

## PENDEKATAN KEBIJAKAN POLITIK KRIMINAL TERHADAP TERORISME UNTUK MENUNJANG PEMBANGUNAN PARIWISATA

Oleh : Dr. Safik Faozi, SH.,MHum\*

### Abstrak

Peristiwa terorisme yang berlangsung di masyarakat telah berpengaruh signifikan terhadap industry pariwisata di suatu wilayah. Upaya penanggulangannya tidak cukup dengan pendekatan penindakan atau melalui program deradikalisasi. Pendekatan politik criminal yang bercirikan pendekatan integratif, total dan rasional mengharuskan adanya reorientasi penanggulangan terorisme baik melalui penerapan hukum pidana, program deradikalisasi dan pendekatan pencegahan tanpa pemidanaan yang mencakup pengentasan kemiskinan, kebodohan, pemihakan pembangunan yang berorientasi pada nilai-nilai cultural dan moral agama, meminimalkan adanya diskrimnasi rasial, sosial, dan hukum. Pengabaian factor ini selain tidak rasional, juga tidak mencakup pendekatan yang strategis justru bersifat kriminogen.

Kata kunci : Politik Kriminal, Terorisme, dan Pemanungan Pariwisata

### 1. Latar Belakang Masalah

Pariwisata di Indonesia terus dikembangkan dengan berbagai pendekatan yang sifatnya saling melengkapi. Hukum sebagai sarana pengatur kehidupan masyarakat yang tertib, aman dan sejahtera dituntut untuk menopang kebijakan pembangunan pariwisata. Jaminan kehidupan masyarakat yang aman dan sejahtera merupakan tujuan umum dan khusus hukum pidana. Tujuan umum hukum sebagaimana lazimnya tujuan umum hukum, yaitu penataan kehidupan masyarakat yang aman, adil dan sejahtera. Tujuan khususnya adalah melindungi masyarakat terhadap perbuatan atau tindak pidana yang hendak memperkosa kepentingan hukum masyarakat.

Terorisme merupakan jenis tindak pidana yang telah meresahkan masyarakat. Keresahan masyarakat ini tidak saja bersifat satu teritorial, namun juga bersifat lintas negara dan global. Meskipun upaya penanggulangan terus dilakukan, peristiwa-peristiwa aksi terror terus berlangsung. Aksi teror terjadi di Westminster Bridge di [London](#), Inggris pada Rabu (22/3/2017) lalu. Akibatnya, seorang petugas kepolisian tewas di depan Gedung Parlemen Inggris dan tiga orang lainnya termasuk wisatawan AS juga tewas. Beberapa peristiwa juga terjadi di Mesir, Australia, Thailand, dan beberapa kali terjadi di dalam negeri. Peristiwa peledakan bom di jalan Thamrin, Bom Panci, dan Bom di Sumatra Utara Paska lebaran 2017 mengindikasikan bahwa peristiwa-peristiwa terorisme telah menjadi ancama Negara-negara.

Pariwisata sebagai salah satu kegiatan pembangunan dan menjadi sumber pendapat Negara dan masyarakat juga terancam keberlangsungannya jika peristiwa-peristiwa terorisme masih berlangsung di masyarakat. Aksi teror tersebut dipandang bakal memberikan dampak besar terhadap industri pariwisata [London](#), apalagi sebentar lagi musim panas akan tiba. Setiap tahun, ibukota Inggris tersebut menyambut 20 juta wisatawan dan menjadikannya satu dari tiga destinasi yang paling banyak dikunjungi di dunia. Destinasi populer dunia lainnya, yakni kota Paris, telah terpukul akibat serangan teror pula. Beberapa wisatawan kini memilih untuk menunggu dan menunda pemesanan tiket penerbangan mereka ke [London](#). Adapun beberapa wisatawan lainnya bisa saja membatalkan perjalanan mereka atau menghindari kota tersebut. "Saya rasa kita akan menghadapi situasi yang jelas dan logis di mana wisatawan akan mengubah rencana perjalanan mereka," ungkap Olivier Jager, CEO perusahaan analisis wisata ForwardKeys seperti dikutip dari *CNN Money*, Jumat (24/3/2017). Peledakan Bom Bali pada tahun 2001 telah melumpuhkan sektor wisata di Pulau Dewata. Konsekuensi pendapatan Negara dan masyarakat yang mensuplai industry kreatif termasuk sektor pertaniannyapun mengalami penurunan yang signifikan. Relasi terrorism terhadap keamanan dalam menunjang pembangunan bidang pariwisata dan pembangunan ekonomi juga telah menjadi agenda Badan Penanggulangan Nasional Terorisme untuk menyelenggarakan Workshop Counter Terrorisme Working Group tanggal 9-10 Mei 2017. Dinyatakan oleh ketua BNPT yaitu "Bisa dikatakan semua negara hampir pernah merasakan bagaimana teroris menjadikan tujuan wisata sebagai sasaran untuk melemahkan perekonomian sebuah negara, " Dia berharap semua delegasi dapat menikmati waktunya selama berada di Bali. Dia juga berharap workshop tersebut dapat memberikan sebuah hasil yang signifikan untuk memperkuat sistem pengamanan dan standar penanggulangan atas dampak aksi teroris di tujuan wisata.<sup>39</sup> Adanya realitas ancaman terorisme terhadap sektor swasta ini menggugat peranan fungsi hukum selain sebagai sarana untuk mengatur kehidupan masyarakat yang aman dan sejahtera pada satu sisi dan penanggulangannya terhadap terorisme terutama pada fungsi khusus hukum pidana dapat dipersoalkan. Atas dasar tersebut, tulisan ini mencoba untuk menganalisis realitas ini dengan tema pendekatan politik criminal terhadap penanggulangan terorisme untuk menunjang pembangunan sektor pariwisata.

### 2. Permasalahan

---

<sup>39</sup> Sindonews Rabu (10/5/2017).

- a. Bagaimana terorisme mengancam pembangunan pariwisata ?
- b. Bagaimana Pendekatan Politik Kriminal terhadap penanggulangan terorisme untuk menunjang pembangunan sektor pariwisata

### 3. Pembahasan

#### a. Ancaman Terorisme Bagi Pembangunan Pariwisata.

Pembangunan sektor pariwisata merupakan salah satu sektor pembangunan yang terus digali potensinya. Berbagai pemerintah kabupaten/kota terus berupaya menggali dan mengembangkan sektor wisata bahari, alam pegunungan dan perbukitan, kuliner dan sarana pendukungnya, seperti infrastruktur jalan, perhotelan, sarana transportasi jalan termasuk kearifan-kearifan lokal budaya masyarakatnya, keramahan pemandu wisata dan infrastruktur pariwisata lainnya. Potensi alam Indonesia, keramahan budaya dan komitmen pengembangan manajemen pariwisata telah menjadi sumber daya yang potensial untuk meningkatkan pendapatan negara dan kesejahteraan masyarakat. Potensi peningkatan pendapatan Negara dan masyarakat dewasa ini di sektor pengembangan pariwisata tidak terelakkan.

Realitas terjadinya terorisme di berbagai negara dapat mengubah segalanya termasuk di sektor industri pariwisata. Dalam setahun terakhir, belanja wisatawan di London meningkat dengan pesat, yakni lebih dari 7 persen menjadi hampir 20 miliar dollar AS pada tahun 2016. Hal ini berdasarkan data Mastercard. Industri pariwisata London diuntungkan dengan depresiasi nilai tukar poundsterling secara tajam pasca referendum keluarnya Inggris dari Uni Eropa atau Brexit. Kondisi ini membuat kunjungan ke Inggris menjadi lebih murah. Sektor pariwisata menyumbang lebih dari 500.000 tenaga kerja di London. CNN Indonesia memberitakan bahwa London diketahui mempekerjakan 700 ribu orang di industri pariwisata seperti maskapai penerbangan, hotel, restoran, dan transportasi umum dengan nilai omzet industri mencapai 36 miliar euro per tahun. Seperti yang terjadi pada Juli lalu di kota Nice, Perancis. Sekitar 84 orang tewas dalam serangan teror di pantai Promenade des Anglais yang merupakan salah satu tempat wisata terkenal di Nice, Perancis. Teror yang dilakukan oleh Mohamed Lahouaiej Bouhlel seorang warga Tunisia berusia 31 tahun tentunya menimbulkan duka serta rasa takut bagi para wisatawan. Jumlah wisatawan yang mengunjungi Perancis pun menurun tajam hingga 8,5 persen pada kuartal II-2016. Wisatawan lokal juga enggan mengunjungi daerah lain di Perancis sehingga tercatat penurunan 2,9 persen. Bahkan, menara Eiffel yang fenomenal juga beberapa kali ditutup dengan alasan keamanan. Turki juga mengalami penurunan kunjungan wisata. Aksi bom bunuh diri di Bandara Atatürk -pintu masuk para wisatawan- yang menewaskan 40 orang pada akhir Juni lalu berimbas pada sektor pariwisata. Aksi teror beberapa kali yang terjadi di Turki membawa Turki mencapai titik terendah pada industri pariwisata sejak 20 tahun terakhir. Pada Juni lalu, data resmi dari pemerintah Turki menunjukkan penurunan tajam hingga 40,86 persen dari jumlah 2,44 juta wisatawan asing yang mengunjungi Turki pada 2015 lalu.

Pada tahun 2017 ini, Mesir juga mengalami serangan terorisme. Sebanyak 23 tentara Mesir tewas ketika dua bom mobil menghancurkan dua pos pemeriksaan militer yang terletak di Sinai Utara pada Jumat (8/7/2017). Sumber berita Antara menyebutkan serangan itu menandai salah satu serangan paling berdarah terhadap pasukan keamanan selama beberapa tahun belakangan. Kedua mobil itu meledak di dua pos pemeriksaan di luar sebuah kawasan militer di Rafah selatan, perbatasan dengan Jalur Gaza, kata sumber keamanan setempat.<sup>40</sup> Peristiwa serangan bom juga terjadi di Thailand. Kantor berita antara memberitakan serangan bom di sebuah rumah sakit milik militer di Bangkok bulan lalu yang melukai 24 orang.<sup>41</sup> Menteri Pertahanan Prawit Wongsuwan mengungkapkan bahwa Aksi bom tersebut menyusul peristiwa ledakan kecil sebelumnya, yang melukai dua orang pada 15 Mei di Teater Nasional di ibukota Thailand, dan Junta berjanji untuk meningkatkan keamanan untuk meyakinkan warga asing masuk ke salah satu negara tujuan wisata yang paling banyak dikunjungi di dunia itu. Kantor berita Al-Jazeera memberitakan sebuah bom truk menghancurkan pusat distrik diplomatik Kabul. Seperti yang dikutip dari *Al-Jazeera* Rabu (31/5/2017), ledakan kuat tersebut digambarkan oleh pejabat setempat sebagai "salah satu yang terbesar". Akibat kejadian ini, sedikitnya 80 orang tewas dan ratusan lainnya terluka. Korban tewas diperkirakan akan meningkat. Serangan bunuh diri tersebut terjadi di dekat alun-alun Zanaq, di distrik 10 Kabul, dekat dengan pertokoan dan restoran, serta kantor pemerintah dan kedutaan asing.<sup>42</sup> Qais Azimy dari *Al-Jazeera*, melaporkan bahwa lokasi serangan tersebut sangat signifikan, karena menghantam salah satu bagian paling sibuk di ibukota Afghanistan.

Aksi terorisme telah mempengaruhi pariwisata Mesir, Sejumlah bom yang diledakkan para pelaku terorisme memicu ketakutan yang meluas. Para wisatawan yang hendak melihat satu dari tujuh keajaiban dunia--yakni piramida dan patung singa berkepala manusia--harus berpikir sepuluh kali sebelum memutuskan ke Mesir. "Pelancong asal Rusia dan Jerman agar lebih waspada," demikian imbauan Pemerintah Mesir lewat jaringan internet, Rabu (21/12/2016). "Terorisme

<sup>40</sup> Kantor Berita Antara, Sabtu (8/7/2017).

<sup>41</sup> Kantor Berita Antara, Kamis (15/6/2017).

<sup>42</sup> Kantor berita Al-Jazeera Rabu (31/5/2017).

adalah pembunuh bisnis pariwisata," kata Menteri Pariwisata Mesir Alaa Abdel Wahab pekan lalu. Ia mengutuk keras berbagai aksi terorisme dan mengimbau 12 juta imigran Mesir di berbagai negara untuk datang ke tanah leluhurnya sebagai turis. Sang menteri layak kecewa karena selama Januari-Oktober 2016, jumlah wisman hanya 4 juta. Sementara kontribusi pariwisata terhadap perekonomian negara sangat besar. Sektor pariwisata di Mesir memberikan kontribusi 11 persen terhadap produk domestik bruto (PDB) dan menyerap 12 persen tenaga kerja. Mesir termasuk negara berkembang dengan PDB per kapita sekitar US\$ 3.700. Pada akhir tahun 2015, penduduk miskin mencapai 17 persen dari 9,3 juta penduduk. Sedang pengangguran sekitar 13,5 persen.

Peristiwa Bom Bali menimbulkan dampak yang sangat serius dan luar biasa. Kunjungan studi lapangan di Polda Bali pada tahun 2017 terungkap bahwa bom Bali I pada tanggal 12 oktober 2002 tercatat 202 korban jiwa dan ratusan orang lainnya terluka. Bom Bali II di tahun 2005 yang diledakkan teroris di pusat keramaian Kuta dan Jimbaran yang mengakibatkan 23 orang tewas dan melukai ratusan orang lainnya. Dampaknya sungguh luar biasa. Wisata Bali menjadi sangat sepi. Hotel-hotel kosong sehingga memberi *discount* hampir setengah harga. Toko-toko sebagian besar tutup. Orang-orang berjalan dengan cepat dipenuhi ketakutan. Bali yang begitu ramai mendadak menjadi pulau mati. Perlu waktu lama untuk membangkitkan kembali pariwisata Bali sehingga pulih seperti sekarang ini.

Peristiwa peledakan bom di Westminster Bridge di London, Inggris pada Rabu (22/3/2017) lalu. Akibatnya, seorang petugas kepolisian tewas di depan Gedung Parlemen Inggris dan tiga orang lainnya termasuk wisatawan AS juga tewas. Insiden ini terjadi di pusat kota London yang merupakan destinasi wisata populer. Di kawasan itu, para wisatawan biasa berfoto di sekitar Big Ben dan Gedung Parlemen. Aksi teror tersebut dipandang bakal memberikan dampak besar terhadap industri pariwisata London. Beberapa wisatawan kini memilih untuk menunggu dan menunda pemesanan tiket penerbangan mereka ke London. Adapun beberapa wisatawan lainnya bisa saja membatalkan perjalanan mereka atau menghindari kota tersebut. CNN Money menyampaikan analisis Olivier Jager, CEO perusahaan analisis wisata ForwardKeys yaitu bahwa kita akan menghadapi situasi yang jelas dan logis di mana wisatawan akan mengubah rencana perjalanan mereka.<sup>43</sup>

Di Indonesia, serangan bom yang terjadi di Kampung Melayu yaitu di halte bus Transjakarta di Kampung Melayu, Jakarta Timur pada Rabu (24/5/2017). Berdasarkan informasi yang diperoleh dari media total korban tewas akibat bom di Kampung Melayu sebanyak 5 orang. Dua orang tewas di antaranya diduga sebagai pelaku, sedangkan 3 orang lainnya merupakan personel Polri. Sedangkan 10 orang korban luka adalah 5 personel polisi dan 5 orang warga sipil Tiga personel polisi yang meninggal adalah Ridho Setiawan, Bripda Taufan Tsunami dari Unit 1 peleton 4 Polda Metro Jaya, Imam Gilang Adinata. Sedangkan korban luka adalah Bripda Feri (unit 1 peleton 4 PMJ) mengalami luka pada wajah, badan dan paha, Bripda Yogi (unit 1 peleton 4 PMJ) mengalami luka di sekujur tubuh, Agung (17 tahun) berprofesi sebagai sopir swasta mengalami luka pada kaki, tangan dan badan. Korban lainnya seorang mahasiswi bernama Jihan (19 tahun) mengalami luka melepuh pada tangan kiri.

Relasi serangan teroris terhadap industri pariwisata juga dibahas dalam APEC Workshop on Strengthening Tourism Business Resilience Against The Impact of Terrorist Attack di Nusa Dua, Kecamatan Kuta Selatan, Badung. Workshop berlangsung pada 9–10 Mei 2017. Gubernur Bali Made Mangku Pastika mengatakan Bali mendapat pelajaran keras dari aksi terorisme tahun 2002 yang mengguncang pariwisata dan ekonomi Bali bahkan Indonesia. Menurutnya, Bali yang sesungguhnya aman dan damai mendadak bisa jadi target teroris. Itulah sebabnya perlu disadari bahwa teroris bisa menyerang di mana saja dan kapan saja, dan ini mengancam pariwisata global. "Oleh sebab itu, sangat krusial untuk memiliki institusi yang (berfungsi) mencegah dan melawan terorisme serta kerja sama yang kuat di antara institusi internasional dan antar-negara," ujar Pastika. Menko Polhukam Wiranto mengatakan, banyak negara yang sangat peduli dengan isu terorisme di daerah tujuan wisata. Oleh karena itu pemerintah Indonesia mendukung upaya-upaya kerja sama termasuk workshop untuk menyusun strategi bagaimana tujuan wisata aman dan nyaman dari ancaman terorisme. "Pengalaman kita, kalau tujuan wisata diserang terorisme, maka mematkan daerah tersebut," tuturnya. Kepala BNPT Suhardi Alius menyatakan bahwa BNPT memilih Bali sebagai tempat dilaksanakannya rapat ini, karena Bali mempunyai sejarah yang sangat signifikan untuk dijadikan contoh dari aksi terorisme. Bali sudah mengalaminya sebanyak dua kali. Intinya dalam pertemuan ini saling tukar pengalaman dan metode apa yang dilakukan, dan bagaimana mengantisipasinya. Karena serangan teroris tak mengenal waktu. Karena kemungkinannya bisa terjadi di mana saja," kata Kepala BNPT. Suhardi Aulus mengharapkan workshop ini dapat mengeluarkan dokumen rekomendasi yang dapat menjadi acuan bagi anggota-anggota APEC dalam melindungi objek pariwisata dari serangan terorisme. Serta menghasilkan langkah-langkah yang perlu ditempuh saat terjadi serangan terorisme terhadap objek pariwisata di wilayah masing-masing. Beberapa hal yang didiskusikan dalam pertemuan kali ini, adalah dampak serangan teroris terhadap ekonomi dasar pariwisata, pentingnya respons regional setelah terjadi serangan terorisme, dan respons regional untuk membantu memulihkan setelah terjadi serangan teroris. Kapolda Bali Irjen Pol Petrus Reinhard Golose mengatakan, pengamanan pariwisata Bali perlu

---

<sup>43</sup>CNN Money, Jumat (24/3/2017).

ditingkatkan seiring dengan tingginya kepercayaan dunia untuk datang ke Bali. “Kami melaksanakan pertemuan di sini membicarakan bagaimana aparat penegak hukum bekerja sama dengan BNPT yang diikuti oleh negara yang tergabung dalam APEC CTWG untuk membahas bagaimana langkah yang diambil jika terjadi aksi teroris di tempat pariwisata. Ini penting untuk dibicarakan karena industri di Bali merupakan industri yang tak berasap. Kini kepercayaan dunia sudah meningkat. Hal ini dibuktikan dengan meningkatnya kunjungan turis ke Pulau Bali ini,” tuturnya.<sup>44</sup>

b. Politik Kriminal terhadap Serangan Teroris Bagi Pemajuan Pariwisata

Kajian politik kriminal terhadap serangan teroris bagi pemajuan pariwisata merupakan kajian yang bersifat empiris. Kajian empiris didasarkan pada kondisi objektif terhadap serangan teroris bagi industri pariwisata pada satu sisi, juga terhadap upaya-upaya yang harus dilakukan untuk menanggulangi terorisme terhadap industri pariwisata tersebut.

Kajian empiris yang dibangun pada kondisi objektif terrorism pada industri pariwisata menjelaskan kondisi aktual serangan terrorism pada satu sisi, juga pada objek yang diserang yaitu industri pariwisata yang merupakan bagian dari kegiatan ekonomi dan bisnis. Identifikasi ini dapat digunakan untuk membantu mencari formula atau cara untuk menanggulangi aksi-aksi terorisme terhadap industri pariwisata.

Identifikasi aksi terorisme

Kajian politik criminal terhadap serangan terorisme berfokus pada upaya-upaya yang dilakukan untuk menanggulangi terorisme pada objek industri pariwisata. Upaya penanggulangan ini merupakan hakikat dari suatu politik criminal. Sudarto berpendapat bahwa politik kriminal merupakan upaya total masyarakat untuk menanggulangi kejahatan.<sup>45</sup> Pandangan Sudarto ini mempunyai makna yang mirip dengan pandangan Marc Ancel tentang politik criminal, yaitu *the rational organization of the social reactions to crime*.<sup>46</sup> G.P. Hoefnagels yang memberi makna *criminal policy* dalam berbagai pengertian, seperti ungkapan bahwa *the science of criminal policy is the science of crime prevention, criminal policy as a science of policy is part of a larger policy : the law enforcement policy*. Jika dikaitkan dengan ilmu dan penerapan, Hoefnagels juga memaknakan *criminal policy is manifest as science and as applications*.<sup>47</sup> Berdasarkan pada pandangan tersebut, hal yang wajar jika Sudarto merumuskan politik kriminal sebagai upaya masyarakat yang rasional dan total untuk menanggulangi kejahatan. Karl O. Christiansen merumuskan politik kriminal sebagai *the rational criminalpolicy is nothing more than the application of a rational method*. Politik kriminal sebagai suatu penerapan dari metode rasional dalam perspektif Hoefnagels merupakan salah satu upaya dari politik kriminal yang bersifat total dalam penanggulangan kejahatan. Hoefnagels memasukkan upaya masyarakat untuk mempengaruhi pandangan masyarakat tentang kejahatan dan pidana serta upaya pencegahan kejahatan sebagai bentuk dari politik kriminal.<sup>48</sup>

Dalam kaitannya dengan politik criminal terhadap terorisme, praktik penerapan hukum pidana (*criminal law application*) menyoal tentang kriminalisasi perbuatan teroris, pertanggungjawaban pidana dan ukuran yang digunakan masyarakat untuk menanggulangi tindak pidana.

Ada beberapa pengertian terorisme. T. P. Thornton menyatakan bahwa terorisme sebagai Terror as Weapon of Political Agitation. Hal ini mengandung arti bahwa terorisme merupakan suatu penggunaan teror dengan tindakan simbolis yang dirancang untuk mempengaruhi kebijaksanaan dan tingkah laku politik dengan cara-cara ekstra normal, khususnya dengan penggunaan kekerasan dan ancaman kekerasan. penggunaan cara-cara kekerasan dan menimbulkan ketakutan adalah cara yang sah untuk mencapai tujuan. Proses teror, menurut T. P. Thornton harus memiliki 3 (tiga) unsur, yaitu: Pertama, tindakan atau ancaman kekerasan. Kedua, reaksi emosional terhadap ketakutan yang amat sangat dari pihak korban atau calon korban. Ketiga, dampak sosial yang mengikuti kekerasan atau ancaman kekerasan dan rasa ketakutan yang muncul kemudian.<sup>49</sup> United Stated Federal Bureau of Investigation (FBI) merumuskan terorisme adalah penggunaan kekuasaan tidak sah atau kekerasan atas seseorang atau harta untuk mengintimidasi sebuah pemerintahan, penduduk sipil dan elemen-elemennya untuk mencapai tujuan sosial atau politik.<sup>50</sup> Menurut Brian Jenkins mendukung pernyataan ini dengan pendapatnya, yaitu: “... what called terrorism thus seems depend on the point of view. At the time, point in this expanding use of the term “terrorism” can mean just what those who use the term (not the terrorist) want it to mean- almost any violent act by any opponent”(... apa yang dimaksud dengan terorisme tergantung pada sudut pandang masing-masing. Dalam arti luas, terorisme dapat diartikan

<sup>44</sup> Nusabali.com, 10 mei 2017.

<sup>45</sup> Sudarto, Kapita Selekta Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1981, halaman 113-114. Lihat pula Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, 1981, halaman 161.

<sup>46</sup> G.Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, t.t., hal. 57.

<sup>47</sup> Loc., Cit.

<sup>48</sup> Ibid., halaman 56.

<sup>49</sup> Bryan A. Gardner, Editor in Chief, *Black Law Dictionary*, Seventh Edition, 1999, halaman. 84.

<sup>50</sup> Muladi, *Penanggulangan Terorisme Sebagai Tindak Pidana Khusus*, bahan seminar Pengamanan Terorisme sebagai Tindak Pidana Khusus, Jakarta, 28 Januari 2004, halaman. 7

oleh siapa saja (tidak termasuk teroris) sebagai perbuatan kekerasan terhadap orang lain).<sup>51</sup> Di samping itu, terorisme seperti ditegaskan dalam Convention of the Organization of the Islamic Conference on Combating International Terrorism, 1999 (Konvensi Konferensi Internasional Organisasi Islam tentang Terorisme Internasional, 1999) sebagaimana dikutip Muladi, terorisme merupakan tindakan kekerasan atau ancaman tindakan kekerasan, terlepas dari motif atau niat yang ada untuk menjalankan rencana tindak kejahatan individual atau kolektif dengan tujuan menenteror orang lain atau mengancam untuk mencelakakan mereka, atau mengancam kehidupan, kehormatan, kebebasan, keamanan dan hak mereka atau mengeksploitasi lingkungan atau fasilitas atau harta benda pribadi atau publik, atau menguasainya atau merampasnya, membahayakan sumber nasional, atau fasilitas internasional, atau mengancam stabilitas, integritas teritorial, kesatuan politis atau kedaulatan negara-negara merdeka.<sup>52</sup> Dengan sifat yang demikian, secara akademis wajar, terorisme dikategorikan sebagai "kejahatan luar biasa" atau "extra ordinary crime" dan dikategorikan pula sebagai "kejahatan terhadap kemanusiaan" atau "crime against humanity".<sup>53</sup> Sifatnya yang berupa extra ordinary crime ini, tindak pidana terorisme ini tidak cukup menggunakan cara atau metode yang biasa, tetapi dengan cara-cara luar biasa (extra ordinary measure). Kategori terorisme sebagai kejahatan luar biasa ini harus memenuhi standar keluarbiasaan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Muladi sebagai berikut<sup>54</sup>:

"Setiap usaha untuk mengatasi terorisme, sekalipun dikatakan bersifat domestik karena karakteristiknya mengandung elemen "etno socio or religios identity", dalam mengatasinya mau tidak mau harus mempertimbangkan standar-standar keluarbiasaan tersebut dengan mengingat majunya teknologi komunikasi, informatika dan transportasi modern. Dengan demikian tidaklah mengejutkan apabila terjadi identitas terorisme lintas batas negara (transborder terrorism identity)".

Romli Atmasasmita mengatakan bahwa dari latar belakang sosiologis, terorisme merupakan kejahatan yang sangat merugikan masyarakat baik nasional maupun internasional, bahkan sekaligus merupakan perkosaan terhadap hak asasi manusia.<sup>55</sup> Pendapat Romli Atmasasmita ini sejalan dengan pendapat Indriyanto Seno Aji yang menyatakan sebagai berikut:

"bahwa akibat dari kejahatan terorisme yang memperkosa hak asasi manusia merusak system perekonomian, integritas Negara, penduduk sipil yang tidak berdosa serta fasilitas umum lain dalam konteks melawan hukum yang signifikan sekali, karena itu pelaku teror yang berlindung sebagai pelaku delik politik atau *political purpose* yang dilakukan dengan *purpose of violence* dimana tindakan dimaksud untuk membuat *shock* atau intimidasi *governmental authority* atau yang berakibat pada *public by innocent*.<sup>56</sup>

Unsur perencanaan melekat dalam aksi terorisme. Terorisme sebagai penggunaan atau ancaman penggunaan kekerasan fisik yang direncanakan, dipersiapkan dan dilancarkan secara mendadak terhadap sasaran langsung yang lazimnya adalah non combatant untuk mencapai suatu tujuan politik. Istilah kekerasan digunakan untuk menggambarkan perilaku baik yang terbuka (overt), baik yang bersifat menyerang (offensive) atau bertahan (defensive) yang disertai penggunaan kekuatan kepada orang lain. Pengertian terorisme menurut James Adams adalah penggunaan atau ancaman kekerasan fisik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok untuk tujuan-tujuan politik, baik untuk kepentingan atau untuk melawan kekuasaan yang ada, apabila tindakan-tindakan terorisme itu dimaksudkan untuk mengejutkan, melumpuhkan atau mengintimidasi suatu kelompok sasaran yang lebih besar daripada korban-korban langsungnya. Terorisme melibatkan kelompok-kelompok yang berusaha untuk menumbangkan rezim-rezim tertentu untuk mengoreksi keluhan kelompok/nasional, atau untuk menggerogoti tata politik internasional yang ada. Hal yang wajar dan faktual, aksi-aksi terorisme merupakan kejahatan terorganisir, memiliki jaringan nasional maupun internasional yang sangat meresahkan dan menjadi perhatian dunia. Tindak pidana terorisme setiap saat akan terjadi berdasarkan tipologi yang mendasarinya dengan sasaran yang tidak dapat diprediksi, tindakannya menimbulkan ketakutan

---

<sup>51</sup> Indriyanto Seno Adji, Permasalahan Terorisme dan Hukum Pidana, Makalah disampaikan pada sosialisasi RUU tentang pemberantasan terorisme yang diselenggarakan oleh Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia R.I., Jakarta, 3 Desember 2001, halaman. 1

<sup>52</sup> Muladi, Demokratisasi, Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia, The Habibie Center, Jakarta, 2002, halaman. 173.

<sup>53</sup> Muladi, Penanganan Terorisme Sebagai Tindak Pidana Khusus (Extra Ordinary Crime), Materi Seminar di Hotel Ambara Jakarta, 28 Juni 2004, halaman. 1

<sup>54</sup> Loc., Cit.

<sup>55</sup> Romli Atmasasmita, Kasus Terorisme Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Materi Seminar Penanganan Terorisme Sebagai Tindak Pidana Khusus, Jakarta 28 Juni 2004, halaman 3.

<sup>56</sup> Indriyanto Seno Aji, Kompas, 29 Oktober, 2002.

masyarakat secara luas, menimbulkan korban jiwa dan kerugian harta benda yang tidak sedikit, juga menimbulkan dampak yang sangat luas terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara.

Undang-undang No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang berasal dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dinilai Muladi telah mengakodasi ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam Convention Against Terrorism Bombing (1997) dan Convention on the Suppression of Financing Terrorism (1997), antara lain memuat ketentuan-ketentuan tentang lingkup yuridiksi yang bersifat transnasional dan internasional serta ketentuan-ketentuan khusus terhadap tindak pidana terorisme internasional, yaitu :

1. Merupakan ketentuan payung terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan tindak pidana terorisme.
2. Memuat ketentuan khusus tentang perlindungan terhadap hak asasi tersangka atau terdakwa yang disebut "safe guarding rules".
3. Di dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini juga ditegaskan bahwa tindak pidana yang bermotif politik atau yang bertujuan politik sehingga pemberantasannya dalam wadah kerjasama bilateral dan multilateral dapat dilaksanakan secara lebih efektif.
4. Memuat ketentuan yang memungkinkan Presiden membentuk satuan tugas anti teror dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas publik (sunshine principle) dan atau prinsip pemberantasan waktu efektif (sunset principle) yang dapat mencegah penyalahgunaan wewenang satuan tugas bersangkutan. Memuat ketentuan tentang yuridiksi yang didasarkan kepada asas teritorial, asas ekstrateritorial dan asas nasional aktif sehingga diharapkan dapat secara efektif memiliki daya jangkauan terhadap tindak pidana terorisme.
5. Memuat ketentuan tentang pendanaan untuk kegiatan teroris sebagai tindak pidana terorisme sehingga sekaligus juga membuat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.
6. Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini tidak berlaku bagi kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum, baik melalui unjuk rasa, protes, maupun kegiatan-kegiatan yang bersifat advokasi.
7. Di dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini tetap dipertahankan ancaman sanksi pidana yang minimum khusus untuk memperkuat fungsi penjeratan terhadap para pelaku tindak pidana terorisme.

Pendekatan politik criminal yang bertujuan pada penanggulangan kejahatan terhadap terorisme ini harus mencakup upaya yang terkandung dalam politik criminal, yaitu upaya penerapan hukum pidana, upaya-upaya non penal baik melalui influencing of society on crime and punishment (mempengaruhi pandangan masyarakat tentang kejahatan (terorisme) dan pidananya, dan pencegahan tanpa pemidanaan (prevention without punishment). Keseluruhan upaya tersebut dilakukan secara total, terintegrasi dan bersifat rasional.

Upaya mempengaruhi pandangan-pandangan masyarakat tentang terorisme dikenal dengan program deradikalisasi yaitu melakukan rehabilitasi pelaku teror penting untuk direalisasikan. Dalam rangka mencegah kembalinya terpidana terorisme dalam kubangan jejaring radikalisme ekstrem, harus diaktifkan program rehabilitasi atas mereka dan reintegrasi dengan masyarakat luas. Nasir Abbas, misalnya, yang pernah menjadi terpidana kasus terorisme menyatakan, akar masalah terorisme adalah ideologi pembalasan dengan justifikasi agama. Orang kaya, miskin, pintar, maupun bodoh, bisa terpengaruh, dan paham itu tidak bisa dilawan dengan senjata. Oleh karenanya untuk mengikis paham radikal tersebut dalam diri pelaku teror perlu dilakukan *soft approach* (pendekatan halus) untuk meluruskan doktrin yang mereka yakini kebenarannya.<sup>57</sup> Adanya program deradikalisasi ini didasarkan adanya pemahaman masyarakat yang tidak sesuai dengan substansi ajaran keagamaan yang diyakininya. Adanya pemahaman keagamaan yang eksklusif, skripturalis dan miskinnya pemahaman realitas historis dalam menafsirkan pesan teks-teks kitab suci, sehingga mewariskan sikap-sikap yang fanatik, eksklusif dan intoleran dalam menyikapi realitas perbedaan dan kondisi fluralitas social, politik, budaya dan ekonomi, bahkan termasuk dalam menyikapi wilayah juang dalam mengimplementasikan prinsip "menegakkan kebijakan dan mencegah

kejahatan/kemungkaran (amar makruf nahi mungkar)". Pendekatan deradikalisasi ini dihubungkan dengan sosial budaya keagamaan masyarakat Indonesia yang ramah, santun, suka berbuat baik, memaafkan. Secara politik kriminal G.P Hoefnagels, pendekatan yang memanfaatkan moralitas keagamaan masyarakat merupakan salah satu unsur dari pendekatan pencegahan tanpa pemidanaan. Namun demikian, ternyata pendekatan pencegahan tanpa pemidanaan ini juga mencakup upaya-upaya untuk menanggulangi kemiskinan, kebodohan, kesenjangan rasial dan sosial yang menjadi faktor kriminogen terjadinya kejahatan. Penghapusan kondisi yang menyebabkan kejahatan ini juga terkait dengan sinyalemen Kongres PBB tersebut tentang pembangunan yang dapat bersifat kriminogen yaitu pembangunan yang tidak direncanakan

---

<sup>57</sup> Rehabilitasi dan Reintegrasi Pelaku Teror Perlu, Dan Itu Tugas Sipil, dalam <http://www.lazuardibirru.org/berita/news/rehabilitasi-dan-reintegrasi-pelaku-teror-perlu-dan-itu-tugas-sipil/>

secara rasional, perencanaan pembangunan yang timpang dan tidak seimbang, pembangunan yang mengabaikan nilai-nilai cultural dan moralitas masyarakat, serta tidak mencakup strategi perlindungan masyarakat yang integral.<sup>58</sup> Kongres VIII PBB juga menentukan faktor kriminogen yang terkait dengan kejahatan diperkotaan (Urban Crime) diantaranya yaitu : kemiskinan, pengangguran, kebodohan, kekurangan perumahan yang layak dan standar pendidikan yang tidak sesuai, mengendurnya ikatan social dan keluarga, kondisi yang menyulitkan bagi emigrasi perkotaan, rusak atau hancurnya identitas budaya asli yang bersamaan dengan adanya rasisme dan diskriminasi, menurunnya lingkungan kualitas perkotaan, sulitnya orang modern untuk berintegrasi sebagaimana mestinya di lingkungan masyarakat, keluarga, tempat bekerja, dan lingkungan sekolah, meluasnya aktivitas kejahatan yang terorganisasi khususnya perdagangan obat bius dan penadahan barang-barang curian, dorongan ide dan sikap khususnya oleh media yang mengarah pada tindakan kekerasan, ketidak samaan hak atau sikap-sikap intoleransi.<sup>59</sup>

#### **D. Penutup :**

1. Terorisme merupakan kejahatan yang menghambat pembangunan pariwisata dan pembangunan ekonomi, kelangsungan masyarakat bangsa dan Negara.
2. Relasi peristiwa terorisme di suatu negara berpegaruh signifikan dengan pemulihan dan kelangsungan industry pariwisata.
3. Pendekatan politik criminal terhadap terorisme tidak cukup melalui pengenaan pidana atau terselenggaranya program deradikalisasi, melainkan harus diintegrasikan secara rasional dengan program politik kriminal yang lain seperti program pengentasan kemiskinan, pendidikan budi pekerti, pembangunan yang terintegrasi dengan moral, agama, dan minimalisasi kesenjangan ekonomi, sosial dan diskriminasi perlakuan hukum baik di tingkat wilayah suatu negara maupun di tingkat global.

#### **Daftar Pustaka**

- Atmasasmita, Romli , Kasus Terorisme Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Materi Seminar Penanganan Terorisme Sebagai Tindak Pidana Khusus, Jakarta 28 Juni 2004
- Gardner, Bryan A. , Editor in Chief, Black Law Dictionary, Seventh Edition, 1999,
- Hoefnagels, G.Peter, The Other Side of Criminology, t.t.
- Adji, Indriyanto Seno, Permasalahan Terorisme dan Hukum Pidana, Makalah disampaikan pada sosialisasi RUU tentang pemberantasan terorisme yang diselenggarakan oleh Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia R.I, Jakarta, 3 Desember 2001.
- Muladi, Penanggulangan Terorisme Sebagai Tindak Pidana Khusus, bahan seminar Pengamanan Terorisme sebagai Tindak Pidana Khusus, Jakarta, 28 Januari 2004.
- Demokratisasi, Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia, The Habibie Center, Jakarta, 2002
- Penanganan Terorisme Sebagai Tindak Pidana Khusus (Extra Ordinary Crime), Materi Seminar di Hotel Ambara Jakarta, 28 Juni 2004
- Sudarto, Kapita Selektu Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1981.
- Hukum dan Hukum Pidana, 1981, halaman 161.

#### **Harian Umum**

- Kantor Berita Antara, Sabtu (8/7/2017).
- Kantor Berita Antara, Kamis (15/6/2017).
- Kantor berita Al-Jazeera Rabu (31/5/2017).
- Kompas, 29 Oktober, 2002.
- Sindonews Rabu (10/5/2017).
- CNN Money, Jumat (24/3/2017).
- Nusabali.com, 10 mei 2017.

---

<sup>58</sup> Seventh UN Congress, Dokumen A/CONF.121/L.15, halaman 2

<sup>59</sup> Eights UN Congress, Dokumen A/CONF.144/L.3, halaman 3.