

STRATEGI PEMERINTAH INDONESIA DALAM PENANGGULANGAN ANCAMAN NARCOTERRORISM

INDONESIAN GOVERNMENT'S STRATEGY IN COUNTERING NARCOTERRORISM

Aulia Akmalina¹, Pujo Widodo², Bambang Wahyudi³

Program Studi Peperangan Asimetris, Fakultas Strategi Pertahanan Unhan

(aulia.akmalina@gmail.com)

Abstrak -- Perkembangan arus narkoba telah semakin mengkhawatirkan di Indonesia. Tidak hanya membahayakan keamanan dan ketertiban masyarakat, hal ini juga berpotensi untuk menjadi salah satu jalan dalam hal pembiayaan peristiwa terorisme. Peluang melalui pasar yang besar di Indonesia ditambah dengan adanya ideologi radikal yang masuk menjadikan keadaan menjadi semakin rawan. Hal ini kemudian dikenal sebagai *narcoterrorism*. Di Indonesia, *narcoterrorism* masih ditangani sebagai dua ancaman yang terpisah (ancaman narkoba dan ancaman terorisme). Belum ada penanganan menyangkut *narcoterrorism* sebagai suatu ancaman yang baru muncul. Pertanyaan utama dari penelitian ini adalah mengenai perkembangan *narcoterrorism* di Indonesia dan strategi yang ditempuh oleh Pemerintah Indonesia untuk menanggulangi hal itu. Penelitian ini dimaksudkan untuk memahami mengenai konvergensi antara organisasi terorisme dengan kriminal yang dikaji melalui konsep *terror-crime nexus*. Dengan adanya kajian ini, maka diharapkan pemerintah dapat mengerti dan merumuskan cara yang tepat dan efektif untuk dapat mengantisipasi perkembangannya. Penelitian ini dilaksanakan secara kualitatif. Melalui penelitian ini didapatkan hasil bahwa perkembangan *narcoterrorism* di Indonesia terus terjadi, dan dibutuhkan antisipasi agar tidak berkembang ke arah yang lebih mengkhawatirkan. Strategi yang dilaksanakan pemerintah melalui pendekatan *soft approach* dan *hard approach* perlu dimaksimalkan hingga mencapai *smart approach*.

Kata kunci: Pemerintah, Penanggulangan Narcoterrorism, Strategi, Terror-Crime Nexus

¹ Program Studi Peperangan Asimetris, Fakultas Strategi Pertahanan, Universitas Pertahanan.

² Program Studi Peperangan Asimetris, Fakultas Strategi Pertahanan, Universitas Pertahanan.

³ Program Studi Damai dan Resolusi Konflik, Fakultas Keamanan Nasional, Universitas Pertahanan.

Abstract -- The development of illegal drugs and illicit finance in Indonesia has afford a new concerning phase, not only towards the order and human security but also in terms of terrorism funding possibility. The advantage of massive market in Indonesia added up with radical ideology has built up the complexity of situation. In Indonesia, narcoterrorism is still treated as two separated threat (narcotics and terrorism). There are no certain rules regarding narcoterrorism as a whole new threat. Main research question of this thesis is about the recent development of narcoterrorism in Indonesia and Indonesian Government's strategy to eradicate such existence. This research was aimed to understand the convergence criminal and terrorism organization through terror-crime nexus. With this thesis, the Indonesian Government are expected to form and build an effective and efficient strategy to deal with this problem. This research has been conducted in qualitative method, and discovered that the development of narcoterrorism in Indonesia are still happening and have to be anticipated in appropriate manners to prevent it from further development. Strategy applied by the Indonesian Government are in soft and hard approach, however it is still need further improvement to reach smart approach.

Keywords: Government, Countering Narcoterrorism, Strategy, Terror-Crime Nexus

kejahatan-kejahatan transnasional

lainnya⁵.

Pendahuluan

Kelompok-kelompok kriminal terorganisir (*organized crime groups*) di masa ini telah mengalami perubahan. Penemuan dari UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) menyebutkan bahwa kelompok-kelompok ini telah mengintegrasikan bidang penjualan narkotika dan obat-obatan terlarang dan menjadikan hal tersebut sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam aktivitas ilegalnya⁴. Aktivitas perdagangan obat-obatan terlarang ini telah menjadi aktivitas yang tersebar luas, bahkan melebihi reputasi gerakan kriminal terorganisir bermodus properti, penyelundupan dan penjualan manusia, penipuan, maupun

Adanya perkembangan tersebut merupakan salah satu wujud ancaman terhadap keamanan insani atau *human security*. Salah satunya adalah karena adanya kaitan dan konvergensi antara organisasi kriminal pedagang narkoba dengan organisasi terorisme terkait pembiayaan yang dikenal dengan istilah *narcoterrorism*.

Narcoterrorism adalah istilah yang digunakan untuk mendeskripsikan hubungan simbiosis antara pedagang narkotika dengan teroris yang didasarkan pada studi terhadap aktivitas terorisme yang mendapatkan sumber dananya dari aktivitas perdagangan narkotika, juga termasuk penggunaan cara-cara terorisme

⁴ UNODC, *The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism*, booklet 5 UNODC Research, Vienna, 2017, hlm. 9.

⁵ *Ibid.*

oleh pedagang narkoba⁶. Istilah ini digunakan pertama kali oleh President Belaunde dari Peru, yang menggambarkan perlawanan terhadap kebijakan anti-narkoba di Peru. Tidak lama kemudian, istilah ini meluas dan digunakan pula untuk menggambarkan aktivitas FARC di Colombia, juga Taliban di Afghanistan yang menggunakan hasil penjualan narkoba sebagai sumber pendanaan aktivitas ilegal mereka⁷.

Di Indonesia, fenomena *narcoterrorism* terkuak dengan penangkapan Fadli Sadama (34). Fadli Sadama adalah salah satu pentolan kelompok teroris yang berhubungan langsung dengan Imam Samudera, pelaku serangan terorisme Bom Bali tahun 2001-2002. Menurut sumber berita yang termuat di beberapa harian online, pada 2007 Fadli Sadama berangkat ke Malaysia dan menjamah bisnis narkoba untuk mengumpulkan dana demi melaksanakan aksi teror di Indonesia⁸. Keseluruhan bisnis narkoba ini ia gunakan untuk membiayai

operasi perampokan di Medan, Sumatera Utara, hingga membeli berbagai jenis senjata untuk melaksanakan aksi yang berbau terorisme di Sumatera Utara dan Aceh. Ia juga bersaksi bahwa hasil rampokan diatas digunakan untuk mendukung pembiayaan terkait kelompok Mujahidin Indonesia Timur dan Mujahidin Indonesia Tengah⁹. Meski baru ada satu kasus, telah dapat dilihat bahwa *narcoterrorism* ini mengandung bahaya nyata bagi bangsa dan tidak pelak dapat membuka kesempatan lain bagi oknum-oknum tidak bertanggungjawab untuk meniru taktik serupa dan membawa bahaya yang lebih besar di masa depan.

Konsep mengenai keterkaitan ini membawa implikasi rumit terhadap penegakan hukum yang berpotongan dengan upaya kontra-terorisme. Hal ini telah dikenal dalam dunia kajian tentang interaksi para aktor melalui konsep *terror-crime nexus* yang akan digunakan untuk mengkaji fenomena ini dengan lebih mendalam.

⁶ Benoît Gomis, *Demystifying 'Narcoterrorism', Policy Brief 9*, Global Drug Policy Observatory, Swansea, May 2015, hlm. 2.

⁷ *Ibid.*

⁸ Adi Suhendi, *Perjalanan Teroris Fadli Sadama: Bertemu Imam Samudra Hingga Bisnis Narkoba* dalam *TribunNews.com* edisi Kamis, 5 Desember 2013, dalam [http://www.tribunnews.com/nasional/2013/12/05/perjalanan-teroris-fadli-sadama-bertemu-imam-](http://www.tribunnews.com/nasional/2013/12/05/perjalanan-teroris-fadli-sadama-bertemu-imam-samudra-hingga-bisnis-narkoba)

[samudra-hingga-bisnis-narkoba](http://www.tribunnews.com/nasional/2013/12/17/fadli-sadama-pemimpin-kumpulan-organisasi-teror-indonesia) . diakses pada 23 Agustus 2018.

⁹ Adi Suhendi, *Fadli Sadama Pemimpin Kumpulan Organisasi Teror Indonesia* dalam *TribunNews.com* edisi Selasa, 17 Desember 2013, dalam <http://www.tribunnews.com/nasional/2013/12/17/fadli-sadama-pemimpin-kumpulan-organisasi-teror-indonesia> diakses pada 23 Agustus 2018.

Adanya permasalahan seperti telah diuraikan diatas membawa dua pertanyaan utama penelitian ini, yaitu bagaimana perkembangan *narcoterrorism* di Indonesia dan bagaimana strategi yang telah dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia untuk menanggulangi ancaman *narcoterrorism*. Secara lebih jauh, penelitian ini dilaksanakan dengan metode kualitatif, dengan pendekatan fenomenologi.

Teori yang digunakan adalah teori strategi, bersumber dari Carl von Clausewitz yang membawa konsep yang dikenal secara umum sebagai *ends, means* dan *ways*. Dalam *On War*, Carl von Clausewitz memberikan gambaran matang mengenai strategi. Dalam buku ini, strategi digambarkan sebagai penggunaan pertarungan langsung sebagai cara untuk melaksanakan perang. Agar dapat memenangkan perang, pemangku kepentingan strategis perlu memetakan dan mendefinisikan “tujuan” (*aim*) sebagai sasaran peperangan yang sejalan dengan maksud peperangan. Ia akan merancang jalannya peperangan, dan adanya “tujuan” tersebut akan memberikan gambaran mengenai apa yang perlu dilaksanakan untuk mencapainya (*actions intended to achieve it*). Perencanaan itu kemudian akan

dikerahkan dalam pertempuran, dan disesuaikan dengan kebutuhan peran masing-masing.

Secara modern, hal ini dipahami sebagai *ends, means* dan *ways*. *Ends* merupakan tujuan yang perlu dicapai, kemudian ditunjang dengan *means* berupa apa saja yang perlu dikerahkan, dan *ways* yang selaras dengan gelar kekuatan dan pasukan sesuai kebutuhan agar tercipta suatu harmonisasi dalam perang yang dapat meningkatkan kapabilitas keseluruhan tim.

Dalam menyusun strategi pertahanan, Indonesia turut mengadaptasi konteks ini. Sebagaimana dimuat dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia edisi 2015, disebutkan bahwa kebijakan dan strategi pertahanan negara diwujudkan sesuai dengan tujuan dan kepentingan nasional. Buku ini menjabarkan secara keseluruhan mengenai seluk beluk pertahanan Indonesia, mulai dari analisis lingkungan strategis hingga anggaran mengenai pertahanan. Seluruh seluk beluk pertahanan ini penting untuk memahami pentingnya penetapan kebijakan dan strategi pertahanan yang dapat mewujudkan Indonesia yang tangguh, efektif dan berdaya tangkal tinggi. Strategi pertahanan negara harus mampu

menjawab tiga pertanyaan, yaitu apa yang dipertahankan, dengan apa mempertahankan, serta bagaimana mempertahankannya. Paradigma ini berangkat dari Jenderal Maxwell D. Taylor dalam kunjungannya ke US Army War College tahun 1981 yang mencakup tujuan, cara, dan alat. Untuk mencapai pandangan yang komprehensif, perlu berangkat dari isu-isu terkini dan merefleksikan serta memahami mengenai apa saja tantangan kedepan.

Dalam Buku Strategi Pertahanan Negara yang diluncurkan oleh Kementerian Pertahanan, disebutkan bahwa Indonesia mengedepankan politik yang bersifat bebas aktif dengan tetap berpedoman kepada prinsip untuk mengutamakan perdamaian. Strategi ini dirumuskan sesuai paham dan pandangan bangsa Indonesia mengenai kondisi damai dan perang, serta dipersiapkan dan diimplementasikan sesuai dengan kebutuhan.

Strategi pertahanan negara memiliki 3 substansi dasar, yaitu adanya tujuan yang ingin dicapai, sumber daya pertahanan yang digunakan, dan bagaimana penggunaan sumber daya yang dibutuhkan¹⁰. Secara substansial, hal

ini mengikuti kaidah teori strategi yang ada diatas yaitu *ends, means* dan *ways*. Apabila ketiga substansi tersebut tidak disusun secara proporsional, tidak seimbang dan tidak terkoordinasi dengan baik maka akan menimbulkan resiko karena terjadi kesenjangan antara tujuan atau sasaran strategis, sumber daya yang tersedia, dan konsep bertindak strategis yang dipilih.

Perhatian utama dalam penelitian ini adalah dalam konsep Strategi Pertahanan Indonesia dalam menghadapi ancaman. Prediksi ancaman yang dihadapi oleh Indonesia terus dievaluasi melalui kajian lingkungan strategis. Adanya ancaman di Indonesia digolongkan menjadi dua, yaitu Ancaman Nyata dan Ancaman Belum Nyata . Dalam buku Strategi Pertahanan Negara dinyatakan bahwa ancaman merupakan factor utama untuk menyusun desain system pertahanan negara. Analisis lingkungan strategis yang dilaksanakan menunjukkan hasil yang sangat dinamis, sehingga memungkinkan adanya ancaman-ancaman baru atau penggabungan bentuk ancaman yang sudah ada.

Sebagai hasil dari kajian analisis lingkungan strategis tersebut digolongkan

¹⁰ Kementerian Pertahanan RI, *Strategi Pertahanan Negara*, (Jakarta: Kemhan RI, 2015), hal. 2.

menjadi tiga jenis yaitu ancaman militer bersenjata maupun tidak bersenjata, ancaman non militer, dan ancaman hibrida¹¹. Ancaman-ancaman ini dapat muncul dari mana saja baik dari aktor negara maupun nonnegara; juga berasal dari lingkup lokal, global maupun regional. Hal ini perlu diantisipasi secara tangguh untuk membendung dampak yang tidak diinginkan. Analisis hakikat ancaman ini dilaksanakan secara matang untuk menilai potensi terjadi dan menggolongkan hasilnya berdasarkan prioritas sehingga menjadi wujud ancaman yang nyata dan belum nyata.

Ancaman nyata dalam hal ini merupakan suatu ancaman yang sering terjadi dan dihadapi hampir setiap saat, berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri yang berpotensi untuk membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah dan keselamatan segenap bangsa¹². Ancaman nyata dapat berupa terorisme dan radikalisme, separatisme dan pemberontakan bersenjata, bencana alam, pelanggaran wilayah perbatasan, perompakan dan pencurian kekayaan alam, wabah penyakit, serangan siber dan spionase,

serta peredaran dan penyalahgunaan narkoba.

Sedangkan di sisi lain, ancaman belum nyata merupakan bentuk ancaman berupa konflik terbuka atau perang konvensional, dimana yang berkonfrontasi umumnya merupakan kekuatan yang memiliki kapabilitas sama besar seperti halnya angkatan bersenjata nasional suatu negara dengan negara lain. Hal ini dinilai akan terjadi, namun kemungkinannya kecil untuk terjadi terhadap Indonesia¹³. Meski demikian, pertahanan Indonesia tidak boleh meremehkan jenis ancaman ini.

Dalam penelitian ini, ancaman berupa narcoterrorism belum memiliki kedudukan yang jelas. Dalam ancaman nyata, disebutkan adanya kedudukan ancaman terorisme dan radikalisme serta ancaman peredaran dan penyalahgunaan narkoba yang sejajar. Hal ini membuktikan bahwa kedua ancaman ini masih diatasi secara sektoral atau terpisah. Meskipun secara teoritis memungkinkan adanya penggabungan antara ancaman, namun hingga saat ini masih belum terdapat sebuah strategi yang komprehensif untuk mengatasi ancaman jenis ini.

¹¹ *Ibid.*, hal. 47.

¹² *Ibid.*, hal 48.

¹³ *Ibid.*, hal 49.

Kemudian teori utama yang digunakan sebagai pisau analisis adalah teori *terror-crime nexus* yang dipopulerkan oleh Makarenko tahun 2004. *Terror-crime nexus* muncul sebagai bentuk konvergensi ancaman baru. Sebelum peristiwa terorisme 11 September 2001, kegiatan kejahatan transnasional (*transnational organized crime*) dan tindakan terorisme sering kali dipandang sebagai dua kejadian yang terpisah dan berbeda¹⁴. Dalam tulisan berjudul *Evil Twins the Crime-Terror Nexus*, Perri, Lichtenwald dan MacKenzie mengutip Bovenkerk dan Chakra yang menyatakan bahwa fokus utama dari kejahatan transnasional adalah keuntungan, sedangkan tindak terorisme sering kali dimotivasi oleh tujuan yang bersifat ideologis dan politis. Hal itu yang menjadikan kajian mengenai kejahatan transnasional dan terorisme dinilai sebagai peristiwa yang berbeda.

Hal ini kemudian berubah pada era 90-an, dimana kedua organisasi ini mulai menampakkan tanda-tanda serupa dalam hal operasional maupun organisasional¹⁵. Menurut Makarenko, kejahatan

transnasional dan terorisme sama-sama saling belajar dari kesalahan dan kejayaan satu sama lain. Setelah peristiwa 11 September, pandangan mengenai hal ini mulai bergeser terutama setelah organisasi teror menggunakan jasa organisasi kejahatan transnasional¹⁶ untuk mencari pemasukan demi membiayai kegiatannya.

Secara umum, konsep *terror-crime nexus* dijabarkan oleh Tamara Makarenko melalui tulisannya. Menurut Makarenko, *terror-crime nexus* merujuk kepada konsep yang digunakan untuk mendeskripsikan hubungan antara kejahatan transnasional dan terorisme. Sering kali istilah ini berlaku untuk menggambarkan aktivitas kriminal yang dilakukan oleh kelompok teroris sebagai sumber pendanaan, misalnya mengenakan pajak kepada perdagangan obat-obatan, atau terlibat dalam aktivitas penipuan kartu kredit. Selain itu, istilah ini juga telah digunakan terkait dengan pembentukan aliansi antara organisasi kriminal dengan organisasi teroris¹⁷. Perkembangan ini juga turut ditunjang dengan berbagai keadaan pasca perang

¹⁴ Frank S. Perri, Terrance G. Lichtenwald, dan Paula M. MacKenzie, *Evil Twins the Crime-Terror Nexus* dalam *The Forensic Examiners* edisi Musim Dingin (2009).

¹⁵ Perri, Lichtenwald dan MacKenzie mengutip Tamara Makarenko, *The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational*

Organised Crime and Terrorism, Global Crime vol. 6, (Routledge:New York, 2004), hal 129-145.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Tamara Makarenko, *The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism*. Global Crime vol. 6, (Routledge:New York, 2004). Hal 129-145.

dingin yang menawarkan akses tidak terbatas seperti kemajuan teknologi, struktur keuangan dan pasar global, diaspora komunitas di seluruh dunia, negara lemah yang terdampak peperangan sipil, dan jumlah luas *safe haven* yang ada di seluruh dunia¹⁸.

Dalam prosesnya, Makarenko menggambarkan proses konvergensi ini dalam empat tahap besar, yaitu (1) aliansi, (2) motivasi operasional, (3) konvergensi, dan (4) '*black hole*'. Aliansi merupakan tahap pertama, dimana kelompok kejahatan transnasional membentuk aliansi dengan kelompok teroris, dan begitu pula sebaliknya. Hubungan antar kelompok ini bisa berbentuk apa saja, mulai dari satu kali kesepakatan, hubungan jangka pendek, bahkan hubungan jangka panjang. Aliansi juga berkaitan dengan berbagai alasan seperti mencari ahli dalam ilmu pengetahuan tertentu (misalnya dalam bidang pencucian uang, pemalsuan, maupun pembuatan bom); atau dukungan operasional (misalnya akses kepada jalur penyelundupan)¹⁹. Hubungan ini terbentuk dengan pola yang mirip dengan hubungan kerja antara bisnis biasa.

Makarenko juga mengutip Louise Shelley yang menyatakan bahwa kerjasama yang dijalin dengan teroris mungkin dapat memberikan keuntungan bagi organisasi kejahatan transnasional dengan mendelegitimasi pemerintah dan menciptakan destabilisasi struktur politik, yang kemudian dapat menghambat kinerja aparat keamanan dan membatasi kemungkinan untuk menjalin kerjasama internasional. Melalui beberapa contoh, ia mendeskripsikan bagaimana kerjasama dijalin dalam batasan wilayah geografis tertentu dan menyatakan bahwa tujuan dari kerjasama ini adalah untuk memastikan terbentuknya lingkungan kondusif bagi kebutuhan mereka²⁰.

Kemudian tahap kedua adalah adanya motif operasional. Dinamika masa pasca perang dingin turut mempengaruhi bagaimana kedua organisasi ini bergerak. Organisasi kriminal semakin sering dikenal terlibat dalam urusan politik sebagai upaya untuk memanipulasi kondisi operasional yang dibutuhkan di negara-negara berstatus *weak states*, sementara teroris sering kali berfokus pada aktivitas kriminal untuk menggantikan kerugian finansial yang mereka korbankan dalam berbagai aktivitas mereka²¹. Organisasi

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.* hlm. 132.

²¹ *Ibid.* hlm. 133.

kejahatan transnasional umumnya menggunakan taktik teror untuk memenuhi suatu tujuan operasional spesifik. Meski demikian, perlu dipahami bahwa keterlibatan mereka dalam urusan politik bukan untuk merubah keadaan atau *status quo* namun dilakukan untuk mengamankan lingkungan operasional mereka (misalnya seperti untuk menghancurkan para saingan mereka atau melakukan perlawanan terhadap agensi pemberantas perdagangan narkoba)²².

Di sisi lain, organisasi teroris juga melakukan hal serupa. Dahulu pada saat era PD I dan PD II, umumnya kegiatan terorisme dilakukan dan dibiayai oleh negara. Dengan berakhirnya Perang Dingin, maka sumber pendanaan terorisme menghilang dan organisasi terorisme perlu mencari sumber lain untuk melaksanakan operasinya. Melakukan kegiatan kriminal menjadi salah satu cara pragmatis untuk mengamankan sumber daya finansialnya. Perlu diperhatikan bahwa organisasi teror yang menggunakan cara-cara kriminal sering kali memiliki tujuan politik tertentu dan menggunakan uang haram yang didapatkan sebagai salah satu alat untuk mencapai tujuan politis tersebut²³.

Tahap ketiga merupakan tahap yang harus membunyikan alarm tanda bahaya, yakni konvergensi. Titik akhir yang menempati skema rangkaian teror-kriminal ini adalah titik konvergensi yang menunjukkan bahwa organisasi teror-kriminal dapat bergabung menjadi sebuah entitas yang menampilkan karakteristik kedua kelompok secara simultan; sekaligus dapat berpotensi untuk menjelma menjadi organisasi yang memiliki karakteristik berbeda dengan karakteristik awal mereka. Hal yang menandai titik ini adalah adanya perubahan dalam hal tujuan dan motivasi grup mereka. Dalam bentuk paling dasar, Makarenko menyatakan bahwa titik konvergensi ini mencakup dua komponen independen yang saling berhubungan. Pertama, ia menggabungkan kelompok-kelompok kriminal yang memperlihatkan motivasi politik; dan kedua, merujuk kepada kelompok teror yang sama-sama tertarik terhadap keuntungan dari hasil perbuatan kriminal namun akhirnya menggunakan kekuatan politik mereka sebagai kedok untuk melakukan aktivitas kriminal²⁴.

Komponen ini kemudian dapat dipecah menjadi dua bagian. Pertama,

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.* hlm 134.

²⁴ *Ibid.* hlm 135-136.

kelompok-kelompok yang menggunakan taktik teror untuk mendapatkan keuntungan politis yang lebih dari gangguan terhadap proses hukum atau upaya untuk menghalangi legislasi anti-kriminal. Taktik ini sering kali digunakan oleh organisasi kriminal untuk mengamankan operasi mereka. Mereka kemudian berupaya untuk mendapatkan pengaruh politis melalui keterlibatan secara langsung dalam proses politik dan institusi suatu negara. Kedua, organisasi kriminal yang menggunakan terorisme untuk mendirikan monopoli atas sector ekonomi yang menguntungkan di suatu negara. Dalam mengontrol sektor-sektor tersebut, organisasi ini berusaha untuk mendirikan control politis terhadap negara.

Komponen kedua mencakup organisasi teroris yang terlibat terlalu jauh dalam aktivitas kriminal, sehingga mereka menjaga retorika politik mereka sebagai kedok untuk menjalankan kegiatan kriminal mereka dalam skala yang lebih besar. Mereka melakukan hal ini karena motivasi kegiatan kriminal yang lebih menarik, namun menutupinya dengan isu-isu politis dengan dua alasan. Alasan pertama, adalah agar pemerintah dan

pihak penegak hukum terfokus pada isu politis sehingga tidak melanjutkan investigasi terhadap isu kriminal. Kedua, mereka menggunakan taktik teror untuk menegaskan kedudukan mereka diantara grup kriminal yang lain. Sebagai tambahan, dengan menampilkan komponen politis mereka kepada khalayak umum, kelompok teroris dapat memanipulasi dukungan jaringan teroris yang sebelumnya sudah ada. Sebagai contoh, mereka terus berfokus pada ketidakpuasan politik (dikombinasikan dengan hadiah berupa uang) untuk menarik simpati dan rekrutmen. Kemudian, dengan secara bergantian berfokus pada tujuan kriminal dan politis, kelompok-kelompok ini dapat menggunakan dua jaringan berbeda yang dapat dimanfaatkan untuk secara bergantian melakukan aktivitasnya²⁵.

Selepas tahap ketiga, maka timbul tahap keempat yakni *black hole* dimana negara lemah atau negara gagal (*weak or failed states*) mendorong terjadinya konvergensi antara organisasi transnasional dan organisasi teroris, sehingga menghasilkan *safe havens* bagi operasi lebih jauh yang akan dilancarkan oleh mereka. Tahapan ini mencakup dua

²⁵ *Ibid.* hlm 137.

situasi: pertama, dimana motivasi utama dari kelompok-kelompok yang terlibat perang sipil berubah dari fokus kepada tujuan politik menjadi tujuan kriminal, dan; kedua, merujuk kepada terbentuknya *black hole state* yaitu suatu negara yang berhasil direbut oleh kelompok hibrida seperti yang telah digambarkan sebelumnya²⁶.

Bahaya utama yang terkandung dalam tahapan ini adalah pembentukan suatu kondisi yang mendukung peperangan sipil (atau regional) untuk mengamankan kekuatan ekonomi dan politik. Makarenko turut menyebut Indonesia termasuk dalam kategori negara yang rawan terjatuh dalam situasi *black hole state*. Untuk mengamankan teritori dan kapabilitas mereka ini, mereka dapat menyebabkan kekacauan dan instabilitas di daerah-daerah utama operasi mereka. Mereka berpeluang untuk menciptakan kekacauan dalam negara dan akhirnya akan berusaha untuk menggantikan peranan dalam pemerintahan di segala sector.

Narcoterrorism juga menunjukkan betapa pesatnya perkembangan ancaman di zaman modern ini. Adanya *narcoterrorism* merupakan suatu

fenomena yang mengejutkan, menunjukkan bagaimana suatu sindikat narkoba dapat memiliki kekuatan yang lebih menakutkan – bahkan mencapai kapabilitas paramiliter. Hal ini membawa perdebatan yang lebih intens terkait upaya penanganannya.

Penelitian ini meninjau *narcoterrorism* dalam hal suatu ancaman yang baru, dimana *narcoterrorism* dipandang sebagai sebuah ancaman tunggal yang perlu memiliki strategi penanggulangan khusus. Hal ini belum didapati di Indonesia, dimana paradigma ancaman di Indonesia memandang *narcoterrorism* sebagai suatu ancaman yang terpisah antara *narcotics* dengan *terrorism*. Sesuai dengan adanya uraian diatas mengenai *terror-crime nexus*, paradigma ancaman ini perlu dipikirkan kembali.

Penelitian ini merupakan penelitian secara kualitatif yang menggunakan pendekatan secara fenomenologi. Penelitian kualitatif merupakan suatu penelitian interpretative yang melibatkan pemahaman mendalam serta keterlibatan secara intensif dengan para partisipan

²⁶ *Ibid.*

dalam penelitian²⁷. Data didapatkan melalui wawancara secara langsung terhadap narasumber penelitian yang berkaitan, yaitu Kemenko Polhukam, Kemhan, Dittipid Narkoba Polri, BNN dan BNPT.

Dalam penelitian ini didapatkan bahwa belum ada suatu pemahaman universal mengenai *narcoterrorism*. Hal ini didukung dengan adanya bermacam pengertian dari berbagai instansi dalam penanggulangan ancaman, namun belum memiliki pengertian khusus. Dari hasil wawancara ini dapat disimpulkan bahwa *narcoterrorism* di Indonesia cenderung dipahami sebagai upaya yang dilaksanakan oleh para kelompok teroris untuk mencari sumber pendanaan bagi operasional dan logistic kelompoknya melalui upaya-upaya criminal termasuk penjualan narkotika.

Narcoterrorism menjadi isu yang sudah ada sejak lama, mungkin sekitar tahun 2012-2013. Potensi narkoba di Indonesia memiliki potensi untuk berkaitan dengan organisasi teroris. Namun hingga saat ini, belum benar-benar ditemukan sebuah kasus yang

memberikan batasan jelas apakah kasus itu termasuk *narcoterrorism* atau tidak. Hal ini dipertegas oleh satuan kerja Dittipidnarkoba Reskrim Polri yang menyatakan bahwa isu terorisme yang didanai oleh perdagangan narkoba sudah dimulai sejak 15-10 tahun yang lalu²⁸.

Menurut hasil wawancara dengan Kemhan, salah satu penyebab perubahan ini adalah dengan adanya perkembangan teknologi dan berbagai perubahan-perubahan yang disebabkan²⁹. Dari sebelumnya kelompok-kelompok besar telah bergeser menjadi kelompok-kelompok kecil. Ditambah lagi dengan tingginya jumlah aktivis FTF (*Foreign Terrorists Fighter*) yang kembali ke tanah air. Mereka merupakan orang-orang yang berkemungkinan besar telah terpengaruh paham-paham radikal yang berpotensi memperbesar kerawanan lebih lanjut. Salah satunya adalah dengan penyebaran ideology.

Penyebaran ideology yang dibawa oleh para aktivis FTF ini disusupi oleh narasi-narasi yang disebarkan kepada masyarakat sebagai bagian dari propaganda ideology oleh organisasi-

²⁷ John Creswell, *Research Design, Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches*, (California: SAGE Publications, 2014), hal. 42.

²⁸ Hasil dari wawancara dengan Asisten Direktur Dittipidnarkoba Reskrim Polri tanggal 22 Oktober 2019.

²⁹ Hasil dari wawancara dengan Kasubdit Jaklak Kemhan pada tanggal 19 Oktober 2018.

organisasi tersebut. Tidak hanya ditularkan secara langsung, mereka juga berpotensi menyebarkan paham ini melalui media social dengan bantuan platform bincang yang dapat diakses oleh siapa saja. Salah satunya adalah adanya “fa’i”. yaitu sebuah pandangan bahwa jihad juga termasuk melakukan perampasan/perampokan yang dianggap halal/legal karena diambil dari orang-orang kafir di luar golongan mereka. Dengan adanya narasi fa’i ini, maka kemudian mereka berfikir sekreatif mungkin hingga merambah dunia perdagangan narkoba.

Di sisi lain, adanya perdagangan narkoba yang berpotongan dengan kemudahan teknologi saat ini juga merupakan hal yang menambah kompleksitas fenomena. Para pedagang narkoba dimungkinkan untuk melaksanakan transaksi tanpa harus bertemu dengan konsumen, dan penanggulangannya dikenal sulit karena perdagangan ini tidak mengenal batas fisik geografis.

Fenomena Fadli Sadama merupakan fenomena tunggal di bidang *narcoterrorism*. Garis besar riwayat yang dimuat di media sebagaimana telah dibahas diatas sesuai dengan hasil wawancara dengan BNPT yang menyatakan bahwa Fadli Sadama

merupakan aktivis teroris. Dia pernah diproses kemudian dia melarikan diri dan tertangkap kembali di Malaysia. Setelah itu ia menjual narkoba di Malaysia. Saat ia tertangkap, ia membawa senjata hasil jual belinya disana. Dia tertangkap oleh polisi Malaysia kemudian diserahkan kembali ke Indonesia. Dia diinterogasi darimana ia mendapatkan uang untuk beli senjata dan ternyata dari sanalah terkuak adanya kaitan penjualan narkoba dengan perdagangan senjata.

Fadli Sadama menjual narkoba untuk mendukung kegiatan pembelian senjata di Aceh. Tidak menutup kemungkinan kedepannya pola seperti ini perlu diwaspadai. Fenomena *narcoterrorism* oleh Fadli Sadama adalah sesuatu yang baru pada saat itu. Meski hal serupa belum terjadi, permasalahan ini masih tetap perlu diwaspadai karena masih besarnya pengaruh ideology radikal yang ada di masyarakat.

Menurut Dittipidnarkoba, ideology fa’i ini berpeluang menjadi salah satu problem besar, karena selama ada ideologinya yang mudah disebarkan maka cara seperti ini akan terus berjalan. Kasus seperti ini bisa ditelusur kembali kepada komunikasi yang terjalin di dalam lapas antara narapidana narkotika dengan narapidana terorisme. Mereka

berkomunikasi secara intens, dan napi terorisme menyebarkan ideologinya kepada napi narkotika. Mereka yang menjadi napi narkotika itu biasanya dihukum dalam waktu yang panjang atau dihukum mati. Dengan berada di sel yang sama dalam waktu yang cukup panjang, maka dapat terjalin komunikasi yang cukup intensif. Mereka dipengaruhi oleh napi terorisme dengan narasi bahwa salah satu cara mengangkat dosa dari perbuatannya adalah dengan menafkahkan hartanya di jalan jihad.

Melalui seluruh hasil wawancara di atas, dapat disimpulkan bahwa *narcoterrorism* merupakan suatu ancaman nyata yang belum dipandang sebagai focus penentuan kebijakan terkait dengan penanggulangan ancaman. Seluruh instansi di atas telah menyadari adanya potensi dari ancaman ini. Meski demikian, belum didapatkan suatu definisi khusus mengenai *narcoterrorism* yang dapat digunakan secara universal di Indonesia. Adanya *narcoterrorism* di Indonesia dipengaruhi oleh factor internal berupa ideology fa'i, dan juga factor eksternal berupa adanya kesempatan dan pasar yang terbuka lebar.

Adanya kasus yang sulit dibuktikan merupakan salah satu tantangan besar bagi instansi-instansi yang ada untuk

mengambil sikap terkait hal ini. Kewaspadaan perlu ditingkatkan terutama di wilayah-wilayah rawan seperti Aceh dan perbatasan Indonesia yang belum terpantau dengan baik. Selain itu, kasus yang ada di Indonesia perlu dicermati latar belakangnya sehingga dapat diambil langkah penanganan yang tepat.

Uniknya, fenomena *narcoterrorism* oleh Fadli Sadama yang telah berjalan tahun 2013 ini tetap menjadi satu-satunya fenomena *narcoterrorism* hingga saat tulisan ini dibuat. Timbul pertanyaan mengenai mengapa fenomena serupa tidak terjadi kembali, yang kemudian mengarah kepada usaha-usaha yang telah dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia untuk menanggulangi fenomena tersebut dan berupaya melaksanakan pencegahan agar fenomena serupa tidak muncul kembali.

Dalam pembahasan UU di atas, tidak dibahas mengenai *narcoterrorism*. Adapun tindakan terorisme disana dibahas lebih ke arah adanya senjata seperti senjata biologis, radiologis, mikroorganisme, nuklir, radioaktif atau komponennya. Meski demikian, adanya *narcoterrorism* tidak bisa dikesampingkan begitu saja.

Narcoterrorism memang tidak langsung dirasakan dampaknya dalam

skala besar. Meskipun demikian, efek dari *narcoterrorism* bisa berkali lipat, mengingat *narcoterrorism* merupakan bentuk konvergensi antara dua ancaman yaitu terorisme dengan perdagangan dan penyalahgunaan narkoba.

Salah satu bentuk bahaya narkoba adalah narkoba dapat saja menjadi sarana bagi peperangan asimetris yang dimaksudkan untuk melemahkan tatanan pemerintahan, ideology dan system ketahanan sebuah negara³⁰. Dalam artikel di laman resmi BNN tersebut juga dipaparkan bahwa narkoba sudah menjalar luas dengan jumlah penyalahguna narkoba yang sangat tinggi dengan angka mencapai 3,3 juta jiwa; dimana hal ini semakin menekankan pentingnya mewaspadaai bahaya narkoba demi menyelamatkan bonus demografi Indonesia.

Hal ini masih menggemakan seruan bahwa narkoba merupakan ancaman nyata sebagaimana pernyataan Menhan pada 2015 silam. Dalam salah satu kesempatan di Sumatera Utara, Menhan menjelaskan bahwa pada tahun 2015 saja

kematian akibat narkoba di Indonesia berkisar antara 40 hingga 50 orang per hari. Selain jumlah itu, ada nasib sekitar 4.500 orang pemakai yang tengah menjalankan rehabilitasi, dengan 1,2 juta orang yang telah ketergantungan tingkat lanjut sehingga sulit diobati. Konsekuensi kematian menjadi suatu ancaman baru apabila angka sebesar itu tidak dapat lagi diobati³¹.

Hal ini membuktikan bahwa ancaman narkoba tidak dapat dianggap remeh bagi kelangsungan ketahanan dan pertahanan bangsa. Ancaman mengenai narkoba telah tertuang di Buku Putih Pertahanan 2015, berikut dengan ancaman terorisme yang dinyatakan sebagai ancaman nyata. Ancaman mengenai terorisme sebagaimana telah dibahas dalam UU diatas juga telah jelas termaktub. Efek dari tindak terorisme ini dapat menyebabkan kerugian moril maupun materiil bagi masyarakat, serta negara apabila efeknya massif dan meluas. Apabila ancaman *narcoterrorism* memiliki efek ganda, perlu diperhatikan bahwa ancaman yang tercipta akibat

³⁰ BNN, *Bersama Cegah Ancaman Narkoba*, 2019, dalam <https://bnn.go.id/blog/beritakegiatan/bersama-cegah-ancaman-narkoba/> , diakses pada 19 Februari 2019.

³¹ Evalisa Siregar untuk AntaraNews, Menhan: narkoba ancaman nyata ketahanan Indonesia, *Antaraneews.com* edisi 19 maret 2015 dalam <https://www.antaraneews.com/berita/486074/menhan-narkoba-ancaman-nyata-ketahanan-indonesia> diakses pada 19 Februari 2019.

narcoterrorism ini akan menjadi sulit diprediksi.

Melalui hasil wawancara di subbab sebelumnya, dapat dilihat bahwa *narcoterrorism* merupakan suatu ancaman nyata yang belum menjadi focus mengenai kajian di Indonesia. Seluruh instansi di atas telah menyadari adanya potensi dari ancaman ini. Meski demikian, belum didapatkan suatu definisi khusus mengenai *narcoterrorism* yang dapat digunakan secara universal di Indonesia.

Berdasarkan hasil wawancara di atas dengan BNN dan Ditpidnarkoba, hingga saat ini masih sulit untuk memastikan secara akurat mengenai keberadaan *narcoterrorism*. Hal ini diperkuat oleh Bidkooor Hanneg Polhukam yang memandangi kasus ini masih timbul tenggelam. Sulitnya pembuktian mengenai peristiwa ini menjadi salah satu penghalang besar dalam kajian mengenai *narcoterrorism*. Hingga saat ini, fenomena *narcoterrorism* oleh Fadli Sadama masih banyak menciptakan spekulasi di kalangan penyidik. Dengan adanya fenomena tunggal ini, penyidik kesulitan untuk mengumpulkan data mengenai kasus ini.

Fenomena Fadli Sadama sepatutnya dianggap sebagai salah satu alarm tanda bahaya bagi para penegak hukum dan penggiat dunia terorisme di Indonesia.

Meski baru pertama kali terjadi, namun adanya fenomena ini dapat memberikan inspirasi bagi sel-sel kelompok lain untuk melaksanakan hal serupa. Dengan demikian, ada baiknya fenomena ini tidak diabaikan dan dilewatkan, sehingga memberikan peluang lain tersebut semakin tumbuh. Hal ini dapat dijadikan masukan mengenai pentingnya payung hukum yang membahas *narcoterrorism* sebagai ancaman dan apa saja yang tercakup di dalamnya, sehingga langkah kedepan dari para penegak hukum memiliki dasar yang jelas untuk melaksanakan pencegahan maupun penindakan dan mempercepat jalannya proses kasus.

Fenomena *narcoterrorism* di Indonesia ini telah sempat hampir terjadi kembali. Dapat dibaca dari hasil penelitian di atas bahwa telah ada narapidana narkoba yang nyaris tergalang oleh sel terorisme pada saat berada di satu sel yang sama. Hal ini membuktikan bahwa sel-sel terorisme masih terus bergerak dengan aktif untuk mencari pendanaan melalui jalur narkoba.

Keadaan mengenai *narcoterrorism* dapat ditinjau dari teori *crime-terror continuum* yang memiliki berbagai tahapan. Dari hasil wawancara, peristiwa *narcoterrorism* yang ada perlu dilacak

kembali hingga ke latar belakang baik secara individu maupun kelompoknya. Melalui hal tersebut akan didapat suatu alur yang dapat digunakan untuk memprediksi *narcoterrorism*.

Bagian pertama adalah aliansi, dimana kedua organisasi menjalin aliansi yang bervariasi, mulai dari kesepakatan tunggal, hubungan jangka pendek maupun hubungan jangka panjang³². Dalam konteks Indonesia, hubungan ini terlihat dalam bagaimana Fadli Sadama memanfaatkan akses terhadap narkoba untuk mendapatkan uang demi melaksanakan pembiayaan bagi kelompoknya. Namun dapat dilihat pula bahwa hal ini dilaksanakan tidak dengan menasar kelompok narkoba tertentu, melainkan lebih ke arah melaksanakan kegiatannya untuk mencari pendanaan. Hal ini dapat dibuktikan lebih jauh melalui keterlibatan Fadli Sadama dalam beberapa aksi terror, antara lain perampokan Bank Lippo di Medan tahun 2003 yang hasilnya digunakan oleh Noordin M. Top dan Azhari untuk membom Hotel J.W Marriot di tahun yang sama; dan keterlibatannya dalam pencurian dan kekerasan di CIMB

Niaga Medan pada 2010. Ia juga secara aktif terlibat dalam perampokan lain dan penyelundupan senjata. Fadli Sadama tertangkap saat menuju camp Darussalam lewat Johor Bahru, Malaysia, yang merupakan camp bagi para mujahdin Al-Qaeda di ASEAN³³. Hal ini juga sesuai dengan indikator aliansi, yaitu adanya ikatan yang telah berkembang antara organisasi terror dengan kriminal berbasis wilayah geografis tertentu. Menurut Makarenko, hal ini berkaitan dengan adanya kepentingan mereka untuk menjatuhkan legitimasi pemerintah dan menciptakan kondisi yang sesuai dengan kepentingan masing-masing³⁴.

Bagian kedua adalah memasuki motif operasional. Makarenko menjelaskan bahwa indikator utamanya adalah penggunaan cara terorisme oleh organisasi kriminal sebagai jalan operasional, maupun sebaliknya yaitu penggunaan cara-cara kriminal yang semakin marak oleh organisasi teroris. Fenomena ini membuat motif operasional awal masing-masing organisasi menjadi kabur dan semakin sulit diidentifikasi³⁵. Melalui sudut pandang ini, dapat dilihat

³² Makarenko, *op. cit.* hal. 131.

³³ Mustiana Lestari, "Fadli Sadama, teroris Kakap yang Kabur dari LP Tanjung Gusta", Merdeka.com dalam <https://www.merdeka.com/peristiwa/fadli->

[sadama-teroris-kakap-yang-kabur-dari-lp-tanjung-gusta.html](https://www.merdeka.com/peristiwa/fadli-sadama-teroris-kakap-yang-kabur-dari-lp-tanjung-gusta.html) diakses pada 19 Februari 2019.

³⁴ Makarenko, *op. cit.* hal. 133.

³⁵ *Ibid*, hal. 135.

bahwa tautan antara kedua organisasi ini semakin erat. Dalam perkembangannya, ideology radikal yang terus didengungkan bahkan hingga di fasilitas pemasyarakatan ini terus mencari jalan untuk menambah pendanaan termasuk dengan menggolong nabi narkotika.

Hingga saat ini, Indonesia berada di situasi ini; dimana motif operasional semakin kabur. Untuk itu perlu diantisipasi agar tidak masuk kepada fase ketiga yaitu konvergensi. Fase konvergensi dimasuki ketika kedua organisasi ini menampilkan karakteristik yang mulai menyerupai satu sama lain dan motivasi awal mereka mulai berubah. Hal ini patut diwaspadai sebagai *buffer zone* sebelum memasuki fase *black hole* yang dapat terjadi dan membawa negara-negara ke arah *weak state*.

Sementara ini, Indonesia belum memiliki arah akan jatuh meniru Columbia maupun Afghanistan dengan kerajaan *narcoterrorism* yang ada di dalamnya. Hal tersebut dipandang sebagai legitimasi bahwa belum ada pentingnya memandang *narcoterrorism* sebagai ancaman serius. Selain itu, sulitnya pembuktian juga membuat kasus yang terindikasi belum memiliki dasar yang kuat untuk melakukan dakwaan terhadap kasus *narcoterrorism*. Meski demikian perkembangan yang telah dibahas ini

sepatutnya menjadi perhatian karena menunjukkan adanya perkembangan yang cukup signifikan. Hal ini yang menjadi poin utama dari penelitian, yakni menyoroti pentingnya peningkatan kesiapsiagaan nasional terkait ancaman *narcoterrorism* sehingga kedepannya pemerintah lebih siap untuk segera membendung dampak ancaman.

Melalui hasil wawancara yang dikumpulkan, *narcoterrorism* belum dipandang sebagai ancaman yang perlu diberi perhatian khusus meski telah tergolong ancaman nyata. Mulai dari level strategis hingga taktis belum memiliki pemahaman yang seragam mengenai *narcoterrorism*. Terlebih, fenomena di Indonesia yang hanya satu-satunya itu merupakan sebuah fenomena yang sudah lama dan terkubur begitu saja.

Seluruh instansi yang diwawancarai menyatakan bahwa penanggulangan akan dilaksanakan dalam langkah-langkah yang bersifat reaktif. Selama ini badan strategis telah melaksanakan tugasnya dengan baik, namun belum mendapatkan sinergitas yang kohesif dan komunikasi yang terjalin baik. Hal ini dibuktikan dari simpang siurnya informasi mengenai fenomena yang ada dan dipertanyakan di setiap instansi. Sebagian besar instansi menyatakan bahwa kerjasama yang

dilaksanakan selama ini telah dijalin dengan baik. Meski demikian, permasalahan *narcoterrorism* masih diatasi secara sektoral dalam artian diatasi sesuai dengan bidang masing-masing dan secara terpisah.

Dengan memahami *terror-crime nexus* diatas, diharapkan bahwa negara dapat melaksanakan strategi yang tepat untuk mengatasi masalah yang berkembang akibat keberadaan organisasi kriminal dengan organisasi teroris. Melalui adanya upaya seperti pengakuan secara eksplisit mengenai ancaman ini, maka akan ada perubahan yang cukup signifikan dalam hal bagaimana negara menciptakan formasi untuk menciptakan dasar legal anti terorisme dan anti kriminalisme. Adanya *terror-crime* continuum diharapkan dapat memberikan gambaran kemungkinan adanya tumpang tindih dalam upaya penciptaan kebijakan kontra terorisme dan kontra kriminalisme sebagai bentuk respon efektif dari negara untuk menghadapi ancaman³⁶.

Sebagaimana telah dibahas dalam teori strategi di Bab II, dapat dipahami bahwa strategi tersusun atas tiga elemen yakni *ends*, *means* dan *ways*. Dalam

kerangka *ends*, tujuan dari Strategi Pertahanan Negara adalah untuk menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI, dan keselamatan segenap bangsa. Hal ini berarti adanya Strategi Pertahanan Negara yang disusun berdasarkan tujuan besar tersebut. Untuk mencapai tujuan tersebut perlu dipertimbangkan mengenai Sumber Daya Pertahanan yang digunakan, dengan mengerahkan pertahanan militer yang diintegrasikan dan disinergikan dengan pertahanan nirmiliter. Sumber daya ini dikerahkan melalui kerangka yang tepat dengan perencanaan, persiapan dan pelaksanaan system pertahanan negara yang tangguh dan berdaya tangkal tinggi sesuai dengan pemahaman mengenai situasi damai dan perang³⁷.

Untuk mencapai sasaran strategis diatas, diperlukan adanya sumber daya nasional yang dikerahkan semaksimal mungkin. Hal ini tercakup dalam upaya pelaksanaan strategi yang dirumuskan oleh Kemenko Polhukam dengan melibatkan 36 Kementerian/Lembaga dalam Upaya Penanggulangan Terorisme³⁸. Inpres mengenai hal ini dinyatakan masih membutuhkan

³⁶ *Ibid*, hal 142.

³⁷ Kemhan RI, *op. cit.* hal 53.

³⁸ Kemenko Polhukam RI, "Sesmenko Polhukam: Penanggulangan Terorisme, Program Prioritas

Nasional", 2018, dalam <https://polkam.go.id/sesmenko-polhukam-penanggulangan-terorisme-program-prioritas-nasional/> diakses pada 19 Februari 2019.

penyesuaian sehingga dasar yang digunakan adalah SK Menkopolhukam nomor 77 tahun 2016 yang direvisi hingga melibatkan 36 Kementerian dan Lembaga dibawah koordinasi BNPT.

Sebagian besar instansi menyatakan bahwa harus ada bukti nyata sebelum dapat dilaksanakan penindakan. Hal ini tidak dapat disalahkan, karena Indonesia merupakan negara hukum yang bersumber dari pembuktian untuk membangun kasus. Dengan demikian dibutuhkan adanya dasar hukum yang lebih baik, apabila memungkinkan yang memiliki wewenang berdasarkan azas preventif/preemptif.

Sesuai dengan kerangka utama dari Strategi Pertahanan Negara 2015 diatas, dijelaskan bahwa terorisme merupakan sebuah ancaman yang bersifat hibrida sehingga dibutuhkan kolaborasi dari pihak militer dengan kementerian/lembaga di bidang terkait. Hal ini yang belum diaplikasikan dengan maksimal hingga saat ini. Sebagaimana telah dibahas dalam UU nomor 5 tahun 2018, disebutkan bahwa keterlibatan TNI dapat diterjunkan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi TNI

dalam bagian dari operasi militer selain perang³⁹.

Dari hasil uraian diatas, permasalahan terorisme diatasi melalui dua cara yaitu *soft approach* dan *hard approach* tergantung tingkat pelaksanaannya. Sebagaimana telah dinyatakan oleh BNPT, terorisme yang telah dilaksanakan diatasi dengan cara *hard approach* melalui penindakan. Penindakan di bagian ini dilaksanakan oleh pasukan Densus sebagai bagian teknis penindakan secara hukum yang dimonitor oleh BNPT. Pihak militer tidak mungkin diterjunkan dalam *hard approach* karena adanya kapabilitas yang berbeda kecuali dibutuhkan perbantuan dari pihak bersangkutan. Meski demikian tidak ada larangan untuk melibatkan pihak TNI dalam *soft approach*.

Hal ini berkaitan dengan adanya pendekatan berbasis hukum yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia melalui UU no 5 tahun 2018, yang menyatakan bahwa tindak terorisme merupakan tindak pidana sehingga memberikan keleluasaan kepada pihak polri untuk melaksanakan penegakan hukum, namun di sisi lain memberikan

³⁹ Undang-Undang RI 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 43l ayat (1)

pembatasan terhadap gerak TNI untuk turut serta melaksanakan tugas dalam hal pemberantasan terorisme. Dengan adanya hal ini, maka sebetulnya kurang sejalan dengan UU nomor 34 tahun 2004 mengenai tugas-tugas TNI.

UU nomor 34 tahun 2004 juga menjelaskan bahwa TNI memiliki kewenangan untuk melaksanakan Operasi Militer Selain Perang, termasuk di bidang narkotika dan terorisme. Di peraturan yang sama juga disebutkan bahwa TNI memiliki fungsi untuk melaksanakan perbantuan terhadap pemerintah daerah. Salah satunya adalah melalui pelaksanaan Pembinaan Teritorial (Binter) yang mencakup pengelolaan pertahanan di daerah melalui pendekatan atau metode pembinaan dari aspek komunikasi social, ketahanan wilayah dan bakti TNI⁴⁰.

Hal ini kemudian dapat menjadi jembatan dari kurang maksimalnya upaya penanggulangan terorisme. Dengan Pembinaan Teritorial diatas, TNI hendaknya dapat dilibatkan dalam upaya penanggulangan *narcoterrorism*, melalui berbagai partisipasi untuk meningkatkan kewaspadaan masyarakat terhadap perkembangan terorisme secara umum dan *narcoterrorism* secara khusus yang

dilaksanakan secara *soft approach* tanpa melibatkan kapabilitas perang TNI.

Apabila dasar tersebut belum dapat dilaksanakan, maka hal yang dapat diusulkan adalah dengan melalui pelibatan *smart power* dalam mengatasi *narcoterrorism*. Maksud dari *smart power* ini adalah dengan melibatkan pihak penegak hukum dalam penindakan (*hard power*) dan penerjunan aparat militer yang bertugas mengatasi terorisme sebagai ancaman nyata melalui pendekatan *soft power*. Pelibatan militer disini dimaksudkan bukan untuk intervensi, melainkan untuk meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat melalui pendekatan yang lebih mendalam dan lebih mendasar. Mengingat hasil wawancara dari BNPT yang menyatakan bahwa ada kesulitan untuk berkoordinasi dengan pihak aparatur negara di daerah akibat perbedaan kapabilitas dan wewenang, maka jalan ini dipandang mungkin untuk dilaksanakan melalui keterlibatan aparat militer di daerah. Kapabilitas dan pembekalan khususnya mengenai terorisme dan penanganannya dapat diberikan oleh instansi pusat, kemudian dibawa oleh aparat militer ke daerah tugas masing-masing. Selai itu,

⁴⁰ Ari Ganjar Herdiansah *et al*, Peran dan Fungsi Pembinaan Teritorial TNI AD dalam Perbantuan

Pemerintah Daerah: Studi Kasus Kabupaten Lebak, *CosmoGov UNPAD*, 2017. hlm 65-82.

kemampuan dasar untuk melaksanakan pengumpulan data intelijen daerah juga akan menjadi tambahan berarti bagi instansi pusat seperti BNPT yang belum memiliki satuan tugas daerah, sehingga adanya bibit terorisme berikut kecabangannya termasuk *narcoterrorism* dapat diantisipasi secara cepat dan tepat. Adanya hal ini memungkinkan terbentuknya *smart power* dan menerjunkan seluruh kapabilitas yang dibutuhkan sebagai bantuan untuk mengatasi *narcoterrorism*.

Kendala yang terlihat dalam hasil wawancara diatas adalah adanya komunikasi yang kurang intensif terkait *narcoterrorism*. Belum banyak yang memandang *narcoterrorism* sebagai hal yang serius dan peluang terjadinya tinggi. Memang pemberantasan di bidang narkoba masih menjadi tantangan besar untuk dilaksanakan. Begitu pula penanggulangan di bidang terorisme. Dalam kedua bidang tersebut, selama masih ada *supply* pasti juga masih ada *demand*. Dengan demikian, cara paling efektif adalah mengendalikan mana yang dapat dikendalikan secara penuh oleh pemerintah.

Dengan demikian, adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan kepada instansi terkait untuk

mempertimbangkan kembali penambahan dasar legal hukum kapabilitas militer dalam hal *soft approach* untuk membantu pelaksanaan strategi kontraterorisme berikut kecabangannya di daerah yang belum secara penuh teratasi dengan maksimal.

Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat diambil dari seluruh penelitian diatas adalah *narcoterrorism* merupakan sebuah kecabangan dari terorisme yang mungkin timbul kembali di masa depan. Hal ini dipengaruhi oleh adanya peluang untuk perdagangan narkoba yang tinggi. Berdasarkan data yang ada, perdagangan narkoba di Indonesia merupakan salah satu yang memiliki tingkat paling tinggi.

Melalui penelitian ini, rumusan masalah pertama mengenai perkembangan *narcoterrorism* di Indonesia telah dipaparkan hingga sampai pada kesimpulan bahwa Indonesia perlu mempertimbangkan dengan serius untuk penanganan *narcoterrorism* agar tidak terus berkembang. Bukti dari perkembangan itu telah dikaji melalui *terror-crime nexus* oleh Makarenko, yang memperlihatkan bahwa hubungan antara organisasi terror dan organisasi kriminal kian berkembang. Apabila tidak diatasi

secara intensif, maka timbul kekhawatiran bahwa hal ini akan dapat terus berkembang hingga mengarah kepada konvergensi secara jangka panjang. Bukti yang menyangkut keterkaitan *narcoterrorism* bersifat terbatas dan tidak seluruh masyarakat mampu mengaksesnya. Meski demikian, *narcoterrorism* perlu diberikan perhatian khusus karena tingginya peluang Indonesia sebagai pasar dari produk narkoba.

Rumusan masalah kedua mengenai strategi pemerintah Indonesia untuk menanggulangi *narcoterrorism* telah menemui kesimpulan setelah melalui kajian mengenai strategi, terutama dari perspektif Strategi pertahanan Indonesia yang tertuang dalam buku Strategi pertahanan Indonesia 2015. Melalui hasil wawancara dengan berbagai instansi, terdapat perbedaan strategi yang mengarah pada koordinasi BNPT untuk melaksanakan upaya kontra terorisme berikut seluruh kecabangannya yang ditempuh melalui *soft approach* dan *hard approach*. *Hard Approach* melalui unsur penindakan dilaksanakan oleh Densus dibantu dengan K/L yang lain dalam hal koordinasi, sementara *soft approach* dilaksanakan oleh BNPT. Meski demikian, komunikasi yang terjalin perlu

ditingkatkan menjadi lebih intensif sehingga seluruh bagian dari perencanaan ini mengerti mengenai peran masing-masing.

Sejauh ini strategi penanggulangan yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia terkait *narcoterrorism* masih dengan perspektif responsif. Hal ini tidak dapat disalahkan, karena demikianlah system kerja pemerintahan di Indonesia saat ini. Namun adanya UU nomor 5 tahun 2018 merupakan langkah yang tepat dari pemerintah untuk mengurangi terorisme. Meski demikian, UU ini masih membutuhkan pengembangan lebih lanjut apabila dikaitkan dengan *narcoterrorism*. UU ini telah memberikan kerangka preventif bagi penanggulangan terorisme di Indonesia. Namun ada baiknya dalam pelaksanaan penyusunan Peraturan Presiden sebagai kerangka kerja, pemerintah Indonesia mempertimbangkan untuk secara detil memasukkan *narcoterrorism* sebagai langkah pencegahan agar situasi terkait tidak semakin berkembang. Penulis menyadari bahwa Indonesia merupakan negara hukum, dimana segala aspek berbangsa dan bernegara seluruhnya berada dibawah hukum. Dengan demikian, diperlukan adanya dasar hukum yang jelas bagi setiap pelaksanaan

kegiatan yang menyangkut bangsa dan negara.

Selain itu, kurang maksimalnya pelaksanaan kontra terorisme di daerah yang kurang terawasi oleh pemerintah pusat juga menjadi kendala. Hal ini dapat diatasi dengan adanya pelibatan aparat militer di daerah melalui *smart approach*.

Saran/Rekomendasi

Rekomendasi yang dapat diberikan dari seluruh penelitian diatas dibagi menjadi dua bagian berdasarkan pertanyaan penelitian. Rekomendasi yang dapat diberikan oleh penulis adalah sebagai berikut:

a. Segi perkembangan *narcoterrorism* di Indonesia

Adanya perbaikan regulasi untuk memberikan kerangka kerja preventif dan preemptif untuk mengatasi perkembangan *narcoterrorism* di Indonesia sebelum berkembang lebih jauh.

b. Strategi penanggulangan *Narcoterrorism*

Untuk mengembangkan strategi menanggulangi *narcoterrorism* di Indonesia dapat dilaksanakan dengan:

- Mengakui dan menjadikan *narcoterrorism* sebagai salah satu

kajian utama dalam pertahanan negara dan paradigma ancaman;

- Melibatkan aparat militer untuk mencapai *smart power* dalam penanggulangan *narcoterrorism* di Indonesia.

- Untuk mengatasi kendala komunikasi, dibutuhkan rapat untuk membahas *narcoterrorism* secara spesifik sehingga ada sebuah definisi khusus serta rencana nasional yang matang sehingga tidak membuang waktu untuk menciptakan satgas yang baru.

Terorisme perlu dipandang lebih serius terutama dalam kaitannya dengan narkoba karena kedua ancaman ini akan terus ada hingga kapanpun. Dengan demikian perlu perhatian dan pertimbangan yang matang untuk mengatasi sesuai dengan prioritas.

Daftar Pustaka

UNODC. 2018. *The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism, booklet 5 UNODC Research*, Vienna: UNODC, hlm. 9.

Gomis, Benoit. 2015. *Demistifying 'narcoterrorism'. Policy Brief no 9*. Swansea: *Global Drug Policy Observatory*.

Suhendi, Adi. 2013. *Bertemu Imam Samudra Hingga Bisnis Narkoba* dalam *TribunNews.com* edisi Kamis, 5 Desember 2013, dalam <http://www.tribunnews.com/nasional/2013/12/05/perjalanan-teroris-fadli>

- [sadama-bertemu-imam-samudra-hingga-bisnis-narkoba](#) diakses pada 23 Agustus 2018.
- Suhendi, Adi. 2013. *Fadli Sadama Pemimpin Kumpulan Organisasi Teror Indonesia* dalam *TribunNews.com* edisi Selasa, 17 Desember 2013, dalam <http://www.tribunnews.com/nasional/2013/12/17/fadli-sadama-pemimpin-kumpulan-organisasi-teror-indonesia> diakses pada 23 Agustus 2018.
- Kementerian Pertahanan RI. 2015. *Strategi Pertahanan Negara 2015*, Jakarta: Kemhan RI.
- Perri, Frank et al., 2009. *Evil Twins the Crime-Terror Nexus*. (Springfield: The Forensic Examiners Winter Edition).
- Makarenko, Tamara. 2004. "The Crime-Terror Continuum: Tracing Organised Crime and Terrorism". *Global Crime* vol 6. (New York: Routledge) hlm 129-145
- Creswell, John. 2014. *Research Design, Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches*, (California: SAGE Publications), hal. 42.
- BNN. n.d. "Bersama Cegah Ancaman Narkoba, 2019, dalam <https://bnn.go.id/blog/beritakegiatan/bersama-cegah-ancaman-narkoba>, diakses pada 19 Februari 2019.
- Siregar, Evalisa. 2015. *Menhan: narkoba ancaman nyata ketahanan Indonesia*, *Antaraneews.com* edisi 19 maret 2015 dalam <https://www.antaraneews.com/berita/486074/menhan-narkoba-ancaman-nyata-ketahanan-indonesia> diakses pada 19 Februari 2019.
- Lestari, Mustiana. 2013. *Fadli Sadama, teroris Kakap yang Kabur dari LP Tanjung Gusta*, *Merdeka.com* dalam <https://www.merdeka.com/peristiwa/fadli-sadama-teroris-kakap-yang-kabur-dari-lp-tanjung-gusta.html> diakses pada 19 Februari 2019.
- Kemenko Polhukam RI. 2018. *Sesmenko Polhukam: Penanggulangan Terorisme, Program Prioritas Nasional* dalam <https://polkam.go.id/sesmenko-polhukam-penanggulangan-terorisme-program-prioritas-nasional/> diakses pada 19 Februari 2019.
- Herdiansah, et. al. 2017. *Peran dan Fungsi Pembinaan Teritorial TNI AD dalam Perbantuan Pemerintah Daerah: Studi Kasus Kabupaten Lebak*, (Bandung: UNPAD). hlm 65-82.

