

KEBIJAKAN KRIMINAL DALAM PEMBERANTASAN TERORISME

1

Lidya Suryani Widayati

Abstrak

Serangkaian bom bunuh diri sejak tahun 2000 hingga terbaru yang terjadi di Porestabas Medan menjadi peringatan kepada negara agar dalam pemberantasan terorisme tidak hanya fokus pada upaya penanggulangan secara represif namun juga pada upaya pencegahannya. Terkait dengan masih terulangnya teror bom, tulisan ini mengkaji bagaimana kebijakan pemberantasan terorisme selama ini dan bagaimana kebijakan kriminal dapat dilakukan dalam pemberantasan terorisme. Kebijakan pemberantasan terorisme melalui pendekatannya masing-masing telah ditempuh dalam periode kepemimpinan negara ini. Namun dengan masih terjadinya terorisme maka kebijakan kriminal dalam menanggulangi terorisme tidak hanya perlu dilakukan melalui upaya penal yaitu melalui hukum pidana/tindakan hukum yang tegas/represif melainkan juga non-penal yaitu melalui upaya pencegahan tanpa pemidanaan. Melalui upaya non-penal maka penyebab terjadinya terorisme dapat dicegah sedini mungkin. Terkait dengan pemberantasan terorisme melalui kebijakan kriminal tersebut maka sebagaimana diamanatkan UU Terorisme, DPR RI dalam menjalankan fungsi pengawasan juga perlu membentuk tim pengawas melalui pembentukan peraturan DPR RI..

Pendahuluan

Sebelum tahun 2010, gerakan teroris di Indonesia menjadikan orang asing berikut simbol asing sebagai target serangan teror. (*Kompas*, 14 November 2019). Beberapa pengeboman sebelum tahun 2010 antara lain, yaitu: pengeboman di Kedutaan Besar (Kedubes) Filipina pada 1 Agustus 2000, pengeboman di Bali (Bom Bali I) pada 12 Oktober 2002, pengeboman Hotel JW Marriot I pada 5 Agustus 2003

dan pengeboman di Kedubes Australia pada 09 September 2004. Selanjutnya terjadi kembali pengeboman di Bali (Bom Bali II) pada 1 Oktober 2005 dan pengeboman Hotel JW Marriott II dan Hotel Ritz-Carlton pada 17 Juli 2009. (Ardison, 2010: 23)

Sejak Februari 2010, yakni setelah polisi antiteror membongkar kamp pelatihan militer kelompok teror di pegunungan Jalin Aceh Besar, Polri mulai menjadi sasaran teror. Serangan bom bunuh diri



RMN di Kepolisian Resor Kota Besar Medan pada 13 November 2019 menambah panjang daftar aparat Polri yang menjadi serangan teror. Hingga kejadian tersebut, sudah sembilan tahun Polri menjadi sasaran teror. Pada tahun 2010 terjadi teror di Polsek Prembun, Purwodadi, dan Hamparan Perak. Pada 15 April 2011 terjadi bom bunuh diri di Mapolres Cirebon. Selanjutnya tahun 2013 terjadi teror bom bunuh diri di Mapolres Poso, penyerangan bom panci di Polsek Rajapolah, dan ledakan bom di pos polisi ujung tol Kaligawe. Pada tahun 2016 terjadi ledakan bom di pos polisi di perempatan jalan MH Thamrin Jakarta dan bom bunuh diri Polresta Surakarta. Pada tahun 2018 terjadi pelemparan bom molotov di Polsek Bontoala, penyanderaan polisi di rutan Salemba, bom bunuh diri di Polrestabes Surabaya, dan penyerangan di Polda Riau. Pada tahun 2019 terjadi penembakan di pos jaga Markas Komando Brimob Purwokerto, bom bunuh diri di pos polisi Kartasura, penyerangan di Polsek Wonokromo, dan kejadian terbaru, bom bunuh diri di Polrestabes Medan (*Kompas*, 14 November 2019)

Pascaserangan bom bunuh diri di Polrestabes Medan, Tim Detasemen 88 Antiteror menangkap empat terduga teroris di Banten dan Jawa Tengah. Menurut Dedi Prasetyo, Kepala Biro Penerangan Masyarakat Divisi Humas Mabes Polri, dugaan keterlibatan tiga orang dari JAD Banten dan Jawa Tengah masih dikembangkan. (*Media Indonesia*, 15 November 2019: 1).

Polri sebagai sasaran teror tidak terlepas dari label yang diberikan kelompok teroris bahwa

Polri adalah bagian dari pihak yang sah untuk diserang. Serangan terhadap aparat dan fasilitas Polri dilakukan karena jaringan Negara Islam di Irak dan Suriah (NIIS), terutama Jamaah Ansharut Daulah (JAD) menganggap Polri sebagai golongan yang melanggar paham keagamaan dan patut diperangi. Selain itu, cara perburuan teroris selama ini telah menumbuhkan dendam kepada Polri. (*Kompas*, 14 November 2019) Terkait dengan masih terjadinya teror maka tulisan ini akan mengkaji bagaimana kebijakan pemberantasan terorisme selama ini dan bagaimana kebijakan kriminal dapat dilakukan dalam pemberantasan terorisme.

Pemberantasan Terorisme Dalam Beberapa Periode Kepemimpinan

Dalam setiap kepemimpinan negara terdapat perbedaan kebijakan dalam pemberantasan terorisme yang bergantung pada pola pikir pemimpin negara pada masa kepemimpinannya. Pada masa Orde Lama, pendekatan penanggulangan terorisme lebih banyak menggunakan pendekatan keamanan dan kemiliteran. Pada masa ini, Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), sekarang Tentara Nasional Indonesia (TNI), memegang peranan yang sangat dominan dalam bidang pertahanan ataupun keamanan dalam negeri. Peranan militer juga meliputi upaya untuk menjaga keutuhan bangsa dan kedaulatan, termasuk mengatasi pemberontakan dan terorisme. (Sidratahta Mukhtar, 2016: 143-153). Pada masa ini, Penetapan Presiden RI No. 11/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi merupakan aturan

yang digunakan untuk menindak aktivitas yang dianggap mengganggu kedaulatan negara, termasuk terorisme.

Selanjutnya pada masa Orde Baru, meskipun kekuatan militer masih menjadi ujung tombak dalam bidang pertahanan dan keamanan namun, pendekatan keamanan dalam pemberantasan terorisme ini mengutamakan kemampuan intelijen sebagai ujung tombak. (Sidratahta Mukhtar, 2016: 143-153). Pada masa ini Penetapan Presiden No. 11/1963 dikuatkan menjadi UU No. 11/PNPS/1963, yang juga menjadi dasar hukum pemberantasan terorisme.

Pada masa reformasi, UU No. 11/PNPS/1963 dianggap tidak lagi sesuai dengan sistem demokrasi dan dicabut melalui penetapan UU No. 26 Tahun 1999. Pada masa ini, kebijakan pemberantasan terorisme menekankan pada penegakan hukum karena terorisme dikaitkan dengan tindakan pelanggaran hukum pidana dan terorisme dikategorikan sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*). (Sidratahta Mukhtar, 2016: 143-153). Pada masa ini, Perpu No. 1 Tahun 2002 yang diterbitkan pascaperistiwa Bom Bali I menjadi dasar hukum dalam pemberantasan terorisme. Perpu ini disahkan menjadi UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Selanjutnya UU No. 15 Tahun 2003 direvisi dengan UU No. 5 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Pasal 43J UU ini juga mengamanatkan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) untuk membentuk tim pengawas penanggulangan terorisme. Ketentuan mengenai pembentukan tim pengawas ini diatur dengan Peraturan

DPR RI yang hingga saat ini belum terbentuk.

Pada masa reformasi, Pemerintah membentuk Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) berdasarkan Peraturan Presiden No. 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme. Badan ini berwenang melakukan tugas penanggulangan terorisme dan menekankan upaya yang integratif dan komprehensif, mengedepankan pendekatan persuasif dengan berbagai program yang menyentuh akar persoalan, yakni ideologi, sosial, ekonomi dan ketidakadilan. Dengan dibentuknya BNPT maka kebijakan pemberantasan terorisme mengarah pada penggabungan metode *hard approach* dan *soft approach*.

Pendekatan *hard approach* lebih diarahkan pada pelumpuhan pelaku terorisme. Namun pendekatan ini ternyata tidak juga menjadi solusi, terorisme terus saja berulang, bahkan telah terjadi perkembangan modus dalam pelaksanaan aksi tersebut. Sedangkan pendekatan *soft approach* yang menggunakan metode deradikalisasi dianggap dapat menjadi penyeimbang sehingga masalah terorisme di Indonesia dapat diatasi secara menyeluruh. Selanjutnya bagaimana pendekatan *hard approach* dan *soft approach* dikaitkan dengan kebijakan kriminal dalam pemberantasan terorisme?

Kebijakan Kriminal Dalam Pemberantasan Terorisme

Menurut Mardenis, terorisme sebagai kekerasan politis (*political violence*) yang tidak menjadikan korban sebagai tujuan melainkan sarana untuk tujuan tertentu maka dibutuhkan kebijakan penanggulangan yang lebih komprehensif dan sistemik dibandingkan penanggulangan terhadap

kejahatan biasa atau konvensional. (Mardenis, 2013: 76). Salah satu kebijakan dalam penanggulangan terorisme adalah melalui kebijakan kriminal. Sudarto mengartikan kebijakan kriminal sebagai keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana; keseluruhan fungsi dari aparat penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi; dan keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma masyarakat. (Barda Nawawi Arief, 2010: 3).

Menurut Muladi dalam arti luas, penanggulangan kejahatan merupakan kebijakan kriminal yang meliputi sistem peradilan pidana dan *prevention without punishment*. Dalam arti sempit, penanggulangan kejahatan semata-mata sebagai usaha pencegahan kejahatan tanpa menggunakan hukum pidana. (Muladi, 2002: 96). Sebagai usaha untuk penanggulangan kejahatan, kebijakan kriminal dapat dilaksanakan dalam bentuk: pertama, bersifat represif melalui sarana penal (hukum pidana)/ sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), yang dalam hal ini mencakup pula kebijakan kriminalisasi. Kedua, berupa usaha non-penal (*prevention without punishment*). (Muladi, 2000: 11).

Dari sisi kebijakan kriminal, mengingat kompleksitas dan hakekat terorisme yang bersifat multidimensional, maka istilah "memerangi", "membasmi", dan "eliminasi" terorisme yang bersifat represif harus disertai dengan upaya pencegahan seperti pengamanan wilayah teritorial, kerjasama antarnegara, menyempurnakan sistem deteksi terhadap sarana terorisme, memperkuat sistem dan

prosedur pengawasan, memperkuat mekanisme pengamanan orang-orang penting dan instalasi vital, perlindungan diplomat dan konsul atau misi internasional yang lain, peningkatan sistem koordinasi, pengamanan dan informasi. (Muladi, 2002: 166).

Upaya penal dalam pencegahan dan pemberantasan terorisme lebih menekankan pada upaya represif terhadap tindak pidana tersebut. Secara normatif, tindakan represif ini dapat terlihat dengan ditetapkannya peraturan perundang-undangan pidana terkait dengan upaya pemberantasan terorisme. Sudarto menyebutkan bahwa tindakan represif adalah segala tindakan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum sesudah terjadinya tindak pidana yang meliputi penyidikan, penyidikan lanjutan, penuntutan, dan pelaksanaan pidana. Menurut Sudarto, pada dasarnya tindakan represif ini juga dapat dipandang sebagai prevensi dalam pengertian yang luas. (Sudarto, 2010: 118).

Upaya non-penal dalam penanggulangan terorisme lebih bersifat tindakan pencegahan. Dalam hal ini, lebih menekankan pada upaya menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Upaya non-penal ini meliputi bidang yang saat luas, misalnya dengan memahami dan mendalami akar persoalan (*root causes*) dari terorisme seperti masalah kemiskinan (*poverty*), ketidakadilan (*injustice*), dan kesenjangan (*inequality*) baik pada level nasional maupun internasional. (Mardenis, 2013: 77).

Mengenai penyelesaian akar dari persoalan terorisme juga dikemukakan Peneliti *Indonesian Legal Roundtable* (ILR), Erwin Natosmal Oemar. Menurut Erwin ada dua faktor teroris tetap menjalankan aksi meski koneksi dengan jaringan intinya terputus. *Pertama*, teroris putus asa dengan

upaya pemberantasan terorisme yang dilakukan polisi secara represif berhasil. *Kedua*, keberhasilan pemberantasan terorisme ternyata tidak menyelesaikan akar dari persoalan terorisme. Menurut Erwin, Polri harus banyak melakukan upaya dialogis dengan banyak tokoh agama agar tafsir agama yang eksklusif dan intoleransi bisa terkikis. (*Media Indonesia*, 15 November 2019: 6).

Terkait dengan tafsir agama, dikemukakan Hasibullah Satrawi, bahwa para teroris tega melukai bahkan mengebom orang lain, termasuk mereka yang satu agama serta seringkali tidak merasa bersalah dan justru meyakini akan mendapatkan pahala dan akan masuk surga meskipun dengan cara melakukan bom bunuh diri sekalipun dikarenakan para teroris telah melakukan pengafiran kepada targetnya. Namun menurut Hasibullah, meskipun ditemukan ratusan ayat Al Qur'an dan Hadis yang membahas tentang kafir, namun semuanya dalam bentuk deskripsi atau penggambaran dari Allah. Tidak ada satu ayat ataupun hadis yang memberikan hak kepada manusia untuk mengafirkan orang lain. Sebaliknya tidak sedikit hadis yang memperingatkan bahaya pengafiran, antara lain disebutkan: "barang siapa mengatakan "wahai orang kafir" kepada saudaranya, maka salah satu mereka telah menjadi kafir." (*Media Indonesia*, 15 November 2019: 7).

Terkait dengan penafsiran yang keliru atas ketentuan agama dan paham radikal tersebut maka upaya non-penal dalam pemberantasan terorisme dapat dilakukan melalui pendidikan agama, pemberian pemahaman dan kesadaran terhadap pelaku terorisme serta memperkuat koordinasi dan kerjasama antar

instansi untuk melakukan upaya pencegahan secara bersama-sama. Dalam hal ini, baik instrumen negara maupun instrumen masyarakat perlu mencegah dan mewaspadai kemungkinan adanya kelompok teroris ataupun pelaku teror perseorangan. Kepedulian dan peran masyarakat akan sangat membantu aparat dalam meningkatkan keamanan dan deteksi dini terhadap keberadaan teroris. Upaya non-penal dengan demikian adalah upaya untuk mempersempit ruang gerak dan mengurangi kesempatan pelaku untuk melakukan terorisme karena dideteksi dan dicegah sejak dini. Dengan upaya non-penal yang bersifat pencegahan dapat mengimbangi upaya penal melalui penegakan hukum pidana.

Penutup

Serangkaian bom bunuh diri yang masih terulang kembali menjadi peringatan kepada negara dalam hal ini aparat dan pihak-pihak terkait dalam pemberantasan terorisme untuk tidak hanya fokus pada upaya penanggulangan secara represif namun juga pada upaya pencegahannya. Terkait dengan hal ini, dalam kebijakan kriminal dalam menanggulangi terorisme juga dapat dilakukan baik melalui upaya penal maupun non-penal. Upaya penal dalam pemberantasan terorisme lebih menekankan pada upaya represif terhadap pelaku terorisme sedangkan upaya non-penal dalam penanggulangan terorisme lebih bersifat tindakan pencegahan yang menekankan pada upaya menangani akar persoalan terorisme. Terkait dengan pemberantasan terorisme baik melalui upaya penal maupun non-penal, sebagaimana diamanatkan UU Terorisme maka DPR RI dalam menjalankan fungsinya di bidang

pengawasan perlu segera membentuk tim pengawas melalui pembentukan peraturan DPR RI.

Referensi

- “Ancaman Masih Nyata”, *Media Indonesia*, 15 November 2019, hal. 1.
- Arief, Barda Nawawi. (2010). *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana. Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Jakarta: Kencana.
- Mardenis. (2013). *Pemberantasan Terorisme. Politik Internasional dan Politik Hukum Nasional Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Muhammad, Ardison. (2010). *Terorisme Ideologi Penebar Ketakutan*. Surabaya: Liris.
- Mukhtar, Sidratahta. (2016). “Strategi Pemerintah Indonesia Menghadapi Terorisme Dalam Era Demokratisasi”, *Jurnal Reformasi*, Vol. 6, No. 2, hal. 143-153.

- Muladi. (2000). *Penanggulangan Economic Crime dan Profesional Crime*. Makalah. Jakarta.
- Muladi (2002). *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Muladi. (2002). *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: The Habibie Center.
- “Polri Tingkatkan Pengamanan Pejabat VVIP”, *Media Indonesia*, 15 November 2019, hal. 6.
- “Satu Dekade, Polisi Jadi Sasaran Teror”, *Kompas*, 14 November 2019, hal. 1.
- Sudarto. (2010). *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung, Alumni.
- “Terorisme dan Pengafiran”, *Media Indonesia*, 15 November 2019, hal. 7.



Lidya Suryani Widayati
lidya.widayati@dpr.go.id

Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) pada tahun 1995, pendidikan S2 Magister Ilmu Hukum Universitas Padjajaran (UNPAD) pada tahun 2005, dan pendidikan Doktor Ilmu Hukum bidang Pidana dari Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2016. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya bidang Hukum Pidana pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: “Pencegahan Pendanaan Terorisme Melalui Kebijakan Pembatasan Transaksi Tunai (Less Cash Money)” (2016), dan “Pidana Mati Dalam RUU KUHP: Perlukah Diatur Sebagai Pidana Yang Bersifat Khusus?” (2016).

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.