

Upaya Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme Di Indonesia Ditinjau Dari Hukum Pidana

Tri Sandi¹, Zefri Ansari², Peter Valentino Munthe³, Sumarno⁴, Suci Ramadani⁵

¹²³⁴⁵Universitas Pembangunan Panca Budi, Medan, Indonesia

Email Korespondensi: sanditri764@gmail.com

Submission:

2026-04-07

Review:

2026-04-21

Accepted:

2026-04-29

Publish:

2026-04-30

ABSTRACT; This study discusses efforts to combat terrorism in Indonesia from a criminal law perspective. Terrorism is a crime with special characteristics because it not only attacks individual victims but also threatens the sense of security of society, public order, state stability, and humanitarian values. This study uses a normative legal research method with a statutory and conceptual approach. The main legal materials used include Law Number 5 of 2018, Law Number 15 of 2003, Government Regulation Number 77 of 2019, Presidential Regulation Number 7 of 2021, and BNPT Regulation Number 1 of 2025. The results of the study indicate that countering terrorism in Indonesian criminal law is carried out through two approaches: penal policies and non-penal policies. Penal policies are implemented through the criminalization of acts of terrorism, the expansion of criminal liability for perpetrators, networks, financiers, organizations, and corporations, and the implementation of special criminal procedural law. Meanwhile, non-penal policies are implemented through national preparedness, counter-radicalization, deradicalization, victim protection, protection of law enforcement officers, and cross-agency coordination. This research confirms that criminal law in terrorism cases functions as a means of protecting society and, to some extent, acts as a *primum remedium*. However, its use must remain constrained by the principles of legality, proportionality, human rights protection, prudence, and due process of law. Therefore, the ideal counterterrorism approach is an integrated criminal policy model that combines the firmness of criminal law with humane, measurable, and rule-of-law social deterrence.

Keywords: Terrorism, Criminal Law, Criminal Policy

PENDAHULUAN

Terorisme merupakan salah satu bentuk kejahatan yang memiliki karakter khusus karena tidak hanya menyerang korban secara individual, tetapi juga menyerang rasa aman masyarakat, kewibawaan negara, stabilitas pemerintahan, ketertiban umum, serta nilai-nilai kemanusiaan.¹ Dalam konteks hukum pidana, tindak pidana terorisme tidak dapat dipandang sebagai kejahatan biasa, sebab dampak yang ditimbulkannya sering kali bersifat luas, terorganisasi, lintas wilayah, dan menimbulkan rasa takut secara massal. Terorisme juga tidak selalu muncul dalam bentuk serangan fisik semata, tetapi dapat berkembang melalui propaganda, perekrutan, pelatihan, pendanaan, penyebaran paham radikal, pemanfaatan teknologi informasi, serta keterlibatan jaringan nasional maupun transnasional.² Oleh sebab itu, penanggulangan tindak pidana terorisme tidak cukup dilakukan melalui pendekatan hukum pidana yang bersifat represif, tetapi juga harus dilakukan melalui pendekatan preventif yang terukur, sistematis, dan tetap menghormati prinsip negara hukum.

Dalam hukum positif Indonesia, pengaturan tindak pidana terorisme mengalami perkembangan penting melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang.³ Perubahan tersebut menunjukkan bahwa negara tidak lagi hanya memandang terorisme sebagai perbuatan kekerasan yang sudah terjadi, tetapi juga sebagai rangkaian perbuatan yang dapat dipidana sejak tahap persiapan, permufakatan jahat, pelatihan, pembantuan, pendanaan, hingga keterlibatan dalam organisasi terorisme. Dalam penjelasan umum UU Nomor 5 Tahun 2018 ditegaskan bahwa materi muatan undang-undang ini mencakup kriminalisasi baru terhadap modus terorisme, pemberatan sanksi pidana, perluasan pertanggungjawaban korporasi, kekhususan hukum acara pidana, perlindungan korban, pencegahan terorisme, kelembagaan BNPT, serta peran TNI dalam pemberantasan tindak pidana terorisme. Hal ini menunjukkan bahwa politik hukum pidana Indonesia dalam bidang terorisme bergerak ke arah kebijakan yang lebih luas, tidak hanya menghukum pelaku setelah peristiwa terjadi, tetapi juga memotong rantai terorisme sejak tahap awal.⁴

Secara normatif, Pasal 6 UU Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas undang-undang nomor 15 tahun 2003 Tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang nomor 1 tahun 2002 tentang pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang menegaskan bahwa setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas, menimbulkan korban massal, merampas kemerdekaan, menghilangkan nyawa, merusak objek vital strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional, dipidana sebagai pelaku tindak pidana

¹ Firmansyah, Hery. "Upaya penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia." *Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 23.2 (2011): 376-393.

² Rozika, Weldi. "Propaganda dan penyebaran ideologi terorisme melalui media internet (Studi kasus pelaku cyber terorisme oleh bahrn naim)." *Jurnal Ilmu Kepolisian* 11.2 (2017): 13-13.

³ Raini, Krismonica. *Ancaman Pidana Pelaku Tindak Pidana Terorisme Perspektif Hukum Islam dan Undang-Undang No. 5 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang*. Diss. Universitas Sumatera Utara, 2021.

⁴ Hasibuan, Edi Saputra. *Hukum Tindak Pidana Terorisme-Jejak Pustaka*. Jejak Pustaka, 2024.

terorisme.⁵

Pasal 6

Setiap Orang yang dengan sengaja menggunakan Kekerasan atau Ancaman Kekerasan yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas, menimbulkan korban yang bersifat massal dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain, atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap Objek Vital yang Strategis, lingkungan hidup atau Fasilitas Publik atau fasilitas internasional dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun, pidana penjara seumur hidup, atau pidana mati.

Rumusan ini menunjukkan bahwa unsur utama terorisme tidak hanya terletak pada kekerasan fisik, tetapi juga pada akibat sosial yang ditimbulkan, yaitu suasana teror atau rasa takut secara meluas.⁶ Dengan demikian, tindak pidana terorisme memiliki dimensi yang berbeda dari tindak pidana kekerasan biasa. Kekerasan dalam terorisme tidak berdiri sendiri, melainkan digunakan sebagai alat untuk menyebarkan ketakutan, menekan negara, mengganggu keamanan publik, atau memaksakan kehendak tertentu yang berlatar ideologi, politik, atau gangguan keamanan.

Dari sudut teori hukum pidana, penanggulangan terorisme dapat dianalisis melalui teori kebijakan kriminal. Kebijakan kriminal pada dasarnya merupakan usaha rasional dari negara dan masyarakat untuk menanggulangi kejahatan. Dalam kerangka ini, hukum pidana merupakan salah satu sarana yang digunakan negara untuk memberikan reaksi terhadap perbuatan yang dianggap membahayakan kepentingan hukum. Akan tetapi, hukum pidana tidak boleh dipahami hanya sebagai alat pembalasan. Dalam tindak pidana terorisme, hukum pidana menjalankan beberapa fungsi sekaligus, yaitu fungsi pencegahan umum, pencegahan khusus, perlindungan masyarakat, penghukuman terhadap pelaku, serta pemulihan terhadap korban. Karena itu, hukum pidana dalam perkara terorisme cenderung menempati posisi sebagai *primum remedium*, bukan semata-mata *ultimum remedium*. Artinya, negara tidak dapat menunggu seluruh akibat kejahatan terjadi baru kemudian bertindak, sebab dalam kejahatan terorisme, keterlambatan penegakan hukum dapat berakibat fatal terhadap keselamatan publik.⁷

Namun demikian, penggunaan hukum pidana sebagai *primum remedium* dalam perkara terorisme tetap harus dibatasi oleh prinsip legalitas, proporsionalitas, perlindungan hak asasi manusia, dan prinsip kehati-hatian. Hal ini penting karena tindak pidana terorisme sering kali ditangani dengan kewenangan khusus, seperti penggunaan laporan intelijen, perpanjangan waktu penangkapan dan penahanan, serta pelibatan lembaga tertentu di luar aparat penegak hukum biasa. Apabila kewenangan khusus tersebut tidak dikontrol, penanggulangan terorisme dapat bergeser dari perlindungan masyarakat menjadi tindakan yang berpotensi melanggar hak warga negara. Oleh sebab itu, hukum pidana terorisme harus dibangun dalam keseimbangan antara keamanan nasional dan perlindungan hak individu. Negara memang wajib bertindak tegas terhadap terorisme, tetapi ketegasan tersebut tidak boleh melepaskan diri dari prinsip *due process of law*.

⁵ Karuniawan, Fathony. "Politik Hukum dalam Penanganan dan Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia." *JURNAL DARUSSALAM: Pemikiran Hukum Tata Negara dan Perbandingan Mazhab* 3.1 (2023): 20-49.

⁶ Zaidan, Muhammad Ali. "Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Pendekatan Kebijakan Kriminal)." *Law Research Review Quarterly* 3.2 (2017): 149-180.

⁷ Perdana, Cipi. "Rekonstruksi pembedaan pelaku tindak pidana terorisme di Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 23.4 (2016): 672-700.

Keseimbangan tersebut tampak dalam Pasal 43A UU Nomor 5 Tahun 2018 yang menyatakan bahwa pemerintah wajib melakukan pencegahan tindak pidana terorisme.

Pasal 43A

- (1) Pemerintah wajib melakukan pencegahan Tindak Pidana Terorisme.*
- (2) Dalam upaya pencegahan Tindak Pidana Terorisme, Pemerintah melakukan langkah antisipasi secara terus menerus yang dilandasi dengan prinsip perlindungan hak asasi manusia dan prinsip kehati-hatian.*
- (3) Pencegahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui:*
 - a. kesiapsiagaan nasional;*
 - b. kontra radikalisasi; dan*
 - c. deradikalisasi.*

Pencegahan itu dilakukan melalui langkah antisipasi secara terus menerus yang dilandasi prinsip perlindungan hak asasi manusia dan prinsip kehati-hatian. Pasal tersebut juga menyebutkan bahwa pencegahan dilakukan melalui tiga bentuk, yaitu kesiapsiagaan nasional, kontra radikalisasi, dan deradikalisasi. Dengan rumusan ini, hukum pidana Indonesia tidak lagi menempatkan terorisme semata-mata sebagai persoalan pidana, melainkan juga sebagai persoalan pencegahan sosial, pembinaan ideologis, koordinasi kelembagaan, dan perlindungan masyarakat. Ketentuan tersebut kemudian diperkuat melalui PP Nomor 77 Tahun 2019 yang secara khusus mengatur pencegahan tindak pidana terorisme serta perlindungan terhadap penyidik, penuntut umum, hakim, dan petugas pemasyarakatan.⁸

Selain itu, kebijakan pencegahan juga diperkuat melalui Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme Tahun 2020-2024. Perpres ini penting karena menegaskan bahwa pencegahan ekstremisme berbasis kekerasan merupakan bagian dari kewajiban negara dalam melindungi hak atas rasa aman warga negara. Dalam konteks ini, penanggulangan terorisme tidak boleh hanya dipahami sebagai urusan polisi, jaksa, hakim, atau lembaga pemasyarakatan, melainkan juga sebagai agenda lintas sektor yang melibatkan kementerian, lembaga, pemerintah daerah, masyarakat sipil, lembaga pendidikan, keluarga, dan komunitas sosial. Pendekatan ini menjadi relevan karena radikalisme yang mengarah pada terorisme tidak selalu lahir dalam ruang kriminal formal, tetapi sering tumbuh melalui proses sosial, propaganda, ketimpangan informasi, doktrin kebencian, dan pembentukan identitas kelompok yang eksklusif.⁹

Perkembangan terbaru juga terlihat melalui Peraturan BNPT Nomor 1 Tahun 2025 tentang Kontra Radikalisasi. Peraturan ini mengatur kontra radikalisasi sebagai proses yang terencana, terpadu, sistematis, dan berkesinambungan terhadap orang atau kelompok yang rentan terpapar paham radikal terorisme, dengan tujuan menghentikan penyebaran paham radikal terorisme. Dengan demikian, kebijakan hukum pidana Indonesia terhadap terorisme telah memasuki tahap yang lebih kompleks, yaitu menggabungkan pidana dengan pencegahan berbasis pemahaman, edukasi, pemberdayaan, dan intervensi sosial. Hal ini menunjukkan bahwa hukum pidana tidak cukup hanya tajam di hilir, tetapi juga harus mampu membaca akar persoalan di hulu.

⁸ Zaidan, M. Ali. *Menuju pembaruan hukum pidana*. Sinar Grafika, 2022.

⁹ Afifah, Hasna. *Penjatuhan Pidana Mati Terhadap Teroris Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Perspektif Hukum Islam*. MS thesis. Universitas Islam Indonesia, 2018.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian mengenai upaya penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia ditinjau dari hukum pidana menjadi penting untuk dilakukan. Persoalan utamanya bukan lagi sekadar apakah terorisme merupakan tindak pidana, sebab hal itu telah jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan. Persoalan yang lebih mendasar adalah bagaimana hukum pidana Indonesia membangun sistem penanggulangan yang mampu menindak pelaku secara tegas, mencegah munculnya pelaku baru, melindungi korban, dan tetap menjaga prinsip negara hukum. Dengan kata lain, penanggulangan terorisme harus dianalisis sebagai kebijakan kriminal yang memadukan *penal policy* dan *non-penal policy*. Hukum pidana berfungsi sebagai alat penindakan, sedangkan kebijakan non-penal berfungsi sebagai alat pencegahan. Keduanya tidak boleh dipertentangkan, sebab dalam kejahatan terorisme, penindakan tanpa pencegahan akan selalu terlambat, sementara pencegahan tanpa penindakan akan kehilangan daya paksa.

Adapun rumusan Masalah dalam penelitian ini adalah:

Bagaimana pengaturan penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia ditinjau dari hukum pidana positif? Bagaimana bentuk kebijakan penal dan non-penal dalam penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif,¹⁰ yaitu penelitian yang bertumpu pada kajian terhadap norma hukum positif, asas hukum, teori hukum pidana, dan doktrin hukum yang berkaitan dengan penanggulangan tindak pidana terorisme.¹¹ Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003, PP Nomor 77 Tahun 2019, Perpres Nomor 7 Tahun 2021, Peraturan BNPT Nomor 1 Tahun 2025, KUHP, KUHPA, serta peraturan lain yang berkaitan dengan tindak pidana terorisme. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep tindak pidana terorisme, kebijakan kriminal, *penal policy*, *non-penal policy*, prinsip legalitas, proporsionalitas pemidanaan, dan perlindungan hak asasi manusia. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, artikel ilmiah, dan hasil penelitian, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan cara menafsirkan norma hukum, menghubungkannya dengan teori hukum pidana, lalu menarik kesimpulan secara argumentatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme dalam Hukum Pidana Positif Indonesia

Pengaturan tindak pidana terorisme dalam hukum pidana Indonesia menunjukkan bahwa negara memandang terorisme sebagai kejahatan yang memiliki tingkat bahaya tinggi terhadap keamanan nasional dan keselamatan masyarakat.¹² Hal ini terlihat dari lahirnya rezim hukum khusus di luar KUHP yang mengatur secara lebih spesifik mengenai perbuatan, pelaku, sanksi, hukum acara, perlindungan korban, pencegahan,

¹⁰ Ariawan, I. Gusti Ketut. "Metode Penelitian Hukum Normatif." *Kertha Widya* 1.1 (2013).

¹¹ Rizkia, Nanda Dwi, and Hardi Fardiansyah. *Metode penelitian hukum (normatif dan empiris)*. Penerbit Widina, 2023.

¹² Arifin, Firman. *Tindak Pidana Terorisme Dalam Hukum Pidana Islam (Studi Analisis Fatwa MUI Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Terorisme)*. Diss. UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2014.

serta kelembagaan yang menangani tindak pidana terorisme. Secara historis, pengaturan tindak pidana terorisme di Indonesia bertumpu pada Perppu Nomor 1 Tahun 2002 yang kemudian ditetapkan menjadi UU Nomor 15 Tahun 2003. Perkembangan ancaman terorisme yang semakin kompleks kemudian mendorong lahirnya UU Nomor 5 Tahun 2018 sebagai perubahan atas UU Nomor 15 Tahun 2003. Perubahan ini memperlihatkan adanya perluasan paradigma hukum pidana, dari semula lebih menekankan penindakan terhadap perbuatan teror yang telah terjadi, menjadi penindakan terhadap rangkaian perbuatan yang mendahului, mendukung, memfasilitasi, atau mengorganisasi tindak pidana terorisme.

Dalam teori hukum pidana, perluasan pengaturan tersebut dapat dipahami sebagai bentuk kebijakan kriminal melalui sarana penal. Kebijakan kriminal tidak hanya berbicara tentang bagaimana menghukum pelaku, tetapi juga bagaimana hukum pidana dirancang untuk mencegah kejahatan, melindungi masyarakat, dan menjaga ketertiban hukum.¹³ Dalam tindak pidana biasa, hukum pidana sering diletakkan sebagai *ultimum remedium*, yaitu sarana terakhir setelah sarana hukum lain dianggap tidak memadai. Namun, dalam tindak pidana terorisme, hukum pidana sering berfungsi sebagai *primum remedium* karena karakter bahayanya bersifat serius, cepat, terorganisasi, dan dapat menimbulkan korban massal. Negara tidak dapat menunggu sampai ledakan, pembunuhan, atau serangan terjadi baru kemudian bertindak. Oleh sebab itu, kriminalisasi terhadap persiapan, permufakatan jahat, pelatihan, pendanaan, dan keterlibatan organisasi terorisme memiliki dasar rasional dalam perlindungan kepentingan hukum yang lebih besar.

Rumusan tindak pidana terorisme dalam Pasal 6 UU Nomor 5 Tahun 2018 merupakan dasar utama untuk memahami unsur delik terorisme. Pasal tersebut pada pokoknya menyatakan bahwa setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas, menimbulkan korban massal, merampas kemerdekaan, menghilangkan nyawa, merusak objek vital strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional, dipidana sebagai pelaku tindak pidana terorisme. Unsur penting dari pasal ini adalah adanya penggunaan kekerasan atau ancaman kekerasan, akibat berupa suasana teror atau rasa takut secara meluas, serta kemungkinan timbulnya korban massal atau kerusakan terhadap objek-objek penting. Dengan demikian, delik terorisme memiliki ciri akibat yang lebih luas dibandingkan tindak pidana kekerasan biasa. Jika penganiayaan atau pembunuhan biasa berorientasi pada korban individual, maka terorisme berorientasi pada penciptaan rasa takut publik.

Konstruksi Pasal 6 tersebut memperlihatkan bahwa hukum pidana terorisme tidak hanya melindungi nyawa dan tubuh manusia, tetapi juga melindungi rasa aman masyarakat. Rasa aman dalam konteks ini merupakan kepentingan hukum yang bersifat kolektif. Ketika sebuah tindakan kekerasan dilakukan dengan tujuan atau akibat menimbulkan ketakutan secara luas, maka perbuatan tersebut tidak lagi sekadar serangan terhadap individu, tetapi juga serangan terhadap ketertiban umum dan stabilitas negara. Di sinilah letak kekhususan tindak pidana terorisme. Negara tidak hanya menghukum pelaku karena ia melukai atau membunuh seseorang, tetapi karena perbuatannya digunakan untuk menciptakan teror sosial. Oleh sebab itu, ancaman pidana dalam tindak pidana terorisme dirumuskan berat, bahkan dalam kondisi tertentu dapat berupa pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara dalam

¹³ Purnawati, Andi, Imam Basofi Usman, and Abdul Malik Bram. *Pembaharuan Hukum Pidana*. CV Eureka Media Aksara, 2025.

jangka waktu lama.¹⁴

Selain Pasal 6, Pasal 7 UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme juga penting karena mengatur perbuatan yang bermaksud untuk melakukan tindak pidana terorisme. Perbedaan antara Pasal 6 dan Pasal 7 dapat dilihat dari konstruksi akibat dan maksud. Pasal 6 lebih menekankan pada perbuatan yang menimbulkan akibat nyata berupa suasana teror, rasa takut, korban massal, atau kerusakan objek vital. Sementara itu, Pasal 7 lebih menekankan pada maksud untuk menimbulkan akibat tersebut. Dalam perspektif hukum pidana, pengaturan demikian menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang ingin menjangkau perbuatan yang belum sepenuhnya menimbulkan akibat final, tetapi sudah memiliki arah dan maksud yang membahayakan kepentingan hukum. Ini merupakan bentuk kriminalisasi yang bersifat antisipatif.¹⁵

Perluasan kriminalisasi juga terlihat dalam pengaturan mengenai pelatihan militer, paramiliter, dan pelatihan lain yang dimaksudkan untuk melakukan tindak pidana terorisme. UU Nomor 5 Tahun 2018 secara tegas memasukkan perbuatan mengikuti pelatihan militer atau paramiliter, baik di dalam negeri maupun di luar negeri, sebagai bagian dari tindak pidana yang dapat dipidana apabila dilakukan dengan maksud untuk melakukan tindak pidana terorisme. Dalam penjelasan umum UU Nomor 5 Tahun 2018 disebutkan bahwa salah satu materi baru dalam perubahan undang-undang ini adalah kriminalisasi terhadap modus baru, termasuk mengikuti pelatihan militer atau paramiliter dengan maksud melakukan tindak pidana terorisme. Pengaturan ini penting karena terorisme modern sering kali tidak dilakukan secara spontan, tetapi diawali dengan proses perekrutan, doktrinasi, pelatihan, penguasaan senjata, penguasaan bahan peledak, dan pembentukan jaringan.

Dari sudut teori pertanggungjawaban pidana, pengaturan tersebut menunjukkan bahwa hukum pidana terorisme tidak hanya menjerat pelaku langsung yang melakukan serangan, tetapi juga pihak-pihak yang berperan dalam rantai kejahatan. Rantai tersebut dapat berupa perencana, penggerak, pengorganisasi, penyedia dana, pelatih, perekrut, penyedia tempat, pembantu, atau pihak yang menjadi bagian dari organisasi terorisme. Dengan demikian, hukum pidana tidak lagi bekerja secara sempit pada pelaku material, tetapi juga menjangkau pelaku intelektual dan pelaku pendukung. Hal ini sejalan dengan karakter terorisme sebagai kejahatan terorganisasi. Dalam tindak pidana terorisme, pelaku yang menekan tombol bom bukan satu-satunya pihak yang harus dimintai pertanggungjawaban. Orang yang menyusun doktrin, menyediakan bahan, merekrut anggota, mengatur perjalanan, atau memberi dukungan finansial juga dapat menjadi bagian penting dari kejahatan.¹⁶

Pengaturan tentang organisasi terorisme juga memiliki kedudukan penting. Pasal 12B UU Nomor 5 Tahun 2018 mengatur keterlibatan seseorang dalam organisasi yang ditetapkan sebagai organisasi terorisme.

Pasal 12B

(1) Setiap Orang yang dengan sengaja menyelenggarakan, memberikan, atau mengikuti pelatihan militer, pelatihan paramiliter, atau pelatihan lain, baik di dalam negeri maupun di luar negeri, dengan maksud merencanakan, mempersiapkan, atau melakukan Tindak Pidana Terorisme, dan/atau ikut

¹⁴ Tauhid, Ahmad Zainut. "Hukuman Mati Terhadap Pelaku Tindak Pidana Terorisme Perspektif Fikih Jinayah." *IN RIGHT: Jurnal Agama Dan Hak Azazi Manusia* 1.2 (2012).

¹⁵ Firmansyah, Hery. "Upaya penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia." *Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 23.2 (2011): 376-393.

¹⁶ Mahmud, Ade. *Pengembalian aset tindak pidana korupsi: Pendekatan hukum progresif*. Sinar Grafika (Bumi Aksara), 2021.

berperang di luar negeri untuk Tindak Pidana Terorisme dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun.

- (2) Setiap Orang yang dengan sengaja merekrut, menampung, atau mengirim orang untuk mengikuti pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun.*
- (3) Setiap Orang yang dengan sengaja membuat, mengumpulkan, dan/atau menyebarluaskan tulisan atau dokumen, baik elektronik maupun nonelektronik untuk digunakan dalam pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun.*
- (4) Setiap warga negara Indonesia yang dijatuhi pidana Terorisme sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) dapat dikenakan pidana tambahan berupa pencabutan hak untuk memiliki paspor dan pas lintas batas dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun.*
- (5) Pelaksanaan pidana tambahan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan setelah terpidana selesai menjalani pidana pokok.....dst...*

Ketentuan ini menunjukkan bahwa hukum pidana terorisme tidak hanya melihat tindakan individual, tetapi juga melihat struktur organisasi yang memungkinkan terjadinya tindakan teror. Dalam praktiknya, terorisme sering kali bekerja melalui jaringan. Jaringan tersebut dapat bersifat tertutup, sel kecil, lintas negara, atau bergerak melalui komunikasi digital. Karena itu, apabila hukum hanya menunggu pembuktian terhadap perbuatan serangan fisik, maka penanggulangan terorisme akan selalu terlambat. Kriminalisasi terhadap keterlibatan dalam organisasi terorisme merupakan bentuk perlindungan hukum terhadap masyarakat dari bahaya laten jaringan teror.

Selain mengatur pelaku individual, UU Nomor 5 Tahun 2018 juga memperluas pertanggungjawaban terhadap korporasi. Dalam penjelasan umum undang-undang tersebut disebutkan adanya perluasan sanksi pidana terhadap korporasi yang dapat dikenakan kepada pendiri, pemimpin, pengurus, atau orang yang mengarahkan korporasi. Pengaturan ini penting karena dalam kejahatan modern, badan hukum atau entitas organisasi dapat digunakan sebagai sarana pendanaan, penyamaran, penggalangan sumber daya, atau fasilitas operasional kejahatan. Dalam konteks tindak pidana terorisme, korporasi dapat saja tidak selalu berbentuk perusahaan formal yang terang-terangan mendukung terorisme, tetapi dapat berupa lembaga, perkumpulan, yayasan, atau badan tertentu yang dipakai untuk menyamarkan aliran dana dan dukungan logistik. Oleh sebab itu, pertanggungjawaban pidana korporasi dalam perkara terorisme merupakan bagian dari strategi hukum pidana untuk memutus sumber daya kejahatan.

Kekhususan lain dalam pengaturan tindak pidana terorisme adalah adanya penyimpangan tertentu dari hukum acara pidana umum. Dalam penjelasan umum UU Nomor 5 Tahun 2018 disebutkan bahwa undang-undang ini mengatur kekhususan hukum acara pidana, antara lain penambahan waktu penangkapan, penahanan, perpanjangan penangkapan dan penahanan, serta penelitian berkas perkara tindak pidana terorisme oleh penuntut umum. Kekhususan ini lahir karena pembuktian perkara terorisme tidak selalu sama dengan perkara pidana biasa. Terorisme sering melibatkan jaringan tersembunyi, komunikasi tertutup, data intelijen, pergerakan lintas wilayah, identitas samaran, serta bukti yang harus dikonstruksi dari hubungan antarperistiwa. Namun, kekhususan hukum acara tersebut tidak boleh diartikan sebagai pembenaran untuk mengabaikan hak tersangka atau terdakwa. Kewenangan khusus

tetap harus tunduk pada prinsip legalitas, pengawasan peradilan, proporsionalitas, dan akuntabilitas.

Dalam perspektif teori negara hukum, hukum acara pidana khusus dalam perkara terorisme harus diuji melalui prinsip *due process of law*. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap tindakan negara yang membatasi kebebasan warga negara harus dilakukan berdasarkan hukum, dengan prosedur yang sah, alasan yang jelas, dan pengawasan yang memadai. Penanggulangan terorisme memang membutuhkan kecepatan dan ketegasan, tetapi kecepatan tidak boleh mengorbankan keadilan prosedural. Apabila negara terlalu longgar terhadap pelaku terorisme, keselamatan publik dapat terancam. Namun, apabila negara terlalu bebas menggunakan kewenangan represif, maka warga negara dapat berada dalam posisi rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan. Di sinilah letak pentingnya keseimbangan antara keamanan dan kebebasan.

Pengaturan mengenai perlindungan korban juga menjadi aspek penting dalam UU Nomor 5 Tahun 2018.¹⁷ Dalam penjelasan umum undang-undang ini dinyatakan bahwa perlindungan korban merupakan bentuk tanggung jawab negara. Ini menunjukkan bahwa hukum pidana terorisme tidak boleh hanya berorientasi pada pelaku, tetapi juga pada korban. Korban tindak pidana terorisme sering mengalami kerugian berlapis, baik secara fisik, psikis, ekonomi, sosial, maupun keluarga. Bahkan, korban yang selamat dari serangan teror dapat mengalami trauma jangka panjang. Oleh sebab itu, pemidanaan terhadap pelaku tidak cukup apabila tidak disertai dengan perhatian terhadap pemulihan korban. Dalam pendekatan hukum pidana modern, korban tidak boleh hanya dijadikan alat bukti, tetapi harus ditempatkan sebagai subjek yang berhak memperoleh perlindungan, bantuan medis, rehabilitasi psikososial, kompensasi, dan restitusi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, pengaturan tindak pidana terorisme dalam hukum pidana positif Indonesia memperlihatkan beberapa ciri utama. Pertama, adanya kriminalisasi terhadap perbuatan inti berupa kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan teror secara luas. Kedua, adanya perluasan kriminalisasi terhadap tahap persiapan, pelatihan, permufakatan, pembantuan, pendanaan, dan organisasi terorisme. Ketiga, adanya perluasan pertanggungjawaban pidana terhadap individu dan korporasi. Keempat, adanya kekhususan hukum acara pidana untuk menjawab karakter pembuktian terorisme yang kompleks. Kelima, adanya perlindungan korban sebagai bentuk tanggung jawab negara. Keenam, adanya pencegahan melalui kesiapsiagaan nasional, kontra radikalisisasi, dan deradikalisisasi. Semua unsur tersebut menunjukkan bahwa hukum pidana terorisme di Indonesia telah bergerak dari model hukum pidana yang semata-mata represif menuju model kebijakan kriminal terpadu.

Namun, pengaturan yang luas tersebut tetap menyisakan tantangan. Tantangan pertama adalah menjaga agar perluasan kriminalisasi tidak bertentangan dengan prinsip legalitas. Rumusan delik harus jelas agar tidak menimbulkan multitafsir. Tantangan kedua adalah menjaga agar kewenangan aparat dalam penanganan terorisme tetap berada dalam koridor hukum. Tantangan ketiga adalah memastikan bahwa pencegahan terorisme tidak berubah menjadi stigmatisasi terhadap kelompok tertentu. Tantangan keempat adalah memastikan bahwa deradikalisisasi dan kontra radikalisisasi dilakukan secara ilmiah, manusiawi, dan terukur, bukan sekadar kegiatan administratif. Tantangan kelima adalah memastikan perlindungan korban benar-benar berjalan, bukan hanya tertulis dalam norma. Dengan demikian, pengaturan tindak pidana terorisme harus terus dibaca secara kritis, sebab undang-undang yang kuat belum tentu

¹⁷ Simanjuntak, Joy Benly. "Pertanggung Jawaban Pidana Pelaku Yang Dengan Sengaja Melakukan Tindak Pidana Terorisme (Studi Putusan No. 1043/Pid. Sus/2018/Pn Jkt. Tim.)." (2019).

otomatis menghasilkan penanggulangan yang adil apabila implementasinya tidak dikawal oleh prinsip hukum pidana yang benar.

Kebijakan Penal dan Non-Penal dalam Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia

Penanggulangan tindak pidana terorisme dalam hukum pidana Indonesia tidak dapat hanya bertumpu pada pemidanaan. Terorisme merupakan kejahatan yang memiliki akar ideologis, sosial, ekonomi, politik, psikologis, dan teknologi. Karena itu, penanggulangannya membutuhkan pendekatan ganda, yaitu kebijakan penal dan kebijakan non-penal. Kebijakan penal adalah kebijakan penanggulangan kejahatan melalui sarana hukum pidana, seperti kriminalisasi, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan, pemidanaan, dan pelaksanaan pidana. Sementara itu, kebijakan non-penal adalah kebijakan penanggulangan kejahatan di luar sarana pemidanaan, seperti pendidikan, pencegahan radikalisasi, penguatan keluarga, pemberdayaan masyarakat, kontra narasi, deradikalisasi, rehabilitasi, reintegrasi sosial, dan kerja sama lintas lembaga.¹⁸ Dalam teori kebijakan kriminal, kedua pendekatan tersebut tidak boleh dipisahkan. Hukum pidana dapat menghukum pelaku, tetapi belum tentu mampu menghapus faktor penyebab kejahatan. Sebaliknya, pencegahan sosial dapat mengurangi potensi lahirnya pelaku baru, tetapi tetap membutuhkan hukum pidana untuk menghadapi pelaku yang sudah melakukan atau mempersiapkan tindak pidana terorisme.

Kebijakan penal dalam penanggulangan terorisme tampak jelas melalui UU Nomor 5 Tahun 2018. Undang-undang ini memperluas jangkauan hukum pidana terhadap berbagai bentuk perbuatan yang berhubungan dengan terorisme. Tidak hanya serangan fisik yang dipidana, tetapi juga permufakatan jahat, persiapan, percobaan, pembantuan, pelatihan, pendanaan, dan keterlibatan dalam organisasi terorisme. Dalam konteks ini, hukum pidana digunakan sebagai alat untuk memotong rantai kejahatan sebelum akibat yang lebih besar terjadi. Kebijakan ini dapat dipahami karena terorisme memiliki karakter bahaya yang berbeda dari kejahatan biasa. Apabila hukum pidana menunggu sampai peristiwa teror terjadi, maka korban sudah jatuh dan rasa aman masyarakat sudah rusak. Oleh sebab itu, penanggulangan terorisme melalui hukum pidana cenderung bersifat antisipatif.

Namun, kebijakan penal yang antisipatif harus tetap berhati-hati. Kriminalisasi terhadap perbuatan yang berada pada tahap awal, seperti persiapan, pelatihan, atau keterlibatan jaringan, harus dirumuskan secara jelas dan dibuktikan secara ketat. Dalam hukum pidana, seseorang tidak boleh dipidana hanya karena pikiran, keyakinan, atau dugaan semata. Yang dapat dipidana adalah perbuatan yang memenuhi unsur delik sebagaimana ditentukan undang-undang.¹⁹ Prinsip ini penting untuk menjaga agar penanggulangan terorisme tidak melanggar asas legalitas. Asas legalitas menghendaki bahwa tidak ada perbuatan yang dapat dipidana kecuali berdasarkan aturan pidana yang telah ada sebelumnya. Karena itu, dalam perkara terorisme, aparat penegak hukum harus mampu membuktikan adanya perbuatan konkret, maksud yang relevan, hubungan dengan tindak pidana terorisme, serta alat bukti yang sah menurut hukum.

Kebijakan penal juga terlihat dari ancaman pidana yang berat. Beratnya sanksi dalam tindak pidana terorisme didasarkan pada tingkat bahaya perbuatan. Dalam teori

¹⁸ Rahanar, Abdul Karim, and Elfrida Ratnawati Gultom. "Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme Di Indonesia Dengan Pendekatan Penal Dan Non Penal." *PALAR (Pakuan Law review)* 9.1 (2023): 14-25.

¹⁹ Winarni, Luh Nila. "Kebijakan Hukum Pidana Non Penal Dalam Penanggulangan Kejahatan Radikalisme Berbentuk Terorisme." *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* (2016): 56-63.

pemidanaan, pidana memiliki beberapa tujuan, yaitu pembalasan yang proporsional, pencegahan umum, pencegahan khusus, rehabilitasi, dan perlindungan masyarakat. Pada tindak pidana terorisme, tujuan perlindungan masyarakat menjadi sangat dominan. Negara harus memastikan bahwa pelaku yang berbahaya tidak memiliki ruang untuk mengulangi perbuatannya. Namun, pidana berat tidak boleh dijadikan satu-satunya ukuran keberhasilan. Hukum pidana yang hanya keras, tetapi tidak efektif mencegah lahirnya jaringan baru, akan menghasilkan siklus penindakan yang tidak pernah selesai. Karena itu, pemidanaan harus dihubungkan dengan strategi pembinaan dan deradikalisasi, khususnya bagi narapidana terorisme yang masih memungkinkan untuk dipulihkan.

Dalam sistem peradilan pidana, kebijakan penal terhadap terorisme melibatkan banyak institusi. Polri melalui satuan khusus berperan dalam penyelidikan dan penyidikan. Kejaksaan berperan dalam penuntutan. Pengadilan berperan dalam memeriksa dan memutus perkara. Lembaga pemasyarakatan berperan dalam pembinaan narapidana.²⁰ BNPT berperan dalam koordinasi pencegahan dan penanggulangan. Dalam kondisi tertentu, TNI juga memiliki peran sesuai dengan ketentuan undang-undang. Banyaknya institusi yang terlibat menunjukkan bahwa penanggulangan terorisme bukan pekerjaan satu lembaga. Akan tetapi, banyaknya institusi juga menuntut koordinasi yang jelas agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan. Dalam negara hukum, setiap lembaga harus bekerja berdasarkan mandat hukum, bukan berdasarkan tafsir kewenangan yang terlalu luas.

Kebijakan non-penal memperoleh dasar kuat dalam Pasal 43A UU Nomor 5 Tahun 2018. Pasal tersebut menegaskan bahwa pemerintah wajib melakukan pencegahan tindak pidana terorisme melalui langkah antisipasi secara terus menerus yang dilandasi prinsip perlindungan hak asasi manusia dan prinsip kehati-hatian. Pencegahan itu dilakukan melalui kesiapsiagaan nasional, kontra radikalisme, dan deradikalisasi. Ketentuan ini memiliki makna penting. Pertama, pencegahan terorisme merupakan kewajiban pemerintah, bukan pilihan kebijakan. Kedua, pencegahan harus dilakukan terus menerus, bukan hanya setelah terjadi serangan. Ketiga, pencegahan harus menghormati HAM dan kehati-hatian. Keempat, pencegahan dilakukan melalui tiga instrumen yang saling berkaitan, yaitu kesiapsiagaan nasional, kontra radikalisme, dan deradikalisasi.

Kesiapsiagaan nasional merupakan upaya membangun kemampuan negara dan masyarakat dalam menghadapi ancaman terorisme. Kesiapsiagaan ini tidak hanya berarti kesiapan aparat keamanan, tetapi juga kesiapan sistem sosial, pendidikan, informasi, dan koordinasi antar lembaga. Masyarakat perlu memiliki kemampuan mengenali tanda-tanda penyebaran paham kekerasan tanpa terjebak pada prasangka yang diskriminatif. Pemerintah daerah perlu memiliki mekanisme koordinasi dengan aparat keamanan dan lembaga terkait. Lembaga pendidikan perlu memperkuat nilai kebangsaan, toleransi, dan pemikiran kritis. Keluarga perlu menjadi ruang awal untuk mendeteksi perubahan perilaku yang mengarah pada isolasi sosial dan penerimaan terhadap kekerasan. Dengan kata lain, kesiapsiagaan nasional merupakan bentuk pencegahan yang bersifat struktural dan kultural.

Kontra radikalisme merupakan kebijakan non-penal yang diarahkan kepada orang atau kelompok yang rentan terpapar paham radikal terorisme. Peraturan BNPT Nomor 1 Tahun 2025 menegaskan bahwa kontra radikalisme adalah proses yang terencana, terpadu, sistematis, dan berkesinambungan untuk menghentikan penyebaran paham

²⁰ Kurniawan, Syukri, et al. "Upaya Non-Penal Dalam Menaggulangi Tindak Pidana Terorisme Dengan Program Deradikalisasi Di Indonesia." *Jurnal Yustisiabel* 4.1 (2020): 14-26.

radikal terorisme. Pengaturan ini menunjukkan bahwa negara memandang radikalisasi sebagai proses yang dapat dicegah sebelum berubah menjadi tindakan pidana. Dalam konteks hukum pidana, kontra radikalisasi berfungsi sebagai pagar awal agar seseorang tidak masuk ke dalam jaringan atau tindakan terorisme.²¹ Namun, kontra radikalisasi harus dilakukan secara hati-hati agar tidak mencampuradukkan antara keyakinan keagamaan yang sah, pandangan politik yang kritis, dan paham kekerasan yang mengarah pada terorisme. Negara tidak boleh mempidana pikiran, tetapi negara boleh dan wajib mencegah ajakan kekerasan yang mengancam keselamatan publik.

Deradikalisasi merupakan upaya terhadap orang yang sudah terpapar paham radikal terorisme. Sasaran deradikalisasi dapat mencakup tersangka, terdakwa, terpidana, narapidana, mantan narapidana terorisme, atau orang yang telah terpapar paham radikal terorisme. Deradikalisasi berbeda dari kontra radikalisasi. Kontra radikalisasi diarahkan kepada kelompok rentan agar tidak terpapar, sedangkan deradikalisasi diarahkan kepada orang yang telah terpapar agar pemahaman dan perilakunya berubah. Dalam praktiknya, deradikalisasi membutuhkan pendekatan multidisipliner, seperti pendekatan hukum, keagamaan, psikologis, sosial, ekonomi, keluarga, dan pendidikan. Jika deradikalisasi hanya dimaknai sebagai kegiatan seremonial atau pembinaan administratif di lembaga pemasyarakatan, maka hasilnya akan lemah. Deradikalisasi harus menyentuh akar keyakinan kekerasan, jaringan sosial pelaku, kebutuhan ekonomi, stigma masyarakat, serta proses reintegrasi setelah bebas.

Kebijakan non-penal juga diperkuat melalui PP Nomor 77 Tahun 2019. PP ini mengatur pencegahan tindak pidana terorisme dan perlindungan terhadap penyidik, penuntut umum, hakim, dan petugas pemasyarakatan. Materi ini menunjukkan bahwa penanggulangan terorisme tidak hanya berfokus pada pelaku dan masyarakat, tetapi juga pada aparat penegak hukum yang menangani perkara terorisme. Aparat penegak hukum dalam perkara terorisme memiliki risiko yang lebih tinggi dibandingkan perkara biasa karena berhadapan dengan jaringan yang dapat melakukan ancaman, intimidasi, atau serangan balasan. Perlindungan terhadap aparat bukanlah bentuk keistimewaan, melainkan kebutuhan sistem peradilan pidana agar proses hukum dapat berjalan tanpa tekanan.

Perpres Nomor 7 Tahun 2021 juga menempatkan pencegahan ekstremisme berbasis kekerasan sebagai bagian dari perlindungan hak atas rasa aman warga negara. Hal ini penting karena ekstremisme berbasis kekerasan yang mengarah pada terorisme sering kali berkembang sebelum masuk ke wilayah tindak pidana formal. Dalam kerangka *non-penal policy*, negara perlu hadir melalui pendidikan publik, literasi digital, penguatan masyarakat, pelibatan tokoh agama, penguatan perempuan dan anak, serta kerja sama dengan organisasi masyarakat. Pendekatan ini sering disebut sebagai pendekatan lunak atau *soft approach*. Pendekatan lunak bukan berarti negara lemah terhadap terorisme, tetapi negara memilih bekerja pada akar persoalan agar orang tidak terdorong menjadi pelaku.

Hubungan antara kebijakan penal dan non-penal dalam penanggulangan terorisme dapat diibaratkan sebagai dua sisi dari satu kebijakan kriminal. Kebijakan penal diperlukan untuk memberikan kepastian hukum, menindak pelaku, membongkar jaringan, memutus pendanaan, dan menunjukkan bahwa negara tidak berkompromi dengan kekerasan.²² Sementara itu, kebijakan non-penal diperlukan untuk mencegah

²¹ Abdullah, Saiful. *Kebijakan hukum pidana (penal) dan non hukum pidana (non penal) dalam menanggulangi aliran sesat*. Diss. Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, 2008.

²² Zaidan, Muhammad Ali. "Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Pendekatan Kebijakan Kriminal)." *Law Research Review Quarterly* 3.2 (2017): 149-180.

radikalisasi, membangun ketahanan sosial, memulihkan narapidana, dan mencegah residivisme. Jika hanya menggunakan kebijakan penal, negara akan terus berada dalam posisi mengejar pelaku setelah jaringan terbentuk. Jika hanya menggunakan kebijakan non-penal, negara akan kesulitan menghadapi pelaku yang sudah siap melakukan kekerasan. Oleh sebab itu, penanggulangan terorisme yang ideal adalah penanggulangan yang menggabungkan ketegasan hukum pidana dengan kecerdasan pencegahan sosial.

Dalam konteks teori pemidanaan, pendekatan penal terhadap terorisme dapat dibenarkan melalui teori perlindungan masyarakat. Teori ini memandang bahwa pidana dijatuhkan bukan semata-mata karena pelaku pantas menderita, tetapi karena masyarakat perlu dilindungi dari bahaya yang ditimbulkan oleh pelaku. Terorisme merupakan kejahatan yang memiliki potensi menimbulkan korban luas, sehingga perlindungan masyarakat menjadi dasar yang kuat bagi pemidanaan. Namun, teori perlindungan masyarakat tidak boleh dilepaskan dari teori proporsionalitas. Pidana harus sebanding dengan tingkat kesalahan pelaku, peran pelaku, akibat yang ditimbulkan, dan bahaya perbuatannya. Pelaku lapangan, perekrut, pendana, penyusun strategi, dan pemimpin jaringan tentu tidak selalu memiliki derajat kesalahan yang sama. Karena itu, aparat penegak hukum dan hakim harus mampu membedakan peran masing-masing pelaku agar pemidanaan tidak hanya berat, tetapi juga adil.

Sementara itu, pendekatan non-penal dapat dijelaskan melalui teori pencegahan. Dalam teori ini, kejahatan tidak cukup dicegah dengan ancaman pidana, tetapi juga dengan mengurangi faktor yang mendorong seseorang melakukan kejahatan. Dalam terorisme, faktor tersebut dapat berupa indoktrinasi kekerasan, keterasingan sosial, propaganda digital, konflik identitas, kebencian terhadap negara, kemiskinan tertentu, trauma, atau keterlibatan dalam kelompok eksklusif. Tidak semua faktor tersebut dapat diselesaikan dengan penjara. Bahkan, dalam kondisi tertentu, penjara dapat menjadi tempat bertemunya pelaku dengan jaringan baru apabila pembinaan tidak berjalan baik. Oleh sebab itu, deradikalisasi di lembaga pemasyarakatan menjadi bagian penting dari penanggulangan terorisme. Narapidana terorisme tidak cukup hanya dikurung, tetapi harus dibina agar tidak kembali menjadi ancaman setelah bebas.

Salah satu tantangan besar dalam kebijakan non-penal adalah ukuran keberhasilannya. Penindakan hukum pidana relatif mudah diukur melalui jumlah perkara, jumlah pelaku yang ditangkap, jumlah putusan, dan lamanya pidana. Namun, keberhasilan kontra radikalisasi dan deradikalisasi lebih sulit diukur. Orang yang mengikuti program deradikalisasi belum tentu benar-benar meninggalkan paham kekerasan. Sebaliknya, orang yang tidak lagi menunjukkan sikap ekstrem belum tentu sepenuhnya aman dari pengaruh jaringan lama. Karena itu, program deradikalisasi harus memiliki indikator yang jelas, seperti perubahan pemahaman, keterputusan dari jaringan, penerimaan terhadap ideologi negara, kemampuan hidup sosial, dukungan keluarga, pengawasan pascabebas, dan kemandirian ekonomi. Tanpa indikator yang jelas, deradikalisasi berisiko menjadi program formalitas.²³

Tantangan lain adalah potensi stigmatisasi. Dalam pencegahan terorisme, negara harus berhati-hati agar tidak menempelkan label radikal atau teroris kepada kelompok tertentu hanya berdasarkan identitas agama, pakaian, pandangan politik, atau afiliasi sosial. Terorisme harus dibuktikan melalui perbuatan, jaringan, dukungan, niat, dan hubungan dengan kekerasan, bukan melalui prasangka. Pasal 43A UU Nomor 5 Tahun 2018 sendiri telah menegaskan bahwa pencegahan dilakukan dengan prinsip perlindungan HAM dan kehati-hatian. Prinsip ini harus menjadi pedoman utama agar

²³ Firmansyah, Hery. "Upaya penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia." *Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 23.2 (2011): 376-393.

penanggulangan terorisme tidak berubah menjadi diskriminasi. Dalam negara hukum, keamanan nasional dan HAM bukan dua hal yang harus dipertentangkan. Keamanan nasional justru harus dijalankan dalam kerangka HAM agar memiliki legitimasi hukum dan moral.

Dari uraian tersebut, dapat ditegaskan bahwa upaya penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia telah bergerak menuju model kebijakan kriminal terpadu. Kebijakan penal memberikan dasar bagi negara untuk menindak pelaku, jaringan, pendana, perekrut, dan organisasi terorisme. Kebijakan non-penal memberikan dasar bagi negara untuk mencegah penyebaran paham radikal, membangun ketahanan masyarakat, melakukan kontra radikalisasi, melaksanakan deradikalisasi, serta melindungi aparat dan korban. Kombinasi kedua pendekatan ini merupakan pilihan yang tepat karena terorisme tidak dapat ditanggulangi hanya dengan penjara, tetapi juga tidak dapat dicegah hanya dengan penyuluhan. Negara harus tegas terhadap kekerasan, tetapi juga cerdas membaca akar persoalan. Hukum pidana harus hadir sebagai alat perlindungan masyarakat, bukan sebagai alat kekuasaan yang bekerja tanpa batas.

KESIMPULAN

Penanggulangan tindak pidana terorisme di Indonesia dalam perspektif hukum pidana telah diatur melalui rezim hukum khusus yang terutama bertumpu pada UU Nomor 5 Tahun 2018. Undang-undang tersebut memperluas pengaturan tindak pidana terorisme tidak hanya pada perbuatan kekerasan yang telah menimbulkan korban, tetapi juga pada permufakatan jahat, persiapan, percobaan, pembantuan, pelatihan, pendanaan, keterlibatan dalam organisasi terorisme, dan pertanggungjawaban korporasi. Pengaturan ini menunjukkan bahwa hukum pidana dalam perkara terorisme berfungsi sebagai instrumen perlindungan masyarakat dan dalam batas tertentu bekerja sebagai *primum remedium*. Namun, penggunaan hukum pidana yang luas tetap harus tunduk pada prinsip legalitas, proporsionalitas, perlindungan hak asasi manusia, prinsip kehati-hatian, dan *due process of law*. Ketegasan terhadap terorisme tidak boleh berubah menjadi kewenangan tanpa batas, sebab penanggulangan terorisme yang sah dalam negara hukum harus tetap dikendalikan oleh norma hukum.

Upaya penanggulangan tindak pidana terorisme tidak cukup dilakukan melalui kebijakan penal berupa penangkapan, penyidikan, penuntutan, pemidanaan, dan pelaksanaan pidana. Terorisme juga harus ditanggulangi melalui kebijakan non-penal berupa kesiapsiagaan nasional, kontra radikalisasi, deradikalisasi, pemberdayaan masyarakat, literasi, perlindungan korban, serta koordinasi lintas lembaga. Pasal 43A UU Nomor 5 Tahun 2018, PP Nomor 77 Tahun 2019, Perpres Nomor 7 Tahun 2021, dan Peraturan BNPT Nomor 1 Tahun 2025 menunjukkan bahwa arah kebijakan hukum Indonesia telah bergerak menuju model penanggulangan yang lebih terpadu. Dengan demikian, penanggulangan terorisme yang ideal adalah penanggulangan yang menggabungkan ketegasan hukum pidana dengan pencegahan sosial yang manusiawi, terukur, dan berbasis hak asasi manusia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Saiful. *Kebijakan Hukum Pidana (Penal) dan Non Hukum Pidana (Non Penal) dalam Menanggulangi Aliran Sesat*. Disertasi. Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, 2008.
- Afifah, Hasna. *Penjatuhan Pidana Mati terhadap Teroris dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Perspektif Hukum Islam*. Tesis. Universitas Islam Indonesia, 2018.
- Ariawan, I Gusti Ketut. "Metode Penelitian Hukum Normatif." *Kertha Widya* 1, no. 1 (2013).
- Arifin, Firman. *Tindak Pidana Terorisme dalam Hukum Pidana Islam (Studi Analisis Fatwa MUI Nomor 3 Tahun 2004)*. Disertasi. UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2014.
- Firmansyah, Hery. "Upaya Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia." *Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 23, no. 2 (2011): 376–393.
- Hasibuan, Edi Saputra. *Hukum Tindak Pidana Terorisme*. Jejak Pustaka, 2024.
- Karuniawan, Fathony. "Politik Hukum dalam Penanganan dan Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia." *Jurnal Darussalam: Pemikiran Hukum Tata Negara dan Perbandingan Mazhab* 3, no. 1 (2023): 20–49.
- Kurniawan, Syukri, dkk. "Upaya Non-Penal dalam Menanggulangi Tindak Pidana Terorisme melalui Program Deradikalisasi di Indonesia." *Jurnal Yustisiabel* 4, no. 1 (2020): 14–26.
- Mahmud, Ade. *Pengembalian Aset Tindak Pidana Korupsi: Pendekatan Hukum Progresif*. Sinar Grafika, 2021.
- Perdana, Cipi. "Rekonstruksi Pemidanaan Pelaku Tindak Pidana Terorisme di Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 23, no. 4 (2016): 672–700.
- Purnawati, Andi, Imam Basofi Usman, dan Abdul Malik Bram. *Pembaharuan Hukum Pidana*. CV Eureka Media Aksara, 2025.
- Rahanar, Abdul Karim, dan Elfrida Ratnawati Gultom. "Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme di Indonesia dengan Pendekatan Penal dan Non Penal." *Pakuan Law Review* 9, no. 1 (2023): 14–25.
- Raini, Krismonica. *Ancaman Pidana Pelaku Tindak Pidana Terorisme Perspektif Hukum Islam dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018*. Disertasi. Universitas Sumatera Utara, 2021.
- Rizkia, Nanda Dwi, dan Hardi Fardiansyah. *Metode Penelitian Hukum (Normatif dan Empiris)*. Widina, 2023.
- Rozika, Weldi. "Propaganda dan Penyebaran Ideologi Terorisme melalui Media Internet." *Jurnal Ilmu Kepolisian* 11, no. 2 (2017).
- Simanjuntak, Joy Benly. "Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Tindak Pidana Terorisme (Studi Putusan No. 1043/Pid.Sus/2018/PN Jkt.Tim)." (2019).
- Tauhid, Ahmad Zainut. "Hukuman Mati terhadap Pelaku Tindak Pidana Terorisme Perspektif Fikih Jinayah." *Jurnal In Right* 1, no. 2 (2012).
- Winarni, Luh Nila. "Kebijakan Hukum Pidana Non Penal dalam Penanggulangan Kejahatan Radikalisme Berbentuk Terorisme." *Jurnal Ilmu Hukum DiH* (2016): 56–63.
- Zaidan, Muhammad Ali. *Menuju Pembaruan Hukum Pidana*. Sinar Grafika, 2022.
- Zaidan, Muhammad Ali. "Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Pendekatan Kebijakan Kriminal)." *Law Research Review Quarterly* 3, no. 2 (2017): 149–180.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang.

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

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP).

Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2019 tentang Pencegahan Tindak Pidana Terorisme dan Pelindungan terhadap Aparat Penegak Hukum.

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme.

Peraturan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme Nomor 1 Tahun 2025 tentang Kontra Radikalisasi.