



Nama Formulir:

**Lembar  
Pengesahan  
Karya Ilmiah**

No.

FR-003/PR-003/KB-02-  
01/MMP/UPM/2020

Issue/Revisi

1

Tgl Berlaku

15 Juli 2020

Halaman

1

Yang bertanda tangan di bawah ini:

1. Nama Lengkap            Emil Radhiansyah, M.Si  
Jabatan                     Dosen  
Program Studi             Hubungan Internasional  
NIP                            21120239

Telah melakukan penelaahan karya ilmiah berjudul:

Kepentingan Uni Eropa dalam Western Balkan Counter-Terrorism Initiative sebagai  
Upaya Kontra Terorisme di Kawasan Eropa (2015-2017)

Dan menyatakan bahwa karya ilmiah tersebut sudah memenuhi kaidah penulisan ilmiah dan oleh karenanya layak diajukan untuk keperluan unggah karya ilmiah di Universitas Paramadina, atas nama:

Nama Lengkap            Gery Febrianto  
Jenjang                     S1 / S2 \*  
Program Studi             Hubungan Internasional  
NIM                            118105120

Demikian hasil penelaahan atas karya ilmiah ini dibuat dengan sesungguhnya untuk dapat dipergunakan bilamana diperlukan.

Jakarta, 27 Agustus 2021

Penelaah, *an. Ery*

NIP: 21120239

Nama Formulir:

**Surat Pernyataan  
dan Validasi**

No.

FR-002/PR-003/KB-02-  
01/MMP/UPM/2020

Issue/Revisi

1

Tgl Berlaku

15 Juli 2020

Halaman

1

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama Lengkap Gery Febrianto  
Jenjang S1 / S2 \*  
Program Studi Hubungan Internasional  
NIM 118105120  
Alamat Perum Ciluar Asri Blok B5 no 20, Kelurahan Ciluar,  
Kecamatan Bogor Utara, Kota Bogor, Jawa barat

*\* coret yang tidak perlu*

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang saya ajukan yaitu:

Kepentingan Uni Eropa dalam Western Balkan Counter-Terrorism Initiative sebagai  
Upaya Kontra Terorisme di Kawasan Eropa (2015-2017)

**adalah hasil karya saya sendiri.** Apabila dikemudian hari terbukti terdapat pelanggaran kaidah-kaidah akademik pada karya ilmiah saya, maka saya bersedia menanggung sanksi-sanksi yang dijatuhkan karena kesalahan tersebut, sebagaimana diatur oleh Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 17 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Plagiat di Perguruan Tinggi.

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya untuk dapat dipergunakan bilamana diperlukan.

Jakarta, 27 Agustus 2021  
Yang membuat Pernyataan,



Nama Lengkap: Gery Febrianto  
NIM: 118105120

**Kepentingan Uni Eropa dalam Western Balkan Counter-Terrorism Initiative  
sebagai Upaya Kontra Terorisme di Kawasan Eropa (2015-2017)**

**Gery Febrianto**

febrianto.gery@gmail.com

**Abstrak:** Bagi Uni Eropa isu terorisme telah menjadi ancaman keamanan terbesar. Pada 2005 Uni Eropa mengadopsi *European Union Counter-terrorism Strategy* (EU CTS) dengan komitmen utamanya menanggulangi terorisme dengan tetap menghormati Hak Asasi Manusia dan menjadikan Eropa tempat yang aman. Agenda-agenda strategis terus dikembangkan Uni Eropa dalam mengantisipasi ancaman, pencegahan serangan dengan mengidentifikasi radikalisme dan meningkatkan support operasional dalam melindungi warga sipil. Namun walaupun Uni Eropa telah memiliki berbagai strategi kontra terorisme, insiden teror masih tetap terjadi di Eropa, seperti pengeboman Madrid, London dan Paris. Hal ini membuat Uni Eropa mulai mengembangkan strategi baru dengan melibatkan pihak eksternal, yaitu negara yang berbatasan langsung dengan Uni Eropa sebagai filter agar ancaman teroris tersebut tidak bisa memasuki wilayah Uni Eropa. Kawasan Balkan Barat menjadi aktor penting dalam upaya kontra terorisme Uni Eropa karena selama beberapa waktu para imigran ilegal, yang terindikasi terlibat dalam tindak terorisme, kerap menjadikan kawasan ini sebagai jalur masuk ke Uni Eropa. Merespon isu ini dibentuklah kelompok kerja bernama *Western Balkan Counter-Terrorism Initiative* (WBCTi) untuk mengantisipasi pergerakan terorisme di Balkan Barat.

**Kata kunci:** Uni Eropa, Balkan Barat, kontra terorisme, radikalisme, manajemen perbatasan, *Foreign Terrorist Fighters*

**Abstract:** *The European Union sees terrorism as the main threat for their security. In 2005 European Union adopted European Union Counter-terrorism Strategy (EU CTS) with its main commitment to tackle terrorism while respecting human rights and making Europe a safe place. The European Union continues to develop strategic agendas in anticipating threats, preventing attacks by identifying radicalism and increasing operational support in protecting civilians. However, even though the European Union already has various counter-terrorism strategies, terror incidents still occur in Europe, such as the Madrid, London and Paris bombings. This makes the European Union begin to develop a new strategy by involving external parties, namely countries directly bordering the European Union as a filter so that terrorist threats cannot enter the territory of the European Union. The Western Balkans region has become an important actor in the European Union's counter-terrorism efforts because for some time illegal immigrants, who are indicated to be involved in acts of terrorism, have often used this region as an entry point to the European Union. In response to this issue, a working group called the Western Balkan Counter-Terrorism Initiative (WBCTi) was formed to anticipate the movement of terrorism in the Western Balkans.*

**Keywords:** *European Union, Western Balkan, counter-terrorism, radicalism, border management, Foreign Terrorist Fighters*

## **Pendahuluan**

Memasuki tahun 2015 publik Perancis dikejutkan oleh serangkaian serangan teror yang diawali oleh serangan di kantor majalah Charlie Hebdo di Paris pada 7-9 Januari yang menewaskan total 19 orang termasuk 3 pelaku. Aksi teror berlanjut pada bulan Februari di kota Nice dan terakhir pada bulan 13 dan 14 November di Paris. Serangan bulan November ini merupakan serangan teroris paling berdarah dalam sejarah Perancis dimana 130 orang korban tewas dan 494 orang terluka akibat serangkaian pengeboman dan penembakan yang dilakukan oleh 9 orang teroris di tempat konser musik di Bataclan dan dekat stadion Stade de France. Pada malam itu Presiden Perancis, Francois Hollande sedang berada di stadion untuk menonton laga Perancis melawan Jerman. Serangan berlanjut di tahun berikutnya di kota Nice yang memakan 84 korban jiwa (BBC News, 2016).

Serangan Paris telah membuka kembali mata masyarakat akan ancaman keamanan dari para teroris. Survey yang dilakukan Eurobarometer pada tahun 2015 menunjukkan 49% warga Uni Eropa melihat terorisme sebagai ancaman keamanan utama, naik dari 33% pada tahun 2013. Pada survey yang sama, 82% warga Uni Eropa menginginkan Uni Eropa melakukan hal lebih dalam kontra terorisme. Kasus ini juga menunjukkan kelemahan dari sistem keamanan kontra terorisme dan manajemen perbatasan Uni Eropa dan Perancis karena sebelumnya Abdelhamid Abaaoud, otak serangan 13 November, telah dikenali oleh kepolisian Belgia dan Perancis akan kaitannya dengan IS dan rencana terornya (Montenegro, 2019).

Uni Eropa bereaksi dengan cepat terhadap aksi teror di Perancis. Dalam sidang Komisi Eropa mengenai strategi keamanan di Strasbourg pada 28 April 2015, wakil presiden Komisi Eropa, Frans Timmermans menyatakan pentingnya bagi Uni Eropa dan negara anggota untuk memberikan jaminan keamanan bagi warganya melalui agenda keamanan yang sama dan kerja sama antar otoritas negara-negara anggota yang lebih efisien (European Commission, 2015). Bersamaan dengan sidang komisi Eropa tersebut, disepakati juga *EU Agenda on Security* (Agenda Keamanan Uni Eropa) yang memiliki tiga prioritas, yaitu kontra terorisme dan pencegahan radikalisasi, memutus tindak kriminal terorganisasi (*organised crime*) dan melawan *cybercrime*. Strategi untuk memastikan tercapainya ketiga prioritas keamanan tersebut terkandung dalam *Renewed Internal*

*Security Strategy* (ISS) 2015-2020 sebagai kelanjutan dari ISS yang sebelumnya telah diimplementasikan pada periode 2010-2014.

Agenda Keamanan Uni Eropa memuat pendekatan organisasi regional dan negara anggota yang komprehensif, realistis dan berorientasi pada hasil. Untuk memaksimalkan hasil yang didapat dari agenda tersebut diperlukan keterlibatan dan kerjasama berdasarkan lima prinsip. Poin pertama sampai keempat dari prinsip tersebut cenderung bersifat aksi internal bagi Uni Eropa dan negara anggotanya meliputi kepatuhan terhadap peraturan, akuntabilitas, implementasi instrumen legal dan pendekatan antar sektor serta kerjasama antar otoritas keamanan.

Poin kelima dalam prinsip ini sedikit berbeda, yaitu menyatukan dimensi keamanan internal dan eksternal. Ancaman keamanan tidak hanya terjadi dalam lingkup Uni Eropa saja. Keamanan internal Uni Eropa dan keamanan global bersifat saling bergantung dan saling terkait. Karenanya diperlukan kerjasama yudisial internasional antara Uni Eropa dan negara pihak ketiga, terutama dengan negara yang berbatasan langsung dengan Uni Eropa seperti Turki, kawasan Eropa Timur dan kawasan Balkan Barat.

### **Signifikansi Kawasan Balkan Barat dalam Agenda Keamanan Uni Eropa**

Wilayah Balkan Barat terdiri dari 6 negara, yaitu Albania, Bosnia-Herzegovina, Kosovo (belum diakui penuh sebagai negara di PBB), Montenegro, Macedonia Utara dan Serbia. Negara-negara tersebut adalah pecahan dari Yugoslavia yang bubar di akhir perang dingin. Mereka memiliki kesamaan dalam bahasa yang masih dalam rumpun bahasa Slavic serta kondisi ekonomi politik yang belum stabil dan mumpuni dibandingkan mayoritas negara Uni Eropa. Balkan Barat berbatasan langsung dengan negara anggota Uni Eropa seperti Hungaria dan Kroasia di Utara, Rumania dan Bulgaria di Timur, Yunani di selatan serta Laut Adriatik yang membatasi dengan Italia di arah Barat.

Uni Eropa menaruh perhatian besar terhadap Balkan Barat, terutama dari sisi keamanan dimana Balkan Barat dianggap sebagai pintu masuknya teroris ke wilayah Uni Eropa. Anggapan ini bisa disebabkan tiga faktor, yaitu banyaknya mantan kombatan (yang diduga pejuang ISIS) asal Balkan Barat yang kembali ke tanah airnya, longgarnya perbatasan Uni Eropa dan Balkan Barat disertai para migran dan pengungsi dari wilayah konflik di Timur Tengah yang berusaha memasuki

Uni Eropa melalui Balkan Barat, serta gerakan ekstrimis sayap kanan jauh yang masih banyak terdapat di Balkan Barat (Đorđević, Klemenc, & Kolářová, 2018).

Faktor pertama adalah fenomena mantan kombatan ISIS asal Balkan Barat. Negara Balkan Barat, kecuali Montenegro, memiliki komposisi penduduk beragama Islam, terutama Sunni, yang cukup banyak sekitar lebih dari 20%, bahkan di Albania dan Kosovo merupakan mayoritas, di atas 70%. Rezim pemerintahan era Yugoslavia dan Albania di masa perang dingin yang beraliran sosialis-Leninis cukup menekan kebebasan beragama para muslim di negara tersebut. Setelah perang dingin dan bubarnya Yugoslavia pada 1992, keadanya juga tidak bertambah baik dengan pecahnya perang saudara dan genosida atau pembersihan etnis (*ethnic cleansing*) di negara bekas Yugoslavia. Walaupun saat ini keadaan sudah relatif membaik, namun perasaan traumatik masih membekas bagi para pejuang kemerdekaan dan keluarganya. Kemunculan ISIS di Timur Tengah, yang secara terbuka menginginkan pembentukan negara Islam baru pada awal abad ke 21, menimbulkan simpati dari warga Balkan Barat terutama para mantan pejuang dan keluarganya. Alhasil banyak warga dari negara Balkan Barat yang secara sukarela pergi ke Suriah/Irak untuk menjadi kombatan membela ISIS. Sukarelawan ini dikenal sebagai *War Traveler* atau *Foreign Terrorist Fighters*.

Sejak tahun 2012 terdapat lonjakan data perpindahan manusia dari negara Balkan Barat ke Suriah ataupun Irak. Berdasarkan data dari tahun 2012 sampai 2017, terdapat lebih dari 1000 orang migran yang disinyalir terlibat dengan ISIS.

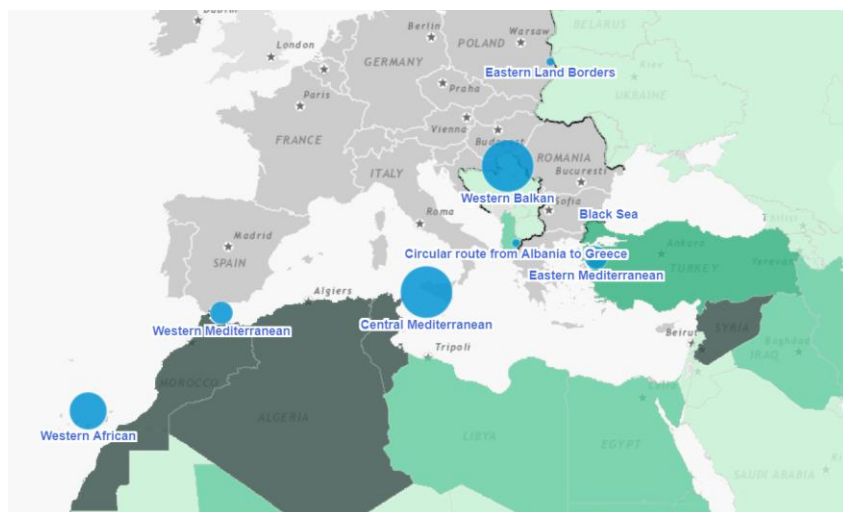
| Negara                    | Pria       | Wanita     | Anak-anak  | Total       |
|---------------------------|------------|------------|------------|-------------|
| <b>Albania</b>            | 96         | 13         | 31         | 140         |
| <b>Bosnia-Herzegovina</b> | 177        | 63         | 57         | 297         |
| <b>Kosovo</b>             | 255        | 48         | 95         | 398         |
| <b>Macedonia Utara</b>    | 140        | 14         | (no data)  | 154         |
| <b>Montenegro</b>         | 18         | 5          | 4          | 27          |
| <b>Serbia</b>             | 37         | 12         | 10         | 59          |
| <b>Total</b>              | <b>723</b> | <b>155</b> | <b>197</b> | <b>1075</b> |

**Gambar 1** Estimasi jumlah migran dari Balkan Barat di Suriah/Irak 2012-2017

Sumber : (Azinovic, 2018)

Arus perpindahan dari Balkan Barat ke Suriah dan sebaliknya mencapai puncaknya pada 2013 dan awal 2014 dengan 70% dari total migran. Setelah periode tersebut ada indikasi penurunan lalu lintas migran seiring dengan makin berkurangnya kekuasaan ISIS di Suriah ataupun Irak. Penurunan lalu lintas ini juga berarti para (mantan) kombatan ISIS akan tetap berada di tanah airnya dalam jangka waktu yang lebih lama. Berakhirnya ISIS bukan berarti berakhir pula radikalisme dan ekstrimisme yang berujung pada tindak kekerasan dan teror. Mengingat dinamika kondisi sosial politik di Balkan Barat yang kental dengan identitas etnis, timbul kekhawatiran para mantan kombatan ini memiliki risiko telah terpengaruh oleh ekstrimisme (Azinovic, 2018). Ekstrimisme ini dikhawatirkan akan berbuah pada tindakan radikal yang berujung tindakan kekerasan dan teror, baik itu di dalam negerinya maupun di negara lain. Risiko lain adalah paham ekstrem dan radikal ini berpotensi tersebar kepada warga sipil yang bukan mantan kombatan karena salah satu tujuan terorisme adalah menyebarkan paham dan pesan politiknya. Hal ini disadari betul oleh negara-negara dan organisasi regional Uni Eropa.

Faktor kedua adalah arus pengungsi dari daerah konflik di Timur Tengah. Krisis politik, ekonomi dan keamanan di beberapa negara Timur Tengah seperti Irak, Suriah, Palestina dan Yaman membuat sebagian warga mereka bermigrasi mencari perlindungan dan harapan hidup baru di negara lain. Mayoritas menjadikan negara di Eropa, khususnya Uni Eropa sebagai tujuan karena memiliki kondisi politik, ekonomi dan keamanan yang lebih stabil. Secara umum untuk memasuki Eropa para pengungsi biasanya melalui tiga rute, Barat, Tengah dan Timur Mediterania. Rute Timur memiliki tiga jalur pula, yaitu jalur darat di perbatasan Timur melalui negara Eropa Timur, jalur Mediterania Timur melalui Turki atau Yunani dan jalur Balkan Barat.



## **Gambar 2 Peta jalur migrasi pengungsi menuju Uni Eropa**

Sumber : Frontex

Pengungsi dari Timur Tengah, biasanya melalui jalur Turki lalu dilanjutkan melalui Balkan Barat. Para migran ini akan mengambil rute memasuki Uni Eropa melalui Serbia atau Bosnia-Herzegovina. Kondisi sebelum tahun 2016, perbatasan antara Bosnia-Herzegovina dan Kroasia relatif lebih longgar dengan pengawasan perbatasan yang tidak terlalu ketat. Hal ini disebabkan karena perbatasan kedua negara berupa pegunungan bersalju sehingga polisi perbatasan Kroasia mengalami kesulitan mengawalinya. Selanjutnya setelah memasuki wilayah Uni Eropa, pengungsi akan pergi menuju Slovenia atau Austria untuk selanjutnya menuju tujuan akhir mereka seperti Italia, Jerman, Perancis dan Swedia.

Longgarnya perbatasan Balkan Barat dimanfaatkan imigran ilegal untuk memasuki Uni Eropa. Menurut data intelejen Uni Eropa, diakses melalui Frontex, antara tahun 2013 sampai 2015 terdapat lonjakan jumlah imigran ilegal yang melalui jalur Balkan Barat. Berbeda dengan para pengungsi, yang sebelum keberangkatan mereka akan ada pendataan baik asal usul mereka beserta negara tujuan akhirnya oleh UNHCR, para imigran ilegal ini tidak melalui pendataan sehingga asal dan tujuannya tidak jelas diketahui. Dikhawatirkan diantara imigran ilegal ini terdapat anggota kelompok teroris atau ekstrimis yang mengancam keamanan Uni Eropa. Potensi lain dari longgarnya perbatasan adalah pergerakan kelompok kejahatan transnasional yang menyelundupkan obat terlarang, senjata api maupun human trafficking. Kelompok teroris bisa memanfaatkan mereka untuk mendapatkan senjata api maupun peledak.

Faktor ketiga adalah gerakan ekstrimis sayap kanan jauh yang masih banyak terdapat di Balkan Barat. Kelompok ini telah lama eksis dan tersebar di Balkan Barat dalam bentuk partai politik serta individu atau kelompok ekstrimis, mulai dari suporter tim sepak bola sampai kelompok nasionalis seperti di Serbia. Ciri-ciri kelompok sayap kanan jauh adalah pro terhadap Rusia (sesama rumpun bangsa Slavic), politik yang berdasarkan etnik, glorifikasi dan kebanggaan terhadap para penjajah perang dan pembersihan etnis pada perang saudara wilayah bekas Yugoslavia di tahun 90an, lazim menggunakan kekerasan dan memiliki hubungan dengan organisasi kriminal (Kelly, 2019). Kelompok sayap kanan sangat rasis dan menolak inklusivitas, terutama pada migran. Kelompok ini juga anti terhadap NATO dan politik Uni Eropa karena dianggap berseberangan dengan paham mereka. Terorisme dengan dasar ekstrimisme sayap kanan bukanlah hal yang baru.



Aksi penembakan oleh Anders Breivik di Norwegia yang menewaskan 77 orang merupakan contoh dari ekstrimisme sayap kanan. Sesuai dengan tujuan terorisme, gerakan ekstrimis sayap kanan yang berujung kekerasan bisa saja menyebar di wilayah Uni Eropa, seiring dengan perkembangan politik dan makin majemuknya warga Uni Eropa. Karenanya Uni Eropa menaruh perhatian terhadap gerakan ini agar tidak menjadi masalah keamanan kedepannya.

Dengan dasar ketiga faktor ini, wajar bila Uni Eropa menganggap Balkan Barat sebagai salah satu kunci dalam upaya kontra terorisme di wilayahnya sebagai bagian dari agenda keamanan Uni Eropa. Inisiasi kerjasama keamanan dengan wilayah Balkan Barat dimulai dengan disepakatinya kesimpulan Dewan Eropa pada 2015 mengenai “*The Integrative and Complementary Approach to Counter-Terrorism and Violent Extremism in the Western Balkans*”. Lalu sebuah rencana kerja juga dibahas dalam *EU-Western Balkans Justice and Home Affairs Ministerial Forum* yang diadakan di Sarajevo pada 7-8 Desember 2015 (Council of the European Union, 2015). Forum ini juga membahas sebuah inisiatif dalam bentuk kelompok kerja yang diberi nama *Western Balkan Counter-Terrorism Initiative* (WBCTi) dengan masa implementasi 2015 hingga 2017.

### **Pembentukan dan Implementasi *Western Balkan Counter-Terrorism Initiative* (WBCTi)**

Pada akhir tahun 2015 atas dukungan Uni Eropa, negara Balkan Barat, ditambah pihak-pihak pendukung lainnya, sepakat membentuk kelompok kerja *Western Balkan Counter-Terrorism Initiative* (WBCTi). WBCTi dibentuk untuk merespon perkembangan fenomena terorisme, ekstremisme dan radikalisme yang terjadi di kawasan Balkan Barat (*Western Balkan Counter-Terrorism Initiative*, 2015). Kelompok kerja ini bertujuan untuk mengeliminasi aktivitas kontra terorisme antara negara di kawasan Balkan Barat dan mitra strategisnya yang tumpang tindih atau terduplikasi. Solusi yang diterapkan menggunakan kombinasi dari pendekatan *bottom-up* dan *top-down* dengan mempertimbangkan efektivitas biaya, kebutuhan dan prioritas yang diidentifikasi bersama antara pihak yang berkepentingan (Council of the European Union, 2015).

WBCTi berlangsung dari tahun 2015 hingga 2017 dengan melibatkan lebih dari 50 mitra selain Uni Eropa yaitu PBB, institusi internasional, inisiatif regional dan negara-negara lainnya seperti Turki. Proses kemitraan ini ditandai dengan disepakatinya *Integrative Plan of Action* (iPA),

yaitu dokumen tidak mengikat yang mengundang para mitra Balkan Barat tersebut untuk mengimplementasikan aktivitas yang telah disetujui. Bagi Uni Eropa WBCTi IPA digunakan sebagai rekomendasi dan pertimbangan untuk negara anggota, institusi serta agensi Uni Eropa sebelum merencanakan dan mendanai aktivitas kontra terorisme di kawasan Balkan Barat (Council of the European Union, 2015). Singkatnya WBCTi dibentuk sebagai badan koordinasi agar aktivitas kontra terorisme berjalan lebih efisien bagi negara di kawasan maupun Uni Eropa.

Selama hampir dua tahun berjalan, secara umum terdapat tiga pencapaian yang berhasil diraih oleh WBCTi. Pertama adalah pengembangan efisiensi jaringan kebijakan regional. WBCTi membantu mengembangkan jaringan komunikasi antar instrumen regional, donor dan praktisi pembuat kebijakan regional. Pengembangan ini melibatkan tiga jaringan regional yang telah ada, yaitu *Counter-Terrorism Initiatives (CTI) police operatives' network* dalam bidang pertukaran informasi, *The Police Cooperation Convention for Southeast Europe CounterTerrorism Network (PCC SEE CTN)* yang bergerak dalam bidang kerjasama penegakan hukum di wilayah tenggara Eropa dan *The Regional Platform for Prevention and Countering Violent Extremism Leading to Terrorism and Recruitment of Foreign Terrorist Fighters (P/CVE-FTF)* dalam bidang penanganan FTF.

Melalui jaringan tersebut WBCTi telah berhasil merilis daftar terduga FTF yang berada di kawasan Balkan Barat serta indikator risiko dari para FTF tersebut. Daftar ini selanjutnya akan dimanfaatkan oleh badan kontra terorisme atau lebih spesifik Europol untuk melakukan tindakan kontra terorisme baik secara aktif dan represif maupun secara pasif seperti pengintaian. WBCTi juga secara rutin memberikan informasi dan tren kondisi terkini mengenai ancaman keamanan kepada pihak-pihak yang berkepentingan, khususnya kepada Uni Eropa.

Pencapaian kedua adalah *capacity building* dalam menghadapi radikalisisasi di kawasan Balkan Barat. WBCTi bekerja sama dengan negara-negara tetangganya yang merupakan anggota Uni Eropa untuk meningkatkan pengetahuan, pengalaman dan *good practices* kepada para ahli di bidang kontra radikalisisasi. Program ini dipimpin oleh otoritas keamanan Slovenia selaku wakil dari Uni Eropa. WBCTi juga bekerja sama dengan badan PBB, UNDP untuk misi di Kosovo dalam rangka identifikasi dan pencegahan ekstremisme. Program ini bekerja sama dengan kementerian terkait, kepolisian, tokoh agama, psikolog, NGO dan perwakilan pemuda Kosovo yang pada akhirnya akan menghasilkan rekomendasi dalam identifikasi dan pencegahan ekstremisme.

Pencapaian ketiga adalah pengembangan kerjasama operasional dalam identifikasi risiko di perbatasan terhadap FTF, disebut juga dengan istilah proyek Aquila. Tujuan proyek ini adalah untuk menghasilkan data intelijen kriminal yang berfokus pada ancaman terorisme dan radikalisme yang berujung pada tindak terorisme. Ini dicapai melalui aplikasi solusi organisasional dan teknikal untuk pencocokan data satu individu yang didapat dari jaringan *Police Cooperation Convention for Southeast Europe* (PCC SEE). Dengan memanfaatkan data tersebut diharapkan bisa menutup celah yang terjadi ketika suatu negara, yang bukan anggota Uni Eropa, tidak bisa mendapatkan informasi mengenai suatu individu yang dicurigai sebagai FTF.

Pada 2016 sebuah daftar Indikator Risiko Umum (*Common Risk Indicator - CRI*) telah didistribusikan kepada kepolisian perbatasan untuk meningkatkan performa pengamanan di perbatasan antara negara Balkan Barat dan Uni Eropa. Selanjutnya pada 2017, *Counter-Terrorism Initiatives (CTI)* yang diketuai Slovenia merilis daftar terduga FTF untuk wilayah Balkan Barat dengan bantuan dari Europol. Otoritas keamanan domestik negara Balkan Barat akan diuntungkan sehingga bisa melakukan aksi kontra terorisme secara cepat dan akurat.

### **Korelasi WBCTi dengan Strategi Kontra Terorisme Uni Eropa**

Bagi Uni Eropa kelompok kerja WBCTi memiliki tiga kriteria prioritas berdasarkan tujuan dan aktivitasnya, yaitu tujuan jangka pendek, mengenali masalah yang memiliki kepentingan jangka panjang dan merespon ancaman teroris terbesar bagi keamanan Uni Eropa. Tujuan jangka pendek yang berkaitan dengan Uni Eropa seperti pembuatan matriks aktivitas yang sedang berjalan dan akan berjalan dan pengamanan dalam jaringan siber. Dalam tujuan jangka pendek ini Uni Eropa berperan dalam mentransfer *good practices* dalam hal kontra terorisme kepada negara Balkan Barat.

Tujuan jangka panjang Uni Eropa adalah untuk mengenali akar masalah ataupun kepentingan strategis dari upaya kontra terorisme yang dilakukan bersama dengan WBCTi. Radicalisation Awareness Network (RAN) dan pencegahan pendanaan aksi terorisme termasuk dalam tujuan jangka panjang dan juga tercantum dalam agenda keamanan Uni Eropa. RAN adalah upaya pencegahan radikalisme dengan mengumpulkan para ahli dalam bidang terorisme, budayawan, tokoh agama dan tokoh masyarakat yang berpengaruh. Para ahli dan tokoh ini ditugaskan untuk mengidentifikasi akar masalah radikalisme yang tumbuh di masyarakat.

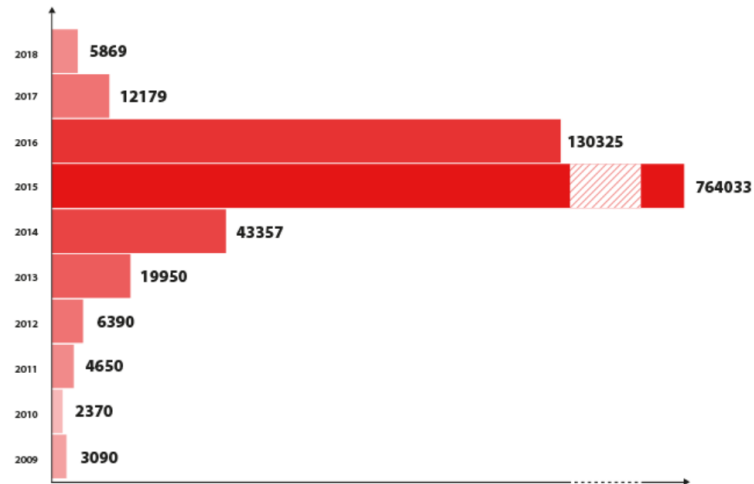
Program ini sangat relevan diterapkan di wilayah Balkan Barat karena berbagai latar belakang yang telah disebutkan. WBCTi bisa menjadikan program ini sebagai jembatan untuk mengatasi radikalisme yang timbul di kawasan Balkan Barat. Dengan mengidentifikasi radikalisme yang timbul di masyarakat, otoritas keamanan juga dapat mencegah pendanaan terorisme dan aliran dana bagi para teroris. Output bagi Uni Eropa adalah akan adanya kerjasama penegakan hukum antar pihak terkait, standarisasi hukum dan rekomendasi bagi Uni Eropa serta peningkatan kapasitas analitik dalam agenda kontra terorisme.

Tujuan ketiga adalah untuk merespon ancaman teroris terbesar bagi keamanan Uni Eropa. Berkaca pada insiden teror di Perancis pada tahun 2015, otoritas keamanan Eropa mengidentifikasi bahwa adanya keterkaitan erat antara tindak teror dan fenomena *Foreign Terrorist Fighters* (FTF). Para FTF sebagian adalah warga negara Uni Eropa yang pergi ke negara lain, biasanya Suriah dan Irak, untuk melakukan tindakan teror disana dibawah bendera Islamic State (IS). Ketika IS melemah, para FTF ini kemudian kembali ke Eropa melalui beberapa jalur masuk, seperti lewat Balkan Barat. Migrasi yang dilakukan para *returnee* FTF ini cenderung ilegal dengan memanfaatkan berbagai celah di perbatasan Uni Eropa.

Peran WBCTi dan negara Balkan Barat dalam manajemen perbatasan Uni Eropa sangat penting karena berfungsi sebagai filter migran yang hendak masuk ke wilayah Uni Eropa, khususnya memfilter para FTF. Berdasarkan strategi keamanan Uni Eropa dalam penanggulangan FTF, manajemen perbatasan dilakukan lembaga Uni Eropa seperti Frontex dan Europol beserta negara-negara non Uni Eropa yang telah bermitra, dalam hal ini Balkan Barat. WBCTi berfungsi sebagai media dalam pertukaran informasi antara lembaga Uni Eropa dengan negara Balkan Barat. Setelah para FTF teridentifikasi, selanjutnya tindakan kontra terorisme akan dilakukan lembaga Uni Eropa terkait, baik itu penahanan setelah masuk ke wilayah Uni Eropa maupun penangkapan dan operasi saat masih di Balkan Barat dengan bantuan otoritas keamanan domestik. Dari ketiga tujuan ini telah terlihat bagaimana operasional WBCTi sejalan dengan agenda keamanan Uni Eropa.

Selama periode operasional dari akhir tahun 2015 hingga 2017, cukup sulit melihat kontribusi langsung WBCTi terhadap aktivitas kontra terorisme karena kelompok kerja ini bukanlah otoritas hukum melainkan condong kepada badan koordinasi. Akibatnya masih terlalu awal menilai secara langsung dalam kurun waktu kurang dari 2 tahun. Namun pencapaian WBCTi dalam kurun waktu tersebut tidak bisa dipandang sebelah mata. Kontribusi yang paling terlihat

adalah dalam manajemen perbatasan Uni Eropa. Kerjasama Uni Eropa dan WBCTi telah berhasil menurunkan jumlah imigran ilegal yang berusaha memasuki Uni Eropa melalui jalur Balkan Barat.



**Gambar 3 Jumlah imigran ilegal melalui jalur Balkan Barat**

Sumber: Frontex

Grafik di atas menunjukkan jumlah imigran ilegal yang melalui jalur Balkan Barat sempat mengalami kenaikan drastis pada tahun 2014 hingga 2015. Kenaikan ini disinyalir karena kalahnya IS di Timur Tengah serta konflik berkepanjangan di Suriah yang mengakibatkan para pengikut IS dan FTF pergi keluar dari wilayah konflik dengan salah satu tujuan utama mereka adalah Uni Eropa. Namun jumlah ini terus menurun sejak tahun 2016, yaitu ketika kerjasama manajemen perbatasan dengan WBCTi mulai diimplementasikan. Jumlah imigran ilegal yang melalui jalur Balkan Barat turun dari 764.033 orang pada 2015 menjadi 130.325 orang pada 2016 atau menurun hingga lebih dari 80% (Frontex, 2020). Penurunan ini menunjukkan kerjasama manajemen perbatasan antara Uni Eropa melalui Frontex dan WBCTi mulai membuahkan hasil mencegah imigran ilegal masuk ke Uni Eropa melalui jalur Balkan Barat.

## **Kesimpulan**

Uni Eropa yang menganggap terorisme sebagai ancaman keamanan utama telah melakukan berbagai agenda dan strategi dalam menanggulangi isu tersebut. Namun serangan Paris pada 2015

membuktikan bahwa berbagai upaya tersebut masih belum cukup. Saat itu Uni Eropa masih belum menyadari akan tingginya risiko para FTF dan calon teroris yang masuk ke Eropa melalui berbagai jalur di sekeliling wilayah Uni Eropa. Ini terbukti dengan serangkaian insiden teror di Perancis yang dilakukan oleh returnee FTF yang telah diketahui oleh otoritas keamanan negara Uni Eropa. Karenanya dalam strategi keamanan terbaru Uni Eropa, mereka memilih untuk menjalin kerjasama dengan pihak eksternal yaitu negara-negara yang berbatasan dengan kawasan Uni Eropa, salah satunya adalah kawasan Balkan Barat dengan menginisiasi kelompok kerja *Western Balkan Counter-Terrorism Initiative* (WBCTi).

Dalam aktivitas kontra terorisme, WBCTi bukanlah otoritas penegak hukum. Kelompok kerja ini tidak memiliki satuan pengamanan sendiri layaknya Europol maupun organisasi kepolisian lainnya. Namun WBCTi bertugas mengumpulkan informasi yang didapat dari berbagai otoritas keamanan lalu membagikannya kepada otoritas bersangkutan. WBCTi juga berperan dalam manajemen perbatasan antara Uni Eropa dan Balkan Barat. Kelompok kerja ini tidak hanya terdiri dari otoritas Uni Eropa dan negara Balkan Barat, tapi juga melibatkan lebih dari 50 pihak berkepentingan lain yang terdiri dari negara, organisasi internasional dan PBB. Artinya data yang didapatkan oleh Uni Eropa dari WBCTi akan sangat komperhensif. WBCTi juga berperan dalam mencegah imigran ilegal masuk ke Uni Eropa melalui jalur Balkan Barat dengan mengkoordinasi otoritas keamanan, baik di negara Balkan Barat maupun negara Uni Eropa yang berbatasan langsung. WBCTi dianggap cukup berhasil karena operasional kelompok kerja ini dilanjutkan pada periode 2018 hingga 2020.

## Daftar Pustaka

- Azinovic, V. (2018). *Regional Report. Understanding Violent Extremism in the Western Balkans*. British Council.
- BBC News. (2016, July 26). *Timeline: Attacks in France*. Retrieved from BBC News: <https://www.bbc.com/news/world-europe-33288542>
- Council of the European Union. (2015). *EU Western Balkan counter-terrorism initiative: integrative plan of action*. Brussels: European Union.
- Dorđević, V., Klemenc, J., & Kolářová, I. (2018). Regional security cooperation reinvented: Western Balkans counterterrorism initiative. *European security* 27, no. 4, 415-433.
- European Commission. (2015). *The European Agenda on Security*. Strasbourg.
- Frontex. (2020). *Frontex - European Border and Coast Agency*. Retrieved from Migratory Map: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>
- Montenegro, L. G. (2019). *EU counter-terrorism developments*. Barcelona\.
- Western Balkan Counter-Terrorism Initiative . (2015). *Western Balkan Counter-Terrorism Initiative* . Retrieved from Integrative Internal Security Governance: <https://wb-iisg.com/wbcti/>