquaviva, Mary Fan, and Alex Whiting. *International Criminal Law Cases and Commentary*, United States: Oxford University Press, 2011.

Counter Terrorism Implementation Task Force. "Basic Human Rights Reference Guide: Right to a Fair Trial and Due Process in the Context of Countering Terrorism", Oktober 2014.

Muladi. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Penerbit UNDIP. 1998.

Watson Institute. "Due Process and Targetted Sanction an Update of Watson Report", *Watson Report Update*, Desember 2012.

Watson Institute. "Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures", Targeted Sanctions Project Brown University, Maret 2006.

### Makalah

Wessel, Ramses A. "The Rule of Law and the Security Council: The New Procedures for the Legal Protection of Individuals in the Fight against Terrorism", makalah dipresentasikan pada *Ius Commune Workshop Accountability and the Rule of Law at International Level*, University of Amsterdam, Amsterdam 25 Januari 2008

### Pustaka dalam Jaringan

"UN Ombudsman to review list of terrorist suspect". <https://sputniknews.com/world/20091218157281633/>, diakses tanggal 7 Juli 2017.

Angriani, Desi. 27 Januari 2016, "Revisi UU Terorisme Murni Inisiatif Pemerintah", <http://news.metrotvnews.com/hukum/GKdzn80b-revisi-uu-terorisme-murni-inisiatif-pemerintah>. diakses tanggal 7 Juli 2017.

Birkhäuser, Noah,. "Sanctions of the Security Council Against Individuals – Some Human Rights Problems". <http://www.esil-sedi.eu/sites/default/files/Birkhauser.PDF>. diakses tanggal 4 Mei 2018.

Hakim. Rakhmad Nur, 24 Maret 2017. "Penetapan Organisasi Teroris Akan Diputuskan Lewat Pengadilan". <https://nasional.kompas.com/read/2017/03/24/14101031/penetapan.organisasi.teroris.akan.diputuskan.lewat.pengadilan>. diakses tanggal 17 Juli 2017.

- Israel, Jerold H. "Cornerstone of the Judicial Process". University Of Michigan Law School Scholarship Repository. <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=articles>. diakses tanggal 4 Mei 2018.
- Kepolisian Negara Republik Indonesia, Daftar Terduga Teroris dan Organisasi Teroris Nomor: DTTOT/P-2a/931/V/2016, 31 Mei 2016, <http://www.ppatk.go.id/backend/assets/uploads/20160926161236.pdf>. diakses tanggal 17 Juli 2017
- Kuado. Fabian Januarius, 30 Maret 2017. "Keputusan Penetapan Organisasi Teroris melalui Pengadilan diapresiasi" <https://nasional.kompas.com/read/2017/03/30/07273901/keputusan.penetapan.organisasi.teroris.melalui.pengadilan.diapresiasi>. diakses tanggal 17 Juli 2017.
- Security Council Committee Pursuant to Resolution 1267 (1999), 1989 (2011), and 2253 (2015) Concerning ISIL (DA'ESH), Al-Qaida and Associated Individuals Groups Undertakings and Entities "Procedures for Listing". [https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267/eq\\_sanctions\\_list/procedures-for-listing](https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267/eq_sanctions_list/procedures-for-listing). diakses tanggal 7 Februari 2018.
- Syafirdi. Didi, 4 April 2017. "Tiga poin penting dalam revisi UU Terorisme, tak cuma penindakan". <https://www.merdeka.com/peristiwa/tiga-poin-penting-dalam-revisi-uu-terorisme-tak-cuma-penindakan.html>. diakses tanggal 17 Juli 2017.
- UN Security Council Report, "Fact Sheet on The Security Council Committee Pursuant to Resolutions 1267 (1999) 1989 (2011) and 2253 (2015) Concerning ISIL (DA'ESH) AL-QAIDA and Associated Individuals Groups Undertakings And Entities", 1 Januari 2018, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/terrorism-sanctions-fact-sheet.pdf>, diakses tanggal 26 Februari 2018.