



Analisis Yuridis Mengenai Daluwarsa dalam Peraturan Perundang-Undangan Terkait Kejahatan Terorisme

Sandy Ramadhiansyah

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Indonesia

Alamat: Kampus Unpad Jatinangor, Jln. Raya Bandung Sumedang Km. 21, Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat 45263

*Korespondensi penulis: sandy21001@mail.unpad.ac.id

Abstract. *Terrorism is an extraordinary crime that requires extraordinary measures. The Elucidation of Law Number 5/2018 describes that the crime of terrorism is a serious, deliberate, systematic, and planned crime that instills widespread fear. However, the law does not explicitly regulate exceptions to the statute of limitations rendering it subject to the general provisions in the Criminal Code. Under Law 5/2018, terrorism is punishable by death. Consequently if evades after 18 years, the obligation to prosecute is extinguished. In contrast, Law Number 26/2000 concerning Human Rights Courts excludes gross human rights violations like crimes against humanity from statute of limitations provision. Terrorism can be categorized as a crime against humanity. This is because terrorism is a widespread and systematic attack that directly aimed at the civilian population, as formulated in Law 26/2000. However, with both crimes against humanity and terrorism codified in the 2023 Criminal Code along with closing provisions revoking parts of Law 26/2000 and Law 5/2018, raises the question whether these crimes will now be subject to the statute of limitations provision in the 2023 Code. This is certainly not in accordance with both comparative practice in various countries and international law.*

Keywords: *Crimes against humanity, Statute of Limitations, Systematic, Terrorism, Widespread*

Abstrak. Kejahatan terorisme merupakan suatu kejahatan yang luar biasa sehingga perlu upaya luar biasa pula. Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 kejahatan terorisme didefinisikan sebagai kejahatan serius dengan sengaja, terencana, dan sistematis yang mengakibatkan rasa takut yang meluas. Meskipun demikian, undang-undang tersebut tidak dengan tegas mengatur pengecualian terhadap daluwarsa sehingga tunduk pada ketentuan umum dalam KUHP. Ancaman maksimal terhadap pelaku dalam UU 5/2018 adalah hukuman mati. Artinya, jika pelaku tersebut buron selama lebih dari 18 tahun, maka gugurlah kewenangan untuk menuntut. Sebaliknya, apabila dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, untuk pelanggaran HAM berat seperti kejahatan terhadap kemanusiaan tidak berlaku ketentuan daluwarsa. Terorisme dapat digolongkan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan dalam UU 26/2000. Hal ini dikarenakan terorisme merupakan serangan yang meluas juga sistematis serta diketahuinya serangan tersebut ditujukan langsung terhadap masyarakat sipil, sebagaimana rumusannya dalam UU 26/2000. Namun, dengan diaturnya kejahatan terhadap kemanusiaan dan terorisme dalam KUHP 2023, timbul pertanyaan apakah kejahatan tersebut akan tunduk terhadap ketentuan daluwarsa dalam KUHP 2023, mengingat ketentuan penutup yang mencabut beberapa Pasal dalam UU 26/2000 dan UU 5/2018. Hal ini bertentangan jika dilihat dalam perbandingannya dengan praktik di berbagai negara dan hukum internasional.

Kata kunci: Daluwarsa, Kejahatan Terhadap Kemanusiaan, Kejahatan Terorisme, Meluas, Sistematis

1. LATAR BELAKANG

Dalam beberapa dekade terakhir ini, dunia terguncang oleh suatu kejahatan yang sangat “*extraordinary*,” yakni terorisme. Terorisme telah menjadi ancaman yang sangat serius baik bagi keamanan nasional maupun Internasional. Seperti di Indonesia yang telah mengesahkan berbagai undang-undang yang berkaitan dengan kejahatan terorisme, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003. Latar belakang dari pengaturan undang-undang tersebut adalah sebagai respon atas peristiwa

terorisme yang terjadi di wilayah Bali pada tahun 2002 yang dikenal sebagai Bom Bali I. Setelah peristiwa tersebut, pemerintah merespons dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, yang kemudian pada Maret 2003 disahkan sebagai undang-undang.

Sebagai kejahatan yang termasuk sebagai “*extraordinary*,” penanganan kejahatan terorisme memerlukan “*extraordinary measure*” pula. Hal ini dapat dilihat dengan diberlakukannya secara surut Perppu *a quo*. Artinya, para pelaku Bom Bali I tersebut dapat dikenakan peraturan tersebut meski diberlakukan setelah peristiwa tersebut terjadi. Selain itu, kejahatan Terorisme dapat dikualifikasikan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan. Artinya, dengan syarat-syarat tertentu kejahatan terorisme menjadi bagian dari kejahatan internasional.

Kejahatan internasional memiliki beberapa ciri, yakni diantaranya terdapat pengecualian terhadap asas berlaku surut dan tidak adanya daluwarsa. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, kejahatan terorisme dapat dikualifikasikan sebagai salah satu wujud dari kejahatan terhadap kemanusiaan disertai syarat bahwa kejahatan terorisme dilakukan secara meluas dan sistematis (*widespread and systematic*) dan penduduk sipil menjadi tujuan utama dari kejahatan tersebut. Oleh karena itu, dalam beberapa kasus terorisme dapat digolongkan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan, yang karena itu berlaku pula pengecualian-pengecualian terhadap asas-asas pidana tersebut.

Dalam undang-undang terorisme, tidak ada aturan khusus yang mengecualikan ketentuan daluwarsa. Artinya, meskipun undang-undang terorisme bersifat khusus (*lex specialis*) dibanding aturan umum dalam KUHP, jika ada hal yang tidak diatur secara khusus dalam undang-undang terorisme, maka aturan umum dalam KUHP tetap berlaku. Hal ini sesuai dengan Pasal 63 ayat (2) yang berkaitan dengan asas “*lex specialis derogat legi generali*.” Hal ini tentu disayangkan, mengingat alasan yang disampaikan sebelumnya. Akan tetapi, ternyata dalam KUHP 2023 telah mengatur kejahatan terorisme sebagai delik khusus dan tidak ada pengecualian terhadap daluwarsanya. Bahkan, kejahatan terhadap kemanusiaan (atau Tindak Pidana terhadap Kemanusiaan dalam KUHP 2023) juga diatur dan tidak ada pengecualian terhadap daluwarsanya. Tentu hal ini sangat berbeda dari hukum internasional seperti di Mahkamah Pidana Internasional.

2. KAJIAN TEORITIS

Pengertian Terorisme

Terdapat banyak definisi mengenai apa itu terorisme. Setiap definisi tergantung dari berbagai perspektif yang digunakan. Tentu, kejahatan terorisme tidak hanya mengenai pembunuhan atau menimbulkan rasa takut, tetapi lebih kompleks dari pada itu. Definisi-definisi tersebut bisa yang menekankan pada simbol, asal-usul, target atau dari tujuan yang berbeda-beda. Menurut Alex P Schmid, kejahatan terorisme pada umumnya merupakan instrumen yang digunakan untuk mengejar realisasi agenda politik atau agama oleh pelaku yang tidak memiliki dukungan luas. Kejahatan terorisme biasanya melibatkan serangkaian aksi kekerasan publik yang dirancang sebagai aksi demonstrasi, diikuti dengan ancaman serangan lebih lanjut. Tindakan-tindakan ini bertujuan untuk mengesankan, mengintimidasi, dan/atau memaksa mereka yang menjadi target.

Secara etimologis, kata 'teror' diambil dari bahasa Latin yang dapat diartikan membuat seseorang gemetar karena ketakutan (*terrere*). Beberapa ahli menyatakan kejahatan terorisme sebenarnya merupakan sebuah wujud dari perang psikologis yang bertujuan untuk menyebabkan rasa takut yang akan terus bertumpuk di masyarakat. Sebagai contoh dalam peristiwa 11 September, serangan teroris tersebut mengakibatkan terjadinya efek domino yang lebih dalam dibanding ketakutan akan jumlah korban yang jatuh. Kejahatan terorisme menyebabkan ketakutan dan ketidakpercayaan berkembang diantara masyarakat. Ketakutan akan kejahatan ini mengingatkan kejahatan ini dilakukan secara acak (*random*), meski tentu saja aksi teror tersebut telah direncanakan dengan sistematis.

Kejahatan tersebut juga dikategorikan sebagai kejahatan *extraordinary* (luar biasa). Dibandingkan kejahatan biasa, terorisme sebagai kejahatan yang memiliki ciri khas tersendiri yaitu mengancam nilai-nilai hak asasi manusia yang mutlak. Lalu, Kejahatan terorisme pada dasarnya memiliki karakteristik yang tidak terarah secara spesifik, bersifat tidak membedakan korban (*indiscriminate*), serta tidak selektif dalam menentukan target serangan, yang pada akhirnya menjadikan individu-individu tak bersalah sebagai pihak yang paling dirugikan. Kejahatan terorisme ini juga senantiasa mengandung elemen kekerasan, serta dilaksanakan melalui cara-cara yang bersifat memaksa dan mengintimidasi. Sasaran utamanya adalah penduduk sipil, dengan tujuan menciptakan suasana ketakutan yang meluas dan berkepanjangan dalam masyarakat. Selain itu, kejahatan terorisme terkait pula dengan kejahatan internasional terorganisir. Terakhir, kejahatan terorisme menggunakan teknologi canggih seperti senjata pemusnah massal atau senjata kimia.

Pengertian mengenai kejahatan ini juga dapat kita temui dalam instrumen-instrumen hukum, baik secara nasional maupun internasional. Dalam konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa, dijelaskan bahwa terorisme merupakan bentuk kejahatan yang ditujukan kepada negara untuk menciptakan teror kepada orang tertentu atau masyarakat luas. Selain itu jika kita melihat dalam instrumen nasional, kita juga menemui definisi kejahatan terorisme, yakni dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003. Menurut UU tersebut, terorisme merupakan “perbuatan melawan hukum yang dilakukan secara sistematis dengan tujuan untuk menghancurkan kedaulatan bangsa dan negara. Tindakan ini membahayakan tubuh, nyawa, moral, harta benda, dan kemerdekaan individu, serta menimbulkan kerusakan besar-besaran, suasana teror, dan rasa takut yang meluas di masyarakat. Akibat dari tindakan tersebut dapat menyebabkan kehancuran pada berbagai objek vital strategis, seperti kebutuhan pokok rakyat, lingkungan hidup, moral, peradaban, rahasia negara, kebudayaan, pendidikan, perekonomian, teknologi, perindustrian, fasilitas umum, maupun fasilitas internasional. Perbuatan semacam ini dirancang untuk melemahkan negara dari berbagai aspek, baik fisik, sosial, ekonomi, maupun budaya, sehingga mengancam stabilitas dan keberlanjutan kehidupan berbangsa dan bernegara.”

Lebih lanjut dalam Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003, kejahatan terorisme dapat dipahami sebagai “kejahatan serius yang dilakukan dengan menggunakan Kekerasan atau Ancaman Kekerasan dengan sengaja, sistematis, dan terencana, yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas dengan target aparat negara, penduduk sipil secara acak atau tidak terseleksi, serta objek vital yang Strategis, lingkungan hidup, dan fasilitas Publik atau fasilitas internasional dan cenderung tumbuh menjadi bahaya simetrik yang membahayakan keamanan dan kedaulatan negara, integritas teritorial, perdamaian, kesejahteraan dan keamanan manusia baik nasional, regional, maupun internasional.”

Selain itu, apabila dibandingkan dengan ketentuan di negara lain, misalnya Inggris, dapat ditemukan pendekatan yang cukup rinci dalam mendefinisikan terorisme. Kejahatan terorisme dalam *Terrorism Act 2000* didefinisikan sebagai penggunaan atau ancaman penggunaan perbuatan tertentu, sepanjang perbuatan tersebut memenuhi beberapa persyaratan hukum. Pertama, tindakan yang dimaksud harus termasuk dalam kategori sebagaimana dijelaskan dalam ayat (2) undang-undang tersebut. Kedua, penggunaan atau ancaman tindakan tersebut harus memiliki maksud untuk mempengaruhi suatu target seperti pemerintah, organisasi pemerintahan internasional, atau untuk menimbulkan intimidasi terhadap masyarakat atau komponen kelompok dalam masyarakat. Ketiga, tindakan atau

ancaman tersebut dilakukan dengan tujuan untuk memajukan kepentingan politik, keagamaan, rasial, atau ideologis tertentu. Adapun jenis tindakan yang tercakup dalam ayat (2) adalah: kekerasan serius terhadap individu; perusakan berat terhadap properti; tindakan yang membuat nyawa orang lain (selain pelaku) dalam bahaya; mengancam terhadap kesehatan atau keselamatan publik maupun kelompok masyarakat tertentu; serta menimbulkan keadaan yang serius bagi sistem elektronik yang vital seperti mengalami gangguan atau kerusakan.

Peraturan Perundang-undangan Mengenai Pemberantasan Kejahatan Terorisme

Di Indonesia, telah diatur beberapa peraturan perundang-undangan mengenai Kejahatan Terorisme, yaitu:

- Pasal 600 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana, yang mengatur pula pasal mengenai kejahatan terorisme.
- Undang-undang 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.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2012 tentang Pengesahan ASEAN Convention on Counter Terrorism (Konvensi ASEAN mengenai Pemberantasan Terorisme)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengesahan International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999 (Konvensi Internasional Pemberantasan Pendanaan Terorisme, 1999).
- 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.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Pengaturan Daluwarsa dalam Hukum Pidana

Pada umumnya, setiap orang yang diduga melakukan atau terlibat dalam kejahatan harus dihadapkan ke muka persidangan untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya. Namun, dalam penegakannya, setiap undang-undang baik khusus maupun umum pasti

memiliki batas gugurnya kewenangan untuk menuntut atau daluwarsa karena lewat waktu. Secara generalis, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) telah mengatur mengenai ketentuan daluwarsa yang terdapat dalam Pasal 78. Daluwarsa bagi kejahatan yang diancam oleh hukuman seumur hidup dan hukuman mati maka daluwarsanya adalah 18 tahun.

Alasan mengenai diaturnya daluwarsa dikarenakan dengan seiring berlalunya waktu yang lama, jaksa penuntut umum akan kesulitan dalam melakukan pembuktian, hal ini dapat dikarenakan ingatan yang ada telah hilang atau bahkan alat bukti yang ada telah lenyap. Selain itu, apabila kita melihat Pasal 78 terdapat tenggang waktu. Panjang atau pendeknya tenggang waktu tersebut tergantung baik berat atau ringannya kejahatan atau tindak pidana dengan ingatan manusia (masyarakat) dengan dikaitkan perasaan keadilan dalam masyarakat tersebut. Hal ini bisa diartikan bahwa masyarakat tersebut telah memaafkan pelaku yang kembali setelah menyingkir sekian waktu dari masyarakat (termasuk diantaranya menyingkir dari adalah pejabat-pejabat penyidik/penuntut). Terakhir, pengaturan daluwarsa erat kaitannya dengan asas kepastian hukum. Sudah sewajarnya dalam waktu tertentu, penghentian pengejaran/penuntutan dapat dilakukan.

Selain daripada itu, dalam *memorie van toelichting* (memori penjelasan) dasar dari adanya tenggang waktu adalah:

- Semakin lama waktu yang berlalu setelah kejadian perkara menyebabkan semakin sulitnya kebutuhan untuk terus mengejar/menuntut tersangka dan semakin menurunnya memori manusia terhadap detail kejadian.
- Semakin kompleksnya beban pembuktian, mengingat semakin sulitnya menemukan alat pembuktian terhadap tindak pidana tersebut.

Meskipun secara umum ketentuan mengenai daluwarsa diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU 26/2000) memberikan pengecualian secara *lex specialis* terhadap prinsip tersebut. Dalam Pasal 46 UU 26/2000 ditegaskan bahwa ketentuan mengenai daluwarsa tidak berlaku bagi pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Bunyi pasalnya menyatakan: "*Untuk pelanggaran hak asasi manusia yang berat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini tidak berlaku ketentuan mengenai kadaluarsa.*" Lebih lanjut, UU *a quo* mengatur pelanggaran HAM yang berat tersebut sebagai kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan.

Hal tersebut dikarenakan kedua kejahatan tersebut adalah kejahatan luar biasa yang melanggar prinsip-prinsip universal terhadap Hak Asasi Manusia. Apabila dilihat dari

perspektif hukum internasional, kedua kejahatan tersebut telah dirumuskan sebagai kejahatan internasional, dan sebagaimana dalam Statuta Roma, mahkamah pidana internasional memiliki yurisdiksi mengadili. Kejahatan internasional merupakan kejahatan yang teramat besar sehingga “shock the conscience of humanity.” Oleh karena itu, sangat sulit bagi masyarakat untuk melupakannya atau bahkan hingga memaafkannya, meskipun pelaku telah menyingkir dari masyarakat setelah sekian lamanya.

3. PEMBAHASAN

Pengaturan Daluwarsa dalam Peraturan Perundang-Undangan Terkait Kejahatan Terorisme

Kejahatan terorisme sebagai suatu kejahatan yang luar biasa (*extraordinary crime*) dan kejahatan serius tentu mempunyai suatu kekhususan yang berbeda dari kejahatan pada umumnya, yaitu dilakukan dengan sistematis dan meluas juga terorganisir. Tidak seperti kejahatan konvensional lainnya, kejahatan terorisme menggunakan senjata pemusnah massal yang dapat mengakibatkan dampak yang teramat besar, menjadi isu transnasional, bahkan berimplikasi terhadap keamanan dunia secara menyeluruh. Disamping itu, yang penting perlu diperhatikan dalam kejahatan ini adalah kuatnya ideologi yang menjadi dasar dari teroris atau kelompok teroris untuk mewujudkan perbuatannya. Tujuan dari tindakan terorisme tersebut seperti untuk menimbulkan rasa takut dalam diri masyarakat dan pemerintah, juga memaksa kelompok tertentu atau masyarakat pada umumnya agar menuruti kehendak dari pelaku terorisme. Apabila merujuk pada penjelasan umum UU Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003, kejahatan terorisme didefinisikan sebagai kejahatan serius (*serious crime*) yang dilakukan secara sengaja dan disertai kekerasan atau ancaman kekerasan, dilakukan secara sistematis dan terencana, bertujuan untuk menimbulkan suatu keadaan teror dan/atau rasa takut secara meluas dalam masyarakat.

Indonesia telah mengatur berbagai peraturan perundang-undangan mengenai kejahatan terorisme. Setelah peristiwa Bom Bali, pemerintah menetapkan Perppu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang kemudian diundangkan dalam UU Nomor 15 Tahun 2003. Satu dekade kemudian pemerintah dan DPR RI memperbaharui beberapa pasal dalam UU *a quo* dengan mengesahkan UU Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003. Inti dari perubahan tersebut adalah untuk mengubah dan menambahkan beberapa ketentuan pasal. Lebih lanjut, terdapat beberapa perbedaan antara perpu terorisme tersebut dengan peraturan perundang-undangan pidana pada umumnya, yakni pengecualian terhadap asas non retroaktif. Seperti yang kita

ketahui, peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini berlaku setelah terjadinya peristiwa Bom Bali I dan berlaku surut bagi para pelaku peristiwa tersebut.

Akan tetapi, apabila kita melihat seluruh ketentuan dalam beberapa undang-undang terorisme tersebut, tidak ada yang mengatur secara khusus daluwarsa atau ketentuan yang mengecualikan daluwarsa dalam KUHP. Artinya setelah masa daluwarsa, para pelaku tidak dapat dituntut oleh jaksa penuntut umum karena telah gugur kewenangannya. Meskipun berbagai peraturan tersebut merupakan pengaturan khusus, artinya sebagai *lex specialis* dari peraturan umum di KUHP, jika ada hal seperti daluwarsa tidak diatur secara khusus, maka akan berlaku ketentuan daluwarsa dalam KUHP, yakni dalam Pasal 78 yang intinya menghapus kewenangan penuntutan akibat daluwarsa dengan ketentuan sebagai berikut:

- Untuk seluruh tindak pidana dan pelanggaran yang dilakukan dengan pencetakan, setelah satu tahun kewenangan penuntutan akan hapus.
- Untuk tindak pidana yang ancaman hukumannya berupa pidana penjara, pidana kurungan, atau denda dengan durasi paling lama tiga tahun, setelah enam tahun akan hapus kewenangan penuntutan.
- Untuk tindak pidana dengan ancaman pidana penjara lebih dari tiga tahun, masa setelah dua belas tahun akan hapus kewenangan penuntutan.
- Untuk tindak pidana yang diancam dengan hukuman mati atau pidana penjara seumur hidup, masa daluwarsa berlaku setelah delapan belas tahun.
- Bagi mereka yang ketika melakukan delik masih berusia di bawah delapan belas tahun, masa kewenangan penuntutan akan daluwarsa sebagaimana yang diatur diatas dikurangi menjadi sepertiga dari jangka waktu yang berlaku untuk orang dewasa.

Pasal 6 UU 5/2018 dapat memberikan ancaman maksimal yaitu pidana mati terhadap para pelaku kejahatan terorisme. Artinya, apabila pelaku tersebut buron selama lebih dari 18 tahun, maka gugurlah kewenangan untuk menuntut dan mengadili pelaku. Padahal, dampak dari kejahatan terorisme tersebut telah menimbulkan kerugian dalam yang teramat besar bagi masyarakat, baik secara materiil dan imateriil, serta merusak stabilitas negara terutama dalam bidang ekonomi, keamanan, dan pertahanan. Tentu adanya *statute of limitations* adalah untuk terciptanya kepastian hukum dan memudahkan pembuktian yang jikalau sudah terlalu lama akan menyulitkan. Namun, kejahatan terorisme yang sejak awal tergolong sebagai *extraordinary* yang sampai-sampai dalam sejarahnya sampai diberlakukan secara retroaktif dalam undang-undang nasional, tentunya diperlukan adanya pengecualian-pengecualian salah satunya mengenai pengecualian daluwarsa.

Tidak adanya pengecualian terhadap daluwarsa untuk kejahatan terorisme diperkuat dengan dimasukkannya kejahatan terorisme sebagai salah satu delik khusus dalam KUHP 2023. Dalam KUHP yang baru, ketentuan mengenai kejahatan terorisme terdapat dalam Pasal 600 dan Pasal 601, tetapi tidak ada pengecualian yang menyatakan bahwa daluwarsa tidak berlaku untuk kejahatan terorisme. Artinya, meskipun kejahatan terorisme merupakan kejahatan serius, pengaturan mengenai daluwarsa masih mengikuti ketentuan umum dalam KUHP 2023 yang kini ditambahkan menjadi 20 tahun sebelum gugur penuntutan untuk tindak pidana yang diancam maksimum.

Jika kita melihat praktiknya di negara lain, seperti dalam hukum federal Amerika Serikat, berdasarkan 18 U.S.C. § 3286 (b), kejahatan terorisme yang mengakibatkan kematian atau melibatkan penggunaan senjata pemusnah massal tidak tunduk pada daluwarsa (*statute of limitations*). Hal ini berarti kejahatan tersebut dapat dituntut kapan saja tanpa memperhatikan waktu yang telah berlalu sejak peristiwa terorisme tersebut terjadi. Sementara itu, untuk kejahatan terorisme yang tidak mengakibatkan kematian seketika, seperti mendanai atau merencanakan serangan, batas waktu penuntutan diatur selama 8 tahun menurut 18 U.S.C. § 3286(a).

Kejahatan Terorisme sebagai Bagian dari Kejahatan terhadap Kemanusiaan dan Pengecualiannya terhadap Daluwarsa

Sebagai salah satu kejahatan serius yang telah menjadi isu lintas batas negara, kejahatan terorisme kini menjadi perhatian yang besar oleh masyarakat internasional. Kejahatan ini tidak hanya menjadi isu regional belaka, tetapi termasuk sebagai kejahatan transnasional yang terorganisir dan mengancam perdamaian dunia, sebagaimana yang telah dinyatakan dalam Resolusi Dewan keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa 1368 tahun 2001. Kejahatan terorisme secara nyata merupakan bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia, yang merupakan hak fundamental yang terikat secara kodrati pada diri setiap orang sebagai bagian dari martabat kemanusiaan. Hak asasi manusia tidak dapat dihilangkan karena bersifat universal, serta wajib untuk dihormati, dijaga, dilindungi, dan ditegakkan oleh siapa pun tanpa pengecualian. Tidak ada pihak yang berwenang untuk mengurangi, mengabaikan, atau mencabut hak-hak tersebut, karena keberadaannya bersumber dari prinsip-prinsip dasar kemanusiaan yang bersifat abadi. Oleh karenanya, pelanggaran HAM berat yang dilakukan terang-terangan dan massal, dengan tujuan untuk menakuti maka sudah sepatutnya terdapat pengecualian dalam menangani kejahatan terorisme, berbeda dengan kejahatan biasa lainnya.

Di hukum internasional, dikenal yang namanya hukum pidana internasional. Ketidakterdapatnya hukum nasional untuk membawa para pelaku kejahatan luar biasa untuk dituntut dan dihukum menyebabkan adanya eksistensi dari hukum pidana internasional (HPI). Dengan adanya HPI, mereka yang seakan tidak tersentuh padahal melakukan kejahatan yang mengguncang hati nurani manusia akan bertanggung jawab sehingga tercipta keadilan pidana internasional (*International criminal justice*).

Meskipun kejahatan terorisme diakui sebagai kejahatan luar biasa, kejahatan ini tidak digolongkan sebagai salah satu dari empat jenis kejahatan internasional. Kejahatan internasional ini adalah kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan, genosida, dan kejahatan agresi. Terdapat berbagai pandangan mengenai apa itu kejahatan internasional, ada yang membatasi hanya pada empat kejahatan tersebut, ada yang menyatakan bahwa kejahatan-kejahatan lain seperti terorisme, pembajakan, narkoba, dan lainnya juga termasuk sebagai kejahatan internasional. Bagi mereka yang membatasi kejahatan internasional menjadi empat saja, mereka mengistilahkan sebagai *tribunal crimes*, karena termasuk dalam yurisdiksi Mahkamah Pidana Internasional. Bahkan, mereka menyebut keempat kejahatan tersebut sebagai “*pure international crime*.” Hal ini sesuai dengan Mahkamah Pidana Internasional (International Criminal Court, ICC) yang hanya membatasi yurisdiksinya pada keempat kejahatan tersebut.

Lebih lanjut, dalam Statuta Roma 1998 yang mendasari berdirinya ICC meniadakan pengaturan mengenai daluwarsa pada empat kejahatan tersebut. Hal ini dikarenakan keempat kejahatan tersebut merupakan “*crimes of such gravity that they shock the conscience of humanity*,” atau kejahatan yang mengguncangkan perasaan kemanusiaan. Hal ini sebenarnya sudah ada dalam berbagai konvensi internasional sebelumnya. Seperti contoh dalam Konvensi PBB tahun 1968 tentang Tidak Berlakunya Daluwarsa untuk Kejahatan Perang dan Kejahatan terhadap Kemanusiaan (1968 UN Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity provides). Selain itu, peniadaan daluwarsa juga terdapat dalam Konvensi Eropa tahun 1974.

Namun, beberapa ahli menyatakan bahwa kejahatan terorisme juga termasuk sebagai salah satu kejahatan internasional, yakni kejahatan terhadap kemanusiaan sehingga dapat dikecualikan daluwarsa pada kejahatan terorisme tersebut. Hal ini dikarenakan terdapat kesamaan karakteristik antara kejahatan terorisme dan kejahatan terhadap kemanusiaan yaitu merupakan serangan yang dilakukan secara meluas dan sistematis. Statuta Roma merumuskan mengenai segala sesuatu yang dapat diklasifikasikan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan. Karakteristik esensial yang harus dipenuhi diantaranya adalah keberadaan

suatu serangan; serangan tersebut harus bersifat meluas atau dilakukan secara sistematis; tindakan tersebut merupakan bagian integral dari serangan yang meluas atau sistematis tersebut; serta adanya pengetahuan dari pelaku mengenai keberlangsungan serangan tersebut terhadap populasi sipil. Apabila dibandingkan dengan definisi dalam penjelasan UU 5/2018, terdapat kata kunci yang berkaitan dengan rumusan kejahatan terhadap kemanusiaan, yakni dilakukan secara sistematis dan meluas. Kejahatan terorisme dilakukan dengan sengaja, sistematis, dan terencana yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut yang meluas.

Lebih lanjut, bentuk dari serangan yang meluas atau sistematis yang ditujukan pada masyarakat sipil terdapat dalam Pasal 7 Statuta Roma, yakni :

- Perampasan kemerdekaan termasuk secara fisik yang dilakukan dengan semena-mena yang bertentangan dengan ketentuan fundamental hukum internasional, pengusiran paksa atau pemindahan paksa para penduduk, dan apartheid;
- Kekerasan seksual seperti pemerkosaan, pelacuran paksa, perbudakan dalam bentuk eksploitasi seksual, sterilisasi yang dilakukan dengan paksaan, pemaksaan kehamilan, atau bentuk lainnya yang memiliki tingkat keseriusan yang sama;
- Tindakan aniaya terhadap suatu kelompok atau perkumpulan politik, jenis kelamin, SARA (suku, etnis, ras, dan agama), atau atas dasar apa pun yang secara umum diakui merupakan tindakan yang dilarang menurut hukum internasional;
- Tindakan paksa untuk menghilangkan orang ; atau
- berbagai bentuk perlakuan tidak manusiawi lainnya yang sejenis, bertujuan untuk menimbulkan penderitaan mendalam, cedera berat, atau mengakibatkan penderitaan mental dan psikologis.

Dengan demikian, merujuk pada ketentuan Pasal 7 Statuta Roma, terdapat tiga elemen utama yang membentuk karakteristik kejahatan terhadap kemanusiaan. Selain itu, terdapat pula tiga kriteria penting yang harus dipenuhi agar suatu kejahatan terorisme dapat dikualifikasikan dan diadili oleh Mahkamah Pidana Internasional (ICC) sebagai bentuk kejahatan terhadap kemanusiaan, yakni:

- Setidaknya termasuk salah satu lingkup perbuatan dalam Pasal 7;
- Tindakan tersebut merupakan bagian dari serangan yang berskala besar atau terorganisir secara sistematis yang secara eksplisit ditargetkan kepada masyarakat sipil;
- Serangan yang meluas dan sistematis terhadap masyarakat sipil tersebut dilakukan dengan kesadaran penuh oleh pelaku dan memang menjadi tujuan utama dari tindakan mereka.

Apabila dilihat dalam Pasal 7 *a quo*, kejahatan terorisme dapat dituntut sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan berupa pembunuhan, perampasan kemerdekaan fisik yang berat, penganiayaan, penyiksaan, penghilangan paksa, pemindahan penduduk secara paksa, juga termasuk sebagai bentuk perlakuan tidak manusiawi lainnya yang sejenis.

Dengan demikian, terorisme dapat dianggap sebagai salah satu bentuk kejahatan terhadap kemanusiaan, yang dengan demikian masuk dalam lingkup yurisdiksi Mahkamah Pidana Internasional (ICC). Mengingat dalam Pasal 29 Statuta Roma ICC secara tegas mengatur tidak adanya daluwarsa untuk kejahatan yang masuk dalam yurisdiksinya, maka kejahatan tersebut tidak terpengaruh oleh batas waktu penuntutan. Akan tetapi, perlu digaris bawahi bahwa sampai tulisan ini dibuat, Statuta Roma belum diratifikasi sehingga Indonesia belum mengikatkan diri secara formal dan menjadi anggota Mahkamah Pidana Internasional. ICC tidak berwenang untuk mengadili warga negara Indonesia yang melakukan kejahatan yang disebutkan dalam Statuta Roma karena tidak mempunyai yurisdiksi, dengan beberapa pengecualian seperti salah satunya atas rujukan dari Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Kendati Indonesia belum meratifikasi Statuta Roma, kita telah memiliki peraturan perundang-undangan dalam hukum nasional yang khusus mengatur tentang pelanggaran hak asasi manusia yang bersifat berat. Ketentuan tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Dalam kerangka regulasi ini, pelanggaran HAM berat mencakup dua kategori utama, yaitu kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Ketentuan lebih lanjut mengenai kejahatan terhadap kemanusiaan dijelaskan dalam Pasal 9 undang-undang tersebut. Secara substansial terdapat kemiripan dengan definisi yang dimuat dalam Statuta Roma Tahun 1998, terutama dalam hal karakteristik serangan yang bersifat meluas dan sistematis serta adanya pengetahuan bahwa tindakan tersebut ditujukan secara langsung kepada populasi sipil. Bahkan, konsep mengenai bentuk serangan yang luas dan sistematis dalam UU 26/2000 hampir identik dengan yang termuat dalam Pasal 7 Statuta Roma. Lebih jauh, Undang-Undang ini juga tidak menerapkan ketentuan daluwarsa untuk pelanggaran HAM berat, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 46 yang berbunyi “*Untuk pelanggaran hak asasi manusia yang berat sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang ini tidak berlaku ketentuan mengenai kadaluarsa.*”

Akan tetapi, sama seperti kejahatan terorisme, ternyata pembentuk undang-undang memasukan kejahatan terhadap kemanusiaan ini dalam Pasal 599 KUHP 2023 sebagai delik khusus (disebut sebagai tindak pidana terhadap kemanusiaan). Dengan adanya ketentuan penutup KUHP 2023 yang secara eksplisit mencabut Pasal 8, Pasal 9, Pasal 36-40 UU

26/2000 sehingga tidak berlaku. Ditambah lagi, ketentuan Peralihan dalam Pasal 613 juga mengharuskan setiap peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah yang memuat ketentuan pidana untuk menyesuaikan dengan ketentuan umum dalam Buku Kesatu KUHP 2023. Konsekuensinya, kejahatan tersebut tunduk pada pengaturan daluwarsa dalam buku kesatu tersebut, ditambah lagi dengan tidak adanya ketentuan yang mengatur mengenai peniadaan daluwarsa dalam pasal yang mengatur mengenai kejahatan terhadap kemanusiaan maupun kejahatan terorisme dalam KUHP 2023.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

- Kejahatan terorisme sebagai salah satu *extraordinary crime* telah diatur khusus dalam UU Nomor 15 Tahun 2003 dan UU Nomor 5 Tahun 2018. Namun, di kedua UU tersebut tidak diatur mengenai pengecualian terhadap batas masa penuntutan atau daluwarsa. Meskipun undang-undang tersebut merupakan peraturan khusus (*lex specialis*) dari peraturan umum, tidak adanya pengaturan mengenai daluwarsa menyebabkan pengaturan daluwarsa dalam Pasal 78 KUHP yang berlaku. Padahal, dampak dari kejahatan terorisme tersebut telah menimbulkan kerugian dalam yang teramat besar bagi masyarakat. Hal ini diperkuat dengan diaturnya kejahatan terorisme dalam UU No 1 Tahun 2023 tentang KUHP (KUHP 2023) yang juga tidak mengatur secara khusus mengenai pengecualian daluwarsa penuntutan.
- Kejahatan terorisme sebagai kejahatan lintas negara dapat dimasukkan sebagai salah satu bentuk dari kejahatan terhadap kemanusiaan. Hal ini dikarenakan terdapat kesamaan diantara keduanya, adanya serangan yang dilakukan secara meluas dan sistematis, terdapat perbuatan yang merupakan bagian dari serangan yang meluas dan sistematis, dan pengetahuan mengenai serangan yang terjadi. Kejahatan terhadap Kemanusiaan merupakan kejahatan internasional yang melanggar berbagai prinsip umum yang universal dan termasuk dalam pelanggaran HAM berat. Oleh karena itu, tidak ada pengaturan daluwarsa dalam kejahatan ini. Hal ini sesuai dengan pengaturan kejahatan terhadap kemanusiaan di ICC dan UU 26/2000. Akan tetapi, dengan diaturnya kejahatan terhadap kemanusiaan dalam KUHP 2023, menyebabkan pemidanaan kejahatan ini tunduk kepada pengaturan daluwarsa dalam KUHP.

Saran

- Kejahatan terorisme yang merupakan kejahatan luar biasa yang dilakukan secara sistematis dan mengandung unsur kekerasan, pemaksaan, dan intimidasi kepada penduduk sipil dan menimbulkan rasa takut yang meluas. Kejahatan terorisme tersebut tentu berdampak panjang, sehingga penanganan tindakan terorisme ini perlu upaya yang luar biasa pula (*extraordinary measure*) untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat. Salah satunya adalah meniadakan daluwarsa, hal yang belum secara jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai terorisme. Padahal, apa bila menilik pengaturan terorisme di negara lain, seperti Amerika Serikat contohnya, terhadap kejahatan ini dapat dilakukan peniadaan daluwarsa, sehingga dapat dituntut kapan saja.
- Kejahatan terorisme seharusnya dapat dikategorikan sebagai salah satu wujud dari kejahatan terhadap kemanusiaan, bila dikaitkan dengan adanya kesamaan unsur serangan yang sistematis dan meluas. UU 26/2000 telah benar mengatur peniadaan daluwarsa terhadap kejahatan terhadap kemanusiaan, sebagai bentuk pelanggaran HAM berat. Namun, KUHP 2023 yang juga memasukan kejahatan *a quo* malah tidak mengatur ketentuan khusus mengenai peniadaan daluwarsa. Oleh karena itu, seharusnya terdapat penyesuaian antara pengaturan daluwarsa kejahatan terhadap kemanusiaan antar KUHP 2023 dan hukum internasional.

DAFTAR REFERENSI

- Agustina, S. (2006). Hukum pidana internasional dalam teori & praktek. Padang: Andalas University Press.
- Cassese, A. (2006). The multifaceted criminal notion of terrorism in international law. *Journal of International Criminal Justice*, 4(5), 933–958.
- Christianti, D. W. (2021). Hukum pidana internasional. Jakarta: Bumi Aksara.
- Council of Europe. (1974). European Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to Crimes Against Humanity and War Crimes. Strasbourg: CETS No. 082.
- International Criminal Court. (1998). Pasal 5 Rome Statute of the International Criminal Court. Diadopsi 17 Juli 1998, mulai berlaku 1 Juli 2002. Diakses 27 November 2024.
- Jahroni, J., & Makruf, J. (2016). Memahami terorisme: Sejarah, konsep, dan model. Jakarta: Kencana.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Kotler, P., & Lee, N. R. (2009). Up and out of poverty: The social marketing solution. New Jersey: Pearson Education, Inc.

- Loqman, L. (1990). Analisis hukum dan perundang-undangan kejahatan terhadap keamanan negara di Indonesia. Jakarta: Universitas Indonesia.
- LPPSP. (2016). Statistik Indonesia 2016 (hlm. 676). Badan Pusat Statistik. <https://www.lppsp.go.id/index.php/publikasi/326>
- Rahmatullah. (2022). Kejahatan terorisme sebagai extraordinary crime dalam perspektif hukum pidana internasional. *Jurnal Ilmu Hukum Sui Generis*, 2(1), 1–12.
- Ridarson. (2010). Prosecuting acts of terrorism as crimes against humanity under the ICC Treaty. *Indonesian Journal of International Law*, 7(4), 553–576.
- Saputro, P. B., Wahyudi, S., & Budiyo, B. (2024). Efektivitas program deradikalisme terhadap narapidana terorisme di Lapas High Risk Kelas II A Karanganyar. *Jurnal Ilmu Hukum Humaniora dan Politik*, 4(4), 101–114.
- Schmid, A. P. (2013). *The Routledge handbook of terrorism research* (1st ed.). London: Routledge.
- Teichmann, J. (1989). How to define terrorism. *Philosophy*, 64(250), 505–517.
- Terrorism Act 2000, c. 11. UK Parliament. Diakses 26 November 2024. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents>
- U.S. House of Representatives. (2024). 18 U.S.C. § 3286 - Extension of Statute of Limitations for Certain Terrorism Offenses. United States Code. <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section3286>
- Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003, No. 45*.
- Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000, No. 208*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023, No. 1*.
- United Nations Security Council. (2001). Resolution 1368 (2001), adopted at the 4370th meeting, 12 September 2001. United Nations Digital Library. <https://digitallibrary.un.org/record/448051>
- Waluyo, B. (2004). Pidana dan pembedaan. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wenas, N. R., Pangkorego, O. A., & Sepang, M. (2020). Gugurnya kewenangan menuntut pidana karena daluarsa berdasarkan Pasal 78 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. *Lex Et Societatis*, 8(4), 23–30.