

**KEBIJAKAN KRIMINALISASI TERHADAP TERORISME
(CATATAN TERHADAP UU PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA
TERORISME)**

K.A.BUKHORI

Jalan A Yani Tangga Takat Plaju Palembang

Abstrak

Sejak peristiwa teror *World Trade Centre*, New York dan tragedi Bali 12 Oktober 2002 merupakan tindakan teror terbesar yang menimbulkan korban sipil terbesar di dunia. Akibat teror tersebut timbul pro-kontra siapa yang terlibat dalam tragedi ini. Terlepas sikap pro-kontra siapa dalang peledakan bom ini, di sini penulis mengangkat persoalan terorisme didekati melalui kebijakan kriminalisasi, dalam hukum pidana meliputi dua masalah, yaitu apakah dasar pembenaran untuk mengkriminalisasikan suatu perbuatan sebagai tindak pidana; dan apakah kriteria yang digunakan dalam melakukan kriminalisasi, terlebih persoalan terorisme ini menjadi penting karena terorisme lebih dekat dengan delik kekerasan yang berkaitan dengan delik politik dan isu hak asasi manusia.

Abstract

Since the terrorist events of World Trade Centre, New York and the tragedy of Bali October 12, 2002 is the biggest act of terror that resulted in civilian casualties in the world. As a result of terror arising pro-cons who are involved in this tragedy. Despite its pro-cons who the mastermind of this bombing, here the authors raised the issue of terrorism is approached through a policy of criminalization, criminal law involves two issues, namely whether the justification for criminalizing an act as criminal, and whether the criteria used to criminalize, this becomes especially important issue of terrorism because terrorism is closer to a crime of violence related to political offenses and human rights issues.

Kata Kunci : terorisme, tindak pidana

A. Pendahuluan

Sejak peristiwa Teror Worl Trade Center, New York dan tragedi Bali 12 Oktober 2002 merupakan tindakan teror terbesar yang menimbulkan korban sipil terbesar di dunia. Pulau Bali dengan julukan *heaven in the*

world dengan keramaian turisme, diguncang bom berskala besar menghancurkan puluhan fisik bangunan, kendaraan, dan obyek hiburan turisme serta sipil.

Bali seakan neraka. Betapa tidak, sekurangnya 180 orang meninggal dunia yang sulit teridentifikasi dan sebagian besar adalah warga negara asing serta ratusan mengalami luka ringan dan berat. Akibat teror pihak yang tidak bertanggung jawab, timbul pro-kontra siapa yang terlibat tragedi ini.

Amerika Serikat (AS) menduga, para pelaku peledakan memiliki hubungan dengan jaringan Al Qaeda sebagai jaringan kaum muslim militan yang sudah lama ada di Indonesia, sebaliknya pimpinan Majelis Mujahidin Indonesia (MMI) Surakarta, Abu Bakar Ba'asyir dalam jumpa pers mengatakan, peristiwa ledakan di Bali merupakan usaha AS untuk membuktikan tudingannya selama ini bahwa Indonesia adalah sarang teroris.

Terlepas sikap pro-kontra siapa dalang peledakan bom ini, tampaknya persoalan terorisme ini hendaklah didekati melalui kebijakan kriminalisasi, dalam hukum pidana meliputi dua masalah, yaitu apakah dasar pembenaran untuk mengkriminalisa-sikan suatu perbuatan sebagai tindak pidana; dan apakah kriteria yang digunakan dalam melakukan kriminalisasi, terlebih persoalan terorisme ini menjadi penting karena terorisme lebih dekat dengan delik kekerasan yang berkaitan dengan delik politik dan isu hak asasi manusia.

B. Dasar Pembenaran Kriminalisasi

Dasar pembenaran untuk mengkriminalisasikan suatu perbuatan sebagai tindak pidana lebih banyak terletak di luar bidang hukum pidana. Artinya, dasar pembenaran tersebut berkaitan dengan faktor-faktor sosial di luar bidang hukum pidana. Adapun faktor-faktor yang termasuk dasar

pembenaran tersebut adalah faktor nilai, ilmu pengetahuan, dan faktor kebijakan.

Ditinjau dari sudut nilai, kaidah hukum pidana merupakan jalinan nilai yang berasal dari nilai-nilai sosial yang terdapat dalam masyarakat yang diproses melalui mekanisme politik yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, kaidah hukum pidana merupakan gabungan dari beberapa nilai sosial atau gabungan dari kaidah-kaidah sosial yang terdapat dalam masyarakat.

Nilai-nilai atau kaidah-kaidah sosial yang menjadi sumber pembentukan kaidah hukum pidana meliputi nilai-nilai dan kaidah-kaidah agama, serta nilai-nilai dan norma-norma budaya yang hidup dalam kesadaran masyarakat.

Hukum pidana mempunyai hubungan yang sangat kuat dengan moral, khususnya pengaruh nilai-nilai dan kaidah-kaidah moral terhadap pembentukan kaidah-kaidah hukum pidana. Mengingat kuatnya pertalian antara moral dan hukum pidana merupakan masalah penting.

Jerome Hall mengemukakan bahwa *The moral quality of the criminal law is the major issues of our times and permeates all the social disciplines*. Artinya, kualitas moral hukum pidana merupakan isu penting pada waktu sekarang dan meliputi semua disiplin sosial.¹

Mengenai moralitas hukum pidana muncul permasalahan, apakah dapat dipandang pada hukum moral sebagai asal usul penerjemah dan penjamin dari hukum pidana. Dapatkah hukum moral tersebut dipergunakan sebagai suatu petunjuk bagi pembentuk undang-undang untuk mempergunakan hukum pidana dalam memaksakan ukuran/landasan moral.

Hubungan moral dan hukum pidana menampakkan diri terutama pada norma-norma perilaku yang ingin diatur oleh hukum pidana, tetapi moral juga mengatur perilaku tersebut. Apabila perbuatan-perbuatan

¹ Romli Atmasasmita, *Bunga Rampai Kriminologi*. Jakarta. Rajawali, Jakarta, 1984. hlm,56.

amoral dijadikan sebagai perbuatan yang ilegal menurut hukum pidana berarti ada kesesuaian antara kaidah moral dan kaidah hukum pidana. Namun adakalanya terjadi pertentangan antara nilai-nilai moral dan hukum pidana. Misalnya dalam masalah pengguguran kandungan dan bunuh diri.

Dengan demikian moralitas mempunyai relevansi terhadap kriminalitas, meskipun terbatas. Mengenai hal ini Halvetius² mengungkapkan bahwa “hukum pidana menggambarkan kekuatannya dari moralitas masyarakat”. Suatu perbuatan yang tidak salah menurut berbagai cara pandang tidak boleh dikualifikasikan sebagai suatu kejahatan.

Pendapat senada dikemukakan pula oleh Biderman dkk yang mengemukakan bahwa “kejahatan mempunyai signifikansi dalam proporsi yang luas dengan perasaan moral orang-orang”. Pengaruh ini tidak hanya terbatas pada orang-orang yang menjadi korban secara langsung³ Hubungan hukum pidana dan moral melahirkan konsepsi kejahatan *mala in se* (kejahatan yang bukan hanya melanggar undang-undang, tapi juga melanggar kaidah-kaidah moral) dan *mala prohibita* (kejahatan yang merupakan pelanggaran undang-undang).

Kejahatan merupakan sebagian dari perbuatan-perbuatan amoral, dan pada umumnya dapat dikatakan bahwa kejahatan merupakan bagian yang paling atau sangat amoral. Hubungan ini dapat digambarkan sebagai dua buah lingkaran yang bertitik pusat satu. Dimana perbuatan-perbuatan amoral merupakan lingkaran yang besar, sedangkan pelanggaran aturan-aturan hukum pidana (kejahatan) merupakan lingkaran yang lebih kecil.⁴

² Halvetius, *Limits of Criminal Law*. Canada, 1979, hlm.15.

³ William C Rhodes, *Behavioral Threat and Community Response*. New York: Behavioral Publication Inc, 1984, hlm.36.

⁴ Purnianti dan Moh. Kemal Darmawan, *Madzhab dan Penggolongan Teori Dalam Kriminologi*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm.9.

Dalam konteks diterbitkannya UU No. 16 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Dari konsiderans UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme tersirat bahwa kehendak untuk melakukan kriminalisasi terhadap kejahatan terorisme bukan hanya akibat serangan teroris yang menghancurkan World Trade Center (WTC) 11 September 2001, yang mendorong AS mengkampanyekan *war on terrorism* yang menekan negara-negara lain, terutama dengan UU-nya yang bertema *No Safe Harbor Act*. Tetapi, jauh sebelum itu berbagai negara, termasuk Indonesia, baik secara nasional, regional, maupun dalam kerangka internasional memang berkeinginan untuk melakukan kriminalisasi terhadap perbuatan tersebut. Bagi Indonesia, hal ini merupakan amanat konstitusi yang mengharuskan pemerintah melindungi segenap bangsa Indonesia. Selain aspek viktimologis, kriminalisasi dilakukan dengan mempertimbangkan syarat-syarat lain yang komprehensif seperti menjauhi hal-hal yang bersifat ad hoc dan memperhatikan aspirasi masyarakat luas.

Yang jauh lebih berbahaya ialah kenyataan adanya kaitan antara terorisme dan kejahatan-kejahatan lain yang bersifat transnasional terorganisasi seperti penyelundupan imigran gelap (*human cargo*), perdagangan wanita dan anak-anak, perdagangan senjata api dan komponen-komponennya, pencucian uang, perdagangan narkoba, bahkan perdagangan bahan-bahan nuklir yang berbahaya bagi perdamaian dan keamanan nasional serta internasional.

Perumusan semacam itu merupakan hasil kajian dari berbagai konvensi internasional baik yang telah maupun belum diratifikasi. Selain itu, pengaturan tindak pidana terorisme cenderung bersifat menempuh sistem global serta komprehensif dan sistem kompromi yang memuat kebijakan kriminal bersifat luas, preventif, represif, dan beberapa acara yang bersifat khusus, seperti prosedur hearing, peradilan in absentia, diakuinya alat bukti elektronik, dan sebagainya, tanpa mengesampingkan

promosi dan perlindungan HAM--pengaturan perlindungan saksi, pelapor, korban kejahatan, sistem *hearing* dan lain-lain--.

Asas-asas yang sangat dipertimbangkan dalam melakukan kriminalisasi adalah, pertama, asas kriminalisasi yang diperluas (*the principle of extended criminalization*) dalam arti:

- (a) penciptaan tindak pidana baru (*new crimes creation*) baik merupakan delik formal maupun delik material. Hal ini didasarkan atas pertimbangan kemungkinan adanya baik *actual harm* maupun timbulnya *potential harm* (pasal 6 dan pasal 7). Delik baru yang lain tercantum dalam pasal 10, yang sering disebut sebagai *technological terrorism* yang memanfaatkan bahan-bahan kimia, senjata biologis, radiologi, mikro organisme, radioaktif, dan komponennya, dan yang lain ialah tindak pidana berupa dengan sengaja menyediakan atau mengumpulkan harta kekayaan dengan tujuan akan digunakan untuk melakukan tindak pidana terorisme (pasal 11). Hal ini berkaitan dengan *Convention on the Suppression of Financing Terrorism* (1999);
- (b) Aktualisasi atau afirmasi dari beberapa ketentuan tindak pidana yang sudah ada dalam hukum positif, yang relevan untuk dikategorikan sebagai tindak pidana terorisme. Hal ini bersumber dari murni hukum nasional maupun konvensi internasional yang telah diratifikasi (pasal 8 yang bersumber pada pasal 479a s/d Ps 479 r Jis. UU No 4/1976 dan UU No 2/1976 yang mengesahkan ratifikasi tiga konvensi internasional tentang kejahatan penerbangan dan kejahatan terhadap sarana penerbangan yaitu Konvensi The Haque 1970 (*Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*), Konvensi Tokyo 1963 (*Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*), dan Konvensi Montreal 1971 (*Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the*

Sfety of Civil Aviation), kemudian Pasal 9 UU yang bersumber pada UU No 12/1951 tentang senjata api setelah ditambahkan elemen khusus berupa dolus specialis dengan maksud untuk melakukan tindak pidana terorisme. Dan, pasal 12 yang bersumber pada *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material* 1976, dan

- (c) Perluasan ruang lingkup berlakunya hukum pidana, seperti pengaturan *corporate criminal liability* (pasal 17 dan 18), pengaturan pembantuan (sebelum dan pada saat kejahatan dilakukan), percobaan dan permufakatan jahat yang dipidana setara pelaku atau tindak pidana sempurna (pasal 15), bahkan pembantuan setelah kejahatan dilakukan dalam bentuk delik pemudahan diatur tersendiri pada Pasal 13, *actor intelektualis* tindak pidana terorisme dipidana secara khusus pada pasal 14.

Kedua, asas nondiskriminatif yang tidak mengaitkan perumusan tindak pidana terorisme dengan motif politik dan atau motif lainnya. Prinsip ini mungkin bisa disebut pula sebagai prinsip depolitisasi. Sebab, sekalipun citra tindak pidana terorisme selalu berkonotasi politik, tetapi penekanan lebih kepada perbuatan dan akibatnya.

Bahkan, dalam kerangka kerja sama internasional, khususnya ekstradisi, dalam Pasal 5 dinyatakan bahwa tindak pidana terorisme yang diatur dalam UU ini bukan merupakan tindak pidana politik, atau tindak pidana yang berkaitan dengan pidana politik, atau pidana dengan motif politik, atau tindak pidana dengan tujuan politik menghambat ekstradisi.

Ketiga, asas komplementer antara yurisdiksi *ratione materiae* hukum nasional dan yurisdiksi *ratione materiae* hukum negara lain. Titik berat terhadap terorisme internasional karena sepanjang berkaitan dengan terorisme domestik diharapkan dapat diatasi dengan hukum pidana positif yang ada. Penekanan pada prinsip resiprositas antarnegara dan kerja sama internasional berkaitan erat dengan sikap ini (pasal 3).

Keempat, asas perlindungan HAM dan peradilan yang jujur dan adil untuk melindungi HAM dan integritas pengadilan yang harus menjaga karakteristik *fair, impartial, and independent trial*, baik dalam tahap *pre-trial, hearing*, maupun *post trial*. Untuk itu diatur secara lengkap tindak pidana *Obstruction of Justice* atau *Offenses Against the Administration of Justice* di dalam pasal 20 sampai dengan pasal 23 yang berada dalam Bab Tindak Pidana yang Berkaitan dengan Terorisme.

Kelima, asas pidana minimum khusus yang sekalipun merupakan penyimpangan terhadap asas-asas perpidanaan sebagaimana diatur dalam pasal 12 KUHP (minimum umum satu hari), tetapi dipandang perlu untuk mengurangi kemungkinan terjadinya disparitas pidana--yang dicari bukan paritas pidana tetapi *the reasonable sentencing*--. Alangkah baiknya bila penjatuhan pidana minimum khusus ini dilengkapi dengan suatu pedoman (*standard guidelines*) yang jelas untuk kepentingan keadilan.

Keenam, asas perlindungan korban dan saksi sesuai dengan UN *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* (1985). Hal ini menyangkut *access to justice, restitusi, kompensasi*, dan rehabilitasi (pasal 31, pasal 32, pasal 34, pasal 35, dan pasal 36 UU).

Ketujuh, asas harmonisasi hukum. Dalam rangka penyusunan UU, telah dikaji berbagai konvensi hukum internasional dan pengaturan tindak pidana terorisme di berbagai negara seperti Australia, Kanada, Pakistan, India, Inggris, dan sebagainya. Dengan demikian, berbagai aspirasi telah ditampung baik dari unsur suprastruktur, infrastruktur, kepakaran, maupun aspirasi internasional.

Kedelapan, keseimbangan kepentingan, pencegahan dan pemberantasan terorisme harus bertujuan memelihara keseimbangan dalam kewajiban melindungi kedaulatan negara, hak asasi korban dan saksi, serta hak asasi tersangka/terdakwa, (*vide penjelasan umum UU*).

C. **Terorisme di antara Delik Kekerasan; Delik Politik dan Isu Hak Asasi Manusia**

Definisi terorisme sebagaimana dituntut oleh beberapa pihak--tim perumus sangat menyadari bahwa secara nasional maupun internasional saat ini--tidak pernah dihasilkan kesepakatan mengenai definisi terorisme.

Perumusan mengenai pengertian terorisme menimbulkan persoalan multi-intrepetasi di antara segala kepentingan negara (*state interested*). *Amnesty International* mengakui persoalan itu saat mengatakan, *there is no universally accepted definition of the word terrorism in general use or in treaties and law designed to combat it*. Karena itu pengertian awal atas terorisme dikategorikan sebagai perbuatan atau tindak pidana yang ditujukan terhadap negara atau *Crimes against State*.

Suasana tuntutan negara-negara terhadap dekolonialisasi mewarnai maraknya kemerdekaan negara-negara di dunia saat itu. Barulah melalui European Convention on the Suppression of Terrorism (ECST) di Eropa tahun 1977 terjadi perluasan paradigma arti dari *Crimes against State* menjadi *Crimes against Humanity*. *Crimes against Humanity* meliputi tindak pidana untuk menciptakan suatu keadaan yang mengakibatkan individu, golongan, dan masyarakat umum ada dalam suasana yang teror. Dalam kaitan HAM, *crimes against humanity* masuk kategori *Gross Violation of Human Rights* yang dilakukan sebagai bagian serangan yang meluas atau sistematis yang diketahui bahwa serangan itu ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, lebih-lebih diarahkan pada jiwa-jiwa orang tidak bersalah (*public by innocent*) sebagaimana halnya terjadi di Bali.

Adanya undang-undang terorisme pun disambut pro-kontra mengingat polemik definisi mengenai terorisme masih bersifat multi-intrepetatif, umumnya lebih mengarah kepada polemik kepentingan negara atau *state interested*. Bila indikasi pengertian ini lebih mengarah pada kepentingan negara setidaknya sebagai perbuatan *Crimes against*

State, maka amat dikhawatirkan adanya jubah subversi (UU No 11/PNPS/1963) muncul kepermukaan sebagai baju kekuasaan penguasa dalam mengeliminasi *freedom of the speech* sebagai ekspresi demokrasi dan hak asasi manusia (HAM).

Pengakuan adanya sifat multi-intrepetatif ini akan menyebabkan terjadinya definisi eksesif dari makna terorisme seperti halnya makna subversi dalam perundang-undangan yang telah dicabut itu. Ungkapan ekspresi ketidakpuasan terhadap kebijakan pemerintah bisa saja menjadi obyek tindak pidana terorisme. Kesepakatan perubahan paradigma dari *Crimes against State* kepada *Crimes against Humanity* inilah yang mungkin dapat dijadikan karakterisasi yang limitatif dari obyek tindak pidana terorisme.

Terorisme sudah menjadi bagian dari *extra ordinary crimes* yang merusak sistem perekonomian, integritas negara, penduduk sipil yang tidak berdosa serta fasilitas umum lain dalam konteks melawan hukum yang signifikan sekali. Karena itu, pelaku teror yang berlindung sebagai pelaku delik politik atau *political purpose* yang dilakukan dengan *purpose of violence* di mana tindakan dimaksudkan untuk membuat *shock* atau intimidasi kepada *governmental authority* atau yang berakibat kepada *public by innocent*, berlakulah prinsip ekstradibilitas. Hal ini sejalan dengan pasal 1 ECST bahwa delik yang dikategorikan sebagai *acts of terror* bukanlah sebagai pelaku delik politik, dan karenanya dapat dilakukan tindakan ekstradisi.

Prinsip abnormal *recht voor abnormale tijden*, dalam kondisi darurat seperti peledakan bom di Bali, memerlukan suatu produk perundang-undangan yang bersifat darurat dan cepat sifatnya dan tetap berpijak pada prinsip hak asasi manusia.

D. Penutup

Akhirnya, dapat ditarik estimasi bahwa sejauh ini UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme tidak mencakup *state terrorism*

yang berkaitan dengan kejahatan kekerasan atau ancaman kekerasan yang dilakukan oleh seseorang sebagai kelanjutan kebijakan negara atau kebijakan organisasional yang diarahkan kepada penduduk sipil. Berbagai perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai pelanggaran HAM berat yang sudah diatur di bawah yurisdiksi UU No 26/2000 tentang Pengadilan HAM.

Meski *affirmative crimes* dihindari karena prinsip universal tetap menghendaki adanya perlindungan hak asasi tersangka/terdakwa dalam setiap perkara yang dihadapinya, termasuk perkara dengan dimensi tinggi terorisme, namun kadangkala prinsip perlindungan masyarakat berupa *the human rights must yield to the principle of clear and present danger* dapat menjadi pertimbangan yang akseptabel.

E. Daftar Pustaka

Convention on the Suppression of Financing Terrorism. 1999.

Convention on the Physical Protection of Nuclear Material 1976.

European Convention on the Suppression of Terrorism (ECST). 1977

Halvetius. 1979. *Limits of Criminal Law*. Canada.

Konvensi Montreal 1971. *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation*.

Konvensi The Haque .1970. *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*

Konvensi Tokyo 1963. *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*.

Limits of Criminal law: Available by mail free of charge from law Reform.
Comission of Canada. Reprinted 1979.

Purnianti dan Moh. Kemal Darmawan, *Madzhab dan Penggolongan Teori Dalam Kriminologi*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.

Rhodes, William C. *Behavioral Threat and Community Response*. Behavioral Publication Inc, New York, 1994.

Romli Atmasasmita, *Bunga Rampai Kriminologi*, Rajawali, Jakarta, 1984.

UN *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* .1985.

UU No 11/PNPS/1963 tentang Tindak Pidana Subversi

UU No. 2/1976 tentang Kejahatan Penerbangan dan Kejahatan Terhadap Sarana Penerbangan

UU No.12/1951 tentang Senjata Api