

STATUS HUKUM WARGA NEGARA INDONESIA YANG TERLIBAT DALAM ORGANISASI TERORIS INTERNASIONAL¹

Oleh : Kifly Arafat Samu²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini untuk mengetahui bagaimana status hukum WNI yang melakukan tindak pidana terorisme di luar negeri dalam kaitannya dengan organisasi teroris internasional dan bagaimana bentuk perlindungan Negara terhadap Warga Negara Indonesia di luar negeri yang terdampak oleh organisasi teroris internasional, di mana dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif disimpulkan bahwa: 1. WNI yang melakukan tindak pidana terorisme di luar negeri dapat dikenakan pidana yang berlaku di Indonesia sebagaimana pemberlakuan asas nasional aktif/asas personalitas. Seorang WNI dapat diberikan status sebagai tersangka oleh Kepolisian RI yang kemudian masuk ke dalam Daftar Pencarian Orang (DPO). Kepolisian dapat meminta bantuan *International Criminal Police Organization* (ICPO) & NCB-Interpol Indonesia untuk menerbitkan *red notice*. Ditjen Keimigrasian memasukan nama beserta biodata WNI ke dalam Daftar Pencegahan dan dapat dilakukan Penarikan Dokumen Perjalanan yaitu Paspor. 2. Upaya perlindungan oleh negara dalam melindungi WNI dari dampak yang timbul oleh adanya aksi terorisme di luar negeri dilakukan melalui Perwakilan negara RI di negara yang di tempati WNI. Upaya tersebut diwujudkan dengan memberikan perlindungan, bantuan, dan menghimpun WNI di wilayah yang aman, serta mengusahakan untuk memulangkan mereka ke Indonesia dengan biaya ditanggung negara sebagaimana amanat undang-undang UU No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri.

Kata kunci: terorisme; warga negara indonesia;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Terorisme merupakan suatu kejahatan yang sangat merugikan dan memiliki pengaruh yang besar terhadap gangguan keamanan baik

terhadap suatu negara maupun kehidupan manusia. Terorisme dapat digolongkan sebagai sebuah bentuk kejahatan yang sistematis, terstruktur, dan penuh perencanaan. Tindakan yang kerap kali mencederai kedaulatan suatu negara ini selalu menjadi ancaman bagi kehidupan bermasyarakat, mengganggu stabilitas pemerintahan serta perekonomian. Oleh karena itu, pantaslah terorisme disebut sebagai musuh umat manusia (*hostis humanis generis*). Di sisi lain, karena pengaruh yang ditimbulkan oleh terorisme sangat luas dan besar, maka terorisme diklasifikasikan sebagai suatu kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang sudah barang tentu penanganan tindak pidana terorisme tersebut haruslah melalui cara-cara yang tidak biasa.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana status hukum WNI yang melakukan tindak pidana terorisme di luar negeri dalam kaitannya dengan organisasi teroris internasional?
2. Bagaimana bentuk perlindungan Negara terhadap Warga Negara Indonesia di luar negeri yang terdampak oleh organisasi teroris internasional?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kepustakaan, yang bersifat yuridis normatif.

PEMBAHASAN

A. Status Hukum WNI Yang Melakukan Tindak Pidana Terorisme Di Luar Negeri Dalam Kaitannya Dengan Organisasi Teroris Internasional

Status hukum bagi seorang WNI akan sangat berdampak pada bagaimana bentuk serta penanganan oleh negara tempat ia berada serta oleh negara tempat ia berasal. Oleh karena itu, penulis akan menganalisa status hukum WNI dalam kaitannya dengan kewarganegaraan serta kaitannya dengan status tersangka tindak pidana terorisme sebagai berikut.

1. Status Kewarganegaraan WNI

Sebagaimana penjelasan bab sebelumnya, negara dan warganya adalah dua unsur yang saling terikat satu sama lain. Pada prinsipnya, warga negara adalah anggota

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Djolly A. Sualang, S.H., M.H.; Max K. Sondakh, S.H., M.H

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 15071101105

dari suatu negara, dan oleh karena itu terikat pula segala hak dan kewajiban baginya. Terkait dengan kewajiban warga negara untuk menjunjung tinggi hukum sebagaimana termaktub dalam UUD 1945 Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi: "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya" yang pada intinya, di samping mendapatkan kedudukan yang sama, warga negara wajib untuk mematuhi hukum yang berlaku di Indonesia". Tidak patuhnya warga negara terhadap hukum yang berlaku tentunya membawa konsekuensi hukum bagi dirinya. Dalam konteks penanggulangan terorisme, pemerintah di Tahun 2016 telah mengagendakan untuk membahas rancangan undang-undang terorisme yang baru dengan salah satu usulannya dimasukkannya sanksi hukuman pencabutan status kewarganegaraan jika terlibat dalam tindak pidana terorisme.

Wacana pencabutan kewarganegaraan terhadap seseorang yang terlibat dalam organisasi teroris internasional sempat menjadi pembahasan hangat. Kepala BNPT Ansyad Mbai menyatakan dukungan sekelompok warga Indonesia kepada ISIS masuk dalam kategori pelanggaran hukum. Menurut Ansyad, para pendukung ISIS bisa kehilangan status kewarganegaraannya.³ Jika merujuk pada Pasal 23 UU No. 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan, seorang WNI dapat kehilangan kewarganegaraannya harus memenuhi beberapa ketentuan, antara lain:

- a. memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri;
- b. tidak menolak atau tidak melepaskan kewarganegaraan lain, sedangkan orang yang bersangkutan mendapat kesempatan untuk itu;
- c. dinyatakan hilang kewarganegaraannya oleh Presiden atas permohonannya sendiri, yang bersangkutan sudah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah

- kawin, bertempat tinggal di luar negeri, dan dengan dinyatakan hilang Kewarganegaraan Republik Indonesia tidak menjadi tanpa kewarganegaraan;
- d. masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu dari Presiden;
- e. secara sukarela masuk dalam dinas negara asing, yang jabatan dalam dinas semacam itu di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya dapat dijabat oleh Warga Negara Indonesia;
- f. secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing atau bagian dari negara asing tersebut;
- g. tidak diwajibkan tetapi turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk suatu negara asing;
- h. mempunyai paspor atau surat yang bersifat paspor dari negara asing atau surat yang dapat diartikan sebagai tanda kewarganegaraan yang masih berlaku dari negara lain atas namanya; atau
- i. bertempat tinggal di luar wilayah negara Republik Indonesia selama 5 (lima) tahun terus menerus bukan dalam rangka dinas negara, tanpa alasan yang sah dan dengan sengaja tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi Warga Negara Indonesia sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun berikutnya yang bersangkutan tidak mengajukan pernyataan ingin tetap menjadi Warga Negara Indonesia kepada Perwakilan Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal yang bersangkutan padahal Perwakilan Republik Indonesia tersebut telah memberitahukan secara tertulis kepada yang bersangkutan, sepanjang yang bersangkutan tidak menjadi tanpa kewarganegaraan.

Sebagaimana isi dalam pasal tersebut, tidak ditemukan salah satu syarat seorang WNI dapat kehilangan kewarganegaraan dalam konteks keterlibatannya dengan organisasi teroris internasional. Dengan kata lain, tidak ada frasa dalam ketentuan di atas yang dapat mendukung adanya pencabutan status kewarganegaraan WNI.

³ Ini Kata Pengamat Soal Kewarganegaraan ISIS, terdapat dalam <https://nasional.tempo.co/read/597279/ini-kata-pengamat-soal-kewarganegaraan-isis/full&view=ok> diakses pada 26 Oktober 2018

Wacana pencabutan status kewarganegaraan WNI awalnya terinspirasi dari bentuk penanggulangan terorisme yang dilakukan negara lain, seperti Australia, dan Belanda, yang telah lebih dulu melakukan pencabutan kewarganegaraan terhadap warganya yang terbukti menjadi militan ISIS di timur tengah. Menteri Kehakiman dan Keselamatan Belanda, Stef Blok, mengatakan, “Dengan pencabutan kewarganegaraan ini mereka tidak mungkin bepergian ke Belanda atau negara *Schengen* lainnya”.⁴ Sedangkan di Australia, 5 orang yang terbukti bergabung dalam organisasi teroris internasional telah dicabut kewarganegaraannya. Menteri Dalam Negeri Australia Dutton, mengatakan: “Kami telah mengambil keputusan bahwa orang-orang ini terlibat kegiatan serius yang berkaitan dengan teroris”.⁵

Usulan atas sanksi pencabutan kewarganegaraan terhadap seseorang yang tergabung dalam organisasi teroris internasional mendapat beragam tanggapan oleh para pakar, pemerhati hukum, maupun aktivis hak asasi manusia di Indonesia. Pakar Hukum Tata Negara Refly Harun berpendapat, bahwa: “Pemerintah tak boleh terbawa tren teori pencabutan status kewarganegaraan ini karena ada banyak faktor dari WNI pengikut ISIS yang harus didalami terlebih dahulu.⁶ Sudah barang tentu penerapan sanksi pencabutan status kewarganegaraan seseorang (apabila diterapkan) tidak dapat disama-ratakan penerapannya terhadap seseorang yang keterlibatannya hanya sebatas meyakini ajaran yang termasuk paham teroris. Karena pada prinsipnya, seseorang tidak dapat dihukum hanya atas apa yang dipikirkannya (*cogitationis poenam nemo patitur*).

Segala keyakinan atau kepercayaan seseorang merupakan hak konstitusional

(*constitutional right*) warga negara sepanjang keyakinan atau kepercayaan seseorang itu tidak dibarengi dengan tindakan-tindakan melawan hukum salah satunya tindakan terorisme. Hal ini termaktub dalam Pasal 28E ayat (2) “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya”.

Memiliki kewarganegaraan adalah sesuatu yang sangat berharga yang juga termasuk hak warga negara yang dijamin oleh konstitusi. Oleh karena itu, pencabutan status kewarganegaraan seorang WNI yang terlibat organisasi teroris internasional harus terlebih dahulu melalui proses peradilan yang mana proses tersebut selain sebagai bentuk penghormatan atas hak konstitusional seseorang, proses peradilan juga bermanfaat dalam membuktikan sejauh mana keterlibatan WNI dalam kaitannya dengan organisasi teroris internasional yang mana dapat diketahui sanksi yang ideal bagi mereka. Dengan demikian, pencabutan kewarganegaraan dengan cara yang kurang hormat (*less dignify*), yaitu dengan hanya prosedur administrasi, menjadi tindakan yang mungkin mengurangi kehormatan konsep kewarganegaraan sebagai hak konstitusional.⁷

Pencabutan kewarganegaraan dapat berimplikasi pada keadaan seseorang dimana ia tidak memiliki kewarganegaraan (*stateless*). Lebih dari itu, pencabutan kewarganegaraan merupakan hukuman yang bersifat konkret dan fundamental mengakibatkan hilangnya semua hak-hak mendasar baik hak pasif maupun hak aktif dan hak-hak mendasar lain termasuk hak terhadap harta benda, hak membentuk keluarga dan keturunan, hak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, hak atas perlindungan terhadap diskriminasi, hak atas identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dan seperangkat hak-hak asasi lainnya.⁸

Wacana pencabutan kewarganegaraan seorang WNI yang terlibat organisasi teroris

⁴ Pengadilan *Den Haag* Cabut Kewarganegaraan 4 Teroris Belanda, terdapat dalam <https://internasional.kompas.com/read/2017/09/13/20544891/pengadilan-den-haag-cabut-kewarganegaraan-4-teroris-belanda>, diakses pada 26 Oktober 2018

⁵ Australia Cabut Kewarganegaraan Lima Teroris, terdapat dalam <https://www.viva.co.id/berita/dunia/1063324-australia-cabut-kewarganegaraan-lima-teroris>, diakses pada 26 Oktober 2018

⁶ Ini Kata Pengamat Soal Kewarganegaraan, Loc.cit

⁷ Pencabutan Kewarganegaraan, terdapat dalam <http://www.imparsial.org/publikasi/opini/pencabutan-kewarganegaraan/>, diakses pada 26 Oktober 2018

⁸ ibid

internasional harus memperhatikan hak-hak warga negara kendati ia telah terbukti secara sah dan meyakinkan di pengadilan atas keterlibatannya dalam organisasi teroris internasional, lebih lanjut negara harus tetap menjamin pelaksanaan atas hak-hak dasar seseorang sebagaimana diatur dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) atau dalam bahasa Inggris *Universal Declaration of Human Rights*(UDHR), kovenan hak-hak Sipil dan Politik, *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, dan secara khusus melalui UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Dengan mempertimbangkan status kewarganegaraan merupakan sebuah hak yang sangat berharga (*precious right*) serta Indonesia yang menganut asas kewarganegaraan tunggal dan tak menganut asas kewarganegaraan ganda sehingga sanksi pencabutan kewarganegaraan jika diterapkan dalam revisi UU pemberantasan tindak pidana terorisme akan mengakibatkan terjadinya keadaan tanpa negara (*statelessness*). Oleh karena itu, perubahan UU No. 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang berhasil diubah dengan munculnya UU No. 5 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang, dengan menjadikan pencabutan hak untuk memiliki paspor dan pas lintas batas sebagai pidana tambahannya dan bukan menerapkan sanksi pencabutan atas status kewarganegaraan WNI. Dengan kata lain, status hukum WNI dalam hal ini yang berkaitan dengan status kewarganegaraannya ketika ia melakukan tindak pidana terorisme di luar wilayah Indonesia masih dan tetap berstatus sebagai warga negara Indonesia, sepanjang tidak melakukan hal-hal yang dapat menyebabkan kehilangan kewarganegaraan sebagaimana ditentukan dalam pasal 23 UU No. 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan.

Ditambahkannya pidana tambahan berupa pencabutan hak untuk memiliki paspor dan pas lintas batas, seperti yang tercantum dalam Pasal 12B ayat (4) sebagai berikut: "Warga negara yang telah dijatuhi hukuman pidana terorisme dapat dikenakan pidana tambahan berupa pencabutan hak untuk memiliki paspor dan pas lintas batas dalam jangka waktu paling lama 5 tahun". Pidana tambahan pencabutan hak untuk memiliki paspor adalah alternatif lain dalam usulan yang diusulkan pemerintah dalam menanggulangi tindak pidana terorisme. Hal ini dinilai lebih menjunjung *due process of law* serta hak-hak asasi terpidana kendati ia telah melanggar kewajibannya sebagai warga negara.

Di sisi lain, dengan tetap menjadikan para terpidana tindak pidana terorisme berkewarganegaraan Indonesia, pemerintah dapat menjadikan mereka sebagai orang yang turut serta membantu mengkampanyekan tentang bahaya pemahaman yang dangkal terhadap agama dapat menjadikan seseorang terjerumus dalam tindakan radikalisme. Dengan kata lain, alih-alih melepas kewarganegaraan mereka, pemerintah dapat melibabkan para terpidana teroris dalam penanggulangan terorisme itu sendiri.

2. Status Tersangka Tindak Pidana Terorisme

Dasar pemberlakuan UU Terorisme terhadap seseorang yang melakukan tindak pidana terorisme dapat diterapkan terhadap seseorang yang berada di luar wilayah Indonesia. Hal ini sejalan dengan bunyi pasal 4 ayat (1) Perppu No. 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, yang berbunyi: "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini berlaku juga terhadap tindak pidana terorisme yang dilakukan: (a) terhadap warga negara Republik Indonesia di luar wilayah negara Republik Indonesia". Kandungan pasal tersebut merupakan penerapan dari asas nasional aktif/asas personalitas. Asas ini terdapat dalam KUHP Pasal 5 ayat (1), yang menjelaskan: "Ketentuan pidana dalam Undang-Undang Indonesia, berlaku atas warganegara Indonesia yang melakukan di luar Indonesia". Prinsip ini kemudian diadopsi oleh ketentuan pidana dalam

undang-undang yang didalamnya mengandung tindak pidana yang bersifat transnasional, salah satunya dalam UU Terorisme.

Seorang WNI yang tergabung dalam organisasi teroris dan melakukan tindak pidana terorisme diluar wilayah Indonesia dapat ditentukan sebagai seorang yang dicari oleh negara atas tindak pidana terorisme yang ia lakukan. Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) sebagaimana tugas dan wewenangnya dalam hal melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum yang berlaku, menetapkan seseorang sebagai tersangka yang sebelumnya telah memenuhi syarat sebagaimana ditentukan untuk menjadi tersangka.

Pada umumnya, status tersangka seorang WNI yang melakukan tindak pidana terorisme dengan organisasi teroris internasional di negara lain seringkali diikuti dengan dimasukkannya nama atau biodata WNI tersebut dalam Daftar Pencarian Orang (DPO). Hal tersebut tidak terlepas dari kenyataan bahwa penetapan seseorang dalam DPO adalah akibat dari tidak jelasnya keberadaan orang tersebut. Sehingga, proses pencarian terhadap pelaku tindak pidana terorisme yang berhasil meninggalkan wilayah Indonesia memerlukan kerjasama antar instansi terkait. Apabila kepolisian telah mengetahui identitas pelaku, maka polisi melalui *National Central Bureau International Police* (NCB Interpol) Indonesia dapat menetapkan tersangka sebagai buronan internasional dan memasukannya dalam "*Red Notice*" atau permintaan penangkapan terhadap seseorang yang ditetapkan sebagai buronan. Identitas buron tersebut dikirim ke kantor pusat Interpol di Lyon, Prancis. Dalam beberapa hari *Red Notice* tersebut akan dikirimkan ke 188 negara anggota Interpol dan dapat diakses di situs NCB-Interpol Indonesia.

Seorang WNI dalam hal telah ditetapkan menjadi tersangka tindak pidana terorisme yang masuk dalam DPO oleh kepolisian, bahkan telah diterbitkan *red notice* oleh Interpol, ditindak lanjuti dengan dilakukan

Penarikan terhadap Dokumen Perjalanan WNI tersebut oleh Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk untuk itu.

Terkait WNI yang terlibat dalam organisasi teroris internasional yang sedang berada di luar wilayah Indonesia, pihak imigrasi sesuai wewenangnya dapat melakukan penarikan terhadap dokumen perjalanannya. Menurut PP No. 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, Pasal 63 ayat (1), menjelaskan: "Penarikan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia dapat dilakukan kepada pemegangnya pada saat berada di dalam atau di luar Wilayah Indonesia". UU No. 6 Tahun 2011 Pasal 24 ayat (1) menjelaskan, Dokumen Perjalanan Republik Indonesia yang dimaksud adalah: Paspor, dan atau Surat Perjalanan Laksana Paspor. Lebih lanjut dalam ayat (2) menjelaskan bahwa paspor terdiri dari 3 jenis, yaitu: Paspor Diplomatik, Paspor Dinas, dan Paspor Biasa. Umumnya seorang WNI yang keluar wilayah Indonesia dengan niat bergabung dalam organisasi teroris akan menggunakan dokumen perjalanan berupa paspor yang tergolong paspor biasa. Penarikan Paspor biasa di luar wilayah Indonesia dilakukan oleh Pejabat Imigrasi yang ditunjuk pada Perwakilan Republik Indonesia. Dalam hal pada Perwakilan Republik Indonesia belum ada Pejabat Imigrasi, penarikan Paspor biasa dilakukan oleh Pejabat Dinas Luar Negeri.⁹ Alasan penarikan Dokumen Perjalanan sebagaimana dijabarkan oleh UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, dapat dilakukan dalam hal:

- a) pemegangnya telah dinyatakan sebagai tersangka oleh instansi berwenang atas perbuatan pidana yang diancam hukuman paling singkat 5 (lima) tahun atau *red notice* yang telah berada di luar Wilayah Indonesia; atau
- b) masuk dalam daftar Pencegahan Penarikan paspor seorang WNI oleh Ditjen Imigrasi berguna untuk mempersempit ruang gerak dari WNI saat berada di luar

⁹ Lihat Penjelasan Pasal 5 UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian Jo. Pasal 1 angka 36 PP No. 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian

wilayah Indonesia. Selain itu, peran Ditjen Imigrasi juga merupakan bentuk sinergitas antar lembaga dalam menanggulangi permasalahan terorisme.

Dalam perannya mendukung gerakan melawan terorisme, Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) dan Kementerian Hukum dan HAM menjalin kerjasama dalam rangka penanggulangan tindak pidana terorisme. Salah satu kerjasama yang dijalin adalah melakukan pertukaran informasi dan data yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Imigrasi dan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum.¹⁰

Ditjen Imigrasi Ronny F Sompie mengatakan, total sebanyak 234 orang DPO (Daftar Pencarian Orang) dari Polri yang datanya dimasukkan ke Ditjen Imigrasi. Dari jumlah itu, 91 orang DPO terkait ISIS, dan 143 DPO terkait terorisme. Khusus 91 DPO terkait dengan ISIS, 8 orang di antaranya merupakan warga negara asing yang terdiri dari 1 warga negara Algeria, 2 WN Kuwait, 2 WN Saudi Arabia, 1 WN Suriah, dan 2 WN Turki. Ronny F Sompie melanjutkan: "Yang dari Indonesia DPO yang terkait ISIS sebanyak 83 orang".¹¹

B. Bentuk Perlindungan Negara Terhadap WNI Di Luar Negeri Yang Terdampak Oleh Organisasi Teroris Internasional

Sebagaimana telah dibahas pada pembahasan-pembahasan sebelumnya, diketahui bahwa warga negara di manapun ia berada, sepanjang dan selama negara masih mengakui kewarganegaraannya, maka melekat pula hak dan kewajiban baginya. Dalam hal keterlibatannya dengan organisasi teroris di luar negeri, hak seorang warga negara Indonesia masih tetap melekat padanya yang salah satunya yaitu mendapatkan perlindungan hukum baik ia melakukan aksi terorisme

maupun tidak. Dasar hukum perlindungan WNI secara nasional tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, salah satunya terdapat dalam UU No.12

Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan yang di dalamnya menganut asas perlindungan maksimum di mana penjelasan dari asas ini adalah asas yang menentukan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan penuh kepada setiap Warga Negara Indonesia dalam keadaan apapun baik di dalam maupun di luar negeri.

Perlu dipahami bahwa, substansi pembahasan atas perlindungan negara pada sub bab ini lebih ditujukan kepada perlindungan negara terhadap WNI yang terdampak aksi terorisme di luar negeri. Dengan kata lain, bukan terhadap WNI yang melakukan tindak pidana terorisme di luar negeri.

Sebagaimana diketahui bahwa tidak semua WNI yang memutuskan pergi ke Suriah memiliki tujuan atau didasari motif yang sama. Bergabungnya WNI dengan organisasi teroris ISIS dilatarbelakangi oleh beragam motivasi. Menurut Peneliti Pusat Kajian Teroris dan Konflik Sosial Fakultas Psikologi Universitas Indonesia, Solahudin, setidaknya ada lima alasan utama yang mendorong mereka nekat masuk ke kawasan konflik itu:¹²

- (1) Alasan pertama adalah membela kelompok Sunni yang ditindas Syiah. Banyak masyarakat percaya bahwa pimpinan Suriah saat ini, Presiden Bahsar al-Assad yang didukung kelompok Syiah, mendiskriminasi kelompok Sunni.
- (2) Mereka percaya bahwa daerah Suriah akan menjadi lokasi perang akhir zaman atau *al-malhamah al-kubra*.
- (3) Banyak masyarakat yang tergoda pergi karena melihat ISIS adalah kelompok yang paling komitmen menegakkan syariat Islam.
- (4) Selalu ada propaganda bahwa membela ISIS akan mendapatkan imbalan hidup bergaya bak bintang lima. Hal itu karena mereka yang menyebarkan propaganda

¹⁰ Jalin Kerjasama BNPT-Kemenkumham Saling Tukar Informasi dan Data, terdapat dalam, <http://mediaindonesia.com/read/detail/163773-jalin-kerjasama-bnpt-kemenkumham-saling-tukar-informasi-dan-data>, diakses pada 31 Oktober 2018

¹¹ Ditjen Imigrasi: 83 WNI Masuk ISIS, 18 Orang DPO Terorisme, terdapat dalam, <https://nasional.kompas.com/read/2017/07/05/13275311/ditjen.imigrasi.83.wni.masuk.dpo.isis.18.orang.lainnya.dpo.terorisme>, diakses pada 31 Oktober 2018

¹² Motif WNI Gabung ISIS: Hidup Bergaya Bak Bintang Lima, terdapat dalam <https://www.viva.co.id/berita/nasional/777037-motif-wni-gabung-isis-hidup-bergaya-bak-bintang-lima>, diakses pada 30 Oktober 2018

selalu memberikan iming-iming gaji besar, hidup dijamin, dan semua fasilitas mewah lainnya. Namun, untuk hal ini, sudah banyak kasus warga Indonesia kembali lagi dari Suriah karena mendapati janji tersebut ternyata palsu. Janji gaji besar yang mereka gambarkan ternyata tak terwujud.

(5) Adanya alasan mereka rindu berada di bawah naungan *khilafah*.

Berdasarkan motif-motif yang beragam tersebut, selain menjadi milisi dalam konflik yang terjadi di Irak maupun Suriah, terdapat WNI yang sebenarnya hanyalah simpatisan atau korban dari bujuk rayu propaganda ISIS. Hal ini senada dengan yang dikatakan oleh Brigjen (pol) Hamidin, yang mengatakan: "Tidak semua yang kembali dari Irak dan Suriah itu kita samakan dengan pelaku teror, Mereka berangkat ke Suriah atau Irak itu dengan berbagai hal atau berbagai motivasi".¹³ Oleh karenanya harus ditelusuri dengan teliti apakah seorang WNI memiliki keterlibatan dan terbukti ikut bertempur dan menjadi militan ISIS di Suriah atau Irak.

Anggapan terhadap mereka yang pulang dari Irak dan Suriah tidak dapat dipersamakan dengan teroris, melainkan harus terlebih dahulu diketahui apakah seorang WNI tersebut melakukan tindak pidana terorisme atau tidak. Akan tetapi selama ini Kepolisian mengalami kesulitan dalam menjerat para simpatisan ISIS karena pembuktian yang susah. Hal itu berlaku juga kepada WNI yang menjadi militan ISIS. Kadiv Humas Mabes Polri, Irjen. Pol. Setyo Wasisto, mengatakan: "Harus dicek dulu fakta-faktanya seperti apa nanti. Mereka yang tidak dipulangkan masih dalam pendalaman penyidik. Nanti kita lihat pasal yang bisa dikenakan karena sekarang ini UU di Indonesia belum bisa mencakup hal itu". Lebih lanjut ia mengatakan: "Apalagi jika yang bersangkutan terlibat ISIS di luar negeri, membuktikannya sulit, saksinya tidak ada kalau memang dia kombatan di sana".¹⁴

Sebagaimana dijabarkan sebelumnya, seorang WNI yang melakukan tindak pidana terorisme meskipun berada di luar wilayah Indonesia, tetap diberlakukan hukum positif sebagaimana berlaku dan sebagaimana prinsip-prinsip yang ada dalam peraturan perundang-undangan nasional. Dalam konteks keterlibatan WNI dengan ISIS di Irak maupun Suriah maupun negara yang menjadi rute akses masuk ke dalam dua negara tersebut semisal Turki, memiliki kewajiban untuk menghormati hak orang asing yang berada dalam negara tersebut dan wajib pula menjaga agar hak-haknya tetap terjaga.

Mengenai hak dan kewajiban dari warga negara maupun dari orang asing pada tiap-tiap negara didasari oleh *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), dimana setiap orang ataupun orang asing umumnya diperlakukan sama hak dan kewajibannya, hanya dalam hal-hal tertentu saja hak dan kewajiban dari orang asing tersebut dibatasi. Dalam UDHR menjelaskan: "Setiap orang berhak diakui sebagai manusia di mata hukum dimanapun dia berada." (Pasal 6), dan "Tidak seorangpun boleh ditangkap, ditahan atau dibuang secara sewenang-wenang" (Pasal 9). Oleh karenanya, WNI yang berada di wilayah negara lain wajib mendapatkan perlindungan secara internasional berdasarkan ketentuan dalam UDHR di atas.

Kekalahan ISIS di Suriah menyebabkan sebagian dari mereka kembali ke Indonesia. Ada pula yang pulang sebelum sempat masuk ke Suriah. Mereka tertangkap pemerintah Turki dan dipulangkan ke Indonesia.¹⁵

Sebelumnya, Dikutip dari portal berita BBC, Irak mengumumkan perang melawan ISIS telah berakhir. Perdana Menteri Haider al-Abadi mengatakan dalam keterangan pers di Baghdad, bahwa pasukan militer Irak saat ini menguasai secara penuh perbatasan Irak-Suriah.¹⁶

Kekalahan ISIS di Suriah menyebabkan sebagian dari mereka kembali ke Indonesia.

¹³ WNI yang bergabung ISIS, Indonesia 'tidak bisa tolak deportasi', Ibid

¹⁴ 3 Deportasi ISIS Ditahan, 15 Lainnya Dipulangkan, terdapat dalam <https://www.benarnews.org/indonesian/berita/deportasi-isis-09152017125315.html>, diakses pada 1 November 2018

¹⁵ BNPT Minta Deportasi WNI dari Turki dengan Penerbangan Langsung, terdapat dalam <https://nasional.tempo.co/read/1094375/bnpt-minta-deportasi-wni-dari-turki-dengan-penerbangan-langsung/full&view=ok>, diakses pada 30 Oktober 2018

¹⁶ Irak :Perang melawan ISIS telah berakhir', terdapat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-42297488>, diakses pada 30 Oktober 2018

Ada pula yang pulang sebelum sempat masuk ke Suriah. Mereka tertangkap pemerintah Turki dan dipulangkan ke Indonesia. Pemulangan WNI oleh pemerintah Turki ke Indonesia adalah serangkaian tindakan keimigrasian yang dikenal dengan istilah Deportasi. Menurut KBBI, Deportasi adalah pembuangan, pengasingan, atau pengusiran seseorang ke luar suatu negeri sebagai hukuman, atau karena orang itu tidak berhak tinggal di situ. Dalam UU Keimigrasian, Deportasi termasuk Tindakan Administratif Keimigrasian yang diberlakukan oleh negara melalui Pejabat Imigrasi untuk memulangkan warga negara asing ke negara asalnya.¹⁷

Pada prinsipnya, negara lain memiliki kewenangan yang sama untuk melindungi negaranya dari segala bentuk ancaman. Sedangkan disisi lain, negara asal warga negara tersebut memiliki kewajiban untuk melindungi warga negaranya di negara lain. Oleh karena itu, Deportasi dianggap sebagai hukuman atau tindakan administratif oleh suatu negara yang didasarkan atas perlindungan terhadap kedaulatan wilayahnya. Sedangkan disisi lain, Deportasi dapat dianggap sebagai bentuk perlindungan oleh negara asal warga negara tersebut, karena hal ini di sisi lain merupakan bentuk perhatian dan perlindungan negara terhadap WNI yang terlibat dalam organisasi teroris.

Merujuk pada pendeportasian oleh Turki terhadap WNI yang sebelumnya memutuskan untuk bergabung ISIS sebagaimana contoh kasus di atas tidak dapat ditolak oleh Indonesia selaku negara asal mereka. Direktur bidang pencegahan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), Brigjen Polisi Hamidin, mengatakan: "Tidak ada prinsip kita menolak warga Indonesia yang dikembalikan sebagai deportan".¹⁸

Penolakan WNI oleh pemerintah Indonesia dapat berimplikasi pada keadaan seseorang yang tidak memiliki kewarganegaraan. Karena sekali lagi, UU Kewarganegaraan tidak mengenal prinsip *stateless*. Oleh sebab itu, Harus disadari kembali bahwa pemulangan WNI

dari luar negeri yang tergabung ISIS adalah salah satu bentuk perhatian dan perlindungan negara terhadap WNI yang terlibat dalam organisasi teroris.

UU No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri, Pasal 21 menyatakan: "Dalam hal warga negara Indonesia terancam bahaya nyata, Perwakilan Republik Indonesia berkewajiban memberikan perlindungan, membantu, dan menghimpun mereka di wilayah yang aman, serta mengusahakan untuk memulangkan mereka ke Indonesia atas biaya negara. Pada bagian penjelasan, "bahaya nyata" yang dimaksud pada pasal tersebut dapat berupa bencana alam, invasi, perang saudara, terorisme maupun bencana yang sedemikian rupa sehingga dapat dikategorikan sebagai ancaman terhadap keselamatan umum. Lebih lanjut, Upaya tersebut dilakukan secara terkoordinasi yang dilakukan oleh Perwakilan RI yang bersangkutan sepanjang kondisi-kondisi untuk melaksanakannya memungkinkan, seperti keamanan, keselamatan akses ke tempat terjadinya bahaya nyata terbukanya wilayah yang aman, tersedianya sarana yang diperlukan termasuk dana, dan sebagainya,"¹⁹

Dengan kata lain, salah satu bentuk perlindungan WNI oleh Negara melalui Kementerian Luar Negeri dalam hal ini Perwakilan Republik Indonesia berkewajiban memfasilitasi kepulangan WNI dari daerah konflik terkait terorisme, dalam hal ini Suriah dan Irak. Perlindungan yang diberikan oleh Perwakilan RI di luar negeri merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi Konsuler yang ada pada Perwakilan RI, yang mana pelaksanaannya telah diatur secara mapan, baik dalam hukum nasional Indonesia maupun hukum internasional.

Pasal 19 huruf b Undang-Undang No.37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri secara tegas menyatakan bahwa: "Perwakilan Republik Indonesia berkewajiban *inter alia* memberikan pengayoman, perlindungan, dan bantuan hukum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia di luar negeri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta hukum dan kebiasaan internasional."

¹⁷ Lihat Pasal 75 UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian

¹⁸ WNI yang bergabung ISIS, Indonesia 'tidak bisa tolak deportasi', terdapat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-40430349>, diakses pada 30 Oktober 2018

¹⁹ Lihat Bagian Penjelasan UU No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri Pasal 21

Sebagaimana dinyatakan dalam pasal tersebut di atas, pelaksanaan fungsi konsuler tidak dapat dilepaskan dari pengaturan hukum internasional dan dalam hal ini tunduk pada ketentuan dalam Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler (Konvensi Wina 1963) yang diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang No. 1 tahun 1982 tentang Pengesahan Konvensi Wina Mengenai Hubungan Diplomatik Beserta Protokol Opsionalnya Mengenai Hal Memperoleh Kewarganegaraan (*Vienna Convention On Diplomatic Relations And Optional Protocol To The Vienna Convention On Diplomatic Relations Concerning Acquisition Of Nationality, 1961*) Dan Pengesahan Konvensi Wina Mengenai Hubungan Konsuler Beserta Protokol Opsionalnya Mengenai Hal Memperoleh Kewarganegaraan (*Vienna Convention On Consular Relations And Optional Protocol To The Vienna Convention On Consular Relations Concerning Acquisition Of Nationality, 1963*).

Konvensi Wina 1963 sendiri telah menetapkan bahwa fungsi perwakilan konsuler dalam memberikan perlindungan dilakukan dalam batas-batas yang diperbolehkan oleh hukum internasional (*vide* Pasal 5 Konvensi Wina 1963).

Dalam hal WNI di luar negeri mengalami permasalahan hukum dan tidak dapat membela hak dan kepentingannya secara langsung di muka pengadilan atau di hadapan institusi yang berwenang lainnya di luar negeri, karena ketidakhadirannya atau alasan lain, Perwakilan RI dapat mewakili atau mengatur perwakilan yang layak bagi WNI dengan tujuan sebagai langkah awal perlindungan hak dan kepentingan WNI tersebut. Namun demikian perwakilan baik oleh Perwakilan RI atau pihak lain yang ditunjuk oleh Perwakilan RI untuk bertindak untuk dan atas nama WNI harus dilakukan dengan memperhatikan praktek dan prosedur yang berlaku di negara penerima. Perwakilan di muka pengadilan atau di hadapan institusi lainnya tersebut pun tidak dapat dijadikan alat untuk mengintervensi sistem hukum yang berlaku terhadap WNI di negara penerima, semata-mata untuk tujuan perlindungan WNI dimaksud. Terlepas dari semua itu, hal yang terpenting adalah bagaimana setiap WNI yang berada di negara lain harus tetap tunduk dan menjunjung tinggi

peraturan-peraturan yang berlaku di negara tempat ia berada.

Setelah WNI yang tergabung dengan ISIS kembali ke tanah air, tidak lantas menghilangkan kewajiban negara untuk tetap memberikan perlindungan hukum. Maka dari itu, penanganan WNI yang terlibat dalam organisasi teroris internasional baik itu ISIS atau organisasi serupa lainnya harus ditanggulangi dengan serius sepulangnya mereka dari Suriah atau Irak, terlebih utama kelanjutan proses penegakan hukum bagi mereka yang melakukan tindak pidana terorisme.

Terhadap WNI yang nantinya terbukti berangkat ke Suriah karena alasan ekonomi semata, pemerintah Indonesia akan menampung dan mengikutkan mereka dalam program deradikalisasi secara berkelanjutan. Setelah melalui program deradikalisasi yang melibatkan lembaga lintas kementerian, yaitu BNPT, pasukan elit anti teror Mabes Polri Densus 88, Kementerian Sosial serta Kementerian Dalam Negeri, orang-orang tersebut akan dikembalikan ke tempat tinggalnya semula. Semua itu merupakan bagian tak terpisahkan dari keseluruhan proses dari bentuk penanggulangan terorisme.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. WNI yang melakukan tindak pidana terorisme di luar negeri dapat dikenakan pidana yang berlaku di Indonesia sebagaimana pemberlakuan asas nasional aktif/asas personalitas. Seorang WNI dapat diberikan status sebagai tersangka oleh Kepolisian RI yang kemudian masuk ke dalam Daftar Pencarian Orang (DPO). Kepolisian dapat meminta bantuan *International Criminal Police Organization (ICPO) & NCB-Interpol Indonesia* untuk menerbitkan *red notice*. Ditjen Keimigrasian memasukan nama beserta biodata WNI ke dalam Daftar Pencegahan dan dapat dilakukan Penarikan Dokumen Perjalanan yaitu Paspor.
2. Upaya perlindungan oleh negara dalam melindungi WNI dari dampak yang timbul oleh adanya aksi terorisme di luar negeri dilakukan melalui Perwakilan negara RI di negara yang di tempati WNI. Upaya

tersebut diwujudkan dengan memberikan perlindungan, bantuan, dan menghimpun WNI di wilayah yang aman, serta mengusahakan untuk memulangkan mereka ke Indonesia dengan biaya ditanggung negara sebagaimana amanat undang-undang UU No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri.

B. Saran

1. Dikaitkan dengan pemberlakuan pidana bagi pelaku tindak pidana terorisme, Kepolisian RI hendaknya lebih mengintensifkan proses penegakkan hukum serta meningkatkan sinergitas bersama Interpol sehingga dapat mempercepat dan mempermudah proses pembuktian di pengadilan. Ditjen Keimigrasian yang berada di bawah kementerian hukum dan HAM perlu meningkatkan fungsi pengawasan terhadap lalu lintas keluar masuk dari WNI yang terindikasi akan bergabung dalam organisasi teroris internasional..
2. Kementerian Luar Negeri melalui Perwakilan RI harus senantiasa menjadi benteng pertahanan pertama bagi WNI di luar negeri guna mendapatkan perlindungan terhadap dampak yang ditimbulkan dari adanya aksi terorisme yang terjadi, Mengingat kedudukan Perwakilan RI yang sangat fundamental dan mempunyai peranan yang sangat vital dalam memberikan perlindungan terhadap WNI di luar wilayah Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Ani Sri Rahayu, S.IP., M.AP., *Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Cetakan ke-4 (Jakarta: Bumi Aksara, 2015)
- Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011)
- Dr. Sodikin, S.H., M.H., *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, (Bekasi: Gramata Publishing, 2014)
- Dr. Suaib Tahir, et.al., *ISIS Bukan Islam*, Cetakan ke-2 (Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) 2016)
- Drs. H. Endang Zaelani Sukaya, et.al., *Pendidikan Kewarganegaraan*, (Yogyakarta: Paradigma, 2002)
- Koerniatmanto Soetoprawiro, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*, (Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994)
- M. Yahya Arwiyah, *Regulasi Kewarganegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, (Bandung: Alfabeta, 2013)
- Mardenis, *Pemberantasan Terorisme: Politik Internasional dan Politik Hukum Nasional Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013)
- Muhammad Ardison, *TERORISME: Ideologi Penebar Ketakutan*, Cetakan ke I (Surabaya: Penerbit Liris, 2010)
- Muhammad Mustofa, "Memahami Terorisme: Suatu Perspektif Kriminologi", *Jurnal Kriminologi Indonesia*, No. III, Vol. 2, 2002.
- Obsatar Sinaga, et. al, *Terorisme Kanan Indonesia Dinamika dan Penanggulangannya*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2018)
- Suparlan Al Hakim, et.al., *Pendidikan Kewarganegaraan Dalam Konteks Indonesia*, (Malang: Madani, 2016)
- Suratman, S.H., M.H., *METODE PENELITIAN HUKUM*, Cetakan ke-3, (Bandung: Alfabeta, 2015)