

**KEBIJAKAN FORMULASI PENYIDIKAN
TINDAK PIDANA TERORISME**

Oleh :

Ahmad Yunus, S.H.MH.

E-mail: ahmadyunus37x@gmail.com

Abstract

Terrorism is a crime against humanity and civilization and is one serious threat to the sovereignty of every country. As a manifestation of the handling and handling of terrorist acts of terrorism the Indonesian government established national legislation. Referring to international conventions and legislation relating to terrorism, the government issued Government Regulation in Lieu of Law No. 1 of 2002, which was then approved by the House of Representatives into Law No. 15 of 2003 on Combating Terrorism Crimes. Along with the enactment of the Act on Criminal Acts of Terrorism, it appears that some of the weaknesses of the Act is one of them that is related to the process of investigation in Article 26 Paragraph 2 of the Law on Combating Terrorism Criminal which is considered too long process to the exclusion that the criminal act of terrorism is Extra Ordinary Crime (extraordinary crime). Based on the above description of the issues discussed there are 2 (two), namely: First, Is the formulation of the investigation policy in Law Number 15 Year 2003 on the Eradication of Criminal Acts of Terrorism can prevent the occurrence of criminal acts of terrorism. Second, how is the formulation policy of investigation in the Anti-Terrorism Penal Code in the future.

Keyword: *Criminal of Terrorism, Policy Formulation, Infringement*

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.¹ Salah satu hal yang membuat terganggunya stabilitas nasional adalah kejahatan terorisme.

Peraturan yang berlaku saat ini yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) beserta hukum formilnya yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) belum mengatur secara khusus serta tidak cukup memadai untuk memberantas tindak pidana terorisme. Aturan hukum formil dalam KUHAP sendiri masih terbatas mengingat KUHAP belum mampu di gunakan untuk memproses tindak pidana khusus semisal tindak pidana terorisme. Masa penangkapan dan penahanan dalam KUHAP singkat. Hal ini tidak sebanding jika dibandingkan dengan pelaku tindak

pidana terorisme yang memiliki pergerakan terencana, masif dan memiliki jaringan bukan hanya dalam skala nasional tapi internasional.

Alat bukti yang ada dalam KUHAP masih terbatas sekali (saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk, keterangan terdakwa)², hal ini juga tidak sebanding mengingat para pelaku tindak pidana terorisme menggunakan alat-alat canggih seperti media elektronik beserta segala sesuatu yang ada didalamnya (berkomunikasi mengenai telegram, game online yang berskala internasional). Beberapa hal tersebut tidak dapat dijangkau oleh KUHAP. mengingat prosedur-prosedur dalam KUHAP hanya menjangkau proses tindak pidana umum (tindak pidana yang diatur dalam KUHP). Pemerintah Indonesia merasa perlu untuk membentuk Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, yaitu dengan menyusun Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) nomor 1 tahun 2002, yang pada tanggal 4 April 2003 disahkan menjadi Undang-undang dengan nomor 15 tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Seiring berjalannya waktu dan berlakunya Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme ini ternyata nampak beberapa kelemahan-kelemahan

¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945

² Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)

dari undang-undang tersebut salah satu di antaranya yaitu berkaitan dengan proses penyidikan dalam Pasal 26 Ayat 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang dinilai prosesnya terlalu panjang sehingga mengenyampingkan bahwa tindak pidana terorisme merupakan *Extra Ordinary Crime* (kejahatan luar biasa).³ Isi Pasal 26 Ayat 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yaitu: “penetapan bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan proses pemeriksaan oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri. “

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) bernomor 21/PUU-XII/2014 menambahkan panjang rangkaian proses penyidikan khususnya dalam tindak pidana terorisme dan mengenyampingkan tindak pidana terorisme yang akibatnya luar biasa (terutama dalam jumlah korban yang tidak sedikit). Dengan demikian perlindungan terhadap masyarakat atau calon korban tindak pidana terorisme kurang maksimal

Menemukan sekurang-kurangnya 2 alat bukti dalam tindak pidana terorisme bukanlah hal yang mudah, mengingat tindak pidana terorisme memiliki karakter berbeda daripada tindak pidana lainnya yaitu pergerakan pelakunya sangat

cepat. Teroris dalam menyiapkan aksinya sering melakukan pergerakan intelijen antara lain dalam perekrutan, penggalangan, perencanaan dan baru aksi yang begitu cepat.⁴ Aksi tindak pidana terorisme yang begitu cepat tersebut tidak diimbangi dengan proses penyidikan yang diatur dalam UU Terorisme yang menurut penulis prosesnya lambat karena masih mensyaratkan adanya penetapan dari Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri setempat untuk menentukan bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti permulaan yang cukup.

Berdasarkan peristiwa terorisme yang telah terjadi, terbukti jika terorisme bukan kejahatan biasa akan tetapi terorisme merupakan yang luar biasa. Kebijakan penyidikan dalam Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang dituangkan dalam Pasal 26 ayat (2) merupakan suatu kelemahan Undang-undang tersebut karena polisi harus memenuhi syarat-syarat formalitas untuk mengungkap kejahatan terorisme, seperti harus ada dua alat bukti sebagai bukti permulaan yang cukup, *penetapan bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan proses pemeriksaan oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri* dan polisi

³*Ibid.* Hal. 5

⁴Moch. Faisal Salam, 2005, *Motivasi Tindakan Terorisme*, Mandar Maju, Bandung, hlm 42

harus mendapat perintah Pengadilan Negeri untuk melakukan penyidikan.⁵

Jika diamati serangkaian proses yang tercantum dalam Pasal 26 Ayat (2) Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme itu tidak efisien waktu mengingat tindak pidana terorisme memiliki gerakan yang sangat cepat serta akibat yang sangat luas, kemudian sifat dan karakternya juga berbeda dari tindak pidana lainnya. Teroris dalam menyiapkan aksinya sering melakukan pergerakan intelijen antara lain dalam perekrutan, penggalangan, perencanaan dan baru aksi.⁶

Penegakan hukum tindak pidana terorisme ini juga tidak jarang ditemukan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam hal ini Datasemen Khusus 88 Anti Teror yang lebih dikenal dengan Densus 88 Anti Teror yang tugas pokok dan fungsinya memberantas Terorisme. Pelanggaran tersebut antara lain penyiksaan dalam proses pemeriksaan tersangka terorisme dan dalam proses penangkapan tidak jarang dari beberapa terduga teroris ditembak mati ditempat oleh aparat penegak hukum dalam hal ini Densus88.⁷

⁵ UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme

⁶Moch. Faisal Salam, 2005, *Motivasi Tindakan Terorisme*, Mandar Maju, Bandung, hlm 42

⁷ Amir Syamsudin, *Menegakkan Hukum Tanpa Rasa Keadilan*, Kompas Cyber Media

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, dapat diambil suatu permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah kebijakan formulasi penyidikan dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dapat mencegah terjadinya tindak pidana terorisme ?
2. Bagaimana kebijakan formulasi penyidikan dalam Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dimasa yang akan datang?

PEMBAHASAN

2.1 Kebijakan formulasi penyidikan dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme

Terorisme merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan dan peradaban serta merupakan salah satu ancaman serius terhadap kedaulatan setiap negara karena terorisme termasuk kejahatan bersifat internasional yang menimbulkan bahaya terhadap keamanan, perdamaian dunia serta merugikan kesejahteraan masyarakat. Aksi teroris telah menjadi fenomena dunia secara luas yang memiliki mata rantai internasional, baik secara organisatoris maupun dalam tingkatan

kelompok kecil di suatu negara apapun tujuannya.

Pemerintah Indonesia merasa perlu untuk membentuk Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, yaitu dengan menyusun Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) nomor 1 tahun 2002, yang pada tanggal 4 April 2003 disahkan menjadi Undang-undang dengan nomor 15 tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Seiring berjalannya waktu dan berlakunya UU Tindak Pidana Terorisme ini ternyata nampak beberapa kelemahan-kelemahan dari UU tersebut salah satu diantaranya yaitu berkaitan dengan proses penyidikan dalam Pasal 26 Ayat 2 UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang dinilai prosesnya terlalu panjang sehingga mengenyampingkan bahwa tindak pidana terorisme merupakan *Extra Ordinary Crime* (kejahatan luar biasa).⁸ Isi Pasal 26 Ayat 2 UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yaitu: “penetapan bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan proses pemeriksaan oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri. “

Berkaitan dengan frasa “bukti permulaan yang cukup” yang terdapat dalam Pasal 26 ayat (1) dan (2) dan pasal

tersebut ada kaitannya dengan Pasal 1 angka 14, Pasal 17 dan Pasal 21 Ayat (1) KUHAP yang dalam putusan Mahkamah Konstitusi (MK) bernomor 21/PUU-XII/2014 pasal-pasal tersebut oleh MK dinyatakan inkonstitusional bersyarat sepanjang dimaknai termasuk penetapan tersangka, penggeledahan, dan penyitaan. MK beralasan KUHAP tidak memberi penjelasan mengenai batasan jumlah (alat bukti) dari frasa “bukti permulaan”, “bukti permulaan yang cukup”, dan “bukti yang cukup”.⁹

Frasa ‘bukti permulaan’, ‘bukti permulaan yang cukup’, dan ‘bukti yang cukup’ dalam Pasal 1 angka 14, Pasal 17, dan Pasal 21 ayat (1) KUHAP harus ditafsirkan sekurang-kurangnya dua alat bukti sesuai Pasal 184 KUHAP disertai pemeriksaan calon tersangkanya, kecuali tindak pidana yang penetapan tersangkanya dimungkinkan dilakukan tanpa kehadirannya (*in absentia*).¹⁰

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) bernomor 21/PUU-XII/2014 tersebut menambah panjang rangkaian proses penyidikan khususnya dalam tindak pidana terorisme dan mengenyampingkan tindak pidana terorisme yang akibatnya luar biasa (terutama dalam jumlah korban yang tidak sedikit). Dengan demikian perlindungan

⁸*Ibid.* Hal. 5

⁹Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) bernomor 21/PUU-XII/2014

¹⁰Hakim Konstitusi Wahiduddin Adam dalam putusan Mahkamah Konstitusi (MK) bernomor 21/PUU-XII/2014

terhadap masyarakat atau calon korban tindak pidana terorisme kurang maksimal

Menemukan sekurang-kurangnya 2 alat bukti dalam tindak pidana terorisme bukanlah hal yang mudah, mengingat tindak pidana terorisme memiliki karakter berbeda daripada tindak pidana lainnya yaitu pergerakan pelakunya sangat cepat. Teroris dalam menyiapkan aksinya sering melakukan pergerakan intelijen antara lain dalam perekrutan, penggalangan, perencanaan dan baru aksi yang begitu cepat.¹¹

Berdasarkan data diatas, terbukti jika terorisme bukan kejahatan biasa akan tetapi terorisme merupakan *extra ordinary crime*. Menurut penulis kebijakan penyidikan dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang dituangkan dalam Pasal 26 Ayat (2) ini merupakan suatu kelemahan UU Terorisme tersebut karena polisi harus memenuhi syarat-syarat formalitas untuk mengungkap kejahatan terorisme, seperti harus ada dua alat bukti sebagai bukti permulaan yang cukup, *Penetapan bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan proses pemeriksaan oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri* dan polisi harus mendapat perintah

Pengadilan Negeri untuk melakukan penyidikan.

Dalam penelitian ini beberapa konsep digunakan sebagai pijakan dalam menganalisis serta memecahkan permasalahan terkait formulasi penyidikan sebagai upaya pencegahan tindak pidana terorisme, diantaranya adalah:

1. Tujuan sistem peradilan pidana;

Sistem peradilan pidana sebagai suatu sistem pada dasarnya merupakan suatu *open system*, dalam pengertian sistem peradilan pidana dalam gerakannya akan selalu mengalami *interface* (interaksi, interkoneksi dan interdependensi) dengan lingkungannya dalam peringkat-peringkat, masyarakat: ekonomi, politik, pendidikan dan teknologi, serta subsistem-subsistem dari sistem peradilan pidana itu sendiri (*subsystem of criminal justice system*).¹² Sistem peradilan pidana didalamnya terkandung gerak sistemik dari subsistem-subsistem pendukungnya, yakni kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga pemasyarakatan, dan advokat yang secara keseluruhan dan merupakan satu kesatuan (totalitas) berusaha mentransformasikan masukan menjadi keluaran yang menjadi tujuan sistem peradilan pidana.

Tujuan sistem peradilan pidana dalam UU Terorisme khususnya Pasal 26 Ayat (2) belum terlaksana. Hal ini karena

11Moch. Faisal Salam, 2005, *Motivasi Tindakan Terorisme*, Mandar Maju, Bandung, hlm 42

12Sunaryo, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, UMM Press, Malang, 2005, hal 255.

rangkaian proses penyidikan dalam Pasal 26 Ayat (2) UU Terorisme tersebut terlalu panjang dan tidak efisien waktu mengingat pelaku tindak pidana terorisme ini memiliki pergerakan yang sangat cepat sehingga perlindungan yang diberikan oleh negara kepada masyarakat atau calon korban tindak pidana terorisme belum maksimal. Selain itu formulasi penyidikan dalam UU Terorisme juga bertentangan dengan beberapa teori, yaitu:

2. Teori keadilan;

Keadilan telah menjadi pokok pembicaraan serius sejak awal munculnya filsafat Yunani. Pembicaraan keadilan memiliki cakupan yang luas, mulai dari yang bersifat etik, filosofis, hukum, sampai pada keadilan sosial. Banyak orang yang berpikir bahwa bertindak adil dan tidak adil tergantung pada kekuatan yang dimiliki, untuk menjadi adil cukup terlihat mudah, namun tentu saja tidak begitu halnya penerapannya dalam kehidupan manusia.

Kata “keadilan” dalam bahasa Inggris adalah “*justice*” yang berasal dari bahasa latin “*iustitia*”. Kata “*justice*” memiliki tiga macam makna yang berbeda yaitu; (1) secara atributif berarti suatu kualitas yang adil atau fair (sinonimnya *justness*), (2) sebagai tindakan berarti tindakan menjalankan hukum atau tindakan yang menentukan hak dan

ganjaran atau hukuman (sinonimnya *judicature*), dan (3) orang, yaitu pejabat publik yang berhak menentukan persyaratan sebelum suatu perkara di bawa ke pengadilan (sinonimnya *judge, jurist, magistrate*).¹³

Konsep keadilan menurut Aristoteles adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya, *fiat justitia breaat mundus*.¹⁴ Selanjutnya dia membagi keadilan menjadi 2 (dua) bentuk yaitu:

1. Keadilan distributif, adalah keadilan yang ditentukan oleh pembuat undang-undang, distribusinya memuat jasa, hak, dan kebaikan bagi anggota-anggota masyarakat menurut prinsip kesamaan proporsional;
2. Keadilan korektif, yaitu keadilan yang menjamin, mengawasi dan memelihara distribusi ini melawan serangan-serangan illegal. Fungsi keadilan korektif pada prinsipnya diatur oleh hakim dan menstabilkan kembali status quo dengan cara mengembalikan milik korban yang bersangkutan atau dengan cara mengganti rugi atas miliknya yang hilang.¹⁵

Dengan demikian keadilan bisa disamakan dengan nilai-nilai dasar sosial.

13 Muchamad Ali Safa'at. *Pemikiran Keadilan (Plato, Aristoteles, dan John Rawls)*. Tanpa tahun.Hlm 1.

14Dominikus rato. 2010. *Filsafat Hukum, Mencari, Menemukan, Dan Memahami Hukum*. (laksbang yustisia:Surabaya) hlm 64.

15Moch. Faisal Salam, 2005, *Motivasi Tindakan Terorisme*, Mandar Maju, Bandung. Hlm 83

Keadilan yang lengkap bukan hanya mencapai kebahagiaan untuk diri sendiri, tetapi juga kebahagiaan orang lain. Keadilan yang dimaknai sebagai tindakan pemenuhan kebahagiaan diri sendiri dan orang lain, adalah keadilan sebagai sebuah nilai-nilai. Keadilan dan tata nilai dalam hal ini adalah sama tetapi memiliki esensi yang berbeda. Sebagai hubungan seseorang dengan orang lain adalah keadilan, namun sebagai suatu sikap khusus tanpa kualifikasi adalah nilai.

Perlindungan hak asasi manusia dalam sistem peradilan pidana haruslah adil dalam memberikan perlindungan hak kepada korban dan pelaku tindak pidana terorisme (keadilan distributif).

Perlindungan hak asasi manusia dalam Pasal 26 Ayat (2) Undang-undang Pemberantasan Terorisme belum berimbang antara perlindungan hak korban dan pelaku, karena dalam undang-undang terorisme Pasal 26 Ayat (2) mensyaratkan bahwa: “penetapan bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan proses pemeriksaan oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri.”

Hal ini menandakan bahwa UU Terorisme yang berlaku saat ini sangat berhati-hati menetapkan alat bukti agar tidak terjadi kesalahan dalam menentukan siapa tersangka teror atau terorisnya,

namun UU Terorisme ini secara tidak langsung mengesampingkan hak masyarakat umum atau calon korban yang juga harus dilindungi, hal ini mengingat tindak pidana terorisme memiliki karakter berbeda jika dibandingkan dengan tindak pidana pada umumnya (pencurian, perampokan, dan lain-lain).

Tindak pidana terorisme memiliki pergerakan yang sangat cepat, akibatnya sangat luas dan jumlah korban yang banyak, sehingga UU Terorisme juga harus mengatur hal ini agar terjadi keadilan dan keseimbangan antara perlindungan hak korban dan pelaku tindak pidana terorisme.

3. Teori Utilitarisme Hukum oleh Jeremy Bentham

Terkait dengan substansi hukum, yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang serangkaian proses penyidikan yang tercantum dalam Pasal 26 Ayat (2) UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, maka teori *Utilitarisme* dari Jeremy Bentham relevan untuk dijadikan dasar rujukan. Salah satu substansi teori Jeremy Bentham yaitu: teori perundang-undangan atau prinsip legislasi, dimana yang menjadi tujuan pembentukan hukum oleh pembentuk undang-undang (legislator) adalah manfaat umum (kebaikan publik).

Jeremy Bentham dikenal sebagai penggagas aliran “*Utilitarisme Hukum*”. Bentham mampu menenun dari “benang”

kemanfaatan menjadi permadani doktrin etika dan ilmu-ilmu hukum yang luas dan dikenal sebagai *utilitarisme*. Menurut Jeremy Bentham pembentuk undang-undang hendaknya dapat melahirkan undang-undang yang dapat mencerminkan keadilan bagi semua individu.¹⁶ Dengan berpegang pada prinsip ini Jeremy Bentham mengemukakan bahwa suatu perundang-undangan itu hendaknya dapat memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebagian terbesar masyarakat.¹⁷

Dalam teori ini diajarkan hanya dalam ketertibanlah setiap orang akan mendapatkan kesempatan untuk mewujudkan kebahagiaan yang terbanyak, setiap orang bernilai penuh (*volwaardig*), tidak seorangpun bernilai lebih (*everybody to count for one, no body for more than one*). Teori ini bertujuan untuk mewujudkan apa yang berfaedah atau yang sesuai dengan daya guna (efektif).¹⁸

Berdasarkan Teori Utilitarisme Hukum yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham ini jika dikaitkan dengan Pasal 26 Ayat (2) UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme maka Pasal 26 Ayat (2) UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme ini masih belum memberikan

kemanfaatan secara maksimal khususnya kepada korban dan calon korban tindak pidana terorisme tersebut, karena pasal tersebut sangatlah tidak efisien waktu atau dengan kata lain unsur pasal tersebut belum mampu mencegah terjadinya tindak pidana terorisme, mengingat tindak pidana terorisme memiliki akibat sangat luas kemudian sifat dan karakternya juga berbeda dari tindak pidana lainnya. Teroris juga dalam menyiapkan aksinya sering melakukan pergerakan intelijen antara lain dalam perekrutan, penggalangan, perencanaan dan baru aksi. Semuanya berada di bawah layar sehingga kepolisian sulit membuktikannya.

Dengan demikian sangat jelas penanganan tindak pidana terorisme tidak hanya penegakan hukum oleh polisi yang dibutuhkan, namun justru lebih kental pencegahannya yaitu bentuk deteksi dini dan cegah dini. Oleh karena itu menurut penulis pemerintah harus segera merevisi UU tersebut agar UU Terorisme tersebut membawa kemanfaatan kepada masyarakat umum yang dalam hal ini juga sebagai calon korban tindak pidana terorisme.

4. Lahirnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang RI Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme

¹⁶Gerald Postema, 1986, *Bentham and The Common Law Tradition*, Clarendon Press, Oxford, hal. 403

¹⁷Moch. Faisal Salam, 2005, *Motivasi Tindakan Terorisme*, Mandar Maju, Bandung, 65

¹⁸*Ibid*, hal 18.

Terjadinya peristiwa peledakan di Bali pada tanggal 12 Oktober 2002 yang menewaskan ratusan manusia tak berdosa, telah mengingatkan kembali pada peristiwa 11 September 2001 di Amerika Serikat dengan korban jauh lebih besar daripada yang terjadi di Bali. Suatu hal yang perlu dicatat dari kedua peristiwa itu bahwa beberapa saat setelah terjadinya serangan terhadap Amerika Serikat, maka reaksi bermunculan ada yang mengutuk tindakan itu sebagai tindakan biadab dan tidak berperikemanusiaan. Langkah berikutnya adalah keluarnya Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1373 tanggal 28 September 2001 yang menyerukan bahwa untuk memerangi kegiatan terorisme internasional, setiap negara anggota diminta untuk melaporkan langkah-langkah yang dilakukan dalam rangka melaksanakan resolusi tersebut, termasuk kepada Indonesia.

Dalam hal kejadian terorisme ini, ternyata beberapa pejabat tinggi ada berbeda pendapat menanggapi. Ada yang mengatakan, bahwa apa yang terjadi di Bali membuktikan di Indonesia ada terorisme, sedangkan yang lainnya menyangkal. Terlepas dari perbedaan pendapat atau persepsi itu, tapi yang jelas Pemerintah Megawati ada keseriusan dalam menghadapi masalah terorisme, hal ini terbukti di mana

keesokan harinya setelah pemboman, yaitu pada hari Minggu tanggal 13 Oktober Presiden Megawati mengadakan rapat mendadak dengan beberapa menteri terkait dan setelah itu berangkat ke Bali.

Pemberantasan tindak pidana terorisme di Indonesia tidak semata-mata merupakan masalah hukum dan penegakan hukum melainkan juga merupakan masalah sosial, budaya, ekonomi yang berkaitan erat dengan masalah ketahanan bangsa sehingga kebijakan dan langkah pencegahan dan pemberantasannya pun ditujukan untuk memelihara keseimbangan dalam kewajiban melindungi kedaulatan negara, hak asasi korban dan saksi, serta hak asasi tersangka/terdakwa. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme merupakan ketentuan khusus dan spesifik karena memuat ketentuan-ketentuan baru yang tidak terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang ada, dan menyimpang dari ketentuan umum sebagaimana dimuat dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa lahirnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang RI Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pem-

berantasan Tindak Pidana Terorisme dinilai tergesa-gesa sehingga dalam pelaksanaannya dilapangan Perpu tersebut ditemukan kelemahan-kelemahan yang salah satunya dibahas oleh penulis dalam tesis ini yaitu terkait formulasi kebijakan penyidikan dalam pasal 26 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang RI Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme sebagaimana telah ditetapkan menjadi UU No. 15 Tahun 2003.

Dalam hal ini penulis ingin fokus pada pasal 26 ayat (2) yang mensyaratkan bahwa untuk dilakukannya proses penyidikan maka harus ada penetapan dari ketua atau wakil ketua pengadilan negeri setempat. Menurut penulis rangkaian proses ini terlalu panjang (tidak efisien) mengingat tindak pidana terorisme memiliki gerakan yang sangat cepat serta akibat yang sangat luas, kemudian sifat dan karakternya juga berbeda dari tindak pidana lainnya. Teroris dalam menyiapkan aksinya sering melakukan pergerakan intelijen antara lain dalam perekrutan, penggalangan, perencanaan dan baru aksi.¹⁹

Penyidik dapat melakukan penangkapan terhadap setiap orang yang diduga keras melakukan tindak pidana terorisme berdasarkan bukti permulaan

yang cukup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) untuk paling lama 7 x 24 (tujuh kali dua puluh empat) jam atau 7 hari.²⁰ Jika selama proses penangkapan (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28) tersangka terorisme diperiksa dan selama proses pemeriksaan tersangka terorisme hanya diam saja atau tidak menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh penyidik maka penyidik atau petugas yang lain dilarang melakukan penyiksaan kepada tersangka yang dimaksudkan penyiksaan tersebut agar tersangka bersedia memberikan keterangan terkait tindak pidana terorisme yang sedang diperiksa, hal ini sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) dan (3). Salah satu masalah (dalam penyelidikan, penangkapan, pemeriksaan, penahanan, penyidikan) ketika tersangka hanya diam saja (tidak bersedia memberikan keterangan apapun terkait jaringan terorismenya dan petugas dilarang menyiksa tersangka agar supaya tersangka bersedia memberikan keterangan terkait jaringan terorismenya) lalu tiba-tiba bom diledakkan oleh jaringan terorisme yang belum tertangkap dan menewaskan banyak korban. Hal ini merupakan masalah besar yang harus ditangani secara serius oleh pemerintah khususnya adalah penegak hukum demi

¹⁹Moch. Faisal Salam, 2005, *Motivasi Tindakan Terorisme*, Mandar Maju, Bandung, hlm 42

²⁰ Pasal 28 UU No 15 Tahun 2003

terciptanya perlindungan hak tersangka dan calon korban.

Dalam hal penahanan penyidik diberi kewenangan menahan selama 6 bulan (4 bulan untuk kepentingan penyidikan dan 2 bulan untuk penuntutan). Pengaturan masa penahanan ini lebih lama dibandingkan dengan masa penahanan yang diatur dalam KUHAP. Masa penahanan yang lama ini tidak akan ada gunanya ketika tersangka teroris hanya diam saja atau tidak bersedia memberikan keterangan terkait jaringan terorismenya ketika diperiksa oleh penyidik, lalu dalam waktu yang bersamaan terjadi ledakan bom oleh teroris lain yang menyebabkan tewasnya banyak korban.

Terkait frasa “bukti permulaan yang cukup” yang terdapat pada pasal 26 (1), (2), (4), dan Pasal 28 UU Terorisme Mahkamah Konstitusi (MK) dalam putusan bernomor 21/PUU-XII/2014 menyatakan bahwa Frasa ‘bukti permulaan’, ‘bukti permulaan yang cukup’, dan ‘bukti yang cukup’ dalam Pasal 1 angka 14, Pasal 17, dan Pasal 21 ayat (1) KUHAP harus ditafsirkan sekurang-kurangnya dua alat bukti sesuai Pasal 184 KUHAP disertai pemeriksaan calon tersangkanya, kecuali tindak pidana yang penetapan tersangkanya dimungkinkan dilakukan tanpa kehadirannya (*in absentia*).

Mahkamah menganggap syarat minimum dua alat bukti dan pemeriksaan calon tersangka untuk transparansi dan perlindungan hak asasi seseorang agar sebelum seseorang ditetapkan sebagai tersangka telah dapat memberi keterangan secara seimbang. Hal ini menghindari adanya tindakan sewenang-wenang oleh penyidik terutama dalam menentukan bukti permulaan yang cukup itu. Undang-undang terorisme harus mengikuti putusan MJ tersebut karena didalam UU Terorisme tidak mengatur secara khusus mengenai pengertian frasa “bukti permulaan yang cukup” yang terdapat pada pasal 26 (1), (2), (4), dan Pasal 28.

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) bernomor 21/PUU-XII/2014 tersebut menambah panjang rangkaian proses penyidikan khususnya dalam tindak pidana terorisme dan mengenyampingkan tindak pidana terorisme yang akibatnya luar biasa (terutama dalam jumlah korban yang tidak sedikit). Dengan demikian perlindungan terhadap masyarakat atau calon korban tindak pidana terorisme kurang maksimal

Menemukan sekurang-kurangnya 2 alat bukti dalam tindak pidana terorisme bukanlah hal yang mudah, mengingat tindak pidana terorisme memiliki karakter berbeda daripada tindak pidana lainnya yaitu pergerakan pelakunya sangat cepat. Teroris dalam menyiapkan aksinya sering melakukan pergerakan intelijen

antara lain dalam perekrutan, penggalangan, perencanaan dan baru aksi yang begitu cepat.²¹

Secara aturan Densus88 dalam melakukan penangkapan terduga teroris maka harus tunduk pada undang-undang khusus yaitu UU Terorisme, karena UU tersebut sifatnya khusus dan mengesampingkan UU yang sifatnya umum yaitu KUHAP. Dalam KUHAP, penangkapan diatur pada Pasal 1 butir 20 yang menyatakan bahwa penangkapan adalah suatu tindakan penyidik berupa pengekangan sementara waktu kebebasan tersangka atau terdakwa apabila terdapat cukup bukti guna kepentingan penyidikan atau penuntutan dan atau peradilan dalam hal serta menurut cara yang di atur dalam Undang-undang ini. Sedangkan dalam UU Terorisme (*lex specialis*) untuk menentukan bukti permulaan yang cukup maka harus ditetapkan oleh ketua PN atau wakil ketua PN setempat.

Tahapan-tahapan seperti ini memang memberikan jaminan hak terhadap pelaku kejahatan terorisme, hanya saja tidak memberikan hak perlindungan terhadap calon korban (masyarakat umum) tindak pidana terorisme. Karena sebagaimana kita ketahui bahwa tindak pidana terorisme memiliki karakter berbeda daripada tindak pidana lainnya

yaitu pergerakan pelakunya sangat cepat. Teroris dalam menyiapkan aksinya sering melakukan pergerakan intelijen antara lain dalam perekrutan, penggalangan, perencanaan dan baru aksi yang begitu cepat.²²

Sebagaimana penjelasan diatas, maka dapat disimpulkan betapa bahanya ancaman terorisme tersebut, dengan keyakinan para anggota teroris, mereka rela mati dengan meledakkan bom di tempat-tempat umum sehingga banyak korban jiwa yang berjatuh, fasilitas umum menjadi rusak, masyarakat yang tidak menjadi korban merasa resah karena takut menjadi korban selanjutnya, akitifitas sosial menjadi terganggu dan masih banyak lagi akibat-akibat yang timbul dari tindak pidana terorisme.

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, maka formulasi yang saat ini sedang berlaku dalam UU Terorisme yang mensyaratkan adanya penetapan bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti permulaan yang cukup dari Ketua PN atau wakil Ketua PN setempat dan mengacu pada putusan Mahkamah Konstitusi bernomor 21/PUU-XII/2014 yang mensyaratkan dan menafsirkan minimal 2 alat bukti (dalam menentukan bukti permulaan yang cukup) maka rangkaian proses penyidikan tindak pidana terorisme

21Moch. Faisal Salam, 2005, *Motivasi Tindakan Terorisme*, Mandar Maju, Bandung, hlm 42

22Ibid, hlm 42

yang cukup panjang tersebut masih belum mampu mencegah terjadinya atau mengungkapan tindak pidana terorisme secara maksimal sehingga oleh karenanya masyarakat yang dalam hal ini sebagai calon korban dari tindak pidana terorisme belum mendapat perlindungan secara maksimal.

2.2 Kebijakan Formulasi Penyidikan Dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Dimasa Yang Akan Datang

Masalah penanggulangan kejahatan di masyarakat, tentunya tidak dapat dipisahkan dari konteks pembicaraan mengenai politik kriminal. Arti atau definisi dari politik kriminal itu sendiri menurut Sudarto, adalah usaha rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan. Usaha penanggulangan kejahatan ini, dapat bersifat penal dan nonpenal. Usaha penanggulangan kejahatan secara penal, yang dilakukan melalui langkah-langkah perumusan norma-norma hukum pidana, yang didalamnya terkandung unsur-unsur substantif, struktural dan kultural masyarakat tempat sistem hukum pidana itu diberlakukan.

Istilah “kebijakan hukum pidana” dapat disebut dengan istilah “politik hukum pidana.” Dalam kepustakaan asing istilah “politik hukum pidana”

sering dikenal dengan berbagai istilah, “*Penal Policy*”, “*Criminal Law Policy*”, atau “*Strafrechtspolitik*.” Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik kriminal, menurut Prof. Soedarto, “politik hukum” adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi tertentu. Kebijakan dari Negara melalui Badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dapat digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.²³

Politik hukum pidana mengandung arti bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik. Terlihat juga dalam definisi “*Penal Policy*” dari Marc Ancel dinyatakan sebagai suatu ilmu dan seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik. Peraturan Hukum Positif (*the positive rules*) dalam definisi Marc Ancel adalah Peraturan Perundang-undangan Hukum Pidana.

Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (khususnya penegakan

²³ Soedarto, 1981, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung : Alumni, hal. hal 159

hukum pidana). Oleh karena itu, sering juga dikatakan, bahwa politik atau kebijakan hukum pidana juga merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*Law enforcement policy*). Sama halnya dengan kebijakan politik hukum pidana tentang formulasi penyidikan dalam UU Terorisme pada hakikatnya hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (khususnya penegakan hukum pidana).

Pencegahan dan penanggulangan kejahatan dengan sarana “penal” merupakan “*penal policy*” atau “*penal law enforcement policy*” yang fungsionalisasi/operasionalisasinya melalui beberapa tahap:²⁴

1. Tahap formulasi (kebijakan legislatif);
2. Tahap aplikasi (kebijakan yudikatif);
3. Tahap eksekusi (kebijakan eksekutif).

Dengan adanya tahap formulasi maka upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan bukan hanya tugas aparat penegak/penerap hukum, tetapi juga aparat pembuat hukum; bahkan kebijakan legislatif merupakan tahap paling strategis dari *penal policy*. Karena itu, kesalahan/kelemahan kebijakan legislative merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi.

²⁴*Opcit.* Hal 77

Kebijakan formulatif merupakan tahap paling strategis dari keseluruhan proses operasional/fungsionalisasi dan konkretisasi hukum pidana. Kebijakan formulasi yang diberikan dalam suatu rancangan undang-undang merupakan bagian dari kebijakan hukum pidana atau politik hukum pidana. Melaksanakan politik hukum pidana berarti mengusahakan mewujudkan peraturan perundangan-perundangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan masa-masa yang akan datang sekaligus melakukan pembaharuan terhadap hukum pidana. Pembaharuan hukum pidana harus dilakukan dengan pendekatan kebijakan, karena pada hakikatnya pembaharuan itu hanya merupakan bagian dari suatu langkah kebijakan.

Makna dan hakikat pembaharuan hukum dilihat dari sudut pendekatan kebijakan menurut Barda Nawawi Arief adalah²⁵ :

1. Sebagai bagian dari kebijakan sosial, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya untuk menguasai masalah-masalah sosial dalam rangka mencapai/menunjang tujuan nasional.
2. Sebagai bagian dari kebijakan kriminal, pembaharuan hukum pidana

²⁵*Ibid.* hal 28

pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat.

3. Sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum dalam rangka lebih mengefektifkan hukum.

Berkaitan dengan frasa “bukti permulaan yang cukup” yang terdapat dalam Pasal 26 ayat (1) dan (2) dan pasal tersebut ada kaitannya dengan Pasal 1 angka 14, Pasal 17 dan Pasal 21 Ayat (1) KUHAP yang dalam putusan Mahkamah Konstitusi (MK) bernomor 21/PUU-XII/2014 pasal-pasal tersebut oleh MK dinyatakan inkonstitusional bersyarat sepanjang dimaknai termasuk penetapan tersangka, penggeledahan, dan penyitaan. Mahkamah Konstitusi beralasan KUHAP tidak memberi penjelasan mengenai batasan jumlah (alat bukti) dari frasa “bukti permulaan”, “bukti permulaan yang cukup”, dan “bukti yang cukup”.²⁶

Frasa ‘bukti permulaan’, ‘bukti permulaan yang cukup’, dan ‘bukti yang cukup’ dalam Pasal 1 angka 14, Pasal 17, dan Pasal 21 ayat (1) KUHAP harus ditafsirkan sekurang-kurangnya dua alat bukti sesuai Pasal 184 KUHAP disertai pemeriksaan calon tersangkanya, kecuali

tindak pidana yang penetapan tersangkanya dimungkinkan dilakukan tanpa kehadirannya (*in absentia*).²⁷

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) bernomor 21/PUU-XII/2014 tersebut menambah panjang rangkaian proses penyidikan khususnya dalam tindak pidana terorisme dan mengenyampingkan tindak pidana terorisme yang akibatnya luar biasa (terutama dalam jumlah korban yang tidak sedikit). Dengan demikian perlindungan terhadap masyarakat atau calon korban tindak pidana terorisme kurang maksimal.

Menemukan sekurang-kurangnya 2 alat bukti dalam tindak pidana terorisme bukanlah hal yang mudah, mengingat tindak pidana terorisme memiliki karakter berbeda daripada tindak pidana lainnya yaitu pergerakan pelakunya sangat cepat. Teroris dalam menyiapkan aksinya sering melakukan pergerakan intelijen antara lain dalam perekrutan, penggalangan, perencanaan dan baru aksi yang begitu cepat.²⁸

Sebagaimana diketahui bahwa terorisme bukan merupakan kejahatan biasa melainkan kejahatan luar biasa yang memiliki dampak luar biasa utamanya terkait jumlah korban sebagaimana beberapa peristiwa tindak pidana terorisme yang telah terjadi di Indonesia

²⁷Hakim Konstitusi Wahiduddin Adam dalam putusan Mahkamah Konstitusi (MK) bernomor 21/PUU-XII/2014

²⁸Moch. Faisal Salam, 2005, *Motivasi Tindakan Terorisme*, Mandar Maju, Bandung, hlm 42

²⁶putusan Mahkamah Konstitusi (MK) bernomor 21/PUU-XII/2014

sebagaimana beberapa peristiwa tindak pidana terorisme yang telah terjadi.

Ada beberapa perbedaan pengaturan hukum terkait dengan proses hukum terhadap pelaku terorisme di ketiga negara (Indonesia, Malaysia dan Australia), untuk pembahasannya hanya kami batasi pada isu-isu sentral yang terkait dengannya yaitu; Penangkapan dan penyidikan dan Peranan intelijen.

Di Indonesia seseorang yang diduga terlibat dalam kejahatan terorisme dapat dilakukan penangkapan jika ada bukti permulaan yang cukup dengan periode paling lama adalah 1 hari²⁹, khusus untuk bukti permulaan berdasarkan laporan Intelijen maka dapat dilakukan penangkapan selama 7 x 24 Jam (7 hari)³⁰, sebelumnya harus ada penetapan dari pengadilan mengenai bukti intelijen tersebut³¹ dimana pemeriksaannya dilakukan secara tertutup³² oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri.

Terkait frasa “bukti permulaan yang cukup” yang terdapat pada pasal 26 (1), (2), (4), dan Pasal 28 UU Terorisme Mahkamah Konstitusi (MK) dalam putusan bernomor 21/PUU-XII/2014

menyatakan bahwa Frasa ‘bukti permulaan’, ‘bukti permulaan yang cukup’, dan ‘bukti yang cukup’ dalam Pasal 1 angka 14, Pasal 17, dan Pasal 21 ayat (1) KUHAP harus ditafsirkan sekurang-kurangnya dua alat bukti sesuai Pasal 184 KUHAP disertai pemeriksaan calon tersangkanya, kecuali tindak pidana yang penetapan tersangkanya dimungkinkan dilakukan tanpa kehadirannya (*in absentia*).

Mahkamah menganggap syarat minimum dua alat bukti dan pemeriksaan calon tersangka untuk transparansi dan perlindungan hak asasi seseorang agar sebelum seseorang ditetapkan sebagai tersangka telah dapat memberi keterangan secara seimbang. Hal ini menghindari adanya tindakan sewenang-wenang oleh penyidik terutama dalam menentukan bukti permulaan yang cukup itu. Undang-undang terorisme harus mengikuti putusan MK tersebut karena didalam UU Terorisme tidak mengatur secara khusus mengenai pengertian frasa “bukti permulaan yang cukup” yang terdapat pada pasal 26 (1), (2), (4), dan Pasal 28.

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) bernomor 21/PUU-XII/2014 tersebut menambah panjang rangkaian proses penyidikan khususnya dalam tindak pidana terorisme dan mengenyampingkan tindak pidana terorisme yang akibatnya luar biasa (terutama dalam jumlah korban yang tidak

²⁹Undang-Undang Nomor.8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor. 76 , Pasal 19 Ayat (1)

³⁰Undang-Undang Nomor 1 Prp Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 102, P asal 28

³¹*Ibid* , Pasal 26 Ayat (2)

³²*Ibid* , Pasal 26 Ayat (3)

sedikit). Dengan demikian perlindungan terhadap masyarakat atau calon korban tindak pidana terorisme kurang maksimal

Menemukan sekurang-kurangnya 2 alat bukti dalam tindak pidana terorisme bukanlah hal yang mudah, mengingat tindak pidana terorisme memiliki karakter berbeda daripada tindak pidana lainnya yaitu pergerakan pelakunya sangat cepat. Teroris dalam menyiapkan aksinya sering melakukan pergerakan intelijen antara lain dalam perekrutan, penggalangan, perencanaan dan baru aksi yang begitu cepat.³³

Mengenai kewenangan penyidikan yang terkait dengan proses penangkapan orang yang diduga terlibat dalam terorisme tidak diatur secara khusus siapa yang berwenang sehingga tetap merujuk pada peraturan dalam KUHAP Indonesia yaitu penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.³⁴

Di Australia penanganan terhadap seseorang yang diduga terlibat dalam kejahatan terorisme hanya bisa dilakukan oleh AFP (*Australia Federal Police*) dan ASIO (*Australia Security Intelligence*

Organisation), penangkapan oleh AFP jangka waktu maksimalnya adalah 48 Jam³⁵ dan dapat dilanjutkan menurut hukum negara bagian selama 14 hari, mereka harus meminta ijin pada *'issuing authority'* (yang berwenang yang menerbitkannya). *'Issuing authority'* bukan pengadilan tetapi seorang hakim senior yang masih bertugas atau sudah pensiun, federal magistrate, atau anggota senior dari sebuah tribunal yang telah diangkat oleh pemerintah selanjutnya.³⁶

Selain penangkapan oleh AFP di Australia lembaga intelijen juga berhak melakukan penangkapan berdasarkan *Australia Security Intelligence Organisation Act 1979* mengatur bahwa dibawah wewenang khusus ASIO tidak boleh dilakukan penangkapan lebih dari 168 jam.³⁷ Setelah dilakukan penangkapan terhadap seseorang yang diduga terlibat dalam kejahatan terorisme maka orang tersebut harus segera dihadapkan kepada *"prescribed authority"* untuk dijelaskan mengenai penangkapan tersebut.³⁸ Yang dimaksud dengan *"prescribed authority"* adalah orang yang mengabdikan sebagai hakim pada satu atau lebih superior court

33Moch. Faisal Salam, 2005, *Motivasi Tindakan Terorisme*, Mandar Maju, Bandung, hlm 42

34Undang-Undang Nomor.8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor. 76 , Pasal 1 butir 1

35Criminal Code Act 1995 Pasal 105.9 Ayat (2)

36*Ibid*, Pasal 105.14 Ayat (1)

37Australia Security Intelligence Organisation Act 1979, Bagian III Pasal

34s (dalam Nur Rois. Jurnal Hukum. *Perbandingan Pengaturan Mengenai Terorisme di Indonesia, Inggris dan Australia Terkait Dengan Due Process Of Law Bagi Pelaku*. Dosen di Universitas Baturaja)

38*Ibid* , Pasal 34H

untuk jangka waktu minimal 5 tahun tetapi tidak sedang menjabat sebagai komisi dalam superior court³⁹, atau jika tidak cukup orang dengan kualifikasi tersebut maka Menteri dapat menunjuk seseorang yang telah mengabdikan sebagai hakim pada *Supreme Courts* atau *District Court* (atau yang setara) dengan masa kerja minimal 5 tahun untuk menjadi “*prescribed authority*”⁴⁰, jika masih kurang cukup orang dengan kualifikasi yang disebutkan sebelumnya maka Menteri dapat menunjuk orang yang menduduki posisi sebagai Presiden atau Wakil Presiden dalam administratif tribunal yang terdaftar minimal 5 tahun pada *Supreme Court* dari negara bagian atau teritorial yang bersangkutan.⁴¹

Di Malaysia Ketentuan yang terdapat dalam *Internal Security Act* Malaysia mengalami perubahan/amandemen pada tahun 1988. Amandemen tersebut justru menunjukkan karakter otoriter ISA dan menutup ruang bagi peninjauan kembali atas putusan yang telah dibuat oleh Menteri Dalam Negeri atau Yang Dipertuan Agung dengan hak diskresi menurut ISA. ISA Malaysia sebagaimana tercantum dalam Pasal 73 ayat (1) adalah peraturan yang memungkinkan polisi (tanpa bukti atau

surat perintah) menangkap individu yang diyakini telah atau akan atau kemungkinan akan bertindak yang mengancam keamanan, hal-hal yang menguasai hajat hidup orang banyak atau kehidupan ekonomi Malaysia.

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, maka pemerintah harus segera mengambil langkah dengan merevisi undang-undang terorisme yang saat ini sedang berlaku agar UU tersebut memberikan perlindungan yang seimbang antara hak pelaku tindak pidana terorisme dan masyarakat sebagai calon korban tindak pidana terorisme. Secara umum agar rakyat Indonesia merasa terjamin keamanannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

PENUTUP

3.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, dapat dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai berikut

1. Kebijakan formulasi penyidikan Tindak Pidana Terorisme pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme belum mampu mencegah terjadinya tindak pidana terorisme karena prosesnya terlalu panjang dengan mensyaratkan harus ada

³⁹*Ibid* , Pasal 34B Ayat (1)

⁴⁰*Ibid* , Pasal 34B Ayat (2)

⁴¹*Ibid* , Pasal 34B Ayat (3)

penetapan dari Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti permulaan yang cukup, sehingga mengenyampingkan bahwa tindak pidana terorisme merupakan *Extra Ordinary Crime* (kejahatan luar biasa).⁴² Mengacu pada putusan Mahkamah Konstitusi bernomor 21/PUU-XII/2014 yang mensyaratkan bukti permulaan yang cukup dengan tafsir sekurang-kurangnya dua alat bukti menambah panjang rangkaian proses penyidikan khususnya dalam tindak pidana terorisme dan mengenyampingkan tindak pidana terorisme yang akibatnya luar biasa (terutama dalam jumlah korban yang tidak sedikit). Dengan demikian perlindungan terhadap masyarakat atau calon korban tindak pidana terorisme tidak maksimal.

2. Kebijakan formulasi merupakan tahap paling strategis dari keseluruhan proses operasional/fungsionalisasi dan konkretisasi hukum pidana. Kebijakan formulasi yang diberikan dalam suatu rancangan undang-undang merupakan bagian dari kebijakan hukum pidana atau politik hukum pidana. Melaksanakan politik hukum pidana berarti mengusahakan mewujudkan peraturan perundangan-

perundangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan masa-masa yang akan datang sekaligus melakukan pembaharuan terhadap hukum pidana. Pembaharuan hukum pidana harus dilakukan dengan pendekatan kebijakan, karena pada hakikatnya pembaharuan itu hanya merupakan bagiandari suatu langkah kebijakan, termasuk dalam hal ini melakukan pembaharuan terhadap UU Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme khususnya pada bagian penyidikan dengan menghapus prosedur harus mendapat izin Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri dalam menetapkan bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti permulaan yang cukup, karena hal ini menghambat kinerja aparat penegak hukum dalam memberantas tindak pidana terorisme.

3.2 Saran

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan diatas, dapat diberikan saran sebagai berikut :

1. Aparat penegak hukum khususnya Densus 88 Anti Teror harus bekerja lebih keras lagi dalam mengungkap dan memberantas tindak pidana terorisme meski payung hukum yang saat ini berlaku masih belum memayungi secara

⁴²*Ibid.*, Hal. 5

maksimal, mengingat tindak pidana terorisme sangat membahayakan masyarakat sebagai calon korban dan membahayakan keutuhan bangsa serta negara karena akibatnya yang luar biasa terutama dalam jumlah korban jiwa.

2. Seharusnya perlu segera dibahas dan direvisi terkait dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang RI Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang khususnya pada bagian penyidikan agar aparat penegak hukum dalam hal ini Densus 88 Anti Teror bisa lebih cepat dan maksimal dalam mengungkap dan memberantas pelaku tindak pidana terorisme yang selama ini sangat meresahkan masyarakat sebagai calon korban tindak pidana terorisme, sehingga nantinya masyarakat merasa terjamin keamanannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Andi Hamzah, 2010, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Sinar Grafika. Jakarta.

Adami Chazawi, April 2005, *Hukum Pidana Materiil dan Formil Korupsi di*

Indonesia, (Malang:Bayumedia Publishing,).

Abdul Wahid, dkk, 2004, *Kejahatan Terorisme Perspektif Agama, HAM, dan Hukum*, Penerbit PT. Rafika Aditama, Bandung.

Ardison Muhammad, 2010, *Terorisme, Ideologi Penebar Ketakutan*, Liris. Surabaya.

Barda Nawawi Arief. 2002. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Citra Aditya Bakti. Bandung.

Barda Nawawi Arief, *Tindak Pidana Mayantara Perkembangan Kajian Cyber Crime Di Indonesia*, (RajaGrafindo Persada, 2006), Jakarta.

Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Jakarta.

Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana Dalam Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta.

Bambang Abimanyu. 2005. *Teror Bom di Indonesia*, Grafindo, Jakarta.

- Darwan Prinst, 1989, *Hukum Acara Pidana Suatu Pengantar*, (Jakarta: Djambatan,).
- Dominikus rato. 2010. *Filsafat Hukum, Mencari, Menemukan, Dan Memahami Hukum*. (laksbang yustisia:Surabaya).
- Gerald Postema, 1986, *Bentham and The Common Law Tradition*, Clarendon Press, Oxford.
- Hamdan, M. 1997. *Politik Hukum Pidana*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Indriyanto Seno Adji, 2001, *Terorisme dan HAM dalam Terorisme: Tragedi Umat Manusia*. O.C. Kaligis & Associates. Jakarta.
- International Crisis Group berjudul "Terorisme di Indonesia: Jaringan Noordin M Top, Asia Report" diterbitkan 5 Mei 2006.
- Luhut M.P. Pangaribuan, *Hukum Acara Pidana, Satu Kompilasi Ketentuan ketentuan KUHAP dan Hukum Internasional*, Cet-III ,(Jakarta: Djambatan).
- Lukman Hakim. Terorisme di Indonesia. : Forum Studi Islam Surakarta (FSIS) 2004. Surakarta.
- Moch. Faisal Salam, 2005, *Motivasi Tindakan Terorisme*, Mandar Maju, Bandung.
- Moeljatno, 2008 *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta. Jakarta.
- Muchamad Ali Safa'at. *Pemikiran Keadilan (Plato, Aristoteles, dan John Rawls)*.
- Mudzakir, 2008, *Pengkajian Hukum tentang Perlindungan Hukum bagi korban Terorisme*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta.
- Muladi, 2005, *Hak Asasi Manusia (Hakekat, Konsep Dan Implikasinya Dalam Perspektif Hukum Dan Masyarakat*, Refika Aditama, Bandung.
- M.Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP, Penyidikan dan Penuntutan*, cet VII (Jakarta: Sinar Grafika.
- Nico Ngani, I Nyoman Budi Jaya; Hasan Madani, *Mengenal Hukum Acara Pidana, Bagian Umum Dan Penyidikan*. (Yogyakarta: Liberty).

- Nyoman Serikat Putra Jaya, 2008, *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Peter Mahmud Marzuki., 2005 *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.
- Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Pidana Internasional*, PT Rafika Aditama, Bandung., 2000.
- Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia* (Aksara Baru, 1978. Jakarta) .
- Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Sinar Baru .2001.
- Sunaryo, 2005, *kapita selekta system peradilan pidana*, UMM Press, Malang.
- Sunardi, Dkk. 2017.*Terorisme Dalam Perspektif Politik Hukum Pidana Internasioanal*. Nirmana Media. Malang.
- Supasti Dharmawan Ni Ketut, 2011, *Hak Kekayaan Intelektual dan Harmonisasi Hukum Global Rekonstruksi Pemikiran Terhadap Perlindungan Program Komputer*, Disertasi, Universitas Diponegoro Semarang.
- Zulf Mubarak, Desember 2012 *Fenomena Terorisme di Indonesia:Kajian Aspek Teologi, Ideologi dan Gerakan*, Jurnal Studi Masyarakat Islam Volume 15 Nomor 2 .
- Jurnal:**
- Harris Y. P. Sibuea. *Keberadaan Datasemen Khusus (DENSUS) 88 Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme*.Info Singkat Hukum.Vol. V, No. 10/II/P3DI/Mei/2013. Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Kuat Puji Prayitno, *restorative justice untuk peradilan di Indonesia (perspektif yuridis filosofis dalam penegakan hukum In concreto)*, Jurnal Dinamika Hukum vol. 12 No. 3, 2012, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman.
- M. Arief Amrullah. *Kebijakan Hukum Pidana Dalam Pemberantasan Terorisme*. Repositori jurnal univ.Jember. 2002. Univ. Jember.
- Mohamad Mova Al Afghani, Jurnal Penelitian Hukum, kehadiran Perpu Nomor 1 dan Nomor, Vol. 1 No. 9- November 2002, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman.

Novian Takasili. *Fungsi Dan Kedudukan Densus 88 Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme Menurut Hukum Positif Indonesia*. Lex Crimen Vol. IV/No. 8/Okt/2015..Fakultas Hukum Universitas Sam ratulangi, Manado.

Nur Rois. Jurnal Hukum. Perbandingan Pengaturan Mengenai Terorisme di Indonesia, Inggris dan Australia Terkait Dengan Due Process Of Law Bagi Pelaku. Dosen di Universitas Baturaja.

Zulf Mubarak, *Fenomena Terorisme di Indonesia:Kajian Aspek Teologi, Ideologi dan Gerakan*, Jurnal Studi Masyarakat Islam Volume 15 Nomor 2 Desember 2012 , Pascasarjana UMM.

Undang-Undang :

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang RI Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang.

Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1373 tanggal 28 September 2001.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-undang RI Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Pengesahan Convention Against Torture And Other Cruel, Inhumanor Degrading Treatment Or Punishment (Konvensi Menentang Penyiksaan Dan Perlakuan Atau Penghukuman Lain Yang Kejam, Tidak Manusiawi, Atau Merendahkan Martabat Manusia).

The Terrorism Act 2006 (peraturan terorisme negara Inggris).

the Anti- Terrorism Act 2005 (No.2) (Cth)
(peraturan terorisme negara
Australia).

Internal Security Act Malaysia Tahun 1960

Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK)
bernomor 21/PUU-XII/2014 .

BIODATA SINGKAT PENULIS

Ahmad Yunus, S.H., MH. menyelesaikan pendidikan Sjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember tahun 2015. Menyelesaikan pendidikan magister dengan konsentrasi hukum pidana pada program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember tahun 2018.

