



## ARAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA TERORISME

Trias Palupi Kurnianingrum\*)

### Abstrak

*Terorisme merupakan tindak pidana luar biasa yang dapat mengancam kedaulatan negara, sehingga perlu diatur secara komprehensif. Revisi UU Anti Terorisme menjadi hal mutlak untuk dilakukan, mengingat beberapa ketentuan dalam UU Anti Terorisme belum mampu menjawab kebutuhan pencegahan dan penanganan terorisme di Indonesia. Revisi UU Anti Terorisme harus dilakukan secara transparan dan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Perluasan kewenangan dan tindakan pidana dalam RUU Anti Terorisme perlu diimbangi dengan perluasan perlindungan terhadap hak asasi manusia.*

### Pendahuluan

Aksi terorisme saat ini telah menjadi isu global karena aktivitasnya yang sangat luas, dapat terjadi di mana pun dan kapan pun, serta tidak memandang siapapun yang menjadi korbannya. Tidak disangkal bahwa kelompok teroris yang memiliki jaringan luas secara internasional merupakan suatu ancaman bagi stabilitas keamanan suatu negara, tak terkecuali bagi Indonesia. Indonesia menjadi salah satu negara yang seringkali menjadi tujuan berbagai kelompok teroris untuk melancarkan aksinya. Hal ini terbukti dengan aksi teror menggunakan bom yang beberapa kali terjadi di Indonesia, seperti kasus bom Bali 1 pada tahun 2002, bom J.W. Marriot pada tahun 2003, dan bom Bali 2 pada tahun 2005. Maraknya aksi terorisme yang terjadi di Indonesia menandakan bahwa kelompok teroris menganggap Indonesia memiliki posisi

strategis untuk melakukan aksi mereka agar tujuan mereka dapat tercapai.

Menurut UU No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang (UU Anti Terorisme), terorisme merupakan kejahatan lintas negara, terorganisasi, dan bahkan merupakan tindak pidana internasional yang mempunyai jaringan luas yang dapat mengancam perdamaian dan keamanan nasional maupun internasional.

Keberadaan UU Anti Terorisme sebagai landasan hukum penanggulangan tindak pidana terorisme terbukti tidak menjadikan Indonesia sebagai negara yang bebas dari aksi terorisme. Pada Januari 2016, aksi terorisme kembali terjadi, tepatnya di kawasan Sarinah, Jakarta. Sebagai reaksi atas peristiwa

\*) Peneliti Muda Hukum, pada Bidang Hukum, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.  
E-mail: triaspalupikurnianingrum@yahoo.com.



tersebut, beberapa pihak menyatakan bahwa perlu dilakukan revisi terhadap UU Anti Terorisme, sebab UU yang berlaku saat ini dianggap tidak lagi sesuai dengan kebutuhan penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia. RUU tentang Perubahan Atas UU No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang (RUU Anti Terorisme), telah masuk Prolegnas Prioritas Tahun 2016. Saat ini RUU Anti Terorisme telah disiapkan oleh Pemerintah dan sudah diterima oleh DPR RI. DPR sedang mempersiapkan pembentukan Pansus untuk membahas RUU Anti Terorisme bersama Pemerintah.

### Kelemahan UU Anti Terorisme

Beberapa kelemahan UU Anti Terorisme menjadi kendala dalam penanggulangan tindak pidana terorisme. Beberapa kelemahan tersebut antara lain: *pertama*, definisi terorisme dan teroris yang multitafsir, sehingga berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum. *Kedua*, UU Anti Terorisme belum mengatur izin penjualan dan peredaran bahan/zat/unsur pembuat bahan peledak, agar tidak disalah gunakan. *Ketiga*, perlindungan terhadap hak-hak korban. Di dalam UU Anti Terorisme belum adanya perlindungan bagi hak-hak korban tindak pidana terorisme dalam hal bantuan medis pada saat darurat, bantuan psikolog, kompensasi, dan sebagainya. Bantuan medis merupakan bantuan yang diberikan untuk memulihkan kesehatan fisik korban, termasuk melakukan pengurusan jenazah hingga pemakaman. Sementara bantuan rehabilitasi psikologis dimaksudkan untuk memberikan pemulihan kejiwaan kepada korban. Hal ini penting menjadi catatan, mengingat selama ini para korban terorisme kurang mendapatkan perlindungan. Dalam Pasal 6 ayat (1) UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, diatur bahwa korban tindak pidana terorisme berhak mendapatkan bantuan medis, rehabilitasi psikososial dan psikologis.

*Keempat*, belum ada ketentuan yang mengatur mekanisme penanganan Warga Negara Indonesia (WNI) yang kembali ke tanah air setelah bergabung dengan kelompok radikal di luar negeri. UU Anti

Terorisme saat ini tidak dapat melakukan pencegahan terhadap WNI yang mengikuti pelatihan militer di luar negeri, termasuk di dalamnya negara atau organisasi-organisasi yang melakukan perbuatan teror misalnya seperti *Islamic State of Iraq and Syiria* (ISIS). Dengan tidak adanya ketentuan tersebut, saat ini Indonesia rawan akan *foreign terrorism fighter*.

*Kelima*, dalam UU Anti Terorisme, koordinasi antarlembaga penegak hukum belum efektif. Saat ini sudah dibentuk lembaga Negara nonkementerian yang bertugas mengoordinasikan instansi pemerintah terkait dalam pelaksanaan dan melaksanakan kebijakan di bidang penanggulangan terorisme, yang dibentuk melalui Perpres No. 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme. Dasar hukum pembentukan Badan nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) melalui Perpres tersebut, dalam implementasi menjadi salah satu hambatan dalam melakukan koordinasi penanggulangan tindak pidana terorisme. Oleh karena itu perlu penguatan kedudukan BNPT melalui pengaturan dalam Undang-Undang.

*Keenam*, perlu adanya penegasan terhadap makna frasa subyek “terduga” yang justru tidak dikenal di dalam KUHP dan KUHP. Perlu menjadi catatan penting bahwa aparat penegak hukum tidak boleh langsung main hakim sendiri di lapangan, mengingat subyek “terduga” tidak dapat langsung dikonotasikan sebagai tersangka pelaku terorisme. Aparat penegak hukum tetap perlu menghormati prinsip praduga tak bersalah bagi para terduga teroris dan memberikan perlakuan hukum yang sama sesuai Pasal 7 Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia PBB dan Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945.

### Substansi Revisi UU Anti Terorisme

Melihat kelemahan di dalam UU Anti Terorisme maka kebutuhan terhadap revisi UU Anti Terorisme sangat mendesak. UU Anti Terorisme dinilai sudah tidak sesuai dengan perkembangan penanggulangan tindak pidana terorisme saat ini. DPR dan Pemerintah melalui Prolegnas Prioritas Tahun 2016 telah sepakat untuk segera membahas revisi UU Anti Terorisme. Revisi UU Anti Terorisme diharapkan akan mampu mengubah pola pikir instansi

terkait pemberantasan terorisme dengan mengutamakan pendekatan persuasif untuk mencegah terjadinya tindak pidana terorisme. Data dari Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM menyebutkan materi krusial dalam RUU Anti Terorisme di antaranya sebagai berikut:

- a. Perluasan definisi terorisme yang meliputi hubungan dengan organisasi radikal tertentu di luar negeri, mengikuti pelatihan militer, dan mengadakan hubungan langsung maupun tidak langsung dengan kelompok radikal.
- b. Kewenangan bagi penyidik atau penuntut umum dalam membawa atau menempatkan terduga teroris ke tempat tertentu di wilayah hukumnya sampai 6 (enam) bulan.
- c. Penuntutan dan pengusutan tidak hanya kepada perseorangan, namun juga korporasi.
- d. Perluasan subyek tindak pidana terorisme.
- e. Pencabutan kewarganegaraan atau paspor bagi WNI yang terbukti mengikuti pelatihan militer di luar negeri, termasuk di dalamnya negara atau organisasi-organisasi yang melakukan perbuatan teror.
- f. Program pendekatan lunak (*soft approach*) terutama deradikalisasi dan rehabilitasi.
- g. Masa penahanan selama penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan yang diperpanjang menjadi 300 hari.
- h. Perluasan kewenangan penanganan tindak pidana terorisme oleh Kepolisian, TNI, serta instansi pemerintah terkait dengan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh lembaga pemerintah non-kementerian yang menyelenggarakan penanggulangan terorisme.

Tindakan nyata DPR RI untuk segera melakukan pembahasan RUU Anti Terorisme sudah tepat. Namun, harus dicermati masih banyak materi krusial dalam RUU Anti Terorisme yang menuai pro dan kontra. Sebagai contoh, ketentuan terkait kewenangan penyidik atau penuntut umum untuk membawa atau menempatkan terduga teroris ke tempat tertentu di wilayah hukumnya sampai 6 (enam) bulan. Al Araf, Direktur *The Indonesia Human Rights Monitor* (Imparsial), menyarankan agar jangan sampai

UU Anti Terorisme di Indonesia mengandung pendekatan model Guantanamo yang dipraktikkan di Amerika Serikat.

Terkait dengan materi tersebut, penulis berpendapat rumusan pasal tersebut perlu disikapi dengan hati-hati, mengingat hal ini berpotensi melanggar Pasal 9 ayat (1) Konvensi Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik bahwa setiap orang berhak atas kebebasan dan keamanan pribadi, serta tidak seorang pun dapat ditangkap atau ditahan secara sewenang-wenang. Oleh karena itu perlu kejelasan mengenai apa yang dimaksud dengan “tempat tertentu”, sehingga tidak terjadi bentuk penahanan sewenang-wenang yang berpotensi melanggar HAM.

Lebih lanjut, terkait masa penahanan selama penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan yang diperpanjang menjadi 300 hari. Sementara di dalam KUHAP mengatur paling lama 170 hari. Oleh karenanya perlu norma persyaratan agar perpanjangan penangkapan ataupun penahanan tidak semata-mata didasarkan pada diskresi penegak hukum semata. Terlepas dari argumen yang ada, penulis menilai bahwa substansi penambahan masa penahanan menjadi 300 hari perlu disikapi hati-hati, karena jangka waktu penahanan yang sangat panjang berpotensi terhadap pelanggaran HAM dan tersangka akan sangat sulit untuk mendapatkan peradilan yang cepat dan sederhana.

Kritikan lain datang dari Ketua Pusat Studi Politik dan Keamanan (PSPK) Universitas Padjajaran, Muradi, bahwa revisi UU Anti Terorisme tetap perlu berpijak pada kewenangan yang melekat pada institusi masing-masing. Tidak perlu adanya perluasan kewenangan. Artinya masing-masing penegak hukum tetap bekerja di koridor yang sudah ditentukan. Argumennya didasarkan pada pernyataan Kepala Badan Inteljen Negara (BIN) yang meminta kewenangan penuh untuk melakukan penangkapan dan penahanan terkait penanggulangan masalah terorisme.

Terlepas dari argumen yang ada, menurut penulis substansi ini perlu disikapi dengan hati-hati. Pemberian kewenangan yang terlalu melebar dikhawatirkan menimbulkan tumpang tindih antara lembaga-lembaga tersebut, mengingat selama ini masing-masing lembaga sudah memiliki tugas dan kewenangan masing-

masing. *Pertama*, Pasal 5 UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI), menegaskan peran TNI sebagai alat negara di bidang pertahanan yang menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Penambahan kewenangan TNI dalam hal menjaga keamanan akan tidak sesuai dengan tupoksi yang selama ini diemban. Urusan yang berkaitan dengan masalah keamanan merupakan tugas dan kewenangan kepolisian. Pelibatan TNI dalam menanggulangi masalah terorisme sudah berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini didukung dengan Pasal 7 ayat (2) huruf b angka 3 UU TNI yang menyebutkan salah satu tugas pokok TNI adalah mengatasi aksi terorisme setelah melalui kebijakan dan keputusan politik negara. Sehingga pemberian perluasan kekuasaan atau kewenangan kepada TNI justru dikhawatirkan berpotensi akan melanggar HAM.

*Kedua*, menurut penulis kewenangan BNPT cukup meliputi kewenangan untuk mengoordinasikan institusi terkait dan perencanaan strategi pemberantasan terorisme, tidak perlu ada perluasan kewenangan operasional. *Ketiga*, perluasan kewenangan BIN menangkap dan menahan seseorang dalam proses penggalian informasi dirasakan kurang tepat. Pasal 31 huruf b UU No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara (UU Intelijen Negara) sudah menegaskan intelijen negara berwenang melakukan penyadapan, pemeriksaan aliran dana, dan penggalian informasi terhadap sasaran dalam aksi terorisme. Penangkapan dan penahanan termasuk tindakan *pro justitia* sehingga sebaiknya ranah penegakan hukum bukan dipegang oleh BIN namun tetap dalam ranah polisi. Jika intelijen perlu untuk menahan dalam proses penggalian informasi maka BIN dapat berkoordinasi dengan kepolisian. Hal ini juga telah diatur dalam Pasal 34 ayat (1) huruf d UU Intelijen Negara.

## Penutup

Terlepas dari adanya pro dan kontra, kebutuhan akan revisi UU Anti Terorisme diperlukan mengingat terorisme merupakan tindak pidana luar biasa yang perlu penanganan khusus. Terlebih saat ini modus dalam menjalankan aksi terorisme sudah banyak berkembang. Beberapa materi krusial yang ada dalam revisi UU Anti Terorisme

masih perlu pendalaman dan kejelasan lebih lanjut, karena materi-materi krusial tersebut berpotensi melanggar HAM. Revisi UU Anti Terorisme harus dilakukan secara transparan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga ketentuan yang dihasilkan melalui proses revisi tersebut dapat terhindar dari tumpang tindih kekuasaan dan kewenangan. Selanjutnya proses penegakan hukum terhadap tindak pidana terorisme dapat terhindar dari pelanggaran HAM.

## Referensi

- “Densus Jangan Langgar HAM: Asas Praduga Tak Bersalah Juga Berlaku Bagi Terduga Teroris”, *Kompas*, 16 Maret 2016.
- “DPR Sikapi Draft RUU Terorisme”, *Kompas*, 10 Maret 2016.
- “Jangan Jadi Alat Penguasa: RUU Terorisme Belum Dibahas”, *Kompas*, 11 Maret 2016.
- “Jangan Ubah Peran TNI”, *Kompas*, 14 Maret 2016.
- “Percepat Pembahasan: Revisi UU Terorisme Sangat Mendesak”, *Kompas*, 12 Maret 2016.
- “Pidanakan Penyebar Radikalisme”, *Media Indonesia*, 16 Maret 2016.
- “Revisi RUU Terorisme Perlu Diperjelas”, *Media Indonesia*, 10 Maret 2016.
- “RUU Terorisme Bisa Terhambat”, <http://www.republika.co.id/berita/koran/prokontra/16/03/14/040pvr1-ruu-terorisme-bisa-terhambat>, diakses 14 Maret 2016.
- “RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme”, <http://peraturan.go.id/ruu-tentang-perubahan-atas-undang-undang-nomor-15-tahun-2003-tentang-pemberantasan-tindak-pidana-terorisme-1.html>, diakses tanggal 22 Maret 2016.
- Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pemberantasan Terorisme.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara.
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang No. 31 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.
- Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.