

**KEDUDUKAN HAKIM DALAM PEMBARUAN SISTEM PEMIDANAAN
TERORISME UNTUK MEWUJUDKAN AKUNTABILITAS HUKUM**
(*Judge Position in The Reformation of Criminal Justice System Against Terrorism as a
Form of Legal Accountability*)

Budi Suhariyanto

Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan

Mahkamah Agung R.I.

Jl. Jend. A. Yani Kav.58 Cempaka Putih Timur Jakarta.

Email: penelitihukumma@gmail.com

Tulisan Diterima: 14-09-2017; Direvisi: 24-10-2017; Disetujui Diterbitkan: 21-11-2017

ABSTRACT

The growing operations and increasingly sophisticated form of terrorism need to be addressed with reformation to the criminal justice system and special form of law enforcement. For the purpose of legal accountability, the law enforcement against the specific crime of terrorism requires authorities to oversee the judges in order to prevent abuse of power. It is also worth to consider the judge position in the criminal justice system against the alleged terrorist according to the applicable laws and the urgency of the judge involvement in the reformation of the criminal justice system during the revision of the terrorism eradication laws for the purpose of legal accountability. Normative research method is used to find the answer for the issue. The answer will be useful as input for the House of Representative and the Government who are now discussing the revision of the terrorism eradication laws. Normatively the Law 15 of 2003 on Combating Terrorism and the Law No. 9 of 2013 on the Prevention and Eradication of Terrorism Financing should constitute the basis for classifying the terrorism act as a crime over the years. As their forms and modus operandi grow, it is necessary to reform the criminal justice system that grants the law enforcers special authorities in the prevention and prosecution of terrorism. For the purpose of legal accountability, judges require specific function and authorities in the investigation and investigation and prosecution process. Control models in the forms of commissioner judges or strengthening pretrial institution may be used to materialize the due process of law.

Keywords: Judge, Terrorism, Legal Accountability

ABSTRAK

Berkembangnya modus operandi dan bentuk kejahatan terorisme yang semakin canggih perlu ditanggulangi dengan pembaruan kriminalisasi dan penegakan hukum yang bersifat khusus. Demi mewujudkan akuntabilitas penegakan hukum terorisme yang khusus tersebut maka diperlukan juga kewenangan kontrol dari hakim agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Patut dipertanyakan bagaimana eksistensi hakim dalam sistem pemidanaan pelaku terorisme menurut perundang-undangan dan bagaimana urgensi kedudukan hakim dalam pembaruan sistem pemidanaan dalam revisi undang-undang pemberantasan terorisme untuk mewujudkan akuntabilitas hukum. Metode penelitian normatif digunakan untuk menjawab permasalahan tersebut. Jawaban atas permasalahan tersebut berguna sebagai masukan bagi DPR dan Pemerintah yang sedang membahas revisi undang-undang pemberantasan terorisme. Secara normatif UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Terorisme dan UU No. 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme menjadi dasar pemidanaan pelaku terorisme selama ini. Seiring berkembangnya bentuk dan modus operandi maka diperlukan pembaruan sistem pemidanaan baru yang memberikan kewenangan khusus dalam hal pencegahan dan penindakan terorisme oleh penegak hukum. Demi akuntabilitas hukum, maka diperlukan fungsi dan kewenangan kontrol dari hakim pada tahap penyelidikan dan penyidikan serta penuntutan di persidangan. Model kontrol berupa hakim komisaris atau penguatan lembaga pra peradilan dapat dijadikan sarana mewujudkan *due process of law*

Kata Kunci: Hakim, Terorisme, Akuntabilitas Hukum

PENDAHULUAN

Kata “teroris” dan terorisme berasal dari kata latin “*terrere*” yang kurang lebih berarti membuat gemetar atau menggetarkan. Kata teror juga biasa menimbulkan kengerian. Akan tetapi sampai dengan saat ini belum ada definisi terorisme yang bisa diterima secara universal. 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 (Prasatya, 2013: 8).

Aksi-aksi terorisme ditujukan untuk menghilangkan rasa aman di tengah-tengah masyarakat, selain juga menurunkan wibawa pemerintah sebagai badan yang seharusnya memberikan perlindungan dan rasa aman. Selain target terorisme, Indonesia merupakan tempat persemaian dan perekrutan terorisme. Menjadi pertanyaan mengapa Indonesia bisa menjadi target sekaligus persemaian teroris? Hasil studi dari Alberto Abadie yang dilakukan di Basque (perbatasan Spanyol-Prancis), Irak dan Rusia mengenai tingkat kebebasan politik menyebutkan bahwa era transisi dari otoritarian menuju demokrasi, seringkali diikuti dengan peningkatan sementara aksi-aksi terror (Sujudi, 2014: 27). Hal ini dapat direfleksikan kepada sejarah terorisme di Indonesia bahwa sejak tahun 1999 terjadi peningkatan tindakan terorisme berupa pemboman di tempat umum dan dengan sasaran sipil dibandingkan pada tahun-tahun sebelumnya. Antara tahun 1990 sampai dengan 1997 terjadi maksimal dua insiden pemboman dalam setahun. Peningkatan drastis baru terjadi pada tahun 1988 (6 kasus), dan berturut-turut kemudian tahun 1999 (7 kasus), tahun 2000 (32 kasus), dan tahun 2001 (81 kasus). Peningkatan frekuensi pemboman sejak 1999 dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya membawa banyak analisis menyebut bahwa terorisme di Indonesia berkaitan dengan transisi menuju demokrasi, atau dengan kata lain, bagian dari problem transisi politik ketika kekuatan-kekuatan politik lama dan baru bertarung mendapatkan tempat dalam tatanan politik yang sedang dikontestasikan. Aksi-aksi pemboman

mereda selama sekitar empat atau lima tahun sejak 2005, lalu kembali dengan pemboman JW Marriot dan Ritz Carlton, 17 Juli 2009, yang dipastikan dilakukan oleh kelompok teroris yang sama dengan pelaku pemboman di Bali dan beberapa tempat lainnya (Haryono, 2010: 235-236).

Rangkaian peristiwa pemboman yang terjadi di wilayah Negara Republik Indonesia telah menimbulkan rasa takut masyarakat secara luas, mengakibatkan hilangnya nyawa serta kerugian harta benda, sehingga menimbulkan pengaruh yang tidak menguntungkan pada kehidupan sosial, ekonomi, politik, dan hubungan Indonesia dengan dunia internasional. Atas dampak kejahatan yang demikian, terorisme merupakan bagian dari suatu kejahatan yang tidak dapat digolongkan sebagai kejahatan biasa. Secara akademis, terorisme digolongkan sebagai kejahatan luar biasa atau *extra ordinary crime* dan dikategorikan pula sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan atau *crime against humanity*. Pada tataran yuridis, terorisme merupakan tindak pidana terhadap keamanan Negara, mengingat kategori yang demikian maka pemberantasannya tentulah tidak dapat menggunakan cara-cara yang biasa sebagaimana menangani tindak pidana biasa seperti pencurian, pembunuhan atau penganiayaan. Kejahatan terorisme merupakan bentuk perbuatan yang mengancam keamanan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pradityo, 2016: 18). Adanya hal yang khusus dalam kejahatan terhadap keamanan negara berarti penegak hukum mempunyai wewenang yang lebih atau khusus, semata-mata untuk memudahkan pembuktian bahwa seseorang telah melakukan suatu kejahatan terhadap keamanan Negara. Akan tetapi penyimpangan tersebut adalah sehubungan dengan kepentingan yang lebih besar lagi yaitu keamanan negara yang harus dilindungi (Yehosua, 2012: 138).

Kekhususan sistem pidana terhadap pelaku tindak pidana terorisme di Indonesia telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Secara eksplisit Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme mengatur sejumlah tindak pidana terorisme berikut hukum acara pidana

De Jure

Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

yang bersifat khusus terhadapnya. Keberadaan undang-undang pemberantasan tindak pidana terorisme tersebut juga didukung oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2003 tentang Tata Cara Perlindungan Saksi, Penyidik, Penuntut Umum, dan Hakim dalam Perkara Tindak pidana Terorisme dan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2010 tentang Pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme. Selain itu pada level institusional, Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) menerbitkan Surat Keputusan Kapolri Nomor 30/VI/2003 tentang Pembentukan Densus 88 dan juga menerbitkan Peraturan Kapolri Nomor 23 Tahun 2011 tentang Prosedur Penindakan Tersangka Tindak Pidana Terorisme.

Setelah lama berlaku dan diterapkan, Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 ternyata dalam perjalanannya mendapatkan kritik terkait dengan akuntabilitas dan evaluasi penegakan hukum terorisme. Mengemukanya kasus kematian terduga teroris Siyono dalam proses pemeriksaan seolah membuka kotak pandora penegakan hukum pidana terorisme. Pada 8 Maret 2016, Siyono ditangkap oleh anggota Densus 88 di dekat kediamannya. Densus 88 juga menggeledah rumah Siyono yang merupakan TK Amanah Ummah di Klaten, Jawa Tengah. Keluarga tidak diinformasikan mengapa Siyono ditangkap dan tidak diberikan surat penangkapan maupun penggeledahan, hingga akhirnya Jumat 11 Maret 2016, Siyono dikabarkan meninggal dunia dan keluarganya diminta untuk mengurus jenazahnya. Saat mengambil jenazah, keluarga korban melihat adanya luka memar di pipi, mata kanan lebam, patah tulang hidung, kondisi kaki dari paha hingga betis membengkak dan memar, salah satu kuku jari kaki hampir patah dan keluar darah dari bagian belakang kepala. Selain itu, keluarga Siyono diminta menandatangani surat pernyataan di hadapan Kepala Dusun Brengkungan dan anggota Polres bahwa keluarga korban mengikhlaskan kematian Siyono dan tidak akan menuntut pertanggungjawaban secara hukum. Putusan sidang etik dua anggota Densus 88 dengan vonis kewajiban untuk meminta maaf kepada atasannya maupun institusi Polri serta mendapat sanksi demosi dan akan dipindahkan ke satuan kerja lain dalam waktu minimal 4 tahun. Majelis Etik menganggap hanya pelanggaran prosedur pengawalan saat melakukan penangkapan Siyono (Azhar, 2016 : 10-11).

Koordinator Kontras Haris Azhar mengatakan bahwa “kematian Siyono yang penuh indikasi

pelanggaran HAM ini merupakan pelajaran bagi aparat penegak hukum. Selama ini masyarakat berharap pemberantasan terorisme dilakukan dengan cara-cara profesional dan bermartabat. Proses hukum yang dijalani oleh Siyono penuh akan kekerasan karena Siyono dituding pengurus salah satu organisasi terorisme. Dengan matinya Siyono maka polisi tidak bisa membuktikan kesalahan Siyono di hadapan pengadilan, yang berarti terjadi diskriminasi terhadap almarhum Siyono. Ini berdampak buruk pada keluarganya. Belum terbukti bersalah di pengadilan namun keluarga menanggungnya. Oleh karena itu perlu ada evaluasi penegakan hukum atas terorisme untuk mengkaji ulang penggunaan kekuatan dan wewenang terhadap isu-isu terorisme” (MimbarPolitik.com, 12 April 2016).

Pemerintah melalui Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia telah menyusun Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 dan pada saat ini sedang dibahas oleh Panitia Khusus (Pansus) DPR RI. Beberapa penyempurnaan kriminalisasi tindak pidana terorisme diatur dalam RUU Perubahan ini. Termasuk juga di dalam pembaruan adalah pelibatan TNI dalam melakukan pembantuan penanggulangan terorisme. Demikian halnya terkait dengan mekanisme penangkapan, penahanan, penyidikan dan penuntutan juga tidak luput dari proses penyempurnaan. Beberapa perubahan tersebut hingga saat pembahasan dalam Pansus masih mengalami perdebatan. Permasalahan yang sangat tajam dalam pembahasannya adalah terkait dengan pelibatan TNI dalam perbantuan terorisme. Terdapat persoalan mendasar yang luput (kurang mendapat perhatian) dari perdebatan atau pembahasan selama ini yaitu tentang mekanisme akuntabilitas dan fungsi pengawasan oleh hakim atau pengadilan dalam penegakan hukum pemberantasan tindak pidana terorisme. Dalam konstruksi sistem peradilan pidana terpadu, keberadaan kontrol yang dilakukan oleh hakim atau pengadilan sangat penting dan bermanfaat bagi implementasi asas *due process of law* (Suhariyanto, 2016: 126).

Seharusnya semakin bertambah atau tinggi *previleage* wewenang penegakan hukum tindak pidana terorisme, juga mendorong fungsi evaluasi dan akuntabilitas dari pelaksanaan wewenang khusus yang diembankan tersebut. Fungsi evaluasi dan mekanisme akuntabilitas tersebut tidak boleh hanya dimaknai dan dilakukan oleh

bagian atau institusi dari pihak penegak hukum pelaksana wewenang khusus tersebut karena akan menimbulkan kecurigaan dan berpotensi untuk melindungi sesama korps. Olehnya sistem kontrol dalam rangka *check and balances* sistem pidana harus dibangun dan dikokohkan dengan membagi dan memberikan kewenangan pengawasan oleh sub sistem peradilan pidana lainnya sehingga akan teruji sejauh mana keabsahan dan legalitas serta akuntabilitas dari penggunaan wewenang khusus tersebut (Suhariyanto, 2016: 127). Dengan demikian kedudukan hakim sangat urgen karena diberikan kewenangan untuk memeriksa dan memutus sah atau tidaknya penangkapan yang dilakukan penyidik dan penyidik serta memutus ganti kerugian terhadap korban penangkapan yang sewenang-wenang yang telah dilakukan aparat penegak hukum (Yehosua, 2012: 132).

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka menarik dilakukan pengkajian atas permasalahan yaitu

1. Bagaimanakah eksistensi hakim dalam sistem pidana pelaku terorisme dalam peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimanakah urgensi kedudukan hakim dalam pembaruan sistem pidana pelaku terorisme untuk mesujudkan akuntabilitas hukum?

METODE PENELITIAN

Untuk menjawab permasalahan tersebut maka digunakan metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan diperlukan dalam rangka menelusuri *ratio legis* dan dasar ontologis lahirnya peraturan perundang-undangan (Marzuki, 2014 : 93-94). Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami secara presisi dan akurat berbagai konsep yang digunakan oleh prinsip hukum dalam undang-undang maupun doktrin para ahli hukum (Irianto dan Shidarta, 2011: 191).

Adapun jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Secara khusus, data sekunder tersebut berupa sumber-sumber bahan hukum, baik yang primer (peraturan perundang-undangan), sekunder (referensi yang ditulis para ahli/doktrin) maupun tersier (kamus). Bahan-bahan hukum tersebut didapatkan dengan

melakukan studi kepustakaan. Data yang telah dikumpulkan kemudian dideskripsikan dan diinterpretasikan sesuai pokok permasalahan selanjutnya disistematisasi, dieksplanasi, dan diberikan argumentasi. Metode analisis yang diterapkan untuk mendapatkan kesimpulan atas permasalahan yang dibahas adalah melalui analisis yuridis kualitatif.

PEMBAHASAN

A. Eksistensi Hakim dalam Sistem Pidana Pelaku Terorisme dalam Peraturan Perundang-Undangan

Kejahatan terorisme merupakan salah satu bentuk kejahatan berdimensi internasional yang sangat menakutkan masyarakat. Di berbagai negara di dunia telah terjadi kejahatan terorisme baik di negara maju maupun negara-negara sedang berkembang, aksi-aksi teror yang dilakukan telah memakan korban tanpa pandang bulu. Hal ini menyebabkan Perserikatan Bangsa Bangsa dalam kongresnya di Wina Austria tahun 2000 mengangkat tema *The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*, antara lain menyebutkan terorisme sebagai suatu perkembangan perbuatan dengan kekerasan yang perlu mendapat perhatian. Menurut Muladi, terorisme merupakan kejahatan luar biasa (*Extraordinary Crime*) yang membutuhkan pula penanganan dengan mendayagunakan cara-cara luar biasa (*Extraordinary Measure*) karena berbagai hal (Muladi, 2004: 8):

- a. Terorisme merupakan perbuatan yang menciptakan bahaya terbesar (*the greatest danger*) terhadap hak asasi manusia. Dalam hal ini hak asasi manusia untuk hidup (*the right to life*) dan hak asasi untuk bebas dari rasa takut.
- b. Target terorisme bersifat random atau *indiscriminate* yang cenderung mengorbankan orang-orang tidak bersalah.
- c. Kemungkinan digunakannya senjata-senjata pemusnah massal dengan memanfaatkan teknologi modern.
- d. Kecenderungan terjadinya sinergi negatif antar organisasi terorisme nasional dengan organisasi internasional.
- e. Kemungkinan kerjasama antara organisasi teroris dengan kejahatan yang terorganisasi

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

baik yang bersifat nasional maupun transnasional.

- f. Dapat membahayakan perdamaian dan keamanan internasional.

Pemberantasan tindak pidana terorisme dari segi pengaturan hukum internasional terdapat tiga konvensi pokok yang berkaitan dengan terorisme, yaitu: (1). *International Convention and Suppression of Terorism* 1937 (Konvensi tentang Penegakan dan Pemberantasan Terorisme); (2). *International Convention For the Suppression of Terrorist Bombing* 1997 (Konvensi Internasional tentang Pemberantasan Pengeboman oleh Terorisme) disahkan oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2006 Tanggal 5 April 2006; (3). *International Convention For the Suppression of Financing of Terorism* 1999 (Konvensi International Tentang Pemberantasan Pendanaan untuk Terorisme) disahkan oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2006 Tanggal 5 April 2006 (Soeharto, 2007: 3).

Indonesia pada saat ini sudah memiliki peraturan untuk menanggulangi tindak pidana terorisme sebagaimana tercantum di dalam UU No.15 Tahun 2003. Pembuat undang-undang menempatkan UU No.15 Tahun 2003 ini sebagai peraturan payung dan bersifat koordinatif yang berfungsi memperkuat ketentuan-ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana terorisme. Dalam penjelasan UU Perpu No.1 Tahun 2002 ditegaskan bahwa pemberantasan tindak pidana terorisme di Indonesia merupakan kebijakan dan langkah antisipatif yang bersifat proaktif yang dilandaskan kepada kehati-hatian dan bersifat jangka panjang, karena masyarakat Indonesia adalah masyarakat multi etnik dan mendiami ratusan ribu pulau yang tersebar di seluruh wilayah nusantara, letaknya ada yang berbatasan dengan negara lain dan oleh karenanya seluruh komponen bangsa Indonesia berkewajiban memelihara dan meningkatkan kewaspadaan akan adanya segala bentuk kegiatan tindak pidana terorisme, di samping itu konflik yang sering terjadi di berbagai daerah di Indonesia berakibat sangat merugikan kehidupan bangsa Indonesia yang menyebabkan kemunduran peradaban yang pada akhirnya Indonesia akan dapat menjadi tempat subur berkembangnya terorisme baik yang dilakukan orang Indonesia sendiri maupun orang

asing.

UU No.15 Tahun 2003 merupakan ketentuan khusus yang diperkuat sanksi pidana dan sekaligus merupakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang bersifat koordinatif (*coordinating act*) dan berfungsi memperkuat ketentuan-ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana terorisme. Selain itu dimuat juga ketentuan khusus tentang perlindungan terhadap hak asasi tersangka/terdakwa yang disebut "*safe guarding rules*". Ketentuan tersebut antara lain memperkenalkan lembaga hukum baru dalam hukum acara pidana yang disebut dengan "*hearing*" dan berfungsi sebagai lembaga yang melakukan "*legal audit*" terhadap seluruh dokumen atau laporan intelijen yang disampaikan oleh penyelidik untuk menetapkan diteruskan atau tidaknya suatu penyidikan atas dugaan adanya tindakan terorisme. Dalam hal ini pengadilan ditempatkan sebagai pemeriksa apakah dokumen tersebut sudah layak dijadikan bukti permulaan atau tidak sehingga dapat dijadikan dasar dimulainya penyidikan. Hal ini diatur dalam Pasal 26 UU No.15 Tahun 2003 yang berbunyi bahwa:

1. Untuk memperoleh Bukti Permulaan yang cukup, penyidik dapat menggunakan setiap Laporan Intelijen.
2. Penetapan bahwa sudah dapat atau diperoleh Bukti Permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan proses pemeriksaan oleh Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan Negeri.
3. Proses pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilaksanakan secara tertutup dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari.
4. Jika dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan adanya Bukti Permulaan yang cukup, maka Ketua Pengadilan Negeri segera memerintahkan dilaksanakan Penyidikan

Adanya kewenangan hakim dalam memeriksa laporan intelijen sebagai suatu bukti permulaan merupakan ketentuan yang berlainan dengan hukum acara pidana yang diatur oleh KUHAP. Pasal 25 UU No.15 Tahun 2003 telah memberikan landasan bahwa pelaksanaan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan dalam perkara tindak pidana terorisme, dilakukan

De Jure No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini. Selanjutnya berdasarkan bukti permulaan yang cukup ini, penyidik dapat melakukan penangkapan terhadap setiap orang yang diduga keras melakukan tindak pidana terorisme paling lama 7 x 24 (tujuh kali dua puluh empat) jam. UU no.15 Tahun 2003 tidak memuat perlindungan terhadap hak-hak tersangka atas penangkapan dan penahanan yang dilakukan penyidik (Marbun, 2010: 82). Untuk itu, tersangka, pihak keluarga, atau kuasa hukum, dapat menggunakan KUHAP untuk melakukan upaya hukum keberatan atas penahanan dan penangkapan, melalui lembaga praperadilan sebagaimana yang diatur Pasal 77 KUHAP dan Pasal 124 KUHAP yang menegaskan “dalam hal apakah sesuatu penahanan sah atau tidak sah menurut hukum, tersangka, keluarga atau penasihat hukum dapat mengajukan hal itu kepada pengadilan negeri setempat untuk diadakan praperadilan guna memperoleh putusan apakah penahanan atas diri tersangka tersebut sah atau tidak sah menurut undang-undang ini”. Namun sebelum dilakukan upaya hukum praperadilan, tersangka, keluarga, atau penasihat hukum dapat mengajukan keberatan terhadap penyidik/penyidik pembantu. Jika ditolak keberatan dapat diajukan kepada atasan penyidik (*vide* Pasal 123 KUHAP).

Selain menjalankan fungsi kontrol dalam hal penilaian bukti permulaan, hakim yang menjabat Ketua Pengadilan Negeri juga memiliki kewenangan memerintahkan suatu tindakan penyadapan untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun terhadap pembicaraan melalui telepon atau alat komunikasi lain yang diduga digunakan untuk mempersiapkan, merencanakan, dan melakukan tindak pidana terorisme. Dengan perintah Ketua Pengadilan Negeri pula, Penyidik berhak membuka, memeriksa, dan menyita surat dan kiriman melalui pos atau jasa pengiriman lainnya yang mempunyai hubungan dengan perkara tindak pidana terorisme yang sedang diperiksa. Tanpa perintah Ketua Pengadilan Negeri tersebut maka Penyidik tidak berhak melakukan penyadapan. Kedudukan perintah dari Ketua Pengadilan ini adalah sangat mendasar sehingga bilamana hal ini dilanggar maka tindakan penyadapan tersebut adalah illegal atau kriminal sebagaimana dimaksud oleh Pasal 31 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 sebagaimana diubah oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun

2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik yang menyatakan bahwa:

- (1) Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak atau melawan hukum melakukan intersepsi atau penyadapan atas Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dalam suatu Komputer dan/atau Sistem Elektronik tertentu milik Orang lain.
- (2) Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak atau melawan hukum melakukan intersepsi atas transmisi Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang tidak bersifat publik dari, ke, dan di dalam suatu Komputer dan/atau Sistem Elektronik tertentu milik Orang lain, baik yang tidak menyebabkan perubahan apa pun maupun yang menyebabkan adanya perubahan, penghilangan, dan/atau penghentian Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang sedang ditransmisikan.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku terhadap intersepsi atau penyadapan yang dilakukan dalam rangka penegakan hukum atas permintaan kepolisian, kejaksaan, atau institusi lainnya yang kewenangannya ditetapkan berdasarkan undang-undang.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara intersepsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan undang-undang.

Pada dasarnya tindakan penyadapan adalah perbuatan melawan hukum karena penyadapan merupakan sebuah tindakan yang melanggar *privacy* orang lain sehingga melanggar hak asasi manusia. Penyadapan hanya boleh dilakukan berdasarkan undang-undang. Bahkan dalam konteks penegakan hukum sekalipun, pemberian kewenangan penyadapan sudah seharusnya sangat dibatasi untuk menghindari potensi digunakannya penyadapan secara sewenang-wenang. Hal ini sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-VIII/2010 tanggal 24 Februari 2011 yang menyatakan bahwa penyadapan memang merupakan bentuk pelanggaran terhadap *rights of privacy* yang bertentangan dengan UUD NRI 1945. *Rights of privacy* merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dapat dibatasi (*derogable rights*), namun pembatasan atas *rights of privacy* ini hanya dapat dilakukan dengan undang-undang sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945.

De Jure

Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

Peran hakim dalam sistem pemidanaan terorisme juga terdapat pada mekanisme pemberian kompensasi, restitusi dan rehabilitasi. Setiap korban atau ahli warisnya akibat tindak pidana terorisme berhak mendapatkan kompensasi atau restitusi. Pembiayaan atas kompensasi tersebut dibebankan kepada negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah. Pengajuan kompensasi dilakukan oleh korban atau kuasanya kepada Menteri Keuangan berdasarkan amar putusan Pengadilan Negeri. Adapun restitusi merupakan ganti kerugian yang diberikan oleh pelaku kepada korban atau ahli warisnya. Pengajuan restitusi dilakukan oleh korban atau kuasanya kepada pelaku atau pihak ketiga berdasarkan amar putusan. Kompensasi dan/atau restitusi tersebut diberikan dan dicantumkan sekaligus dalam amar putusan pengadilan. Selain kompensasi dan restitusi, pengadilan juga berwenang memberikan rehabilitasi yaitu apabila seseorang diputus bebas atau diputus lepas dari segala tuntutan hukum yang putusannya telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Rehabilitasi tersebut sekaligus dicantumkan dalam putusan pengadilan. Pelaksanaan pemberian kompensasi dan/atau restitusi dilaporkan oleh Menteri Keuangan, pelaku, atau pihak ketiga kepada Ketua Pengadilan yang memutus perkara, disertai dengan tanda bukti pelaksanaan pemberian kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi tersebut.

B. Urgensi Kedudukan Hakim dalam Pembaruan Sistem Pemidanaan Pelaku Terorisme Untuk Mesujudkan Akuntabilitas Hukum

Berbagai peristiwa mutakhir terorisme dalam bentuk baru berikut perkembangan modus operandinya yang semakin canggih sehingga aparat penegak hukum mengalami kendala. Perangkat hukum yang ada dinilai belum memadai untuk mendukung pemberantasan terorisme secara efektif. Oleh karena itu Pemerintah mengusulkan revisi terhadap UU No.15 Tahun 2003 dengan pokok alasan pembaruan diantaranya sebagai berikut (Kementerian Hukum dan HAM, 2015 : 162-163):

- a. Pemberian wewenang yang begitu luas kepada penyidik untuk melakukan perampasan kemerdekaan yaitu penangkapan, terhadap orang yang dicurigai telah melakukan Tindak Pidana Terorisme, kejelasan mengenai hal tersebut sangat diperlukan agar tidak terjadi

pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia dengan dilakukannya penangkapan secara sewenang-wenang oleh aparat (penyidik);

- b. Waktu penangkapan (7x24 jam) dan masa penahanan paling lama 6 (enam) bulan dirasakan kurang memadai bagi Penyidik untuk mengungkap jaringan terorisme skala yang luas baik nasional, regional maupun jaringan internasionalnya;
- c. Belum tercakupnya pengertian “kegiatan pendahuluan” (perencanaan, persiapan, pelatihan, dan sebagainya) sebagai suatu perbuatan yang dapat dipidana;
- d. Belum diaturnya ketentuan mengenai kegiatan/program deradikalisasi sebagai upaya pencegahan yang dilakukan agar para narapidana dan man tan narapidana serta pihak lain yang berpotensi terlibat tindak pidana untuk tidak melakukan/tidak melakukan kembali kekerasan/aksi terorisme;
- e. Belum diaturnya ketentuan mengenai *cyberterrorisme* termasuk kategori *cybercrime* yang potensial menjadi salah satu ancaman dunia di masa depan selain *cyberwafere*;
- f. Strategi penegakan hukum reaktif (*reactive law enforcement*) perlu disertai secara berimbang dan proporsional dengan penegakan hukum proaktif (*proactive law enforcement*) dengan menggunakan pendekatan “*forward-looking*”.

Keberadaan RUU Perubahan UU No.15 Tahun 2003 ini mendapatkan apresiasi dari berbagai kalangan, tetapi tidak sedikit juga kalangan yang mengkritisi pengaturan tentang hukum acara yang ada karena dinilai berpotensi melanggar HAM. Misalnya dalam Pasal 25 RUU yang mengatur bahwa “Penyidik dapat melakukan penangkapan terhadap Setiap Orang yang diduga keras melakukan Tindak Pidana Terorisme dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari”. Alasan diusulkan pasal ini adalah untuk kepentingan penyidikan dan penuntutan, masa penangkapan 7 (tujuh) hari (sebagaimana dalam UU No.15 Tahun 2003) tidak sesuai dengan alasan kondisi geografis Indonesia yang luas dan untuk lokasi terpencil tertentu menyulitkan penegak hukum. Terkait dengan hal itu maka diusulkan masa penangkapan diperpanjang dari 7 (tujuh) hari menjadi 30 (tiga puluh) hari (Kementrian Hukum dan HAM: 2015,

De Jure

No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

152-153). Bilamana dibandingkan dengan KUHAP yang hanya mensyaratkan 1 (satu) hari, maka RUU Pembaruan UU No.15 Tahun 2003 telah melipatgandakannya menjadi 30 (tiga puluh) kali.

Wewenang yang diberikan kepada penyidik sedemikianrupaluasnya. Bersumber atas wewenang tersebut, penyidik berhak mengurangi kebebasan dan hak asasi seseorang. Semua tindakan penyidik mengenai penangkapan itu adalah tindakan yang harus benar-benar diletakkan pada proporsi demi untuk kepentingan pemeriksaan dan benar-benar sangat diperlukan sekali (Harahap, 2010: 157), bukan hanya sekedar alasan letak geografis, tetapi bagaimana hak asasi seorang terduga yang notabene belum menjadi tersangka benar-benar terjaga dengan baik. Tindakan penangkapan selama 30 (tiga puluh) hari dalam RUU ini tidak mengatur mekanisme kontrolnya sehingga berpotensi dilakukan secara *incommunicado* (penahanan tanpa akses terhadap dunia luar) dan menimbulkan tindakan atau perlakuan kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat kemanusiaan. Perpanjangan masa penangkapan hingga 30 (tiga puluh hari) ini bertentangan dengan Pasal 9 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2005 bahwa setiap orang yang ditangkap atas suatu tuduhan kejahatan harus “segera” dibawa ke muka seorang hakim dan berhak diadili dalam kurun waktu yang “wajar”. Selain masa penangkapan yang “tidak wajar”, masa penahanan dalam rangka pemidanaan pelaku tindak pidana terorisme oleh RUU juga diperpanjang sebagaimana diatur oleh Pasal 25 RUU ini bahwa:

- (1) Penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan dalam perkara Tindak Pidana Terorisme dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.
- (2) Untuk kepentingan penyidikan, penyidik berwenang melakukan penahanan terhadap tersangka dalam waktu paling lama 180 (seratus delapan puluh) hari.
- (3) Jangka waktu penahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diperpanjang oleh penuntut umum dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari.
- (4) Untuk kepentingan penuntutan, penahanan yang diberikan oleh penuntut umum berlaku paling lama 90 (sembilan puluh) hari.

- (5) Jangka waktu penahanan untuk kepentingan penuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat diperpanjang oleh hakim pengadilan negeri dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari.

RUU Pembaruan UU No.15 Tahun 2003 mengatur hal kontroversial yang mendapatkan kritikan keras dari publik yaitu “Penyidik atau Penuntut Umum dapat melakukan pencegahan terhadap Setiap Orang tertentu yang diduga akan melakukan Tindak Pidana Terorisme untuk dibawa atau ditempatkan pada tempat tertentu yang menjadi wilayah hukum penyidik atau penuntut umum dalam waktu paling lama 6 (enam) bulan” (*vide* Pasal 43 A ayat (1) RUU). Penempatan selama enam bulan ini disinyalir mirip dengan Guantanamo (yang merupakan penjara milik Amerika Serikat di wilayah Kuba, di mana ratusan orang ditangkap dan disembunyikan karena diduga terkait jaringan teroris). Konsepsi pasal ini rancu karena menyatukan tujuan pencegahan tindak pidana terorisme, tetapi menggunakan instrument penegak hukum (Penyidik atau Penuntut Umum). Selama 6 (enam) bulan ini tidak jelas status seseorang yang menjadi terduga tersebut sehingga berimplikasi bagi akuntabilitas proses pengekangan hak asasi kebebasan (bagian dari HAM). Tidak dijelaskan pula mekanisme kontrol oleh hakim dan upaya hukum keberatan atas upaya pencegahan selama 6 (enam) bulan tersebut di hadapan pengadilan. Dalam konteks ini tidak terwujud sistem penegakan hukum berdasarkan *due process of law*.

Minimnya pengaturan terkait fungsi kontrol dalam konstruksi sistem peradilan pidana terpadu dan *due proces of law* juga terdapat dalam pengaturan mengenai pelaksanaan penyadapan yang hanya dibebankan kewajiban pelaporan atau dipertanggungjawabkan kepada atasan penyidik dan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang komunikasi dan informatika (Pasal 31 Ayat (2) RUU Pembaruan UU No.15 Tahun 2003). Klausula ini lebih akuntabel karena melibatkan juga Kementerian Komunikasi dan Informatika, dibandingkan pengaturan dalam UU No. 15 Tahun 2003 yang notebene sebatas pelaporan dan pertanggungjawaban pada atasan semata (*vide* Pasal 31 Ayat (3)). Meskipun demikian, mekanisme ini keluar dari pengaturan UU No.15 tahun 2003 yaitu tidak memberikan persyaratan harus mendapatkan perintah hakim

De Jure

Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

yang menjabat sebagai Ketua Pengadilan Negeri. Seharusnya persyaratan penyadapan harus melalui perintah pengadilan tetap dipertahankan karena melalui persyaratan ini maka fungsi kontrol bisa dilakukan sejak dini. Berawal dari alat bukti yang disodorkan penyidik kemudian diuji di pengadilan dalam rangka memberikan persetujuan, atau sebaliknya. Apabila, tidak mendapat persetujuan, maka penyadapan tidak dapat dilakukan penyidik terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana terorisme. Fungsi kontrol dari hakim ini merupakan bagian dari akuntabilitas penegakan hukum penyadapan. Dengan demikian penyalahgunaan wewenang penyadapan dapat terhindarkan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Fungsi evaluasi dan mekanisme akuntabilitas tersebut tidak boleh hanya dimaknai dan dilakukan oleh bagian atau institusi dari pihak penegak hukum pelaksana wewenang khusus tersebut karena akan menimbulkan kecurigaan dan berpotensi untuk melindungi sesama korps. Sistem kontrol dalam rangka *check and balances* sistem pemidanaan harus dibangun dan dikokohkan dengan membagi dan memberikan kewenangan pengawasan oleh sub sistem peradilan pidana lainnya sehingga akan teruji sejauh mana keabsahan dan legalitas serta akuntabilitas dari penggunaan wewenang khusus tersebut. Pada dasarnya penyimpangan dengan pendekatan penegakan hukum yang represif terhadap kemungkinan serangan balik pelaku terduga tindak pidana terorisme yang tertangkap merupakan hal yang niscaya selama dimungkinkan dan diatur dalam undang-undang. Sifat *extra ordinary crime* yang melekat dalam identitas tindak pidana terorisme menjadi salah satu alasan dasar bahwa sistem pemidanaan terhadap Pelaku tindak pidana terorisme bersifat khusus baik secara materiil maupun formil. Seharusnya semakin bertambah atau tinggi *privilege* wewenang penegakan hukum tindak pidana terorisme, juga mendorong fungsi evaluasi dan akuntabilitas dari pelaksanaan wewenang khusus yang diembankan tersebut.

Tindakan yang *over responsif* dan *repressive* dalam pemberantasan terorisme justru memperbesar kewenangan negara tanpa secara bersama-sama mengimbangnya dengan jaminan yang lebih kuat terhadap hak-hak warga Negara (Hizzal, 2007: 218). Negara sudah seharusnya tidak hanya diletakkan sebagai aktor yang memiliki atau pemegang otoritas/kekuasaan untuk

mengatur, menindak semata-mata, tapi juga harus pula dilihat sebagai aktor yang memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk menghormati, melindungi, memenuhi dan memajukan HAM warga negaranya, tanpa terkecuali. Pertanyaannya adalah, apakah bentuk tanggung jawab tersebut dapat pula dimuat dalam setiap undang-undang yang dibuat, termasuk undang-undang ini? Misalnya dengan cara memasukan bentuk tanggung jawab tersebut dalam beberapa pasal dalam undang-undang ini. Seperti pasal mengenai kewajiban negara untuk menindak aparat negara yang melakukan kesalahan dalam menjalankan undang-undang ini, mereparasi, merehabilitasi dan memberikan kompensasi terhadap korban dari kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh aparat negara tersebut? (Agussalim, 2015 : 6). Secara mendasar dalam menyikapi pelanggaran HAM yang dilakukan oleh penegak hukum, kiranya ada semacam *treatment* (perlakuan) dalam bentuk memperkuat fungsi-fungsi pengawasan, baik yang dilakukan oleh internal kelembagaan atau yang dilakukan oleh sebuah komisi pengawasan, maupun pengawasan langsung dari masyarakat sebagai *social control* (Vizzal, 2007: 221-222).

Pada dasarnya sangat penting keberadaan upaya kontrol terhadap setiap aparat penegak hukum pada lembaganya masing-masing secara vertikal. Namun pengawasan ini tidak cukup kuat karena sangat tergantung dari kesungguhan dan kemauan internal lembaga itu sendiri, oleh karena itu diperlukan pengawasan secara horizontal, dimana pengawasan dilakukan secara sejajar atau pengawasan dalam tingkat yang sama. Komisi Hukum Nasional menyimpulkan bahwa KUHAP perlu direvisi terutama yang berkaitan dengan mekanisme saling mengawasi antara penegak hukum dan lembaga dalam subsistem peradilan. Maksudnya antara penyidikan, penuntutan, pembelaan, pemeriksaan hakim dan tingkat upaya hukum. Selain itu tentang praperadilan yang diatur dalam KUHAP disimpulkan bahwa hanya terbatas menguji (*examinator judge*) sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan tetapi tidak meliputi menguji tindakan menyimpang dari penyidik jadi di harapkan dari posisi *examinator judge* harusnya menjadi *investigating judge*. Oleh karena itu dalam lembaga praperadilan sebagai instrumen pengawasan perlu diperluas lingkup kewenangannya atas penyalahgunaan kewenangan

De Jure

No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

oleh aparat penegak hukum, sehingga tidak sampai merugikan hak pencari keadilan (Eddyono dan Napitupulu, 2014 : 8).

Pada dasarnya hakim (dan Pengadilan secara kelembagaan) adalah penentu keadilan (bersalah atau tidaknya terdakwa dan dipidana ataukah dilepaskan dari segala tuntutan hukum) di dalam proses peradilan tindak pidana terorisme perlu diberikan ruang pengawasan dan kontrol penegakan hukum (penyelidik, penyidik dan penuntut umum) agar dapat dipertanggungjawabkan secara adil berdasarkan hukum. Eksistensi Hakim dalam masyarakat setaraf dengan keberadaan hukum itu sendiri, karena secara sosiologis keberadaan Hakim adalah manifestasi dari hukum itu sendiri. Olehnya tidak salah jika disebutkan bahwa jabatan Hakim setua dengan usia masyarakat atau peradaban manusia itu sendiri (Ansyahrul, 2008: 1).

Hakim dituntut bertindak secara adil dan tidak memihak (imparsial). Harus diingat bahwa keputusan hakim dipertanggungjawabkan kepada Tuhan YME. Setiap putusan Hakim yang berupa putusan akhir didahului dengan irah-irah: “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” mengandung arti bahwa setiap hakim yang mengadili dan memutus perkara harus berlaku adil dengan mengingat tanggung jawabnya tidak hanya pada diri sendiri melainkan pula bertanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa. Jabatan Hakim dalam berbagai agama diatur secara *lex specialis*, hal ini menunjukkan demikian pentingnya jabatan ini, karena jabatan inilah yang menyelamatkan pergaulan hidup dan peradaban umat manusia (Ansyahrul, 2008: 2)

Mekanisme praperadilan sebagai fungsi kontrol oleh Badan Yudisial yang ada hendaknya lebih diperhatikan untuk mencegah perlakuan sewenang-wenang oleh aparat penegak hukum (Vizzal, 2007 : 224). Memang sebagai mekanisme komplain yang bertujuan untuk mengawasi dan mengontrol aparat penegak hukum dalam menerapkan upaya paksa, praperadilan menjadi salah satu pembeda antara KUHAP dengan HIR. Namun dalam perjalanannya, masyarakat akhirnya menyadari juga betapa tumpulnya praperadilan dalam menjalankan misinya melindungi hak-hak dasar warga negara dan harapan terhadap praperadilanpun kian hari kian pudar. Kesadaran akan lemahnya perlindungan hak asasi manusia oleh KUHAP secara umum, dan konsep

praperadilan secara khusus, telah menimbulkan gugatan-gugatan untuk merevisi KUHAP yang bahkan sudah mulai disuarakan beberapa saat setelah KUHAP disahkan. Banyak hal yang mengganjal hingga menyebabkan praperadilan sebagai mekanisme komplain menjadi tidak fair dan sangat tidak efektif dalam menguji sah-tidaknya upaya paksa (khususnya terkait penangkapan dan penahanan) yang dilakukan aparat penegak hukum. Besarnya kewenangan penahanan yang mutlak berada di tangan aparat penegak hukum mengakibatkan pengawasan terhadap upaya paksa penahanan dalam wujud praperadilan tidak berdaya (Eddyono dan Napitupulu, 2014: 3).

Berdasarkan realitas praperadilan yang demikian maka sangat perlu diadakan perbaikan atau penguatan lembaga praperadilan dalam sistem peradilan terorisme. Untuk menyesuaikan perkembangan hukum dan tuntutan keadilan dalam pemberantasan tindak pidana terorisme yang bersifat khusus maka kekurangan lembaga praperadilan perlu diperkuat dengan cara menambah kewenangan yang bersifat pasif dan aktif, hakim praperadilan yang professional yang diberi tugas khusus melakukan kontrol atau pengawasan pada tahap pra-ajudikasi dengan memeriksa dan memutus permohonan pengujian keabsahan penggunaan wewenang penyidik dan penuntut umum atau atas inisiatif hakim praperadilan sendiri jika ditemukan adanya dugaan kuat bahwa izin yang diberikan oleh hakim untuk melakukan upaya paksa dipergunakan secara tidak tepat dan benar (disalahgunakan), untuk menyaring perkara pidana yang layak untuk diajukan ke pengadilan, dan bertanggung jawab terhadap tegaknya perlindungan terhadap hak asasi manusia terhadap seseorang yang menjadi tersangka/terdakwa (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2011: 71).

Selain melalui penguatan hakim pra peradilan, lembaga *rechts commissaris* yang saat ini direncanakan akan dibuat dan telah dimasukkan ke dalam rancangan KUHAP, sangat baik untuk diterapkan sebagai fungsi pengawasan agar terhindar dari malpraktik aparat penegak hukum (Vizzal, 2007: 225). Sesungguhnya RUU Pembaruan Undang-Undang No.15 Tahun 2003 tidak melakukan perubahan atas ketentuan Pasal 26 Undang-Undang No.15 Tahun 2003 yang pada ininya memberikan kewenangan kepada Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan Negeri

De Jure

Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

untuk menilai dan memeriksa bukti permulaan yang cukup hingga dapat diputuskan untuk segera memerintahkan dilaksanakan penyidikan. Berdasarkan hal ini kedudukan hakim berperan mengontrol sejak awal atas tindakan dimulainya penyidikan yang notabene berbeda dengan lembaga pra peradilan, tetapi lebih mirip dengan lembaga hakim komisiaris atau pun hakim pemeriksa pendahuluan. Namun demikian dalam RUU Pembaruan Undang-Undang No.15 Tahun 2003 tidak sepenuhnya mengakomodasi konsep hakim komisiaris secara komprehensif semisal dalam lingkup lebih luas yaitu berkaitan dengan kontrol terhadap penangkapan atau penahanan.

Sebagai bentuk penambahan kewenangan khusus dalam hal penangkapan maupun penahanan terhadap pelaku tindak pidana terorisme maka kedudukan pengawasan dari hakim harus juga ditingkatkan. Sebagaimana ditentukan oleh Pasal 9 ICCPR bahwa setiap orang yang ditangkap atau ditahan atas suatu tuduhan kejahatan harus segera dibawa ke muka seorang hakim atau pejabat lain yang dibenarkan oleh hukum untuk menjalankan kewenangan yudisial dan harus berhak untuk diadili dalam kurun waktu yang wajar atau untuk dibebaskan. Setiap orang yang dirampas kebebasannya melalui penangkapan atau penahanan harus berhak untuk mengajukan perkara ke muka pengadilan, agar pengadilan dapat memutuskan tanpa penundaan waktu mengenai keabsahan penahanan terhadapnya dan perintah pembebasannya apabila penangkapan itu tidak sah. Setiap orang yang telah menjadi korban penangkapan atau penahanan secara sewenang-wenang harus berhak atas kompensasi yang dapat diberlakukan.

Termasuk dalam hal memperpanjang penahanan, sesuai *convenant* maka tersangka harus dibawa (secara fisik) segera (*promptly*) ke hakim untuk dilakukan penahanan. Memang tidak salah jika ketentuan ini jika diterapkan untuk perkara pidana umum memang akan mempunyai implikasi serius berupa membludaknya tersangka atau tahanan di Pengadilan Negeri untuk diperiksa secara fisik dan duduk perkaranya secara detail oleh hakim (Muhaimin, 2016: 225). Selain itu dipermasalahkannya keberadaan hakim komisiaris ini diantaranya juga disebabkan jumlah hakim yang hanya dua orang tiap kabupaten/kota juga dinilai tidak layak, karena tugas investigasi tersebut mengharuskan hakim komisiaris untuk

turun ke lapangan dan memeriksa banyak hal (Eddyono dan Napitupulu, 2014: 24). Namun untuk perkara khusus terorisme yang notabene rentan akan penyimpangan atau kesalahan atas penggunaan kewenangan penangkapan dan penahanan yang khusus maka keberadaan hakim komisiaris sangat urgen untuk melakukan kontrol atas penggunaan upaya paksa pemberantasan terorisme. Jika dikalkulasikan tentu perkara terorisme tidak sebanyak perkara pidana umum, sehingga alasan kesibukan dan *over capacity* di Pengadilan Negeri tidak dapat dijadikan alasan yang mendasar. Justru dengan mekanisme kontrol ini HAM dari pelaku terorisme dapat terjaga dan pada pihak lain tindakan penyidik, penyidik dan penuntut umum dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel) secara hukum.

Konsepsi hakim komisiaris sebagaimana diatur dalam Rancangan KUHAP 2011 perlu dipertimbangkan untuk diterapkan dalam sistem pemidanaan terorisme demi mewujudkan akuntabilitas penegakan hukum sehingga perlu diberikan kewenangan menetapkan atau memutuskan: (a). Sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, pengeledahan, penyitaan, atau penyadapan; (b). Pembatalan atau penangguhan penahanan; (c). Bahwa keterangan yang dibuat oleh tersangka atau terdakwa dengan melanggar hak untuk tidak memberatkan diri sendiri; (d). Alat bukti atau pernyataan yang diperoleh secara tidak sah tidak dapat dijadikan alat bukti; (e). Ganti kerugian dan/atau rehabilitasi untuk seseorang yang ditangkap atau ditahan secara tidak sah atau ganti kerugian untuk setiap hak milik yang disita secara tidak sah; (f). Tersangka atau terdakwa berhak untuk atau diharuskan untuk didampingi oleh pengacara; (g). Bahwa penyidikan atau penuntutan telah dilakukan untuk tujuan yang tidak sah; (h). Penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan yang tidak berdasarkan asas oportunitas; (i). Layak atau tidaknya suatu perkara untuk dilakukan penuntutan ke pengadilan; dan (j). Pelanggaran terhadap hak tersangka apapun yang lain yang terjadi selama tahap penyidikan. Wewenang hakim komisiaris memang lebih luas dan lebih lengkap dari pada prapenuntutan (lembaga praperadilan).

KESIMPULAN

Sistem pemidanaan terhadap Pelaku tindak pidana terorisme telah diatur dalam peraturan perundang-undangan diantaranya UU No.15 Tahun 2003, UU No.9 Tahun 2013, PP No.24 Tahun 2003 dan PP No.46 Tahun 2010. Secara hukum materil dan formil, pemidanaan terorisme mengacu pada UU No.15 Tahun 2003. Pada undang-undang yang diberlakukan saat ini tersebut, telah juga diatur mengenai kedudukan hakim dalam sistem pemidanaan terhadap pelaku terorisme. Kedudukan hakim difungsikan memberikan kontrol dalam melakukan penilaian alat bukti berupa laporan intelijen sebagai awal sebelum dilakukan penyidikan dan ditetapkannya Tersangka. Hakim yang menjabat sebagai Ketua Pengadilan menurut undang-undang ini juga memiliki peran dalam hal memberikan ijin penggunaan kewenangan penyadapan.

Padarealitas penegakan hukum pemberantasan terorisme, senyatanya fungsi control dari hakim *a quo* pengadilan belum terlaksana secara efektif. Terjadinya sejumlah pelanggaran prosedur penegakan hukum pemberantasan terorisme yang menimbulkan pelanggaran hak asasi manusia (sebagaimana kasus Siyono) harus segera dihentikan. Regulasi yang ada harus diperbaiki khususnya terkait dengan kewenangan control dari hakim terhadap proses pemidanaan pelaku tindak pidana terorisme. RUU Perubahan UU No.15 Tahun 2003 mengatur kewenangan yang lebih luas kepada penegak hukum guna meningkatkan efektivitas penanggulangan terorisme. Namun tanpa diimbangi dengan fungsi kontrol yang memadai dari peradilan *a quo* hakim, maka sistem pemidanaan terorisme akan berpotensi melanggar HAM kembali. Kedudukan hakim ini sangat urgen guna mewujudkan akuntabilitas hukum pemberantasan terorisme.

SARAN

Sebaiknya pasal dalam RUU Perubahan UU No.15 Tahun 2003 yang mengatur kewenangan represif tanpa diimbangi dengan sistem pengawasan terpadu yang memadai harus dievaluasi. Bilamana konstruksi sistemnya tidak mencerminkan fungsi kontrol dari hakim khususnya, sebaiknya dihapuskan. Misalnya penempatan seseorang terduga teroris selama enam bulan yang dilakukan oleh penyidik dan penuntut umum (*vide* Pasal 43 A ayat (1) RUU), selain tidak

jelasan kedudukan terduga tersebut tetapi sudah dilakukan pengekangan kebebasan (sebagai fungsi pemidanaan), juga tak ada sama sekali diatur kontrol yang memadai dari hakim sebagaimana umumnya dilakukan sebuah penahanan. Jika pasal ini dibiarkan dan disahkan maka akan berpotensi melanggar HAM.

Untuk membangun sistem pemidanaan pelaku tindak pidana terorisme yang memenuhi aspek akuntabilitas hukum, maka dalam RUU Perubahan UU No.15 Tahun 2003 juga perlu memberikan penguatan kedudukan hakim dalam melakukan fungsi pengawasan atas digunakannya kewenangan-kewenangan khusus dari penegak hukum yang bersifat represif dan rentan disalahgunakan. Penguatan lembaga praperadilan atau pembentukan lembaga hakim komisararis (khusus perkara tindak pidana terorisme) dapat meminimalisir terjadinya malpraktik penegakan hukum di bidang pemberantasan terorisme.

DAFTAR KEPUSTAKAAN**Buku**

- Ansjahtul, *Pemuliaan Peradilan, Dari Dimensi Integritas Hakim, Pengawasan, Dan Hukum Acara*, Mahkamah Agung RI, Jakarta, 2008.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Hakim Komisaris dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2011.
- Eddyono, Supriyadi Widodo dan Napitupulu, Erasmus, *Prospek Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam Pengawasan Penahanan dalam Rancangan KUHAP*, ICJR, Jakarta, 2014
- Harahap, Yahya. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika. Jakarta. 2010.
- Hizzal, Virza Roy. *Perlindungan Hak Asasi Manusia Tersangka/Terdakwa Dalam Pemberantasan Terorisme Di Indonesia*, Tesis, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2007
- Irianto, Sulistyowati dan Sidarta, *Metode Penelitian Hukum (Konstelasi dan Refleksi)*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta. 2011
- Kementerian Hukum dan HAM, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan UU Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme*, Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 2015
- Marbun, Rocky. *Cerdik & Taktis Menghadapi Kasus Hukum*, Visi Media, Jakarta, 2010.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2014
- Muladi, *Penanggulangan Terorisme Sebagai Tindak Pidana Khusus*, Bahan Seminar Pengamanan Terorisme sebagai Tindak Pidana Khusus, Jakarta, 28 Januari 2004.
- Soeharto, H. *Perlindungan Hak Tersangka, Terdakwa dan Korban Dalam Tindak Pidana Terorisme*, Refika Media Aditama, Bandung, 2007

Suhariyanto, Budi. *Sistem Pemidanaan Pelaku Tindak Pidana Terorisme*, Puslitbang Kumdil Mahkamah Agung, Jakarta, 2016

Jurnal dan Makalah

- Agussalim, Dafri. Pokok-Pokok Pikiran: Pengantar Diskusi Dengan Pansus RUU Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, *Makalah untuk Seminar Nasional Pansus RUU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme*, DPR RI, Rabu, tanggal 25 Mei 2016
- Azhar, Haris. Densus 88, Proyek Anti-Terrorisme dan Implikasinya Terhadap Masalah HAM di Indonesia, *Bahan Pengantar Diskusi Pansus RUU Perubahan Atas Undang-Undang No.15 Tahun 2003*, Jakarta 25 Mei 2016
- Haryono, Endi. Kebijakan Anti-Terrorisme Indonesia: Dilema Demokrasi dan Represi, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 14 Nomor 2 November 2010.
- Muhaimin, Keberadaan Hakim Komisaris dan Transparansi Dalam Proses Penyidikan, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* Volume 16 Nomor 2 Juni 2016.
- Pradityo, Randy. Kebijakan Hukum Pidana Dalam Upaya Penanggulangan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme, *Jurnal Rechtsvinding* Volume 5 Nomor 1 April 2016
- Prasatya, Didi. Eksistensi Mahkamah Pidana Internasional (International Criminal Court) Dalam Penyelesaian Kasus Tindak Pidana Terorisme, *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion* Volume 1 Edisi 2 Tahun 2013
- Sujudi, Handoko, Implementasi Tugas dan Kewenangan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme di Indonesia, *Jurnal Lex et Societatis*, Volume II Nomor 8 September-November, 2014
- Yehosua, Einstein M. Analisa Penanganan Kasus Tindak Pidana Terorisme Menurut UU No. 15 Tahun 2003, *Jurnal Lex Crimen*, Volume I Nomer 4 Oktober-Desember, 2012.

De Jure No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

Internet

MimbarPolitik.com, *Kematian Siyono, Kontras Minta Pemberantasan Teroris yang Profesional*, 12 April 2016.