

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Kehidupan manusia baik dalam skala masyarakat hingga bangsa, baik dalam skala lokal hingga dunia internasional. Pada perkembangannya tidaklah dapat terlepas dari perubahan yang hadir sebagai akibat adanya kejadian yang secara fundamental merubah tata dunia. Hal itu dapat terlihat salah satunya dengan runtuhnya gedung *World Trade Center* atau WTC di Amerika Serikat pada 2001 silam. Runtuhnya WTC telah menjadi kejadian yang secara fundamental merubah model perpolitikan internasional Amerika. Hal ini jelas juga secara beruntun merubah model perpolitikan dunia. Hal ini diakibatkan Amerika Serikat merupakan negara *super power* yang mengatur politik, ekonomi, serta militer dalam tatanan internasional.¹ Hal tersebut juga dapat terlihat jelas dalam invasi Amerika Serikat ke negara Irak. Perlakuan AS tersebut menjadi pemantik lahirnya era terorisme di dunia. Sebagian besar pihak di dunia melihat bahwa invasi Amerika tersebut adalah jalan AS untuk menguasai *Weapons of Mass Destruction* atau WMD pada era Saddam Husein.²

Amerika Serikat dengan berkedok melawan teroris melakukan invasi militer di Irak. Keadaan tersebut pada perkembangannya telah menjadikan AS sebagai

¹www.ifip.org, *Terorisme Dan Hegemoni AS Dan Implikasi Regional*, Diakses pada 12 Maret 2020.

² Joseph E. Stiglitz and Linda J. Bilmes, *The Three Trillion Dollar: The True Cost of the Iraq Conflict*, WW Norton & Company, Inc, New York, 2008, hlm. 23.

musuh abadi bagi sekelompok pihak yang merasa tertindas dan dirugikan. Pendapat tersebut sejurus dengan pandangan Chomsky yang menyatakan bahwa “invasi AS ke Irak justru memperluas jaringan teroris global, dan menjadikan Irak pada akhirnya sebagai basis latihan bagi teroris global tersebut”.³Terlepas dari politik internasional AS, adanya perubahan transformasi dari perang dingin menjadi perang hegemoni modern saat ini telah mengakibatkan tata kehidupan keamanan nasional pun terpengaruh. Terorisme di Indonesia pun telah berkembang dengan pesat. Hal ini menjadi katalisator ancaman keamanan nasional di Indonesia. Pada masa lalu ancaman lahir dari peperangan dunia baik perang dunia pertama dan kedua yang kemudian berubah menjadi perang dingin dengan hegemoni akan kemajuan teknologi senjata nuklir pemusnah masal. Saat ini kekuatan militer yang kerap kali dilakukan dengan kekerasan hingga kejahatan terhadap kemanusiaan (genosida), telah berangsur-angsur berubah. Kekerasan dan kejahatan perang tidak lagi hanya dikaitkan dengan kalangan bala tentara, namun kalangan sipil yang diorganisir serta dilatih dan didoktrinasi telah menjadi kalangan militan yang kerap kali melakukan gerakan-gerakan terorisme yang telah meresahkan kehidupan kemanusiaan dan perdamaian dunia.

Metamorfosa tersebut juga terjadi di Indonesia, bila pada zaman penjajahan hingga Gerakan 30 September kaum PKI mengudakan kekejaman kalangan bersenjata guna mempermudah hegemoni kolonialisme dan politik kekuasaannya,

³ Noam Chomsky, *Failed State: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*, Metropolitan Books, New York, 2006, hlm. 117.

berbeda pada era 2000-an, objek kekerasan tidak lagi terhadap kalangan pejuang dan kalangan anti gerakan komunis, namun terhadap penikmat hiburan sekalipun di cafe juga dapat menjadi objek kekerasan bagi kalangan teroris. Hal itu terlihat dalam kasus Bom Bali I dan Bom Bali II. Indonesia merupakan salah satu negara di Asia Tenggara yang paling banyak mengalami ancaman dan serangan terorisme. Hal ini dapat terlihat dalam pernyataan mantan Kapolri Tito Karnavian yang menyatakan bahwa “pada tahun 2018 terdapat 396 pelaku terorisme, dimana 114 pelaku diteruskan hingga pengadilan, 204 orang masuk dalam penyidikan 25 meninggal dunia, 13 bunuh diri, 12 vonis dan satu orang meninggal karena sakit.⁴Persoalan terorisme ini juga semakin dilematis pada tahun 2019 dengan adanya pengeboman di Surabaya yang menjadikan kepolisian sebagai objek teror dan melibatkan kaum wanita dan anak-anak selaku pelaku bom bunuh diri.⁵

Pada perkembangannya kelompok teroris di dunia yang paling dikenal salah satunya adalah *Al-Qaeda*. Kelompok ini tidak lagi menggunakan metode konvensional, namun telah melakukan proliferasi dalam metode teror. Hal ini ditunjukkan dengan penggunaan internet baik sebelum maupun setelah peristiwa 11 September 2001. Media Internet dikenal sebagai alat yang sangat kuat untuk organisasi teroris. Sebelum tahun 1999, hampir 30 kelompok teroris ditemukan di Internet oleh Departemen Pemerintahan Amerika Serikat. Namun, lebih kuatnya

⁴<https://kabar24.bisnis.com/read/20191226/15/1184752/potret-terorisme-2019-delapan-aksi-terorisme-275-pelaku-diciduk>, Diakses pada 12 April 2020.

⁵<https://www.liputan6.com/news/read/3560945/kapolri-110-orang-ditangkap-terkait-teror-bom-surabaya>, Diakses pada 12 Maret 2020.

lagi peranan Internet untuk mereka ketika pasca terjadi peristiwa 9/11, kepemimpinan *Al-Qaeda* berusaha menyebarkan video dari persembunyian mereka di Pakistan melalui televisi *Al-Jazeera*, akan tetapi mereka frustrasi dengan segmen mereka yang sangat sedikit sehingga pesan bisa jadi disalahpersepsikan yang kemudian membuat mereka beralih pada Internet untuk meng-*upload*-nya secara lebih jelas dan detail tanpa adanya pengeditan.⁶

Pemanfaatan Internet oleh *Al-Qaeda* didasari alasan bahwa media massa seperti televisi dan majalah akhir-akhir ini mengancam keamanan organisasi dan anggota teroris tersebut. Televisi memiliki keterbatasan waktu untuk menyiarkan berita yang panjang dan padat sebagai pengaplikasian ideologi mereka. Bahkan, media massa dianggap tidak aman oleh mereka yang memungkinkan pesan mereka diambil oleh pihak yang berkepentingan dan memutarbalikkan fakta yang mempengaruhi opini publik terhadap tindakan kelompok teroris tersebut.⁷ Pada dasarnya teroris menggunakan internet guna memperkuat jaringannya. Meskipun banyak anggota yang dipenjarakan dan meninggal, aksi propaganda kelompok teroris terus dilakukan dan semakin meluas, bahkan tanpa jejak dengan adanya Internet ini. Seperti yang dilakukan pihak *Al-Qaeda* yang berada di Pakistan setelah pihak angkatan Udara Amerika menyerang Damadola Pakistan, mereka berusaha

⁶Eska Nia Sarinastiti dan Nabilla Kusuma Vardhani, *Internet Dan Terorisme: Menguatnya Aksi Global Cyber-Terrorism Melalui New Media*, Jurnal Gama Societa, Vol. 1 No. 1, Januari 2018, 40 – 52.

⁷*Loc. cit.*

menyusup pada *web* Amerika Serikat dengan propagandanya bahwa mereka mengingatkan pihak Amerika bahwa mereka akan terus menteror.

Internet menyediakan papan pesan dan *chat room* untuk recruitment para teroris, membeli bom, membeli tiket pesawat, mengkoordinasikan serangan dan berkumpul dalam satu tempat tanpa hadir secara fisik. Internet juga dapat menjadi sarana dalam meng-hack beberapa situs milik pemerintahan yang dianggap musuh bagi kelompok teroris tersebut. Sehingga kalangan teroris berusaha menghapuskan kelemahan mereka dengan menempatkan organisasi pada penggunaan teknologi baru. Organisasi Osama Bin Laden pada cara ini memilih menyebarkan pengembangan berita kelompok teroris kebanyakan saat ini pada Internet. Internet ini kemudian memunculkan istilah *cyber-terrorism* dimana sekelompok teroris menggunakan *cyberspace* (berbagai aplikasi Internet) dalam melakukan aksi terorisme mereka. Internet memungkinkan penyebaran informasi yang cepat, sedikit resiko, dan murah pada beragam konstituen, mulai dari perekrutan yang potensial hingga potensi memperoleh partner yang prospektif dalam organisasi teroris.⁸Sebagian besar kelompok terorisme menggunakan *cyberspace*, sebagai contoh kelompok yang ditemukan Abu Musab *Al-Zarqawi* dari faksi *Al-Qaeda* di Saudi hampir tidak pernah kontak langsung dengan media massa, mereka memfokuskan aktivitas komunikasi mereka dalam *cyberspace*. Metode ini menghindarkan mereka dari penerimaan perhatian media secara luas. Secara

⁸*Loc, cit.*

paradoks, media massa sendiri menggunakan *web* untuk mencari jejak dan pesan tentang terorisme terbaru yang mereka lakukan yang akan mendorong munculnya opini publik secara internasional.⁹ Kemudian bagi *Al-Qaeda*, Internet bukan hanya metode untuk meraih media yang lebih aman dan lebih cepat, tapi juga merupakan titik balik dari bangkitnya strategi komunikasi yang efektif dibandingkan dengan media tradisional. Pertama kalinya *cyber-space* mampu memungkinkan komunikasi secara langsung antara teroris dengan publiknya. Internet bukan hanya mengisi keterbatasan media massa, tapi Internet juga memungkinkan mereka untuk menghindari sejumlah aturan moral yang terdapat dalam media massa dan membatasi tindakan mereka, dan hal ini menguntungkan untuk strategi tindakan terorisme mereka. Seperti yang dilakukan sekelompok jihad seiring dengan invasi Iraq tahun 2003, Internet bukan hanya memungkinkan mereka menghindari resiko operasional, tapi memungkinkan mereka mendapatkan akses dengan menyusup sistem media tradisional seperti *Al-Jazeera*.¹⁰ Sehingga jelas dalam penanganan terorisme tidak dapat lagi menggunakan pendekatan-pendekatan tradisional. Pada perkembangannya, pendekatan pemberantasan terorisme di Indonesia mengalami berbagai macam perubahan.

Pada era Orde Lama, berbagai aksi teror dilatarbelakangi oleh motivasi separatisme atau ingin melakukan kudeta. Ini bisa dilihat pada kasus pemberontakan Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI), Perjuangan Rakyat Semesta (Permesta) dan

⁹*Loc, cit.*

¹⁰*Loc, cit.*

Angkatan Perang Ratu Adil (APRA). Keberadaan gerakan yang berlandaskan pada simbol keagamaan tertentu seperti Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII), dengan tokoh seperti Kahar Muzakar, Kartosuwiryo dan Daud Beureuh, namun semangatnya adalah separatisme. Segala gerakan tersebut ditanggulangi oleh negara melalui metode *hard approach*, melibatkan konfrontasi bersenjata dengan kekuatan militer. Beberapa contoh di antaranya adalah PRRI yang ditumpas dengan pengerahan kekuatan militer terbesar yang pernah tercatat dalam sejarah militer Indonesia. Selain itu Permesta yang beberapa kali terlibat kontak bersenjata dengan pemerintah, sebelum menyadari posisinya makin sulit dan kemudian memutuskan kembali ke NKRI dan menyatakan pembubaran diri.¹¹ Kemudian di era Orde Baru mulai muncul aksi terorisme yang berlandaskan pada penafsiran ajaran agama tertentu. Hal ini bisa dilihat pada kasus pembajakan sebuah pesawat Garuda, pada 28 Maret 1981, atau pengeboman Candi Borobudur pada 21 Januari 1985. Saat itu negara masih menggunakan pendekatan *hard approach*. Namun begitu, Orde Baru lebih mengandalkan strategi intelijen yang relatif lebih sunyi ketimbang strategi konfrontasi bersenjata sebagaimana dipraktikkan pada era Orde Lama. Penetapan Presiden RI Nomor 11 tahun 1963 yang sebelumnya menjadi landasan untuk memberantas tindak terorisme, sempat dianggap tidak berlaku ketika era Orde Baru dimulai. Namun pada tahun 1969, aturan tersebut dikuatkan menjadi Undang-

¹¹<https://damailahindonesiaku.com/terorisme/sejarah-terorisme>, Diunduh pada 12 Maret 2020.

Undang Nomor 11 tahun 1969, yang kemudian kembali menjadi dasar penindakan aksi terorisme dengan metode *hard approach*.¹²

Kemudia pada era Reformasi, UU No. 11/PNPS/1963 resmi dicabut melalui penetapan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 1999. Sementara aksi terorisme seperti pengeboman dan bom bunuh diri terus bermunculan, kali ini mengincar rumah-rumah ibadah, pusat keramaian dan kedutaan besar negara-negara sahabat. Aksi terorisme di Indonesia yang paling banyak menyedot perhatian adalah peristiwa Bom Bali 1 pada 12 Oktober 2002. Kejadian ini direspon dengan cepat oleh pemerintah. Setelah selama beberapa tahun penanggulangan terhadap aksi terorisme tidak memiliki payung hukum yang spesifik, kali ini pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) nomor 1 tahun 2002. Peraturan ini kemudian disahkan menjadi Undang-Undang dengan nomor 15 tahun 2003, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Langkah ini disusul Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2002, yang memberi mandat kepada Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan (Menkopolkam) untuk membuat strategi dan kebijakan nasional dalam menangani terorisme. Menkopolkam kemudian mengeluarkan keputusan dengan nomor 26/Menko/Polkam/11/2002, mengenai pembentukan *Desk* Koordinasi Pemberantasan Terorisme (DKPT).¹³

¹²*Loc, cit.*

¹³*Loc, cit.*

Melihat fenomena organisasi terorisme yang semakin sistematis dalam merekrut dan melakukan kaderisasi, pemerintah memandang upaya terpadu dan strategis untuk merespon hal ini. Hal ini direspon oleh DPR, melalui Rapat Kerja antara Komisi 1 DPR RI dengan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Menkopolkam), pada 31 Agustus 2009. DPR RI melalui Komisi 1 menyatakan mendukung upaya pemerintah dalam menanggulangi dan memberantas terorisme, serta merekomendasikan beberapa poin yang kemudian diwujudkan dalam pendirian Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). Pendirian lembaga ini berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). Pendirian BNPT ini menandai dimulainya babak baru dalam metode penanggulangan terorisme yang mengedepankan metode *soft approach*. Landasannya adalah penegakan hukum, di mana terorisme dianggap sebagai tindakan kriminal yang masuk dalam kategori kejahatan luar biasa. Dalam upaya penanggulangan terorisme, BNPT menekankan upaya yang integratif dan komprehensif, mengedepankan pendekatan persuasif dengan berbagai program yang menyentuh akar persoalan, yakni ideologi, sosial, ekonomi dan ketidakadilan. Dalam pelaksanaan programnya, BNPT melibatkan seluruh komponen bangsa, baik pemerintah (K/L) maupun masyarakat. Dalam posisi inilah BNPT menjadi *leading sector* yang mengkoordinasikan seluruh potensi daya dari berbagai elemen bangsa dalam penanggulangan terorisme. BNPT memiliki wewenang untuk menyusun dan membuat kebijakan serta strategi dan

menjadi koordinator dalam bidang pencegahan terorisme. Arah kebijakan pelaksanaan pencegahan radikal terorisme harus dapat berjalan secara efektif, efisien, terukur, konsisten, terintegrasi, terlembaga, dan berkelanjutan. Arah kebijakan ini meliputi pencegahan penyebaran ideologi dan kelompok radikal terorisme melalui sosialisasi, intelijen pencegahan dan fasilitasi pelatihan. Hal ini juga harus sejalan dengan meningkatkan dukungan masyarakat terhadap gerakan upaya melawan pemikiran dan aksi radikal terorisme sebagai upaya pencegahan terorisme yang dapat mengancam stabilitas keamanan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk merealisasikan pendekatan kepada berbagai elemen masyarakat, sekaligus memacu partisipasi mereka dalam pencegahan infiltrasi faham-faham terorisme, BNPT telah membentuk Forum Koordinasi Pencegahan Terorisme (FKPT) di berbagai daerah. Forum ini bertujuan untuk menghimpun dukungan masyarakat dan pemerintah daerah dalam upaya pencegahan terorisme dengan berbasiskan penerapan nilai kearifan lokal masing-masing daerah. Dalam menjalankan programnya, struktur Pencegahan Terorisme yang dilaksanakan oleh Badan Nasional Penanggulangan Terorisme terdiri dari:¹⁴

1. Pengawasan dan kontra propaganda

Pengawasan dan Kontra Propaganda merupakan bagian dari Pencegahan Terorisme dengan tugas utamanya merumuskan, menkoordinasikan dan melakukan pengawasan, baik pengawasan

¹⁴*Loc, cit.*

administratif maupun pengawasan fisik serta strategi kontra propaganda melalui media center maupun media lainnya. Hal yang terkait pemantauan dan pengendalian di bidang pengawasan dan strategi kontra propaganda juga dilakukan untuk mengantisipasi aksi terorisme.

2. Kewaspadaan

Kewaspadaan dalam pencegahan teror merupakan upaya deteksi dini dalam mencegah aksi teror. Bidang Kewaspadaan bertugas merumuskan kebijakan dan strategi di bidang peringatan dini dalam rangka pencegahan ancaman terorisme, menyiapkan koordinasi peringatan dini dan hal-hal yang terkait informasi awal tentang rencana kegiatan terorisme terutama pemetaan, jaringan dan pendanaan terorisme. Hal terpenting adalah melaksanakan kebijakan dan strategi di bidang peringatan dini dalam rangka pencegahan ancaman terorisme serta memantau dan mengendalikan pelaksanaan peringatan dini dalam rangka pencegahan ancaman terorisme.

3. Penangkalan

Bidang penangkalan dalam pencegahan Terorisme berarti merumuskan, melakukan koordinasi dan melaksanakan program penangkalan ideologi dan aliran radikal serta tindak kekerasan. Demikian juga upaya memantau serta melakukan pengendalian pelaksanaan program-program penangkalan ideologi dan aliran radikal serta tindak kekerasan dalam rangka pencegahan terorisme.

4. Perlindungan

Perlindungan dalam Pencegahan Terorisme di bagi menjadi dua sub bidang yaitu perlindungan terhadap Obvitnas, VVIP serta transportasi dan Perlindungan terhadap lingkungan. Perlindungan terhadap Obvitnas, VVIP dan transportasi bertugas menyiapkan bahan perumusan, koordinasi dan pelaksanaan pengamanan serta melakukan pemantauan dan pengendalian program terkait objek vital nasional, transportasi dan VVIP dalam rangka perlindungan. Objek vital nasional adalah telekomunikasi, transportasi (darat, laut, udara), jasa keuangan dan perbankan, ketenagalistrikan, minyak dan gas, pasokan air bersih, unit layanan darurat seperti rumah sakit, kepolisian dan pemadam kebakaran serta kantor pemerintahan. Perlindungan terhadap lingkungan berfungsi merumuskan kebijakan dan strategi di bidang pengamanan wilayah pemukiman serta wilayah publik dalam rangka perlindungan. Mengkoordinasikan dan melaksanakan program-program pengamanan wilayah pemukiman dan wilayah publik dalam rangka perlindungan. Pemantauan dan pengendalian program juga dilakukan untuk melakukan perlindungan, sebagai bagian dari pencegahan terorisme.

Setelah Perppu No. 1 Tahun 2002 dan Perppu No. 2 Tahun 2002 terbit, serangan teror bom di Indonesia terus terjadi. Bahkan, hampir setiap tahun

serangan teror bom berlangsung di pelosok Bumi Nusantara. Serangan teror tak kunjung padam hingga Perppu No. 1 Tahun 2002 ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 dan Perppu Nomor 2 Tahun 2002 ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003 pada awal tahun 2003.¹⁵ Kemudian akhir Desember 2002 misalnya, terjadi serangan teror bom terhadap restoran McDonald's di Makassar. Awal 2003 terdapat teror bom di kompleks Mabes Polri Jakarta, bandara Soekarno Hatta, teror bom di Hotel JW Marriot, ledakan bom di kafe Bukit Sampoddo Indah, Kabupaten luwu, Palopo, bom di Kedubes Australia tahun 2004 silam, bom di Pamulang, Tangerang, hingga Bom Bali II pada tahun 2005. Namun salah satu terdakwa bom bali I saat itu, Masykur Abdul Kadir kemudian mengajukan permohonan *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003 tentang Penerapan Perppu No. 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perppu No. 1 Tahun 2002 ke Mahkamah Konstitusi (MK). Akhirnya, pada 23 Juli 2004, Mahkamah Konstitusi membatalkan UU No. 16 Tahun 2003. Dalam putusannya, lima orang majelis hakim mengabulkan permohonan *judicial review* terhadap UU No. 16 Tahun 2003 karena keberlakuan UU tersebut bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Hal ini merujuk pada Pasal 28I UUD 1945 yang menyebutkan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam

¹⁵<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b0531a3c651d/sekelumit-kisah-perjalanan-uu-anti-terorisme/>, Diakses pada 12 Maret 2020.

keadaan apapun. Sedangkan empat orang majelis hakim lain, menyatakan pendapat yang berbeda (*dissenting opinion*).¹⁶Beberapa tahun kemudian, *judicial review* pernah dilakukan terhadap Bom Bali I Amrozi, Imam Samudera dan Ali Ghufron terhadap UU No. 2/PNPS/1964 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pidana Mati ke Mahkamah Konstitusi. Mereka menilai UU tersebut bertentangan dengan ketentuan hak untuk tidak disiksa dalam Pasal 28I UUD 1945. Akhirnya, pada 21 Oktober 2008, Mahkamah Konstitusi menolak uji materi yang diajukan kelompok Amrozi. Selanjutnya pada 2009, teror bom di Jakarta kembali terjadi di hotel JW Marriot dan Ritz Carlton. Kemudian, teror bom di Masjid Mapolresta Cirebon pada 15 April 2011, bom Solo di GBIS Kepunton pada 25 September 2011, bom Solo di Pospam Gladak Solo, Jawa tengah pada Agustus 2012 dan bom Polres Poso pada 9 Juni 2013. Pada tahun 2010, Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) resmi dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden No. 46 Tahun 2010.¹⁷

Kemudian pada 14 Januari 2016, terjadi ledakan dan serangan bom di jalan MH Thamrin, gedung Sarinah, Jakarta Pusat. Serangan di tengah kota Jakarta itu menghentakkan banyak pihak. Menko Polhukam saat itu Luhut Binsar Panjaitan meminta DPR untuk merevisi UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Harapannya, UU yang baru

¹⁶*Loc, cit.*

¹⁷*Loc, cit.*

bisa mencegah tindakan teroris secara preventif sehingga serangan tidak terjadi. Selanjutnya pada 11 Februari 2016 draf RUU Anti-Terrorisme diserahkan ke DPR. Lalu, DPR membentuk panitia khusus pembahasan RUU Anti Terrorisme. Keberadaan anggota Pansus RUU Anti Terrorisme disahkan pada 12 April 2016. Kemudian pada tahun 2018 dibentuklah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Terrorisme. Namun demikian di dalam undang-undang terorisme terbaru tersebut masih terdapat beberapa kekurangan yaitu belum adanya peraturan pelaksana yang jelas dan kedudukan terhadap perlindungan dan pemulihan korban terorisme belum jelas serta perihal kemajuan teknologi informasi dan komunikasi sebagai sarana terorisme belum diatur dengan jelas.¹⁸ Selain itu belum juga diatur terkait upaya pencegahan dan penanganan tindak pidana terorisme. Sehingga dengan kata lain dapat dikatakan bahwa proliferasi kemajuan metode terorisme belum secara jelas diatur dalam politik hukum penanganan terorisme.

Hal ini jelas telah mengakibatkan politik hukum penanganan tindak pidana terorisme tidak mampu mewujudkan amanat dari Pancasila serta Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini jelas bertentangan dengan hierarkis peraturan perundang-undangan di Indonesia yang menyatakan bahwa Pancasila merupakan dasar hukum di negara

¹⁸*Loc, cit.*

Indonesia. Pada dasarnya politik hukum di Indonesia haruslah memuat berbagai nilai sebagaimana yang tercerminkan dalam kelima Sila Pancasila. Politik hukum yang berlandaskan pada nilai Ketuhanan Yang Maha Esa artinya politik hukum harus berlandaskan pada nilai moral Ketuhanan. Politik hukum yang berlandaskan nilai Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab artinya politik hukum yang ada harus mampu menjamin penghargaan dan perlindungan bagi hak-hak asasi manusia secara non-diskriminatif. Persoalan penanganan terorisme di Indonesia diakibatkan stankansi politik hukum terorisme yang masih berparadigma penegakan hukum tradisional. Selain belum adanya formulasi terkait pencegahan dan penenganan dalam undang-undang terorisme yang ada, adanya persoalan koordinasi yang buruk antar penegak hukum terkait juag menjadi suatu persoalan tersendiri akibat tidak diaturnya dengan jelas system koordinasi satuan tugas yang berfungsi memberantas terorisme yang ada. Sri Endah Wahyuningsih menyatakan bahwa perlu adanya koordinasi yang bai kantar Lembaga penegak hukum yang ada terkait suatu persoalan tindakan pelanggaran hukum atau kejahatan yang ada.¹⁹

Berkaitan dengan koordinasi antar lembaga tersebut, adanya persoalan KKN

¹⁹Sri Endah Wahyuningsih dan Agus Sunaryo, *THE ROLE OF PROSECUTOR OFFICE IN THE ERADICATION OF CORRUPTION CRIMINAL ACTS IN INDONESIA*, Jurnal Pembaharuan Hukum Volume IV No. 2 Mei - Agustus 2017, hlm. 248.

dalam penegakan hukum juga memberikan hambatan tersendiri. Terkait hal ini Anis dengan tegas menyatakan bahwa:²⁰

Kehancuran sistem hukum semakin menjamur dengan adanya korupsi, kolusi, dan nepotisme yang berkelindan dengan kepentingan sesaat aparat penegak hukum (bahkan pejabat birokrasi) di seluruh jenjang pemerintahan.

Berkaitan dengan berbagai macam penjelasan di atas jelas bahwa perlu dibahas secara mendalam terkait “EFEKTIFITAS PELAKSANAAN PELAKSANAAN PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA TERORISME DI INDONESIA”.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Mengapa pelaksanaan penanggulangan tindak pidana terorisme saat ini belum efektif?
2. Faktor apakah yang mempengaruhi pelaksanaan penanggulangan tindak pidana terorisme yang belum efektif?
3. Bagaimana efektivitas penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk menganalisis pelaksanaan penanggulangan tindak pidana terorisme saat ini.
2. Untuk menganalisis faktor yang mempengaruhi pelaksanaan penanggulangan tindak pidana terorisme yang belum efektif.

²⁰ Anis Mashdurohatun dan Bambang Tri Bawono, *Penegakan Hukum Pidana Di Bidang Illegal Logging Bagi Kelestarian Lingkungan Hidup Dan Upaya Penanggulangannya*, Jurnal Hukum Vol XXVI, No. 2, Agustus 2011.

3. Untuk menganalisis pelaksanaan penanggulangan tindak pidana terorisme di masa mendatang.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Secara Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan penelitian bermanfaat bagi :

- a. Pembentuk undang-undang yaitu DPR dan Pemerintah dalam penyempurnaan ketentuan terkait pelaksanaan penanganan terorisme di Indonesia
- b. Pemerintah dalam pembentukan Peraturan Pemerintah tentang pelaksanaan penanganan terorisme di Indonesia.

2. Secara Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi:

- a. Masyarakat khususnya terkait pelaksanaan penanganan terorisme di Indonesia.
- b. Penegak hukum terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan penanganan terorisme di Indonesia.

E. KERANGKA KONSEPTUAL

a. Pengertian Efektivitas

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna

atau menunjang tujuan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang-Undang atau peraturan.²¹

Sedangkan efektivitas itu sendiri adalah keadaan dimana dia diperankan untuk memantau.²²Jika dilihat dari sudut hukum, yang dimaksud dengan “dia” disini adalah pihak yang berwenang yaitu polisi. Kata efektifitas sendiri berasal dari kata efektif, yang berarti terjadi efek atau akibat yang dikehendaki dalam suatu perbuatan. Setiap pekerjaan yang efisien berarti efektif karena dilihat dari segi hasil tujuan yang hendak dicapai atau dikehendaki dari perbuatan itu.

Pada dasarnya efektivitas merupakan tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan. Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam sosiologi hukum, hukum memiliki fungsi sebagai *a tool of social control* yaitu upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang di dalam masyarakat, yang bertujuan terciptanya suatu keadaan yang serasi antara stabilitas dan perubahan di dalam masyarakat. Selain itu hukum juga memiliki fungsi lain yaitu sebagai *a tool of social engineering* yang maksudnya adalah sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat. Hukum dapat berperan dalam mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional ke dalam

²¹Alwi Hasan, *Op.Cit.*, hlm. 284.

²²*Ibid.*,

pola pemikiran yang rasional atau modern. Efektivikasi hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum berlaku efektif.

Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.²³ Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya, bahwa kepentingan itu ada bermacam-macam, di antaranya yang bersifat *compliance, identification, internalization*.

Kelemahan-kelemahan yang mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum antara lain :²⁴

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.
- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.
- c. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.

²³Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 375.

²⁴*Ibid.*, hlm. 376.

- d. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (prohibitur) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (mandatur).
- e. Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.
- f. Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
- g. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).
- h. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut.

- i. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut.
- j. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.

Berbeda dengan pendapat dari C.G. Howard & R. S. Mumnsyang berpendapat bahwa seyogyanya yang dikaji, bukan ketaatan terhadap hukum pada umumnya, melainkan ketaatan terhadap aturan hukum tertentu saja. Achmad Ali sendiri berpendapat bahwa kajian tetap dapat dilakukan terhadap keduanya :

- a. Bagaimana ketaatan terhadap hukum secara umum dan kelemahan-kelemahan apa yang mempengaruhinya;
 - b. Bagaimana ketaatan terhadap suatu aturan hukum tertentu dan kelemahan-kelemahan apa yang mempengaruhinya.
- b. Pengertian Terorisme

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang, terorisme ialah perbuatan yang menggunakan kekerasan

atau ancaman kekerasan yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas, yang dapat menimbulkan korban yang bersifat massal, dan/atau menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional dengan motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan.

Definisi terorisme sampai dengan saat ini masih menjadi perdebatan meskipun sudah ada ahli yang merumuskan dan juga dirumuskan di dalam peraturan perundang-undangan. Akan tetapi ketiadaan definisi yang seragam menurut hukum internasional mengenai terorisme tidak serta-merta meniadakan definisi hukum terorisme itu. Masing-masing negara mendefinisikan menurut hukum nasionalnya untuk mengatur, mencegah dan menanggulangi terorisme.²⁵

Terorisme secara kasar merupakan suatu istilah yang digunakan untuk penggunaan kekerasan terhadap penduduk sipil/non kombatan untuk mencapai tujuan politik, dalam skala lebih kecil daripada perang . Dari segi bahasa, istilah teroris berasal dari Perancis pada abad 18. Kata Terorisme yang artinya dalam keadaan teror (*under the terror*), berasal dari bahasa latin "*terrere*" yang berartigemetaran dan "*detererre*" yang berarti takut.²⁶

²⁵ Indriyanto Seno Adji, *Terorisme dan HAM dalam Terorisme: Tragedi Umat Manusia*, O.C. Kaligis & Associates, Jakarta, 2001, hlm. 17.

²⁶ Bambang Abimanyu, *Teror Bom di Indonesia*, Grafindo, Jakarta, 2005, hlm. 62.

Istilah terorisme pada awalnya digunakan untuk menunjuk suatu musuh dari sengketa teritorial atau kultural melawan ideologi atau agama yang melakukan aksi kekerasan terhadap publi. Istilah terorisme dan teroris sekarang ini memiliki arti politis dan sering digunakan untuk mempolarisasi efek yang mana terorisme tadinya hanya untuk istilah kekerasan yang dilakukan oleh pihak musuh, dari sudut pandang yang diserang. Sedangkan teroris merupakan individu yang secara personal terlibat dalam aksi terorisme. Penggunaan istilah teroris meluas dari warga yang tidak puas sampai paada non komformis politik. Aksi terorisme dapat dilakukan oleh individu, sekelompok orang atau negara sebagai alternatif dari pernyataan perang secara terbuka. Negara yang mendukung kekerasan terhadap penduduk sipil menggunakan istilah positif untuk kombatan mereka, misalnya antara lain paramiliter, pejuang kebebasan atau patriot. Kekerasan yang dilakukan oleh kombatan negara, bagaimanapun lebih diterima daripada yang dilakukan oleh ” teroris ” yang mana tidak mematuhi hukum perang dan karenanya tidak dapat dibenarkan melakukan kekerasan. Negara yang terlibat dalam peperangan juga sering melakukan kekerasan terhadap penduduk sipil dan tidak diberi label sebagai teroris. Meski kemudian muncul istilah State Terrorism, namun mayoritas membedakan antara kekerasan yang dilakukan oleh negara dengan terorisme, hanyalah sebatas bahwa aksi terorisme dilakukan secara acak, tidak mengenal kompromi , korban bisa saja militer

atau sipil, pria, wanita, tua, muda bahkan anak-anak, kaya miskin, siapapun dapat diserang. Terorisme bukan bagian dari tindakan perang, sehinggasepatutnya tetap dianggap sebagai tindakan kriminal. Pada umumnya orang sipil merupakan sasaran utama terorisme, dengan demikian penyerangan terhadap sasaran militer tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan terorisme.

c. Pengertian Penanggulangan Hukum

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan (*social welfare*). Kebijakan penanggulangan kejahatan atau bisa disebut juga politik kriminal memiliki tujuan akhir atau tujuan utama yaitu “perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat”. Kebijakan penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) itu sendiri merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*). Kebijakan penegakan hukum merupakan bagian dari kebijakan social (*social policy*) dan termasuk juga dalam kebijakan legislatif (*legislative policy*). Politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari kebijakan sosial yaitu kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial.²⁷

²⁷ Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru), (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm 2.

Muladi menyatakan kebijakan kriminal atau kebijakan penanggulangan kejahatan bila dilihat lingkupnya, sangat luas dan tinggi kompleksitasnya. Hal ini wajar karena pada hakikatnya kejahatan merupakan masalah kemanusiaan dan sekaligus masalah sosial yang memerlukan pemahaman tersendiri. Kejahatan sebagai masalah sosial ialah merupakan gejala yang dinamis selalu tumbuh dan terkait dengan gejala dan struktur kemasyarakatan lainnya yang sangat kompleks, ia merupakan *socio-political problems*.²⁸

d. Pengertian Hukum Pidana

Hukum Pidana adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan yang menentukan perbuatan apa yang dilarang dan termasuk kedalam tindak pidana, serta menentukan hukuman apa yang dapat dijatuhkan terhadap yang melakukannya. Sedangkan sebagaimana dikutip dari bukunya Titik Triwulan Tutik, pada prinsipnya Hukum Pidana adalah yang mengatur tentang kejahatan dan pelanggaran terhadap kepentingan umum dan perbuatan tersebut diancam dengan pidana yang merupakan suatu penderitaan. Dengan demikian hukum pidana bukanlah mengadakan norma hukum sendiri, melainkan sudah terletak pada norma lain dan sanksi pidana. Diadakan untuk menguatkan ditaatinya norma-norma lain tersebut, misalnya norma agama dan kesusilaan.²⁹

²⁸ Paulus Hadisuprpto, *Juvenile Delinquency*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997), hlm.72.

²⁹ Marwan Effendy, *Teori Hukum dari perspektif kebijakan, perbandingan dan harmonisasi hukum pidana*, Gaung Persada Press Group, Ciputat, 2014, hlm.221.

e. Pengertian Tindak Pidana

Tindak pidana biasanya disamakan dengan delik, yang berasal dari bahasa latin yakni kata *delictum*. Delik tercantum dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagai berikut : “Delik adalah perbuatan yang dapat dikenakan hukuman karena merupakan pelanggaran terhadap undang-undang tindak pidana”.³⁰ Istilah tindak pidana sebagai terjemahan dari *strafbaarfeit* menunjukkan pengertian gerak-gerik tingkah laku seseorang. Hal-hal tersebut terdapat juga seseorang untuk tidak berbuat, akan tetapi dengan tidak membuatnya dia, dia telah melakukan tindak pidana. Para sarjana Indonesia mengistilahkan *strafbaarfeit* itu dalam arti yang berbeda, diantaranya Moeljatno menggunakan istilah perbuatan pidana, yaitu : “perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman sanksi yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa larangan tersebut.³¹ Perbuatan yang dapat dikenakan pidana dibagi menjadi 2 (dua) yakni perbuatan yang dilarang oleh undang-undang dan orang yang melanggar larangan itu.³²

³⁰Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Cetakan Ke-2*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 219.

³¹C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Hukum Pidana*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hlm. 54.

³²Sudarto, *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Semarang, 1990, hlm. 38.

F. KERANGKA TEORITIK

1) Teori Efektivitas Hukum

Selain teori dari Friedman, terkait system hukum juga dijelaskan oleh Chambliss dan Seidman, teori ini menyatakan bahwa tindakan apa pun yang akan diambil oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi dan politik dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya, dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya. Akhirnya peran yang dijalankan oleh lembaga dan pranata hukum itu merupakan hasil dari bekerjanya berbagai macam faktor.³³

2) Teori Kebijakan Hukum

Pemerintah dalam menjalankan tugasnya dilengkapi dengan kewenangan – kewenangan baik yang bersifat atributif, mendataris maupun yang bersifat delegatif. Kewenangan yang diberikan tersebut bertujuan agar memudahkan pemerintah sebagai aparatur negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam menjalankan tugasnya untuk menyejahterahkan rakyat. Kewenangan – kewenangan pemerintah tersebut banyak berkaitan dengan

³³ William J. Chambliss dan Robert B. Seidman dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, *Ibid.*, hlm. 10.

public service, yang tentunya erat kaitannya dengan kepentingan umum, akan tetapi seringkali dalam menjalankan kewenangannya pemerintah terkendala dengan belum adanya peraturan hukum yang mengatur pelaksanaan kewenangannya tersebut sehingga membuat pemerintah tidak dapat berbuat secara optimal dalam melaksanakan *public service*, dimaksud.³⁴

Kebijakan umum yang berkiblat kepada kepentingan umum merupakan prinsip penyelenggaraan negara yang pada umumnya dianut oleh negara-negara hukum material (*welfare state*). Cita-cita *welfare state* adalah menyelenggarakan kesejahteraan bagi segenap anggota masyarakat (kesejahteraan) sehingga kebijakan yang ditetapkan negara harus selalu memperhatikan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Oleh sebab itu, dalam suatu *welfare state*, kebijakan-kebijakan umum yang ditetapkan negara atau lembaga yang berwenang tidak semata-mata mencerminkan pikiran, pendapat atau angan-angan para pejabat negara yang mewakili rakyat. Kebijakan yang hanya mencerminkan kehendak atau angan-angan penguasa dan tidak berkiblat pada kepentingan rakyat (kepentingan umum) tidak bertujuan untuk melayani kepentingan rakyat tetapi kepentingan penguasa. Hal seperti ini tentu saja merupakan penyimpangan dan cita-cita *welfare state*.³⁵

³⁴Marwan Effendy, *Teori Hukum dari perspektif kebijakan, perbandingan dan harmonisasi hukum pidana*, Gaung Persada Press Group, Ciputat, 2014, hlm.218

³⁵ Hotma P.Sibuea , *Politik Hukum*, Diktat Program Magister Hukum, Jakarta, 2010, hlm.77

Kebijakan negara (kebijakan umum) yang bertujuan untuk melayani kepentingan rakyat harus ditetapkan berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Sebagai suatu realita, aspirasi dan kepentingan masyarakat mencakup dimensi yang sangat luas karena berkaitan dengan berbagai aspek ekonomi, politik, sosial, budaya, sistem religi, adat-istiadat dan sebagainya harus tercermin dalam kebijaksanaan umum yang ditetapkan negara (penguasa).³⁶

Kebijakan umum yang ditetapkan negara dapat dibagi dalam berbagai kebijakan yang bersifat sektoral menurut masing-masing bidang. Ada kebijakan penguasa (negara) yang berkaitan dengan bidang ekonomi dan perdagangan, sosial, budaya, politik, pendidikan, lingkungan, pertanian dan sebagainya. Kebijakan-kebijakan yang bersifat sektoral dimaksudkan untuk mencapai sasaran yang ditetapkan pada masing-masing sektor. Salah satu aspek kebijakan-kebijakan umum sebagai kebijakan sektoral adalah kebijakan dibidang hukum.³⁷

Hukum dan kebijaksanaan publik merupakan variabel yang memiliki keterkaitan yang sangat erat, sehingga kebijaksanaan pemerintah semakin dibutuhkan untuk dapat memahami peranan hukum saat ini. Kebutuhan tersebut semakin dirasakan berseiring dengan semakin meluasnya peranan pemerintah memasuki bidang kehidupan manusia, dan semakin kompleksnya

³⁶*Ibid*, hlm. 77

³⁷*Ibid*, hlm. 78

persoalan-persoalan ekonomi, sosial, dan politik. Di samping itu, peraturan hukum juga berperan untuk membantu pemerintah dalam usaha menemukan alternatif kebijaksanaan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat.³⁸

Dalam negara hukum formal yang salah satu unsurnya adalah pemisahan kekuasaan lembaga yang berwenang membentuk undang-undang adalah badan legeslatif sehingga kewenangan untuk menetapkan kebijakan hukum berada ditangan legeslatif. Sebab, negara hukum formal menganut teori *Trias Politika* Montesquieu. Menurut teori Montesquieu badan legeslatif berfungsi membentuk undang-undang. Badan eksekutif berfungsi menjalankan undang-undang dan badan judisial berfungsi menindak setiap perbuatan yang melanggar undang-undang. Dengan demikian, dari perpektif teori *Trias Politika* dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya lembaga yang berwenang membentuk kebijakan umum adalah badan legislatif.³⁹

Negara hukum kesejahteraan dalam perkembangannya negara hukum material (*social service state*), yang berwenang untuk membentuk undang-undang bukan hanya badan legeslatif tetapi juga badan eksekutif. Perkembangan masyarakat yang berlangsung cepat sering membuat badan legislatif tertinggal dalam pembentukan undang-undang. Oleh sebab itu, untuk mencegah kebuntuan, badan legislatif mendelegasikan sebagian

³⁸Esmi Warassih, *Pranata Hukum sebuah telaah sosiologis*, Pustaka Magister, Semarang, 2014, hlm.100

³⁹Hotma P.Sibuea , *Op.Cit*, hlm.108.

kewenangan legislatif kepada badan eksekutif. Atas dasar pelimpahan kewenangan tersebut, badan eksekutif memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan-peraturan yang diperlukan untuk menjalankan undang-undang.⁴⁰

Perkembangan baru ini dengan sendirinya membuat badan eksekutif juga berwenang untuk menetapkan kebijakan hukum. Sebab, untuk menjalankan perintah undang-undang, badan eksekutif harus membuat keputusan politik mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan yang dianggap perlu dibentuk. Badan eksekutif juga harus membuat keputusan politik mengenai peraturan perundang-undangan yang perlu dicabut atau diubah untuk menjalankan perintah undang-undang. Keputusan politik mengenai hal-hal yang disebut diatas dituangkan dalam suatu kebijakan hukum yang dibuat pemerintah. Namun, kebijakan hukum yang ditetapkan badan eksekutif untuk menjalankan perintah undang-undang harus selalu berpedoman kepada kebijakan hukum yang ditetapkan badan legislatif supaya kebijakan hukum yang ditetapkan pemerintah tidak membuat perintah undang-undang menjadi tidak dapat dijalankan.⁴¹

Kebijakan (*policy*) umumnya dipahami sebagai keputusan yang diambil untuk menangani hal-hal tertentu. Namun, kebijakan bukanlah sekedar suatu keputusan yang ditetapkan. Rose mengartikan kebijakan (*policy*) lebih sebagai suatu rangkaian panjang dari kegiatan-kegiatan yang berkaitan dan

⁴⁰*Ibid*, hlm.109

⁴¹*Ibid*, hlm.109

akibatnya bagi mereka yang berkepentingan, daripada hanya sekedar suatu keputusan.⁴² Pendapat lainnya dikemukakan oleh Friedrich yang memandang kebijakan sebagai suatu tindakan yang disarankan mengenai perorangan, kelompok atau pemerintahan dalam suatu lingkungan tertentu yang berisikan hambatan dan kesempatan yang akan diatasi atau dimanfaatkan melalui kebijakan yang disarankan dalam upaya mencapai suatu tujuan atau mewujudkan suatu maksud.⁴³ Anderson mengartikan kebijakan sebagai suatu rangkaian tindakan bertujuan yang diikuti oleh seseorang atau sekelompok aktor berkenaan dengan suatu masalah atau suatu hal yang menarik perhatian.⁴⁴ Kata “*policy*” umumnya digunakan untuk menunjukkan pilihan terpenting yang dibuat, baik dalam kehidupan organisasi maupun dalam kehidupan pribadi; “*policy*” adalah bebas dari kebanyakan konotasi yang tak diinginkan yang berdekatan dengan kata politik, yang sering kali diartikan “memihak” atau “korupsi”.⁴⁵

B.W. Hogwood dan L.A. Gunn juga telah mengidentikasi arti dari kata “publik” mencakup pengertian: label untuk suatu bidang aktivitas, ekspresi dari tujuan umum, usulan spesifik, keputusan pemerintah, program, *output*,

⁴² David H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, New York: McGraw Hill, Inc, 1993, hlm x.

⁴³ Carl J. Friedrich, *Man and His Government*, New York: McGraw Hill, 1963, hlm 90.

⁴⁴ James A. Anderson, *Public Policy Making: An Introduction. 7th edition*, Boston: Wadsworth, 1994, hlm 5.

⁴⁵ Harold Laswell dalam Wayne Parsons, *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*, dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso, Jakarta: Kencana; 2005, hlm 16.

outcome, teori atau model dan proses.⁴⁶ Dye mengungkapkan bahwa kebijakan publik dapat dilihat sebagai apa pun yang pemerintah pilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan.⁴⁷ Eyestone misalnya, menyatakan bahwa secara umum, kebijakan pemerintah merupakan hubungan antara suatu unit pemerintahan dengan lingkungannya.⁴⁸

Demikian, kebijakan publik menitikberatkan pada apa yang oleh Dewey dikatakan sebagai “publik dan problem-problemnya”. Kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan tersebut disusun (*constructed*) dan didefinisikan, dan bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik. Selain itu, mengutip pendapat Heidenheimer, kebijakan publik juga merupakan studi tentang “bagaimana, mengapa dan apa efek tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) dari Pemerintah”. Atau seperti yang dinyatakan oleh Dye, kebijakan publik adalah studi tentang apa yang dilakukan oleh Pemerintah, mengapa Pemerintah mengambil tindakan tersebut dan apa akibat dari tindakan tersebut. Sedangkan analisis kebijakan (*policy analysis*) adalah kajian terhadap kebijakan publik yang bertujuan untuk mengintegrasikan dan

⁴⁶B.W. Hogwood dan L.A. Gunn dalam Wayne Parsons, *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*, dialihbahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso, Jakarta: Kencana; 2005, hlm 14.

⁴⁷ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy, 13th Edition*, New York: Longman, 2011, hlm 1.

⁴⁸ Robert Eyestone, *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*, Indianapolis: Bonns-Merrill, 1971, hlm 18.

mengontekstualisasikan model dan riset dari disiplin-disiplin tersebut yang mengandung orientasi problem dan kebijakan.

Di lain pihak, Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah. Dengan pengertian ini, Anderson juga mengingatkan bahwa kebijakan publik adalah unik, karena berkaitan dengan institusi pemerintah, yang oleh Easton dicirikan sebagai “kekuatan pemaksa yang sah”. Lebih jauh, Anderson mencatat lima implikasi dari konsepnya mengenai kebijakan publik tersebut. *Pertama*, kebijakan publik adalah tindakan yang berorientasi tujuan. *Kedua*, kebijakan publik berisikan rangkaian tindakan yang diambil sepanjang waktu. *Ketiga*, kebijakan publik merupakan tanggapan dari kebutuhan akan adanya suatu kebijakan mengenai hal-hal tertentu. *Keempat*, kebijakan publik merupakan gambaran dari kegiatan pemerintah senyatanya dan bukan sekedar keinginan yang akan dilaksanakan. *Kelima*, kebijakan pemerintah dapat merupakan kegiatan aktif dan pasif dalam menghadapi suatu masalah.⁴⁹

3) Teori Penegakan Hukum Islam

Penegakan hukum menurut Islam pada dasarnya diatur dalam prinsip *maqsid al-Syariah*, pada prinsip *maqsid al-Syariah* dijelaskan bahwa hukum harus mampu melindungi lima hal, adapun lima hal tersebut adalah:⁵⁰

1) Agama;

⁴⁹ James A. Anderson, *Op.cit.*, hlm 6.

⁵⁰*Ibid*, hlm. 48.

- 2) Akal;
- 3) Jiwa;
- 4) Harta benda;
- 5) Keturunan.

Kemudian mewujudkan keadilan, keadilan menurut Islam dalam hal ini adalah mempersamakan sesuatu dengan hal yang lainnya baik secara nilai maupun secara ukuran sehingga tidak berat sebelah atau berpihak antara satu dengan yang lainnya. Selanjutnya adil juga memiliki makna berpihak kepada kebenaran.⁵¹

G. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah deskriptif analitis. Dalam penelitian hukum non-doktrinal ini hukum dikonsepsikan sebagai manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagaimana tampak dalam interaksi antar mereka. Bahwa realitas kehidupan yang sesungguhnya tidaklah eksis dalam alam empiris yang juga alam amatan, tidak menampak dalam wujud perilaku yang terpola dan terstruktur secara objektif (apalagi normatif) dan oleh karenanya bisa diukur untuk menghasilkan data-data yang kuantitatif. Realitas kehidupan itu sesungguhnya hanya eksis dalam alam makna yang menampak dalam bentuk simbol-simbol yang hanya bisa dimengerti sesudah

⁵¹*Ibid*, hlm. 51.

ditafsir. Realitas yang demikian itu tidaklah dapat dengan mudah “ditangkap” lewat pengamatan dan pengukuran dari luar. Realitas-realitas tersebut hanya mungkin “ditangkap” melalui pengalaman dan penghayatan-penghayatan internal yang membuahkan gambaran pemahaman yang lengkap.⁵²

Karena realitas (hukum) adalah bagian dari alam makna/ simbolis yang hanya dapat dipahami lewat pengalaman internal para subjek pelaku maka apa yang akan tertangkap dan teridentifikasi sebagai masalah tidak lain daripada apa yang dijumpai oleh para subjek pelaku lewat partisipasi, pengalaman dan penghayatan mereka dalam kehidupan yang dijalani. Maka, masalah yang akan terlihat oleh subjek-subjek pengamat (bukan pelaku) yang non-partisipan, betapapun tinggi keahliannya dan betapapun besar kewenangannya di dalam hal pengendalian sistem, hasil yang mereka peroleh lewat pengamatan itu tidak akan (selalu) sama dengan apa yang terpersepsi dan teridentifikasi oleh subjek-subjek pelaku yang berpartisipasi dalam aksi-aksi dan interaksi-interaksi setempat.⁵³

2. Jenis Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum kualitatif ini adalah metode pendekatan deskriptif analitis, yaitu suatu pendekatan dengan mencari informasi melalui wawancara secara langsung

⁵²Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, HUMA, Jakarta, 2002, hlm.198.

⁵³*Loc. Cit.*

dengan informan secara empiris terlebih dahulu dan kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian data sekunder yang terdapat pada studi kepustakaan melalui langkah teoritik.⁵⁴

3. Jenis Dan Sumber Data

a. Data Primer

Adalah keterangan atau informasi yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan. Data primer ini dilakukan dengan cara mengadakan wawancara mendalam yakni suatu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya secara langsung kepada pihak informan. Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh informasi atau keterangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Dalam hal penyusunan kebijakan di terkait hukum pidana penanganan terorisme maka setidaknya terdapat beberapa instansi pemerintahan yang akan dijadikan informan antara lain :Baan Nasional Penanggulangan Terorisme, Pengadilan, Kejaksaan, Kepolisian, Pelaku Tindak Pidana Terorisme, Korban, dan Kalangan Akademisi, serta Lembaga Swadaya Masyarakat yang konsen dalam persoalan terorisme.

b. Data Sekunder

Adalah keterangan atau informasi yang diperoleh dari literatur yang berhubungan dengan obyek penelitian tersebut seperti buku,

⁵⁴*Ibid*, hlm. 7

peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen dari instansi yang bersangkutan. Studi kepustakaan/data sekunder terdiri dari :

1) Bahan Hukum Primer

Landasan yuridis yang berkaitan dengan persoalan tindak pidana pencabulan pada dasarnya terangkum dalam peraturan perundang-undangan yang terbagi dalam beberapa tingkatan. Adapun bahan hukum yang dimaksud yaitu :

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Hak Asasi Manusia;
- (3) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
- (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia;
- (5) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Saksi Dan Korban;
- (6) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik;
- (7) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Pemberantasan Terorisme.

- 2) Bahan Hukum Sekunder
 - a) Buku serta literatur;
 - b) Pendapat Para Pakar Hukum;
 - c) Karya Ilmiah;
 - d) Referensi-Referensi yang relevan.
- 3) Bahan Hukum Tersier
 - a) Kamus hukum; dan
 - b) Ensiklopedia.
4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah sebagai berikut:

- a. Studi Lapangan

Setelah dilakukan studi pustaka pada penelitian ini kemudian dilakukan observasi dilapangan untuk mendapatkan beberapa informasi terkait terkait persoalan ketidakadilan pelaksanaan Pelaksanaan penanganan teorisme. Informasi yang akan diperoleh dari hasil observasi antara lain: ruang (tempat), pelaku, kegiatan, objek, perbuatan, kejadian atau peristiwa, waktu, dan persepsi. Setelah melakukan studi pustaka dan observasi langsung di lapangan kemudian peneliti akan melakukan wawancara mendalam dimana dalam proses wawancara ini akan terjadi proses interaksi dialog antara peneliti dengan para informan. Wawancara merupakan instrumen utama untuk memperoleh data

lapangan berdasarkan hasil wawancara dari *key informan* (informan utama). Informan utama ditentukan berdasarkan sampel atau *purposive sampling* sesuai dengan kebutuhan penelitian ini

b. Studi Pustaka

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini juga akan dilakukan studi pustaka dengan melakukan kajian hukum secara normatif dalam proses analisis penyusunan kebijakan terkait persoalan penanganan terorisme yang belum tepat dan efektif.

c. Studi Dokumen

Teknik pengumpulan data berikutnya ialah dengan mempelajari dokumen terkait kasus tindak pidana terorisme yg membutuhkan izin dari lembaga terkait.

5. Teknik Analisis Data

Proses analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan menjalankan prosedur berikut, yaitu: a) Membuat catatan-catatan dari hasil pengumpulan data, melakukan *coding*, agar sumber datanya tetap dapat ditelusuri. b) Mengumpulkan, membagi secara rinci, mengklasifikasikan data sesuai dengan permasalahan penelitian, menafsirkan, mencari makna, dan menemukan pola beserta hubungan-hubungan antara masing-masing kategori data sehingga dapat ditemukan model baru yang menjadi tujuan penelitian.

Selanjutnya setelah dilakukan pengelolaan data, hal berikut yang dilakukan adalah melakukan validasi data. Adapun validasi data digunakan untuk menetapkan keabsahan data. Langkah yang diperlukan adalah melaksanakan teknik pemeriksaan yang didasarkan pada derajat kepercayaan (*credibility*), peralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependability*) dan kepastian (*confirmability*).

H. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini terdiri dari empat bab yang terdiri dari:

Bab I Pendahuluan yang berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, kerangka teoritis, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka yang berisi tinjauan tentang efektivitas hukum, tinjauan tentang penanggulangan hukum, tinjauan tentang terorisme, dan tinjauan tentang pemidanaan.

Bab III Analisis dan Pembahasan berisi pembahasan persoalan yang hendak dibahas dalam tesis ini. Adapun sub-sub dalam bab ini ialah: 1) pelaksanaan penanggulangan tindak pidana terorisme saat ini; 2) faktor yang mempengaruhi pelaksanaan penanggulangan tindak pidana terorisme yang belum efektif; dan 3) pelaksanaan penanggulangan tindak pidana terorisme di masa mendatang

Bab IV Penutup berisi simpulan dari berbagai pembahasan yang ada dan berisi saran terkait persoalan yang dianalisis dalam tesis ini.