

## POLITIK HUKUM PEMBERANTASAN TERORISME

Shanti Dwi Kartika

1

### Abstrak

*Terorisme semakin marak di Indonesia, meskipun telah ada political will berupa UU Antiterorisme. Politik hukum sangat dipengaruhi oleh konfigurasi kekuatan politik, dinamika yang terjadi, dan budaya hukum. UU Antiterorisme mempunyai arah politik hukum berupa pembangunan hukum untuk memberantas terorisme yang dapat mengancam kedaulatan, pertahanan negara, dan integritas nasional. Namun UU ini masih mengalami kendala penegakan hukumnya sehingga perlu dilakukan pembaruan hukum. Saat ini DPR bersama dengan Pemerintah masih berproses untuk mewujudkan politik hukum pemberantasan terorisme melalui RUU Antiterorisme. Politik hukum pembentukan RUU Antiterorisme mempunyai perbedaan yang sangat fundamental dengan politik hukum UU Antiterorisme. Politik hukum pembentukan RUU Antiterorisme memuat penyempurnaan dan penambahan materi baru yang sebelumnya tidak diatur dalam UU Antiterorisme. RUU Antiterorisme diharapkan dapat segera selesai agar pemberantasan terorisme dapat berjalan dengan optimal karena mempunyai landasan hukum yang kuat dan secara komprehensif mengatur terorisme.*

### Pendahuluan

Terorisme merupakan kejahatan terorganisir yang mempunyai sifat lintas batas negara (*transnational crime*), mempunyai akibat luar biasa terhadap segala aspek kehidupan (*extra ordinary crime*), dan indiskriminatif. Terorisme merupakan ancaman global yang telah menyita perhatian masyarakat dunia, termasuk Indonesia. Serentetan aksi teror terjadi dalam sebulan terakhir di antaranya di Mako Brimob, Kelapa Dua Depok, Jawa Barat pada 8 Mei

2018; serangkaian aksi bom bunuh diri di Surabaya dan Sidoarjo pada 13-14 Mei 2018; dan di Mapolda Riau, pada 16 Mei 2018.

Terorisme masih terjadi meskipun telah ada beberapa upaya pemerintah untuk memeranginya. Perkembangan dalam kebijakan pemberantasan terorisme telah mengalami percepatan pasca-peristiwa Bom Bali pada 12 Oktober 2002. Peristiwa tersebut merupakan babak baru pemberantasan terorisme di Indonesia, sehingga lahir politik hukum untuk



memberantas terorisme berupa Perppu No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Perppu Terorisme), yang selanjutnya ditetapkan menjadi UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (UU Antiterorisme). Namun, keberadaan UU Antiterorisme belum menjadikan Indonesia terbebas dari aksi teror. Saat ini, legal policy tersebut sedang dilakukan perubahan melalui pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU Terorisme (RUU Antiterorisme) di DPR RI. Pembahasan RUU ini sudah sampai tahap pembahasan oleh Tim Perumus di DPR RI. Keseluruhan materi dalam pembahasan tersebut masih mengalami perdebatan terkait dengan unsur-unsur dalam definisi terorisme yang belum menemui titik temu. Di sisi lain, publik menghendaki Pemerintah dan DPR untuk segera menyelesaikan pembahasan RUU Antiterorisme. Presiden juga telah memberikan ultimatum agar RUU ini harus segera diselesaikan pembahasannya akhir masa sidang pada Juni 2018, jika tidak selesai Presiden akan mengeluarkan Perppu.

Tanpa landasan hukum yang kuat, negara akan selalu tertinggal dengan teroris yang setiap saat berubah dan berpindah dengan jaringan barunya. Oleh karenanya, penanganan terorisme perlu disikapi dengan kesamaan pandang dari masing-masing pihak mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Atas dasar beberapa hal tersebut, perlu dilakukan kajian tentang terorisme ditinjau dari aspek politik hukum berupa kebijakan

hukum (*legal policy*)<sup>7</sup> dari negara dalam mencegah dan memberantas terorisme di Indonesia. Kajian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana politik hukum terhadap pemberantasan terorisme di Indonesia.

## **Politik Hukum Pemberantasan Terorisme Melalui UU Antiterorisme**

Berdasarkan pada UUD NRI Tahun 1945, negara mempunyai empat fungsi untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu fungsi perlindungan (*protection function*), kesejahteraan (*welfare function*), pendidikan (*educational function*), dan perdamaian (*peacefulness function*). Hal ini berarti negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi, menyejahterakan, dan mencerdaskan warga negaranya dan setiap orang yang berada di wilayah negaranya, serta menciptakan perdamaian dunia. Tanggung jawab negara berlaku juga terhadap terorisme sehingga keempat fungsi negara menjadi dasar filosofis dan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) bagi pemberantasan terorisme. Untuk itu, telah dilakukan serangkaian proses politik hukum dalam memberantas terorisme berupa *legislative drafting*, *legal executing*, *legal review*, dan *law enforcement*.

Politik hukum merupakan aktivitas yang menentukan pola atau cara membentuk hukum, mengawasi bekerjanya hukum, dan memperbaiki hukum untuk mencapai tujuan negara (Hendra Karianga, 2013: 23). Politik hukum juga perlu dilihat dari *legal policy* yang akan diberlakukan, baik dengan pembentukan hukum

baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara (Mahfud MD, 2010: 1). Atas dasar itu dalam konteks pemberantasan terorisme, politik hukum diartikan sebagai kebijakan hukum yang akan ataupun yang telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah, termasuk konfigurasi kekuatan politik yang mempengaruhi hukum dan penegakan hukumnya untuk memberantas terorisme ditinjau dari *ius constituendum* dan hukum positif yang saat ini berlaku (*ius constitutum*).

Dalam rangka melaksanakan tanggung jawab negara dan mewujudkan *ius constituendum*, *political will* dalam memberantas terorisme adalah melalui pembentukan UU Antiterorisme. Keberadaan UU ini menunjukkan telah ada upaya dari negara untuk mewujudkan *ius constituendum* yang dilandaskan pada cita hukum bangsa Indonesia. Namun dalam tataran implementatif, rumusan ketentuan dalam UU Antiterorisme tersebut jauh dari kesempurnaan sehingga menjadi kendala dalam melakukan pemberantasan terorisme. Hal ini disebabkan, antara lain, terjadi multitafsir terhadap definisi terorisme dan teroris; belum efektifnya koordinasi antarlembaga penegak hukum; belum mengatur terorisme secara komprehensif terkait dengan strategi pencegahan dan penanggulangan terorisme, serta rehabilitasi; terdapat sejumlah rumusan yang masih kurang selaras dengan prinsip perlindungan hak asasi manusia; dan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi berbasis internet sebagai media pelaksanaan aksi teror (*cyber terrorism*).

## **Politik Hukum Pemberantasan Terorisme Dalam RUU Antiterorisme**

Sehubungan dengan keberadaan UU Terorisme yang sudah kurang relevan dengan perkembangan dan kebutuhan hukum saat ini, pemerintah mengambil *political will* berupa memperbaiki *legal policy* yang telah ada dengan mengajukan RUU Antiterorisme. Hal ini disebabkan pertama, tindak pidana terorisme sudah semakin massif yang melibatkan warga negara Indonesia bergabung dengan organisasi yang radikal, sehingga perlu ada upaya pemberantasan sekaligus pencegahan. Kedua, untuk memberikan landasan hukum yang lebih kokoh guna menjamin perlindungan dan kepastian hukum dalam pencegahan dan pemberantasan terorisme.

Pembaruan dan pembangunan hukum melalui RUU Antiterorisme ini harus segera diselesaikan proses pembahasannya dengan mempertimbangkan perlindungan kedaulatan wilayah negara kesatuan Republik Indonesia; perlindungan hak asasi warga negara; perlindungan hak asasi tersangka/terdakwa pelaku tindak pidana terorisme yang sudah merupakan hak universal; perkembangan kejahatan modern yang terjadi di seluruh dunia; konvensi internasional terkait dengan terorisme; perangkat hukum yang ada; dan aksi terorisme yang terjadi sampai dengan tahun 2018. Untuk itu, RUU Antiterorisme perlu mengatur beberapa materi muatan antara lain: definisi terorisme yang tidak multitafsir; aspek pencegahan; tindak pidana terorisme berbasis

internet; aspek kelembagaan yang ditunjuk sebagai *leading sector*, pola koordinasi, dan kewenangan masing-masing lembaga dalam pemberantasan terorisme; dan prinsip dasar pemberantasan terorisme dalam koridor penghormatan dan perlindungan HAM.

Adapun poin penting dalam dinamika pembahasan RUU Antiterorisme, yaitu definisi terorisme; peran TNI; penyadapan; penebaran kebencian; pencabutan kewarganegaraan; perpanjangan masa penahanan; perlindungan korban; pencegahan; Badan Nasional Penanggulangan Terorisme sebagai pusat analisis dan pengendalian krisis akibat terorisme; pengawasan atas pelaksanaan penanggulangan terorisme oleh DPR; dan penangkapan. Berdasarkan poin penting tersebut, definisi terorisme belum ada kesepakatan antara DPR dengan Pemerintah. Pemerintah mendefinisikan terorisme sebagai perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan korban yang bersifat massal dan/atau menimbulkan kerusakan atau kehancuran atas objek-objek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, dan fasilitas internasional. Definisi tersebut oleh DPR ditambahkan dengan frasa adanya motif atau kepentingan politik, ideologi, dan/atau ancaman terhadap keamanan negara. Definisi rumusan Pemerintah tersebut secara garis besar sama dengan batasan terorisme yang diberikan oleh UU Antiterorisme, hanya saja pada definisi tersebut unsur-unsur tindak pidana terorisme yang sebelumnya diatur dalam bab tersendiri diakomodir dan dimasukkan dalam definisi di ketentuan umum.

RUU Antiterorisme juga menyempurnakan materi terkait dengan penangkapan yang mengalami perluasan subjek hukum yang ditangkap. Berdasarkan UU Antiterorisme, penangkapan baru bisa dilakukan apabila sudah terjadi aksi teror sedangkan penangkapan menurut RUU Antiterorisme dapat dilakukan oleh penyidik terhadap setiap orang yang melakukan tindak pidana terorisme berdasarkan bukti permulaan yang cukup. Untuk keperluan ini, RUU Antiterorisme memberikan penambahan waktu untuk penangkapan terduga dan penahanan tersangka tindak pidana terorisme dengan diiringi oleh pengawasan, yang berupa kewajiban penyidik untuk mengajukan permohonan izin perpanjangan penangkapan/penahanan pada jaksa. Ketentuan ini tidak lagi membatasi ruang gerak Kepolisian untuk menindak terduga teroris sebelum melancarkan aksinya, sehingga Kepolisian memiliki kewenangan yang lebih komprehensif dalam melakukan upaya preventif dan represif terhadap terorisme.

Selain itu, terdapat beberapa materi muatan baru yang tidak diatur dalam UU Antiterorisme, antara lain, pertama, pencegahan. Fungsi ini seharusnya berjalan beriringan dengan fungsi represif yang selama ini menjadi fokus dari upaya pemberantasan terorisme yang didasarkan pada UU Antiterorisme. Selain itu, diperlukan fungsi rehabilitatif untuk merehabilitasi teroris pasca-menjalani masa hukumannya. Namun, fungsi rehabilitatif belum menjadi perhatian dalam pembahasan RUU Antiterorisme. Kedua, adanya peran TNI sehingga



penanggulangan terorisme bisa dilakukan secara komprehensif oleh seluruh elemen bangsa yang terkait dengan pertahanan dan keamanan negara untuk melindungi kedaulatan negara. Adanya pelibatan TNI untuk pemberantasan terorisme telah disepakati antara DPR dengan Pemerintah, dengan mendelegasikan mekanisme peran TNI diserahkan pengaturannya kepada presiden melalui peraturan presiden. Namun, pengaturan mengenai peran TNI di dalam RUU Antiterorisme harus jelas batasan porsi kewenangannya, mengingat telah ada UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dan kewenangan TNI.

DPR memegang peran penting dalam menentukan arah politik hukum pemberantasan terorisme ke depan karena adanya konfigurasi kekuatan politik yang terjadi di DPR, dinamika yang terjadi dalam masyarakat termasuk dinamika yang terjadi saat pembahasan di DPR, ataupun budaya hukum saat ini akan mempengaruhi hukum yang dibentuk. Untuk itu, DPR diharapkan segera menyelesaikan proses pembahasan RUU ini dan selanjutnya meningkatkan fungsi pengawasan atas pelaksanaan UU Antiterorisme baik yang dilakukan oleh Badan Intelijen Negara, Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, Kepolisian, TNI, dan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban.

### Penutup

Politik hukum pemberantasan terorisme merupakan upaya pemerintah untuk mewujudkan

tujuan negara dan melaksanakan fungsi negara dan sangat dipengaruhi oleh konfigurasi kekuatan politik di DPR. Politik hukum dari UU Antiterorisme adalah pembangunan hukum untuk memerangi terorisme yang lebih difokuskan pada fungsi penindakan (*repressive*). Sedangkan politik hukum dalam RUU Antiterorisme adalah pembaruan hukum untuk memperbaiki hukum dan menggantikan UU Antiterorisme. Pembaruan hukum ini ditunjukkan dengan adanya penyempurnaan batasan pengertian dan definisi di ketentuan umum serta menambahkan beberapa materi baru yang sebelumnya tidak diatur dalam UU Antiterorisme. Hal ini dimaksudkan untuk melindungi kedaulatan negara dengan memberikan landasan hukum yang kokoh dan komprehensif mengatur terorisme. Oleh karena itu, Pemerintah dan DPR diharapkan dapat segera menyelesaikan RUU Antiterorisme agar pemberantasan terorisme dapat berjalan dengan optimal karena mempunyai landasan hukum yang kuat dan komprehensif.

### Referensi

- "Menyegerakan UU Antiterorisme", *Media Indonesia*, 15 Mei 2018, hal. 2.
- "Presiden Siapkan Perppu", *Republika*, 15 Mei 2018, hal. 1.
- "RUU Antiterorisme: Definisi Terorisme Tanpa Motif Politik", *Media Indonesia*. 15 Mei 2018, hal. 1.
- D, Mahfud M. (2010). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, hal. 1.
- Djafar, Wahyudi dan Bernhard Ruben Fritz Sumigar. (2016). *Revisi UU Pemberantasan Tindak*

*Pidana Terorisme: Perlunya Menyeimbangkan Antara Kebutuhan Keamanan Nasional dan Perlindungan Hak Asasi Manusia.*" Policy Brief. Jakarta: ELSAM.

Indonesia, CNN. "PA 212 Tolak RUU dan Perppu Terorisme." <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180516211014-32-298803/pa-212-tolak-ruu-dan-perppu-terorisme>, diakses 17 Mei 2018.

Karianga, Hendra. (2013). *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, hal. 23.

Siagian, Henri Salomo. "Revisi UU Antiterorisme Jangan Ganggu Demokrasi", *Media Indonesia*, 15 Mei 2018, hal. 3.

Solehudin, Imam. "Berkaca Bom Surabaya, Ini Pentingnya Revisi UU Terorisme", <https://www.jawapos.com/read/2018/05/14/212301/berkaca-bom-surabaya-ini-pentingnya-revisi-uu-terorisme>, diakses 17 Mei 2018.



Shanti Dwi Kartika  
[shanti.kartika@dpr.go.id](mailto:shanti.kartika@dpr.go.id)

Shanti Dwi Kartika, S.H., M.Kn., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Universitas Janabadra Yogyakarta tahun 2003 dan S2 Magister Kenotariatan di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta tahun 2009. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Muda Hukum pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: "Otonomi Pendidikan bagi Perguruan Tinggi sebagai bagian dari buku *Dinamika Pendidikan di Indonesia*" (2012), "Reformasi Birokrasi dalam Menciptakan Good Governance sebagai Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi oleh Pemerintah Daerah" (2012), dan "Hubungan Pusat dan Daerah dalam Tata Ruang Laut dan Zonasi" (2013).

### Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.