



# POLITICOS:

## Jurnal Politik dan Pemerintahan

<https://www.ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/politicus/index>

## Perspektif Kebijakan Kontra-Terrorisme ASEAN dan Perbedaan Paradigma Penanggulangan Terrorisme oleh Negara-Negara Anggota ASEAN

*Hadi Pradnyana*

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Warmadewa

*hadipradnyana@warmadewa.ac.id*

**How to Cite:** Pradnyana, I, P, H. (2022). Perspektif Kebijakan Kontra-Terrorisme ASEAN dan Perbedaan Paradigma Penanggulangan Terrorisme oleh Negara-Negara Anggota ASEAN. *POLITICOS: Jurnal Politik dan Pemerintahan*, 2 (1): 11-26. Doi: <https://doi.org/10.22225/politicus.2.1.2022.11-26>

### **Abstract**

*This research examines the perspective of ASEAN's counter-terrorism policy and ASEAN member states. Observing ASEAN's counter-terrorism policy instruments and the approach of ASEAN member states to these instruments. Based on the massive threats of terrorism that have occurred in Southeast Asia, especially since the 9/11 incident in 2001. Qualitative descriptive is used as a research method, using a literature study approach. The results showed that ASEAN adopted a law enforcement approach in countering terrorism. ASEAN for the first time issued a counter-terrorism policy instrument specifically through the ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism 2001, after 9/11. Then followed by other instruments such as the ASEAN-US Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism 2002, Joint Declaration on Cooperation to Combat Terrorism 2003, ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT) 2007, and joint declarations with external dialogue partner countries such as United States, European Union, India, Australia, Russia, Japan, South Korea, New Zealand, Pakistan and Canada. However, ASEAN member countries do not have absolute similarities in the paradigm of counter-terrorism policies. Because ASEAN has the principle of non-interference. Based on these results, it can be concluded that various counter-terrorism policy instruments have been successfully established by ASEAN, which puts forward the perspective of law enforcement. However, there are differences in the paradigm of counter-terrorism by ASEAN member countries.*

**Keywords:** ASEAN; policy instruments; counter-terrorism

### **Abstrak**

Penelitian ini mengkaji tentang perspektif kebijakan kontra-terorisme ASEAN dan paradigma penanggulangan terorisme oleh negara-negara anggota ASEAN. Secara lebih luas mengamati instrumen-instrumen kebijakan kontra-terorisme ASEAN dan respons atau pendekatan negara-negara anggota ASEAN terkait instrumen tersebut. Didasarkan pada ancaman-ancaman terorisme yang masif terjadi di kawasan Asia Tenggara,

terutama sejak insiden 9/11 tahun 2001. Deskriptif kualitatif digunakan sebagai metode penelitian, menggunakan pendekatan studi literatur. Penelitian ini pada dasarnya mempertanyakan pandangan atau perspektif ASEAN tentang strategi kontra-terorisme. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ASEAN mengadopsi pendekatan penegakan hukum dalam menanggulangi terorisme. ASEAN pertama kali mengeluarkan instrumen kebijakan kontra-terorisme secara khusus melalui ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism 2001, pasca insiden 9/11. Lalu disusul oleh instrumen-instrumen lain seperti ASEAN-US Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism 2002, Joint Declaration on Cooperation to Combat Terrorism 2003, ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT) 2007, dan deklarasi bersama negara-negara mitra dialog eksternal seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, India, Australia, Rusia, Jepang, Korea Selatan, Selandia Baru, Pakistan, dan Kanada. Meski demikian, negara-negara anggota ASEAN tidak memiliki kesamaan mutlak dalam paradigma kebijakan kontra-terorisme. Berdasarkan hasil tersebut dapat disimpulkan bahwa berbagai instrumen kebijakan kontra-terorisme berhasil dibentuk ASEAN, yang mengedepankan perspektif penegakan hukum. Namun terdapat perbedaan paradigma penanggulangan terorisme oleh negara-negara anggota ASEAN.

**Kata kunci:** ASEAN; instrumen kebijakan; kontra-terorisme

## I. PENDAHULUAN

Setelah peristiwa 11 September atau 9/11 tahun 2001, kampanye Global War on Terror (GWOT) yang dilancarkan Amerika Serikat mulai difokuskan pada kelompok Muslim radikal di Asia Tenggara, terutama di Filipina, Indonesia, Malaysia, Thailand, dan Singapura. Asia Tenggara diprediksi menjadi arena baru bagi jaringan Al Qaeda saat itu. Asumsi tersebut bukan tanpa dasar. Asia Tenggara memiliki perbatasan yang longgar dan kontrol pemerintah yang terbatas. Secara historis, Asia Tenggara juga untuk memiliki pengalaman dalam ancaman terorisme dan pemberontakan. Asia Tenggara tidak hanya menjadi tempat pelatihan bagi para jihadis, tetapi yang lebih penting, merupakan sumber pendanaan dan infrastruktur bagi berbagai kelompok teroris. Amerika Serikat kemudian mendorong negara-negara di Asia Tenggara untuk meningkatkan perang melawan terorisme dan mengidentifikasi kawasan tersebut sebagai front kedua dalam perang

melawan teror (Singh, 2009). Negara-negara ASEAN pun mulai memetakan isu terorisme sebagai bagian dari ancaman nasional dan regional.

Konstelasi terorisme dunia mengalami pergeseran pada tahun 2016 ketika ISIS terbentuk (Munir & Shafiq, 2016). Organisasi-organisasi teroris yang semula cenderung berkiblat pada al-Qaeda, kemudian berganti ke ISIS. Sejak awal didirikan, propaganda ISIS diarahkan pada Muslim Asia Tenggara dengan merekrut orang Indonesia, Malaysia, dan Filipina untuk bergabung dalam upaya perang di Irak dan Suriah, atau untuk melakukan jihad bersenjata di wilayah mereka sendiri (Singh & Jani, 216). Pendekatan ISIS ke Asia Tenggara adalah bagian dari agenda regional dan transnasionalnya. Mirip dengan pejuang Filipina, Indonesia, dan Melayu yang berkumpul kembali melalui Katibah Nusantara yaitu sebuah batalyon regional berbahasa Melayu di front Suriah-Irak. Propaganda ISIS yang ditujukan kepada simpatisan lokal menyerukan

jihadis Asia Tenggara dari semua negara untuk berkumpul di Mindanao, Filipina Selatan untuk berlatih dan bertarung. Upaya ISIS untuk merebut wilayah di Asia Tenggara berfokus di Kota Marawi, Mindanao, Filipina. Selain itu ISIS juga sebelumnya telah berusaha untuk

membangun fondasi di Poso, Indonesia dan Malaysia (Parameswaran, 2015). Negara-negara ASEAN dituntut untuk meningkatkan kapabilitas kontra-terorisme demi menegah dan menanggulangi ancaman terorisme, baik skala nasional maupun regional.



**Grafik 1.** Insiden Terorisme di Asia Tenggara  
(Sumber: Global Terrorism Database, 2021)

Grafik diatas menunjukkan ancaman terorisme di Asia Tenggara yang mengalami peningkatan sejak tahun 2015/2016. Eksistensi ISIS membawa dampak yang besar dalam eskalasi serangan teroris di negara-negara ASEAN. Berdasarkan data dari Global Terrorism Database, insiden terorisme di Asia Tenggara mencapai 3.689 kasus sepanjang tahun 2016 hingga 2019. Mayoritas angka tersebut terjadi di Filipina, salah satunya adalah insiden serangan New People's Army (NPA) di Kota Pinanag-an pada tanggal 11 November 2019 yang mengakibatkan 7 korban jiwa dan 20 korban luka-luka. Selain itu banyak kasus terorisme di Filipina yang dilakukan oleh kelompok-kelompok lain. Seperti Abu Sayyaf yang melakukan serangan terror di Kota Igasan pada 25 Mei 2019 yang mengakibatkan 15

korban jiwa dan 14 luka-luka. Abu Sayyaf juga kerap melakukan ancaman di Malaysia. Pada 5 Desember 2018, Abu Sayyaf meneror Kota Semporna, Malaysia dan mengakibatkan 1 korban jiwa sedangkan 2 lainnya luka-luka. Disamping itu, Abu Sayyaf juga menjadi ancaman bagi Indonesia karena kerap menculik nelayan Indonesia yang berlayar di laut utara Sulawesi yang berbatasan dengan Filipina Selatan. Thailand juga mengalami ancaman terorisme yang didominasi oleh Barisan Revolusi Nasional (BRN), sebuah gerakan separatis Melayu Patani yang beraktivitas di Thailand Selatan. Pada 5 November 2019, BRN melakukan serangan kepada polisi dan masyarakat sipil di Kota Lam Phaya yang mengakibatkan 15 korban jiwa dan 5 luka-luka. Sedangkan Indonesia mengalami ancaman teror dari beberapa kelompok

seperti Jemaah Islamiyah (JI), Jemaah Ansharud Daullah (JAD), Mujahidin Indonesia Timur (MIT), dsb. Dibandingkan Filipina, Indonesia, Malaysia, dan Thailand, Laos, Kamboja, Brunei, Singapura, dan Vietnam mengalami eskalasi ancaman teror yang relatif lebih sedikit. Kamboja pernah mengalami ancaman teror dari Cambodian Freedom Fighters (CFF). Free Democratic People's Government of Laos pernah menjadi ancaman bagi pemerintah Laos seperti serangan yang terjadi pada 31 Oktober 2003 di Kota Vientiane. Vietnam mengalami ancaman dari kelompok Trieu Dai Viet yang pernah melakukan serangan di Kota Ho Chi Minh pada Juni 2018 (Global Terrorism Database, 2021). Data-data tersebut memperlihatkan ancaman terorisme kawasan di Asia Tenggara perlu perhatian serius dari ASEAN.

Mengingat bahwa ancaman terorisme kontemporer di ASEAN adalah ancaman kawasan, ancaman tersebut harus diatasi secara bersama dan menggunakan perspektif regional. Maka dari itu, strategi kontra-terorisme regional sangat diperlukan. Sebagaimana telah dijelaskan pada Deklarasi Bangkok 1967, yang notabene menjadi cikal bakal pembentukan ASEAN, bahwa misi ASEAN adalah mempromosikan perdamaian dan stabilitas regional. Selain itu, Piagam ASEAN 2007 juga menyatakan komitmen ASEAN terkait tanggung jawab bersama dalam meningkatkan perdamaian, keamanan, dan kemakmuran regional.

Atas dasar latar belakang permasalahan diatas, penelitian ini berfokus

pada perspektif kebijakan kontra-terorisme ASEAN. Untuk menjawab pertanyaan dasar tersebut, instrumen-instrumen kontra-terorisme ASEAN, beserta respons negara-negara ASEAN dalam menanggulangi terorisme penting untuk dielaborasi secara komprehensif.

## **II.METODE**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dengan jenis deskriptif. Penelitian kualitatif merupakan rangkaian proses untuk menjaring informasi pada suatu objek, kemudian dikaitkan dengan permasalahan dari pandang teoritis atau praktis. Kualitatif kerap digunakan pada ranah ilmu sosial, karena bergantung pada observasi manusia (Sugiyono, 2014). Karakteristik utama dari penelitian kualitatif adalah manusia sebagai instrumen, bertumpu pada proses, adanya kriteria untuk keabsahan data, desain penelitian bersifat sementara, dan hasil penelitian mendapat persetujuan bersama antara peneliti dan informan (Moleong, 2018).

Adapun pertanyaan dasar yang bersifat deskriptif dari penelitian ini adalah "bagaimana perspektif ASEAN dalam menanggulangi terorisme di kawasan?" dan "bagaimana paradigma negara-negara anggota ASEAN dalam menanggulangi terorisme?". Hasil dari penelitian ini berupa rangkaian kalimat yang dinarasikan secara ilmiah. Maka dari itu, jenis penelitian kualitatif yang digunakan adalah deskriptif. Secara garis besar, penelitian jenis deskriptif adalah menyajikan data-data dalam bentuk

deskripsi atau narasi mengenai fenomena yang diteliti. Narasi akan diperkuat dengan data-data statistik yang diperlukan. Dengan kata lain, angka atau grafik hanya dipergunakan untuk memperkuat argumentasi dalam penelitian, bukan menjadi inti dari penelitian.

Penjelasan tentang instrumen kontra-terorisme ASEAN akan dielaborasi secara deskriptif atau naratif. Diperkuat dengan beberapa data statistik yang diperlukan. Adapun sumber data pada penelitian ini lebih menekankan pada sumber data sekunder, yaitu penelusuran dokumen, jurnal, buku, situs resmi instansi terkait seperti ASEAN secara daring (dalam jaringan).

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini adalah observasi dan dokumentasi. Observasi adalah salah satu metode utama pada penelitian kualitatif, yang secara umum diartikan sebagai proses pengamatan atau pengelihatian. Metode observasi dilakukan dengan mengamati suatu objek yang akan diteliti secara terpusat, baik melalui partisipasi pengamat sebagai partisipan atau partisipasi pengamat sebagai non-partisipan (Moleong, 2018). Pada penelitian ini, peneliti menempatkan diri sebagai partisipasi pengamat sebagai non-partisipan. Dikarenakan tidak terlibat secara langsung dalam proses pembuatan kebijakan kontra-terorisme ASEAN. Namun peneliti tetap dapat melakukan pengamatan sebagai non-partisipan melalui studi literatur atau kepustakaan. Oleh karena itu, metode dokumentasi digunakan untuk mencari

data-data atau dokumen kredibel.

Metode dokumentasi juga erat berkaitan dengan studi literatur. Poin utamanya adalah mengumpulkan data-data yang digunakan sebagai acuan atau sumber data pada penelitian (Moleong, 2018). Dalam hal ini, beberapa sumber literatur yang digunakan seperti dokumen-dokumen perjanjian kontra-terorisme ASEAN, artikel ilmiah, buku, jurnal yang berkaitan, Memorandum of Understanding (MoU), dan naskah-naskah di situs resmi ASEAN.

Setelah keseluruhan data tersebut dikumpulkan, kemudian dilakukan proses teknik analisis data. Metode deskriptif digunakan untuk menganalisis data pada penelitian ini. Kemudian dilakukan interpretasi data dan disusun secara deskriptif untuk menghasilkan elaborasi yang sistematis, akurat, dan jelas. Dengan demikian, data-data yang terkumpul dari dokumen-dokumen perjanjian kontraterorisme ASEAN, artikel ilmiah, buku, jurnal yang berkaitan, Memorandum of Understanding (MoU), dan naskah-naskah di situs resmi ASEAN dianalisis dan diinterpretasi secara deskriptif. Sehingga menjadi hasil penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan.

### **III.HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### ***Perspektif Kebijakan Kontra-Terrorisme ASEAN***

Sebelum insiden 9/11, ASEAN menggunakan term kejahatan transnasional dalam menangani terorisme kawasan. Ada pergeseran tren kontra terorisme di

ASEAN. Hal ini sejalan dengan peta pergerakan dan aksi terorisme sehingga mengubah paradigma kontra-terorisme. Sederhananya, terorisme belum dianggap sebagai masalah keamanan nasional dan kawasan yang mendesak sebelum insiden 9/11 (Hamzani, Aravik, & Yunus, 2020). Singapura menjadi negara pertama ASEAN yang memperkenalkan struktur baru dalam domain kebijakan, intelijen, dan operasional terkait penanggulangan terorisme. Menghadapi terorisme di skala domestik, pemerintah Singapura membentuk *Comite Security Policy Review* untuk mengoordinasikan model keamanan baru (Febrica, 2010). Langkah dari Singapura tersebut kemudian mempengaruhi ASEAN dan negara-negara anggota lain untuk menginisiasi kebijakan kontra-terorisme dengan menekankan aspek hukum.

Peristiwa Terorisme 11 September 2001 atau 9/11 mendapat respon yang masif dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Pasca insiden tersebut, PBB melalui Security Council mengeluarkan resolusi yang mengajak negara-negara anggota PBB untuk mengambil langkah-langkah khusus dalam penanggulangan terorisme. PBB melalui United Nations Terrorism Prevention Branch telah melakukan kajian ekstensif dan merekomendasikan penanggulangan secara komprehensif melalui berbagai aspek, seperti politik dan pemerintahan, ekonomi dan sosial, psikologi, komunikasi, dan pendidikan, peradilan dan hukum, sistem kepolisian dan penjara, intelejen, militer, dan imigrasi (Hamzani, Aravik, & Yunus, 2020). Hal ini menjadi factor ASEAN untuk mengubah

paradigma kontra-terorisme menjadi lebih khusus, yang semula menggunakan terminologi kejahatan transnasional.

Kawasan Asia Tenggara kerap dijuluki *Second Front* dalam Perang Global Melawan Terorisme (Österlind, 2009). Perlawanan negara-negara anggota ASEAN terhadap terorisme dapat dilihat pada Konferensi Tingkat Tinggi ke-7 pada tanggal 5 November 2001 di Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, dengan menghasilkan deklarasi *Joint Action to Counter Terrorism* dan *ASEAN Minister Meeting on Transnational Crime (AMMTC)*.

ASEAN Declaration on Transnational Crime 1997, Manila Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime 1998, dan ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime 1999 menjadi acuan ASEAN untuk menanggulangi terorisme sebelum tahun 2001 (ASEAN Secretariat, 2012). Pendekatan ini memandang bahwa terorisme sebagai tindakan kriminal dan subversi internal yang penanganannya diserahkan ke lembaga penegak hukum. Pada operasionalisasinya, ada bias yang signifikan antara terorisme dan ranah kejahatan transnasional lain seperti pencucian uang, perdagangan narkoba dan manusia, dan pembajakan. Hal tersebut mencerminkan ASEAN memandang terorisme sebagai tidak bentuk kejahatan yang signifikan, dibandingkan dengan masalah keamanan lainnya.

Pasca insiden 9/11, pemahaman ASEAN secara institusi dalam menangani

terorisme berubah. ASEAN telah menunjukkan langkah-langkah konkrit untuk menempatkan terorisme sebagai tindak kriminal khusus. Pada tahun 2001, pada pertama kalinya dikeluarkan deklarasi ASEAN dalam upaya menanggulangi terorisme secara lebih spesifik, melalui ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism 2001. Kawasan kemudian meningkatkan upaya kontra-terorisme setelah insiden Bom Bali tahun 2002, peristiwa teror pertama di Asia Tenggara yang aktor-aktornya terkoneksi antara beberapa negara ASEAN yaitu Malaysia, Singapura, dan Indonesia. Setelah insiden tersebut, dikeluarkan deklarasi bersama dalam penanganan terorisme melalui KTT ASEAN di Phnom Penh pada 3 November 2002.

Kemudian secara berturut disusul dengan menandatangani sejumlah deklarasi bersama dengan mitra-mitra dialog eksternal seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, India, Australia, Rusia, Jepang, Korea Selatan, Selandia Baru, Pakistan, dan Kanada. Ada juga deklarasi bersama dengan Tiongkok pada tahun 2002 yaitu Joint Declaration of ASEAN and China on Cooperation in the Field of NonTraditional Security Issues ([ASEAN Secretariat, 2012](#)). Namun tidak mencantumkan kata kontra-terorisme seperti deklarasi dengan mitra dialog eksternal sebelumnya.

Sejak tahun 2002, negara-negara anggota ASEAN telah melakukan upaya untuk memperkuat kerja sama melawan terorisme ([Rose & Nestorovska, 2005](#)). Pada Mei 2002, Indonesia, Malaysia dan Filipina,

kemudian Kamboja dan Thailand, menandatangani perjanjian anti-terorisme untuk memperkuat kontrol perbatasan, berbagi informasi penumpang maskapai penerbangan, membangun *hotline*, berbagi informasi intelijen, dan menerapkan standar prosedur pencarian dan penyelamatan. Beberapa negara lain di kawasan juga telah menandatangani perjanjian kerjasama serupa, dan kerjasama antara pemerintah, khususnya penegak hukum dan badan intelijen, ditingkatkan pada tahun 2002 dan 2003. Mitra eksternal seperti Amerika Serikat dan Australia terlibat dalam pelaksanaan kerjasama ini. Berbagai kerja sama regional yang berkembang pesat sejak tahun 2002 telah membuahkan hasil, meskipun banyak kendala yang disebabkan oleh kendala politik dan ekonomi internal negara-negara Asia Tenggara.

Pada dasarnya, berbagai instrumen kebijakan yang dikeluarkan memperlihatkan upaya ASEAN yang menggunakan pendekatan penegakan hukum dalam strategi kontra-terorisme. Selain itu, pasca insiden 9/11 ASEAN mengubah terminologi penanganan terorisme secara lebih khusus, melalui mekanisme-mekanisme institusional. Untuk mempertegas asumsi ini, pembahasan berikutnya menjelaskan tentang suatu kerangka dasar penanganan terorisme ASEAN yang menggunakan pendekatan penegakan hukum, yaitu ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT).

### ***ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT) sebagai Landasan Dasar Penanggulangan Terorisme di Kawasan***

ASEAN telah mengeluarkan berbagai instrumen kontra-terorisme dalam beberapa tahun terakhir. Pada tahun 2001, Komite Menteri ASEAN untuk Kejahatan Transnasional dibentuk dan Deklarasi ASEAN tentang Aksi Bersama Melawan Terorisme dibentuk pada tahun yang sama. Kemudian pada Januari 2007, dicanangkan Konvensi ASEAN Melawan Terorisme atau ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT) sebagai kerangka kerja sama melawan terorisme di kawasan (ASEAN, 2013). Perjanjian kerjasama ini telah diratifikasi oleh seluruh negara anggota ASEAN. Dengan demikian, kita dapat melihat bahwa negara-negara anggota memiliki komitmen yang sama dalam memerangi terorisme.

Konvensi ASEAN Melawan Terorisme (ACCT) adalah dasar dari kerangka kerja ASEAN untuk kebijakan kontra-terorisme. Konvensi ini ditetapkan pada KTT ASEAN ke-12 di Cebu, Filipina, 2007. Pasal I dokumen ACCT menjelaskan bahwa: *“This Convention shall provide for the framework for regional cooperation to counter, prevent and suppress terrorism in all its forms and manifestations and to deepen cooperation among law enforcement agencies and relevant authorities of the Parties in countering terrorism”*. Ada upaya peningkatan kerjasama antara lembaga dan lembaga penegak hukum, serta yurisdiksi dalam memerangi terorisme yang dijelaskan pada dokumen tersebut (Ahmad, 2007). Dengan

kata lain, ACCT merupakan mekanisme kerjasama antara lembaga penegak hukum dan yang terlibat dalam perang melawan terorisme di masing-masing negara anggota.

Lebih jauh, ACCT membahas serangkaian perjanjian kontra-terorisme yang relevan untuk mengidentifikasi pelanggaran, serta memungkinkan perubahan dari negara-negara anggota yang bukan merupakan pihak dari perjanjian ini (Borelli, 2017). Ketentuan ACCT lainnya seringkali bersifat fasilitasi. Dalam arti bahwa ACCT tidak mendefinisikan kewajiban baru, menegaskan kembali kewajiban berdasarkan perjanjian anti-terorisme berkaitan dengan kinerja nasional, dan mengidentifikasi bidang kerja sama di bawah undang-undang nasional masing-masing. Namun sebagai instrumen yang mengikat secara hukum, ACCT dipandang sebagai fondasi penting yang menjadi landasan dasar kerja sama kontra-terorisme ASEAN. Selain itu, ACCT memiliki potensi besar di bidang berbagi informasi dan peningkatan kapasitas. Dalam pernyataan yang dikeluarkan beberapa hari setelah ratifikasi Malaysia ke-10 dan terakhir pada 11 Januari 2013, Sekretariat ASEAN mencatat bahwa ACCT merupakan pencapaian penting dalam upaya mencegah dan memberantas terorisme kawasan.

Adopsi ACCT diikuti dengan pengembangan ASEAN Comprehensive Plan of Action on Counter Terrorism atau Rencana Aksi Komprehensif ASEAN melawan Terorisme tahun 2009. Sebagai inti

dari kerangka kerja ACCT, ASEAN Comprehensive Plan of Action on Counter Terrorism 2009 melengkapi kegiatan yang ditujukan untuk melawan terorisme, mencegah dan menekan organisasi terorisme, mengganggu jaringan yang mendukung terorisme, menggagalkan rencana aksi terorisme, dan membawanya ke ranah pengadilan.

Atas dasar ini, dapat dilihat bahwa keamanan kawasan merupakan salah satu aspek penting yang dibahas oleh ASEAN. Ada peningkatan yang signifikan dalam upaya ASEAN untuk mengembangkan stabilitas dan keamanan kawasan. Pada tahun 2015, Komunitas Keamanan Politik ASEAN (APSC) dibentuk dalam kerangka Komunitas ASEAN (ASEAN, 2016). Secara keseluruhan, pilar ini menjamin stabilitas politik dan keamanan di ASEAN. Terorisme, radikalisme, dan ekstremisme menjadi salah satu poros utama pilar ini. APSC berusaha untuk memperkuat hubungan yang saling menguntungkan antara ASEAN, mitra dialognya dan pihak eksternal lainnya. Ia juga mempertahankan posisi sentral dan peran aktif ASEAN dalam mekanisme regional yang terbuka, transparan dan inklusif, namun tetap mempertahankan partisipasi aktif dan berwawasan ke depan. Dalam proses pencapaian tujuannya, APSC telah memperkuat kapasitas dan kehadiran kelembagaannya. Tujuan ini akan dicapai dengan menyederhanakan proses kerja ASEAN, meningkatkan efektivitas, efisiensi dan koordinasi. Selain itu, upaya untuk memperkuat Sekretariat ASEAN dan meningkatkan kehadiran lembaga-lembaga

ASEAN di tingkat nasional, regional dan internasional terus dilakukan. Dalam dokumen APSC, secara implisit disebutkan bahwa ASEAN perlu mengambil langkah-langkah preventif untuk memerangi terorisme di kawasan. Dengan demikian, berbagai upaya kontra-terorisme di kawasan tersebut kemudian diarahkan pada kerangka APSC.

Kerangka ACCT bisa dikatakan sebagai produk hukum dari ASEAN untuk mengarahkan dan mengatur mekanisme kontra-terorisme oleh negara-negara anggota. ASEAN secara tegas memberikan lisensi bahwa terorisme merupakan isu keamanan kawasan. Sehingga metode atau pendekatan hukum dijadikan acuan untuk dapat meraih keamanan tersebut. Meskipun penanganan terorisme di setiap negara anggota belum seragam.

### ***Paradigma Penanggulangan Terorisme oleh Negara-Negara Anggota ASEAN***

Negara-negara ASEAN telah melakukan upaya pemberantasan terorisme melalui berbagai pendekatan seperti aksi militer, kebijakan sosial ekonomi, ideologi, pendidikan, penegakan hukum dan penegakan hukum, kontra teroris. Berbagai kerjasama kontra-terorisme juga secara konsisten ditingkatkan di antara negara-negara anggota ASEAN serta dengan mitra eksternal seperti Australia dan Amerika Serikat. Namun perbedaan paradigma penanggulangan terorisme oleh negara-negara ASEAN masih berbeda. Disamping itu, terdapat perbedaan pendekatan hukum kontra-terorisme terkait ratifikasi dan

implementasi aturan hukum internasional yang relevan di negara-negara ASEAN (Tan & Nasu, 2016). Aturan hukum internasional yang dimaksud antara lain adalah Konvensi Internasional untuk Pemberantasan Bom Teroris 1997 (Convention on Terrorist Bombings), Konvensi Internasional untuk Pemberantasan Pendanaan Teroris 1997. 1999 (Convention on the Financing of Terrorism), United Nations Security Council and ACCT Resolution 2007.

Meskipun inisiatif regional untuk memperkuat kerja sama melawan terorisme, negara-negara ASEAN tidak memperlakukan terorisme dengan cara yang sama. Misalnya, Indonesia dan Singapura cenderung mengadopsi pendekatan penegakan hukum non-militer untuk mengatasi tantangan ini. Sementara itu, Malaysia dan Thailand mengandalkan respon militer yang lebih koersif. Aspek sejarah memegang peranan penting dalam pilihan strategis negara-negara ASEAN untuk memerangi terorisme. Pengalaman Malaysia dalam menghadapi pemberontak Komunis bersenjata dan tanggapan Thailand terhadap pemberontakan separatis di provinsi-provinsi Muslim Malaysia selatan cenderung membentuk preferensi negara-negara tersebut dalam mengambil pendekatan militer terhadap tantangan terorisme domestik. Di sisi lain, dengan berakhirnya peran kepemimpinan militer dalam politik Indonesia setelah tahun 1998, ancaman internal terorisme, kekerasan masyarakat, dan kegiatan separatis menjadi tanggung jawab utama Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) melalui Detasemen Khusus Anti-Terror 88 (Densus

88).

Bagi Indonesia, Bom Bali 2002 dan Bom Jakarta 2003 memberikan banyak alasan untuk membangun sistem legislatif dan represif yang mendukung perang melawan teror. Sejak tahun 2003, Indonesia telah melobi perjanjian ekstradisi ASEAN yang akan membantu mempercepat penyelidikan, terutama dalam kasus terorisme (Tan & Nasu). Bagi Indonesia, isu pembentukan perjanjian ekstradisi di seluruh kawasan adalah Singapura. Bahkan, Singapura telah berusaha untuk mengikat perjanjian ekstradisi bilateral dengan Indonesia, dengan perjanjian pertahanan yang ditandatangani oleh kedua negara pada tahun 2007. Namun, Indonesia belum meratifikasi perjanjian pertahanan karena Singapura dianggap berusaha untuk menghindari pemulangan paksa. tersangka orang Indonesia. korupsi dan melarikan diri ke Indonesia Singapura. Indonesia kemudian meratifikasi ACCT pada tanggal 20 Maret 2012 dengan harapan bahwa konvensi tersebut akan menjadi dasar bagi bantuan hukum timbal balik dan ekstradisi dalam memerangi terorisme.

Setelah meratifikasi Konvensi Pengeboman Teroris pada tahun 2003, Malaysia merevisi hukum pidananya untuk mencakup kejahatan terkait terorisme, mendefinisikan tindakan terorisme dengan cara yang sangat mirip dengan definisi Inggris. Pada Juli 2003, Malaysia mendirikan Pusat Penanggulangan Terorisme Regional Asia Tenggara, yang bertanggung jawab atas pelatihan regional, berbagi informasi dan kampanye kesadaran

publik Malaysia mencabut Undang-Undang Keamanan Dalam Negeri tahun 1960 pada tahun 2012 sebagai bagian dari kampanye politik yang dipimpin oleh Perdana Menteri Datuk Seri Najib Tun Razak. Ini melegalkan Perdana Menteri untuk menahan departemen tertentu tanpa perintah pengadilan. Hal ini berkaitan dengan upaya kontra-terorisme, dengan berlakunya Security Breach (Special Measures) Act 2012.

Pada tahun 2013, Malaysia telah menangkap Yazid Sufaat, mantan kapten tentara Malaysia yang ditahan tanpa pengadilan selama lebih dari tujuh tahun di bawah Undang-Undang Keamanan Dalam Negeri. Malaysia melanjutkan upaya reformasi hukumnya dengan memperkenalkan kembali penahanan pra-ajudikasi atau preventif melalui amandemen 2013 terhadap Undang-Undang Pencegahan Kejahatan 1959 dan pemberlakuan Undang-Undang Pencegahan Terorisme 2015, serta Undang-Undang Tindakan Khusus Kontra-Terrorisme Luar Negeri 2015 sebagai tanggapan atas ancaman ISIS (Tan & Nasu, 2016). Hal tersebut memperlihatkan upaya Malaysia mulai menggunakan pendekatan penegakan hukum dalam penanggulangan terorisme. Meskipun sebelumnya lebih dilakukan dengan pendekatan militeristik.

Filipina telah menghadapi tantangan keamanan kontemporer dalam bentuk Kelompok Abu Sayyaf dan Tentara Rakyat Baru, sayap bersenjata Partai Komunis Filipina. Setelah peristiwa 11 September, Presiden Gloria Macapagal Arroyo

menyebut kelompok Abu Sayyaf sebagai gerakan teroris internasional dan menerima bantuan militer AS yang substansial dan dukungan militer langsung terhadap para pejuangnya, kelompok Abu Sayyaf di Pulau Basilan. Penekanan pada konflik bersenjata internal, dengan kedok program kontra-terorisme, juga tercermin dengan jelas dalam definisi terorisme yang diadopsi dalam Human Security Law 2007. Pendekatan kontra-terorisme Thailand untuk menekan gerakan separatis Melayu Patani di wilayah selatan Thailand. Hal ini semakin dilembagakan dengan berlakunya Undang-Undang Keamanan Dalam Negeri pada tahun 2008 (Tan & Nasu, 2016). Abu Sayyaf menjadi salah satu kelompok yang paling mengancam stabilitas keamanan dalam negeri Filipina. Sejak tahun 2016, bersamaan dengan hadirnya ISIS, Abu Sayyaf semakin meningkatkan ancaman teror di berbagai wilayah Filipina. Salah satunya adalah penyerangan aparat kepolisian Filipina di Kota Buhanginan pada tanggal 4 Desember 2019 (Global Terrorism Database, 2021). Penyerangan-penyerang yang dilakukan Abu Sayyaf kebanyakan berfokus di wilayah selatan Filipina, seperti Kota Kan Isam, Igasan, Lahad Datu, Buhanginan, Jolo, Kajatian, dsb.

Berbeda dengan negara-negara pendiri ASEAN, pengembangan aparat keamanan dan perangkat hukum anti-terorisme bukanlah prioritas bagi negara-negara anggota lain seperti Laos, Kamboja, Myanmar, Vietnam, dan Brunei Darussalam. Bagi Kamboja, kebijakan ini menekankan kejahatan transnasional. Namun, Kamboja

telah meminta Australia dan Amerika Serikat untuk membantu mereka mengembangkan kemampuan kontra-terorisme mereka. Pada tahun 2003, Kamboja membentuk Komite Anti-Terrorisme Nasional, sebuah badan pembuat keputusan di tingkat politik yang diketuai oleh Perdana Menteri dan bertanggung jawab langsung atas perjuangan nasional dan internasional melawan terorisme. Langkah itu dilakukan karena kekhawatiran tentang direktur JI Hambali, yang dikatakan bepergian dengan bebas di Kamboja. Setelah meratifikasi semua perjanjian anti-terorisme internasional utama, Kamboja memberlakukan Undang-Undang Anti-Terrorisme 2007 dan Undang-Undang Anti-Pencucian Uang dan Pendanaan Terorisme 2007 (Tan & Nasu, 2016). Namun, sebagaimana dinyatakan tantangan nyata bagi kontra-terorisme Kamboja adalah peningkatan kapasitas perangkat anti-teror. Kurangnya infrastruktur komunikasi, peralatan, keterampilan khusus, pelatihan, dan sumber daya masih menjadi hal yang harus dibenahi Kamboja dalam menanggulangi terorisme.

Sebagian besar negara ASEAN berupaya memerangi pendanaan teroris sebagai bagian dari kebijakan anti pencucian uang mereka, sejalan dengan pendekatan ASEAN terhadap kerja sama regional melawan kejahatan transnasional. Malaysia memberlakukan Undang-Undang Anti Pencucian Uang, Pendanaan Teroris dan Hasil Kegiatan Ilegal pada tahun 2001, dan Myanmar memberlakukan Undang-Undang Pengendalian Pencucian Uang

tahun 2002 untuk tujuan memenuhi kewajiban yang timbul dari resolusi yang relevan dari Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Sambil mempertahankan pandangan resmi bahwa hukum pidana saat ini memberikan kerangka hukum yang komprehensif dan efektif untuk memerangi terorisme, Vietnam juga menanggapi dengan mengeluarkan Keputusan tentang Anti Pencucian Uang pada tahun 2015. 2005. Di sisi lain, undang-undang anti pencucian uang di Indonesia, Filipina dan Thailand dianggap tidak memadai oleh Financial Action Task Force, sebuah badan standar global yang berbasis di Paris, yang mendanai terorisme. Itu kemudian digantikan oleh undang-undang khusus baru tentang pendanaan perang melawan teror pada 2012 dan 2013 untuk menghindari kemungkinan sanksi keuangan.

Brunei dan Singapura sama-sama memberlakukan undang-undang pendanaan anti-terorisme dengan meratifikasi Konvensi Pembiayaan Terorisme tahun 2002. Namun, tidak ada tindakan kontra-terorisme yang diadopsi sampai kedua negara meratifikasi ACCT pertama kali pada tahun 2011 dan 2007. Singapura bergabung dengan *Terrorist Bombing Convention* atau Konvensi Pengeboman Teroris 1997 pada tahun 2007 dan pada tahun yang sama memberlakukan Undang-Undang Anti-Terrorisme (Anti-Terrorisme Bom) 2007. Sedangkan Brunei memberlakukan undang-undang anti-terorisme pada tanggal 1 Agustus 2011, beberapa saat setelah meratifikasi ACCT pada 28 April 2011. Vietnam memulai

prosesnya, mengembangkan program untuk mengimplementasikan ketentuan ACCT setelah disetujui pada tahun 2010, termasuk berlakunya undang-undang khusus anti-terorisme.

Laos membentuk komite nasional khusus untuk melaksanakan resolusi Dewan Keamanan 1373 dan mengubah hukum pidana pada tahun 2005 untuk mengkriminalisasi berbagai tindakan terorisme. Selanjutnya, Undang-Undang Anti Pencucian Uang dan Pendanaan Teroris disahkan pada tahun 2015. Berdasarkan undang-undang ini, Laos mendefinisikan terorisme dalam arti luas sebagai termasuk tindakan yang mempengaruhi kehidupan, kesehatan, kebebasan, dan menimbulkan ancaman fisik dan psikologis. Demikian pula, Myanmar telah bekerja dengan Dana Moneter Internasional dan Kantor PBB untuk Narkoba dan Kejahatan dalam merancang undang-undang anti pencucian uang di bawah resolusi Dewan Keamanan 1373 dan 162 (Tan & Nasu, 2016). Selain itu, Myanmar secara aktif mencari bantuan dari Amerika Serikat dan organisasi internasional lainnya. pihak untuk meningkatkan kapasitas Unit Intelijen, yang keuangannya memantau pendanaan teroris.

Elaborasi diatas menunjukkan perspektif ASEAN terkait strategi kontra-terorisme. Bahwa ASEAN menekankan aspek pendekatan hukum dalam menanggulangi terorisme. Disamping itu, dijelaskan juga dinamika kebijakan penanggulangan terorisme oleh negara-negara anggota ASEAN. Terlihat bahwa ada

perbedaan paradigma dalam memandang instrumen kontra-terorisme. ASEAN secara institusi memang berhak untuk mengarahkan negara-negara anggota untuk menerapkan kebijakan kontra-terorisme di masing-masing teritori. Namun ASEAN tidak memiliki hak untuk memaksakan kebijakannya sampai ke level nasional. Begitu pun negara-negara anggota tidak memiliki kewajiban untuk sepenuhnya menerapkan kebijakan ASEAN.

Prinsip non-interference atau non-intervensi menjadi alasan dari hal ini. ASEAN dibangun oleh semangat kebersamaan dengan menjunjung tinggi nilai-nilai non-intervensi. Artinya bahwa baik ASEAN ataupun sesama negara anggota, tidak diperbolehkan melakukan intervensi, termasuk dalam bentuk kebijakan. Daripada bersifat mengikat, ASEAN lebih berperan sebagai forum mediator dan komunikasi antar negara-negara anggota. Hal tersebut juga terlihat dari instrumen-instrumen kontra-terorisme yang dikeluarkan ASEAN. Secara kelembagaan, ASEAN telah merancang berbagai mekanisme untuk penanggulangan ancaman terorisme. Namun aspek yang jauh lebih penting adalah implementasi dari instrumen yang ada. Negara anggota menjadi elemen yang paling berperan dalam pengimplementasian ini.

Meskipun menunjukkan perbedaan paradigma, setidaknya ada komitmen bersama antar negara anggota dan ASEAN secara institusi dalam menanggulangi terorisme. Hal ini merupakan upaya

penting untuk merespons dan mencegah ancaman terorisme di kawasan secara lebih rapi dan sistematis. Kembali pada misi utama pembentukan ASEAN yang tercantum pada Deklarasi Bangkok 1967, bahwa cita-cita institusi ini adalah untuk mempromosikan perdamaian dan stabilitas regional.

#### **IV.KESIMPULAN**

Mempromosikan perdamaian dan stabilitas regional merupakan salah satu misi utama dari pembentukan ASEAN. Isu terorisme menjadi ancaman keamanan oleh negara-negara ASEAN baik secara kawasan maupun domestik. Sejak kehadiran kelompok teroris al-Qaeda, terutama momentum insiden 9/11, Asia Tenggara menjadi arena baru kelompok teroris untuk melancarkan aksi teror, yang semula hanya berfokus di kawasan Timur Tengah dan Amerika Serikat. Filipina, Indonesia, Malaysia, Thailand, dan Singapura dinilai menjadi negara-negara di Asia Tenggara yang rentan terhadap serangan teroris. Menyikapi permasalahan tersebut, ASEAN dituntut untuk meningkatkan instrumen kebijakan kontra-terorisme.

Sejak tahun 2001, berbagai perangkat kebijakan kontra-terorisme telah dikeluarkan ASEAN. Yang sebelumnya penanggulangan terorisme di kawasan hanya diatur secara umum melalui terminologi kejahatan transnasional. ASEAN setelah insiden 9/11 lebih menekankan aspek pendekatan hukum dalam menanggulangi terorisme.

ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism 2001 menjadi instrumen pertama yang mengatur secara spesifik penanggulangan terorisme di ASEAN. Kawasan kemudian meningkatkan upaya kontra-terorisme setelah insiden Bom Bali tahun 2002, peristiwa teror pertama di Asia Tenggara yang aktor-aktornya terkoneksi antara beberapa negara ASEAN yaitu Malaysia, Singapura, dan Indonesia. Setelah insiden tersebut, dikeluarkan deklarasi bersama dalam penanganan terorisme melalui KTT ASEAN di Phnom Penh pada 3 November 2002. ASEAN setelah tahun 2002 menunjukkan komitmen untuk meningkatkan instrumen kebijakan kontra-terorisme. Berbagai deklarasi dan kerjasama dengan mitra dialog eksternal telah dijalin. Pada Januari 2007, dikeluarkan ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT) yang kemudian menjadi acuan dasar ASEAN dalam menangani terorisme. Instrumen kebijakan kontra-terorisme ASEAN selanjutnya didasarkan pada instrumen ACCT. Kerangka ACCT kemudian menjadi produk hukum ASEAN yang mengatur secara komprehensif langkah-langkah kontra-terorisme.

Meskipun telah memiliki ACCT, negara-negara anggota ASEAN tidak memiliki kesamaan mutlak dalam paradigma kebijakan kontra-terorisme. Misalnya Indonesia dan Singapura cenderung mengadopsi pendekatan penegakan hukum non-militer untuk mengatasi tantangan ini. Sementara itu, Filipina, Malaysia, dan Thailand mengandalkan respon militer yang lebih koersif. Aspek sejarah memegang peranan

penting dalam pilihan strategis negara-negara ASEAN untuk menangani terorisme. Prinsip *non-interference* atau non-intervensi menjadi alasan dari hal ini. ASEAN dibangun oleh semangat kebersamaan dengan menjunjung tinggi nilai-nilai non-intervensi. Artinya bahwa baik ASEAN ataupun sesama negara anggota, tidak diperbolehkan melakukan intervensi, termasuk dalam bentuk kebijakan. Meski demikian, sebagai instrumen kebijakan kontra-terorisme yang berhasil dibentuk memperlihatkan komitmen ASEAN untuk bersikap proaktif dalam menanggulangi terorisme di level regional dan nasional. Maka dari itu, kesimpulan dalam penelitian ini menjelaskan bahwa ASEAN menggunakan perspektif penegakan hukum dalam strategi kontra-terorisme dan terdapat perbedaan paradigma dalam menanggulangi terorisme oleh negara-negara anggota ASEAN.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Abdul Razak. "The ASEAN Convention on Counter-terrorism 2007." *Asia-Pacific Journal on Human Rights and Law*, 14 (1-2), 93- 147.
- ASEAN. (2012). ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism. [https://asean.org/?static\\_post=2001-asean-declaration-on-joint-action-to-counter-terrorism](https://asean.org/?static_post=2001-asean-declaration-on-joint-action-to-counter-terrorism)
- ASEAN. (2013). ASEAN Convention on Counter Terrorism. [asean.org/storage/2012/05/ACCT.pdf](http://asean.org/storage/2012/05/ACCT.pdf)
- ASEAN. (2016). ASEAN Political Security Community (APSC). Dihimpun dari <http://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/11b.-April-2016-Fact-Sheet-of-APSC.pdf>.
- ASEAN. (2017). ASEAN Comprehensive Plan on Action on Counter Terrorism. <http://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/ACPoA-on-CT-Adopted-by-11th-AMMTC.pdf>
- ASEAN Secretariat. (2012). ASEAN Documents on Combating Transnational Crime and Terrorism. <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Documents-on-Combating-Transnational-Crime-and-Terrorism-1.pdf>
- Borelli, M. (2017). ASEAN Counter-terrorism Weaknesses. *Counter Terrorist Trends and Analyses*, 9(9), 14–20. <http://www.jstor.org/stable/26351552>
- Febrica, Senia. (2010). Securitizing Terrorism in Southeast Asia: Accounting for the Varying Responses of Singapore and Indonesia. *Asian Survey*, 50(3).
- Global Terrorism Database. (2021). *GTD Access*. <https://www.start.umd.edu/gtd/access/>
- Hamzani, A.I., Aravik, Havis, Yunus, Nur Rohim. (2020). The trend to counter terrorism in asean. *Journal of Adv Research in Dynamical & Control Systems*, 12(7), 105-112.
- Moleong, Lexy J. (2018). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Österlind, C. (2009). *There Will Be Blood: Southeast Asia as the Second Front on the War on Terror—A Case Study*, Malmö University.
- Parameswaran, Prashanth. "Malaysia Says New Terror Group Trying to Create Islamic State." *The Diplomat*. January 8, 2015. <http://thediplomat.com/2015/04/malaysia-says-new-terror-group-trying-to-create-islamic-state/>
- Rose, Gregory & Nestorovska, Diana. (2005). ASEAN features towards an ASEAN counter-terrorism treaty. *Singapore Year Book of International Law and Contributors*. 157-189.
- Singh, D. (2009). Responses to terrorism in Southeast Asia. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 4(1), 15–28.
- Singh, Jasminder & Jani, Muhammad Haziq Bin. "Daesh-isation" of Southeast Asia's Jihadists."

RSIS Commentaries. N°080. April 11, 2016.  
<https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/icpvtr/co16080-daesh-isation-of-southeast-asias-jihadists/>

Sugiyono. (2014). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Tan, See Seng and Hitoshi, Nasu. ASEAN and the development of counter-terrorism law and policy in Southeast Asia. *UNSW Law Journal*, 39 (3), 1219-1238.