

Upaya Uni Eropa Dalam Pencegahan Terorisme Melalui Strategi Sekuritisasi Kolektif

The European Union's Prevention of Terrorism through Collective Securitization Strategies

Nadhifa Khoirun Nisa^{a,1}

^aProgram Studi Hubungan Internasional, Universitas Brawijaya, Jl. Veteran No. 10-11, Malang, Jawa Timur, 65145, Indonesia
nadhifakn13@gmail.com¹

ABSTRAK

Terorisme hingga saat ini masih menjadi salah satu tantangan besar yang dihadapi oleh Uni Eropa dan memanfaatkan kemudahan akses perbatasan di antara negara-negara anggota. Artikel ini akan meneliti evolusi sekuritisasi kolektif terhadap isu terorisme di Uni Eropa yang berlangsung hingga era kontemporer saat ini. Kerangka analisis yang digunakan dalam artikel ini berupa sekuritisasi kolektif oleh Sperling dan Webber (2018) sebagai model pengembangan dari konsep Haacke dan Williams (2008). Tahapan sekuritisasi kolektif terhadap isu terorisme di Uni Eropa terbagi menjadi enam, yaitu diskursus dan praktik keamanan status quo, peristiwa pencetus, langkah sekuritisasi, respons audiens, dan keluaran kebijakan. Artikel ini menyelidiki proses reframing isu terorisme di Uni Eropa yang menandakan adanya dinamika berkelanjutan terhadap sifat ancaman tersebut. Sebagai akibat, Uni Eropa tetap harus terlibat dalam proses pengembangan kebijakan yang berkelanjutan untuk mengatasi terorisme, terutama sebagai tanggapan terhadap adanya teror yang terjadi secara terus-menerus.

Kata Kunci : Sekuritisasi kolektif, Sekuritisasi, Terorisme, Uni Eropa

ABSTRACT

Terrorism stands as a formidable challenge confronting the European Union (EU), exploiting the unique landscape of regionalism with accessible boundaries among member states. This article examines the evolution in collective securitization of terrorism within the EU taking place until the contemporary era. Employing the analytical framework of collective securitization by Sperling and Webber (2018) as an evolutionary model building upon Haacke and Williams' (2008) concept. The process of collective securitization of terrorism in the European Union is divided into six stages, consisting of the status quo security discourse and practice, precipitating event, securitizing move, audience response, and policy outputs. The article's findings highlight a process of reframing the issue within the European Union, signaling an ongoing dynamic reevaluation of the nature of this threat. Consequently, the EU remains engaged in a continuous process of policy development to address terrorism, particularly in response to persistent occurrences of terrorist attacks.

Keywords : Collective security, Securitization, Terrorism, European Union

Info Artikel :

Disubmit: 20 Mei 2024

Direview: 10 Juni 2024

Diterima : 08 Juli 2024

Copyright © 2024- PIR Journal. All rights reserved.

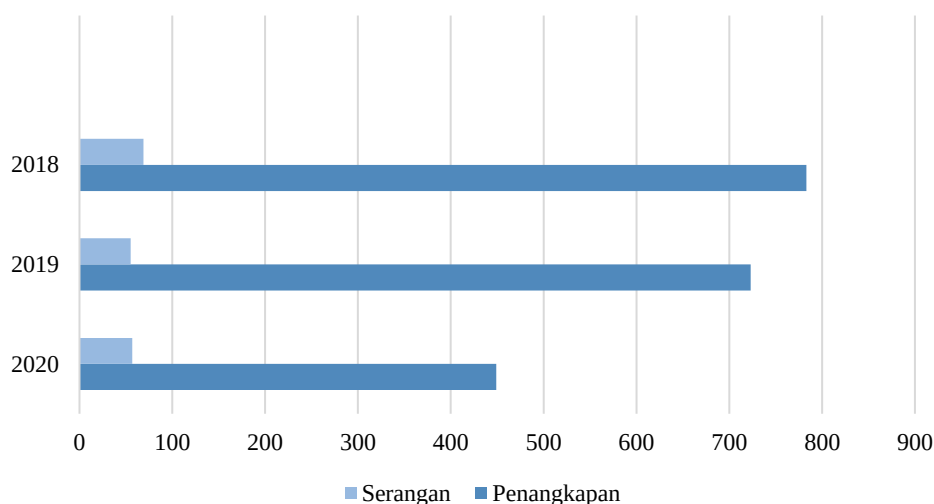
1. PENDAHULUAN

Terorisme merupakan salah satu permasalahan yang hingga saat ini masih banyak dihadapi oleh banyak negara di seluruh dunia. Terorisme sendiri merupakan aksi kekerasan maupun ancaman yang ditujukan kepada pihak sasaran serta menimbulkan adanya ketakutan, kerusakan, kematian, keputusan massal, serta ketidakpastian dalam rangka untuk memaksakan kehendak pihak sasaran

agar kepentingan pelaku dapat tercapai atas dasar motivasi kepentingan politik maupun non-politik (Abadinsky, 2007). Definisi serupa juga dipublikasikan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Resolusi 1566 Tahun 2004-nya berupa tindakan kriminal, termasuk terhadap warga sipil, yang dilakukan dengan maksud untuk menyebabkan kematian maupun luka berat, hingga penyanderaan dengan tujuan untuk memberikan provokasi keadaan teror terhadap masyarakat umum atau pada sekelompok orang, mengintimidasi penduduk ataupun memaksa pemerintah pemerintah hingga organisasi internasional untuk mengambil tindakan yang merupakan pelanggaran terhadap konvensi dan protokol internasional mengenai terorisme, dengan latar belakang pertimbangan politik, filosofis, ideologis, rasial, etnis, agama, maupun sifat serupa lainnya (UNODC, 2018).

Uni Eropa sebagai salah satu bentuk regionalisme di Eropa tentunya tidak luput dari permasalahan terorisme. Regionalisme Uni Eropa yang menyatukan 27 negara menjadi satu bentuk wilayah dapat dipastikan memunculkan kelonggaran dalam pengawasan wilayah perbatasan antar negara, yang notabene merupakan salah satu tempat paling berpotensi menjadi markas terorisme.

Grafik 1 Kasus Terorisme di Uni Eropa



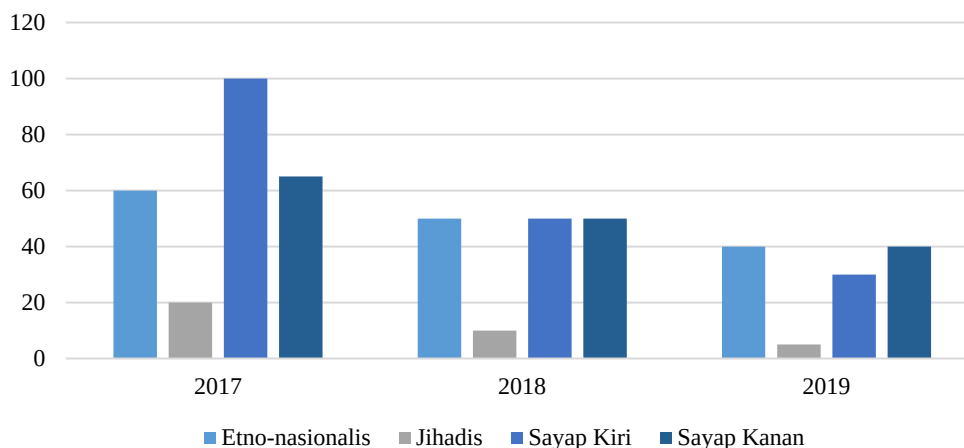
Sumber: Europol. (2021). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021*.

Grafik tersebut menunjukkan bahwa terdapat penurunan jumlah kasus terorisme di Uni Eropa, baik yang berupa serangan maupun penangkapan. Mengesampingkan fakta tersebut, Uni Eropa tetap menjadikan kontra-terorisme sebagai salah satu prioritas utama. Pernyataan tersebut dibuktikan dengan adanya kontribusi Uni Eropa yang berperan sebagai forum utama dalam koordinasi serta kerja sama antar negara anggota untuk menanggulangi permasalahan tersebut. Tidak hanya itu, pada tahun 2015, Uni Eropa merilis tiga fokus pada bidang keamanan warga negara, mencegah adanya radikalisme, serta bekerja sama dengan mitra internasional untuk mengatasi permasalahan terorisme di wilayah Uni Eropa (European Council, n.d.). Menyusul pernyataan tersebut, pada tahun 2020 pasca terjadinya serangan teroris di Perancis, Jerman, dan Austria, jajaran menteri di Uni Eropa menyetujui adanya penguatan kerja sama untuk melawan terorisme tanpa melawan nilai utama Uni Eropa yang berupa demokrasi, keadilan, dan kebebasan berpendapat. Dengan demikian, Uni Eropa melihat bahwa terorisme tetap merupakan bahaya yang nyata di masa kini (European Commission, 2020).

Kasus terorisme di Uni Eropa sendiri dominan dilakukan oleh empat bentuk kelompok teroris, yaitu kelompok teroris agama, teroris sayap kanan, teroris ethno-nasionalis, dan teroris sayap kiri. Kelompok teroris agama di Uni Eropa paling banyak melibatkan kelompok Jihadisme. Jihadisme

merupakan salah satu aliran cabang dari Salafisme yang menolak demokrasi dan parlemen terpilih. Hal tersebut disebabkan oleh adanya kepercayaan bahwa undang-undang yang dibuat oleh manusia berbeda dengan aturan yang diturunkan oleh Tuhan sebagai satu-satunya pihak yang dapat membuat hukum. Tidak hanya itu, tujuan dari golongan Jihadis adalah untuk menciptakan negara Islam yang diatur berdasarkan hukum Islam (syariah). Dalam mencapai tujuannya, golongan Jihadis melegitimasi penggunaan kekerasan atas dasar doktrin Islam klasik Jihad. Perbandingan yang digunakan oleh kaum Jihadis ialah peristiwa Perang Salib Kristen dengan era saat ini yang memandang bahwa dunia sedang dikuasai oleh aliansi non-Muslim global, seperti kaum Kristen, Yahudi, Buddha, Hindu, hingga golongan sekuler. Dengan kepercayaan yang dianut oleh kelompok Jihad, Uni Eropa menjadi salah satu sasaran utama penyerangan karena memiliki karakteristik wilayah yang bertentangan dengan kepercayaan kelompok Jihad itu sendiri. Pada tahun 2020 saja, tercatat 10 kasus serangan kelompok teroris Jihadis yang menewaskan 12 orang serta 47 orang lainnya luka berat di Austria, Perancis, dan Jerman (Europol, 2021).

Kelompok teroris sayap kanan (*right-wing terrorism*) menjadi kelompok teroris kedua yang dipandang membahayakan di Uni Eropa. Terorisme sayap kanan sendiri mengacu kepada penggunaan atau ancaman kekerasan oleh entitas sub-nasional atau non-negara yang tujuannya mungkin mencakup supremasi ras maupun etnis, penentangan terhadap otoritas pemerintah, serta kemarahan suatu kelompok terhadap kebijakan tertentu pemerintah, sebagai contoh yaitu kebijakan terkait aborsi. Bila dibandingkan dengan kelompok teroris Jihad, kelompok teroris sayap kanan di Uni Eropa cenderung menimbulkan tingkat bahaya yang lebih rendah. Terdapat beberapa kelompok teroris sayap kanan yang telah berhasil diidentifikasi oleh pihak Pemerintah Uni Eropa. Kelompok-kelompok tersebut terdiri dari *Nordiska motståndsrörelsen* (Denmark, Norwegia, Swedia, Finlandia), *Indentitäre Bewegung Deutschland* dan *Reichsbürger* (Jerman), *Chrysi Avgi* (Yunani), *Nemzeti Légió* dan *Betyársereg* (Hungaria) (Jones et al., 2020). Kelompok teroris yang selanjutnya adalah kelompok teroris sayap kiri (*left-wing terrorism*). Kelompok teroris sayap kiri merupakan versi berlawanan dari kelompok teroris sayap kanan, di mana kelompok teroris sayap kiri cenderung melakukan aksi kekerasannya untuk mewujudkan revolusi atas sistem politik, sosial, hingga ekonomi dari suatu negara dan menggantinya dengan sistem sosialisme maupun komunisme (Europol, 2022b). Kelompok teroris sayap kiri di Eropa terdiri dari *Kiklos Assimetrou Mitropolitikou Polemou*, *Enoples Epanastatikes Dynameis*, dan *Omada Laikon Agoniston* (Yunani) serta *Federazione Anarchica Informale* di Italia (Europol, 2019). Jenis kelompok terorisme yang terakhir di Eropa adalah kelompok teroris etno-nasionalis. Kelompok teroris etno-nasionalis memiliki karakteristik yang lebih mirip dengan klan berdasarkan kepribadian (*personality-based clans*) daripada organisasi formal. Kelompok tersebut juga memiliki keterlibatan di aktivitas kejahatan transnasional lain, seperti perdagangan narkoba hingga pemerasan. Contoh kelompok teroris etno-nasionalis di Eropa adalah *New Irish Republican Army*, *Continuity Irish Republican Army*, *Óglaigh na hÉireann*, dan *Arm na Poblacht* yang memiliki pusat operasi di Inggris.

Grafik 2 Total Serangan Teroris berdasarkan Orientasi Pelaku

Sumber: *The Right-Wing Terrorism Threat in Europe. A Report of the CSIS Transnational Threats Project.* (2020).

Permasalahan terorisme sebagai salah satu bentuk kejahatan transnasional kemudian secara pasti menimbulkan keresahan baik pada pihak pemerintah maupun masyarakat di Uni Eropa. Menurunnya kasus serangan terorisme dari kurun waktu 2017 hingga 2020 dapat dijadikan sebagai sebuah kesimpulan bahwa upaya pemerintah Uni Eropa mengalami kesuksesan. Sebagai salah satu wilayah regionalisme, tentunya penanggulangan permasalahan tersebut telah menghadapi banyak tantangan. Salah satu proses dalam upaya penanggulangan permasalahan terorisme di wilayah Uni Eropa adalah *collective securitization* atau sekuritisasi secara kolektif terhadap isu tersebut.

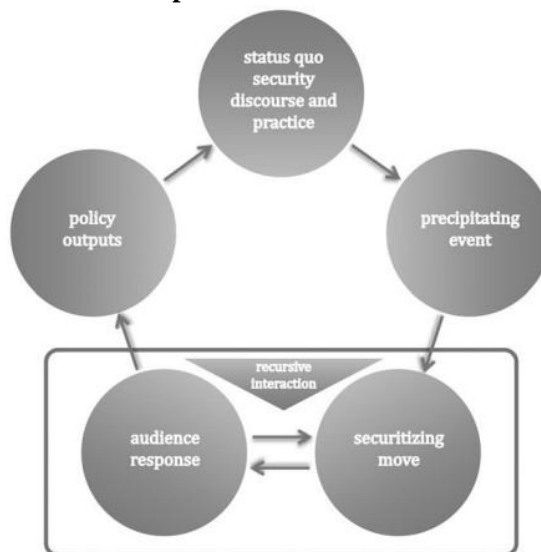
2. TINJAUAN PUSTAKA

Tulisan ini akan menggunakan konsep *collective securitization* oleh Sperling dan Webber (2018) untuk menjelaskan proses sekuritisasi secara kolektif terhadap isu terorisme di Eropa. Konsep *collective securitization* merupakan sebuah konsep yang berdasarkan pada teori sekuritisasi (*securitization*) oleh Buzan, Waever, dan de Wilde (1998) serta merupakan versi lebih lanjut dari model sekuritisasi kolektif yang sebelumnya telah dikembangkan oleh Haacke dan Williams (2008). Referensi utama dari konsep sekuritisasi kolektif berupa *Copenhagen School* atau Mazhab Kopenhagen di dalam kajian keamanan Hubungan Internasional. Sekuritisasi (*securitization*) merupakan proses yang di dalamnya terdapat sebuah peristiwa yang berpotensi dijadikan “ancaman” dan kemudian merubah status peristiwa tersebut menjadi mendesak dan luar biasa sebagai tanggapan (Buzan & Waever, 2003). Pengembangan konsep sekuritisasi kolektif berawal dari adanya beberapa proses sekuritisasi individual terhadap sebuah isu spesifik yang kemudian bergabung menjadi satu rangkaian sekuritisasi. Terdapat dua varian analisis di dalam konsep sekuritisasi kolektif sebagai untuk menjelaskan proses dari konsep tersebut. Varian yang pertama adalah saat negara atau sekelompok kecil negara membawa permasalahan keamanannya ke ranah organisasi internasional, berusaha mendapatkan perhatian dari negara anggota lain, serta memberdayakan negara anggota lain untuk ikut turut serta dalam upaya penyelesaian permasalahan keamanan tersebut (Haacke & Williams, 2008). Organisasi internasional dalam varian ini pada akhirnya berperan sebagai penengah agar perjanjian antara negara anggota dapat terbentuk. Organisasi internasional yang dimaksud dalam varian ini dapat berupa *the Africa Union*, *the Association of Southeast Asian Nations*, serta Dewan Keamanan PBB (*United Nations Security Council*). Varian yang kedua di dalam konsep sekuritisasi kolektif berupa

kondisi di mana negara sebagai sebuah aktor tetap melakukan fungsi-fungsi yang sebelumnya telah disebutkan, tetapi organisasi internasional tidak berperan sebagai pihak ketiga serta memiliki kedudukan ataupun hak otonomi yang berbeda dengan negara terkait (Floyd, 2016).

Di dalam konsep sekuritisasi kolektif, Webber dan Sperling mengidentifikasi enam tahapan proses yang dapat berupa siklus.

Gambar 1 Tahapan dalam Sekuritisasi Kolektif



Sumber: Sperling & Webber (2018): The European Union: Security Governance and Collective Securitisation.

Tahapan pertama dari sekuritisasi kolektif berupa gambaran status quo keamanan terhadap sebuah isu yang akan dijadikan objek sekuritisasi. Bagaimana level aktor maupun organisasi internasional melihat level bahaya isu terkait akan menjadi titik awal proses terjadinya sekuritisasi kolektif. Tahapan kedua menjelaskan bahwa terdapat satu peristiwa pemicu atau sebuah rangkaian peristiwa yang dapat mengusik status quo serta merubah pandangan aktor sekuritisasi terhadap isu tersebut. Tahapan selanjutnya, atau tahapan ketiga dan keempat pada dasarnya memiliki keterkaitan yang erat dalam praktiknya melalui interaksi rekursif (*recursive interaction*). Interaksi rekursif sendiri adalah kondisi saat audiens memiliki peran yang lebih besar daripada hanya menjadi sasaran aktor sekuritisasi hingga dapat memberdayakan gerakan tersebut (Sperling & Webber, 2017). Tahapan ke lima dalam proses sekuritisasi kolektif adalah penyusunan kebijakan tentang isu yang telah berhasil disekuritisasi. Selanjutnya, dalam tahapan final, terdapat penerapan kebijakan yang telah disusun berdasarkan sekuritisasi dan menjadi konsekuensi dalam pengimplementasiannya.

3. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian berjenis kualitatif deskriptif. Menurut Sugiyono (2013), penelitian kualitatif deskriptif merujuk pada metode penelitian yang dilaksanakan berdasarkan pada filsafat postpositivisme untuk meneliti kondisi objek secara alamiah, dimana peneliti berperan sebagai instrumen kunci, dan teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi atau gabungan (Sugiyono, 2013). Analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif umumnya lebih berfokus pada makna daripada generalisasi. Penelitian dengan metode ini bertujuan untuk menggambarkan, menjelaskan dan menjawab secara lebih rinci atas permasalahan yang akan diteliti dengan mempelajari

semaksimal mungkin seorang individu, suatu kelompok atau suatu kejadian. Dalam kata lain, penelitian kualitatif menggunakan manusia sebagai instrumen penelitian dengan hasil penelitian yang berupa tulisan atau kata-kata. Penjelasan di atas sejalan dengan Bogdan dan Taylor yang mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati (Sugiyono, 2013).

Pada penelitian ini, peneliti akan menggunakan data sekunder yakni data yang diperoleh secara tidak langsung dengan menggunakan metode studi literatur. Data yang telah didapat dari studi literatur kemudian akan disajikan dalam bentuk deskripsi dengan menggunakan kata-kata. Pemilihan metode ini dilakukan karena analisis dari penelitian ini cenderung lebih komprehensif jika dilakukan menggunakan teks dibandingkan dengan angka. Di sisi lain, melalui metode kualitatif deskriptif, peneliti dapat mendeskripsikan segala fenomena secara jelas dan lebih komprehensif.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses sekuritisasi kolektif Uni Eropa terhadap permasalahan terorisme pada dasarnya telah dapat dianalisis sejak tahun 1970-an, di mana merupakan tahun tepat terjadinya serangan terorisme pertama yang berhasil mencuri perhatian banyak publik. Berdasarkan model tahapan dalam konsep sekuritisasi kolektif Sperling dan Webber, analisis terkait proses sekuritisasi kolektif isu terorisme di Eropa dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. Status Quo Keamanan / *Status Quo Security Discourse*

Serangan yang terjadi di pada saat digelarnya Olimpiade Musim Panas Munich tahun 1972 menjadi awal mulanya negara-negara di Eropa menjalin kerja sama untuk mengatasi permasalahan terorisme. Serangan tersebut mendorong beberapa macam tindakan dari pihak pemerintahan Uni Eropa. Tindakan yang pertama berupa adanya jalinan bilateral dan menandakan munculnya rasa saling percaya antar negara (Chalk, 1996). Jalinan kerja sama yang terbentuk pasca serangan Munich 1972 terjadi di luar payung badan Uni Eropa, atau lebih tepatnya *European Economic Community* karena badan tersebut tidak memiliki ranah yang tepat untuk menjadi badan penyelesaian permasalahan terorisme. Bentuk kerja sama pada saat itu berupa koordinasi dengan Interpol atau *the International Criminal Police Organization*. Interpol merupakan sebuah inter-governmental organization yang bergerak di bidang keamanan internasional. Permasalahan Uni Eropa terkait terorisme kemudian ditangani melalui kerja sama dengan Interpol yang keanggotaannya di level global tetapi juga memiliki infrastruktur di level regional. Tindakan kedua berupa adanya kerja sama kontra-terorisme (*counterterrorism*) di bawah kerangka *the Council of Europe* yang berujung dengan pembentukan *the European Convention on the Suppression of Terrorism* pada tahun 1978. Konvensi tersebut bertujuan untuk memberikan fasilitas untuk ekstradisi pelaku serangan teroris dan membatasi aksi mereka. Akan tetapi, konvensi tersebut dikatakan tidak efektif karena terdapat beberapa Uni Eropa negara yang tidak meratifikasi, seperti Jerman, Belgia, Perancis, serta Italia yang pada akhirnya menjadi salah satu hambatan dalam pelaksanaannya (Bossong, 2013).

Tindakan ketiga Uni Eropa dalam menangani terorisme pasca Serangan Munich 1972 adalah adanya kerja sama yang terbentuk melalui grup TREVI sebagai forum independen bentukan *European Economic Community* (EEC). Pembentukan grup TREVI kemudian ikut memunculkan dua kelompok kerja (*working group*) untuk menangani permasalahan terorisme di wilayah Eropa. *Working group* pertama atau WG1 memiliki fokus pada pertukaran informasi serta asistensi secara mutual terkait aktivitas terorisme, sedangkan WG2 lebih ke arah pelatihan dan pertukaran informasi untuk memfasilitasi penanganan terorisme. Tindakan keempat yang telah dilakukan oleh Uni Eropa adalah membentuk *the Police Working Group on Terrorism* (PWGOT) yang dulunya merupakan kelompok

independen semi-permanen dari grup TREVI. Tindakan kelima dari Uni Eropa berupa adanya kerja sama antar negara Schengen di bawah *European Community* (EC).

Berbeda dengan kurun waktu 1970 hingga 2000-an, reframing terhadap permasalahan terorisme di Eropa telah turut terjadi (Shepherd, 2021). *Reframing* yang terkait permasalahan terorisme di Eropa cenderung mengubah pandangan umum terorisme sebagai ancaman lintas batas negara yang diakibatkan oleh signifikansi jumlah kasus penyerangan oleh kelompok teroris. Salah satu peristiwa yang mendorong *reframing* tersebut adalah serangan kelompok teroris di Paris pada tahun 2015 yang berasal dari negara-negara Timur Tengah, seperti Irak, Suriah, hingga Libya. Serangan tersebut memicu respon dari *European Union High Representative for Foreign and Security Policy* (HR) yang menyatakan bahwa permasalahan terorisme telah menjadi permasalahan domestik dan tidak lagi hanya menjadi permasalahan internasional di Uni Eropa (Mogherini, 2015). Isu terorisme kemudian mendapatkan label sebagai permasalahan yang mengkhawatirkan baik di lingkup internal maupun eksternal Uni Eropa (European Commission, 2020). Menanggapi pernyataan tersebut, Uni Eropa membentuk institusi hingga agensi yang bertanggung jawab terhadap keamanan internal, seperti Europol, *the Committee for Internal Security, the Terrorism Working Group* (TWG), serta DG HOME. Tidak hanya di level internal, badan di level eksternal juga dibentuk oleh Uni Eropa yang terdiri dari *the European External Actions Service* (EEAS), *the Political and Security Committee* (PSC), *the Counterterrorism Working Party – International Aspects* (COTER), dan DG DEVECO.

b. Peristiwa Pencetus / *Precipitating Event*

Tahapan ini dapat berupa satu peristiwa besar ataupun serangkaian peristiwa yang kemudian mulai mendapatkan perhatian yang lebih dibandingkan sebelumnya. Mengesampingkan fakta bahwa sejak tahun 1970 telah terjadi banyak kasus penyerangan di Eropa, peristiwa pencetus utama dalam kasus ini ialah peristiwa 9/11 atau penyerangan 11 September 2001 di Amerika Serikat (Kaunert & Leonard, 2019). Peristiwa penyerangan tersebut menewaskan 3000 orang dan merupakan salah satu kasus penyerangan terorisme yang menimbulkan korban nyawa paling banyak di dunia. Bila didasarkan pada kerangka sekuritisasi kolektif, peristiwa 9/11 memiliki peran paling penting karena besarnya skala, banyaknya korban, hingga adanya keunikan modus operandi dalam penyerangannya. Tidak hanya itu, peristiwa 9/11 mendapatkan perhatian media yang lebih besar jika dibandingkan dengan kasus-kasus penyerangan terorisme lainnya dan berhasil ditonton oleh jutaan orang dari seluruh dunia (Gonçalves, 2016). Kasus penyerangan 9/11 kemudian menjadi peristiwa pencetus utama perubah arah definisi dari terorisme yang semakin berkembang dan melibatkan kekerasan atas kepentingan politik hingga fanatisme. Beberapa ahli juga telah memperingatkan akan bahaya dari *super-terorisme*, *mega-terorisme*, hingga *hyper-terrorism* akibat perkembangan jenis aktivitas terorisme dari waktu ke waktu (Neumann, 2009). Serangan teroris 9/11 berhasil merubah pandangan pemerintah dari Barat terkait tantangan baru atas terorisme yang dilakukan oleh kelompok teroris Islam dan tidak menutup kemungkinan lebih berbahaya daripada kelompok teroris sayap kiri, sayap kanan, maupun etno-nasionalis yang ada di Eropa.

Rangkaian serangan terorisme mayor lain yang terjadi di Eropa adalah penyerangan di Madrid pada tahun 2004 dan penyerangan di London pada tahun 2005. Penyerangan teroris di Madrid tahun 2004 lebih tepatnya menargetkan kereta api dengan ledakan 10 bom pada empat kereta di Stasiun Atocha. 191 orang dinyatakan meninggal dan lebih dari 1800 orang tercatat luka-luka akibat serangan tersebut. Pengeboman kereta di Madrid terjadi satu hari sebelum digelarnya pemilu di Spanyol dan berdampak besar pada bidang politik domestik negara tersebut. Satu tahun setelah penyerangan kereta di Madrid, kelompok teroris Islam Al Qaeda melakukan aksinya di kota London dengan cara bom bunuh diri di sistem transit London diikuti dengan peledakan bom di sebuah bis. Dampaknya, 39 orang meninggal dunia dan 700 orang lainnya menderita luka-luka dari adanya penyerangan tersebut. Serangkaian peristiwa serangan terorisme pada tahun 2004 dan 2005 di Eropa semakin mendesak

pemerintah Uni Eropa untuk melakukan proses sekuritisasi kolektif dan menyusun kebijakan dan aksi kontra-terorisme (Kaunert & Leonard, 2019). Peristiwa-peristiwa serangan terorisme pada kurun waktu 2015 hingga 2020 di Paris, Brussels, Manchester, Nice, Berlin, hingga Wina turut berkontribusi dalam proses *reframing* terkait permasalahan terorisme di Eropa.

c. Aksi Sekuritisasi dan Respon Audiens / *The Securitizing Moves and the Response of the Audience*

Tahapan ini ditandai dengan bagaimana Amerika Serikat mendeklarasikan *war on terror* pasca terjadinya peristiwa 9/11. Presiden Bush sebagai pemimpin Amerika Serikat saat itu menyatakan bahwa penyerangan 9/11 turut menyerang masyarakat di seluruh dunia (BBC, 2001). Amerika Serikat tidak berhenti di situ dalam memerangi terorisme, yang dibuktikan dengan adanya ajakan Amerika Serikat terhadap negara-negara lain untuk bergabung ke dalam *fight against terrorism* dan bersedia berkontribusi secara militer untuk melaksanakan konsep tersebut (Kaunert & Leonard, 2019). Agenda Amerika Serikat untuk memerangi terorisme pada akhirnya mendapatkan perhatian dari negara-negara lain di seluruh dunia. Hal tersebut disebabkan oleh adanya tekanan dari agenda Presiden Bush, di mana akan membedakan negara yang tidak bergabung dan yang bergabung ke dalam agenda Amerika Serikat. Negara yang bergabung ke dalam ajakan Amerika Serikat akan dilabeli sebagai negara “baik” dan negara yang tidak bergabung akan dilabeli sebagai negara “buruk”. Tidak hanya itu, negara-negara yang mendukung terorisme juga akan digolongkan sebagai anggota “*axis of evil*”. Berbagai tekanan yang diberikan oleh Amerika Serikat terhadap negara-negara di dunia untuk memerangi terorisme pada akhirnya memaksa banyak negara untuk bergabung ke dalam agenda *war on terror*.

Tidak hanya aktor berupa negara yang memberikan reaksi terhadap agenda Amerika Serikat. Beberapa organisasi internasional seperti NATO dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) turut merespon agenda Amerika Serikat tersebut. NATO menghimbau negara anggotanya untuk menambahkan klausa pertahanan secara mutual ke dalam perjanjian pendirian untuk yang pertama kalinya (NATO, 2001). PBB memberikan pernyataan yang berisikan tentangannya terhadap terorisme dan mendorong negara-negara lain untuk mengadopsi langkah pencegahan dan memperkuat kerja sama internasional untuk menyelesaikan permasalahan terorisme secara global (United Nations, 2001). Satu hal yang menarik dalam bahasan ini adalah bagaimana Uni Eropa tidak terlibat sama sekali untuk menjadi objek rujukan (*referent object*). Walaupun demikian, perubahan dapat terjadi karena objek rujukan yang terlibat memiliki hubungan yang erat dengan Uni Eropa. Bila Uni Eropa tidak bergabung ke dalam agenda *war on terror*, maka konsekuensi yang akan dihadapi akan sangat besar dan mampu merusak hubungan Uni Eropa dengan negara-negara lain.

d. Penyusunan dan Pengimplementasian Kebijakan / *Formulation and Execution of Policies*

Pasca bergabungnya Uni Eropa ke dalam agenda *war on terror*, pembentukan kebijakan sebagai bentuk komitmen ikut dilakukan oleh Uni Eropa. Tepat pada tanggal 14 September 2001, muncul usulan dari jajaran petinggi Uni Eropa untuk membentuk *joint declaration* yang berisikan dua objektif kebijakan untuk melawan terorisme. Objek kebijakan tersebut berupa penguatan upaya melawan terorisme dan akselerasi dalam implementasi area ekstradisi terhadap penangkapan kelompok teroris. Bentuk nyata dari komitmen Uni Eropa adalah dilaksanakannya pertemuan the *Justice and Home Affairs* (JHA) pada tanggal 20 September 2001 untuk menyetujui prosedur penanganan terorisme. Tidak hanya itu, keesokan harinya, *Action Plan to Combat Terrorism* ikut dirilis oleh *European Council*. Capaian besar dari pembentukan *Action Plan to Combat Terrorism* adalah tersusunnya the *European Arrest Warrant* (EAW). The *European Arrest Warrant* (EAW) berfungsi bukan dengan menciptakan hukum internasional, melainkan hukum transnasional atau hukum “Eropa”. Hadirnya the *European Arrest Warrant* (EAW) menjadi sebuah pengganti dari semua instrumen hukum yang berbeda-beda di antara negara anggota Uni Eropa. Sebagai hasil, EAW berperan sebagai hukum ekstradisi Eropa dan merupakan hukum yang bersifat revolusi di berbagai aspek. Besarnya peran Uni

Eropa terhadap agenda *war on terror* tidak dapat dipungkiri bila didasarkan pada pernyataan-pernyataan di atas.

e. Implementasi Kebijakan secara Konsekuen dan Pembaruan Status Quo / *The Routinization of Counter-terrorism Cooperation and the Emergence of a New Status Quo*

Tahapan kelima ini merupakan tahapan final dari proses sekuritisasi kolektif dan apabila proses sekuritisasi kolektif telah mencapai tahapan ini, maka dapat dikatakan bahwa proses tersebut mengalami keberhasilan. Dalam kasus Uni Eropa, serangan terorisme selalu mendesak pengembangan kebijakan baru untuk mengatasi permasalahan tersebut (Kaunert & Leonard, 2019). Oleh karena itu, upaya kontra terorisme oleh Uni Eropa pada dasarnya tidak akan berhenti apabila serangan terorisme juga tidak berhenti. Pada tahun 2009, *European Commission* kembali memberikan pencapaian yang besar dalam upaya penanggulangan terorisme. Pasalnya, Perjanjian Lisbon (*Treaty of Lisbon*) berhasil disepakati pada tahun tersebut berkat kontribusi dari *European Commission*. Perjanjian tersebut meningkatkan kekuatan negara-negara di Uni Eropa untuk bernegosiasi dengan negara ketiga dan melakukan rundingan ulang mengenai Perjanjian SWIFT (Servent & MacKenzie, 2012). Tidak berhenti di situ, Uni Eropa berhasil menandatangani *Passenger Name Records Agreement* (PNR) dengan Amerika Serikat, Australia, dan Kanada.

Capaian lain yang diraih oleh Uni Eropa adalah terbentuknya mandat *European Union Counter Terrorism Coordinator* (EU-CTC). EU CTC memiliki tugas utama untuk melakukan audit atas laporan penerapan dari pengimplementasian *Strategy and Action Plan to Combat Terrorism* setiap enam bulan. Peran EU-CTC tentunya memberikan tekanan terhadap negara-negara anggota Uni Eropa untuk menerapkan kebijakan terkait dengan maksimal. Sejalan dengan EU-CTC, Europol turut hadir menjadi salah aktor kunci dalam upaya penanganan terorisme di Eropa. Fokus operasi dari Europol berupa permasalahan kejahatan transnasional, seperti terorisme, perdagangan narkoba internasional, pencucian uang, penipuan terorganisir, pemalsuan mata uang Euro, serta perdagangan manusia (Europol, 2022a). Dalam kasus terorisme sendiri, cakupan aktivitas Europol telah mengalami spesifikasi yang terdiri dari (Kaunert & Leonard, 2019):

1. Melakukan analisa terhadap informasi yang telah terkumpul dari perspektif strategis, taktik, dan operasional
2. Menilai ancaman dan risiko berdasarkan hasilnya serta menyusun strategi untuk sebagai bentuk dari solusi
3. Melakukan investigasi opsional di negara anggota atas permintaan negara terkait
4. Melakukan monitor, pengawasan, dan pencegahan atas semua bentuk dari material nuklir, sumber radiologi yang kuat, persenjataan, amunisi, dan *weapon of mass destruction*
5. Membentuk koordinasi dengan ahli untuk menangani terorisme dan kontra proliferasi.

Upaya Uni Eropa dalam menangani terorisme pada era saat ini dapat terbagi menjadi dua jenis, yaitu kontra terorisme dari internal menuju eksternal dan kontra terorisme dari eksternal menuju internal Uni Eropa (Shepherd, 2021). Kontra terorisme dari internal menuju eksternal Uni Eropa merupakan bentuk kebijakan yang berupa kebijakan dalam negeri dan ditujukan ke sisi luar Uni Eropa. Dengan urgensi yang telah terbentuk akibat bahaya terorisme, Uni Eropa semakin meningkatkan kerja sama pada badan keamanan internal dengan mitra badan keamanan di level eksternalnya. Bentuk kebijakan ini merupakan salah satu aspek penguatan proses sekuritisasi kolektif di Eropa terkait permasalahan terorisme. Perjanjian yang telah disepakati oleh Amerika Serikat dengan Uni Eropa atas inisiasi *US-EU Ministerial Statement on Combatting Terrorism* menggarisbawahi tujuh area kerja sama, yaitu keamanan aviasi dan transport, kerja sama polisi dan yudisial (termasuk ekstradisi), pendanaan terorist (termasuk sanksi), penolakan sarana dukung lainnya, pengendalian ekspor dan non proliferasi,

kontrol perbatasan (termasuk visa dan keamanan dokumen), serta penegakan hukum terkait akses ke informasi dan pertukaran data (Rees, 2006).

Bentuk kedua upaya kontra terorisme dari internal menuju eksternal oleh Uni Eropa adalah pertukaran personel keamanan. Pelaksanaan pertukaran tersebut telah melintas batas negara di Uni Eropa hingga negara ketiga. Pada tahun 2021, personel Europol telah banyak yang dikirim untuk pertukaran ke negara ketiga sebagai petugas perantara (*liaison*) dan menyambut personel keamanan lain dari 20 negara ketiga (Europol, 2021). Tidak hanya itu, Uni Eropa juga menerapkan strategi penanganan terorisme berupa pencegahan, perlindungan, dan respon (*prevent, protect, and respond*). Strategi tersebut melibatkan kerja sama dengan organisasi internasional dan negara ketiga untuk melawan radikalisme (pencegahan), meningkatkan keamanan transport, non proliferasi material CBRN dan senjata kecil (perlindungan), serta memberikan asistensi terhadap warga Uni Eropa di negara ketiga, melindungi operasi penanganan krisis Uni Eropa, dan mengatur konsekuensi dari serangan teroris (respon) (Council of the European Union, 2001). Pada akhirnya, *Counterterrorism Agenda 2020* menekankan bahwa terorisme bersifat transnasional dan memerlukan pendekatan secara kolektif pada level Uni Eropa. Pernyataan tersebut menjadi bukti bahwa Uni Eropa telah menyadari bahwa permasalahan terorisme saat ini merupakan permasalahan yang tidak dapat diselesaikan dengan individual dan memerlukan koordinasi dari negara-negara anggota yang lain mengingat bentuk regionalisme Uni Eropa yang menuntut kondisi tersebut.

Upaya Uni Eropa dalam kontra terorisme dari eksternal menuju internal terbagi menjadi beberapa jenis. Uni Eropa berusaha menggunakan CFSP, CSDP, dan bantuan pengembangan untuk memberikan asistensi terhadap negara ketiga untuk mengatasi terorisme. Kunci utama yang diyakini Uni Eropa berupa penguatan keamanan internal terlebih dahulu, dan kemudian disusul dengan koordinasi dengan pihak-pihak eksternal dalam menangani permasalahan terorisme. Kebijakan Uni Eropa *Common Foreign and Security Policy* (CFSP) atau *EU Plan of Action on Terrorism* merupakan sebuah kebijakan yang bertujuan untuk melakukan integrasi lebih lanjut dalam penanganan terorisme (Council of the European Union, 2001). Kebijakan tersebut kemudian juga menyatakan bahwa Uni Eropa harus melakukan koordinasi dengan semua aspek dari hubungan eksternal untuk melawan permasalahan terorisme, yang terdiri dari pencegahan konflik menggunakan dialog politik dan perjanjian Uni Eropa dengan negara ketiga. Prioritas utama kebijakan tersebut adalah bertukar informasi intel, penilaian atas situasi dan laporan peringatan awal, pelaporan ancaman teroris kepada CSDP, dan analisis kemampuan militer maupun sipil untuk membantu menangani permasalahan teroris (Shepherd, 2021). Kebijakan kedua Uni Eropa untuk kontra terorisme dari eksternal menuju internal adalah *Common Security and Defence Policy* (CSDP). Kebijakan ini merupakan versi pengganti dari kebijakan sebelumnya yang berupa *European Security and Defence Policy* (ESDP) sebagai hasil dari disepakatinya Perjanjian Lisbon. CSDP sendiri memiliki kapasitas militer yang bertujuan untuk menjaga perdamaian, mencegah konflik, dan menguatkan kerja sama keamanan internasional berdasarkan prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Kedua bentuk kebijakan tersebut menandakan bahwa Uni Eropa telah menganggap bahwa sekuritisasi kolektif terorisme sebagai permasalahan lintas batas negara harus diselesaikan melalui kerja sama, sesuai dengan yang tertuang di dalam EUCAP Sahel Niger pada tahun 2012 (Shepherd, 2021).

5. KESIMPULAN

Permasalahan terorisme yang merupakan salah satu permasalahan utama telah memberikan banyak tantangan kepada pemerintah Uni Eropa. Bentuk operasi terorisme yang cenderung di daerah perbatasan semakin menyulitkan pemerintah Uni Eropa mengingat bahwa regionalisme yang dianut telah mengaburkan garis batas negara-negara di Eropa. Proses sekuritisasi terorisme di Uni Eropa telah terjadi sejak tahun 1970-an atau sejak pecahnya kasus penyerangan Olimpiade Musim Panas di

Munich. Merespon tragedi tersebut, negara-negara anggota Uni Eropa mulai melakukan kerja sama bilateral untuk mengatasi permasalahan tersebut. Walaupun demikian, upaya yang dilakukan oleh negara-negara Uni Eropa pada masa itu dapat dikatakan tidak efektif bila dibandingkan dengan upaya pada era saat ini. Proses sekuritisasi kolektif yang memiliki titik awal pada terjadinya peristiwa 9/11 telah memberikan efek yang besar terhadap upaya penanganan terorisme di Uni Eropa. Keunikan tahapan tersebut terletak pada adanya fakta bahwa peristiwa 9/11 terjadi di Amerika Serikat, bukan di wilayah Uni Eropa. Alasan yang mendorong terjadinya proses sekuritisasi kolektif di Uni Eropa terhadap permasalahan terorisme pasca 9/11 adalah munculnya agenda war on terror milik Amerika Serikat untuk memerangi terorisme di seluruh dunia. Tekanan agenda tersebut memaksa Uni Eropa untuk bergabung ke dalam agenda *war on terror*, mengingat bahwa terdapat konsekuensi yang sangat masif apabila Uni Eropa menolak untuk bergabung. Dengan terus bermunculnya kasus serangan terorisme di wilayah Eropa, maka tuntutan untuk merombak dan merevisi kebijakan penanganan terorisme milik Uni Eropa akan terus muncul dan mendorong terjadinya perubahan persepsi dalam proses sekuritisasi kolektif terkait terorisme di wilayah tersebut. Banyak keputusan yang diambil oleh Uni Eropa sebagai bukti bahwa proses sekuritisasi kolektif permasalahan terorisme hingga saat ini masih berlanjut dan tidak menutup kemungkinan bahwa *reframing* permasalahan tersebut akan kembali terjadi di masa depan.

REFERENSI

- [1]Abadinsky, H. (2007). *Organized Crime*. Wandsworthh Cengage Learning.
- [2]BBC. (2001). *Text of Bush's Act of War Statement*. Bbc.Com. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/1540544.stm>
- [3]Bossong, R. (2013). *The future of counter-terrorism in Europe. The need to be lost in the correct direction*. Routledge.
- [4]Buzan, B., & Waever, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press.
- [5]Buzan, B., Waever, O., & Wilde, J. de. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publisher.
- [6]Chalk, P. (1996). *West European Terrorism and Counterterrorism: The Evolving Dynamic*. Macmillan. <https://doi.org/10.1093/ejil/chh506>
- [7]Council of the European Union. (2001). *Extraordinary Council Meeting –Justice, Home Affairs and Civil Protection*. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/02/27/>
- [8]European Commission. (2020). *A Counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent , Protect, Respond*. European Commission. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0795>
- [9]European Council. (n.d.). *The EU's Response to Terrorism*. Consilium Europa. Retrieved December 16, 2022, from <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/>
- [10]Europol. (2019). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019*.
- [11]Europol. (2021). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021*.
- [12]Europol. (2022a). *About Europol*. <https://www.europol.europa.eu/about-europol>

- [13]Europol. (2022b). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2022*.
- [14]Floyd, R. (2016). Extraordinary or Ordinary Emergency Measures: What, and Who, Defines the “Success” of Securitization? *Cambridge Review of International Affairs*, 29(2).
- [15]Gonçalves, D. (2016). *9/11: Culture, Catastrophe and the Critique of Singularity*. Walter De Gruyter.
- [16]Haacke, J., & Williams, P. D. (2008). Regional Arrangements, Securitization, and Transnational Security Challenges: The African Union and the Association of Southeast Nations. *Security Studies*, 17(4), 977–996.
- [17]Jones, S. G., Doxsee, C., & Harrington, N. (2020). *The Right-Wing Terrorism Threat in Europe* (Issue March).
- [18]Kaunert, C., & Leonard, S. (2019). The Collective Securitisation of Terrorism in the European Union. *West European Politics*, 42(2).
- [19]Mogherini, F. (2015). *The EU Internal-External Security Nexus: Terrorism as an Example of the Link between Different Dimensions of Action*. Europa. <https://europa.eu/globalstrategy/en/speech-hrvp-mogherini-eu-internal-external-security-nexus-terrorism-example-necessary-link-between> accessed 28 November 2015
- [20]NATO. (2001). *Statement by the North Atlantic Council*. Nato.Int. <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>
- [21]Neumann, P. (2009). *Old & New Terrorism*. Polity.
- [22]Rees, W. (2006). *Transatlantic Counter-Terrorism Cooperation*. Routledge.
- [23]Servent, A., & MacKenzie, A. (2012). The European Parliament as a “Norm-taker”? EU-US Relations after the SWIFT Agreement. *European Foreign Affairs Review*, 17(1).
- [24]Shepherd, A. (2021). EU Counterterrorism, Collective Securitization, and the Internal-External Security Nexus. *Global Affairs*, 7(5), 733–749. <https://doi.org/10.1080/23340460.2021.2001958>
- [25]Sperling, J., & Webber, M. (2017). NATO and the Ukraine Crisis: Collective Securitization. *European Journal of International Security*, 2(1), 19–46.
- [26]Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Pendidikan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Alfabeta CV.
- [27]United Nations. (2001). *Opening its Fifty-Sixth Session, General Assembly Condemns Heinous Acts of Terrorism Perpetrated in Host City and Washington*. <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/ga9903.doc.htm>
- [28]UNODC. (2018). *Counter-terrorism Module 4 Key: Defining Terrorism*. Unodc.Org. <https://www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-4/key-issues/defining-terrorism.html#:~:text=criminal acts%2C including against civilians,a government or an international>
- [29]Williams, P. D. (2008). *Security Studies an Introduction*. Routledge.