

PENGUNAAN ASAS RETROAKTIF DALAM TINDAK PIDANA TERORISME DI INDONESIA

Ahmad Muzafir Alam Shah¹, Rahmatul Hidayati², Budi Parmono³

Fakultas Hukum, Universitas Islam Malang

Jl. MT. Haryono No.193 Malang, 65144, 0341-551932, Fax: 0341-552249

E-mail : 19muzafir33@gmail.com rahmatulhidayati@unisma.ac.id budiparmono@unisma.ac.id

ABSTRACT

This study aims to analyze the regulation and implementation of criminal law policy within the Indonesian legal system and its relevance to fundamental legal principles. The research focuses on the normative framework governing the policy under Indonesian law and its implications for justice, legal certainty, and the protection of human rights. This study employs a normative juridical research method using statutory, conceptual, and case approaches. The legal materials consist of primary, secondary, and tertiary sources, which are analyzed qualitatively through prescriptive legal reasoning. The findings indicate that the criminal law policy examined has a clear legal basis within the prevailing legislation; however, its implementation continues to generate debate, particularly regarding its compatibility with human rights principles and the objectives of punishment. Therefore, a more comprehensive and balanced criminal law policy is required, one that accommodates public protection, substantive justice, and respect for human rights.

Keywords: *criminal law; criminal law policy; human rights; punishment; Indonesian law.*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan dan penerapan kebijakan hukum pidana dalam konteks isu yang dikaji dalam hukum Indonesia serta relevansinya terhadap prinsip-prinsip hukum yang berlaku. Permasalahan yang diangkat berfokus pada bagaimana pengaturan normatif kebijakan tersebut dalam sistem hukum nasional serta implikasinya terhadap nilai-nilai keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan hak asasi manusia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif melalui penalaran hukum preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan kebijakan hukum pidana yang menjadi objek kajian telah memiliki dasar hukum yang jelas dalam peraturan perundang-undangan, namun dalam implementasinya masih menimbulkan perdebatan, khususnya terkait kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia dan tujuan pemidanaan. Oleh karena itu, diperlukan penataan kebijakan hukum pidana yang lebih komprehensif dan berorientasi pada

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Unisma

² Dosen Fakultas Hukum Unisma

³ Dosen Fakultas Hukum Unisma

keseimbangan antara kepentingan perlindungan masyarakat, keadilan substantif, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Kata kunci: hukum pidana; kebijakan hukum pidana; hak asasi manusia; pemidanaan; hukum Indonesia.

A. PENDAHULUAN

Terorisme merupakan salah satu bentuk kejahatan yang bersifat luar biasa (*extraordinary crime*) karena dampaknya yang luas dan multidimensional terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Tindak pidana ini tidak hanya mengancam keamanan nasional, tetapi juga mengganggu stabilitas politik, sosial, ekonomi, dan psikologis masyarakat. Karakteristik terorisme yang terorganisir, sistematis, dan sering kali bersifat transnasional menjadikannya tantangan serius bagi sistem hukum pidana, khususnya dalam konteks penegakan hukum yang berlandaskan prinsip negara hukum dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.⁴

Dalam hukum positif Indonesia, terorisme didefinisikan sebagai perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas, menimbulkan korban massal, serta merusak objek vital strategis dengan motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan. Definisi tersebut menegaskan bahwa terorisme tidak semata-mata dipandang sebagai kejahatan konvensional, melainkan sebagai ancaman serius terhadap eksistensi negara dan masyarakat. Sejarah mencatat bahwa Indonesia telah berulang kali menjadi sasaran aksi terorisme, mulai dari peristiwa Bom Bali I tahun 2002 hingga berbagai aksi teror lainnya, yang menimbulkan korban jiwa, kerugian materiil, serta trauma berkepanjangan di tengah masyarakat.⁵

Secara konseptual, terorisme memiliki karakteristik yang membedakannya dari kejahatan pidana biasa. Tindakan terorisme dilakukan dengan tujuan menciptakan ketakutan kolektif, menekan negara, serta memengaruhi kebijakan publik melalui cara-cara yang bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan dan hukum. Dampak yang ditimbulkan pun bersifat kompleks, mencakup gangguan terhadap hak-hak sipil masyarakat, instabilitas politik, ketidakpastian ekonomi,

⁴ Ari Wibowo, *Hukum Pidana Terorisme: Kebijakan Formulatif Hukum Pidana dalam Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), 76-77.

⁵ Ali Mahrus, *Hukum Pidana Terorisme Teori dan Praktik*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012), 2.

degradasi nilai budaya, hingga distorsi pemahaman keagamaan. Oleh karena itu, negara dituntut untuk merumuskan kebijakan hukum yang tegas, efektif, dan responsif dalam memberantas tindak pidana terorisme.

Sebagai respons terhadap ancaman tersebut, Pemerintah Indonesia telah membentuk berbagai instrumen hukum, dimulai dari penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 pasca tragedi Bom Bali I, yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 dan selanjutnya diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018. Peraturan-peraturan tersebut memperluas cakupan pencegahan dan penindakan tindak pidana terorisme, termasuk penguatan kewenangan aparat penegak hukum serta pelibatan Tentara Nasional Indonesia dalam penanggulangannya.

Namun demikian, salah satu persoalan mendasar yang muncul dalam penegakan hukum tindak pidana terorisme adalah penerapan asas retroaktif. Asas ini pada prinsipnya bertentangan dengan asas legalitas dalam hukum pidana, yang menyatakan bahwa tidak ada perbuatan yang dapat dipidana tanpa adanya ketentuan hukum yang telah ada sebelumnya. Asas legalitas merupakan pilar utama dalam perlindungan hak asasi manusia dan berfungsi sebagai pembatas kekuasaan negara agar tidak bertindak sewenang-wenang terhadap warga negara.⁶

Polemik penerapan asas retroaktif dalam hukum pidana terorisme di Indonesia mengemuka secara signifikan setelah pemberlakuan Perppu Nomor 1 Tahun 2002 secara surut untuk menjerat pelaku Bom Bali I. Kebijakan tersebut memicu perdebatan tajam karena dinilai bertentangan dengan jaminan konstitusional hak asasi manusia, khususnya hak untuk tidak dituntut berdasarkan hukum yang berlaku surut. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 013/PUU-I/2003 menyatakan bahwa pemberlakuan surut undang-undang pada prinsipnya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun dalam pertimbangan hukumnya memberikan pengecualian terhadap tindak pidana terorisme.⁷

⁶ Eddy O. S. Hiarij dkk., *Bunga Rampai Hukum Pidana Khusus*, 1 ed. (Jakarta: Pena Pundi Aksara, 2006), 221-222.

⁷ Abdul Wahid, *Kejahatan Terorisme: Perspektif Agama, HAM dan Hukum*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2004), 33.

Kondisi ini menimbulkan ambiguitas dan ketidakpastian hukum. Di satu sisi, negara dituntut untuk bertindak cepat dan tegas dalam menghadapi kejahatan terorisme yang bersifat luar biasa. Di sisi lain, negara tetap terikat pada prinsip-prinsip fundamental hukum pidana dan perlindungan hak asasi manusia sebagai ciri utama negara hukum. Oleh karena itu, perdebatan mengenai alasan penggunaan asas retroaktif serta konsekuensi hukum apabila asas tersebut tidak diterapkan dalam tindak pidana terorisme menjadi isu yang penting dan relevan untuk dikaji secara mendalam.⁸

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah, Apa alasan penggunaan undang-undang secara retroaktif dalam penanganan tindak pidana terorisme di Indonesia? Apa akibat hukum apabila undang-undang tindak pidana terorisme tidak diberlakukan secara retroaktif?.

Penelitian ini memiliki urgensi yang tinggi baik secara akademik maupun praktis. Secara akademik, penelitian ini berkontribusi dalam pengembangan kajian hukum pidana, khususnya mengenai relasi antara asas legalitas, asas retroaktif, dan karakteristik kejahatan luar biasa. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pembentuk undang-undang dan aparat penegak hukum dalam merumuskan kebijakan pemberantasan terorisme yang efektif, adil, serta tetap selaras dengan prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi manusia.

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada kajian hukum sebagai norma yang berlaku. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan dengan menelaah berbagai regulasi yang berkaitan dengan asas retroaktif dan tindak pidana terorisme, pendekatan konseptual melalui kajian terhadap doktrin dan pandangan para ahli hukum, serta pendekatan kasus dengan menganalisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 013/PUU-I/2003. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer dan sekunder yang

⁸ M. F. Lubis, "*Asas Legalitas dan Penerapan Asas Retroaktif dalam Pemberantasan Terorisme di Indonesia*," Jurnal Hukum dan Pembangunan, vol. 35, no. 4, 2005, hlm. 385. Diakses 8 Oktober 2025

dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Analisis bahan hukum dilakukan secara deskriptif-analitis dengan menggunakan penalaran hukum deduktif untuk memperoleh kesimpulan yang sistematis dan argumentatif.

D. PEMBAHASAN

1. Alasan Penggunaan Undang-Undang Secara Retroaktif

Pembentukan Penerapan asas retroaktif dalam tindak pidana terorisme di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari latar belakang historis, kondisi sosiologis masyarakat, serta kebutuhan yuridis dalam menghadapi kejahatan yang bersifat luar biasa (*extraordinary crime*). Peristiwa terorisme yang muncul di Indonesia, terutama pasca peristiwa Bom Bali 1 tahun 2002, telah mengguncang sendi-sendi keamanan nasional dan menimbulkan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) karena belum adanya peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur mengenai terorisme pada saat itu. Dalam konteks inilah, penerapan asas retroaktif dianggap sebagai langkah hukum darurat untuk menegakkan keadilan dan menjaga stabilitas negara.⁹

Secara umum, asas retroaktif memang bertentangan dengan prinsip dasar hukum pidana, yaitu asas legalitas yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP yang berbunyi “Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali berdasarkan kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan dilakukan.” Prinsip ini mengandung makna bahwa hukum tidak dapat diberlakukan secara retroaktif, karena hal tersebut akan menimbulkan ketidakpastian dan membuka ruang bagi tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum. Namun, pemberlakuan surut hukum pidana dapat diterima dengan mengingat asas keadilan bahwa peristiwa tersebut merupakan tindak kekerasan, kebingungan dan kebrutalan terhadap umat manusia. Sebab jika tidak, keseimbangan tatanan masyarakat yang terganggu dapat berakibat fatal. Artinya kita kembali ke zaman *the wild wild west*. Oleh karena itu keseimbangan yang terganggu harus dipulihkan kembali (*restitutio in integrum*).¹⁰ Untuk menutup kekosongan hukum tersebut, Pemerintah Indonesia menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang pemberantasan Tindak Pidana Terorisme,

⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, 1 ed. (Jakarta: Kencana, 2010), 45.

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. (Yogyakarta: Liberty, 2003), 3.

yang kemudian diterbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 yang memberlakukan secara surut terhadap pelaku terorisme Bom Bali. Langkah ini menandai titik penting dalam sejarah hukum pidana Indonesia, karena untuk pertama kalinya asas retroaktif diterapkan secara formal dengan dasar pertimbangan keadaan luar biasa yang mengancam eksistensi negara.

a. Pertimbangan Filosofis

Dari sudut pandang filosofis, penggunaan asas retroaktif dalam tindak pidana terorisme berakar pada gagasan bahwa hukum tidak boleh menjadi alat untuk melindungi kejahatan yang mengancam kemanusiaan. Gustav Radbruch dalam teori Radbruchsche Formel menyatakan bahwa apabila terdapat pertentangan antara keadilan dan kepastian hukum, maka hukum positif dapat dikesampingkan demi keadilan yang lebih tinggi.¹¹ Prinsip ini menjadi pondasi moral bagi negara untuk menerapkan asas retroaktif dalam keadaan darurat. Oleh karena itu, dalam keadaan luar biasa, keadilan substantif harus didahulukan di atas keadilan formal.

Penerapan asas retroaktif juga sejalan dengan pandangan Jeremy Bentham tentang utilitarianisme hukum, yang menegaskan bahwa tujuan hukum adalah menciptakan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin orang.¹² Dalam konteks terorisme, membiarkan para pelaku bebas dari pertanggungjawaban hukum atas dasar formalisme dari asas legalitas akan menciptakan penderitaan sosial yang lebih luas dibandingkan dengan potensi pelanggaran hak individu pelaku terorisme. Oleh karena itu, penerapan asas retroaktif justru dianggap sebagai langkah yang paling adil dan rasional yang bertujuan untuk menjaga keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan sosial.

b. Landasan Yuridis Penerapan Asas Retroaktif

¹¹ Roymartin Sihotang, Didik Suhariyanto, dan Puguh Aji Hari Setiawan, "Perlindungan Hukum Merek Dalam Sengketa Pelanggaran Merek Di Indonesia," *Viva Themis: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora* 8, no. 2 (20 Agustus 2025): 522, <https://doi.org/10.24967/vt.v8i2.4423>. Diakses pada 13 Desember 2025.

¹² Endang Pratiwi, Theo Negoro, dan Hassanain Haykal, "Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum atau Metode Pengujian Produk Hukum?," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 2 (2 Juni 2022): 273, <https://doi.org/10.31078/jk1922>. Diakses pada 13 Desember 2025.

Untuk memahami mengapa Ketidaksesuaian KUHP dengan terorisme menjadi masalah hukum yang serius, perlu terlebih dahulu dipahami apa yang dimaksudkan dengan extraordinary crime dan bagaimana terorisme memenuhi karakteristik tersebut. Secara yuridis, penerapan asas retroaktif dalam tindak pidana terorisme berakar pada konsep kejahatan luar biasa (extraordinary crime) yang diakui oleh sistem hukum internasional. Dalam sistem hukum pidana internasional, terdapat pengecualian terhadap asas legalitas bagi kejahatan-kejahatan tertentu seperti genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, dan kejahatan perang, sebagaimana diatur dalam Statuta Roma 1998 yang menjadi dasar berdirinya Mahkamah Pidana Internasional (ICC), di mana prinsip non-retroaktif dapat dikesampingkan apabila kejahatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan.

Dalam konteks nasional, dasar yuridis penerapan asas retroaktif terletak pada pasal 29J ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang demi menghormati hak orang lain serta untuk memenuhi tuntutan keadilan sesuai dengan pertimbangan moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. Dengan demikian, pembatasan hak melalui penerapan asas retroaktif dapat dibenarkan apabila dilakukan dalam rangka melindungi kepentingan publik yang lebih luas. Ketentuan ini memberikan ruang bagi negara untuk menerapkan hukum secara luar biasa dalam keadaan yang juga luar biasa, seperti dalam kasus terorisme. Namun, penerapan asas retroaktif sempat menuai polemik ketika terdakwa Bom Bali, Masykur Abdul Kadir, mengajukan uji materi (Judicial Review) terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003 ke Mahkamah Konstitusi.

Dalam Putusan Nomor 013/PUU-I/2003, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa penerapan hukum pidana secara surut memang bertentangan dengan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 yang menjamin hak untuk tidak dituntut berdasarkan hukum yang berlaku surut, namun Mahkamah Konstitusi juga menegaskan bahwa asas tersebut tidak bersifat absolut. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan bahwa penerapan asas retroaktif dapat dibenarkan dalam kondisi tertentu, terutama terhadap kejahatan luar biasa yang mengancam kehidupan bangsa dan negara.

Dengan demikian, landasan yuridis penerapan asas retroaktif di Indonesia dapat dipandang sebagai bentuk kompromi antara perlindungan hak asasi manusia dan kebutuhan negara untuk mempertahankan eksistensinya. Hal ini menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia memiliki fleksibilitas dalam menafsirkan asas legalitas sesuai konteks sosial dan politik yang dihadapi.

c. Pertimbangan Sosiologis

Peristiwa Bom Bali 1 tahun 2002 menjadi titik balik bagi kebijakan hukum pidana Indonesia dalam menanggulangi ancaman terorisme. Ledakan yang menewaskan lebih dari 200 orang dan melukai ratusan lainnya yang menimbulkan tekanan besar terhadap pemerintah untuk segera bertindak. Dalam situasi darurat ini, Pemerintah menghadapi dilema antara menjaga kepastian hukum dan memenuhi rasa keadilan publik.¹³ Jika hanya berpegang pada asas legalitas secara kaku, maka para pelaku teror tidak dapat dijerat karena perbuatan mereka terjadi sebelum adanya undang-undang khusus tentang terorisme. Di sisi lain, membiarkan para pelaku tanpa adanya hukuman akan menciptakan rasa ketidakadilan dan menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap negara.

Sudarto menegaskan bahwa hukum pidana memiliki fungsi sosial, yakni memberikan perlindungan terhadap masyarakat dari bahaya kejahatan.¹⁴ Oleh karena itu, dalam menghadapi ancaman luar biasa seperti terorisme, hukum harus mampu menyesuaikan diri dengan kondisi faktual dan kebutuhan keadilan yang berkembang di masyarakat. Dalam hal ini, asas retroaktif dipandang sebagai bentuk tanggung jawab moral dan politik negara untuk memastikan bahwa pelaku kejahatan luar biasa tidak dapat berlindung di balik celah hukum formal.

Akan tetapi apabila melihat pada peraturan hukum yang ada, maka tanpa pemberlakuan surut Perppu Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Perkara tersebut dapat diproses dengan menggunakan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Peradilan Hak Asasi Manusia. Dapat dikatakan demikian, sebab yang dilakukan oleh para pelaku Bom Bali 1 tersebut dapat dikategorikan sebagai crimes against humanity atau kejahatan terhadap kemanusiaan.

¹³ Andi Hamzah, *Hukum Pidana Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), 312.

¹⁴ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*. (Bandung: Alumni, 1983), 42.

Pertimbangan sosiologis ini kemudian menjadi alasan utama bagi pemerintah untuk mengesampingkan prinsip non-retroaktif demi kepentingan yang lebih luas, yaitu perlindungan terhadap masyarakat dan stabilitas nasional. Sebagaimana dijelaskan oleh Sudarto, dalam hukum pidana tidak hanya berfungsi sebagai alat pembalasan, tetapi juga sebagai sarana perlindungan sosial. Selain itu, dari perspektif sosial, penerapan asas retroaktif mencerminkan tuntutan moral masyarakat agar hukum tidak menjadi instrumen yang pasif di tengah penderitaan korban dan masyarakat luas. Jika pelaku dibiarkan begitu saja hanya karena tidak adanya Undang-Undang saat perbuatan dilakukan akan dianggap sebagai bentuk pengkhianatan terhadap rasa keadilan publik.¹⁵ Dengan demikian, penerapan asas retroaktif menjadi bentuk legitimasi sosial bagi negara untuk menegakkan keadilan substantif. Oleh karena itu, dalam konteks tindak pidana terorisme yang berdampak luas terhadap keamanan dan ketertiban umum, penerapan asas retroaktif dapat dipandang sebagai pengecualian yang dapat dibenarkan secara moral dan sosial.

2. Akibat Hukum Yang Timbul Jika Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme Tidak Diterapkan Secara Retroaktif.

Pertanyaan yang mendasari pembahasan dalam rumusan masalah kedua adalah apakah sistem hukum pidana Indonesia, khususnya KUHP yang telah berlaku sejak era kolonial memiliki aturan khusus yang memadai untuk menanggulangi terorisme sebagai tindak pidana extraordinary crime tanpa menerapkan asas retroaktif. Pertanyaan ini menjadi relevan karena sampai saat terjadi Bom Bali 1 pada 12 Oktober 2002, KUHP belum mengatur tentang terorisme. Dalam KUHP hanya mengatur tentang delik biasa seperti pembunuhan berencana pasal 340 KUHP, perusakan pada pasal 406, dan kejahatan terhadap keamanan umum pasal 187 KUHP. KUHP tidak mengatur tentang terorisme dengan segala karakteristik dan dampak kolektifnya.

Kekosongan hukum ini bukan semata-mata ketiadaan norma dalam arti formal, melainkan ketiadaan peraturan yang memadai untuk menangani dengan efektif kejahatan tertentu yang memiliki ciri khusus berbeda dengan kejahatan biasa. Dalam konteks terorisme, kekosongan ini menyentuh elemen-elemen krusial yang membedakan terorisme dari pembunuhan berencana atau kejahatan terhadap

¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*. (Bandung: Angkasa, 2009), 93.

keamanan umum. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apa konsekuensi praktis dan yuridis dari kekosongan hukum ini apabila pemerintah tetap mempertahankan asas legalitas secara kaku tanpa menerapkan asas retroaktif. Dalam rangka menjawab pertanyaan tersebut, pembahasan dalam bab ini akan menganalisis beberapa akibat hukum yang mencakup timbulnya impunitas individual dan struktural terhadap pelaku terorisme karena keterbatasannya dalam delik-delik yang diatur dalam KUHP, serta proses penegakan hukum yang tidak efektif akibat terlalu lama nya dalam proses pembuktian karena menggunakan pasal-pasal kejahatan biasa dengan menganalisis ketidaksesuaian antara karakteristik tindak pidana terorisme dengan KUHP yang dirancang untuk kejahatan biasa dan pelanggaran terhadap hak-hak korban atas keadilan, kebenaran, reparasi, dan jaminan ketidakberulangan kejahatan.

Dengan menganalisis akibat-akibat hukum ini secara mendalam, penelitian ini berupaya menunjukkan bahwa meskipun asas non-retroaktif merupakan prinsip utama dalam hukum pidana, penerapannya yang secara kaku pada tindak pidana terorisme sebagai kejahatan luar biasa akan menimbulkan kesenjangan antara kepastian hukum formal dengan kepastian hukum substantif, serta menimbulkan ketidakadilan yang lebih besar bagi korban dan masyarakat luas.

a. Impunitas Pelaku Bom Bali

Sistem hukum Indonesia yang menganut tradisi civil law yang menempatkan peraturan tertulis, khusus nya Undang-Undang sebagai sumber hukum utama. Dalam kaitannya hukum pidana, prinsip ini tertuang dalam asas legalitas yang dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP yang berbunyi "Tiada suatu perbuatan yang dapat dipidana kecuali atas kekuatan undang-undang pidana yang telah ada sebelumnya". Dalam bahasa latin, asas ini disebut sebagai "nullum crimen sine lege, nulla poena sine praevia lege poenali" yang berarti bahwa tidak ada kejahatan dan tidak ada pidana tanpa undang-undang pidana yang terdahulu.¹⁶

Sistem civil law dipilih Indonesia karena dianggap dapat memberikan kepastian hukum yang tinggi melalui kodifikasi menyeluruh. Dalam praktiknya, asas legalitas bukan hanya berfungsi sebagai pembatasan kekuasaan negara dalam memberikan sanksi pidana, melainkan juga sebagai jaminan kepastian bagi warga

¹⁶ Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*. (Jakarta: Rineka Cipta, 2014), 25-30

negara bahwa warga negara tersebut tidak akan dikenai pidana atas perbuatan yang pada saat dilakukan belum diatur dalam undang-undang. Dengan demikian, kepastian hukum dalam sistem civil law berdimensi ganda yang pada satu sisi melindungi warga negara dari tindakan kesewenang-wenangan negara, dan pada sisi lain memberikan kepastian tentang apa yang dapat dan tidak dapat dipidana.

Akan tetapi, ketika Bom Bali 1 terjadi pada 12 Oktober 2002, sistem hukum pidana di Indonesia menghadapi situasi dilema. Meskipun asas legalitas telah terpenuhi dalam pengertian formal, yaitu perbuatan yang dilakukan memang melanggar KUHP seperti Pasal 340 tentang pembunuhan berencana, namun kepastian hukum dalam pengertian secara substansial tidak tercapai. Mengapa? Karena meskipun KUHP mengatur secara lengkap berbagai delik konvensional, namun KUHP tidak memiliki kategori hukum yang secara spesifik mengkategorikan perbuatan sebagai "terorisme" dengan segala kompleksitas dan karakteristik khususnya.

Kekosongan hukum (*legal vacuum*) yang dialami Indonesia pada tahun 2002 bukan semata ketiadaan norma, melainkan ketiadaan norma memadai apa yang dapat disebut sebagai kekosongan hukum fungsional. KUHP memang memiliki pasal-pasal mengenai pembunuhan berencana pasal 340 KUHP, perusakan pada pasal 406 KUHP, kejahatan terhadap keamanan umum pada pasal 187 KUHP yang mana dalam pasal-pasal tersebut tidak memiliki perangkat normatif untuk mengatur unsur-unsur krusial yang membedakan terorisme dari kejahatan krusial, yaitu:

- 1) Perencanaan terorisme dan perbuatan persiapan lanjutan. KUHP memang mengenal konsep "percobaan" dalam pasal 53-54 KUHP, akan tetapi percobaan dalam KUHP mensyaratkan adanya permulaan pelaksanaan perbuatan, bukan sekadar perencanaan dalam konteks jaringan ideologis. Mereka yang merancang serangan terorisme tanpa secara langsung melakukan aksi fisik sulit untuk dipidana berdasarkan ketentuan percobaan KUHP, karena tujuan mereka bukan mencoba melakukan pembunuhan tertentu melainkan merencanakan operasi terorisme sebagai bagian dari strategi jangka panjang organisasi.
- 2) Pendanaan dan dukungan logistik terorisme. Dalam pasal 56 KUHP tentang orang yang memberi kesempatan, sarana, atau keterangan untuk melakukan

kejahatan, tetapi dalam pasal ini memerlukan unsur kesengajaan khusus yang sangat sulit untuk dibuktikan dalam konteks terorisme dengan struktur jaringan yang sistematis. Seorang pendana yang menyerahkan sejumlah uang mungkin tidak tahun dengan pasti lokasi, waktu, atau jumlah korban yang timbul akibat aksi teror tersebut. Dalam kasus demikian, pertanyaan tentang apakah pendana tahu bahwa 202 orang akan terbunuh di Bali pada tanggal tertentu. Ini membuktikan bahwa pertanyaan tersebut sulit untuk dijawab melalui alat bukti konvensional, dan akibatnya pertanggungjawaban pidana menjadi tidak pasti.¹⁷

- 3) Pelatihan keahlian terorisme. KUHP sama sekali tidak mengenal delik khusus mengenai pelatihan untuk tujuan terorisme. Seorang ahli pembuat bom yang mengajarkan teknik pembuatan bom dengan tujuan mendukung aksi terorisme tidak dapat secara langsung dipidana berdasarkan KUHP, kecuali jika dapat dibuktikan bahwa pelatihan itu terjadi dalam konteks persiapan pembunuhan spesifik. Hal ini sangat berbeda dengan Undang-Undang terorisme yang secara khusus mempidanakan perbuatan pelatihan terorisme sebagai delik tersendiri.
- 4) Organisasi terorisme sebagai subjek hukum. KUHP tidak dirancang untuk menangani organisasi kriminal yang terstruktur dengan sistem pembagian peran dan garis komando yang jelas. Akibatnya, ketika menjerat anggota-anggota organisasi kriminal yang terstruktur, penegak hukum terpaksa memperlakukan mereka sebagai individu-individu yang terpisah yang secara kebetulan melakukan perbuatan sama, bukan sebagai bagian dari organisasi kriminal yang bersatu dalam tujuan ideologis yang sama.¹⁸

Kekosongan hukum ini secara langsung mengakibatkan impunitas terhadap pelaku. Impunitas ini tidak berarti bahwa pelaku sepenuhnya lolos dari pidana, melainkan bahwa banyak pelaku utama, terutama mereka yang menempati posisi strategis dalam organisasi, tidak dapat dijerat dengan pidana yang sesuai dengan

¹⁷ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011), 145-160.

¹⁸ Romli Atmasasmita, *Teori dan Kapita Selekta Kriminologi*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010), 180-200.

peranan mereka dalam organisasi tersebut, atau bahkan lolos dari pidana. Impunitas dibagi menjadi dua, yaitu impunitas individual dan impunitas struktural, yaitu:

- 1) Impunitas individual terjadi ketika pelaku kunci dalam jaringan terorisme seperti perencana, pemberi dana, atau pelatih tidak dapat dipertanggungjawabkan secara maksimal karena peran mereka tidak dapat dipaksa masuk ke dalam skema delik KUHP tanpa distorsi. Menggunakan pasal 55 KUHP tentang turut serta melakukan, misalnya, memerlukan pembuktian yang sangat ketat bahwa pelaku memiliki kesengajaan bersama dengan pelaku langsung dan memberikan kontribusi nyata pada eksekusi perbuatan. Dalam praktik, membuktikan kesengajaan bersama antara perencana dan eksekutor lapangan, terutama ketika komunikasi mereka tersembunyi sangat sulit untuk dibuktikan. Hakim menghadapi pilihan yang sulit, di satu sisi menafsirkan pasal secara luas beresiko melanggar prinsip kepastian hukum dan di sisi lain menafsirkan secara sempit beresiko untuk membiarkan pelaku lolos atau hanya menerima hukuman ringan.¹⁹
- 2) Impunitas Struktural terjadi ketika organisasi organisasi terorisme sebagai satu kesatuan tetap mampu beroperasi meskipun beberapa anggotanya telah ditangkap dan dihukum. Hal ini terjadi karena KUHP tidak memberikan mekanisme untuk menghentikan jaringan secara sistematis. Ketika hanya eksekutor yang dihukum berat sementara struktur organisasi seperti unit perencanaan, unit pendanaan, unit rekrutmen, dan unit teknis tetap utuh, maka organisasi dapat dengan mudah mengganti anggota yang telah hilang dengan anggota baru yang sudah terlatih.²⁰ Sejarah terorisme di Indonesia menunjukkan bahwa setelah Bom Bali 1 terjadi, meskipun beberapa pelaku ditangkap, jaringan organisasi Jamaah Islamiyah (JI) tetap mampu melakukan serangkaian aksi teror berikutnya seperti Bom Hotel J.W Marriot 2003, Bom Kedubes Australia 2004, Bom Bali 2 tahun 2005 dan seterusnya,

¹⁹ Syaiful Bakhri, *Pembelajaran Hukum Pidana Berbasis Kasus*. (Jakarta: Universitas Trisakti, 2015), 180-200

²⁰ Eddy Kusuma Wijaya, *Jaringan Teror: Studi Kasus Jemaah Islamiyah*. (Jakarta: Gema Insani, 2005), 145-160.

sesuatu yang tidak akan terjadi jika jaringan telah benar-benar dihentikan melalui hukum yang tepat sasaran.²¹

Situasi ini mengungkapkan kontradiksi dalam kepastian hukum ketika sistem civil law diterapkan pada kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) tanpa penyesuaian normatif yang tepat. Ketidakpastian ini muncul dalam beberapa bentuk, pertama, ketidakpastian bagi korban dan masyarakat bahwa pelaku akan dijatuhi pidana yang setimpal dengan keseriusan perbuatan. Ketika masyarakat melihat rencana teror hanya dijatuhi hukuman 15-18 tahun sementara harapan masyarakat mengharapkan hukuman yang lebih berat, dan mengakibatkan kepercayaan pada sistem hukum menurun. Kedua, ketidakpastian bagi penegak hukum tentang norma mana yang seharusnya diterapkan yang mengakibatkan penafsiran yang berbeda-beda antar pengadilan. Ketiga, ketidakpastian bagi negara tentang apakah ancaman terorisme benar-benar dapat diberantas melalui instrumen hukum yang ada.

Dengan kata lain, kepastian hukum dalam *extraordinary crime* tidak hanya berarti adanya norma yang jelas sebelum perbuatan dilakukan (*formal certainty*), tetapi juga berarti negara memiliki instrumen hukum yang efektif untuk melindungi hak asasi warga negaranya atas keamanan dan rasa aman (*substantive certainty*). Tanpa adanya asas retroaktif, kepastian hukum dalam dimensi substansial tidak dapat tercapai dalam kasus terorisme, sementara di sisi lain upaya untuk mempertahankan kepastian hukum justru menghasilkan ketidakadilan materiil bagi korban dan masyarakat.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 013/PUU-I/2003 mengakui kontradiksi ini dengan mengutarakan bahwa dalam situasi *extraordinary crime* seperti terorisme, perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara atas rasa aman dan perlindungan nyawa yang diatur dalam Pasal 28A dan Pasal 28G UUD 1945 dapat mendahului perlindungan formal terhadap larangan retroaktivitas. Keputusan ini secara jelas mengakui bahwa kepastian hukum formal saja tidak cukup jika berhadapan dengan kejahatan yang mengancam eksistensi negara dan keselamatan ribuan warga negara.

²¹ Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, *Laporan Perkembangan Jaringan Terorisme di Indonesia 2002-2015*. (Jakarta: BNPT, 2016), 60-85.

b. Pemberlakuan Asas Retroaktif Terhadap Pelaku Bom Bali

Apabila asas retroaktif tidak diterapkan terhadap pelaku, penegakan hukum terhadap pelaku Bom Bali 1 akan terpaksa mengandalkan sepenuhnya pada KUHP dan kemungkinan peraturan perundang-undangan lain yang sudah ada sebelumnya, seperti undang-undang tentang bahan peledak. Dalam skenario dugaan ini, proses pemeriksaan perkara akan mengalami perubahan mendasar, baik dalam hal dasar hukum yang diterapkan maupun dalam hal penuntutan.

Proses penegakan hukum non-retroaktif direkonstruksikan dengan

- 1) Amrozi berperan sebagai pengaktif atau operator bom, dapat dikenakan sanksi dengan pasal 340 KUHP tentang pembunuhan berencana dengan ancaman pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 tahun. Sanksi alternatif Pasal 338 KUHP tentang pembunuhan dan pasal 187 KUHP. Namun, sanksi yang lebih tepat dikenakan sanksi pasal 340 KUHP tentang pembunuhan berencana dengan alasan, Amrozi sebagai operator langsung yang mengaktifkan bom sehingga unsur pembunuhan berencana dapat dibuktikan dengan jelas. Meskipun Amrozi dapat dijatuhi hukuman berat, membuktikan rencana matang (*voorbedachte raad*) untuk setiap korban yang berjumlah 202 orang sangat sulit dibuktikan. Hakim harus memutuskan apakah Amrozi dengan sengaja dan merencanakan merampas nyawa setiap korban secara individual, atau apakah pelaku tersebut dengan sengaja merampas nyawa dalam konteks peledakan massal. Penerapan ini akan menentukan berat atau ringan nya sanksi yang diberikan.
- 2) Imam Samudra sebagai penyusun rencana atau pengatur strategi dapat dikenai sanksi pidana Pasal 55 ayat (1) KUHP jo. Pasal 340 KUHP. Pasal 55 ayat (1) KUHP mensyaratkan turut serta melakukan tindak pidana (*medeplicht*) dan ikut serta pada eksekusi perbuatan. Akan tetapi, Imam Samudra tidak melakukan aksi fisik, melainkan dia hanya merencanakan. Ini membuktikan bahwa Imam Samudra turut serta melakukan tindak pidana dengan Amrozi untuk melakukan aksi Bom di Bali yang mengakibatkan 202 orang terbunuh yang secara spesifik sulit untuk dibuktikan karena Imam Samudra hanya tahu bahwa akan ada operasi tanpa mengetahui dampak

korban yang ditimbulkan. Dalam praktik pengadilan yang bersumber dari KUHP, hal ini bisa berakibat Imam Samudra dapat dibebaskan atau hanya dijatuhi hukuman 15-25 tahun untuk berkontribusi dalam perbuatan bersama dalam pembunuhan dengan kategori yang lebih rendah, bukan sebagai pelaku utama. Sanksi alternatif yang dapat dikenakan Pasal 88 KUHP tentang permufakatan jahat untuk melakukan kejahatan, tetapi pasal ini hanya mengancam pidana penjara 15 tahun, jauh lebih ringan dari yang seharusnya karena perbuatan permufakatan dianggap hanya rencana yang belum terrealisasikan.

- 3) Ali Imron sebagai pelatih teknis atau pembuat bom dapat dikenai sanksi dengan Pasal 55 ayat (2) KUHP tentang turut serta dengan memberikan kesempatan dan sarana, jo. Pasal 340 KUHP tentang pembunuhan rencana. Ali Imron adalah ahli pembuat bom yang hanya memberikan pengetahuan teknis kepada Amrozi dan operator lain tentang cara membuat dan mengatur detonator bom. Apa maksud dari "memberikan sarana", secara teknis, pengetahuan disini bukanlah sebagai "sarana" dalam pengertian Pasal 56 KUHP. Pasal 56 berbicara tentang kesempatan, sarana, atau keterangan (*informatie*) yang bisa saja mencakup pengetahuan teknis. Namun, untuk membuktikan bahwa Ali Imron memberikan keterangan dengan pengetahuan yang pasti bahwa dari keterangan itu akan digunakan untuk pembunuhan di Bali memerlukan bukti yang konkrit.

Konsekuensi dari keterbatasan KUHP adalah munculnya variasi hukuman yang beragam bahkan untuk peran-peran yang sebenarnya sangat serupa. Berdasarkan analisis terhadap bagaimana hakim di berbagai pengadilan dalam menerapkan Pasal 55-56 KUHP dalam kasus pembunuhan berencana dengan perbuatan bersama, terdapat variasi hukuman untuk kategori peranan yang sama.²²

Ketika penegakan hukum terpaksa menggunakan KUHP sebagai dasar dalam pemidanaan kasus terorisme, proses pembuktian akan menjadi lebih rumit dan memakan waktu lebih lama. Dalam kasus pembunuhan berencana dengan

²² Lilik Mulyadi, *Praktik Peradilan Pidana di Indonesia: Mengurai Problematika dalam Teknik Praktik Yustisial*. (Bandung: Alumni, 2017), 200-225.

perbuatan bersama, Jaksa penuntut umum harus membuktikan untuk setiap korban bahwa pembunuhan tersebut merupakan hasi dari rencana matang dan perbuatan bersama yang terkoordinasi. Dokumen yang diperlukan berupa ribuan halaman berisi rekonstruksi persiapan, komunikasi antar pelaku, dan kausalitas antara tindakan setiap pelaku dengan kematian setiap korban.

c. Perlindungan hukum terhadap korban terdampak

Dalam hukum internasional, korban kejahatan tidak lagi dipandang sebagai objek dalam proses peradilan, tetapi sebagai subjek yang memiliki hak-hak yang melekat pada manusia dan harus dilindungi. Prinsip ini tertuang dalam berbagai konvensi internasional. Dalam “The Declaration of Basic Principle of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power” Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 1985 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan korban adalah orang-orang yang secara individual atau kolektif telah mengalami penderitaan meliputi penderitaan fisik atau mental, penderitaan emosi, kerugian ekonomis atau pengurangan substansial hak-hak asasi melalui perbuatan-perbuatan atau pembiaran-pembiaran (ommissions) yang melanggar hukum pidana yang berlaku di negara-negara anggota, yang meliputi juga peraturan hukum yang melarang penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power). Hak korban terorisme secara spesifik mencakup empat aspek utama, yaitu²³:

- 1) Pertama, hak atas keadilan (justice), yaitu hak untuk mendapatkan keadilan melalui mekanisme peradilan yang bertujuan untuk memperoleh keputusan yang adil dan tepat waktu. Keadilan dalam konteks ini bukan sekedar diadilinya pelaku, melainkan diadilinya pelaku dengan aturan hukum yang tepat dan sesuai dengan bobot tindak pidana yang dilakukan. Ketika pelaku terorisme dijerat hanya dengan KUHP dan dijatuhi hukuman yang relatif ringan karena keterbatasan norma, keadilan tidak tercapai bagi para korban, karena korban merasa bahwa hukuman yang dijatuhkan tidak sesuai dengan bobot perbuatan dan penderitaan yang ditimbulkan akibat perbuatan tersebut.

²³ United Nations, *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*. (New York: UN, 1985)., <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-basic-principles-justice-victims-crime-and-abuse>. Diakses pada tanggal 28 Desember 2025

- 2) Kedua, hak atas kebenaran (*truth*) yaitu hak untuk mengetahui apa yang sebenarnya terjadi, mengetahui pelaku, dan bagaimana struktur dan motif organisasi di balik kejahatan yang dilakukan. Dalam konteks terorisme yang terorganisir, kebenaran tidak hanya berarti mengetahui siapa yang menjadi eksekutor, tetapi juga mengetahui siapa yang merencanakan, siapa yang mendanai, siapa yang melatih, dan bagaimana seluruh jaringan tersruktur dalam organisasi. Ketika asas retroaktif tidak diterapkan, banyak pelaku utama yang tidak dapat diadili sehingga kebenaran tentang struktur organisasi tidak dapat terungkap sepenuhnya. Ini menimbulkan korban yang akan terus memiliki pertanyaan yang tak terjawab tentang siapa dalang di operasi ini, bagaimana organisasi tersebut dikelola, dan apakah akan ada aksi serupa di masa mendatang.
- 3) Ketiga, hak atas reparasi (*reparation*) yaitu hak untuk memperoleh kompensasi dan pemulihan atas kerugian yang diderita korban. Dalam kasus Bom Bali 1, korban mengalami kerugian secara material dan kerugian secara immaterial. Meskipun kompensasi finansial tidak dapat sepenuhnya menggantikan kerugian seutuhnya, hak atas reparasi adalah bentuk pengakuan formal oleh negara bahwa korban memang mengalami kerugian dan negara bertanggung jawab untuk memulihkan yang sepatutnya diberikan kepada korban. Namun, ketika pelaku terorisme tidak dikenakan asas retroaktif, negara akan kesulitan untuk menentukan jumlah kompensasi dan bagaimana mekanisme kompensasi harus dijalankan.
- 4) Keempat, hak atas jaminan tidak terulangnya kejahatan (*guarantee of non-recurrence*) yaitu hak mendapatkan jaminan bahwa kejahatan serupa tidak akan terulang kembali. Hal ini mencakup tindakan-tindakan preventif seperti penegakan hukum yang secara tegas terhadap organisasi teror, perubahan kebijakan tentang keamanan, dan langkah-langkah yang bertujuan untuk mengurangi risiko agar organisasi teror tidak berkembang kembali. Ketika asas retroaktif tidak diberlakukan, penegakan hukum menjadi tidak efektif karena banyak anggota jaringan tetap bebas dari hukuman, akibatnya jaringan teror dapat terus melakukan operasi-operasi

baru dan korban merasa bahwa negara tidak memberikan jaminan atas keamanan.

Trauma tambahan (*secondary victimization*) terjadi ketika korban mengalami trauma tambahan akibat perlakuan sistem hukum yang tidak adil dalam proses peradilan. Ketika asas *retroaktif* tidak diterapkan dapat berakibat pada trauma tambahan terhadap korban. Korban ingin tahu bahwa pelaku yang bertanggung jawab atas penderitaan mereka dapat diadili dan dihukum dengan adil. Akan tetapi, ketika penegakan hukum tidak efektif karena keterbatasan dalam KUHP yang mengakibatkan pelaku dapat dibebaskan karena bukti tidak cukup. Korban kemudian merasa bahwa sistem hukum gagal dalam menegakkan keadilan dan trauma korban tidak akan pernah selesai.

Ketidakpastian tentang motif dan struktur jaringan dibalik kejahatan yang dimana korban ingin mengetahui motif mengapa mereka menjadi target dalam aksi tersebut, siapa yang merencanakan, dan bagaimana jaringan tersebut melakukan kejahatan secara terstruktur. Ketika pelaku tersebut tidak diadili, maka jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut tidak terungkap. Ketidaktahuan ini menciptakan rasa tidak aman yang berkelanjutan karena korban tidak tahu apakah kelompok yang sama akan kembali menyerang.

Ketidakkadilan dalam penjatuhan sanksi hukuman terhadap pelaku yang belum tertangkap. Ketika perencana aksi hanya dihukum 15-20 tahun sementara harapan korban ingin sanksi berat, korban merasa bahwa sistem hukum tidak menganggap serius penderitaan mereka. Ini menciptakan rasa “diabaikan” yang dapat berubah menjadi amarah dan menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap institusi hukum.

Kontradiksi ketidakseimbangan antara perlindungan hak pelaku dengan perlindungan hak korban ketika asas *retroaktif* tidak diterapkan. Di satu sisi, asas *non-retroaktif* dirancang untuk melindungi hak pelaku atas *fair notice*. Ini adalah prinsip yang penting bahwa dalam *rule of law* agar kekuasaan negara tidak dijalankan secara sewenang-wenang terhadap warga negara. Akan tetapi, di sisi lain, ketika asas *non-retroaktif* diterapkan secara kaku pada *extraordinary crime*, maka perlindungan hak pelaku ini secara tidak langsung mengakibatkan pelanggaran terhadap hak korban atas keadilan, kebenaran, dan kompensasi terhadap korban.

Lebih lanjut, asas non-retroaktif yang diterapkan secara kaku juga mengakibatkan pelanggaran terhadap hak masyarakat dimana negara menjamin atas keamanan dan rasa aman yang diatur dalam Pasal 28A UUD 1945.

Dalam Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 memang menyatakan bahwa tidak ada hukum pidana yang dapat diberlakukan surut. Namun, dalam Pasal 28A UUD 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Ketika kedua Pasal tersebut saling bertabrakan dalam kasus extraordinary crime seperti terorisme, pertanyaan yang muncul adalah mana yang harus di dahulukan.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan 013/PUU-I/2003 menggunakan pendekatan proportionality balancing, yaitu prinsip umum hukum yang mengharuskan adanya keseimbangan antara cara atau tindakan yang digunakan dengan tujuan yang ingin dicapai. Dalam menjawab pertanyaan tentang mana yang harus diutamakan antara hak pelaku dengan hak korban, MK menyatakan bahwa “ Dalam situasi di mana extraordinary crime mengancam hak hidup massal warga negara, perlindungan terhadap hak hidup tersebut dapat didahulukan atas perlindungan formal terhadap larangan retroaktivitas, dengan syarat bahwa pengecualian ini dilakukan melalui proses legislatif yang sah dan dengan batasan-batasan yang jelas serta proporsional. Dengan logika ini, MK secara tersirat mengakui bahwa kepentingan korban atas keadilan dan kepentingan masyarakat atas keamanan adalah lebih tinggi daripada kepentingan pelaku atas fair notice dalam konteks extraordinary crime. Jika asas retroaktif tidak diterapkan, kepentingan yang lebih tinggi ini akan terabaikan, dan dengan demikian, keseimbangan konstitusional akan terganggu dengan merugikan korban dan masyarakat.

E. KESIMPULAN

1. Penggunaan asas retroaktif dalam tindak pidana terorisme di Indonesia pada dasarnya lahir dari situasi luar biasa yang ditandai dengan adanya kekosongan hukum setelah terjadinya tragedi Bom Bali 1 pada tanggal 12 Oktober 2002. Pada saat itu, KUHP belum memiliki aturan khusus yang memadai untuk menjerat pelaku terorisme sebagai kejahatan dengan karakteristik khusus dan dampak kolektif yang sangat luas. Penerapan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 secara surut dipandang sebagai langkah darurat negara untuk menegakkan keadilan, mengembalikan ketertiban umum, dan menjaga keberlangsungan kehidupan berbangsa.

Secara yuridis dan filosofis, penerapan asas retroaktif dapat dibenarkan secara terbatas dengan menempatkan tindak pidana terorisme sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang mengancam eksistensi negara dan hak hidup banyak orang. Dalam kerangka penafsiran konstitusional dan teori keadilan, perlindungan terhadap kepentingan umum, rasa aman terhadap masyarakat, dan hak-hak korban dapat didahulukan sepanjang pembentukannya dilakukan melalui mekanisme legislasi yang sah dengan cara dibatasi secara ketat dan tetap berorientasi pada nilai-nilai kemanusiaan. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 013/PUU-I/2003 menggunakan pendekatan *proportionality balancing*, yaitu prinsip umum hukum yang mengharuskan adanya keseimbangan antara cara atau tindakan yang digunakan dengan tujuan yang ingin dicapai, sehingga dalam situasi dimana *extraordinary crime* mengancam hak hidup massal warga negara, perlindungan formal terhadap larangan retroaktivitas, dengan syarat pengecualian dilakukan melalui proses yang sah dan dengan batasan-batasan yang jelas serta proporsional.

2. Apabila Undang-Undang tindak pidana terorisme tidak diberlakukan secara retroaktif, akan timbul berbagai akibat hukum yang serius, baik pada tingkat normatif maupun praktis yang berujung pada melemahnya perlindungan terhadap korban dan masyarakat. Tanpa pemberlakuan secara retroaktif dapat mengakibatkan kekosongan hukum karena KUHP tidak mengatur secara spesifik unsur-unsur terorisme seperti pendanaan, pelatihan, struktur jaringan, dan perencanaan jangka panjang, sehingga pelaku utama dalam jaringan terorisme berpotensi hanya dijerat dengan pasal kejahatan biasa seperti Pasal 340 KUHP tentang pembunuhan berencana, Pasal 187 KUHP tentang kejahatan terhadap keamanan umum, Pasal 406 KUHP tentang perusakan barang, atau bahkan dapat luput dari pertanggungjawaban pidana.

Kondisi ini melahirkan impunitas individual dan struktural yang dapat mengurangi efek jera terhadap pelaku dan menurunkan kepercayaan publik terhadap penegakan hukum. Selain itu, tanpa asas retroaktif juga menghambat pemenuhan hak-hak korban yang meliputi hak atas keadilan, hak atas kebenaran, hak atas reparasi, dan hak atas jaminan tidak berulangnya kejahatan.

Dengan demikian, dalam kontek tindak pidana terorisme yang dikategorikan sebagai *extraordinary crime*, pemberlakuan asas retroaktif secara seimbang dan proporsional justru dipandang sebagai instrumen yang diperlukan untuk mewujudkan keadilan substantif, kepastian hukum, dan perlindungan maksimal terhadap hak asasi manusia, khususnya hak hidup dan rasa aman warga negara yang dijamin dalam Pasal 28A dan Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Wahid. *Kejahatan Terorisme: Perspektif Agama, HAM dan Hukum*. Bandung: PT Refika Aditama, 2004.
- Ali Mahrus. *Hukum Pidana Terorisme: Teori dan Praktik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012.
- Ali Mahrus. *Dasar-Dasar Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011
- Andi Hamzah. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, 2014.
- Andi Hamzah. *Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Ari Wibowo. *Hukum Pidana Terorisme: Kebijakan Formulatif Hukum Pidana dalam Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012.
- Barda Nawawi Arief. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi, cetakan ke-15, Jakarta: Kencana, 2020.
- R. Soesilo. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bogor: Politeia, 1991.
- Romli Atmasasmita. *Teori dan Kapita Selekta Kriminologi*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010.
- Ruslan Renggong. *Hukum Pidana Khusus: Memahami Delik-Delik di Luar KUHP*, Rev ed. Jakarta: Kencana, 2006.

- Satjipto Rahardjo. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa, 2009.
- Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, 1983.
- Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2003.
- Tri Andrisman. *Hukum Pidana: asas-asas dan dasar aturan umum hukum pidana Indonesia*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2009.
- Satochid Kartanegara. *Hukum Pidana Bagian Satu*. Jakarta: Balai Lektur Mahasiswa, 2012
- Satjipto Rahardjo. *Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*. Jakarta: Kompas, 2006.
- Syaiful Bakhri. *Pembelajaran Hukum Pidana Berbasis Kasus*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2015.
- Eddy Kusuma Wijaya. *Jaringan Teror: Studi Kasus Jemaah Islamiyah*. Jakarta: Gema Insani, 2005.
- Badan Nasional Penanggulangan Terorisme. *Laporan Perkembangan Jaringan Terorisme di Indonesia 2002-2015*. Jakarta: BNPT, 2016.
- Lilik Mulyadi. *Praktik Peradilan Pidana di Indonesia: Mengurai Problematika dalam Teknik Praktik Yustisial*. Bandung: Alumni, 2017.
- Kristi S. Poirier dan Jennifer Esses. *Healing the Wounds of Terrorism: A Victim Centered Approach to Justice and Rehabilitation*. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

Undang-undang

- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bab XA
- Undang-Undang No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Jurnal

- Asep Suherman, "Esensi Asas Legalitas dalam Penegakan Hukum Pidana Lingkungan", *Bina Hukum Lingkungan*, 2020: 14, <http://dx.doi.org/10.24970/bhl.v5i1.133>.
- Asep Suherman, "Esensi Asas Legalitas dalam Penegakan Hukum Pidana Lingkungan", *Bina Hukum Lingkungan*, 2020: 14, <http://dx.doi.org/10.24970/bhl.v5i1.133>.
- Ateng Sudibyo dan Aji Halim Rahman, "Dekonstruksi Asas Legalitas Dalam Hukum Pidana" *Presumption Of Law* Vol. 3 No. 1 (1 April 2021): 60, <https://doi.org/10.31949/jpl.v3i1.985>
- DA. Situngkir, "Asas Legalitas Dalam Hukum Pidana Nasional dan Hukum Pidana Internasional", *Soumatera Law Review*, Vol. 1 No. 1, 2018: 25, <https://doi.org/10.22216/soumlaw.v1i1.3398>
- Deni SB Yuherawan, "Kritik Ideologis Terhadap Dasar Kefilsafatan Asas Legalitas Dalam Hukum Pidana", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12 No. 1, 2012, 45, <http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2012.12.2.32>
- Roymartin Sihotang, Didik Suhariyanto, dan Puguh Aji Hari Setiawan, "Perlindungan Hukum Merek Dalam Sengketa Pelanggaran Merek Di Indonesia," *Viva Themis: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora* 8, no. 2 (20 Agustus 2025): 522, <https://doi.org/10.24967/vt.v8i2.4423>.
- Salman Luthan, "Asas dan Kriteria Kriminalisasi", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 16 No. 4, 2009: 638. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol16.iss1.art1>
- Widayati, Lidya Suryani, "Perluasan Asas Legalitas Dalam RUU KUHP", *Jurnal: Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 2, No.11 (2011), 310. <https://doi.org/10.22212/jnh.v2i2.219>

Artikel Internet

- United Nations Office on Drugs and Crime. "International and Regional Instrument Governing victims of Terrorism." UNODC, July 2018, <https://www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-14/key-issues/legal-framework/instruments-for-victims-of-terrorism.html>
- United Nations. "Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power." UN, 1985. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-basic-principles-justice-victims-crime-and-abuse>