

# KERJASAMA MELAWAN TERORISME: ISU, TREND, DAN PERMASALAHANNYA

Oleh : Philips Jusario Vermonte\*

## PENDAHULUAN

Saat ini paling tidak terdapat tiga bentuk ancaman keamanan yang semakin mengemuka sejak berakhirnya Perang Dingin yakni: kemungkinan penggunaan *weapons of mass destruction* (WMD), terorisme, kejahatan transnasional terorganisasi (*transnational organized crime*) yang termasuk di dalamnya *drugs, human* serta *small-arms trafficking*. Ketiga bentuk ancaman ini semakin saling terkait, baik dalam metode maupun operasinya. Misalnya, semakin banyak ditemukan kelompok teroris yang berinteraksi dengan sindikat kejahatan transnasional. Salah satu buktinya adalah kelompok gerilyawan teroris Peru *Shining Path* yang memberi jaminan keamanan dalam perdagangan bagi kelompok pembuat dan penyelundup obat bius di Amerika Selatan. Hal ini juga telah mengubah metode pendanaan terorisme, dari cara-cara konvensional (seperti penculikan atau perampokan bank) dengan cara-cara yang "lebih tidak beresiko" seperti di Peru tersebut. Temuan ini memperlihatkan bahwa pelaku kejahatan terorisme juga telah bervariasi, mulai dari *state-sponsored terrorism* (dalam istilah Amerika

Serikat disebut *rogue states*, seperti Irak atau Libya dll), sampai terorisme yang dilakukan oleh aktor-aktor non-negara.

Berkaitan dengan terorisme, dua tahun telah berlalu sejak peristiwa 11 September 2001 di New York dan Washington DC. Selama kurun waktu tersebut, berbagai langkah telah diambil dalam perang global melawan terorisme. Walaupun beberapa kemajuan telah dicapai dalam membatasi ruang gerak kelompok-kelompok yang menghalalkan penggunaan teror untuk mencapai tujuan politiknya, berbagai peristiwa tragis tetap terjadi, termasuk peristiwa meledaknya bom di pelataran Hotel J.W Marriott beberapa waktu lalu di Jakarta. Hal ini menunjukkan bahwa beragam kelompok di berbagai belahan dunia masih memiliki ruang untuk melangsungkan aksi terornya dan jelas mengindikasikan bahwa perang melawan teror masih jauh dari selesai.

Perkembangan akhir dalam politik internasional juga membawa konsekuensi serius dalam perang melawan teror. Perang Irak yang dimulai oleh Amerika Serikat tanpa persetujuan yang cukup dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah menempatkan berbagai negara, yang semula memberi dukungan bagi perang global melawan teror, dalam posisi yang riskan berhadapan dengan dinamika politik

\*Peneliti Departemen Hubungan Internasional Centre for Strategic and International Studies (CSIS).

domestik masing-masing yang menentang aksi unilateral AS di Irak. Perang Irak secara umum dianggap sebagai bukti nyata kecenderungan AS untuk bertindak unilateral, dan sebagai akibatnya meningkatkan pandangan negatif terhadap AS. Persepsi umum ini pada akhirnya mendatangkan kesulitan dalam menghadapi motif mendasar dari kelompok-kelompok yang melancarkan teror akhir-akhir ini, seperti Al Qaeda atau para pelaku pemboman di Bali tahun 2002 lalu bahwa misi utama mereka adalah melawan ketidakadilan yang diciptakan oleh AS sebagai satu-satunya negara adikuasa yang tersisa..

Padahal, dapat dikatakan bahwa AS memainkan peranan penting dalam perang global melawan terorisme. Namun, sebagaimana diingatkan oleh Joseph Nye, aksi militer unilateral yang dilancarkan oleh AS sangat mungkin mengurangi keinginan berbagai negara untuk bekerjasama melawan terorisme.<sup>1</sup> Selain itu, pilihan aksi militer oleh AS tersebut juga mengakibatkan pilihan resolusi konflik secara damai dan diplomatis diberbagai tempat di dunia menjadi opsi yang tidak dijadikan sebagai preferensi utama, sebagaimana terjadi di Aceh, Filipina Selatan dan lain-lain.

Akibatnya, di berbagai negara, imbauan masyarakat internasional

mengenai perdamaian, HAM dan resolusi konflik secara damai menjadi tidak relevan. Sehingga, muncul semacam “nasionalisme negatif” dimana imbauan-imbauan tersebut diterima dan dipersepsikan sebagai “tekanan dari dunia Barat”. Sampai pada batas tertentu, kenyataan ini menimbulkan konsekuensi yang absurd dimana kelompok-kelompok teror dan pembela nasionalisme sempit seolah-olah bereaksi terhadap satu *prima causa* yang sama yaitu: oposisi terhadap tekanan AS atau Barat.<sup>2</sup>

Walaupun demikian, beberapa kemajuan tetap dapat ditemukan dalam usaha memerangi terorisme. Aparat berwenang di berbagai negara ASEAN menunjukkan kemajuan kerjasama yang cukup baik, antara lain dengan keberhasilan membongkar beberapa jaringan kelompok teror. Dalam waktu yang relatif pendek misalnya, pihak kepolisian Indonesia, dengan bantuan *Australian Federal Police*, mampu menemukan pelaku pemboman Bali yang terjadi pada bulan Oktober 2002. Demikian juga dengan yang terjadi di negara-negara tetangga seperti Malaysia, Singapura dan Filipina.

Tampaknya, kerjasama antar negara berjalan cukup baik. Namun, dalam situasi perang asimetris semacam perang melawan teror, sikap-sikap berpuas diri akan memunculkan kelengahan. Karena, kelompok-kelompok

<sup>1</sup> lihat *the Task Force Report on the New International Terrorism* (the Trilateral Commission, 2003), p.9. Laporan ini disiapkan oleh Joseph Nye, Paul Wilkinson and Yukio Satoh dengan tujuan mengkompilasi pandangan mengenai terorisme dalam perspektif Amerika Utara, Eropa dan Asia.

<sup>2</sup> Salah satu elaborasi lengkap mengenai hal ini dapat ditemukan dalam Tatik S. Hafidz, *The War on Terror and the Future of Indonesian Democracy* (IDSS Working Paper, 2003).

teror dengan latar belakang ideologi atau agama apapun akan tetap mampu merekrut anggota selama sikap-sikap intoleran masih tetap ada. Tulisan singkat ini bertujuan untuk menjelaskan dua hal, pertama, kerjasama apa saja yang telah dilakukan sejauh ini dalam konteks regional; kedua, di sisi yang lain, hal-hal apa saja yang belum dilakukan secara regional ataupun internasional. Untuk mencapai tujuan penjelasan tersebut, paper ini akan diawali dengan penyajian data dan fakta mengenai terorisme.

## DEFINISI DAN TREN GLOBAL

Sejauh ini belum ada definisi "terorisme" yang telah diterima secara universal. Sebuah definisi yang sering digunakan adalah sebagaimana tercantum dalam Title 22, *The United States Code*, Section 2656f(d) yakni:

- a) terorisme berarti "aksi kekerasan yang bermotif politik yang ditujukan kepada target tidak bersenjata (*noncombatant*) oleh kelompok subnasional atau organisasi bawah tanah, yang umumnya ditujukan untuk menarik perhatian" (*politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience*);
- b) terorisme internasional diartikan sebagai "aksi terorisme yang melibatkan warganegara atau wilayah lebih dari satu negara;
- c) kelompok teroris (*terrorist group*) adalah "setiap kelompok yang me-

lakukan atau memiliki sub kelompok khusus yang melakukan aksi terorisme internasional. Motivasi yang mendorong penggunaan cara-cara terorisme yang sudah diidentifikasi adalah etnisitas, relijius, sentimen nasionalis, separatis, serta motivasi politik dan ekonomi.

Walaupun terjadi interaksi antara terorisme dengan kelompok kejahatan transnasional, keduanya memiliki karakteristik yang berbeda. Kelompok kejahatan transnasional pada dasarnya menghindari diri dan berusaha untuk tidak menarik perhatian pemegang kekuasaan yang sah, dan bermotivasi utama pada pencarian profit. Di sisi lain, kelompok teroris bertujuan sebaliknya, yakni berusaha menarik perhatian pemegang kekuasaan, tidak hanya pada level lokal, tetapi pada level nasional dan global. Umumnya terorisme bertujuan untuk membalikan pola kekuasaan (*overthrowing status quo*).

Berkaitan dengan hal ini, data yang ada menunjukkan bahwa selama periode 1993-1998 aksi terorisme paling banyak terjadi di kawasan Timur Tengah dan Asia. Dalam periode tersebut, menurut catatan *The Terrorism Research Center*, terjadi 374 aksi terorisme di kawasan Timur Tengah. Sementara, di Asia tercatat terjadi 158 aksi terorisme dalam rentang waktu tersebut. Dari catatan di kedua kawasan tersebut, terungkap bahwa terdapat korban (jiwa dan terluka) sebanyak 8.331 orang di kawasan Asia. Sementara, 2.524 korban jatuh di kawasan Timur

Tengah. Artinya, walaupun hanya mengalami separuh aksi terorisme dari yang terjadi di kawasan Timur Tengah, korban di Asia jauh lebih banyak jumlahnya. Dengan demikian, bisa disimpulkan bahwa aksi terorisme di kawasan Asia jauh lebih “berdarah”.

Hal lain yang membedakan aksi terorisme di Asia dari kawasan Timur Tengah adalah bahwa aksi terorisme di Asia lebih tersebar dan dilakukan oleh aktor yang lebih banyak jumlahnya dan dalam kelompok-kelompok yang terfragmentasi. Selain itu, penggunaan WMD juga terjadi di kawasan Asia, seperti serangan dengan menggunakan gas sarin di jalur kereta bawah tanah yang dilakukan oleh sekte *Aum Shin-rikyo* di Tokyo pada bulan Maret 1995. Walaupun jumlah aksi terorisme di seluruh dunia menurun, akan tetapi trend di Asia memperlihatkan kenaikan yang signifikan. Sebagai ilustrasi, pada tahun 1996 di Asia tercatat terjadi 11 aksi terorisme, 21 pada tahun 1997 dan 48 aksi terorisme pada tahun 1998.

## TREND ASIA TENGGARA

Beberapa negara Asia Tenggara telah mengalami peningkatan aksi terorisme, baik domestik maupun inter-nasional, dalam kurun waktu dua tahun terakhir. Selain itu, kasus pemboman di Bali dan juga di berbagai tempat di Filipina pun menunjukkan sebuah magnitudo dan dimensi baru yang dikembangkan kelompok-kelompok teroris dimana aktivitasnya menjadi sedemikian rupa sehingga menjadi bersifat lintas batas dan lintas

kewarganegaraan (trans-nasional). Terdapat beberapa karakteristik yang menyebabkan terorisme perlu dihadapi dengan sungguh-sungguh, oleh Indonesia pada khususnya dan juga oleh negara-negara di kawasan Asia Tenggara pada umumnya.<sup>3</sup> Karakteristik pertama adalah bahwa aksi-aksi terorisme di Asia Tenggara umumnya berkaitan dengan isu separatisme, motivasi agama, dan juga keyakinan pada ideologi lama seperti komunisme.

Karakteristik kedua adalah sebagaimana kelompok-kelompok teroris di berbagai tempat di dunia dengan cermat memanfaatkan kemudahan yang ditawarkan oleh perkembangan pesat kemajuan teknologi dan komunikasi untuk mencapai tujuannya, kecenderungan yang sama terlihat di Asia Tenggara. Sehingga, disamping tetap menggunakan metode-metode klasik, aksi-aksi terorisme saat ini memiliki potensi menciptakan kerusakan dan korban jiwa yang jauh lebih besar dibandingkan dengan aksi-aksi sejenis di masa lalu. Sebuah kemungkinan yang menunjang pendapat ini adalah kemungkinan penggunaan *weapon of mass destruction* seperti senjata kimia dan biologi oleh kelompok teroris.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Beberapa analis telah menyampaikan bukti-bukti bahwa kawasan Asia Tenggara telah menjadi wilayah “pertempuran” bagi beberapa kelompok teroris. Lihat misalnya John Gershman, “Is Southeast Asia the second front?”, *Foreign Affairs* vol. 81/4 (July/August, 2002).

Walaupun demikian, teknologi lama dan sederhana, sebagaimana terlihat dalam aksi peledakan bom di Bali atau di Filipina Selatan misalnya, tetap dimaksimalkan pemanfaatannya oleh kelompok-kelompok yang melakukannya. Singkatnya, ruang dan peluang yang dimiliki oleh kelompok teroris untuk menjalankan aksinya semakin meluas. Hal ini menjadikan terorisme sebagai sebuah ancaman serius karena 'relatif sulit menentukan kapan dan dimana kelompok teroris akan melakukan aksinya'. Karakteristik ketiga adalah bahwa tindak terorisme berlaku indis-kriminatif terhadap warga biasa yang tidak terkait langsung dengan tujuan politik yang hendak dicapai aksi teror yang dilakukan dan juga pada instalasi negara yang dipandang sebagai target yang sah dalam pemahaman konvensional atas konsepsi perang.

Terakhir, kelompok-kelompok teroris tidak lagi bergerak dalam sebuah situasi isolasi dimana fakta-fakta menunjukkan bahwa saat ini terorisme sulit dipisahkan dari berkembangnya organisasi kejahatan transnasional terorganisasi (*transnational organized crime*)

dalam berbagai ragam dan bentuknya, mulai dari tindak kejahatan pencucian uang (*money laundering*), perdagangan ilegal obat bius dan juga perdagangan senjata secara ilegal.

Beberapa aksi terorisme di Asia Tenggara: pada tahun 2000, 10 orang pemberontak Myanmar menduduki kedutaan Myanmar di Bangkok dan mengambil alih sebuah rumah sakit di sebuah provinsi di Thailand. Sementara itu, Indonesia mengalami peningkatan paling tajam dalam aksi-aksi yang bisa dikategorikan sebagai terorisme. Ledakan bom terjadi sepanjang tahun 2000 diantaranya di kediaman duta besar Filipina di Jakarta dan serangan granat ke kedutaan Malaysia, bom Bali tahun 2002 dan bom di Hotel JW Marriott tahun 2003.

Sementara itu, kelompok Abu Sayyaf ditemukan tidak hanya beroperasi di Filipina, akan tetapi juga di Malaysia. Dalam bulan April 2000, kelompok ini menculik 21 orang, termasuk turis, dari kepulauan Sipadan di sebelah timur Malaysia. Di samping itu, juga terjadi penculikan atas 3 orang Malaysia dari Pulau Pandanan di sebelah timur Malaysia. Selain kelompok Abu Sayyaf, Filipina juga masih menghadapi aksi-aksi terorisme kelompok separatis seperti *The Moro Islamic Liberation Front* (MILF). Aksi kelompok komunis pun masih aktif, seperti *the Communist Party of the Philippines/New People's Army* (CPP/NPA) yang menyerang perusahaan-perusahaan multinasional di Filipina. Sebuah faksi CPP/NPA, yakni Alex Boncayao Brigade (ABB) me-

<sup>4</sup> Walaupun demikian, kemungkinan penggunaan menggunakan WMD oleh kelompok teroris menjadi perdebatan sengit. Andrew O'Neil misalnya berpendapat bahwa walaupun penggunaan WMD oleh kelompok teroris merupakan sebuah kemungkinan yang terbuka, namun probabilitasnya saat ini masih kecil dan saat ini kemampuan nyata kelompok teroris mengakses dan menggunakan WMD cenderung di besar-besarkan. Lihat Andrew O'Neil, "Terrorist use of weapons of mass destruction: how serious is the threat?", *Australian Journal of International Affairs* (vol.57/1, 2003).

nyerang kantor Shell Oil dan juga mengancam Caltex di Filipina.

## KERANGKA KERJASAMA REGIONAL ASEAN<sup>5</sup>

Cukupkah?

Dalam konteks regional Asia Tenggara, kerjasama melawan terorisme sudah berjalan cukup panjang. Diawali dengan Konferensi Internasional mengenai Terorisme di Baguio City di Filipina pada bulan Februari 1996, negara-negara ASEAN telah mulai mendiskusikan terorisme. Sejak itu, persoalan terorisme didiskusikan secara serius dalam rubrik kejahatan transnasional. Untuk pertama kalinya ASEAN menyelenggarakan Konferensi Mengenai *Transnasional Crime* di Manila (Desember 1997) yang menghasilkan *ASEAN Declaration on Transnational Crime*. Melalui Deklarasi ini, negara-negara anggota ASEAN setuju untuk secara bersama-sama menghadapi meningkatnya tindak kejahatan yang dilakukan oleh kelompok kejahatan transnasional di Asia Tenggara, termasuk terorisme, perdagangan obat bius, perdagangan senjata dan juga pembajakan di laut.

Deklarasi ini meletakkan fondasi penting untuk kerjasama dalam kerangka ASEAN selanjutnya. Karena,

melalui Deklarasi ini, negara-negara ASEAN sepakat untuk menyelenggarakan *ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC)* dua tahun sekali untuk mengkoordinasikan badan-badan ASEAN seperti *ASEAN Senior Officials on Drug Matters (ASOD)* dan *ASEAN Chiefs of National Police (ASEANAPOL)*. Lebih jauh, deklarasi ini juga menunjukkan rencana untuk mendirikan sebuah *ASEAN Centre on Transnational Crime* yang akan mengkoordinasikan upaya ASEAN untuk menghadapi aktifitas kejahatan transnasional melalui *intelligence sharing, harmonization of policies and coordination of operations*.

Dalam ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC) kedua di Yangon pada 1999, ASEAN mengadopsi sebuah *Plan of Action to Combat Transnational Crime*. Agenda aksi ini memberikan peluang untuk pembentukan kerjasama sub-regional antar anggota ASEAN dalam hal isu kejahatan transnasional dan juga memuat pernyataan yang jelas bahwa negara anggota ASEAN bersedia untuk bekerja sama dalam *legal and law enforcement matters, institutional capacity building and training and is ready for extra-regional cooperation*.<sup>6</sup>

Isu terorisme secara spesifik dibahas pada KTT ASEAN ketujuh di Brunei pada bulan November 2001. Pada pertemuan ini ASEAN meng-

<sup>5</sup> Bagian ini sebagian besar diambil dari Philips J. Vermonte, "Regional Networking Against International Terrorism: an Indonesian Perspective", makalah dipresentasikan pada *13th Meeting of the CSCAP (Council for Security Cooperation in the Asia Pacific) Working Group on Transnational Crime*, Manila, 27-28 Juni 2003.

<sup>2</sup> Lihat *the Joint Communiqué of the Second ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime*, bisa diakses melalui <http://www.aseansec.org>

hasilkan **ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism**. AMMTC ketiga yang diselenggarakan pada bulan Oktober 2001 di Singapura bahkan menyebutkan bahwa "*AdHoc Experts Group Meeting on the Work Programme to implement the ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime to be convened as early as possible, should have a particular focus on terrorism*".<sup>7</sup>

Langkah lebih jauh diambil pada bulan Mei 2002 ketika ASEAN menyelenggarakan *Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism* di Kuala Lumpur. Pertemuan ini merumuskan langkah-langkah praktis yang akan diambil secara bersama oleh negara-negara anggota ASEAN seperti: *exchange of information, harmonization of law and regulation among ASEAN members, development of multilateral or bilateral legal arrangement to facilitate apprehension, investigation, prosecution, extradition, inquiry and seizure in order to enhance mutual legal and administrative assistance, enhancement of cooperation and coordination in law enforcement and intelligence sharing, and development of regional training programmes*.

Akan tetapi, realisasi dari berbagai komitmen yang tertuang dalam berbagai deklarasi ASEAN berjalan sangat lambat. Pada kenyataannya, kerjasama yang melibatkan salah satu negara anggota ASEAN dengan negara di luar kawasan berjalan lebih konkret. Paling tidak, hal ini dapat dilihat dalam

kerjasama antara kepolisian Indonesia dengan berbagai badan asing dalam kasus bom Bali. Kerjasama bilateral antara Filipina dan AS juga berjalan dengan baik dalam kasus Moro. Beberapa penyebab kelambatan kerjasama ASEAN adalah, pertama: berbagai pertemuan ASEAN dan deklarasinya tidak secara jelas memberikan mekanisme koordinasi antar berbagai badan ASEAN, seperti koordinasi antara AMMTC dan Senior Official Meetings on Transnational Crime (SOMTC).<sup>8</sup>

Kedua, paling tidak dapat dilihat dalam kasus Indonesia, koordinasi intrastate relatif lemah yang pada akhirnya menyulitkan implementasi dari berbagai deklarasi ASEAN. Sebagai contoh, walaupun Indonesia telah aktif dalam AMMTC sejak tahun 1997, koordinasi yang lebih terstruktur untuk menghadapi terorisme di Indonesia baru dilakukan setelah terjadinya bom Bali tahun 2002 melalui pembentukan Desk Koordinasi Pembencanaan Terorisme (DKPT) dibawah koordinasi Menko Polkam pada bulan Oktober 2002.. DKPT mengkoordinasikan pihak kepolisian, pengacara, BIN, Deplu, Imigrasi, Kejaksaan, TNI dan juga Bank Indonesia..<sup>9</sup>

Ketiga, sebelum meningkatkan kerjasama, ASEAN harus membenahi *capacity building* dari badan-badan yang dimilikinya, Ketiadaan dana dan juga

<sup>7</sup> Lihat *the Joint Communiqué of the Third ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime* 11 October 2001, bisa diakses melalui: [www.aseansec.org](http://www.aseansec.org)

<sup>8</sup> Lihat CPF Luhulima, *discussion paper* (CSIS, 2002).

<sup>9</sup> Lihat "Ansyad Pimpin Desk Koordinasi Anti Teror", *Kompas* 24 Desember 2002.

*political will* merupakan penyebab utama dari kelambanan ASEAN.

Walaupun telah mengeluarkan berbagai deklarasi untuk meningkatkan kerjasama dalam menghadapi kejahatan lintas batas, negara anggota ASEAN masih sangat enggan untuk mewujudkan kerjasama yang membutuhkan pengorbanan dari prinsip kedaulatannya. Oleh karena itu, ASEAN perlu memikirkan ulang prinsip *non-interference* yang selama ini dipegang dengan teguh. Proposal terbaru yang diajukan Indonesia untuk pembentukan sebuah *ASEAN Security Community (ASC)* dan telah disepakati dalam KTT Asian 2003 yang baru lalu di Bali relatif memberi jalan pada ASEAN untuk menjalankan prinsip *non-interference* secara lebih fleksibel. Beberapa usulan praktis yang dapat diturunkan dari usulan ASC ini diantaranya adalah pendalaman dan perluasan kerjasama politik dan keamanan di Asia Tenggara. Misalnya, ASEAN perlu memiliki *Defence Minister Meeting*, sebuah *peace keeping centre* untuk membantu anggota ASEAN yang diliputi konflik internal, dan juga sebuah *centre for combating terrorism*.

Usulan pembentukan ASC memberi peluang baru untuk kerjasama melawan terorisme. Sejalan dengan CSCAP Memorandum nomor 7 mengenai hubungan antara terorisme dan kejahatan transnasional dimana negara-negara anggota CSCAP diimbau untuk meratifikasi beragam konvensi dan protokol PBB mengenai terorisme, usulan pembentukan ASC juga mem-

beri peluang bagi ditematkannya perang melawan teror sebagai agenda kerjasama politik dan keamanan yang konkrit di kawasan. Dengan demikian, negara anggota ASEAN harus meratifikasi berbagai konvensi yang berkenaan dengan terorisme untuk mengatasi kesulitan dalam mengharmonisasikan instrument legal dari tiap negara anggota ASEAN dalam memerangi terorisme

### KERANGKA KERJASAMA SUB REGIONAL DAN EXTRA-REGIONAL FRAMEWORK

Alternatif baru?

Sebagaimana tersirat dalam berbagai deklarasinya, ASEAN memilih *'two-pronged strategy'* dalam melawan terorisme. Kedua strategi ini adalah kerjasama dalam kerangka ASEAN, dan kerjasama antar beberapa negara ASEAN dan atau dengan partner eksternalnya melalui prinsip *"coalition of the willing"*. Indonesia, Malaysia dan Filipina misalnya, telah setuju pada bulan Mei 2002 di Kuala Lumpur untuk diikat oleh **Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures**. Langkah maju dari persetujuan ini adalah bahwa para pihak penandatanganan perjanjian itu setuju untuk *"facilitating proper coordination and collaboration during border and/or security incidents, transnational crimes and other illegal activities where individual resources of a Party may be inadequate"* and also *"strengthening national and sub-regional capacities to manage border and/or security incidents and transnational*



*crimes through information exchanges, agreed communication procedures and training*". Perjanjian ini memberikan ruang konkret bagi pembentukan mekanisme komunikasi dan koordinasi dalam menghadapi kejahatan lintas Negara termasuk terorisme. Dalam KTT VII ASEAN di Phnom Penh pada tahun 2002, Thailand dan Cambodia menandatangani perjanjian tersebut dan menjadi pihak yang terlibat dalam keseluruhan perjanjian itu.

Model "*coalition of the willing*" ini dapat dikatakan merupakan sebuah terobosan dalam mekanisme pengambilan keputusan dalam tubuh ASEAN. Sebelumnya, ASEAN sangat diikat oleh pendekatan konsensus yang menyiratkan bahwa tidak akan ada sebuah keputusan yang akan diambil oleh ASEAN apabila tidak ada kesepakatan bulat yang dicapai.

Dengan mitra ekstra regional, dua persetujuan penting telah dicapai. Pertama terjadi di Brunei pada bulan Agustus 2002 ketika ASEAN dan AS menghasilkan *ASEAN-United States of America Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism*. Melalui deklarasi ini kedua belah pihak setuju "*sharing on counter-terrorism measures, including the development of more effective counter-terrorism policies and legal, regulatory and administrative counter-terrorism regimes, strengthen capacity-building efforts through training and education; consultation between officials, analysts and field operators; and seminars, conferences and joint operations as appropriate*". Walaupun demikian, ASEAN sangat berhati-hati

untuk tidak dilihat terlalu pro-AS. Hal ini antara lain bisa dilihat dari tekanan pihak ASEAN untuk memasukan sebuah poin dalam perjanjian ini bahwa seluruh kerjasama dengan AS dalam isu terorisme hanya akan dilakukan sepanjang dijalankan sesuai dengan resolusi PBB mengenai terorisme.

Perjanjian lain dicapai dengan Cina pada bulan November 2002. KTT VI ASEAN-Cina berujung pada dihasilkannya sebuah *Joint Declaration of ASEAN and China on Cooperation in the Field of Non-Traditional Security Issues* dimana ASEAN dan China sepakat untuk memperkuat kerjasama multilateral dan bilateral yang telah berjalan.

Perang melawan teror harus meliputi aspek "*search and destroy*" yang berfokus pada penggunaan dan pendekatan kekerasan dan juga aspek "*winning the hearts and minds*" yang bertujuan untuk menghadapi akar persoalan dari terorisme seperti persoalan kemiskinan dan kesenjangan ekonomi. Pendekatan *search and destroy* tampaknya telah mendapat perhatian penuh.

## MENCEGAH TERORISME MELALUI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN

### Peran bagi negara maju?

Komponen penting dalam perang melawan teror adalah usaha untuk menghadapi persoalan yang disebut sebagai *root causes* dari terorism. Beragam studi telah menemukan bahwa bantuan pembangunan bidang sosial dan ekonomi dapat digunakan untuk menghadapi *root causes* dari terorisme.

Sebuah studi oleh Rand Corporation baru-baru ini menyebutkan bahwa bantuan pembangunan berguna dalam dua hal. Pertama, ia dapat melemahkan dukungan lokal atau mengurangi jumlah konstituen dari tindakan terorisme. Kedua, ia dapat mencegah orang bergabung dengan kelompok teror.<sup>10</sup> Walaupun demikian, keberhasilan penggunaan bantuan pembangunan untuk menghadapi terorisme sangat bergantung pada desain dan penerapannya. Studi tersebut mengingatkan bahwa kebijakan sosial ekonomi yang tidak didanai dengan serius bukan tidak mungkin meningkatkan dukungan bagi terorisme. Contoh kasusnya adalah Mindanao. Bantuan sosial dan ekonomi ke wilayah selatan Filipina ini hanya berjumlah setara dengan US\$ 6 per orang pertahun dari tahun 1996-2001. Keadaan menjadi buruk karena kebanyakan bantuan ini disalurkan ke daerah-daerah yang mayoritas penduduknya Kristen yang pada akhirnya menimbulkan kekecewaan di kalangan kelompok Muslim Mindanao.<sup>11</sup>

Dalam bidang ini, negara maju dapat memainkan peranan penting dengan mengalokasikan dana bantuan pembangunan yang khusus didesain untuk melawan terorisme.. Lembaga-

lembaga donor internasional harus bekerja bersama untuk menyalurkan bantuan dalam program spesifik mengenai terorisme. Sejauh ini, hanya USAID dan Ausaid (lihat tabel 1) yang mengalokasikan dana yang secara spesifik diarahkan untuk mekanisme *counter-terrorism*. Australia menyediakan AU\$ 10 juta untuk Indonesia untuk periode empat tahun, yang khusus dialokasikan untuk meningkatkan kemampuan teknis polisi dan juga untuk memperkuat sektor perbankan dalam kaitannya dengan *money laundering* dan pendanaan terorisme.<sup>12</sup> Walaupun demikian, tetap harus diakui bahwa program pembangunan sendiri tidak akan dapat menghilangkan terorisme. Karena itu, program pembangunan harus diintegrasikan kedalam strategi yang lebih luas dalam memerangi terorisme, sehingga kedua aspek penting, yakni *winning the hearts and mind* dan aspek *security*, dalam perang melawan teror dilakukan secara seiring.

<sup>10</sup> Detail lebih lengkap lihat Kim Cragin and Peter Chalk, *Terrorism and Development: Using Social and Economic Development to Inhibit a Resurgence of Terrorism* (Santa Monica: Rand, 2003). Studi ini mengkaji peran kebijakan sosial dan pembangunan dalam menghadapi terorisme di tiga Negara, Israel, Filipina dan Irlandia Utara.

<sup>11</sup> Ibid, pp. 15-22.

<sup>12</sup> Lihat Timo Kivimaki (ed), *Development Cooperation as an Instrument in the Prevention of Terrorism: research report to the Danish Ministry of Foreign Affairs* (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, forthcoming), p.14.

Tabel 1.

Official Development Assistance of Some National Agencies

	Development in ODA 2000-2002	Specific funds allocated?	Projects
AUSAID	Decrease in 2001, increase of 2.5% in 2002	Yes. Money laundering, customs checks, security systems	Projects in Indonesia and Asia-Pacific, Papua New Guinea
USAID	Planned increase of 50% over three years	Comprehensive integration of development policy into foreign and security policy	
FINNIDA	Increase 4.2%	No specific funds allocated	No specific projects
DFID	An Increase of 4% over 2000/01	No specific funds allocated	No specific projects, but mention of failed states in Africa
GTZ	Increase	Yes. 30 million Euro	39 projects in 30 countries, mainly in the area of conflict prevention
DEZA	Increase of 2.8%	No specific funds allocated, but cooperation with GTZ in conflict prevention measures	
DDCD (Dutch Development Cooperation Dept)	No change	No specific funds allocated through own agency, however there is support for anti-terrorism measures under the auspices of the EU	No specific anti-terrorism projects, but support for projects in fields that are considered anti-terrorist (good governance, democratization etc)
Ireland Aid	Increase of 0.30%	No specific funds allocated	No specific funds allocated, but support for projects in Human Rights and Democratization are considered to have a preventive effect on terrorism. Projects focus mainly on Latin America and Africa
Belgium	Increase commitment to reach 0.7% in 2010	No specific funds allocated	No specific anti-terrorism projects. However, projects in the fields of poverty reduction and conflict resolution are considered (in-directly) anti-terrorist

Diadopsi dari Timo Kivimaki (2003),  
*Development Cooperation as an Instrument in the Prevention of Terrorism*, p.13

## DAFTAR PUSTAKA

1. lihat *the Task Force Report on the New International Terrorism* (the Trilateral Commission, 2003), p.9. Laporan ini disiapkan oleh Joseph Nye, Paul Wilkinson and Yukio Satoh dengan tujuan mengkompilasi pandangan mengenai terorisme dalam perspektif Amerika Utara, Eropa dan Asia.
2. Salah satu elaborasi lengkap mengenai hal ini dapat ditemukan dalam Tatik S. Hafidz, *The War on Terror and the Future of Indonesian Democracy* (IDSS Working Paper, 2003).
3. Beberapa analis telah menyampaikan bukti-bukti bahwa kawasan Asia Tenggara telah menjadi wilayah "pertempuran" bagi beberapa kelompok teroris. Lihat misalnya John Gershman, "Is Southeast Asia the second front?", *Foreign Affairs* vol. 81/4 (July/August, 2002).
4. Walaupun demikian, kemungkinan penggunaan menggunakan WMD oleh kelompok teroris menjadi perdebatan sengit. Andrew O'Neil misalnya berpendapat bahwa walaupun penggunaan WMD oleh kelompok teroris merupakan sebuah kemungkinan yang terbuka, namun probabilitasnya saat ini masih kecil dan saat ini kemampuan nyata kelompok teroris mengakses dan menggunakan WMD cenderung dibesar-besarkan. Lihat Andrew O'Neil, "Terrorist use of weapons of mass destruction: how serious is the threat?", *Australian Journal of International Affairs* (vol.57/1, 2003).
5. Bagian ini sebagian besar diambil dari Philips J. Vermonte, "Regional Networking Against International Terrorism: an Indonesian Perspective", makalah dipresentasikan pada *13th Meeting of the CSCAP (Council for Security Cooperation in the Asia Pacific) Working Group on Transnational Crime*, Manila, 27-28 Juni 2003.
6. Lihat *the Joint Communiqué of the Second ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime*, bisa diakses melalui <http://www.aseansec.org>
7. Lihat *the Joint Communiqué of the Third ASEAN Ministerial Meeting on Trans-national Crime* 11 October 2001, bisa diakses melalui [www.aseansec.org](http://www.aseansec.org)
8. Lihat CPF Luhulima, *discussion paper* (CSIS, 2002).
9. Lihat "Ansyad Pimpin Desk Koordinasi Anti Teror", *Kompas* 24 Desember 2002.

10 Detail lebih lengkap lihat Kim Cragin and Peter Chalk, *Terrorism and Development: Using Social and Economic Development to Inhibit a Resurgence of Terrorism* (Santa Monica: Rand, 2003). Studi ini mengkaji peran kebijakan sosial dan pembangunan dalam menghadapi terorisme di tiga Negara, Israel, Filipina dan Irlandia Utara.

11 Ibid, pp. 15-22.

12 Lihat Timo Kivimaki (ed), *Development Cooperation as an Instrument in the Prevention of Terrorism: research report to the Danish Ministry of Foreign Affairs* (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, forthcoming), p.14.

