

**POLITIK KRIMINAL (*CRIMINAL POLICY*)
TENTANG KEJAHATAN TERORISME PASCA PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI**

Edi Setiadi**

Abstrak

Persoalan terorisme dan kejahatan-kejahatan lain yang menimbulkan korban yang sangat massal, menggugah berbagai negara untuk meninjau kembali perundang-undangan pidananya (KUHP). Penanggulangan, penindakan, dan pencegahan kejahatan terorisme telah menjadi Global action melintasi batas-batas wilayah suatu negara termasuk di dalamnya Indonesia.

Indonesia sebagai salah satu negara yang menjadi korban kejahatan terorisme (siapa pun pelakunya) dengan cepat telah mengeluarkan Perpu Nomor 1 dan Nomor 2 Tahun 2002 yang kemudian disusul dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003. Dalam perjalanan berlakunya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003 dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, dengan demikian pemberantasan kejahatan terorisme kembali menggunakan KUHP.

Melihat pembatalan Undang-undang terorisme tersebut maka Pembaharuan hukum pidana (KUHP), khususnya perumusan atau membuat bab tersendiri dalam KUHP lebih baik daripada membuat undang-undang tersendiri tentang kejahatan terorisme. Hal ini dikemukakan dengan alasan terlalu banyaknya undang-undang pidana di luar KUHP akan merusak sistem kodifikasi dan sistem peradilan di Indonesia.

Kata Kunci : Politik kriminal, terorisme, pembaharuan hukum pidana

1. Pendahuluan

Tragedi penghancuran gedung *World Trade Centre* dan gedung Pentagon di Amerika Serikat, kemudian peledakan bom di Bali Indonesia, berikut peledakan bom-bom lainnya berakibat terhadap kehidupan ekonomi

** **Dr. Edi Setiadi, SH., MH.** Pembantu Rektor Bidang Akademik; Lektor Kepala (Pembina Utama Muda) pada Fakultas Hukum Unisba.

dan politik. Khususnya tragedi bom Bali 12 Oktober 2002 berdasarkan keterangan Menko Polkam Bambang Yudoyono (waktu itu), negara dirugikan sebesar 50 trilyun, selain kredibilitas Indonesia di dunia internasional menjadi jatuh.

Pasca tragedi bom Bali, dengan dipelopori oleh Amerika Serikat, negara-negara di dunia menyerukan perang global terhadap terorisme. Setiap negara diimbau untuk segera membuat undang-undang anti terorisme, dan bahu membahu memerangi terorisme tanpa mengenal batas wilayah negara.

Desakan untuk membuat undang-undang tentang terorisme didasarkan atas ketidakmampuan KUHP menjerat pelaku –pelaku teror tersebut. Hal ini bisa dilihat pada konsideran dari Perpu Nomor 1 Tahun 2002 yang telah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme butir e serta konsideran butir e dari Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme tersebut, yang mengatakan peraturan yang ada sekarang belum secara komprehensif dan memadai untuk memberantas tindak pidana terorisme.

Keluarnya Perpu ini didasarkan atas kebutuhan mendesak dalam penanggulangan terorisme, mengingat terorisme selalu dilakukan oleh suatu jaringan yang luas. sehingga merupakan ancaman terhadap perdamaian dan keamanan nasional maupun internasional.

Pelaku teror yang terjadi di Indonesia, sebelum keluarnya Perpu Nomor 1 Tahun 2002, paling-paling hanya dijerat dengan Undang-Undang Darurat Nomor 12 Tahun 1951, yang dalam proses peradilan selanjutnya terhadap pelaku hanya dikenai pidana yang tidak seimbang dan tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat, bila dibandingkan dengan kerugian yang ditimbulkan sebagai akibat perbuatan terorisme.

Perpu Nomor 1 Tahun 2002 Jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 berusaha untuk mengantisipasi kejahatan terorisme yang akibatnya bisa menimbulkan kehilangan nyawa, kerugian harta benda, dan hilangnya kemerdekaan. Keluarnya Perpu ini dilain pihak menimbulkan perdebatan, karena Perpu ini dikhawatirkan melanggar hak asasi manusia, padahal perlindungan hak asasi manusia adalah salah satu ciri dari negara hukum dan negara demokrasi.

Penolakan terhadap Undang –Undang Nomor 15 Tahun 2003 ini terus disuarakan, baik dari segi substansi maupun struktural, di sini dipersoalkan integritas aparat penegak hukum dalam menangani tindak pidana terorisme.

Oleh karena itu, dalam rangka penanggulangan kejahatan terorisme dengan hukum pidana, kebijakan legislatif dalam arti perangkat perundang-undangan serta penggunaannya harus tepat. Sehingga penggunaan hukum pidana tersebut tidak malah mejadi faktor *kriminogen* dan *victimogen*.

2. Pengertian Terorisme

Mengenai pengertian terorisme, sampai sekarang telah banyak dikemukakan oleh berbagai kalangan. Dari mulai pengertian sempit sampai pengertian yang luas. Misalnya dalam Seminar Nasional Terorisme Suatu Kejahatan Internasional, Menko Polkam Bambang Yudoyono (waktu itu) dengan mengutip pendapat Murray Oxford English Dictionary mengartikan terorisme sebagai : *Government by intimidation as directed and carried out by the party in power in France during the revolution of 1789-1794, the system of terror. A policy intended to strike with terror those againts whom it is adopted, the employment of methods of intimidation.*¹

Pengertian seperti ini tentu tidak bisa memberikan arti tentang “perbuatan terorisme” yang masuk suatu tindak pidana. Demikian juga definisi-definisi lain seperti :

Lord Chaffont, *“Terorisme is the deliberate, systematic murder, maining or menacing of the innocent to inspire fear in order to gain political ends”*.² Definisi ini memberikan pengertian khusus, bahwa kejahatan terorisme harus bermotifkan politik.

Menurut *Convention for the Prevention on Punishment of Terrorism*, Jenewa 1937, *.....acts of terorism means criminal acts directed againts a state and intended or calculated the create a state of in the mind of particular persons, or a group of persons or the general public”*.³

Black Law Dictionary mengartikan *“terorism is the use of threat of violance to intimidate or cause panic, esspecially as a means if affecting*

¹ Dikutip dari Makalah Menko Polkam , *Terorisme Suatu Kejahatan Internasional*, Seminar di Universitas Nasional, Jakarta, 16 Januari 1990.

² Ibid.

³ Cherief Bassiouni, *International Criminal Law*, Transnational Publishing Inc, New York, 1986,hal.497.

political conduct.⁴ Sedangkan Wjs Purwardarminta, memberikan pengertian terorisme sebagai praktik-praktik tindakan teror, penggunaan kekerasan untuk menimbulkan ketakutan dalam usaha mencapai suatu tujuan (terutama tujuan politik)⁵, yang kemudian definisi ini diperbaiki menjadi : penggunaan kekerasan untuk menimbulkan ketakutan dalam usaha mencapai suatu tujuan (terutama tujuan politik).⁶

Jadi, dari definisi-definisi tadi, ada dua kelompok yang berbeda dalam memberikan pengertian tentang terorisme, pendapat pertama di satu pihak mengatakan bahwa tindak pidana terorisme tanpa mensyaratkan motif politik tertentu, tetapi di lain pihak mensyaratkan motif politik merupakan tujuan utama dari kejahatan terorisme.

Pasal 6 dari Perpu Nomor 1 Tahun 2002, juga tidak memberikan definisi tentang terorisme⁷. Pasal 6 hanya mengatakan/merumuskan “setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal, dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek vital yang strategis lingkungan hidup, fasilitas publik fasilitas internasional. Kemudian pada beberapa pasal berikutnya yaitu pasal 7,8,9 dan 10 menambah lagi kategori tindak pidana terorisme.

Rumusan seperti ini sebenarnya mengandung kelemahan substansial, terutama menyangkut apa yang dimaksud dengan suasana teror atau rasa

⁴ Bryan Garner, *Black Law Dictionary*, West Group, 1999,hal.1484.

⁵ Wjs Purwardaminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1982.

⁶ Wjs Purwardarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995.

⁷ Hakim Mahkamah Konstitusi pun dalam putusannya tanggal 23 Juli 2004 mengatakan bahwa sampai saat ini belum ada definisi dan pemahaman yang universal tentang apa yang disebut terorisme tersebut. Kecenderungan yang terjadi lebih menekankan *one dimentional conception on terrorism* dengan kontruksi gagasan bahwa terorisme secara dominan dan resmi dalam pengertian bahwa pelaku yang ditunjuk bersifat tunggal. Padahal terorisme dapat juga dilakukan oleh negara dalam bentuk berbagai kekerasan struktural.

takut? Umar Senoaji⁸ memberikan ciri-ciri atau karakteristik terorisme adalah :

1. Terutama ditujukan pada soal-soal yang mengerikan. *Horrifying* dan *odius* untuk diarahkan pada jiwa-jiwa orang tidak bersalah (*innocent*) yang tidak punya sangkut pautnya dengan tujuan yang dikehendaki oleh teroris.
2. Terorisme berkehendak untuk memproposir suatu keadaan tidak pasti, apakah ditujukan pada para pejabat atau pun dengan menempatkan bom pada kediaman mereka karena posisi politiknya.

Karakteristik yang dikemukakan oleh Umar Senoaji ini bisa dipakai pedoman untuk menjelaskan kalimat “*suasana teror atau rasa takut*”.

Kemudian pengertian secara “*meluas*” menimbulkan persepsi yang keliru, apakah dalam pengertian kuantitas atau kualitas, bagaimana kalau sasaran teror itu gedung pemerintah yang tidak berpenghuni dan tidak akan menimbulkan korban massal. Misalnya istana negara. Permasalahan-permasalahan pemahaman ini bisa berimplikasi kepada hukum acara pidana misalnya dalam hal pembuatan surat dakwaan.

Dalam setiap surat dakwaan, Jaksa harus selalu menguraikan perbuatan materil yang disangkakan sejelasa mungkin sehingga bisa mencocoki syarat formil maupun syarat materil dan implikasi selanjutnya dalam hal pembuktian di pengadilan.

Selain Perpu Nomor 1 Tahun 2002 yang kemudian ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003, pengaturan mengenai kejahatan terorisme diatur pula dalam Perpu Nomor 2 Tahun 2002 yang kemudian ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003 ini khusus mengatur tentang kejahatan terorisme pada peristiwa bom Bali

3. Kebijakan Hukum Pidana yang Di Tempuh

Hukum pidana pada dasarnya berisi norma hukum tentang larangan dan keharusan, disertai ancaman pidana barang siapa melanggar larangan

⁸ Umar Senoaji, *Pengertian Terorisme dan Kriterianya*, Seminar di Universitas nasional. Jakarta, 16 Januari 1990

tersebut. Pelanggaran atas ketentuan hukum pidana biasa disebut tindak pidana, perbuatan pidana, delik, peristiwa pidana dan sebagainya yang terhadap pelaku bisa dikenakan sanksi pidana berupa pidana yang disediakan undang-undang.⁹

Dengan adanya ancaman sanksi pidana itulah kemudian hukum pidana dikatakan sebagai hukum sanksi, yang sekaligus membedakan dengan bidang hukum lain seperti hukum perdata, hukum tata negara, dan hukum administrasi. Keberadaan sanksi ini di samping untuk mendorong agar orang mentaatinya, juga sebagai akibat hukum bagi orang yang telah melanggar hukum.¹⁰

Kebijakan hukum pidana tentang terorisme, menjadi suatu tindak pidana merupakan masalah sentral, bukan saja merupakan masalah nasional suatu negara tetapi sudah merupakan masalah global. Sehubungan dengan masalah tersebut, Barda Nawawi Arief mengutip pendapat Mac Ancel menjelaskan bahwa kebijakan hukum pidana adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara baik, dan untuk memberikan pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan. Sedangkan Sudarto menegaskan bahwa kebijakan hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.¹¹

⁹ Pasal 10 KUHP memberikan beberapa hukuman berupa hukuman pokok, yaitu hukuman mati, penjara, kurungan dan denda. Kemudian hukuman tambahan berupa pencabutan hak-hak tertentu, pensitaan benda-benda tertentu, dan pengumuman dari putusan hakim. Bandingkan dengan Konsep KUHP draft tahun 2000, pidana pokok terdiri dari pidana penjara, pidana tutupan, pidana pengawasan, pidana denda, dan pidana kerja sosial, sedangkan pidana tambahan pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang tertentu, dan atau tagihan, pengumuman putusan hakim, pembayaran ganti kerugian, dan pemenuhan keajaiban adat.

¹⁰ EY Kanter & Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia, dan Penerapannya*, Alumni, Bandung, 1982, hal.30

¹¹ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan kejahatan dengan Pidana Penjara*, Balai penerbit Undip, Semarang, 1996, hal.23-27.

Penentuan suatu perbuatan menjadi suatu tindak pidana, harus pula didasari oleh landasan moral yang kuat. Packer mengatakan bahwa *only conduct generally considered immoral should be treated as criminal*.¹² Pencelaan moral dikemukakan Alf Ross, pada hakekatnya merupakan reaksi yang berhubungan dengan tingkah laku yang mempunyai fungsi mempengaruhi tingkah laku atau mempunyai fungsi pencegahan.¹³

Mac Ansel mengatakan, bahwa *social reaction againts crime from then on was enclosed solely within the frame work of penal law*¹⁴ sehingga reaksi sosial terhadap kejahatan termasuk reaksi terhadap kejahatan terorisme, haruslah tetap berada pada jalur legal, bukan pada jalur illegal. Sehubungan dengan itu, hukum yang menyangkut tindak pidana terorisme dan bekerjanya penegakan hukum, maka ada beberapa hal yang harus dilakukan di antaranya melakukan pembaharuan hukum pidana.

Pembaharuan hukum pidana¹⁵, khususnya tindak pidana terorisme bisa dilakukan melalui tiga pendekatan :

1. Pendekatan global (*global approach*), menghendaki adanya pengaturan baru yang bersifat umum terhadap kejahatan terorisme yang mencakup berbagai perbuatan baik langsung atau pun tidak langsung yang menimbulkan rasa takut yang sangat kepada masyarakat.
2. Pendekatan evolusioner (*evolutionary approach*), berusaha untuk mengadakan pembaharuan atau amandemen terhadap perumusan kejahatan-kejahatan tradisional dengan menambah objek dan cara-cara

¹²Herbert L Packer, *The Limits of Criminal Sanction*, Stanford University Press, California, 1968,hal.362

¹³Barda Nawawi Arief, *Penetapan Pidana Penjara dalam Perundang-undangan dalam rangka Penanggulangan Kejahatan*, Disertasi, Unpad, 1986,hal.44. Bandingkan dengan pendapat Jeroma Hall, yang mengemukakan bahwa *The moral quality of the criminal law is the major issues of our times and permeates all the social disciplines*, artinya moralitas moral hukum pidana merupakan isu penting pada waktu sekarang dan meliputi semua disiplin sosial. Lihat Romli Atmasasmita, *Bunga Rampai Kriminologi*, Rajawali, Jakarta, 1981,hal.56.

¹⁴Mac Ansel, *The Relationship, between Criminology and Politique Criminal*, dalam *Roger Hood, Crime, Criminology, and Public Policy*, Heinemen, London, 1974,hal.271

¹⁵ Muladi, Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992,hal.31

yang dilakukan kejahatan terorisme dalam perumusannya. Penambahan ini dapat berarti modifikasi maupun berupa suplemen.

3. Pendekatan kompromistis, merupakan kompromi antara pendekatan global dengan pendekatan evolusioner yang dilakukan dengan cara mencantumkan kejahatan terorisme dalam kodifikasi hukum pidana.

Pembaharuan hukum pidana yang sedang dilakukan adalah memasukan masalah kejahatan terorisme ke dalam draft KUHP dan tertuang dalam Pasal 302 dan Pasal 303 RUU KUHP.

Pasal 302

- (1) Setiap orang yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan terhadap fasilitas umum dengan maksud menimbulkan suasana teror atau ketakutan yang besar dan mengadakan intimidasi pada masyarakat, dengan tujuan akhir melakukan perubahan dalam sistem politik yang berlaku, dipidana karena melakukan terorisme, dengan pidana penjara paling lama 15 tahun dan paling singkat 3 tahun.
- (2) Jika perbuatan terorisme sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) menimbulkan bahaya bagi nyawa orang lain, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 tahun dan paling singkat 5 tahun.
- (3) Jika perbuatan terorisme sebagaimana dimaksud ayat (1) menimbulkan bahaya bagi nyawa orang lain dan menyebabkan matinya orang, dipidana dengan pidana mati atau pidana seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 tahun dan paling singkat 5 tahun.

Pasal 303

Dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 tahun dan paling singkat 2 tahun, setiap orang :

- a. Menjadi anggota organisasi yang bertujuan melakukan terorisme.
- b. Di tempat umum mengenakan pakaian atau perlengkapan organisasi yang bertujuan melakukan terorisme.
- c. Meminta atau meminjam uang atau barang dari organisasi yang bertujuan melakukan terorisme.

- d. Memberikan atau meminjamkan uang atau barang kepada organisasi yang bertujuan melakukan terorisme, atau
- e. Menyembunyikan informasi tentang perbuatan terorisme.

Strategi jangka pendek yang harus dilakukan adalah meningkatkan kesadaran aparat penegak hukum agar bertindak cepat dalam mengatasinya, dengan spirit global perbaikan sistem peradilan pidana dan pembaharuan hukum yang kondusif terhadap terjadinya kekerasan.¹⁶

Rumusan yang lebih luas, diberikan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, misalnya:

Pasal 6 merumuskan tindak pidana terorisme sebagai “ setiap orang yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas, atau menimbulkan gangguan terhadap keamanan, atau mengakibatkan terampasnya kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain, atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek-objek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas umum atau fasilitas internasional, dipidana dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 tahun atau paling singkat 4 tahun”

Pasal 7:

“ Setiap orang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan bermaksud menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas, atau untuk menimbulkan gangguan keamanan atau bertujuan untuk merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa atau harta benda orang lain, atau untuk menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek-objek vital yang strategis, atau lingkungan hidup, atau fasilitas umum, atau fasilitas internasional, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 tahun .

Undang-undang terorisme, juga mengabsorpsi perumusan dalam Bab XXIX KUHP mulai Pasal 479 a sampai dengan Pasal 479 r. sebagaimana tertuang dalam Pasal 8- :

¹⁶Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Balai Penerbit Undip, Semarang, 1997,hal.271.

- (1) Dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme, setiap orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 479 a sampai dengan 479 yr.
- (2) Ancaman pidana terhadap tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), sesuai dengan ancaman pidana yang diatur dalam pasal-pasal yang bersngkutan.

Pasal 9 : Penggunaan bahan peledak, senjata api, dan amunisi, untuk maksud terorisme diancam pidana dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau pidana paling singkat 3 tahun dan paling lama 20 tahun.

Pasal 10: Penggunaan bahan-bahan kimia, biologis, mikro organisme, radioaktif, dan sejenisnya yang membahayakan keamanan umum.

Pasal 11: Menyediakan dan mengumpulkan dana untuk maksud terorisme, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 tahun dan paling lama 15 tahun.

Pasal 12, 13, 14, dan 15 berupa tindakan menggunakan harta kekayaan untuk maksud terorisme, pembantuan, menganjurkan, atau menggerakkan orang lain untuk melakukan tindak pidana terorisme, dan melakukan permufakatan jahat.

Penentuan suatu perbuatan sebagai suatu tindak pidana adalah untuk menghindari kerusakan dalam masyarakat. Oleh karena itu, harus dilakukan secara hati-hati, sebab hukum pidana suatu bangsa mencerminkan nilai-nilai budaya dari bangsa tersebut. Dengan kata lain, hukum pidana suatu bangsa yang dibangun dengan nilai-nilai bangsa tersebut merupakan cerminan dari peradaban bangsa tersebut.¹⁷

Meyer mengatakan bahwa kejahatan merupakan perbuatan yang melanggar kultur normen¹⁸, artinya kejahatan adalah perbuatan-perbuatan yang melanggar nilai-nilai dan norma-norma budaya yang terdapat dalam masyarakat tempat hukum pidana itu berlaku. Pandangan yang sama dikemukakan oleh Cristiansen yang mengatakan bahwa konsepsi kejahatan dan hukuman merupakan bagian essensial dari kebudayaan¹⁹.

¹⁷ Sudarto, *Kapita Selektta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986,hal.49

¹⁸ Utrecht, *Hukum Pidana I*. Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986,hal.88-89.

¹⁹ Barda Nawawi Aruef, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya, bandung, 1996,hal.41

Perumusan perbuatan pidana tentang terorisme harus benar-benar memperhatikan peranan hukum pidana yang sangat besar dalam melindungi keamanan masyarakat, dan melindungi dasar-dasar perekonomian suatu negara, mengingat dimensi kerusakan akibat tindak pidana terorisme pengaruhnya terhadap perekonomian sangat besar. Tentang peranan hukum pidana dalam melindungi perekonomian suatu negara dikemukakan oleh Wolfgang Friedman yang mengatakan :.....*the fuction of Criminal law not only to protect private property againts unlawful interference, but also to protect the basic economic order of the nation.*²⁰

Selain penentuan perumusan perbuatan pidana, pemberlakuan prinsip-prinsip umum hukum pidana harus mendapat perhatian serius, terutama tentang pemberlakuan prinsip retroaktif dalam Undang-Undang Terorisme. Di kalangan akademisi masih terjadi perdebatan panjang tentang perlu tidaknya memberlakukan undang-undang secara surut ke belakang dengan berbagai argumentasi. Tetapi teori hukum pidana modern sudah menyepakati bahwa apabila terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan maka yang harus dimenangkan adalah keadilan.

Terwujudnya suatu perundang-undangan, bukanlah berarti penanggulangan kejahatan telah berhasil. Terbentuknya suatu perundang-undangan sebagai alat untuk menanggulangi kejahatan masih ditentukan oleh beberapa faktor dalam penegakannya. Soerjono Soekanto mengemukakan ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi penegakan hukum yaitu faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana dan prasarana yang mendukung penegak hukum, faktor masyarakat dan faktor kebudayaan²¹.

Pendayagunaan hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan, termasuk kejahatan terorisme memerlukan perencanaan yang matang agar berlaku efektif. Hal ini tercakup dalam kebijakan hukum pidana yang merupakan *modes* yang terdiri dari tahap formulasi atau legislatif, tahap penerapan atau yudikatif dan tahap pelaksanaan atau eksekutif/adminstratif.

Tahap kebijakan legislatif yang secara operasional menjadi bagian dari perencanaan dan mekanisme penanggulangan kejahatan pada tahap

²⁰ W. Friedman, *Law and Changing Soceity*, Penguin Publication, hal.198.

²¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1983,hal.4-5

awal, juga merupakan kebijakan perundang-undangan. Di sini relevan memperhatikan hasil Kongres Perserikatan Bangsa-Bangsa ke VIII Tahun 1990 yang antara lain menyatakan : *Newly formulated policies and legislation should be as dynamic as the modes of criminal behavior and should remain abreast of changes in the form and dimentions of crime*. Oleh karena itu, kebijakan hukum pidana pada tahap formulasi harus dapat merespon perkembangan dan perubahan kejahatan sejalan dengan perkembangan dan perubahan dalam masyarakat.

Kebijakan legislatif dalam bentuk perundang-undangan dapat bersifat kriminogen apabila tidak direncanakan secara rasional, timpang atau tidak seimbang, mengabaikan nilai-nilai kultural dan moral, serta tidak mencakup strategi perlindungan masyarakat yang integral.²²

Kurang baiknya kondisi undang-undang sebagai salah satu faktor timbulnya kejahatan, dikemukakan pula oleh JE Sahetapy, di samping faktor lain yaitu pelaksanaan undang-undang yang tidak konsekwen, dan sikap aparat penegak hukum.²³ Demikian juga Wolf Midendorf yang mengaku bahwa salah satu faktor bekerjanya sistem peradilan pidana karena adanya undang-undang yang baik (*good legislation*).²⁴

Di samping itu, ketiadaan konsistensi antara undang-undang dengan kenyataan merupakan faktor kriminogen. Semakin jauh undang-undang bergeser dari perasaan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka semakin besar ketidakpercayaan akan efektifitas sistem hukum²⁵. Ketidaksesuaian tidak hanya berarti tidak sesuai dengan nilai-nilai dan aspirasi masyarakat, tetapi dapat juga berarti undang-undang tidak sesuai atau tidak responsif lagi terhadap problem-problem sosial atau terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial dan pembangunan saat ini.²⁶

²²Barda Nawawi Arief, *Sistem Peradilan Pidana sebagai Faktor Kriminogen*, Makalah penataran Kriminologi, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1988,hal.5

²³JE Sahetapy, *Suatu Studi Khusus Mengenai Ancaman Pidana Mati terhadap Pembunuhan Berencana*, Rajawali Press, Jakarta, 1982,hal.282.

²⁴Dalam Harold D Hart, *Punishment: For and Against*, Hart Publishing Company Inc, NY, 1971,hal.22

²⁵Lihat laporan Kongres Perserikatan Bangsa-Bangsa ke VI, mengenai *The Prevention of Crime anf the Treatment of Offender*, khususnya yang membicarakan *Crime trend and crime Prevention Strategies*.

²⁶ Barda Nawawi Arief, op.cit, hal.6

Ketidaksesuaian atau diskrepansi yang terlalu besar antara undang-undang dengan kenyataan dan kebutuhan masyarakat itulah yang dapat menjadi faktor kriminogen²⁷. Yang perlu diperhatikan, bahwa hukum itu tidak hanya terdiri dari aturan-aturan saja melainkan juga mencakup prinsip-prinsip dan kebijakan-kebijakan. Maka aturan hukum itu hanya dapat dimengerti apabila dilihat dari segi tujuan kebijakan tersebut²⁸.

Sebagai contoh dari ketiadaan konsistensi antara undang-undang dengan kenyataan adalah putusan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 23 Juli 2004 tentang pembatalan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2003 tentang Penetapan Perpu Nomor 2 tahun 2002 mengenai Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada peristiwa peledakan bom Bali. Hakim Mahkamah Konstitusi beranggapan bahwa peledakan bom di Bali tidak dapat dikategorikan kejahatan luar biasa yang dapat dikenai prinsip retroaktif tetapi kejahatan biasa yang amat kejam.

Dengan demikian pemberlakuan asas retroaktif dalam hukum pidana merupakan satu pengecualian yang hanya dibolehkan dan diberlakukan pada perkara pelanggaran hak asasi berat (*gross violation of human rights*) sebagai kejahatan serius yang merupakan jaminan terhadap hak-hak yang tidak dapat dikurangi (*non derogable rights*)²⁹.

Tindak pidana terorisme biasanya dilakukan oleh suatu kelompok yang terorganisir, dan memang orang seringkali mengkaitkan *Organized Transnational Crime* ini dengan terorisme. Hal ini bisa bersifat langsung bisa pula tidak langsung. Bisa bersifat langsung apabila para teroris tersebut dengan tujuan politik tertentu merupakan sub sistem dari organisasi kejahatan, bersifat tidak langsung apabila teroris dengan penguasaan senjata

²⁷ idem.

²⁸ AAG Peter, Koesriani Siswosubroto, *Buku Teks Sosiologi Hukum Buku I*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1986, hal.270.

²⁹ Tentang jenis kejahatan HAM berat bisa dilihat pada statuta Roma Tahun 1998, yaitu kejahatan genocida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM hanya menyebut kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan yang termasuk pelanggaran berat HAM (lihat pasal 7 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999)

yang dimilikinya hanya menjual jasa untuk pengawasan perdagangan obat bius dengan bayaran.³⁰

Dengan memakai analisis Friedman tentang sistem hukum yang terdiri dari struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum, maka dari sudut struktur hukum yang meliputi institusi penegak hukum, dalam penggunaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 diperlukan penegak hukum yang lebih mengutamakan integritas moral dan profesionalisme yang tinggi. Di sini diperlukan spirit penegakan hukum yang berlandaskan doktrin *supremasi of moral* dan doktrin *interest of justice*. Herman Manheim mengatakan*it is not the formula that decides the issue, but the men who have apply the formula*. Aparat penegak hukum tidak boleh menjadi alat kekuasaan dari orang yang memerintah

Penegakan hukum pidana dengan pendekatan doktrin *supremacy of moral* dan doktrin *interest of justice* berhubungan dengan tujuan hukum pidana yaitu *protection of the public and the promotion of justice for victim, offender, and community*. Jadi dalam penegakan hukum pidana tujuan akhirnya adalah *to bring justice to the people*.

Dari sudut substansial , Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 banyak mengandung kelemahan, dimulai dari rumusan/pengertian terorisme yang tidak jelas, kualifikasi delik yang membingungkan (hukum pidana materil) juga dalam hukum acaranya banyak mengandung kemungkinan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia, khususnya hak-hak tersangka.

Dalam tahap penyelidikan, bukti permulaan cukup dengan “ laporan intelejen” (pasal 26), padahal laporan intelejen dibuat “*tidak berdasarkan fakta*” melainkan hasil analisa dari dinas intelejen. Bolehkah hasil analisis intelejen yang sudah merupakan *progress raport* dijadikan sebagai bukti permulaan dalam arti “ bukti yuridis telah terjadi suatu tindak pidana” atau sebagaimana dikemukakan KUHAP bahwa bukti permulaan itu adalah bukti yang bisa digunakan untuk menduga adanya tindak pidana, bukan hasil pemikiran atau analisis suatu institusi. Persoalan lainnya muncul mengenai pengetahuan hakim tentang intelejen, indikator apa yang menetapkan bahwa suatu laporan intelejen bisa dipakai sebagai bukti permulaan untuk menduga adanya suatu tindak pidana.

³⁰Muladi, *Kejahatan Transnational Terorganisasikan*, makalah lepas, tanpa tahun , hal.2

Kemudian tentang alat bukti yang dapat dipakai dalam persidangan, bisakah alat bukti yang terdapat dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2002 termasuk dalam ruang lingkup alat bukti sebagaimana dikatakan pasal 184 KUHAP, terutama yang menyangkut alat-alat elektronik mengingat alat bukti dalam pasal 184 telah ditentukan secara limitatif.

Persoalan-persoalan lain dalam rangka penegakan hukum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 ini, adalah banyaknya penyimpangan-penyimpangan terhadap KUHAP dalam bentuk undang-undang, seperti perlindungan saksi, jaksa, dan hakim padahal fungsi KUHAP adalah untuk membatasi kekuasaan negara dalam bertindak terhadap warga negara yang terlibat dalam proses peradilan pidana, di samping juga merupakan sumber kewenangan dan kekuasaan bagi pihak-pihak yang terlibat dalam proses ini.

KUHAP mengharapakan terlaksananya prinsip *due process of law*, Tobias and Petersen³¹ mengatakan bahwa *due process of law* merupakan *constitutional guaranty.....that no person will be deprived of life, liberty or property for reasons that are arbitrary,.....protects the citizen against arbitrary actions of the government*. Oleh karena itu unsur proses hukum yang baik adalah *hearing, counsel, evidence fair, and impartial court*.

Tindak pidana terorisme, dalam rangka *due process of law* dan penghormatan terhadap hak asasi manusia/tersangka, bantuan hukum harus diprioritaskan, mengingat bantuan hukum ini merupakan hak fundamental bagi tersangka baik dalam KUHAP maupun dalam pertemuan-pertemuan internasional selalu direkomendasikan agar setiap negara menghargai hak bantuan hukum ini. Misalnya dalam *Basic Principles on the Role of Lawyers*, tentang *access to lawyers and legal services*, dikatakan *All persons are entitled to call upon the assistance of a lawyers of their choice to protect and establish their rights and to depend them on all stages of criminal proceedings*.³²

Melihat fenomena perbuatan terorisme, maka sejak dini harus dipikirkan kebijakan kriminal (*criminal policy*) baik yang bersifat nasional, regional, dan internasional secara terpadu. Kejadian-kejadian teror yang melanda dunia saat ini menyadarkan berbagai negara bahwa tidak mungkin

³¹Tobias and Petersen, dalam Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1994, hal.27.

³² Kongres Perserikatan Bangsa-Bangsa ke VIII tahun 1990.

menggunakan strategi penanggulangan tradisional dan domestik untuk mengatasi kejahatan terorisme yang sudah menggunakan strategi global.

Pada konferensi Penanggulangan Kejahatan Transnational Terorganisir di Napoli tahun 1994, dikeluarkan deklarasi politik yang menegaskan antara lain *"we resolve to protect our societies from organized crime in all its forms through strict and effective legislative measures and operational instruments always consistent with international human rights and fundamental freedoms.*

Kebijakan hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan terorisme belum cukup, melainkan harus dibarengi kebijakan sosial lain berupa menghilangkan faktor-faktor yang menimbulkan kejahatan tersebut. Yaitu adanya persamaan derajat, menghormati kedaulatan negara masing-masing, menghilangkan penindasan suatu bangsa kepada bangsa lain. Dengan perkataan lain, keadilan harus ditegakkan.

Pengaturan hukum pidana terhadap kejahatan terorisme yang berupa kebijakan jangka panjang haruslah memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Pengaturan untuk menanggulangi kejahatan terorisme sebaiknya diintegrasikan dalam KUHP dan tidak diatur dalam bentuk undang-undang.
2. Perlu pengkajian lebih dalam apakah bentuk pengaturan dalam KUHP dalam Bab tersendiri atau dengan cara menambah dan merubah pasal dalam sistematika KUHP khususnya pasal 479 a dan seterusnya.
3. Pengaturan harus dilakukan dengan hemat dan tidak merubah asas-asas yang berlaku serta dirumuskan secara tepat agar jangkauannya terbatas; hal ini berguna untuk mencegah akibat-akibat sampingan seperti pelanggaran hak asasi manusia.
4. Harus dibentuk panitia adhoc yang bertugas mengkaji dan mempelajari secara khusus permasalahan seberapa jauh hukum pidana dapat dan harus dipergunakan untuk menghambat kejahatan terorisme, tanpa melakukan diskriminasi dalam penegakan hukum yang didasarkan baik karena ras, suku, agama, dan keyakinan politik.

Kebijakan jangka pendek adalah menciptakan rencana aksi global (*global action plan*) untuk menanggulangi kejahatan terorisme yang meliputi:

1. Kerjasama internasional pada tahap investigasi, penuntutan, dan proses peradilan (seperti kerjasama Polri dengan *Federal Police* dari Australia).
2. Penggunaan instrumen-instrumen internasional termasuk konvensi-konvensi untuk menanggulangi tindak pidana terorisme.
3. Pengaturan perundang-undangan dan penyusunan sistem tindakan lain.

3. Penutup

Keluarnya Perpu Nomor 1 Tahun 2002 yang kemudian ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Terorisme, efektifitasnya harus dibuktikan, mengingat muatan dan materi Perpu/undang-undang tersebut baik dari sudut substansi maupun strukturnya banyak menimbulkan masalah dan mempunyai penafsiran yang sangat kabur.

Kebijakan hukum pidana yang harus ditempuh dalam jangka pendek adalah dengan segera membuat perundang-undangan yang khusus tentang tindak pidana terorisme, dengan muatan dan materi yang sesuai dengan nilai-nilai dan budaya masyarakat Indonesia, sehingga tercipta suatu perundang-undangan yang baik (*good legislation*). Terutama mengamandemen Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003.

Dalam jangka panjang pengaturan tentang tindak pidana terorisme bisa diintegrasikan dalam KUHP, sehingga akan tercipta suatu unifikasi hukum, kemudian perlu sinkronisasi antara undang-undang tindak pidana terorisme dengan KUHP, supaya tidak terjadi kekacauan dan penyimpangan dalam penegakan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi. 1996. *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. Semarang : Balai Penerbit Undip.
- , 1986. "Penerapan Pidana Penjara dalam Perundang-undangan dalam rangka Penanggulangan Kejahatan". Bandung : *Disertasi*, Unpad.
- , 1996. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung : Citra Adytia.
- , 1988. *Sistem Peradilan Pidana Sebagai Faktor Kriminogen*. Semarang. Makalah Penataran Kriminologi.
- , 1992. *Bunga Rampai Hukum Pidana*. Bandung : Alumni.
- Atmasasmita, Romli, 1981. *Bunga Rampai Kriminologi*. Jakarta : Rajawali.
- Bassiouni, MC. 1986. *Internatinal Criminal Law*. New York : Transnational Publishing Inc..
- Friedman. 1976. *Law and Changing Soceity*. Penguin Pub.
- Hart, Harorl D. 1971. *Punishment For and Against*. New York : Hart Publishing Cmpany Inc.
- Hood, Roger. 1971. *Crime, Criminology, and Public Policy*. London : Heinemen.
- Kanter, EY & Sianturi. 1982. *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. Bandung : Alumni.
- Muladi. 1997. *Hak Asasi Manusia dan Sistem Peradilan Pidana*. Semarang : Balai Penerbit Undip.
- , tanpa tahun. "Kejahatan Transnasional Terorganisasikan". *Makalah Lepas*, tanpa penerbit.
- Packer, Herbert. 1968. *The Limits of Criminal Sanction*, California : Stanford University Press.

- Peter, AAG dan Siswosubroto, Kusriani. 1986. *Buku Teks Sosiologi Buku I*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Purwardarminta, 1982. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta : Balai Pustaka.
- Reksodiputro, Mardjono. 1999. *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta : Universitas Indonesia.
- Sahetapy, JE. 1982. *Suatu Studi Kasus Mengenai Ancaman Pidana Mati terhadap Pembunuhan Berencana*. Jakarta : Rajawali Press.
- Sudarto, 1986. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung : Alumni.
- Soekanto, Soerjono. 1983. *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta : Rajawali Press.
- Senoadji, Umar. 1990. *Pengertian Terorisme dan Kriterianya*. Jakarta Makalah Seminar di Unas.
- Utrecht, 1986. *Hukum Pidana I*. Surabaya : Tirta Mas.