

BAB II

ANCAMAN TERORISME DI INDONESIA DAN KEBIJAKAN ANTI- PENDANAAN DALAM UNDANG-UNDANG NO. 5 TAHUN 2018

Bab ini mengkaji dinamika ancaman terorisme di Indonesia serta respons negara melalui perumusan kebijakan anti-pendanaan terorisme sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018. Terorisme diposisikan sebagai bentuk ancaman keamanan non-tradisional yang memiliki karakter transnasional, asimetris, dan adaptif, di mana aktor non-negara memanfaatkan jaringan lintas yurisdiksi serta infrastruktur sistem keuangan global guna mempertahankan keberlangsungan operasionalnya. Dalam konteks Indonesia, fenomena terorisme tidak semata-mata berimplikasi terhadap keamanan nasional, tetapi juga berkorelasi erat dengan dinamika keamanan regional dan internasional yang lebih luas.

2.1 Terorisme Sebagai Ancaman Keamanan Nasional dan Internasional

Dalam kajian hubungan internasional, terorisme dipahami sebagai ancaman keamanan non-tradisional yang bersifat kompleks asimetris, dan lintas negara. Berbeda dengan ancaman militer konvensional yang berasal dari aktor negara, terorisme dijalankan oleh aktor non-negara yang beroperasi melalui jaringan transnasional dan memanfaatkan kesenjangan dalam sistem politik social serta ekonomi global²⁰. Perserikatan bangsa-bangsa (PBB) secara konsisten

²⁰ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991).

menempatkan terorisme sebagai ancaman serius terhadap perdamaian dan keamanan internasional. Hal ini tercantum dari Resolusi 1373 (2001) Dewan Keamanan PBB, yang menegaskan kewajiban negara-negara untuk mengambil langkah-langkah komprehensif dalam mencegah dan memberantas terorisme, termasuk melalui pemutusan pendanaan terorisme²¹.

Dalam konteks keamanan nasional, terorisme memiliki dampak kompleks. Selain menimbulkan korban jiwa dan kerusakan infrastruktur, aksi terorisme juga berpotensi melemahkan legitimasi negara, menciptakan rasa takut pada masyarakat serta mengganggu stabilitas politik dan aktivitas ekonomi²². Ancaman ini semakin substansial ketika kelompok teror memiliki kemampuan untuk memanfaatkan jaringan internasional baik dalam penyebaran ideologi, perekrutan anggota, maupun sumber finansial yang didapatkan. Indonesia sebagai bagian system internasional, tidak terlepas dari dinamika global terorisme. Posisi kawasan Asia Tenggara, keterbukaan system ekonomi, serta itentitas interaksi negara menjadikan Indonesia mudah terhadap infiltrasi jaringan teror transnasional²³.

Ancaman terorisme di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari konteks keamanan internasional, keterkaitan dengan kelompok teror domestik dengan jaringan internasional, seperti afiliasi dengan *Islamic State of Iraq and Syria* (ISIS). Oleh karena itu dalam perspektif hubungan internasional terorisme di Indonesia

²¹ United Nations Security Council, *Resolution 1373 (2001) on Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts*.

²² Louise Richardson, *What Terrorists Want: Understanding the Enemy, Containing the Threat* (New York: Random House, 2006).

²³ Andrew T. H. Tan, "The Security Threat of Terrorism in Southeast Asia," *International Relations of the Asia-Pacific* 6, no. 3 (2006): 385–414.

dipahami sebagai ancaman yang bersifat ganda, pertama sebagai ancaman keamanan nasional dan kedua, sebagai terhadap keamanan internasional.

2.2 Dinamika Ancaman Terorisme di Indonesia

Dinamika ancaman terorisme di Indonesia memperlihatkan perkembangan yang berkelanjutan seiring dengan kemampuan kelompok teroris dalam menyesuaikan strategi terhadap tekanan negara serta perubahan lingkungan keamanan. Meskipun aksi serangan yang dilakukan kelompok teror menunjukkan penurunan, ancaman terorisme tidak mengalami eliminasi melainkan bertransformasi dari aksi kekerasan berskala besar ke arah pembentukan jaringan kecil yang bersifat tertutup dan terdesentralisasi. Dalam perkembangannya kelompok teroris semakin memanfaatkan ruang social, ideologis dan kemajuan teknologi digital dalam memperluas jejaring, ancaman ini menjadi semakin sulit untuk teridentifikasi.

Perubahan pola ancaman tersebut didorong oleh sejumlah factor, antara lain meningkatkan efektivitas penegakan hukum, penguatan kapasitas kontra-terorisme nasional, serta fragmentasi jaringan teror global pasca melemahnya organisasi teror berskala besar seperti Al-Qaeda dan ISIS²⁴. Dalam konteks ini kelompok teroris di Indonesia semakin mengandalkan ruang social dan ideologis serta memanfaatkan kemajuan teknologi digital untuk memperluas jejaring melalui propaganda, perekrutan dan penggalangan dana secara tersembunyi. Pemanfaatan teknologi

²⁴ Iis Gindarsah dan Raden Widjajanto, *Patterns of Terrorism in Indonesia* (Jakarta: CSIS Indonesia, 2021).

digital tidak hanya memperluas jangkauan pengaruh ideologis, tetapi juga berdampak langsung terhadap perubahan pola pendanaan terorisme yang semakin sulit untuk dilacak melalui system keuangan formal.

2.2.1 Pola Umum Perkembangan Ancaman Terorisme di Indonesia

Perkembangan ancaman terorisme di Indonesia menunjukkan pola yang dinamis dan adaptif seiring dengan perubahan lingkungan keamanan nasional dan internasional. Pada tahun 2000-an, terorisme Indonesia didominasi oleh kelompok yang teroganisir secara hierarkis, seperti Jamaah Islamiyah (JI) yang memiliki hubungan ideologis dan operasional dengan jaringan Al-Qaeda ditingkat global. Serangan bom bali tahun 2002 menjadi momentum yang menandai Indonesia sebagai salah satu medan utama aktivitas terorisme transnasional kawasan Asia Tenggara²⁵. Hal tersebut terus berkembang ketahun-tahun selanjutnya dimana sasaran serangan mulai bervariasi dan tidak hanya mengincar rumah ibadah maupun nilai-nilai barat. Tempat aparat keamanan seperti kantor polisi mulai menjadi sasaran oleh kelompok teror, hal tersebut dibuktikan dengan beberapa kejadian seperti Bom Thamrin 2016, bom bunuh diri Markas Besar Resort Kota Besar (Mapolrestabes) Solo 2016 dan Surabaya 2018, serta serangan di Mabespolri 2021²⁶. Pada periode tersebut sasaran serangan terorisme cenderung berskala besar dan simbolik seperti fasilitas public, tempat ibadah serta kepentingan barat. Namun dalam perkembangannya pola serangan mengalami diversifikasi, aparat keamanan

²⁵ International Crisis Group, *Indonesia Backgrounder: How the Jemaah Islamiyah Terrorist Network Operates*(Brussels/Jakarta: ICG, 2002).

²⁶ BBC News Indonesia, "Bom Surabaya: Kronologi Serangan dan Keluarga Pelaku," *BBC News Indonesia*, 14 Mei 2018, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-44103243>.

negara khususnya kepolisian mulai menjadi target utama, sebagaimana melihat serangan periode tersebut.

Berdasarkan data laboratorium Indonesia 2045 (LAB45) diketahui bahwa dari rentang tahun 2000 sampai dengan 2021 terdapat tiga sasaran utama dalam aksi teror diantaranya yakni asset pribadi atau individu, tempat keagamaan atau tokoh, dan aparat kepolisian²⁷. Dalam konteks analisis terorisme istilah asset pribadi merujuk pada objek non-negara yang dimiliki atau digunakan oleh individu maupun masyarakat sipil dan dijadikan sasaran aksi teror untuk menciptakan ketakutan public serta tekanan psikologis terhadap negara, asset pribadi mencakup individu atau kelompok masyarakat sipil, property dan kepemilikan sipil seperti rumah, kendaraan tempat usaha dan fasilitas non-strategis yang relative mudah diakses dan minim pengamanan. Dalam laporan yang sama, diketahui bahwa terjadi peralihan dominasi sel teror sebelumnya didominasi oleh JI kemudian beralih ke kelompok JAD dan Mujahidin Indonesia Timur.

Secara analitis pola perkembangan ancaman terorisme di Indonesia dipahami sebagai bentuk adaptasi kelompok teror terhadap tekanan kebijakan dan operasi kontra-terorisme negara. Jika pada periode JI terorisme bersifat terorganisasi, berskala besar, dan bergantung pada jaringan internasional yang stabil, maka pada periode pasca 2014 khususnya setelah muncul ISIS, terorisme berkembang ke arah jaringan kecil yang lebih fleksibel dan sulit untuk dideteksi²⁸. Kelompok Jamaah Ansharut Daulah merupakan afiliasi resmi dari ISIS di Indonesia

²⁷ Gindarsah, Iis, and Raden Widjajanto. *Patterns of Terrorism in Indonesia*. Jakarta: CSIS Indonesia, 2021.

²⁸ United Nations Security Council, *Threats Posed by ISIL (Da'esh) to International Peace and Security*, UN Doc. S/2020/774

mempersentasikan fase baru terorisme domestic yang mengandalkan ideologi global namun beroperasi melalui sel-sel local dengan pendanaan terbatas. Transformasi ini juga membawa implikasi langsung terhadap pola pendanaan terorisme. Pendanaan tidak lagi terpusat pada satu organisasi besar, melainkan terfragmentasi melalui sumber-sumber dana kecil, swadaya anggota, donasi individu, serta pemanfaatan jalur informal dan digital²⁹. Hal tersebut menyebabkan pendanaan terorisme semakin sulit untuk di deteksi melalui system keuangan formal dan menuntut kebijakan yang lebih berbasis intelijen keuangan dan kerja sama lintas negara.

Tabel 2.2.1 Data Serangan Teror Indonesia 2000-2021

| Kelompok Teror | Periode Aktif | Serangan | Aksi utama |
|------------------------------|----------------------|---|--|
| Jamaah Islamiyah (JI) | 2000 - 2010 | Intensitas tinggi pada awal 2000-an, terorganisir, berskala besar | Bom Bali I (2002), Bom Natal (2000), JW Marriott (2003 & 2009) |
| Jamaah Ansharut Tauhid (JAT) | 2008 - 2014 | Intensitas sedang, fase transisi pasca-JI | Pelatihan militer Aceh, dukungan logistik |
| Jamaah Ansharut Daulah (JAD) | 2015 - 2021 | Intensitas fluktuatif, afiliasi ISIS, sel kecil. | Bom Thamrin (2016), Bom Surabaya (2018), |

²⁹ PPATK, "Tren Pendanaan Terorisme di Indonesia," *HukumOnline*, 2016.

| | | | |
|---------------------------------------|-------------|--|--|
| | | | Astana Anyar (2022) |
| Mujahidin Indonesia Timur (MIT) | 2012 - 2021 | Terbatas wilayah (Poso) Konflik bersenjata | Penyerangan aparap keamanan, Poso. |
| Mujahidin Indonesia Barat (MIB) | 2014 - 2018 | Skala kecil, jaringan pendukung | Dukungan logistik dan pelarian |

Sumber : *Terorisme di Indonesia*, Wikipedia bahasa

Indonesia, https://id.wikipedia.org/wiki/Terorisme_di_Indonesia

Dari data tampilan yang disajikan, peneliti dapat mengetahui bahwa kelompok teror JI aktif melakukan serangan dengan intentitas tinggi pada tahun 2000an dan perlahan mulai menurun sampai dengan sebelum tahun 2012. Pada tahun 2000 JI aktif melakukan serangan ditunjukkan dengan banyaknya kasus yang telah dilakukan seperti Bom Kudubes Filipina, Bom Natal, Bom Bali, hingga JW.Marriot tahun 2009³⁰. Selanjutnya di tahun 2015 terbentuknya JAD, dalam data tersebut terlihat bahwa mulai ada aksi yang dilakukan oleh kelompok teror JAD dibuktikan dengan aksi serangan Bom Thamrin, Bom bunuh diri kampung melayu dan lain sebagainya³¹. Perubahan ini menunjukkan bahwa terorisme di Indonesia

³⁰ CNN Indonesia, "Jejak Aksi Teror Jamaah Islamiyah di Indonesia," *CNN Indonesia*, 2021.

³¹ Kompas.com, "Puluhan Tersangka Teroris Diamankan, 50 Orang Anggota JI dan 3 Lainnya JAD," *Kompas.com*, 21 Agustus 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2021/08/21/11502241/puluhan-tersangka-teroris-diamankan-50-orang-anggota-ji-dan-3-lainnya-jad>.

bersifat adaptif dan terus berevolusi, sehingga menuntut kebijakan yang tidak hanya bersifat represif, melainkan juga preventif dan berorientasi jangka panjang.

Dalam penelitian ini, peneliti menemukan bahwa banyak aksi teror yang dilakukan oleh kelompok yakni JI dan JAD, kedua kelompok tersebut merupakan kelompok yang pernah melakukan aksi serangan teror di Indonesia juga kelompok terbesar di Indonesia yang memiliki jaringan banyak dalam negeri dan mempunyai afiliasi luar negeri. Kelompok JI merupakan kelompok dibalik serangan dari ledakan Bom tahun 2002, serangan tersebut menjadi serangan serius pasca terjadinya peristiwa 9/11³². Pada saat itu JI merupakan kelompok yang dapat dikatakan kelompok paling populer di wilayah Asia Tenggara. JI diketahui pula memiliki hubungan dengan kelompok terorisme transnasional yakni Al-Qaeda, pada saat JI belum dibentuk, sungkar diketahui bertemu dengan Osman Bin Laden (Pemimpin Al-Qaeda) di Afghanistan tahun 1993-1994. Perkembangan JI dan afiliasinya membuat aparat keamanan juga turut mengambil sikap dalam mengatasinya, yakni penangkapan besar-besaran kepada anggota JI tahun 2018 serta pada tahun 2019 berhasil menangkap Para Wijayanto pemimpin keenam³³.

Kelompok teror Jamaah Ansharut Daulah (JAD) merupakan sebuah kelompok terorisme yang berasal dari Indonesia. Dilansir dari laman resmi dari Departmen Luar Negeri Amerika Aerikat, menyatakan bahwasannya kelompok ini sebagai bagian dari kelompok teroris global lewat perintah Eksekutif (E.O)³⁴. JAD

³² International Crisis Group, *Indonesia: Jamaah Islamiyah's Current Status* (Brussels/Jakarta: ICG, 2018).

³³ Sidney Jones, *The Changing Face of Terrorism in Indonesia* (Jakarta: Institute for Policy Analysis of Conflict, 2014).

³⁴ Annizar Octavan, *Kebijakan Kontra Terorisme Indonesia terhadap Kelompok Jaringan Jamaah Ansharut Daulah (JAD) Tahun 2016–2019* (Universitas Islam Indonesia, 2024).

muncul setelah perpecahan dalam jaringan Jamaah Islamiyah (JI) dan kelompok Mujahidin Indonesia Timur (MIT). Pembentukan JAD tidak terlepas dari gerakan jihad global yang berkembang setelah munculnya Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) pada tahun 2014³⁵. Organisasi ini dipimpin oleh Aman Abdurahman yang dari balik penjara mendeklarasikan bai'at kepada Abu Bakar al-Baghdadi, pemimpin ISIS Suriah. Deklarasi ini membuat JAD sebagai representasi resmi ISIS di Indonesia dan memperkuat hubungan antar jaringan terorisme internasional (United Nations Security Council.(2020,4 maret). UNSCR 1373 ditetapkan pada 28 september 2001 pasca serangan di Amerika Serikat³⁶.

2.2.2 Karakteristik Pendanaan Kelompok Teror di Indonesia

Pendanaan merupakan hal yang menjadi kunci dalam segala aktivitas kelompok teror, segala keperluan untuk pelaksanaan aksi teror memerlukan pendanaan agar bisa terlaksana dengan sesuai tujuan yang ingin mereka lakukan. Pendanaan terorisme merupakan salah satu bentuk dari tindak pidana ekonomi dan juga kejahatan terorganisir yang ditujukan untuk menghasilkan sebuah harta kekayaan dengan jumlah besar dengan tujuan membiayai aktivitas kejahatan terrorism. Kegiatan pendanaan tidak hanya dilakukan dalam satu wilayah, namun juga dalam beberapa kesempatan telah berkembang melewati lintas batas negara³⁷.

Pendanaan teror dapat berasal dari donasi, uang yang diberikan Yayasan amal, keuntungan bisnis baik legal maupun illegal. Keuntungan dari bisnis juga

³⁵ Noor Huda Ismail, *Jihad Selfie: Sebuah Kisah Perdamaian, Toleransi, dan Menemukan Kembali Indonesia* (Jakarta: PT Bentang Pustaka, 2018), hlm. 54.

³⁶ United Nations Security Council Resolution 1373 (2001) — Adopted 28 September 2001.

³⁷ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Handbook on Countering the Financing of Terrorism* (Vienna: UNODC, 2018).

memenuhi enam unsur yakni jumlah dana besar untuk serangan dan operasional, dikumpulkan sebagai pendukung legitimasi kelompok, dilakukan secara rahasia, sumber dana yang tetap, kelompok teror memiliki kendali penuh pada sumber dana tersebut³⁸. Kelompok teror memiliki teknik memindahkan data oleh kelompok teror dilakukan melalui uang tunai, transfer melalui jalur informal, remitansi, melalui PJK, struk perdagangan palsu dan barang yang memiliki peminat tinggi. Pendanaan terorisme salah satu teknik dinamis yang telah ditingkatkan oleh para jihads dibelahan dunia untuk mempermudah beragam aktivitas tersebut, karena sifatnya yang dinamis pendanaan terorisme terus menerus berubah dan menyesuaikan dengan situasi yang terjadi dilapangan³⁹.

Seiring dengan perkembangan teknologi pendanaan terorisme yang dilakukan oleh para actor terus beradaptasi dengan berkembangnya teknologi, dapat dipergunakan sebagai media pengelolaan asset, bisnis serta mendukung kegiatan amal oleh kelompok teror. Teknologi menjadi salah satu cara para pelaku teror untuk dapat menggeser system pendanaan dari tradisional ke digital. Hal yang terlihat berbeda adalah objek bernilainya yakni mata uang atau asset. Tradisional cenderung memakai transaksi keuangan melalui uang atau asset fisik, swadaya, dan lainnya. Disisi lain, pendanaan digital menggunakan system keuangan seperti mata uang digital atau asset digital⁴⁰. Kelompok-kelompok teror dalam melakukan

³⁸ Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC), *Funding Extremism in Indonesia* (Jakarta: IPAC, 2019).

³⁹ Financial Action Task Force (FATF), *Terrorist Financing Risk Assessment Guidance* (Paris: FATF, 2019); United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Handbook on Countering the Financing of Terrorism* (Vienna: UNODC, 2018).

⁴⁰ PPAATK, *Laporan Tahunan PPAATK 2023: Pencegahan Pendanaan Terorisme di Indonesia* (Jakarta: Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, 2023), hlm. 33.

aktivitasnya tentu didukung oleh mekanisme pendanaan yang berperan sebagai fondasi utama yang mendukung aktivitas terorisme, seperti persediaan senjata, kendaraan, bahkan tempat tinggal.

Sumber dana tersebut tentunya berkaitan adanya dukungan dana organisasi transnasional afiliasi masing-masing kelompok maupun yang didapatkan secara mandiri, baik melalui legal maupun illegal. Dukungan finansial (keuangan harta/benda) penting dalam menopang kebutuhan sumber daya kelompok. Menurut keterangan dari Arif Budi Setiyawan

“Banyak yang ingin melakukan amaliah, tapi tidak memiliki dana. Begitupun sebaliknya banyak ingin mendukung aksi jihad tanpa terlibat secara langsung. Sumber dukungan finansial itu dapat juga menambah loyalitas seorang anggota terhadap kelompoknya untuk membantu kebutuhan keluarga jihadis sampai untuk Pendidikan anak-anaknya” (Setyawan,2021).

Sumber dukungan finansial terbagi menjadi dua fungsi yakni pertama untuk menandani aksi amaliah, yang kedua sebagai santunan terhadap keluarga jihadis dan anak-anaknya⁴¹. Menurut Wakil Kepala PPATK, pola pendanaan terorisme di Indonesia mengalami perubahan dari metode ilegal seperti perampokan hingga pemanfaatan instrumen legal seperti donasi, investasi perusahaan, dan bisnis komersial demi menyamarkan asal dana guna menghindari penelusuran aparat penegak hukum. Kelompok seperti JI dan JAD memiliki koneksi dengan jaringan global seperti Al-Qaeda dan ISIS⁴². Pendanaan lintas negara sering kali disamarkan

⁴¹ Riadhy Muhammad Alfarisy *Gerakan Transnasional Jihadis di Indonesia: Studi Kasus pada Jamaah Ansharut Daulah (JAD) 2015–2019* (Skripsi, Universitas Padjajaran, 2021) hlm. 98

⁴² Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC), *Funding Extremism in Indonesia* (Jakarta: IPAC, 2019).

melalui transaksi kecil, penggunaan rekening pihak ketiga, serta pengiriman dana melalui transit. Pola tersebut mengesakan bahwa pendanaan terorisme merupakan kejahatan transnasional yang tidak dapat ditangani secara unilateral. Pergeseran ini menegaskan bahwa pendanaan terorisme semakin sulit untuk dibedakan dari aktivitas ekonomi sah. Selain itu dalam bentuk operasionalnya pendanaan lintas negara sering disamarkan melalui transaksi bernilai kecil. Tabel berikut menggambarkan tren pendanaan terorisme di Indonesia yang disusun berdasarkan hasil penelusuran PPATK sebagaimana diberitakan oleh hukum online, serta didukung oleh analisis riset GNET mengenai evolusi jaringan dan metode pendanaan terorisme dari waktu ke waktu.

Tabel 2.2.2 Trend Pendanaan Terorisme

| No | Periode | Trend Pendanaan Terorisme | Bentuk Operasional |
|----|-----------|--|---|
| 1. | 2000-2005 | Pendanaan terpusat dan jaringan global | Transfer lintas negara, dukungan Al-Qaeda kepada JI |
| 2. | 2006-2010 | Kombinasi dana global dan local | Iuran anggota, usaha kecil jaringan JI |
| 3. | 2011-2014 | Pendanaan domestik dan yayasan sosial | Kotak amal dan Yayasan social fiktif |
| 4. | 2015-2017 | Fragmentasi dan pendanaan sel kecil | Dana pribadi dan usaha kecil mikro |
| 5. | 2018-2019 | Digitalisasi awal pendanaan | Donasi online, e-wallet |

| | | | |
|----|-----------|---------------------------------------|---|
| 6. | 2020-2021 | Adaptasi masa pandemic | Crowdfunding ilegal, rekening pihak ketiga |
| 7 | 2022-2023 | Pemanfaatan Fintech & Aset Virtual | Dompet digital, aset kripto |
| 8 | 2024 | Pendanaan Digital Terfragmentasi | Kripto, payment gateway, donasi digital |

Sumber : *Tren Pendanaan Teroris Hasil Penelusuran PPAK*, Hukumonline, 27 Januari 2016, <https://www.hukumonline.com/berita/a/ini-tren-pendanaan-teroris-hasil-penelusuran-ppatk-lt56a85d2ae0d93/>.

Berdasarkan tabel diatas menunjukkan bahwa pendanaan terorisme terus mengalami evolusi yang signifikan seiring dengan penguatan rezim anti-pendanaan terorisme ditingkat nasional maupun internasional. Pergeseran pendanaan dari pendanaan pusat menjadi pendanaan terdesentralisasi serta meningkatkan pemanfaatan digital membuktikan kelompok teror terhadap tekanan regulasi. Meskipun demikian penggunaan dana tunai dan metode tradisional tetap dominan, khususnya dalam negara berkembang seperti Indonesia.

2.3 Kebijakan Anti-Pendanaan Terorisme di Indonesia

Perumusan kebijakan anti-pendanaan terorisme di Indonesia merupakan bagian upaya global yang dipercepat setelah tragedy 11 September 2001 di Amerika Serikat. Indonesia sebagai negara muslim terbesar didunia menghadapi tekanan internasional untuk memperkuat kontra-terorisme. Pemerintah Indonesia meratifikasi UNSCR 1373 melalui keputusan presiden No 4 Tahun 2002 tentang

penanggulangan terorisme, yang menjadi awal dasar untuk membentuk lembaga seperti Badan Koordinasi Intelijen Negara (BNPT)⁴³. Namun kebijakan ini masih bersifat umum, tanpa focus khususnya pendanaan, sehingga waspada terhadap sela seperti transfer informal (Hawala) yang dimanfaatkan kelompok terror yang memanfaatkan jaringan diaspora untuk aliran dana lintas batas tanpa jejak yang memadai, sebagaimana dievaluasi dalam laporan awal FATF yang mengawasi ketidaksielarasan regulasi nasional dengan standar global⁴⁴.

Di tahun 2003 terjadi perkembangan substansial, ketika Undang-undang No.15 Tahun 2003 tentang pemberantasan tindak pidana terorisme, dirumuskan sebagai respon langsung terhadap bom Bali 2002 yang telah menewaskan 202 orang dan memicu isolasi diplomatic internasional bagi Indonesia. Undang-Undang ini pertama mengatur pendanaan terorisme secara eksplisit dalam pasal 13 dengan sanksi pidana hingga 10 tahun penjara untuk penyediaan dana bagi kegiatan terror. Mencerminkan uoaya kolaboratif antara kementrian hukum dan Hak Asasi Manusia, Kepolisian Republik Indonesia serta pakar Financial Action Task Force (FATF) untuk menyelaraskan hukum nasional dengan konvensi internasional seperti UNSCR 1371. Dalam proses perumusan kebijakan ini meskipun sudah inovatif, namun mendapatkan kritik karena masih bergantung pada tindak pidana reaktif daripada pencegahan proaktif. Ditahun 2004-2010 kebijakan ini diperkuat melalui pendirian Pusat Pelaporan dan Analisis Tranksasi Keuangan (PPATK), 2002 sebagai Financial Intelligence Unit (FIU) nasional yang diatur oleh Undang-

⁴³ United Nations Security Council, Resolution 1373 (2001): Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts (New York: UN, 2001), par. 1.

⁴⁴ Financial Action Task Force (FATF), Mutual Evaluation Report: Indonesia 2007 (Paris: FATF, 2007), hlm. 45,

Undang No.15 Tahun 2002 tentang pencucian uang untuk memantau transaksi mencurigakan. Tahap ini menjadi awalan yang berkembang menuju system intelijen keuangan terintegrasi, tetapi secara kritis keterbatasan sumber daya dan kurangnya regulasi turunan menyebabkan efektivitas rendah dalam mendeteksi aliran dana jaringan Jamaah Islamiyah (JI) yang sering disamarkan dengan zakat atau remintasi diaspora⁴⁵.

Evolusi kebijakan mencapai tahap lanjutan pada 2013 dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme, yang dirancang untuk menutup celah substansial dalam UU 15/2003, khususnya terkait aset digital dan transfer lintas batas, dipengaruhi oleh munculnya ancaman ISIS sejak 2014 yang memerlukan masukan regional dari ASEAN dan FATF untuk memperkuat mekanisme pembekuan aset dan pelaporan wajib. Selanjutnya, pada 2018, amandemen melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 memperluas cakupan ke pendanaan asing dan mata uang kripto sebagai respons mendesak terhadap serangan Surabaya 2018 yang didanai secara transnasional, menambahkan ketentuan seperti identifikasi beneficial ownership dan sanksi yang lebih berat untuk menyelaraskan dengan rekomendasi FATF pasca-mutual evaluation 2016.

2.3.1 Pengaturan dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2018

Pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tidak dapat dilepaskan dari dinamika ancaman terorisme yang terus berkembang di Indonesia dan kawasan

⁴⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (Jakarta: Sekretariat Negara, 2002); Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Sejarah dan Peran PPATK (Jakarta: PPATK, 2022), hlm. 5, diakses dari <https://www.ppatk.go.id>; FATF, Mutual Evaluation Report: Indonesia 2007, hlm. 52.

global. Sebelum perubahan undang-undang tersebut, Indonesia masih menggunakan UU No. 15 Tahun 2003 yang dinilai memiliki keterbatasan dalam menjawab pola terorisme kontemporer. Perkembangan terorisme yang semakin terorganisir, adaptif, dan terhubung secara internasional menuntut kerangka hukum yang lebih komprehensif. Berbagai peristiwa teror menunjukkan bahwa pendekatan reaktif pasca-kejadian tidak lagi memadai. Negara membutuhkan instrumen hukum yang mampu mengakomodasi upaya pencegahan sejak dini. Oleh karena itu, UU No. 5 Tahun 2018 lahir sebagai respons terhadap kebutuhan tersebut.⁴⁶ Dalam perspektif hubungan internasional, pembaruan regulasi anti terorisme di Indonesia juga dipengaruhi oleh tekanan dan komitmen internasional dalam rezim kontra-terorisme global. Indonesia sebagai bagian dari komunitas internasional dituntut untuk menyesuaikan kebijakan nasionalnya dengan standar dan norma global. Evaluasi internasional terhadap kerangka hukum Indonesia menjadi salah satu faktor pendorong perubahan undang-undang.

Hal ini menunjukkan bahwa pembentukan UU No. 5 Tahun 2018 tidak hanya bersifat domestik, tetapi juga berkaitan dengan posisi Indonesia dalam sistem internasional. Keterlibatan Indonesia dalam berbagai forum internasional turut membentuk arah kebijakan nasional. Dengan demikian, undang-undang ini mencerminkan interaksi antara kepentingan nasional dan kewajiban internasional.⁴⁷

Salah satu aspek penting dalam UU No. 5 Tahun 2018 adalah terjadinya perubahan paradigma penanggulangan terorisme dari pendekatan represif menuju pendekatan

⁴⁶ Barda Nawawi Arief, "Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Terorisme di Indonesia," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 27, No. 2, 2020.

⁴⁷ Anak Agung Banyu Perwita, "Counter-Terrorism Policy dan Posisi Indonesia dalam Rezim Keamanan Global," *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional*, Vol. 14, No. 1, 2021.

yang lebih preventif. Paradigma lama lebih menekankan penindakan setelah terjadinya aksi teror, sementara paradigma baru berupaya mencegah terorisme sejak tahap perencanaan. Perubahan ini didasarkan pada pemahaman bahwa terorisme merupakan kejahatan yang terstruktur dan memerlukan waktu serta sumber daya untuk berkembang. Dengan menekan faktor-faktor pendukung sejak dini, negara dapat memperkecil potensi terjadinya aksi teror. Pendekatan preventif ini sejalan dengan perkembangan teori kontra-terorisme modern. Oleh karena itu, UU No. 5 Tahun 2018 menjadi instrumen hukum yang merefleksikan perubahan cara pandang negara terhadap ancaman terorisme.

Perubahan paradigma tersebut juga terlihat dari semakin besarnya perhatian terhadap aspek non-militer dalam penanggulangan terorisme. UU No. 5 Tahun 2018 tidak hanya mengatur penegakan hukum, tetapi juga mencakup pencegahan, perlindungan, dan kerja sama. Aspek pencegahan menempati posisi strategis karena dianggap lebih efektif dalam jangka panjang. Negara tidak lagi semata-mata berfokus pada pelaku, tetapi juga pada ekosistem yang memungkinkan terorisme tumbuh. Dalam konteks ini, pendanaan terorisme dipandang sebagai salah satu faktor kunci yang harus ditekan. Dengan demikian, undang-undang ini mencerminkan pendekatan kontra-terorisme yang lebih komprehensif. Penekanan pada pencegahan dalam UU No. 5 Tahun 2018 juga membuka ruang yang lebih luas bagi kerja sama internasional. Terorisme dan pendanaannya dipahami sebagai fenomena lintas batas yang tidak dapat ditangani secara unilateral. Oleh karena itu, kerja sama internasional menjadi bagian integral dari strategi penanggulangan

terorisme nasional. Pengaturan mengenai kerja sama internasional menunjukkan kesadaran negara terhadap keterbatasan kapasitas domestik.

Dalam perspektif hubungan internasional, hal ini mencerminkan upaya Indonesia untuk berpartisipasi aktif dalam rezim keamanan global. Kerangka hukum ini menjadi dasar bagi Indonesia untuk menjalin kerja sama bilateral dan multilateral dalam pencegahan terorisme.⁴⁸ Penekanan pada pencegahan dalam UU No. 5 Tahun 2018 juga terlihat dari penguatan peran lembaga-lembaga non-penegak hukum dalam sistem penanggulangan terorisme. Undang-undang ini memberikan dasar hukum bagi keterlibatan lembaga keuangan, lembaga intelijen, dan kementerian terkait dalam upaya pencegahan. Pendekatan ini menandai pergeseran dari model *law enforcement centered* menuju pendekatan *whole of government*. Dalam perspektif kebijakan publik, keterlibatan banyak aktor dipandang mampu meningkatkan efektivitas deteksi dini terhadap ancaman terorisme. Terorisme tidak lagi dipahami sebagai persoalan kriminal semata, melainkan sebagai ancaman strategis nasional. Oleh karena itu, pencegahan ditempatkan sebagai prioritas utama dalam kerangka hukum baru tersebut.⁴⁹

Perubahan paradigma penanggulangan terorisme dalam UU No. 5 Tahun 2018 juga mempertegas keterkaitan antara keamanan nasional dan keamanan internasional. Ancaman terorisme yang bersumber dari jaringan global berpotensi melemahkan stabilitas nasional apabila tidak diantisipasi secara sistematis. Sebaliknya, kegagalan negara dalam mencegah terorisme dapat berdampak pada

⁴⁸ Muhadar, "Pendekatan Preventif dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19, No. 3, 2022.

⁴⁹ Sri Wiyanti Eddyono, "Pendekatan Whole of Government dalam Penanggulangan Terorisme di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 18, No. 4, 2021.

keamanan kawasan dan internasional. Literatur Indonesia menegaskan bahwa keamanan nasional di era globalisasi tidak dapat dilepaskan dari dinamika keamanan global. Oleh karena itu, kebijakan nasional harus dirancang agar kompatibel dengan kepentingan keamanan internasional. Kerangka ini menjadikan kerja sama internasional sebagai elemen strategis dalam penanggulangan terorisme.⁵⁰ Dalam konteks tersebut, UU No. 5 Tahun 2018 menempatkan kerja sama internasional sebagai instrumen penting dalam mencegah dan memberantas terorisme, khususnya yang berkaitan dengan pendanaan. Kerja sama internasional dipandang sebagai sarana untuk menutup celah yurisdiksi yang kerap dimanfaatkan oleh jaringan terorisme transnasional. Penguatan kerja sama ini mencakup pertukaran informasi, koordinasi penegakan hukum, dan harmonisasi kebijakan. Dari perspektif hubungan internasional, langkah ini mencerminkan komitmen Indonesia terhadap rezim keamanan global. Kerja sama internasional juga berfungsi memperkuat kapasitas nasional melalui pembelajaran dan dukungan teknis. Dengan demikian, undang-undang ini menjadi fondasi bagi keterlibatan aktif Indonesia di tingkat internasional.⁵¹ Penekanan pada pencegahan dan kerja sama internasional dalam UU No. 5 Tahun 2018 pada akhirnya menjadi landasan normatif bagi pengaturan lebih lanjut mengenai pendanaan terorisme. Pendanaan terorisme dipahami sebagai faktor strategis yang menentukan keberlangsungan jaringan teror. Oleh karena itu, pengaturan khusus terkait kerja sama internasional dalam aspek pendanaan menjadi kebutuhan yang tidak terelakkan. Pasal 43E dan Pasal 43G

⁵⁰ Anak Agung Banyu Perwita, "Keamanan Nasional dalam Perspektif Keamanan Global," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 25, No. 1, 2021.

⁵¹ Arfin Sudirman, "Kerja Sama Internasional sebagai Strategi Penanggulangan Terorisme," *Jurnal Hubungan Internasional*, Vol. 15, No. 2, 2022.

hadir sebagai bentuk konkret dari paradigma tersebut. Kedua pasal ini mengintegrasikan kepentingan keamanan nasional dengan komitmen internasional Indonesia. Dengan demikian, analisis terhadap pasal-pasal tersebut menjadi penting untuk menilai implementasi nyata perubahan paradigma penanggulangan terorisme di Indonesia.

2.3.2 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2018 Pasal 43E

Pasal 43E Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 merupakan dasar hukum utama bagi pelaksanaan kerja sama internasional Indonesia dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana terorisme, termasuk pendanaannya. Pasal ini menegaskan bahwa penanggulangan terorisme tidak dapat dilakukan secara unilateral karena karakter ancamannya yang lintas batas. Ruang lingkup kerja sama internasional dalam Pasal 43E mencakup berbagai bidang yang relevan dengan upaya pencegahan, penindakan, dan pemulihan. Pengaturan ini menunjukkan orientasi hukum nasional yang terbuka terhadap mekanisme internasional. Dalam perspektif hubungan internasional, ketentuan ini mencerminkan pengakuan negara terhadap interdependensi keamanan global. Oleh karena itu, Pasal 43E menjadi pintu masuk integrasi kebijakan nasional dengan rezim internasional anti terorisme.⁵²

Dalam pasal 43 E UU No. 5 Tahun 2018 berbunyi :

⁵² Barda Nawawi Arief, "Kerja Sama Internasional dalam Penanggulangan Terorisme," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 27, No. 3, 2020.

1. Kontra Radikalisasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 43A ayat (3) huruf b dilakukan terhadap orang atau kelompok orang yang rentan terpapar paham radikal Terorisme.
2. Kontra radikalisasi, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara langsung melalui pembekuan nilai indonesia, nilai keagamaan, dan nilai kearifan local.
3. Kontra radikalisasi, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) bekerja sama dengan kementerian atau lembaga terkait.

Substansi Pasal 43E memberikan fleksibilitas bagi Indonesia untuk menjalin kerja sama internasional dalam berbagai bentuk yang sesuai dengan kepentingan nasional. Bentuk kerja sama tersebut tidak dibatasi secara kaku, melainkan disesuaikan dengan perkembangan ancaman dan kebutuhan strategis. Pengaturan ini memungkinkan Indonesia untuk berpartisipasi dalam kerja sama bilateral, regional, maupun multilateral. Dalam konteks pendanaan terorisme, fleksibilitas ini sangat penting karena pola pendanaan terus berubah mengikuti dinamika global. Negara diberi ruang untuk menyesuaikan mekanisme kerja sama tanpa harus menunggu perubahan undang-undang. Dengan demikian, Pasal 43E berfungsi sebagai norma payung bagi implementasi kerja sama internasional⁵³.

Dalam konteks paradigma keamanan pasal 43E mencerminkan pergeseran dari pendekatan hard approach yang berorientasi pada penindakan militer dan

⁵³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

pengekan hukum semata menuju soft approach yang menitikberatkan pada pencegahan ideologis dan social. Pendekatan ini sejalan dengan kerangka keamanan non-tradisional yang melihat ancaman keamanan tidak selalu bersumber dari agresi militer antarnegara, tetapi juga dari actor negara yang memanfaatkan factor ideologi, identitas dan ketimpangan sosial⁵⁴. Hal ini konta-radikalisasi dalam pasal 43E tidak hanya dimaknai sebagai kebijakan domestic, namun sebagai nagian dari strategi keamanan nasional yang adaptif terhadap dinamika global. Pengaturan pasal 43E memberikan ruang bagi Indonesia untuk menjalin kerja sama internasional dalam berbagai format baik bilateral maupun regional serta multilateral. Ketentuan ini tidak membatasi bentuk kerjasama secara rigid, sehingga memungkinkan penyesuaian kebijakan sesuai dengan perkembangan ancaman terorisme yang secara terus menerus mengalami perubahan.

Dengan demikian pasal 43E tidak hanya berfungsi sebagai dasar hukum kerjasama internasional tetapi juga merefleksikan paradigma baru penanggulangan terorisme di Indonesia menempatkan pencegahan, kerja sama lintas negara dan pendekatan non- militer sebagai elemen strategis utama. Paradigma ini memperkuat posisi indonesia sebagai actor yang aktif dan adaptif dalam rezim global kontra-terorisme, dan menegaskan komitmen negara terhadap penanggulangan terorisme yang berorientasi jangka Panjang dan berkelanjutan.

⁵⁴ Mely Caballero-Anthony, *Non-Traditional Security in Asia: Issues, Challenges, and Framework for Action* (Singapore: ISEAS, 2016), 14–18.

2.3.3 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2018 Pasal 43G

Pasal 43G Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 secara khusus mengatur kerja sama internasional dalam konteks pelacakan, pembekuan, dan perampasan aset yang terkait dengan tindak pidana terorisme. Ketentuan ini menegaskan bahwa aspek finansial merupakan elemen kunci dalam keberlangsungan jaringan terorisme. Fokus Pasal 43G tidak lagi terbatas pada pelaku, tetapi juga pada aliran dana dan aset yang menopang aktivitas terorisme. Dalam konteks hubungan internasional, pengaturan ini mencerminkan pengakuan terhadap karakter lintas yurisdiksi kejahatan pendanaan terorisme. Aset terorisme sering kali disembunyikan atau dialihkan ke luar negeri untuk menghindari penegakan hukum. Oleh karena itu, Pasal 43G menempatkan kerja sama internasional sebagai instrumen utama efektivitas penindakan.⁵⁵ Aspek hubungan internasional dan kerja sama lintas negara diatur secara eksplisit dalam UU No. 5 Tahun 2018 pasal 43 G ayat (1) huruf (d) :

“badan nasional penanggulangan Terorisme mempunyai tugas merumuskan, mengoordinasikan, dan melaksanakan kebijakan, strategi, dan program nasional penanggulangan terorisme di bidang kerja sama internasional”

Pasal ini menjadi dasar hukum langsung bagi, pertukaran intelijen keuangan lintas negara, kerja sama internasional dengan Financial Intelligence Unit (FIU) negara lain, implementasi komitmen UNSCR 1373 dan UNSCR 2462. Substansi Pasal 43G menekankan dimensi lintas yurisdiksi dalam penanganan pendanaan

⁵⁵ Yudi Kristiana, “Pembekuan dan Perampasan Aset dalam Tindak Pidana Terorisme,” *Jurnal Keamanan Nasional*, Vol. 8, No. 1, 2023.

terorisme. Negara tidak dapat secara sepihak melacak atau menyita aset yang berada di wilayah negara lain tanpa mekanisme kerja sama. Ketentuan ini memberikan legitimasi hukum bagi Indonesia untuk bekerja sama dengan otoritas asing dalam penanganan aset terorisme. Literatur hukum Indonesia menyebutkan bahwa pendekatan ini merupakan respons atas globalisasi sistem keuangan. Sistem keuangan global memungkinkan pergerakan dana secara cepat dan sulit dilacak. Dengan demikian, Pasal 43G menjadi dasar integrasi penegakan hukum nasional dengan mekanisme internasional.⁵⁶

Dalam konteks hubungan internasional, pasal 43G mencerminkan pengakuan negara terhadap karakter kejahatan pendanaan terorisme yang bersifat lintas yurisdiksi. Globalisasi system keuangan telah memungkinkan pergerakan dana secara cepat kompleks dan sulit untuk dilacak, termasuk pemanfaatan system perbankan internasional, lembaga keuangan non-bank, serta instrument keuangan alternatif. Hal ini menyebabkan aset yang terkait dengan terorisme sering dialihkan atau disembunyikan diluar wilayah hukum suatu negara untuk menghindari penegakan hukum domestik⁵⁷. Lebih lanjut pasal 43G menjadi pijakan normative untuk Indonesia dalam menjalankan kewajiban internasional yang bersumber dari Resolusi Kemananan Dewan PBB, resolusi tersebut menekankan kewajiban negara untuk mencegah dan memberantas pendanaan terorisme melalui pembekuan asset, pelacakan transaksi mencurigakan serta peningkatan kerja sama internasional.

⁵⁶ Muhadar, "Pendanaan Terorisme dan Tantangan Penegakan Hukum Lintas Negara," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 20, No. 2, 2023.

⁵⁷ David A. Baldwin, "The Concept of Security," *Review of International Studies* 23, no. 1 (1997): 5-26.

Dari prespektif keamanan non-tradisional pengaturan dalam pasal 43G mencerminkan pergesaran pendekatan keamanan dari paradigma tradisional berbasis militer menuju pendekatan yang menekankan tata Kelola keamanan. Pendanaan terorisme dipahami sebagai ancaman non-militer yang berdampak langsung pada stabilitas nasional dan regional, sehingga penanganannya membutuhkan kolaborasi antar negara, institusi sipil, serta rezim hukum internasional⁵⁸. Dalam kerangka ini pasal 43G menjadi menempatkan hukum sebagai instrument utama dalam mengelola ancaman keamanan lintas negara secara kolektif. Implementasi dari pasal 43G sangat bergantung pada tingkat integrasi antara hukum nasional dan norma internasional. Literatur hukum Indonesia menekankan keberhasilan kerja sama internasional dalam penanggulangan kejahatan lintas negara ditentukan oleh kapasitas hukum, keselarasan regulasi serta kapasitas institusi domestik⁵⁹.

Dengan demikian pasal 43G undang-undang nomor 5 tahun 2018 tidak hanya menjadi dasar hukum procedural, melainkan sebagai kerangka strategis yang mengintegrasikan kebijakan nasional Indonesia kedalam rezim global anti-pendanaan terorisme. Ketentuan ini diperkuat oleh posisi Indonesia sebagai actor yang berkomitmen terhadap terhadap penanggulangan terorisme berbasis hukum dan kerja sama internasional.

⁵⁸ Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998).

⁵⁹ R. Arifin, "Mutual Legal Assistance sebagai Instrumen Penegakan Hukum Transnasional dalam Tindak Pidana Terorisme," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 2 (2019)