

ANALISIS KEBIJAKAN KRIMINAL PENANGGULANGAN KEJAHATAN TERHADAP KEAMANAN NEGARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 27 TAHUN 1999 TENTANG PERUBAHAN KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA YANG BERKAITAN DENGAN KEJAHATAN TERHADAP KEAMANAN NEGARA

Maroni

ABSTRAK

Kebijakan kriminal pemberantasan kejahatan terhadap keamanan negara di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 meliputi: (1) kriminalisasi perbuatan-perbuatan tertentu sebagai tindak pidana keamanan negara yaitu penyebaran paham komunisme, mendirikan organisasi yang berasaskan komunisme dan upaya menggantikan Pancasila dan UUD 1945 secara melawan hukum; (2) kebijakan perubahan sistem sanksi pidana penjara. Kebijakan kriminalisasi tersebut belum mampu mengatasi bentuk-bentuk kejahatan terhadap keamanan negara, khususnya yang berkaitan dengan modus operandi tindak pidana mata-mata dalam era globalisasi saat ini, sedangkan kebijakan penggunaan sanksi pidana penjara tunggal selama 20 tahun bertentangan dengan sistem sanksi pidana penjara yang dianut KUHP, oleh karena itu ketentuan Pasal 107 huruf d Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 menjadi batal demi hukum sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum.

Kata Kunci: Kebijakan Kriminal, Kejahatan Keamanan Negara

A. PENDAHULUAN

Upaya bangsa Indonesia untuk melindungi kepentingan hukum negara Republik Indonesia yang baru lepas dari cengkeraman penjajah yaitu melakukan kriminalisasi atas perbuatan-perbuatan yang dikategorikan akan mengancam keselamatan negara sebagai tindak pidana keamanan negara sebagaimana diatur dalam titel I dan II Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Dalam perjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara ternyata ketentuan KUHP yang mengatur tindak pidana keamanan negara tersebut belum sepenuhnya dapat melindungi negara dari perbuatan-perbuatan yang ada dalam masyarakat seperti sabotase dan mata-mata yang dapat mengancam eksistensi Negara Republik Indonesia. Untuk itu bangsa Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963 melakukan kriminalisasi atas beberapa perbuatan yang berkaitan dengan kejahatan terhadap keamanan negara dengan sebutan tindak pidana subversi. Namun ternyata Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Subversi yang semula dimaksudkan sebagai suatu undang-

undang yang menambah atas kekurangan hukum yang ada dalam KUHP, ternyata undang-undang subversi tersebut mengatur juga perbuatan-perbuatan yang telah diatur dalam KUHP. Dengan demikian terjadi tumpang tindih terhadap pengaturan kejahatan keamanan negara karena keduanya mempunyai sifat yang sama yakni sifat politik.¹ Atas dasar itulah munculnya kebijakan legislatif untuk mencabut undang-undang subversi tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 1999 karena selain banyaknya tuntutan dari berbagai pihak untuk mencabutnya, juga dikarenakan ketentuannya banyak menyimpang dari asas-asas hukum pidana umum (KUHP) mengingat ketentuannya serba meliputi, serba bersifat "karet", sehingga perlu ditinjau kembali dan ditempatkan pada tempatnya yang proporsional sesuai dengan aspirasi rakyat banyak.

Setelah pencabutan keberlakuan Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi, maka sumber

¹ Lobby Loqman. 1993. *Delik Politik di Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill-Co. hal. 1993, hlm. 251

utama hukum pidana dalam rangka melindungi Negara Republik Indonesia dari ancaman kejahatan keamanan negara hanyalah KUHP. Dilihat dari sudut hukum pidana bahwa Negara/keamanan Negara pada hakikatnya termasuk salah satu kepentingan hukum yang menjadi objek perlindungan hukum, di samping kepentingan hukum masyarakat, kepentingan hukum korban dan kepentingan hukum pelaku tindak pidana. Sehingga secara substansial memang diperlukan adanya perlindungan hukum terhadap Negara/keamanan Negara sebagaimana yang dianut oleh KUHP berbagai Negara yang terdapat bab khusus tentang kejahatan terhadap keamanan Negara (Barda Nawawi Arief).² Oleh karena itu sudah sewajarnya dalam rangka usaha mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara dari ancaman dan bahaya ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme yang terbukti bertentangan dengan agama, asas-asas dan sendi kehidupan bangsa Indonesia yang bertuhan dan dari tindak pidana lainnya yang membahayakan keamanan Negara, bangsa Indonesia perlu mengadakan perubahan terhadap KUHP dengan menambah pasal-pasal yang berkaitan dengan kejahatan terhadap keamanan Negara melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan KUHP yang Berkaitan Dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara.

Mengadakan perubahan/penambahan KUHP pada hakikatnya berarti mengadakan suatu reorientasi dan reformasi terhadap hukum positif yang mengatur tentang tindak pidana keamanan Negara. Reorientasi dan reformasi tersebut harus didasarkan pada konsepsi dari nilai-nilai sentral bangsa Indonesia yang meliputi aspek sosio-filosofis, sosio-politik, dan sosio-kultural yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia (Barda Nawawi Arief).³ Di samping harus memperhatikan juga kecenderungan-kecenderungan (*trend*) internasional yang termuat dalam konvensi-konvensi internasional yang diakui oleh bangsa-bangsa beradab. Selain itu yang juga harus diperhatikan dalam menanggulangi kejahatan dengan menggunakan hukum pidana pada tahap

formulasi adalah: (1) kebijakan tentang perbuatan-perbuatan terlarang apa yang akan ditanggulangi karena dipandang membahayakan/merugikan; (2) kebijakan tentang sanksi apa yang dapat dikenakan terhadap pelaku perbuatan terlarang dan sistem penerapannya; (3) kebijakan tentang prosedur/mekanisme sistem peradilan pidana dalam rangka proses penegakan hukum pidana (Muladi dan Barda Nawawi Arief).⁴

Namun yang menjadi permasalahan saat ini adalah: (1) apakah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 dapat menanggulangi kejahatan terhadap keamanan Negara dari perbuatan-perbuatan yang pernah diatur oleh Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963; (2) apakah sistem sanksi pidana dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 1999 sesuai dengan sistem sanksi yang dianut dalam KUHP.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu mengkaji dan menganalisis asas-asas hukum yang dianut dalam peraturan perundang-undangan pidana yang berkaitan dengan masalah penelitian. Data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis data secara kualitatif dan penarikan kesimpulan dengan cara induktif.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

Apabila diidentifikasi substansi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 Lembaran Negara 1999 Nomor 74 tanggal 19 Mei 1999, dapat diketahui adanya dua perubahan pokok terhadap ketentuan hukum pidana yang berkaitan dengan keamanan Negara (hukum pidana politik) di Indonesia yaitu meliputi: (1) Kriminalisasi perbuatan-perbuatan tertentu sebagai tindak pidana terhadap keamanan negara; (2) Kebijakan perubahan sistem sanksi pidana penjara di Indonesia.

Kriminalisasi Kejahatan Keamanan Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999

Apabila diidentifikasi bentuk perlindungan hukum terhadap negara atau keamanan negara berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Pasal 104 - Pasal 129 KUHP) meliputi:

² Barda Nawawi Arief. 1994. Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Hukum Pidana. Ananta. Semarang.

³ *Ibid*

⁴ Muladi dan Barda Nawawi Arief. 1992. Teori-teori dan Kebijakan Pidana. Alumni. Bandung.

(1) makar terhadap Presiden/Wakil Presiden; (2) makar terhadap wilayah Negara; (3) makar untuk menggulingkan pemerintah; (4) pemberontakan; (5) permufakatan jahat untuk melakukan kejahatan No. 1 sampai dengan 4; (6) kontak dengan Negara asing untuk bermusuhan/perang dengan Negara Republik Indonesia; (7) kontak dengan orang/badan di luar Indonesia untuk menggulingkan pemerintahan; (8) mengumumkan/menyerahkan rahasia Negara; (9) memasuki bangunan/daerah militer yang terlarang; (10) membuat/mengumpulkan dan sebagainya gambar-gambar atau petunjuk yang berhubungan dengan kepentingan militer; (11) membahayakan kenetralan Negara/melanggar aturan pemerintah di waktu perang; (12) membantu musuh atau merugikan Negara di waktu perang (antara lain: masuk menjadi tentara asing, menyerahkan rahasia Negara, menjadi mata-mata, memberi pondokan dan bantuan lainnya kepada mata-mata musuh, menggerakkan desersi/huru-hara/ pemberontakan di kalangan angkatan bersenjata).

Dalam perkembangannya tindak pidana keamanan negara dalam KUHP di atas belum mampu mengatasi perbuatan-perbuatan yang mengancam terhadap keamanan negara seperti sabotase dan mata-mata, oleh karena itu untuk mengisi kekosongan aturan hukum tersebut maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi. Namun kenyataannya dengan adanya Undang-Undang Subversi tersebut terjadi tumpang tindih (kerancuan) terhadap pengaturan kejahatan keamanan negara, di samping banyaknya ketentuannya menyimpang dari asas-asas hukum pidana umum (KUHP), serba meliputi, dan serba bersifat "karet". Oleh karena itu Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963 dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 1999.

Sebagai konsistensi atas diundangkannya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 1999 tersebut di atas dan konsekuensi dari tidak dicabutnya TAP MPR No. XXV Tahun 1966 dan adanya TAP MPR No. XVIII Tahun 1998 tentang Penetapan Pancasila sebagai Dasar Negara, maka dalam usaha bangsa Indonesia mempertahankan Pancasila sebagai dasar Negara dari ancaman dan bahaya ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme yang terbukti bertentangan dengan agama, asas-asas dan sendi kehidupan bangsa Indonesia yang

bertuhan dan dari tindak pidana lainnya yang membahayakan keamanan Negara, perlu mengadakan perubahan terhadap KUHP dengan melakukan kriminalisasi dengan cara menambah pasal-pasal yang berkaitan dengan kejahatan terhadap keamanan Negara yang telah ada dalam KUHP berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999.

Mengadakan perubahan/pembaharuan terhadap hukum pidana yang berkaitan dengan keamanan negara di Indonesia pada hakikatnya berarti mengadakan suatu reorientasi dan reformasi terhadap hukum positif yang mengatur tentang tindak pidana terhadap keamanan negara. Reorientasi dan reformasi tersebut didasarkan pada konsepsi dari nilai-nilai sentral bangsa Indonesia yang meliputi aspek sosio-filosofik, sosio-politik, dan sosio-kultural yang melandasi kebijakan social, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia (Barda Nawawi Arief).⁵ Selain itu harus juga memperhatikan kecenderungan-kecenderungan (*trend*) internasional yang termuat dalam konvensi-konvensi internasional yang diakui oleh bangsa-bangsa beradab.

Apabila bercermin pada Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963 yang mendapat banyak tantangan dari berbagai pihak yang disebabkan perumusan tindak pidana di dalamnya begitu luas mencakup juga perbuatan-perbuatan yang telah diatur dalam KUHP, sehingga disebut sebagai "Undang-Undang Karet" (*all embracing/multi purpose act*). Bahkan perumusan tindak pidana/deliknya tidak memperhatikan baik asas-asas tentang pembentukan suatu peraturan perundang-undangan (*principles of legality*), maupun asas-asas pembatas dalam penggunaan hukum pidana (*the limiting principles*) dalam rangka menghindari kelebihan penetapan perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana (*over criminalization*). Oleh karena itu sudah sewajarnya dalam rangka pembaharuan hukum pidana materiil yang berkaitan dengan tindak pidana terhadap keamanan Negara (politik) di Indonesia harus memperhatikan berbagai aspek, sehingga mampu secara efektif menanggulangi bentuk-bentuk kejahatan terhadap keamanan Negara di era globalisasi.

⁵ Barda Nawawi Arief. *Ibid.*

Kebijakan kriminalisasi perbuatan-perbuatan tertentu sebagai Tindak Pidana terhadap Keamanan Negara (Pidana Politik) berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 yaitu menambah 6 (enam) ketentuan baru di antara Pasal 107 dan Pasal 108 Bab I Buku II KUHP tentang Kejahatan terhadap Keamanan Negara. Keenam pasal tersebut yaitu:

Pasal 107 a:

Barang siapa yang secara melawan hukum di muka umum dengan lisan, tulisan dan atau melalui media apapun, menyebarkan atau mengembangkan ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme dalam segala bentuk dan perwujudannya, dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 tahun. Menurut Penjelasan Pasal 107 a, yang dimaksud dengan Komunisme/Marxisme-Leninisme adalah paham atau ajaran Karl Marx yang terkait pada dasar-dasar dan taktik perjuangan yang diajarkan oleh Lenin, Stalin, Mao Tse Tung, dan lain-lain, mengandung benih-benih dan unsur-unsur yang bertentangan dengan falsafah Pancasila.

Pasal 107 b:

Barang siapa yang secara melawan hukum di muka umum dengan lisan, tulisan dan atau melalui media apapun, menyatakan keinginan untuk meniadakan atau mengganti Pancasila sebagai dasar negara yang berakibat timbulnya kerusuhan dalam masyarakat, atau menimbulkan korban jiwa atau kerugian harta benda, dipidana dengan pidana penjara paling lama 20 tahun.

Pasal 107 c:

Barang siapa yang secara melawan hukum di muka umum dengan lisan, tulisan dan atau melalui media apapun, menyebarkan atau mengembangkan ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme yang berakibat timbulnya kerusuhan dalam masyarakat, atau menimbulkan korban jiwa atau kerugian harta benda, dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 tahun.

Pasal 107 d:

Barang siapa yang secara melawan hukum di muka umum dengan lisan, tulisan dan atau melalui media apapun, menyebarkan atau mengembangkan ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme dengan maksud mengubah atau mengganti Pancasila sebagai dasar negara, dipidana dengan

pidana penjara paling lama 20 tahun.

Pasal 107 e:

Dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 tahun:

- a) Barang siapa yang mendirikan organisasi yang diketahui atau patut diduga menganut ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme atau dalam segala bentuk dan perwujudannya, atau
- b) Barang siapa yang mengadakan hubungan dengan atau memberikan bantuan kepada organisasi, baik di dalam maupun di luar negeri, yang diketahuinya berasaskan ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme atau dalam segala bentuk dan perwujudannya, dengan maksud mengubah dasar negara atau menggulingkan pemerintahan yang sah.

Pasal 107 f:

Dipidana karena Sabotase dengan pidana penjara seumur hidup atau paling lama 20 tahun

- a) Barang siapa yang secara melawan hukum merusak, membuat tidak dapat dipakai, menghancurkan, atau memusnahkan instalasi negara atau militer; atau
- b) Barang siapa yang secara melawan hukum menghalangi atau menggagalkan pengadaan atau distribusi bahan pokok yang menguasai hajat hidup orang banyak sesuai dengan kebijakan pemerintah.

Menurut Penjelasan Pasal 107 F huruf a:

- yang dimaksud dengan "instalasi negara" adalah instalasi tertentu (penting) yaitu istana negara yang digunakan oleh presiden untuk kegiatan kenegaraan, kediaman resmi presiden dan wakil presiden, gedung-gedung Lembaga Tinggi Negara dan gedung yang digunakan untuk tamu-tamu negara yang setingkat dengan presiden.
- yang dimaksud dengan "instalasi militer" adalah instalasi vital militer.

Apabila diidentifikasi ketentuan baru di atas, dapat diketahui bahwa perbuatan-perbuatan yang dikriminalisasikan adalah semua perbuatan yang akan merongrong tatanan kenegaraan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 melalui segala bentuk kegiatan ajaran

Komunisme/ Marxisme-Leninisme dan perbuatan seperti yang pernah diatur dalam Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963 yang telah dinyatakan tidak berlaku lagi yaitu Sabotase.

Adanya kebijakan penambahan bentuk-bentuk tindak pidana terhadap keamanan negara dalam KUHP dari perbuatan-perbuatan yang berkaitan dengan ajaran komunisme/marxismen-leninisme berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999, nampaknya untuk mempertegas komitmen nasional untuk melarang komunisme di Indonesia yang sekaligus berhubungan dengan perlindungan terhadap ideologi Negara Pancasila, sebagaimana yang dimaksud dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa perlunya mengadakan perubahan terhadap KUHP dengan menambah pasal-pasal yang berkaitan dengan keamanan negara yaitu mengingat bahaya ajaran Komunisme/ Maixisme-Leninisme yang terbukti bertentangan dengan agama, asas-asas dan sendi kehidupan bangsa Indonesia yang bertuhan dan dari tindak pidana lainnya yang membahayakan

keamanan negara. Adanya penambahan pasal-pasal tersebut mengingat ketentuan KUHP yang berkaitan dengan ketentuan mengenai kejahatan terhadap keamanan negara belum memberi landasan hukum yang kuat dalam usaha mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila sebagai dasar Negara sebagaimana termuat dalam Konsideran Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999.

Kriminalisasi terhadap perbuatan-perbuatan yang berupa “penyebaran faham komunisme”, “mendirikan organisasi yang berasaskan komunisme”, dan “meniadakan/mengganti Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 secara melawan hukum” berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tersebut di atas pada dasarnya sudah lama menjadi kehendak bangsa Indonesia, hal ini terlihat dari dicantumkannya perbuatan-perbuatan tersebut di dalam Konsep KUHP Baru sebagaimana tergambar dalam Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Identifikasi Jenis dan Sanksi Pidana pada Tindak Pidana Terhadap Keamanan Negara di dalam Konsep KUHP Baru

Jenis Tindak Pidana	Jenis Pidana			
	Konsep KUHP Th. 1991/1992		Konsep KUHP Th. 2004/2005	
	Maksimum	Minimum	Maksimum	Minimum
Menentang ideologi negara Pancasila	Mati/Seumur Hidup/ 20 th	5 th	10 th	-
Penyebaran Ajaran Komunisme	Seumur Hidup/20 th	5 th	15 th	-
Mendirikan, melakukan hubungan dan memberikan bantuan kepada organisasi	6 th/Denda Kategori IV	-	10 th	-

Sumber: Konsep KUHP Th. 1991 & 2004

Dari data pada Tabel 1 di atas, diketahui bahwa kebijakan kriminalisasi tindak pidana terhadap keamanan negara dalam kedua Konsep KUHP tersebut adalah sama. Perbedaan antara keduanya terletak pada kebijakan penentuan jenis sanksi dan berat ringannya pidana. Pada Konsep KUHP tahun 1991 mengenal jenis dan maksimum pidana berupa pidana mati, seumur hidup dan penjara 20 tahun serta mengenal sistem pidana minimum khusus selama 5 tahun. Sedangkan Konsep KUHP tahun 2004 hanya mengenal maksimum pidana 15 tahun penjara dan tidak ada minimum khusus. Apabila dilihat dari kualifikasi tindak pidana dan kepentingan hukum yang akan

dilindungi, nampaknya kebijakan sanksi yang dianut oleh Konsep KUHP tahun 2004 tidak proporsional jika dibandingkan dengan ancaman pidana terhadap tindak pidana keamanan negara yang sudah ada dalam KUHP yang berlaku sekarang ini seperti makar, menggulingkan pemerintahan, pemberontakan dan mengadakan hubungan dengan negara asing/organisasi asing yang mengancam NKRI diancam pidana seumur hidup atau 20 tahun penjara.

Perlunya kriminalisasi dari perbuatan-perbuatan yang akan mengganggu kelangsungan kehidupan bangsa Indonesia tersebut, dikarenakan apabila dilihat dari sudut hukum pidana maka kepentingan hukum negara/kemananan negara pada hakikatnya juga termasuk salah satu

kepentingan hukum yang menjadi objek perlindungan dalam hukum pidana, di samping kepentingan hukum masyarakat, kepentingan hukum korban, dan kepentingan hukum pelaku. Sehingga secara substansial memang tetap diperlukan adanya perlindungan hukum terhadap negara. Alasan ini sesuai dengan pendapat Barda Nawawi Arief⁶ bahwa apabila keamanan negara dilihat secara non-fisik, maka ideologi negara dan konstitusi/ Undang-Undang Dasar Negara dapat juga dilihat sebagai kepentingan hukum (*rechtsgoed*) yang perlu juga mendapat perlindungan. Oleh karena itu wajar apabila di dalam KUHP berbagai negara ada bab khusus tentang “kejahatan terhadap keamanan negara”. Namun demikian apabila ketentuan baru yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 diidentifikasi, dapat diketahui bahwa perbuatan Mata-Mata sebagaimana yang pernah diatur dalam Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963 tidak diatur sehingga timbul kekosongan hukum menanggulangi apabila terjadi tindak pidana mata-mata karena tidak ada aturannya. Padahal salah satu alasan adanya kebijakan dikeluarkannya Penetapan Presiden Nomor 11 Tahun 1963 yang menjadi cikal bakal Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963 karena pada waktu itu perbuatan mata-mata dan sabotase yang sering terjadi tidak diatur dalam KUHP⁷.

Menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Subversi yang telah dicabut berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 1999, yang dimaksud kegiatan mata-mata ialah perbuatan melawan hukum untuk:

- a. memiliki, menguasai atau memperoleh dengan maksud untuk meneruskannya atau memberikannya langsung maupun tidak langsung kepada Negara atau organisasi asing ataupun kepada organisasi atau kaum kontra revolusioner, sesuatu peta, rancangan, gambar atau tulisan tentang bangunan-bangunan militer atau rahasia militer ataupun keterangan tentang rahasia pemerintah dalam bidang politik, diplomasi atau ekonomi;
- b. melakukan penyelidikan untuk musuh atau negara lain tentang hal tersebut pada huruf a

- c. atau menerima dalam pemondokan, menyembunyikan atau menolong seorang penyelidik musuh;
- c. mengadakan, memudahkan atau menyebarkan propaganda untuk musuh atau Negara lain yang sedang dalam keadaan tidak bersahabat dengan Negara Republik Indonesia;
- d. melakukan sesuatu usaha bertentangan dengan kepentingan negara sehingga terhadap seseorang dapat dilakukan penyelidikan, penuntutan, perampasan atau pembatasan kemerdekaan, penjatuhan pidana atau tindakan lainnya oleh atau atas kekuasaan musuh;
- e. memberikan kepada atau menerima dari musuh atau negara lain yang sedang dalam keadaan tidak bersahabat dengan Negara Republik Indonesia atau pembantu-pembantu musuh atau negara itu sesuatu barang atau uang, atau melakukan sesuatu perbuatan yang menguntungkan musuh atau negara itu atau pembantu-pembantunya, atau menyukarkan, merintangangi atau menggagalkan sesuatu tindakan terhadap musuh atau negara itu atau pembantu-pembantu

Walaupun pengaturan tindak pidana mata-mata sebagaimana tersebut di atas bersifat umum dan luas, namun dapat diketahui bahwa begitu beragam perbuatan-perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana mata-mata dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara, lebih-lebih lagi dalam era globalisasi saat ini. Mengingat tidak diaturnya tindak pidana mata-mata dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999, maka apabila terjadi perbuatan yang dikategorikan sebagai perbuatan mata-mata maka hanya dapat ditanggulangi berdasarkan pasal-pasal yang terdapat dalam Bab I Buku II KUHP, khususnya pasal-pasal tentang pemberian bantuan kepada musuh yang dipandang sudah tidak mampu lagi mengatasi modus operandi kegiatan mata-mata dalam era globalisasi saat ini.

Untuk menghindari ketentuan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 menjadi “Undang-Undang Karet” (*all embracing /multi purpose act*), maka perlu diperhatikan bahwa Keamanan Negara haruslah diartikan sebagai keamanan kelangsungan ketatanegaraan. Sehingga perbuatan yang diancam dalam kejahatan

⁶ Barda Nawawi Arief. 1994. Kebijakan Legislatif dalam Penanulangan Kejahatan dengan Hukum Pidana. Ananta. Semarang.

⁷ Lobby Loqman. 1993. *Delik Politik di Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill-Co. hlm. 251).

terhadap keamanan negara tersebut adalah perbuatan yang dapat mengganggu terhadap berlangsungnya kehidupan ketatanegaraan yaitu gangguan kelangsungan kehidupan bangsa (*nation*) bukan pemerintah (*state*). Dalam hal ini Remmelink membedakan antara perbuatan politik dengan kejahatan politik. Seorang pelaku kejahatan politik menghendaki pengakuan dari norma-norma yang diperjuangkan agar dapat diterima oleh tertib hukum yang berlaku. Sedangkan perbuatan politik dimaksudkan bahwa perbuatan yang dilakukan bukan semata-mata karena berkeberatan terhadap norma yang dilanggarnya, akan tetapi terutama keberatan terhadap norma-norma lain yang menjadi bagian dari tertib hukum atau berkeberatan terhadap situasi-situasi hukum yang dianggap tidak adil. Seorang pelaku perbuatan politik menolak melakukan sesuatu yang dianggapnya tidak bertentangan dengan hati nuraninya. Oleh karena itu perundang-undangan yang ada di Indonesia kiranya perlu membedakan antara pelaku perbuatan politik dengan pelaku kejahatan politik. Bagi seseorang ingin melakukan kritik terhadap suatu kebijakan pemerintah, bukanlah secara otomatis dianggap sebagai ingin melakukan kekacauan di bidang ketatanegaraan sehingga mengancam runtuhnya negara, akan tetapi sebagai kontrol sosial terhadap kebijaksanaan pelaksanaan pemerintahan⁸.

Kebijakan Perubahan Sistem Sanksi Pidana Penjara

Perubahan Sistem Pidana Penjara dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 yang menganut ancaman pidana penjara maksimal 20 tahun sebagaimana yang termuat dalam Pasal 107 d. Ketentuan sanksi tersebut merubah bahkan bertentangan dengan sistem pidana penjara yang dianut oleh KUHP yaitu maksimal khusus pidana penjara adalah 15 tahun dan jika terjadi pemberatan maka maksimal umum pidana penjara menjadi 20 tahun sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 Ayat (2), (3), dan (4) KUHP yang mengatur sebagai berikut:

Pasal 12 Ayat (2) KUHP:

Hukuman penjara sementara itu sekurang-kurangnya satu hari dan selama-lamanya lima belas tahun berturut-turut.

Pasal 12 Ayat (3) KUHP:

Hukuman penjara sementara boleh dijatuhkan selama-lamanya dua puluh tahun berturut-turut, dalam hal kejahatan yang menurut pilihan hakim sendiri boleh dihukum mati, penjara seumur hidup dan penjara sementara, dan dalam hal lima belas tahun itu dilampaui sebab hukuman ditambah karena ada gabungan kejahatan atau karena berulang-ulang membuat kejahatan atau karena aturan Pasal 52.

Pasal 12 Ayat (4) KUHP:

Lamanya hukuman penjara sementara itu sekali-kali tidak boleh lebih dari dua puluh tahun.

Berdasarkan ketentuan di atas dapat diketahui bahwa pidana maksimal khusus untuk pidana penjara yang dianut KUHP adalah 15 tahun, sedangkan maksimal umum adalah 20 tahun dikarenakan adanya aspek pemberatan pidana dan sebagai alternative pidana mati atau penjara seumur hidup. Oleh karena itu kebijakan menetapkan ancaman sanksi pidana penjara tunggal selama 20 tahun dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 menurut hemat penulis bertentangan dengan ketentuan Pasal 12 Ayat (3) KUHP, mengingat undang-undang tersebut hanya bersifat melengkapi atau menambah jenis tindak pidana dalam KUHP yang berarti harus mengikuti sistem pidana yang ada dalam KUHP. Alasan tersebut sejalan dengan amar putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam Perkara Peninjauan Kembali Pidana Umum Register Nomor 31 PK/Pid/1999 tanggal 19 April 2000, menetapkan bahwa alasan-alasan tersebut dapat dibenarkan karena dalam memutus perkara Nomor 224/Pid/B/1989/PNTK Jo Nomor 43/Pid/B/1990/PTTK Jo. Nomor 2060 k/Pid/1990.

Hakim telah membuat kekhilafan atau kekeliruan yang nyata yaitu menjatuhkan hukuman terhadap pemohon peninjauan kembali melebihi batas maksimum 20 tahun yang ditentukan dalam Pasal 12 Ayat (4) KUHP. Apabila ketentuan tersebut dimaksudkan sebagai ketentuan khusus yang mengenyampingkan ketentuan KUHP yang bersifat umum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 103 KUHP, maka menurut hemat penulis tidak bisa dibenarkan karena bentuk-bentuk perbuatan yang dikriminalisasikan sebagai tindak pidana keamanan negara

⁸ Loqman, <http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1997>

melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tersebut tidak ada yang bisa dikategorikan sebagai delik khusus, mengingat alasan-alasan adanya delik khusus di luar KUHP meliputi:

- a. KUHP tidak mampu menanggulangi bentuk-bentuk kejahatan baru;
- b. Adanya kondisi yang mendesak untuk menanggulangi bentuk-bentuk kejahatan baru;
- c. Sifat kejahatan baru tersebut harus ditanggulangi secara khusus tidak bisa mengikuti pola KUHP⁹.

Berdasarkan pemikiran di atas dapat diketahui bahwa ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 1999 tidak sesuai dengan maksud ketentuan Pasal 103 KUHP yang menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai dengan Bab VIII Buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain (*lex specialis derogate lex generalis*).

Selain itu menurut hemat penulis bahwa kebijakan menetapkan ancaman pidana penjara 20 tahun dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 yang ditujukan untuk meningkatkan ancaman pidana penjara pada tindak pidana terhadap keamanan Negara menjadi hilang artinya jika perbuatan tersebut dilakukan berulang-ulang (*samenloop/concursus/residive*), karena menurut Pasal 12 Ayat (3) KUHP maksimal pidana penjara untuk *samenloop/residive* selama 20 tahun. Dengan perkataan lain menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 walaupun pelaku melakukan perbuatan kejahatan terhadap keamanan negara lebih dari satu kali, hukumannya tetap selama 20 tahun.

C. PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa:

- a. kebijakan kriminalisasi terhadap kejahatan terhadap keamanan negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999

belum mampu mengatasi kejahatan terhadap keamanan negara yang berkaitan dengan tindak pidana mata-mata sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Subversi, walaupun Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tersebut dimaksudkan sebagai pengganti sehubungan dicabutnya Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963; Jika terjadi perbuatan yang dikategorikan sebagai perbuatan mata-mata maka hanya dapat ditanggulangi berdasarkan pasal-pasal KUHP tentang pemberian bantuan kepada musuh. Padahal dalam era globalisasi saat ini *modus operandi* dari kejahatan mata-mata tersebut telah beragam dan diyakini pasal-pasal KUHP sudah tidak mampu menanggulangi-

- b. kebijakan penggunaan pidana penjara tunggal selama 20 tahun sebagaimana diatur dalam Pasal 107 huruf d Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 bertentangan dengan sistem sanksi pidana penjara yang dianut Pasal 12 KUHP dan oleh karena itu menjadi batal demi hukum sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum.

Saran

- a. agar tindak pidana keamanan negara dalam KUHP ditambah tentang tindak pidana mata-mata dalam berbagai aspeknya, minimal seperti yang pernah diatur dalam Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963;
- c. agar ancaman pidana penjara 20 tahun sebagaimana yang diatur dalam Pasal 107 huruf d Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 dialternatifkan dengan ancaman pidana mati atau seumur hidup, sehingga sinkron dengan sistem pidana yang dianut oleh KUHP.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi, 1994. *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Hukum Pidana*. Ananta. Semarang
- Loqman, Lobby. 1993. *Delik Politik di Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill-Co.

⁹ Lobby Loqman. 1993. *Delik Politik di Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill-Co. hlm.

————— 1997. *Penyelesaian Konflik Politik Tinjauan Historis-Filosofis dan Praktis Pemanfaatan Peradilan Sebagai Wahana.*

Muladi dan Arief, Barda Nawawi. 1992. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana.* Alumni. Bandung.

Raharjo, Satjipto. 1986. *Ilmu Hukum.* Alumni. Bandung.