

JOURNAL OF

Terrorism Studies

Kontra Terorisme Oleh Kepabeanan Indonesia Penyelundupan Amonium Nitrat

Yohanes Genius Putu Sanjaya

Terrorism Studies, School of Strategic and Global Studies Universitas Indonesia

yohanes.genius@ui.ac.id

Abstract

This paper examines the strategic role of Indonesian customs in the enforcement of ammonium nitrate smuggling as a concrete manifestation of its contribution in implementing counter-terrorism policies in Indonesia. David Omand (2006) says “an effective counter-terrorist needs coherence of efforts among a wide variety of public and private sector bodies and this is best achieved by adopting a conscious process of strategic planning”. Some of the best practices of counter-terrorism policies in Germany, the United States and the United Kingdom show that Customs involvement is vital because every country basically has the same goal of ensuring state security and the safety of citizens. The method used in this paper is a qualitative approach in the form of a case study of seizure of ammonium nitrate smuggling in Indonesia. The conclusion of this paper is that the Customs function is vital and strategic in overcoming the smuggling of ammonium nitrate as a form of contribution in preventing acts of terrorism as part of counter terrorism policies.

Keywords: ammonium nitrate; customs; counter-terrorism; smuggling; terrorism

Copyright © 2019 Kajian Terorisme, Universitas Indonesia. All rights reserved

PENDAHULUAN

Terorisme saat ini menjadi ancaman global, regional dan lokal masing-masing negara. Terorisme sebagai bagian dari Kejahatan Lintas Negara menjadi perhatian negara maju dan berkembang dengan menerapkan kebijakan nasional yang sesuai dengan tingkat ancaman teror yang dihadapi, baik menggunakan pendekatan *soft approach* di bidang pencegahan, deradikalisasi, kontra radikalasi dan pendekatan *hard approach* dengan strategi penindakan dan penegakan hukum. Untuk lebih memahami terorisme, berikut disampaikan beberapa acuan tentang definisi terorisme. Batasan definisi Terorisme (Miller: 2009, 32) adalah sebagai berikut : 1. *Terrorism consist of violent actions directed at persons;* 2. *Terrorism is a strategy that involves such methods as assassinations (targetted killings), indiscriminate killing, torture, hostage taking, kidnapping, ethnic cleansing and the use of chemical, biological or nuclear weapons;* 3. *Terrorism involves terrorizing or instilling great fear in one group in order to cause some other group to do what they otherwise not have done;* 4. *Terrorism is a means to*

achieve political or military ends; 5. *Terrorism relies on degree of publicity.* Tantangan lain dalam mendefinisikan terorisme adalah harus lengkap dan objektif, di satu sisi dapat diterima untuk kajian akademis dan di sisi lain dapat digunakan untuk memfasilitasi operasi kontra-teror dalam skala internasional. Untuk mengakomodir dua hal tersebut diatas, kita bisa mengambil definisi berdasarkan pendekatan *clauswitzian-like* untuk mendefinisikan terorisme berdasarkan 3 (tiga) elemen penting yaitu (Harmon, Pratt, Gorke: 2011,6) :

1. Tujuan aksi, yang selalu bersifat politis, untuk meraih atau mempertahankan tujuan politik, mengganti rezim, mengganti orang yang berkuasa, mengganti kebijakan sosial dan ekonomi;
2. Inti dari aksi, penggunaan ancaman dengan kekerasan untuk mempengaruhi audiens yang lebih luas sebagai bentuk aksi yang berbeda dari protes tanpa aksi kekerasan, seperti aksi mogok, demonstrasi damai atau pemberontakan pajak; dan
3. Target aksi, yaitu warga sipil. Terorisme dibedakan dari beberapa jenis aksi kekerasan politik seperti

perang gerilya dan pemberontakan sipil dengan target yang disengaja adalah warga sipil.

Untuk memperkaya khazanah pemahaman kita tentang terorisme, Penulis mengutip literatur berikut, *terrorism is ineluctably political in aims and motives; violent or equally important, threatens violence, designed to have far-reaching psychological repercussions beyond the immediate victim or target; conducted by an organization with an identifiable chain of command or conspiratorial cell structure (whose members wear no uniform or identifying insignia); and perpetrated by a subnational group or non-state entity* (Whittaker: 2003, 19). Sedangkan definisi Terorisme sebagaimana diatur dalam 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 adalah perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan suasana teror atau rasa takut secara meluas, yang dapat menimbulkan korban yang

bersifat massal, dan/atau menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional dengan motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan. Dari keempat literatur tersebut, diketahui bahwa terorisme bermotif politik, menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan, menarget warga sipil dan dilakukan oleh pelaku *non-state*. Atas aksi teror ini, negara harus merespons dengan varian kebijakan yang disesuaikan dengan tingkat dan jenis ancaman yang dihadapi. Sebagai contoh, ancaman yang dihadapi Inggris bervariasi sejak zaman pra-Perang Dunia II, termasuk dalam pendekatan kebijakan kontra terorismenya. Inggris pernah menerapkan kebijakan menggunakan *french model* untuk menghadapi teror di masa pra-Perang Dunia II termasuk menggunakan pendekatan *dark approach* dengan pelibatan intelijen, polisi dan tentara yang melakukan tindakan represif / upaya paksa dan dinilai bertentangan dengan nilai-nilai yang diyakini Inggris. Namun, ketika bergeser ke ancaman pos-kolonialisme, Inggris mengubah pendekatannya menjadi "*heart and minds approach*" ,

pendekatan ke arah *soft approach* ini ditujukan untuk mengatasi aksi *insurgency* di negara kolonial Inggris seperti di Semenanjung Malaya. Pendekatan ini juga digunakan dengan cara mengalienasi kelompok radikal dan ekstremis dari masyarakat sehingga mereka kehilangan basis dukungan dan sumber radikalisasi. Paska 9/11 kebijakan kontra terorisme Inggris menjadi lebih komprehensif dari hulu-hilir, bersifat pre-emptif dan koersif serta melibatkan masyarakat. Strategi CONTEST (Prevent, Pursue, Protect and Prepare) dirasa pas untuk menghadapi ancaman teror dan kemungkinan berkembangnya radikalisasi di “*home-grown*” mengingat sudah banyak warga Inggris yang terpapar radikalisme, terlibat aksi teror, dan menjadi *foreign terrorist fighter* baik di Irak, Syria, Afghanistan dan Pakistan. Pendekatan *community policing* juga dilakukan oleh Pemerintah Inggris sebagai upaya pre-emptif menangkal radikalisasi sekaligus sebagai integrasi sosial antara Muslim Inggris dan warga lainnya.

Berbeda dengan Inggris, Amerika Serikat sejak pemerintahan Presiden Bill Clinton hingga Presiden Trump, menerapkan kebijakan kontra

terorisme yang relatif sama karena menghadapi ancaman musuh yang relatif sama yaitu kelompok Islam radikal yang terafiliasi dengan jaringan Al-Qaeda dan belakangan ini terkait dengan ISIS. Kedaulatan negara dan keamanan negara menjadi prioritas utama dari Presiden Clinton hingga Donald Trump, hanya pendekatan kontra terorisme yang berbeda. Presiden Clinton memilih pendekatan penegakan hukum atas aksi teror yang terjadi dilengkapi dengan isolasi ekonomi, pelibatan kerja sama internasional, dan retaliasi. Presiden Bush selaku Pemimpin AS pada saat terjadi aksi 9/11 mengambil kebijakan yang sangat keras terhadap teror dengan mengumumkan “*war on terror*” dengan menysasar entitas negara sebagai sasaran target serangan. Maka terjadilah Perang terhadap teror terutama di basis Taliban dan Al-Qeda di Pakistan dan Afghanistan serta Irak. Di masa Bush inilah, kebijakan kontra terorisme AS menjadi prioritas utama diantaranya dengan pembentukan Departemen Keamanan Dalam Negeri “(*Department of Homeland Security*)”, pengalokasian dana USD 31 Milyar untuk program kontra terorisme dan diundangkannya “(*USA Patriot Act*)”

untuk menangani aksi terorisme yang mengancam AS baik di dalam negeri maupun luar negeri.

Kebijakan Bush ini kemudian dikoreksi oleh Obama dengan memfokuskan target serangan kepada kelompok teroris, bukan entitas negara. Hal ini berimplikasi pada penarikan pasukan AS dari Irak dan Afghanistan serta mengubah fungsi pasukan AS dari tidak hanya memburu teroris tetapi juga membangun kapasitas pertahanan dan keamanan negara Irak, Afghanistan dan Pakistan dalam mengantisipasi ancaman terorisme. Obama juga berani menutup penjara Guantanamo yang terbukti tidak efektif menekan terorisme justru mendorong lahirnya radikalisme baru. Untuk itu, selain menerapkan kebijakan koersif berupa *disrupting, dismantling dan defeating* kelompok teroris, Obama menerapkan kebijakan pembangunan ekonomi dan stabilitas pemerintahan di Pakistan dan Afghanistan serta mempromosikan demokrasi untuk melawan paham radikalisme dan ekstremisme.

Dalam masa pemerintahan Presiden Trump, kebijakan yang diambil hampir sama dengan Presiden Bush tetapi Trump lebih memfokuskan

kepada perlindungan dalam negeri dengan memperkuat pengawasan di perbatasan, mencegah masuknya imigran dari negara tertentu yang diindikasikan terkait terorisme, dan memperkuat kesiapsiagaan nasional menghadapi berbagai ancaman teror.

Memperhatikan kebijakan kontra terorisme Presiden Trump diantaranya memperkuat pengawasan di perbatasan, tentu tidak lepas dari peran institusi kepabeanan yang sesuai aturan Internasional wajib ada di setiap perbatasan negara. *World Customs Organization (WCO)* selaku organisasi kepabeanan dunia pada tahun 2008 (WCO; 2008, 3-4) telah merangkum tantangan dan peran institusi kepabeanan suatu negara dalam era globalisasi di abad 21. Tantangan globalisasi yang dihadapi antara lain peningkatan volume dan kompleksitas perdagangan internasional; bisnis model baru; peningkatan ancaman keamanan dan kejahatan terorganisir; pendekatan keamanan perbatasan; permintaan pasar akan barang larangan dan pembatasan; pola perdagangan baru dan peningkatan kecurangan penerimaan negara melalui penghindaran dan pengurangan pembayaran pajak. Menyikapi

tantangan tersebut, institusi kepabeanan suatu negara harus mendefinisikan ulang peran mereka. Beberapa tanggung jawab utama negara yang dijalankan oleh kepabeanan antara lain : memfasilitasi perkembangan sosial ekonomi; menciptakan sistem perdagangan internasional yang efisien; memastikan keamanan perbatasan; dan melindungi masyarakat. Terlihat terjadi pergeseran fungsi kepabeanan yang secara tradisional sebagai institusi yang bertanggung jawab atas penerimaan negara bergeser kepada pengamanan perbatasan, kesehatan dan keamanan masyarakat serta perlindungan lingkungan (Polner, Mariya: 2015,12). Terlihat disini, vitalnya peran kepabeanan dalam fungsi *border dan community protection* terutama jika dikaitkan dengan ancaman teror terutama dalam penggunaan bahan berbahaya seperti kimia, biologi, radioaktif, nuklir, peledak dan barang berfungsi ganda baik yang diperdagangkan secara resmi lintas batas negara maupun yang diselundupkan.

Melihat tantangan global yang semakin kompleks, salah satu tanggung jawab kepabeanan yang sejak awal keberadaannya hingga di zaman

modern selalu ada adalah penyelundupan yang secara alami terjadi karena dua hal yaitu kepentingan ekonomi dan menghindari aturan larangan pembatasan. Secara empiris, menurut penelitian menggunakan *multiple indicators multiple causes* terhadap 54 negara menunjukkan tingkat korupsi yang tinggi dan aturan hukum yang lemah mendorong terjadinya penyelundupan, meskipun ada faktor lain diantaranya tingkat tarif dan aturan larangan pembatasan (Buehn, Farzanegan: 2011).

Amonium nitrat adalah bahan kimia yang ada dalam berbagai konsentrasi dan bentuk fisik. Ini terutama digunakan sebagai pupuk pertanian, dalam pembuatan produk pertolongan pertama (seperti paket dingin), dan bahan peledak yang digunakan industri pertambangan dan konstruksi. Selain banyak kegunaannya yang sah, amonium nitrat adalah bahan peledak utama yang digunakan dalam pemboman Kota Oklahoma yang mematikan pada April 1995. Departemen Keamanan Dalam Negeri AS mengeluarkan peraturan yang mengatur tentang pengurangan kemungkinan teroris menyerang menggunakan amonium nitrat dengan

menciptakan registrasi bagi pembeli dan penjual untuk : mengatur transaksi yang melibatkan penjualan, transfer amonium nitrat di titik penjualan; membuat prosedur pelaporan atas kehilangan atau pencurian amonium nitrat; dan mewajibkan badan usaha untuk menyimpan transaksi penjualan amonium nitrat selama 2 tahun terakhir. (dhs.gov: 2019).

Sedemikian bahayanya amonium nitrat berasal dari bukti empiris bahwa material tersebut disalahgunakan sebagai bahan baku pembuat bom dan digunakan untuk meledakkan gedung federal di Oklahoma City tahun 1995 yang menewaskan 168 orang dan melukai ratusan lainnya. Maka dari itu, DHS (Department of Homeland Security) meminta ada pengaturan tentang pembatasan kepemilikan dan perpindahannya dari rantai pasokan namun di sisi lain DHS bekerja sama dengan National Academies mengantisipasi pergeseran bahan kimia lainnya yang dapat disalahgunakan sebagai prekursor kimia peledak.

Pembahasan

Peran kepabeanan dalam penindakan penyelundupan amonium

nitrat sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan kontra terorisme, akan disajikan pembahasan tentang penerapan kebijakan kontra terorisme di Jerman, Amerika Serikat dan Inggris untuk mendapatkan gambaran utuh pelibatan semua institusi negara dalam penanggulangan terorisme.

1. Kebijakan Kepabeanan Negara Lain

1.1 Jerman

Aparat Keamanan Jerman menghadapi dilema dalam penerapan kebijakan kontra-teror, di satu sisi menghadapi ancaman teror nasional dan internasional yang nyata namun di sisi lain harus dibatasi aturan konstitusi, sehingga tantangan yang selalu muncul adalah keseimbangan antara kebebasan sipil dengan isu keamanan. Faktor berikutnya yang dipertimbangkan Jerman dalam menentukan kebijakan kontra-teror adalah konsep keamanan komprehensif atau berjejaring, yang menekankan pada aspek keamanan multidimensional, multilevel dan multilateral. Konsep ini diperkenalkan khususnya setelah reunifikasi Jerman tahun 1990an, dianggap sebagai pendekatan yang tepat dengan melibatkan seluruh pihak keamanan

Jerman secara *interdependence* dan terintegrasi. Konsep “kunci ke dalam” atau *interlocking* antar institusi keamanan dan pengambil kebijakan menciptakan pemahaman yang komprehensif tentang keamanan, yang menggabungkan keamanan dalam negeri dan luar negeri. Komitmen yang kuat kepada multilateralisme, menghormati hukum internasional, dan integrasi Eropa menjadi kunci keberhasilan konsep keamanan berjejaring. Berikut merupakan insitisi keamanan internal Jerman : *Federal Office for the Protection of the Constitution; Federal Intelligence Service; Miitary Counterintelligence Service; Federal Criminal Police Office; Federal Police formally called Federal Border Guard; Customs Criminal Office; Office of the Prosecuting Attorney General*. Semua insitisi federal tersebut secara politik diawasi dan dikontrol oleh kementerian yang berbeda: Dalam Negeri, Hukum, Pertahanan, Keuangan dan Kanselir Federal.

Pendekatan Jerman dalam kontra terorisme pra-9/11 dibentuk oleh ancaman terorisme nasional dan internasional. Kontra terorisme dipahami sebagai urusan dalam negeri.

Legislasi, penegakan hukum dan kepolisian dikembangkan berdasarkan asumsi dasar bahwa terorisme adalah isu dalam negeri. Pendekatan kontra terorisme paska 9/11, Jerman membentuk koordinator kontra terorisme yang mengkoordinasikan semua kementerian dan badan federal yang berbeda, dipimpin oleh Kementerian Luar Negeri. Paska 9/11 Pemerintah Jerman menerbitkan 2 Paket Kebijakan Keamanan yang mempunyai 5 tujuan yaitu : 1. Menghancurkan struktur organisasi teroris melalui pencarian komprehensif dan investigasi; 2. Mengusir teroris sebelum mereka melancarkan serangan di Jerman; 3. Meningkatkan kerja sama internasional melawan terorisme; 4. Melindungi warga negara Jerman dan mengurangi tingkat kerawanan; 5. Menghilangkan akar penyebab terorisme.

Menarik dicermati, bahwa Jerman menggunakan pendekatan keamanan berjejaring di dalam negeri untuk melibatkan semua instansi keamanan internal untuk menanggulangi terorisme, termasuk di dalamnya institusi kepabeanan. Secara khusus, tugas dari *Customs Criminal Office* adalah terkait dengan kepabeanan dan

intelijen. Mengkoordinasikan, investigasi langsung atas kejahatan pabean, kontrol atas ekspor, bekerja sama dengan polisi, pajak dan otoritas perdagangan. Pabean juga bertugas merekam, mengevaluasi dan mengkoordinasikan informasi tentang pelucutan senjata pemusnah massal, termasuk menginvestigasi penyelundupan narkoba, transfer ilegal teknologi dan pencucian uang (Harmon, Pratt, Gorka : 2011, 314-318).

1.2 Amerika Serikat

Paska 9/11 kebijakan kontra terorisme Amerika Serikat berfokus pada keamanan negara dan perlindungan warga negara dari ancaman terorisme baik dari luar negeri maupun dalam negeri. Pemerintahan Presiden Trump dengan jelas menyatakan Strategi Nasional untuk Kontra Terorisme dengan mengakui serangkaian penuh ancaman teroris yang dihadapi Amerika Serikat di dalam dan di luar perbatasan dan menekankan penggunaan semua elemen kekuatan nasional untuk memerangi terorisme dan ideologi teroris. Strategi ini disebut *America First* dan menekankan perlindungan

terhadap tanah air, membangun perbatasan yang kuat, memperkuat keamanan di semua pelabuhan masuk ke Amerika Serikat, melindungi infrastruktur kritisnya, dan memfasilitasi kesiapsiagaan. Aksi Prioritas dalam Strategi Nasional tersebut adalah mengamankan perbatasan dari ancaman teroris dengan cara mengintegrasikan kapabilitas dan kewenangan semua instansi di Amerika Serikat dan berkoordinasi dengan mitra asing untuk mencegah teroris masuk ke tanah air. Usaha nyata yang dilakukan adalah pertukaran dan penggunaan informasi tentang *watchlist*, *biometric information*, *travel data* untuk mencegah teroris bepergian masuk ke Amerika Serikat. Termasuk *sharing* teknologi yang memungkinkan mitra asing melakukan pemindaian kargo dan bagasi untuk menangkal ancaman termasuk senjata pemusnah massal (*weapons mass destruction*) dan prekursor peledak berbahaya. Di perbatasan, dengan memodernisasi peralatan kontra terorisme yang ada saat ini dan peningkatan kapabilitas intelijen untuk melacak perjalanan teroris guna mencegah mereka masuk ke AS terutama mereka yang

mendukung ideologi teroris dan kekerasan.

Pelaksanaan Strategi Kontra Terorisme di Amerika Serikat dipimpin oleh Departemen Keamanan Dalam Negeri “(*Department of Homeland Security*)” yang membawahi institusi strategis di AS, antara lain : *US Customs & Border Protection; US Citizenship and Immigration Services; US Coast Guard; US Immigration and Customs Enforcement; US Secret Service; Cybersecurity and Infrastructure Security Agency; Federal Emergency Management Agency; Transportation Security Administration.*

Keterlibatan US Customs and Border Protection dalam penanggulangan terorisme tercantum dalam salah satu visi, misi dan etos mereka : *Vision to serve as the premiere law enforcement agency enhancing the Nation’s safety, security, prosperity, through collaboration, innovation and integration; Mission to safeguard America’s borders thereby protecting the public from dangerous people and materials while enhancing the Nation’s global economic competitiveness by*

enabling legitimate trade and travel; Ethos we protect the American people against terrorist and the instrument of terror. CBP mengaktualisasikan kontribusi mereka melalui *targetting* para pelaku teror yang akan masuk ke Amerika Serikat dengan bergabung di *National Targetting Center*; pemeriksaan visa kunjungan ke AS untuk mencegah orang yang terlibat atau terkait dengan jaringan teroris; melakukan *surveillance* ketat di perbatasan negara; melakukan inspeksi terhadap semua kargo yang masuk ke AS bekerja sama dengan 58 pelabuhan laut utama di seluruh dunia; pengawasan ketat terhadap kargo udara yang masuk ke AS terutama yang masuk dari atau transit di negara yang mendukung atau terkait dengan terorisme (ctc.usma.edu; cbp.gov).

1.3 Inggris

Sejak 2003 Pemerintah Inggris telah memiliki strategi kontra-teror yang komprehensif untuk menangkal ancaman terhadap negara dan kepentingan Inggris di seluruh dunia dari Terorisme Internasional, strategi tersebut dikenal sebagai *CONTEST (Counter Terrorism Strategy)*. Tujuan strategi ini adalah mengurangi resiko

keamanan Inggris dan kepentingan nasionalnya di seluruh dunia dari Terorisme Internasional sehingga masyarakat dapat hidup bebas dan percaya diri yang diatur di 4 alur kerja yaitu:

- a. *PURSUE* (mengejar), untuk menghentikan serangan teroris
- b. *PREVENT* (mencegah), menghentikan upaya orang untuk menjadi teroris atau mendukung kelompok ekstremis
- c. *PROTECT* (melindungi), memperkuat perlindungan melawan serangan teror
- d. *PREPARE* (menyiapkan), apabila serangan terjadi, memitigasi dampaknya

CONTEST diniatkan sebagai program komprehensif, *PURSUE* (mengejar), dan *PREVENT* (mencegah) mengurangi ancaman terorisme; *PROTECT* (melindungi) dan *PREPARE* (menyiapkan) untuk mengurangi kerawanan negara terhadap serangan teror.

- a. *PURSUE* (mengejar)

Prioritas utama Pemerintah Inggris adalah menghentikan serangan teror. Kerangka kerja *PURSUE* (mengejar) adalah bertujuan untuk mengurangi ancaman teroris terhadap Inggris dan

kepentingan Inggris di luar negeri melalui deteksi dan investigasi dari jaringan teroris dan mengganggu aktivitas mereka.

- b. *PREVENT* (mencegah)

Untuk mengurangi resiko terorisme tidak hanya dengan menghentikan serangan teror tetapi juga dengan mencegah orang menjadi teroris atau mendukung ekstremisme yang menggunakan kekerasan. Selama 3 tahun ke depan, alur kerja ini mempunyai 5 tujuan utama yaitu : menentang ideologi yang mendasari kekerasan ekstremisme dan mendukung suara arus utama; mengganggu usaha siapapun yang mendukung kekerasan ekstremisme dan lokasi yang mereka gunakan; menjaga individu yang rawan direkrut atau telah direkrut oleh kelompok teroris; meningkatkan ketahanan komunitas masyarakat akan kekerasan ekstremisme. Pemerintah telah mengalokasikan dana lebih dari GBP 140 juta untuk program tersebut.

- c. *PROTECT* (melindungi), bertujuan untuk mengurangi tingkat kerawanan dari negara dan kepentingannya di luar negeri terhadap serangan teror. Kemajuan sudah terlihat selama pelaksanaan alur kerja diantaranya :

perlindungan terhadap infrastruktur nasional, pusat keramaian, sistem transportasi, perbatasan dan kepentingan luar negeri, juga perlindungan terhadap ancaman dari penyalahgunaan bahan berbahaya.

d. *PREPARE* (menyiapkan), mitigasi dampak serangan teror yang tidak bisa dihentikan. Tujuan program ini antara lain untuk menjamin : kemampuan yang tersedia untuk menangani berbagai insiden terorisme; ada kesinambungan atau pemulihan cepat dalam infrastruktur nasional penting setelah insiden teroris; struktur manajemen krisis pusat, regional dan lokal yang lengkap, kompeten, dan terlatih dengan tepat.

Pemerintah Inggris juga akan melakukan perencanaan lebih lanjut untuk mengelola konsekuensi dari ancaman terorisme berdampak tertinggi seperti yang ditetapkan dalam *National Risk Assessment* termasuk penggunaan teknik yang tidak konvensional (misalnya bahan kimia, biologi dan radiologis) (Government HM, 2009).

2. Fungsi Kepabeanan Indonesia

Indonesia sebagai negara berdaulat atas wilayahnya, secara hukum internasional berhak untuk

mengamankan perbatasan darat, laut dan udara demi keamanan negara dan keselamatan warga negaranya. Dalam aturan hukum internasional, ada tiga instansi yang wajib ada di perbatasan negara yaitu *Customs, Immigration and Quarantine* dengan masing-masing tugas dan kewenangannya. *Customs* bertugas melakukan pengawasan lalu lintas barang; *Immigration* bertugas melakukan pengawasan orang; dan *Quarantine* bertugas melakukan pemeriksaan kesehatan dan kelayakan media pembawa yang melintas di perbatasan negara.

Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sebagai salah satu institusi kepabeanan resmi di bawah Kementerian Keuangan Republik Indonesia menjalankan 4 fungsi sebagai berikut : 1. *Revenue Collection*, mengumpulkan penerimaan negara dari sektor bea masuk, cukai, dan pajak dalam rangka impor; 2. *Trade Facilitation*, memfasilitasi perdagangan dengan menerapkan prosedur kepabeanan yang mudah dan sederhana; 3. *Industrial Assistance*, meningkatkan pertumbuhan industri dalam negeri melalui pemberian fasilitas kepabeanan dan cukai yang tepat sasaran; 4. *Community protection*, melindungi masyarakat, industri dalam negeri dan

kepentingan nasional melalui pengawasan dan/atau pencegahan masuknya barang impor dan keluarnya barang ekspor yang berdampak negatif dan berbahaya yang dilarang dan/atau dibatasi regulasi. (www.beacukai.go.id). Dalam melaksanakan tugas *community protection* yang terkait dengan penanggulangan terorisme, berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, Pasal 64A ayat 1, diatur, “barang yang berdasarkan bukti permulaan diduga terkait dengan tindakan terorisme dan/atau kejahatan lintas negara dapat dilakukan penindakan oleh Pejabat Bea dan Cukai.”. Tugas tersebut dilaksanakan dengan melakukan pengawasan atas perlintasan barang-barang berbahaya (kimia, biologi, radioaktif, nuklir, bahan peledak, senjata pemusnah massal dan barang berfungsi ganda) baik yang diimpor atau diekspor secara resmi maupun yang diselundupkan. Peraturan hukum positif yang berlaku dan terkait dengan kewenangan Bea Cukai dalam melakukan penindakan terhadap barang terkait terorisme adalah 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, Pasal 10A, Ayat 1 “Setiap orang yang secara melawan hukum memasukkan ke wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, membuat, menerima, memperoleh, menyerahkan, menguasai, membawa, mempunyai persediaan padanya atau mempunyai dalam miliknya, menyimpan, mengangkut, menyembunyikan atau mengeluarkan dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia senjata kimia, senjata biologi, radiologi, mikroorganisme, nuklir, radioaktif atau komponennya, dengan maksud untuk melakukan Tindak Pidana Terorisme dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun, pidana penjara seumur hidup atau pidana mati”; Ayat 4, “setiap orang yang memasukkan ke dan/atau mengeluarkan dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia suatu barang selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) yang dapat dipergunakan untuk melakukan Tindak Pidana Terorisme dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga)

tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun”.

3. Penyelundupan

Motivasi orang melakukan penyelundupan adalah ekonomi yaitu menghindari pungutan pajak/tarif dan menghindari kontrol negara melarang/membatasi penjualan barang tertentu. Penyelundupan sering melibatkan kejahatan lain seperti penipuan, konversi penipuan, penyuapan, bahkan mungkin pemerasan dan kekerasan. Meskipun penyelundupan telah menarik banyak perhatian dalam perdebatan kebijakan, literatur empirisnya agak terbatas. Di sebagian besar negara, tarif atau kuota impor (pembatasan jumlah barang impor) membatasi kemampuan konsumen untuk memilih antara barang impor atau barang domestik. Faktor penyebab penyelundupan antara lain : 1. Besaran tarif dan pembatasan perdagangan, seperti pembahasan diatas, menunjukkan pembatasan perdagangan dan tarif mendorong pelaku usaha untuk melakukan perdagangan ilegal seperti penyelundupan barang dan pemberitahuan salah pada dokumen pabean impor/ekspor; 2. Aturan hukum,

studi literatur menunjukkan bahwa penegakan hukum mencegah terjadinya penyelundupan karena menyebabkan biaya tinggi seperti denda atau bahkan berefek hukuman pidana; 3. Korupsi, penelitian empiris menunjukkan penyelundupan berkorelasi positif terhadap korupsi, penyelundupan mudah terjadi di negara yang birokrasinya korup, menyalahgunakan kekuasaan publik untuk kepentingan pribadi dan memungkinkan penyelundup kabur ketika ditangkap karena menyuap petugas. Sedangkan indikator penyelundupan antara lain : 1. PDB per kapita dan pendapatan pajak, penyelundupan melibatkan kedua hal biaya riil dan moneter. Penyelundupan timbul dari pemindahan faktor produksi seperti modal dan tenaga kerja ke bagian ekonomi yang ilegal dan tersembunyi. Biaya moneter muncul dari penghindaran pajak dan tarif yang menjadi beban tambahan bagi pemerintah. Secara alami, tindakan penyelundupan telah mengurangi kemampuan pemerintah (khususnya negara berkembang yang mengandalkan pajak tidak langsung) untuk menyediakan barang konsumsi bagi masyarakat; 2. *Misinvoicing*, transaksi perdagangan illegal terdeteksi dari

penggunaan keseimbangan data pembayaran di negara mitra dagang. Akan terjadi ketidakseimbangan data antara jumlah dan jenis barang yang diekspor suatu negara dengan jumlah dan jenis barang serupa yang diimpor oleh suatu negara. Hipotesa yang berhasil dibangun adalah semakin tinggi tingkat penyelundupan, semakin tinggi perbedaan data perdagangan di negara partner dagang. (Buehn, Farzanegan: 2011, 7-9).

Penyelundupan dalam konteks kepabeanan di Indonesia masuk dalam kategori tindak pidana kepabeanan sebagaimana diatur dalam Pasal 102 UU Kepabeanan, yang berbunyi “ Setiap orang yang: a. mengangkut barang impor yang tidak tercantum dalam manifes sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7A ayat (2); b. membongkar barang impor di luar kawasan pabean atau tempat lain tanpa izin kepala kantor pabean; c. membongkar barang impor yang tidak tercantum dalam pemberitahuan pabean sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7A ayat (3); d. membongkar atau menimbun barang impor yang masih dalam pengawasan pabean di tempat selain tempat tujuan yang ditentukan dan/atau diizinkan; e. menyembunyikan

barang impor secara melawan hukum; f. mengeluarkan barang impor yang belum diselesaikan kewajiban pabeannya dari kawasan pabean atau dari tempat penimbunan berikat atau dari tempat lain di bawah pengawasan pabean tanpa persetujuan pejabat bea dan cukai yang mengakibatkan tidak terpenuhinya pungutan negara berdasarkan undang-undang ini; g. mengangkut barang impor dari tempat penimbunan sementara atau tempat penimbunan berikat yang tidak sampai ke kantor pabean tujuan dan tidak dapat membuktikan bahwa hal tersebut di luar kemampuannya; atau h. dengan sengaja memberitahukan jenis dan/atau jumlah barang impor dalam pemberitahuan pabean secara salah, dipidana karena melakukan penyelundupan di bidang impor dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Pasal ini dikategorikan sebagai delik formil sehingga delik ini dianggap terpenuhi apabila tindakan seseorang yang diduga melakukan suatu pelanggaran terhadap pasal ini telah

memenuhi apa yang dirumuskan dalam pasal 102 ini sehingga tidak perlu lagi dibuktikan akibat dari tindakan si pelaku tersebut seperti dalam delik materiil. Kasus penyelundupan di Indonesia rata – rata didominasi oleh faktor menghindari ketentuan larangan pembatasan dan terbantu oleh luasnya wilayah Republik Indonesia dan banyaknya pintu masuk ilegal di sepanjang perairan perbatasan, utamanya di sepanjang pesisir timur Sumatera sebagai salah satu titik strategis perdagangan internasional. (Sutardi, 2016: 518).

4. Amonium Nitrat

Dalam sistem kepabeanan Indonesia, dikenal *Harmonized System (HS)* yaitu nomenklatur klasifikasi barang yang digunakan secara seragam di seluruh dunia berdasarkan *International Convention on The Harmonized Comodity Description and Coding System* dan digunakan untuk keperluan tarif, statistik, *rules of origin*, pengawasan komoditi impor/ekspor. HS terdiri dari penomoran barang sampai tingkat 6 (enam digit). Amonium Nitrat merupakan salah satu komoditi yang masuk dalam sistem tarif kepabeanan pos tarif 3102.30.00. Komoditi ini

dikenal sebagai pupuk mineral atau pupuk kimia mengandung nitrogen. Atas importasi komoditi ini, diperlukan izin berupa IT Bahan Peledak Industri (Komersial) dan Persetujuan Impor Bahan Peledak Industri dari Kementerian Perdagangan. Amonium Nitrat rawan disalahgunakan sebagai bahan pembuat bom sesuai dengan data dari Polri pada periode tahun 2000-2018, diketahui bahan peledak yang digunakan oleh teroris, diantaranya : Black powder (Potasium Klorat, Belerang, Arang); Urea Nitrat (Urea dan Asam Nitrat); Flash Powder (Potasium Klorat, Belerang, Serbuk Alumunium); Nitrogliserin (Gliserin, Asam Nitrat), HMTD (Hexamine, Hidrogen Peroksida), UNAL (Urea dan Alumunium Powder), ANFO (Ammonium Nitrat, Bensin), Lead Azide (Timbal Nitrat dan Natrium Azide). Urea dan Amonium Nitrat mempunyai kandungan kimia yang hampir sama dan dapat digunakan sebagai bahan untuk membuat bom dan perlu kontrol ketat dari negara terkait kepemilikan, peredaran, penggunaan dan rantai pasokannya.

5. Peran Strategis Kepabeanaan Indonesia

Kebijakan kontra terorisme di setiap negara bertujuan untuk menjaga keamanan negara dan keselamatan warga negaranya. Kebijakan kontra terorisme juga bersifat integral dan komprehensif dengan melibatkan seluruh institusi negara sesuai dengan tugas kewenangan masing-masing. Kepabeanaan Indonesia sebagai bagian dari Pemerintah Republik Indonesia menjalankan fungsi yang vital dan strategis di perbatasan negara. Saat ini terorisme kontemporer menggunakan bahan kimia berbahaya yang mudah diperoleh seperti amonium nitrat. Secara fungsi, peruntukan amonium nitrat adalah sebagai pupuk dan legal untuk diimpor di Indonesia setelah memiliki perizinan dari Instansi teknis terkait dalam hal ini Kementerian Perdagangan. Data importasi selama tahun 2018-2019 menunjukkan amonium nitrat diimpor secara resmi oleh 9 Importir dengan total berat sebesar 78,85 ribu ton. Namun di sisi lain, amonium nitrat juga diselundupkan dan berhasil ditegah oleh tim Patroli Laut Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Selama periode 2009-2018, DJBC telah menindak upaya penyelundupan

Ammonium Nitrat sebanyak 11 kasus dengan total barang bukti sebesar 490,35 Ton yang berasal dari Malaysia dengan rute melalui pesisir timur Sumatera menuju ke perairan Laut Sulawesi. Atas penindakan penyelundupan tersebut, para tersangka diproses hukum dengan metode *multi doors investigation* antara DJBC dan Polri. Tersangka dijerat dengan beberapa undang-undang sekaligus yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanaan; Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1951; Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang; Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Motivasi penyelundupan tersebut adalah ekonomi yaitu menghindari pungutan negara dan menghindari ketentuan larangan pembatasan seperti tersebut diatas. Tujuan penyelundupan amonium nitrat tersebut rata-rata menuju ke Sulawesi khususnya Sulawesi Selatan dan ditujukan untuk pembuatan bom ikan.

Namun hal lain yang perlu diantisipasi dan diwaspadai, amonium nitrat tersebut berpotensi untuk

diselundupkan hingga ke daerah rawan terorisme di Sulawesi, yaitu di Poso Sulawesi Tengah yang diketahui sebagai basis teroris kelompok Mujahidin Indonesia Timur (MIT) pimpinan Santoso (alm) dan Ali Kalora. Data juga menunjukkan, beberapa aksi teror bom di Indonesia menggunakan pupuk amonium nitrat atau pupuk urea yang kandungan kimianya serupa sebagai salah satu bahan pembuatan bom, diantaranya bom Vihara Ekayana (2013), bom Polsek Tasikmalaya (2013), penggerebakan teroris di Ciputat (2013). Kasus teror bom di Poso oleh kelompok MIT pimpinan Santoso (alm) dan Ali Kalora juga menggunakan pupuk amonium nitrat atau pupuk urea merk "MATAHARI" yang kemudian dicampur dengan air dan asam nitrat menjadi bom berdaya ledak cukup kuat dan mematikan. Amonium nitrat juga bisa dicampur dengan bensin/solar menjadi bom (*ANFO : ammonium nitrate fuel oil*), *ANFO* memiliki daya ledak lebih kuat. Kelompok Mujahidin Indonesia Timur (MIT) dengan mudah memperoleh pupuk amonium nitrat atau urea karena mayoritas penduduk desa di Poso bekerja sebagai petani yang menggunakan pupuk amonium nitrat atau urea di sawah atau ladangnya.

Studi kasus lain di Afghanistan menunjukkan bahwa pupuk amonium nitrat digunakan dalam 95% serangan bom. Teroris di Afghanistan menggunakan IED (*Improvised Explosive Devices*) yang bahan utamanya adalah pupuk amonium nitrat karena mudah didapat mengingat sebagian besar penduduk Afghanistan di desa bekerja sebagai petani. Militer Amerika Serikat pada tahun 2009 melakukan operasi besar untuk mengurangi pasokan dan ketersediaan amonium nitrat di lapangan dengan melakukan razia dan memberikan kompensasi uang kepada para petani yang pupuk amonium nitratnya disita. Total dalam operasi tersebut disita 250 ton amonium nitrat (globalsecurity.org) Fakta ini menunjukkan betapa vitalnya pengawasan atas impor, penggunaan, peredaran, transportasi dan penggunaan pupuk amonium nitrat. Kepabeanan Indonesia dalam hal ini Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) menjalankan fungsi vital dan strategis di perbatasan negara dengan melakukan penindakan atas penyelundupan amonium nitrat. Dengan berhasil ditegah di perbatasan sebelum masuk dan disalahgunakan oleh teroris, 19

potensi penyalahgunaan oleh teroris dapat diminimalisir sehingga ancaman terjadinya serangan bom berbasis amonium nitrat secara paralel juga dapat berkurang.

DJBC dalam menjalankan fungsi *community protection* terus meningkatkan pengawasan di laut terutama untuk mencegah dan menindak penyelundupan komoditi strategis berbahaya seperti amonium nitrat. DJBC memperkuat pengawasan di sepanjang pesisir timur Sumatera dengan menempatkan Kapal Patroli Bea Cukai di titik-titik rawan seperti perairan perbatasan Indonesia – Malaysia, di perairan Natuna yang berbatasan dengan Laut China Selatan karena data menunjukkan rute penyelundupan amonium nitrat berawal dari Malaysia kemudian menggunakan rute pesisir timur Sumatera atau memutar melalui Natuna menuju ke perairan laut Jawa selanjutnya ke perairan Laut Sulawesi. Data menunjukkan lokasi penindakan penyelundupan amonium nitrat terbanyak di Perairan Riau diantaranya Perairan Pejantan, Perairan Marapas, Perairan Berakit, Perairan Tokong Malang, Perairan Anambas, lokasi penindakan lain di Perairan Utara Bali

dan Perairan Tahulandang Sulawesi Utara. (app.penindakan.net)

Grafis 1

Lokasi Penindakan Penyelundupan Amonium Nitrat oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Periode 2009-2016



Sumber : app.penindakan.net

Kebijakan Kontra Terorisme yang melibatkan semua institusi negara sesuai tugas fungsinya masing-masing menunjukkan masalah terorisme memang harus diselesaikan secara integral dan komprehensif dari hulu ke hilir. DJBC sebagai institusi resmi negara di perbatasan terus menjalankan tugasnya untuk menjaga perbatasan negara dari masuknya barang berbahaya yang dapat digunakan atau disalahgunakan untuk tindakan terorisme.

Kesimpulan

Kebijakan Kontra Terorisme harus bersifat integral dan komprehensif

melibatkan semua institusi negara. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai berkontribusi nyata dengan menindak penyelundupan amonium nitrat yang sering digunakan teroris kontemporer dalam pembuatan bom/bahan peledak. Dengan penindakan di perbatasan negara, DJBC berkontribusi untuk mengurangi peluang amonium nitrat diakses oleh teroris dan selanjutnya disalahgunakan untuk membuat bom. DJBC juga berkomitmen menjalankan fungsi *community protection* secara konsisten dan berlanjut sebagai wujud kontribusi DJBC dalam pencegahan aksi terorisme sebagai bagian pelaksanaan kebijakan kontra terorisme. Seperti disebutkan diatas, pengawasan terhadap amonium nitrat dimulai dari pemasukan / impor, penimbunan, distribusi, peredaran dan penggunaannya. Untuk itu, perlu kebijakan yang bersifat integral dan sinergis antar instansi untuk memantau pergerakan dan penggunaan amonium nitrat. Indonesia dapat mengkaji kebijakan yang diambil *Department of Homeland Security* Amerika Serikat yang mewajibkan pelaporan atas penggunaan dan pencurian amonium nitrat; pembatasan kepemilikan dan perpindahan amonium nitrat dalam

rantai pasokan. Tidak berhenti disitu, DHS juga meminta National Academies untuk mengkaji kemungkinan pergeseran bahan kimia lainnya yang dapat disalahgunakan sebagai prekursor kimia peledak.

Konsep oleh DHS tersebut dapat menjadi acuan bagi Pemerintah Indonesia untuk mulai merumuskan kebijakan yang tepat untuk melakukan pengawasan yang komprehensif dari hulu sampai ke hilir terhadap amonium nitrat dengan melibatkan instansi teknis terkait seperti POLRI, Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Keuangan cq Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Kementerian Perindustrian, BUMN pupuk (PT. Pupuk Indonesia (Persero)), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), dan Akademisi. Semua usaha tersebut semata-mata untuk mencegah aksi terorisme sebagai wujud nyata untuk mewujudkan salah satu cita-cita Republik Indonesia yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Harmon, C., Pratt, A., & Gorke, S. (2010). *Toward a grand strategy*

against terrorism. McGraw Hill Professional.

Sutardi, 2016. Catatan dan Komentar terhadap Undang-Undang Kepabeanan. PT Khazanah Mimbar Plus.

Jurnal

Buehn, Farzanegan, *Smuggling Around the World : evidence from a structural equation model*: Routledge, 2011

Government, HM, 2009, "Pursue Prevent Protect Prepare, The United Kingdom"s Strategy for Countering International Terrorisms" Office of Public Sector Information.

Miller, Seumas, *Terrorism And Counter-Terrorism, Ethics And Liberal Democracy*: Blackwell Publishing, 2009.

Omand, David, *Countering International Terrorism : The Use of Strategy*, Global Politic and Strategy, 2005.

Polner, Mariya, *Customs and Illegal Trade : Old Game – New Rules* : Journal of Borderlands Studies, 2015.

The White House, *National Strategy for Counter Terrorism of The United States of America*, 2018

Whittaker, J David, 2001, " The Terrorism Reader", Second Edition, Routledge Taylor & Francis Group, London and New York

World Customs Organization, Resolution of The Customs Co-Operation Council On The Role of Customs in the 21st Century.

Legal Documents

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan.

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

Website

dhs.gov (diakses 26-28 Maret 2019)

cbp.gov (diakses 26-28 Maret 2019)

ctc.usma.edu (diakses 26-28 Maret 2019)

globalsecurity.org (diakses 26-28 Maret 2019)

<https://ekonomi.kompas.com/read/2012/11/01/02453327/penyergapan.terduga.teroris.di.poso> (diakses 18 September 2019)

<https://nasional.kompas.com/read/2015/03/09/1631239/Densus.88.Tangkap.Lima.Terduga.Teroris.Anak.Buah.Santoso> (diakses 18 september 2019)