

PERUBAHAN KEBIJAKAN KEAMANAN AMERIKA SERIKAT PASCA 11 SEPTEMBER 2001 UNTUK KAWASAN ASIA TENGGARA

Dewi Triwahyuni

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Komputer Indonesia
Jalan Dipati Ukur Nomor 112-116, Bandung, 40132, Indonesia

Email: d.triwahyuni@yahoo.com

Abstrak

Posisi negara dalam lingkungan internasional memperlihatkan bagaimana kepentingan nasional direfleksikan dalam kebijakan luar negerinya. Maka kebijakan Negara biasanya mengalami perubahan sesuai dengan kepentingan nasional yang diatur oleh pemerintahan yang sedang berkuasa. Peristiwa 11 September 2001 telah memberikan pengaruh yang luar biasa terhadap perubahan dalam kepentingan nasional Amerika Serikat yang terefleksikan di dalam kebijakan luar negerinya khususnya bidang keamanan. Peristiwa tersebut berhasil merubah cara pandang AS dalam melihat kebutuhan keamanan negara sehingga berimplikasi pada perubahan prioritas dalam kepentingan nasionalnya. Kawasan Asia Tenggara yang selama ini seolah hilang dari pandangan AS secara mengejutkan muncul kepermukaan kepentingan AS dalam bidang keamanan khususnya dalam isu terorisme. Tulisan ini mencoba mendeskripsikan perubahan kebijakan keamanan AS setelah terjadinya peristiwa 11/9 untuk kawasan Asia Tenggara. Sekaligus mengungkapkan arti penting kawasan ini dalam kepentingan nasional Amerika Serikat.

Abstract

The position of the country in the international environment showed how the national interests were reflected in his foreign policy. Then the policy of the Country usually experiences the change in accordance with the national interests that were arranged by the government that was having the power. The incident on September 11 2001 gave the influence that was extraordinary towards the change in the United States national interests that were reflected in its foreign policy especially the security field. This incident succeeded in changing the U.S look method in seeing the requirement for the security of the country so as to have implications in the change in the priority in his national interests. The South-East Asian region that uptil now appeared to be lost from the U.S views in a startling manner emerged to the US interests in the security field especially in terrorism issues. This article tried to describe the change in the policy of the US security after the occurrence of the incident 11/9 for the South-East Asian region. At the same time revealing the important meaning of this region in the United States national interests.

Keyword: Foreign Policy, security, terrorism

1. Pendahuluan

Serangan 11 September 2001 yang lalu telah terbukti memberikan efek yang luar biasa tidak hanya bagi Amerika Serikat (AS), tetapi juga terhadap perkembangan keamanan secara global. Tantangan keamanan dunia pasca perang dingin yang selalu didengungkan selama ini adalah munculnya AS sebagai negara dengan kekuatan unipolar. Sejak Perang Dingin berakhir, hegemoni AS di berbagai belahan dunia semakin terlihat.

Peristiwa 11/9 atau yang disebut juga dengan tragedi runtuhnya *World Trade Center* (WTC) menjadi momentum perubahan warna dalam politik luar negeri AS yang sejak berakhirnya Perang Dingin cenderung mengedepankan pendekatan ekonomi daripada militer. Konsentrasi hubungan luar negeri AS juga lebih diwarnai dengan isu-isu seperti Hak Asasi Manusia (HAM), lingkungan hidup, dan senjata pemusnah massal. Namun setelah 11/9 warna politik luar negeri AS berubah drastis. Isu keamanan mendapatkan tempat utama dalam kepentingan nasionalnya dan terorisme menjadi masalah yang mendominasi hubungan AS dengan dunia.

Terminologi terorisme sendiri sebenarnya bukanlah sesuatu yang baru. Bahkan jauh sebelum peristiwa 11/9 terjadi, Dick Cheney yang pada saat itu menjabat sebagai Menteri Pertahanan AS dibawah Administratif Clinton (1993), telah membahas terorisme serta isu-isu lain seperti perdagangan narkoba dan obat bius, dan proliferasi senjata-senjata pemusnah massal dalam strategi pertahanan regional-nya. Artinya, meskipun terorisme telah lama dikenal sebagai sebuah ancaman terhadap keamanan dan kepentingan nasional, tidak membuat AS siap menghadapi serangan terorisme. Hal ini diperkuat dengan reaksi nyata baik pemerintah maupun publik AS yang terkejut dalam peristiwa 11 September 2001, yang meruntuhkan gedung menara kembar WTC di jantung kota dan pusat finansial New York.

Sebuah pelajaran yang luar biasa besar dari peristiwa 11/9 adalah bahwa negara lemah (*weak states*) seperti Afganistan, mampu menjadi ancaman besar bagi kepentingan nasional negara yang kuat, seperti AS (NSS, 2001: 1). Apalagi ancaman yang kini dihadapi adalah kelompok-kelompok teroris internasional, sehingga AS harus memperkuat hubungan kerjasama dengan setiap negara terutama negara-negara yang masuk dalam kategori *weak states*. Karena kemiskinan, institusi yang lemah, dan korupsi dapat menyebabkan negara-negara lemah rentan terhadap jaringan teroris termasuk juga peredaran obat-obat terlarang.

Memperkuat aliansi dan kerjasama dengan setiap negara untuk mengalahkan teroris internasional adalah sangat penting. Namun upaya itu juga harus didukung dengan reformasi strategi keamanan negara serta maksimalisasi setiap kekuatan yang dimiliki. Kekuatan militer, pertahanan nasional, penegakan hukum, intelejen, dan upaya-upaya untuk mematahkan jalan dari pembiayaan operasi terorisme merupakan sebuah kesatuan yang harus dilakukan. Untuk itu AS melakukan sejumlah perubahan dalam kebijakan keamanan negaranya.

Peristiwa 9/11 telah memberikan guncangan psikologis bagi AS, sehingga perhatian AS akan keamanan negara (*homeland security*) secara total mengalami penyesuaian. Pemerintahan Bush saat ini sedang membangun kebijakan-kebijakan baru dan strategi pertahanan nasional, berupaya menciptakan institusi keamanan baru, dan berusaha memenuhi sumber-sumber dana yang dibutuhkan untuk menanggulangi ancaman-ancaman terorisme. Hebatnya serangan teroris pada 11 September, dipadukan dengan karakter pemerintahan Bush yang neokonservatif menyebabkan kebijakan AS pasca 11/9 cenderung pada

pendekatan militeristik dalam kampanyenya memerangi Osama Bin Laden, tersangka utama dalam peristiwa 11/9.

2. Kajian Pustaka dan Kerangka Pemikiran

Perkembangan pemikiran keamanan secara tradisional sangat didominasi oleh isu-isu yang berkaitan dengan dimensi militer. Pengertian tersebut merujuk pada pandangan bahwa keamanan negara senantiasa dikaitkan dengan upaya menggunakan dan pengendalian kapabilitas militer (Viotti & Kauppi, 1993: 48). Berkaitan pula dengan elemen-elemen penting dalam masalah keamanan, pemikiran keamanan tradisional berkeyakinan bahwa pihak yang harus dijamin keamanannya adalah negara sebagai aktor yang rasional dan terpadu (Buzan, 1991: 22).

Robert O' Good dalam Vandana mendefinisikan kepentingan nasional sebagai "*a state of affairs solely for its benefit to the nation*" seperti menjaga teritorial, kemerdekaan, institusi penting Negara, serta memastikan kemampuan Negara dalam menjalankan hubungan luar negerinya untuk gengsi Negara (1996: 131).

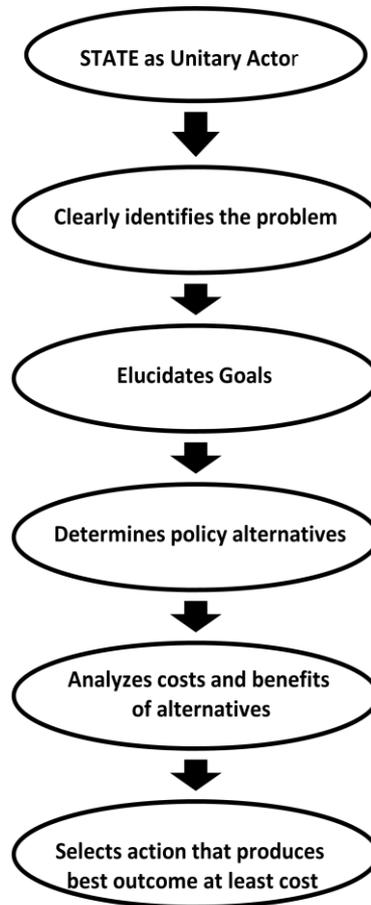
Fungsi dari kebijakan luar negeri suatu Negara adalah untuk memenuhi kepentingan-kepentingan nasionalnya. Kepentingan suatu Negara sering mengalami konflik dengan kepentingan Negara lain. Secara umum ada dua tujuan dari kepentingan nasional : pertama, memberi orientasi umum kebijakan terhadap lingkungan eksternal; kedua, yang lebih penting kepentingan memberikan control terhadap kriteria pilihan dalam situasi yang mendesak. Dengan kata lain kepentingan nasional membantu menentukan arah kebijakan luar negeri jangka panjang dan mampu memerintahkan apa yang harus dilakukan dalam konteks jangka pendek, dengan demikian akan menambah konsistensi dari kebijakan luar negeri tersebut (Lerche & Said dalam Vandana, 1996: 133).

Joseph S. Nye, Jr, mengungkapkan pandangan kaum realis yang berpendapat bahwa negara hanya memiliki sedikit pilihan dalam mengartikan kepentingan nasionalnya, karena adanya sistem internasional yang mempengaruhinya (Nye, 1997: 41). Mereka harus melihat kepentingan mereka dalam perspektif "*balance of power*" , jika tidak mereka tidak akan dapat bertahan (Plano & Olton, 1999: 1-2). Jadi bagi kaum realis, posisi negara dalam sistem internasional memperlihatkan bagaimana kepentingan nasionalnya direfleksikan dalam kebijakan luar negerinya.

Kebijakan-kebijakan negara biasanya mengalami perubahan sesuai kepentingan nasional yang diatur oleh pemerintah yang sedang berkuasa. Seperti yang diungkapkan oleh Joseph S. Nye, Jr, bahwa kepentingan nasional juga sangat dipengaruhi oleh lingkungan internasional (Nye, 1997: 42). Pembuatan keputusan dalam kebijakan luar negeri melibatkan banyak elemen. Baik internal maupun eksternal.

Ketika Negara dalam pandangan realis dianggap sebagai aktor yang rasional, maka keputusan-keputusan dalam politik luar negeri yang diambil selalu dalam kapasitasnya sebagai aktor uniter. Pengambilan kebijakan dalam model rasional digambarkan oleh Karen Mingst sebagai berikut:

Gambar 2.1
The rational Model of Decisionmaking



Sumber: Karen Mingst, 1998

Kebijakan luar negeri sangat erat hubungannya dengan kepentingan nasional sehingga penjabaran kedalam tujuan kebijakan luar negeri (*foreign policy objective*) yang lebih spesifik dan dapat diukur tingkat keberhasilan pencapaiannya, sangat diperlukan.

Dalam kamus Hubungan Internasional, Jack C. Plano dan Roy Olton menyatakan kebijakan luar negeri sebagai “strategi atau rencana tindakan yang dibentuk oleh para pembuat keputusan suatu negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik internasional lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang dituangkan kedalam terminologi kepentingan nasional. Politik luar negeri yang spesifik dilaksanakan oleh sebuah Negara sebagai sebuah inisiatif atau sebagai reaksi terhadap inisiatif yang dilakukan oleh Negara lain.

Politik luar negeri mencakup proses dinamis dari penerapan pemaknaan kepentingan nasional yang relatif terhadap faktor situasional yang sangat fluktuatif di lingkungan internasional dengan maksud untuk mengembangkan suatu cara tindakan yang diikuti oleh upaya untuk mencapai pelaksanaan diplomasi sesuai dengan panduan kebijaksanaan yang telah ditetapkan” (1999: 5).

Pencapaian tujuan kebijakan luar negeri sangat ditentukan oleh peluang dan kendala yang ada di lingkungan eksternal-nya. Para pembuat keputusan harus pandai dalam membaca

dan mengidentifikasi peluang maupun kendala yang ada lantas memaksimalkan peluang di tengah persaingan global yang semakin ketat dibarengi dengan meminimalisasi kendala-kendala yang ada maupun yang mungkin terjadi.

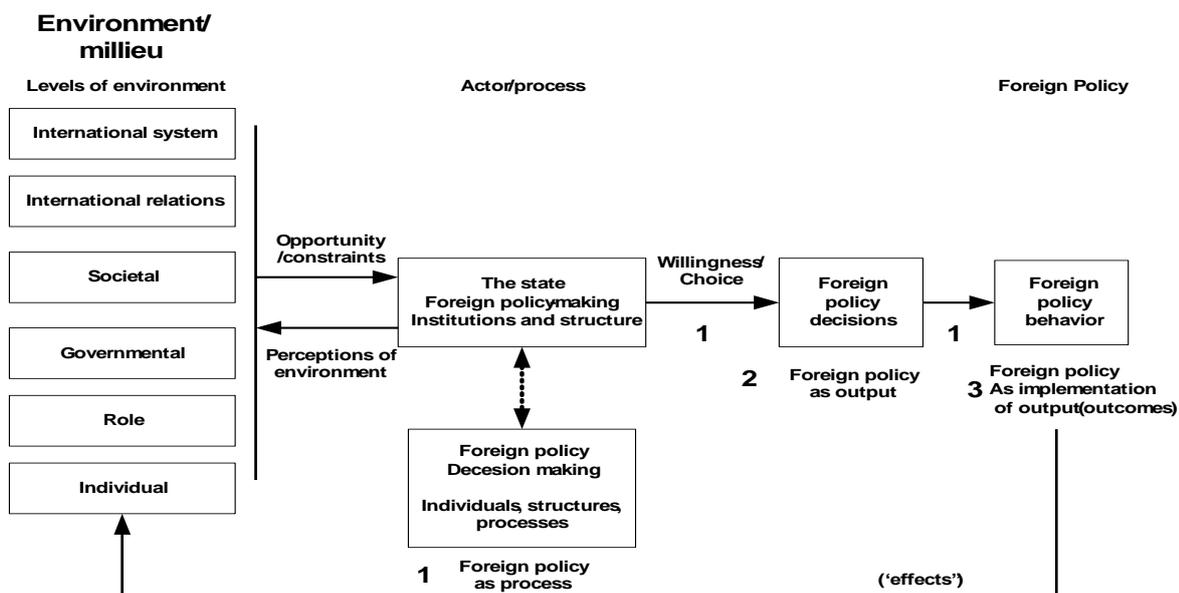
Dalam perspektif realis, lingkungan internasional dipersepsikan sebagai keadaan yang membahayakan, sehingga negara harus menjadikan keamanan nasional sebagai prioritas.

Menurut Kenneth Waltz, negara melaksanakan kebijakannya dalam “*brooding shadow of violence*” dan perang dapat terjadi setiap saat. Secara tradisional keamanan nasional selalu difokuskan secara eksklusif pada keamanan militer (Tickner, 1992).

Atas nama keamanan negara, negara mengalokasikan dana yang besar untuk membentuk militer dan pertahanan yang tangguh. Keamanan Negara dipersepsikan sebagai sebuah nilai yang utama, apalagi pada saat perang berlangsung. Sedemikian dominannya paradigma realis sehingga pada umumnya masyarakat menyetujui pendapat ini dan tidak pernah mempertanyakan lagi.

Besarnya pengaruh lingkungan terhadap pengambilan kebijakan luar negeri dapat dilihat dalam pendekatan yang dikemukakan oleh Papadakis dan Star dalam Hermann, terlihat dalam gambar berikut ini:

Tabel 2.2
The Environmental Model



Sumber: Hermann, ed., 1987: 417

3. Objek dan Metode Penelitian

Berangkat dari latar belakang dan kerangka pemikiran diatas, tulisan ini akan diurai dengan menggunakan metode deskriptif. Deskripsi adalah suatu usaha yang dilakukan untuk memberikan gambaran yang akurat dan terperinci mengenai fakta tentang suatu fenomena yang ada. Sementara metode deskriptif adalah metode penelitian yang bertujuan untuk

mengambarkan secara cermat karakteristik dari suatu gejala atau masalah yang diteliti dalam situasi tertentu (Silalahi, 1999:6-7)

Pelaksanaan penelitian dengan metode deskriptif ini tidak terbatas hanya sampai pada pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu. Dalam analisis yang akan dilakukan dalam penelitian, peneliti menggunakan metode deskriptif analisis yang bertujuan untuk mengetahui status dan mendeskripsikan fenomena berdasarkan data yang terkumpul.

Dengan metode ini diharapkan peneliti dapat menggambarkan dan menelaah serta menganalisa fenomena yang ada untuk dituangkan ke dalam pembahasan yang bersifat ilmiah.

4. Pembahasan

4.1. Perubahan Kebijakan Keamanan Nasional Amerika Serikat Pasca 9/11

Beberapa saat setelah penyerangan terhadap gedung WTC dan Pentagon terjadi, AS langsung mengeluarkan laporan rutin Departemen Pertahanan AS, yaitu "*Quadrennial Defense Review Report/QDR*" (30 September 2001) dan setahun kemudian disusul dengan dikeluarkannya "*The National Security Strategy/NSS*" (17 September 2002) yang merupakan strategi pemerintahan Bush dalam menghadapi perubahan ancaman keamanan AS pasca 11 September 2001.

Perubahan cara pandang terhadap konsep keamanan serta transformasi strategi pertahanan terlihat jelas baik dalam laporan QDR 2001 maupun didalam NSS 2002. Jika pada masa sebelum Bush menjabat sebagai presiden, yaitu pada masa pemerintahan Bill Clinton, kebijakan luar negeri AS lebih menekankan pada isu-isu ekonomi, penegakan Hak Asasi Manusia (HAM), serta nilai-nilai demokrasi. Hal ini terlihat dalam "*National Security Strategy*" (1999), dimana Clinton merumuskan empat tugas besar bangsa AS, antara lain:

1. *To enhance America's security,*
2. *To bolster America's economic prosperity,*
3. *To promote democracy,*
4. *Promoting human right abroad.*

Sementara dalam NSS 2002, presiden George W. Bush sangat menekankan persoalan-persoalan keamanan. Meskipun tidak secara eksplisit, kecenderungan Bush mengedepankan pendekatan militer dalam strategi keamanannya jelas terlihat. Dalam pidatonya di Westpoint, pada 1 Juni 2002, Bush mengemukakan tiga tugas besar AS kedepan di dalam *Quadrennial Defense Review (QDR)* pada tahun 2001, yaitu:

1. *We will defend the peace by fighting terrorists and tyrants.*
2. *We will preserve the peace by building good relations among great powers.*
3. *We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.*

Arah dan warna kebijakan AS memperlihatkan perubahan yang cukup menyolok. Peristiwa 11 September tersebut terbukti memiliki peranan yang besar dalam mengubah kepentingan dan tujuan politik luar negeri AS. Setidaknya seperti apa yang terlihat dalam *Quadrennial Defense Review Report 2001 (QDR)* yang dikeluarkan *Department of Defense* (Departemen Pertahanan AS) pada akhir September 2001 menunjukkan perubahan orientasi

yang besar dalam tujuan-tujuan kebijakan pertahanan. Ada empat kebijakan (*defense policy goals*) yang tercatat dalam laporan tersebut:

- a. *Assuring allies and Friends;*
- b. *Dissuading future military competition;*
- c. *Deterring threats and coercion against U.S. interests;*
- d. *If deterrence fails, decisively defeating and adversary.*

Dalam laporan QDR 2001, AS juga kembali menegaskan bahwa tujuan kekuatan bersenjata AS adalah untuk melindungi dan meningkatkan kepentingan nasional, serta jika strategi penangkalan mengalami kegagalan harus mampu melakukan perlawanan pada ancaman-ancaman terhadap kepentingan tersebut. AS memiliki kepentingan, tanggung jawab, dan komitmen terhadap dunia. Sebagai sebuah kekuatan global dalam masyarakat yang sangat terbuka, AS sangat dipengaruhi oleh trend, kejadian, dan pengaruh-pengaruh yang lain yang berasal dari luar teritorialnya. Oleh karenanya, AS memandang bahwa pembangunan postur pertahanan harus memperhitungkan kepentingan-kepentingan nasionalnya (QDR, 2001: 11), antara lain:

- *Ensuring U.S. security and freedom of action*, yang meliputi:
 - kedaulatan (*sovereignty*) AS, integritas teritori (*territorial integrity*), dan kebebasan (*freedom*).
 - Melindungi warga negara AS baik yang berada di dalam dan luar negeri.
 - Perlindungan terhadap infrastruktur strategis AS.
- *Honoring international commitments*,
 - keamanan dan kesejahteraan negara aliansi dan sahabat.
 - Menghalangi permusuhan yang mendominasi wilayah-wilayah strategis, khususnya Eropa, Asia Timurlaut, pesisir Asia Timur, dan Timur Tengah serta Asia Baratdaya.
 - Perdamaian dan stabilitas di dunia barat (*west hemisphere*).
- *Contributing to economic well-being*, meliputi:
 - Vitalitas dan produktivitas ekonomi global.
 - Keamanan internasional atas laut, udara dan ruang angkasa, dan jalur komunikasi informasi.

Melihat penekanan isu-isu keamanan dan kentalnya nuansa militeristik dalam pendekatan strategy baru Bush, maka perkembangan baru dalam strategi keamanan nasional AS akan diikuti juga dengan transformasi dalam militer AS. Donald H. Rumsfeld, menteri pertahanan pemerintahan Bush, mengatakan bahwa Departemen Pertahanan AS harus memfokuskan perhatian pada upaya pencapaian enam tujuan program pengembangan transformasional (*Foreign Affairs, Mei/Juni 2002: 26*). Keenam tujuan yang disebut Rumsfeld sebagai “*six-step strategy*” tersebut meliputi:

1. Melindungi keamanan negara dan menjaga pangkalan-pangkalan AS di luar negeri.
2. Membangun dan mempertahankan kekuatan dalam medan-medan perang.
3. Meniadakan tempat perlindungan bagi musuh dan memastikan bahwa tidak satu pun tempat di dunia ini yang dapat melindungi mereka dari penangkapan.
4. Melindungi jaringan informasi dari serangan-serangan.
5. Mempergunakan teknologi informasi untuk perhubungan antar berbagai kekuatan militer sehingga dapat bekerjasama dalam berperang, dan
6. Mempertahankan kemudahan akses udara dan melindungi kemampuan (pertahanan) udara dari serangan musuh.

Dari pengalaman 11/9 dan ditambah dengan pengalaman dalam perang Afganistan yang lalu, pada akhirnya menciptakan kebutuhan akan perubahan dalam postur pertahanan AS dengan cara-cara diatas. Hal ini juga yang menyebabkan mengapa *budget* pertahanan 2003 telah dirancang untuk mengembangkan keenam tujuan tersebut yang membutuhkan dana yang signifikan. Diatas 5 tahun kedepan akan terjadi peningkatan peningkatan pembiayaan yang diperkirakan dari program.

Tabel 4.1
Perkiraan Kenaikan Dana Program Pengembangan Militer AS

| <i>Development of Transformational Programs</i> | | |
|---|---|-------------|
| | Program | peningkatan |
| 1. | <i>Programs to protect homeland security and overseas bases</i> | 47% |
| 2. | <i>Programs to deny enemies sactuary</i> | 157% |
| 3. | <i>Ensure long-distance power projection in hostile areas</i> | 21% |
| 4. | <i>Programs to harness information technology</i> | 125% |
| 5. | <i>Programs to attack enemy informations networks</i> | 28% |
| 6. | <i>Programs to strengthen space capabilities</i> | 145% |

Sumber: Donald Rumsfeld, 2002: 26.

Sekali lagi, Tragedi 11 September 2001 adalah sejarah besar bagi AS dan merupakan momentum untuk melakukan perubahan dalam strategi dan kebijakan luar negeri serta militernya. AS tidak hanya berupaya untuk menangkap Osama Bin Laden dan kelompok militannya yang dinyatakan AS sebagai pelaku serangan 11/9, lebih jauh AS berusaha mengajak masyarakat internasional untuk ikut serta dalam perangnya memerangi terorisme internasional. Kebutuhan AS akan kampanye ke berbagai belahan dunia, menyeret AS kembali pada mandala politik luar negeri yang ekspansionis, yang sarat kan kebijakan-kebijakan intervensionisme baik secara langsung maupun tidak langsung.

Meskipun demikian, guncangan psikologis yang diciptakan "*black Tuesday*", membuat warga AS sangat ingin tahu mengapa serangan 11/9 dapat terjadi dan harus ada kebijakan pemerintah yang memberikan garansi bahwa peristiwa ini tidak akan terjadi kembali. Sehingga adalah hal yang *natural* jika "*war on terrorism*" menjadi kebijakan luar negeri dengan prioritas nomor satu bagi Amerika Serikat (*Foreign Affairs*, Januari/Februari 2004: 22).

4.2. Kampanye "War Against Terrorism" dan Implikasinya Terhadap Asia Tenggara

Sesaat setelah serangan 11 September 2001 terjadi, dihari yang sama presiden George W. Bush langsung membuat pernyataan ungkapan keprihatinan dan kekecewaannya atas peristiwa tersebut. Dalam pidatonya ia mengatakan bahwa serangan tersebut bukan hanya menyerang Amerika Serikat tetapi juga jantung dan jiwa peradaban dunia sehingga masyarakat global harus mampu melawan sebuah perang baru yang berbeda (U.S Departement of State, 2001: 8).

Tekad AS memerangi terorisme bukanlah sebuah ungkapan kemarahan semata. Kesungguhan AS dalam hal ini terlihat jelas ketika AS menjadikan "*war against terrorism*" sebagai salah satu bagian dari Strategi Keamanan Nasional AS 2002 (*National Security*

Strategy/NSS). Dan upaya AS memberantas terorisme ini tidak terbatas pada wilayah nasional AS saja, tetapi juga diseluruh penjuru dunia, dimana kelompok-kelompok teroris bersembunyi. Afganistan bukanlah satu-satunya wilayah dimana AS berusaha menangkap dan menghancurkan kelompok Taliban dan Al-Qaeda. Tetapi ribuan kelompok teroris yang terlatih secara militer dan sebagian besar diantaranya merupakan jaringan Al-Qaeda, telah tersebar di berbagai kawasan seperti belahan benua Amerika utara dan selatan, Eropa, Afrika, Timur Tengah, serta Asia.

Hal tersulit yang ditemukan dalam perang melawan terorisme adalah untuk menemukan musuh. Karena musuh disini bukan lagi teroris, tetapi kelompok-kelompok orang yang membentuk jaringan-jaringan teroris. Untuk itu AS menegaskan bahwa dibutuhkan kerjasama yang baik antar Negara dan kawasan agar kampanye ini menjadi efektif. Akan tetapi, meyakinkan dunia bahwa "*war against terrorism*" juga merupakan upaya AS untuk menciptakan keamanan dan perdamaian masyarakat internasional yang lebih baik, bukanlah hal yang mudah. Penyebab utamanya adalah karena terjadi perdebatan diantara negara-negara mengenai kelompok terorisme itu sendiri, termasuk pro dan kontra mengenai kategori kelompok-kelompok yang ditetapkan sebagai teroris internasional.

Oleh karena itu AS memandang perlu mengadakan perang terhadap pemikiran-pemikiran untuk memenangkan pertempuran melawan terorisme internasional. Cara-cara yang akan dilakukan AS meliputi:

- Dengan mempergunakan pengaruh besar AS dan bekerjasama dengan negara-negara sahabat dan sekutu, Menegaskan bahwa seluruh tindakan terorisme adalah "haram" sehingga terorisme akan dipandang setara dengan perbudakan, pembajakan, serta pembunuhan masal. Dengan demikian tidak ada negara yang dapat menghargai atau mendukung perilaku teroris, sebaliknya harus ditentang.
- Mendukung pemerintahan moderat dan modern khususnya dikawasan dengan penganut mayoritas muslim, untuk menjamin bahwa tidak ada tempat dimana kondisi dan ideologi yang membantu kemajuan perkembangan terorisme.
- Mengurangi kondisi-kondisi yang menimbulkan terorisme dengan cara membuat masyarakat internasional untuk fokus terhadap sumber-sumber yang menimbulkan kondisi tersebut
- Mempergunakan diplomasi public yang efektif untuk memajukan aliran informasi yang bebas untuk membangkitkan harapan-harapan dan aspirasi kebebasan dalam lingkungan yang telah dikuasai oleh para sponsor teroris internasional.

Kemampuan AS dalam menciptakan perspektif global mengenai ancaman teroris, diikuti dengan keprihatinan dunia terhadap serangan 11 September, adalah modal yang besar bagi AS untuk dapat menekan negara-negara agar mendukung dan dapat bekerjasama dalam memberantas terorisme, atau yang disebut AS sebagai "*global war on terrorism*". Dalam hal ini AS dipastikan meminta setiap negara untuk dapat aktif dalam memberantas terorisme. Bahkan AS siap memastikan kekuatan militernya untuk membantu setiap upaya memerangi terorisme.

Kebijakan AS untuk memimpin perang melawan terorisme sepertinya semakin berhasil dengan dikeluarkannya resolusi DK PBB No.1373 Tahun 2001. Resolusi tersebut memuat langkah-langkah dalam menanggulangi terorisme dan mendukung tindakan pencegahan dan pemberantasan terorisme. Dengan demikian, AS semakin memiliki kemudahan dalam mendapatkan akses untuk menghadirkan militernya di luar negeri dengan dalih terorisme.

Hal inilah yang kemudian menjadi kekhawatiran banyak negara, terutama mereka yang tidak cukup kuat untuk menolak penetrasi militer AS kedalam wilayahnya. Seperti yang selalu ditekan pemerintah AS bahwa perang ini tidak berhenti sampai disini (Afghanistan), maka kecenderungan pasca perang di Afghanistan dan Iraq adalah melanjutkan dengan memberikan perhatian terhadap aktivitas terorisme di belahan lain dunia, dalam hal ini berdasarkan dokumen dan rekaman kaset video yang ditemukan dalam markas Al-Qaeda di Afghanistan (Simon, 2001: 27).

Asia Tenggara merupakan kawasan yang sangat merasakan dampak langsung dari langkah-langkah AS tersebut. Karena tidak lama setelah AS menyerang Afghanistan, pejabat pemerintahan Bush mengumumkan: adanya upaya Osama Bin Laden dan pengikutnya untuk memperluas kegiatan-kegiatan mereka (di Asia Tenggara), tidak hanya di Filipina, tetapi juga di Singapura dan Indonesia (Gerson, 2002). Berbagai media cetak AS juga banyak mengeluarkan artikel mengenai potensi teror dari gerakan-gerakan kelompok Islam radikal yang berkembang dengan subur di Asia Tenggara.

Implikasi lebih jauh yang dirasakan Asia Tenggara adalah ketika PBB resmi menyatakan bahwa kelompok “Jamaah Islamiah (JI)” digolongkan sebagai organisasi teroris internasional. Keputusan PBB ini tentu saja sangat mempengaruhi Asia Tenggara, dimana selama ini AS selalu menekankan bahwa JI merupakan perpanjangan tangan Al-Qaeda, dan jaringannya menyebar di Malaysia, Singapura, serta Indonesia. Sehingga AS mempunyai kekuatan untuk menekan pemerintahan negara-negara Asia Tenggara agar lebih aktif bekerjasama dalam memberantas terorisme seperti yang diinginkan AS.

4.3 Kehadiran militer Amerika Serikat di Kawasan Asia Tenggara

Sejak serangan 11 September 2001 terjadi, AS telah menyatakan keseriusannya dalam memberantas terorisme internasional. Setidaknya hal ini dapat jelas terlihat dalam laporan *Quadrennial Defense Review* (QDR) 2001, yang dikeluarkan dua minggu setelah serangan terjadi, mengalami perubahan dalam strategi dan arah kepentingannya terutama dalam meningkatkan kemampuan militernya untuk memberikan perlindungan keamanan warga negara AS.

Cara pandang AS terhadap konsep keamanan secara otomatis juga berubah. AS tidak dapat lagi membanggakan kompleksitas institusi keamanan domestiknya yang selama ini dianggap terlengkap dan tercanggih di dunia, pada kenyataannya tidak memberikan garansi keamanan apa pun, terutama dari ancaman yang bersifat asimetris (*non-state actor*). Pemikiran yang kemudian mendorong AS menitikberatkan pengembangan militernya pasca 11 September adalah bahwa dilihat dari perpektif militer, serangan yang terjadi dengan mudah tanpa resistensi yang berarti dari pihak yang berwenang di AS pada saat itu telah memperlihatkan kelemahan intelejen dan badan pertahanan AS.

Dengan ditetapkannya Al-Qaeda sebagai tersangka utama serangan 11 September dan resmi ditetapkannya JI sebagai jaringan Al-Qaeda, menjadi legitimasi AS untuk memberantas jaringan terorisme secara global. Maka tidak ada lagi yang dapat menghentikan perluasan kehadiran militer AS di Asia Tenggara, dimana AS mengklaim Asia Tenggara didiami banyak kelompok/jaringan Al-Qaeda serta sangat kawasan yang subur bagi pertumbuhan dan perkembangan teroris (*U.S States Department*, 2001) . Bahkan secara tidak langsung, sejak PBB belum menetapkan JI sebagai jaringan Al-Qaeda, AS telah lebih dahulu menetapkan

kawasan Asia Pasifik sebagai prioritasnya untuk melawan terorisme internasional dengan program yang disebut “*United States-Pacific Command (USPACOM)*”.

Terlepas dari kebenarannya yang masih menjadi kontroversi, ditemukannya dokumen-dokumen mengenai adanya rencana operasi serangan teroris secara serentak terhadap sejumlah fasilitas diplomatik dan militer AS di Singapura, Filipina, Malaysia dan Indonesia telah meningkatkan kehadiran militer AS di kawasan Asia Tenggara. Usaha keras AS untuk dapat menghadirkan militernya, memberikan bantuan-bantuan militer, bahkan tekanan agar negara-negara Asia Tenggara dapat secara aktif bekerjasama dengan AS, memperlihatkan kecenderungan bahwa kawasan ini merupakan front kedua perang terhadap terorisme setelah Afghanistan.

4.4. Asia Tenggara sebagai “*The Second Front*” Perang Melawan Terorisme

Dibawah spanduk “*global war on terrorism*”, pemerintahan presiden George W. Bush mulai mendorong kepala pemerintahan negara-negara Asia Tenggara untuk bekerjasama dengan AS. Ada pendapat yang berkembang, bahwa kemunduran pengaruh AS di kawasan Asia Tenggara selama beberapa dekade sebelumnya melatarbelakangi pemikiran untuk menghadirkan kembali militernya di kawasan ini. Namun yang pasti, setelah serangan militer pertama dimulai dengan menyerang Al-Qaeda dan rezim Taliban di Afghanistan pada 7 Oktober 2001, dan spekulasi pun dengan cepat menggunung, bahwa operasi-operasi selanjutnya akan segera dilakukan di tempat lain. Hal ini muncul tidak lama setelah Asia Tenggara disebut-sebut sebagai “*Second Front in the war on terrorism*” (Engel, 2001).

Ada beberapa alasan yang tidak mungkin dilepaskan mengapa Asia Tenggara menjadi fokus AS dalam memberantas terorisme (Capie & Acharya, 2002: 5-6), antara lain:

1. Seperti yang diberitakan, ada koneksi antara Asia Tenggara dengan serangan 11 September. Beberapa pembajak, termasuk petinggi-petingginya yaitu Mohammad Atta dan Zacarias Moussaoui yang sejauh ini diklaim AS memiliki keterlibatan dengan serangan 11 September, dimana mereka diketahui telah mengadakan pertemuan di Kuala Lumpur untuk membicarakan rencana-rencana mereka.
2. Sebelum serangan 11 September terjadi, AS telah memperingatkan mengenai operasi kelompok-kelompok militan Islam radikal di kawasan Asia Tenggara, termasuk beberapa diantaranya berhubungan langsung dengan jaringan Al-Qaeda. Antara lain *Al-Ma'unah* (Malaysia), *Laskar Jihad* (Indonesia), beberapa cabang *Moro* (Filipina).
3. Asia Tenggara adalah rumah dari umat Muslim, dimana Indonesia dan Malaysia mayoritas penduduknya adalah Muslim. Dengan jumlah penduduk yang besar, batas-batas wilayah yang rawan serta lemahnya institusi negara, membuat AS telah lama mengidentifikasi kawasan ini potensial menjadi surganya teroris.

Dengan ketiga faktor diatas, kemudian dengan peristiwa Bom Bali-Indonesia, 12 Oktober 2002, memperkuat kesan bahwa Asia Tenggara akan menjadi kawasan penting dalam perjuangan melawan para militan Islamis (Capie & Acharya, 2002: 6). Rizal Sukma mengemukakan beberapa faktor mengapa diskursus mengenai kemungkinan Asia Tenggara menjadi “*the second front*” dari perang melawan terorisme muncul ke permukaan:

1. Adanya fakta bahwa Asia Tenggara merupakan kawasan dengan jumlah penduduk muslim yang sangat signifikan. Bahkan Indonesia merupakan sebuah negara dengan jumlah penduduk terbesar di dunia. Fakta ini kemudian dikaitkan dengan adanya pandangan bahwa kebanyakan dari teroris dan kelompok-kelompok militan identik dengan ideologi Islam radikal. Sehingga ketika kemunduran kondisi ekonomi dan sosial yang dialami Asia Tenggara pasca krisis ekonomi serta kerusuhan politik yang

terjadi di Indonesia, menciptakan lingkungan yang sangat ideal bagi pertumbuhan dan perkembangan aktivitas teroris, kelompok radikal, serta kelompok-kelompok separatisme.

2. Eksistensi pergerakan kelompok separatis di Asia Tenggara ini mendorong kemungkinan hadirnya terorisme dan jaringan teroris di sekitar daerah pusat gerakan tersebut terjadi.
3. Meningkatnya peran serta pengaruh kelompok-kelompok islam militan di Indonesia {Laskar Jihad, Fron Pembela Islam (FPI), Majelis Mujahidin Indonesia (MMI)}, Malaysia {Kumpulan Mujahidin Malaysia (KMM)}, dan Singapura {Jemaah Islamiah (JI)}.
4. Berkenaan dengan 3 faktor diatas, diperkuat dengan ditangkapnya orang-orang dari kelompok-kelompok tersebut yang disinyalir memiliki keterlibatan dengan aktivitas terorisme, semakin meyakinkan bahwa adanya jaringan terorisme di Asia Tenggara.
5. Ancaman-ancaman teroris di kawasan Asia Tenggara yang terus meningkat acapkali memperlihatkan sentimen anti-amerika dikalangan komunitas muslim setelah peristiwa 11 September dan serangan militer AS ke Afghanistan (Sukma, 2001: 78-80).

Sampai saat ini perdebatan mengenai diskursus ini masih terus bergulir dalam komunitas akademik, media serta diantara pemerintah, karena keberadaan jaringan Al-Qaeda di Asia Tenggara juga masih diperdebatkan. Reaksi negara-negara Asia Tenggara dengan kebijakan “*global war against terrorism*” memang sangat variatif. Sementara Filipina dan Singapura begitu antusias bekerjasama dan memberikan fasilitas bagi kehadiran militer AS dikawasannya, beberapa negara lain justru masih ragu-ragu untuk bekerjasama. Reaksi yang tidak begitu menggembarakan diperlihatkan pemerintah Indonesia. Meskipun Indonesia bersimpati atas peristiwa 11 September 2001, tidak menjadikan Indonesia secara terbuka mendukung perang terorisme-nya AS yang dimulai dengan serangan ke Afghanistan.

Tekanan yang dilakukan AS terhadap Asia Tenggara untuk bekerjasama dengan AS memberantas terorisme di kawasan ini sepertinya akan terus meningkat. Meskipun tidak banyak bukti yang cukup, AS tetap mengklaim bahwa jaringan Al-Qaeda telah menyebar luas di kawasan ini sehingga perlu kerjasama yang baik untuk memberantasnya. AS juga terus meyakinkan bahwa kehadiran militer AS di Asia Tenggara menjadi signifikan untuk membantu menciptakan dan menjaga keamanan di kawasan ini.

Pentingnya kawasan Asia Tenggara bagi AS sebenarnya mulai diperbincangkan kembali sebelum serangan 11 September terjadi. Beberapa tahun kebelakang kelompok *tink-tank* AS telah banyak mendiskusikan perlunya intervensi AS yang lebih agresif ke kawasan Asia Tenggara. Seperti beberapa argumen penting dalam laporan penelitian yang dikeluarkan pada Mei 2001 oleh akademisi bekerjasama dan secara resmi dibawah pengawasan Dewan Hubungan Luar Negeri (*Council on Foreign Relations*). Laporan ini memberikan memorandum untuk Bush, antara lain disebutkan: “ saat ini merupakan momen yang tepat bagi pemerintahan Anda untuk memfokuskan perhatian pada kawasan ini yang selama ini acapkali menghilang dari layar radar kita, yang ujung-ujungnya selalu menjadi bahaya (peril) terhadap kepentingan kita”.

Meskipun tidak pernah ucapkan secara terusterang, indikasi AS dibawah pemerintahan Bush untuk membuka “*a second front*” di Asia Tenggara, bukanlah sebuah kebetulan maupun respon atas adanya ancaman serius terhadap AS. Serangan 11 September telah dipergunakan oleh Gedung Putih (*the White House*) dan Pentagon untuk mendongkrak kembali penurunan

kehadiran militer AS di Asia Tenggara dan untuk lebih agresif lagi mengejar kepentingan ekonomi dan strategis AS di kawasan ini.

Intinya, *Global war on terrorism*, terbukti menjadi sebuah instrumen parlemen yang baik sekali untuk memperluas kehadiran militer AS di Asia Tenggara tanpa menggubris sikap permusuhan yang diperlihatkan penduduk lokal. Dibawah tekanan besar Washington, para pemimpin didesak untuk memberikan dukungan, termasuk penggunaan tempat-tempat untuk staging militer dan pangkalan militer dan jaminan atas hak pemakaian ruang udara untuk loncatan AS ke Afghanistan.

5. Kesimpulan

Peristiwa serangan teroris pada 11 September 2001 telah menandai perkembangan baru gerakan terorisme yang membawa implikasi terhadap perspektif keamanan global dan regional. Dalam rangka merespon aksi-aksi terorisme yang telah mengancam eksistensi negaranya, pemerintah AS telah mengintroduksi kebijakan luar negeri khususnya keamanan dan militer yang baru. Selain membawa perubahan atas kebijakan luar negerinya dalam bidang keamanan, peristiwa 11/9 telah membawa dampak perubahan terhadap perkembangan kawasan. AS secara intensif berupaya mengamankan setiap tempat yang disinyalir memiliki hubungan dengan kelompok terorisme internasional, seperti kawasan Asia Tenggara.

Pada akhirnya "*War on Terrorism*", menjadi instrumen AS untuk dapat menghadirkan kekuatan militernya diluar teritorialnya. Khususnya bagi Asia Tenggara, indikasi menjadi "*second front*" dari perang melawan terorisme semakin terlihat jelas. AS telah menempatkan Asia Tenggara menjadi salah satu prioritas dalam kebijakan luar negerinya setelah sekian lama kawasan ini menghilang dari layar radar AS. Sebagai kawasan dengan tingkat prioritas kepentingan yang tinggi, maka AS perlu memastikan kehadiran kekuatan militernya di Asia Tenggara untuk menjaga kepentingan-kepentingan tersebut.

Daftar Pustaka

Buku:

Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in The Post-Cold War Era*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

Departemen Luar Negeri Amerika Serikat. 2001. *Kampanye AS dan Dunia Internasional untuk mengakhiri Terorisme global*. Washington D.C: Departement Of State.

Herman, Charles F, Kegley, Jr. Charles W, Rosenau, James N. 1987. *New Directions in the study of foreign Policy*. Boston: Allen & Unwin.

Plano, Jack & Roy Olton. 1999. *Kamus Hubungan Internasional: Sifat dan Peran Politik Luar Negeri: Terjemahan*. Bandung: Penerbit Putra A bardin.

Mingst, Karen. 1998. *Essential of International Relations*. New York: W.W. Norton & company.

Nye, Jr, Joseph S. 1997. *Understanding International conflicts*. New York: Logman.

Rabasa, Angel. 2001. *Southeast Asia After 9/11: Regional Trends and U.S. Interests*. Washington D.C: RAND Publication

Silalahi, Ulbert. 1999. *Metode dan Metodologi Penelitian*. Bandung: Bina Budaya.

Vandana, A. 1996. *Theory of International Politics*. New Delhi: Vikas Publishing House.

Sukma, Rizal. 2002. *The Second Front Discourse: Southeast Asia & The Problem of Terrorism*. dalam Asia Pacific Security: Uncertainty in a Changing World Order. Kuala Lumpur.

Viotti, Paul R, Mark V. Kauppi. 1993. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, globalism: second edition*. Massachusetts: Allyn and Bacon A Viacom Company.

Artikel dalam Jurnal:

Engel, Mathew. 2001. *US may turn attention to far east terror groups*. The Guardian. Oktober.

Haseman, John. 2003. *Carefully Orchestrated USN Visit*. Asia-Pacific Defence Reporter: Volume 29 no.9 December. Canberra: Australian Public Affairs Information Service.

Powel, Collin. 2004. *A Strategy of Patnership*. Foreign Affairs. January/February.

Rusmfeld, Donald H. 2002. *Tranforming the Military*. Foreign Affairs. May/June.

Simon, Shedon W. 2002. *Southeast Asia and The War on Terrorism*. NBR Analysis: Vol.13 July.: Washington D.C : The National Bureau of Asian Research.

Artikel dalam Website:

Ali, Mushahid. 2002. *Impact of 9-11 on Malaysia and Singapore – One Year After*. Dalam http://www.ntu.edu.sg/idss/Perspective/research_050219.htm

Boyd, Alan 2004. *US Recognizes It's Military*. Dalam <http://www.atimes.com/atimes/southeastasia/EK21Ae01.html>

Capie, David., Acharya, Amitav. 2002. *A Fine Balance: US Relations with Southeast Asia since 9/11*. Dalam <http://www.ceri-sciences-po.org>

Gerson, Joseph. 2001. *The East Asian Front of World War III*, dalam <http://www.afsc.org/pwork/0112/011214.htm>.

Javellana, Juliet L. 2002. *MLSA Philippines as New Bases Pact*. di http://www.mangossubic.com/local_news_06.htm,

Philippine – U.S. diplomatic Relations since 9-11, di <http://www.cooperativeresearch.org/wot/general/usmilitayinvolvementphilippines.html>

Richardson, Michael. 2001. *Singapore Welcomes US Aircraft Carrier*. Dalam <http://www.singapore-windows.org/sw01/010322ih.htm> diakses 31 January 2004

Roberts, John. 2002. *US "Training exercise" in the Philippines sets stage for Broader military operations*. Dalam <http://www.wsws.org/articles/2002/mar2002/phil-m15.shtml>

States Department of Defence of press briefing. 2001. *U.S. – Pacific Chief says Combating Terrorism in Asia-Pacific*. Washington D.C, 5 Maret 2001 di <http://www.usinfo.state.com>

Symons, Peter. 2002. *Why has Southeast Asia become the second front in Bush's War on Terrorism?*. Dalam <http://www.wsws.org/articles/2002/apr2002/asia-a26.html>

Zamora, Minerva. 2004. *Spokesman for Balikatan Sets Strict Media 'Rules'*. di http://www.mangossubic.com/local_news_current.htm.

Dokumen:

The National Security Strategy of The United States of America 2002

Quadrennial defense Review of The United States of America 2001