

## **Eksistensi Densus 88: Analisis Evaluasi Dan Solusi Terkait Wacana Pembubaran Densus 88**

*By: Zainal Muhtar\*\**

### **Abstract**

*Corruption was considered detrimental to social and economic rights of Indonesian society that is an extra-ordinary crime and a common enemy Indonesian society and the nation as a whole. Therefore, necessary extra-ordinary enforcement and extra-ordinary measures anyway. One such action is to conduct a comprehensive shift to the existing verification system, by applying the reversal of burden of proof (omkering van bewijslast) in PTPK Act. The application of this principle tends to cause the shift of the presumption of innocence to the presumption of guilt, whereas protection and respect for Human Rights defendant can not be reduced at all and for any reason (non-derogable right). This paper attempts to examine the application of the reversal of the burden of proof (omkering van bewijslast) in the theoretical study and practice, to find a theoretical justification for the application of the reversal of the burden of proof in relation to human rights perspective defendant.*

### **Abstrak**

*Eksistensi Densus 88 sebagai aparat penegak hukum tindak pidana terorisme merupakan bentuk kebijakan responsif pemerintah dalam menjawab ancaman serius kejahatan terorisme yang semakin menjamur di Indonesia. Densus 88 diharapkan dapat menjadi instrumen ampuh dalam upaya penanggulangan dan pemberantasan kejahatan terorisme. Dalam perkembangannya kiprah Densus 88 justru mendapat sorotan tajam hingga memunculkan wacana pembubaran, oleh karena tindakan Densus 88 yang dianggap sudah melewati batas kewajaran. Sikap arogansi dan reaktif Densus 88 dinilai terlalu berlebihan hingga dianggap telah melanggar Hak Asasi Manusia (HAM). Namun disisi lain peran vital Densus 88 sebagai aparat penegak hukum di Indonesia dianggap masih relevan dengan kebutuhan penanggulangan dan pemberantasan terorisme, terutama berkaitan dengan masalah kebijakan strategi keamanan nasional. Tulisan ini mencoba mengevaluasi dan menawarkan solusi yang dapat menjembatani permasalahan berkaitan dengan eksistensi Densus 88. Fokus kajian dalam tulisan ini adalah analisis problem dan*

---

*\*\*Mahasiswa Pascasarjana Universitas Islam Indonesia. DAN Alumni Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Email: aristoteles.zainos@gmail.com.*

*solusi berkaitan dengan eksistensi Densus 88 dalam upaya penanggulangan dan pemberantasan kejahatan terorisme di Indonesia.*

**Kata Kunci:** *Eksistensi, Densus 88, Terorisme.*

## **A. Pendahuluan**

Di dalam Penjelasan Perpu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme telah ditegaskan bahwa terorisme merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan dan peradaban serta merupakan salah satu ancaman serius terhadap kedaulatan setiap negara. Terorisme sudah merupakan kejahatan yang bersifat internasional yang menimbulkan bahaya terhadap keamanan, perdamaian dunia serta merugikan kesejahteraan masyarakat sehingga perlu dilakukan pemberantasan secara berencana dan berkesinambungan sehingga hak asasi orang banyak dapat dilindungi dan dijunjung tinggi. PBB dalam kongresnya di Wina Austria Tahun 2000 yang mengangkat tema *The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*, antara lain menyebutkan terorisme sebagai suatu perkembangan perbuatan dengan kekerasan yang perlu mendapat perhatian khusus. Terorisme dianggap bukan lagi suatu kejahatan biasa (*ordinary crime*), tetapi sudah merupakan kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) dan dapat pula dikategorikan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*).<sup>1</sup>

Mengingat kategori diatas maka perlu upaya penanggulangan dan pemberantasan terorisme yang tidak lagi menggunakan cara-cara yang biasa. Penanganan dengan cara-cara luar biasa (*extra-ordinary measure*) merupakan konsekuensi logis yang harus diberlakukan. Beberapa alasan lain yang menjadi pertimbangan perlunya penanggulangan dan pemberantasan terorisme dengan cara-cara yang bersifat luar biasa adalah<sup>2</sup>:

1. Terorisme merupakan perbuatan yang menciptakan bahaya terbesar (*the greatest danger*) terhadap hak asasi manusia. Dalam hal ini hak asasi manusia untuk hidup (*the right to life*) dan hak asasi untuk bebas dari rasa takut.
2. Target terorisme bersifat random atau *indiscriminate* yang cenderung mengorbankan orang-orang tidak bersalah.

---

<sup>1</sup>Keterangan Pemerintah tentang diterbitkannya Perpu Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang disampaikan oleh Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, tahun 2002, p. 8.

<sup>2</sup>Muladi, "Penanggulangan Terorisme Sebagai Tindak Pidana Khusus (*Extra Ordinary Crime*)", bahan seminar Pengamanan Terorisme sebagai Tindak Pidana Khusus, Jakarta, 28 Januari 2004.

3. Kemungkinan digunakannya senjata-senjata pemusnah massal dengan memanfaatkan teknologi modern.
4. Kecenderungan terjadinya sinergi negatif antar organisasi terorisme nasional dengan organisasi internasional.
5. Kemungkinan kerjasama antara organisasi teroris dengan kejahatan yang terorganisasi baik yang bersifat nasional maupun transnasional.
6. Dapat membahayakan perdamaian dan keamanan internasional.

Menanggapi ancaman terorisme tersebut, pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 2 Tahun 2002 tentang pemberlakuan Perpu Nomor 1 tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang selanjutnya diikuti dengan disahkannya Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003, setelah serangkaian peristiwa pemboman yang terjadi di beberapa wilayah Indonesia. Kemudian kebijakan penanggulangan dan pemberantasan terorisme di Indonesia mencapai puncak saat pemerintah mendirikan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) dan lembaga “superpower” Detasemen Khusus 88 anti Teror Mabes Polri atau yang dikenal sebagai Densus 88. Eksistensi 2 (dua) lembaga yang memiliki kewenangan khusus dalam upaya penanggulangan dan pemberantasan terorisme ini diharapkan menjadi jawaban atas ancaman terorisme yang semakin menjamur dan masif di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Terbukti sejak resmi didirikan, Densus 88 telah berhasil menangkap sebanyak 850 teroris selama kurun waktu 13 (tiga belas) tahun. Data terakhir menyebutkan, sekitar 245 orang telah dibebaskan dari Lembaga Pemasyarakatan (LP), dan 126 orang masih berada di LP. Dalam upaya penanggulangan dan pemberantasan terorisme, Densus 88 telah menewaskan 54 orang tersangka terorisme, termasuk teroris legendaris macam Noordin M. Top dan Dr. Azhari. Sekitar 10 (sepuluh) orang teroris mati karena mereka terbunuh sebagai pelaku bom bunuh diri (*suicide bombing*).<sup>3</sup>

Menilik catatan kinerja diatas, terlihat begitu vital peranan Densus 88 dalam upaya penanggulangan dan pemberantasan terorisme di Indonesia. Banyak yang berpendapat bahwa Densus 88 cukup berhasil memerangi kejahatan terorisme dilihat dari semakin menurunnya angka teror bom. Bahkan banyak negara yang memberi acungan jempol atas keberhasilan pemerintah Indonesia dalam memerangi gerakan terorisme.

---

<sup>3</sup>Jawahir Thontowi, “HAM di Negara-Negara Muslim dan Realitas Perang Melawan Teroris di Indonesia”, *Jurnal Pandecta*, Volume 8. Nomor 2, (Juli 2013), p. 135.

Meskipun demikian, kinerja Densus 88 bukan berarti tanpa cela. Salah satu indikasi terlihat dari munculnya wacana dan desakan pembubaran Densus 88 yang dikemukakan oleh beberapa organisasi masyarakat (ormas) Islam seperti MUI dan ISAC. Wacana pembubaran Densus 88 muncul sebagai respons atas tindakan Densus 88 yang dianggap sudah melewati batas dalam upaya penegakan hukum.

Selama ini Densus 88 memang menjadi sorotan, terkait sepek terjangnya dalam upaya memberantas terorisme di Indonesia. Sikap arogansi dan reaktif Densus 88 dinilai sangat berlebihan hingga dianggap sebagai bentuk pelanggaran HAM berat. Indikasi yang paling jelas terlihat dari pola kebijakan represif yang selalu menjadi pilihan utama penindakan terorisme. Tercatat puluhan “terduga teroris” mati karena aksi pembunuhan atau *extra judicial killing* oleh sebab tindakan represif hanya gara-gara mereka “diduga sebagai teroris” secara subyektif oleh Densus 88. Padahal sebagai aparat penegak hukum (*law enforcement duties*), Densus 88 seharusnya lebih mengutamakan penegakan hukum melalui langkah-langkah komprehensif yang seimbang sepenuhnya berdasarkan prinsip keseimbangan (*proportional principle*), yakni tindakan preventif dan tindakan represif. Pola tindakan yang cenderung mengutamakan metode pembasmian daripada penangkapan yang lebih manusiawi, menjadi sebab eksistensi Densus 88 perlu dipertanyakan karena menampakkan kesewenangan sebagai aparat penegak hukum.

Dilihat dari perspektif Hak Asasi Manusia (HAM), tindakan *extra judicial killing* Densus 88 dalam upaya penanggulangan dan pemberantasan terorisme dinilai sangat agresif dan mengabaikan penghormatan terhadap hak-hak dasar kemanusiaan, seperti hak asasi manusia untuk hidup (*the right to life*). Tindakan Densus 88 yang langsung “melakukan tembak mati ditempat” orang yang diduga teroris sangat bertentangan dengan ketentuan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, pada Pasal 18 ayat (1) yang berbunyi, “*setiap orang yang ditangkap, ditahan dan dituntut karena disangka melakukan sesuatu tindak pidana berhak dianggap tidak bersalah, sampai dibuktikan kesalahannya secara sah dalam suatu sidang pengadilan dan diberikan segala jaminan hukum yang diperlukan untuk pembelaannya, sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan*”, serta Pasal 34 yang menyatakan bahwa “*setiap orang tidak boleh ditangkap, ditahan, disiksa, dikucilkan, diasingkan, atau dibuang secara sewenang-wenang*.”

Resolusi PBB tentang *The Prevention of Crime and The Treatment of the Offenders*, secara tegas mengutuk dan menegaskan bahwa perbuatan seperti *extra judicial killing* merupakan suatu “kejahatan yang sangat menjijikkan

yang pembasmiannya merupakan prioritas internasional yang paling utama”. Penegasan resolusi tersebut selengkapya berbunyi<sup>4</sup>:

1. *Deplores and condemns the practice of killing and executing political opponents or suspected offenders carried out by armed forces, law enforcement or other governmental agencies or by paramilitary or political groups acting with the tacit or other support of such forces or agencies.*
2. *Affirms that such constitute a particularly abhorrent crime, the eradication of which is a high international priority.*

Beberapa pertimbangan yang dikemukakan dalam resolusi *The Prevention of Crime and The Treatment of the Offenders* tersebut antara lain<sup>5</sup>:

1. Artikel 3 dari *Universal Declaration of Human Rights* yang menjamin hak hidup, hak kebebasan dan hak keamanan setiap orang (*The right to life, liberty and security of person*).
2. Artikel 6 paragraf 1 dari *International Covenant on Civil and Political Rights* yang melarang perampasan hak hidup seseorang secara sewenang-wenang (*No one shall be arbitrarily deprived of his life*).
3. Pembunuhan yang dilakukan atau ditolerir oleh pemerintah dikutuk oleh semua sistem hukum nasional dan, dengan demikian oleh prinsip-prinsip hukum pada umumnya (*Murder committed or tolerated by Government is condemned by all national legal system and, thus by general principles of law*).

Penegakan hukum pidana berhubungan erat dengan perlindungan atas Hak Asasi Manusia (HAM). Sebagai bagian dari Kepolisian Republik Indonesia (Polri), maka Densus 88 dalam upaya penanggulangan dan pemberantasan terorisme juga terikat pada “*guiding principles*” yang mengikat tugas Polri dalam penegakan hukum, yakni melindungi HAM yang bukan hanya sekedar asas/pedoman yang harus dihormati dan dijunjung tinggi, tetapi menjadi tugas yang harus dilaksanakan dan menjadi tujuan yang harus dicapai. Berdasarkan pemaparan diatas, dalam tulisan ini akan dibahas lebih lanjut mengenai analisis problem dan solusi berkaitan dengan eksistensi Densus 88.

## **B. Sejarah Kelahiran Detasemen Khusus 88 (Densus 88)**

Secara historis, cikal bakal Detasemen Khusus 88 anti Teror Mabes Polri atau yang dikenal dengan Densus 88, lahir dari Intruksi Presiden (Inpres) Nomor 4 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Terorisme. Instruksi ini dipicu oleh maraknya teror bom di Indonesia sejak tahun

---

<sup>4</sup>Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), p. 68-69.

<sup>5</sup>*Ibid.*, p. 69.

2001. Aturan ini kemudian dipertegas dengan diterbitkannya paket Kebijakan Nasional terhadap pemberantasan terorisme dalam bentuk Perpu No. 1 dan 2 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.<sup>6</sup> Densus 88 dirancang sebagai unit antiteror dengan kompetensi khusus mengatasi berbagai jenis dan bentuk terorisme. Bermarkas di Mabes Polri, kesatuan elit ini diperkirakan memiliki kekuatan 400 personel yang terdiri dari ahli investigasi, ahli bahan peledak, dan unit pemukul yang di dalamnya terdapat ahli penembak jitu. Demikian juga di Kepolisian Daerah, Densus 88 juga menempatkan personelnya pada unit antiteror dengan jumlah 45-75 orang. Peran unit antiteror di Polda terbatas pada peran investigasi dan pelaporan. Sedangkan peran penindakan tetap dilakukan oleh Mabes Polri.

Dalam perjalanannya sebagaimana telah dipaparkan diatas, tindakan Densus 88 dalam upaya penanggulangan dan pemberantasan terorisme dinilai telah melanggar HAM ketika banyak teroris yang tewas pada saat penangkapan, setidaknya sekitar 60 (enam puluh) orang tertembak mati, dan 10 (sepuluh) orang lainnya melakukan aksi bom bunuh diri (*suicide bombing*). Densus 88 terkesan lebih mengutamakan punahnya potensi ancaman dan mengabaikan target terduga teroris untuk ditangkap hidup-hidup agar informasi lanjutan mengenai jaringan terorisme dapat dikembangkan. Argumentasi yang selalu menjadi dasar tindakan tersebut adalah terorisme merupakan kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crime*) dan diperlukan penegakan yang luar biasa (*extra-ordinary enforcement*) pula. Hal ini yang menjadikan perlakuan aparat Densus 88 terhadap teroris telah melampaui nilai-nilai humanisme. Pola penegakan hukum yang demikian telah secara jelas mengabaikan prosedur hukum acara pidana yang berlaku, serta dianggap melanggar asas *presumption of innocence*.<sup>7</sup>

Jika melihat penegakan hukum terorisme di Indonesia oleh Densus 88 Polri selama ini, dapat disimpulkan bahwa<sup>8</sup>: *pertama*, Densus 88 lebih menempatkan teroris seperti kombatan (*combatant*) sebagaimana dikenal

---

<sup>6</sup>Harris Y.P. Sibuea, "Keberadaan Detasemen Khusus (Densus) 88 Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme", Artikel *Info Singkat Hukum*, Volume V, Nomor 10/II/P3DI/Mei/2013, p. 2.

<sup>7</sup>Praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) dalam arti yang luas adalah setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut, dan/ atau dihadapkan di muka pengadilan, wajib dianggap tidak bersalah sampai adanya putusan pengadilan yang menyatakan dia bersalah dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Lihat: Muhammad Yusuf, *Merampas Aset Koruptor (Solusi Pemberantasan Korupsi di Indonesia)*, Cetakan Pertama (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2013), p. 20.

<sup>8</sup>Disarikan dari Jawahir Thontowi, "Terorisme Negara dan Densus 88 Polri di Indonesia", Bahan Kuliah Sosiologi Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia, tt, p. 161.

dalam hukum perang, dibunuh ditembak (*be attacked*) dan membunuh atau menembak (*to attack*); *kedua*, Densus 88 lebih mengutamakan metode pembasmian dari pada penangkapan yang lebih manusiawi yang sesuai dengan prosedur hukum acara pidana. Prinsip keseimbangan (*proportional principle*) telah diabaikan dengan alasan sebagai kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crime*), terorisme perlu penegakan yang luar biasa (*extra-ordinary enforcement*) pula; dan *ketiga*, Densus 88 lebih memperlihatkan atribut dominan militer, dibandingkan sebagai institusi penegak hukum tindak pidana terorisme.

Kesimpulan di atas tentu sangat mengkhawatirkan mengingat sebagai institusi penegak hukum Densus 88 dalam upaya penanggulangan dan pemberantasan terorisme wajib menghormati nilai-nilai HAM Internasional dan mengedepankan prosedur hukum acara pidana yang berlaku. Seharusnya Densus 88 tetap berpegang pada prinsip keadilan untuk semua dan asas praduga tidak bersalah (*justice for all* dan *presumption of innocence*). Bukan dengan menempatkan terduga teroris seperti kombatan perang yang justru mengakibatkan pelanggaran HAM dan prosedur penegakan hukum pidana universal. Menjadi suatu hal yang dilematis jika peran vital Densus 88 sebagai aparat penegak hukum dalam upaya penanggulangan dan pemberantasan terorisme ternyata tidak berasaskan pada prinsip dasar HAM dan prosedur penegakan hukum pidana yang universal.

Lebih lanjut banyak pendapat yang menyatakan Densus 88 dalam upaya penanggulangan dan pemberantasan terorisme justru menampilkan wajah “memberantas teroris dengan teror”. Hal tersebut tidak terlepas dari pola kebijakan operasi pemberantasan teroris oleh Densus 88 yakni “prosedur tembak di tempat”. Beberapa contohnya adalah operasi pemberantasan teroris yang dilakukan oleh Densus 88 dalam kurun waktu Agustus hingga Oktober 2009 yang telah berhasil “melumpuhkan” para tersangka teroris “yang diduga” terkait dengan peledakan bom di hotel JW Marriott dan Ritz Carlton, Mega Kuningan, Jakarta, pada tanggal 17 Juli 2009. Kemudian operasi pemberantasan teroris pada bulan September 2009, dimana Densus 88 berhasil melumpuhkan Noordin M. Top dan tiga buronan teroris lainnya di Solo.<sup>9</sup> Seluruh tersangka teroris diatas tewas tertembak dalam operasi tersebut, sehingga tidak dapat diproses hukum sebagaimana mestinya.

---

<sup>9</sup>Ayu Novita Pramesti, “Antara Teroris, Hak Hidup, dan Densus 88”, dalam <http://hukum.kompasiana.com/2014/01/03/antara-teroris-hak-hidup-dan-densus-88-621958.html>, Akses Tanggal 08 Agustus 2014.

Menilik catatan tersebut tidak mengherankan jika pada akhirnya muncul wacana pembubaran Densus 88 yang dikemukakan oleh beberapa pihak. Eksistensi Densus 88 mulai dipertanyakan mengingat akses negatif yang ditimbulkan dari tindakan-tindakan represif yang dilakukan sudah diluar batas kewajaran. Namun disisi lain peran vital Densus 88 sebagai aparat penegak hukum dianggap masih relevan dengan kebutuhan penanggulangan dan pemberantasan terorisme sebagai bentuk kebijakan strategi keamanan nasional. Tentu diperlukan suatu solusi yang dapat menjembatani problem berkaitan dengan eksistensi Densus 88 tersebut. *Problem solution* yang bisa menjadi titik keseimbangan antara kebutuhan untuk menciptakan keamanan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia secara proporsional.

Dari asumsi tersebut, penulis berpendapat perlu adanya kebijakan pembatasan kewenangan/kekuasaan negara (dalam hal ini Densus 88) dalam upaya penanggulangan dan pemberantasan terorisme. Alasan tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa kebijakan pembatasan kewenangan/kekuasaan negara dalam penegakan hukum merupakan bagian integral dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Barda Nawawi Arif menyatakan bahwa dilihat dari aspek kebijakan hukum pidana (*penal policy*), sasaran/*adressat* dari hukum pidana tidak hanya mengatur perbuatan warga negara/masyarakat pada umumnya, tetapi juga mengatur perbuatan (dalam arti “kewenangan/kekuasaan) penguasa/aparat penegak hukum. Peters pernah menyatakan bahwa pembatasan dan pengawasan/pengendalian kekuasaan negara merupakan dimensi yuridis yang sesungguhnya dari hukum pidana; tugas yuridis dari hukum pidana bukanlah “mengatur masyarakat”, melainkan “mengatur penguasa” (*the limitations of, and control over, the powers of the State constitute the real juridical dimension of criminal law; The juridical task of criminal law is not policing society but policing the police*).<sup>10</sup>

Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) pada hakikatnya tidak hanya mengandung kebijakan mengatur/mengalokasi dan membatasi perbuatan warga negara/masyarakat pada umumnya, tetapi juga mengatur perbuatan (dalam arti “kewenangan/kekuasaan) penguasa/aparat penegak hukum. Dengan demikian kebijakan pembatasan kewenangan/kekuasaan negara dalam penegakan hukum berkaitan dengan eksistensi Densus 88 mempunyai justifikasi teoritis yang jelas. Selanjutnya, solusi berkaitan dengan eksistensi Densus 88 dapat dilihat dari masalah-masalah yang menjadi sorotan selama ini. Penulis berpendapat bahwa setidaknya

---

<sup>10</sup>Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), p. 29.



terdapat 3 (tiga) masalah: *Pertama*, parameter penentuan “terduga” teroris yang belum jelas; *Kedua*, penggunaan kewenangan eksepsional, dan *ketiga*, paradigma struktural terhadap penanganan terorisme.

Masalah yang *pertama*, berkaitan dengan penentuan seseorang sebagai “terduga” teroris yang belum didasarkan pada parameter yang jelas. Padahal selama ini dengan status sebagai “terduga”, seseorang sudah dapat dikenai tindakan-tindakan hukum seperti penangkapan, penahanan, pengeledahan, penyitaan, pemeriksaan/interogasi, bahkan tindakan luar biasa seperti tindakan penggunaan senjata sampai tindakan *extra judicial killing* oleh Densus 88. Belum adanya parameter yang jelas berkaitan dengan penentuan status “terduga” teroris menjadikan adanya celah atau akses negatif untuk terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), sebab Densus 88 dapat melakukan tindakan-tindakan hukum paksa yang keras kepada siapapun yang ditetapkan secara subyektif sebagai “terduga”. Penggunaan tindakan-tindakan hukum tersebut bukan merupakan suatu hal yang *sepele*/sederhana mengingat secara materiil sudah mengandung di dalamnya hakikat pidana (*punishment*), dan pemidanaan (*sentencing*).<sup>11</sup> Tentu merupakan problem yuridis yang sangat besar dalam penegakan hukum pidana, mengingat selain berpotensi menjadi celah tindakan *abuse of power* juga menjadi ancaman bagi perlindungan HAM setiap warga negara.

Sebenarnya istilah “terduga” tidak dikenal dalam terminologi hukum di Indonesia. Selama ini hukum acara pidana hanya mengenal status seseorang sebagai saksi, tersangka, terdakwa, atau terpidana. Tidak diketahui pasti asal dari istilah “terduga” tersebut, namun terdapat pendapat yang menyatakan bahwa istilah “terduga” merupakan hasil penafsiran subyektif dari Polri maupun Densus 88 berkaitan dengan beberapa ketentuan Pasal dalam UU Terorisme yang menggunakan frasa “diduga”. Eksistensi frasa “diduga” tersebut antara lain termuat dalam ketentuan Pasal 28, Pasal 29 ayat (1), Pasal 30 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 31 ayat (1) huruf b UU Terorisme. Terutama Pasal 28 UU Terorisme yang berbunyi, “*Penyidik dapat melakukan penangkapan terhadap setiap orang yang diduga keras melakukan tindak pidana terorisme berdasarkan bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) untuk paling lama 7 x 24 (tujuh kali dua puluh empat) jam.*”

Istilah “terduga” tidak memiliki parameter yang jelas, yang tentu berbeda dengan istilah lain yang telah dikenal dalam hukum acara pidana, seperti tersangka yang menurut KUHAP ditetapkan kepada seseorang manakala telah ditemukan bukti permulaan yang cukup. Istilah ini

---

<sup>11</sup>*Ibid.*, p. 31. G.P. Hoefnagels menyatakan, “*The whole criminal process is punishment, and punishment is a process*”.

digunakan oleh Polri maupun Densus 88 sebagai justifikasi dilakukannya tindakan-tindakan hukum terhadap siapapun yang diduga sebagai teroris. Tanpa parameter yang jelas dan berkonsekuensi hukum, istilah “terduga” tentu sangatlah berbahaya digunakan. Bisa saja Densus 88 menyatakan seseorang atau sekelompok orang sebagai terduga teroris tanpa dasar atau bukti apapun karena tidak adanya parameter yang jelas mengenai penentuan status “terduga” tersebut. Penulis memandang perlu adanya kebijakan penghapusan istilah “terduga” teroris demi menjamin kepastian hukum; atau paling tidak memberikan parameter yang jelas mengenai istilah “terduga” teroris yang relevan dan tidak bertentangan dengan HAM.

*Kedua*, urgen untuk dilakukan evaluasi dan perubahan dalam prosedur tetap (protap) dalam melakukan tindakan-tindakan hukum seperti penangkapan, penahanan, pengeledahan, penyitaan, pemeriksaan/interogasi, hingga tindakan eksepsional seperti penggunaan senjata. Mengingat selalu saja dalam operasi penumpasan teroris yang dilakukan yang pada akhirnya menyebabkan terduga teroris tewas, Densus 88 berdalih sudah mematuhi protap yang ada. Alasan yang dipaparkan tidak jauh dari adanya perlawanan, terutama dengan senjata yang dilakukan oleh terduga teroris. Selain itu, alasan lain adalah Polri ingin melindungi publik, melindungi masyarakat karena proses penyeragaman yang rawan sangat mungkin terjadi salah tembak/asal tembak oleh teroris; sehingga penembakan mematikan lebih dipilih daripada penembakan untuk melumpuhkan.

Terlihat bahwa alasan Densus 88 teramat sederhana, yakni didasarkan pada pola pikir bagaimana polisi menentukan “*when*” to shoot (kapan akan menembak), bukan pada *how to shoot* (bagaimana akan menembak, proses/prosedur menembak).<sup>12</sup> Seharusnya terlepas dari perlawanan yang dilakukan oleh para terduga teroris ketika hendak ditangkap, Densus 88 sedapat mungkin menangkap hidup-hidup para terduga teroris. Sebagai aparat yang terlatih, Densus 88 seharusnya bisa melumpuhkan, dan bukan justru menembak mati agar dapat diproses untuk kemudian dapat memberikan keterangan di hadapan pengadilan.

Pada kenyataannya penegakan hukum pidana sebagai salah satu upaya penanggulangan kejahatan; dalam operasionalisasinya memang sering dihadapkan pada permasalahan yang sulit. Bahkan terkadang dihadapkan pada situasi darurat yang sangat membahayakan kepentingan umum, serta kepentingan aparat penegak hukum sendiri. Maka wajar jika

---

<sup>12</sup>SETARA Institute, “Menyoal Akuntabilitas Kinerja Penanggulangan Terorisme Di Indonesia”, *Thematic Review*, Jakarta, Tanggal 6 Juni 2011, p. 6.

Resolusi MU-PBB 34/169 tanggal 17 Desember 1979 tentang “*Code of Conduct for Law Enforcement Officials*” juga memperbolehkan aparat penegak hukum (termasuk juga Densus 88) menggunakan tindakan kekuatan paksa (*force*) sebagai tindakan eksepsional dalam menjalankan tugasnya.<sup>13</sup> Namun bukan berarti penggunaan kewenangan tersebut tidak dibatasi dan bebas dilakukan. Justru Resolusi mengimbau untuk memberikan perhatian khusus dalam mengimplementasikan peraturan (*code*) penggunaan kekuatan paksa (*force*) dan senjata api (*firearms*). Perlu adanya prosedur yang ketat, lengkap, dan tuntas berkaitan dengan penggunaan kewenangan eksepsional, sebab dikhawatirkan dapat menimbulkan akses negatif dan *abuse of power*.

Apabila dicermati Densus 88 dalam menjalankan tugasnya sebagai aparat penegak hukum dilengkapi dengan persenjataan dan kendaraan tempur “mematikan” buatan berbagai negara, seperti senapan serbu Colt M4, senapan serbu Steyr AUG, HK MP5, senapan penembak jitu Armalite AR-10, dan shotgun Remington 870.<sup>14</sup> Kumpulan senjata-senjata mematikan tersebut justru mereduksi identitas Densus 88 sebagai aparat penegak hukum, sebab dengan penggunaan senjata-senjata tersebut Densus 88 lebih menampakkan wajah atribut dominan militer. Memang terorisme merupakan kejahatan yang sangat berbahaya dan kerap pelakunya menggunakan senjata-senjata yang juga mematikan. Tetapi sebagai aparat penegak hukum yang menjadi bagian integral dari *criminal justice system*, wujud Densus 88 sudah jauh keluar dari identitasnya sebagai penegak hukum.

Persepsi ini bukan tanpa dasar, sebab berdasarkan “*Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*” disebutkan bahwa ketentuan umum (*general provisions*) yang menyatakan prinsip-prinsip bagi penegak hukum dalam penggunaan kekuatan paksa dan senjata api, sebagai berikut:

- 1) Pemerintah dan aparat penegak hukum harus mengembangkan peralatan/sarana seluas mungkin dan melengkapi aparat dengan berbagai macam senjata dan amunisi untuk penggunaan yang berbeda. Termasuk mengembangkan senjata yang tidak mematikan (*nonlethal weapons*), dan meningkatkan pengendalian penggunaan alat yang dapat menimbulkan kematian atau luka-luka.

---

<sup>13</sup> Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan...*, p. 22.

<sup>14</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Detasemen\\_Khusus\\_88\\_Anti\\_Terror](http://id.wikipedia.org/wiki/Detasemen_Khusus_88_Anti_Terror), Detasemen Khusus 88 (Anti Teror), Akses Tanggal 08 Agustus 2014.

- 2) Pengembangan senjata-senjata yang mematikan harus dievaluasi dengan hati-hati untuk meminimalkan resiko bahaya bagi orang lain dan penggunaannya harus diawasi dengan teliti/hati-hati.
- 3) Sebelum menggunakan kekuatan paksa dan senjata api, aparat penegak hukum harus sejauh mungkin menggunakan sarana-sarana yang tidak mengandung unsur kekerasan (*nonviolent means*). Aparat penegak hukum baru boleh menggunakan kekuatan paksa dan senjata api hanya apabila sarana lain tidak efektif atau sarana lain itu tidak menjanjikan hasil yang dituju.
- 4) Apabila penggunaan kekuatan paksa dan senjata api secara tidak dapat dihindari, aparat penegak hukum harus:
  - a) Mengendalikan tindakannya sesuai dengan sifat berbahayanya pelanggaran/tindak pidana dan tujuan sah yang akan dicapai;
  - b) Meminimalkan kerugian dan perlukaan, dan menghormati serta melindungi kehidupan manusia;
  - c) Menjamin bahwa pertolongan dan bantuan medis diberikan kepada orang-orang yang terluka secepat mungkin;
  - d) Menjamin bahwa keluarga dan kawan-kawan dekat dari orang-orang yang terluka diberi tahu secepat mungkin.
- 5) Apabila dalam menggunakan kekuatan paksa dan senjata api itu timbul korban luka atau mati, aparat penegak hukum harus secepatnya melaporkan insiden itu kepada atasannya;
- 6) Keadaan-keadaan luar biasa/eksepsional tidak dapat digunakan untuk membenarkan setiap penyimpangan apapun dari prinsip-prinsip dasar (*basic principles*) ini.

Apabila mengamati ketentuan-ketentuan dalam dokumen Internasional “*Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*” diatas, maka jelaslah tidak sederhana penggunaan kewenangan eksepsional dapat dilakukan dalam rangka penegakan hukum. Oleh karena itu, perlu untuk dilakukan evaluasi dan perubahan dalam prosedur tetap (protap) Densus 88 dalam melakukan tindakan-tindakan hukum seperti penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, pemeriksaan/interogasi, hingga penggunaan tindakan eksepsional seperti penggunaan senjata mengingat perlindungan dan penghormatan terhadap HAM. Evaluasi dan perubahan juga mencakup masalah implementasi dan pelaksanaannya di lapangan. Dengan demikian perlu adanya sistem pengawasan terhadap kinerja pelaksanaan penegakan hukum oleh Densus 88. Dalam hal ini Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) dapat menjadi lembaga yang dikenai fungsi pengawasan berkaitan dengan kinerja pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh Densus 88, selain

juga pengawasan dari lembaga independen baik pemerintah maupun non-pemerintah seperti LSM.

Masalah *Ketiga*, berkaitan dengan perlunya reformasi paradigma secara struktural dan sistematis pada Densus 88 dalam melaksanakan kerjanya sebagai aparat penegak hukum. Secara esensial, Densus 88 merupakan satuan yang *include* dalam tubuh Polri yang dibentuk sebagai aparat penegak hukum penanggulangan teroris di Indonesia, dan bukan satuan militer yang bertugas untuk “berperang” melawan teroris. Selama ini Densus 88 justru lebih memperlihatkan atribut dominan militer dibandingkan sebagai institusi penegak hukum tindak pidana terorisme. Paradigma ini terlihat dari kerjanya yang sangat represif dengan menempatkan terduga teroris seperti kombatan (*combatant*) sebagaimana dikenal dalam hukum perang. Metode kerja yang digunakan adalah pembasmian dan bukan penangkapan yang lebih sesuai dengan corak penegakan hukum.

Pola penegakan yang lebih mengedepankan kebijakan represif tersebut tentu bertentangan dengan kebijakan hukum pidana yang merupakan bagian dari kebijakan integral dalam penanggulangan kejahatan. Argumentasi yang mendasarinya adalah kebijakan represif yang dilakukan oleh Densus 88 tidak menghilangkan “akar masalah” dari terorisme, namun justru menjadi faktor kriminogen. Hal ini terlihat dari pergeseran sasaran terorisme yang terjadi di Indonesia akhir-akhir ini. Jika sebelumnya yang menjadi target adalah fasilitas Barat, saat ini tujuan penyerangan mengarah ke pemerintah Indonesia atau lebih khususnya pada polisi. Misalnya kasus peledakan bom bunuh diri yang terjadi di Mapolres Cirebon pada tahun 2011 dan serangan langsung teroris terhadap polisi yang terjadi di Solo akhir Agustus 2012.

Pergeseran target terorisme tersebut disebabkan oleh kebijakan represif yang dilakukan oleh Densus 88 terhadap para terduga terorisme. Bergesernya sasaran terorisme dapat dikatakan sebagai bentuk “aksi balas dendam” dari kelompok terorisme terhadap metode pembasmian yang diberlakukan Densus 88. Dilihat dari segi politik kriminal (*penal policy*), fenomena ini menunjukkan kesalahan kebijakan penanggulangan kejahatan terorisme di Indonesia. Indikasinya kesalahan kebijakan penanggulangan kejahatan dapat dilihat dari<sup>15</sup>: (1) Dapat memelihara tumbuh atau berkembangnya perasaan sinis masyarakat terhadap sistem pidana yang ada; (2) Gagal mencegah terjadinya kejahatan; (3) Mendorong aktifitas

---

<sup>15</sup>Edward M. Kennedy, *Toward A New System of Centencing: Law with Order, The American Criminal Law Review*, No. 4, Volume 16, 1979, p. 363, dalam Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan...*, p. 61.

(meningkatkan) kejahatan; dan (4) Merintangai tindakan-tindakan perbaikan terhadap para pelanggar.

Kebijakan represif yang dilakukan oleh Densus 88 justru hanya akan melahirkan radikalisme baru dan gerakan baru yang sama besar potensinya dengan terorisme yang telah ditumpas. Tindakan represif yang terwujud pada penggrebekan, penembakan, bahkan hingga tembak di tempat, telah menjadi pilihan politik penindakan terorisme oleh Polri. Cara-cara semacam ini telah menutup secara permanen penggalian informasi dari orang-orang yang diduga sebagai teroris. Hal ini terlihat menonjol setelah jaringan teroris Noordin M. Top dan tiga buronan teroris lainnya di Solo. Padahal pendekatan modern dan humanis dalam penanganan terorisme sangat mungkin justru akan membuka informasi yang lebih luas terhadap jaringan-jaringan terorisme yang belum terjamah. Tentu dengan bekal informasi yang luas dan akurat ini, upaya-upaya penanganan terorisme akan lebih jauh menysasar pada subyek dan obyek yang tepat sasaran. Cara ini pula diyakini akan mampu membuka akar soal secara lebih dalam, termasuk pilihan langkah penanganannya secara holistik.

Dengan demikian, kebijakan reformasi paradigma secara struktural dan sistematis pada tubuh Densus 88 menjadi sangat penting untuk dilakukan, agar upaya penanggulangan terorisme lebih tepat sasaran. Densus 88 harus lebih menjunjung tinggi penghormatan terhadap HAM, terlepas dari tujuan lain yang menyebabkan Densus 88 harus menembak mati para terduga terorisme. Densus 88 seharusnya lebih menempatkan diri pada peran sebagai penegak hukum dan pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat sehingga dalam menjalankan tugasnya untuk melakukan operasi penumpasan teroris, tetap menghargai hukum dengan menjunjung serta menghormati HAM, terutama hak hidup. Densus 88 akan lebih dihargai apabila sangat menjunjung tinggi hukum dan hak asasi manusia ketika menjalankan kinerjanya.

### C. Penutup

Eksistensi Densus 88 kerap menjadi sorotan terkait sepak terjangnya dalam upaya memberantas terorisme di Indonesia. Sikap arogansi dan reaktif Densus 88 dinilai sangat berlebihan hingga dianggap sebagai bentuk pelanggaran HAM berat. Indikasi yang paling jelas terlihat dari pola kebijakan represif yang selalu menjadi pilihan utama penindakan terorisme. Tercatat puluhan “terduga teroris” mati karena aksi pembunuhan atau *extra judicial killing* oleh sebab tindakan represif hanya gara-gara mereka “diduga sebagai teroris” secara subyektif oleh Densus 88. Padahal sebagai aparat penegak hukum (*law enforcement duties*), Densus 88 seharusnya lebih mengutamakan penegakan hukum melalui langkah-

langkah komprehensif yang seimbang sepenuhnya berdasarkan prinsip keseimbangan (*proportional principle*), yakni tindakan preventif dan tindakan represif. Hal tersebut memunculkan wacana dan desakan pembubaran Densus 88 yang dikemukakan oleh beberapa pihak.

Namun mengingat peran vital Densus 88 sebagai aparat penegak hukum dianggap masih relevan dengan kebutuhan penanggulangan dan pemberantasan terorisme sebagai bentuk kebijakan strategi keamanan nasional. Penulis berpendapat perlu adanya solusi berkaitan dengan eksistensi Densus 88. Beberapa rekomendasi penulis adalah perlunya pembenahan dan perubahan dalam persoalan: (1) Parameter penentuan “terduga” teroris yang tidak jelas yang perlu dilakukan penghapusan atau “pendefinisian” yang lebih kongkrit mengenai istilah “terduga” terorisme; (2) Penggunaan kewenangan eksepsional oleh Densus 88 yang perlu dibatasi, baik dari evaluasi dan perubahan prosedur tetap (protap) hingga persoalan implementasinya di lapangan; dan (3) Paradigma struktural terhadap penanganan terorisme dalam tubuh Densus 88 yang perlu dilakukan perubahan secara signifikan. Mengingat paradigma penegakan hukum yang begitu represif dari oleh Densus 88 tidak menyelesaikan “akar kejahatan” terorisme, namun justru menjadi faktor kriminogen.

#### **Daftar Pustaka**

- Ayu Novita Pramesti, “Antara Teroris, Hak Hidup, dan Densus 88”, dalam <http://hukum.kompasiana.com/2014/01/03/antara-teroris-hak-hidup-dan-densus-88-621958.html>, Akses Tanggal 08 Agustus 2014.
- Harris Y.P. Sibuea, “Keberadaan Detasemen Khusus (Densus) 88 Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme”, Artikel Info Singkat Hukum, Volume V, Nomor 10/II/P3DI/Mei/2013.
- Jawahir Thontowi, “HAM di Negara-Negara Muslim dan Realitas Perang Melawan Teroris di Indonesia”, *Jurnal Pandecta*, Volume 8. Nomor 2, (Juli 2013).
- \_\_\_\_\_, “Terorisme Negara dan Densus 88 Polri di Indonesia”, Bahan Kuliah Sosiologi Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia, tt.
- Keterangan Pemerintah tentang diterbitkannya Perpu Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang disampaikan oleh Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Tahun 2002.
- M. Kennedy, Edward, *Toward A New System of Centencing: Law with Order*, *The American Criminal Law Review*, No. 4, Volume 16, 1979.

- Muladi, "Penanggulangan Terorisme Sebagai Tindak Pidana Khusus (*Extra Ordinary Crime*)", bahan seminar Pengamanan Terorisme sebagai Tindak Pidana Khusus, Jakarta, 28 Januari 2004.
- Nawawi Arief, Barda, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005.
- SETARA Institute, "Menyoal Akuntabilitas Kinerja Penanggulangan Terorisme Di Indonesia", *Thematic Review*, Jakarta, Tanggal 6 Juni 2011
- Yusuf, Muhammad, *Merampas Aset Koruptor (Solusi Pemberantasan Korupsi di Indonesia)*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2013.
- [http://id.wikipedia.org/wiki/Detasemen\\_Khusus\\_88\\_Anti\\_Teror](http://id.wikipedia.org/wiki/Detasemen_Khusus_88_Anti_Teror), Detasemen Khusus 88 (Anti Teror), Akses Tanggal 08 Agustus 2014.