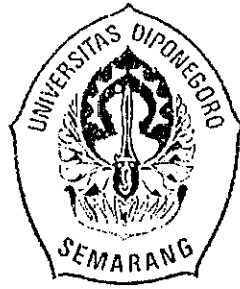


345.02

mas

u

er



KEBIJAKAN PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA TERORISME DI INDONESIA

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Derajat Magister dalam Ilmu Hukum pada Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro Semarang

Oleh :

Ali Masyhar, SH
NIM : B 4A002195

Dosen Pembimbing :

Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, S.H.

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

UNIVERSITAS DIPONEGORO

SEMARANG

2005

PENGESAHAN

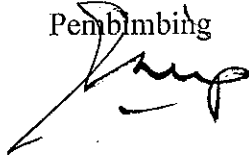
KEBIJAKAN PENANGGULANGAN
TINDAK PIDANA TERORISME DI INDONESIA

Disusun Oleh :

ALI MASYHAR
NIM : B 4A002195

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada Tanggal : 3 Maret 2005

Pembimbing



Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH
NIP. 130350519



Mengetahui

Ketua Program Magister Ilmu Hukum

Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH
NIP. 130350519

LPT-PUSTAK-UNDP	
No. Datt:	3431/T/05/H/4
Tgl.	17 Juni 05

KATA MUTIARA

Tinta seorang ilmuwan lebih berharga dari pada darah seorang syahid.
(Al-Hadits)

Tegaklah sebagai pejuang dalam hidup ini demi pendirianmu...
sebab hidup ini adalah aqidah dan perjuangan.
(Syair Syauqi)

Maka, gembala-gembala unta di sahara
Bangkit menaklukkan dunia
Para Tiran berjatuhan....
Penindas terhempas.....
Dan suara rakyat...
Menjadi suara Tuhan
(penggalan Syair Jalaluddin Rahmat : Indonesia di Persimpangan Jalan)

Meskipun kita tidak bisa memberikan makna kepada orang lain....
setidak-tidaknya kita mampu memberikannya kepada diri kita sendiri..
(Alberto Camus)

Di tengah menyempitnya sumber-sumber daya ekonomi dan politik,
setiap pemicu konflik dari manapun datangnya,
mudah mencuatkan kobaran api kekerasan.
(Michael Foucault dan Jacques Derrida)

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan sebagai kado untuk :

- Bapak KH.A. Mursyid Syarqowi dan Ibuku Mustofiyah
 - Kakakku Muniroh sekeluarga
 - Kakakku Maghfiroh sekeluarga
 - Kakakku Masfiah sekeluarga
- Adik-adikku Maimun Najah dan Maezun Najib
 - Calon istriku dan anak-anakku, Kelak.

KATA PENGANTAR

“*Al Hamdulillaahi Robbil Aalamiien*”, segala puji hanya bagi Allah SWT, Tuhan Maha Agung, Maha Perkasa, dan Maha Berkehendak. Kalimat itulah yang pantas terucap. Hanya Allah SWT yang memperjalankan hambaNya sehingga penulis berhasil, meski dengan tertatih-tatih, menyelesaikan penulisan tesis ini.

Sholawat dan salam patut penulis haturkan kepada junjungan Nabiulloh Agung Muhammad SAW, pembawa risalah kebenaran, penunjuk arah dari dunia penuh kegelapan, *kedholiman*, kepada dunia terang benderang, penuh hidayah dan berkah. Semoga dengan sholawat ini, penulis memperoleh *syafaat* beliau dari dunia sampai *yaumul qiyamah*, Amin.

Penulisan hasil penelitian ini merupakan sebagian dari sekian syarat-syarat guna menyelesaikan Program Strata Dua (S 2) pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Hasil karya ini tidak lepas dari peran dan bantuan segala pihak yang dengan tulus tanpa pamrih turut memperlancar penulisan ini. Kesempatan yang baik ini, penulis gunakan sebagai sarana menghaturkan ucapan terima kasih yang tulus kepada:

1. Bapak dan Ibu penulis di “Kampung” yang dengan keluguannya *meridhoi* dan mendoakan setiap langkah putra-putrinya dengan tanpa lelah dan tanpa harap imbal. Tesis ini merupakan kado bagi mereka, di saat-saat usia senja.
2. Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, sebagai Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Undip, sebagai sosok “Bapak” dan “Guru” yang penulis kagumi dan hormati karena keluhuran budi dan keluasan ilmu beliau. Sebagai “anak”, penulis sering merintah kepada beliau untuk memohon beratus pertolongan di kala kebingungan yang teramat sangat. Maafkan “anak”mu yang tak tahu diri ini, Bapak. Sebagai “murid”, penulis akan senantiasa mencoba mengikuti alur ilmiah beliau yang begitu luar biasa sistematis. Sosok beliau senantiasa melekat erat di sanubari. Pertolongan-pertolongan selama ini beliau berikan dengan ikhlas tulus,

penulis tak mampu membalas. Semoga Allah SWT membalas segala budi baik beliau, dan semoga *rahmat, inayah* dan *hidayah* Allah SWT senantiasa terlimpah kepada beliau beserta keluarga.

3. Prof. Dr. Nyoman Serikat PJ, SH, Pak Eko Sopyono, Dr. Paulus Hadisuprpto, Bapak Eko Sabar Prihatin, SH.MS, Ibu Ani Purwanti, SH.MHum, dan seluruh pengajar MIH Undip yang telah mengukir guna menyingkirkan kebodohan-kebodohan penulis, bahkan semenjak penulis awal menapaki dunia perguruan tinggi, sewaktu S 1 dulu.
4. Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih, SH,MS selaku Rektor Universitas Pekalongan, dimana penulis sempat mengabdikan, yang memberi kesempatan kepada penulis untuk mengembangkan diri lebih lanjut. Lewat beliau lah, penulis menapaki dunia akademik yang jauh lebih menantang dan begitu mengasyikkan dibandingkan sewaktu menjadi mahasiswa. Permohonan maaf yang tulus penulis pintakan, karena selama ini penulis telah banyak merepotkan. Terimakasih dan Matur nuwun, Ibu.
5. Pak Suryani, SH.MHum dan kolega-kolega lain, Pak Aulia, Mas Yakub di Fakultas Hukum Universitas Pekalongan, terimakasih banyak atas arahan-arahan dalam canda ria selama ini. Untuk Cak Wid di Universitas Mataram, ternyata diskusi kita tidak pernah “padam” meski harus lewat *cyberspace*.
6. Dr. AT. Sugito, selaku Rektor Universitas Negeri Semarang, dan Drs. Sunardi, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial, terimakasih atas bantuan beliau berdua.
7. Drs. Eko Handoyo, MSi, Drs. Slamet Sumarto, MPd, dan Dra. Martitah, MHum selaku pimpinan Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan FIS Unnes, yang telah membantu “perjuangan-perjuangan” penulis. Beliau-beliau ini telah menjadi bagian dari perjalanan panjang hidup penulis. Maafkan, atas “kenakalan-kenakalan” penulis.
8. Tante Lina, Tante Isma beserta Pak Pong dan Pandu, yang telah mempersilahkan rumah kontrakannya sebagai tempat “mangkal” kami. Di rumah itulah mengalir diskusi-diskusi panjang dalam segala hal –baik ilmiah maupun tidak sama sekali-

termasuk mendiskusikan perihal *merenda* pendamping hidup. Semoga perjalanan dan persaudaraan kita tetap terjalin meski “sepulang” dari Erlangga sampai Genuk Krajan.

9. Mbak Shinta, “kawan” penulis yang sangat baik, yang telah sanggup membangkitkan “rangsangan-rangsangan” intelektual sehingga penulis tertantang untuk menelusurinya lebih jauh.
10. Mas Waluyadi, Ita, Khoirotul, Pak Rasdi dan kawan-kawan se angkatan MIH Undip 2002 yang telah menjadi *sparing partner* dalam suka dan duka.
11. Kawan-kawan dulu pada S1 FH Undip angkatan 1995, *bil khusus* kawan-kawan di Koordinator Kegiatan Islam (KKI) yang turut menorehkan lukisan pada perjalanan panjang hidup penulis. Di manakah kalian sekarang ?
12. Pak Joko, Mas Timan, Mas Jikan, Mas Heri, Bu Endang, Pak Tarno dan semua staf administratif MIH Undip yang telah membantu dengan ikhlas demi kelancaran administrasi.
13. Semua pihak yang telah membantu penulis sejak awal sampai akhir yang tidak tersebut secara eksplisit. Terima kasih atas semuanya.

Penulis sadar dengan sepenuh hati, bahwa karya ini masih jauh dari harapan. Kekurangan dan kelemahan masih saja terjadi disana-sini. Ini lebih disebabkan karena “ketololan” penulis yang belum mampu menghasilkan karya sesuai harapan. Penulis pantas memohon maaf atas semua ini.

Sadar akan hal ini, penulis sangat berterimakasih apabila ada pihak yang sudi meluangkan waktu untuk memberikan kritik konstruktif pada karya ini. Ketulusan Bapak/ Ibu sekalian menjadi pemacu semangat penulis untuk berusaha menghasilkan karya yang lebih baik lagi.

Disertai dengan harapan semoga karya ini bermanfaat dan dapat memberikan “sumbangan” pemikiran dalam pengembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan khususnya dalam Ilmu Hukum pidana, penulis mengakhiri pengantar ini.

Sekian, terimakasih

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN KATA MUTIARA	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	viii
ABSTRAK	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. LATAR BELAKANG	1
B. PERUMUSAN MASALAH	10
C. TUJUAN PENELITIAN	12
D. KONTRIBUSI PENELITIAN	12
E. KERANGKA TEORI	13
F. METODE PENELITIAN	21
1. Spesifikasi Penelitian	21
2. Metode Pendekatan	21
3. Teknik Pengumpulan Data	22
a. Studi Kepustakaan dan Dokumen	22
b. Wawancara	23
4. Penyajian dan Analisis Data	23
G. SISTEMATIKA PENULISAN	24
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. GAMBARAN UMUM KEBIJAKAN HUKUM PIDANA	26
1. Kebijakan Penanggulangan Kejahatan	26
2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum	43

B. GAMBARAN UMUM TINDAK PIDANA TERORISME	50
1. Pengertian dan Ruang Lingkup Terorisme.....	50
2. Sejarah Asal Usul Terorisme	54
3. Tipologi Terorisme	61
4. Motif Dilakukannya Terorisme	64
BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN	
A. KEBIJAKAN PENAL MENGHADAPI TERORISME SAAT INI	71
A.1. Latar Belakang Pengaturan Antiteror	71
A.1.1. Pengaturan Antiteror dari Sisi Historis	71
A.1.2. Perlunya Pengaturan Khusus Antiterorisme	78
A.2. Kebijakan Kriminalisasi Berdasarkan Undang-Undang Terorisme	87
A.2.1. Ruang Lingkup Tindak Pidana Terorisme	87
A.2.1.1. Tindak Pidana Terorisme	101
A.2.1.2. Tindak Pidana Lain Yang Berkaitan Dengan Tindak Pidana Terorisme	116
A.2.2. Dasar Pertimbangan Suatu Perbuatan Dikategorikan Terorisme...	118
A.3. Kebijakan Pertanggungjawaban Pidana dalam Undang-Undang Terorisme...	125
A.3.1. Sistem Pertanggungjawaban Pidana	125
A.3.2. Sistem Pidana dan Pemidanaan	132
A.4. Kebijakan Pengaturan Sanksi Pidana dalam Undang-Undang Terorisme ...	137
A.4.1. Pengaturan Jenis-Jenis Pidana	137
A.4.2. Pengaturan Jumlah / Lamanya Pidana	149
B. STRATEGI KEBLIJAKAN YANG AKAN DATANG DALAM MENGHADAPI TERORISME	153
B.1. Kebijakan Penal	153
B.1.1. Pengaturan Dalam Perundang-undangan Terorisme Yang akan Datang	153
B.1.2. Pengaturan Dalam Konsep KUHP.....	158
B.2. Alternatif Kebijakan Lain (Nonpenal)	168
BAB IV PENUTUP	
A. KESIMPULAN	177
B. SARAN	180

KEBIJAKAN PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA TERORISME DI INDONESIA

Abstrak

Penelitian ini berangkat dari pemikiran bahwa kebijakan penal bukanlah satu-satunya jalan untuk menanggulangi kejahatan / tindak pidana, diperlukan kebijakan integral. Kebijakan integral sangat diperlukan dalam penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia.

Penanggulangan tindak pidana terorisme melalui hukum pidana perlu dilakukan secara hati-hati. Kriminalisasi yang tanpa memilah-milah, justru akan mendatangkan keresahan sosial. Oleh karena itulah, maka pembuat Undang-undang terorisme harus senantiasa menjaga keseimbangan antara kebebasan (*liberty*) dan keamanan rakyat (*security*).

Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian deskriptif. Di samping itu dapat dikategorikan juga ke dalam penelitian preskriptif karena berusaha memperoleh saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi suatu masalah. Metode kualitatif dipakai sebagai metode pendekatan, meskipun tanpa meninggalkan yuridis normatif dengan diperkaya metode yuridis komparatif.

Penelitian ini mencoba mencari format penanggulangan tindak pidana terorisme yang efektif dan efisien baik dari kebijakan penal maupun nonpenal. Kebijakan penal ditinjau dari kebijakan kriminalisasi, kebijakan pertanggungjawaban pidana, dan kebijakan pengaturan sanksi dalam undang-undang terorisme. Sementara kebijakan nonpenal diarahkan untuk mencari solusi yang bersifat preventif dalam menanggulangi tindak pidana terorisme.

Masih perlu banyak pembenahan dalam upaya penal, kaitannya dengan penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia. Berbagai kelemahan baik dalam perumusan kriminalisasi, pertanggungjawaban pidana maupun pengaturan sanksi, masih mewarnai undang-undang terorisme. Sebagai undang-undang yang merumuskan aturan-aturan baru –yang berbeda dengan induk hukum pidana, KUHP-sudah seharusnya mengatur pula rincian pengaturan agar tidak mengalami kendala operasional.

Terdapat banyak cara non hukum (nonpenal) yang perlu dicoba untuk menanggulangi tindak pidana terorisme di Indonesia. Upaya nonpenal, karena sifatnya yang preventif, justru dapat diupayakan lebih dahulu, mendahului upaya penal.

Lewat kebijakan integral inilah nampaknya upaya penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia dapat terwujud. Kebijakan yang bersifat parsial dan sepotong-potong justru tidak akan memperoleh hasil optimal.

Kata kunci : Kebijakan, Penal, Non penal, Terorisme

THE PREVENTION OF TERRORISM POLICY IN INDONESIA

Abstract

This research starting from idea that penal policy is not the only way to prevent crime, it requires integral policy. Integral policy is required in prevention of terrorism in Indonesia.

The prevention of terrorism through penal policy needs to conduct carefully. Criminalization without classification, exactly will deliver social unrest. Therefore, terrorism lawmakers, have always keep the balance between liberty and security of society.

This research is included in descriptive research category. Despitefully can be categorized also into prescriptive research, because trying to obtain a suggestion what must be done to overcome a problem. Qualitative method applied as approach method, though without leaving juridis-normative enriched by juridis-comparative method.

This research tries to find the prevention of terrorism form, which effectively and efficiently, either penal or non-penal policy. Penal policy evaluated from criminalization, criminal responsibility, and sanction arrangement policy in Terrorism Act. Whereas non-penal policy instructed to look for preventively solution in prevention of terrorism.

It still need many corrections in penal effort, related to the prevention of terrorism in Indonesia. Various weakness either in crime formulation, criminal responsibility and also sanction arrangement, still exist in the Terrorism Act. As an Act that formulating new rules – which different from main of criminal act, KUHP – have ought to arrange also the detail of arrangement in order not to obtain the operational constraint.

There are many non-penal ways that need to be tries to prevent the terrorism in Indonesia. Non-penal policy exactly can be strived beforehand, preceding penal policy.

Though this integral policy seems the effort to prevent terrorism in Indonesia is able to reach. Partially policy exactly will not obtain optimal result.

Keywords: policy, penal, non-penal, terrorism.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Setiap manusia membutuhkan kedamaian, kecukupan dan kemakmuran. Namun, seringkali yang diperoleh adalah suatu keadaan dan kondisi yang sebaliknya, yaitu peperangan / kekerasan, kekurangan dan kemiskinan. Hal terakhir merupakan permasalahan pokok yang dihadapi tiap-tiap negara, terutama negara-negara di belahan bumi bagian selatan (negara-negara miskin dan berkembang).

Tidak imbangnya kemajuan dan kemakmuran di negara-negara belahan bumi yang satu (utara) seringkali membuat titik kecemburuan dari negara di belahan bumi yang lain (selatan). Negara-negara selatan yang mayoritas adalah negara berkembang dan terbelakang justru malah menghadapi tekanan yang bertubi-tubi dari negara-negara maju dan kaya (Utara). Globalisasi dan pasar bebas adalah contoh dari tidak imbangnya sebuah kompetisi. Bagaimana kompetisi ini akan berjalan fair, apabila titik *start*nya saja sudah tidak imbang. Titik-titik ketidakimbangan inilah yang kemudian melahirkan kekecewaan-kekecewaan, bahkan dalam tingkatannya yang paling ekstrim dan radikal.

Secara akademis, radikalisme atau ekstrimisme yang biasanya dilakukan oleh kelompok-kelompok kelas menengah ke bawah, lebih banyak didorong oleh ketidakadilan dan kekecewaan akibat tata sosio-ekonomi yang sifatnya *diskualifikatif*, *dislokatif* dan *deprivatif* secara sosio-ekonomis dan politis. Diskualifikasi dapat dicirikan dengan sulitnya mendapatkan akses ke dunia kerja

akibat ketidakmampuan bersaing karena rendahnya keterampilan dan pendidikan. Proses *dislokasi* sosio-ekonomis dapat ditemui dalam bentuk penyingkiran kaum miskin dari sumber-sumber daya ekonomi, sosial dan kultural. Sementara, proses *deprivasi* sosio-politis dapat berupa proses pemiskinan masyarakat kelas bawah akibat dominasi kekuatan-kekuatan bisnis yang lebih besar melalui lembaga-lembaga ekonomi yang sifatnya monopolistik, adanya konglomerasi dan masuknya kapital asing berkolusi dengan para elit penguasa lokal atas penguasaan sumber-sumber ekonomi dan politis. Semua itu berujung pada radikalisasi individual maupun kelompok atas nama “ideologi perubahan atau keyakinan teokratis” dengan “tafsir sempit, miopik dan sepihak”, yang secara radikal dan brutal justru disalahgunakan untuk melakukan perbuatan-perbuatan radikal dan ekstrim¹. Perbuatan radikal dan ekstrim inilah yang akhir-akhir ini dinamai dengan istilah teror / terorisme.

Aksi terorisme semakin berlanjut akibat tatanan dunia yang *unipolar* pasca perang dingin. Dunia hanya berpusat pada satu sumbu dominasi Amerika Serikat (AS). Kebijakan-kebijakan ekonomi global yang diintroduksi oleh lembaga-lembaga multilateral seperti WTO, IMF, Bank Dunia dan institusi-institusi lain dengan sponsor negara-negara maju (AS) justru semakin memperburuk kondisi negara-negara berkembang, dan semakin menjadikan miskin dan terbelakang.

Langkanya praktek-praktek ekonomi yang adil dan kian dominannya praktek-praktek ekonomi yang eksploitatif (kapitalisme) dalam sebuah negara dan dalam struktur ekonomi kawasan dan global, memiliki korelasi positif dengan semakin rentannya sebuah negara, kawasan dan dunia dari munculnya gerakan dan aksi-aksi

¹ Herdi Sahrasad, *Teror Bom, Ketidakadilan dan Kekerasan*, Republika, 15 Oktober 2002, hal. 5.

terorisme². Kawasan Amerika Latin dan Asia yang diwarnai kesenjangan sosial yang tinggi sebagai warisan ekonomi kolonial dan dampak perkembangan ekonomi kapitalisme yang kuat, adalah contoh yang baik untuk kasus ini. Sementara itu, perasaan termarginalkan secara lebih hebat lagi akibat sistem ekonomi dunia yang semakin timpang, telah menyediakan tempat yang subur bagi muncul dan bertumbuhnya kelompok-kelompok radikal dan ekstrim di kawasan Asia. Sasaran antara mereka adalah untuk mengacaukan keamanan internasional.

Mengapa keamanan internasional (yang dikomandoi AS) menjadi sasaran dari gerakan dan aksi-aksi terorisme internasional? Hal ini karena, tata dunia yang ada, dinilai berada dalam pengaruh kekuasaan yang dominan dari satu negara saja yaitu AS, yang muncul sebagai negara adidaya tunggal (*the sole superpower*) dalam periode pasca perang dingin. Pemahaman yang ada pada kelompok radikal tersebut adalah, jika sebuah kekuatan atau kelompok ingin menggugat dan menggantinya dengan alternatif yang ideal -sesuai dengan pandangan kekuatan atau kelompok yang melakukan penolakan atau resistensi tersebut - maka aksi-aksi terorisme berskala internasional harus dilakukan. Sementara, alternatif yang dilakukan selama ini dengan jalan-jalan kompromis seperti negosiasi dan diplomasi ataupun kerjasama, tidak memberikan hasil sebagaimana yang diharapkan. Lebih jauh lagi, oleh kekuatan atau kelompok yang melakukan resistensi, mekanisme atau jalur-jalur reguler yang sah, yang telah ditempuh selama ini, dinilai telah memberikan hasil

² Poltak Partogi Nainggolan (ed), *Terorisme dan Tata Dunia Baru*, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2002, hal. 15

yang sangat tidak memuaskan, karena terlalu banyak harus menerima toleransi dan kompromistik, yang dinilai justru sangat merugikan mereka³.

Meski teror sudah ada dan terjadi sejak lama, namun peristiwa 11 September 2001, menghentak dunia, tidak hanya Amerika. Peristiwa yang sempat disiarkan langsung oleh stasiun Metro TV, merelay siaran langsung dari CNN itu sangat mencengangkan. Gambar-gambar yang muncul di televisi begitu dramatis, Gedung WTC (*World Trade Centre*) yang tampak begitu perkasa, runtuh perlahan, hancur lebur menjadi debu. Kepanikan dan ketakutan mewarnai Amerika. Presiden George W Bush segera mengumumkan kepada dunia, bahwa Amerika diserang teroris biadab. Teroris tersebut adalah Osama bin Laden dan jaringannya, Al-Qaeda. Teroris itu adalah Islam, Arab⁴. Sejak itu, kata "terorisme" menjadi kata yang paling populer dan tidak ada habis-habisnya disebut masyarakat dalam obrolan sehari-hari.

Akhirnya Osama Bin Laden, dengan Al-Qaeda nya dikejar-kejar, karena dianggap sebagai biang peledakan. Tidak hanya Osama tetapi Afghanistan –yang saat itu diperintah Rezim Thaliban- pun harus dibombardir Amerika beserta sekutunya karena dianggap melindungi Osama Bin Laden. Thaliban pun hancur.

Rakyat Indonesia yang nota bene tidak ada sangkut pautnya dengan Peledakan WTC mulai terhentak atas pernyataan Menteri Senior Singapura –yang dikutip *The Straits Times* – yang lancang mengatakan bahwa Singapura tidak akan pernah aman bertetangga dengan Indonesia yang menjadi sarang Teroris. Hal ini masih diperkuat dengan pernyataan Kedubes Amerika Serikat di Indonesia, bahwa di Indonesia ada jaringan Teroris. Nampaknya pernyataan itu bergayung sambut dengan

³ Poltak Partogi Nainggolan (ed), *Terorisme dan Tata Dunia Baru*, Ibid, hal. 7

⁴ Adian Husaini, *Jihad Osama Versus Amerika*, Jakarta, Gema Insani Pers, 2001, hal. ix

pernyataan Badan Intelijen Nasional (BIN) yang menyatakan bahwa Poso sebagai tempat latihan orang-orang yang terkait dengan jaringan Al-Qaeda dari Afghanistan. Kata “terorisme” pun semakin akrab di telinga masyarakat Indonesia, dan seolah menjadi bahan perbincangan yang “paling mengasyikkan”.

Tanggapan elit-elit politik terhadap pernyataan-pernyataan di atas bermacam-macam. Ada yang pro dan kontra. Bahkan Ketua MPR (waktu itu), Amin Rais dan Wakil Presiden Hamzah Haz memberikan kecaman keras terhadap pernyataan Lee Kuan Yew tersebut.

Namun, kejadian pemboman *Paddy's Pub* dan *Sari Club* di Legian, Kuta, Bali pada tanggal 12 Oktober 2002 - persis selang satu tahun setelah Tragedi WTC - semakin menghentakkan bangsa Indonesia. Terhentaknya masyarakat Indonesia disebabkan jumlah korban yang begitu besar dan bersifat massal, bahkan mereka (korban) adalah orang-orang yang tidak tahu menahu dan tidak ambil peduli terhadap kebijakan politik negara yang menjadi sasaran utama para teroris. Para korban hanya diposisikan sebagai sasaran antara dari tujuan utama yang hendak dicapai para teroris.

Korban yang bersifat massal dan acak inilah yang mengancam keamanan dan perdamaian umat manusia (*human security*). Keamanan seolah menjadi barang mahal yang sangat sulit diperoleh. Akhir-akhir ini ancaman terhadap *human security* semakin meningkat. Senjata-senjata yang dipergunakan para teroris adalah senjata-senjata pemusnah dan perusak massal (*weapons of massive destruction*), bahkan teroris senantiasa melakukan gerakan terorisme internasional dengan modus operandi

baru, seperti penggunaan bom surat, *suicide-shoe bomb*, *dirty bomb*, gas sianida dan apa yang diidentifikasi sebagai bom beracun yang mengandung zat radioaktif.

Korban yang bersifat massal ditambah dengan modus operandi yang melampaui dari kejahatan-kejahatan konvensional ini, kemudian orang mengkategorikan kejahatan terorisme sebagai "*extra ordinary crime*". Dan Terorisme dianggap sebagai "*hostes humanis generis*" musuh umat manusia⁵, sehingga diperlukan tindakan / langkah yang bersifat luar biasa juga (*extra ordinary measures*).

Aksi terorisme di Bali pada tanggal 12 Oktober 2002 juga telah mengejutkan pemerintah -tidak hanya masyarakat Indonesia- lebih-lebih kala itu Indonesia belum mempunyai undang-undang yang mengatur pemberantasan tindak pidana terorisme. Namun sejak peristiwa tersebut, pada tanggal 18 Oktober 2002, pemerintah serta merta mengundang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Perppu ini sekarang telah ditingkatkan menjadi Undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003, dan untuk selanjutnya disebut Undang-Undang Terorisme). Perppu Nomor 1 Tahun 2002 ini dilengkapi dengan Perppu Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Pemberlakuan Perppu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002⁶.

⁵ Muladi, *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Dalam Kerangka Hak Azasi Manusia*, Makalah disampaikan pada Kuliah Umum S 1 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 21 April 2003.

⁶ Perppu Nomor 2 Tahun 2002 ditingkatkan menjadi Undang-undang dengan UU Nomor 16 Tahun 2003, tetapi UU Nomor 16 Tahun 2003 ini akhirnya dicabut oleh Mahkamah Konstitusi.

Di muka telah disinggung bahwa terorisme termasuk kategori *extra ordinary crimes*, sehingga membutuhkan *extra ordinary measures*. Namun demikian, kelahiran Undang-undang Terorisme ini tidak luput dari pro dan kontra. Pro dan kontra ini terjadi karena adanya perbedaan titik tolak dalam memandang Terorisme. Di satu sisi titik tolak didasarkan pada perlindungan HAM pelaku (*offender oriented*) dan pandangan inilah yang melahirkan kelompok kontra. Sedangkan di sisi lain titik tolak pandangannya didasarkan pada pendekatan perlindungan HAM korban (*victim oriented*), dan pandangan ini akan melahirkan kelompok yang pro terhadap dikeluarkannya Undang-undang Terorisme.

Alasan yang dikemukakan oleh kelompok yang kontra dengan dikeluarkannya Undang-undang Terorisme antara lain :

1. Undang-undang Terorisme melanggar Hak Azasi Manusia (HAM) karena dapat berlaku surut (*retro aktif*), sedangkan pemberlakuan surutnya sampai kapan tidak dirumuskan secara tegas⁷.
2. Undang-undang Terorisme dibuat dalam suasana ketergesa-gesaan, sehingga terkesan hanya sekedar menuruti kemauan pihak tertentu, bukan kehendak dan kebutuhan murni masyarakat.
3. Undang-undang Terorisme merupakan "reinkarnasi" dari Undang-Undang Nomor. 11/Pnps/1963 Tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi. Kekhawatiran ini didasarkan pada adanya kewenangan yang luar biasa kepada intelijen untuk memberikan laporan (sebagai bukti permulaan yang cukup). Meskipun ada

⁷ Pasal 46 berbunyi " Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini dapat diperlakukan surut untuk tindakan hukum bagi kasus tertentu sebelum mulai berlakunya Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang ini, yang penerapannya ditetapkan dengan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

lembaga "hearing" untuk dapat atau tidaknya diproses lebih lanjut yang dilakukan oleh Ketua Pengadilan Negeri, namun hal ini masih meragukan, karena laporan intelijen adalah sedemikian rumit yang -mungkin saja- tidak mampu dipahami seorang Ketua Pengadilan Negeri.

4. Aksi terorisme sebenarnya masih bisa ditanggulangi dengan menggunakan hukum pidana umum (KUHP), misalnya masalah pembunuhan, pembakaran, peledakan bom dan sebagainya.

Bagi kelompok yang pro, berdasarkan argumentasi bahwa peraturan perundang-undangan yang telah ada (terutama KUHP) tidak dapat diterapkan kepada *auctor intelektualis* dari pelaku teror ini, dalam artian dipidana lebih berat dari *auctor physicus* nya. Hal ini karena justru *auctor intelektualis* dalam aksi terorisme mempunyai peran sangat penting dibanding dengan *auctor physicus* nya. Di samping itu, penanganan terorisme harus sesegera mungkin, dan hal ini tidak bisa terlaksana apabila diserahkan pada hukum acara biasa. Oleh karena itu perlu pengaturan khusus, termasuk hukum acaranya.

Kelompok ini -yang pro- memang didasarkan pada perlindungan korban (memandang dari sisi korban terorisme). Teror merupakan ancaman terhadap hak-hak individu -seperti hak untuk hidup (*right to life*), bebas dari rasa takut (*freedom from fear*)- maupun hak-hak kolektif seperti rasa takut yang bersifat luas, bahaya terhadap kebebasan demokrasi, integritas teritorial, keamanan nasional, stabilitas pemerintahan yang sah, pembangunan sosial ekonomi,

ketentraman masyarakat madani yang *pluralistic*, harmoni dalam perdamaian internasional dan sebagainya⁸.

Teror biasanya dilakukan secara acak (*random*) dan tidak terseleksi (*indiscriminate*) sehingga sering mengorbankan orang-orang yang tidak bersalah termasuk wanita dan anak-anak dan sering dilakukan secara terorganisir dan bersifat transnasional (*transnational organized crime*). Alasan-alasan tersebut semakin mendasari kebutuhan akan adanya pengaturan terorisme secara tersendiri dan khusus.

Apapun alasannya, tindakan teror, merusak dan membunuh / melukai adalah perbuatan jahat yang patut dicela. Namun demikian, pengaturan / penanggulangan suatu tindak pidana tidak seharusnya dilakukan dengan sembarangan dan tergesa-gesa. Perlu adanya kajian mendalam lebih dahulu. Apalagi motif yang melandasi dilakukannya tindak pidana terorisme sangat berbeda dengan motif tindak-pidana konvensional lainnya.

Di samping upaya yang bersifat hukum pidana (penal) tersebut, perlu ditempuh pula upaya-upaya lain yang sifatnya non pidana (non-penal). Hal ini, berangkat dari sifat hukum pidana yang subsidier dan simptomatik. Maka, di samping pemberantasan gejala yang sudah timbul, diperlukan juga penggalan upaya-upaya pengobatan yang bersifat kausatif dan mendasar. Untuk itulah, kajian tentang kebijakan penanggulangan kejahatan terorisme menarik perhatian penulis.

⁸ Muladi, *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Dalam Kerangka Hak Azasi Manusia*, Opcit, hal. 1-2.

B. PERUMUSAN MASALAH

Sebagaimana telah disinggung di muka, bahwa lahirnya Undang-undang Terorisme, memunculkan pro dan kontra. Ada sekelompok kalangan yang mempertanyakan perlunya penanggulangan tindak pidana terorisme dalam sebuah pengaturan tersendiri. Apalagi kebijakan penal yang diambil, terkesan dilakukan dengan tergesa-gesa.

Terorisme sebagai suatu fenomena kehidupan, nampaknya tidak dapat begitu saja ditanggulangi dengan kebijakan penal. Hal ini karena, terorisme terkait dengan kepercayaan / ideologi, latar belakang pemahaman politik dan pemaknaan atas ketidakadilan sosio-ekonomik baik lokal maupun internasional. Untuk itu, perlu sebuah pendekatan kebijakan kriminal yang integral dalam arti baik penal maupun nonpenal sekaligus.

Kebijakan kriminal dengan jalur penal merupakan kebijakan *repressif* setelah terjadinya sebuah tindak pidana. Operasionalisasi dari jalur ini (penal / kebijakan hukum pidana) melalui tiga tahap yaitu tahap kebijakan formulatif / legislatif, tahap kebijakan aplikatif, dan tahap kebijakan eksekutif. Adapun pembahasan utama kebijakan penal (kebijakan hukum pidana) disini terbatas pada tahap formulasi (legislasi)

Selain itu, mengingat faktor penyebab dari tumbuhnya terorisme yang justru tidak dapat dijangkau dengan hukum pidana, maka upaya penanggulangan tindak pidana terorisme dengan hanya menggunakan kebijakan penal (kebijakan hukum pidana) dirasakan kurang memadai. Oleh karena itu, penting kiranya untuk mendayagunakan sarana non-penal dalam menanggulangi tindak pidana terorisme.

Dengan kata lain, perlu pendekatan kebijakan kriminal yang integral dalam menanggulangi tindak pidana terorisme ini.

Untuk memudahkan pembahasan, maka perlu dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan penal untuk menanggulangi terorisme saat ini ?
2. Bagaimana strategi kebijakan kriminal dalam menanggulangi tindak pidana terorisme di masa yang akan datang ?

Guna lebih menfokuskan arah penelitian, diperlukan adanya perincian yang bersifat membatasi permasalahan tersebut, sebagai berikut :

1. Untuk permasalahan pertama, penelitian difokuskan pada bagaimana kebijakan hukum pidana (penal) yang ditempuh saat ini dalam menanggulangi tindak pidana terorisme. Ini berarti, ingin diungkap pula seberapa jauh undang-undang yang ada dapat digunakan untuk menanggulangi permasalahan terorisme. Oleh karena itu, kritik terhadap undang-undang yang ada merupakan suatu keniscayaan guna mempertajam pembahasan.
2. Selanjutnya untuk permasalahan kedua, berdasarkan kelemahan-kelemahan yang ada dalam kebijakan penal saat ini, dianalisis untuk menetapkan kebijakan penal pada masa yang akan datang. Di samping itu, perlunya pengkajian dan penggunaan upaya alternatif selain hukum pidana (nonpenal) dalam mengantisipasi dan menanggulangi tindak pidana terorisme di masa yang akan datang.

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui dan meneliti kebijakan hukum pidana yang ditempuh dalam menanggulangi tindak pidana terorisme saat ini dan meneliti kekurangan / kelemahan yang dikandungnya.
2. Untuk mengetahui kebijakan kriminal yang seyogyanya ditempuh pada masa mendatang untuk menanggulangi tindak pidana terorisme.

D. KONTRIBUSI PENELITIAN

Dari hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis bagi kalangan akademis maupun secara praktis untuk kalangan aparat dan pembuat kebijakan.

1. Kontribusi Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk pengembangan kebijakan penanggulangan tindak pidana terorisme, dalam hal ini kebijakan formatif (legislatif). Pengembangan kebijakan tersebut pada akhirnya diharapkan dapat menjadi sumbangan dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum pidana.

2. Kontribusi Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan manfaat bagi para pengambil / pembuat kebijakan yaitu lembaga pembuat perundang-undangan.

Dengan meneliti dan menelaah kekurangan dan kelemahan kebijakan penal yang diambil saat ini dalam menanggulangi tindak pidana terorisme, diharapkan akan memberikan sumbangan pemikiran yang berharga bagi penyempurnaan

pengambilan kebijakan penal di masa yang akan datang, sekaligus menetapkan solusi alternatif lain.

E. KERANGKA TEORI

Sudarto mendefinisikan kebijakan kriminal dalam tiga arti. Dalam arti sempit adalah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana; Dalam arti luas adalah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi; Sedang dalam arti paling luas adalah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat⁹.

Secara singkat beliau memberikan definisi kebijakan kriminal (politik kriminal) adalah suatu usaha yang rasionil dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan¹⁰. Definisi serupa juga dikemukakan oleh G.P. Hoefnagels bahwa *criminal policy is the rational organization of the social reactions to crime*¹¹.

Selanjutnya Hoefnagels menyatakan bahwa *criminal policy as science of policy is part of a larger policy: the law enforcement policy*. Jadi kebijakan kriminal bukanlah sebuah kebijakan yang berdiri sendiri, terlepas dengan kebijakan-kebijakan lain, tetapi ia harus dilihat pula dalam hubungannya dengan keseluruhan kebijakan sosial. Sebagai suatu kebijakan penegakan hukum, upaya ini termasuk di dalam

⁹ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hal. 113-114.

¹⁰ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hal. 38. Lihat pula Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat : Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hal. 26

¹¹ G. Peter Hoefnagels, *The Other Side Of Criminology*, Kluwer-Deventer Holland, 1969, p. 57.

bidang kebijakan sosial. Oleh karena itu, kebijakan kriminal adalah bagian dari kebijakan penegakan hukum dan kebijakan sosial.

Kebijakan-kebijakan tersebut bermuara pada tujuan yang hendak dicapai. Adapun tujuan yang hendak dicapai oleh hukum pidana adalah adanya kepentingan-kepentingan sosial yang mengandung nilai-nilai yang perlu dilindungi. Kepentingan-kepentingan sosial tersebut menurut Bassiouni, sebagaimana dikutip Barda adalah :

- a. pemeliharaan tertib masyarakat;
- b. perlindungan warga masyarakat dari kejahatan, kerugian atau bahaya-bahaya yang tak dapat dibenarkan, yang dilakukan oleh orang lain
- c. memasyarakatkan kembali (resosialisasi) para pelanggar hukum;
- d. memelihara atau mempertahankan integritas pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai keadilan sosial, martabat kemanusiaan dan keadilan individu¹².

Kebijakan kriminal ini dapat diaplikasikan melalui dua jalur yaitu jalur penal dan nonpenal¹³. Sementara kebijakan penal (kebijakan hukum pidana) dioperasionalkan melalui tiga tahap yaitu :

1. Tahap kebijakan formatif, yaitu penetapan atau perumusan hukum pidana oleh pembuat undang-undang, atau disebut juga tahap penegakan hukum *in abstracto* oleh badan pembuat undang-undang;

¹² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hal. 35 – 36.

¹³ Dalam konteks membahas tentang kriminologi, G.P. Hoefnagels menegaskan criminal policy terdiri dari : (1) *influencing views of society on crime and punishment*, (2) *criminal law application* dan (3) *prevention without punishment*.

2. Tahap kebijakan aplikatif, yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai ke pengadilan; dan
3. Tahap kebijakan eksekutif, yaitu pelaksanaan pidana oleh aparat pelaksana / eksekusi pidana.

Apabila dilihat dari keseluruhan proses tahap penegakan hukum pidana, tahap kebijakan legislatif merupakan tahap yang paling penting atau tahap paling strategis dari keseluruhan kebijakan untuk mengoperasionalkan sanksi pidana¹⁴. Hal ini karena, pada tahap legislasi inilah dirumuskan konsep atau asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana di dalam penegakan hukum¹⁵, sekaligus merupakan landasan dan pondasi bagi dua tahap berikutnya. Suatu perumusan hukum pidana yang kurang baik, akan berdampak pada kurang baiknya dua tahap berikutnya.

Kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana), berpusat pada dua masalah sentral yaitu masalah penentuan : perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana; dan sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar¹⁶.

Jadi, dalam kebijakan kriminal dengan jalur penal (*penal policy*), orang akan bersentuhan dengan kriminalisasi (*criminalization*), yang mengatur baik ruang lingkup perbuatan yang bersifat melawan hukum (*actus reus*), pertanggungjawaban pidana (*mens rea*), maupun sanksi yang dapat dijatuhkan baik berupa pidana (*punishment*) maupun tindakan (*treatment*).

¹⁴ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op cit, hal. 75.

¹⁵ Penegakan hukum tidak hanya menyangkut pelaksanaan hukum (*law enforcement*), tetapi juga meliputi langkah preventif dalam arti pembuatan undang-undang, lihat Nyoman Serikat Putrajaya, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2001., hal.49.

¹⁶ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op cit, hal. 29.

Kriminalisasi harus dilakukan secara hati-hati, jangan sampai justru menimbulkan kesan represif yang melanggar prinsip *ultimum remedium (ultima ratio principle)*, dan menjadi boomerang dalam kehidupan sosial berupa kriminalisasi yang berlebihan (*overcriminalization*) yang justru mengurangi wibawa hukum¹⁷.

Ada beberapa hal yang dapat digunakan sebagai kriteria apakah suatu perbuatan dapat diberi ancaman pidana atau tidak. Hal-hal tersebut adalah¹⁸ :

1. Penggunaan hukum pidana harus berusaha mewujudkan masyarakat adil makmur yang merata materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan sekaligus sebagai penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri;
2. Perbuatan yang hendak ditanggulangi adalah perbuatan-perbuatan yang tidak dikehendaki yaitu perbuatan-perbuatan yang mendatangkan kerugian baik bagi masyarakat maupun bagi diri sendiri pelakunya.
3. Usaha mencegah suatu perbuatan dengan mempergunakan sarana hukum pidana, perlu disertai dengan perhitungan akan biaya yang harus dikeluarkan dan hasil yang diharapkan akan dicapai (*cost and benefit principle*).
4. Pembuatan peraturan hukum pidana perlu memperhatikan kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum (dalam arti luas). Perlu dijaga, jangan

¹⁷ Muladi, *Kebijakan Kriminal Terhadap Cybercrime*, Makalah pada Seminar Nasional : Strategi Penanggulangan Kejahatan dalam Bidang Telematika, diselenggarakan oleh Universitas Semarang bekerjasama dengan Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi Departemen Perhubungan RI, Semarang, 23 Juli 2002. hal. 1.

¹⁸ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Opcit, hal. 144 – 148.

sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*), yang justru akan mengakibatkan efek dari suatu peraturan itu menjadi berkurang.

Dalam kaitannya dengan penanggulangan kejahatan terorisme dengan hukum pidana, pembuat undang-undang harus menjaga keseimbangan antara empat kepentingan yaitu perlindungan korban, keamanan nasional, "*due process of law*", dan "*international peace and security*"¹⁹.

Cotler sebagaimana dikutip Muladi, menyatakan bahwa dalam menyusun perundang-undangan tentang terorisme, harus mempertimbangkan dua hal²⁰:

1. asas penopang fundamental yang mencakup asas-asas (*principles*) : *human security legislation, zero tolerance, contextual, proportionality, international criminal justice model, complementary, comparativist, prevention, criminal due process safeguards, minority rights, anti hate, chartering of rights, and oversight principle.*
2. Asas yang berorientasi pada HAM (*rights-based concerns*) yang mencakup : *definition of "terrorist activity", mens rea treshold, acces to information and the right to privacy, provision for a sunset clause, interception of foreign communications, the rights of visible minorities to protection against differential discriminatory treatment, security of registered charities, civil forfeiture process, legal representation, solicitor-client privilege and solicitor-client confidentiality and oversight mechanism.*

Terorisme – seperti ditegaskan dalam *Convention of the Organisation of the Islamic Conference on Combating International Terrorism* (1999) sebagaimana dikutip Muladi - merupakan tindakan kekerasan atau ancaman tindakan kekerasan, terlepas dari motif atau niat yang ada untuk menjalankan rencana tindak kejahatan individual atau kolektif dengan tujuan menteror orang lain atau mengancam untuk mencelakakan mereka, atau mengancam kehidupan, kehormatan, kebebasan,

¹⁹ Muladi, *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dalam Kerangka Hak Azasi Manusia*, Opcit, hal. 6.

²⁰ Muladi, *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dalam Kerangka Hak Azasi Manusia* Ibid, hal. 6

keamanan dan hak mereka atau mengeksploitasi lingkungan atau fasilitas atau harta benda pribadi atau publik, atau menguasainya atau merampasnya, membahayakan sumber nasional, atau fasilitas internasional, atau mengancam stabilitas, integritas teritorial, kesatuan politis atau kedaulatan negara-negara merdeka²¹.

Terorisme merupakan kejahatan transnasional / internasional yang terorganisir (*transnational organized crime*), oleh karena itu dalam penanggulangannya membutuhkan kerjasama internasional. Menurut Konvensi Palermo, 2000, Suatu kejahatan dapat dikategorikan sebagai *transnational organized crime*, apabila memiliki karakteristik:

- a. dilakukan di lebih dari satu negara;
- b. dilakukan di satu negara, tetapi persiapan, perencanaan dan pengendaliannya mengambil tempat di negara lain;
- c. dilakukan di satu negara, tetapi melibatkan suatu kelompok kejahatan terorganisasi yang memiliki jaringan kegiatan di banyak negara; atau
- d. dilakukan di satu negara, tetapi secara substansial efeknya mengimbas sampai ke negara lain²².

Terorisme dewasa ini sudah dikategorikan sebagai *transnational organized crime* dan sekaligus *hostes humanis generis*, oleh karena itu maka masyarakat internasional pun telah mulai bereaksi dengan menyelenggarakan berbagai konferensi dengan hasil berbagai konvensi. yang berkait dengan terorisme. Konvensi-konvensi tersebut antara lain : *States of the South Asian Association for Regional Cooperation*

²¹ Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002, hal. 173

²² Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*, Ibid, hal. 168 – 169.

(SAARC) Regional Convention on Suppression of Terrorism, The Arab Convention on the Suppression of Terrorism (1998), Treaty on Cooperation among the States Members of the Commonwealth of Independent States in Combating Terrorism (1999), Convention of the Organization of the Islamic Conference on Combating International Terrorism (1999), dan lain-lain.

Konvensi-konvensi Internasional di atas menegaskan bahwa tindak pidana terorisme ini tidak dapat dikategorikan sebagai kejahatan politik. Satu hal lagi yang patut dicatat, bahwa perjuangan bersenjata melawan pendudukan, agresi, kolonialisme dan hegemoni asing dengan tujuan kemerdekaan dan menentukan hak sendiri sesuai dengan prinsip hukum internasional tidak dianggap sebagai kejahatan terorisme.

Mengenai kualifikasi tindak pidana terorisme, umumnya konvensi-konvensi tersebut, di samping menegaskan secara tersendiri mengenai terorisme, juga menunjuk tindak pidana – tindak pidana lain yang terdapat dalam konvensi-konvensi internasional sebelumnya, sebagai tindak pidana terorisme. Konvensi-konvensi internasional yang ditunjuk antara lain :

- a. Konvensi tentang Kejahatan dan Tindakan Lain yang Dilakukan di Kabin Pesawat Terbang (Tokyo, 1963);
- b. Konvensi tentang Pembasmian Perampasan Pesawat Terbang yang Menyalahi Hukum (The Hague, 1970);
- c. Konvensi tentang Pembasmian Tindakan Menyalahi Hukum Terhadap Keselamatan Penerbangan Sipil (Montreal, 1971) beserta Protokolnya (Montreal, 1984);

- d. Konvensi tentang Pencegahan dan Hukuman Tindak Kejahatan Terhadap Orang-Orang Yang Memiliki Imunitas Internasional Termasuk Agen-Agen Diplomatik (New York, 1973);
- e. Konvensi Internasional Terhadap Penyanderaan (New York, 1979);
- f. Konvensi Hukum Laut PBB dan pasal-pasal yang berkaitan dengan pembajakan di Laut;
- g. Konvensi tentang Perlindungan Fisik Bahan Nuklir (Vienna, 1979);
- h. Protokol untuk Pembasmian Tindakan Menyalahi Hukum di Bandara Yang Melayani Penerbangan Sipil Internasional suplemen bagi Konvensi untuk Pembasmian Tindakan Menyalahi Hukum Terhadap Keselamatan Penerbangan Sipil (Montreal, 1988);
- i. Protokol untuk Pembasmian Tindakan Menyalahi Hukum Terhadap Keselamatan Platform Tetap tentang Dasar Kontinental (Roma, 1988);
- j. Konvensi untuk Pembasmian Tindakan Menyalahi Hukum Terhadap Keselamatan Navigasi Maritim (Roma, 1987);
- k. Konvensi tentang *Plastic Explosive* untuk Tujuan Deteksi (Montreal, 1991).

Dengan melihat dan melakukan studi komparasi baik pada konvensi-konvensi internasional maupun aturan antiterorisme di negara lain, akan lebih memperkaya studi tentang kebijakan penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia, baik dari sisi *ius constitutum* maupun *ius constituendum* nya.

F. METODE PENELITIAN

1. Spesifikasi Penelitian

Bertitik tolak dari judul dan permasalahan yang mendasari penelitian ini, maka penelitian ini termasuk jenis penelitian deskriptif. Menurut Burhan Bungin, penelitian sosial yang menggunakan format deskriptif bertujuan untuk menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi atau berbagai variabel yang timbul di masyarakat yang menjadi obyek penelitian itu. Kemudian menarik ke permukaan sebagai suatu ciri atau gambaran tentang kondisi, situasi ataupun variabel tertentu²³. Di samping itu, penelitian ini juga merupakan penelitian preskriptif yaitu suatu penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu.

2. Metode pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Metode pendekatan yuridis normatif digunakan untuk mengkaji / menganalisis data skunder yang berupa bahan-bahan hukum, terutama bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder²⁴. Untuk lebih mempertajam, penelitian tidak hanya berhenti pada hukum positif, tetapi diperkaya dengan metode yuridis komparatif.

²³ Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Sosial : Format-Format Kuantitatif dan Kualitatif*, Airlangga University press, 2001, hal. 48.

²⁴ Lihat klasifikasi bahan hukum primer dan skunder pada : Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1988, hal. 11 – 12.

3. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini (deskriptif), maka data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka²⁵. Oleh karena itu teknik pengumpulan data yang dipergunakan adalah :

a. Studi Kepustakaan dan Dokumen

Data yang dikumpulkan adalah data skunder. Data sekunder di bidang hukum (dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya) dapat dibedakan menjadi²⁶:

1) Bahan Hukum Primer

- a) Norma dasar Pancasila;
- b) Peraturan dasar : batang tubuh UUD 1945, Tap MPR;
- c) Peraturan perundang-undangan;
- d) Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan;
- e) Yurisprudensi;
- f) Traktat.

2) Bahan Hukum Skunder

- a) Rancangan peraturan perundang-undangan;
- b) Hasil karya ilmiah para sarjana;
- c) Hasil-hasil penelitian.

²⁵ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1988, hal. 6.

²⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1988, hal. 11-12.

3) Bahan Hukum Tertier

- a) Bibliografi;
- b) Indeks kumulatif.

Dari sekian banyak data skunder di bidang hukum, yang dipakai dalam penelitian ini adalah norma dasar Pancasila, Peraturan Dasar, Peraturan Perundang-undangan yang terkait, Traktat, Rancangan Peraturan Perundang-undangan, Hasil Karya Ilmiah para sarjana, dan hasil-hasil penelitian.

Di samping itu juga dipergunakan dokumen-dokumen dan artikel media massa.

b. Wawancara

Wawancara dilakukan untuk melengkapi kajian yuridis-normatif, baik terhadap para pakar hukum (pidana), maupun perorangan / lembaga pemerhati / pakar / terlibat dalam terorisme, guna mengetahui, menggali dan mencari upaya-upaya yang telah, sedang dan akan dilakukan dalam penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia.

2. Penyajian dan Analisis Data

Analisis data dilakukan secara kualitatif. Analisis kualitatif yaitu metode analisis yang pada dasarnya mempergunakan pemikiran logis, analisis dengan logika, dengan induksi, analogi / interpretasi, komparasi dan sejenis itu. Metode berfikir yang dipergunakan adalah metode induktif, yaitu dari data / fakta menuju ke tingkat abstraksi yang lebih tinggi, termasuk juga melakukan sintesis dan

mengembangkan teori (bila diperlukan dan datanya menunjang)²⁷. Dari analisis tersebut kemudian akan ditarik kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang ada.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan ini diawali dengan Bab I yang mengetengahkan latar belakang, permasalahan, kerangka teori dan metode penulisan.

Bab II berisi Tinjauan Pustaka. Tinjauan pustaka ini diarahkan pada hal-hal yang relevan dengan judul “Kebijakan Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia”. Bab ini diawali dengan pembahasan mengenai Gambaran Umum Kebijakan Hukum Pidana, yang akan menguraikan tentang Kebijakan Penanggulangan Kejahatan; dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Bab ini juga akan mengurai Gambaran Umum Tindak Pidana Terorisme yang akan diurai dalam beberapa sub yaitu Pengertian dan Ruang Lingkup Terorisme, Sejarah Asal Usul Terorisme, Tipologi Terorisme dan Motif Dilakukannya Terorisme.

Bab III diurai panjang lebar Hasil dan Pembahasan Penelitian. Pada Bab ini dibahas : *Pertama* : Kebijakan Penal saat ini dalam menghadapi Tindak Pidana Terorisme. Secara berturut-turut akan dibahas mengenai Latar Belakang Pengaturan Antiteror (diurai dalam sub Pengaturan Antiteror dari sisi Historis dan Perlunya Pengaturan Khusus tentang Terorisme), Kebijakan Kriminalisasi berdasarkan Undang-undang Terorisme (diurai dalam sub Ruang lingkup Tindak Pidana Terorisme dan Dasar Pertimbangan suatu Perbuatan dikategorikan Sebagai

²⁷ Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-Dasar dan Aplikasi*, YA 3, Malang, 1990, hal. 39

Tindak Pidana Terorisme), Kebijakan Pertanggungjawaban Pidana dalam Undang-undang Terorisme (akan diurai dalam sub Sistem Pertanggungjawaban Pidana dan Sistem Pidana dan Pemidanaan), serta Kebijakan Pengaturan Sanksi dalam Undang-undang Terorisme (diurai menjadi sub Pengaturan Jenis-jenis Pidana dan Pengaturan Jumlah / Lamanya Pidana).

Guna memperoleh gambaran lebih lengkap, dalam sub bahasan ini akan dikutip juga pengaturan tindak pidana terorisme di beberapa negara lain, terkait dengan sub bahasan yang bersangkutan.

Kedua, Kebijakan yang seharusnya diambil dalam menanggulangi tindak pidana terorisme, baik kebijakan penal maupun nonpenal.

Pada sub bab ini akan dibahas dua hal yaitu :

1. Kebijakan penal yang seharusnya diambil. Pembahasan ini merupakan solusi atas kekurangan dan kelemahan yang terdapat dalam kebijakan penal yang ditempuh saat ini. Pembahasan akan berkisar di seputar perumusan kebijakan penal yang berpijak pada perlindungan korban, keamanan nasional, "*due process of law*", dan "*international peace and security*."
2. Alternatif Kebijakan lain (nonpenal) yang dapat dipergunakan dalam menanggulangi tindak pidana terorisme.

Bab IV. Penutup, berisi Kesimpulan dan Saran berdasarkan uraian dalam hasil dan pembahasan penelitian yang ada.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. GAMBARAN UMUM KEBIJAKAN HUKUM PIDANA

1. Kebijakan Penanggulangan Kejahatan

Policy (kebijakan) oleh Carl J. Friedrich sebagaimana dikutip Islam Irfany, didefinisikan sebagai “..... *a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in a effort to reach a goal or realize an objective or a propose*”¹.

Black’s law Dictionary² memberikan batasan tentang policy adalah “*the general principles by which a government is guided in its management of public affairs*”.

Sedangkan Amara Raksasatya mengemukakan *policy* sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu, suatu *policy* memuat tiga (3) elemen yaitu :

¹ M. Islam Irfany, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 2002, hal. 17. “.... Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”

² Bryan A. Garner (Editor In Chief), *Black’s Law Dictionary*, Deluxe, Seventh Edition, West Group, St. Paul, Minn, 1999, p. 1178.

- a. identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
- b. taktik dan strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
- c. penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi³.

Sedang, Strategi diartikan sebagai suatu metode, rencana untuk mencapai tujuan⁴.

Dalam konteks penanggulangan kejahatan (tindak pidana), diperlukan strategi dan kebijakan tertentu untuk dapat memberantasnya, minimal mengurangi dan menghambat perkembangannya.

Kejahatan merupakan perilaku menyimpang yang akan senantiasa ada dan melekat pada tiap bentuk masyarakat.⁵ Kejahatan senantiasa membayangi kehidupan manusia karena ia merupakan masalah sosial dan akan tetap menjadi urusan manusia sepanjang masa. Sebagai masalah sosial, kejahatan merupakan suatu fenomena kemasyarakatan yang dinamis, yang selalu tumbuh dan terkait dengan fenomena dan struktur kemasyarakatan lainnya yang sangat kompleks. Kejahatan harus ditanggulangi karena apabila tidak, kejahatan dapat membawa akibat-akibat⁶:

³ M. Islam Irfany, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Opcit, hal. 17 – 18.

⁴ Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hal. 550.

⁵ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1984, hal. 148.

⁶ *Fifth United Nations Congress on The Prevention of Crime and The Treatment Of Offenders, 1975*, dikutip dari Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2000, hal. 14.

1. Mengganggu atau merusak dan merintanginya tercapainya tujuan nasional;
dan
2. Mencegah penggunaan optimal dari sumber-sumber nasional.

Berbagai upaya dan strategi dilakukan guna penanggulangan kejahatan ini, dan salah satu upaya yang menjadi andalan adalah upaya hukum. Meskipun hukum senantiasa digunakan sebagai sarana untuk mengatur kehidupan sosial, namun satu hal yang menarik adalah bahwa justru ia hampir selalu tertinggal di belakang obyek yang diaturinya⁷. Hukum – dalam artian hukum positif – memang selalu tertinggal di belakang masyarakat yang diaturinya. Ketertinggalan hukum ini, membutuhkan adanya pengaturan-pengaturan baru / ulang dalam menanggulangi kejahatan.

Penggunaan upaya hukum, termasuk hukum pidana, sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial, termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum⁸. Sebagai masalah kebijakan (politik), maka penggunaan hukum pidana untuk mengatasi masalah sosial tidak dapat dilakukan secara absolut. Tidak ada absolutisme dalam bidang kebijakan, karena pada hakekatnya dalam masalah kebijakan orang dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai macam alternatif⁹. Karena memang, politik hukum dapat dilihat dari dua sudut, yaitu politik hukum dan politik kriminal. Politik hukum

⁷ Satjipto Rahardjo, SH, *Hukum Dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hal. 99.

⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Opcit, hal. 149.

⁹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Ibid, hal. 149

ialah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu¹⁰. Politik hukum merupakan kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat untuk mencapai yang dicita-citakan¹¹. Sedang melaksanakan politik kriminal berarti mengadakan pemilihan dari sekian banyak alternatif, mana yang lebih efektif dalam usaha penanggulangan kejahatan,¹² tidak hanya yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu, namun juga untuk masa-masa yang akan datang¹³.

Sudarto mendefinisikan kebijakan kriminal dalam tiga arti :

1. dalam arti sempit adalah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;
2. dalam arti luas adalah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;
3. dalam arti paling luas adalah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat¹⁴.

¹⁰ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hal. 159.

¹¹ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat : Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*. Sinar Baru, Bandung, 1983, hal. 93.

¹² Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hal. 114.

¹³ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat : Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Loccit, hal. 93.

¹⁴ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Opcit, hal. 113-114. Sebagaimana juga dikutip Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hal. 1

Secara singkat beliau memberikan definisi kebijakan kriminal (politik kriminal) adalah suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan¹⁵. G.P. Hoefnagels juga pernah mengemukakan definisi serupa bahwa *criminal policy is the rational organization of the social reactions to crime*¹⁶. Kebijakan kriminal ini dapat diaplikasikan melalui dua jalur yaitu jalur penal dan nonpenal¹⁷.

A. Mulder sebagaimana dikutip Barda¹⁸ menyatakan bahwa politik hukum pidana atau "*strafrechtspolitik*" ialah garis kebijakan untuk menentukan :

1. seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbarui;
2. apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana;
3. cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

Definisi Mulder di atas bertolak dari Marc Ancel mengenai sistem hukum pidana, yang menyatakan bahwa tiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum pidana yang terdiri dari¹⁹ :

¹⁵ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Opcit, hal. 38, lihat pula Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat : Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Opcit, hal. 26

¹⁶ G. Peter Hoefnagels, *The Other Side Of Criminology*, Kluwer-Deventer Holland, 1969, p. 57.

¹⁷ Bandingkan dengan Pembagian G.P. Hoefnagels bahwa *criminal policy terdiri dari : (1) influencing views of society on crime and punishment, (2) criminal law application dan (3) prevention without punishment.*

¹⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Opcit, hal. 25 – 26.

¹⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Ibid, hal. 26.

1. peraturan-peraturan hukum pidana dan sanksinya;
2. suatu prosedur hukum pidana; dan
3. suatu mekanisme pelaksanaan (pidana).

Secara lebih tegas, Barda²⁰ menyatakan bahwa operasionalisasi atau fungsionalisasi dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dilaksanakan melalui tiga tahap yaitu tahap kebijakan formulatif, yaitu penetapan atau perumusan hukum pidana oleh badan pembuat undang-undang, atau disebut juga tahap penegakan hukum *in abstracto*; tahap kebijakan aplikatif, yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai ke pengadilan; dan tahap kebijakan eksekutif, yaitu pelaksanaan pidana oleh aparat pelaksana / eksekusi pidana.

Apabila dilihat dari keseluruhan proses tahap penegakan hukum pidana, tahap kebijakan legislatif merupakan tahap yang paling penting atau tahap paling strategis dari keseluruhan kebijakan untuk mengoperasionalkan sanksi pidana²¹. Hal ini karena, pada tahap legislasi inilah dirumuskan konsep atau asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana di dalam penegakan hukum²², sekaligus merupakan landasan legalitas bagi dua tahap berikutnya²³.

²⁰ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hal. 75.

²¹ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Ibid, hal. 75.

²² Penegakan hukum tidak hanya menyangkut pelaksanaan hukum (*law enforcement*), tetapi juga meliputi langkah preventif dalam arti pembuatan undang-undang, lihat Nyoman Serikat Putrajaya, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2001., hal.49.

²³ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Opcit, hal. 3

Mengenai pentingnya landasan legislatif bagi suatu kebijakan pemidanaan, G.P. Hoefnagels mengemukakan :

*" I agree with the view that effectiveness is prerequisite for lawfulness and even an element to be taken into account in sentencing, effectiveness alone is no guarantee of justice. Punishment in criminal law is limited not only by effectiveness and purposefulness, but above all by legality"*²⁴.

Secara garis besar, kebijakan legislatif (formulatif) dalam penanggulangan kejahatan meliputi :

1. Perencanaan atau kebijakan tentang perbuatan-perbuatan terlarang apa yang akan ditanggulangi karena dipandang membahayakan atau merugikan;
2. Perencanaan atau kebijakan tentang sanksi apa yang dapat dikenakan terhadap pelaku perbuatan terlarang itu (baik berupa pidana atau tindakan) dan sistem penerapannya;
3. Perencanaan atau kebijakan tentang prosedur atau mekanisme sistem peradilan pidana dalam rangka proses penegakan hukum pidana²⁵.

Secara lebih singkat, Barda menyatakan bahwa kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana), berpusat pada dua masalah sentral yaitu masalah penentuan :

²⁴ G.P. Hoefnagels, *The Other Side Of Criminology*, Opcit, p. 139

²⁵ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 158.

1. Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana;
2. Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar²⁶.

Berbicara mengenai kebijakan kriminal (*criminal policy*) –khususnya melalui upaya penal- dengan sendirinya orang akan bersentuhan dengan kriminalisasi (*criminalization*), yang mengatur baik ruang lingkup perbuatan yang bersifat melawan hukum (*actus reus*), pertanggungjawaban pidana (*mens rea*), maupun sanksi yang dapat dijatuhkan baik berupa pidana (*punishment*) maupun tindakan (*treatment*). Kriminalisasi harus dilakukan secara hati-hati, jangan sampai justru menimbulkan kesan represif yang melanggar prinsip ultimum remedium (*ultima ratio principle*), dan menjadi boomerang dalam kehidupan sosial berupa kriminalisasi yang berlebihan (*overcriminalization*) yang justru mengurangi wibawa hukum²⁷.

Sudarto menyebut ada empat hal yang harus diperhatikan sebelum memberi ancaman pidana (kriminalisasi)²⁸ :

1. Tujuan Hukum Pidana

Hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan juga *pengugeran* terhadap penanggulangan itu sendiri.

²⁶ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Opcit, hal. 29.

²⁷ Muladi, *Kebijakan Kriminal Terhadap Cybercrime*, Makalah pada Seminar Nasional : Strategi Penanggulangan Kejahatan dalam Bidang Telematika, diselenggarakan oleh Universitas Semarang bekerjasama dengan Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi Departemen Perhubungan RI, Semarang, 23 Juli 2002. hal. 1.

²⁸ Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Opcit, hal 44 –48

2. Penetapan perbuatan yang tidak dikehendaki . . .

Yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (bahkan yang berpotensi dapat mendatangkan kerugian – penulis) atas warga masyarakat. Kerugian itu berarti ada korbannya bahkan si pembuat juga dapat berkedudukan menjadi korban.

3. Perbandingan antara sarana dan hasil.

Harus diperhitungkan biaya yang harus dikeluarkan dan hasil yang akan diharapkan.

4. Kemampuan Badan Penegak Hukum

Karena kapasitas dari alat-alat perlengkapan negara itu terbatas, maka dalam pembuatan peraturan hukum pidana perlu diperhatikan juga kemampuan daya kerja badan-badan tersebut, jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Di atas telah disinggung bahwa penanggulangan tindak pidana merupakan suatu kebijakan. Upaya penanggulangan kejahatan dengan menempuh pendekatan kebijakan tersebut mengandung arti adanya keterpaduan antara politik kriminal dan politik sosial dan antara upaya penanggulangan kejahatan dengan sarana penal dan non-penal. Sebagaimana ditegaskan Hoefnagels bahwa *criminal policy as science of policy is part of a larger policy: the law enforcement policy*. Jadi kebijakan kriminal bukanlah sebuah kebijakan yang berdiri sendiri, terlepas dengan kebijakan-kebijakan lain, tetapi ia harus dilihat pula dalam hubungannya dengan keseluruhan kebijakan sosial, sebab sebagai suatu kebijakan penegakan

hukum, upaya ini termasuk di dalam bidang kebijakan sosial. Oleh karena itu, kebijakan kriminal adalah bagian dari kebijakan penegakan hukum dan kebijakan sosial.

Sehubungan dengan hal itu, Sudarto menyatakan bahwa jika hukum pidana digunakan, hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan dengan politik kriminal atau *social defence planning* yang merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional²⁹.

Penggunaan pendekatan kebijakan integral ini, tidak lain karena adanya keterbatasan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan. Barda mengidentifikasi keterbatasan hukum pidana sebagai berikut³⁰ :

1. Penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan "*kurieren am symptom*" oleh karena itu hukum pidana hanya merupakan pengobatan *simptomatik* dan bukan pengobatan *kausatif*.
2. Sanksi pidana merupakan *remedium* yang mengandung sifat kontradiktif / paradoksal dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan negatif.
3. Sistem pidanaan bersifat *fragmentair* dan individual/ personal, tidak bersifat struktural/ fungsional.
4. Keterbatasan jenis sanksi pidana dan sistem perumusan sanksi pidana yang bersifat kaku dan imperatif.

²⁹ Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Ibid, hal. 104

³⁰ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal. 46-47.

5. Bekerjanya/ berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang bervariasi dan menuntut biaya tinggi.

Melihat keterbatasan-keterbatasan hukum pidana tersebut, maka dalam rangka penanggulangan kejahatan secara terpadu, pendekatan penal bukanlah satu-satunya pendekatan yang dapat dipakai untuk menanggulangi suatu kejahatan. Menurut G.P. Hoefnagels upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan³¹ :

1. *influencing view of society on crime and punishment / mass media* (mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat media massa);
2. *criminal law application* (penerapan hukum pidana);
3. *prevention without punishment* (pencegahan tanpa pidana).

Jadi, selain *criminal law application* (kebijakan penal) masih ada dan dimungkinkan *prevention without punishment* (nonpenal). Untuk itu, perlu memperhatikan alternatif-alternatif kebijakan lain yaitu pendekatan nonpenal. Pendekatan nonpenal dimaksudkan sebagai upaya untuk menanggulangi kejahatan dengan menggunakan sarana lain selain hukum pidana (nonpenal). Upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan pendekatan nonpenal diorientasikan pada upaya-upaya untuk menangani faktor-faktor kondusif yang menimbulkan kejahatan. Dapat dikategorikan dalam upaya nonpenal ini adalah

³¹ G.P. Hoefnagels, *The Other Side Of Criminology*, Opcit, p. 56 – 57.

pendidikan, pengajian dan kegiatan-kegiatan lain yang bertujuan untuk mencegah terjadinya kejahatan.

Upaya penanggulangan kejahatan dengan penal lebih menitikberatkan pada sifat pemberantasan (*repressive*) sedangkan nonpenal lebih menitikberatkan pada pencegahan atau penangkalan (*preventive*). Dilihat denganacamata demikian, maka upaya penanggulangan / pencegahan kejahatan dengan cara nonpenal merupakan penanggulangan yang bersifat mendasar. Karena pencegahan / penanggulangan terhadap kejahatan tidak menjadi optimal dan tidak menyelesaikan akar masalah, apabila tanpa diiringi dengan menghapus hal-hal yang menjadi penyebab dan kondisi yang menimbulkan kejahatan. Namun hal ini bukan berarti upaya penal tidak penting dan dapat dikesampingkan begitu saja. Justru upaya penal merupakan sarana sangat vital dalam proses penegakan hukum (*law enforcement*) dalam menanggulangi kejahatan. Salah satu kesimpulan Seminar Kriminologi ke-3 tahun 1976 juga masih memandang perlu dipertahankannya hukum pidana, sebagai berikut :

“ hukum pidana hendaknya dipertahankan sebagai salah satu sarana untuk “*social defence*” dalam arti melindungi masyarakat terhadap kejahatan dengan memperbaiki atau memulihkan kembali (*rehabilitatie*) si pembuat tanpa mengurangi keseimbangan kepentingan perorangan (pembuat) dan masyarakat”³²

³² Muladi dan Barda Nawawi A, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Op cit, hal. 92

Namun demikian, penggunaan hukum pidana (jalur penal) harus senantiasa memperhatikan fungsi subsidier yang dikandungnya. Artinya, penggunaan jalur penal hanyalah sebagai alternatif terakhir setelah alternatif-alternatif lain telah ditempuh. Hal ini berarti, bahwa setelah upaya preventif / pencegahan (nonpenal) tidak berhasil maka tumpuan terakhir "*social defence*" adalah hukum pidana.

Dengan meminjam terminologi yang berlaku di dunia medis, Muladi³³ membedakan pelbagai tipologi tindakan pencegahan (*prevention without punishment*). Tipologi-tipologi tersebut antara lain sebagai berikut :

- a. pencegahan primer (*primary prevention*) yang diarahkan baik pada masyarakat sebagai korban potensial maupun para pelaku-pelaku kejahatan yang masih belum tertangkap atau pelaku potensial. Kegiatan dalam hal ini dapat bersifat penyehatan mental masyarakat yang bersifat abstrak (*social hygiene / mental health*) dan dapat pula bersifat fisik dan teknologis (*techno-prevention*).
- b. Pencegahan sekunder (*secondary prevention*). Berbeda dengan yang pertama, pada bentuk pencegahan sekunder ini, tindakan diarahkan pada kelompok pelaku atau pelaku potensial atau sekelompok korban potensial tertentu. Sebagai contoh adalah dalam kaitannya dengan korban kejahatan perampokan nasabah bank, kejahatan perbankan, kejahatan pencurian

³³ Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 2002, hal. 100.

kendaraan bermotor dan sebagainya. Dalam hal ini bentuk-bentuk prevensi baik abstrak seperti penanaman etika profesi bagi tenaga-tenaga profesional maupun fisik dan teknologis juga dapat dilakukan.

- c. Pencegahan tertier (*tertiery prevention*). Dalam hal ini pencegahan diarahkan pada jenis pelaku tindak pidana tertentu dan juga korban tindak pidana tertentu, misalnya *recidivist offender* maupun *recidivist victim*.

Di samping itu, tipologi pencegahan lain juga dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. pencegahan individual (*individual prevention*). Bentuknya antara lain : sistem alarm kendaraan, sistem alarm rumah, pengawal pribadi dan lain-lain.
- b. pencegahan masyarakat (*societal prevention*) yang dapat berupa siskamling, siskamtibmas swakarsa sebagaimana dikembangkan oleh Polri dan lain-lain.

Sebagaimana disinggung di atas, bahwa pendekatan kebijakan non –penal merupakan pendekatan kebijakan yang mendasar, karena diorientasikan pada upaya penanggulangan faktor-faktor kondusif penyebab kejahatan. Faktor-faktor kondusif itu antara lain berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhsurburkan kejahatan³⁴.

³⁴ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Opcit, hal. 42

Sehubungan dengan faktor-faktor kondusif yang menimbulkan kejahatan tersebut, Kongres PBB ke-8 dalam dokumen A/CONF.144/L.3 mengidentifikasikannya sebagai berikut³⁵ :

- a. kemiskinan, pengangguran, kebutuhurufan (kebodohan), ketiadaan / kekurangan perumahan yang layak dan sistem pendidikan serta latihan yang tidak cocok / serasi;
- b. meningkatnya jumlah penduduk yang tidak mempunyai prospek (harapan) karena proses integrasi sosial, juga karena memburuknya ketimpangan-ketimpangan sosial;
- c. mengendornya ikatan sosial dan keluarga;
- d. keadaan-keadaan / kondisi yang menyulitkan bagi orang-orang yang beremigrasi ke kota-kota atau ke negara-negara lain;
- e. rusaknya atau hancurnya identitas budaya asli, yang bersamaan dengan adanya rasisme dan diskriminasi menyebabkan kerugian / kelemahan di bidang sosial, kesejahteraan dan lingkungan pekerjaan;
- f. menurun atau mundurnya (kualitas) lingkungan perkotaan yang mendorong peningkatan kejahatan dan berkurangnya (tidak cukupnya) pelayanan bagi tempat-tempat fasilitas lingkungan / bertetangga;
- g. kesulitan-kesulitan bagi orang-orang dalam masyarakat modern untuk berintegrasi sebagaimana mestinya di dalam lingkungan masyarakatnya, di lingkungan keluarga / familinya, tempat pekerjaannya atau di lingkungan sekolahnya;
- h. penyalahgunaan alkohol, obat bius dan lain-lain yang pemakaiannya juga diperluas karena faktor-faktor yang disebut di atas;
- i. meluasnya aktivitas kejahatan yang terorganisasi, khususnya perdagangan obat bius dan penadahan barang-barang curian;
- j. dorongan-dorongan (khususnya oleh media massa) mengenai ide-ide dan sikap-sikap yang mengarah pada tindakan kekerasan, ketidaksamaan (hak) atau sikap-sikap tidak toleran (intoleransi).

³⁵ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Ibid, hal 45 – 46.

Faktor-faktor kondusif yang menimbulkan kejahatan sebagaimana tersebut di atas, jelas tidak dapat semata-mata diatasi dengan kebijakan penal (kebijakan kriminal dengan jalur penal), oleh karena itu harus ditunjang dengan kebijakan non-penal.

Upaya nonpenal yang paling strategis adalah segala upaya untuk menjadikan masyarakat sebagai lingkungan sosial dan lingkungan hidup yang sehat (secara material dan immaterial) dari faktor-faktor kriminogen (faktor-faktor yang mendorong timbulnya tindak pidana- pen). Ini berarti, masyarakat dengan seluruh potensinya harus dijadikan sebagai faktor penangkal kejahatan atau faktor “anti-kriminogen” yang merupakan bagian integral dari keseluruhan politik kriminal³⁶.

Dalam kaitannya dengan penanggulangan tindak pidana terorisme, nampaknya jalur penal menjadi pilihan utama dari pengambil kebijakan. Memang harus diakui bahwa jalur penal, merupakan langkah maju jika dibandingkan dengan kebijakan sebelumnya, tetapi jalur penal mempunyai keterbatasan, lebih-lebih menghadapi tindak pidana terorisme yang notabene merupakan *transnational organized crime*. Oleh karena itu harus ditunjang dengan kebijakan nonpenal misalnya pendidikan, *economic prevention*, pendekatan moral, *social welfare* dan sebagainya.

³⁶ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Ibid, hal 49.

Apabila dilihat dari sisi sosial makro, terorisme muncul justru bersamaan dengan gencarnya isu-isu pembangunan. Padahal jauh-jauh hari Kongres PBB mengenai *The prevention of crime and the treatment of offenders* dalam laporannya Sixth UN Congress³⁷ 1981, mensinyalir bahwa pembangunan itu sendiri dapat bersifat kriminogen apabila pembangunan itu :

- a. tidak direncanakan secara rasional (*it was not rationally planned*), atau direncanakan secara timpang, tidak memadai / tidak seimbang (*unbalanced / inadequately planned*);
- b. mengabaikan nilai-nilai kultural dan moral (*disregarded cultural and moral values*); dan
- c. tidak mencakup strategi perlindungan masyarakat yang menyeluruh / integral (*did not include integrated social defence strategies*).

³⁷ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Ibid, hal. 47

2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pengakuan Hukum

Wolf Middendorff³⁸ menyatakan bahwa peradilan pidana (penegakan hukum) akan berjalan efektif apabila dipenuhi tiga faktor yang saling berkaitan yaitu (1) adanya undang-undang yang baik (*good legislation*); (2) pelaksanaan yang cepat dan pasti (*quick and certain enforcement*); dan (3) pemidanaan yang layak atau sekedarnya dan seragam (*moderate and uniform sentencing*).

Hukum / Undang-undang dibuat untuk dilaksanakan. Undang-undang tidak bisa lagi disebut hukum apabila ia tidak pernah dilaksanakan. Kaidah-kaidah atau aturan-aturan tersebut menuntut tindakan-tindakan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan. Hukum yang secara eksplisit dapat dilihat dalam bentuk konkretnya melalui kaidah-kaidah yang dirumuskan, tidak akan mempunyai arti apa-apa tanpa ada pelaksanaan. Konsekwensi selanjutnya, diperlukan adanya sanksi dalam menunjang penegakannya. Sanksi ini bisa berupa positif (misalnya hadiah) dan bisa berupa negatif (pidana). Sedangkan sanksi dalam bahasan hukum pidana dipersepsikan sebagai pidana (sanksi negatif). Pidana adalah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu³⁹.

Penegakan hukum dalam arti sempit adalah pemberian sanksi (pidana) oleh aparat penegak hukum pada setiap pelaku tindak pidana.

³⁸ Barda Nawawi Arif, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Op cit, hal. 50.

³⁹ Sudarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Semarang, 1990, hal. 9.

Sedang penegakan hukum dalam arti luas sebagaimana dikemukakan Soedarto dan Satjipto Rahardjo. Soedarto⁴⁰ memberi definisi penegakan hukum adalah perhatian dan penggarapan perbuatan-perbuatan yang melawan hukum yang sungguh-sungguh terjadi (*onrecht in actu*) maupun perbuatan melawan hukum yang mungkin akan terjadi (*onrecht in potentie*). Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo⁴¹, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan-keinginan hukum yang dimaksud tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu.

Secara lebih sistematis, Barda menyatakan bahwa kebijakan penegakan hukum merupakan serangkaian proses yang terdiri dari tiga tahap kebijakan yaitu (1) tahap kebijakan legislatif / formulatif; (2) tahap kebijakan yudikatif / aplikatif; dan (3) tahap kebijakan eksekutif / administratif. Dari ketiga tahap kebijakan penegakan hukum pidana itu terkandung di dalamnya tiga kekuasaan/ kewenangan yaitu kekuasaan legislatif / formulatif dalam menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan, kekuasaan yudikatif / aplikatif dalam menerapkan hukum pidana; dan kekuasaan eksekutif / administratif dalam melaksanakan hukum pidana⁴².

⁴⁰ Soedarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 111

⁴¹ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum : Suatu Tinjauan Sosiologis*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, tanpa tahun, hal. 24

⁴² Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Opcit, hal. 30.

Jadi, proses penegakan hukum sebenarnya sudah dimulai pada saat perumusan suatu perundang-undangan (legislasi / formulasi). Bahkan sesungguhnya, tahap legislasi ini mempunyai posisi yang paling strategis dibandingkan dengan tahap-tahap yang lain (aplikasi dan eksekusi). Pemberian pidana kepada pelaku tindak pidana hanyalah merupakan puncak saja dari proses penegakan hukum.

Ada beberapa unsur yang patut diperhatikan dalam proses penegakan hukum. Lawrence M. Friedmann sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo⁴³ menyatakan bahwa sebagai suatu sistem, hukum terdiri dari tiga subsistem yang saling terkait dalam penegakannya. Subsistem tersebut adalah *legal substance* (substansi / perundang-undangan), *legal structure* (struktur hukum), *legal culture* (budaya hukum).

Substansi hukum adalah peraturan-peraturan yang dipakai oleh para pelaku hukum pada waktu melakukan perbuatan-perbuatan serta hubungan-hubungan hukum. Struktur hukum adalah pola yang memperlihatkan bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Sedang budaya hukum merupakan keseluruhan faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima di dalam kerangka budaya masyarakat.

⁴³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 166-167

Ketiga subsistem hukum tersebut sangat berpengaruh terhadap penegakan hukum. Substansi hukum yang memadai dan aparat hukum yang baik, tidak dapat berjalan dengan sempurna tanpa adanya dukungan budaya hukum masyarakat.

Secara lebih rinci, Soerjono Soekanto⁴⁴ menganalisa ada beberapa faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu :

1. Faktor Undang-Undang

Undang-undang (dalam arti materiil) yaitu peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Faktor yang dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut antara lain :

- a. tidak diikutinya dengan benar asas-asas berlakunya undang-undang yang bersangkutan;
- b. belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang yang bersangkutan;
- c. ketidakjelasan arti kata-kata dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran dalam penafsiran serta penerapannya.

2. Faktor Penegak Hukum

Penegak hukum mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Ada beberapa faktor yang menghambat pelaksanaan penegakan hukum pada unsur penegak hukum

⁴⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT Rajawali, Jakarta, 1983, hal. 5.

ini. Faktor-faktor tersebut dapat berasal dari diri penegak hukum itu sendiri ataupun dari lingkungan luar, antara lain :

- a. keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan fihak lain dengan siapa dia berinteraksi;
- b. tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi;
- c. kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali membuat suatu proyeksi;
- d. belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan materiel;
- e. kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.

3. Faktor Sarana atau fasilitas

Sarana atau fasilitas yang dimaksud antara lain mencakup sumberdaya manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan lain-lain.

Sarana atau fasilitas ini mempunyai peranan penting dalam proses penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, penegak hukum tidak mungkin dapat menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang senyatanya.

4. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum.

Kompetensi hukum itu tidak mungkin ada, apabila masyarakatnya :

- a. Tidak mengetahui atau tidak menyadari, bahwa hak-hak mereka telah dilanggar atau diganggu;
- b. Tidak mengetahui akan adanya upaya-upaya hukum untuk melindungi kepentingannya;
- c. Tidak berdaya untuk memanfaatkan upaya-upaya hukum karena faktor-faktor keuangan, psikhis, sosial atau politik;
- d. Tidak mempunyai pengalaman menjadi anggota organisasi yang memperjuangkan kepentingan-kepentingannya;
- e. Mempunyai pengalaman-pengalaman yang kurang baik dalam proses interaksi dengan pelbagai unsur kalangan hukum formal.

5. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga diikuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).

Kelima faktor ini akan sangat mempengaruhi apakah penegakan hukum tersebut akan berjalan lancar atau akan mengalami hambatan-hambatan tertentu. Akibat adanya berbagai faktor yang mengganggu, maka penegakan hukum sulit terwujud dalam bentuknya yang total.

Joseph Goldstein sebagaimana dikutip Nyoman Serikat Putrajaya⁴⁵ menawarkan tiga konsep dalam penegakan hukum (*law enforcement*) yaitu (1) *Total enforcement*; (2) *Full enforcement*; dan (3) *Actual enforcement*.

Total enforcement merupakan ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana diharapkan dan dirumuskan oleh hukum pidana materiil (*substantive law of crimes*), yang tidak mungkin diwujudkan karena keterbatasan gerak penegak hukum disebabkan adanya pembatasan secara ketat oleh hukum acara pidana yang mencakup aturan atau tata cara penangkapan, penggeledahan, penahanan, penyitaan sampai pada pembatasan oleh hukum pidana materiil itu sendiri, misalnya delik aduan (*klacht delicten*) yang baru dapat diproses apabila ada pengaduan, apabila tidak ada pengaduan maka penegakan hukum tidak akan jalan. Area yang tidak terjamah oleh penerapan hukum ini disebut dengan *area of no enforcement*. Apabila area penegakan hukum total ini dikurangi dengan *area of no enforcement*, maka muncullah area yang disebut dengan *full enforcement*.

Penegakan hukum secara full (*full enforcement*) ini pun merupakan harapan yang tidak realistic (*non a realistic expectation*), karena terdapat kendala-

⁴⁵ Nyoman Serikat Putrajaya, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2001, hal. 51-52

kendala dalam pelaksanaannya seperti karena keterbatasan waktu, personil, peralatan maupun sarana prasarana, sehingga mengharuskan adanya diskresi. Dengan demikian yang tersisa hanyalah apa yang disebut dengan *actual enforcement* (penegakan hukum yang senyatanya) yaitu sebagai hasil dari *total enforcement* dikurangi *area of no enforcement* dikurangi lagi dengan adanya diskresi.

B. GAMBARAN UMUM TINDAK PIDANA TERORISME

1. Pengertian Dan Ruang Lingkup Terorisme

Istilah “Terorisme” mulai digunakan pada akhir abad ke-18, yaitu untuk menunjuk aksi-aksi kekerasan yang dilakukan pemerintah guna menjamin ketaatan rakyat. Bahkan di Perancis setelah Revolusi Perancis didirikanlah “*Republik de la terreur*” di bawah pimpinan Robespierre, yang kemudian akhirnya di *Guelletine* oleh rakyatnya sendiri. Konsep teror, memang menguntungkan bagi pelaku terorisme negara, karena memegang kekuasaan sehingga dapat mengontrol sistem pikiran dan perasaan rakyatnya.

Istilah terorisme di atas, sebenarnya menunjuk pada pengertian kekerasan yang dilakukan oleh negara kepada rakyat. Sekarang, makna dan arti yang aslinya tersebut menjadi terlupakan, dan istilah terorisme akhirnya diterapkan terutama untuk “Terorisme pembalasan” yang dilakukan oleh individu atau kelompok-kelompok tertentu.

Apakah sebenarnya yang disebut dengan istilah “Teror” atau “Terorisme” tersebut ? Kata “teror” menurut arti bahasa arab disebut dengan istilah: “Irhab”. Kamus Al-Munawwir mendefinisikan Rahiba-Ruhbatan, Wa ruhbanan, Wa rohabban, Ruhbanan sebagai Khaafa “Takut”. Sedangkan kata Al-Irhab diterjemahkan dengan intimidasi. Sementara *Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English* mengartikan kata *terror* sebagai *great fear*; *terrorism* diartikan sebagai *use of violence and intimidation*; dan *terrorist* diartikan dengan *supporter of terrorism* atau *participant in terrorism*⁴⁶.

Sedangkan A.C. Manullang memberi pengertian terorisme sebagai suatu cara untuk merebut kekuasaan dari kelompok lain⁴⁷.

Kelompok negara-negara Eropa Timur (yang didominasi USSR waktu itu) beserta beberapa negara-negara berkembang lainnya memberi batasan teror dalam dua kategori, yaitu teror individual (Organisasi teror yang dijadikan bisnis / bayaran untuk mencapai target sponsor) dan teror negara (Negara kolonialis terhadap negara-negara jajahan atau sebaliknya)⁴⁸.

US FBI (*Federal Bureau of Investigation*) memiliki definisi sendiri tentang terorisme yaitu penggunaan kekuasaan tidak sah atau kekerasan atas seseorang atau harta untuk mengintimidasi sebuah pemerintahan, penduduk sipil dan elemen-elemennya untuk mencapai tujuan-tujuan sosial atau politik⁴⁹.

⁴⁶ Adian Husaini, *Jihad Osama Versus Amerika*, Gema Insani Pers, Jakarta, 2001, hal. 83

⁴⁷ AC. Manullang, *Menguak Tabu Intelijen : Teror, Motif dan Rezim*, Panta Rhei, 2001, hal. 151.

⁴⁸ AC. Manullang, *Menguak Tabu Intelijen : Teror, Motif dan Rezim*, Ibid, hal. 153.

⁴⁹ Muladi, *Demokratisasi, HAM dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002, hal.172

James Adams memberikan batasan terorisme adalah penggunaan atau ancaman kekerasan fisik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok untuk tujuan-tujuan politik, baik untuk kepentingan atau untuk melawan kekuasaan yang ada, apabila tindakan-tindakan terorisme itu dimaksudkan untuk mengejutkan, melumpuhkan, atau mengintimidasi suatu kelompok sasaran yang lebih besar daripada korban-korban langsungnya⁵⁰. Lebih lanjut Adams mengatakan bahwa terorisme melibatkan kelompok-kelompok yang berusaha untuk menumbangkan rezim-rezim tertentu, untuk mengoreksi keluhan kelompok / nasional, atau untuk menggerogoti tata politik yang ada.

Sedangkan Kent Leyne Oots, mendefinisikan "Terorisme" sebagai berikut: (1) sebuah aksi militer atau psikologis yang dirancang untuk menciptakan ketakutan, atau membuat kehancuran ekonomi atau material (2) sebuah metode pemaksaan tingkah laku pihak lain (3) sebuah tindakan kriminal bertendensi publisitas (4) tindakan kriminal bertujuan politis (5) kekerasan bermotifkan politis dan (6) sebuah aksi kriminal guna meraih tujuan politis atau ekonomis⁵¹.

⁵⁰ James Adams, *The Financing of terror : How the Groups That Are Terrorizing the World et the Money to Do it*. Sebagaimana dikutip oleh Simela Victor Muhammad, dalam Poltak Partogi Naingolan (ed), *Terorisme dan Tata Dunia Baru*, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2002, hal. 106

⁵¹ M. Riza Sihbudi, *Bara Timur Tengah*, Bandung, 1991, hal. 94

Dari berbagai batasan dan definisi di atas, terlihat tidak adanya keseragaman pengertian terorisme. Namun demikian terorisme mempunyai ciri dasar sebagai berikut : penggunaan atau ancaman kekerasan; adanya unsur pendadakan / kejutan; direncanakan dan dipersiapkan secara cermat dan matang; menimbulkan ketakutan yang meluas atau membuat kehancuran material atau perekonomian; mempunyai tujuan politik yang jauh lebih luas dari sasaran / korban langsungnya.

Jadi, terorisme merupakan penggunaan atau ancaman kekerasan yang bersifat mendadak, namun direncanakan dan dipersiapkan secara cermat dan matang sehingga menimbulkan ketakutan meluas atau membuat kehancuran material atau perekonomian, dengan tujuan / unsur politis yang jauh lebih luas dari sasaran (korban) langsungnya.

Undang-undang Terorisme, yang seharusnya memberikan definisi yuridis tentang terorisme pun tidak memberikan pengertian resmi / pasti (hanya bersifat sumir). Dalam ketentuan umumnya Undang-undang Terorisme memberi pengertian "Tindak Pidana Terorisme adalah segala perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana sesuai dengan ketentuan Undang-undang ini". Dengan demikian Undang-undang tersebut menunjuk bahwa Tindak pidana terorisme adalah keseluruhan tindak pidana yang terumus dalam Bab III Tentang Tindak Pidana Terorisme.

2. Sejarah Asal-Usul Terorisme

Sebagaimana disinggung di muka, bahwa kata “terorisme” pertama kali dipopulerkan saat revolusi Perancis. Pada waktu itu, terorisme memiliki konotasi positif. Sistem atau rezim *de la terreur* pada tahun 1793 – 1794 dimaknai sebagai cara memulihkan tatanan saat periode kekacauan dan pergolakan anarkhis setelah peristiwa pemberontakan rakyat pada tahun 1789. Jadi, rezim teror ketika itu adalah instrumen pemerintahan dari negara revolusioner. Rezim itu dirancang untuk mengkonsolidasi kekuasaan pemerintahan baru dengan cara mengintimidasi gerakan kontra revolusioner, subversif dan semua pembangkang lain yang oleh rezim tersebut dianggap sebagai “musuh” rakyat.

Terorisme dalam konteks ini nampaknya lebih dekat tujuannya dengan gagasan dan cita-cita demokrasi. Maximilien Robespierre –tokoh rezim teror– percaya bahwa *virtue* adalah sumber utama bagi pemerintahan oleh rakyat pada masa damai, tetapi pada masa revolusi harus dipersekutukan dengan teror, agar demokrasi tampil sebagai pemenang.

Terorisme dalam sejarah revolusi Perancis itu mengandung dua karakteristik. *Pertama*, rezim teror adalah rezim yang terorganisasi, *deliberate* dan sistematis. *Kedua*, tujuan dan justifikasinya adalah menciptakan masyarakat baru yang lebih baik untuk menggantikan sistem yang tidak demokratis dan korup.

Setelah itu, terorisme menjadi terminologi pelanggaran kekuasaan (*the abuse of power*), namun dengan nuansa kriminal lebih banyak. Edmund Burke

mempopulerkan kata terorisme ke dalam bahasa Inggris yang dijabarkan sebagai “anjing-anjing neraka”⁵².

Berkembangnya wacana nasionalisme, dengan sendirinya juga wacana kenegaraan (*statehood*) dan kewarganegaraan (*citizenship*), melahirkan negara-bangsa (*nation-state*) baru. Sementara itu, perubahan sosial-ekonomi akibat revolusi industri juga menciptakan ideologi-ideologi baru seperti Marxisme dan Komunisme. Era ini juga merupakan terorisme era baru kelanjutan dari terorisme era revolusi Perancis. Carlo Pisacane –seorang ekstrimis republik Italia- dianggap sebagai bapak kelahiran terorisme baru ini.

Menurut Pisacane, sebagaimana dikutip Gunawan Permadi⁵³, bahwa kekerasan diperlukan bukan hanya untuk menarik perhatian, tetapi juga untuk menginformasikan dan mendidik, dengan tujuan akhirnya adalah menggalang massa untuk revolusi. Tujuan didaktis kekerasan itu tidak pernah dapat tergantikan oleh pamflet, poster ataupun pertemuan-pertemuan massa.

Pada era Perang Dunia I, terorisme masih tetap memiliki konotasi revolusioner. Pada tahun 1880 an dan 1890 an, gerakan nasionalis Armenia militan di Turki Timur melancarkan strategi teroris untuk melawan kekuasaan Ottoman. Taktik inilah yang kemudian diadopsi oleh gerakan-gerakan separatis pada pasca Perang Dunia II.

⁵² Goenawan Permadi, *Fantasi Terorisme*, Mascom Media, Semarang, 2003, hal.5.

⁵³ Goenawan Permadi, *Fantasi Terorisme*, Ibid, hal. 6.

Pada tahun 1930 an, makna "terorisme" kembali berubah. Terorisme pada era ini tidak banyak lagi dipakai untuk menyebut gerakan-gerakan revolusioner dan kekerasan yang ditujukan kepada pemerintah, tetapi lebih banyak digunakan untuk mendeskripsikan praktik-praktik represi massa oleh negara-negara totalitarian terhadap rakyatnya. Terorisme dengan demikian dimaknai lagi sebagai pelanggaran kekuasaan oleh pemerintah, dan diterapkan secara khusus pada rezim otoritarian seperti muncul dalam Fasisme Italia, Nazi Jerman, dan Stalinis Rusia.

Dalam prakteknya, strategi teror yang dipakai penguasa-penguasa tersebut mirip dengan kekerasan oleh negara yang dilakukan beberapa negara dewasa ini. Pembungkaman para penentang politik, aktivis pekerja, pejuang HAM, pejuang ideologi, mahasiswa, wartawan dan sebagainya adalah ciri utama dari pemerintahan diktator seperti di Argentina, Chile, Yunani, El-Salvador, Guatemala, Columbia dan Peru.

Pasca Perang Dunia II, terorisme kembali mengalami perubahan makna. Pada era ini, terorisme berkonotasi revolusioner. Terorisme dipakai untuk menyebut revolusi dengan kekerasan oleh kelompok nasionalis anti kolonialis di Asia, Afrika dan Timur Tengah selama kurun 1940 an dan 1950 an.

Istilah "pejuang kemerdekaan" –yang secara politis dapat dibenarkan– muncul pada era ini. Negara-negara dunia ketiga mengadopsi istilah tersebut, dan bersepakat bahwa setiap perjuangan melawan kolonialisme bukanlah terorisme melainkan "pejuang kemerdekaan".

Perbedaan antara revolusioner dan teroris terletak pada alasan masing-masing. Siapapun yang berdiri pada posisi keadilan dan berjuang untuk kemerdekaan dan pembebasan negerinya dari penindas dan kolonialis mereka tidak selayaknya disebut sebagai teroris.

Selama akhir 1960 an dan 1970 an, terorisme masih terus dipandang dalam konteks revolusioner. Namun cakupannya diperluas hingga meliputi kelompok separatis etnis dan organisasi ideologis radikal. Namun akhir-akhir ini terorisme digunakan untuk merujuk pada fenomena yang lebih luas. Pada tahun 1980 an misalnya, terorisme dianggap sebagai sarana untuk mendestabilisasi barat yang dituduh sebagai sponsor utama konspirasi global. Dengan pemaknaan terorisme seperti inilah maka akhir-akhir ini Barat, terutama Amerika, gencar mengkampanyekan antiterorisme ke seluruh penjuru dunia, sampai ke Indonesia. Setiap negara diminta segera membuat aturan perundang-undangan perihal pemberantasan terorisme ini. Akhirnya Indonesia pun mengatur tentang pemberantasan terorisme ini.

Secara yuridis, sebelum mengenal istilah terorisme, Indonesia telah mengenal dan mengatur tindak pidana subversi. Pengaturan pemberantasan kegiatan Subversi di Indonesia dituangkan dalam bentuk Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 11 Tahun 1963. Tujuan dikeluarkannya Penpres tersebut

sebenarnya adalah untuk melindungi dan mengamankan sistem politik pada waktu itu yaitu politik NASAKOM⁵⁴.

Penetapan Presiden (Penpres) merupakan produk perundang-undangan yang tidak dikenal dalam UUD 1945. Oleh karena itu, Penpres tersebut perlu ditinjau ulang. Setelah adanya perubahan peta politik pasca peristiwa G 30 S/ PKI, lahirlah tatanan politik baru yang disebut dengan Orde Baru yang memiliki tekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen. Melalui momentum tersebut maka segala peraturan perundangan yang tidak dikenal dalam UUD 1945 segera ditinjau ulang.

Untuk melaksanakan hal tersebut, pada tahun 1966 lembaga tertinggi negara yaitu MPR(S) mengeluarkan beberapa ketetapan, di antaranya TAP MPR(S) Nomor TAP/MPR(S)/XIX/1966 yang berisi tentang tugas yang diberikan oleh Lembaga Tertinggi Negara kepada pemerintah bersama-sama DPR(GR) untuk dalam waktu 2 (dua) tahun setelah dikeluarkan ketetapan ini menyelesaikan inventarisasi dan pengujian terhadap bentuk-bentuk produk perundang-undangan yang tidak dikenal dalam konstitusi (UUD 1945), yaitu Penetapan Presiden (Penpres) dan Peraturan Presiden (Perpres). Pada tahun itu pula MPR(S) mengeluarkan ketetapan MPR(S) Nomor TAP/MPR(S)/XX/1966 Tentang Tata Urutan Perundang-Undangan menurut Konstitusi (UUD 1945).

⁵⁴ Tjipto Soeroso, *Diktat Kuliah Hukum Pidana Khusus (Hukum Pidana Politik)*, 1990, hal. 3-4.

Dalam kenyataannya, Pemerintah bersama-sama DPR(GR) belum dapat menyelesaikan tugas yang diamanatkan tersebut. Sehingga pada tahun 1968 MPR(S) mengeluarkan lagi ketetapan yaitu Ketetapan MPR(S) Nomor TAP/MPR(S)/XXXIX/1968 yang memberi waktu kepada pemerintah bersama DPR(GR) untuk dalam jangka waktu 1 (satu) tahun lagi menyelesaikan tugas sebagaimana yang ditetapkan dalam ketetapan Nomor TAP/MPR(S)/XIX/1966. Atas dasar dua Ketetapan MPR(S) inilah, pada tahun 1968 keluar Undang-undang Nomor 25 Tahun 1968 Tentang Pernyataan Tidak berlakunya Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden.

Pada tahun 1969, keluar 2 (dua) undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 Tentang Pernyataan berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-Undang; dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1969 Tentang Pernyataan tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Penetapan Presiden Nomor 11 Tahun 1963 termasuk salah satu Penpres yang ditunjuk dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 dan dikuatkan kedudukannya menjadi Undang-Undang sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969: "Terhitung sejak disahkannya undang-undang ini, menyatakan Penetapan-penetapan Presiden dan Peraturan-peraturan Presiden sebagaimana termaksud dalam lampiran II A dan II B undang-undang ini, sebagai undang-undang dengan ketentuan bahwa materi penetapan-penetapan

presiden dan Peraturan-peraturan Presiden tersebut ditampung dan dijadikan bahan bagi penyusunan undang-undang yang baru”.

Berdasarkan pasal tersebut maka penyebutan Penpres Nomor 11 Tahun 1963 berubah menjadi Undang-Undang Nomor 11/Pnps/1963, dan tetap dinyatakan berlaku sampai suatu saat dicabut atau diganti dengan undang-undang baru.

Pada tahun 1998, peta politik nasional pun kembali berubah. Banyak tuntutan untuk meninjau ulang berbagai peraturan perundangan yang menghambat nilai-nilai demokrasi. Undang-Undang Nomor 11/Pnps/1963 pun akhirnya dicabut dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 1999 Tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 11/Pnps/1963 Tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi. Dengan demikian, secara formal Undang-undang Nomor 11/Pnps/1963 sudah tidak berlaku, meskipun secara substansial ada beberapa materi yang dimasukkan ke dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 Tentang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara.

Peristiwa WTC yang dahsyat pada tahun 2001, membuat isu terorisme menjadi agenda internasional yang penting untuk segera ditangani. Secara hampir beriringan, akhir tahun 2002, aksi terorisme terjadi di Indonesia. Peristiwa-peristiwa tersebut melatarbelakangi pemerintah untuk sesegera mungkin membuat peraturan perundangan untuk menanggulangi terorisme. Berdasar kebutuhan yang

sangat mendesak, padahal belum mempunyai peraturan perundangan yang komprehensif dan memadai untuk memberantas tindak pidana terorisme, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Perppu tersebut akhirnya ditingkatkan kedudukannya menjadi Undang-Undang melalui 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.

3. Tipologi Terorisme

*National Advisory Committee dalam The Report of the Task Force on Disorders and Terrorism*⁵⁵ sebagaimana dikutip Muladi membagi terorisme dalam lima tipologi yaitu :

- a. Terorisme Politik; mencakup perilaku kriminal yang dilakukan dengan kekerasan yang didesain terutama untuk menimbulkan ketakutan di lingkungan masyarakat dengan tujuan politis;
- b. Terorisme non politik; dilakukan untuk tujuan-tujuan keuntungan pribadi, termasuk aktivitas kejahatan terorganisasi;
- c. Quasi Terorisme; menggambarkan aktivitas yang bersifat insidental untuk melakukan kejahatan kekerasan yang bentuk dan caranya menyerupai terorisme, tetapi tidak mempunyai unsur esensialnya.

⁵⁵ Muladi, *Demokratisasi, HAM dan Reformasi Hukum di Indonesia*, Op cit, hal.170 – 171

- d. Terorisme Politik Terbatas; menunjuk kepada perbuatan terorisme yang dilakukan untuk tujuan atau motif politik; tetapi tidak merupakan bagian dari suatu kampanye bersama untuk menguasai pengendalian negara;
- e. Terorisme pejabat atau negara (*official or state terrorism*); terjadi di suatu bangsa yang tatanannya didasarkan atas penindasan.

Menurut Wilkinson, sebagaimana dikutip oleh Goenawan Permadi⁵⁶, ada tiga jenis terorisme secara umum yaitu :

- a. Terorisme Revolusioner yaitu penggunaan kekerasan secara sistematis dengan tujuan akhir untuk mewujudkan perubahan radikal dalam tatanan politik;
- b. Terorisme Subrevolusioner yaitu penggunaan kekerasan teroristik untuk menimbulkan perubahan dalam kebijakan publik tanpa mengubah tatanan politik;
- c. Terorisme Represif yaitu penggunaan kekerasan teroristik untuk menekan atau membelenggu individu atau kelompok dari bentuk-bentuk perilaku yang dianggap tidak berkenan oleh negara.

Secara dikotomis, terorisme terbelah menjadi dua yaitu *State terrorism* (*state sponsored terrorism*) dan *Non State Terrorism*. *State Terrorism* atau *state sponsored terrorism* merupakan bentuk *terrorism by government*. Terorisme ini

⁵⁶ Goenawan Permadi, *Opcit*, hal. 38

diinterpretasikan sebagai suatu kegiatan atau alat yang digunakan pemerintah (bertindak atas nama negara) sebagai sarana paksa untuk menundukkan pihak lain, sehingga dapat diatur seperti yang dikehendaki pemerintah. Motif paling dominan dalam *state terrorism* adalah motif politik dan ekonomi, yaitu untuk mempertahankan kekuasaan dan kekayaan. Terorisme jenis ini akan semakin berbahaya dan kokoh apabila *act of terror* tersebut dibungkus dengan hukum.

State terrorism selalu terjadi pada setiap pemerintahan yang otoriter dan represif. Artinya, pemerintahan tipe otoriter dan represif selalu menggunakan instrumen teror untuk melakukan intimidasi terhadap siapapun saja yang dianggap dapat mengusik kekuasaannya. Ketika Stalin berkuasa di Uni Soviet, ia menggunakan institusi polisi rahasia di bawah pimpinan Beria untuk melancarkan teror dalam bentuk pembunuhan, penyiksaan, penculikan dan pembuangan ke kamp di Siberia terhadap puluhan juta orang yang dianggap menentang sistem komunis diktator proletariat⁵⁷. Demikian pula apa yang dilakukan Hitler dengan polisi rahasianya "Gestapo (*Geheim State Polizei*)" di bawah pimpinan Himler, serta Mao Zedong dengan Kementrian Keamanan Publiknya juga melakukan teror yang keji terhadap kelompok-kelompok yang dianggap membangkang.

Di samping itu, *state sponsored terrorism* juga bisa bersifat transnasional yaitu suatu negara melakukan *act of terror* terhadap negara lain, atau memberi

⁵⁷ Abduh Zulfidar Akaha (ed), *Terorisme dan Konspirasi Anti Islam*, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta, 2002, hal. 34

bantuan, perlindungan, perencanaan, persiapan terorisme yang dilakukan terhadap negara lain.

Non State Terrorism merupakan *terrorism against government*, merujuk pada setiap tindakan teror yang dilakukan baik secara individual maupun kelompok (yang bukan negara) terhadap pihak lain (pemerintahan) apapun motifnya. Termasuk dalam kategori ini adalah Brigade Merah di Italia, *Red Army Fraction* di Jerman tahun 1960 an, Gerakan *Sikh* di India, teror gas beracun di jaringan kereta api bawah tanah di Tokyo dan masih banyak contoh-contoh lain.

4. Motif Dilakukannya Terorisme

Tindak pidana terorisme merupakan tindak pidana yang unik, karena motif dan faktor penyebab dilakukannya tindak pidana ini sangat berbeda dengan motif-motif dari tindak pidana lain. Tidak jarang, tindak pidana terorisme dilakukan berdasarkan motif-motif tertentu yang patut dihormati.

Salahuddin Wahid⁵⁸ menyatakan bahwa terorisme bisa dilakukan dengan berbagai motivasi yaitu karena alasan agama, alasan ideologi, alasan untuk memperjuangkan kemerdekaan, alasan untuk membebaskan diri dari ketidakadilan, dan karena adanya kepentingan.

Hampir sama dengan apa yang dikemukakan Salahuddin Wahid, A.C. Manullang⁵⁹ menyatakan bahwa pemicu terorisme antara lain adalah pertentangan agama, ideologi, dan etnis serta makin melebar jurang pemisah

⁵⁸ Abduh Zulfidar Akaha (ed), *Ibid*, hal. 46.

⁵⁹ AC. Manullang, *Loccit*, hal. 151.

antara kaya-miskin. Di samping itu, tersumbatnya komunikasi antara rakyat dengan pemerintah, jumlah penduduk yang melonjak tajam, makin panjangnya barisan pengangguran, jumlah generasi frustrasi yang makin meningkat, munculnya orang-orang kesepian (*lang weilich*) (sic), munculnya ideologi fanatisme baru, dan paham separatisme merupakan ladang subur beraksinya terorisme.

Salah satu pemicu dilakukannya terorisme adalah kemiskinan dan kelaparan. Rasa takut akan kelaparan dan kemiskinan yang ekstrim akan mudah menyulut terjadinya aksi-aksi kekerasan dan konflik, yang juga merupakan lahar subur bagi gerakan terorisme.

Aksi-aksi terorisme, baik yang berskala lokal maupun internasional, juga merupakan penolakan, resistensi atau reaksi tandingan yang diperlihatkan sebuah kelompok dalam lingkungan terbatas maupun luas disebabkan adanya persamaan gagasan dan persepsi terhadap sistem ekonomi dunia yang dianggap timpang, tidak adil, dan merugikan mayoritas masyarakat dunia, ataupun masyarakat lain yang minoritas, yang aspirasinya disalurkan dengan perjuangan gerakan tersebut.

Persamaan gagasan dan persepsi tidak selalu harus tergabung dalam satu kelompok dengan satu komando, sehingga walaupun munculnya gerakan dan aksi-aksi terorisme yang dilancarkan tidak selalu tepat dalam waktu yang bersamaan atau serentak, namun tingkat keprihatinan yang sama atas realitas kemiskinan dan kesenjangan sosial di sekitarnya, ataupun atas sistem dunia yang terus berlangsung

dalam ketidakadilan, telah menyebabkan mudah dan berkembangnya gerakan dan aksi-aksi terorisme di suatu negara, kawasan dan dunia secara lebih luas.

Keprihatinan yang besar atas realitas kemiskinan yang semakin meluas dan tingkat kesenjangan yang tinggi di dalam sebuah negara, maupun antara sedikit negara maju dan banyak negara berkembang dan terbelakang di Asia, Amerika Latin, Timur Tengah, Afrika, dan bahkan Eropa adalah kondisi yang menyuburkan pertumbuhan gerakan terorisme dan aksi-aksi mereka di berbagai belahan dunia. Meski demikian, aksi terorisme bukan hanya monopoli milik negara-negara miskin. Terorisme dan gerakan-gerakan radikal juga terjadi pada nagara-negara maju dan kaya. Ketidakpuasan atau sikap berbeda akibat kecemburuan sosial yang terus hadir dan berkembang antara kelompok yang dominan dan kelompok yang minoritas dan terpinggirkan (di negara maju), serta mengalami marginalisasi secara kontinyu dalam jangka panjang akibat kebijakan pemerintah pusat, terlebih lagi karena kebijakan multilateral yang membuat kelompok marginal tersebut tidak dapat lagi mentoleransi keadaan tersebut melalui jalur-jalur formal dan legal, memotivasi mereka secara lebih kuat lagi untuk mengambil jalur alternatif melalui aksi kekerasan.

Keprihatinan yang mendalam terhadap marginalisasi yang terus dialami oleh kelompok-kelompok dan negara-negara miskin (berkembang) dan terbelakang akibat tekanan kebijakan multilateral dan implikasi besar dari globalisasi, telah melahirkan menjamurnya kelompok-kelompok resistensi yang radikal.

Terorisme merupakan fenomena yang sangat kompleks. Sebagai fenomena politik kekerasan, pengaturan terorisme tidak dapat dengan mudah dirumuskan. Tindak kekerasan itu dapat dilakukan oleh individu, kelompok ataupun negara. Motivasi pelaku dapat bersumber pada alasan-alasan yang sangat kompleks seperti idiosinkratik, kriminal maupun politik. Sasaran atau korban bukan merupakan sasaran sesungguhnya, tetapi hanya sebagai bagian dari taktik intimidasi, koersif, atau propaganda untuk mencapai tujuan-tujuan mereka. Bagaimanapun juga terorisme dan aksi-aksi kriminal lainnya patut diberantas, namun demikian upaya pemberantasannya tidaklah semudah memberantas tindak pidana konvensional lain. Hal ini karena di lain pihak negara-negara dewasa ini sedang mendorong diri untuk menuju tatanan demokratis.

Tatanan demokrasi mengutamakan keunggulan cara-cara persuasif, negosiasi dan toleransi ketimbang cara-cara koersif, pemaksaan dan penggunaan kekerasan. Konsolidasi demokrasi hanya dapat tercapai ketika semua pelaku politik menempuh cara-cara demokratik sebagai satu-satunya cara aturan main (*the only game in town*) dalam memperjuangkan kepentingan mereka. Negara demokratik juga senantiasa dituntut untuk menjamin kebebasan (*liberty*), di samping keamanan (*security*) warganya.

Kebebasan (*liberty*) warga negara seperti hak ekonomi dan politik (yang justru biasanya menjadi pemicu terorisme ini), bahkan telah dijamin berulang kali dalam kovenan-kovenan internasional antara lain dalam :

1. *article 1 International Covenant on Economic, Social and Cultural Right*⁶⁰
 - 1) *All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.*
 - 2) *All peoples may for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligation arising out of international economic cooperation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.*

2. *article 1 International Covenant on Civil and Political Right*⁶¹
 - 1) *All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.*
 - 2) *All peoples may for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligation arising out of international economic cooperation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.*

3. *article 19 International Covenant on Civil and Political Right*⁶²
 - 1) *Everyone shall have the right to hold opinions without interference.*
 - 2) *Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.*

Hak-hak warga negara sebagaimana dijamin dalam *International Covenant on Economic, Social and Cultural Right* dan *International Covenant on Civil and Political Right* sebagaimana di atas, menuntut negara untuk merealisasikannya dalam kehidupan bernegara. Oleh karena itu, upaya penanggulangan terorisme akan menghadapi problem dilematis yaitu harus tetap

⁶⁰ http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_cesr.htm

⁶¹ <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/b3cepr.htm>

⁶² <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/b3cepr.htm>

menjaga keseimbangan antara *liberty* (kebebasan) dan *security* (keamanan) warga negara.

Di samping itu, dengan mengingat latar belakang faktor dan motif yang mendorong dilakukannya tindak pidana terorisme, yang notabene berbeda dengan pelaku-pelaku kejahatan konvensional, maka kebijakan legislasi penanggulangannya perlu memperhatikan *covering both side* – antara sisi pelaku dan korban - dalam perumusan kebijakan kriminalnya.

Penanggulangan terorisme akan lebih baik, apabila sebelum langkah penal ditempuh, diupayakan dahulu langkah-langkah alternatif nonpenal lainnya. Andaikan saja langkah penal memang harus ditempuh, artinya diadakan kriminalisasi terhadap perbuatan terorisme sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Terorisme, haruslah senantiasa diadakan pertimbangan dan kajian yang lebih masak, mendalam dan komprehensif. Karena di samping memperhatikan rambu-rambu kriminalisasi sebagaimana ditegaskan Sudarto di atas, dalam menghadapi terorisme, juga harus *covering both sides*, dalam arti bahwa kriminalisasi terhadap terorisme harus memperhatikan kepentingan dua pihak yaitu pihak pelaku (*offender oriented*) dan pihak korban (*victim oriented*). Kriminalisasi terorisme tidak dapat begitu saja dilihat dari sisi korban (*victim*), karena terorisme bukanlah kejahatan biasa. Terorisme lebih sering dilakukan karena adanya motif-motif yang patut dihormati. Tidak jarang terorisme terkait dengan tindak pidana politik, tindak pidana dengan motif politik atau tindak pidana dengan tujuan politik (meskipun latar belakang ini tidak diakui oleh Undang-undang Terorisme).

Terorisme merupakan hasil dari akumulasi beberapa faktor, bukan hanya oleh faktor psikologis, tetapi juga faktor ekonomi, politik, agama, sosiologis dan faktor lain. Jadi, terlalu simplistik apabila melihat tindak pidana terorisme hanya melalui satu faktor saja.

Oleh karena itu, pembuat undang-undang harus pandai-pandai menjaga keseimbangan antara empat kepentingan yaitu perlindungan korban, keamanan nasional, “*due process of law*”, dan “*international peace and security*”⁶³.

⁶³ Muladi, *Undang-Undang PemberantasanTindak Pidana Terorisme Dalam Kerangka Hak Azasi Manusia*, Makalah disampaikan pada Kuliah Umum S 1 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 21 April 2003, hal. 6.

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN

A. KEBIJAKAN PENAL MENGHADAPI TERORISME SAAT INI

A.1. Latar Belakang Pengaturan Antiteror

A.1.1. Pengaturan Antiteror dari sisi Historis

Terorisme berarti menakut-nakuti (*to terrify*). Kata ini berasal dari bahasa Latin, *Terrere* yang diartikan dengan “menimbulkan rasa gemetar atau cemas”. Kata ini secara umum digunakan dalam pengertian politik, sebagai suatu serangan terhadap tatanan sipil, semasa pemerintahan Teror Revolusi Perancis¹. Kata “terorisme” pertama kali dipopulerkan saat revolusi Perancis. Pada waktu itu, terorisme memiliki konotasi positif. Sistem atau rezim *de la terreur* pada tahun 1793 – 1794 dimaknai sebagai cara memulihkan tatanan saat periode kekacauan dan pergolakan anarkhis setelah peristiwa pemberontakan rakyat pada tahun 1789. Jadi, rezim teror ketika itu adalah instrumen pemerintahan dari negara revolusioner. Rezim itu dirancang untuk mengkonsolidasi kekuasaan pemerintahan baru dengan cara mengintimidasi gerakan kontra revolusioner, subversif dan semua pembangkang lain yang oleh rezim tersebut dianggap sebagai “musuh” rakyat.

Terorisme dalam konteks ini nampaknya lebih dekat tujuannya dengan gagasan dan cita-cita demokrasi. Terorisme dalam sejarah revolusi Perancis itu mengandung dua karakteristik. *Pertama*, rezim teror adalah rezim yang

¹ Mark Juergensmeyer, *Terror In The Mind of God : The Global Rise of Religious Violence*, Tarawang Press, Yogyakarta, 2003, hal. 6.

terorganisasi, *deliberate* dan sistematis. *Kedua*, tujuan dan justifikasinya adalah menuju terciptanya masyarakat baru yang lebih baik untuk menggantikan sistem yang tidak demokratis dan korup. Maximilien Robespierre -tokoh rezim ini- percaya bahwa *virtue* adalah sumber utama bagi pemerintahan oleh rakyat pada masa damai, tetapi pada masa revolusi harus dipersekutukan dengan teror, agar demokrasi tampil sebagai pemenang.

Setelah itu, terorisme menjadi terminologi pelanggaran kekuasaan (*the abuse of power*), namun dengan nuansa kriminal lebih banyak. Edmund Burke mempopulerkan kata terorisme ke dalam bahasa Inggris yang dijabarkan sebagai “anjing-anjing neraka”².

Seiring dengan berkembangnya wacana nasionalisme, dengan sendirinya juga wacana kenegaraan (*statehood*) dan kewarganegaraan (*citizenship*), melahirkan negara-bangsa (*nation-state*) baru. Sementara itu, perubahan sosial-ekonomi akibat revolusi industri juga menciptakan ideologi-ideologi baru seperti Marxisme dan Komunisme. Era ini juga merupakan terorisme era baru kelanjutan dari terorisme era revolusi Perancis. Carlo Pisacane –seorang ekstrimis republik Italia- dianggap sebagai bapak kelahiran terorisme baru ini. Menurut Pisacane, sebagaimana dikutip Gunawan Permadi³, bahwa kekerasan diperlukan bukan hanya untuk menarik perhatian, tetapi juga untuk menginformasikan dan mendidik, dengan tujuan akhirnya adalah menggalang massa untuk revolusi. Tujuan didaktis kekerasan itu tidak pernah dapat tergantikan oleh pamflet, poster ataupun pertemuan-pertemuan massa.

² Goenawan Permadi, *Fantasi Terorisme*, Mascom Media, Semarang, 2003, hal.5.

³ Goenawan Permadi, *Ibid*, hal. 6.

Pada era Perang Dunia I, terorisme masih tetap memiliki konotasi revolusioner. Pada tahun 1880 an dan 1890 an, gerakan nasionalis Armenia militan di Turki Timur melancarkan strategi teroris untuk melawan kekuasaan Ottoman. Taktik inilah yang kemudian diadopsi oleh gerakan-gerakan separatis pada pasca Perang Dunia II.

Sekitar tahun 1930 an, makna “terorisme” kembali berubah. Terorisme pada era ini tidak banyak lagi dipakai untuk menyebut gerakan-gerakan revolusioner dan kekerasan yang ditujukan kepada pemerintah, tetapi lebih banyak digunakan untuk mendeskripsikan praktik-praktik represi massa oleh negara-negara totalitarian terhadap rakyatnya. Terorisme dengan demikian dimaknai lagi sebagai pelanggaran kekuasaan oleh pemerintah, dan diterapkan secara khusus pada rezim otoritarian seperti muncul dalam Fasisme Italia, Nazi Jerman, dan Stallinis Rusia.

Dalam prakteknya, strategi teror yang dipakai penguasa-penguasa tersebut mirip dengan kekerasan oleh negara yang dilakukan beberapa negara dewasa ini. Pembungkaman para penentang politik, aktivis pekerja, pejuang HAM, pejuang ideologi, mahasiswa, wartawan dan sebagainya adalah ciri utama dari pemerintahan diktator seperti di Argentina, Chile, Yunani, El-Salvador, Guatemala, Columbia dan Peru.

Pasca Perang Dunia II, terorisme kembali mengalami perubahan makna. Pada era ini, terorisme berkonotasi revolusioner. Terorisme dipakai untuk menyebut revolusi dengan kekerasan oleh kelompok nasionalis anti kolonialis di Asia, Afrika dan Timur Tengah selama kurun 1940 an dan 1950 an.

Negara-negara dunia ketiga mengadopsi istilah “pejuang kemerdekaan” – yang secara politis dapat dibenarkan, dan menegaskan bahwa setiap perjuangan melawan kolonialisme bukanlah terorisme melainkan “pejuang kemerdekaan”. Perbedaan antara revolusioner dan teroris terletak pada alasan masing-masing. Siapapun yang berdiri pada posisi keadilan dan berjuang untuk kemerdekaan dan pembebasan negerinya dari penindas dan kolonialis mereka tidaklah seharusnya apabila divonis sebagai teroris.

Pada akhir 1960 an dan 1970 an, terorisme masih terus dipandang dalam konteks revolusioner. Namun cakupannya diperluas hingga meliputi kelompok separatis etnis dan organisasi ideologis radikal. Namun akhir-akhir ini terorisme digunakan untuk merujuk pada fenomena yang lebih luas. Pada tahun 1980 an misalnya, terorisme dianggap sebagai sarana untuk mendestabilisasi barat yang dituduh sebagai sponsor utama konspirasi global. Dengan pemaknaan terorisme seperti inilah maka akhir-akhir ini, Barat, terutama Amerika, gencar mengkampanyekan antiterorisme ke seluruh penjuru dunia, sampai ke Indonesia. Setiap negara diminta segera membuat aturan perundang-undangan pemberantasan terorisme ini. Akhirnya Indonesia pun membuat perundang-undangan yang mengatur tentang pemberantasan terorisme ini.

Secara yuridis, sebelum mengenal istilah terorisme, Indonesia telah mengenal dan mengatur tindak pidana subversi yang nuansanya juga ditujukan kepada gerakan-gerakan ekstrim. Pengaturan pemberantasan kegiatan Subversi di Indonesia dituangkan dalam bentuk Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 11 Tahun 1963. Tujuan dikeluarkannya Penpres tersebut sebenarnya adalah untuk melindungi dan mengamankan sistem politik yang dianut pada waktu itu yaitu politik NASAKOM⁴.

Sebenarnya, Penetapan Presiden (Penpres) merupakan produk perundang-undangan yang tidak dikenal dalam UUD 1945. Oleh karena itu, Penpres tersebut perlu ditinjau ulang. Setelah adanya perubahan peta politik pasca peristiwa G 30 S / PKI, lahirlah tatanan politik baru yang disebut dengan Orde Baru dengan tekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekwen. Melalui momentum tersebut maka segala peraturan perundangan yang tidak dikenal dalam UUD 1945 segera ditinjau ulang.

Untuk melaksanakan hal tersebut, pada tahun 1966 lembaga tertinggi negara yaitu MPR(S) mengeluarkan beberapa ketetapan, di antaranya TAP MPR(S) Nomor TAP/MPR(S)/XIX/1966 yang berisi tentang tugas yang diberikan oleh Lembaga Tertinggi Negara kepada pemerintah bersama-sama DPR(GR) untuk dalam waktu 2 (dua) tahun setelah dikeluarkan ketetapan ini menyelesaikan inventarisasi dan pengujian terhadap bentuk-bentuk produk perundang-undangan yang tidak dikenal dalam konstitusi (UUD 1945), yaitu Penetapan Presiden (Penpres) dan Peraturan Presiden (Perpres). Pada tahun itu pula MPR(S)

⁴ Tjipto Soeroso, *Diktat Kuliah Hukum Pidana Khusus (Hukum Pidana Politik)*, 1990, hal. 3-4.

mengeluarkan ketetapan MPR(S) Nomor TAP/MPR(S)/XX/1966 tentang Tata Urutan Perundang-undangan menurut Konstitusi UUD 1945.

Dalam kenyataannya, Pemerintah bersama-sama DPR(GR) belum dapat menyelesaikan tugas yang diemban tersebut. Kondisi ini mendorong MPR(S) mengeluarkan lagi ketetapan pada tahun 1968 yaitu Ketetapan MPR(S) Nomor TAP/MPR(S)/XXXIX/1968 yang memberi waktu kepada pemerintah bersama DPR(GR) untuk dalam jangka waktu 1 (satu) tahun lagi menyelesaikan tugas sebagaimana yang ditetapkan dalam ketetapan Nomor TAP/MPR(S)/XIX/1966. Atas dasar dua Ketetapan MPR(S) inilah, pada tahun 1968 keluar Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1968 tentang Pernyataan Tidak berlakunya Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden.

Pada tahun 1969, keluar 2 (dua) undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-Undang; dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang pernyataan tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Penetapan Presiden Nomor 11 Tahun 1963 termasuk salah satu Penpres yang ditunjuk dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 dan dikuatkan kedudukannya menjadi Undang-Undang sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969: "Terhitung sejak disahkannya Undang-undang ini, menyatakan Penetapan-penetapan Presiden dan Peraturan-peraturan Presiden sebagaimana termaksud dalam lampiran II A dan II B Undang-undang ini, sebagai undang-undang dengan ketentuan bahwa materi penetapan-penetapan

presiden dan Peraturan-peraturan Presiden tersebut ditampung dan dijadikan bahan bagi penyusunan undang-undang yang baru”.

Berdasarkan pasal tersebut maka penyebutan Penpres Nomor 11 Tahun 1963 berubah menjadi Undang-Undang Nomor 11/Pnps/1963, dan tetap dinyatakan berlaku sampai suatu saat dicabut atau diganti dengan undang-undang baru.

Medio tahun 1998, peta politik nasional Indonesia kembali berubah. Banyak tuntutan untuk meninjau ulang berbagai peraturan perundangan yang menghambat nilai-nilai demokrasi. Undang-Undang Nomor 11/Pnps/1963 pun akhirnya dicabut dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 1999 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 11/Pnps/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi. Dengan demikian, secara formal Undang-Undang Nomor 11/Pnps/1963 sudah tidak berlaku, meskipun secara substansial ada beberapa materi yang dimasukkan ke dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara.

Peristiwa WTC yang dahsyat pada tahun 2001, membuat isu terorisme menjadi agenda internasional yang penting untuk segera ditangani. Secara hampir beriringan, akhir tahun 2002, aksi terorisme terjadi di Indonesia. Peristiwa-peristiwa tersebut melatarbelakangi pemerintah untuk sesegera mungkin membuat peraturan perundangan untuk menanggulangi terorisme. Berdasar kebutuhan yang sangat mendesak, padahal belum mempunyai peraturan perundangan yang

komprehensif dan memadai untuk memberantas tindak pidana terorisme, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Undang-undang Terorisme tersebut akhirnya ditingkatkan kedudukannya menjadi Undang-Undang melalui 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.

A.1.2. Perlunya Pengaturan Khusus Antiterorisme

Peristiwa 11 September 2001 bisa dikatakan menjadi babak baru peta “keharusan” membangun sistem keamanan guna menangkal terorisme global. Peristiwa ini, bahkan menentukan model kekuasaan baru di banyak negara. Tragedi “Black September” menyadarkan banyak negara bahwa etika konflik baik pada tataran domestik maupun antar negara –yang melarang serangan terhadap masyarakat sipil atau sasaran *non combatant*- tidak berlaku untuk sebuah aksi teror. Aksi terorisme tidak mengenal prinsip-prinsip diskriminasi target, *unpredictable*, bahkan menggunakan peralatan yang tidak dapat dipertimbangkan sebagai peralatan perang. Dengan demikian, semua aturan perang (*rule of war*) yang berlaku secara internasional disepelekan begitu saja oleh terorisme.

Reaksi yang muncul kemudian adalah “keharusan” untuk menyusun langkah politik untuk memburu semua pelaku terorisme. *UN Security Council* mengeluarkan Resolusi Nomor 1373 beberapa hari setelah peledakan WTC yang mewajibkan kepada seluruh negara untuk bekerjasama secara sungguh-sungguh untuk mencegah dan memberantas terorisme, melalui peningkatan kerjasama antar

negara dan melaksanakan dengan penuh segala konvensi internasional yang berhubungan dengan terorisme⁵.

Bahkan, ada suatu negara yang memiliki agenda menumbangkan rezim-rezim kekuasaan tertentu yang dianggap melindungi atau bekerjasama dengan pelaku terorisme. Berbagai kerjasama internasional dikembangkan untuk mendesak semua negara untuk kooperatif dalam memerangi terorisme.

Langkah-langkah politik ini menimbulkan dan membuka perdebatan sengit antara membangun sistem keamanan (*security*) dan pembatasan terhadap kebebasan (*liberty*) sipil.

Banyak negara melakukan perubahan kebijakannya melalui strategi pembentukan sistem hukum baru yang dinilai dapat melindungi masyarakat dari terorisme, menghidupkan organisasi atau alat-alat represi, maupun melakukan pengawasan politik terhadap mereka yang dianggap memiliki relasi dengan para pelaku terorisme.

Negara-negara yang dulunya mengklaim dirinya sebagai kampiun demokrasi, yang amat membangga-banggakan kemampuan politik liberalnya, ternyata juga turut melakukan langkah-langkah tidak populer untuk membatasi hak-hak sipil, pengawasan yang berlipat ganda, atau bentuk-bentuk diskriminasi terhadap sebagian rakyatnya. Sedangkan, negara otoritarian seolah memperoleh angin segar untuk dengan cepat mengambil langkah mengembalikan alat-alat represi lama.

⁵ UN Security Council 1373 (2001) *“Calling on states to work together urgently to prevent and suppress terrorist acts, including through increased cooperation and full implementation of the relevant international conventions relating to the terrorism”*.

Beberapa negara bahkan menggunakan dan mempertahankan *Internal Security Act (ISA)* atas nama terorisme. Suasana babak baru politik global ini seolah memberikan restu pada rezim-rezim otoritarian untuk mempertahankan kekuasaan dengan menawarkan kemampuan memerangi apa yang disebut dengan isu terorisme.

Banyak contoh yang bisa dipaparkan, seperti Australia telah menyusun sebuah undang-undang anti-terorisme yang mengizinkan jaksa agung untuk melarang aktivitas *certain group* dan mengurangi hak mereka sebagai tersangka selama penahanan. Belarusia menyusun undang-undang yang memberikan hak untuk menggeledah rumah-rumah dan kantor-kantor tanpa pemberitahuan, serta mengizinkan kepala satuan anti-teroris untuk mengatur aktivitas media pers. Canada menerbitkan Bill C-36 atau *Anti-Terrorism Act* dan C17 tentang keselamatan publik (*public safety act*) yang memberikan wewenang militer untuk menyatakan suatu daerah menjadi pengawasannya serta menempatkan peralatan militer dan semua otoritas sipil harus tunduk kepada kewenangan tersebut. Perancis menerbitkan undang-undang *Everyday Security* yang memberikan kekuasaan dan kewenangan negara untuk melakukan pengawasan ketat terhadap warga negaranya. India juga telah melakukan langkah serupa dengan menerbitkan *The Prevention of Terrorism Act* yang mengizinkan polisi untuk menahan tersangka selama tiga bulan tanpa tuntutan / tuduhan apapun dan dapat ditambah tiga bulan lagi atas persetujuan pengadilan khusus⁶.

⁶ Rusdi Marpaung & Al Araf (ed), *Terorisme : Definisi, Aksi dan Regulasi*, Imparsial, Jakarta, 2003, hal. xi-xii.

Paparan ini menggambarkan betapa peta politik dunia telah berubah yang justru melahirkan berbagai ketentuan yang menjadi hambatan bahkan ancaman terhadap kebebasan masyarakat sipil.

Di Indonesia sendiri, perdebatan tentang adanya bahaya terorisme berlangsung teramat politis. Sebagian kalangan meyakini bahwa di Indonesia tidak terdapat terorisme. DPR bahkan sempat menolak membentuk panitia khusus membahas betapa besarnya ancaman berbagai bentuk teror yang telah melanda selama ini. Sebagian lagi menyatakan bahwa terorisme di Indonesia telah menjelma menjadi ancaman serius dalam lima tahun terakhir.

Peta pertarungan menjadi berakhir ketika Bom Bali 12 Oktober 2002 meletus. Jatuhnya ratusan korban (asing) menempatkan Indonesia pada posisi yang tidak mempunyai pilihan kecuali secara serius menanggulangi terorisme. Pemerintah atas desakan berbagai pihak akhirnya menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, dan Perppu Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, pada peristiwa peledakan Bom Di Bali Tanggal 12 Oktober 2002. Kedua Perppu ini kemudian dikukuhkan menjadi Undang-Undang Nomor 15 dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003⁷.

Meski akhirnya dapat diambil titik temu bahwa penanggulangan terorisme di Indonesia merupakan agenda yang tidak dapat ditawar lagi, tetapi kalangan

⁷ Undang-Undang Nomor 16 tahun 2003 ini akhirnya dicabut lewat Judicial Review Mahkamah Konstitusi.

tersebut pun terbelah menjadi dua yaitu kelompok yang setuju untuk membentuk peraturan perundang-undangan sendiri secara khusus dan kelompok lain berpandangan bahwa terorisme cukup dapat diantisipasi oleh KUHP dan Perundang-undangan lain yang telah ada. Akhirnya, kelahiran Undang-undang Terorisme ini pun tidak sepi dari pro dan kontra.

Pro dan kontra ini terjadi karena adanya perbedaan titik tolak dalam memandang Terorisme. Di satu sisi, titik tolak didasarkan pada perlindungan HAM pelaku (*offender oriented*) dan pandangan inilah yang melahirkan kelompok kontra. Sedangkan bagi kelompok yang mendasarkan pandangannya pada pendekatan perlindungan HAM korban (*victim oriented*), yang akan melahirkan kelompok yang pro terhadap dikeluarkannya Undang-undang Terorisme.

Beberapa alasan yang dikemukakan oleh kelompok yang kontra dengan dikeluarkannya Undang-undang Terorisme antara lain :

1. Undang-undang Terorisme melanggar Hak Azasi Manusia (HAM) karena Undang-undang Terorisme tersebut dapat diberlakukan surut (*retro aktif*), sedangkan pemberlakuan surutnya sampai kapan tidak dirumuskan secara tegas⁸.
2. Undang-undang Terorisme dibuat dalam suasana ketergesa-gesaan, sehingga terkesan hanya sekedar menuruti kemauan pihak tertentu, bukan kehendak dan kebutuhan murni masyarakat.

⁸ Pasal 46 berbunyi “ Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini dapat diberlakukan surut untuk tindakan hukum bagi kasus tertentu sebelum mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini, yang penerapannya ditetapkan dengan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

3. Undang-undang Terorisme merupakan “reinkarnasi” dari Undang-Undang Nomor 11/Pnps/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi. Kekhawatiran ini didasarkan pada lamanya waktu penangkapan dan penahanan yang melebihi batas yang telah ditentukan dalam KUHP, serta adanya kewenangan yang luar biasa kepada intelijen untuk memberikan laporan (sebagai bukti permulaan yang cukup). Meskipun ada lembaga “*hearing*” untuk dapat atau tidaknya diproses lebih lanjut yang dilakukan oleh Ketua Pengadilan Negeri, namun hal ini masih meragukan, karena laporan intelijen adalah sedemikian rumit yang -mungkin saja- tidak mampu dipahami seorang hakim.
4. Aksi terorisme sebenarnya masih bisa ditanggulangi dengan menggunakan hukum pidana umum (KUHP), misalnya masalah pembunuhan, pembakaran, peledakan bom dan sebagainya⁹, atau Perundang-undangan pidana lain misalnya Undang-Undang Nomor 12/Drt/1951 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Senjata Api, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Azasi Manusia, atau Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Peradilan Hak Azasi Manusia.

Selain alasan-alasan sebagaimana di atas, masih terdapat alasan yang lebih prinsip yaitu berkaitan dengan asas *ultimum remedium* yang melekat pada diri hukum pidana. Penggunaan hukum pidana hendaknya diupayakan sebagai obat terakhir, apabila upaya dan penggunaan perangkat lain sudah tidak memadai lagi. Pemanggilan hukum pidana untuk mengatasi permasalahan-permasalahan

⁹ Rudy Satriyo Mukantardjo, *Hukum Pidana : Hukum Cap Jempol*, Makalah Bebas.

sosial hendaknya dilakukan dengan sangat hati-hati dan tidak sembarangan. Hal ini karena hukum pidana merupakan sarana untuk mencapai tujuan sosial yaitu *social welfare* tetapi dengan cara *social unwelfare*. Jadi wajar apabila hukum pidana dikatakan sebagai pedang bermata dua, yang salah satu sisinya justru mengiris dagingnya sendiri¹⁰.

Sehubungan dengan harus hati-hati dalam pemanggilan hukum pidana, Muladi mengatakan bahwa kriminalisasi harus dilakukan secara ekstra hati-hati, jangan sampai justru menimbulkan kesan repressif yang melanggar prinsip *ultimum remidium (ultima ratio principle)*, dan menjadi bumerang dalam kehidupan sosial yaitu justru mengurangi kewibawaan hukum disebabkan adanya kriminalisasi yang berlebihan (*over criminalization*)¹¹. Lebih lanjut Muladi mengatakan bahwa kriminalisasi dalam hukum pidana materiil akan diikuti pula oleh langkah-langkah pragmatis dalam hukum pidana formil untuk kepentingan penyidikan dan penuntutan. Oleh karena itu, dalam kriminalisasi harus memenuhi berbagai syarat, antara lain bahwa perbuatan tersebut benar-benar menampakkan korban (*victimizing*) baik aktual maupun potensial, konsistensi penerapan asas *ultimum remidium*, dukungan publik yang kuat, bersifat komprehensif dan tidak bersifat *ad hoc*.

Secara lebih rinci, Muladi merumuskan kode etik penggunaan hukum pidana¹² :

¹⁰ Sudarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Semarang, 1990, Hal. 13.

¹¹ Muladi, *Demokratisasi, Hak Azasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002, hal. 201.

¹² Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2002, hal. 102-103

1. Jangan menggunakan hukum pidana secara emosional hanya untuk melakukan pembalasan semata;
2. Hukum pidana jangan digunakan untuk memidana perbuatan yang tidak jelas korban atau kerugiannya;
3. Jangan digunakan untuk mencapai suatu tujuan yang pada dasarnya dapat dicapai dengan cara lain yang lebih / sama efektifnya dengan hukum pidana.
4. Jangan digunakan apabila kerugian yang ditimbulkan oleh pembedaan akan lebih besar dari kerugian yang diakibatkan oleh perumusan tindak pidana;
5. Jangan digunakan apabila efek sampingan (*by product*) yang ditimbulkan lebih merugikan dibanding dengan perbuatan yang akan dikriminalisasikan;
6. Jangan digunakan apabila tidak didukung oleh masyarakat secara kuat;
7. Jangan digunakan apabila diperkirakan tidak dapat efektif (*unenforceable*);
8. Hukum Pidana harus *uniform, univerying and universalistic*;
9. Hukum pidana harus rasional;
10. Hukum pidana harus menjaga keserasian antara *order, legitimation and competence*;
11. Hukum pidana harus menjaga keselarasan antara *social defence, procedural fairness, and substantive justice*;
12. Hukum pidana harus menjaga keserasian antara moralitas komunal, moralitas kelembagaan dan moralitas sipil;
13. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan korban kejahatan;
14. Hukum pidana (dalam hal tertentu) harus mempertimbangkan secara khusus skala prioritas kepentingan pengaturan;
15. Penggunaan hukum pidana sebagai upaya repressif (*penal*) harus didayagunakan serentak bersama dengan upaya preventif (*nonpenal*).

Berdasar alasan-alasan di atas, maka sebagian kelompok memilih kontra terhadap adanya pengaturan terorisme dalam Peraturan Perundang-undangan khusus.

Bagi kelompok yang pro, mendasarkan argumentasinya bahwa peraturan perundang-undangan yang telah ada (terutama KUHP) tidak dapat diterapkan kepada *auctor intelektualis* dari pelaku teror ini, dalam artian dipidana lebih berat dari *auctor physicus* nya. Hal ini karena *auctor intelektualis* dalam aksi terorisme mempunyai peran sangat penting dibanding dengan *auctor physicus* nya. Di samping itu, penanganan terorisme harus sesegera mungkin, dan hal ini tidak bisa

terlaksana apabila diserahkan pada hukum acara biasa. Oleh karena itulah perlu pengaturan khusus, termasuk hukum acaranya.

Kelompok ini –yang pro- mendasarkan argumennya pada perlindungan korban (memandang dari sisi korban terorisme). Teror merupakan ancaman terhadap hak-hak individu –seperti hak untuk hidup (*right to life*), bebas dari rasa takut (*freedom from fear*)- maupun hak-hak kolektif seperti rasa takut yang bersifat luas, bahaya terhadap kebebasan demokrasi, integritas teritorial, keamanan nasional, stabilitas pemerintahan yang sah, pembangunan sosial ekonomi, ketentraman masyarakat madani yang *pluralistic*, harmoni dalam perdamaian internasional dan sebagainya¹³.

Teror biasanya dilakukan secara acak (*random*) dan tidak terseleksi (*indiscriminate*) sehingga sering mengorbankan orang-orang yang tidak bersalah termasuk wanita dan anak-anak dan sering dilakukan secara terorganisir dan bersifat transnasional (*transnational organized crime*). Tidak jarang, manifestasi terorisme seperti pembunuhan, penculikan, pengeboman, penyerangan dan perampokan terdapat kaitan erat dengan berbagai kejahatan internasional terorganisasi lain seperti perdagangan senjata api ilegal, pencucian uang (*money laundering*), perdagangan manusia (wanita dan anak-anak), dan lain sebagainya. Bahkan bahaya besar yang sewaktu-waktu mengancam secara serius bagi keberlangsungan hidup manusia adalah digunakannya senjata perusak massal

¹³ Muladi, *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Dalam kerangka Hak Azasi Manusia*, Makalah disampaikan pada Kuliah Umum S 1 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 21 April 2003, hal. 1 –2.

(*weapon of mass destruction*), senjata biologi, radiologi, kimia, nuklir disertai dengan pendayagunaan teknologi tinggi di bidang teknologi informasi (IT).

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khusus di luar KUHP merupakan kebijakan dan langkah antisipatif yang bersifat proaktif yang dilandaskan pada kehati-hatian karena : *pertama*, masyarakat Indonesia adalah masyarakat multietnik dengan beragam agama (pluralisme agama) yang mendiami beribu pulau yang tersebar di Nusantara. *Kedua*, dengan karakteristik sebagaimana di atas, seluruh komponen bangsa Indonesia berkewajiban memelihara dan meningkatkan kewaspadaan menghadapi segala bentuk kegiatan yang mengarah kepada kekerasan dan terorisme. *Ketiga*, konflik-konflik yang timbul akhir-akhir ini merupakan kemunduran peradaban dan dapat dijadikan tempat berkembang suburnya tindak pidana terorisme¹⁴. Alasan-alasan tersebut semakin mendasari kebutuhan akan adanya pengaturan terorisme secara tersendiri dan khusus.

A.2. Kebijakan Kriminalisasi Berdasarkan Undang-undang Terorisme

A.2.1. Ruang Lingkup Tindak Pidana Terorisme

Secara dikotomis, terorisme terbelah menjadi dua kategori yaitu *State terrorism (state sponsored terrorism)* dan *Non State Terrorism*. *State Terrorism* atau *state sponsored terrorism* merupakan bentuk *terrorism by government*. Terorisme ini diinterpretasikan sebagai suatu kegiatan atau alat yang digunakan pemerintah (bertindak atas nama negara) sebagai sarana paksa untuk menundukkan pihak lain, sehingga dapat diatur seperti yang dikehendaki

¹⁴ Kompas Cyber Media, 5 Maret 2002.

pemerintah. Motif paling dominan dalam *state terrorism* adalah motif politik dan ekonomi, yaitu untuk mempertahankan kekuasaan dan kekayaan. Terorisme jenis ini akan semakin berbahaya dan kokoh apabila *act of terror* tersebut dibungkus dengan hukum.

State terrorism selalu terjadi pada setiap pemerintahan yang otoriter dan represif. Artinya, pemerintahan tipe otoriter dan represif senantiasa menggunakan instrumen teror untuk melakukan intimidasi terhadap siapapun saja yang dianggap dapat mengusik kekuasaannya. Ketika Stalin berkuasa di Uni Soviet, ia menggunakan institusi polisi rahasia di bawah pimpinan Beria untuk melancarkan teror dalam bentuk pembunuhan, penyiksaan, penculikan dan pembuangan ke kamp di Siberia terhadap puluhan juta orang yang dianggap menentang sistem komunis diktator proletariat¹⁵. Demikian pula apa yang dilakukan Hitler dengan polisi rahasianya “Gestapo (*Geheim State Polizei*)” di bawah pimpinan Himler, serta Mao Zedong dengan Kementrian Keamanan Publik-nya juga melakukan teror yang keji terhadap kelompok-kelompok yang dianggap membangkang.

State sponsored terrorism juga bisa bersifat transnasional yaitu suatu negara melakukan *act of terror* terhadap negara lain, atau memberi bantuan, perlindungan, perencanaan, persiapan terorisme yang dilakukan terhadap negara lain.

Non State Terrorism merupakan *terrorism against government*, merujuk pada setiap tindakan teror yang dilakukan baik secara individual maupun kelompok (yang bukan negara) terhadap pihak lain (pemerintahan) apapun

¹⁵ Abduh Zulfidar Akaha (ed), *Terorisme dan Konspirasi Anti Islam*, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta, 2002, hal. 34

motifnya. Termasuk dalam kategori ini adalah Brigade Merah di Italia, Red Army Fraction di Jerman tahun 1960 an, Gerakan Sikh di India, teror gas beracun di jaringan kereta api bawah tanah di Tokyo dan masih banyak contoh-contoh lain.

Apabila dilihat dari skala aksi dan organisasinya, terorisme dibedakan antara terorisme nasional, terorisme internasional dan terorisme transnasional.

Ketiga skala aksi terorisme itu tergambar jelas lewat skema berikut¹⁶:

Bentuk	Ciri-ciri
Terorisme Intra-Nasional	Jaringan organisasi dan aksi terbatas oleh teritorial negara tertentu
Terorisme Internasional	(1) diarahkan kepada orang-orang asing dan aset-aset asing; (2) diorganisasikan oleh pemerintah atau organisasi yang lebih dari satu negara; (3) bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah asing.
Terorisme Transnasional	Jaringan global yang mempersiapkan revolusi global untuk tatanan dunia baru (bagian dari terorisme internasional yang menjadi radikal)

¹⁶ Rusdi Marpaung & Al-Araf (ed), Loc cit, hal. 7

National Advisory Committee dalam *The Report of the Task Force on Disorders and Terrorism*¹⁷ sebagaimana dikutip Muladi membagi terorisme dalam lima tipologi yaitu :

- a. Terorisme Politik; mencakup perilaku kriminal yang dilakukan dengan kekerasan yang didesain terutama untuk menimbulkan ketakutan di lingkungan masyarakat dengan tujuan politis;
- b. Terorisme non-politik; dilakukan untuk tujuan-tujuan keuntungan pribadi, termasuk aktivitas kejahatan terorganisasi;
- c. Quasi Terorisme; menggambarkan aktivitas yang bersifat insidental untuk melakukan kejahatan kekerasan yang bentuk dan caranya menyerupai terorisme, tetapi tidak mempunyai unsur esensialnya.
- d. Terorisme Politik Terbatas; menunjuk kepada perbuatan terorisme yang dilakukan untuk tujuan atau motif politik, tetapi tidak merupakan bagian dari suatu kampanye bersama untuk menguasai pengendalian negara;
- e. Terorisme pejabat atau negara (*official or state terrorism*); terjadi di suatu bangsa yang tatanannya didasarkan atas penindasan.

Menurut Wilkinson, sebagaimana dikutip oleh Goenawan Permadi¹⁸, ada tiga jenis terorisme secara umum yaitu :

- a. Terorisme Revolusioner yaitu penggunaan kekerasan secara sistematis dengan tujuan akhir untuk mewujudkan perubahan radikal dalam tatanan politik;

¹⁷ Muladi, *Demokratisasi, HAM dan Reformasi Hukum di Indonesia*, Opcit, hal.170 – 171

¹⁸ Goenawan Permadi, Opcit, hal. 38

- b. Terorisme Subrevolusioner yaitu penggunaan kekerasan teroristik untuk menimbulkan perubahan dalam kebijakan publik tanpa mengubah tatanan politik;
- c. Terorisme Represif yaitu penggunaan kekerasan teroristik untuk menekan atau membelenggu individu atau kelompok dari bentuk-bentuk perilaku yang dianggap tidak berkenan oleh negara.

Secara skematis, dapat digambarkan bahwa terorisme terbagi dalam tipologi sebagai berikut¹⁹ :

¹⁹ Rusdi Marpaung & Al-Araf (ed), Loc cit, hal. 6-7

Tipe	Tujuan	Ciri-ciri
Terorisme epifenomenal (teror dari bawah)	Tanpa tujuan khusus, suatu hasil samping kekerasan horisontal berskala besar .	Tak terencana rapi, terjadi dalam konteks perjuangan yang sengit
Terorisme revolusioner (teror dari bawah)	Revolusi atau perubahan radikal atas sistem yang ada	Selalu merupakan fenomena kelompok, struktur kepemimpinan, program, ideologi, konspirasi, elemen militer.
Terorisme subevolusioner (teror dari bawah)	Motif politis, menekan pemerintah untuk mengubah kebijakan atau hukum, perang politis dengan kelompok rival, menyingkirkan pejabat tertentu.	Dilakukan oleh kelompok kecil, bisa juga individu, sulit diprediksi, kadang sulit dibedakan apakah psikopatologis atau kriminal
Terorisme repressif (teror dari atas / terorisme negara)	Menindas individu atau kelompok (oposisi) yang tidak dikehendaki oleh penindas (rejim otoriter / totaliter) dengan cara likuidasi	Berkembang menjadi teror massa, ada aparat teror, polisi rahasia, teknik penganiayaan, penyebaran rasa curiga di kalangan rakyat, wahana untuk paranoia pemimpin

Terorisme dapat dilakukan dengan berbagai cara atau model. Cara yang paling sering dilakukan adalah dengan kekerasan atau ancaman kekerasan kepada seseorang (terutama yang memiliki status sosial tinggi) atau kepada banyak orang secara massal, atau terhadap benda atau bangunan tertentu yang bernilai strategis. Jenis kekerasan yang digunakan meliputi penyiksaan, pembunuhan, kekerasan seksual, dan kekerasan lain. Bahkan teror juga bisa dilakukan dengan menyerang akses informasi dan data informatika sehingga mengacaukan data atau bahkan merusak untuk tidak dapat digunakan lagi.

Setelah melihat berbagai tipologi, motif dan cara terorisme internasional yang umumnya dikaitkan dengan unsur politik, maka lebih fokus akan dibahas perumusan terorisme di Indonesia.

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 Undang-undang Terorisme, bahwa “Tindak pidana terorisme yang diatur dalam Undang-undang ini dikecualikan dari tindak pidana politik, tindak pidana yang berkaitan dengan tindak pidana politik, tindak pidana dengan motif politik dan tindak pidana dengan tujuan politik yang menghambat proses ekstradisi”. Jadi meskipun dalam realitanya tindak pidana terorisme sangat erat terkait dengan motif politik tertentu yang melatarbelakangi pelakunya, tetapi Undang-undang Terorisme tidak mau melihat kenyataan tersebut. Hal ini, menurut Penjelasan Pasal 5 Undang-undang Terorisme, dimaksudkan agar pelaku tindak pidana terorisme tidak dapat berlindung di balik latar belakang, motivasi dan tujuan politik untuk menghindarkan diri dari penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan dan penghukuman terhadap pelakunya. Ketentuan dalam Pasal 5

Undang-undang Terorisme juga dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas perjanjian ekstradisi dan bantuan hukum timbal balik dalam masalah pidana antara Pemerintah Republik Indonesia dengan pemerintah negara lain.

Dengan demikian, Undang-undang Terorisme tidak mau tahu dan tidak menganggap adanya unsur politis yang membalut tindak pidana terorisme. Penulis pada prinsipnya sepakat terhadap adanya ketentuan tersebut sebagai upaya untuk mengefektifkan perjanjian ekstradisi, namun perlu dipertimbangkan juga, atau apabila perlu, patut dihormati motif yang sedang diperjuangkan oleh para pelaku terorisme. Penghormatan dalam bentuk konkrit misalnya sebagai alasan memperingan bentuk penahanan atau perlakuan aparat hukum yang berbeda antara pelaku tindak pidana terorisme dengan pelaku kriminal biasa.

Dalam ekstradisi, memang terdapat asas tidak menyerahkan pelaku kejahatan politik (*non extradition of political criminal*), di samping asas-asas lain yang harus dipenuhi oleh dua negara antara lain asas kejahatan ganda (*double criminality principle*), asas kekhususan (*principle of speciality*), asas tidak menyerahkan warga negara sendiri (*non extradition of nationals*), asas *non bis in idem*, dan asas daluwarsa.

Asas tidak menyerahkan pelaku kejahatan politik (*non extradition of political criminal*), dimaksudkan jika negara-negara berpendapat bahwa kejahatan yang dijadikan sebagai alasan untuk meminta ekstradisi oleh negara peminta tergolong sebagai kejahatan politik, maka negara diminta harus menolak permintaan tersebut²⁰. Perihal apa yang disebut dengan kejahatan politik dan apa

²⁰ I Wayan Parthiana, *Hukum Pidana Internasional dan Ekstradisi*, Yrama Widya, Bandung, 2003, hal. 131.

kriterianya, sampai sekarang masih belum ada kesatuan pendapat di antara para ahli. Karena sukarnya menentukan kriteria obyektif ini, untuk mengantisipasi kesulitan ekstradisi, maka banyak sekali negara menggunakan sistem negatif dalam Peraturan Perundang-undangnya. Sistem negatif ini adalah menyatakan dengan tegas bahwa kejahatan-kejahatan tertentu dinyatakan sebagai bukan kejahatan politik, atau kejahatan-kejahatan tertentu dinyatakan sebagai kejahatan yang dapat dijadikan alasan untuk meminta ekstradisi ataupun mengekstradisi orang yang diminta. Prinsip inilah yang digunakan pembuat Undang-undang Terorisme, yaitu dengan mengecualikan tindak pidana terorisme dari tindak pidana politik, tindak pidana yang berkaitan dengan tindak pidana politik, tindak pidana dengan motif politik dan tindak pidana dengan tujuan politik. Ini artinya, bahwa tindak pidana terorisme dapat diekstradisikan, dan pelakunya tidak dapat berlindung di bawah asas *non extradition of political criminal*.

Sebelum membahas tindak pidana yang dirumuskan dalam Undang-undang Terorisme, akan dibahas lebih dahulu mengenai asas legalitas yang memang menjadi landasan kekuatan mengikatnya suatu aturan. Asas legalitas secara tegas dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP bahwa "Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada, sebelum perbuatan itu dilakukan". Dengan perumusan ini maka berarti aturan pidana diberlakukan ke depan, tidak surut ke belakang. Oleh karena itulah maka dalam Hukum Pidana tidak diperbolehkan diberlakukan surut (*non retroaktif*). Undang-undang Terorisme nampaknya mengambil sikap berbeda dengan mengadakan penyimpangan asas non retroaktif. Penyimpangan

asas non retroaktif ini dirumuskan dalam Pasal 46 yang menegaskan sebagai berikut :

“Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini dapat diperlakukan surut untuk tindakan hukum bagi kasus tertentu sebelum mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini, yang penerapannya ditetapkan dengan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersendiri”.

Berlandaskan pada ketentuan inilah lahir Perppu Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perppu Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002 (dikukuhkan menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003)²¹.

Melalui penegasan dalam pasal di atas, berarti terdapat penyimpangan dari asas *non retroaktif / lex temporis delicti* yang telah diterima secara umum, dimana aturan hukum / undang-undang tidak dapat diberlakukan surut. Larangan berlakunya undang-undang pidana secara *retroaktif* (surut) ini dilatarbelakangi oleh ide perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM). Prinsip ini secara internasional tercantum dalam Pasal 11 *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), Pasal 15 ayat (1) *International Convention on Civil and Political Rights* (ICCPR), dan Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 24 ayat (1) Statuta Roma tentang *International Criminal Court*²². Di Indonesia sendiri sebenarnya telah ada landasan hukum yang melarang retroaktif ini yaitu Pasal 28 I ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen kedua) yang berbunyi “Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk

²¹ Undang-undang Nomor 16 Tahun 2003 ini akhirnya dicabut oleh Mahkamah Konstitusi.

²² Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal.1.

tidak dituntut atas dasar *hukum yang berlaku surut* adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun²³ (cetak miring-penulis).

Berdasarkan landasan-landasan hukum di atas, maka kebijakan merumuskan pemberlakuan surut Undang-undang Terorisme sebagaimana tertuang dalam Pasal 46 Undang-undang tersebut, merupakan langkah yang patut dipertanyakan. Seharusnya Undang-undang Terorisme tidak perlu memaksakan diri untuk menjangkau tindak pidana yang terjadi sebelum Undang-undang Terorisme tersebut ditetapkan. Segala tindak pidana teror yang terjadi sebelum Undang-undang Terorisme ditetapkan ditanggulangi dengan aturan hukum pidana yang telah ada saja, dalam hal ini KUHP atau aturan Perundang-undangan pidana lain. Langkah ini merupakan langkah yang aman karena tidak menyalahi prinsip / asas legalitas yang telah diterima secara umum. Dalam KUHP sebenarnya terdapat banyak pasal yang dapat digunakan untuk menjerat pelaku terorisme antara lain :

- a. Tindak pidana makar (Pasal 104 – 129 KUHP)²⁴.
- b. Tindak pidana terhadap martabat Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 131-137 KUHP).
- c. Tindak pidana kekacauan sidang / acara kenegaraan (Pasal 146 – 152 KUHP).

²³ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

²⁴ Bahkan pernah ada Undang-Undang Nomor 11/Pnps/Tahun 1963 Tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi yang di dalamnya merumuskan perihal subversi, mata-mata dan sabotase. Undang-undang tersebut telah dicabut melalui Undang-undang Nomor 26 Tahun 1999 Tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 11/Pnps/Tahun 1963. Namun demikian, sepanjang terkait dengan penyelewengan ideologi Pancasila dituangkan dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 1999 Tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Yang Berkaitan dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara, yang menambah 6 Pasal di antara Pasal 107 dan Pasal 108 KUHP.

- d. Tindak pidana pembakaran, ledakan atau penghancuran bangunan fasilitas umum (Pasal 187 – 201 KUHP).
- e. Penculikan (Pasal 328 – 331 KUHP).
- f. Pembunuhan (Pasal 338 – 340, 359 KUHP).
- g. Penganiayaan (Pasal 351 – 355 KUHP).
- h. Pembajakan di laut (Pasal 438 – 478 KUHP).
- i. Pembajakan udara (Pasal 479 a – 479 r KUHP²⁵)

Dengan demikian, sebenarnya KUHP dapat digunakan untuk menangkal (sebelum ditetapkannya Perundang-undangan terorisme yang dibuat khusus), tanpa memberlakukan surut perundang-undangan yang baru dibuat. Karena hal ini bertentangan dengan jaminan kepastian hukum yang telah dirumuskan dalam asas legalitas.

Memang KUHP juga merumuskan perihal kemungkinan berlakunya surut suatu aturan hukum pidana sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) KUHP. Tetapi tidak semua aturan baru dapat diberlakukan surut ke belakang. Pasal tersebut merumuskan “Jika sesudah perbuatan dilakukan, ada perubahan dalam perundang-undangan, dipakai aturan yang paling ringan bagi terdakwa”. Dengan perumusan demikian, maka dapat dimungkinkan adanya retroaktivitas apabila : (1) sesudah terdakwa melakukan tindak pidana ada perubahan dalam perundang-undangan; dan (2) peraturan yang baru itu menguntungkan atau meringankan

²⁵ Penambahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 tahun 1976 Tentang Perubahan dan Penambahan Beberapa Pasal dalam KUHP bertalian dengan Perluasan Berlakunya Ketentuan Perundang-undangan Pidana, Kejahatan Penerbangan dan Kejahatan Terhadap Sarana/Prasarana Penerbangan.

terdakwa²⁶. Hal ini berarti bahwa tidak setiap ada perubahan undang-undang berarti ada *retroaktif*. Bisa jadi undang-undang lama tetap diberlakukan (tidak ada retroaktif) apabila undang-undang lama justru lebih meringankan terdakwa.

Ada pemaknaan keliru terhadap pemahaman Pasal 1 ayat (2) ini. Pasal 1 ayat (2) seringkali dianggap sebagai aturan tentang retroaktif. Padahal, Pasal 1 ayat (2) KUHP sebenarnya tidak mengatur tentang prinsip “retroaktif”, tetapi lebih tepat apabila dikatakan bahwa pasal tersebut mengatur tentang hukum yang berlaku dalam masa transisi jika ada perubahan perundang-undangan. Pasal tersebut mengandung prinsip bahwa apabila dalam masa transisi, menghadapi 2 (dua) pilihan perundang-undangan, maka harus diterapkan / didahulukan aturan yang menguntungkan / meringankan. Dengan demikian Pasal 1 ayat (2) ini mengandung “prinsip subsidiaritas²⁷”.

Setelah membahas asas legalitas, selanjutnya diurai mengenai perumusan tindak pidana dalam Undang-undang Terorisme. Undang-undang Terorisme membagi tindak pidana yang diatur dalam dua kelompok yaitu (1) Kelompok Tindak Pidana Terorisme; dan (2) Kelompok Tindak Pidana yang Berkaitan dengan Tindak Pidana Terorisme. Uraian berikut memaparkan dua kelompok tindak pidana tersebut. Patut disayangkan, Undang-undang Terorisme tidak memberikan kualifikasi apakah tindak pidana yang diatur termasuk kategori kejahatan atau pelanggaran. Tidak adanya kualifikasi delik ini dapat menimbulkan permasalahan yuridis, karena perundang-undangan pidana di luar KUHP tetap terikat dengan aturan umum yang ada dalam KUHP mengenai konsekwensi-

²⁶ Sudarto, *Hukum Pidana I*, Opcit, hal. 27.

²⁷ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Opcit, hal. 8.

konsekwensi yuridis dari adanya perbedaan Kejahatan dan Pelanggaran. Hal ini karena aturan umum KUHP membedakan antara aturan umum untuk kejahatan dan aturan umum untuk pelanggaran. Aturan perundang-undangan di luar KUHP meskipun diperbolehkan mengadakan pengaturan yang menyimpang, tetapi perlu diingat bahwa pengaturan secara tersendiri harus selengkap mungkin untuk menghindari kekosongan yuridis.

Tidak ditegaskannya kualifikasi delik terorisme, barangkali pembuat undang-undang sudah tidak lagi membedakan pemidanaan untuk percobaan dan pembantuan, yaitu bahwa kedua-duanya diancam dengan pidana yang sama dengan pelaku delik selesainya. Padahal, akibat hukum dari perbedaan kejahatan dan pelanggaran bukan hanya pada masalah percobaan dan pembantuan saja, melainkan juga pada masalah-masalah lain, misalnya dalam hal ada *concursum*, daluwarsa penuntutan dan pelaksanaan pidana, berlakunya asas nasional aktif dalam Pasal 5 ayat (1) ke-2 KUHP dan sebagainya.

Penetapan kualifikasi delik (sebagai kejahatan atau pelanggaran) merupakan "kualifikasi yuridis" yang memiliki konsekwensi yuridis pula, baik dalam arti konsekwensi yuridis-materiil (aturan umum yang terdapat dalam KUHP) maupun konsekwensi yuridis-formil (yang diatur dalam KUHP)²⁸. Penetapan kualifikasi delik diperlukan untuk menjembatani berlakunya aturan umum KUHP terhadap hal-hal yang tidak diatur dalam perundang-undangan di luar KUHP.

²⁸ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Op cit, hal. 80

A.2.1.1. Tindak Pidana Terorisme

Tindak Pidana Terorisme dirumuskan dalam Bab III Pasal 6 – 16 Undang-undang Terorisme. Sedangkan Pasal 17 dan 18 mengatur Tindak Pidana Terorisme yang dilakukan oleh Korporasi. Pasal terakhir dari Bab III (Pasal 19) berisi pengaturan pengecualian penjatuhan pidana minimum khusus, pidana mati atau pidana penjara seumur hidup bagi pelaku tindak pidana terorisme yang berada di bawah umur 18 (delapan belas) tahun.

Rumusan resmi tindak pidana terorisme termuat dalam Pasal 6 dan 7 Undang-undang Terorisme

Pasal 6

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-obyek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional, dipidana dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun.

Pasal 7

Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan bermaksud untuk 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 untuk menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional, dipidana dengan pidana penjara paling lama seumur hidup.

Perbedaan perumusan kedua pasal di atas terletak dari jenis perumusannya. Pasal 6 merupakan delik materiil yaitu delik yang perumusannya dititikberatkan pada akibat yang tidak dikehendaki. Sedang Pasal 7 menggunakan perumusan delik formil yaitu delik yang perumusannya dititikberatkan pada

perbuatan yang dilarang. Delik materiil belum dianggap selesai apabila akibat yang dilarang tidak timbul, sedang delik formil sudah dianggap selesai bersamaan dengan dilakukannya perbuatan sebagaimana tercantum dalam rumusan delik.

Perumusan delik sebagaimana terumus dalam Pasal 6 dan Pasal 7 Undang-undang Terorisme banyak mengundang berbagai interpretasi dan penafsiran. Misalnya perumusan "...suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas..." tidak dijelaskan lebih lanjut. Undang-undang Terorisme tidak memberikan kuantifikasi apa dan bagaimana ukurannya sesuatu dianggap sebagai suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas itu.

Begitu juga dengan peristilahan "obyek-obyek vital yang strategis" tidak dijelaskan secara rinci. Meskipun Ketentuan Umum Undang-undang Terorisme telah menegaskan bahwa obyek vital yang strategis adalah tempat, lokasi atau bangunan yang mempunyai nilai ekonomis, politis, sosial, budaya, dan pertahanan serta keamanan yang sangat tinggi termasuk fasilitas internasional, tetapi penafsiran seperti ini masih sangat sumir dan tidak tegas. Apabila sebuah definisi tidak mengandung kejelasan dan kerincian dalam menunjukkan unsurnya, maka penentuan terpenuhinya unsur tindak pidana terorisme tersebut akan sangat ditentukan oleh kehendak dan pandangan subyektif penyelidik atau penyidik, dan lebih luas aparat penegak hukum lain. Pengertian yang sangat kabur dan tidak jelas seperti ini, pada suatu saat akan dengan mudah dibelokkan pemaknaannya oleh pihak-pihak tertentu.

Perumusan delik formil terhadap tindak pidana terorisme merupakan perumusan yang mengandung risiko terhadap sisi-sisi hak asasi manusia. Hal ini

karena unsur “bermaksud” pada gilirannya dapat mendatangkan kekuasaan yang berlebihan pada pihak-pihak tertentu untuk menjerat siapa saja sebagai teroris. Rumusan seperti di atas sangat tergantung pada pemaknaan subyektif aparat penyidik atau penyidik karena tidak memerlukan bukti materiil.

Apabila dicermati, rumusan Pasal 6 di atas dapat diurai ke dalam dua tindakan yaitu:

1. 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;
2. menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional.

Rumusan tersebut dapat ditafsirkan menjadi tindakan sendiri-sendiri karena sama-sama merupakan akibat yang ditimbulkan sehingga kedudukannya sejajar dalam struktur kalimat.

Begitu juga perumusan Pasal 7 dapat diurai menjadi dua tindakan yaitu :

1. menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan bermaksud untuk 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;
2. menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan bermaksud untuk menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang

strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional.

Pasal ini juga dapat dipecah dalam dua tindakan karena rumusan kalimatnya sejajar sama-sama mempunyai maksud sebagaimana tertuang dalam rumusan pasal.

Rumusan tindak pidana teror selanjutnya adalah rumusan yang dituangkan dalam Pasal 8 sampai 12 Undang-undang Terorisme. Rumusan dalam pasal-pasal ini bisa dikatakan sebagai “terorisasi” terhadap tindak pidana biasa. Pasal-pasal tersebut sebenarnya merupakan tindak pidana-tindak pidana biasa namun dikualifikasi sebagai tindak pidana terorisme.

Pasal 8

Dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, setiap orang yang :

- a. menghancurkan, membuat tidak dapat dipakai atau merusak bangunan untuk pengamanan lalu lintas udara atau menggagalkan usaha untuk pengamanan bangunan tersebut;
- b. menyebabkan hancurnya, tidak dapat dipakainya, atau rusaknya bangunan untuk pengamanan lalu lintas udara, atau gagalnya usaha untuk pengamanan bangunan tersebut;
- c. dengan sengaja dan melawan hukum menghancurkan, merusak, mengambil atau memindahkan tanda atau alat untuk pengamanan penerbangan atau menggagalkan bekerjanya tanda atau alat tersebut, atau memasang tanda atau alat yang keliru;
- d. karena kealpaannya menyebabkan tanda atau alat untuk pengamanan penerbangan hancur, rusak, terambil atau pindah atau menyebabkan terpasangnya tanda atau alat untuk pengamanan penerbangan yang keliru;
- e. dengan sengaja dan melawan hukum, menghancurkan atau membuat tidak dapat dipakainya pesawat udara yang seluruhnya atau sebagian kepunyaan orang lain;
- f. dengan sengaja dan melawan hukum mencelakakan, menghancurkan, membuat tidak dapat dipakai atau merusak pesawat udara;
- g. karena kealpaannya menyebabkan pesawat udara celaka, hancur, tidak dapat dipakai atau rusak;
- h. dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan melawan hukum, atas penanggung asuransi menimbulkan kebakaran atau ledakan, kecelakaan, kehancuran, kerusakan atau membuat tidak dapat

dipakainya pesawat udara yang dipertanggungjawabkan muatannya maupun upah yang akan diterima untuk pengangkutan muatannya, ataupun untuk kepentingan muatan tersebut telah diterima uang tanggungan;

- i. dalam pesawat udara dengan perbuatan yang melawan hukum, merampas atau mempertahankan perampasan atau menguasai pesawat udara dalam penerbangan;
- j. dalam pesawat udara dengan kekerasan atau ancaman kekerasan atau ancaman dalam bentuk lainnya, merampas atau mempertahankan perampasan atau menguasai pesawat udara dalam penerbangan;
- k. melakukan bersama-sama sebagai kelanjutan permufakatan jahat, dilakukan dengan direncanakan terlebih dahulu, mengakibatkan luka berat seseorang, mengakibatkan kerusakan pada pesawat udara sehingga dapat membahayakan penerbangannya, dilakukan dengan maksud untuk merampas kemerdekaan atau meneruskan merampas kemerdekaan seseorang;
- l. dengan sengaja dan melawan hukum melakukan perbuatan kekerasan terhadap seseorang di dalam pesawat udara dalam penerbangan, jika perbuatan itu dapat membahayakan keselamatan pesawat udara tersebut;
- m. dengan sengaja dan melawan hukum merusak pesawat udara dalam dinas atau menyebabkan kerusakan atas pesawat udara tersebut yang menyebabkan tidak dapat terbang atau membahayakan keamanan penerbangan;
- n. dengan sengaja dan melawan hukum menempatkan atau menyebabkan ditempatkannya di dalam pesawat udara dalam dinas, dengan cara apapun, alat atau bahan yang dapat menghancurkan pesawat udara yang membuatnya tidak dapat terbang atau menyebabkan kerusakan pesawat udara tersebut yang dapat membahayakan keamanan dalam penerbangan;
- o. melakukan secara bersama-sama 2 (dua) orang atau lebih, sebagai kelanjutan dari permufakatan jahat, melakukan dengan direncanakan lebih dahulu, dan mengakibatkan luka berat bagi seseorang dari perbuatan sebagaimana dimaksud dalam huruf l, huruf m, dan huruf n;
- p. memberikan keterangan yang diketahuinya adalah palsu dan karena perbuatan itu membahayakan keamanan pesawat udara dalam penerbangan;
- q. di dalam pesawat udara melakukan perbuatan yang dapat membahayakan keamanan dalam pesawat udara dalam penerbangan;
- r. di dalam pesawat udara melakukan perbuatan-perbuatan yang dapat mengganggu ketertiban dan tata tertib di dalam pesawat udara dalam penerbangan.

Pasal 9

Setiap orang yang secara melawan hukum memasukkan ke Indonesia, membuat, menerima, mencoba memperoleh, menyerahkan atau mencoba menyerahkan, menguasai, membawa, mempunyai persediaan padanya atau mempunyai dalam miliknya, menyimpan, mengangkut, menyembunyikan,

mempergunakan atau mengeluarkan ke dan/atau dari Indonesia sesuatu senjata api, amunisi atau sesuatu bahan peledak dan bahan-bahan lainnya yang berbahaya dengan maksud untuk melakukan tindak pidana terorisme, dipidana dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun.

Pasal 10

Dipidana dengan pidana yang sama dengan pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, setiap orang yang dengan sengaja menggunakan senjata kimia, senjata biologis, radiologi, mikroorganisme, radioaktif atau komponennya sehingga menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas, menimbulkan korban yang bersifat massal, membahayakan terhadap kesehatan, terjadi kekacauan terhadap kehidupan, keamanan, dan hak-hak orang, atau terjadi kerusakan, kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional.

Pasal 11

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun, setiap orang yang dengan sengaja menyediakan atau mengumpulkan dana dengan tujuan akan digunakan atau patut diketahuinya akan digunakan sebagian atau seluruhnya untuk melakukan tindak pidana terorisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10.

Pasal 12

Dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun, setiap orang yang dengan sengaja menyediakan atau mengumpulkan harta kekayaan dengan tujuan akan digunakan sebagian atau seluruhnya untuk melakukan :

- a. tindakan secara melawan hukum menerima, memiliki, menggunakan, menyerahkan, mengubah, membuang bahan nuklir, senjata kimia, senjata biologis, radiologi, mikroorganisme, radioaktif, atau komponennya yang mengakibatkan atau dapat mengakibatkan kematian atau luka berat atau menimbulkan kerusakan harta benda;
- b. mencuri atau merampas bahan nuklir, senjata kimia, senjata biologis, radiologi, mikroorganisme, radioaktif, atau komponennya;
- c. penggelapan atau memperoleh secara tidak sah bahan nuklir, senjata kimia, senjata biologis, radiologi, mikroorganisine, radioaktif, atau komponennya;
- d. meminta bahan nuklir, senjata kimia, senjata biologis, radiologi, mikroorganisme, radioaktif, atau komponennya secara paksa atau ancaman kekerasan atau dengan segala bentuk intimidasi;
- e. mengancam :
 - (1) menggunakan bahan nuklir, senjata kimia, senjata biologis, radiologi, mikroorganisme, radioaktif, atau komponennya atau menimbulkan kematian atau luka berat atau kerusakan harta benda; atau

- (2) melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam huruf b dengan tujuan memaksa orang lain, organisasi internasional, atau negara lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.
- f. mencoba melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, atau huruf c; dan
- g. ikut serta melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai huruf f.

Model perumusan “terorisasi” tindak pidana biasa seperti dirumuskan di atas, dapat menimbulkan masalah tersendiri. Pembuat Undang-undang Terorisme hanya berasumsi bahwa setiap orang yang melakukan tindak pidana dianggap mesti dimaksudkan untuk menciptakan rasa takut atau untuk menimbulkan korban massal. Padahal, tidak semua orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana tertuang dalam pasal-pasal tersebut mempunyai maksud untuk menimbulkan teror atau rasa takut yang meluas. Hal lain yang patut diperhatikan dalam perumusan delik terorisme dalam Undang-undang Terorisme adalah bahwa, Undang-undang ini juga memasukkan delik-delik kealpaan (Pasal 8 huruf d dan g), bahkan dengan ancaman pidana yang sama dengan tindak pidana terorisme yang tertuang dalam Pasal 6. Hal ini tidak sesuai dengan karakteristik “terorisme” dan unsur-unsur tindak pidana teror yang menyiratkan adanya unsur kesengajaan.

Sebagai bahan perbandingan akan dikutip perumusan anti terorisme di India. Menurut Pasal 3 *The Prevention Of Terrorism Act, 2002* (Act Nomor 15 of 2002) dirumuskan :

Punishment for terrorist acts :

(1) *Whoever,*

(a) *with intent to threaten the unity, integrity, security or sovereignty of India or to strike terror in the people or any section of the people does any act or thing by using bombs, dynamite or other explosive substances or inflammable substances or firearms or other lethal weapons or poisons or noxious gases or other chemicals or by any*

- other substances (whether biological or otherwise) of a hazardous nature or by any other means whatsoever, in such a manner as to cause, or likely to cause, death of, or injuries to any person or persons or loss of, or damage to, or destruction of, property or disruption of any supplies or services essential to the life of the community or causes damage or destruction of any property or equipment used or intended to be used for the defense of India or in connection with any other purposes of the Government of India, any State Government or any of their agencies, or detains any person and threatens to kill or injure such person in order to compel the Government or any other person to do or abstain from doing any act;*
- (b) is or continues to be a member of an association declared unlawful under the Unlawful Activities (Prevention) Act, 1967 (37 of 1967), or voluntarily does an act aiding or promoting in any manner the objects of such association and in either case is in possession of any unlicensed firearms, ammunition, explosive or other instrument or substance capable of causing mass destruction and commits any act resulting in loss of human life or grievous injury to any person or causes significant damage to any property, commits a terrorist act.*
- (5) Any person who is a member of a terrorist gang or a terrorist organisation, which is involved in terrorist acts, shall be punishable with imprisonment for a term which may extend to imprisonment for life or with fine which may extend to rupees ten lakh or with both.*
- (6) Whoever knowingly holds any property derived or obtained from commission of any terrorist act or has been acquired through the terrorist funds shall be punishable with imprisonment for a term which may extend to imprisonment for life or with fine which may extend to rupees ten lakh or with both²⁹.*

India hanya merumuskan tindak pidana “dengan sengaja” (*by the intent*), tidak merumuskan karena kealpaan atau kesembroanoannya melakukan terorisme. Di samping itu, India juga tidak merumuskan terorisasi terhadap tindak pidana biasa sebagaimana di Indonesia. India hanya merumuskan barang siapa :

1. dengan sengaja mengancam kesatuan, integritas dan kedaulatan India atau melakukan teror terhadap penduduk dengan meledakkan bom, dinamit dan

²⁹ <http://www.satp.org/satporegtp/countries/india/document/actandordinances/POTA.htm>

- lain-lain bahan peledak yang dapat menyebabkan orang mati atau celaka, atau menghilangkan, merusak suplai atau pelayanan penting kehidupan;
2. menjadi atau tetap menjadi anggota suatu organisasi terlarang (menurut aturan perundang-undangan India).

Jadi, India tidak merumuskan berbagai macam tindak pidana untuk dikualifikasi sebagai tindak pidana terorisme. Perumusan terorisasi tindak pidana biasa justru dapat menimbulkan kesulitan tersendiri dalam penegakan hukum, di samping juga terkesan melebar jauh dari sasaran utama.

Berbeda dengan KUHP, Undang-undang Terorisme mengatur secara tersendiri ketentuan tentang pembantuan, “menyuruhlakukan / penganjuran” dan percobaan yang dirumuskan dalam Pasal 13 – Pasal 16 Undang-undang Terorisme.

Khusus terhadap Pasal 14 perlu adanya penegasan makna “menggerakkan” orang lain. Pasal 14 Undang-undang Terorisme berbunyi :

“Setiap orang yang merencanakan dan/atau menggerakkan orang lain untuk melakukan tindak pidana terorisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 dipidana dengan pidana mati atau penjara seumur hidup”.

Apakah yang dimaksud pembuat undang-undang dengan menggerakkan adalah “penganjuran”. Apabila yang dimaksud adalah “penganjuran” mengapa tidak digunakan istilah tersebut yang secara teoritis telah dimafhumi. Istilah “menggerakkan” dengan tanpa penafsiran tegas, justru akan dapat dimaknai lain misalnya “memotivasi” atau “menginspirasi” adanya tindak pidana teror. Perumusan pasal demikian, dikhawatirkan bisa saja dibelokkan penerapannya

kepada seseorang misalnya guru, ulama, pastor, atau pengamat yang karena ucapannya menyebabkan orang lain terinspirasi melakukan terorisme.

Jika yang dimaksud Pasal 14 Undang-undang Terorisme tersebut adalah penganjuran yaitu menggerakkan orang lain untuk melakukan suatu tindak pidana dengan menggunakan sarana-sarana yang telah ditentukan dengan undang-undang, maka aturan penganjuran yang terdapat dalam Pasal 55 KUHP berlaku sejauh tidak ditentukan secara khusus oleh Undang-undang Terorisme. Untuk dapat dipidananya seorang penganjur, harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut³⁰:

1. Terdapat kesengajaan untuk menggerakkan orang lain melakukan perbuatan terlarang (dalam hal ini terorisme);
2. Menggerakkannya dengan menggunakan sarana-sarana :
 - a. memberi atau menjanjikan sesuatu;
 - b. menyalahgunakan kekuasaan atau martabat;
 - c. dengan kekerasan, ancaman atau penyesatan; atau
 - d. dengan memberi kesempatan, sarana atau keterangan.
3. Putusan kehendak timbul dari si pembuat materiil karena adanya hal-hal tersebut dalam angka 1 dan 2;
4. Si pembuat materiil tersebut melakukan tindak pidana yang dianjurkan atau percobaan melakukan tindak pidana (dalam hal ini terorisme); dan
5. Pembuat materiil tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana.

³⁰ Barda Nawawi Arief, *Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Badan Penyediaan Bahan Kuliah Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1999, hal. 36-37.

Berdasarkan syarat-syarat tersebut di atas, maka untuk dapat dipidanya seorang yang menggerakkan / menganjurkan terorisme harus memenuhi kelima syarat di atas. Tidak memenuhi salah satu syarat yang ada dengan demikian penganjur tidak dapat dijatuhi pidana.

Dalam hal pertanggungjawaban penganjur (penggerak), Undang-undang Terorisme menegaskan bahwa orang yang merencanakan dan/atau menggerakkan orang lain untuk melakukan tindak pidana terorisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12 diancam dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup. Ini berarti bahwa si perencana dan/atau si penggerak (penganjur) dihukum seberat pembuat materilnya. Bahkan dalam hal-hal tertentu ia dipertanggungjawabkan lebih berat dari pada si pembuat materil³¹.

Perihal permufakatan jahat, percobaan dan pembantuan, Undang-undang Terorisme menegaskan bahwa si pembantu dipertanggungjawabkan sama seberat dengan pelaku utamanya. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 15 Undang-undang Terorisme yaitu :

“Setiap orang yang melakukan permufakatan jahat, percobaan, atau pembantuan untuk melakukan tindak pidana terorisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12 dipidana dengan pidana yang sama sebagai pelaku tindak pidananya”.

Ini merupakan penyimpangan khusus dari ketentuan umum yang terdapat dalam Pasal 57 ayat (1) KUHP yang memidana pembantu lebih ringan (maksimum pidana pokok dikurangi 1/3). Penyimpangan juga diadakan oleh

³¹ Lihat Pasal 11 dan Pasal 12 Undang-undang Terorisme yang hanya mengancam pidana penjara paling lama 15 tahun dan paling singkat 3 tahun, sedangkan berdasar Pasal 14 si perencana dan/atau si penggerak (penganjur) diancam dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup.

Undang-undang Terorisme berkaitan dengan perluasan arti pembantuan. KUHP hanya mengenal dua jenis pembantuan yaitu (1) pembantuan pada saat kejahatan dilakukan, dan (2) pembantuan sebelum kejahatan dilakukan. Namun menurut Pasal 13 Undang-undang Terorisme, mengisyaratkan adanya pembantuan setelah terjadinya kejahatan. Hal ini tercermin dalam rumusan Pasal 13 Undang-undang terorisme sebagai berikut:

Pasal 13

Setiap orang yang dengan sengaja memberikan bantuan atau kemudahan terhadap pelaku tindak pidana terorisme, dengan :

- a. memberikan atau meminjamkan uang atau barang atau harta kekayaan lainnya kepada pelaku terorisme;
- b. menyembunyikan pelaku tindak pidana terorisme; atau
- c. menyembunyikan informasi tentang tindak pidana terorisme, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun.

Berdasarkan rumusan di atas, maka terlihat adanya kemungkinan pembantuan setelah terjadinya tindak pidana terorisme, karena :

- a. Pemberian atau peminjaman uang atau barang atau harta kekayaan kepada pelaku terorisme tidak mesti dilakukan sebelum atau pada saat tindak pidana terorisme, tetapi bisa saja setelah terjadinya tindak pidana terorisme.
- b. Menyembunyikan pelaku tindak pidana terorisme, jelas perbuatan yang dilakukan setelah terjadinya tindak pidana terorisme.
- c. Begitu juga menyembunyikan informasi tentang tindak pidana terorisme juga dimungkinkan dilakukan setelah tindak pidana terorisme dilakukan.

Kesimpulan serupa juga dapat ditarik dari Pasal 16 yang berbunyi "Setiap orang di luar wilayah negara Republik Indonesia yang memberikan bantuan,

kemudahan, sarana, atau keterangan untuk terjadinya tindak pidana terorisme, dipidana dengan pidana yang sama sebagai pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12”

Seperti halnya pembantuan, percobaan juga diatur secara khusus (berbeda dengan aturan KUHP) yaitu dengan memidana sama sebagai pelaku tindak pidana terorisme. Hal ini menimbulkan ketidakpuasan keadilan. Pantaskah seorang yang baru dalam taraf percobaan, dihukum sama seperti orang yang telah melakukan delik selesainya ?

Mengenai perdebatan ini tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan teori-teori tentang patut dipidananya percobaan. Setidaknya ada 3 (tiga) teori tentang dasar patut dipidananya percobaan yaitu teori subyektif, teori obyektif dan teori campuran. Menurut teori subyektif, dasar patut dipidananya percobaan terletak pada sikap batin atau watak berbahayanya dari si pembuat. Sedang menurut teori obyektif, bahwa dasar patut dipidananya percobaan bukan terletak pada berbahayanya sikap batin si pembuat, tetapi terletak pada sifat berbahayanya perbuatan yang dilakukan oleh si pembuat. Adapun teori yang ketiga melihat dasar patut dipidananya percobaan dari dua segi yaitu sikap batin pembuat yang berbahaya (segi subyektif) dan juga sifat berbahayanya perbuatan (segi obyektif).

Berdasar pada ketegori teori dasar patut dipidananya percobaan di atas, tampak bahwa pembuat Undang-undang Terorisme lebih dipengaruhi oleh teori subyektif. Pembuat kebijakan memandang sifat berbahayanya sikap batin dari orang yang mencoba melakukan kejahatan, oleh karena itu ia pantas dihukum

sama dan sebanding dengan pelaku kejahatan yang selesai. Mengenai pelaksanaan menjadi tidak selesai, itu hanya karena adanya faktor lain saja. Sedangkan niat³² orang melakukan kejahatan terorisme jelas sama, baik itu dilakukan selesai atau tidak selesai (baru dalam taraf percobaan).

Hal ini berbeda dengan India yang tetap membedakan pidana antara pelaku teror dengan persekongkolan, percobaan, dan pembantuan. Dalam Pasal 3 ayat (3) dan (4) *The Prevention of Terrorism Act 2002* dirumuskan:

- (3) *Whoever conspires or attempts to commit, or advocates, abets, advises or incites or knowingly facilitates the commission of, a terrorist act or any act preparatory to a terrorist act, shall be punishable with imprisonment for a term which shall not be less than five years; but which may extend to imprisonment for life and shall also be liable to fine.*
- (4) *Whoever voluntarily harbors or conceals, or attempts to harbour or conceal any person knowing that such person is a terrorist shall be punishable with imprisonment for a term which shall not be less than three years but which may extend to imprisonment for life and shall also be liable to fine: Provided that this sub-section shall not apply to any case in which the harbour or concealment is by the husband or wife of the offender³³.*

Menurut *The Prevention of Terrorism Act India* di atas, pelaku persekongkolan, percobaan dan pembantuan akan dihukum lebih ringan dibandingkan dengan pelaku tindak pidana terorisme-nya. Tindak pidana terorisme terancam pidana mati atau pidana penjara seumur hidup, sedangkan persekongkolan, percobaan dan pembantuan hanya diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun dan paling lama seumur hidup.

³² Unsur-unsur percobaan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 53 (1) KUHP adalah : (1) ada niat; (2) ada permulaan pelaksanaan; dan (3) Pelaksanaan tidak selesai bukan semata-mata karena kehendaknya sendiri.

³³ <http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/document/actandordinances/POTA.htm>

Salah satu kelemahan yuridis yang terdapat dalam Undang-undang Terorisme adalah bahwa tidak ada aturan mengenai kapan terjadinya suatu permufakatan jahat. Menurut Pasal 15 Undang-undang Terorisme bahwa permufakatan jahat dipidana sama seperti delik selesainya, padahal undang-undang tersebut tidak memberikan definisi apa yang dimaksud dengan "permufakatan jahat". Mungkin pembuat undang-undang berfikir bahwa definisi permufakatan jahat yang terdapat dalam KUHP dapat diberlakukan terhadap Undang-undang ini, padahal definisi tersebut (yang terdapat dalam Bab IX Pasal 88 KUHP) tidak dapat ditransfer begitu saja apabila Undang-undang Terorisme tidak secara tegas menyebutnya.

Memang, berdasar Pasal 103 KUHP menyatakan bahwa "Ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai dengan Bab VIII buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain". Jadi, yang hanya berlaku bagi perundang-undangan pidana di luar KUHP (termasuk Undang-undang Terorisme) hanya aturan umum yang berada dalam Bab I sampai dengan Bab VIII KUHP. Dengan demikian aturan permufakatan jahat yang berada dalam Bab IX Buku I KUHP tidak dapat diberlakukan begitu saja dalam Undang-undang Terorisme.

Analog dengan sistematika berfikir di atas, maka banyak terdapat istilah-istilah dalam Undang-undang terorisme yang tidak diberikan definisi yuridis seperti fasilitas internasional, pesawat udara, penerbangan, pengamanan penerbangan, dalam penerbangan, membahayakan keamanan pesawat udara,

senjata biologis, radiologi, mikroorganisme, radioaktif dan komponennya, serta beberapa istilah lain yang tidak diberikan definisi yuridis. Meskipun KUHP telah memberikan definisi yuridis misalnya “pesawat udara” (Pasal 95 a KUHP), dan “dalam penerbangan” (Pasal 95 b KUHP), namun istilah tersebut juga tidak dapat begitu saja diambil oper oleh Undang-undang Terorisme.

A.2.1.2. Tindak Pidana Lain Yang Berkaitan Dengan Tindak Pidana Terorisme

Undang-undang merumuskan 4 jenis perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana lain yang berhubungan dengan tindak pidana terorisme yaitu :

1. Menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan atau dengan mengintimidasi penyidik, penyidik, penuntut umum, penasihat hukum, dan/atau hakim yang menangani tindak pidana terorisme sehingga proses peradilan menjadi terganggu (Pasal 20);
2. Memberikan kesaksian palsu, menyampaikan alat bukti palsu atau barang bukti palsu, dan mempengaruhi saksi secara melawan hukum di sidang pengadilan, atau melakukan penyerangan terhadap saksi termasuk petugas pengadilan dalam perkara tindak pidana terorisme (Pasal 21)³⁴;

³⁴ India juga merumuskan hal ini dalam Pasal 3 ayat 7 “*Whoever threatens any person who is a witness or any other person in whom such witness may be interested, with violence, or wrongfully restrains or confines the witness, or any other person in whom the witness may be interested, or does any other unlawful act with the said intent, shall be punishable with imprisonment which may extend to three years and fine*”.

3. Mencegah, merintangi atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan dalam perkara tindak pidana terorisme (Pasal 22);
4. Saksi atau orang lain yang bersangkutan dengan tindak pidana terorisme yang menyebutkan nama atau alamat pelapor atau hal-hal lain yang memberikan kemungkinan dapat diketahuinya identitas pelapor (Pasal 23 jo. Pasal 32).

Patut untuk diperhatikan adalah tindak pidana yang terumus dalam Pasal 20 dan Pasal 22 Undang-undang Terorisme ini.

Pasal 20

Setiap orang yang dengan menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan atau dengan mengintimidasi penyidik, penyidik, penuntut umum, penasihat hukum, dan/atau hakim yang menangani tindak pidana terorisme sehingga proses peradilan menjadi terganggu, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun.

Perumusan “mengintimidasi” merupakan perumusan yang elastis dan tidak tegas. Hal ini dimungkinkan adanya penafsiran subyektif para penegak hukum. Undang-undang tidak memberikan batasan dan penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan istilah “mengintimidasi”. Apakah pendapat, ulasan atau komentar dalam rubrik media massa tentang suatu proses peradilan tindak pidana terorisme dapat dikategorikan “mengintimidasi” sebagaimana dimaksud Pasal 20 Undang-undang Terorisme ? Jawabnya akan sangat bervariasi.

Pasal 22

Setiap orang yang dengan sengaja mencegah, merintangi atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan

di sidang pengadilan dalam perkara tindak pidana terorisme, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun.

Undang-undang tidak memberikan rincian apa yang dikategorikan tindakan “tidak langsung” yang ditujukan untuk mencegah, merintangi atau menggagalkan proses peradilan perkara tindak pidana terorisme. Sebagaimana rumusan dalam Pasal 20, rumusan seperti ini pun akan mengundang multitafsir, yang sangat tergantung pada subyektifitas para pihak.

A.2.2. Dasar Pertimbangan suatu Perbuatan dikategorikan Terorisme

Setiap kejahatan identik dengan kekerasan, karena memang memperkosa hak-hak orang lain. Tindak pidana terorisme pun dilakukan tidak luput dari kekerasan. Namun demikian tidak semua kekerasan dapat dikategorikan sebagai tindak pidana terorisme. Terorisme merupakan tindak kekerasan dengan karakteristik tersendiri.

Ada pendapat yang mengatakan bahwa terorisme memiliki ciri-ciri dan karakteristik sebagai berikut³⁵ :

- a. aksi yang digunakan menggunakan cara-cara kekerasan dan ancaman untuk menciptakan ketakutan publik;
- b. ditujukan kepada negara, masyarakat atau individu atau kelompok masyarakat tertentu;
- c. memerintahkan setiap anggotanya dengan cara teror juga;
- d. melakukan kekerasan dengan maksud untuk mendapat dukungan dengan cara yang sistematis dan terorganisir.

³⁵ Drs. Abdul Wahid, SH.MA dkk, *Kejahatan Terorisme : Perspektif Agama, HAM dan Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hal. 32

Meskipun tanpa mengurai lebih jauh, Loudewijk F. Paulus³⁶ mengemukakan pendapat bahwa karakteristik terorisme dapat ditinjau dari empat macam :

- a. karakteristik organisasi yang meliputi : pengorganisasian, rekrutmen, pendanaan dan hubungan internasional;
- b. karakteristik operasi yang meliputi : perencanaan, waktu, taktik dan kolusi;
- c. karakteristik perilaku yang meliputi : motivasi, dedikasi, disiplin, keinginan membunuh;
- d. karakteristik sumberdaya yang meliputi : latihan/kemampuan, pengalaman perorangan di bidang teknologi, persenjataan, perlengkapan dan transportasi.

Melihat ciri dan karakter terorisme di atas, penentuan perbuatan (tindak pidana) apa saja yang perlu dianggap berkaitan dengan terorisme merupakan permasalahan tersendiri yang tiap negara memiliki fokus penanggulangan sendiri-sendiri.

Dewan Keamanan PBB melalui Resolusinya Nomor 1373 Tahun 2001 memberikan rambu-rambu perihal penentuan kejahatan (terorisme) yang perlu ditanggulangi oleh tiap-tiap negara. Resolusi tersebut terutama menekankan pada perlunya memutus mata rantai financial yang seolah menjadi darah bagi mengalirnya tindakan teror, sebagaimana dirumuskan sebagai berikut :

Decides that all States shall:

- (a) Prevent and suppress the financing of terrorist acts;*
- (b) Criminalize the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to carry out terrorist acts;*

³⁶ Drs. Abdul Wahid, SH.MA dkk, Ibid, hal 33.

- (c) *Freeze without delay funds and other financial assets or economic resources of persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts; of entities owned or controlled directly or indirectly by such persons; and of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of such persons and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities;*
- (d) *Prohibit their nationals or any persons and entities within their territories from making any funds, financial assets or economic resources or financial or other related services available, directly or indirectly, for the benefit of persons who commit or attempt to commit or facilitate or participate in the commission of terrorist acts, of entities owned or controlled, directly or indirectly, by such persons and of persons and entities acting on behalf of or at the direction of such persons³⁷;*

Jadi, Dewan Keamanan PBB melihat pentingnya :

- a. mencegah dan menekan keuangan yang akan digunakan / atau patut diduga akan digunakan untuk membiayai terorisme, dan sekaligus mengkriminalisasikannya;
- b. membekukan keuangan dan segala asset terorist;
- c. melarang warga negara dan orang lain di negaranya sebagai penyokong dana terorisme.

Sedang menurut *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing* (12 Januari 1998) merumuskan dalam *Article 2* sebagai berikut:

Article 2

1. *Any person commits an offence within the meaning of this convention if that person unlawfully and intentionally delivers, places, discharges or detonates an explosive or other lethal device in, into or against a place of public use, a state or government facility, a public transportation system or an infrastructure facility :*
 - a. *with the intent to cause death or serious bodily injury; or*

³⁷ <http://www.state.gov/p/oi/rls/othr/2001/5108.htm>

- b. *with the intent to cause extensive destruction of such a place, facility or system, where such destruction results in or is likely to result in major economic loss.*
- 2. *Any person also commits an offence if that person attempts to commit an offence as set forth in paragraph 1 of the present article.*
- 3. *Any person also commits an offence if that person :*
 - a. *participates as an accomplice in an offence as set forth in paragraph 1 or 2 of the present article; or*
 - b. *organizes or directs others to commit an offence as set forth in paragraph 1 or 2 of the present article; or*
 - c. *in any other way contributes to the commission of one or more offences as set forth in paragraph 1 or 2 of the present article article by a group of persons acting with a common purpose; such contribution shall be intentional and either be made with the aim of furthering the general criminal activity or purpose of the group or be made in the knowledge of the intention of the group to commit the offence or offences concerned*³⁸.

International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing (12

Januari 1998) menentukan bahwa dianggap melakukan tindak pidana terorisme :

1. Barang siapa dengan sengaja dan melawan hukum mengirim, meletakkan, meledakkan bahan peledak pada tempat umum, fasilitas negara atau pemerintah, atau terhadap sistem pengangkutan umum atau suatu fasilitas infrastruktur :
 - a. Dengan tujuan untuk adanya kematian atau luka-luka serius; atau
 - b. Dengan tujuan untuk adanya kerusakan tempat, fasilitas atau sistem tersebut yang dapat mengakibatkan kerugian ekonomi.
2. Dianggap melakukan tindak pidana ini (terorisme) orang yang mencoba melakukan hal sebagaimana ayat (1) di atas;
3. Di samping itu, juga dianggap melakukan tindak pidana terorisme orang yang:

³⁸ http://www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_terrorist_bombing.html

- a. Turut serta; atau
- b. Mengorganisir atau mengarahkan; atau
- c. Berperan serta dalam suatu kelompok untuk melakukan tindak pidana.

Adapun perbuatan yang dianggap sebagai tindakan teror di Indonesia sebagaimana dirumuskan dalam rumusan Pasal 6 – 16 Undang-undang Terorisme. Ciri-ciri kejahatan yang dikategorikan sebagai terorisme menurut Undang-undang Terorisme adalah kejahatan yang :

- a. menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan;
- b. menimbulkan / dengan maksud menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal;
- c. dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain;
- d. mengakibatkan / untuk menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional.

Selain itu, dipandang melakukan tindak pidana terorisme, perbuatan sebagai berikut :

- a. Tindak pidana penerbangan dan kejahatan terhadap sarana/prasarana penerbangan;
- b. Kejahatan berkaitan dengan senjata api, amunisi atau bahan peledak dan bahan berbahaya lain untuk melakukan tindakan terorisme;
- c. Kejahatan berkaitan dengan senjata kimia, biologis, radiologi, mikroorganisme, radioaktif atau komponennya;

- d. Penyediaan dana yang menunjang terorisme;
- e. Merencanakan, mencoba, membantu, bermufakat untuk melakukan terorisme.

Sebagai bahan perbandingan, perlu dikutip karakteristik aksi terorisme menurut *Terrorism Act 2000 UK*, bahwasannya terorisme mengandung arti sebagai penggunaan atau ancaman tindakan dengan ciri-ciri:

1. (1) *In this Act "terrorism" means the use or threat of action where :*
 - (a) *the action falls within subsection (2),*
 - (b) *the use or threat is designed to influence the government or to intimidate the public or a section of the public, and*
 - (c) *the use or threat is made for the purpose of advancing a political, religious or ideological cause.*
- (2) *Action falls within this subsection if it :*
 - (a) *involves serious violence against a person,*
 - (b) *involves serious damage to property,*
 - (c) *endangers a person's life, other than that of the person committing the action,*
 - (d) *creates a serious risk to the health or safety of the public or a section of the public, or*
 - (e) *is designed seriously to interfere with or seriously to disrupt an electronic system.*
- (3) *The use or threat of action falling within subsection (2) which involves the use of firearms or explosives is terrorism whether or not subsection (1) (b) is satisfied*³⁹.

Ciri-ciri yang dapat dikategorikan sebagai terorisme menurut *Terrorism Act Inggris* adalah :

1. Perbuatan yang menimbulkan kecelakaan serius terhadap seseorang, mengandung kerusakan serius terhadap barang, membahayakan kehidupan manusia, membahayakan keselamatan badan atau jiwa, yang dirancang secara serius dengan menggunakan sistem elektronik.

³⁹ <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/00011-b.htm#1>

2. Dirancang dengan menggunakan atau ancaman kekerasan untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah atau untuk menciptakan rasa takut pada masyarakat luas.
3. Digunakan untuk tujuan politis, religius atau ideologis.

Di samping itu Inggris juga menegaskan bahwa setiap ancaman atau penggunaan senjata api atau bahan peledak dianggap melakukan teroris meskipun dengan / tanpa motif mempengaruhi kebijakan pemerintah atau untuk menciptakan rasa takut pada masyarakat.

Selain karakteristik terorisme di atas, patut untuk diwaspadai adalah apa yang disebut dengan *terorisme gaya baru*⁴⁰ yang mengandung karakteristik sebagai berikut :

- a. adanya maksimalisasi korban secara sangat mengerikan;
- b. keinginan untuk mendapatkan liputan media massa secara internasional secepat mungkin;
- c. tidak pernah ada yang membuat klaim terhadap terorisme yang sudah dilakukan;
- d. serangan terorisme itu tidak pernah terduga sebelumnya;

Terorisme gaya baru ini sering ditujukan pada penyerangan terhadap masjid dan gereja, menghantam pasar atau supermarket, kantor pemerintahan atau lembaga pendidikan, *night club*, bar, hotel, dan bisa juga menyerang perkampungan desa maupun kota. Serangan bisa dilakukan di jalan raya, dalam kereta api, bus, pesawat terbang, kapal laut dan segala macam sarana prasarana umum.

⁴⁰ Drs. Abdul Wahid, SH.MA dkk, Opcit, hal 34.

A.3. Kebijakan Pertanggungjawaban Pidana dalam Undang-undang Terorisme

A.3.1. Sistem Pertanggungjawaban Pidana

Membicarakan masalah pertanggungjawaban pidana terkait erat dengan unsur kesalahan. Membicarakan kesalahan dalam hukum pidana berarti membicarakan jantungnya hukum pidana⁴¹. Pidana tidak serta merta dapat dijatuhkan kepada seseorang hanya berdasarkan pada orang itu telah melakukan suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau bersifat melawan hukum. Untuk dapat dipidanya seseorang yang telah melakukan perbuatan melawan hukum tersebut harus dapat dibuktikan bahwa orang tersebut mempunyai kesalahan (bersalah). Hal ini berarti bahwa orang tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatannya atau jika dilihat dari sudut perbuatannya, perbuatan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan kepada orang tersebut⁴².

Simons sebagaimana dikutip Roeslan Saleh⁴³ mengatakan bahwa kesalahan adalah keadaan psykhis orang yang melakukan perbuatan dan hubungannya dengan perbuatan yang dilakukan sedemikian rupa sehingga orang tersebut dapat dicela karena perbuatan tadi.

Dari rumusan Simons tergambar bahwa yang harus diperhatikan dalam kesalahan adalah:

- (1) keadaan jiwa dari orang yang melakukan perbuatan;

⁴¹ Sebagaimana dikatakan Idema dalam Sudarto, *Hukum Pidana I*, Op cit, hal.86

⁴² Sudarto, *Ibid*, hal. 85

⁴³ Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana : Dua Pengertian Dasar Dalam Hukum Pidana*, Aksara Baru, Jakarta, 1981, hal. 82

(2) hubungan antara keadaan jiwa dengan perbuatan yang dilakukan harus sedemikian rupa sehingga orang tersebut dapat dicela karenanya.

Mengenai hal yang pertama yaitu keadaan jiwa seseorang yang melakukan perbuatan, ilmu hukum pidana lazim menyebutnya masalah kemampuan bertanggungjawab. Sedang hal yang kedua yaitu hubungan antara jiwa itu dengan perbuatan yang dilakukan, merupakan masalah kesengajaan, kealpaan serta alasan pemaaf.

Dengan demikian pertanggungjawaban pidana meliputi ada / tidaknya kemampuan bertanggungjawab, kesengajaan / kealpaan dari si pembuat dan tidak adanya alasan pemaaf.

KUHP menyatakan bahwa seseorang hanya dapat dipertanggungjawabkan apabila ia melakukan tindak pidana dengan kesengajaan atau kealpaan. Pada prinsipnya, perbuatan yang dapat dipidana adalah perbuatan yang dilakukan dengan sengaja, kecuali peraturan perundang-undangan menentukan secara tegas bahwa suatu tindak pidana yang dilakukan dengan kealpaan dapat dipidana.

Undang-undang Terorisme merumuskan kesalahan (dalam arti sempit yaitu adanya kesengajaan dan kealpaan) secara lengkap. Dengan kata lain Undang-undang Terorisme mengatur tindak pidana terorisme yang dilakukan dengan cara sengaja maupun kealpaan.

Pasal-pasal yang secara tegas merumuskan kata "dengan sengaja" ditegaskan dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8 huruf c, e, f, l, m, dan n, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 22. Sedang kata "karena kealpaan" dirumuskan secara tegas dalam Pasal 8 butir d, dan g. Ada sebagian pendapat yang menolak

dimasukkannya delik kealpaan dalam tindak pidana terorisme dengan alasan bahwa hal ini tidak sesuai dengan karakteristik fenomena terorisme dan unsur-unsur tindak pidana teror yang mengharuskan adanya kesengajaan⁴⁴.

Kesengajaan, dalam Undang-undang Terorisme dirumuskan dengan berbagai bentuk perumusan khusus misalnya “dengan maksud”, “merencanakan”, dan “mengintimidasi”.

Pelaku yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana terorisme dan tindak pidana yang berkaitan dengan terorisme ini meliputi orang perorangan (*natural person*) maupun badan hukum / korporasi (*legal person*), baik sebagai pelaku (*dader*), menyuruhlakukan (*doenpleger*), turut serta (*medepleger*), pembujukan (*uitlokker*) maupun pembantuan. Khusus mengenai pembantuan, Undang-undang Terorisme tidak hanya membatasi pembantuan sebelum dilakukannya terorisme dan pada saat dilakukannya terorisme, tetapi juga mengenal pembantuan setelah dilakukannya terorisme.

Pertanggungjawaban terhadap badan hukum / korporasi sudah diatur dalam Undang-undang Terorisme. Dalam Bab I mengenai Ketentuan Umum butir 2 dan 3 ditegaskan :

2. Setiap orang adalah orang perorangan, kelompok orang baik sipil, militer maupun polisi yang bertanggungjawab secara individual atau korporasi.
3. Korporasi adalah kumpulan orang dan/atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan merupakan badan hukum.

Dari rumusan di atas, berarti bahwa apabila ada perumusan “setiap orang” dengan demikian meliputi pula korporasi. Korporasi dalam pengertian ini dimaksudkan dalam kategori pengertian pidana. Korporasi dalam pengertian

⁴⁴ lihat Rusdi Marpaung & Al-Araf (ed), Opcit, hal. 70

pidana lebih luas dari pengertian dalam hukum perdata. Korporasi dalam pengertian hukum perdata hanya terbatas pada sekumpulan orang dan/atau harta kekayaan yang berbadan hukum.

Tindak pidana terorisme⁴⁵ yang dilakukan korporasi diatur dalam 2 pasal yaitu Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-undang Terorisme. Untuk lebih jelasnya akan dikutip rumusan kedua pasal tersebut :

Pasal 17 :

- (1) Dalam hal tindak pidana terorisme dilakukan oleh atau atas nama suatu korporasi, maka tuntutan dan penjatuhan pidana dilakukan terhadap korporasi dan/atau pengurusnya;
- (2) Tindak pidana terorisme dilakukan oleh korporasi apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang-orang baik berdasarkan hubungan kerja maupun hubungan lain, bertindak dalam lingkungan korporasi tersebut baik sendiri maupun bersama-sama;
- (3) Dalam hal tuntutan pidana dilakukan terhadap suatu korporasi, maka korporasi tersebut diwakili oleh pengurus.

Pasal 18 :

- (1) Dalam hal tuntutan pidana dilakukan terhadap korporasi, maka panggilan untuk menghadap dan penyerahan surat panggilan tersebut disampaikan kepada pengurus di tempat tinggal pengurus atau di tempat pengurus berkantor;
- (2) Pidana pokok yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi hanya dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu trilyun rupiah);
- (3) Korporasi yang terlibat tindak pidana terorisme dapat dibekukan atau dicabut izinnya dan dinyatakan sebagai korporasi terlarang.

Dari perumusan Pasal 17 dan Pasal 18 tersebut diketahui bahwa Undang-undang Terorisme :

⁴⁵ Secara limitatif tindak pidana terorisme dirumuskan dalam Pasal 6 – 16 Undang-undang Terorisme.

1. Mengakui subyek hukum korporasi (*legal person*), di samping pribadi alamiah (*natural person*).
2. Terorisme yang dilakukan oleh korporasi, maka penuntutan dan penjatuhan pidana dapat dijatuhkan kepada :
 - a. Korporasi saja;
 - b. Korporasi dan pengurusnya; atau
 - c. Pengurusnya saja.
3. Korporasi dapat dipertanggungjawabkan atas tindak pidana terorisme yang dilakukan oleh orang / atau orang-orang baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama tidak hanya berdasarkan hubungan kerja, tetapi juga atas dasar hubungan lain. Korporasi sudah dapat dipertanggungjawabkan atas tindak pidana terorisme yang dilakukan oleh orang / atau orang-orang baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama apabila dapat dibuktikan adanya hubungan kerja atau hubungan lain.
4. Jenis pidana yang dapat dijatuhkan hanya pidana denda yaitu paling banyak satu trilyun rupiah. Namun demikian korporasi juga dapat dibekukan atau dicabut izinnya dan dinyatakan sebagai korporasi terlarang.

Dari sini terlihat, seolah-olah bahwa korporasi hanya dapat dikenakan "*civil liability*". Padahal pidana-pidana "*custodial*" seharusnya dapat juga diterapkan misalnya :

- a. Skorsing (penghentian operasional korporasi) untuk jangka waktu tertentu pada hakekatnya juga merupakan "penjara".

- b. Pembekuan / pencabutan izin operasi untuk selama-lamanya bisa diartikan sebagai pidana mati.
- c. Pembatasan bergerak, pengurangan hak-hak tertentu, pengumuman putusan hakim dan lain-lain.

---- Jadi penjatuhan pidana denda sebenarnya bukanlah satu-satunya jenis pidana untuk korporasi. Perihal pidana denda, Undang-undang Terorisme tidak mengatur lebih lanjut apabila denda yang dijatuhkan kepada korporasi ternyata tidak dibayar. Hal terakhir ini akan menjadi permasalahan yuridis, karena jalan keluar yang tercantun dalam Pasal 30 KUHP (yaitu dikenakan kurungan pengganti) tidak dapat diterapkan. Hal ini karena Pasal 30 KUHP tersebut hanya dapat diterapkan terhadap subyek hukum "*natural persons*" saja. KUHP tidak mengenal subyek hukum berupa korporasi. Dengan demikian, KUHP masih berada pada tahap pertama dalam perkembangan pertanggungjawaban pidana korporasi.

Perkembangan korporasi sebagai subyek hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara pidana, dapat ditelusuri melalui tahap-tahap⁴⁶ :

1. tahap pertama

Pada tahap ini hukum pidana tidak mengenal korporasi sebagai pelaku tindak pidana. Hal ini karena penolakan terhadap "*collective responsibility*" yang sewenang-wenang sebelum revolusi Perancis tahun 1789, sehingga muncullah maxim "*societas delinquere non potest*" (badan hukum/ perkumpulan tidak dapat melakukan tindak pidana).

⁴⁶ Muladi dan Dwija Priyatno, *Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana*, Bagian penerbitan Sekolah Tinggi Hukum Bandung, 1991, hal. 35-37.

2. tahap kedua

pada tahap ini korporasi sudah dikenal sebagai pelaku tindak pidana. Hal ini karena pengaruh konsep pelaku fungsional (*functioneel daderschap*). Namun pada tahap ini, meskipun korporasi dapat melakukan tindak pidana, tetapi yang dapat dipertanggungjawabkan hanyalah anggota pengurus, asal dengan tegas dinyatakan demikian dalam peraturan itu⁴⁷ (AD/ART korporasi- pen).

3. tahap ketiga

tahap ini merupakan perkembangan dari tahap kedua. Permintaan pertanggungjawaban di samping dapat dikenakan kepada pengurus, juga dapat secara langsung kepada korporasi yang bersangkutan.

Pertanggungjawaban korporasi secara langsung (bukan hanya pengurusnya) akhir-akhir ini banyak berkembang bahkan hampir setiap undang-undang khusus (diluar KUHP) memasukkan korporasi sebagai pelaku tindak pidana sehingga dapat dimintai pertanggungjawaban secara langsung. Namun perkembangan ini belum menimbulkan kepuasan, lantaran pertanggungjawaban korporasi tersebut hanya dikenal dalam undang-undang khusus (di luar KUHP), tidak dimasukkan dalam aturan umum KUHP. Ketidakpuasan inilah yang melahirkan tahap keempat dalam perkembangan korporasi, sebagai tahap berikutnya.

⁴⁷ Mardjono Reksodipuro sebagaimana dikutip oleh Muladi dan Dwija Priyatno, *Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana*, Bagian Penerbitan Sekolah Tinggi Hukum Bandung, 1991, hal. 36.

Di Belanda telah berada pada tahap perkembangan yang keempat ini semenjak adanya amandemen Pasal 51 KUHP Belanda pada tahun 1976 melalui Undang-Undang tanggal 23 Juni 1976, Stb. 377 yang berbunyi :

1. Tindak pidana dapat dilakukan oleh manusia alamiah dan badan hukum;
2. Apabila suatu tindak pidana dilakukan oleh badan hukum, dapat dilakukan tuntutan pidana dan jika dianggap perlu dapat dijatuhkan pidana dan tindakan-tindakan yang tercantum dalam undang-undang terhadap : badan hukum atau terhadap yang "memerintahkannya" melakukan perbuatan itu, terhadap mereka yang bertindak sebagai "pemimpin" melakukan tindakan yang dilarang itu, atau terhadap "badan hukum" dan "yang memerintahkannya melakukan perbuatan" di atas bersama-sama;
3. Bagi pemakai ayat selebihnya disamakan dengan badan hukum : perseroan tanpa badan hukum, perserikatan dan yayasan⁴⁸.

Dengan dirumuskannya ketentuan tersebut dalam ketentuan umum KUHP Belanda, maka ketentuan (Pasal 51 KUHP Belanda) tersebut berlaku untuk tindak pidana korporasi baik yang diatur oleh KUHP Belanda maupun di luar KUHP Belanda. Tahap ini lah yang belum terjadi di Indonesia. Namun terdapat keadaan yang menggembirakan karena Konsep KUHP telah mengakomodir perkembangan ini.

A.3.2. Sistem Pidana dan Pemidanaan

Pidana merupakan salah satu dari masalah pokok dalam hukum pidana, di samping perbuatan pidana dan pertanggungjawaban pidana. Apabila diartikan secara luas, sistem pemidanaan meliputi suatu proses pemberian atau penjatuhan pidana oleh hakim, maka pidana hanya merupakan bagian kecil saja dari sistem pemidanaan.

⁴⁸ Muladi, (Talfazani : ed), *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*, Opcit, hal. 158-159.

Secara luas dapatlah dikatakan bahwa sistem pemidanaan mencakup keseluruhan ketentuan perundang-undangan yang mengatur bagaimana hukum pidana itu ditegakkan atau dioperasionalkan secara konkret sehingga seseorang dijatuhi pidana⁴⁹. Dengan demikian keseluruhan aturan perundang-undangan mengenai hukum pidana substantif, hukum pidana formal maupun hukum pelaksanaan pidana harus dipandang sebagai satu kesatuan sistem pemidanaan. Dalam penulisan ini hanya akan dibatasi mengenai sistem pemidanaan dalam aturan hukum pidana materiil saja.

Hukum pidana, dibandingkan dengan cabang hukum lain, merupakan hukum yang dilengkapi dengan sanksi pidana yang tegas –untuk tidak dikatakan keras. Pidana merupakan suatu penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan-perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu⁵⁰ (melakukan tindak pidana). Karena merupakan suatu penderitaan atau nestapa, maka diperlukan kehati-hatian dalam penjatuhan pidana termasuk penetapan / perumusannya. Penetapan pidana bukan berarti tanpa dasar tujuan. Penetapan pidana harus didasarkan atas pertimbangan yang cukup beralasan atau rasional dengan berorientasi pada tujuan yang akan dicapai.

Dalam hal penjatuhan pidana, ilmu hukum pidana mengenal paling tidak dua kelompok teori pemidanaan yaitu teori absolut atau teori pembalasan (*retributive/vergeldingstheorieen*) dan teori relatif atau teori tujuan (*utilitarian/doeltheorieen*). Teori yang pertama berpendapat bahwa pidana dijatuhkan semata-mata karena orang telah melakukan kejahatan atau tindak

⁴⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, , Bandung, 2002 , hal. 117

⁵⁰ Sudarto, *Hukum Pidana I*, Opcit, hal. 9.

pidana (*quia peccatum est*). Pembalasan adalah tujuan utama dari teori ini, dan di dalamnya tidak mengandung sarana-sarana untuk tujuan lain. Sedangkan pada teori yang kedua berpendapat bahwa memidana bukanlah untuk memuaskan tuntutan absolut dari keadilan. Pembalasan itu sendiri tidak memiliki nilai, tetapi hanya sebagai sarana untuk melindungi kepentingan masyarakat. Pidana dijatuhkan bukan karena orang telah melakukan kejahatan (*quia peccatum est*) melainkan supaya orang jangan melakukan kejahatan (*ne peccetur*)⁵¹. Apabila dilihat tujuan lebih jauh, maka pencegahan sebenarnya bukan tujuan akhir dari teori ini, tetapi hanya sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi yaitu perlindungan masyarakat demi mencapai kesejahteraan masyarakat. Tujuan ini sering disebut dengan istilah *social defence*. Marc Ancel yang menawarkan *social defence* (perlindungan sosial / masyarakat) dalam dua konsepsi / interpretasi yaitu⁵² :

1. Interpretasi kuno (tradisional) yang membatasi perlindungan masyarakat itu dalam arti “penindasan kejahatan” (*repression of crime*). Jadi *social defence* diartikan sebagai perlindungan masyarakat terhadap kejahatan.
2. Interpretasi modern yang mengartikan *social defence* sebagai pencegahan kejahatan dan pembinaan para pelanggar (*the prevention of crime and the treatment of offenders*).

⁵¹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1984, hal.16

⁵² Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2000, hal. 83.

Barda Nawawi Arief, mengurai lebih jauh tentang identifikasi dari beberapa aspek *social defence* tersebut yaitu⁵³ :

1. Perlindungan masyarakat terhadap perbuatan anti-sosial yang merugikan dan membahayakannya. Tujuan pidana diarahkan sebagai “penindasan kejahatan” (*repression of crime*), “pengurangan kejahatan” (*reduction of crime*) atau “pengendalian kejahatan” (*control of crime*).
2. Perlindungan masyarakat terhadap sifat berbahaya orang / si pelaku tindak pidana. Tujuan pidana diarahkan untuk memperbaiki si pelaku. Istilah yang sering digunakan antara lain : rehabilitasi, reformasi, *treatment of offenders*, reedukasi, readaptasi sosial, resosialisasi, pemasyarakatan dan pembebasan.
3. Perlunya perlindungan masyarakat terhadap penyalahgunaan kekuasaan dalam menggunakan sanksi pidana atau reaksi terhadap pelanggar pidana. Tujuan pidana diarahkan untuk mengatur / membatasi kesewenangan penguasa maupun warga masyarakat pada umumnya. Tujuan pidana adalah *policing the police*, di samping juga untuk menghindari balas dendam. Jadi tujuan pidana adalah untuk melindungi si pelanggar terhadap pembalasan sewenang-wenang di luar hukum atau pembalasan secara tidak resmi (*unofficial retaliation*).
4. Perlindungan masyarakat terhadap keseimbangan atau keselarasan berbagai kepentingan dan nilai yang terganggu oleh adanya kejahatan. Dari aspek ini akan dilahirkan tujuan pidana untuk memelihara atau memulihkan keseimbangan masyarakat.

⁵³ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Opcit, hal. 85 – 88.

Undang-undang Terorisme di dalamnya tidak secara nyata merumuskan tujuan pemidanaan. Begitu juga KUHP pun tidak ditemui adanya tujuan pemidanaan. Hal ini berbeda dengan Konsep KUHP yang telah merumuskan adanya tujuan pemidanaan. Tujuan pemidanaan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 50 Konsep KUHP adalah :

(1) Pemidanaan bertujuan :

- a. mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
- b. memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna;
- c. menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan
- d. membebaskan rasa bersalah pada terpidana.

(2) Pemidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

KUHP juga tidak memuat pedoman pemberian pidana (*strafstoemetingingsleiddraad*) yang umum, yaitu suatu pedoman yang dibuat oleh pembentuk undang-undang yang memuat asas-asas yang perlu diperhatikan oleh hakim dalam menjatuhkan pidana. KUHP hanya mengatur tentang pemberian pidana (*strafstoemetingsregels*), misalnya ketentuan mengenai pengurangan pidana terhadap anak (Pasal 47 ayat (1)), ketentuan pemberian pidana terhadap pejabat

(Pasal 52), pemotongan selama masa tahanan (Pasal 33), dan aturan pemberian pidana terhadap tindak pidana perbarengan (Pasal 63 – Pasal 71).

Pemberian pidana dapat dilihat dari jenis pidananya (*straf soort*), ukuran atau lama pidananya (*straf maat*) maupun pelaksanaan pidananya (*straf modus*). Penulisan ini hanya menekankan pada hukum pidana materil, sehingga hanya membahas masalah jenis pidana dan ukuran / lamanya pidana yang termuat dalam rumusan Undang-undang Terorisme.

A.4. Kebijakan Pengaturan Sanksi Pidana dalam Undang-undang Terorisme

A.4.1. Pengaturan Jenis-Jenis Pidana

Dalam membahas jenis pidana (*straf soort*) yang terumus dalam Undang-undang Terorisme, terlebih dahulu dibahas mengenai jenis pidana yang diatur dalam KUHP sebagai induk hukum pidana. Pasal 10 KUHP mengatur jenis pidana yang terdiri dari lima pidana pokok dan tiga pidana tambahan. Secara lengkap akan dikutip bunyi lengkap pasal tersebut sebagai berikut :

Pidana terdiri atas :

- a. Pidana pokok.
 1. pidana mati,
 2. pidana penjara,
 3. pidana kurungan,
 4. pidana denda,
 5. pidana tutupan⁵⁴
- b. Pidana tambahan.
 1. pencabutan hak-hak tertentu,
 2. perampasan barang-barang tertentu,
 3. pengumuman putusan hakim.

Salah satu pidana pokok yang paling utama dalam KUHP Indonesia adalah pidana mati. Pidana mati seolah menjadi sanksi idola yang sampai

⁵⁴ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1946 Tentang Pidana Tutupan

sekarang masih tetap dipertahankan. Dewasa ini terjadi diskursus mengenai masih perlu tidaknya pencantuman pidana mati dalam hukum pidana. Ada beberapa negara yang telah mencabut pidana mati dalam sistem hukum pidananya antara lain Venezuela, Columbia, Rumania, Brazilia, Costarica, Uruguay, Chile, Denmark, dan bahkan Belanda juga telah mencabut pidana mati dalam WvS nya.

Hal ini merupakan konsekwensi dari pemikiran bahwa tujuan pidana adalah untuk meresosialisasikan si terpidana kepada masyarakat. Terpidana pada saatnya nanti akan dikembalikan ke tengah-tengah kehidupan masyarakat untuk menjadi individu yang baik. Dalam konteks yang lebih jauh, bahwa tujuan pidana dan hukum pidana adalah sebagai perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan sosial. Pencantuman pidana mati dianggap seolah memiliki standar ganda, karena lebih ditekankan pada sisi pembalasan, si terpidana tidak diberi kesempatan untuk memperbaiki diri dan kembali ke masyarakat.

Kalangan ahli hukum pidana terdapat pendapat pro dan kontra perlunya pidana mati bahkan lebih lanjut mempertanyakan pula perlu/tidaknya sanksi pidana. Bahkan menurut Filippo Gramatica⁵⁵ bahwa hukum pidana sekarang harus diganti dengan hukum perlindungan sosial. Tujuan utama dari hukum perlindungan sosial (*social defence*) adalah mengintegrasikan individu ke dalam tertib sosial dan bukan pemidanaan terhadap perbuatannya. Gramatica dengan tegas menyatakan ide penghapusan pidana. Kelompok inilah yang kemudian memunculkan paham *abolition of punishment*. Menurut mereka, pidana merupakan “peninggalan dari kebiadaban kita masa lalu” (*a vestige of our savage*)⁵⁶ yang seharusnya dihindari. Pidana merupakan tindakan perlakuan atau penejaraan penderitaan yang kejam.

⁵⁵ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Opcit, hal. 19.

⁵⁶ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Ibid, hal. 18

Pendapat yang dapat dikategorikan masih menganggap perlunya sanksi pidana digunakan dalam penanggulangan kejahatan dikemukakan banyak ahli, antara lain Roeslan Saleh. Roeslan Saleh mengemukakan 3 alasan perihal masih perlunya pidana dan hukum pidana⁵⁷ yaitu :

1. Perlu tidaknya hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tetapi terletak pada persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan;
2. Ada usaha-usaha perbaikan atau perawatan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi si terhukum; dan di samping itu harus tetap ada suatu reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang telah dilakukannya itu dan tidaklah dapat dibiarkan begitu saja;
3. Pengaruh pidana atau hukum pidana bukan semata-mata ditujukan pada si pembuat, tetapi juga untuk mempengaruhi orang yang tidak jahat yaitu warga masyarakat yang mentaati norma-norma masyarakat.

Bagaimana pandangan Konsep KUHP ? Berdasar prinsip monodualistis, Konsep KUHP lebih menitikberatkan pada keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan individu. Dari sisi kepentingan umum, Konsep KUHP masih memandang perlunya dicantumkan pidana mati. Namun demikian pidana mati di dalam Konsep KUHP tidak dimasukkan dalam deretan pidana pokok -- sebagaimana dalam KUHP, tetapi ditempatkan tersendiri sebagai jenis pidana yang bersifat khusus, eksepsional dan selalu diancamkan secara alternatif.

⁵⁷ sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief, dalam Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Ibid, hal. 20.

Konsep KUHP merumuskan ketentuan jenis pidana sebagai berikut :

Pasal 60

(1) Pidana pokok terdiri atas :

- a. pidana penjara;
- b. pidana tutupan;
- c. pidana pengawasan;
- d. pidana denda;
- e. pidana kerja sosial.

(2) Urutan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) menentukan berat ringannya pidana.

Pasal 61

Pidana mati merupakan pidana yang bersifat khusus dan selalu diancamkan secara alternatif.

Pasal 62

(1) Pidana tambahan terdiri atas :

- a. pencabutan hak tertentu;
- b. perampasan barang tertentu dan atau tagihan;
- c. pengumuman putusan hakim;
- d. pembayaran ganti kerugian; dan
- e. pemenuhan kewajiban adat.

(2) Pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dijatuhkan jika tercantum secara tegas dalam perumusan tindak pidana.

(3) Pidana tambahan berupa pemenuhan kewajiban adat atau pencabutan hak yang diperoleh korporasi dapat dijatuhkan walaupun tidak tercantum dalam perumusan tindak pidana.

(4) Pidana tambahan untuk percobaan dan pembantuan adalah sama dengan pidana tambahan untuk tindak pidananya.

Di samping dari sisi kepentingan umum (masyarakat), Konsep KUHP, juga memperhatikan kepentingan individu dalam hal pidana mati. Konsep KUHP memberi rambu-rambu bahwa penerapan pidana mati haruslah bersifat selektif, hati-hati dan berorientasi juga pada perlindungan / kepentingan individu. Oleh karena itu, Konsep KUHP memberikan ketentuan adanya “penundaan pelaksanaan pidana mati” atau “pidana mati bersyarat” dengan masa percobaan

selama 10 tahun⁵⁸. Ketentuan ini dirumuskan dalam Pasal 82 Konsep KUHP yang berbunyi :

- (1) Pelaksanaan pidana mati dapat ditunda dengan masa percobaan selama 10 (sepuluh) tahun, jika :
 - a. reaksi masyarakat terhadap terpidana tidak terlalu besar;
 - b. terpidana menunjukkan rasa menyesal dan ada harapan untuk diperbaiki;
 - c. kedudukan terpidana dalam penyertaan tindak pidana tidak terlalu penting; dan
 - d. ada alasan yang meringankan.
- (2) Jika terpidana selama masa percobaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) menunjukkan sikap dan perbuatan terpuji, maka pidana mati dapat diubah menjadi pidana seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dengan Keputusan Menteri Hukum dan Perundang-undangan.
- (3) Jika terpidana selama masa percobaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak menunjukkan sikap dan perbuatan yang terpuji serta tidak ada harapan untuk diperbaiki, maka pidana mati dapat dilaksanakan atas perintah Jaksa Agung.

Sebagaimana pidana mati, pidana penjara juga menuai kelompok pro dan kontra, terutama berkaitan dengan pidana penjara seumur hidup. Pidana penjara merupakan salah satu bentuk nestapa berupa penghilangan kemerdekaan. Apabila dihubungkan dengan tujuan pemidanaan yaitu untuk memperbaiki terpidana supaya menjadi anggota masyarakat yang berguna, maka pidana penjara seumur hidup tidak lagi sesuai dan tidak dapat diterima⁵⁹.

Pidana lain yang serupa dengan pidana penjara adalah pidana kurungan. Dibandingkan dengan pidana penjara, pidana kurungan memiliki keringanan-keringanan sebagai berikut⁶⁰ :

⁵⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op cit, hal. 88-89.

⁵⁹ Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia : dari Retribusi ke Reformasi*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986, hal. 28.

⁶⁰ SR. Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Alumni AHAEM-PETEHAEM, Jakarta, 1986, hal. 471-472.

- a. Terhadap terpidana kurungan memiliki hak pistole⁶¹.
- b. Para terpidana kurungan mengerjakan pekerjaan-pekerjaan wajib yang lebih ringan dibandingkan dengan terpidana penjara.
- c. Maksimum ancaman pidana kurungan adalah 1 (satu) tahun, dan maksimum boleh sampai 1 tahun 4 bulan apabila terjadi pemberatan karena perbarengan, pengulangan atau karena ketentuan Pasal 52 dan 52 a.
- d. Apabila terpidana penjara dan kurungan menjalani masing-masing pidana dalam satu lembaga pemasyarakatan, para terpidana kurungan harus terpisah tempatnya.
- e. Pidana kurungan dilaksanakan dalam daerah terpidana sendiri.

Pidana Kurungan, menurut Vos⁶², mempunyai dua tujuan. Pertama, ialah sebagai *custodia honesta* untuk delik yang tidak menyangkut kejahatan kesusilaan yaitu delik-delik culpa dan beberapa delik dolus. Kedua, sebagai *custodia simplex*, suatu perampasan kemerdekaan untuk delik pelanggaran. Dengan demikian, untuk delik pelanggaran, pidana kurungan merupakan pidana pokok (kecuali dalam Pasal 483 dan 484 KUHP).

Pidana denda merupakan pidana berupa kewajiban untuk “mengembalikan keseimbangan hukum” atau “menebus dosanya” dengan pembayaran sejumlah uang tertentu⁶³. Pidana denda dapat dikatakan sebagai pidana umum yang hidup dalam berbagai masyarakat baik primitif maupun modern, dengan berbagai tipologinya. Pidana denda umumnya dijatuhkan

⁶¹ Suatu hak untuk memfasilitasi diri dengan biaya sendiri.

⁶² Andi Hamzah, Opcit, hal 38.

⁶³ SR. Sianturi, Opcit, hal. 479.

terhadap delik-delik ringan, berupa pelanggaran atau kejahatan ringan. Denda merupakan satu-satunya pidana yang dapat dipikul oleh orang lain selain terpidana. Meskipun denda pada prinsipnya dijatuhkan terhadap si terpidana pribadi, namun tidak ada larangan jika denda tersebut secara sukarela dibayar orang lain atas nama terpidana⁶⁴. Apabila denda tidak dapat dibayar, pidana denda ini dapat diganti dengan pidana kurungan. Pidana ini kemudian lebih sering disebut dengan istilah kurungan pengganti.

Jenis pidana pokok terakhir yang merupakan penambahan melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1946 adalah pidana tutupan. Pidana tutupan dijatuhkan bagi tindak pidana-tindak pidana yang umumnya dilakukan oleh para politisi. Tindak pidana demikian patut dihormati karena merupakan bentuk perjuangan ideologi yang dianutnya.

Setelah membahas jenis-jenis pidana yang dirumuskan dalam KUHP dan Konsep KUHP, selanjutnya dibahas mengenai jenis pidana yang terumus dalam Undang-undang Terorisme.

Undang-undang Terorisme pada prinsipnya mengikuti jenis pidana pokok yang terdapat dalam KUHP, namun pidana tutupan tidak dirumuskan sebagai ancaman dalam Undang-undang Terorisme. Barangkali alasan tidak dipanggilnya jenis pidana tersebut dimaksudkan oleh pembentuk Undang-undang Terorisme sebagai penegas bahwa tindak pidana terorisme dilepaskan kaitannya dengan tindak pidana politik, tindak pidana yang berkaitan dengan politik, tindak pidana dengan motif politik, dan tindak pidana dengan tujuan politik sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 Undang-undang Terorisme. Di samping itu, tindak

⁶⁴ Andi Hamzah, *Opcit*, hal. 43

pidana terorisme dianggap sebagai tindak pidana yang berat bahkan tidak bisa disepadankan dengan tindak pidana biasa. Bahkan banyak dari pasal-pasal yang mengancam dengan pidana mati. Ancaman pidana mati tersebut terdapat dalam pasal-pasal sebagai berikut :

1. Pasal 6 (menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan menimbulkan suasana teror dan korban bersifat massal);
2. Pasal 8 (kejahatan terhadap sarana dan prasarana penerbangan);
3. Pasal 9 (berkaitan dengan senjata api untuk melakukan Tindak Pidana terorisme);
4. Pasal 10 (menggunakan senjata kimia dan komponennya untuk menimbulkan terorisme);
5. Pasal 14 (merencanakan / menggerakkan orang lain untuk melakukan terorisme); dan
6. Pasal 15 (permufakatan jahat, percobaan atau pembantuan terhadap tindak pidana terorisme);

Di samping pidana mati, pidana penjara seolah menjadi ancaman pidana yang mendominasi perumusan ancaman dalam Undang-undang Terorisme. Ancaman pidana penjara ada yang dirumuskan secara alternatif dengan pidana mati dan sebagian dirumuskan sebagai pidana mandiri artinya tidak dialternatifkan dengan pidana lain. Khusus mengenai lamanya pidana penjara, bervariasi antara pidana penjara dalam waktu tertentu sampai dengan seumur hidup.

Dalam Undang-undang Terorisme, hanya ada beberapa pasal yang mencantumkan ancaman pidana kurungan dan pidana denda. Pidana kurungan hanya dirumuskan dalam satu pasal yaitu Pasal 23 yang diancamkan terhadap saksi dan orang lain yang menyebutkan nama atau alamat pelapor atau hal-hal lain yang memungkinkan dapat diketahuinya identitas pelapor.

Pidana denda hanya diancamkan atas tindak pidana terorisme yang dilakukan oleh korporasi. Melalui perumusan ini, seolah-olah korporasi hanya dapat dikenakan "*civil liability*", sehingga bagi korporasi tidak dapat dijatuhkan pidana *custodial*. Padahal pidana-pidana "*custodial*" seharusnya dapat juga diterapkan misalnya : Skorsing (penghentian operasional korporasi) untuk jangka waktu tertentu pada hakekatnya juga merupakan "penjara", Pembekuan / pencabutan izin operasi untuk selama-lamanya bisa diartikan sebagai pidana mati atau pembatasan bergerak, pengurangan hak-hak tertentu, pengumuman putusan hakim dan lain-lain. Jadi penjatuhan pidana denda sebenarnya bukanlah satu-satunya jenis pidana untuk korporasi.

Perumusan ancaman pidana denda terhadap korporasi juga masih mengandung kelemahan. Undang-undang Terorisme tidak mengatur lebih lanjut apabila denda yang dijatuhkan kepada korporasi ternyata tidak dibayar. Hal ini akan menjadi permasalahan yuridis, karena Undang-undang Terorisme tidak memberikan jalan keluar. Sementara jalan keluar yang ditawarkan oleh KUHP -sebagai induk hukum pidana- yang tercantun dalam Pasal 30 KUHP (yaitu dikenakan kurungan pengganti) tidak dapat diterapkan. Hal ini karena Pasal 30 KUHP tersebut hanya dapat diterapkan terhadap subyek hukum orang perorangan

(*natural persons*) saja. Sedangkan aturan ini tidak dapat diterapkan kepada subyek hukum berupa badan hukum (*legal persons*).

Pidana tambahan pada prinsipnya bersifat fakultatif, namun untuk dapat dijatuhkan ia harus dicantumkan dalam rumusan delik. Perihal perumusan pidana tambahan, Undang-undang Terorisme dapat dikatakan tidak mencantumkan ancaman pidana tambahan. Hanya beberapa pasal yang memuat dimungkinkannya penjatuhan pidana tambahan berupa :

- a. pembekuan atau pencabutan ijin korporasi, dan korporasinya dinyatakan sebagai korporasi terlarang (Pasal 18 ayat (3));
- b. perampasan harta kekayaan yang telah disita (Pasal 35 ayat (5)).

Mengenai pola rumusan pidana, Undang-undang Terorisme merumuskan dalam enam bentuk perumusan yaitu :

- a. pidana mati atau penjara seumur hidup atau pidana penjara tertentu (dengan batasan minimal dan maksimal);
- b. pidana penjara seumur hidup;
- c. pidana penjara (dengan batasan minimal dan maksimal);
- d. pidana mati atau pidana penjara seumur hidup;
- e. pidana denda (dengan batas maksimal);
- f. pidana kurungan;

Berdasarkan identifikasi tersebut di atas, berarti Undang-undang Terorisme menganut 2 (dua) sistem perumusan yaitu :

- a. perumusan tunggal (hanya diancam dengan satu pidana pokok); dan
- b. perumusan alternatif.

Pidana pokok yang diancamkan secara tunggal hanyalah ancaman pidana penjara (baik seumur hidup maupun penjara waktu tertentu), kurungan dan denda. Sedangkan pidana mati tidak ada yang diancamkan secara tunggal, selalu dirumuskan alternatif dengan pidana penjara seumur hidup dan pidana penjara dalam waktu tertentu.

Bentuk perumusan demikian hampir mirip dengan yang dirumuskan dalam KUHP. KUHP menggunakan 9 (sembilan) bentuk perumusan ancaman pidana yaitu :

- a. pidana mati atau penjara seumur hidup atau penjara tertentu;
- b. pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara tertentu;
- c. pidana penjara tertentu;
- d. pidana penjara atau kurungan;
- e. pidana penjara atau kurungan atau denda;
- f. pidana penjara atau denda;
- g. pidana kurungan;
- h. pidana kurungan atau denda;
- i. pidana denda⁶⁵.

Sistem perumusan sebagaimana dianut oleh Undang-undang Terorisme (khususnya sistem perumusan tunggal) ini mengandung sifat yang kaku, absolut dan imperatif. Sistem ini tidak memberi kesempatan kepada hakim untuk menentukan jenis pidana apa yang dianggap paling cocok untuk terdakwa. Dengan perumusan sistem tersebut tidak memberikan ruang kepada hakim untuk

⁶⁵ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai kebijakan Hukum Pidana*, Op cit, hal. 165-166.

melakukan individualisasi pidana yang berorientasi kepada orang, khususnya dalam menentukan jenis pidana. Untuk adanya individualisasi pidana diperlukan adanya fleksibilitas atau elastisitas pidana meskipun tetap dalam batas-batas kebebasan yang ditentukan undang-undang.

Di samping sifat kaku, absolut dan imperatif tersebut, masih juga ada juga beberapa kelemahan lain terutama apabila rumusan tunggal tersebut berupa pidana penjara. Di antara kelemahan dimaksud adalah⁶⁶ :

- a. sistem perumusan tunggal merupakan warisan peninggalan aliran klasik yang ingin mengobyektifkan hukum pidana dan sangat membatasi kebebasan hakim dalam memilih dan menetapkan jenis pidana;
- b. tidak seiring dengan konsep sistem pemasyarakatan di Indonesia;
- c. kurang menunjang kecenderungan dewasa ini yang mengembangkan kebijakan yang selektif dan limitatif dalam penggunaan pidana (penjara).

Berdasar kelemahan-kelemahan tersebut diatas, seharusnya Undang-undang Terorisme lebih banyak mengembangkan sistem perumusan ancaman pidana dengan sistem alternatif yang lebih memberikan kebebasan hakim untuk menerapkan individualisasi pidana.

Perumusan alternatif pada intinya mengandung pengertian bahwa hakim diberi kesempatan untuk memilih jenis pidana yang ditawarkan / dicantumkan dalam pasal yang bersangkutan⁶⁷. Meskipun demikian, kebebasan yang diberikan harus dalam rambu-rambu :

⁶⁶ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai kebijakan Hukum Pidana*, Ibid, hal. 142-143

⁶⁷ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai kebijakan Hukum Pidana*, Ibid, hal. 147

- a. berorientasi pada tujuan pemidanaan;
- b. lebih mengutamakan jenis pidana yang lebih ringan apabila pidana yang lebih ringan tersebut sekiranya telah memenuhi tujuan pemidanaan.

A.4.2. Pengaturan Jumlah / Lamanya Pidana

Dalam hal jumlah / lamanya pidana, ilmu hukum pidana mengenal dua sistem atau pendekatan yaitu :

- a. Sistem / pendekatan absolut

Setiap tindak pidana ditetapkan bobot / kualitasnya sendiri-sendiri dengan menetapkan ancaman pidana minimum / maksimum untuk setiap tindak pidana. Sistem ini dikenal juga dengan sebutan sistem *indefinite* atau sistem maksimum.

- b. Sistem / pendekatan relatif

Setiap tindak pidana tidak ditetapkan bobot / kualitas (maksimum pidana) nya sendiri-sendiri, tetapi bobotnya direlatifkan dengan melakukan penggolongan tindak pidana dalam beberapa tingkatan dan sekaligus menetapkan maksimum pidana untuk tiap kelompok tindak pidana itu.

Berdasarkan sistem / pendekatan di atas, Undang-undang Terorisme dalam merumuskan ancaman pidananya dapat dikategorikan mengikuti sistem / pendekatan absolut, sebagaimana dianut oleh KUHP. Hal ini karena Undang-undang Terorisme menggunakan sistem minimum khusus dan maksimum khusus dalam pengancaman pidana (penjara) nya.

Ada beberapa segi positif dari sistem *indefinite* ini, antara lain⁶⁸ :

- a. dapat menunjukkan tingkat keseriusan masing-masing tindak pidana;
- b. memberikan fleksibilitas dan diskresi kepada kekuasaan pemidanaan;
- c. melindungi kepentingan si pelanggar dengan menetapkan batas-batas kebebasan dari kekuasaan pemidanaan.

Di samping keuntungan tersebut, Barda Nawawi Arief⁶⁹ melihat ada kesulitan yang dikandungnya, yaitu kesulitan menetapkan maksimum khusus untuk tiap tindak pidana. Menetapkan maksimum pidana untuk menunjukkan tingkat keseriusan atau kualitas suatu tindak pidana bukanlah pekerjaan yang mudah dan sederhana. Hal ini memerlukan pengetahuan yang cukup mengenai urutan-urutan tingkat (gradasi) nilai dari norma-norma sentral masyarakat dan kepentingan-kepentingan hukum yang akan dilindungi.

Pada sistem relatif pun terdapat beberapa kesulitan atau segi negatif yang dikandungnya. Segi negatif tersebut antara lain, bahwa dengan merelatifkan ancaman maksimum untuk suatu kelompok tindak pidana berarti : (1) memberikan kewenangan dan diskresi yang sangat luas kepada para hakim; dan (2) akan memberi peluang adanya disparitas pidana yang semakin mencolok.

Pengaturan sistem minimum khusus sebagaimana dianut dalam Undang-undang Terorisme merupakan pengaturan yang bersifat khusus, karena model perumusan ini tidak dikenal dalam rumusan KUHP sebagai induk hukum pidana.

⁶⁸ Sebagaimana dikemukakan oleh Collin Howard dalam Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai kebijakan Hukum Pidana*, Ibid, hal. 119.

⁶⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai kebijakan Hukum Pidana*, Ibid, hal. 120

Perumusan sistem minimal khusus sebagaimana yang berkembang akhir-akhir ini didasarkan pada pokok pemikiran :

- a. menghindari adanya disparitas pidana yang sangat mencolok untuk delik-delik yang secara hakiki berbeda kualitasnya;
- b. lebih mengefektifkan pengaruh prevensi general, khususnya bagi delik-delik yang dipandang membahayakan dan meresahkan masyarakat;
- c. analog dengan pemikiran, bahwa dalam hal-hal tertentu maksimum pidana (umum maupun khusus) dapat diperberat, maka minimum pidana pun hendaknya dapat diperberat dalam hal-hal tertentu⁷⁰.

Semua rumusan pidana penjara (dalam waktu tertentu) yang dirumuskan Undang-undang Terorisme mencantumkan batas minimum dan maksimum. Khusus mengenai batas minimum, dalam keadaan tertentu bisa jadi justru mengabaikan sisi-sisi keadilan. Sebagai misal : seseorang yang karena kealpaannya menyebabkan tanda atau alat untuk pengamanan penerbangan hancur, rusak, terambil atau pindah (melanggar Pasal 8 huruf d), terancam dengan pidana penjara minimal 4 tahun (maksimal 20 tahun bahkan bisa jadi seumur hidup atau pidana mati). Jika hal ini benar-benar dipraktekkan tentu tidak adil bagi terpidana.

Undang-undang Terorisme meskipun merumuskan ancaman pidana minimum khusus, tetapi operasionalisasinya masih mengalami kendala. Rumusan ancaman pidana minimum khusus ini merupakan penyimpangan dari KUHP namun tidak disertai dengan pedoman / aturan khusus mengenai penerapan pidana minimal khusus ini. Pidana minimal khusus merupakan aturan baru yang belum

⁷⁰ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai kebijakan Hukum Pidana*, Ibid, hal. 125-126

dikenal dalam KUHP. Pedoman pemidanaan yang selama ini ada adalah sistem maksimum khusus sebagaimana diatur menurut KUHP.

Kendala dimaksud adalah apabila terjadi tindak pidana terorisme, namun terdapat hal-hal tertentu yang meringankan atau memberatkan terdakwa (misalnya karena adanya *concursum*). Permasalahan muncul apakah minimum khusus tersebut turut diperingan atau diperberat. Pedoman ini tidak diatur dalam Undang-undang Terorisme. Tidak adanya pengaturan hal ini kemungkinan karena pembuat perundang-undangan tidak membedakan antara tindak pidana permufakatan jahat, percobaan, atau pembantuan dengan tindak pidana sesungguhnya (sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 15).

Satu-satunya pedoman yang mengatur tentang ancaman minimum khusus adalah rumusan Pasal 19 yang menyatakan :

“Ketentuan mengenai penjatuhan pidana minimum khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 15, Pasal 16 dan ketentuan mengenai penjatuhan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, tidak berlaku untuk pelaku tindak pidana terorisme yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun”

Apakah hanya hal-hal ini yang dianggap sebagai hal yang meringankan. Kalau memang demikian mengapa orang yang alpa (lalai) sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 8 huruf d dan g justru dipidana sama dengan orang yang jelas-jelas sengaja.

B. STRATEGI KEBIJAKAN YANG AKAN DATANG DALAM MENGHADAPI TERORISME

B.1. Kebijakan Penal

B.1.1. Pengaturan dalam Perundang-Undangan Terorisme Yang akan Datang

Berdasarkan kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam Undang-undang Terorisme, maka perlu ada pembenahan dan penyempurnaan dalam penanggulangan tindak pidana terorisme di masa yang akan datang. Di antara pembenahan dan penyempurnaan adalah terkait dengan peninjauan ulang rumusan *retroaktif* (dapat berlaku surutnya Undang-undang Terorisme) yang justru menyimpang dari asas legalitas yang sudah diterima secara umum. Adanya rumusan *retroaktif* akan mengancam jaminan kepastian hukum yang dijunjung oleh negara hukum seperti Indonesia. Tidak perlunya perumusan *retroaktif* dalam aturan perundang-undangan terorisme yang akan datang bukan berarti melepaskan begitu saja para pelaku teror yang jelas-jelas terkutuk, tetapi pelaku tetap akan dijerat dengan peraturan perundang-undangan lain yang telah ada (misalnya KUHP). Dengan demikian tidak menyalahi asas non *retroaktif* / asas legalitas dalam hukum pidana. Andaiapun *retroaktif* memang diperlukan demi keadilan, maka perlu ada pengkajian yang mendalam terhadap tindak pidana yang akan dijerat / diberlakukan Undang-undang terorisme.

Sejauh mengenai pidana politik, perlu dicarikan jalan tengah, apabila Peraturan perundang-undangan terorisme yang akan datang masih tetap menganggap bahwa tindak pidana terorisme dikecualikan dari tindak pidana

politik, tindak pidana yang berkaitan dengan tindak pidana politik, tindak pidana dengan motif politik dan tindak pidana dengan tujuan politik yang dapat menghambat proses ekstradisi. Jalan tengah yang dimaksud adalah dengan pemberian perlakuan-perlakuan tertentu yang berbeda dengan pelaku kriminal biasa, misalnya penahanan di tempat terpisah, kemudahan untuk dijenguk keluarga, menghubungi pengacara dan sebagainya. Hal ini sebagai bentuk penghormatan atas sikap politik yang dianut oleh pelaku terorisme tersebut.

Pembenahan yang tidak kalah penting dalam perundang-undangan terorisme yang akan datang adalah pendefinisian terorisme yang tegas. Undang-undang Terorisme belum mendefinisikan secara tegas mengenai apakah terorisme itu. Definisi yuridis ini penting sebagai rujukan apakah suatu perbuatan dapat dikategorikan sebagai tindak pidana terorisme atau bukan. Hal ini akan menghindari polemik berkepanjangan mengenai terorisme itu sendiri. Terorisme merupakan istilah yang sangat rentan untuk disalahtafsirkan atau dikontaminasi secara interpretatif sesuai kepentingan pihak-pihak yang memandangnya. Sebuah kejadian mungkin dapat disebut sebuah tindakan terorisme oleh pihak lain, padahal sebenarnya di pihak lain dianggap sebagai mempertahankan diri, memperjuangkan hak, menghilangkan ketidakadilan nasional atau global, atau bahkan bisa sebagai perang suci (jihad) sebagaimana dimaksud oleh Mark Juergensmeyer⁷¹.

Berbagai diskursus mengenai definisi terorisme di lapangan (masyarakat) akan dengan mudah dapat dikembalikan kepada definisi yuridis yang telah

⁷¹ Mark Juergensmeyer, *Opcit*, hal. 8.

ditetapkan perundang-undangan. Definisi demikian akan lebih efektif apabila dirumuskan dalam ketentuan umum. Sebagai bahan perbandingan, *Koalisi Untuk Keselamatan Masyarakat Sipil* telah merumuskan “aturan alternatif” mengenai tata letak definisi terorisme sebagai berikut :

Bab I

Ketentuan Umum

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan :

1. Suatu perbuatan dikategorikan sebagai tindak pidana terorisme jika :
 - (a) menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan;
 - (b) secara terencana, terorganisasi dan sistematis;
 - (c) bermotif politik dan/ atau ekonomi, ideologi;
 - (d) ditujukan pada orang, harta kekayaan dan fasilitas umum;
 - (e) dengan maksud menimbulkan ketakutan secara massal.

Terlepas dengan setuju atau tidaknya dengan substansi definisi tersebut di atas, tata letak yang demikian nampaknya lebih memiliki banyak keuntungan efisiensi dan kepastian interpretasi.

Hal lain yang patut diperhatikan dalam pengaturan tindak pidana terorisme di masa yang akan datang adalah bahwa terorisasi tindak pidana biasa perlu dibatasi agar tidak menimbulkan kekhawatiran masyarakat terhadap tindak pidana-tindak pidana biasa yang dilakukannya (tanpa maksud menimbulkan adanya teror), jangan-jangan dapat dimasukkan dalam kategori tindak pidana terorisme. Kekhawatiran ini bisa jadi muncul karena sanksi tindak pidana terorisme jauh lebih berat daripada tindak pidana biasa.

Perumusan dan penggunaan kata-kata dan kalimat yang dapat menimbulkan multitafsir harus dihindari sejauh mungkin. Kata “mengintimidasi”, “tidak langsung” dan lain-lain kata sejenis yang terdapat dalam Undang-undang

Terorisme seharusnya ditinggalkan. Apabila tetap digunakan kalimat atau kata-kata sebagaimana tersebut diatas, perlu didefinisikan secara rinci mengenai apa yang dimaksud oleh pembuat perundang-undangan. Multitafsir sebenarnya dapat dihindari apabila kata-kata yang mempunyai potensi multitafsir dijelaskan dalam penjelasan, atau diberikan pembatasan dalam bab ketentuan umum.

Pengaturan korporasi sebagai subyek hukum terorisme memerlukan pengaturan lebih jauh. Sekilas, pencantuman korporasi sebagai subyek hukum merupakan langkah maju dalam peraturan perundang-undangan. Tetapi apabila tidak diadakan pengaturan lebih lanjut, justru dapat menimbulkan kendala aplikasi di lapangan. Kendala di lapangan misalnya terkait dengan sanksi denda yang dijatuhkan terhadap korporasi. Apabila korporasi tersebut tidak mentaatinya (tidak membayar denda yang telah dijatuhkan kepadanya) akan sulit diadakan pengambilan langkah tindakan selanjutnya. Pengenaan kurungan pengganti denda sebagaimana diatur dalam Pasal 30 KUHP jelas tidak dapat diterapkan, karena KUHP tidak mengenal subyek hukum berupa korporasi.

Begitu juga dengan perumusan ancaman pidana minimum khusus yang diadopsi dalam Undang-undang Terorisme, juga dapat menimbulkan kendala di lapangan. Perumusan ancaman pidana minimum khusus harus disertai dengan pedoman / aturan khusus mengenai penerapan pidana. Hal ini karena KUHP sebagai induk hukum pidana juga tidak mengatur masalah ini. Ancaman pidana minimum khusus yang tidak disertai dengan pedoman / aturan secara khusus justru akan menjadi batu sandungan ketika diaplikasikan di lapangan. Sebagai contoh, apabila terdapat hal-hal yang meringankan atau memberatkan terdakwa,

apakah ancaman minimum khusus yang terdapat dalam Pasal yang bersangkutan turut diperingat atau tidak. Oleh karena itu pada pengaturan yang akan datang perlu adanya pengaturan-pengaturan lebih rinci terutama terhadap hal-hal yang secara umum dalam KUHP juga belum diatur.

Persoalan lain yang perlu diperhatikan dalam pengaturan pemberantasan terorisme di masa yang akan datang adalah persoalan konsistensi tujuan pemidanaan. Apabila pembuat perundang-undangan memilih konsisten terhadap tujuan pemidanaan yang lebih berorientasi pada teori relatif atau teori tujuan (*utilitarian/doeltheorieen*) yaitu bahwa memidana bukanlah untuk memuaskan tuntutan absolut dari keadilan. Pidana dijatuhkan bukan karena orang telah melakukan kejahatan (*quia peccatum est*) melainkan supaya orang jangan melakukan kejahatan (*ne peccetur*)⁷². Maka ancaman pidana mati memerlukan pembahasan lebih mendalam. Pencantuman ancaman pidana mati secara sembarangan justru kontraproduktif terhadap tujuan pemidanaan yang hendak dicapai. Dengan dijatuhi pidana mati, jelas memutus harapan untuk dapat kembali ke tengah-tengah masyarakat menjadi manusia yang baik. Setidak-tidaknya ia masih diberi kesempatan untuk menebus kesalahan dan dosa yang selama ini telah ia kerjakan. Andaiapun ancaman pidana mati masih tetap dipandang perlu, masih memerlukan pengaturan lebih lanjut mengenai cara eksekusinya. Eksekusi pidana mati tidak seharusnya dilakukan serta merta begitu vonis diputuskan dan/atau grasinya ditolak. Pidana mati lebih manusiawi apabila ditempatkan sebagai pidana bersyarat. Perlu adanya pengaturan misalnya : Pidana mati hanya dapat dilakukan

⁷² Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, Opcit, hal.16

eksekusinya setelah melalui sepuluh (10) tahun masa percobaan. Apabila dalam masa percobaan tersebut si terpidana menunjukkan sifat-sifat baik yang dimungkinkan dapat kembali ke masyarakat, maka pidana mati tersebut dapat ditinjau ulang.

Seiring dengan tujuan pemidanaan tersebut, maka perumusan ancaman pidana pada peraturan yang akan datang seharusnya lebih diarahkan pada sistem alternatif. Hal ini karena lebih memberi kebebasan hakim untuk menerapkan individualisasi pidana.

B.1.2. Pengaturan dalam Konsep KUHP

Bentuk kebijakan penal yang paling efektif guna menanggulangi tindak pidana terorisme adalah merumuskan tindak pidana dalam KUHP. KUHP (WvS) memang tidak mengatur secara khusus perihal terorisme, tetapi apabila berpijak pada tindakan-tindakan yang kemudian disebut sebagai tindakan teror yang substansinya membahayakan badan, nyawa, moral, harta benda, kemerdekaan orang, kerusakan umum, lingkungan hidup, rahasia negara, perindustrian, fasilitas umum dan/atau fasilitas internasional, maka tindakan-tindakan tersebut sudah secara jelas dan tegas diatur dalam KUHP⁷³. Sebagai contoh, makar sudah dengan tegas diatur dalam Bab I Buku II tentang Kejahatan Terhadap Keamanan Negara. Perihal peledakan sudah diatur dalam Pasal 187 – Pasal 188. Perusakan fasilitas umum juga telah diatur dalam Pasal 191-201 KUHP, serta masih banyak pasal yang dapat digunakan untuk menjerat perbuatan yang secara substantif dikategorikan terorisme. Namun kebijakan dalam KUHP seperti ini dirasa belum

⁷³ Rudy Satriyo Mukantardjo, *Hukum Pidana, Hukum Cap Jempol*, Opcit, hal.5

memuaskan berbagai pihak terutama terlalu ringannya pidana, tidak dapat menghukum lebih berat *auctor intelektualisnya*, serta terlalu lama apabila diserahkan pada hukum formil (hukum acara pidana) biasa.

Di banding dengan KUHP yang berlaku sekarang ini, Konsep KUHP⁷⁴ telah merumuskan dengan tegas perihal terorisme. Pasal 302 dan Pasal 303 dengan tegas menamakan tindak pidana yang dilakukan dengan sebutan terorisme. Bunyi selengkapnya dari kedua pasal tersebut sebagai berikut :

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 (lima belas) tahun dan paling singkat 3 (tiga) 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 (dua puluh) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun.
- (3) Jika perbuatan terorisme sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) menimbulkan bahaya bagi nyawa orang lain dan mengakibatkan matinya orang, dipidana dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun.

Pasal 303

Dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan paling singkat 2 (dua) tahun, setiap orang yang :

- 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 kepada 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.

⁷⁴ Departemen Hukum dan Perundang-Undangan, *Rancangan Undang-Undang RI Tentang KUHP tahun 1999-2000.*

Rumusan sebagaimana dalam Pasal 303 Butir b tersebut tidak seharusnya ada. Perumusan larangan memakai “pakaian atau perlengkapan organisasi yang bertujuan melakukan terorisme” bisa menjadi momok tersendiri bagi masyarakat. Padahal seseorang yang memakai pakaian atau atribut sebagaimana di atas, belum tentu memiliki keterkaitan dengan organisasi teroris. Pakaian atau atribut tertentu tidak selamanya identik dengan sikap sesungguhnya si pemakai.

Kaitannya dengan perbuatan “teror”, Konsep KUHP juga mengatur tentang sabotase seperti diatur dalam Pasal 198 yang dirumuskan sebagai berikut :

Pasal 198

Dipidana karena sabotase dengan pidana penjara seumur hidup atau paling lama 20 (dua puluh) tahun :

- a. Setiap orang yang secara melawan hukum merusak, membuat tidak dapat dipakai, menghancurkan atau memusnahkan instalasi negara atau militer; atau
- b. Setiap orang yang secara melawan hukum menghalangi atau menggagalkan pengadaan atau distribusi bahan pokok yang menguasai hajat hidup orang banyak sesuai dengan kebijakan pemerintah.

Mengenai perbuatan makar, Konsep KUHP telah merumuskan secara lengkap dalam Pasal 199 –201 yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 199

Setiap orang yang melakukan makar dengan maksud membunuh atau merampas kemerdekaan Presiden atau Wakil Presiden, atau menjadikan Presiden atau Wakil Presiden tidak mampu menjalankan pemerintahan, dipidana dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun.

Pasal 200

Setiap orang yang melakukan makar dengan maksud supaya sebagian atau seluruh wilayah negara jatuh kepada kekuasaan asing atau dengan maksud untuk memisahkan sebagian wilayah negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun.

Pasal 201

- a. Setiap orang yang melakukan makar dengan maksud menggulingkan pemerintahan yang sah, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun.
- b. Pemimpin atau pengatur makar sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun.

Konsep KUHP mengatur pula tindak pidana terhadap martabat Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini antara lain diatur dalam Pasal 224 dan Pasal 225.

Pasal 224

Setiap orang yang menyerang diri Presiden atau Wakil Presiden, yang tidak termasuk dalam ketentuan pidana yang lebih berat, dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun.

Pasal 225

Setiap orang yang di muka umum menghina Presiden atau Wakil Presiden, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak kategori IV.

Tindak pidana yang dapat menimbulkan kebakaran, ledakan, atau banjir diatur dalam Pasal 298 – 299 Konsep KUHP.

Pasal 298

Setiap orang yang menimbulkan kebakaran, ledakan atau banjir, dipidana :

- a. dengan pidana penjara paling lama 9 (sembilan) tahun, jika perbuatan tersebut mengakibatkan timbulnya bahaya umum bagi barang;
- b. dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun, jika perbuatan tersebut mengakibatkan timbulnya bahaya bagi nyawa orang lain; atau
- c. dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun, jika perbuatan tersebut mengakibatkan timbulnya bahaya bagi nyawa orang lain dan mengakibatkan matinya orang.

Pasal 299

(1) Setiap orang yang secara melawan hukum membuat, menerima, berusaha memperoleh, mempunyai persediaan, menyembunyikan, mengangkut atau memasukkan ke wilayah Negara Republik Indonesia, bahan, benda atau perkakas yang diketahui atau patut diduga bahwa bahan, benda atau perkakas tersebut digunakan untuk atau jika ada kesempatan akan digunakan untuk menimbulkan ledakan yang membahayakan nyawa orang atau menimbulkan

- bahaya umum bagi barang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun atau denda paling banyak kategori V.
- (2) Ketidakmampuan bahan, benda atau perkakas untuk menimbulkan ledakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), tidak menghapuskan sifat dapat dipidana.

Di samping itu, Konsep KUHP juga mengatur hal-hal yang berkait dengan ketertiban umum sebagai berikut :

Pasal 313

Setiap orang yang menghancurkan, membuat tidak dapat dipakai atau merusak bangunan untuk lalu lintas umum atau merintangai jalan umum darat atau air atau menggagalkan usaha untuk menjaga keselamatan bangunan atau jalan tersebut, dipidana :

- a. dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun, jika perbuatan tersebut dapat mengakibatkan bahaya bagi keamanan lalu lintas; atau
- b. dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun, jika perbuatan tersebut dapat mengakibatkan bahaya bagi keamanan lalu lintas dan mengakibatkan matinya orang.

Pasal 314

Setiap orang yang karena kealpaannya mengakibatkan bangunan untuk lalu lintas umum hancur, tidak dapat dipakai, atau rusak atau mengakibatkan jalan umum darat atau air terhalang atau mengakibatkan usaha untuk mengamankan bangunan atau jalan tersebut gagal, dipidana :

- a. dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak kategori IV, jika perbuatan tersebut mengakibatkan bahaya bagi keamanan lalu lintas; atau
- b. dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak kategori IV, jika perbuatan tersebut mengakibatkan matinya orang.

Pasal 315

- (1) Setiap orang yang melakukan perbuatan yang mengakibatkan bahaya bagi lalu lintas umum kereta api, dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun.
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan matinya orang, maka pembuat tindak pidana dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun.

Pasal 317

Setiap orang yang menghancurkan, merusak, mengambil atau memindahkan rambu yang dipasang untuk keselamatan pelayaran atau merintangai bekerjanya rambu tersebut atau memasang rambu keliru, dipidana :

- a. dengan pidana penjara paling lama 9 (sembilan) tahun, jika perbuatan tersebut dapat mengakibatkan bahaya bagi keselamatan pelayaran;
- b. dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun, jika perbuatan tersebut dapat mengakibatkan bahaya bagi keselamatan pelayaran dan mengakibatkan kapal tenggelam atau terdampar; atau
- c. dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun, jika perbuatan tersebut dapat mengakibatkan bahaya bagi keselamatan pelayaran dan mengakibatkan matinya orang.

Pasal 319

Setiap orang yang secara melawan hukum menenggelamkan, mendamparkan, menghancurkan, membuat tidak dapat dipakai, atau merusak kendaraan air, dipidana :

- a. dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun, jika perbuatan tersebut dapat mengakibatkan bahaya bagi nyawa orang lain; atau
- b. dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun, jika perbuatan tersebut dapat mengakibatkan bahaya bagi nyawa orang lain dan mengakibatkan matinya orang.

Pasal 321

Setiap orang yang menghancurkan, merusak atau membuat tidak dapat dipakai suatu gedung atau bangunan lain, dipidana :

- a. dengan pidana penjara paling lama 9 (sembilan) tahun, jika perbuatan tersebut dapat mengakibatkan bahaya umum bagi barang;
- b. dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun, jika perbuatan tersebut dapat mengakibatkan bahaya bagi nyawa orang lain; atau
- c. dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun, jika perbuatan tersebut dapat mengakibatkan bahaya bagi nyawa orang lain dan mengakibatkan matinya orang.

Pasal 546

Setiap orang yang secara melawan hukum menghancurkan, merusak, atau membuat tidak dapat dipakai lagi bangunan untuk sarana dan prasarana pelayanan umum, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun, atau denda paling banyak kategori IV.

Pasal 547

Setiap orang yang karena kealpaannya menyebabkan bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 546 hancur, rusak, atau tidak dapat dipakai lagi, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak kategori III.

Pasal 548

Setiap orang yang secara melawan hukum menghancurkan atau merusak gedung, kapal, atau kendaraan darat yang sebagian atau seluruhnya milik orang lain,

dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun atau denda paling banyak kategori IV.

Sejauh mengenai tindak pidana penerbangan dan tindak pidana terhadap sarana dan prasarana penerbangan, Konsep KUHP telah mengatur dalam Bab tersendiri yaitu Bab XXXI Buku II mulai Pasal 620 – Pasal 637. Adapun bunyi selengkapnya sebagai berikut :

Pasal 620

- (1) Setiap orang yang menghancurkan, merusak atau membuat tidak dapat dipakai bangunan untuk pengamanan lalu lintas udara atau menggagalkan usaha untuk pengamanan bangunan tersebut, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun.
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan timbulnya bahaya bagi keamanan lalu lintas udara, maka pembuat tindak pidana dipidana dengan pidana penjara paling lama 9 (sembilan) tahun.
- (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan matinya orang, maka pembuat tindak pidana dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun.

Pasal 621

- (1) Setiap orang yang karena kealpaannya mengakibatkan bangunan untuk pengamanan lalu lintas udara hancur, rusak, atau tidak dapat dipakai atau gagalnya usaha untuk pengamanan bangunan tersebut, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak kategori III.
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan timbulnya bahaya bagi keamanan lalu lintas udara, maka pembuat tindak pidana dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak kategori IV.
- (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan matinya orang, maka pembuat tindak pidana dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) atau denda paling banyak kategori IV.

Pasal 622

- (1) Setiap orang yang menghancurkan, merusak, mengambil atau memindahkan tanda atau alat untuk pengamanan penerbangan, atau menggagalkan bekerjanya tanda atau alat tersebut, atau memasang tanda atau alat yang keliru, dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun atau denda paling banyak kategori IV.

- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan timbulnya bahaya bagi keamanan penerbangan, maka pembuat tindak pidana dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun.
- (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan timbulnya bahaya bagi keamanan penerbangan dan mengakibatkan celaka bagi pesawat udara, maka pembuat tindak pidana dipidana dengan pidana penjara paling lama 9 (sembilan) tahun.
- (4) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan matinya orang, maka pembuat tindak pidana dipidana dengan pidana penjara paling lama 11 (sebelas) tahun.

Pasal 624

Setiap orang yang secara melawan hukum menghancurkan, merusak atau membuat tidak dapat dipakai pesawat udara yang sebagian atau seluruhnya milik orang lain, dipidana dengan pidana penjara paling lama 9 (sembilan) tahun.

Pasal 625

Setiap orang yang mencelakakan, menghancurkan, merusak atau membuat tidak dapat dipakai pesawat udara, dipidana :

- a. dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun, jika perbuatan tersebut mengakibatkan timbulnya bahaya bagi nyawa orang lain.
- b. dengan pidana penjara paling lama 14 (empat belas) tahun, jika perbuatan tersebut mengakibatkan matinya orang.

Pasal 626

Setiap orang yang karena kealpaannya mengakibatkan pesawat udara celaka, hancur, rusak, atau tidak dapat dipakai, dipidana :

- a. dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak kategori IV, jika perbuatan tersebut mengakibatkan timbulnya bahaya bagi nyawa orang lain; atau
- b. dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Kategori IV, jika perbuatan tersebut mengakibatkan matinya orang.

Pasal 628

Setiap orang yang dalam pesawat udara secara melawan hukum merampas atau mempertahankan perampasan atau menguasai pesawat udara dalam penerbangan, dipidana karena pembajakan udara dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun.

Pasal 629

Setiap orang yang dengan kekerasan, ancaman kekerasan, atau ancaman dalam bentuk lainnya, merampas atau mempertahankan perampasan atau menguasai pengendalian pesawat dalam penerbangan, dipidana karena pembajakan udara dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun.

Pasal 630

- (1) Dipidana dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun, jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 628 atau Pasal 629 :
 - a. dilakukan oleh 2 (dua) orang atau lebih;
 - b. sebagai kelanjutan permufakatan jahat;
 - c. mengakibatkan luka berat;
 - d. mengakibatkan kerusakan pada pesawat udara tersebut, sehingga dapat membahayakan penerbangannya; atau
 - e. dilakukan dengan maksud untuk merampas kemerdekaan atau meneruskan merampas kemerdekaan seseorang
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan matinya orang atau hancurnya pesawat udara tersebut, maka pembuat tindak pidana dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun.

Pasal 631

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan kekerasan terhadap orang di dalam pesawat udara dalam penerbangan yang dapat membahayakan keselamatan penerbangan tersebut, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan paling singkat 4 (empat) tahun.

Pasal 632

Setiap orang yang secara melawan hukum merusak pesawat udara dalam dinas atau mengakibatkan kerusakan pesawat udara sehingga tidak dapat terbang atau membahayakan keselamatan penerbangan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan paling singkat 4 (empat) tahun.

Pasal 633

Setiap orang yang secara melawan hukum menempatkan atau mengakibatkan ditematkannya di dalam pesawat udara dalam dinas, dengan cara apapun, alat atau bahan yang dapat menghancurkan pesawat udara atau mengakibatkan kerusakan pesawat udara tersebut sehingga tidak dapat terbang atau mengakibatkan kerusakan pesawat udara yang dapat membahayakan keselamatan penerbangan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan paling singkat 4 (empat) tahun.

Pasal 634

- (1) Dipidana dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun, jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 631, Pasal 632 atau Pasal 633 :
 - a. dilakukan oleh 2 (dua) orang atau lebih bersama-sama;
 - b. sebagai kelanjutan permufakatan jahat; atau
 - c. mengakibatkan luka berat.
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengakibatkan matinya orang atau hancurnya pesawat udara tersebut, maka pembuat tindak

pidana dipidana dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun.

Pasal 635

Setiap orang yang memberikan keterangan yang diketahui palsu dan keterangan tersebut dapat membahayakan keselamatan pesawat udara dalam penerbangan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun.

Pasal 636

Setiap orang yang di dalam pesawat udara melakukan perbuatan yang dapat membahayakan keselamatan pesawat udara dalam penerbangan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak kategori IV.

Pasal 637

Setiap orang yang di dalam pesawat udara melakukan perbuatan yang dapat mengganggu ketertiban dan tata tertib di dalam pesawat udara dalam penerbangan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak kategori III.

Sedangkan mengenai pertanggungjawaban pidana korporasi, Konsep KUHP dapat dikatakan mengikuti perkembangan yang keempat yaitu Korporasi dapat dipertanggungjawabkan secara langsung (tidak hanya pengurusnya) dan telah diatur dalam induk hukum pidana. Pertanggungjawaban pidana korporasi oleh Konsep KUHP dirumuskan dalam Bab II Bagian Kedua Paragraf 7 (Pasal 44 – 49 Konsep KUHP). Di bawah ini dikutip beberapa pasal sebagai berikut :

Pasal 44

Korporasi dapat dipertanggungjawabkan dalam melakukan tindak pidana.

Pasal 45

Jika tindak pidana dilakukan oleh atau untuk korporasi, penjatuhan pidananya dapat dilakukan terhadap korporasi dan/atau pengurusnya.

Pasal 46

Korporasi tidak dapat dipertanggungjawabkan secara pidana terhadap suatu perbuatan yang dilakukan untuk dan/atau atas nama korporasi, apabila perbuatan tersebut tidak termasuk dalam lingkup usahanya sebagaimana

ditentukan dalam anggaran dasar atau ketentuan lainnya yang berlaku bagi korporasi yang bersangkutan.

Pasal 47

Pertanggungjawaban korporasi dibatasi sepanjang pengurus mempunyai kedudukan fungsional dalam struktur organisasi korporasi.

Pasal-pasal di atas menunjukkan bahwa Konsep KUHP telah mengakomodasi secara lebih baik atas respons perkembangan zaman, dibandingkan dengan KUHP sekarang ini.

B.2. Alternatif kebijakan lain (Non-penal)

Upaya penanggulangan kejahatan bukan hanya dilakukan dengan jalur penal. Menurut G.P. Hoefnagels upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan⁷⁵:

1. mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pidanaan lewat media massa (*influencing view of society on crime and punishment / mass media*);
2. penerapan hukum pidana (*criminal law application*);
3. pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*).

Jadi, selain *criminal law application* (kebijakan penal) masih ada dan dimungkinkan *prevention without punishment* (non-penal). Untuk itu, perlu memperhatikan alternatif-alternatif kebijakan lain yaitu pendekatan non-penal. Pendekatan non-penal dimaksudkan sebagai upaya untuk menanggulangi kejahatan dengan menggunakan sarana lain selain hukum pidana (non-penal). Upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan pendekatan non-penal

⁷⁵ G.P. Hoefnagels, *The Other Side Of Criminology*, Op cit, p. 56 – 57.

diorientasikan pada upaya-upaya untuk menangani faktor-faktor kondusif yang menimbulkan kejahatan. Dapat dikategorikan dalam upaya non-penal ini adalah pendidikan, pengajian dan kegiatan-kegiatan lain yang bertujuan untuk mencegah terjadinya kejahatan.

Pendekatan kebijakan non-penal merupakan pendekatan kebijakan yang mendasar, karena diorientasikan pada upaya penanggulangan faktor-faktor kondusif penyebab kejahatan. Faktor-faktor kondusif itu antara lain berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan kejahatan⁷⁶.

Kongres PBB ke-8 dalam dokumen A/CONF.144/L.3 mengidentifikasi faktor-faktor kondusif yang dapat menimbulkan kejahatan sebagai berikut⁷⁷ :

- a. kemiskinan, pengangguran, kebutuhurufan (kebodohan), ketiadaan / kekurangan perumahan yang layak dan sistem pendidikan serta latihan yang tidak cocok / serasi;
- b. meningkatnya jumlah penduduk yang tidak mempunyai prospek (harapan) karena proses integrasi sosial, juga karena memburuknya ketimpangan-ketimpangan sosial;
- c. mengendornya ikatan sosial dan keluarga;
- d. keadaan-keadaan / kondisi yang menyulitkan bagi orang-orang yang bermigrasi ke kota-kota atau ke negara-negara lain;
- e. rusaknya atau hancurnya identitas budaya asli, yang bersamaan dengan adanya rasisme dan diskriminasi menyebabkan kerugian / kelemahan di bidang sosial, kesejahteraan dan lingkungan pekerjaan;
- f. menurun atau mundurnya (kualitas) lingkungan perkotaan yang mendorong peningkatan kejahatan dan berkurangnya (tidak cukupnya) pelayanan bagi tempat-tempat fasilitas lingkungan / bertetangga;
- g. kesulitan-kesulitan bagi orang-orang dalam masyarakat modern untuk berintegrasi sebagaimana mestinya di dalam lingkungan masyarakatnya, di lingkungan keluarga / familinya, tempat pekerjaannya atau di lingkungan sekolahnya;
- h. penyalahgunaan alkohol, obat bius dan lain-lain yang pemakaiannya juga diperluas karena faktor-faktor yang disebut diatas;

⁷⁶ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op cit, hal. 42

⁷⁷ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai kebijakan Hukum Pidana*, Ibid, hal 45 – 46.

- i. meluasnya aktivitas kejahatan yang terorganisasi, khususnya perdagangan obat bius dan penadahan barang-barang curian;
- j. dorongan-dorongan (khususnya oleh media massa) mengenai ide-ide dan sikap-sikap yang mengarah pada tindakan kekerasan, ketidaksamaan (hak) atau sikap-sikap tidak toleran (intoleransi).

Selain hal di atas, kondisi dilematis yang patut diwaspadai adalah pembangunan. Kongres PBB mengenai *The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders* dalam laporannya Sixth UN Congress⁷⁸ 1981, mensinyalir bahwa pembangunan itu sendiri dapat bersifat kriminogen apabila pembangunan itu :

- a. tidak direncanakan secara rasional (*it was not rationally planned*), atau direncanakan secara timpang, tidak memadai/ tidak seimbang (*unbalanced/ inadequately planned*);
- b. mengabaikan nilai-nilai kultural dan moral (*disregarded cultural and moral values*); dan
- c. tidak mencakup strategi perlindungan masyarakat yang menyeluruh / integral (*did not include integrated social defence strategies*).

Faktor-faktor kondusif yang menimbulkan kejahatan sebagaimana tersebut di atas, jelas tidak dapat semata-mata diatasi dengan kebijakan penal (kebijakan kriminal dengan jalur penal), oleh karena itu harus ditunjang dengan kebijakan non-penal.

Upaya non-penal yang paling strategis adalah segala upaya untuk menjadikan masyarakat sebagai lingkungan sosial dan lingkungan hidup yang sehat (secara material dan immaterial) dari faktor-faktor kriminogen (faktor-faktor yang mendorong timbulnya tindak pidana- pen). Ini berarti, masyarakat dengan seluruh

⁷⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai kebijakan Hukum Pidana*, Ibid, hal. 47

potensinya harus dijadikan sebagai faktor penangkal kejahatan atau faktor “anti-kriminogen” yang merupakan bagian integral dari keseluruhan politik kriminal⁷⁹.

Tindak pidana terorisme merupakan tindak pidana yang unik, karena motif dan faktor penyebab dilakukannya tindak pidana ini sangat berbeda dengan motif-motif dari tindak pidana lain. Tidak jarang, tindak pidana terorisme dilakukan berdasarkan motif-motif tertentu yang patut dihormati.

Mark Juergensmeyer⁸⁰ dalam bukunya “*Terror In The Mind Of God : The Global Rise of Religious Violence*” menandakan bahwa terorisme lebih sering disebabkan karena adanya *cultures of violence* yang terdapat dalam diri suatu masyarakat. *Cultures of violence* ini dimiliki oleh kelompok pendukungnya sehingga memunculkan spirit dilakukannya tindakan teror. Walaupun aksi-aksi tersebut tampak dilakukan oleh pelaku tunggal, namun aksi-aksi beringas tersebut selalu memiliki jaringan-jaringan pendukung dan ideologi yang dapat mengesahkan atau membenarkan aksi-aksi mereka. Salahuddin Wahid⁸¹ menyatakan bahwa terorisme bisa dilakukan dengan berbagai motivasi yaitu karena alasan agama, alasan ideologi, alasan untuk memperjuangkan kemerdekaan, alasan untuk membebaskan diri dari ketidakadilan, dan karena adanya kepentingan.

Hampir sama dengan apa yang dikemukakan Salahuddin Wahid, A.C. Manullang⁸² menyatakan bahwa pemicu terorisme antara lain adalah pertentangan agama, ideologi, dan etnis serta makin melebar jurang pemisah antara kaya-miskin. Di samping itu, tersumbatnya komunikasi antara rakyat dengan pemerintah, jumlah

⁷⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai kebijakan Hukum Pidana*, Ibid, hal 49.

⁸⁰ Mark Juergensmeyer, *Op cit*, hal. 15 – 16.

⁸¹ Abduh Zulfidar Akaha (ed), *Op cit*, hal. 46.

⁸² AC. Manullang, *Menguak Tabu Intelijen : Teror, Motif dan Rezim*, Panta Rhei, Jakarta, 2001, hal. 151.

penduduk yang melonjak tajam, makin panjangnya barisan pengangguran, jumlah generasi frustrasi yang makin meningkat, munculnya orang-orang kesepian (*lang weilich*) (sic), munculnya ideologi fanatisme baru, dan paham separatisme merupakan ladang subur beraksinya terorisme.

Salah satu pemicu dilakukannya terorisme adalah kemiskinan dan kelaparan. Rasa takut akan kelaparan dan kemiskinan yang ekstrim akan mudah menyulut terjadinya aksi-aksi kekerasan dan konflik, yang juga merupakan lahar subur bagi gerakan terorisme.

Aksi-aksi terorisme, baik yang berskala lokal maupun internasional, juga merupakan penolakan, resistensi atau reaksi tandingan yang diperlihatkan sebuah kelompok dalam lingkungan terbatas maupun luas disebabkan adanya persamaan gagasan dan persepsi terhadap sistem ekonomi dunia yang dianggap timpang, tidak adil, dan merugikan mayoritas masyarakat dunia, ataupun masyarakat lain yang minoritas, yang aspirasinya disalurkan dengan perjuangan gerakan tersebut.

Persamaan gagasan dan persepsi tidak selalu harus tergabung dalam satu kelompok dengan satu komando, sehingga walaupun munculnya gerakan dan aksi-aksi terorisme yang dilancarkan tidak selalu tepat dalam waktu yang bersamaan atau serentak, namun tingkat keprihatinan yang sama atas realitas kemiskinan dan kesenjangan sosial di sekitarnya, ataupun atas sistem dunia yang terus berlangsung dalam ketidakadilan, telah menyebabkan mudah dan berkembangnya gerakan dan aksi-aksi terorisme di suatu negara, kawasan dan dunia secara lebih luas.

Keprihatinan yang besar atas realitas kemiskinan yang semakin meluas dan tingkat kesenjangan yang tinggi di dalam sebuah negara, maupun antara sedikit

negara maju dan banyak negara berkembang dan terbelakang di Asia, Amerika Latin, Timur Tengah, Afrika, dan bahkan Eropa adalah kondisi yang menyuburkan pertumbuhan gerakan terorisme dan aksi-aksi mereka di berbagai belahan dunia. Meski demikian, aksi terorisme bukan hanya monopoli milik negara-negara miskin. Terorisme dan gerakan-gerakan radikal juga terjadi pada negara-negara maju dan kaya. Ketidakpuasan atau sikap berbeda akibat kecemburuan sosial yang terus hadir dan berkembang antara kelompok yang dominan dan kelompok yang minoritas dan terpinggirkan (di negara maju), serta mengalami marginalisasi secara kontinyu dalam jangka panjang akibat kebijakan pemerintah pusat, terlebih lagi karena kebijakan multilateral yang membuat kelompok marginal tersebut tidak dapat lagi mentoleransi keadaan tersebut melalui jalur-jalur formal dan legal, memotivasi mereka secara lebih kuat lagi untuk mengambil jalur alternatif melalui aksi kekerasan.

Keprihatinan yang mendalam terhadap marginalisasi yang terus dialami oleh kelompok-kelompok dan negara-negara miskin (berkembang) dan terbelakang akibat tekanan kebijakan multilateral dan implikasi besar dari globalisasi, telah melahirkan menjamurnya kelompok-kelompok resistensi yang radikal.

Terorisme merupakan fenomena yang sangat kompleks. Sebagai fenomena politik kekerasan, pengaturan terorisme tidak dapat dengan mudah dirumuskan. Tindak kekerasan itu dapat dilakukan oleh individu, kelompok ataupun negara. Motivasi pelaku dapat bersumber pada alasan-alasan yang sangat kompleks seperti idiosinkratik, kriminal maupun politik. Sasaran atau korban bukan merupakan

sasaran sesungguhnya, tetapi hanya sebagai bagian dari taktik intimidasi, koersif, atau propaganda untuk mencapai tujuan-tujuan mereka.

Bagaimanapun juga terorisme dan aksi-aksi kriminal lainnya patut diberantas, namun demikian upaya pemberantasannya tidaklah semudah memberantas tindak pidana konvensional lain. Harus mampu menjaga keseimbangan antara menjaga keamanan di satu pihak, di pihak lain juga harus menjunjung tinggi hak asasi manusia. Hal ini karena negara-negara dewasa ini sedang mendorong diri menuju tatanan demokratis.

Tatanan demokrasi mengutamakan keunggulan cara-cara persuasif, negosiasi dan toleransi ketimbang cara-cara koersif, pemaksaan dan penggunaan kekerasan. Konsolidasi demokrasi hanya dapat tercapai ketika semua pelaku politik menempuh cara-cara demokratik sebagai satu-satunya cara aturan main (*the only game in town*) dalam memperjuangkan kepentingan mereka. Negara demokratik juga senantiasa dituntut untuk menjamin kebebasan (*liberty*), di samping keamanan (*security*) warganya⁸³.

Secara ideal, penanggulangan kejahatan termasuk tindak pidana terorisme harus melalui kebijakan integral antara jalur penal dan nonpenal. Di samping itu, juga perlu diintegrasikan antara kebijakan kriminal dan kebijakan sosial. Patut untuk diperhatikan dalam kebijakan integral adalah perhatian terhadap korban kejahatan. Inilah makna sesungguhnya dari kebijakan integral. Pemberantasan tindak pidana terorisme di Indonesia tidak semata-mata merupakan masalah hukum dan penegakan hukum, melainkan juga merupakan masalah sosial, budaya, ekonomi yang berkaitan

⁸³ Tim Imparsial, *UU Antiterorisme : Antara Kebebasan dan Keamanan Rakyat*, Imparsial, Jakarta, 2003, hal. 1-3.

erat dengan ketahanan suatu bangsa. Kebijakan, langkah pencegahan dan pemberantasannya pun harus bertujuan untuk memelihara keseimbangan dalam kewajiban melindungi kedaulatan negara, hak asasi korban dan saksi, serta hak asasi tersangka / terdakwa.

Sehubungan dengan faktor-faktor / penyebab kejahatan diatas, PBB pernah mengeluarkan resolusi yang menyatakan⁸⁴ :

“menghimbau semua anggota PBB untuk mengambil tindakan dalam kekuasaan mereka untuk menghapus kondisi-kondisi kehidupan yang menurunkan martabat kemanusiaan dan menyebabkan kejahatan, yang meliputi masalah pengangguran, kemiskinan, kebutuhurufan (kebodohan), diskriminasi rasial dan nasional dan bermacam-macam bentuk dari ketimpangan sosial”

Berdasar faktor-faktor penyebab kejahatan secara umum dan motif-motif dilakukannya terorisme, dapat diambil kebijakan non-penal guna menanggulangi tindak pidana terorisme. Kebijakan non-penal tersebut terutama diarahkan pada :

- a. Pengentasan kemiskinan dan pengangguran terutama ditujukan pada pengangguran terpelajar;
- b. Meningkatkan kemakmuran dalam keadilan;
- c. Menekan laju peledakan penduduk;
- d. Mengurangi tingkat urbanisasi ke kota-kota atau negara-negara lain;
- e. Memulihkan rusaknya atau hancurnya identitas budaya asli;
- f. Pemotongan sel-sel dalam organisasi terorisme;
- g. Pendeteksian dini atas adanya ide-ide dan sikap-sikap yang mengarah pada teror dan faham-faham fanatisme baru;
- h. Peningkatan kewaspadaan masyarakat atas tindakan teror.

⁸⁴ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op cit, hal. 10

- i. Pengakomodasian dan pengembangan sikap toleran atas prinsip (politik) yang berbeda;
- j. Penghormatan dan menjamin kebebasan menjalankan keyakinan (agama)nya;

Hal-hal tersebut perlu dintegrasikan secara bersama-sama dengan kebijakan penal. Bahkan karena sifatnya yang lebih diarahkan sebagai upaya preventif, maka kebijakan non-penal dimungkinkan untuk diupayakan terlebih dahulu, mendahului kebijakan penal.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Kebijakan Penal yang diambil saat ini dalam menanggulangi Tindak Pidana Terorisme.
 - a. Kebijakan Kriminalisasi
 - 1) Kriminalisasi tindak pidana terorisme di Indonesia dirumuskan dalam dua kelompok tindak pidana yaitu kelompok Tindak Pidana Terorisme dan kelompok Tindak Pidana Lain yang Berkaitan dengan Tindak Pidana Terorisme.
 - 2) Tidak terdapat kualifikasi kejahatan atau pelanggaran dalam tindak pidana terorisme.
 - 3) Tindak Pidana Lain yang Berkaitan dengan Tindak Pidana Terorisme diarahkan kepada tindak pidana yang berhubungan dengan gangguan atas proses peradilan tindak pidana terorisme.
 - 4) Selain mengkriminalisasikan delik terorisme (delik baru yang disebut terorisme), pembuat kebijakan juga mengadakan terorisasi terhadap delik-delik biasa (menjadikan delik biasa sebagai terorisme).
 - 5) Permufakatan jahat, percobaan dan pembantuan dipidana sama berat dengan pelaku utama terorisme. Namun tidak ada pengaturan lebih jauh kapan dikatakan ada permufakatan jahat.

6) Karakteristik terorisme yang diatur di Indonesia adalah : kejahatan yang : (1) menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan; (2) menimbulkan / dengan maksud menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal; (3) dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain; dan (4) mengakibatkan / untuk menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional.

b. Kebijakan Pertanggungjawaban Pidana

Subyek Hukum yang dapat dipertanggungjawabkan dalam tindak pidana terorisme adalah individu (orang perorangan / *natural person*) dan korporasi (badan hukum / *legal person*). Namun tidak ada pengaturan rinci atas pertanggungjawaban korporasi ini.

c. Kebijakan Pengaturan Sanksi

- 1) Sanksi diatur dalam dua sistem perumusan jenis sanksi (*strafsoort*) yaitu : (1) perumusan tunggal (hanya diancam dengan satu pidana pokok), dan (2) perumusan alternatif (ancaman pidana dirumuskan lebih dari satu sehingga hakim dapat mengadakan pilihan).
- 2) Dalam merumuskan ancaman jumlah pidana (*strafmaat*), pengaturan penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia dapat dikategorikan mengikuti sistem / pendekatan *indefinite* karena menggunakan sistem minimum khusus dan maksimum khusus.

2. Strategi Kebijakan yang akan datang dalam menanggulangi Tindak Pidana Terorisme

a. Kebijakan Penal

1) Perundang-undangan Terrorisme yang akan datang seharusnya :

- a) perlu kehati-hatian dalam merumuskan adanya pemberlakuan surut (*retroaktif*);
- b) adanya definisi yuridis tentang terorisme sehingga mampu menjadi rujukan pasti. Di samping itu untuk menjamin kepastian hukum, maka semaksimal mungkin dihindari kata (kalimat) yang dapat menimbulkan multi tafsir (*multi interpretatif*).
- c) adanya pengaturan lebih rinci mengenai hal-hal baru yang merupakan penyimpangan dari induk hukum pidana (KUHP).
- d) perlu merumuskan aturan yang memberikan perlakuan khusus terhadap pelaku tindak pidana terorisme, sebagai kompensasi / jalan tengah dirumuskannya pengecualian tindak pidana terorisme dari tindak pidana politik, tindak pidana dengan motif politik dan tindak pidana dengan tujuan politik.

2) Konsep KUHP seharusnya :

- a) mengatur juga terorisme yang dilakukan oleh aparat-aparat negara (*state terrorism / state sponsored terrorism*).
- b) menghapus rumusan yang dalam penerapannya dapat membelenggu kebebasan masyarakat.

b. Kebijakan Nonpenal

Upaya lain selain upaya hukum pidana / upaya non penal yang dapat diupayakan antara lain : (1) Pengentasan kemiskinan dan pengangguran terutama ditujukan pada pengangguran terpelajar; (2) Meningkatkan kemakmuran dalam keadilan; (3) Menekan laju peledakan penduduk; (4) Mengurangi tingkat urbanisasi ke kota-kota atau negara-negara lain; (5) Memulihkan rusaknya atau hancurnya identitas budaya asli; (6) Pemotongan sel-sel dalam organisasi terorisme; (7) Pendeteksian dini atas adanya ide-ide dan sikap-sikap yang mengarah pada teror dan paham-paham fanatisme baru; (8) Peningkatan kewaspadaan masyarakat atas tindakan teror; (9) Pengakomodasian dan pengembangan sikap toleran atas prinsip (politik) yang berbeda; dan (10) Penghormatan dan menjamin kebebasan menjalankan keyakinan (agama)nya;

B. SARAN

Ada beberapa butir saran yang dapat dipakai sebagai rekomendasi dalam penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia :

1. Upaya penanggulangan tindak pidana terorisme yang ideal adalah upaya integral. Artinya penanggulangan tindak pidana terorisme harus melalui kebijakan integral antara jalur penal dan non penal. Bahkan upaya non penal -karena lebih bersifat preventif- dapat ditempuh lebih dulu sebelum upaya lain. Di samping itu, juga perlu diintegrasikan antara kebijakan kriminal dan kebijakan sosial.

2. Perlu segera mungkin diadakan penggantian atau paling tidak amandemen Undang-undang Terorisme. Hal-hal yang perlu diamandemen terutama diprioritaskan terhadap perumusan pemberlakuan surut (*retroaktif*); perlu adanya kualifikasi delik terorisme sebagai kejahatan atau pelanggaran, pengecualian tindak pidana terorisme dari tindak pidana politik, tindak pidana dengan motif politik dan tindak pidana dengan tujuan politik (perlu ada jalan tengah); perlu adanya pendefinisian yuridis tindak pidana terorisme; perlu adanya penegasan kapan ada permufakatan jahat; perlu ada pendefinisian yuridis atas dimasukkannya kata-kata umum (*public term*); penghindaran kata (kalimat) yang dapat menimbulkan multi tafsir (*multi interpretatif*); dan adanya pengaturan lebih rinci mengenai hal-hal baru yang merupakan penyimpangan dari induk hukum pidana (KUHP).

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Akaha, Abduh Zulfidar (ed), *Terorisme dan Konspirasi Anti Islam*, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta, 2002.
- Atmasasmita, Romli, *Bunga Rampai Kriminologi*, Rajawali Pers, Jakarta, 1984.
- , *Pengantar Hukum Pidana Internasional*, Refika Aditama, Bandung, 2000.
- Bungin, Burhan, *Metodologi Penelitian Sosial : Format-Format Kuantitatif dan Kualitatif*, Airlangga University Press, 2001.
- Box, Stephen, *Power, Crime and Mystification*, Tavistock Publications, London and New York, 1983.
- Faisal, Sanapiah, *Penelitian Kualitatif : Dasar-Dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang, 1990.
- Garner, Bryan A., (Editor In Chief), *Black's Law Dictionary*, Deluxe, Seventh edition, West Group, St. Paul, Minn, 1999.
- Hamzali, Andi, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- , *Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia : dari Retribusi ke Reformasi*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986.
- Hoefnagels, G. Peter , *The Other Side Of Criminology*, Kluwer-Deventer Holland, 1969.
- Husaini, Adian, *Jihad Osama Versus Amerika*, Jakarta, Gema Insani Pers, 2001.
- Irfany, M. Islam, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 2002.
- Juergensmeyer, Mark, *Terror In The Mind of God : The Global Rise of Religious Violence*, Tarawang Press, Yogyakarta, 2003.
- Loqman, Loebby, *Delik Politik Di Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1993.
- Manullang, AC, *Menguak Tabu Inteljen, Teror, Motif dan Rezim*, Jakarta, Panta Rhei, 2001.
- Mahfud MD, Mohammad, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998.
- Marpaung, Rusdi & Al-Araf (ed), *Terorisme : Definisi, Aksi dan Regulasi*, Imparsial, Jakarta, 2003.

- Moeljatno, *Azas-Azas Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1988.
- Mukantardjo, Rudy Satriyo, *Hukum Pidana : Hukum Cap Jempol*, Makalah Bebas.
- Muladi dan Barda Nawawi A, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1984.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992.
- , *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2002.
- , *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Dalam kerangka Hak Azasi Manusia*, Makalah disampaikan pada Kuliah Umum S 1 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 21 April 2003.
- , *Kebijakan Kriminal Terhadap Cybercrime*, Makalah pada Seminar Nasional : Strategi Penanggulangan Kejahatan dalam Bidang Telematika, diselenggarakan oleh Universitas Semarang bekerjasama dengan Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi : Departemen Perhubungan RI, Semarang, 23 Juli 2002.
- , *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 2002.
- , *Demokratisasi, HAM dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002.
- Nasution, S dan M. Thomas, *Buku Penuntun Membuat Disertasi, Tesis, Skripsi, Report, Paper*, Jemmars, Bandung, 1980.
- Nainggolan, Poltak Partogi (ed), *Terorisme dan Tata Dunia Baru*, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2002.

- Nawawi Arief, Barda, *Perbandingan Hukum Pidana*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1998.
- , *Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Badan Penyediaan Bahan Kuliah Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1999.
- , *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- , *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- , *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998.
- , *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 2000.
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Nitibaskara, Ronny Rahman, *Ketika Kejahatan Berdaulat : Sebuah Pendekatan Kriminologi, Hukum dan Sosiologi*, Peradaban, Jakarta, 2001.
- Orwell. George, *Mereka Yang Tertindas*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1990.
- Parthiana, I Wayan, *Hukum Pidana Internasional dan Ekstradisi*, Yrama Widya, Bandung, 2003.
- Permadi, Gunawan, *Fantasi Terorisme*, Mascom Media, Semarang, 2003.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum Dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980.
- , *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986.
- , *Masalah Penegakan Hukum : Suatu Tinjauan Sosiologis*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, tanpa tahun.
- Sahetapi, JE, *Kausa Kejahatan dan Beberapa Analisa Kriminologik*, Alumni, Bandung, 1981.
- Saleh, Roeslan, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana : Dua Pengertian Dasar dalam Hukum Pidana*, Aksara Baru, Jakarta, 1981.
- , *Segi Lain Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.

- Serikat Putrajaya, Nyoman, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2001.
- Sianturi, SR, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Alumni AHAEM-PETEHAEM, Jakarta, 1986.
- Sihbudi, M. Riza, *Bara Timur Tengah*, Bandung, 1991.
- Soekanto, Soeryono, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Rajawali, Jakarta, 1983.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, 1988.
- Soeroso, Tjipto, *Diktat Kuliah Hukum Pidana Khusus (Hukum Pidana Politik)*, Undip Semarang, 1990.
- Soenaryo, *Metode Riset I*, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 1985.
- Sudarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Semarang, 1990.
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981.
- , *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1977.
- , *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat : Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Sianar Baru, Bandung, 1983.
- Tim Imparsial, *UU Antiterorisme : Antara Kebebasan dan Keamanan Rakyat*, Koalisi Untuk Keselamatan Masyarakat Sipil, Jakarta, 2003.
- Wahid, Abdul, *Kejahatan Terorisme : Perspektif Agama, HAM dan Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2004.

Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Rancangan KUHP 1999 – 2000, Departemen Hukum dan Perundang-Undangan,
Jakarta.

UU No. 20 Tahun 1946 Tentang Pidana Tutupan.

UU No. 11/Pnps/Tahun 1963 Tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi

UU No. 4 Tahun 1976 Tentang Perubahan dan Penambahan Beberapa Pasal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana bertalian dengan Perluasan Berlakunya Ketentuan Perundang-undangan Pidana, Kejahatan Penerbangan dan Kejahatan Terhadap Sarana/Prasarana Penerbangan.

UU No. 26 Tahun 1999 Tentang Pencabutan UU No. 11/Pnps/Tahun 1963 Tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi.

UU No. 27 Tahun 1999 Tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Yang Berkaitan dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara.

Perppu No. 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Perppu No. 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perppu No. 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002.

UU No. 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Menjadi Undang-Undang.

UU No. 16 Tahun 2003 Tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perppu No. 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002, Menjadi Undang-Undang.

UN Security Council Resolution 1373 (2001)
(<http://www.state.gov/p/oi/rls/othr/2001/5108.htm>).

International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing (12 Januari 1998)
(http://www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_terrorist_bombing.html)

Terrorism Act 2000 UK (<http://www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/00011-b.htm#1>).

The Prevention Of Terrorism Act, 2002 (Act Nomor 15 of 2002) India
(<http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/document/actandordinances/POTA.htm>).

International Covenant on Economic, Social and Cultural Right
http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_cesr.htm

International Covenant on Civil and Political Right

<http://www1.umn.edu/humanrts/instate/b3ccpr.htm>

Media Massa

Kompas Cyber Media, 5 Maret 2002.

Sahasad, Herdi, *Teror Bom, Ketidakadilan dan Kekerasan*, Republika, 15 Oktober 2002.