

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Anak-anak merupakan sumber daya yang paling berharga dari sebuah bangsa. Mereka adalah tumpuan harapan untuk terus melanjutkan perjuangan demi mewujudkan cita-cita bangsa. Anak-anak sebagai generasi penerus bangsa yang secara alami masih sangat rentan terhadap berbagai hambatan dan tantangan dalam kehidupan mereka tentunya memiliki tempat yang paling penting untuk mendapatkan perlindungan dari negara,<sup>1</sup> terutama agar dalam proses pertumbuhan dapat menjadikannya orang dewasa yang tangguh manusiawi, dan andal untuk menjadi komponen bangsa Indonesia yang akan datang. Alinea Keempat Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) mengamanatkan kepada Pemerintah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, termasuk anak-anak. Anak, dengan alasan ketidakdewasaan fisik dan mentalnya, membutuhkan perlindungan dan perawatan khusus, termasuk perlindungan hukum yang sesuai, sebelum dan sesudah kelahiran.<sup>2</sup>

Hak Asasi Anak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang termuat dalam Pasal 28B ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Kemudian Pada tahun 1989, pemerintah di seluruh dunia menjanjikan hak yang sama untuk semua anak dengan mengadopsi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk Hak-hak Anak. Konvensi ini mengatur

---

<sup>1</sup> Suherman Toha, dkk, *Laporan Akhir Penelitian Hukum: Aspek Hukum Perlindungan Terhadap Anak*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM R.I, 2009), hlm. 2.

<sup>2</sup> Hak anak diumumkan oleh PBB pada tahun 1954, dan baru pada tahun 1989 disahkan sebagai *United Nations Convention on the Rights of the Child*. Pemerintah Indonesia sendiri, melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 juga mengakui hak-hak anak tersebut. Hak-hak anak menurut Konvensi Hak Anak PBB adalah hak untuk bermain; hak untuk mendapatkan pendidikan; hak untuk mendapatkan perlindungan; hak untuk mendapatkan nama (identitas); hak untuk mendapatkan status kebangsaan; hak untuk mendapatkan makanan; hak untuk mendapatkan akses kesehatan; hak untuk mendapatkan rekreasi; hak untuk mendapatkan kesamaan; dan hak untuk memiliki peran dalam pembangunan.

hal apa saja yang harus dilakukan negara agar tiap-tiap anak dapat tumbuh sesehat mungkin, bersekolah, dilindungi, didengar pendapatnya, dan diperlakukan dengan adil. Dalam pembukaan konvensi ini dikatakan, anak harus sepenuhnya siap untuk menjalani kehidupan individu dalam masyarakat, dan dibesarkan dalam semangat cita-cita yang dinyatakan dalam Piagam PBB, dan khususnya dalam semangat perdamaian, martabat, toleransi, kebebasan, kesetaraan dan solidaritas.<sup>3</sup>

Indonesia pada tahun 1990 telah meratifikasi Konvensi hak Anak tersebut berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tertanggal 25 Agustus 1990. Sesuai dengan ketentuan konvensi Pasal 49 ayat (2), maka Konvensi hak Anak dinyatakan berlaku di Indonesia sejak tanggal 5 Oktober 1990. Sebagai konsekuensinya Pemerintah Indonesia berkewajiban untuk semaksimal mungkin berupaya memenuhi hak-hak anak di Indonesia. Konvensi Hak Anak ini muncul dari kesadaran dari negara-negara anggota PBB, termasuk Indonesia bahwa anak-anak sesuai dengan sifatnya rentan, ketergantungan, tidak bersalah, dan memiliki kebutuhan khusus. Oleh karena itu, anak-anak memerlukan perawatan dan perlindungan khusus, baik fisik maupun mental.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjamin kesejahteraan setiap warga negara salah satunya adalah dengan memberikan perlindungan bagi hak-hak anak yang merupakan salah satu hak asasi manusia. Pemerintah Indonesia dalam upayanya untuk menjamin dan mewujudkan perlindungan dan kesejahteraan anak adalah melalui pembentukan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dan dalam rangka penyesuaian beberapa ketentuan, beberapa perubahan dilakukan pada Pasal-pasal tertentu, sehingga memberlakukan Undang-undang Nomor 35 tahun 2014 tentang perubahan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU No. 35 tahun 2014).

Beberapa waktu yang lalu, terjadi perdebatan mengenai pemulangan warga negara Indonesia (WNI) yang pernah bergabung dengan *Islamic State in Iraq and Syria* (ISIS) atau Negara Islam Irak dan *Syam*. Seperti diketahui kekhalifahan ISIS

---

<sup>3</sup> United Nations Children's Fund, "Convention on the Rights of the Child", <https://www.unicef.org/child-rights-convention/convention-text>, diakses 31 Maret 2020.

telah dinyatakan tumbang. Sebagian warga Indonesia yang ditemukan berada di antara ribuan pejuang asing ISIS,<sup>4</sup> menyatakan ingin kembali ke Indonesia. Di antara mereka terdapat puluhan anak dan perempuan, yang berada di kamp pengungsi di Al-Hol, Suriah timur. Rencana soal pemulangan WNI eks ISIS ini pun kemudian muncul.<sup>5</sup> Muncul pro dan kontra terkait rencana pemulangan para WNI ini. Sebagian pihak menilai WNI yang pernah bergabung dengan ISIS layak diberi kesempatan untuk memperbaiki diri dan pantas dipulangkan ke Indonesia jika benar-benar ingin bertobat. Sebagian lagi mengkhawatirkan jika pemulangan WNI yang pernah bergabung dengan ISIS itu justru menimbulkan masalah baru di Indonesia.

Guru Besar Hukum Internasional Universitas Indonesia, Hikmahanto Juwana menyebutkan WNI yang sebelumnya tergabung dalam ISIS telah kehilangan kewarganegaraan Indonesianya, berdasarkan Pasal 23 huruf d dan f Undang-undang Nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan (UU Kewarganegaraan). Huruf (d) menyebutkan kehilangan kewarganegaraan disebabkan karena "*masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu dari Presiden*". Sementara huruf (f) menyebutkan "*secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing atau bagian dari negara asing tersebut*". Apabila mereka tidak hilang kewarganegaraannya, Kementerian Luar Negeri atau Perwakilan Indonesia di Suriah pasti akan memberi perlindungan, dan nyatanya itu tidak terjadi. Sejak awal para WNI ini hendak bergabung dengan ISIS, maka mereka menganggap ISIS sebagai negara mereka, oleh karenanya sejak saat itu mereka telah rela melepas kewarganegaraan Indonesianya. Bahkan, ada dari mereka yang

---

<sup>4</sup> Beberapa literatur menyebut para simpatisan yang bergabung dan ikut berperang bersama ISIS disebut sebagai "kombatant". Menurut Michael H. Hoffman, teroris bukanlah unlawful combatants atau kombatant ilegal. Kombatant ilegal beroperasi selama permusuhan bersenjata dan biasanya bertujuan melawan militer yang sah. Teroris sering bertindak di masa damai dan, lebih jauh, cukup sering melawan situs dan orang yang dilindungi secara hukum. Dengan demikian para simpatisan ISIS tersebut lebih tepat digambarkan sebagai *unlawful belligerents* atau pihak yang secara ilegal turut berperang. Lihat Michael H. Hoffman, "Terrorists Are Unlawful Belligerents, Not Unlawful Combatants: A Distinction with Implications for the Future of International Humanitarian Law", *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 34 Issue 2 (2002), p. 229.

<sup>5</sup> Rakhmad Hidayatulloh Permana, "Wacana Eks ISIS Dipulangkan, Mari Belajar dari Kisah Alumni Afghanistan", <https://news.detik.com/berita/d-4887440/wacana-eks-isis-dipulangkan-mari-belajar-dari-kisah-alumni-afghanistan>, diakses 31 Maret 2020.

merobek-robek paspor Indonesia yang menjadi simbol bahwa mereka tidak lagi ingin menjadi warga negara Indonesia. Secara teori, bekas WNI ini berstatus *stateless*, namun kondisi ini tidak berada di Indonesia sehingga pemerintah tidak memiliki kewajiban untuk mewarganegarakan mereka.<sup>6</sup>

Kondisi seseorang tanpa kewarganegaraan dapat terjadi, dengan berbagai hal yang melatar belakangnya. Kemungkinan ini dapatantisipasi oleh negara melalui segala perangkat hukum maupun administrasi, yang dapat menjadi solusi ketika warga negaranya dihadapkan pada berbagai permasalahan khusus seperti misalnya perkawinan dengan warga negara asing, status kewarganegaraan bagi anak luar kawin, dan lain sebagainya. Salah satu masalah kewarganegaraan ini juga dapat disebabkan oleh karena menjadi *foreign terrorist fighters* (FTF). Diperkirakan sebanyak 30.000 orang yang berasal dari lebih dari 100 negara selama beberapa tahun terakhir bergabung dengan ISIS dan kelompok terkaitnya,<sup>7</sup> seperti halnya ratusan WNI yang bergabung dengan ISIS. Sejak 2016 hingga 2019, sebanyak 196 WNI eks ISIS beserta anak-anak mereka dideportasi ke Indonesia dari sejumlah negara. Mereka mendapatkan rehabilitasi selama sebulan di Panti Sosial Marsudi Putra (PSMP) Handayani di Jakarta Timur. Langkah ini bertolak belakang dari kebijakan saat ini di mana pemerintah berencana menolak kepulangan ratusan WNI eks ISIS yang masih berada di Suriah dan sekitarnya.<sup>8</sup>

Konsep *foreign terrorist fighters* atau pejuang teroris asing muncul dari konsep *foreign fighters* atau pejuang asing pada pertengahan tahun 2010-an. Meskipun kedua konsep tersebut mungkin tampak identik, ada perbedaan penting di antara keduanya. Perbedaan ini berkaitan dengan isi konsep dan status hukumnya. Istilah pejuang asing tidak termasuk dalam perjanjian maupun instrumen hukum internasional lainnya, termasuk yang mengatur konflik bersenjata

---

<sup>6</sup> Liputan6.com, “WNI Eks-ISIS Telah Kehilangan Kewarganegaraannya”, <https://www.liputan6.com/news/read/4173299/hikmahanto-wni-eks-isis-telah-kehilangan-kewarganegaraannya>, diakses 31 Maret 2020.

<sup>7</sup> Alex P. Schmid, “Foreign (Terrorist) Fighter Estimates: Conceptual and Data Issues,” *The International Centre for Counter-Terrorism - The Hague* 6, No. 4 (2015), p. 1.

<sup>8</sup> BBC News Indonesia, “Anak Indonesia eks ISIS di Suriah: Desa diserang roket, saya lari, setelah itu tak melihat lagi keluarga saya”, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-51470700>, diakses 9 April 2020.

seperti Konvensi Jenewa 1949 dan Protokol Tambahan 1977. Dalam arti yang paling luas, *foreign terrorist fighters* mengacu pada semua orang yang berpartisipasi dalam konflik bersenjata yang terjadi di luar negara asalnya dan yang melakukannya saat tidak bertugas di angkatan bersenjata negara ini, baik karena negara tersebut tidak terlibat dalam konflik bersenjata yang relevan atau karena mereka bergabung dengan angkatan bersenjata dari entitas yang berbeda. Jadi, pejuang asing adalah orang asing, karena mereka beroperasi di luar negara asalnya (kebangsaan atau tempat tinggal), dan mereka adalah pejuang, karena mereka bergabung dengan angkatan bersenjata yang terlibat dalam konflik bersenjata.<sup>9</sup>

Pejuang asing bukanlah fenomena baru. Tentara Salib di Abad Pertengahan dan anggota Brigade Internasional selama Perang Saudara Spanyol hanyalah dua contoh dari kelompok besar individu yang meninggalkan negara asalnya untuk mengambil bagian aktif dalam konflik bersenjata di luar negeri. Upaya menggunakan instrumen hukum, termasuk hukum internasional, untuk melarang atau mengatur pejuang asing, atau beberapa bentuknya, juga bukan hal baru. Ketentuan perjanjian dan perjanjian khusus yang ditujukan untuk memerangi tentara bayaran, yang diperkenalkan pada paruh kedua abad ke-20, adalah contohnya.<sup>10</sup> Konseptualisasi fenomena FTF juga mengalami perubahan, dimana perhatian telah dialihkan dari situasi di wilayah negara yang sedang berperang ke negara asal FTF. Hukum tidak lagi berada di bawah hukum negara konflik

---

<sup>9</sup> Lihat Veronika Bilková, "Foreign Terrorist Fighters and International Law", *Groningen Journal of International Law*, Vol 6 Issue 1 (2010), p. 2 dan Darryl Li, "A Universal Enemy? Foreign Fighters and Legal Regimes Of Exclusion And Exemption Under The Global War On Terror", *Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 41 Number 2 (2010), p. 361.

<sup>10</sup> Maria Galperin Donnelly, Thomas M. Sanderson and Zack Fellman, "Foreign Fighters in History", Center for Strategic and International Studies, (Washington, D.C.), [http://foreignfighters.csis.org/history\\_foreign\\_fighter\\_project.pdf](http://foreignfighters.csis.org/history_foreign_fighter_project.pdf), diakses 9 April 2020.

bersenjata tetapi di bawah hukum pidana internasional<sup>11</sup> atau di bawah undang-undang anti-terorisme internasional yang sedang berkembang.<sup>12</sup>

Mengenai keputusan pemerintah Indonesia untuk menolak untuk memulangkan WNI yang menjadi FTF telah mengakibatkan keadaan mereka menjadi tanpa kewarganegaraan. Pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia dalam hal kewarganegaraan merupakan kewajiban bagi penegakan hukum. Jika hak asasi manusia adalah hak yang diperoleh setiap manusia sebagai akibat ditahbiskan oleh Tuhan sebagai manusia, maka hak dasar itu berbeda-beda, sebagaimana hak yang diperoleh setiap manusia sebagai akibat menjadi warga negara suatu negara. Hak asasi manusia secara filosofis adalah kebebasan yang didasarkan pada penghormatan terhadap kebebasan orang lain.<sup>13</sup> Kewarganegaraan adalah hak asasi manusia yang bersumber dari negara atau pemerintah, sehingga hak dasar mempunyai sifat yang terbatas karena ada juga penghormatan terhadap kebebasan orang lain, dan status kewarganegaraan tertentu akan menimbulkan hak dan kewajiban bagi pemilikinya.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Menurut Antonio Cassese sebagaimana dikutip I Made Pasek Diantha Hukum pidana internasional adalah seperangkat aturan hukum internasional yang melarang kejahatan internasional dan membebaskan kewajiban kepada negara untuk mengadili dan menghukum setidaknya beberapa dari kejahatan ini. Ini juga menetapkan prosedur untuk menuntut dan mengadili orang-orang yang dituduh melakukan kejahatan ini. Lihat I Made Pasek Diantha, *Hukum Pidana Internasional Dalam Dinamika Pengadilan Pidana Internasional*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 1.

<sup>12</sup> Instrumen yang berkaitan dengan pejuang teroris asing telah diadopsi di luar kerangka kerja PBB juga, sebagian besar untuk memfasilitasi implementasi Resolusi 2178. Ini adalah kasus Protokol Tambahan untuk Konvensi Pencegahan Terorisme, yang diadopsi dalam Dewan Eropa pada 22 Oktober 2015 dan mulai berlaku pada 1 Juli 2017. Protokol melengkapi Konvensi Dewan Eropa tentang Pencegahan Terorisme yang diadopsi pada 16 Mei 2005. Meskipun istilah 'pejuang teroris asing' tidak digunakan dalam teks, pembukaan Protokol mengutip definisi pejuang teroris asing yang hadir dalam Resolusi 2178. Laporan Penjelasan secara eksplisit menegaskan bahwa "tujuan utama dari Protokol Tambahan harus melengkapi Konvensi [...] dengan serangkaian ketentuan yang bertujuan untuk menerapkan aspek hukum pidana UNSCR 2178". Lihat Veronika Bílková, *Op.Cit.* p. 9.

<sup>13</sup> Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratic Rechtsstaat)*, (Makassar: Sinar Grafika, 2013), hlm. 17.

<sup>14</sup> Menurut AS Hikam, kewarganegaraan harus mencakup tiga dimensi utama, yakni: keterlibatan aktif dalam komunitas, pemenuhan hak-hak dasar yaitu hak politik, ekonomi, dan hak sosial kultural, serta dialog dan keberadaan ruang publik yang bebas. Lihat Muhammad A.S. Hikam, *Politik Kewarganegaraan: Landasan Redemokratisasi di Indonesia*, (Jakarta: Erlangga, 1999), hlm. 166.

Persoalannya, bagaimana dengan nasib anak-anak WNI yang pernah bergabung dengan ISIS tersebut karena mereka bukan pihak yang secara ilegal turut berperang, atau ikut angkat senjata ke Irak dan Suriah. Mereka hanya mengikuti kemana orang tua mereka pergi, dan mungkin tidak pernah diberikan pilihan untuk ikut dengan orang tua atau tetap tinggal di Indonesia. Jika pun diberikan pilihan, mereka pasti akan memilih untuk mengikuti orang tua mereka. Bagi anak, tidak ada seorang pun di dunia ini yang dapat menggantikan orang tua. Mereka juga bahkan mungkin tidak pernah mengerti mengapa mereka pergi dari Indonesia, meninggalkan keluarga, sekolah, dan teman-teman mereka, untuk bergabung dengan ISIS bersama dengan orang tua mereka. Oleh karena itu, bagaimana dengan status kewarganegaraan anak-anak tersebut, apakah juga dapat dikatakan “*stateless*”. Perlu dipahami bahwa apabila kita mengacu pada Pasal 23 huruf d dan f UU No. 12 Tahun 2006, anak tidak dapat serta merta dikatakan “cakap” untuk bergabung dengan tentara asing, terlebih menyatakan sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara layaknya orang dewasa.

Peneliti *Institute for Policy Analysis of Conflict* (IPAC) Sidney Jones, mengatakan anak-anak WNI yang pernah bergabung dengan ISIS di Suriah tidak akan menjadi risiko jika dipulangkan, apalagi kalau mereka dibina di pusat Handayani yang dipimpin Kementerian Sosial. Karena itu ia mengimbau pemerintah untuk secara bertahap mengembalikan anak-anak yatim dari kamp-kamp di Suriah. Dia mengatakan itu penting karena di tempat itu, anak-anak menyaksikan intimidasi dan kekerasan. Padahal, tempat itu tidak layak dari segi kesehatan maupun sanitasi. Lebih lanjut, Sidney juga mengatakan akan lebih berbahaya jika anak-anak itu tinggal di Suriah karena mereka berpotensi menjadi generasi kedua Mujahid ISIS dan mereka mungkin juga berkolaborasi dengan anak-anak teroris dari negara lain di kamp untuk melakukan gerakan teroris di masa depan.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Ayomi Amindoni, “Repatriasi WNI eks-ISIS: Risiko Meninggalkan Mereka Di Kamp Lebih Besar Daripada Memulangkan”, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-51175049>, diakses 10 April 2020.

Mengenai hal ini, dalam ranah hukum seringkali ada pandangan diametris dalam menyikapi suatu peristiwa hukum. Lahirnya pandangan hukum yang saling berhadapan dan memiliki kepentingan berbeda merupakan sesuatu yang diperlukan karena kepentingan manusia sangat beragam. Keberadaan pluralitas hukum juga berkontribusi pada keniscayaan pandangan diametris ini. Dibutuhkan sikap proporsional untuk memediasi (memoderasi) kepentingan masing-masing pandangan hukum. Penggunaan prinsip proporsionalitas dapat menghasilkan keputusan yang memberikan solusi timbal balik terhadap setiap sudut pandang hukum tanpa harus menyingkirkan yang lain. Begitu pula dalam menyikapi HAM, terdapat dua pandangan yang berlawanan. Satu pandangan menuntut persamaan dalam penerapan hak asasi manusia di semua tempat, sedangkan pandangan yang lain menekankan bahwa penerapan hak asasi manusia harus sesuai dengan budaya atau cara hidup yang diterapkan hak asasi manusia.<sup>16</sup>

Persoalan anak-anak WNI yang pernah bergabung dengan ISIS di Suriah bukan saja dan lebih luas dari persoalan hukum. Hal ini juga merupakan persoalan Hak Asasi Manusia pada umumnya dan Hak Anak pada khususnya. Sebagai perbandingan seperti ketika pemerintah Indonesia dengan segala keterbatasan sumber dayanya, mau menerima para pengungsi Rohingya dengan dalih dan atas nama kemanusiaan atau Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, dalam menyikapi wacana pemulangan anak-anak WNI yang pernah bergabung dengan ISIS (*Foreign Terrorist Fighters*) di Suriah, sudah selayaknya juga menggunakan perspektif Hak Asasi Manusia guna mencari penyelesaiannya.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apa potensi dampak kebijakan pemerintah untuk memulangkan anak-anak WNI yang pernah bergabung dengan ISIS terhadap keamanan nasional?

---

<sup>16</sup> Faiq Tobroni, "Asas Proporsionalitas Sebagai Moderasi Pandangan Hukum Diametral", *Jurnal Yudisial*, Vol. 11 No. 3 (2018), hlm, 308 dan 311.



2. Bagaimana seharusnya kebijakan pemerintah dalam menangani permasalahan anak-anak WNI yang masih berada di wilayah Irak dan Suriah?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah, maka adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui potensi dampak yang dapat muncul terhadap keamanan nasional apabila pemerintah Indonesia mengambil kebijakan memulangkan anak-anak WNI yang menjadi FTF di Suriah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan yang seharusnya dilakukan pemerintah Indonesia terhadap anak-anak WNI yang pernah bergabung dengan ISIS di Suriah tersebut.

### **1.4. Manfaat Penulisan**

Manfaat penelitian secara rinci dibagi menjadi dua kategori yaitu aspek teoritis dan aspek praktis. Kedua aspek manfaat tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan hukum dan hak asasi manusia, khususnya mengenai hak anak sebagai warga negara Indonesia. Manfaat teoritis lain adalah mengungkap asas proporsionalitas yang dapat digunakan untuk menjelaskan posisi pertimbangan hukum dalam membuat kebijakan terhadap anak-anak FTF di Suriah.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini dapat digunakan oleh pemerintah Indonesia untuk menjadi salah satu bahan pertimbangan dalam menentukan kebijakan penyelesaian persoalan anak-anak FTF yang masih berada di Suriah. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan dunia akademisi dalam memperbaharui analisis tentang fenomena FTF.

## 1.5. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

### 1.5.1 Kerangka Teori

#### A. Teori Kewarganegaraan (*Citizenship*)

Kewajiban perlindungan adalah kewajiban negara untuk melindungi kepentingan hukum tertentu warga negaranya. Secara khusus, ini mencakup kepentingan hidup, kesehatan, kebebasan dan properti; mereka, bagaimanapun, juga melindungi beberapa kepentingan lain dan institusi tertentu yang diakui secara konstitusional. Menurut Christian Starck, hubungan antara kewajiban perlindungan dan hak-hak dasar memerlukan kajian yang lebih mendalam mengenai:<sup>17</sup>

- a. Teks Konstitusi mengatur tentang hak dasar untuk menuntut hak-hak pribadi di tingkat konstitusional berkenaan dengan hak-hak dasar yang tidak hanya harus dihormati oleh negara, tetapi juga harus dilindungi secara eksplisit.
- b. Di sisi lain, jika memandang hak-hak dasar sebagai nilai-nilai objektif dari sistem hukum untuk menciptakan kewajiban konstitusional perlindungan, maka harus memahaminya hanya sebagai fungsi negara, bukan kewajiban hukum, yang tidak menimbulkan terhadap hak-hak sipil yang sesuai. Kita perlu melakukan ini untuk menjaga perbedaan antara aspek objektif dari hak-hak dasar dan hak-hak klaim dasar yang secara eksplisit didefinisikan dan dilindungi secara konstitusional.
- c. Hak individu diciptakan sebagai pelengkap dari dimensi objektif hak-hak dasar dengan mengacu pada “makna utama” hak-hak dasar sebagai hak individu.

Perlindungan negara juga diberikan kepada warga negaranya yang berada di negara lain. Orang yang tinggal di suatu negara adalah warga negara dan bukan warga negara. Orang-orang yang bukan warga negara itu disebut orang asing, dan penentuan apakah penduduk adalah warga negara atau tidak diatur oleh hukum nasional masing-masing negara. Hukum nasional mendefinisikan

---

<sup>17</sup> Christian Starck, “State Duties of Protection and Fundamental Rights”, *Potchefstroom Electronic Law Journal*, Vol. 3 No. 1 (2000), p. 1-2.

siapa, termasuk warga negara dan mereka yang bukan. Sementara setiap negara memiliki kekuasaan untuk menetapkan peraturan kewarganegaraan yang berlaku di wilayahnya, negara tersebut juga harus menghormati prinsip-prinsip hukum internasional, hukum kebiasaan internasional, dan prinsip-prinsip umum hukum internasional yang berkaitan dengan kewarganegaraan yang terkandung dalam perjanjian internasional.<sup>18</sup>

Menurut J. G. Starke, pentingnya status kewarganegaraan seseorang bagi hukum internasional berkaitan dengan:<sup>19</sup>

- a. Pemberian hak perlindungan diplomatik di luar negeri. Setiap negara berhak untuk melindungi warganya di luar negeri.
- b. Negara yang memperoleh kewarganegaraan orang tertentu bertanggung jawab kepada negara lain jika negara itu gagal memenuhi kewajibannya untuk mencegah perbuatan salah orang itu atau jika negara tidak menghukumnya setelah perbuatan salah itu dilakukan.
- c. Secara umum, suatu negara tidak dapat menolak atau menerima kewarganegaraannya sendiri di wilayahnya.
- d. Kebangsaan berkaitan erat dengan kesetiaan, dan salah satu hak kesetiaan yang paling penting adalah kewajiban dinas militer di negara tempat kesetiaan itu dibaktikan.
- e. Suatu negara mempunyai hak yang luas, kecuali ada persetujuan khusus yang mewajibkannya untuk menggunakan hak itu, untuk menolak ekstradisi warga negaranya ke negara lain yang meminta penyerahan.
- f. Status musuh yang berperang dapat ditentukan oleh kebangsaan orang tersebut.
- g. Suatu negara menjalankan yurisdiksi pidana dan yurisdiksi lain berdasarkan kewarganegaraan seseorang.

Pertanyaan dari negara mana seseorang berasal pada akhirnya harus diputuskan oleh hukum nasional setempat dari negara yang diklaim atau diklaim oleh orang tersebut sebagai negaranya. Prinsip ini juga sejalan dengan Pasal 1 dan 2 Konvensi Den Haag tentang Konflik Kewarganegaraan 1930, yang menyatakan setiap

---

<sup>18</sup> Y. Bhakti Ardhiwisastra, *Hukum Internasional: Bunga Rampai*, (Bandung: Alumni, 2003), hlm. 9-10.

<sup>19</sup> J.G. Starke, *Hukum Internasional 2*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2003), hlm. 459.

negara untuk menentukan menurut haknya sendiri tentang siapa yang merupakan warganegaranya, kemudian hukum ini harus diakui oleh negara-negara lain sejauh hal tersebut konsisten dengan konvensi-konvensi internasional, kebiasaan internasional dan prinsip-prinsip hukum yang umumnya diakui berkenaan dengan nasionalitas. Selain itu, pertanyaan apakah seseorang adalah warga negara dari negara mana pun harus ditentukan sesuai dengan hukum negara tersebut.<sup>20</sup> Asas kewarganegaraan merupakan dasar utama pelaksanaan asas yurisdiksi dan tanggung jawab negara terhadap warga negaranya dan orang asing.

Terlepas dari posisi individu sebagai warga negara atau orang asing, ia tunduk pada hukum internasional, yang, sampai batas tertentu, memiliki hak dan kewajiban berdasarkan hukum internasional. Dalam pengertian terbatas ini, bertentangan dengan pengertian negara sebagai subjek hukum internasional dalam arti penuh. Pandangan ini didasarkan pada konsep teoritis bahwa hanya negara yang merupakan subjek hukum dan bahwa individu memiliki hak dan kewajiban tertentu melalui negara-negara yang berpartisipasi dalam suatu perjanjian, seperti Konvensi Jenewa 1949.<sup>21</sup> Sebagaimana juga disebutkan oleh Nguyen Quoc Din, individu tunduk pada hukum internasional buatan karena kehendak negara, yang dirumuskan dalam ketentuan konvensional, yang membuat individu tunduk pada hukum internasional dalam kasus-kasus tertentu.<sup>22</sup>

Dengan demikian, pada prinsipnya setiap negara bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan hukum kepada setiap

---

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 460-461.

<sup>21</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: Alumni, 2015), hlm. 96.

<sup>22</sup> Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, (Bandung: Alumni, 2003), hlm. 594.

warga negara, di mana pun ia berada. Status kewarganegaraan seseorang berkaitan erat dengan perlindungan hukum internasional yang diberikan kepada mereka, diri mereka sendiri, harta bendanya, dan keluarganya. Hal ini sesuai dengan Alinea ke 4 (empat) Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Kemudian penerapan prinsip tanggung jawab negara kepada warga negaranya di luar negeri lebih didasarkan pada prinsip kedaulatan negara. Negara yang berdaulat akan menerapkan hukum nasionalnya kepada warga negaranya di dalam batas wilayahnya. Selain daripada itu, berlaku ketentuan perundang-undangan negara lain atau ketentuan hukum internasional.

Mengenai hubungan dan kedudukan kewarganegaraan (warga negara di negaranya) terdapat perbedaan istilah dan paradigma pada setiap tahapannya. Hal ini dapat ditunjukkan dengan berkembangnya teori-teori kewarganegaraan yang ada, antara lain: *republican theories of citizenship*, *liberal-individualist theories of citizenship*, dan *communitarian theories of citizenship*. Semua teori kewarganegaraan ini mempertimbangkan perbedaan hubungan antara negara dan warganya. Pendekatan-pendekatan tersebut juga digunakan oleh masing-masing negara sesuai dengan karakter masing-masing negara, yang kemudian mempengaruhi bagaimana memasukkan nilai-nilai yang ditanamkan dan diharapkan. Berikut penjabaran singkat teori-teori tersebut:

1) *Republican Theories of Citizenship*<sup>23</sup>

Teori ini berpendapat bahwa masyarakat sebagai komunitas politik merupakan pusat kehidupan politik. Kebebasan individu terletak pada terjaminnya supremasi hukum, keamanan negara dan kebaikan warga negara ketika

---

<sup>23</sup> Richard Dagger, "Republican Citizenship", dalam Engin F. Isin and Bryan S. Turner (Ed.), *Handbook of Citizenship Studies*, (London, California: SAGE Publications, 2002), pp. 145-158.

berpartisipasi. Dalam teori ini, kewarganegaraan memiliki dimensi etika dan hukum. Status hukum setiap warga negara erat kaitannya dengan pemilikan hak-hak istimewa dalam kaitannya dengan hak dan kewajiban untuk kepentingan bersama atau untuk kepentingan umum. Oleh karena itu, kewarganegaraan Republik membutuhkan keterlibatan aktif dalam urusan publik.

2) *Liberal-Individualist Theories of Citizenship*<sup>24</sup>

Teori ini didasarkan pada penekanan individu. Individu diberikan posisi yang sangat sentral dan paling penting. Padahal, pandangan liberal (liberalisme) adalah bahwa individu adalah bentuk dari semua agresi sosial, termasuk negara. Penegasannya adalah bahwa agresi sosial mencakup keadaan yang merupakan pandangan sentrifugal di mana individu adalah pusatnya. Dalam pandangan ini, semua institusi dan struktur sosial harus menjamin, melindungi, dan bahkan memperkuat individu. Oleh karena itu pendekatan tersebut meminimalkan peran negara semaksimal mungkin, sehingga warga negara memiliki kebebasan yang seluas-luasnya untuk menggunakan kemerdekaannya untuk kepentingannya sendiri. Hal ini pada gilirannya menyebabkan warga menjadi terjebak dalam keegoisan belaka dan mengingkari solidaritas antar individu dalam masyarakat. Sumber utama tradisi kewarganegaraan ini adalah Marshall dan Bottomore, yang mengonsepan kewarganegaraan atas dasar tiga hak, yaitu: hak sipil, hak politik, dan hak sosial. Hak-hak sipil meliputi perlindungan individu untuk bebas, yaitu kebebasan berekspresi, berkeyakinan, hak atas keadilan. Hak politik termasuk hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan.

---

<sup>24</sup> Peter H. Schuck, "Liberal Citizenship", dalam *Ibid*, pp. 131-144.

Hak sosial adalah hak atas pendidikan, perawatan kesehatan dan pelayanan sosial lainnya.<sup>25</sup>

3) *Communitarian Theories of Citizenship*<sup>26</sup>

Dalam pandangan komunitas, pandangan liberal dan republik menawarkan pemahaman yang tipis dan dangkal tentang komunitas, khususnya budaya. Jadi, tidak seperti kaum liberal yang memberikan kewarganegaraan kepada individu, komunitarian menganggap kewarganegaraan sebagai bagian dari definisi budaya. Kewarganegaraan sebagai anggota komunitas politik atas dasar individu atau komunitas, budaya atau moralitas masih dalam pembahasan. Komunitas adalah organisasi sosial tradisional dan ikatan masyarakat sedangkan masyarakat adalah fragmentasi dunia modern yang terstruktur secara intelektual, rasional dan individual. Komunitarian terbentuk atas dasar ikatan langsung sedangkan masyarakat berdasarkan ikatan asosiasi. Konsep komunitas didasarkan pada antropologi klasik yang melanggengkan mitos klasik bahwa masyarakat secara holistik bersatu dalam tatanan simbolik dan nilai-nilai primordial. Masyarakat juga tinggal di wilayah yang sama dan memiliki nilai yang sama.

Pendekatan kewarganegaraan di Indonesia tidak dapat ditentukan secara pasti jika harus mengikuti teori-teori tersebut. Pancasila memiliki pandangan, gagasan, dan cita-cita tersendiri tentang konsep kewarganegaraan yang ideal. Pendekatan ini dapat disebut sebagai pendekatan Pancasila. Pendekatan Pancasila bukanlah antitesis dari pendekatan kewarganegaraan di atas, justru baik langsung maupun tidak langsung, disengaja atau tidak, untuk

---

<sup>25</sup> T.H. Marshall and Tom Bottomore, *Citizenship and Social Class*, (London: Pluto Press, 1992), p. 8.

<sup>26</sup> Gerard Delanty, "Communitarianism and Citizenship", dalam Engin F. Isin and Bryan S. Turner (Ed.), *Op.Cit.*, pp. 159-174.

mempertemukan ketiga unsur tersebut secara cermat. Unsur dari teori-teori tersebut dirumuskan dan diidealkan sebagai konsep warga negara yang ideal di Indonesia. Lima nilai bawaan religio-sitas, nasionalisme, kemandirian, gotong royong dan integritas menegaskan kembali bahwa warga negara diharapkan menjadi republik. Nilai-nilai yang bersifat individual atau privat merupakan bagian integral dari konsep Pancasila. Pasal 28A sampai dengan 28J UUD NRI Tahun 1945 menegaskan kembali bahwa privasi adalah nilai inti Pancasila. Berbeda dengan pendekatan kewarganegaraan lainnya, para pendiri bangsa mencoba merangkum ketiga pendekatan tersebut dalam sebuah ungkapan yang dikenal dengan Pancasila.<sup>27</sup>

Secara normatif, peraturan terkait dengan kewarganegaraan Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 (UU No. 12 Tahun 2006) tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Salah satu hal yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2006 adalah cara-cara bagaimana hilangnya status kewarganegaraan Indonesia. Kehilangan kewarganegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 23, Pasal 25 dan Pasal 26. Penghapusan kewarganegaraan dari seseorang dapat mengakibatkan seseorang kehilangan kewarganegaraan. Seseorang dapat kehilangan kewarganegaraan karena tiga hal, yaitu pelepasan (*renunciation*), pemutusan (*termination*), dan penarikan (*deprivation*).<sup>28</sup> Mengacu pada Pasal

---

<sup>27</sup> Lihat Toba S. Manik dan Samsuri, "Pendekatan Kewarganegaraan Indonesia", *Jurnal Citizenship Virtues*, Vol. 1 No. 1 (2021), hlm. 48-49.

<sup>28</sup> *Renunciation* adalah tindakan sukarela seseorang untuk mencabut salah satu dari dua atau lebih status kewarganegaraan yang diperoleh dari dua negara atau lebih. *Termination* adalah pemutusan status kewarganegaraan sebagai perbuatan hukum, karena yang bersangkutan memperoleh kewarganegaraan dari negara lain. Sedangkan *deprivation* adalah pemutusan, pencabutan, atau pemberhentian secara paksa dari status kewarganegaraan berdasarkan perintah pejabat yang berwenang karena terbukti kesalahan atau pelanggaran dalam memperoleh status kewarganegaraan atau jika orang tersebut terbukti tidak setia atau berkhianat terhadap negara dan konstitusi. Lihat Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 398.



23 huruf e dan huruf f UU RI Nomor 12 Tahun 2006, Warga Negara Indonesia kehilangan kewarganegaraannya jika yang bersangkutan:

*“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”*,

dan

*“Secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing atau bagian dari negara asing tersebut”*.

## **B. Teori Kebijakan Publik**

Pemerintah sebagai penyelenggara negara tidak hanya sebagai pelaksana kebijakan publik, tetapi juga terlibat dalam proses kebijakan publik. Penyelenggara negara memiliki peran untuk menyusun RUU atau peraturan daerah untuk pemerintah daerah dan kemudian terlibat dalam proses pembahasan sampai disahkan. Setelah kebijakan tersebut disahkan oleh lembaga legislatif, kebijakan tersebut dilaksanakan oleh penyelenggara negara dan kemudian juga dievaluasi oleh penyelenggara negara untuk menjadi umpan balik bagi kebijakan selanjutnya yang akan dilaksanakan. Ada beberapa model untuk pembuatan kebijakan, namun yang paling banyak digunakan dan paling terkenal adalah pandangan rasional, yang dimulai dari model rasionalis yang komprehensif dan berkembang menjadi model yang lebih realistis, yaitu pandangan inkremental dan pandangan pemindaian campuran (*mixed scan*).

Dalam penelitian ini penulis memilih untuk menggunakan *mixed scanning theory* (pengamatan terpadu) yang menggabungkan antara model rasional dengan model inkremental. Tokoh yang menawarkan teori lain yang mencoba menengahi kedua kecenderungan ekstrem antara model rasional-komprehensif dengan model inkremental adalah Amitai Etzioni. Dalam teorinya,

Etzioni menjelaskan tiga alternatif pengamatan cuaca. Penganut pandangan rasional yang komprehensif akan melakukan pengamatan secara mendetail di semua tempat di muka bumi ini, dan hasilnya tentu saja akan sangat mahal. Penganut pandangan inkremental akan merasa cukup untuk melakukan pengamatan di satu tempat secara rinci, dan mengabaikan pengamatan di tempat lain, sehingga mereka tidak memiliki gambaran yang bulat tentang situasi cuaca dunia. Penggemar pemindaian campuran melakukan keduanya. Pertama, langit secara umum dipantau, kemudian dipilih lokasi tertentu sebagai sampel, dan setiap sampel diamati secara detail. Dengan cara ini, keakuratan proses pengambilan keputusan dapat dipertahankan dan dipertahankan, sekaligus memperoleh gambaran yang komprehensif tentang keadaan cuaca dunia. Dengan melakukan observasi terpadu, dimungkinkan untuk kehilangan area yang hanya bisa dijangkau dengan satu kamera yang dapat menjelaskan masalah secara detail, namun hal ini jelas sedikit berbeda dengan *incrementalism*, dimana bagian yang terlewatkan dapat menyebabkan masalah pada area yang tidak dikenali.<sup>29</sup>

### 1.5.2 Kerangka Konseptual

Kriminalisasi terhadap pelaku atau simpatisan terorisme ternyata juga menasar kepada anak-anak. Fakta ini jelas dapat dilihat dari wacana pemulangan anak-anak *foreign terrorist fighters* di Suriah, yang mendapatkan banyak pertentangan dengan alasan keamanan nasional. Persoalan ini dapat dilihat dari penerapan proporsionalitas dan penghormatan Hak Asasi Manusia. Isu proporsionalitas merupakan isu yang sering terlupakan (*the forgotten issue*) baik dalam kebijakan maupun dalam diskursus hukum di Indonesia, termasuk dalam

---

<sup>29</sup> Amitai Etzioni, "Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making", *Public Administration Review*, Vol. 27 No. 5 (1967), pp. 385-392.

persoalan pemulangan anak-anak *foreign terrorist fighters* di Suriah.

Prinsip proporsionalitas mengatur bahwa semua kebijakan yang mempengaruhi hak asasi manusia harus proporsional atau masuk akal. Analisis proporsionalitas terdiri dari tiga sub-prinsip: kecukupan, kebutuhan, dan proporsionalitas dalam arti sempit (*stricto sensu*). Sub prinsip kecukupan menetapkan bahwa suatu kebijakan yang mempengaruhi hak asasi manusia harus sejalan untuk mencapai tujuan yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ini berarti bahwa setelah penafsir telah menentukan tujuan yang dimaksudkan oleh pembuat kebijakan dan sarana yang telah dirancang oleh pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan tersebut, penafsir harus memverifikasi apakah sarana tersebut mampu mencapai tujuan tersebut. Melalui sub-prinsip kebutuhan, penafsir kemudian mengevaluasi apakah kebijakan telah memilih cara yang paling tidak membatasi hak asasi manusia untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Ini berarti norma hanya akan lulus ujian keniscayaan jika itu adalah salah satu di antara mereka yang memiliki kemanjuran yang paling tidak membatasi hak. Kemudian proporsionalitas *stricto sensu* berarti bahwa penerapan instrumen atau cara tertentu untuk mencapai tujuan atau tujuan tertentu tidak boleh tidak masuk akal dalam hubungan timbal baliknya. Penafsir harus mengevaluasi apakah keseimbangan ini masuk akal atau tidak.<sup>30</sup> Konsepsi proporsionalitas ini tidak serta merta mencegah pembuat kebijakan melanggar hak asasi manusia, setidaknya dalam beberapa kasus.

Istilah *foreign terrorist fighters* (FTF) yang diterjemahkan secara bebas berarti pejuang teroris asing, dapat ditemukan dalam resolusi Dewan Keamanan PBB 2178 tahun 2014, yang mendefinisikannya sebagai

---

<sup>30</sup> Juan Cianciardo, "The Principle of Proportionality: The Challenges of Human Rights", *Journal of Civil Law Studies*, Vol. 3 Number 1 (2010), p. 179-180.

"individu yang melakukan perjalanan ke suatu Negara selain negara tempat tinggal atau kewarganegaraan mereka untuk tujuan melakukan, merencanakan atau mempersiapkan, atau berpartisipasi. di, tindakan teroris atau memberikan atau menerima pelatihan teroris, termasuk yang terkait dengan konflik bersenjata". Istilah *foreign terrorist fighters* pertama kali disebutkan dalam resolusi Dewan Keamanan PBB 2170 tahun 2014. Dengan resolusi ini Dewan Keamanan mengutuk "pelanggaran berat, sistematis dan meluas" hak asasi manusia oleh ISIL (*Da'esh*) dan Front *Al-Nusra*. Dalam lampiran teks resolusi tersebut, Dewan juga mencantumkan orang-orang yang tunduk pada pembatasan perjalanan, pembekuan aset dan tindakan lain yang ditargetkan pada afiliasi *al-Qaeda*.

Berubahnya bentuk dan cara terorisme dari waktu ke waktu mengakibatkan tidak ada definisi yang pasti mengenai apa yang dimaksudkan dengan terorisme. Walter Lacquer sebagaimana dikutip oleh Philips J. Vermonte menjelaskan bahwa "...tidak akan mungkin ada sebuah definisi yang bisa mencakup semua ragam terorisme yang muncul dalam sejarah...".<sup>31</sup> Pendapat ini didasarkan pada bahwa aksi terorisme yang terjadi dimasa yang akan datang tidak akan dapat diramalkan. Pendapat ini kemudian mendapat kritikan dari Corlett, yang mengatakan bahwa dengan adanya alasan semacam itu tidak mengherankan jika Lacquer menyatakan tidak ada harapan untuk mempertanggungjawabkan pemberian suatu teori umum tentang terorisme politik. Mengajukan alasan terorisme tidak dapat dipelajari sampai sebuah definisi ditemukan adalah suatu pernyataan yang tidak masuk akal.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Philips J. Vermonte, "Menyoal Globalisasi dan Terorisme", dalam Rusdi Marpaung dan Al Araf (Ed.), *Terorisme: Definisi, Aksi, dan Regulasi*, Cet. Ke-2, (Jakarta: Imparsial. 2005), hlm. 30.

<sup>32</sup> A.M. Hendropriyono, *Terorisme: Fundamentalis Kristen, Yahudi, Islam*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2009), hlm. 30-32.

Pada kenyataannya pendapat yang dikemukakan oleh Lacquer tidak sepenuhnya salah, namun penulis sependapat dengan Corlet bahwa walaupun tidak ada definisi yang tepat mengenai terorisme namun terorisme harus tetap dipelajari untuk penegakan hukum terhadap Tindak Pidana terorisme dengan mencoba memberikan definisi secara umum mengenai apa yang dimaksudkan dengan terorisme. *The Arab Convention on the Suppression of Terrorism 1998* menjelaskan mengenai pengertian terorisme yang pada intinya terorisme adalah suatu tindakan kekerasan atau ancaman tindakan kekerasan yang tidak melihat pada motif dan tujuan, yang dilakukan baik secara individu atau kolektif yang menyebabkan teror di masyarakat, rasa takut, dengan melukai atau mengancam kehidupan, kebebasan atau keselamatan dan bertujuan menyebabkan kerusakan lingkungan atau harta publik maupun pribadi atau menguasai dan merampasnya atau bertujuan untuk mengancam sumber daya nasional.<sup>33</sup> Pengertian terorisme yang dijelaskan pada *The Arab Convention on the Suppression of Terrorism 1998* lebih melihat kepada suatu tindakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang ditujukan untuk membuat teror atau membuat rasa takut pada masyarakat.<sup>34</sup>

## 1.6. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>35</sup> Oleh karena itu, metode penelitian hukum merupakan cara kerja ilmuwan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode. Secara harfiah mula-mula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi

---

<sup>33</sup> Abdul Wahid, dkk., *Kejahatan Terorisme: Perspektif Agama, HAM dan Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2005), hlm. 25-26.

<sup>34</sup> A.M. Hendropriyono, *Loc.Cit.*

<sup>35</sup> Peter M. Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 35.

penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.<sup>36</sup> Metode penelitian hukum juga merupakan suatu cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian.<sup>37</sup>

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal. Menurut Terry Hutchinson sebagaimana dikutip Peter M. Marzuki mendefinisikan bahwa penelitian hukum doktrinal sebagai “*Research which provides a systematic exposition of the rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and, perhaps, predicts future development*”.<sup>38</sup> Dalam terjemahan bebas berarti penelitian yang memberikan penjelasan sistematis tentang aturan yang mengatur kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antar aturan, menjelaskan area kesulitan dan, mungkin, memprediksi perkembangan masa depan. Penelitian hukum doktrinal disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.<sup>39</sup> Penelitian doktrinal dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

### 1.6.2 Sifat Penelitian

---

<sup>36</sup> Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Publishing, 2006), hlm. 6.

<sup>37</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 57.

<sup>38</sup> Peter M. Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 32.

<sup>39</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cet. Ke-8, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 14.

Ilmu hukum mempunyai karakter yang khas, yaitu sifatnya yang normatif, praktis dan preskriptif.<sup>40</sup> Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aktivitas hukum.<sup>41</sup> Penelitian ini bersifat preskriptif, yang dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan.

### 1.6.3 Pendekatan penelitian

Keterkaitannya dengan penelitian normatif, pendekatan yang digunakan dalam penulisan hukum menurut Peter M. Marzuki adalah sebagai berikut:<sup>42</sup>

- a. Pendekatan kasus (*case approach*)
- b. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)
- b. Pendekatan historis (*historical approach*)
- c. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*)
- d. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Adapun pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini berdasarkan beberapa pendekatan diatas adalah pendekatan kasus (*case approach*), perundang-undangan (*statute approach*) dan konseptual (*conceptual approach*).

### 1.6.4 Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis bahan hukum dapat dibedakan menjadi 3, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tertier. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan sumber bahan hukum yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer

---

<sup>40</sup> Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), hlm. 1.

<sup>41</sup> Peter M. Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 22.

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 93.

Bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.<sup>43</sup> Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-undang Dasar 1945
- 2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
- 3) Undang-undang Nomor 15 tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-undang
- 4) Undang-undang Nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan
- 5) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme
- 6) Undang-undang Nomor 35 tahun 2014 tentang perubahan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
- 7) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme
- 8) Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on The Rights of The Child* (Konvensi Tentang Hak-Hak Anak)
- 9) *United Nation Convention on the Rights of the Child* 1989
- 10) *Paris Principles and Guidelines on Children Associated with Armed Forces or Armed Groups* 2007

- b. Bahan hukum sekunder berupa pendapat hukum/doktrin/teori-teori yang diperoleh dari literatur hukum, hasil penelitian, artikel ilmiah, maupun *website* yang terkait dengan penelitian. Bahan hukum sekunder pada dasarnya digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder berfungsi untuk membantu untuk memahami/menganalisis bahan hukum primer. Termasuk pula dalam bahan hukum sekunder adalah wawancara dengan narasumber. Pada penelitian hukum normatif, wawancara dengan narasumber dapat dilakukan dan digunakan sebagai salah satu data sekunder yang termasuk sebagai bahan

---

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 141.



hukum sekunder. Hal tersebut karena wawancara dengan narasumber digunakan sebagai pendukung untuk memperjelas bahan hukum primer.

- c. Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap sumber hukum primer dan sekunder yang lebih dikenal dengan nama acuan bidang hukum.<sup>44</sup> Bahan tersier dalam penelitian ini antara lain, kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

### 1.6.5 Teknik Pengumpulan Data

- a. Studi Dokumen

Pengumpulan data dengan cara mengumpulkan dan menelusuri peraturan-peraturan hukum dan literatur-literatur ilmiah berupa buku, jurnal, artikel, dan karya tulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

- b. Wawancara

Dalam penelitian ini pengumpulan data juga dilakukan dengan cara wawancara dengan pakar hukum dari praktisi hukum yang menguasai bidang Hak Asasi Manusia dan Hak Anak, dan dari Badan Nasional Penanggulangan Terorisme Indonesia.

### 1.6.6 Pengolahan Data

Dari keseluruhan data dan informasi yang terkumpul kemudian ditelaah dan diseleksi keabsahan serta keandalannya untuk kemudian ditentukan apakah data dan informasi yang tersaji tersebut dapat menjawab rumusan masalah dan mempunyai relevansi dengan topik yang disajikan. Data dan informasi yang diperoleh akan diolah dengan memeriksa dan meneliti data yang telah diperoleh untuk menjamin apakah sudah dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan, untuk kemudian diperiksa dan diseleksi guna memperoleh data yang relevan dan dapat dipertanggungjawabkan, sesuai kenyataan serta dapat

---

<sup>44</sup> Soerjono Soekanto (a), *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2006), hlm. 33.

memberikan jawaban terhadap pokok-pokok permasalahan dalam penelitian.

### 1.6.7 Analisis Data

Analisis data merupakan bagian yang sangat penting dari metode ilmiah karena dengan menganalisis data tersebut dapat diberikan makna dan makna yang berguna dalam menyelesaikan masalah penelitian. Menganalisis data merupakan tindakan peneliti untuk mendamaikan gap antara teori (*das sollen*) dan praktik (*das sein*). Membangun analisis juga berkaitan dengan pengujian teori yang berlaku selama ini.<sup>45</sup> Metode analisis data yang digunakan dalam penulisan karya ilmiah ini adalah analisis normatif deskriptif dimana bahan hukum sekunder hasil penelitian kepustakaan kemudian dipilih dan disusun secara sistematis untuk memperoleh data yang relevan yang selanjutnya dapat digunakan untuk menjawab rumusan masalah. masalah disajikan. Urutan analisis deskriptif sistematis atau normatif dalam penggunaannya tidak memiliki pedoman yang jelas, namun pada prinsipnya setiap item masalah yang diajukan harus dijawab dalam analisis data dengan cara menghubungkan satu sama lain atau dengan kata lain terdapat hubungan timbal balik.<sup>46</sup>

### 1.7. Sistematika Penulisan

Dalam Penulisan tesis ini, penulis menggunakan sistematika yang akan diuraikan sebagai berikut:

Bab I yang merupakan Bab pendahuluan akan menjelaskan mengenai latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori dan konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II merupakan tinjauan pustaka, yang memuat tentang tinjauan dan ulasan mengenai sejarah dan perkembangan tindak pidana terorisme di dunia internasional

---

<sup>45</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rineka Cipta, 1998), hlm. 202.

<sup>46</sup> Soerjono Soekanto (b), *Pengaruh Penelitian Hukum*, (Jakarta: UII Press, 1986), hlm. 10.

dan Indonesia, pengaruh *Islamic State in Iraq and Syria* (ISIS) di Indonesia, dan konsep perlindungan anak sebagai Warga Negara Indonesia.

Bab III merupakan metode penelitian yang memuat kerangka pendekatan studi berupa analisis teori mengenai tindak pidana terorisme dan perlindungan anak.

Bab IV merupakan hasil dan pembahasan mengenai potensi dampak yang dapat muncul terhadap keamanan nasional apabila pemerintah Indonesia mengambil kebijakan memulangkan anak-anak *foreign terrorist fighters* di Suriah, serta menjelaskan mengenai kebijakan yang seharusnya dilakukan pemerintah Indonesia terhadap anak-anak WNI yang pernah bergabung dengan ISIS di Suriah tersebut.

Bab V merupakan penutup yang berisi kesimpulan dan saran.