

# **PENYIAPAN KETERANGAN PEMERINTAH ATAS PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UUD 1945 PADA MAHKAMAH KONSTITUSI**

*Oleh : Suhariyono Ar, SH., MH.*

## **1. Pendahuluan**

Demokrasi konstitusional merupakan demokrasi yang digunakan oleh banyak negara yang biasanya berlandaskan pada pemikiran bahwa kekuasaan negara harus dibatasi, yang pembatasan atas kekuasaan tersebut harus ditentukan dalam Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis. Pembatasan kekuasaan tersebut biasanya dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan dalam suatu badan-badan yang secara jelas diatur dalam konsitusi. Konsepsi ini didasarkan pada pemikiran bahwa kekuasaan negara tidak boleh berada pada satu badan, melainkan harus dibagi sedemikian rupa secara jelas dan seimbang sehingga penyalahgunaan dapat diminimalisasi, yakni dengan cara penyerahan kepada beberapa badan sesuai dengan fungsi dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka *checks and balances* atas kekuasaan-kekuasaan tersebut.

Di Indonesia, setelah hampir 54 tahun merdeka, yang salah satunya untuk mewujudkan *checks and balances* tersebut, melalui Sidang Umum MPR tahun 1999, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD) diubah, yakni dengan perubahan pertama terdiri dari 9 pasal. Kemudian berlanjut pada perubahan kedua yang disahkan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000 dengan menghasilkan 7 bab dan beberapa pasal perubahan. Kemudian berlanjut pada perubahan ketiga yang disahkan pada tanggal 10 November 2001 dengan 24 pasal atau 63 ayat perubahan. Perubahan ketiga ini merupakan perubahan yang terbanyak dan mendasar dalam penentuan pembagian kekuasaan, terutama kekuasaan kehakiman. Selanjutnya perubahan keempat dilakukan sampai kurun waktu 2002, yang pada tanggal 10 Agustus 2002 disahkan perubahan keempat dengan 16 ayat perubahan.

Perubahan terpenting pada perubahan-perubahan tersebut adalah perubahan pada kekuasaan kehakiman yang ditentukan dalam Bab IX UUD, terutama terbentuknya Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24 ayat (2) jo. Pasal 24C. Pasal 24 ayat (2) menentukan bahwa "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Pasal

24C menentukan : (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. (5) Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga baru yang diperkenalkan oleh UUD pada perubahan ketiga. Walaupun baru, pada sidang BPUPKI tahun 1945, Muhammad Yamin telah pernah melontarkan ide untuk memasukkan ke dalam UUD tentang Mahkamah Konstitusi. Namun ide tersebut ditentang oleh Soepomo karena dikatakannya tidak sesuai dengan sistem berpikir, yang memang ketika itu didesain atas dasar prinsip supremasi parlemen dengan menempatkan MPR sebagai instansi tertinggi sehingga tidak cocok dengan asumsi dasar bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai fungsi *checks and balances* terhadap hubungan antarlembaga negara. Perubahan ketiga UUD, salah satunya, dikembangkan gagasan untuk menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang diwujudkan dalam pelembagaan organ-organ negara yang sederajat sekaligus saling mengontrol dan mengimbangi satu sama lain (*checks and balances*).

## 2. Keberadaan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi telah terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan tidak dapat dipungkiri bahwa permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD telah banyak diajukan ke Mahkamah Konstitusi.

Sesuai dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1), yang salah satunya berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memberikan keleluasan

kepada siapa saja untuk mengajukan permohonan pengujian suatu undang-undang terhadap UUD. Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menentukan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewajiban konstitutionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Dari bulan Desember 2003 sampai Januari 2004, telah masuk permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD sebanyak 14 undang-undang. Atas dasar permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada DPR dan/atau Presiden.

Presiden, yang diminta hadir oleh Mahkamah Konstitusi untuk memberikan keterangan atas suatu undang-undang yang dibentuknya bersama dengan DPR, dalam prakteknya mewakilkan kepada Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia sebagai kuasa khusus Presiden. Kadangkala Presiden juga meminta kepada Menteri yang membidangi (memprakarsai) undang-undang tersebut untuk mendampingi Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dalam memberikan keterangan yang diminta.

### **3. Peran Departemen Kehakiman dan HAM**

Konsekuensi ketentuan dan surat kuasa khusus dari Presiden di atas membuat beban tugas Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia bertambah. Suatu kepercayaan yang diberikan oleh Presiden kepada Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia menunjukkan bahwa peran, tugas, fungsi, dan tanggung jawab Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia sangat terkait erat dengan proses penyusunan, perumusan, pembentukan suatu undang-undang baik di tingkat antardepartemen maupun pembahasan di DPR.

Sinyal tanggung jawab Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia di bidang penyusunan peraturan perundang-undangan harus kita tangkap sebagai suatu bentuk perwujudan peningkatan sumber daya manusia (SDM) di lingkungan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan untuk mempertanggung jawabkan peran, tugas, dan fungsinya dalam proses penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Suatu pertanyaan yang besar, memang, jika pertanyaan tersebut terkait erat dengan SDM yang tersedia di Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-

undangan, terutama dalam rangka penyiapan keterangan pemerintah sebagai bahan yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum karena disampaikan oleh Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia di hadapan Mahkamah Konstitusi.

Tugas mempersiapkan keterangan pemerintah, tidak hanya terbatas pada bagaimana pemerintah mempertahankan suatu undang-undang di hadapan Mahkamah Konstitusi, melainkan juga bagaimana sebelumnya diperoleh risalah-risalah rapat di DPR dan menerjemahkan dalam keterangan pemerintah tersebut. Di samping itu, perlu pula dilakukan suatu koordinasi dengan pemrakarsa pembentukan suatu undang-undang dengan departemen lain, dalam hal menerjemahkan bunyi substansi yang departemen tersebut secara teknis memahami isinya, misalnya Undang-undang tentang Ketenagalistrikan, Undang-undang tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-undang tentang Pemilu, dll. Koordinasi tetap dilakukan apabila ternyata yang diberi kuasa khusus oleh Presiden, di samping Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, juga Menteri-menteri lain yang membidangi undang-undang tersebut.

Suatu tugas yang sulit dilakukan dan diselesaikan apabila tugas tersebut dilakukan oleh pegawai yang tidak dikhususkan sebagai pegawai yang tugas dan fungsinya mempersiapkan keterangan pemerintah dan memahami secara materiel dan formil jiwa suatu undang-undang pada waktu dirumuskan atau dibentuk. Pemahaman terhadap hukum tata negara dan ketatenegaraan pada umumnya, perlu pula dimiliki oleh pegawai yang mempersiapkan keterangan pemerintah tersebut.

#### **4. Direktorat Litigasi Ditjen Peraturan Perundang-undangan**

Untuk memecahkan masalah di atas, Menteri Kehakiman dan HAM merespon usulan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan untuk membentuk direktorat baru di lingkungan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan yang tugas dan fungsinya mempersiapkan keterangan pemerintah. Pembentukan direktorat tersebut baru diusulkan oleh Menteri Kehakiman dan HAM kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan mendapat respons yang positif, mengingat hal tersebut dimaksudkan demi mempertahankan pendapat pemerintah di depan Mahkamah Konstitusi.

Tugas dan fungsi direktorat tersebut tidak terbatas pada mempersiapkan keterangan pemerintah, melainkan juga memberikan pendapat atau keterangan, dalam hal terjadi penafsiran suatu pasal atau ayat dalam suatu undang-undang apabila diminta oleh penyidik atau oleh pengadilan atau instansi terkait lain. Untuk itulah, direktorat baru tersebut mempunyai nomenklatur “Direktorat Litigasi”. Litigasi, yang dalam bahasa Inggrisnya “litigation” diartikan *legal action, including all proceedings therein, to dispute or contend in form of law, to settle a dispute or seek relief in a court of law, to carry on a suit.*

Telah disetujui juga penambahan direktorat baru lainnya yakni "Direktorat Fasilitasi Peraturan Daerah". Seiring dengan dibentuknya Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang sudah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pada tanggal 24 Mei 2004. Presiden telah menyetujui pembentukan dua direktorat baru tersebut dan telah ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM Nomor : M.04-PR.07-10 Tahun 2004 tanggal 8 Juni 2004 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Kehakiman dan HAM RI.

Sebelum dibentuknya direktorat baru, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan mempunyai inisiatif membentuk tim yang khusus mempersiapkan keterangan pemerintah. Keanggotaan tim ini tidak terbatas pada pegawai di lingkungan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, melainkan juga dari departemen lain sesuai dengan bidang undang-undang yang diajukan permohonannya oleh pemohon.

Selanjutnya sebagai contoh, Keterangan Pemerintah yang dapat dijadikan pedoman atau bahan perbandingan untuk mempersiapkan keterangan pemerintah pada masa mendatang yang akan dipersiapkan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, khususnya Direktorat Litigasi.

#### *Bahan Bacaan*

1. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (beserta perubahannya).*
2. *Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.*
3. *Risalah Rapat Pembahasan di DPR atas RUU tentang Mahkamah Konstitusi*

**KETERANGAN PEMERINTAH  
ATAS PENGUJIAN**

**UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2003 TENTANG  
PEMBERLAKUAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI  
UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2002 TENTANG  
PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA TERORISME PADA  
PERISTIWA PELEDAKKAN BOM DI BALI**

**TANGGAL 12 OKTOBER 2002 TERHADAP UNDANG-UNDANG  
DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 YANG  
TERDAFTAR DI REGISTER MAHKAMAH KONSTITUSI  
NOMOR: 013/PUU-I/2003**

---

Kepada Yth.  
Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi  
Di  
JAKARTA

Dengan hormat,

Kami yang bertanda tangan di bawah ini : YUSRIL IHZA MAHENDRA, Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, berdasarkan Surat Kuasa Khusus Presiden Republik Indonesia, tanggal 8 Desember 2003, dengan demikian untuk dan atas nama Pemerintah Republik Indonesia dalam Persidangan Pemeriksaan Pemohonan Pengujian Undang-undang Nomor 16 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakkan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002 menjadi Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang terdaftar di Register Mahkamah Konstitusi Nomor: 013/PUU-I/2003, bersama ini menyampaikan Keterangan Pemerintah sebagai berikut:

## **I. UMUM**

1. Penjelasan/keterangan Pemerintah secara lisan yang disampaikan Menteri Kehakiman dan HAM di hadapan sidang majelis Makamah Konstitusi pada tanggal 9 Desember 2003 merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan keterangan Pemerintah ini.
2. Sebagaimana dimaklumi, pada tanggal 18 Oktober 2002 Presiden Republik Indonesia telah menetapkan 2 (dua) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), yakni Perpu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dan Perpu Nomor 2

Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perpu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002.

3. Kedua Perpu tersebut ditetapkan oleh Presiden berdasarkan kewenangan konstitusional sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 22 ayat (1) menentukan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang. Selanjutnya ketentuan dalam Pasal 22 ayat (2) menentukan bahwa peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Kemudian Pasal 22 ayat (3) menyatakan jika tidak mendapatkan persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut .
4. Sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas, kedua Perpu tersebut diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan kemudian disetujui menjadi Undang-undang, masing-masing melalui 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 dan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002 menjadi Undang-undang.
5. Lahirnya kedua Perpu di atas yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat menjadi Undang-undang sepenuhnya didasarkan pada kenyataan obyektif yang kita hadapi yang menuntut tanggung jawab kita bersama. Serangkaian peristiwa peledakan bom yang terjadi di beberapa bagian Wilayah Negara Indonesia dalam beberapa tahun terakhir dan peristiwa peledakan bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002, telah mempunyai dampak luas dalam kehidupan sosial, ekonomi, politik, dan hubungan internasional, bahkan dapat berpengaruh pada keutuhan dan integritas bangsa dan negara. Tindakan para pelaku terorisme tidak saja telah merenggut begitu banyak nyawa orang tak berdosa dan kerugian harta benda, tetapi telah pula mencederai kedaulatan dan integritas negara, termasuk di bidang ekonomi serta dalam hubungan internasional.
6. Dalam menanggapi peristiwa peledakan bom di Bali tersebut, Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah mengeluarkan pula Resolusi Nomor 1438 (2002) yang mengutuk sekeras-kerasnya peledakan bom itu, menyampaikan dukacita dan simpati kepada Pemerintah dan Rakyat Indonesia serta para korban dan keluarganya; dan dengan merujuk Resolusi Nomor 1373 (2001) menyerukan kepada

semua negara untuk bekerjasama mendukung dan membantu Pemerintah Indonesia untuk mengungkap semua pelaku yang terkait dengan peristiwa itu dan membawanya ke pengadilan.

7. Di samping kenyataan obyektif yang kita hadapi, kebijakan kriminalisasi tindakan terorisme juga menunjukkan konsistensi komitmen negara kita dalam ikut serta memelihara dan menciptakan perdamaian dunia sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terorisme, sebagaimana ditunjukkan dalam berbagai instrumen hukum internasional, merupakan ancaman besar yang membayangi upaya masyarakat bangsa-bangsa dalam memelihara perdamaian dan keamanan internasional, serta dalam meningkatkan hubungan persahabatan dan bertetangga yang baik dan kerjasama antarnegara.
8. Telah menjadi pengetahuan kita bersama dalam beberapa dekade terakhir ini terorisme telah menjadi fenomena umum yang terjadi di banyak negara. Berbagai peristiwa terorisme yang terjadi menunjukkan bahwa terorisme telah menjadi kejahatan lintas negara, terorganisasi dengan jaringan yang luas, sehingga telah menjadi kejahatan yang bersifat internasional. Terorisme tidak hanya melibatkan warga negara dari satu negara, dan sasarannya pun tidak hanya negara tertentu, tetapi dapat terjadi di negara mana saja.
9. Terorisme kini tidak lagi dipandang sebagai kejahatan biasa, tetapi telah dikategorikan sebagai “kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*)”, dan bahkan dapat dikategorikan pula sebagai “kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*)”. Terorisme selalu menggunakan ancaman atau kekerasan serta mengakibatkan hilangnya begitu banyak nyawa tanpa memandang siapa yang akan menjadi korban, penghancuran dan pemusnahan harta benda, lingkungan hidup, sumber-sumber ekonomi, menimbulkan keguncangan kehidupan sosial dan politik, dan bahkan pada tingkat tertentu dapat menjadi ancaman terhadap keberadaan dan kelangsungan hidup suatu bangsa dan negara.
10. Komitmen masyarakat internasional dalam mencegah dan memberantas terorisme sudah diwujudkan dalam berbagai konvensi internasional, yang menegaskan bahwa terorisme merupakan kejahatan yang mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Beberapa konvensi internasional yang dapat disebut, antara lain *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*, 1997, dan *International Convention for the Suppression of Financing of Terrorism*, 1999. Di tingkat regional juga menunjukkan perkembangan serupa, seperti di kalangan Masyarakat Eropa, telah ditandatangani *European Convention on the Supression of Terrorism*, 1978, di lingkungan Negara-negara Arab terdapat *the Arab Convention on the Supression of Terrorism*, 1998, dan

Asosiasi Kerjasama Regional Negara-negara Asia Selatan memiliki *SAARC Regional Convention on Suppression of Terrorism 1987*.

11. Indonesia sebagai anggota masyarakat bangsa-bangsa mempunyai kewajiban mendukung dan mengambil langkah-langkah dalam pemberantasan terorisme karena merupakan amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemerintah Indonesia berkewajiban melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Berdasarkan hal-hal yang dikemukakan di muka, pokok-pokok pikiran yang melandasi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang telah ditetapkan menjadi Undang-undang berdasarkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003 adalah:

- a. Sejalan dengan tujuan nasional sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka mutlak diperlukan penegakan hukum dan ketertiban secara konsisten dan berkesinambungan.
- b. Terorisme telah menghilangkan nyawa tanpa memandang korban dan menimbulkan ketakutan masyarakat secara luas, atau hilangnya kemerdekaan, serta kerugian harta benda, oleh karena itu perlu dilaksanakan langkah-langkah pemberantasan.
- c. Terorisme mempunyai jaringan yang luas sehingga merupakan ancaman terhadap perdamaian dan keamanan nasional maupun internasional.
- d. Pemberantasan terorisme didasarkan pada komitmen nasional dan internasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan nasional yang mengacu pada konvensi internasional dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan terorisme.
- e. Peraturan perundang-undangan yang berlaku sampai saat ini belum secara komprehensif dan memadai untuk memberantas tindak pidana terorisme.

Prinsip-prinsip pokok pengaturan materi Undang-undang:

- a. Undang-Undang ini merupakan ketentuan payung terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana terorisme.
- b. Undang-Undang ini merupakan ketentuan khusus yang diperkuat sanksi pidana dan sekaligus merupakan Undang-undang yang bersifat

koordinatif (coordinating act) dan berfungsi memperkuat ketentuan-ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana terorisme.

- c. Undang-Undang ini memuat ketentuan khusus tentang perlindungan terhadap hak asasi tersangka/terdakwa yang disebut "safe guarding rules". Ketentuan tersebut antara lain memperkenalkan lembaga hukum baru dalam hukum acara pidana yang disebut dengan "hearing" dan berfungsi sebagai lembaga yang melakukan "legal audit" terhadap seluruh dokumen atau laporan intelijen yang disampaikan oleh penyelidik untuk menetapkan diteruskan atau tidaknya suatu penyidikan atas dugaan adanya tindakan terorisme.
- d. Di dalam Undang-Undang ini ditegaskan bahwa tindak pidana terorisme dikecualikan dari tindak pidana politik atau tindak pidana yang bermotif politik atau tindak pidana yang bertujuan politik sehingga pemberantasannya dalam wadah kerjasama bilateral dan multilateral dapat dilaksanakan secara lebih efektif.
- e. Undang-Undang ini memuat ketentuan yang memungkinkan Presiden mengambil langkah-langkah untuk merumuskan kebijakan dan langkah-langkah operasional pelaksanaan Undang-Undang ini yang harus dilandaskan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas publik (sunshine principle) dan/atau prinsip pembatasan waktu efektif (sunset principle) sehingga dapat dihindarkan kemungkinan penyalahgunaan wewenang.
- f. Undang-Undang ini memuat ketentuan tentang yurisdiksi yang didasarkan kepada asas teritorial, asas ekstrateritorial, dan asas nasional aktif sehingga diharapkan dapat secara efektif memiliki daya jangkau terhadap tindak pidana terorisme sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini yang melampaui batas-batas teritorial Negara Republik Indonesia. Untuk memperkuat yurisdiksi tersebut Undang-Undang ini memuat juga ketentuan mengenai kerja sama internasional.
- g. Undang-Undang ini memuat ketentuan tentang pendanaan untuk kegiatan teroris sebagai tindak pidana terorisme sehingga sekaligus juga memperkuat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang.
- h. Ketentuan dalam Undang-Undang ini tidak berlaku bagi kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum, baik melalui unjuk rasa, protes, maupun kegiatan-kegiatan yang bersifat advokasi. Apabila dalam kemerdekaan menyampaikan pendapat tersebut terjadi tindakan yang mengandung unsur pidana, maka diberlakukan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan ketentuan peraturan perundang-undangan di luar Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- i. Undang-Undang ini tetap mempertahankan ancaman sanksi pidana dengan minimum khusus untuk memperkuat fungsi penjeraan terhadap para pelaku tindak pidana terorisme.

Selanjutnya pokok-pokok pikiran yang menjadi dasar Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002, yang telah ditetapkan menjadi Undang-undang Nomor 16 Tahun 2003, sebagai berikut :

- a. peristiwa pemboman yang terjadi di Bali pada tanggal 12 Oktober 2002 telah menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas serta mengakibatkan hilangnya nyawa dan kerugian harta benda;
- b. peristiwa pemboman yang terjadi di Bali telah membawa dampak yang luas terhadap kehidupan sosial, ekonomi, politik, dan hubungan internasional serta mengancam perdamaian dan keamanan internasional, sehingga Perserikatan Bangsa-Bangsa mengeluarkan Resolusi Nomor 1438 (2002) dan Resolusi Nomor 1373 (2001);
- c. untuk memberi landasan hukum yang kuat dalam mengambil langkah-langkah segera dalam rangka penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan atas peristiwa pemboman yang terjadi di Bali, telah diundangkan Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

## **II. POSISI HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON**

Pemohon, dalam hal ini HM Mahendradatta, S.H., MA dkk. dari Tim Pengacara Muslim Pusat selaku kuasa hukum dari Masykur Abdul Kadir dan terdaftar dalam register perkara Nomor: 013/PUU-I/2003 yang telah mengajukan permohonan untuk mencabut Undang-undang Nomor 16 Tahun 2003 perlu ditanggapi sebagai berikut:

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, disebutkan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewajiban konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat, atau lembaga negara.

Oleh karena itu, perlu dipertanyakan kepentingan Pemohon (Masykur Abdul Kadir) yang dikuasakan kepada Mahendradatta dkk, apakah tepat sebagai pihak (*legal standing*) yang hak konstitusionalnya dirugikan oleh Undang-undang Nomor 16 Tahun 2003.

Kalau dikatakan bahwa Undang-undang Nomor 16 Tahun 2003 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (khususnya Pasal 28 I ayat (1)), dalam Pendahuluam sudah dikemukakan bahwa pelaksanaan Pasal 28 I ayat (1) dibatasi oleh Pasal 28

J ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di samping itu terorisme secara internasional diklasifikasikan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan yang bersifat luar biasa (*crime against humanity and extra ordinary crime*), karena terorisme merupakan tindakan pelanggaran hak asasi manusia yang berat, yang secara nasional sekarang sudah diadopsi ke dalam UU No. 16 Tahun 2003.

### **III. FUNDAMENTUM PETENDI (KETERANGAN PEMERINTAH) ATAS PERMOHONAN PEMOHON BERKAITAN DENGAN PASAL 28 AYAT (1) UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

- a. Menurut Pemohon Pengujian Undang-undang Nomor 16 Tahun 2003 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali Tanggal 12 Oktober 2002 adalah bertengangan/melanggar Pasal 28 I ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. yang berbunyi: *Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun*, tidaklah benar.
- b. Ketentuan dalam Pasal 28 I ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dibatasi dengan ketentuan yang dimuat dalam Pasal 28 J ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini dimaksudkan untuk menyebandingkan agar diperoleh suatu keharmonisan hak dan kewajiban setiap individu dan keharmonisan hukum dan keadilan. Ketentuan Pasal 28 J berbunyi : (1) *Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.* (2) *Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.*
- c. Dari ketentuan di atas jelas bahwa undang-undang lain dapat membatasi hak orang lain dengan suatu kewajiban-kewajiban tertentu dalam rangka mencapai suatu keseimbangan. Kemungkinan ada suatu undang-undang yang dibentuk, namun pembentukannya kemudian setelah terjadinya suatu peristiwa yang sangat melanggar hak-hak orang lain dengan jalan memberlakusurutkan ketentuan-ketentuannya dalam rangka untuk

menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain. Jika pelanggaran hak tersebut tidak diselesaikan oleh suatu kebijakan dengan mengeluarkan suatu undang-undang, maka pelanggaran hak asasi manusia yang telah dilakukan tersebut dianggap sangat bertentangan dengan hak asasi manusia orang lain.

- d. Pada tanggal 12 Oktober 2002 telah terjadi serangan peledakan bom di Bali dengan puncaknya adalah ledakan dahsyat yang terjadi di Sari Café, Jalan Legian Kuta. Peristiwa ini telah menelan 184 korban jiwa tewas dan ratusan lainnya luka-luka berat dan ringan. Bilangan terbesar dari para korban adalah warga negara asing yang menjadi wisatawan, di samping warga negara Indonesia sendiri. Ledakan tersebut juga telah meruntuhkan sejumlah bangunan serta menimbulkan suasana takut dan mencekam yang luas di masyarakat. Turis-turis asing beramai-ramai meninggalkan Bali. Wisatawan yang merencanakan untuk berlibur di sana membatalkan niatnya. Bahkan beberapa konferensi, seminar, dan pertemuan internasional lainnya ditunda atau dipindahkan ke tempat lain. Peristiwa ini menjadi perhatian masyarakat internasional. Bahkan Dewan Keamanan PBB mengeluarkan Resolusi Nomor 1438 (2002) yang mengutuk sekeras-kerasnya peledakan bom itu, menyampaikan duka cita dan simpati kepada pemerintah dan rakyat Indonesia serta para korban dan keluarganya dan menyerukan kepada semua negara berdasarkan Resolusi Nomor 1373 (2001) untuk bekerja sama mendukung dan membantu pemerintah Indonesia untuk mengungkap semua pelaku yang terkait dengan peristiwa itu dan membawanya ke pengadilan.
- e. Permasalahan yang timbul adalah bahwa untuk memenuhi tuntutan di atas dan juga untuk menjarang pelaku tindak pidana terorisme tersebut, Indonesia belum mempunyai perangkat undang-undangnya, padahal peristiwa telah terjadi. Menghadapi kenyataan di atas dan untuk mengantisipasi segala kemungkinan terjadinya lagi berbagai serangan terhadap fisik, jiwa, harta benda, dan instalasi vital yang ada di negara kita, maka Pemerintah berpendapat bahwa syarat "hal ikhwal kegentingan yang memaksa" sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 telah terpenuhi. Sidang Kabinet hari Senin tanggal 14 Oktober 2002 yang secara khusus membahas peledakan bom di Bali juga telah mendiskusikan kemungkinan ditetapkannya peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu). Perpu tersebut adalah Perpu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003, dan Perpu Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Perpu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002, yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-undang Nomor 16 Tahun 2003.

- f. Dari uraian di atas, kiranya dapat dipahami bahwa keadilan merupakan pilar utama dan harus didahulukan daripada hukum, perlu dipertimbangkan untuk menjadi dasar berpijak mengapa asas non-retro aktif sedikit diabaikan berdasarkan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2003 tersebut dengan mengingat peristiwa peledakan bom di Bali pada tanggal 12 Tahun 2002 yang telah menimbulkan korban yang tidak sedikit jumlahnya dan menimbulkan dampak yang luas di bidang sosial, ekonomi, politik, dan hubungan internasional. Di samping itu, peristiwa tersebut telah digolongkan sebagai kejahatan yang luar biasa (*extra-ordinary crime*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*), maka demi keadilan (*balance principle of justice*), ketentuan mengenai peristiwa peledakan bom di Bali pada tanggal 12 Oktober 2002 diberlakusurutkan.

#### **IV. KESIMPULAN**

Berdasarkan hal-hal di atas, kami mohon kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menerima Keterangan Pemerintah seluruhnya dan selanjutnya memutuskan agar:

1. Menyatakan para Pemohon tidak mempunyai *legal standing*;
2. Menolak permohonan para Pemohon;
3. Menyatakan bahwa Undang-undang Nomor 16 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002 menjadi Undang-undang, tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 28 I ayat (1);

Atas perhatian Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, kami mengucapkan terima kasih.

Jakarta, Januari 2004

**KUASA HUKUM PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
MENTERI KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA**

**YUSRIL IHZA MAHENDRA**