

KEBIJAKAN LEGISLATIF DALAM PENANGGULANGAN TERORISME PADA MASA MENDATANG

Dr.Paisol Burlian,MH

Fakultas Hukum dan Syari'ah, IAIN Raden Fatah Palembang

Email : paisolburlian@gmail.com

Abstrak

Terorisme merupakan tindak pidana yang sangat menakutkan bagi warga masyarakat dunia maupun masyarakat Indonesia. Negara Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 wajib melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Oleh karena itu Negara berkewajiban untuk melindungi seluruh warga negaranya dari setiap ancaman terorisme baik yang bersifat nasional maupun internasional. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 merupakan kebijakan Legislatif dalam upaya menanggulangi tindak pidana terorisme di Indonesia dan juga melawan terorisme internasional yang kemungkinan terjadi di Indonesia. Penelitian yang digunakan ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan data sekunder yang berupa bahan hukum primer dan sekunder. Hukum pidana sebagai sarana penanggulangan tindak pidana terorisme sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003, antara lain dengan melakukan kriminalisasi. Kebijakan kriminalisasi tersebut diformulasikan dalam kelompok Tindak Pidana Terorisme dan Tindak Pidana yang berkaitan dengan Tindak Pidana Terorisme. Dalam penerapannya ternyata Undang-Undang tersebut masih mengalami hambatan dan kekurangan-kekurangan sehingga perlu dilakukan perubahan-perubahan untuk masa yang akan datang.

Kata Kunci : Kebijakan Legislatif, dan Penanggulangan Teroris.

A. PENDAHULUAN

Kejahatan terorisme merupakan salah satu bentuk kejahatan berdimensi internasional yang sangat menakutkan masyarakat. Di berbagai negara di dunia telah terjadi kejahatan terorisme baik di negara maju maupun negara-negara sedang berkembang, aksi-aksi teror yang dilakukan telah memakan korban tanpa pandang bulu. Hal ini menyebabkan Perserikatan Bangsa Bangsa dalam kongresnya di Wina Austria tahun 2000 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. Menurut Muladi, terorisme merupakan kejahatan luar biasa (Extraordinary Crime) yang membutuhkan pula penanganan dengan mendayagunakan

cara-cara luar biasa (Extraordinary Measure) karena berbagai hal: (Muladi, 2008: 78)

- a. 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.
- b. Target terorisme bersifat random atau indiscriminate yang cenderung mengorbankan orang-orang tidak bersalah.
- c. Kemungkinan digunakannya senjata-senjata pemusnah massal dengan memanfaatkan teknologi modern.
- d. Kecenderungan terjadinya sinergi negatif antar organisasi terorisme nasional dengan organisasi internasional.

- e. Kemungkinan kerjasama antara organisasi teroris dengan kejahatan yang terorganisasi baik yang bersifat nasional maupun transnasional.
- f. Dapat membahayakan perdamaian dan keamanan internasional.

Terorisme sebagai kejahatan telah berkembang menjadi lintas negara. Kejahatan yang terjadi di dalam suatu negara tidak lagi hanya dipandang sebagai yurisdiksi satu negara tetapi bisa diklaim termasuk yurisdiksi tindak pidana lebih dari satu negara. Menurut Romli Atmasasmita dalam perkembangannya kemudian dapat menimbulkan konflik yurisdiksi yang dapat mengganggu hubungan internasional antara negara-negara yang berkepentingan di dalam menangani kasus-kasus tindak pidana berbahaya yang bersifat lintas batas teritorial (Romli Atmasasmita, 2000, : 58).

Kejahatan terorisme menggunakan salah satu bentuk kejahatan lintas batas negara yang sangat mengancam ketentraman dan kedamaian dunia. Kejahatan terorisme juga telah terjadi di Indonesia dan juga telah memakan korban orang yang tidak berdosa baik warga negara Indonesia sendiri maupun warga negara asing. Aksi peledakan bom bunuh diri pada tanggal 12 Oktober 2002 di Legian, Kuta, Bali yang menewaskan kurang lebih 184 orang dan ratusan orang lainnya luka berat dan ringan dari berbagai negara seperti Australia, Amerika Serikat, Jerman, Inggris dan lain-lain. Aksi-aksi lain dengan menggunakan bom juga banyak terjadi di Indonesia seperti di Pertokoan Atrium Senen Jakarta, peledakan bom di Gedung Bursa Efek Jakarta, peledakan bom restoran cepat saji Mc Donald Makassar, peledakan bom di Hotel J W Mariot Jakarta, peledakan bom di Kedutaan Besar Filipina dan dekat Kedutaan Besar Australia, serta beberapa kejadian peledakan bom di daerah konflik seperti Poso, Aceh dan Maluku yang kesemuanya itu menimbulkan rasa takut dan tidak tentram bagi masyarakat. Akibat aksi pengeboman tersebut disamping runtuhnya bangunan dan sarananya, juga telah

menyebabkan timbulnya rasa takut bagi orang Indonesia maupun orang asing.

Dalam kancan internasional menyebabkan turunnya rasa kepercayaan dunia internasional kepada sektor keamanan di Indonesia, menurunnya sektor pariwisata karena adanya pengakuan bahwa di Indonesia memang benar ada teroris. Kejadian aksi teror yang ada di Indonesia menimbulkan rasa simpati dan tekanan dunia internasional untuk memberantas dan mencari pelaku terorisme tersebut. Bahkan Perserikatan Bangsa Bangsa telah mengeluarkan 2 (dua) buah Resolusi yaitu Resolusi Nomor 1438 Tahun 2002 yang mengutuk dengan keras peledakan bom di Bali, menyampaikan duka cita dan simpati yang mendalam kepada pemerintah dan rakyat Indonesia serta para korban dan keluarganya, sedangkan Resolusi Nomor 1373 Tahun 2002 berisikan seruan untuk bekerjasama dan mendukung serta membantu pemerintah Indonesia untuk menangkap dan mengungkap semua pelaku yang terkait dengan peristiwa tersebut dan memproses ke pengadilan Pada pembukaan Undang Undang Dasar 1945 tersirat bahwa pemerintah Republik Indonesia memiliki kewajiban untuk melindungi warga negaranya dari setiap ancaman kejahatan baik bersifat nasional maupun internasional dan berkewajiban untuk mempertahankan kedaulatan negara serta memulihkan keutuhan dan integritas nasional dari ancaman yang datang dari dalam maupun luar negeri.

Tindak pidana terorisme yang selama ini terjadi telah mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat, serta telah menjadi ancaman serius terhadap kedaulatan negara sehingga perlu dilakukan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana terorisme guna memelihara kehidupan yang aman, damai dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945. Terorisme adalah musuh bersama bangsa Indonesia, musuh kemanusiaan, musuh rakyat Indonesia dan musuh dunia (Susilo Bambang Yudhoyono, 2002: 4-5). Ada 2 alasan penting mengapa

terorisme menjadi musuh bersama bangsa Indonesia :

1. Demokrasi dan kebebasan politik tidak lengkap jika tidak merasa aman. Padahal gerakan reformasi bertujuan membuat kita semua merasa lebih aman di rumah sendiri dan lebih nyaman dalam kehidupan bernegara. Kita semua mengambil tanggung jawab memerangi terorisme yang ingin mengambil rasa aman.
2. Terorisme adalah kejahatan terhadap kemanusiaan dalam bentuk gerakan yang terorganisasi. Dewasa ini terorisme mempunyai jaringan yang luas dan bersifat global yang mengancam perdamaian dan keamanan nasional maupun internasional. Terorisme adalah suatu kejahatan yang tidak dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa. Secara akademis, terorisme dikategorikan sebagai "kejahatan luar biasa" atau "extraordinary crime" dan dikategorikan pula sebagai "kejahatan terhadap kemanusiaan" atau "crime against humanity".

Mengingat kategori yang demikian maka pemberantasannya tentulah tidak dapat menggunakan cara-cara yang biasa sebagaimana menangani tindak pidana biasa seperti pencurian, pembunuhan atau penganiayaan. Tindak pidana terorisme selalu menggunakan ancaman atau tindak kekerasan yang mengancam keselamatan jiwa tanpa memilih-milih siapa yang akan menjadi korbannya. Keadaan yang mendesak menyebabkan Pemerintah Republik Indonesia sejak awal tahun 1999 telah memulai mengambil langkah-langkah untuk menyusun Rancangan Undang-undang (RUU) tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme sebagai langkah antisipatif untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan tindak pidana terorisme. Hal ini disebabkan dalam beberapa dekade ini terorisme telah menjadi fenomena umum yang terjadi di berbagai

negara dan diperkirakan dapat pula terjadi di negara Indonesia. Pemerintah Republik Indonesia menyusun daftar Rancangan Undang-Undang (RUU) terorisme semakin terdorong dengan adanya rangkaian peristiwa peledakan bom yang terjadi di berbagai wilayah negara Republik Indonesia dan telah menimbulkan rasa takut masyarakat secara luas, mengakibatkan hilangnya nyawa serta kerugian harta benda sehingga mengakibatkan kehidupan sebagian masyarakat terancam, yang berakibat pada kehidupan ekonomi, sosial dan politik serta hubungan dengan berbagai negara di dunia internasional.

Akibat yang ditimbulkan karena perbuatan terorisme dapat dilihat dari peristiwa peledakan bom Bali pada tanggal 12 Oktober 2002 yang menyebabkan meninggalnya lebih kurang 184 orang dan yang menderita luka berat dan ringan dari berbagai bangsa yang sedang berwisata di Pulau Bali. Berbagai bangunan juga telah hancur akibat ledakan bom tersebut. Akibat secara ekonomi antara lain turis yang membatalkan kunjungannya ke Pulau Bali khususnya dan Indonesia pada umumnya karena merasa terancam dan tidak nyaman berada di Indonesia. Bahkan Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengeluarkan Resolusi Nomor 1438 (2002) yang mengutuk sekeras-kerasnya peledakan bom Bali dan menyampaikan duka cita dan simpati kepada pemerintah dan rakyat Indonesia serta para korban dan keluarganya, dan menyeruk kepada semua negara berdasarkan berdasarkan Resolusi Nomor 1373 (2002) untuk bekerjasama mendukung dan membantu Pemerintah Indonesia untuk menangkap semua pelaku yang terkait dengan peristiwa bom Bali dan membawanya ke Pengadilan. Pemerintah Republik Indonesia dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, yaitu syarat "hal ikhwal kegentingan yang memaksa" bertekad segera bertindak untuk mengungkap peristiwa bom Bali dengan mengantisipasi segala kemungkinan yang akan terjadi kembali,

peristiwa-peristiwa yang menelan korban jiwa dan harta benda. Untuk itu pemerintah 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 pada peristiwa peledakan bom Bali.

Dalam perkembangan ketatanegaraan selanjutnya kedua buah PERPU tersebut setelah dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat pada akhirnya disetujui menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada peristiwa peledakan bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Nomor 1 Tahun 2002 yang kemudian disetujui menjadi Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 secara spesifik juga memuat perwujudan ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam Convention Against Terrorism Bombing (1997) dan Convention on the Suppression of Financing Terrorism (1997), antara lain memuat ketentuan-ketentuan tentang lingkup yuridiksi yang bersifat transnasional dan internasional serta ketentuan-ketentuan khusus terhadap tindak pidana terorisme internasional.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 juga mempunyai kekhususan, antara lain:

1. Merupakan ketentuan payung terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan tindak pidana terorisme

2. Memuat ketentuan khusus tentang perlindungan terhadap hak asasi tersangka atau terdakwa yang disebut "safe guarding rules"
3. Di dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini juga ditegaskan bahwa tindak pidana yang bermotif politik atau yang bertujuan politik sehingga pemberantasannya dalam wadah kerjasama bilateral dan multilateral dapat dilaksanakan secara lebih efektif
4. Memuat ketentuan yang memungkinkan Presiden membentuk satuan tugas anti teror dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas publik (*sunshine principle*) dan atau prinsip pemberantasan waktu efektif (*sunset principle*) yang dapat mencegah penyalahgunaan wewenang satuan tugas bersangkutan. Memuat ketentuan tentang yuridiksi yang didasarkan kepada asas teritorial, asas ekstrateritorial dan asas nasional aktif sehingga diharapkan dapat secara efektif memiliki daya jangkauan terhadap tindak pidana terorisme
5. Memuat ketentuan tentang pendanaan untuk kegiatan teroris sebagai tindak pidana terorisme sehingga sekaligus juga membuat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.
6. Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini tidak berlaku bagi kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum, baik melalui unjuk rasa, protes, maupun kegiatan-kegiatan yang bersifat advokasi.
7. Di dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini tetap dipertahankan ancaman sanksi pidana yang minimum khusus untuk memperkuat fungsi penjeraman terhadap para pelaku tindak pidana terorisme.

8. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini merupakan ketentuan khusus yang diperkuat sanksi pidana dan sekaligus merupakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang bersifat koordinatif (*coordinating act*) dan berfungsi memperkuat ketentuan-ketentuan di dalam peraturan perundangan lainnya yang berkaitan dengan pemberantasan terorisme.

Penggunaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 didasarkan pada pertimbangan bahwa terjadinya terorisme di berbagai tempat di Indonesia telah menimbulkan kerugian baik materil maupun immateril serta menimbulkan ketidak amanan bagi masyarakat oleh karena itu setelah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003, Undang-Undang tersebut telah menjadi ketentuan payung dan bersifat koordinatif (*coordinating act*) terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana terorisme. Undang-Undang Pemberantasan Terorisme ini juga menegaskan bahwa tindak pidana yang bertujuan politik sehingga pemberantasannya dalam wadah kerja sama bilateral dan multilateral dapat dilaksanakan secara lebih efektif. Tersangka atau terdakwa mendapat perlindungan khusus terhadap hak asasinya (*safe guarding rules*) dan juga diatur tentang ancaman sanksi pidana minimum khusus untuk memperkuat fungsi penjeraan terhadap pelaku tindak pidana terorisme. Kebijakan penegakan hukum pidana merupakan rangkaian proses yang terdiri dari 3 (tiga) tahap kebijakan, yaitu tahap kebijakan legislatif, tahap kebijakan yudikatif dengan aplikatif dan tahap kebijakan eksekutif dengan administratif.

Dari ketiga tahap kebijakan tersebut menurut Barda Nawawi Arief, tahap kebijakan legislatif merupakan tahap awal yang paling strategis bagi upaya penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana. Tahap ini merupakan tahap formulasi yang menjadi

dasar, landasan dan pedoman bagi tahap-tahap fungsionalisasi berikutnya yaitu aplikasi dan eksekusi (Barda Nawawi Arief, :158). Dari berbagai tahap kebijakan tersebut di atas penulis tertarik untuk mengkaji dan meneliti lebih mendalam bagaimana kebijakan aplikatif diterapkan dalam menanggulangi tindak pidana terorisme di Indonesia dengan hukum pidana. Di dalam penanggulangan tindak terorisme di Indonesia selama ini ada pihak-pihak yang telah merasa puas dan dapat menerima tetapi mengapa ada juga yang tidak merasa puas dengan cara atau hasil pelaksanaan hukum pidana terhadap tindak pidana terorisme.

B. PEMBAHASAN

1. Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Terorisme.

Peristiwa 11 September 2001 di New York boleh dikatakan menjadi babak baru bagi negara-negara di seluruh dunia untuk membangun sistem keamanan. Pemerintah Republik Indonesia juga mengalami dan melakukan hal yang sama setelah terjadinya peledakan Bom Bali pada 12 Oktober 2002, meskipun sebenarnya telah melakukan langkah-langkah sejak awal tahun 1999 dengan menyusun Rancangan Undang-Undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme sebagai langkah antisipatif untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan.

Di Indonesia sendiri, pada awalnya masalah terorisme masih menjadi perdebatan politis. Sebagian masyarakat menganggap bahwa terorisme tidak ada, sementara yang sebagian lagi menganggap bahwa terorisme telah ada di Indonesia dan menjadi ancaman yang serius. Sejak tahun 1999 telah ada peledakan bom di berbagai daerah, bahkan peledakan bom Natal pada tahun 2000 yang terjadi di berbagai kota, masih hanya diperdebatkan secara politis dan tidak menimbulkan adanya kesadaran akan pentingnya memberikan perhatian terhadap

terorisme. Beberapa kasus bom yang menonjol

di Indonesia (POLRI HARI INI, 2004, 45):

No.	Tempat Kejadian	Tahun Kejadian
1.	Kasus Bom Masjid Istiqlal	April 1999
2.	Kasus Bom di Rumah Duta Besar Filipinah	1 Agustus 2000
3.	Kasus Bom Kedutaan Besar Malaysia	27 Agustus 2000
4.	Kasus Bom Gedung Bursa Efek Jakarta	13 September 2000
5.	Kasus Bom Malam Natal	24 Desember 2000
6.	Kasus Bom Atrium Plaza	1 Agustus 2001
7.	Kasus Bom Huria Kristen Batak Protestan & Santa Ana	1 Agustus 2001
8.	Kasus Bom Bali	12 Oktober 2002
9	Kasus Bom McDonald, Ujung Pandang	5 Desember 2002
10.	Kasus Bom Gedung Bhayangkara	2 Februari 2003
11.	Kasus Bom Bandara Soekarno Hatta	27 April 2003
12.	Kasus Bom di Hotel Marriot	5 Agustus 2003

Pada tahun 2001 hal yang memprihatikan justru terjadi di Dewan Perwakilan Rakyat, dimana dua kali anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menolak membentuk Panitia Khusus untuk membahas betapa besarnya ancaman berbagai bentuk teror yang telah berlangsung di Indonesia (Munir, 2003, hal xii). Bahkan mungkin sebagian kalangan elite politik memperoleh keuntungan politik untuk memperkuat posisi pentingnya kekuatan politik waktu itu. Peristiwa Bom Bali akhirnya membantah semua perdebatan politik tentang ada tidaknya terorisme di Indonesia. Jatuhnya korban warga negara asing yang ratusan jumlahnya menempatkan Indonesia pada situasi untuk segera mengambil langkah secara cepat dan serius untuk menanggulangi terorisme.

Pemerintah Republik Indonesia dibebani oleh amanat sebagaimana termuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yakni, agar negara melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah

Indonesia. Negara berkewajiban untuk melindungi setiap warga Negara-nya dari setiap ancaman kejahatan baik bersifat nasional, trans-nasional apalagi yang bersifat internasional. Untuk itu diperlukan suatu kebijakan yang bersandar kepada ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang dirumuskan dalam suatu Undang-Undang yang dapat dijadikan sebagai landasan dalam mengatasi tindak pidana terorisme.

Terorisme merupakan kejahatan luar biasa atau *extra ordinary crime* yang membutuhkan pola penanganan dengan mendayagunakan cara-cara luar biasa (*extra ordinary measure*). (Muladi, 2004: 1).

Mengingat kategori yang demikian maka pemberantasannya tidak dapat menggunakan cara-cara yang biasa sebagaimana menangani tindak pidana pada umumnya. Korban dari tindak pidana terorisme juga tidak sebatas pada korban jiwa, tetapi juga perusakan bahkan penghancuran

dan pemusnahan harta benda, lingkungan hidup, sumber-sumber ekonomi, disamping juga dapat menimbulkan kegoncangan sosial yang hebat dalam bidang politik, sosial dan ekonomi. Korban manusia dari tindak pidana terorisme yang targetnya bersifat acak (random) dan tidak terseleksi (indiscriminate) dan seringkali mengorbankan orang-orang yang tidak berdosa termasuk wanita, anak-anak, orang tua dan kemungkinan digunakannya senjata perusak massal (*weapon of mass destruction*).

Berhubungan dengan hal-hal tersebut, Muladi mengemukakan (Muladi, 2003: 3): "Kejahatan terorisme berkaitan dengan Hak Asasi Manusia (HAM). Pendekatan yang dilakukan harus ditinjau dari 2 (dua) sisi, baik korban maupun pelaku teror (*victim and offender oriented*). Di satu pihak analisis HAM dari sisi korban akan meyakinkan siapa saja, bahwa apa yang dinamakan terorisme merupakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) yang harus dikutuk apapun alasan atau motifnya. Dari sisi korban terorisme, HAM yang terkait antara lain hal-hal individual seperti hal untuk hidup (*Right to life*), bebas dari rasa takut (*freedom from fear*), dan kebebasan dasar (*fundamental freedom*).

Disamping itu terkait pula hak-hak kolektif seperti rasa takut yang bersifat luas, bahaya terhadap kehidupan demokrasi, integritas teritorial, keamanan nasional, stabilitas pemerintahan yang sah, pembangunan sosial ekonomi, ketentraman masyarakat yang pluralistik, harmoni dalam perdamaian internasional dan sebagainya. Di lain pihak tinjauan HAM dari sisi pelaku akan memberikan landasan sampai seberapa jauh karakter terorisme sebagai *extra ordinary crime* harus dihadapi dengan langkah-langkah dan tindakan yang juga luar biasa (*extra ordinary measure*) yang tidak jarang dianggap melanggar HAM.

Berdasarkan kenyataan-kenyataan yang terjadi di dalam masyarakat sebagaimana

tersebut di atas, Pemerintah Republik Indonesia sebagai pihak yang bertanggung jawab atas keselamatan bangsa dan negara, memandang perlu untuk sesegera mungkin memiliki landasan hukum yang kuat dan komprehensif untuk memberantas tindak pidana terorisme. Pemerintah menyadari bahwa norma hukum yang ada sekarang seperti yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 12 Drt Tahun 1951 tentang Senjata Api yang hanya memuat tindak pidana biasa (*ordinary crime*) tidaklah memadai untuk memberantas tindak pidana terorisme yang merupakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*).

Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana juga dirasakan kurang memadai. Proses penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana terorisme memerlukan ketentuan-ketentuan khusus yang diatur tersendiri, disamping ketentuan-ketentuan umum yang berlaku di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Untuk mengantisipasi terjadinya segala kemungkinan dengan kegiatan terorisme, maka Pemerintah Indonesia berpendapat adanya syarat "hal ihwal kegentingan yang memaksa" sebagaimana diatur Pasal 22 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 telah terpenuhi. Pemerintah bertekad untuk segera bertindak mengungkap peristiwa peledakan bom di Bali dan mengantisipasi segala kemungkinan yang akan terjadi. Untuk itu Pemerintah mengeluarkan kebijakan dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dan Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perpu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002. Lahirnya 2 (dua) ketentuan tersebut dengan cepat disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat

(DPR) dan juga melahirkan kontroversi, seperti misalnya: (Munir, 2003, hal xii).

1. Adanya kecenderungan politik kontrol melalui organisasi intelijen dan militer.
2. Adanya kekhawatiran pemberangusan kebebasan masyarakat sipil yang akan menganulir proses demokratisasi.

Kekhawatiran-kekhawatiran tersebut juga ada benarnya, karena bukan tidak mungkin dalam usaha melawan terorisme justru dilakukan juga dengan cara teror pada kehidupan masyarakat. Tetapi haruslah tetap diakui, bahwa terorisme adalah ancaman yang nyata dan sudah terjadi di Indonesia, dan bukan lagi harus diperdebatkan ada atau tidak ada terorisme di Indonesia. Untuk itulah pemerintah mengeluarkan dan menetapkan kebijakan penanggulangan terorisme melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU).

Pemerintah dan bangsa Indonesia harus dapat menunjukkan dan mengambil langkah yang bersifat proaktif, tegas dan wajar menghadapi kegiatan terorisme baik yang bersifat internasional maupun yang bersifat domestik. Pemerintah Indonesia harus dengan sungguh-sungguh dalam menghadapi terorisme di wilayah Indonesia khususnya dan juga negara-negara tetangganya di kawasan Asia Tenggara pada umumnya. Beberapa alasan yang mengharuskan Pemerintah Indonesia harus sungguh-sungguh dalam menghadapi terorisme antara lain sebagai berikut (Philip J. Vermonte, 2003: 68):

1. Bahwa kelompok-kelompok teroris di berbagai tempat di dunia dengan cermat memanfaatkan kemudahan yang ditawarkan oleh perkembangan pesat kemajuan teknologi dan komunikasi untuk mencapai tujuannya. Sehingga disamping tetap menggunakan metode-metode klasik, aksi-aksi terorisme saat ini memiliki potensi menciptakan kerusakan dan

korban jiwa yang jauh lebih besar dibandingkan aksi-aksi sejenis di masa lalu. Sebuah kemungkinan yang menunjang pendapat ini adalah kemungkinan penggunaan weapons of mass destruction (WMD) seperti senjata kimia dan biologi oleh kelompok teroris. Walaupun demikian, teknologi lama dan sederhana tetap dimaksimalkan pemanfaatannya oleh kelompok-kelompok yang melakukannya, sebagaimana terlihat contohnya dalam aksi peledakan bom di Bali atau Filipina Selatan. Singkatnya, ruang dan peluang yang dimiliki oleh kelompok teroris untuk menjalankan aksinya semakin meluas. Hal ini menjadikan terorisme sebagai sebuah ancaman serius karena relatif sulit menentukan kapan dan dimana kelompok teroris akan melakukan aksinya.

2. Bahwa tindak terorisme berlaku indiskriminatif terhadap warga biasa yang tidak terkait langsung dengan tujuan politik yang hendak dicapai aksi teror yang dilakukan dan juga pada instalasi negara yang dipandang sebagai target yang sah dalam pemahaman konvensional atas konsepsi perang.
3. Bahwa kelompok-kelompok teroris tidak lagi bergerak dalam sebuah situasi isolasi dimana fakta-fakta menunjukkan bahwa saat ini terorisme sulit dipisahkan dari berkembangnya organisasi kejahatan transnasional terorganisasi (transnational organized crime) dalam berbagai ragam dan bentuknya. Mulai dari tindak kejahatan pencucian uang (*money laundering*), perdagangan ilegal obat bius dan juga perdagangan senjata secara ilegal.

Kerjasama internasional juga dipandang perlu untuk dilakukan mengingat

pihak Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melihat bahwa aksi-aksi terorisme hingga kini masih terus terjadi dan meningkat baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya serta makin menjadi ancaman serius terhadap prinsip-prinsip perdamaian dunia sebagaimana termaktub dalam Piagam PBB. Pada saat ini negara Indonesia sudah memiliki perangkat hukum mengenai pemberantasan tindak pidana terorisme dalam bentuk undang-undang yakni 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.

2. Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Terorisme Pada Masa Yang Akan Datang.

1) Usaha Pembaharuan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme.

Pengungkapan kasus-kasus baru di Indonesia oleh pihak Kepolisian Republik Indonesia, dan selanjutnya memproses para pelaku kejahatan peledakan bom tersebut ke pengadilan, menunjukkan adanya usaha serius dari aparat keamanan untuk menanggulangi tindak pidana terorisme. Tindak Pidana Terorisme yang selama ini terjadi telah mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat serta merupakan ancaman serius terhadap kedaulatan negara, sehingga pencegahan dan pemberantasan tindak pidana terorisme perlu dilakukan secara berencana dan berkesinambungan guna memelihara kehidupan yang aman, damai dan sejahtera.

Usaha pembaharuan terhadap Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Tindak Pidana Terorisme, juga terus dilakukan oleh pemerintah dan unsur-unsur terkait, hal ini nampak dalam konsiderans Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor Tahun yang menyebutkan (Abdul Gani Abdullah, 2005 :5) : Bahwa untuk lebih menjamin kepastian

hukum dan menghindari keragaman penafsiran dalam penegakan hukum serta memberikan perlindungan dan perlakuan secara adil kepada masyarakat dalam usaha mencegah dan memberantas terorisme, perlu diadakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 pada intinya memuat rancangan perubahan sebagai berikut:

1. Menambah Pasal 9A tentang perdagangan bahan-bahan potensial yang digunakan sebagai bahan peledak atau membahayakan jiwa manusia dan lingkungan. Apabila bahan-bahan potensial tersebut terbukti digunakan dalam tindak pidana terorisme maka diberikan pemberantasan pidana;
2. Menambah Pasal 13A tentang orang yang mengetahui akan terjadinya tindak pidana terorisme tidak melaporkannya kepada pejabat yang berwenang. Apabila tindak pidana terorisme benar-benar terjadi maka diberikan pemberantasan pidana;
3. Menambah Pasal 13B tentang : - larangan menjadi anggota organisasi yang bertujuan melakukan
4. tindak pidana terorisme; -larangan mengenakan pakaian atau perlengkapan organisasi yang bertujuan melakukan tindak pidana terorisme di tempat umum; -meminta atau meminjam uang dan/atau barang dari organisasi yang bertujuan melakukan tindak pidana terorisme;
5. Merubah Pasal 14 dengan menambah 1 (satu) ayat baru yakni ayat (2) tentang peringanan pidana terhadap pelaku apabila tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terjadi;
6. Mengubah Pasal 17 ayat (2) dengan rumusan baru yakni tindak pidana

- terorisme dilakukan oleh korporasi apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai wewenang mengambil keputusan, mewakili, dan/atau mengendalikan korporasi, baik berdasarkan hubungan kerja maupun hubungan lain, bertindak dalam lingkungan korporasi tersebut baik sendiri maupun bersama-sama.
7. Menyempurnakan perumusan Pasal 25 ayat (2) tentang jangka waktu penahanan : - untuk kepentingan penyidikan paling lama 120 (seratus dua puluh) hari; - untuk kepentingan penuntutan paling lama 60 (enam puluh) hari; - perpanjangan penahanan masing-masing terhadap proses penyidikan dan penuntutan dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali untuk waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari;
 8. Mengubah Pasal 26 tentang cara memperoleh bukti permulaan yang cukup dan penetapan bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti permulaan yang cukup;
 9. Mengubah Pasal 27 dengan huruf d baru tentang laporan intelijen yang diperoleh selama penyidikan dan penuntutan setelah memenuhi ketentuan Pasal 26;
 10. Mengubah perumusan Pasal 28 tentang jangka waktu penangkapan terhadap setiap orang yang diduga keras melakukan tindak pidana terorisme berdasarkan bukti permulaan yang cukup untuk paling lama 7 x 24 (tujuh kali dua puluh empat) jam;
 11. Mengubah dan menambah Pasal 31 ayat (2) dengan 1(satu) ayat baru yakni ayat (2a) tentang tindakan penyadapan hanya dapat dilakukan berdasarkan penetapan Hakim Pengadilan Negeri untuk tenggang waktu yang ditentukan dalam penetapan tersebut;
 12. Mengubah ketentuan Pasal 33 tentang perlindungan negara terhadap saksi, penyidik, advokat, penuntut umum, dan hakim berserta keluarganya dari kemungkinan ancaman yang membahayakan diri, jiwa, dan/atau hartanya, baik sebelum, selama, maupun sesudah proses pemeriksaan perkara;
 13. Menambah Pasal 34A tentang pemberian keterangan pada saat pemeriksaan di sidang pengadilan tanpa bertatap muka dengan tersangka; 13. Menambah Ketentuan Peralihan (Bab VIIA, Pasal 43);
 14. Menghapus Pasal 46;
 15. Menghapus penjelasan umum angka 5 dari Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tersebut terdapat beberapa hal baru, antara lain :
 - 1) Perubahan atau penambahan Tindak Pidana Terorisme dalam Pasal 9A, Pasal 13A, Pasal 13B, Pasal 14 ayat (2), Pasal 17 ayat (2);
 - 2) Masalah pemidanaan, masih mempertahankan ancaman pidana minimal khusus terhadap tindak pidana terorisme, namun dalam Rancangan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tersebut tidak dibuatkan aturan/pedoman penerapannya.

Masalah penahanan terhadap tersangka terorisme juga tidak ada perubahan padahal masalah penahanan merupakan paling menentukan proses hukum tersangka terorisme. Masyarakat selama ini hanya melihat hasilnya bahwa pihak Kepolisian telah berhasil menangkap dan mengungkap jaringan terorisme dan membawanya ke pengadilan, tetapi tidak melihat kesulitan-kesulitan yang dihadapi petugas-petugas di lapangan karena

terbatasnya waktu penahanan yang ditentukan undang-undang.

Bekto Suprpto mengemukakan dalam pengalamannya menginvestigasi pelaku-pelaku terorisme (Bekto Suprpto, 2005: 5): Berdasarkan pengalaman para pemburu teroris, menangkap jaringan terorisme dengan cara biasa yang mengacu pada KUHAP akan mempersulit proses penangkapan selanjutnya. Hal ini dapat dibuktikan dengan jarak waktu penangkapan kelompok satu dengan kelompok lainnya memerlukan waktu dua bulan atau lebih, dan waktu proses penangkapan selanjutnya memerlukan waktu yang lebih lama lagi karena jaringan tersangka teroris juga mempelajari pola penangkapan rekan-rekan mereka.

2) Konsep Rancangan Undang-Undang KUHP Tahun 2008

Di dalam konsep RUU KUHP Tahun 2008 terdapat pengaturan mengenai Tindak Pidana Terorisme yaitu di dalam Buku II Bab I tentang Tindak Pidana Terhadap Keamanan Negara, khususnya pada bagian keempat yang mengatur Tindak Pidana Terorisme. Tindak Pidana Terorisme yang terdapat pada bagian keempat terdiri dari :

- a. Paragraf 1 : Terorisme, diatur dalam Pasal 242 dan Pasal 243.
- b. Paragraf 2 : Terorisme dengan menggunakan bahan-bahan kimia, diatur dalam Pasal 244.
- c. Paragraf 3 : Pendanaan untuk Terorisme diatur dalam Pasal 245 dan Pasal 246.
- d. Paragraf 4 : Penggerakan, Pemberian bantuan dan kemudahan untuk Terorisme diatur dalam Pasal 247, Pasal 248 dan Pasal 249.
- e. Paragraf 5 : Perluasan Pidana Terorisme, diatur dalam Pasal 250 dan Pasal 251.

Pengaturan mengenai Tindak Pidana Terorisme di dalam Konsep RUU KUHP Tahun 2008 ini apabila dibandingkan dengan Tindak Pidana Terorisme di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003, maka ketentuan-ketentuan yang ada dalam Konsep RUU KUHP melengkapi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003. Perluasan Pidana Terorisme yang diatur dalam Pasal 251 yang mengatur tentang permufakatan jahat, persiapan atau percobaan dan pembantuan melakukan terorisme sebagaimana dimaksud Pasal 242, Pasal 243 dan pasal 250 dipidana sebagaimana ketentuan pasal-pasal tersebut.

Perluasan Pidana Terorisme yang juga ada di dalam pasal 250 terkait dengan Tindak Pidana Terhadap Penerbangan dan Sarana Penerbangan, pada bagian Kelima Konsep RUU, antara lain :

- a. Pembajakan udara, diatur dalam Pasal 256 dan Pasal 257, dimana hukumannya menjadi seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, dan paling lama 20 (dua puluh) tahun, sedangkan jika dilakukan dan memenuhi syarat Pasal 258 hukumannya menjadi pidana mati, pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun.
- b. Perusakan Sarana Penerbangan, Pasal 252.
- c. Perusakan Pesawat Udara, Pasal 255.
- d. Perbuatan yang membahayakan keselamatan penerbangan, Pasal 260, Pasal 261 dan Pasal 262.

C. PENUTUP

Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Terorisme Di Masa Yang Akan Datang

1. Di dalam Rancangan Undang-Undang yang akan menyempurnakan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003, terdapat penambahan tindak pidana baru dan perubahan terhadap beberapa pasal, antara lain :
 - 1) tindak pidana perdagangan bahan-bahan potensial yang digunakan sebagai bahan peledak atau membahayakan jiwa manusia dan lingkungan dan apabila bahan-bahan tersebut terbukti digunakan dalam tindak pidana terorisme maka diberikan pemberatan pidana.
 - 2) Tindak pidana mengenai orang yang mengetahui akan terjadinya tindak pidana terorisme tetapi tidak melaporkannya dan apabila tindak pidana terorisme benar-benar terjadi maka akan diberikan pemberatan pidana.
 - 3) Tindak pidana mengenai larangan menjadi anggota, mengenakan pakaian atau perlengkapan, meminta atau meminjam uang dan/atau barang dari organisasi yang bertujuan melakukan tindak pidana terorisme.
 - 4) Mengubah Pasal 14 dengan menambah 1 (satu) ayat baru yakni ayat (2) tentang peringanan pidana terhadap pelaku apabila tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak terjadi.
 - 5) Mengubah Pasal 17 ayat (2) tentang pertanggungjawaban pidana terhadap korporasi yang melakukan tindak pidana terorisme, dengan rumusan baru yaitu tindak pidana terorisme dilakukan oleh korporasi apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang-orang yang mengambil keputusan, mewakili dan/atau mengendalikan korporasi, baik berdasarkan hubungan kerja maupun hubungan lain, bertindak dalam lingkungan korporasi baik sendiri maupun bersama-sama.
2. Di dalam Konsep Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Tahun 2008, Tindak Pidana Terorisme diatur dalam Buku II, Bab I, Bagian Keempat, khususnya termuat dalam Pasal 242 sampai dengan Pasal 251, antara lain :
 - a) Paragraf 1 : Terorisme, terdapat dalam Pasal 242 dan Pasal 243.
 - b) Paragraf 2 : Terorisme dengan menggunakan bahan-bahan kimia, diatur dalam Pasal 244.
 - c) Paragraf 3 : Pendanaan untuk terorisme, diatur dalam Pasal 245 dan Pasal 246.
 - d) Paragraf 4 : Penggerakan, pemberian bantuan dan kemudahan untuk terorisme, diatur dalam Pasal 247, Pasal 248 dan Pasal 249.
 - e) Paragraf 5 : Perluasan Pidana Terorisme, diatur dalam Pasal 250 dan Pasal 251.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002
- Arief, Barda Nawawi, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Semarang, 1996.
- , *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001
- , *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, 2002
- , *Beberapa Masalah Perbandingan Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.

- , *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan Hukum dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998.
- Atmasasmita, *Romli, Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System)*, Putra Baru, Bandung, 2002
- , *Pengantar Hukum Pidana Internasional*, .Refika Aditama, Bandung, 2000.
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana Internasional*, Dunia Cipta, Bandung 1997.
- , *Teori dan Kegiatan Selekt*
- Lamintang, P.A.F, *Delik-Delik Khusus Kejahatan terhadap Kepentingan Hukum Negara*, Sinar Baru Bandung, 1987.
- Moeljanto, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Gajah Mada University Press, Jogjakarta, 2002.
- Muladi, *Sistem Peradilan Pidana*, Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1945. ,
Demokratisasi Hak Asasi Manusia Dan Reformasi Hukum di Indonesia, The Habibie Centre, Jakarta, 2002.
- , *Penanganan Terorisme Sebagai Tindak Pidana Khusus (Extra Ordinary Crime)*, Bahan Seminar, Jakarta, 2004.
- Mulyadi, Lilik, *Peradilan Bom Bali, Perkara Amrozi, Imam Samudra, Ali Ghufron dan Ali Imron*, Penerbit Jembatan, Jakarta, 2007.
- Nasir, Abas, *Melawan Pemikiran Aksi Bom Imam Samudra dan Noordin M. Top*, Penerbit Grafindo, Tanpa Tahun.
- , *Wajah Hukum Di Era Reformasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
, *Hukum dan Masyarakat Alumni*, Bandung, 1976.
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981.
- , *Hukum dan Perkembangan Masyarakat*, Aksara Baru, Bandung, 1981.
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986.
- Yudhoyono, Susilo Bambang, *Selamatkan Negeri Kita Dari Terorisme*, Kementriaan Koordinator POLKAM, 2002.