

KERANGKA KONTRATERORISME ASEAN: TANTANGAN KERJA SAMA REGIONAL DI ASIA TENGGARA

Asido Mac Kenzie Butar Butar*

¹*Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Indonesia, Depok, Indonesia
E-mail: asido.mac@ui.ac.id; asidomkz.hiui@gmail.com

ABSTRAK

Isu terorisme menjadi tantangan serius bagi kawasan Asia Tenggara, dengan meningkatnya ancaman dari aktor transnasional seperti ISIS dan Foreign Terrorist Fighters (FTF). ASEAN sebagai organisasi regional telah merespons melalui sejumlah instrumen kerja sama, seperti *ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT)* dan *ASEAN Our Eyes Initiative (OEI)*. Artikel ini menganalisis peluang dan tantangan yang dihadapi ASEAN dalam menangani terorisme kawasan dengan menggunakan pendekatan teori organisasi internasional dan rezim internasional. Meskipun ACCT menyediakan kerangka kerja formal untuk koordinasi regional, implementasinya masih menghadapi kendala signifikan seperti prinsip non-intervensi, perbedaan yurisdiksi, serta kelemahan institusional. OEI muncul sebagai alternatif inisiatif berbasis kerja sama intelijen yang dinilai lebih adaptif, meskipun tantangan birokratis dan risiko kebocoran informasi tetap membayangi. Kajian ini menunjukkan bahwa efektivitas ASEAN dalam kontra-terorisme sangat dipengaruhi oleh dinamika politik domestik anggotanya serta kelembagaan regional yang bersifat longgar. Diperlukan reformasi pendekatan kerja sama keamanan yang lebih terintegrasi dan berorientasi pada perlindungan manusia untuk meningkatkan kapasitas ASEAN menghadapi terorisme di masa depan.

Kata Kunci: ACCT, ASEAN, Our Eyes Initiative, Kontra-terorisme, Terorisme.

ABSTRACT

Terrorism has become a serious challenge in Southeast Asia, with growing threats from transnational actors such as ISIS and Foreign Terrorist Fighters (FTF). ASEAN, as a regional organization, has responded through several cooperation instruments, including the ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT) and the ASEAN Our Eyes Initiative (OEI). This article analyses the opportunities and challenges ASEAN faces in addressing regional terrorism using the theoretical approaches of international organizations and international regimes. Although ACCT provides a formal framework for regional coordination, its implementation still encounters significant obstacles such as the principle of non-intervention, jurisdictional differences, and institutional weaknesses. OEI has emerged as an alternative initiative based on intelligence cooperation, which is considered more adaptive, although bureaucratic challenges and the risk of information leaks remain prevalent. This study shows that the effectiveness of ASEAN's counter-terrorism efforts is largely influenced by the domestic political dynamics of its member states and the loosely institutionalized nature of the region. A reform of the regional security cooperation approach—towards greater integration and a stronger focus on human security—is needed to enhance ASEAN's capacity to confront future terrorism threats.

Keywords : ASEAN, terrorism, ACCT, Our Eyes Initiative, counter-terrorism.

Diserahkan : 2025-03-12,
Direvisi : 2025-04-30,
Diterima : 2025-08-13

Jurnal Ilmiah Dinamika Sosial dilisensikan di bawah Lisensi | 222
Creative Commons Atribusi-NonKomersial
4.0 Internasional. (CC BY-NC 4.0)



PENDAHULUAN

Sebagai salah satu organisasi regional yang diresmikan sejak 8 Agustus 1967, *Association of South East Asia Nations (ASEAN)* telah mengalami dinamika perkembangan perkembangan di berbagai bidang seperti politik – keamanan, ekonomi, hingga sosial budaya. Di sisi lain, ASEAN lahir ditengah ketidakpastian dan turbulensi keamanan dengan kondisi Asia Tenggara yang dipenuhi rasa curiga dan situasi yang cukup konfliktual. Terdapat berbagai isu yang tengah dihadapi oleh ASEAN mulai dari sengketa wilayah perbatasan, rendahnya penegakan HAM, kesenjangan pertumbuhan ekonomi, hingga terorisme (Haryani, 2020). Bagi negara – negara ASEAN, terorisme bukan sesuatu yang baru. Choiruzzad (2020) membagi tiga periode bagaimana kebijakan dan pandangan ASEAN terorisme yaitu: (1) periode perang dingin; (2) Periode Pasca Perang Dingin; (3) Periode Pasca 11 September 2001. Dalam masing – masing periode tersebut, terdapat perbedaan pandangan ASEAN memandang terorisme serta upaya penanggulangannya.

Pada masa perang dingin, terorisme sering dikaitkan dengan urusan domestik. Sebagai kumpulan negara yang baru merdeka dan terlepas dari pengaruh kolonialisasi asing, kedaulatan dan prinsip intervensi yang mendasari ASEAN dan melahirkan istilah “*The ASEAN Way*” (Shofwan, 2020). Dalam konteks inilah, taktik terorisme dapat dilihat dari berbagai konflik internal dan urusan domestik yang sering berakar dari ketidakpuasan kelompok pemberontak. Kelompok ini antara lain: Gerakan Aceh Merdeka, Indonesia (1976 – 2005), Moro Islamic Liberation Front, Filipina (1982 – saat ini) Pathet Lao, Laos (1951 – 1975), Moro National Liberation Front (1972 – 1996), PRRI/Permesta (1958 – 1962), dan lain sebagainya (Choiruzzad, 2020).

Pada masa pasca perang dingin, terorisme sudah mulai dikenal sebagai kejahatan transnasional/lintas batas. Seiring dengan kemunculan paradigma baru tentang keamanan manusia, meletakkan manusia sebagai *referent object* yang harus dilindungi dimana persoalan keamanan tidak hanya tentang keamanan militer atau teritori tetapi juga meluas ke berbagai bidang seperti politik, ekonomi, sosial dan lingkungan (Rothschild, dalam Choiruzzad 2020). Pada periode ini pula, terorisme dianggap sebagai kejahatan transnasional melalui *ASEAN Declaration on Transnational Crime* yang disepakati di Manila, 20 Desember 1997 (Choiruzzad, 2020). Pasca kejadian runtuhnya Gedung World Trade Centre di New York 11 September 2001, Amerika Serikat segera mendeklarasikan perang melawan terorisme. Merespon peristiwa tersebut, ASEAN tentang Aksi Bersama untuk Menanggulangi Terorisme pada tanggal 5 November 2001 di Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam (Choiruzzad, 2020).

Seiring dengan kemunculan masif terorisme, Asia Tenggara juga dimaksudkan menjadi front kedua dalam *War on Terrorism*. Peristiwa Bom Bali, 12 Oktober 2002 membuat momentum kerja sama melawan terorisme semakin menguat dengan banyaknya ditandatangani deklarasi bersama antara ASEAN dengan berbagai negara seperti ASEAN – Japan, ASEAN – Russia, ASEAN – China, ASEAN – India, ASEAN – EU, ASEAN – Australia, dan lain

sebagainya (Haacke, 2003). Upaya untuk membuat kerja sama yang lebih mengikat, pada akhirnya diwujudkan dengan disepakatinya ASEAN Convention on Counter- Terrorism (ACCT) di Cebu, Filipina, pada 13 Januari 2007. Kemudian hal ini juga ditindaklanjuti dengan adanya ASEAN Comprehensive Plan of Action on Counterterrorism yang disepakati di Nay Pyi Taw, Myanmar, 30 Juni 2009 (Choiruzzad, 2020)

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan, penelitian ini mencoba menjelaskan bagaimana peran ASEAN dalam isu penanggulangan terorisme di kawasan Asia Tenggara. Selain tingkat urgensi dari ASEAN yang terus meningkat, isu ini juga tergolong krusial karena beberapa negara ASEAN yang mendapatkan skor yang cukup tinggi berdasarkan Global Terrorism Index (GTI). Dalam index tersebut, berdasarkan nilai rata – rata 2013 – 2023, Myanmar (skor 7,536), Filipina (Skor 5,383), Thailand (Skor 4,219), Indonesia (Skor 3,993) merupakan empat negara paling terdampak terorisme di Kawasan Asia Pasifik Semakin besarnya index tersebut, maka semakin besar pula ancaman terorisme yang terdapat di suatu negara (GTI, 2023).

Berbagai penelitian telah membahas upaya ASEAN dalam menghadapi terorisme. Wicaksono menilai mekanisme kontra-terorisme seperti ACCT, ADMM, dan ADMM-Plus tidak efektif karena lemahnya kapasitas institusional dan komitmen implementasi (Wicaksono, 2021). Pradnyana menyoroti disparitas paradigma penanggulangan terorisme di antara negara-negara anggota (Pradnyana, 2022), sementara Fajriah fokus pada ancaman terorisme maritim (Fajriah & Latifah, 2018). Dari perspektif HAM (Prakasa et al., 2021), Prakasa mengkritik pendekatan ASEAN yang cenderung militeristik dan mengabaikan prinsip HAM. Fredayani et al. (2019) menekankan pentingnya kemitraan eksternal, seperti ASEAN–Australia, namun tidak membahas kapasitas internal ASEAN sendiri. Dengan memadukan dua kerangka teoretis dan secara kritis menjabarkan dua instrumen utama ASEAN dalam kontra-terorisme, artikel ini memperluas kajian terhadap efektivitas kelembagaan dan integrasi normatif ASEAN dalam menghadapi terorisme di Asia Tenggara secara lebih komprehensif dan strategis. Oleh karena itu, penelitian ini akan membahas penanggulangan terorisme di kawasan Asia Tenggara dan peran ASEAN di dalamnya serta melihat bagaimana peluang dan tantangan yang dihadapi oleh ASEAN terkait dengan isu terorisme.

Kebanyakan studi terdahulu berfokus pada salah satu dimensi baik normatif, institusional, atau eksternal dan jarang mengkaji integrasi antara kerangka hukum formal (ACCT) dan kerja sama operasional berbasis intelijen (OEI). Selain itu, penggunaan teori organisasi internasional dan teori rezim internasional secara bersamaan untuk menilai efektivitas kelembagaan ASEAN dalam isu kontra-terorisme masih minim ditemukan. Artikel ini menawarkan kontribusi dengan memadukan teori organisasi internasional dan teori rezim internasional untuk menganalisis peluang dan tantangan implementasi ACCT dan OEI secara bersamaan. Pendekatan ini memberikan gambaran yang lebih komprehensif tentang kapasitas kelembagaan, hambatan politik, serta prospek penguatan kerja sama keamanan regional berbasis pendekatan keamanan manusia.

KAJIAN TEORI

Dalam tulisan ini, teori yang digunakan untuk menganalisis masalah yang terjadi adalah Organisasi Internasional (OI) dan rezim internasional. Secara konseptual, organisasi internasional didefinisikan sebagai struktur formal yang berkelanjutan, yang pembentukannya didasarkan pada kesepakatan antara negara-negara anggotanya (baik pemerintah maupun non-pemerintah) dari dua atau lebih negara berdaulat untuk mencapai tujuan yang sama bagi anggotanya. Archer membagi peran organisasi internasional menjadi tiga yaitu sebagai instrument, sebagai arena, dan sebagai aktor (Archer, 2015).

Peran OI sebagai instrumen bisa diartikan bahwa OI menjadi alat atau instrumen kepentingan negara-negara anggotanya untuk dapat mewujudkan kepentingan nasionalnya masing-masing. Peran kedua dari Organisasi Internasional (OI) adalah sebagai arena. Dalam hal ini, arena berarti tempat para anggotanya berinteraksi untuk merumuskan kepentingan secara kolektif. Dalam arena ini, anggota OI bisa berdebat, berdiskusi, bekerja sama, atau bahkan tidak sepakat mengenai berbagai topik yang dibahas (Archer, 2015)

Peran sebagai aktor berarti bahwa OI merupakan entitas independen yang dapat membuat keputusan tanpa tekanan dari pihak manapun, termasuk dari anggotanya. Sebagai aktor, OI dapat berinteraksi dengan berbagai aktor lainnya di forum internasional, seperti negara, IGO, INGO, perusahaan multinasional, dan lainnya. Menurut Wolfers, peran OI sebagai aktor dapat dilihat dari rekomendasi, resolusi, atau perintah yang dikeluarkan dan disetujui oleh negara anggotanya serta pelaksanaan dari keputusan-keputusan tersebut. Hal ini menunjukkan eksistensi OI sebagai aktor dalam forum internasional (Archer, 2015).

Sementara itu, menurut Robert O. Keohane, rezim internasional merupakan kumpulan peraturan pemerintah yang meliputi jaringan aturan, norma, serta cara untuk mengatur dan memantau dampaknya dalam teori rezim internasional. Norma dalam konteks ini mencakup fakta-fakta yang dipercaya, penyebab, serta prinsip keadilan atau kejujuran. Sebaliknya, nilai-nilai merujuk pada perilaku standar yang terbentuk karena kewajiban dan tanggung jawab (Keohane, 2017). Dalam teori rezim internasional, terdapat tiga pendekatan utama yang dianggap sebagai perspektif teoretis: neoliberalisme, realisme, dan kognitivisme (Hasenclever et al., 1997). Ketiga teori rezim internasional ini menunjukkan adanya pendekatan yang digunakan untuk menganalisis variabel-variabel, meliputi: analisis berbasis kepentingan yang mencerminkan neoliberalisme; analisis berbasis kekuatan yang mencerminkan realisme; dan analisis berbasis pengetahuan yang mencerminkan kognitivisme, dengan menekankan hubungan antara ilmu pengetahuan dan aktor (Hasenclever et al., 1997).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi pustaka (library research) untuk menganalisis dinamika penanganan isu terorisme oleh ASEAN. Fokus utama diarahkan pada kajian terhadap kebijakan regional seperti *ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT)* dan *ASEAN Our Eyes Initiative (OEI)*, serta penilaian terhadap

efektivitasnya dalam menghadapi tantangan keamanan non-tradisional di kawasan Asia Tenggara. Data dikumpulkan melalui telaah terhadap dokumen resmi ASEAN, laporan kebijakan, jurnal akademik, serta publikasi lembaga internasional yang relevan, seperti Global Terrorism Index dari Institute for Economics and Peace (IEP) (Bakry, 2016).

Analisis data dilakukan secara deskriptif dan interpretatif dengan menggunakan kerangka teori organisasi internasional (Archer) dan teori rezim internasional (Keohane). Kedua perspektif ini digunakan untuk memahami sejauh mana ASEAN berfungsi merespons ancaman terorisme, serta bagaimana norma dan prinsip kerja sama regional dibentuk dan dijalankan oleh negara-negara anggotanya dengan secara spesifik membatasi pada implementasi ACCT dan ASEAN OEI. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mengevaluasi kapasitas kelembagaan ASEAN dalam menghadapi tantangan nyata di tingkat kawasan, tanpa menggunakan pengumpulan data lapangan secara langsung. Untuk meningkatkan validitas data, penelitian ini menerapkan triangulasi sumber dengan membandingkan dan memverifikasi informasi dari berbagai tipe referensi dokumen kebijakan, publikasi akademik, dan laporan lembaga internasional sehingga interpretasi hasil tidak bergantung pada satu sumber tunggal (Bakry, 2016).

PEMBAHASAN

Convention on Counter Terrorism (ACCT) sebagai Dasar Upaya Kontra- Terorisme

ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT) yang ditandatangani di Cebu, Filipina pada 2007 dan telah sepenuhnya diratifikasi pada 2013 merupakan instrument negara ASEAN dalam upaya menanggulangi terorisme (Subandi, Sjahputra & Subhan, 2023). Pada dasarnya, konvensi ini bertujuan menyediakan kerangka kerja untuk kerja sama regional guna melawan, mencegah, dan menekan terorisme dalam semua bentuk dan manifestasinya serta memperdalam kerja sama di antara lembaga penegak hukum dan otoritas terkait dari Para Pihak dalam melawan terorisme (ASEAN Secretariat, 2009)

Melalui pemberlakuan ACCT, negara-negara anggota ASEAN sepakat untuk berbagi informasi guna mencegah serangan teror, memperkuat pengawasan perbatasan untuk mencegah pergerakan teroris, meningkatkan kerja sama teknis dan kapasitas kelembagaan, mempromosikan kesadaran publik terhadap terorisme, mengembangkan basis data regional, meningkatkan kemampuan menghadapi ancaman serangan biologi dan siber, serta memastikan sistem peradilan yang transparan bagi perencana, pendana, dan pelaku tindakan teroris (ASEAN, ASEAN Convention on Counter Terrorism, 2012). Untuk percepatan implementasi ACCT, ASEAN mengadakan dua working group yang membahas Rencana Aksi Komprehensif ASEAN tentang Kontra-Terrorisme pada 17 November 2009 di Siem Reap, Kamboja, dan 20 September 2017 di Manila, Filipina (Siallagan, 2023).

ACCT memang memiliki sejumlah kelemahan terutama karena terdapat beberapa klausul yang dapat menghambat efektivitasnya dalam menangani terorisme secara konsisten di Kawasan ASEAN. Pertama, adanya klausul Opt out yang memungkinkan negara anggota untuk

meninggalkan konvensi kapan saja. Kedua, pengecualian internal (pasal 5) dimana konvensi tidak berlaku jika pelanggaran kasus terorisme bersifat domestik baik dari segi lokasi, pelaku, dan korban maka konvensi ini tidak berlaku dan mengurangi kerja sama dan koordinasi dalam menghadapi ancaman terorisme (Di Floristella, 2015).

Ketiga, terkait yuridiksi nasional (Pasal 7) dimana pasal ini menyatakan bahwa negara anggota dapat menetapkan yuridiksi mereka sendiri atas pelanggaran yang tercakup pada pasal 2 konvensi. Hal ini berarti negara anggota memiliki hak untuk menangani terorisme sesuai hukum nasional yang berimplikasi pada perbedaan penanganan dan menghambat harmonisasi hukum dan kerja sama yang efektif. Keempat, terkait prinsip kedaulatan dan non intervensi (Pasal 3 dan 4) terhadap negara lain. Hal ini dapat menjadi hambatan dalam kerja sama kontraterorisme (Di Floristella, 2015).

Namun demikian, terdapat dua aspek signifikan dari dokumen ini yang dapat digaribawahi sebagai capaian. Pertama, konsistensi terhadap perlindungan HAM dengan klausa tentang *fair treatment* serta *rehabilitative program*. Kedua, pasal 17 yang menegaskan untuk memberikan aturan tentang bagaimana menangani pelaku terorisme jika mereka ditemukan di negara anggota ASEAN yang berbeda dari tempat mereka melakukan tindakan terorisme. Singkatnya, dengan menyediakan kerangka kerja bersama untuk meningkatkan kapasitas kontraterorisme kawasan dan membuat kerjasama lebih kuat, diharapkan bahwa upaya bersama melawan ancaman terorisme akan dapat ditingkatkan (Di Floristella, 2015).

Tantangan dalam Penanganan Isu Terorisme oleh ASEAN

Dalam penanganan terorisme, meski terdapat *framework* seperti ACCT dalam ASEAN, namun tidak berarti hal ini luput atas hambatan dan kritik dalam implementasinya. Hambatan yang mengurangi efektivitas ASEAN dalam memerangi terorisme dapat dilihat melalui beberapa hal. Pertama, penghambat ASEAN dalam upaya kontra-terorisme meliputi proses pembuatan dan ratifikasi legislasi yang lambat, ACCT yang membutuhkan enam tahun untuk ratifikasi penuh. Dimana disahkannya Blueprint ASEAN Political Security Community (APSC) menjadi katalis percepatan ratifikasi ini sejak dirilis pada tahun 2009.

Kedua, negara – negara anggota ASEAN cenderung enggan berkomitmen untuk mengeluarkan banyak uang untuk melawan terorisme di suatu negara tertentu karena pertumbuhan ekonomi yang melambat, Situasi ketidakstabilan keamanan ini di sisi lain dapat menyebabkan turunnya pendapatan dari pariwisata dan investasi asing yang khawatir akan terorisme sehingga para investor enggan berinvestasi di Asia Tenggara jika beresiko tinggi terhadap terorisme.

Ketiga, karena ASEAN menghasilkan “*soft law*”, menggunakan Bahasa yang kabur dan kewajiban yang tidak pasti pada negara – negara dan proses internalisasi norma – norma daripada kewajiban penegakan hukum, negara memiliki interpretasi yang berbeda – beda dan menunjukkan komitmen yang bervariasi pula terhadap semangat pelaksanaannya (Borelli,

2017). Sehingga, salah satu dampaknya tidak diberikannya waktu tertentu untuk pelaksanaan dan memantau dan meninjau kepatuhan negara.

Keempat, sering kali pertimbangan politik dalam negeri menghambat kemajuan upaya kontra-terorisme di tingkat regional. Meskipun negara-negara anggota ASEAN secara retorik sangat berkomitmen terhadap strategi regional di berbagai forum ASEAN, mereka tetap memandang kontra-terorisme sebagai masalah domestik. Instrumen kontra-terorisme nasional di Asia Tenggara sangat beragam. Sebagai contoh, di Singapura dan Malaysia, penegakan hukum bertanggung jawab atas kontra-terorisme, sementara di Thailand dan Filipina, tugas ini berada di bawah kendali militer (Borelli, 2017). Kelima, kerangka kontra-terorisme ASEAN masih cenderung reaktif dan kurangnya fokus pada pencegahan dan tindakan pre – criminal. Meskipun ASEAN memiliki kekuatan dalam menyediakan prosedur untuk bantuan investigasi dan pengaturan ekstradisi, upaya pencegahan masih lemah (Borelli, 2017).

Melalui beberapa kendala ini, kita dapat melihat bagaimana hal tersebut ada dalam implementasi penanganan kasus terorisme. Aktivitas terorisme di Asia Tenggara terus meningkat dari tahun ke tahun. Seiring pengaruh Al-Qaeda telah berkurang dalam beberapa waktu terakhir, perannya sekarang digantikan oleh kelompok teroris lain yaitu ISIS. Asia Tenggara tetap menjadi target, meskipun terdapat pergeseran kelompok dan prioritas visi. ISIS memiliki sayap militer yang terdiri dari militan penutur bahasa Melayu asli Asia Tenggara yang disebut Katibah Nusantara dan berbasis di Suriah. Selain itu, pusat ISIS berupaya memperkuat sel-sel, interaksi, dan tindakan mereka dengan teroris lokal. Mereka menyebarkan pengaruhnya ke Asia Tenggara melalui publikasi internet yang berhasil menciptakan dan menginspirasi teroris lokal (Hendroy, 2018).

Meskipun APSC berhasil mendorong semua negara anggota ASEAN untuk meratifikasi ACCT dan mengambil langkah-langkah untuk memerangi terorisme, tantangan tetap ada, terutama terlihat dalam kasus terorisme yang terus berlanjut di Filipina, seperti insiden di Kota Marawi. Pelaksanaan ACCT di bawah semangat APSC terlihat dari upaya melawan terorisme di Filipina selama 2011-2013. Insiden terorisme di Filipina meningkat drastis dalam periode tersebut. Pada 2011, hanya terdapat 89 kasus terorisme, sementara pada 2013 jumlahnya melonjak menjadi 652 kasus. Hal ini menjadikan Filipina sebagai negara yang paling rentan terhadap aktivitas teroris dibandingkan negara-negara ASEAN lainnya. Kelompok ekstremis seperti Moro Islamic Liberation Front (MILF), Bangsamoro Islamic Freedom Fighter (BIFF), dan Abu Sayyaf Group bertanggung jawab penuh atas insiden-insiden tersebut, dengan tujuan melawan pemerintah resmi Filipina untuk separatisme. ASEAN membantu Filipina melalui langkah-langkah dari ACCT, seperti pertukaran informasi dan intelijen, pengembangan kapasitas melalui pelatihan dan kerjasama teknis, serta pertemuan rutin mengenai strategi dan rencana aksi (Hendroy, 2018). Di bawah semangat APSC untuk menerapkan rekomendasi ACCT, Filipina mematuhi semua langkah tersebut.

Namun demikian, terorisme di Filipina tetap berlanjut meskipun Filipina mematuhi langkah-langkah yang direkomendasikan oleh ACCT. Pada 2016-2017, terdapat ancaman

kemanusiaan di Kota Marawi, Filipina. Kelompok ekstremis agama yang telah menyatakan kesetiaan kepada ISIS di Timur Tengah bertanggung jawab atas banyaknya korban jiwa. Dikabarkan bahwa hampir US\$ 600.000 dikirim dari pusat ISIS di Timur Tengah ke militan Marawi (Hendroy, 2018). Filipina Selatan telah menjadi target utama perkembangan dan perjuangan kekhalifahan, karena melemahnya pusat ISIS oleh kekuatan global.

Kelompok yang terafiliasi dengan ISIS meluncurkan serangan di Kota Marawi yang menyebabkan lebih dari 1000 kematian. Dari Mei hingga Juli 2017, data resmi memperkirakan bahwa sekitar 400.000 warga sipil dari Marawi dan daerah sekitarnya telah mengungsi. Data lain dari Kantor Nasional Pengurangan dan Manajemen Bencana (NDRRMO) mencatat ada 5.055 keluarga yang tinggal di 89 pusat evakuasi, sementara 98.846 lainnya tinggal dengan kerabat jauh. ASEAN bergabung dalam upaya di Marawi dengan cara sederhana. Mereka memberikan bantuan kemanusiaan seperti mengirimkan 600 tenda keluarga, 600 kit keluarga, 3.000 kit kebersihan pribadi, 600 set dapur, dan empat unit penyaringan air. (Hendroy, 2018) Meski ada upaya tersebut, ASEAN tetap mendapat kritik untuk melakukan lebih dari sekadar memberikan bantuan kemanusiaan.

Usulan opsi militer bersama pernah diupayakan oleh Indonesia dalam diskusi forum ASEAN. Indonesia mendesak pembentukan militer bersama untuk memperkuat peran regional dan kepercayaan politik bersama di antara anggota ASEAN, serta meminimalkan campur tangan internasional dalam urusan regional (Wicaksana, 2019). Namun, beberapa negara anggota ASEAN menentang ide Indonesia. Perwakilan Vietnam berpikir ide tersebut masih terlalu dini, kemudian berpendapat bahwa kemampuan politik dan militer yang dimiliki beberapa negara belum cukup untuk kerjasama regional semacam itu. Perwakilan Singapura juga menolak ide tersebut dengan menyatakan bahwa ASEAN bukan organisasi pertahanan. Sementara itu, perwakilan Thailand menegaskan ide tersebut tidak perlu karena berpikir tidak ada konflik di kawasan yang benar-benar mendesak pasukan ASEAN untuk bergerak. Ketika merujuk pada tiga klasifikasi komunitas keamanan regional oleh Andrew Chau, ini menekankan bahwa ASEAN belum mencapai bentuk matangnya (Hendroy, 2018; Prakasa et al., 2021)

Borchers berpendapat bahwa diperlukan upaya lebih dari masing – masing negara ASEAN. Negara-negara anggota ASEAN harus menurunkan derajat kedaulatan mereka masing-masing untuk mewujudkan opsi militer bersama. Para pemimpin ASEAN perlu mempertimbangkan keamanan manusia - yang menjadi target aktivitas teroris - sama pentingnya dengan kedaulatan negara. Di sisi lain, primasi Hak Asasi Manusia individu juga harus menjadi prioritas utama untuk diamankan, yang mengarah pada kesediaan masing-masing negara untuk mengurangi pengaruh prinsip non-interferensi (Hendroy, 2018).

Kelemahan ASEAN dalam memerangi terorisme, terkhusus pada kelompok Abu Sayyaf, terletak pada lemahnya implementasi kebijakan meskipun telah memiliki berbagai kerangka kerja seperti *ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism* dan *ASEAN Convention on Counter Terrorism*; proses ratifikasi dan penerapan yang lambat membuat

respons regional tertinggal dibanding kecepatan manuver kelompok teror (Saadah & Rudiany, 2016). Selain itu, tidak adanya kesamaan pendekatan antar negara anggota menyebabkan penanganan terorisme cenderung terfragmentasi, di mana masing-masing negara mengedepankan strategi dan prioritas domestik. Hambatan politik dan ekonomi juga muncul karena sebagian negara enggan mengalokasikan sumber daya untuk isu terorisme di negara lain, sementara kekhawatiran terhadap dampak negatif pada investasi dan pariwisata mendorong fokus pada stabilitas internal. Di sisi lain, kondisi sosial di beberapa wilayah perbatasan yang rentan terhadap propaganda, rendahnya literasi, serta kemiskinan memperkuat basis rekrutmen kelompok militan, sehingga mempersulit upaya kontra-terorisme yang bersifat kolektif (Saadah & Rudiany, 2016).

Melalui penjabaran diatas, tantangan yang dihadapi oleh ASEAN dalam menanggulangi Kontra Terorisme merupakan hal yang kompleks. Hal ini bisa dilihat dari bagaimana ACCT masih memiliki beberapa kelemahan dalam pasal – pasalnya. Selain itu, terdapat perbedaan kepentingan, prioritas, serta kapabilitas ASEAN dalam memerangi terorisme. Lebih lanjut, prinsip non – intervensi juga masih menjadi salah satu kendala untuk menyatukan persepsi negara – negara ASEAN dalam bertindak secara kolektif untuk lebih progresif mengambil langkah – langkah kerja sama keamanan militer bersama.

Peluang Penguatan ASEAN dalam Upaya Kontra – Terorisme melalui *ASEAN Our Eyes Initiative*

Meskipun pendekatan militeristik kurang dapat diterima oleh seluruh negara anggota ASEAN, namun praktik konkrit memperkuat kontra terorisme dilakukan melalui kerja sama *ASEAN Our Eyes Initiative* (OEI). Ekskalasi aktivitas teroris di Asia Tenggara mendesak negara di Kawasan ini untuk melawan terorisme dan radikalisme di berbagai tingkatan, termasuk melengkapi yang telah ada seperti Mallaca Strait Patrol, *Trilateral Cooperative Arrangement (TCA)*, dan kerja sama keamanan teluk Thailand. Berangkat dari latar belakang ini. Menteri Pertahanan mengeluarkan Pernyataan Bersama tentang Penanggulangan Terorisme di ASEAN pada 6 Februari 2018 di Singapura dengan bersepakat untuk meningkatkan kolaborasi penanggulangan terorisme (ASEAN Defense Ministers, 2018; Bintang Ramadhan Yusuf Khadafi & Zahidi, 2023)

Concept paper dari kerja sama *ASEAN Our Eyes Initiative* (OEI) ini telah diadopsi dalam ASEAN Defense Ministerial Meeting ke – 12 pada 19 Oktober 2018. Pada dasarnya, kerja sama ini menekankan tiga tujuan utama yaitu (1) Meningkatkan Pertukaran informasi strategis di antara Lembaga pertahanan dan memungkinkan berbagi data tentang penanggulangan terorisme, radikalisme, dan ekstrimisme dengan memanfaatkan platform aman yaitu ASEAN Direct Communication Infrastructure (ADI) dan ASEAN 365 Platform. (2) berbagi keahlian dan sumber daya (termasuk teknologi dan Pengalaman) (3) membentuk working group untuk pelaksanaan Our Eyes Initiative. Adapun lingkup kerja samanya antara lain pertukaran informasi dan informasi strategis, menyediakan analisis tren di Kawasan,

exchange expertise, penjadwalan pertemuan untuk berbagi informasi, mengkoordinasikan kegiatan badan sektoral terkait

Melalui adanya kerja sama Our Eyes Initiative, hal ini menjadi peluang bagi ASEAN untuk dapat lebih meningkatkan perannya di ranah penanggulangan terorisme regional dan Global. Inisiatif ini dapat meningkatkan koordinasi antar lembaga serta kesadaran dan pemahaman antar negara anggota ASEAN. ASEAN OEI akan menjadi inisiatif penanggulangan terorisme yang baik untuk menciptakan basis data yang terintegrasi di setiap negara tentang jaringan teroris di kawasan ini. Dengan mengumpulkan dan membagikan informasi secara terkoordinasi dan basis data yang terintegrasi, inisiatif ini mampu mengidentifikasi tren, pola, dan kegiatan terorisme yang merugikan di Kawasan. Namun demikian, sebetulnya mengumpulkan informasi inteligenpun bukan hal yang mudah. Lembaga koordinasi seperti Kemenhan terkadang tidak bisa menawarkan jaminan bahwa informasi tidak akan menyebabkan kebocoran informasi penting.

Akibatnya, resistensi birokrasi dan penolakan terhadap perubahan masih mungkin menjadi kendala implementasi (Anindya, 2022). Sehingga, kebutuhan domestik untuk mereformasi birokrasi sisa – sisa rezim otoriter yang korup dan patron – klien sudah seharusnya digantikan dengan basis meritokrasi. Dari satu sisi, sistem ini memastikan loyalitas dan mencegah kebocoran informasi dari organisasi, pada saat yang sama mencegah kebocoran informasi antar organisasi (Anindya, 2022).

Lebih lanjut penelitian tersebut menjelaskan bahwa ASEAN OEI harus dapat memastikan bahwa sistem yang ada tidak akan memperumit Lembaga intelijen yang ada di setiap negara. *Foreign Terrorist Fighters* (FTF) seperti ISIS dan kelompok Abu Sayyaf merupakan fenomena kompleks membutuhkan koordinasi yang solid antar Lembaga untuk menanganinya. Terdapat jaringan antar negara dan kawasan yang bergerak dan mencegah mereka melaksanakan rencana melakukan kegiatan terror (Anindya, 2022). Oleh karena itu, kerja sama inteligen yang kuat akan membantu memutus rantai tersebut dan mencegah untuk melakukan kegiatan terror.

Sebagai dua instrumen utama dalam kerangka kontra-terorisme ASEAN, ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT) dan ASEAN Our Eyes Initiative (OEI) memiliki karakteristik yang saling melengkapi namun juga menghadapi tantangan berbeda. ACCT berfungsi sebagai kerangka hukum formal yang mengatur koordinasi, pertukaran informasi, dan harmonisasi kebijakan di tingkat regional. Sementara itu, OEI bersifat lebih operasional, berfokus pada pertukaran informasi intelijen secara cepat dan strategis antarnegara anggota melalui dukungan teknologi. Keduanya sama-sama dirancang untuk memperkuat kapasitas kawasan dalam menghadapi ancaman terorisme yang bersifat transnasional, namun efektivitas implementasinya sering dipengaruhi oleh faktor politik domestik, disparitas kapasitas antarnegara, dan prinsip non-intervensi yang menjadi fondasi ASEAN. Untuk memahami secara lebih komprehensif posisi, potensi, dan hambatan kedua instrumen ini, analisis *Strengths, Weaknesses, Opportunities*, dan *Threats* (SWOT) dapat digunakan guna memetakan

kekuatan internal, kelemahan yang perlu diatasi, peluang strategis yang dapat dimanfaatkan, serta ancaman eksternal yang berpotensi menghambat keberhasilan implementasinya.

Tabel 1. Analisis SWOT terhadap ACCT dan OEI

<i>Aspek</i>	<i>Strengths</i>	<i>Weakness</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
ACCT	1. Memiliki kerangka hukum formal yang diakui seluruh negara anggota ASEAN. 2. Memuat klausul perlindungan HAM (<i>fair treatment</i> dan program rehabilitasi). 3. Menjadi acuan koordinasi resmi dan penguatan kapasitas kelembagaan. 4. Mendukung pertukaran informasi, bantuan hukum, dan prosedur ekstradisi.	1. Klausul <i>opt-out</i> memungkinkan negara menarik diri kapan saja. 2. Pengecualian kasus domestik (Pasal 5) membatasi cakupan. 3. Perbedaan yurisdiksi dan hukum nasional (Pasal 7) menghambat harmonisasi. 4. Terikat prinsip non-intervensi yang membatasi tindakan kolektif serta Proses ratifikasi dan implementasi lambat.	1. Dapat dijadikan <i>framework</i> harmonisasi hukum kontra-terorisme ASEAN. 2. Memperluas kerja sama hukum dengan mitra eksternal. 3. Menjadi dasar integrasi prosedur ekstradisi dan bantuan hukum.	1. Perbedaan kepentingan politik domestik. 2. Ancaman terorisisme yang berkembang lebih cepat dari respon kelembagaan. 3. Potensi ACCT hanya menjadi dokumen normatif tanpa daya paksa.



OEI	<ol style="list-style-type: none">1. Bersifat operasional dan adaptif terhadap ancaman terkini.2. Fokus pada pertukaran informasi intelijen strategis dan taktis.3. Memanfaatkan platform teknologi (ADI, ASEAN 365) untuk koordinasi cepat.4. Memperkuat <i>trust-building</i> antar lembaga pertahanan.	<ol style="list-style-type: none">1. Rentan resistensi birokrasi dan risiko kebocoran informasi.2. Kapasitas teknologi dan intelijen negara anggota belum merata.3. Tidak memiliki kekuatan hukum formal seperti ACCT.4. Tergantung pada kemauan berbagi informasi antar negara.	<ol style="list-style-type: none">1. Menciptakan basis data terintegrasi jaringan teroris di kawasan.2. Mempercepat deteksi dini dan respons terhadap ancaman lintas batas.3. Potensi integrasi dengan inisiatif keamanan maritim yang telah ada seperti Malacca Straits Patrol (MSP) dan Trilateral Cooperative Agreement (TCA).	<ol style="list-style-type: none">1. Penyalahgunaan data intelijen untuk kepentingan politik domestik.2. Rendahnya kepercayaan (<i>trust deficit</i>) antar lembaga.3. Perbedaan standar keamanan data antar negara.
-----	--	---	---	--

Sumber : Olahan Penulis

KESIMPULAN

Terorisme di Asia Tenggara terus menjadi ancaman serius yang berkembang dari isu domestik menjadi tantangan transnasional. ASEAN sebagai organisasi regional telah merespons melalui berbagai instrumen kerja sama, seperti ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT) dan ASEAN Our Eyes Initiative (OEI). Upaya ini menandai kesadaran kolektif akan pentingnya penanganan isu keamanan non-tradisional secara regional. Namun, efektivitas implementasi kebijakan masih dibatasi oleh prinsip non-intervensi, disparitas yurisdiksi, serta lemahnya mekanisme evaluasi bersama.

ACCT memang memberikan kerangka legal dan normatif yang penting, namun pelaksanaannya belum mampu menghasilkan harmonisasi kebijakan yang kuat antarnegara. Sementara itu, OEI menunjukkan pendekatan yang lebih operasional melalui kerja sama intelijen, namun tetap menghadapi tantangan dari sisi birokrasi dan kepercayaan antar lembaga. Variasi dalam kapasitas dan prioritas nasional turut memperumit koordinasi ASEAN dalam merespons ancaman yang dinamis dan lintas batas.

ASEAN lebih lanjut perlu memperkuat mekanisme implementasi dan membangun interoperabilitas antarlembaga keamanan negara anggota. Pendekatan keamanan manusia perlu dijadikan landasan utama dalam merancang kebijakan kontraterorisme yang lebih inklusif dan preventif. Reformasi birokrasi domestik dan kesediaan negara anggota untuk menyesuaikan diri terhadap standar kerja sama regional menjadi syarat penting bagi efektivitas jangka panjang. Tanpa komitmen kolektif dan reformasi struktural, ASEAN berisiko hanya menjadi

platform normatif tanpa daya tanggap yang memadai terhadap eskalasi terorisme di kawasan. Oleh karena itu, peran ASEAN dalam kontraterorisme harus terus dikembangkan dari sekadar fasilitator diskusi menjadi aktor regional yang mampu mendorong implementasi nyata dan melindungi keamanan warga Asia Tenggara secara berkelanjutan. Artikel ini berkontribusi pada kajian hubungan internasional di Asia Tenggara dengan memberikan evaluasi kritis terhadap efektivitas instrumen kontraterorisme ASEAN serta memperkuat wacana tentang pentingnya interoperabilitas dan pendekatan keamanan manusia dalam kerja sama regional

Berdasarkan analisis terhadap ACCT dan OEI, penelitian ini merekomendasikan penyusunan *roadmap* kontra-terorisme ASEAN yang terintegrasi, mencakup harmonisasi kerangka hukum (ACCT), penguatan kapasitas intelijen dan teknologi (OEI), serta mekanisme evaluasi bersama yang mengedepankan prinsip keamanan manusia. Skema kebijakan ini dapat diwujudkan melalui tahap perencanaan (penyelarasan norma dan prosedur), pelaksanaan (integrasi pertukaran informasi dengan operasi keamanan maritim dan perbatasan), dan pemantauan (audit berkala kepatuhan negara anggota). Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi dengan memadukan perspektif teori organisasi internasional dan teori rezim internasional untuk memahami efektivitas kelembagaan dan dinamika norma dalam kontra-terorisme ASEAN. Namun demikian, penelitian ini memiliki keterbatasan yang terletak pada penggunaan data sekunder dan fokus pada dua instrumen utama, sehingga tidak mencakup evaluasi rinci terhadap inisiatif kontra-terorisme bilateral maupun nasional. Keterbatasan ini membuka peluang riset lanjutan yang dapat mengeksplorasi efektivitas integrasi ACCT dan OEI dengan mekanisme keamanan sub-kawasan, studi komparatif dengan model kawasan lain seperti Uni Eropa, serta analisis berbasis data lapangan untuk menguji kesesuaian antara norma regional dan implementasi di tingkat domestik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Archer, C. (2015). *International Organization* (Fourth Edition). Routledge.
- Bakry, U. S. (2016). *Metode Penelitian Hubungan Internasional*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Di Floristella, A. P. (2015). The ASEAN Regional Security Partnership Strengths and Limits of a Cooperative System. In *New Security Challenges*. <https://doi.org/10.1355/cs38-1g>
- Haacke, J. (2003). The War on Terror: implications for the ASEAN region. In C. M. Dent (Ed.), *Asia-Pacific Economic and Security Co-operation: New Regional Agendas* (pp. 113–135). Palgrave Macmillan.
- Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (1997). *Theories of International Regimes*. Cambridge University Press.

Bab Buku

- Choiruzzad, S. A. (2020). Terorisme: Antara Tantangan Domestik dan Tantangan Global. In W. A. Prajuli & M. F. Karim (Eds.), *Memahami ASEAN : Sebuah Pengantar*. Graha Ilmu.
- Haryani, S. (2020). ASEAN dan Politik Luar Negeri Indonesia. In W. A. Prajuli & M. F. Karim (Eds.), *Memahami ASEAN : Sebuah Pengantar* (2020th ed.). Graha Ilmu.

Artikel Jurnal

Borelli, M. (2017). ASEAN Counter - terrorism Weaknesses. *International Centre for Political Violence and Terrorism Research*, 9(9), 14–20.

Artikel Jurnal dengan DOI

Anindya, C. R. (2022). *Global : Jurnal Politik Internasional Bureaucratic Resistance and The Challenge of Implementing ASEAN Our Eyes : Case Study of Jolo Church Bombing 2019*. 24(2), 186–204. <https://doi.org/10.7454/global.v24i2.1252>

Bintang Ramadhan Yusuf Khadafi, & Zahidi, M. S. (2023). Diplomasi Pertahanan: Kerjasama Intelejen di Asean Our Eyes sebagai Peningkatan Stabilitas Keamanan Asia Tenggara. *Jurnal Hubungan Internasional*, 16(1), 56–69. <https://doi.org/10.20473/jhi.v16i1.40989>

Fredayani, E., Adibrata, J. A., & Khairi, N. F. (2019). Alasan pembentukan kerja sama keamanan ASEAN–Australia dalam menghadapi isu terorisme. *Insignia: Journal of International Relations*, 6(2), 94–105. DOI : <https://doi.org/10.20884/1.ins.2019.6.2.1502>

Hendroy, F. A. (2018). ASEAN Political Security Community (APSC) on Counter-terrorism: Roles and Obstacles. *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional*, 14(2), 163–174. <https://doi.org/10.26593/jihi.v14i2.2982.163-174>

Keohane, R. O. (2017). Governance in a Partially Globalized World Presidential Address, American Political Science Association, 2000. *Global Governance*, 95(1), 3–15. <https://doi.org/10.4324/9781315254234-9>

Pradnyana, H. (2022). Perspektif Kebijakan Kontra-Terorisme ASEAN dan Perbedaan Paradigma Penanggulangan Terorisme oleh Negara-Negara Anggota ASEAN. *POLITICOS: Jurnal Politik Dan Pemerintahan*, 2(1), 11–26. <https://doi.org/10.22225/politicos.2.1.2022.11-26>

Prakasa, S. U. W., Al-Fatih, S., & Haqqi, A. R. A. (2021). Terrorism Eradication in ASEAN Countries: Human Rights Perspective. In *Al-Ihkam: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial* (Vol. 16, Issue 2). <https://doi.org/10.19105/AL-LHKAM.V16I2.5021>

Saadah, K., & Rudiany, N. P. (2016). Drawing ASEAN Limits and Strengths in Tackling Terrorism : Study Case of Abu Sayyaf Group. *Jurnal Hubungan Internasional*, IX(2), 353–364. <https://journal.unair.ac.id/download-fullpapers-jhi84da2587d6full.pdf>

Siallagan, A. (2023). the Failure of Asean Counter-Terrorism Cooperation in Preventing the Arrival of Foreign Terrorist Fighters in the Marawi Conflict. *Journal of Terrorism Studies*, 5(1). <https://doi.org/10.7454/jts.v5i1.1057>

Wicaksana, I. G. W. (2019). Militarising Counterterrorism in Southeast Asia. In *European Journal of East Asian Studies* (Vol. 18, Issue 2). <https://doi.org/10.1163/15700615-01802005>

Wicaksono, S. N. (2021). Kompleksitas Kerjasama ASEAN Dalam Pemberantasan dan Mitigasi Terorisme. *Indonesian Journal of Peace and Security Studies (IJPSS)*, 3(1), 68–82. <https://doi.org/10.29303/ijpss.v3i1.76>

Artikel Jurnal pada Website

Borelli, M. (2017). ASEAN Counter-terrorism Weaknesses. *Counter Terrorist Trends and Analyses*,

Dokumen pada Webiste

- ASEAN Defense Ministers. (2018). *2018_Oct_12th ADMM_Singapore, 19 October 2018 [Final] Our Eyes Initiative Concept Paper* (Issue February). <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/11/2018-Our-Eyes-Concept-Paper.pdf>
- ASEAN Secretariat. (2009). *Asean Convention on Counter Terrorism*. https://doi.org/10.1142/9789814261197_0023
- GTI. (2023). Quantifying Peace and its Benefits Global Terrorism Index 2023. *Institute for Economics and Peace*, 1–95. <http://visionofhumanity.org/resources>