

# ASEAN WAY SEBAGAI SEBUAH PARADOKS: KASUS TERORISME KELOMPOK ABU SAYYAF

I Made Adi Lesmana<sup>1)</sup>, Sukma Sushanti<sup>2)</sup>, Putu Titah Kawitri Resen<sup>3)</sup>

<sup>1,2,3)</sup>Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: adilesmanaa@gmail.com<sup>1</sup>, sukmasushanti@gmail.com<sup>2</sup>, kawitriresen@gmail.com<sup>3</sup>

## ABSTRACT

*Abu Sayyaf is a terrorist group that possibility threatens the stability and security in Southeast Asia region. Terrorist activities of the Abu Sayyaf group are not only conducted in the Philippines but also in neighboring countries. Therefore, it is necessary to handle the terrorism issue at the regional level which is through ASEAN. However, ASEAN's role in responding the Abu Sayyaf group is hampered by the ASEAN Way norms. This research analyzes how ASEAN Way hampers ASEAN cohesiveness in handling the Abu Sayyaf group. This research used qualitative method with sources of secondary data. Then, data for this research were analyzed with the concept of ASEAN Way, regionalism and foreign terrorist fighters (FTF). The main result of the research found that the elements of the ASEAN Way, namely the principle of non-intervention and consensus decision-making are hindering the ability of ASEAN to handle the Abu Sayyaf group collectively.*

**Keywords:** ASEAN, ASEAN Way, regionalism, Abu Sayyaf

## 1. PENDAHULUAN

Globalisasi telah memberikan pengaruh besar terhadap dinamika yang terjadi kawasan Asia Tenggara. ASEAN pun mulai membangun kerjasama antar negara anggota karena arus globalisasi telah memberikan konsekuensi nyata bagi ASEAN, sebab isu-isu yang selama ini dianggap sebagai isu domestik dapat menjadi isu yang sifatnya melintasi batas negara. Persoalan yang bersifat transnasional telah memberikan tantangan bagi negara anggota ASEAN dalam mempertahankan peran sentral negara. Globalisasi menyebabkan kedaulatan negara akan semakin terkikis, sehingga akan sulit tanpa adanya kerjasama kolektif dalam mengatasi isu-isu transnasional (Yuniarti, 2010). Seperti halnya kemunculan konflik internal seperti gerakan separatis di suatu negara yang semula berskala kecil dapat bertransformasi

menjadi isu terorisme dan dapat mengancam keamanan kawasan (Kementerian Luar Negeri RI, 2015).

Meningkatnya isu terorisme yang terjadi di Asia Tenggara telah mengakibatkan ASEAN dituntut untuk berperan lebih besar dalam menyelesaikan masalah ini. Menurut *Global TerrorismDatabase* (GTD), mulai dari tahun 1970 sampai dengan tahun 2016 terdapat 11.453 peristiwa terorisme di kawasan Asia Tenggara. Oleh karena itu, isu terorisme merupakan salah satu permasalahan yang perlu dibahas pada tingkat ASEAN karena dibutuhkan kerjasama kolektif antar negara anggota dalam penanganan terorisme di kawasan ASEAN.

Salah satu isu terorisme yang harus mendapatkan perhatian serius dan perlu ditangani bersama adalah keberadaan Kelompok Abu Sayyaf yang memiliki basis di

kepulauan selatan Filipina. Hal yang membedakan Kelompok Abu Sayyaf dengan kelompok separatis di Filipina yaitu tindakan yang dilakukan Kelompok Abu Sayyaf cenderung lebih radikal. Tak heran bila Kelompok Abu Sayyaf dijadikan sebagai kelompok teroris aktif yang paling berbahaya di Asia Tenggara (Wibisono, 2016). Kelompok Abu Sayyaf tidak hanya melakukan aksinya di Filipina saja tapi juga melakukan aksi kekerasan dan penculikan sampai ke wilayah negara tetangga seperti di Malaysia dan Indonesia. Sehingga, gerakan separatis yang dilakukan oleh Kelompok Abu Sayyaf telah menjadi isu yang melintasi batas negara dan dapat mengancam keamanan di kawasan ASEAN.

Aksi kekerasan dan penculikan yang dilakukan oleh Kelompok Abu Sayyaf telah mendorong munculnya ketidakstabilan keamanan kawasan ASEAN. Namun, tampaknya ASEAN belum dapat menunjukkan kekompakan dalam menangani permasalahan ini. Menjadi sebuah ironi bahwa pada akhir tahun 2015, ASEAN telah mengukuhkan integrasi yang semakin mendalam dalam bentuk *ASEAN Community* khususnya pada pilar politik-keamanan. Namun, absennya respons dari ASEAN telah membuat Kelompok Abu Sayyaf lebih sering untuk melancarkan aksinya (Nainggolan, 2016). Idealnya, organisasi regional seperti ASEAN memiliki peran besar dalam penanganan permasalahan terorisme. Permasalahan dapat diselesaikan dengan efektif bila negara anggota dalam organisasi internasional dapat menanganinya melalui kerjasama secara kolektif (Jones, 1993).

Namun, salah satu hal yang menjadi polemik ASEAN dalam penanganan kasus terorisme kelompok Abu Sayyaf adalah norma yang dianut oleh negara anggota ASEAN yang dikenal dengan *ASEAN Way*. Disatu sisi *ASEAN Way* memang dapat berperan dalam menjaga keharmonisan diantara negara anggota ASEAN. Tapi disisi lain *ASEAN Way* telah menyebabkan ASEAN sebagai organisasi regional tidak dapat menjalankan peran dan fungsinya dengan baik. Maka, *ASEAN Way* tidak berkontribusi dengan integrasi regional yang semakin mendalam. Penelitian ini akan membahas posisi *ASEAN Way* dalam penanganan kasus terorisme kelompok Abu Sayyaf.

## 2. KAJIAN PUSTAKA

Sebuah tulisan dari Kim Hyun Jong yang berjudul *ASEAN Way and Its Implications and Challenges for Regional Integration in Southeast Asia* (2007) memiliki gagasan yang dapat menjadi kajian pustaka dalam membahas tantangan yang dihadapi ASEAN karena norma *ASEAN Way*. Kim memaparkan bahwa *ASEAN Way* merupakan tantangan regionalisme di ASEAN karena norma *ASEAN Way* bertentangan dengan pergerakan ASEAN menuju integrasi yang lebih mendalam.

Kim menjelaskan bahwa permasalahan yang akan dihadapi ASEAN *Way* dapat dilihat pada perubahan lingkungan keamanan regional pasca peristiwa 9/11, munculnya isu keamanan non tradisional, kerjasama ekonomi yang mendalam, kuatnya hubungan eksternal

ASEAN dan demokratisasi negara-negara anggota ASEAN.

Penerapan norma ASEAN Way menjadi sumber perlambatan dalam kerjasama di tingkat regional. Sehingga, ASEAN belum mampu dalam mencapai suatu komunitas yang solid. Oleh karena itu, ASEAN didorong dalam memodifikasi ASEAN Way seperti adanya gagasan untuk menggunakan intervensi konstruktif dan fleksibilitas dalam berhubungan antara negara anggota. Hal ini dilakukan agar ASEAN Way dapat diarahkan sesuai dengan konteks dan dinamika di kawasan ASEAN.

Tulisan Kim membantu penulis untuk melihat ASEAN Way dalam level tertentu menjadi sebuah tantangan untuk mewujudkan regionalisme yang kohesif. Dalam hal ini, ASEAN Way telah menjadi tantangan bagi regionalisme ASEAN dalam menanggapi persoalan yang berkembang di kawasan ASEAN.

Tulisan dari Helena Muhammad Varkkey yang berjudul *The ASEANWay and Haze Mitigation Efforts* (2012) menjadi kajian pustaka kedua mengenai tantangan ASEAN Way dalam menanggapi suatu permasalahan di kawasan ASEAN. Dalam tulisan ini, Varkkey membahas kasus secara spesifik yaitu mengenai permasalahan kabut asap yang terjadi setiap tahun di Asia Tenggara. Kabut asap tersebut berasal dari pembakaran lahan gambut yang disengaja agar dapat membuka lahan secara illegal untuk penanaman kelapa sawit di Indonesia. Dampak dari kabut asap tersebut menyebar sampai ke negara tetangga. Sehingga permasalahan kabut asap menjadi isu yang bersifat melintasi batas negara.

Vakkey menjelaskan bahwa permasalahan kabut asap dibawa ke tingkat regional ASEAN mengalami permasalahan dikarenakan norma ASEAN Way. Hal ini dikarenakan negara yang mempunyai kepentingan dalam sektor minyak kelapa akan memilih untuk berlandung dibawah prinsip ASEAN Way dalam mengatasi masalah kabut asap karena hal tersebut dapat melindungi kepentingan nasional suatu negara, melestarikan kedaulatan negara dan membelokkan tanggung jawab untuk mengatasi kabut asap. Sehingga inisiatif ASEAN dalam melaksanakan mitigasi kabut asap tidak efektif dalam mengendalikan permasalahan kabut asap, namun efektif dalam melindungi kepentingan elit.

Varkey mempunyai argumen bahwa regionalisme ASEAN kurang efektif dalam menangani permasalahan di kawasan ASEAN karena model regionalisme di ASEAN terbentuk karena terdapat kesadaran terhadap kedaulatan nasional. Oleh karena itu, penggerak utama regionalisme di ASEAN adalah masing-masing negara anggota dan bukan pada institusi supranasional. Sehingga negara anggota dapat dengan mudah untuk mengontrol ruang lingkup regionalisme ASEAN.

Tulisan dari Varkkey ini membantu penulis untuk melihat bahwa ASEAN Way digunakan sebagai kedok agar tidak bertindak dalam mengatasi isu di kawasan yang bertentangan dengan kepentingan nasional suatu negara. Selain itu, Regionalisme di ASEAN masih menganggap kedaulatan nasional masing-masing negara

anggota sebagai suatu yang sakral dan terdapat keengganan dari negara anggota ASEAN untuk menyerahkan kedaulatannya ke tangan organisasi regional. Alhasil, hal tersebut tidak mendorong rasa kebersamaan (*we-ness*) dan melemahkan kohesifitas suatu regionalisme.

### 3. METODELOGI PENELITIAN

Penulis menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif dalam melihat bagaimana ASEAN Way menghambat kohesivitas ASEAN sebagai organisasi regional dalam upaya menangani kasus terorisme Kelompok Abu Sayyaf. Penulis menggunakan metode kualitatif karena metode ini bersifat subjektif dan dipakai dalam menjelaskan suatu masalah yang kompleks, dinamis dan dapat berkembang sehingga tidak dapat diteliti melalui metode penelitian kuantitatif (Sugiyono, 2013).

Penelitian ini menggunakan sumber data sekunder. Menurut Sugiyono (2013), sumber data sekunder merupakan sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada peneliti. Sumber data pada penelitian ini diperoleh melalui buku, jurnal, catatan atau laporan yang telah tersusun dalam arsip dan sumber-sumber lainnya yang diperoleh melalui internet maupun media cetak.

Data menjadi hal yang paling penting dalam mendukung suatu penelitian, maka diperlukan teknik dalam pengumpulan datanya. Menurut Bakry (2016), penelitian dengan menggunakan sumber data sekunder dapat menggunakan teknik pengumpulan data dengan metode berbasis

dokumen (*document-based research*) dan metode berbasis internet (*internet-based research*).

Setelah seluruh data dikumpulkan penulis kemudian menyajikan data yang telah didapatkan. Peneliti menyajikan data dengan menggunakan teknik penyajian data dalam bentuk narasi atau gambar. Sedangkan penyajian data berupa angka akan disajikan melalui tabel ataupun grafik.

### 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 4.1 Respons ASEAN Terhadap Isu Terorisme Global

Peristiwa 9/11 merupakan era baru terorisme global dan memberikan efek terhadap perkembangan keamanan global. ASEAN pun merespons isu terorisme global dengan melakukan berbagai pertemuan dan membentuk kerangka kerjasama regional.

Para petinggi ASEAN mengadakan pertemuan pada KTT ASEAN ke-7 di Brunei Darussalam untuk membentuk ASEAN *Declaration on Joint Action to Combat Terrorism* pada tahun 2001. Namun terdapat kelemahan dalam pertemuan tersebut yaitu ASEAN masih belum menemui konsensus dalam mendefinisikan terorisme secara jelas, belum dapat menentukan jenis kekerasan yang masuk dalam tindakan terorisme dan juga gagal menyebutkan daftar nama-nama yang termasuk dalam kelompok militan (Soesilowati, 2011).

ASEAN juga mengadakan pertemuan dalam KTT ASEAN ke-8 di Phnom Penh pada tahun 2002, negara anggota ASEAN sepakat untuk membentuk *Declaration on Terrorism* dan mengutuk

tindakan terorisme yang terjadi Indonesia dan Filipina. Dalam deklarasi tersebut, ASEAN berinisiatif untuk membuat langkah-langkah lebih spesifik dan meningkatkan upaya untuk mencegah, melawan dan menekan kelompok terorisme di kawasan secara kolektif dan individu. Namun pada pertemuan tersebut, ASEAN juga belum menemui konsensus dalam membentuk definisi bersama mengenai terorisme. Selain itu, hal yang dapat dilakukan dalam pertemuan ini hanya mendesak negara anggota untuk menintensifkan upaya dalam mencegah, melawan dan menekan kelompok terorisme di kawasan secara kolektif dan individu (Soesilowati, 2011).

Sebuah langkah yang lebih baik diperkenalkan ASEAN dalam meningkatkan kerjasama untuk mencegah, memberantas serta menghentikan ancaman terorisme di kawasan. ASEAN membentuk *ASEAN Convention on Counter-Terrorism* (ACCT) sebagai kerangka kerjasama regional pada tahun 2007 di Cebu, Filipina. ACCT merupakan hal yang bersejarah di ASEAN karena konvensi ini merupakan kesepakatan pertama yang mengikat secara hukum (*legally binding*) dalam hal kontra-terorisme. Namun terdapat kelemahan pada konvensi ini yang mana ACCT hanya berperan sebagai tempat untuk membuat saran suatu kebijakan dan tidak sebagai tempat yang memutuskan kebijakan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa ACCT adalah peraturan mengenai permasalahan terorisme yang terjadi di kawasan ASEAN yang mana implementasinya diserahkan kepada negara anggota masing-masing.

Walaupun ASEAN telah merespons isu terorisme global dengan melakukan pertemuan secara regional dan merumuskan beberapa kerangka kerjasama. Koordinasi ASEAN terhadap negara anggotanya dalam upaya kontra-terorisme masih sebagian besar hanya di dalam dokumen-dokumen perjanjian kerjasama saja (Ramakhrisna & Tan, 2003). Pendapat yang sama dilontarkan oleh Koga (2010), bahwa pertemuan yang dilakukan ASEAN hanya sekadar *"talk shop"* tanpa ada hasil yang jelas terutama menyangkut dengan permasalahan keamanan. Sehingga dapat dikatakan ASEAN masih belum mampu dalam mengkoordinasikan negara anggotanya untuk melakukan upaya kontra-terorisme pada level regional.

#### **4.2 Persoalan Terorisme di ASEAN**

Ketidakjelasan definisi terorisme di ASEAN bukan berarti ASEAN luput dari persoalan terorisme. Kawasan Asia Tenggara telah mengalami persoalan terorisme sebelum terjadinya peristiwa 9/11 di Amerika Serikat. Pada saat periode dekolonisasi, kawasan Asia Tenggara sudah menghadapi tindakan terorisme yang berasal dari konflik internal (Tan, 2007). *Global Terrorism Database* (GTD) mencatat sudah terjadi tindakan terorisme di Asia Tenggara pada tahun 1970.

ASEAN merupakan salah satu organisasi regional yang telah melakukan upaya pengentasan terorisme sebelum terjadinya peristiwa 9/11. ASEAN telah melakukan pertemuan dengan para petinggi negara anggota ASEAN untuk mengadopsi *Declaration on Transnational Crime* pada

1997 dan *ASEAN Action Plan to Combat Transnational Crime* pada 1999 dalam mengatasi kejahatan transnasional dan terorisme di kawasan Asia Tenggara (Pushpanathan, 2003).

Saat isu terorisme global semakin marak pasca 9/11, kawasan Asia Tenggara mendapatkan serangan terorisme yaitu peristiwa Bom Bali di Indonesia. Peristiwa Bom Bali tampaknya menjadi titik balik gerakan terorisme di Asia Tenggara. Kawasan Asia Tenggara menjadi tempat strategis untuk berkembang biak bagi kelompok terorisme. Maka dari itu, tidak heran jika kawasan Asia Tenggara sering dijuluki sebagai *Second Front* dalam *Global War on Terrorism* oleh media, politisi dan berbagai cendekiawan (Österlind, 2009).

Munculnya aksi terorisme di kawasan Asia Tenggara, banyak dikaitkan dengan ideologi radikal yang berkembang di masyarakat. Sehingga, penyebaran ideologi radikal menjadi sebuah ancaman nyata di kawasan Asia Tenggara. Salah satu hal yang berkontribusi dalam penyebaran paham-paham radikalisme adalah tingginya jumlah ketelibatan para *foreign terrorist fighters* (FTF) dari Asia Tenggara untuk masuk ke daerah konflik seperti Irak dan Suriah dan bergabung dengan kelompok terorisme seperti ISIS (Kementerian Luar Negeri RI, 2015). Sehingga semakin tinggi jumlah FTF dari Asia Tenggara akan memunculkan kekhawatiran jika terdapat FTF dari Asia Tenggara yang menerima paham-paham radikalisme di daerah konflik akan kembali pulang ke negara asalnya masing-masing untuk menyebarkan paham radikalisme kepada masyarakat setempat dan berusaha

melakukan berbagai macam tindakan terorisme di kawasan ASEAN.

ASEAN mengakuibahwa ancaman FTF dapat berdampak terhadap keamanan dan stabilitas di kawasan ASEAN. Dijelaskan juga bahwa kemunculan FTF berpeluang dalam mempengaruhi toleransi beragama, pembangunan ekonomi serta kohesi sosial suatu negara (ASEAN DGICM).

Tidak hanya dapat berperan terhadap penyebaran ajaran-ajaran radikal kepada masyarakat, FTF juga berbahaya karena memiliki pengalaman perang di lapangan. Maka dari itu diperlukan kewaspadaan terhadap munculnya FTF di kawasan Asia Tenggara. Terlebih lagi, Kelompok Abu Sayyaf merupakan salah satu kelompok terorisme di Filipina yang beberapa anggotanya merupakan FTF di masa lalu.

### **4.3 Abu Sayyaf Sebagai Ancaman Terorisme di ASEAN**

Nama Abu Sayyaf mulai dikenal di ASEAN pada pertengahan tahun 1990an. Kelompok Abu Sayyaf dibentuk oleh Abdurajak Abubakar Janjalani yaitu anak dari seorang tokoh ulama dari Babilon, Filipina yang pernah mengikuti pelatihan militer bersama ratusan militan Moro ke Afghanistan untuk menjadi tentara Mujahidin Afghanistan dalam berperang melawan Uni Soviet (Wibisono, 2016). Ia juga dikabarkan pernah bertemu dengan tokoh al-Qaida yaitu Osama Bin Laden di Pakistan. Hal tersebut membuat Abdurajak Abubakar Janjalani

mendapatkan ajaran-ajaran radikal dari Timur Tengah.

Juma'a Abu Sayyaf yang dalam Bahasa Arab memiliki arti "Bapak Ahli Pedang" mulai berdiri setelah memisahkan diri dari kelompok separatis *Moro National Liberation Front* (MNLF) di Filipina pada tahun 1991. Abdurajak Abubakar Janjalani mengajak mantan anggota MNLF untuk ikut dalam misinya untuk mewujudkan Filipina Selatan menjadi negara Islam yang merdeka.

Motivasi dibalik berdirinya Kelompok Abu Sayyaf adalah untuk mencari keadilan bagi semua umat Islam khususnya yang berada di Filipina Selatan. Abubakar Janjalani juga menyebarkan ideologi radikal, yang mana ia berpendapat bahwa jihad itu disalahartikan oleh banyak Muslim (Atkinson 2012).

Menurut *Australia National Security* terdapat kurang lebih 400 pejuang Kelompok Abu Sayyaf saat ini dan anggota kelompok ini biasanya pemuda Muslim. Selain itu, anggota mereka juga rata-rata merupakan FTF di masa lalu yang telah kembali ke Filipina. Walaupun Abu Sayyaf merupakan kelompok teroris terkecil di Filipina tapi kelompok ini terbukti melakukan aksi dengan lebih kejam dan berbahaya (Shay, 2009; CNN Philippines, 2016).

Kelompok Abu Sayyaf juga mengakui bahwa mempunyai beberapa hubungan dengan organisasi teroris lainnya seperti Jemaah Islamiyah (JI), *Moro Islamic Liberation Front* (MILF), *Al-Qaidadan/Islamic State of Iraq and Syria*(ISIS).

Kelompok Abu Sayyaf memiliki basis di Filipina bagian selatan seperti di Pulau Mindanao, Kepulauan Sulu, Pulau Basilan,

dan Pulau Tawi-Tawi. Basis kelompok Abu Sayyaf yang sangat dekat dengan wilayah perbatasan membuat kelompok ini juga sering melakukan aksinya di wilayah Malaysia dan mendekati wilayah perairan Indonesia. Sehingga Indonesia dan Malaysia turut terkena dampak dari aksi Kelompok Abu Sayyaf karena beberapa warga negaranya sering menjadi korban penculikan dan kekerasan.

Kelompok Abu Sayyaf kerap melakukan tindakan terorisme seperti melakukan penyerangan, pembajakan kapal, penculikan, pemenggalan, pengeboman dan lainnya. Adanya tekanan yang besar dari militer Filipina menyebabkan Kelompok Abu Sayyaf mengalami kesulitan dalam mendapatkan dana. Sehingga, akibat kurangnya aliran dana, Kelompok Abu Sayyaf sering melakukan penculikan untuk mendapatkan tebusan berupa uang (Pujayanti, 2016). Jika tebusan tidak diberikan sampai dengan waktu yang ditentukan, kelompok ini tidak segan-segan memenggal kepala sanderanya.

*Global Terrorism Database* (GTD) mencatat terdapat 486 insiden terorisme oleh Kelompok Abu Sayyaf dari tanggal 18 Februari 1994 sampai dengan tanggal 30 Desember 2016. GTD juga menambahkan bahwa Abu Sayyaf cenderung lebih menggunakan jenis penyerangan dengan melakukan pengeboman, penculikan dan penyerangan dengan menggunakan senjata.

Tindakan terorisme yang dilakukan Kelompok Abu Sayyaf telah memunculkan kekhawatiran diantara negara anggota ASEAN. Hal ini disebabkan pergerakan Kelompok Abu Sayyaf tidak hanya di negara

Filipina saja namun sudah melintasi batas ke wilayah negara lain dan yang menjadi korban dari kejahatan Kelompok Abu Sayyaf sudah dari berbagai macam kewarganegaraan. Namun, peran ASEAN masih absen dalam melakukan kerjasama secara kolektif dalam penanganan terorisme Abu Sayyaf. Sehingga kohesivitas ASEAN dalam penanganan kelompok Abu Sayyaf pun patut dipertanyakan.

#### **4.4 Kohesivitas ASEAN dalam Penanganan Kelompok Abu Sayyaf**

ASEAN belum memiliki peran yang signifikan dalam upaya kontra-terorisme untuk menangani kasus terorisme kelompok Abu Sayyaf. Walaupun ASEAN telah mengukuhkan integrasi yang semakin mendalam melalui *ASEAN Community*, respons ASEAN dalam penanganan terorisme seperti kelompok Abu Sayyaf di Filipina hanya sebatas pada level nasional dan sub regional.

Kurangnya implementasi dalam penanggulangan terorisme yang pada level regional yang mengikat secara umum negara di ASEAN, membuat negara anggota ASEAN lebih memilih menggunakan pola jalur bilateral atau trilateral yang mana pola tersebut dilakukan didasari tingkat kepentingan kerjasama masing-masing negara anggota (Yuniarti, 2010). Seperti halnya dalam merespons kelompok terorisme Abu Sayyaf, terdapat kerjasama trilateral antara Indonesia, Malaysia dan Filipina terkait persetujuan anti terorisme dan kesepakatan pertukaran informasi dan pembentukan prosedur komunikasi (Soesilowati, 2011).

Selain itu, ironi kohesivitas juga terlihat dari tindakan negara anggota yang lebih menggunakan strategi keamanan secara individu dan memilih bekerjasama dalam upaya kontra terorisme dengan pihak diluar ASEAN. Seperti keputusan pemerintah Filipina dalam mengatasi kasus terorisme Abu Sayyaf pasca peristiwa 9/11. Filipina lebih memilih untuk melaksanakan kerjasama kontra terorisme yang mendalam dengan AS dibandingkan dengan negara anggota ASEAN dalam meningkatkan kapabilitas militernya melawan Abu Sayyaf (Dillon & Pasicolan, 2002).

Untuk merespons isu terorisme kelompok Abu Sayyaf, negara anggota ASEAN belum mempunyai itikad yang kuat dalam menganggapi terorisme secara kolektif. Meskipun ASEAN memiliki kerangka kerjasama dalam penanggulangan terorisme, negara anggota ASEAN masih mengatasi terorisme dengan caranya masing-masing. Hal ini disebabkan, negara anggota ASEAN belum memiliki kapasitas dalam merespons kasus terorisme secara kolektif karena adanya perbedaan persepsi mengenai ancaman, kondisi domestik suatu negara dan keamanan dari negara anggota (Emmers, 2007).

Negara anggota ASEAN belum mempunyai pandangan yang sama mengenai terorisme. Hal ini dikarenakan pandangan negara anggota ASEAN mengenai terorisme masih berdasarkan pada kepentingan nasionalnya masing-masing. Perbedaan pandangan ini terlihat dari negara anggota yang mengalami dampak langsung aksi dari kelompok terorisme Abu Sayyaf dan negara yang tidak



mengalaminya. Beberapa negara anggota yang tidak mengalami dampak terorisme cenderung enggan dalam melakukan kerjasama yang mendalam dalam isu terorisme. Hal ini membuat ASEAN belum mampu mengkoordinasikan seluruh negara anggotanya untuk melakukan upaya kontra terorisme secara kolektif. Perbedaan respons diantara negara mengindikasikan belum adanya kohesivitas antar negara anggota ASEAN dalam kerjasama regional. Idealnya sebuah regionalisme harus diikuti dengan adanya kohesivitas antar negara anggota dalam menangani suatu permasalahan di kawasan. Namun, menjadi sebuah ironi bahwa masih terdapat keengganan dari negara anggota ASEAN dalam melakukan upaya kontra terorisme secara kolektif di kawasan Asia Tenggara. Sehingga dalam merespons isu terorisme ASEAN sebagai organisasi regional belum mencapai regionalisme yang kohesif.

Pada pertemuan di Bali pada bulan Oktober tahun 2003, negara anggota ASEAN telah menyepakati Deklarasi Bali Concord II yang membahas pembentukan *ASEAN Community*. Kesepakatan Deklarasi Bali Concord II dibentuk untuk meneguhkan kohesivitas di kawasan Asia Tenggara. Deklarasi tersebut merupakan cikal bakal ASEAN menuju regionalisme yang semakin mendalam. Dalam menanggapi isu terorisme seperti Kelompok Abu Sayyaf, ASEAN memiliki pilar khusus dalam ASEAN Community yaitu *ASEAN Political Security Community* (APSC). Alih-alih pembentukan *ASEAN Security Community* yang mendorong kerjasama yang semakin mendalam dan dapat menjadi ancaman

prinsip non-intervensi dalam ASEAN Way, justru konsep *ASEAN Security Community* masih berdasarkan adanya ketaatan terhadap norma ASEAN Way (Banlaoi, 2009). ASEAN Convention on Counter Terrorism (ACCT) yang menjadi instrumen dalam implementasi upaya kontra terorisme dalam APSC juga terkandung prinsip-prinsip ASEAN Way di dalamnya.

Meskipun ASEAN mengukuhkan regionalisme yang semakin mendalam melalui pembentukan *ASEAN Community*. ASEAN sebagai organisasi regional relatif sedikit berperan dalam menanggapi isu terorisme pada level regional. Kerjasama kontra terorisme yang dibentuk ASEAN masih lemah dan kurang tegas karena dibatasi oleh norma ASEAN Way. Sehingga kerjasama kontraterorisme masih kurang adanya komitmen kuat dari negara anggota ASEAN (Tan & Nasu, 2016).

#### **4.5 ASEAN Way Sebagai Sebuah Tantangan dalam Penanganan Kelompok Abu Sayyaf**

Pada tahun 1900an, ASEAN mengubah struktur kerjasama regional dalam menghadapi kejahatan transnasional agar tetap pada norma ASEAN Way (Nesadurai, 2008). Dengan kata lain, ASEAN Way masih tetap dipakai oleh ASEAN sebagai dasar dalam menangani isu terorisme seperti kasus Abu Sayyaf.

Tidak mengejutkan jika struktur kerjasama dalam *ASEAN Community* masih berdasarkan pada norma ASEAN Way. Namun, karakter kerjasama di kawasan yang menjunjung norma ASEAN Way tidak

berkontribusi terhadap tercapainya komitmen negara anggota ASEAN dalam menghadapi *ASEAN Community*. Negara anggota ASEAN cenderung menggunakan *ASEAN Way* khususnya prinsip non intervensi, ketika kepentingan nasional negara anggota ASEAN tidak sejalan dengan komitmen dalam cetak biru *ASEAN Community*. Sehingga dapat disimpulkan *ASEAN Way* berperan dalam menghambat penegakkan komitmen dalam cetak biru *ASEAN Community* (Choiruzzad, 2015).

Selain itu, implementasi pilar *ASEAN Political Security Community* masih mengalami kendala. Hal ini dikarenakan masih banyaknya perbedaan pandangan diantara negara anggota yang menyebabkan ASEAN belum sinergi dalam upaya kontra-terorisme. Sehingga masih terdapat kontradiksi antara organisasi regional ASEAN dengan teori klasik integrasi politik dan *regional community building* yang mana Karl Deutch dalam Soesilowati (2011) melihat bahwa komunitas keamanan perlu menggarisbawahi interaksi yang erat antara negara anggota untuk membangun *sense of community (we-ness)* dan integrasi.

Terbentuknya sebuah komunitas tidak cukup hanya dengan kedekatan wilayah geografi saja, namun diperlukan adanya rasa *we-ness* (Yuniarti, 2012). Sehingga, perlu disadari bahwa trobosan ASEAN dalam membentuk *ASEAN Community* sangat diperlukan *sense of community* yaitu adanya rasa saling memiliki dan kebersamaan.

Terbentuknya *ASEAN Community* menandakan adanya integrasi regional yang mendalam dan seharusnya kedudukan

ASEAN berubah menjadi institusi yang dapat mengkoordinasi dan mengatur negara anggotanya bukan sebaliknya (Yuniarti, 2012). Namun organisasi ASEAN masih sangat lemah dalam mengkoordinasi negara anggotanya. Hal ini dikarenakan norma *ASEAN Way* masih menjadi prinsip dasar dalam setiap kerjasama regional. Sehingga implemntasi kerjasama pada level regional belum berjalan dengan baik. Idealnya, ketika ASEAN menyepakati terbentuknya *ASEAN Community*, negara anggota ASEAN menyadari bahwa permasalahan yang terjadi di kawaan merupakan permasalahan bersama.

Walaupun negara anggota ASEAN mengakui pentingnya penanganan isu terorisme melalui tindakan kolektif dan menyadari perlunya solusi regional dalam menghadapi isu terorisme dikawasan. Namun hal tersebut tidak mudah dilakukan karena dapat melanggar prinsip non intervensi yang mana telah menjadi budaya politik di ASEAN (Banlaoi, 2009).

ASEAN memang telah memiliki framework kerjasama kontra-terosime pada level regional. Namun, kemampuan kerjasama ASEAN masih berdasarkan *ASEAN Way* sehingga kerjasama yang dibentuk ASEAN hanya retorika semata tanpa ada hasil yang jelas

Seharusnya sebuah organisasi internasional mempunyai otoritas diatas negara anggotanya dan mempunyai kontrol yang kuat untuk mengatur negara anggotanya dalam batas yang ditentukan. Sehingga organisasi internasional mampu memberikan keputusan yang bersifat memaksa. Efektivitas dari organisasi internasional dapat ditentukan dari

pembatasan perilaku negara anggota. Negara yang menjadi anggota didalam organisasi internasional harus dapat menyampingkan kepentingan nasional mereka (Jones, 1993).

ASEAN pernah mengalami tekanan eksternal dan internal untuk mengubah pendekatannya dalam norma ASEAN Way. Hal ini diakibatkan munculnya skeptisisme mengenai ASEAN Way yang memperlambat kinerja ASEAN sehingga kemampuan ASEAN dalam mengatasi permasalahan di kawasan menjadi diragukan (Rotolo, 2013).

ASEAN sebagai organisasi regional masih memiliki kelemahan dalam penanganan isu terorisme. Tantangan yang dihadapi ASEAN dalam implementasi penanganan terorisme muncul dari norma atau prinsip yang dianut oleh anggota ASEAN yaitu ASEAN Way. Menurut Koga (2010), ASEAN belum menjamin adanya kerjasama karena diakibatkan keterbatasan pada ASEAN Way yaitu prinsip non intervensi dan pengambilan keputusan secara konsensus. Mengacu pada gagasan Koga (2010), penulis menggunakan prinsip non-intervensi dan pengambilan keputusan secara konsensus pada ASEAN Way dalam menganalisis ASEAN Way sebagai penghambat kohesivitas ASEAN dalam menangani isu terorisme Kelompok Abu Sayyaf.

#### **A. Prinsip Non Intervensi**

Salah satu prinsip yang terkandung ASEAN Way yaitu prinsip non intervensi telah menjadi hambatan ASEAN dalam penanganan terorisme di kawasan Asia Tenggara. Hal ini disampaikan juga oleh Mantan Menteri Luar Negeri Thailand, Surin

Pitsuwan, bahwa penggunaan prinsip non-intervensi untuk menghormati kedaulatan nasional telah menyebabkan ruang gerak ASEAN menjadi terbatas dan kurang fleksibel dalam penanganan masalah keamanan seperti isu terorisme di kawasan ASEAN (Yuniarti, A., 2010). Sehingga, dapat dikatakan penanganan terorisme dalam tingkat regional ASEAN menjadi kurang efektif. Prinsip Non intervensi juga menyebabkan ASEAN lebih berhati-hati dalam memilih isu yang akan dibahas. Sehingga negara anggota ASEAN tidak akan membahas isu yang bersifat sensitif dan bahkan isu yang bersifat lintas batas dalam level regional (Nesadurai, 2008).

Terbukti dalam kasus terorisme Kelompok Abu Sayyaf masih belum terlihat peran ASEAN dalam menangani kasus ini. Absennya peran ASEAN dalam menangani kasus tersebut patut dipertanyakan karena ASEAN masih melihat kasus tersebut sebagai permasalahan domestik dan bukan permasalahan regional.

Prinsip non intervensi dalam ASEAN Way berhubungan dengan rasa saling menghormati kedaulatan nasional. Sehingga ASEAN tidak memiliki otoritas dalam urusan internal negara anggota. ASEAN sebagai organisasi regional yang sangat menjunjung tinggi kedaulatan nasional telah berkontribusi dalam menyulitkan ASEAN dalam penanganan isu terorisme kelompok Abu Sayyaf. Menurut Amitav Acharya dan Arabinda Acharya (2007), kepekaan terhadap kedaulatan biasanya membuat negara untuk enggan dalam mengizinkan pihak luar di wilayah mereka demi upaya kontra-terorisme. Maka

dari itu ASEAN sebagai organisasi regional sulit untuk masuk ke dalam kedaulatan wilayah Filipina dalam rangka menghadapi kelompok Abu Sayyaf.

Prinsip kedaulatan nasional menjadi penghambat ASEAN untuk melakukan kerjasama yang lebih mendalam di kawasan Asia Tenggara. Hal ini dikarenakan implementasi kerjasama dalam penanggulangan terorisme akan selalu bersinggungan dengan masalah kedaulatan negara lain (Yuniarti, A., 2010).

Walaupun, ASEAN telah berkomitmen untuk mewujudkan regionalisme yang semakin mendalam melalui *ASEAN Community*. Abuza dalam Österlind (2009) menjelaskan bahwa ASEAN masih berada didalam tahapan *sovereignty enhancing* daripada tahapan *sovereignty reducing*. Namun Bandoro dalam Yuniarti (2012) berpendapat bahwa idealnya sebuah organisasi regional seperti ASEAN mengalami pergeseran dari *sovereignty enhancing* menuju *sovereignty reducing* karena tingkat regionalisme akan semakin meningkat jika negara anggota dapat mengurangi sensitivitasnya dalam hal kedaulatan nasional.

ASEAN akan terus mengalami hambatan dalam mengatasi berbagai masalah karena diakibatkan oleh ASEAN terlalu terpusat dalam prinsip non intervensi dan kedaulatan negara anggota (Nesadurai, 2008). Terdapat kecenderungan negara anggota ASEAN masih menganggap kedaulatan nasional dan kepentingan nasional sebagai prioritas utama dibandingkan komitmen sebuah negara terhadap organisasi regional seperti ASEAN

(Soesilowati, 2011). Sehingga, prinsip tersebut tidak mendukung adanya kohesivitas ASEAN dalam menanggapi suatu isu di kawasan.

Untuk menangani kasus terorisme Kelompok Abu Sayyaf, sangat diperlukan bantuan dan kerjasama kolektif dari negara anggota ASEAN. Sebaiknya kerjasama kolektif yang mendalam antara negara anggota ASEAN tidak harus dilihat sebagai sebuah pelanggaran kedaulatan tapi seharusnya dilihat sebagai tolak ukur kemampuan ASEAN untuk menghadapi sebuah ancaman yang dapat mengganggu stabilitas kawasan (Dillon dan Pasicolan, 2002). Selain itu, kerjasama secara kolektif dalam upaya kontra-terorisme dapat membangun rasa saling percaya antar negara anggota yang mana merupakan kunci dari kohesivitas sebuah regionalisme.

## **B. Pengambilan Keputusan Secara Konsensus**

Pengambilan keputusan secara konsensus juga telah berkontribusi dalam membatasi ruang lingkup kerjasama dan kecepatan dalam melakukan kerjasama jika terdapat perbedaan pendapat.

Pengambilan keputusan dengan norma ASEAN Way tidak cocok dalam diskusi yang bersifat terbuka dan jujur (Österlind, 2009). Sehingga, ASEAN akan mengalami kesulitan pengambilan keputusan yang cenderung sensitif dan dapat melanggar kedaulatan negara anggota. Hal ini menyebabkan pengambilan keputusan secara konsensus akan mendorong negara anggota untuk lebih fokus hanya pada isu yang memiliki potensi

yang dapat disetujui untuk dilakukan kerjasama, meskipun proses pengambilan keputusan cenderung lambat.

Keanggotaan ASEAN yang semakin meningkat dapat memunculkan *collective action problem*, yang mana beberapa anggota ASEAN melihat tujuan mereka lebih fokus terhadap perkembangan negaranya sendiri sedangkan anggota lain melihat pada perkembangan fungsi institusi ASEAN. Sehingga hal tersebut akan menyebabkan sebuah konsensus sulit untuk dicapai (Koga, 2010).

Pengambilan keputusan secara konsensus yang tercantum dalam ASEAN *Way* juga dapat menghambat ASEAN dalam penanganan isu terorisme dengan cepat. Sebab pada saat pengambilan keputusan secara konsensus tidak menemui sebuah kesepakatan (*deadlock*) diantara anggota ASEAN, hal ini dapat mendorong munculnya alternatif lain dari kerjasama regional seperti melalui kerjasama bilateral, trilateral dan sub regional. Lebih lanjut, prinsip pengambilan keputusan ini dapat mendorong suatu negara untuk bertindak sendiri-sendiri dalam mengatasi suatu permasalahan di kawasan ASEAN (Yuniarti, A., 2010). Selain itu, pengambilan keputusan secara konsensus juga mendorong keengganan dari negara-negara yang tidak memiliki kepentingan untuk bekerjasama dalam menangani suatu isu.

Hal ini terbukti dalam menanggapi kasus terorisme Kelompok Abu Sayyaf, terlihat hanya negara yang terkena dampak terorisme Abu Sayyaf seperti Indonesia, Malaysia dan Filipina yang melakukan kerjasama trilateral dalam bidang keamanan

laut untuk mengatasi tindakan terorisme oleh Kelompok Abu Sayyaf. Namun seharusnya permasalahan Abu Sayyaf harus ditangani oleh seluruh anggota ASEAN. Hal ini dikarenakan ASEAN telah berkomitmen untuk mengukuhkan integrasi regional melalui *ASEAN Community*.

Kesulitan ASEAN dalam mencapai konsensus semakin meningkat disaat keanggotaan ASEAN semakin bertambah. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Rotolo (2003) bahwa ASEAN akan menemukan kesulitan dalam menciptakan sebuah konsensus bila berada di dalam kelompok yang sangat beragam.

Untuk mengatasi permasalahan dalam pengambilan keputusan secara konsensus, terdapat usulan untuk mengadopsi metode pengambilan keputusan suara mayoritas (*majority-vote decision-making*). Namun kenyataannya ASEAN masih langgeng dalam menggunakan metode pengambilan keputusan secara konsensus yang mana hal tersebut telah memperlambat ASEAN dalam membuat keputusan yang dapat disetujui bersama.

Metode pengambilan keputusan secara konsensus juga dapat memperlemah kapasitas ASEAN dalam menangani isu regional secara kolektif seperti isu terorisme kelompok Abu Sayyaf. Maka dari itu, belum terdapat insentif nyata dari ASEAN dalam menangani kelompok Abu Sayyaf.

## 5. KESIMPULAN

Kelompok Abu Sayyaf merupakan salah satu isu terorisme yang dapat mengancam stabilitas keamanan di kawasan

Asia Tenggara. ASEAN sebagai organisasi regional seharusnya dapat mendorong negara anggota ASEAN untuk menyadari bahwa isu terorisme seperti kasus terorisme kelompok Abu Sayyaf harus ditangani secara kolektif. Namun, ASEAN Way yang menjadi prinsip dasar ASEAN telah menghambat kohesivitas ASEAN dalam membentuk suatu komunitas regional yang kuat untuk menanganai kasus terorisme kelompok Abu Sayyaf. Seperti yang dijabarkan pada bab sebelumnya terdapat aspek-aspek di dalam ASEAN Way yang menjadi tantangan ASEAN dalam penanganan kasus terorisme kelompok Abu Sayyaf diantaranya adalah prinsip non-intervensi dan pengambilan keputusan melalui konsensus.

Kesimpulan yang dapat diambil melalui penelitian ini adalah perkembangan regionalisme tidak serta merta menjadi sebuah solusi atas berbagai persoalan yang terjadi di kawasan. Terbentuknya sebuah regionalisme tidak cukup hanya dengan kedekatan wilayah geografi saja, namun diperlukan adanya rasa *we-ness* atau *sense of community* yang mana dapat meningkatkan tingkat kohesivitas dalam sebuah regionalisme. ASEAN masih belum melihat permasalahan terorisme di kawasan sebagai sebuah ancaman bersama bersama. Sehingga sebagaimana besar penanganan permasalahan terorisme di ASEAN masih dilakukan oleh masing-masing negara. Maka dari itu, pandangan realisme masih relevan dalam penanganan isu di kawasan yang mana peran sentral negara masih mendominasi di ASEAN.

ASEAN diharapkan dapat bersatu dalam melawan kelompok Abu Sayyaf karena isu terorisme dapat bersifat spill-over ke negara lainnya. Sehingga negara anggota ASEAN harus dapat melihat permasalahan yang terjadi di kawasan ASEAN sebagai permasalahan bersama. Jika ASEAN Way telah berkontribusi untuk menghambat kohesivitas ASEAN dalam penanganan isu terorisme, maka ASEAN harus dapat meninjau ulang ASEAN Way agar sesuai dengan kondisi permasalahan di kawasan ASEAN.

## 6. DAFTAR PUSTAKA

- Acharya, Amitav, & Acharya, Arabinda. (2007). The Myth of the Second Front: Localizing the 'War on Terror' in Southeast Asia. *Washington Quarterly*, 30(4), 75-90.
- Atkinson, G. (2012). Abu Sayyaf: The Father of the Swordsman. *American Security Project, Perspective*.
- Bakry, Umar Suryadi. (2016). Pedoman Penulisan Skripsi Hubungan Internasional. Yogyakarta: Deepublish
- Banlaoi, R. (2009). Philippine Security in the Age of Terror: National, regional, and global challenges in the post-9/11 world. CRC Press.
- Choiruzzad, S. A. B. (2016). ASEAN di Persimpangan Sejarah: Politik Global, Demokrasi, & Integrasi Ekonomi. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- CNN Philippines. (2016). Who are the Abu Sayyaf?. Diakses pada 10 May 2017, dari <http://cnnphilippines.com/news/2016/04/08/Abu-Sayyaf-terrorist-organization.html>
- Dillon, D. R., & Pasicolan, P. (2002). Promoting a Collective Response to Terrorism in Southeast Asia. *Heritage Foundation*.

- Emmers, R. (2007). Comprehensive security and resilience in Southeast Asia: ASEAN's approach to terrorism and sea piracy. *Nanyang Technological University*.
- Joint Statement of The ASEAN Directors-General of Immigration Departments and Heads of Consular Affairs Divisions of The Ministries of Foreign Affairs (DGICM) on The Prevention of The Movement of Foreign Terrorist Fighters
- Jones, W. S. (1993). Logika hubungan internasional: Kekuasaan, ekonomi-politik internasional, dan tatanan dunia 2. PT Gramedia Pustaka Utama.
- Kementerian Luar Negeri RI, Masyarakat ASEAN Edisi 8, Juni 2015
- Kim, H. J. (2007). ASEAN Way and its implications and challenges for regional integration in Southeast Asia. *Journal of Southeast Asian Studies*, 12(1).
- Koga, K. (2010). The Normative Power of The "ASEAN Way". *Stanford Journal of East Asian Affairs*, 10(1), 80-95
- Nainggolan, P. P. (2016). Pembajakan Kapal dan Penculikan WNI oleh Kelompok Abu Sayyaf. *Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*, 8 (19), 5-8.
- National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START). (2017). *Global Terrorism Database*. Diakses pada 24 Februari 2017 from <https://www.start.umd.edu/gtd>
- Nesadurai, H. E. (2008). The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). *New political economy*, 13(2), 225-239.
- Österlind, C. (2009). There Will Be Blood: Southeast Asia as the Second Front on the War on Terror—A case study. Malmö University
- Pujayanti, A. (2016). Upaya Pembebasan WNI Sandera Kelompok Abu Sayyaf. *Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*, 8(7), 5-8
- Pushpanathan, S. (2003, August). ASEAN Efforts To Combat Terrorism. *In Second APEC Counter-Terrorism Task Force Meeting (Vol. 20)*.
- Ramakrishna, K., & Tan, S. S. (Eds.). (2003). *After Bali: the threat of terrorism in Southeast Asia*. World Scientific.
- Rotolo, T. (2013). *The Effectiveness of ASEAN under External Pressure: Cases of Myanmar's Accession and the South China Sea Disputes*. Claremont College
- Shay, C. (2009). A Brief History of Abu Sayyaf. *TIME News*. Diakses pada 8 Maret 2017, dari <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1927124,00.html>
- Soesilowati, S. (2011). Asean's response to the challenge of terrorism. *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik (Society, Culture and Politics)*, 24, 228-241.
- Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: ALFABETA
- Tan, A. T. (Ed.). (2007). *A handbook of terrorism and insurgency in Southeast Asia*. Edward Elgar Publishing.
- Tan, S. S., & Nasu, H. (2016). Asean and the development of counter-terrorism law and policy in Southeast Asia. *UNSWLJ*, 39, 1219.
- Varkkey, H. M. (2012). The ASEAN Way and haze mitigation efforts. *Journal of International Studies*, 8, 77-97.
- Wibisono, A. N. (2016). Kelompok Abu Sayyaf dan Radikalisme di Filipina Selatan: Analisis Organisasi Terorisme Asia Tenggara. *Ilmu Ushuluddin*, 3(1), 119-132.
- Yuniarti, A. (2010). Implementasi Mekanisme Regional ASEAN dalam Penanggulangan Masalah Terorisme di Asia Tenggara. *Jurnal Diplomasi dan Keamanan*, 2(1), 23-40.
- Yuniarti, A. (2012). Strategi ASEAN Membangun Sense of community. *Jurnal Paradigma*, 16(2), 33-45.