

TERORISME DAN TATA DUNIA BARU

Poltak Partogi Nainggolan (Ed.)

**Tim Peneliti Hubungan Internasional
Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P31)
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPRRI)
JAKARTA 2002**

TERORISME DAN TATA DUNIA BARU



Poltak Partogi Nainggolan (Ed.)

**Tim Peneliti Hubungan Internasional
Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P31)
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPRRI)
JAKARTA 2002**

**Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh
isi buku ini tanpa izin dari Penulis**

Sanksi Pelanggaran Pasal 44;

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1987 Tentang

Perubahan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1982 - RI

Tentang Hak Cipta :

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu cipta atau memberi izin untuk itu, dipidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau dengan denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

**COVER DESIGN : Asep Ahmad Saefuloh
Poltak Partogi Nainggolan**

**Tim Peneliti Hubungan Internasional
Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P31)
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPRRI)
JAKARTA 2002**

ISBN 979-9052-20-3

DAFTAR ISI

Halaman

KATA PENGANTAR.....	iii
BAB I. TERORISME, <i>HUMAN SECURITY</i> , KEAMANAN INTERNASIONAL, DAN TATA DUNIA PASCA-PERANG DINGIN	1
Oleh: Poltak Partogi Nainggolan	
I. Pendahuluan	1
II. Permasalahan	2
III. Metodologi Penulisan.....	4
IV. Kerangka Pemikiran.....	5
V. Terorisme dan <i>Human Security</i>	8
VI. Terorisme dan Tata Dunia yang Lebih Adil	14
VII. Terorisme dan Tata Dunia yang Lebih Demokratis	20
VIII. Terorisme dan Tata Dunia yang Lebih Aman	26
IX. Kesimpulan.....	35
Bibliografi.....	36
BAB II. KETIMPANGAN TATA DUNIA: ANALISIS SOSIO-EKONOMIS TERHADAP FENOMENA TERORISME INTERNASIONAL	43
Oleh: Hariyadi	
I. Latar Belakang.....	43
II. Ketidakadilan Sosial dan Ekonomi Global.....	45
III. Kritik terhadap Peran AS dan Barat dalam Sistem Dunia	49
IV. Terorisme Sebagai Sebuah Sarana Politik	56
V. Restrukturisasi Tata Dunia.....	61
VI. Penutup	67
Bibliografi.....	70
BAB III. AGAMA DAN TERORISME DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL: KAJIAN TERHADAP ISU ISLAM DI TENGAH KAMPANYE GLOBAL MEMERANGI TERORISME	73
Oleh: Suhartono	

I. Pendahuluan	73
II. Agama dan Terorisme dalam Hubungan Internasional...	75
III. Islam dan Terorisme	79
IV. Kampanye Perang terhadap Terorisme atau Islam?	85
V. Teror dan Islam Politik: Macetnya Demokratisasi di Negara-Negara Muslim	90
VI. Ketegangan Islam dan Barat: Bagaimana Tata Dunia Pasca-11 September 2001?	94
VII. Penutup	98
Bibliografi	100

BAB IV. UPAYA PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA MENGATASI MASALAH TERORISME

103

Oleh: Simela Victor Muhamad

I. Pendahuluan	103
II. Terorisme: Wacana Yang Berkembang	105
III. PBB dan Pencegahan Terorisme	108
1. Instrumen Hukum Internasional	113
2. Penghormatan Hak Asasi Manusia	115
3. Koordinasi dan Koherensi Antar-Elemen PBB	118
IV. Penutup: Pentingnya Kerja Sama Multilateral	124
Bibliografi	127

BAB V. STRATEGI ASEAN MENGHADAPI TERORISME ..

129

Oleh: Humphrey Wangke

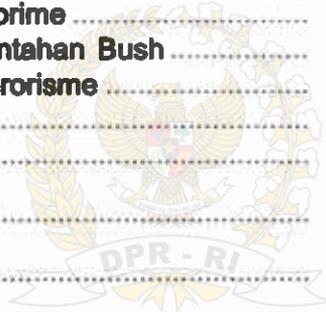
I. Latar Belakang	129
II. Potensi Ancaman	130
III. Siapa Teroris di Asia Tenggara?	135
IV. Keterikatan Al-Qaeda di Asia Tenggara	139
V. Strategi ASEAN Menghadapi Terorisme	144
VI. Kesimpulan	151
Bibliografi	153

BAB VI. KEBIJAKAN LUAR NEGERI PEMERINTAHAN BUSH TERHADAP TERORISME INTERNASIONAL

157

Oleh: Adirini Pujayanti

I. Latarbelakang	157
II. Dasar Kebijakan Anti-Terorisme	158
III. Implementasi Kebijakan Anti Terorime	160
IV. Kebijakan Unilateralisme Pemerintahan Bush	169
V. Kritik terhadap Kebijakan Anti-Terorisme	175
VI. Penutup	179
Bibliografi.....	181
INDEKS	185
KETERANGAN PENULIS	189



TERORISME INTERNASIONAL DAN TATA DUNIA BARU: KATA PENGANTAR EDITOR

Terorisme dan perang melawan terorisme merupakan tantangan besar bagi dunia pasca-Perang Dingin. Sekalipun, dapat dikatakan bahwa terorisme bukanlah merupakan masalah baru, melainkan masalah yang telah ada sejak beberapa dasawarsa dan bahkan abad lalu, namun ia menjadi ancaman global yang menakutkan sejak tahun-tahun awal berakhirnya Perang Dingin. Pemerintah, baik di negara maju maupun berkembang, dan bahkan terbelakang, ataupun di negara yang telah mapan maupun tengah bergolak atau tidak stabil dan diidentifikasi sebagai "negara-negara yang gagal" (*failed states*), tidak luput dari ancaman munculnya gerakan dan aksi-aksi terorisme yang berskala internasional. Globalisasi yang telah berlangsung secara cepat belakangan ini telah mempermudah bertemu dan menyatunya ide-ide dan aksi-aksi resistensi atas sistem dunia melalui gerakan dan aksi-aksi terorisme internasional.

Banyak orang, terutama di Indonesia, yang terkejut ketika mendengar nama Al-Qaeda dan Osama bin Laden dikaitkan dengan peristiwa serangan terorisme 11 September 2001 terhadap gedung kembar WTC, Pentagon dan Gedung Putih. Hal yang sama juga terjadi ketika pemerintah Malaysia, Singapura, dan AS mengkaitkan rangkaian aksi pemboman yang berhasil dan gagal di berbagai tempat di negara-negara Asia Tenggara, terhadap rumah-rumah ibadah, serta fasilitas-fasilitas pemerintahan dan diplomatik, dengan adanya kegiatan Jamaah Islamiyah (JI), yang dicurigai sebagai jaringan Al-Qaeda di Asia Tenggara. Hal ini selain dapat disebabkan karena kurang informasi di kalangan negara-negara di kawasan, dibandingkan dengan penduduk di negara-negara yang selama ini telah mengalami ancaman dan serangan terorisme internasional, juga oleh adanya kekurangpekaan terhadap eksisnya ancaman terorisme internasional dan konflik kepentingan (*conflict of interests*) yang telah muncul dan berkembang meluas di kalangan pemerintah dan masyarakat suatu negara. Dalam konteks ini, penyebab keterkejutan pertama dan kedua dapat dipahami, kalau karena kondisi bahwa negara berkembang dan terbelakang tengah sibuk mengkonsolidasikan diri, sehingga ancaman terorisme internasional akan lebih cepat direspons. Namun, penyebab keterkejutan terakhir, yang diketahui telah memperlihatkan konflik kepentingan, kalau berlangsung di negara seperti Indonesia,

tentu akan membuat terorisme internasional menjadi semakin kompleks dan lebih sulit dicarikan upaya penanggulangannya. Walaupun terjadinya konflik kepentingan tersebut tampak logis, sebab telah muncul pertarungan, dan bukan lagi perdebatan, nilai-nilai dasar yang bersifat primordial, apakah itu ras, agama, etnik dan kebangsaan, tetapi hal ini akan semakin membuat kabur sikap dan posisi suatu negara dalam merespons gerakan dan aksi-aksi terorisme sebagai sebuah ancaman global. Sehingga, dalam kondisi yang terburuk, mau tidak mau sebagai konsekuensinya akan terjadi apa yang telah diantisipasi sejak dini oleh Huntington sebagai benturan peradaban (*the clash of civilisations*).¹ Dengan kata lain, fenomena benturan peradaban yang sejak awal munculnya tesis Huntington yang semula diakui sebagai provokatif ini telah ditolak keras oleh banyak kalangan di dunia dan Indonesia, baik karena alasan ilmiah, misalnya dengan menyatakan bahwa itu hanya merupakan persoalan sub-grup, maupun yang tidak, karena reaktif terhadap pemikiran dari *think-tank* yang dapat diterima di kalangan para pengambil kebijakan di AS, menjadi realistis akibat munculnya terorisme internasional sebagai ancaman dunia.²

Dari segi kebijakan luar negeri, sebenarnya tidak ada perubahan yang fundamental dalam respons AS terhadap gerakan dan aksi-aksi terorisme internasional. Harus disadari, sekalipun terdapat perbedaan konfigurasi politik atas siapa yang berkuasa dan memimpin AS di tingkat elit, apakah itu dari kalangan Demokrat ataukah Republik, apakah itu Clinton ataukah Bush Sr. dan Bush Jr. Tetapi, yang namanya kebijakan luar negeri suatu negara tetap saja mempunyai sebuah cetak biru (*blue print*), yang tidak mudah diubah-ubah secara fundamental dalam waktu singkat, termasuk dalam merespons ancaman baru yang berasal dari terorisme internasional pada periode pasca Perang Dingin. Dalam kenyataannya, kepentingan nasional (*national interest*) suatu negara walaupun bersifat pragmatis, tidak dapat meninggalkan prinsip-prinsip dasar yang menjadi identitas nasional negara tersebut dalam eksistensinya di dunia internasional. Sehingga, tidaklah tepat untuk menyatakan bahwa kerasnya sikap AS dalam merespons terorisme internasional semata-mata karena

¹ Huntington, Samuel P (1993). "The Clash of Civilisations?", *Foreign Affairs*, Summer 1993: 22-49.

² Lihat "On 'The Clash of Civilisations,'" atau "Responses to Samuel P. Huntington," *Foreign Affairs*, September/October 1993: 2-22. Juga penilaian Dr. Terry Terrif, Director of Graduate School for Political Studies and International Relations, dalam *Security Studies*, the University of Birmingham, 1998-99.

terkait dengan naiknya seorang Presiden dari Partai Republik, ataupun seorang Bush Jr., yang dianggap telah mewarisi sikap ayahnya, Bush Sr., yang sama-sama keras dalam menghadapi terorisme internasional. Sebab, serangan AS atas Irak di bawah pemerintahan yang sama, Saddam Hussein, juga telah dilakukan oleh Clinton dalam masa kepresidenannya, terlepas dari kasus pribadi yang dihadapinya di pengadilan dalam perselingkuhan dengan Monica Lewinski. Sementara, dalam kaitannya dengan hasil kemenangan pemilu sela (*midterm election*) di AS yang telah dimenangkan secara mayoritas oleh Partai Republik, partai asal Presiden Bush Jr., di Senat dan DPR, sebagai sebuah hasil spektakuler yang pada masa rejim sebelumnya telah memperlihatkan hasil yang kontradiktif, telah merefleksikan semakin kuatnya dukungan rakyat AS atas kampanye global pemerintahan Bush Jr. dalam menghadapi terorisme internasional.³ Hal ini dapat memberikan implikasi bagi irama kampanye global melawan terorisme internasional yang dipelopori AS di berbagai kawasan, apakah akan berkembang lebih keras atau lunak, cepat ataukah lambat, namun lagi-lagi tidak dapat diharapkan akan menghasilkan perubahan yang mendasar dalam kebijakan luar negeri AS.⁴ Sementara, keberhasilan kampanye global melawan terorisme internasional itu sendiri tidak dapat dijamin oleh siapa pimpinannya, melainkan oleh bagaimana upaya mengatasinya, apakah memang ia telah mengeliminasi akar permasalahannya atau tidak. Sebab, jika tidak, seperti yang kebanyakan terjadi dalam medan perang sebelumnya, yang baru dimenangkan barulah sebuah pertempuran saja, dan bukan sebuah peperangan secara komprehensif.

Terorisme internasional secara realistis telah membawa perubahan pada beberapa aspek dalam peperangan pada periode pasca Perang Dingin ini. Beberapa hal tetap memang tampak eksis, seperti adanya sekutu dan dilakukannya pembentukan aliansi dalam rangka mempersempit ruang gerak dan melemahkan lawan. Juga, tetap diintroduksi langkah diplomasi sebagai peringatan dini sebelum diperlukan adanya tindakan represif dalam bentuk invasi atau intervensi militer. Namun, secara spesifik, ada perbedaan yang tampak sekali dibandingkan dengan perang konvensional, yakni keterlibatan personil militer dalam perang langsung berhadap-hadapan melawan gerakan

³ Lihat, Brian Knowlton and Thomas Crampton, "Elections give Bush new economic and security clout," *International Herald Tribune*, November 8, 2002: 1.

⁴ Robert A. Levine, "A sweep isn't a landslide: Don't expect major change in foreign policy," *International Herald Tribune*, November 8, 2002: 8.

atau pasukan terorisme internasional dalam bentuk satuan-satuan yang lebih kecil, berbeda dengan perang negara *vis a vis* negara yang melibatkan pasukan militer antar-negara berhadapan-hadapan secara langsung dalam jumlah besar-besaran. Mengingat serangan para teroris sulit diduga dan sangat *mobile*, dalam perang melawan terorisme internasional, dibutuhkan pasukan dengan mobilitas dan kewaspadaan yang tinggi dalam jangka panjang, tanpa dapat memutuskan begitu saja kapan operasi militer harus dihentikan, sebelum dapat diperoleh data-data yang akurat dan pasti yang memperlihatkan bahwa gerakan dan aksi-aksi terorisme internasional sudah berhasil dieliminasi dengan baik.

Perang jenis ini, tentu saja membutuhkan banyak penggunaan teknologi yang lebih canggih. Sebab, berbeda dengan perang-perang konvensional sebelumnya, kedudukan musuh tidak mudah diketahui, karena para teroris berupaya menghindari diri dari posisi saling berhadapan-hadapan secara langsung dan melancarkan serangan atas daerah sasaran dengan sistem *hit and run* seefisien dan seefektif mungkin, dengan target korban yang sebesar-besarnya. Dalam kasus-kasus terakhir yang terjadi, setelah penggunaan serangan bunuh diri dengan pesawat berbadan dan bernumpang numpang besar dalam peristiwa 11 September 2001 di AS, sebagai contohnya, para teroris melancarkan serangan bom surat dan apa yang diidentifikasi sebagai bom sepatu. Juga, telah menjadi keprihatinan bersama adanya akses dan kemampuan para teroris untuk menggunakan bahan peledak yang juga berfungsi sebagai alat pembunuh massal, yang jauh lebih dahsyat, seperti C4, mikronuklir, dan *Weapons of Mass Destruction* (WMD), yang terdiri dari senjata-senjata strategis nuklir, biologi dan kimia, karena semakin sulitnya kontrol atas proliferasi (penyebaran) dan kian mudah diperjualbelikannya bahan-bahan yang diperlukan untuk membuat senjata-senjata tersebut. Sementara, pihak yang melakukan perang melawan terorisme global, AS misalnya, sebagaimana diberitakan, telah melancarkan serangan terhadap orang penting dan anggota Al-Qaeda di wilayah Yemen dengan menggunakan pesawat tidak berawak yang diberi nama sebagai *Predator*, yang dapat melancarkan serangan rudal *Hellfire*, dengan kapabilitas dan tingkat akurasi yang tinggi, tanpa pihak lawan mengetahui adanya serangan, jika tidak ada konfirmasi sesudah itu.⁵

⁵ Lihat "A clean shot in Yemen," *International Herald Tribune*, November 7, 2002: 8.

Selanjutnya, dalam aksi-aksi terorisme internasional, ataupun sebaliknya, perang kontra-terorisme internasional, *rule of engagement* dan hukum dan konvensi internasional terabaikan, mengingat sifat dari gerakan dan aksi terorisme internasional yang tidak mengikuti aturan hukum internasional, terutama hukum humaniternya. Sifat perang kontra-terorisme, dalam perspektif waktu dan tempat, serta subyek musuh yang dihadapi dan dijadikan target serangan, menjadi tidak terbatas. Dalam hal ini, bisa pemerintah, tokoh organisasi, dan individual pendukung, terutama mereka yang tidak mendukung koalisi internasional anti-terorisme pimpinan AS. Sehingga, rejim seperti Taliban di Afghanistan telah mengalami nasib yang sama, diperangi dan ditumbangkan, sebagaimana yang telah dialami sebelumnya oleh rejim Norriega di Panama dan rejim lain di Haiti untuk tudingan aksi-aksi terorisme atas warganegara AS di Haiti. Di pihak lain, tokoh organisasi Al-Qaeda, seperti Osama bin Laden, dan para individual pendukung atau simpatisannya organisasi dan aksi-aksi di berbagai negara, menjadi target serangan atau penangkapan untuk dibawa ke pengadilan. Kemudian, terhadap negara-negara yang selama ini telah diketahui sebagai pihak yang telah memberikan bantuan atau dukungan, baik secara langsung maupun tidak, diidentifikasi sebagai "negara-negara nakal" (*rogue states*), antara lain Irak. Kesamaan sikap yang diperlihatkan negara-negara ini dalam pembangkangan mereka atas AS telah melahirkan tudingan adanya *axis of evil* di antara mereka, sebagaimana dituding Presiden Bush Jr. Secara lebih khusus lagi, kemudian muncul istilah *rogue merchants* di media massa AS, untuk mengidentifikasi adanya para pemasok bahan-bahan dan juga senjata-senjata yang berpotensi sebagai WMD, serta sekaligus memberikan pelatihannya, oleh negara-negara bekas pecahan Uni Soviet, seperti Ukraina dan Belarus, dan Yugoslavia, kepada Irak, seteru utama AS, yang telah dicurigai ada sikap kooperatifnya terhadap Al-Qaeda.

Selama akar terorisme tidak dikenal, diakui ataupun dieliminasi, spektrum perang meluas, karena ancaman serangan gerakan dan aksi-aksi terorisme internasional tidak terbatas. Demikian pula, dibutuhkan biaya perang yang tinggi dan waktu perang yang lama, dalam hal mana dana kemakmuran akan tersedot banyak untuk perang total dengan segala macam cara dalam melawan terorisme global. Implikasinya dapat dilihat pada perkembangan ekonomi nasional dan global yang terganggu dalam jangka panjang. Sehingga, dunia pasca Perang Dingin akan dihantui ketidakpastian dalam jangka panjang, sampai ancaman yang datang dari gerakan dan aksi-aksi terorisme

sejagad dapat dieliminasi secara komprehensif. Upaya pemulihan ekonomi global, sebagai konsekuensinya, membutuhkan prasyarat bahwa akar penyebab munculnya gerakan-gerakan dan aksi-aksi terorisme internasional, yaitu semakin meluasnya kemiskinan, ketidakadilan, serta perasaan teralienasi dan marginalisasi akibat eksploitasi kapitalisme global dan derasnya arus globalisasi, mau tidak mau tidak dapat dikesampingkan, melainkan harus dicarikan jalan keluarnya.

Ancaman yang datang dari terorisme internasional, memberikan pula implikasi terhadap kondisi keamanan dan perkembangan demokrasi di negara maju maupun berkembang, yang tengah mengalami proses transisi demokratis. Apa yang berlangsung di dalam negeri Rusia, Pakistan dan Indonesia, memperlihatkan hal tersebut. Secara spesifik, di Indonesia, pasca Bom Bali, 12 Oktober 2002, yang diketahui sebagai aksi serangan terorisme internasional terbesar kedua setelah peristiwa serangan 11 September 2001 di AS, tampak berlangsung meluasnya irasionalitas dalam merespons masalah terorisme internasional. Di sini, kejelasan sikap elit politik dan masyarakat dalam merespons ancaman terorisme internasional tidak muncul. Di kalangan pemerintahan sendiri, kelihatan sikap yang terbelah, sebagaimana telah diidentifikasi sebelumnya, akibat sikap emosional masyarakat kita yang melibatkan diri sebagai pihak yang terlibat dalam konflik kepentingan. Keadaan ini dapat dipahami sebagai adanya kepentingan yang bertemu antara, meminjam istilah Juwono Sudarsono, kelompok "Islam mapan" dan "Islam periferi," ataupun antara kalangan elit "Islam politik" dan kelompok garis keras Islam di tingkat massa akar rumput (*grassroots*) dalam langkah-langkah oportunisme mereka memanfaatkan keadaan, baik bagi investasi politik pada Pemilu 2004 yang akan segera dihadapi, maupun dalam upaya melanjutkan perjuangan menerapkan Syariat Islam yang selama ini mendapat hambatan.⁶

Setting tata dunia pasca Perang Dingin yang ditandai oleh eksistensi AS sebagai adidaya tunggal yang cenderung unilateralis dan semena-mena, eskalasi konflik yang meningkat di kawasan Timur-

⁶ Juwono Sudarsono sangat *concern* dengan terjadinya pemanfaatan "Islam periferi" (untuk menunjuk pada kalangan Islam yang berada di luar kekuasaan dan seringkali menggunakan pendekatan radikal) oleh kalangan "Islam mapan" (untuk menunjuk pada mereka yang berada dalam lingkungan pemerintahan dan memegang tampuk kekuasaan negara lainnya), untuk kepentingan politik pragmatis, yang berimplikasi pada kesulitan dan keengganan pemerintah dalam merespons secara tegas terorisme internasional. Lihat, Juwono Sudarsono, "Indonesia dan Terorisme Internasional." *Kompas*, 17 Oktober 2002: 4.

Tengah yang terus tidak terselesaikan selama ini, dan munculnya ancaman yang meningkat yang berasal dari terorisme internasional, serta kejadian yang menimpa Bali dan peristiwa-peristiwa peledakan bom yang terjadi sebelumnya di berbagai daerah di Indonesia, telah dilengkapi oleh kondisi yang memperlihatkan adanya "pembagian" masyarakat Indonesia dalam "Islam politik" dan "Islam kultural". "Pembagian" itu diketahui bukan merupakan sesuatu yang baru, tetapi perang melawan terorisme global yang telah dideklarasikan oleh AS dengan koalisi global pimpinannya, telah membuat "pembagian" tersebut menjadi jelas dan wacana tentang bagaimana sesungguhnya hubungan Islam dengan negara harus diatur, menjadi tetap penting dan sekaligus strategis. Di sisi lain, juga bisa dilihat bahwa perang global melawan terorisme yang diprakarsai oleh AS, telah mempertemukan umat Islam Indonesia dalam sebuah perasaan solidaritas, karena adanya perasaan tersudutkan bersama yang telah dipicu oleh sikap AS yang cenderung unilateral dan semena-mena.

Dalam kondisi seperti itu, pemerintah AS, dengan segala kepiawaiannya dalam menjalankan politik diplomasi, akan sangat kesulitan untuk tetap bisa menjelaskan dengan baik bahwa kampanye globalnya dalam melawan terorisme tidak terkait dengan upaya menyudutkan agama tertentu, mengingat yang dihadapi di Indonesia adalah berbagai pihak yang telah tergugah emosinya. Jika demikian, bagaimanapun patut diakui, akan semakin sulit menghapus persepsi negatif terhadap AS dan kebijakannya di Indonesia, yang penduduknya mayoritas Muslim, ditambah lagi akibat keteledoran Presiden Bush Jr. yang sempat menyinggung tentang *Crusade*, dalam hubungannya dengan sikap AS terhadap Al-Qaeda dan Osama bin Laden. Sehingga, muncullah kemudian respons Islam yang seperti terluka akibat warisan sejarah *Crusade* yang telah diwarnai konflik.

Dalam makna lain, dapat juga dikatakan, benturan peradaban kemudian mulai terjadi lagi akibat konflik peradaban yang belum selesai secara tuntas, karena warisan sejarah. Sementara, derasnya pengaruh globalisasi dan kegamangan sikap dalam menghadapi Barat, dan perkembangan kapitalisme, serta nilai-nilai non-Islam lainnya, telah mendorong upaya untuk melahirkan Islam sebagai kekuatan dan ideologi alternatif terhadap AS yang muncul sebagai adidaya tunggal yang sangat unilateral dalam berbagai pandangan dan kebijakannya. Dalam konteks inilah kemudian, kian menguatnya gerakan-gerakan radikal Islam dan tuntutan penerapan Syariat Islam, serta bermainnya

para "Islam mapan" atau "Islam politik" dapat dijelaskan. Sehingga, dalam kondisi eksisnya ancaman Barat, khususnya AS, yang sangat menguatirkan, dapat dipahami pula jika tokoh-tokoh organisasi besar Islam yang diketahui sebagai organisasi massa yang merepresentasikan kalangan yang moderat dan "Islam kultural," seperti NU dan Muhammadiyah, yakni Abdurrachman Wahid dan Amien Rais, memperlihatkan reaksi keras mereka terhadap AS.

Dalam *setting* seperti di atas, Indonesia sulit menerima Al-Qaeda dan Osama bin Laden sebagai musuh dalam perang global melawan terorisme internasional. Sulitnya melakukan investigasi dan penyidikan atas sebuah aksi serangan terorisme karena canggih dan kompleksnya gerakan terorisme internasional dalam beroperasi, dan absennya hukum internasional dan nasional yang dapat diterima secara universal, sehingga kegiatan investigasi dan penyidikan tersebut menjadi rawan atas tuduhan pelanggaran HAM, perlu disadari, dapat memberi ruang atau kesempatan pula bagi mereka yang tidak hanya sekedar bersimpati terhadap para tertuduh yang hendak dijadikan kambing hitam, dan mereka yang ingin memperlihatkan komitmen yang tinggi terhadap penghormatan HAM dan sikap yang tegas anti kebijakan AS yang cenderung unilateral dan semena-mena, tetapi mereka juga yang benar-benar terlibat untuk dapat dengan leluasa menjalankan aksi terorisme. Belum tuntasnya persoalan bagaimana seharusnya hubungan Islam dan negara diatur dan larutnya masyarakat Indonesia dalam konflik kepentingan dalam perang global melawan terorisme internasional serta terperangkapnya masyarakat Indonesia dalam pro dan kontra atas definisi terorisme dan siapa sesungguhnya yang harus dinyatakan sebagai teroris internasional, dalam kenyataannya, telah menyulitkan Indonesia untuk menampilkan sikap yang jelas dan tegas. Itulah sebabnya, terjadi pro dan kontra soal keberadaan Jamaah Islamiyah (JI). Orang awampun dengan sendirinya menjadi dibuat bingung. Padahal, kalau dapat dipahami eksistensi JI dalam alam pemikiran dibandingkan dengan sebuah organisasi bawah tanah yang targetnya adalah pendirian kekuasaan di sebuah negara atau kawasan dengan menghalalkan segala macam cara yang anarkis dan melawan hukum, tentu dengan mudah dapat dibedakan.⁷ Namun, sekali lagi, *setting* masalah yang begitu kompleks seperti dijelaskan di atas, telah membuat kondisi yang berkembang memperlihatkan adanya perang

⁷ Lihat polemik antara Djohan Effendi dengan Fauzan Al-Anshari, dalam Fauzan Al-Anshari, "Ganasnya Fitnah: Tanggapan Atas Tulisan Djohan Effendi," *Kompas*, 9 Nopember 2002: 5.

inteljen antara pihak-pihak yang terlibat dalam konflik. Kasus adanya dokumen dalam bentuk surat Presiden Filipina, Arroyo, kepada Presiden AS, Bush Jr., yang mendesain pembentukan negara Kristen di kawasan Asia-Pasifik, merupakan salah satu contoh serius tengah berlangsungnya perang inteljen dimaksud.⁸ Sementara, secara kritis, hal ini menjadi tidak berdasar atau relevan sama sekali, jika dikaitkan dengan pandangan sekulerisme yang telah berkembang luas dalam Kristen, yang menolak konsep negara agama, dengan belajar dari pengalaman sejarah sebelum terjadi pencerahan. Di samping itu, kondisi realistik di negara-negara di kawasan Asia-Pasifik, dalam kenyataannya memang tidak didominasi oleh pengaruh Kristen, melainkan juga Konfusianisme dan Buddha, yang telah masuk lebih dulu dan mempengaruhi secara mendalam kehidupan masyarakatnya. Sehingga, isu pembentukan Pan-Kristenisme menjadi sangat tidak logis.

Perang inteljen, yang selalu ada dalam setiap jenis perang, turut berdampak pada terbelahnya sikap masyarakat Muslim di Indonesia terhadap eksistensi Al-Qaeda dan Osama bin Laden, dan atas eksistensi organisasi-organisasi garis keras Islam lainnya, seperti JI, yang di satu pihak dinilai sebagai representasi dari perjuangan kekuatan Islam yang termarginalisasi, tetapi, di sisi lain, telah dinyatakan sebagai teroris internasional oleh PBB. Yang lebih buruk lagi, kondisi Indonesia pasca peledakan bom di Bali yang telah memakan korban ratusan orang sipil dari berbagai kewarganegaraan, terutama Australia, telah diwarnai oleh berkembangnya absurditas atau irasionalitas, yang sesungguhnya kian menyebabkan Indonesia menampilkan sikap yang tidak jelas karena enggan (*reluctant*), atau mungkin juga kuatir untuk bersikap tegas di kalangan mereka yang telah memiliki konflik kepentingan, dalam perspektif pemeliharaan dan pertarungan kekuasaan, dalam respons mereka terhadap eksistensi ancaman terorisme internasional. Hal ini, tampak, misalnya, di satu pihak, sebagian masyarakat, termasuk elit politik dan kekuasaan dalam hal ini, menilai Al-Qaeda dan JI sebagai ciptaan imajiner (rekayasa) AS, tetapi, di pihak lain, mereka marah ketika PBB memasukkan kedua organisasi tersebut dalam *list*-nya sebagai teroris internasional. Begitu pula, terhadap eksistensi tokoh Al-Qaeda, Osama bin Laden, di satu pihak ada yang menilainya sebagai orang hasil produk CIA

⁸ Lihat "Surat Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo kepada George Walker Bush," *Republika*, 30-31 Oktober dan 1 Nopember 2002: 15.

bersama-sama dengan Al-Qaeda, namun di sisi lain dipuja pula sebagai tokoh. Yang lebih menguatirkan lagi, para tokoh masyarakat, elit politik dan kekuasaan, dan media massa, kian terlibat dan larut dalam sikap yang semakin subyektif dan emosional, yang cenderung menunjukkan sikap mereka sebagai partisan daripada orang yang berupaya menjernihkan permasalahan dan membantu perahu dan nakhodanya untuk dapat mengendalikan kapal di tengah-tengah badai dan gelombang besar yang melanda dewasa ini, dalam *setting* masalah yang kompleks, dengan krisis ekonomi dan instabilitas domestik yang belum teratasi. Perkembangan pun menjadi semakin tidak sehat, kalau ancaman terhadap negara yang serius dan harus segera dicarikan solusinya demi kelangsungan hidup bangsa, telah direduksi dan disimplifikasi menjadi kampanye pro dan kontra AS, Israel, dan Australia, terkait dengan berbagai kebijakan negara-negara tersebut di masa lalu. Sebab, bagaimana bisa dikatakan berpikir sehat, jika peristiwa serangan terorisme internasional pada 11 September 2001 ke WTC, Pentagon dan Gedung Putih saja telah dikemukakan sebagai rekayasa AS?

Sikap media massa dan para tokoh masyarakat, yang selalu meng-*counter* informasi atau berita serta mengecam setiap langkah dari pemerintah, yang tengah berupaya keras menguak kasus serangan terorisme (peledakan bom) 12 Oktober 2002 di Bali, tanpa lebih dulu memberikan kesempatan yang luas bagi pemerintah untuk melakukan tugasnya, bahkan sebelum penyidikan dimulai oleh aparat yang berwenang, tidak dapat menghilangkan kesan seperti sedang berlangsungnya perang inteljen antara pihak-pihak yang berkonflik dalam apa yang dapat diidentifikasi sebagai periode wujud perang baru pasca Perang Dingin, yakni perang terorisme (*terrorism war*), dengan hakekat dan karakter yang berbeda. Sebagai bagian dari adanya perang inteljen tersebut, berlangsung apa yang disebut sebagai perang informasi antara media massa dan berbagai pihak yang telah larut terlibat dalam konflik kepentingan versus pemerintah dan aparat berwenang yang menyelidiki terorisme internasional dan kasus-kasus yang terjadi selama ini. Dalam hal ini, berbagai pihak secara tidak rasional tampak seperti kebakaran jenggot dan perlu secara reaktif dan kontiniu meng-*counter* setiap informasi yang dikeluarkan secara resmi oleh aparat yang berwenang dalam menangani masalah terorisme internasional, terutama kasus peledakan bom di Bali. Dalam kasus tertentu, sikap yang diperlihatkan telah menjadi kontradiktif

dengan apa yang diharapkan semula, yakni tidak mengaitkan masalah terorisme dengan agama tertentu. Karena, eksistensi Tim Pembela yang semula baik dalam rangka melindungi hak-hak tersangka, demi penciptaan pengadilan yang *fair* atau pro-justisia, dalam kenyataannya, telah terpancing secara emosional, atau memang sengaja, karena telah menjadi pihak yang berkonflik kepentingan, dengan memakai label agama dibelakangnya. Sehingga, apa yang tampak kemudian adalah sesuatu yang sebelumnya tidak dikehendaki, yakni upaya menarik-narik (pelibatan) agama dalam isu terorisme internasional. Padahal, seharusnya, dengan kondisi dan *setting* masalah yang sudah kompleks dan krusial ini, media massa dan para tokoh masyarakat, kalau memang memiliki informasi, berita atau analisis alternatif, dapat mengkontribusikannya dan melakukan sinergi untuk membantu pemerintah dalam mencari jalan keluar dan mengambil keputusan, serta menyelesaikan masalah, dan bukan malah ikut saling menyerang dan semakin membuat tidak jelas dan *chaotic* keadaan. Sedangkan permasalahan pokok yang harus diselesaikan, yakni pengungkapan kasus serangan terorisme di Bali, menjadi terabaikan. Sementara, dampak buruk dari kasus tersebut tidak dapat ditawar-tawar lagi, melainkan harus ditanggung negara dan seluruh rakyat, dalam bentuk kinerja perekonomian nasional yang lebih buruk ditengah-tengah krisis berkepanjangan yang belum terselesaikan selama ini.

Jadi, memang harus disadari, taruhan pengungkapan serangan terorisme di Bali bukan lagi sekedar ikut-ikutan menampilkan sikap yang tegas dalam perang global melawan terorisme internasional, sebagaimana yang telah diperlihatkan oleh negara-negara lain, tetapi memang sebuah kebutuhan untuk penegakan hukum secara universal, demi perwujudan harapan keadilan bagi mereka yang telah menjadi korbannya, termasuk Indonesia itu sendiri. Sebagai konsekuensinya, perang inteljen, dan informasi khususnya, yang terjadi antara berbagai pihak yang hiruk-pikuk pasca peledakan bom di Bali, atau dengan kata lain, sikap partisan untuk larut terlibat dalam konflik kepentingan dalam perang melawan terorisme internasional harus segera dihentikan, jika tidak Indonesia tidak kondusif bagi pemulihan ekonomi. Sehingga, sikap pro dan kontra yang meluas, terutama dalam kaitannya dengan HAM, janganlah dibiarkan berkembang secara sadar maupun tidak untuk pemberian impunitas dan sekaligus kesempatan baru bagi para teroris untuk melanjutkan aksi-aksinya di Indonesia.

Demikianlah, gambaran peliknya membicarakan prospek dunia pasca Perang Dingin, khususnya kondisi dan posisi Indonesia, dalam

merespons ancaman baru bagi dunia yang datang dari terorisme internasional. Belum tercapainya kesepakatan yang tuntas tentang bagaimana hubungan Islam dan negara diatur, kecenderungan meningkatnya upaya radikalisisasi Islam oleh kalangan *hardliners*, turut dipompanya sentimen nasionalisme oleh kelompok kanan lainnya, seperti para elit militer dan mantan elit militer dan sipil yang resisten terhadap *reform*, penilaian kembali dan reposisi hubungan sipil-militer yang belum selesai tuntas, dan sikap TNI yang tidak jelas dan *reluctant* akibat termarginalisasi oleh gerakan reformasi dan banyak dieliminasi perannya dalam politik dwi-fungsi selama ini oleh kalangan sipil yang menghendaki pengimplementasian segera supremasi sipil, jelas akan mempengaruhi respons Indonesia terhadap eksistensi ancaman yang datang dari terorisme internasional dan juga proses transisi demokratis di Indonesia secara lebih jauh lagi dalam jangka panjang.

Dengan gambaran kondisi Indonesia dan dunia internasional seperti ini, kehadiran sebuah buku yang menganalisis secara mendalam dan komprehensif mengenai terorisme internasional, tentu sangat dibutuhkan. Tugas para penulis buku ini sebagai peneliti di parlemen, sebuah institusi yang berperan strategis dalam pembuatan kebijakan bersama-sama dengan pemerintah, dalam mengkaji dan menyediakan informasi dalam bentuk sebuah buku sebagaimana dimaksud, menjadi sangat membantu mereka para anggota parlemen sebagai pihak yang berperan dalam pembuatan kebijakan negara/publik dalam bentuk UU, khususnya perangkat perundang-undangan mengenai terorisme. Sebab, persoalan terorisme internasional, selain telah menjadi ancaman yang serius bagi umat manusia dan dunia dewasa ini, disadari merupakan sebuah isu yang kompleks dan membutuhkan informasi yang luas dan mendalam untuk memahaminya, terutama bagi kalangan awam dan mereka yang tidak memiliki spesialisasi dalam bidang hubungan internasional (*international relations*) dan studi-studi keamanan (*security studies*). Melalui penulisan dan penerbitan buku yang dilakukan oleh para peneliti yang memiliki latarbelakang studi yang relevan, diharapkan, para anggota parlemen dan masyarakat umum dapat mempunyai informasi yang komprehensif mengenai terorisme internasional, di tengah-tengah beragamnya informasi, disinformasi, dan bahkan, apa yang hanya dapat dikategorikan sebagai rubbish, yang masuk, seiring dengan keterbukaan dan derasny arus globalisasi. Dengan demikian, diharapkan pula, pihak-pihak lain yang memanfaatkan buku ini, dapat mempunyai pemahaman yang lebih baik dan kritis mengenai masalah

terorisme internasional, dan juga menambah perbendaharaan informasi dan analisis dari apa yang telah mereka peroleh dan miliki selama ini. Sehingga, masyarakat Indonesia tidak merasa cepat puas dan merasa lebih tahu tentang isu tersebut, serta tidak menjadi semakin bersikap sensitif, melainkan kian terstimulasi untuk bertukar pikiran dan terus mendiskusikan masalah terorisme internasional yang berkembang sekarang ini, demi memperoleh solusi yang terbaik untuk menanggulangnya.

Buku ini menjadi berguna bagi kalangan luas, termasuk kalangan akademis, para mahasiswa, pelajar dan masyarakat umum, karena analisis yang dikemukakan dilakukan dari berbagai perspektif, meliputi perspektif politik, ekonomi, sosial, militer, keamanan, agama, serta hubungan antar-negara di tingkat kawasan dan global. Adapun dalam dua bab pertama, analisis mengenai terorisme internasional dilakukan dengan lebih menekankan perspektif politik internasional, ekonomi dan sosial. Analisis berikutnya menggunakan perspektif agama, untuk memberikan pemahaman yang lebih baik dan mengoreksi kesalahpahaman yang terjadi selama ini dalam menilai terorisme internasional. Sehingga, diharapkan, masyarakat Indonesia tidak menjadi sangat sensitif lagi bila membicarakan masalah terorisme internasional yang sangat kompleks, tetapi dapat menjadi semakin jelas dalam memahami persoalan yang berlangsung sesungguhnya. Selanjutnya, dibahas dalam buku ini secara khusus aspek hukum internasional dalam kaitannya dengan masalah terorisme internasional. Sementara, dua bab terakhir menganalisis masalah terorisme internasional dan implikasinya di kawasan (Asia Tenggara), dan kaitannya dengan kebijakan luar negeri AS. Jadi, buku ini memang menganalisis masalah terorisme internasional secara mendalam dari berbagai perspektif, dengan menggunakan pendekatan multi-disiplin. Kehadirannya, diharapkan, dapat mengisi kebutuhan masyarakat akan sebuah buku analisis atau kajian yang mendalam dan kritis dewasa ini mengenai masalah terorisme internasional dalam periode pasca-Perang Dingin, yang diketahui masih belum banyak, terutama yang menggunakan referensi yang berimbang, dengan penilaian yang berusaha seobyektif mungkin, dengan menggunakan beragam sumber.

Jakarta, Nopember 2002

Poltak Partogi Nainggolan

Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I)

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPRRI)

BAB I

TERORISME, *HUMAN SECURITY*, KEAMANAN INTERNASIONAL DAN TATA DUNIA PASCA-PERANG DINGIN

Oleh: Poltak Partogi Nainggolan*

I. Pendahuluan

Terorisme sebagai sebuah isu dalam hubungan internasional bukanlah merupakan isu yang tiba-tiba muncul dan menarik perhatian komunitas internasional. Baik aksi terorisme yang bersifat domestik maupun yang berskala internasional diketahui telah lama ada. Yang pertama terkait dengan pertarungan kekuasaan di dalam sebuah negara di antara kelompok-kelompok kepentingan yang berbeda, sedangkan yang kedua merefleksikan adanya konflik kepentingan dari pihak asing atau negara lain terhadap sebuah negara. Sehingga, jauh sebelum Peristiwa 11 September 2001 terhadap AS, terorisme internasional sesungguhnya telah ada. Selain peristiwa penyanderaan atlet-atlet Israel dalam Olimpiade Muenchen 1972, pembunuhan atas Presiden AS, John F. Kennedy, telah pula dikaitkan dengan kemungkinan adanya konspirasi terorisme asing yang melibatkan Kuba dan Uni Soviet, mengingat kedua negara tersebut ketika itu tengah mengalami ketegangan politik yang meninggi akibat eskalasi Perang Dingin. Bahkan, dengan melihat jauh ke belakang, pecahnya Perang Dunia I telah sesungguhnya dipicu dari aksi terorisme internasional pihak Serbia terhadap Putera Mahkota Austria, Franz Ferdinand, yang tengah mengadakan perjalanan di perbatasan negerinya dengan wilayah Serbia, yakni Sarajevo.

Pertanyaannya sekarang adalah, mengapa terorisme menjadi isu yang dominan dalam tata dunia setelah berakhirnya Perang Dingin? Aksi terorisme yang semakin tinggi intensitas dan luas jangkauan ancamannya belakangan ini di berbagai belahan dunia, tentu saja merupakan penyebab mengapa terorisme kemudian menjadi isu strategis, dan tidak lagi menjadi isu-isu lunak (*soft issues*). Tetapi, ia telah diidentifikasi sebagai *high politics* dan menjadi hal yang sama pentingnya dengan ancaman dalam perspektif tradisional dalam keamanan internasional, atau ancaman yang selama ini dikenal sebagai yang berasal dari angkatan bersenjata suatu negara, akibat peningkatan

* Penulis adalah Ahli Peneliti Muda di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPRRI.

kapasitas dan kapabilitas militer dan perlombaan senjata-senjata strategis, yaitu senjata-senjata nuklir.¹

Jika diikuti dengan seksama dan diamati dengan cermat, AS sendiri sebagai sebuah negara adidaya, memang baru memasukkan terorisme sebagai sebuah ancaman terhadap keamanan nasional dan tata dunia dalam tahun-tahun awal dasawarsa 1990, sejak berakhirnya Perang Dingin, sebagai konsekuensi dari pendefinisian kembali ancaman keamanan bagi negeri itu setelah runtuhnya Uni Soviet sebagai seteru utama. Persepsi ancaman seperti ini kemudian semakin dikukuhkan oleh Presiden Bill Clinton setelah maraknya konflik-konflik berskala rendah (*low intensity conflicts*) dan separatisme di berbagai belahan dunia, yang berdimensi internasional, karena telah membawa implikasi bagi eksistensi AS sebagai adidaya tunggal dunia (*the sole superpower*). Dengan kata lain, AS telah melihat adanya aksi-aksi terorisme yang menyertai konflik-konflik berskala rendah itu yang memberikan ancaman terhadap demokrasi, keamanan internasional, stabilitas, dan masa depan dunia pasca-Perang Dingin. Sementara, aksi terorisme internasional terhadap AS pada 11 September 2001, sebagai sebuah serangan langsung terhadap negeri itu dalam skala besar dan luas, secara simultan, dan terus berlanjut, telah membuat terorisme kini benar-benar mengemuka sebagai sebuah ancaman utama langsung yang dihadapi AS sebagai sebuah negara adidaya tunggal pada masa setelah berakhirnya Perang Dingin ini. Kemudian, telah terbangunnya jaringan yang luas di antara gerakan-gerakan terorisme di berbagai belahan dunia dan meratanya ancaman yang dialami berbagai negara, tidak hanya negara maju, bahkan juga negara berkembang seperti Indonesia, Malaysia, Filipina, dan Pakistan, dan terhadap kepentingan AS yang tersebar di seluruh dunia, telah memunculkan terorisme sebagai isu ancaman bersama.

II. Permasalahan

Berbagai serangan teroris yang dihadapi dunia pasca-Perang Dingin, seperti aksi peledakan pesawat berpenumpang sipil PANAM di Lockerbie dan TWA yang jatuh di wilayah perairan AS, pemboman atas kedubes AS di Nigeria, menyusul aksi-aksi serupa yang mendahuluinya sebagaimana yang telah terjadi atas markas marinir AS di Lebanon,

¹ Mengenai *high politics*, lihat Kenneth Waltz (1986), *Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics*, dalam R.O. Keohane (ed) (1986) *NeoRealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press, 1986.

dan rangkaian serangan terhadap AS pada 11 September 2001 dan sesudahnya, serta aksi-aksi sporadis di Jerman, Spanyol, Perancis, Rusia, dan Timur Tengah yang meningkat belakangan ini, sejalan dengan meningkatnya eskalasi konflik antara Arab-Israeli, dalam kenyataannya, telah menimbulkan perasaan tidak aman (*insecurity*) di banyak negara. Di sisi lain, terkaitnya jaringan terorisme dengan masuknya penduduk lintas negara (migrasi) secara ilegal, perdagangan narkoba dan obat bius, serta senjata-senjata konvensional dan strategis nuklir, kimia, dan biologi, yang juga dikenal sebagai senjata perusak dan pemusnah massal (*weapons of massive destruction*), menjadikan terorisme sebagai masalah transnasional, yang berimplikasi pada terancamnya keamanan manusia (*human security*) secara luas.² Sebab, masalah terorisme kini tidak hanya menghantui negara-negara maju, namun sesungguhnya telah menjadi ancaman nyata yang telah mempengaruhi berbagai kebijakan pemerintah, baik di negara yang menjadi sasaran atau yang dinilai sebagai pemicu, maupun di negara yang menjadi asal kaum dan gerakan teroris.

Reaksi dunia terhadap ancaman yang berasal dari gerakan dan aksi-aksi terorisme lokal dan yang berdimensi internasional pun, kini sama. Mereka sama-sama prihatin dan terancam, sekalipun terdapat perbedaan pandangan atas penyebab dasar dari munculnya gerakan dan aksi-aksi tersebut. Sebagai konsekuensinya, kini masalah keamanan manusia tidak lagi hanya kelaparan massal yang terjadi di berbagai belahan dunia akibat kekeringan yang bersumber dari degradasi lingkungan, terjadinya perpindahan penduduk secara ilegal dan dalam jumlah besar dari negara lain akibat krisis ekonomi dan keterbelakangan yang telah mengancam kemakmuran ekonomi dan keamanan sosial negara maju, serta mengalirnya narkoba dan obat bius secara besar-besaran dari negara berkembang yang telah mengancam generasi muda negara maju dan eksistensi negara tersebut di masa depan. Namun, telah berkembang menjadi lebih luas, dengan munculnya ancaman baru atas keamanan manusia yang berasal dari gerakan dan aksi-aksi terorisme, yang ada hubungannya satu sama lain dengan tiga ancaman baru yang disebutkan sebelumnya. Sehingga, masalah keamanan manusia menjadi lebih kompleks dan sekaligus

² Mengenai kaitan antara terorisme dengan perdagangan narkoba dan obat bius, lihat, antara lain, "Uang Narkoba AS Diperkirakan Dana Organisasi Teroris Timur Tengah," *Kompas*, 4 September 2002: 2 dan "Amallah Berbahaya jika Kaum Teroris Bekerja Sama dengan Maffioso," *Kompas*, 5 September 2002: 4. Sedangkan mengenai kaitannya dengan senjata-senjata strategis, kimia dan biologi, lihat, antara lain, Richard O. Spertzel (2002), "Iraq's Faux Capitulation", *The Asian Wall Street Journal*, September 25, 2002: A7.

rawan dewasa ini, jauh lebih rawan daripada ketika isu keamanan manusia pertama kali mencuat sebagai isu global dalam forum PBB.

Dengan demikian, terorisme lalu muncul sebagai isu penting, yang tidak dapat dipisahkan dalam diskusi-diskusi mengenai keamanan manusia dalam forum-forum internasional. Sebagaimana halnya masalah kelaparan, degradasi lingkungan, imigran gelap, kemiskinan, dan narkoba dan obat bius, terorisme menjadi masalah serius bagi dunia dewasa ini, mengingat implikasinya secara luas dapat berpengaruh terhadap tata dunia yang ada dalam periode pasca-Perang Dingin. Dengan kata lain, terorisme telah merupakan wujud resistensi dari mereka yang tidak puas terhadap tata dunia dewasa ini, yang dinilai, sebagaimana tata dunia sebelumnya dalam periode Perang Dingin, tidak dapat memberikan alternatif masa depan yang lebih baik kepada umat manusia, karena sangat menggantungkan diri atau ditentukan secara sepihak oleh Barat, yakni AS dan sekutu-sekutunya sebagai pemenang Perang Dingin.

Berangkat dari argumentasi ini, masalah terorisme, keamanan manusia, dan implikasinya terhadap keamanan internasional dan tata dunia pasca-Perang Dingin, menjadi sebuah isu yang krusial untuk dianalisis, dengan melihat keterkaitan satu sama lainnya, termasuk dengan masalah-masalah politik, ekonomi dan sosial dunia. Secara kritis, analisis ini akan melihat terorisme sebagai sebuah isu keamanan internasional, yang menjadi perhatian luas dan mendalam, mengingat implikasinya terhadap tata dunia yang ada. Diketahui, studi-studi hubungan internasional, dan keamanan (*security studies*) khususnya, belum pernah memberikan perhatian secara spesifik dan lebih komprehensif selama ini terhadap terorisme dalam perspektif tersebut. Sehingga, sebuah analisis mengenai hal ini menjadi amat penting dan mendesak untuk dilakukan.

III. Metodologi Penulisan

Adapun analisis mengenai relevansi masalah terorisme, human security, keamanan internasional, dan tata dunia pasca-Perang Dingin ini dilakukan dengan menggunakan penelitian kepustakaan (*library research*). Analisis yang dilakukan tidak hanya menggunakan pembahasan yang dikenal dalam disiplin hubungan internasional, tetapi juga dari disiplin lainnya yang terkait, seperti ekonomi-politik (*political-economy*), dan terutama, studi keamanan (*security studies*).

Untuk lebih jelas lagi, perlu diungkapkan bahwa masalah terorisme dewasa ini telah menjadi bagian tersendiri dari studi keamanan yang dipelajari di negara maju, sama pentingnya dengan kajian tentang kekuatan, perkembangan militer, dan senjata-senjata konvensional dan strategis, serta implikasi dari ancaman keamanan yang diakibatkannya. Sebagai sebuah kajian khusus, masalah terorisme yang dipelajari di lembaga-lembaga studi dan pusat-pusat riset negara maju membahas secara mendalam latarbelakang, sejarah, faktor kemunculan dan perkembangan organisasi, penyebab, aksi-aksi mereka dan dampaknya secara luas dewasa ini dan dalam tahun-tahun pada periode panjang pasca-Perang Dingin.

Dengan dasar pertimbangan di atas, analisis mengenai relevansi masalah terorisme, *human security*, keamanan internasional, dan tata dunia pasca-Perang Dingin, dalam tulisan ini, juga melakukan pembahasan yang komprehensif, lintas disiplin, dan pendekatan. Sehingga, analisis ini tidak terpisah dari studi-studi militer dan strategi (*hard issues*), serta terkait dengan studi-studi sosial, sosiologis, historis, psikologi sosial, politik, dan hubungan internasional pada umumnya, dengan sangat memperhatikan isu-isu khusus yang dibahas dalam studi keamanan, mengingat kaitan antara masalah terorisme dengan keamanan manusia, keamanan internasional dan tata dunia yang ada.³

IV. Kerangka Pemikiran

Terorisme dalam analisis ini tidak selalu identik dengan gerakan pembebasan nasional dan ideologi politik, karena yang dinilai adalah aksi-aksi kekerasan mereka yang menyerang sasaran sipil (*non-combatant*), dan di pihak lain tidak selalu terkait dengan simbol-simbol negara dan kekuasaan, seperti elit politik, militer dan sebagainya. Adapun aksi-aksi kekerasan yang dilakukan, baik oleh individu, suatu kekuatan atau kelompok, terhadap pihak sipil yang tidak berdosa atau *non-combatant* tersebut, dipakai dalam mencapai tujuan tertentu sebagai bentuk resistensi terhadap sistem yang ada. Sehingga, dengan kerangka pemikiran seperti ini, sebagai konsekuensinya, baik kelompok, seperti negara, organisasi politik, ataupun yang berbasis ideologi dan nilai-nilai primordial, serta satuan ikatan kesetiaan yang lebih kecil, dan bahkan individu, dapat saja dikategorikan telah melakukan aksi

³ Tentang identifikasi *hard* dan juga *soft issues* dalam studi-studi keamanan dewasa ini, lihat Barry Buzan (1991), *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold Era* (2nd Edition). London: Harvester Wheatsheaf, 1991. Juga, lihat kembali, Waltz (1986), *loc. cit.*

terorisme. Yang jelas, walaupun aksi-aksi terorisme dapat dilakukan secara individual, biasanya kaum teroris tidak berdiri sendiri, melainkan mempunyai jaringan kerja (*network*) dan satuan organisasi. Bahkan, belakangan terdapat indikasi adanya jalinan kerja sama di antara kelompok yang berbeda latarbelakang ideologis, namun serupa kepentingannya, yakni melakukan perlawanan frontal dan tidak kenal kompromi terhadap sistem kekuasaan yang eksis. Jadi, pada tingkat tertentu dalam menjalankan aksi di lapangan, terorisme bisa saja dilakukan oleh individu yang terpisah dan tidak mengenal satu dengan lainnya, namun sesungguhnya masih berada dalam suatu jaringan dengan pemimpin yang sama. Hal ini sering disebut sebagai pengaplikasian sistem sel, sebagaimana yang dipergunakan oleh organisasi-organisasi bawah tanah, baik yang mempunyai tujuan politik ataupun kriminal.

Karena implikasinya memberi ancaman pada keamanan manusia (*human security*) secara luas, bersama-sama dengan masalah-masalah transnasional lainnya, seperti penyelundupan manusia (*people smuggling*), imigran gelap, perdagangan anak dan wanita, perdagangan narkoba dan obat bius, perdagangan kayu ilegal (*illegal logging*), pencurian ikan (*illegal fishing*), dan kerusakan lingkungan (*environmental degradation*), masalah terorisme telah dikategorisasikan juga sebagai salah satu bentuk ancaman baru terhadap keamanan manusia, terutama dalam periode pasca-Perang Dingin. Hal ini berarti bahwa masalah terorisme sama pentingnya sebagai salah satu bentuk ancaman yang serius terhadap keamanan manusia, dibandingkan dengan bentuk-bentuk ancaman lainnya yang datang dari faktor-faktor militer, seperti peningkatan kapabilitas angkatan bersenjata (militer), perlombaan senjata konvensional dan strategis, apakah itu senjata nuklir, biologi atau kimia.⁴ Dengan kata lain, isu, yang semula dianggap berdimensi dan implikasi terbatas, yaitu terhadap keamanan negara (*state security*) saja, kini telah dinilai sebagai sebuah masalah yang benar-benar dapat mengancam tata dunia yang ada dan keamanan manusia secara global.⁵

Karena gerakan dan aksi-aksi terorisme internasional berdampak terhadap tata dunia, maka ancaman dalam skala luas yang dilakukan oleh gerakan dan aksi-aksi terorisme internasional yang menyertainya, sebenarnya ditujukan terhadap keamanan internasional (*international*

⁴ Lihat Caroline Thomas (1992), *In Search of Security: The Third World in International Relations*. Great Britain: Harvester Wheatsheaf, 1992 dan Buzan (1991), *op cit*.

⁵ Lihat pula Michael T. Clare dan Daniel C. Thomas (1994), *World Security: Challenges for a New Century*. New York: Saint Martin's Press, 1994.

security), melampaui batas-batas keamanan negara bangsa (*nation state*).⁶ Dalam konteks ini, dapat dipahami secara logis, mengapa keamanan internasional menjadi sasaran akhir dari gerakan dan aksi-aksi terorisme internasional. Sebab, tata dunia yang ada, dinilai berada dalam pengaruh kekuasaan yang dominan dari sebuah negara saja, yakni AS, yang muncul sebagai negara adidaya tunggal (*the sole superpower*) dalam periode pasca-perang Dingin. Sehingga, terdapat pemahaman, jika sebuah kekuatan atau kelompok ingin menggugat dan menggantinya dengan sebuah alternatif yang ideal, sesuai dengan pandangan kekuatan atau kelompok yang melakukan penolakan atau resistensi tersebut, maka aksi-aksi terorisme yang berskala internasional harus dilakukan. Sementara, alternatif yang dilakukan selama ini dengan jalan-jalar kompromis, seperti negosiasi dan diplomasi, ataupun kerja sama, tidak memberikan hasil sebagaimana yang diharapkan. Lebih jauh lagi, oleh kekuatan atau kelompok yang melakukan resistensi, mekanisme atau jalur-jalur reguler yang sah, yang telah ditempuh selama ini, dinilai telah memberikan hasil yang sangat tidak memuaskan, karena terlalu banyak harus menerima toleransi dan kompromistik, yang dinilai justru sangat merugikan mereka.

Dengan demikian, tata dunia yang digugat oleh gerakan terorisme internasional dalam aksi-aksi mereka, adalah tata dunia pasca-Perang Dingin dengan struktur yang unipolarisme, yang ditandai dengan kemenangan global kapitalisme dan demokrasi, yang direpresentasikan oleh kekuatan adidaya AS dan sekutu-sekutu Barat-nya. Adapun struktur lama yang bipolarisme, telah tereliminasi, setelah disintegrasi Uni Soviet dan bangkrutnya komunisme sebagai ideologi tandingan di berbagai negara anggota Pakta Warsawa atau Blok Timur sekutu negara adidaya, rival AS tersebut. Struktur lama, sekalipun telah diwarnai oleh ketegangan politik dan militer yang terus-menerus akibat kompetisi kekuatan militer antara dua negara adidaya, AS dan Uni Soviet, dan eskalasi konflik di luar wilayah teritorial mereka dan di negara-negara satelit mereka, secara realistis relatif lebih aman dan stabil, karena keadaan tetap terkendali oleh kebijakan politik penangkalan (*deterrence*) yang diperlihatkan oleh masing-masing negara adidaya itu. Sedangkan tata dunia yang tengah eksis, dengan struktur unipolarisme ini, sangat ditentukan oleh kebijakan sepihak (unilateralisme) AS, yang selain dinilai tidak mentoleransi sama sekali kepentingan negara-negara lain yang

⁶ Lihat Buzan (1991), *op cit*.

mayoritas di dunia, tetapi terpinggirkan, juga sulit dikontrol oleh sekutu-sekutu Barat-nya.⁷

V. Terorisme dan *Human Security*

Konsep *human security* merujuk pada pentingnya memberikan perhatian yang lebih besar dan serius terhadap nasib dan masa depan umat manusia pada umumnya. Konsep ini memang lahir dari inisiatif PBB seiring dengan kian meningkatnya keprihatinan PBB terhadap kesejahteraan umat manusia di seluruh dunia yang semakin terancam dan memburuk, justru di saat umat manusia telah meninggalkan periode lalu Perang Dingin yang telah diwarnai oleh ketegangan politik dan militer yang konstan, dan selanjutnya akan memasuki periode baru yang disebut sebagai Milenium Baru. Kondisi keamanan umat manusia yang semakin terancam, buruk, dan memprihatinkan itu, tidak lagi dinilai secara sepihak, hanya dari faktor keamanan militer atau fisik, sebagaimana yang dipahami dalam pemahaman yang tradisional selama ini, tetapi telah dinilai secara luas dari segala faktor, meliputi sosial, ekonomi, politik, dan lingkungan hidup, dan bahkan hal-hal yang lebih spesifik, seperti kondisinya ketika berhadapan dengan birokrasi dan sistem pemerintahan yang buruk (*bad governance*). Dalam perspektif lain, kondisi atau tingkat keamanan umat manusia kini harus dinilai pula dari kemampuannya dalam menghadapi korupsi dan sistem yang korup dan rusak secara menyeluruh di negara.

Dalam rangka menyebarkan gagasan perlunya memperhatikan nasib manusia secara lebih luas, demi memperbaiki masa depannya, PBB kemudian menyebarluaskan konsep *human security* ke berbagai belahan dunia melalui forum-forum global yang berkesinambungan, dengan mengikutsertakan pakar-pakar dari berbagai disiplin ilmu yang berbeda, dari berbagai negara, dan para aktifis LSM internasional yang mewakili kalangan masyarakat bawah (*grassroots*), serta para pengambil keputusan di pemerintahan dan parlemen. Dalam rangka ini pula, forum-forum PBB dan multilateral lainnya kemudian berusaha memasukkan konsep *human security* sebagai konsideran atau hal yang patut dipertimbangkan dalam diskusi dan pengambilan keputusan dalam berbagai pertemuan yang berskala regional dan internasional. Karena sangat pentingnya konsep ini untuk dibicarakan di tingkat internasional,

⁷ Dengan justifikasi Menlu Colin Powell yang mengatakan bahwa AS tengah memasuki periode terbaru yang diidentifikasi sebagai pascanya-pasca-Perang Dingin (*post-post Cold War*). Lihat, Trias Kuncahyono (2002) "Setahun Setelah Tragedi 11 September: Terorisme dan Ambisi Neo-Imperialisme AS," *Kompas*, 11 September 2002: 1-4.

maka forum-forum yang bersifat swasta pun mejadi merasa penting untuk menyelenggarakan seminar atau konperensi tentang ini. Salah satu contoh adalah yang diselenggarakan oleh Paragon di Manila Filipina, pada 12 Desember 2001, dengan topik *Human Security Issues and Policy Options in the 21st Century*, yang bekerja sama dengan UNDP dan the Center for Legislative Development, dalam *regional governance programme*-nya.⁸ Sementara, contoh lainnya, yang diselenggarakan atas inisiatif pemerintah 2 negara, yakni Australia dan Indonesia, di Bali, Indonesia, pada Mei 2002 lalu, yang sangat prihatin dengan masalah ini, terutama yang diakibatkan oleh masuknya manusia secara ilegal dalam jumlah besar (*illegal trafficking in persons*), baik atas manusia yang menjadi obyek dalam kasus ini maupun negara yang menjadi tujuan dari praktek melawan hukum tersebut.⁹

Ingin diingatkan di sini, kedua contoh yang dikemukakan di atas, tidak dapat diabaikan sama sekali dari adanya keterkaitan dengan masalah terorisme (internasional).¹⁰ Sebab, dalam beberapa kasus di lapangan ditemukan bahwa *illegal trafficking* telah dimanfaatkan oleh kelompok radikal dan jaringan terorisme internasional dalam aktifitas mereka di berbagai negara sasaran ataupun transit, termasuk untuk menghindari diri dari serangan eliminasi dari negara-negara atau koalisi internasional yang telah mendeklarasikan perang melawan terorisme global. Dalam konflik-konflik regional, baik yang berskala rendah maupun tinggi, seperti di Afghanistan, Filipina, dan Indonesia, dan serangan terorisme internasional di kawasan AS, Eropa, Asia Tengah, Asia Selatan dan Asia Tenggara, terorisme internasional telah memanfaatkan *illegal trafficking* dalam menjalankan aksi-aksi terorisme mereka secara langsung, ataupun untuk membantu rekan-rekan mereka daalam mengkonsolidasikan diri dan memperkuat jaringan kerja sama dan melancarkan aksi-aksi alternatif selanjutnya.¹¹

Dalam perspektif militer, konsep *human security* telah dikaitkan dengan bagaimana upaya menciptakan perlindungan pada umat manusia dari ketidakamanan karena eksisnya ancaman akibat perang

⁸ Lihat hasil-hasil Second Paragon Partners' Meeting, December 12, 2002. *Human Security Issues and Policy Options in the 21st Century*, Philippines: Manila, 2002

⁹ Lihat hasil-hasil *Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime*, Indonesia: Bali, 26-28 February 2002.

¹⁰ *Ibid* Lihat pula, *International Terrorism and Migration*, IOM, Geneva, Switzerland: 1-2 dan berbagai *papers* dan *statements* dari Delegasi Peserta dan Pengamat Australia, Inggris, Swedia, Selandia Baru, dan Report yang dibacakan oleh Menlu RI, Hassan Wirajudha, dalam pembukaan konperensi

¹¹ Lihat, misalnya, "Poso Jadi Ajang Laga Teroris Internasional: Jaringan Al-Qaeda Terlibat," *Media Indonesia*, 13 Desember 2001: 24 dan Tom McCawley (2001), "Al-Qaeda Runs Camps On Island In Indonesia," *Financial Times*, 13 December 2001: 8.

di kawasan, negara lain atau negara sendiri, dalam bentuk konflik dengan intensitas rendah dan tinggi. Demikian pula, *human security* semakin mendapat perhatian yang serius mengingat adanya ancaman yang potensial dari penggunaan senjata-senjata konvensional, terutama senjata-senjata ringan dan kaliber kecil yang sering disebut sebagai *small arms* atau *lethal weapons*, yang digunakan secara individual, dan senjata-senjata strategis yang bisa diproduksi atau dimiliki oleh kelompok atau gerakan terorisme untuk aksi-aksi globalnya.¹² Soal yang terakhir disebut ini, bukan merupakan propaganda yang dibuat dalam rangka memerangi terorisme global, tetapi memang merupakan ancaman yang potensial dilakukan oleh gerakan terorisme dewasa ini sebagai konsekuensi dari kemajuan organisasi gerakan dan akses mereka pada teknologi canggih.¹³

Dalam hubungannya dengan ancaman terhadap *human security* di seluruh dunia yang datang dari senjata-senjata strategis, karena jaringan mereka yang telah terbentuk luas dan mobilitas mereka yang tinggi di tengah-tengah terbukanya *loopholes* untuk memanfaatkan jalur-jalur lintas batas atau migrasi internasional secara ilegal, sebagai konsekuensi dari berkembangnya politik regionalisme atau kebijakan integrasi kawasan dan berkurangnya kontrol perbatasan, maka gerakan terorisme, dimana pun mereka berada, dapat memiliki akses dan kemampuan mengoperasikan senjata-senjata yang sangat mematikan dan mengakibatkan kerusakan massal tersebut.¹⁴ Yang lebih memprihatinkan, akses gerakan terorisme ke senjata-senjata pembunuh dan perusak massal kini semakin berkembang pesat. Sebab, berdasarkan penelitian intelejen yang dilakukan negara yang sangat *concerned* dengan hal tersebut, terutama AS dan Inggris, gerakan terorisme diketahui telah memiliki akses ke teknologi penggunaan dan pengembangan senjata-senjata pembunuh dan perusak massal yang lebih canggih, yakni senjata-senjata biologi dan kimia yang lebih maju.¹⁵ Bahkan menurut perkembangan terakhir, Irak telah mempunyai kemampuan dalam memproduksi bom nuklir hanya dalam sekejap dan

¹² Contoh senjata-senjata konvensional yang merupakan ancaman bagi *human security* adalah *self-loading pistols, rifles, carbine, sub-machine guns, assaults rifles, light machine guns, heavy machine guns*, dan lain-lain. Lihat Bantarto Bandoro (2002), "Senjata Ringan dan Kaliber Kecil: Sebuah Persoalan Rumit dengan Penanganan yang Sulit," *Analisis*, CSIS, No. 1, Tahun XXXI, 2002: 57-67.

¹³ Lihat, "Menhan AS: Teroris Akan Gunakan Senjata Perusak Massal," *Kompas*, 23 Mei 2002: 2.

¹⁴ Lihat Khidhir Hamza (2002), "The Baghdad Connection: The Dirty Secret of 'Dirty Bombs,'" *The Asian Wall Street Journal*, 13 Juni 2002: A11 dan George Melloan (2002), "The Right Measures to End the WMD Threat," *The Asian Wall Street Journal*, 18 Juni 2002: A11.

¹⁵ Lihat pula hasil investigasi Richard O. Spertzel, Kepala Pengawas Senjata-senjata Biologi PBB yang bertugas di Irak sejak 1994-1998, dalam Spertzel (2002), *loc. cit.*

menempatkan senjata pemusnah kimia dan biologi hanya dalam waktu 45 menit.¹⁶ Hal ini, sebagai konsekuensinya, menambah kualitas bentuk ancaman yang telah ada dari senjata-senjata pemusnah dan perusak massal sebelumnya. Di samping itu, ancaman terhadap *human security* semakin meningkat dengan adanya *modus operandi* gerakan terorisme internasional yang baru, yang dilakukan di berbagai negara, termasuk dalam negeri AS itu sendiri, dalam bentuk penggunaan bom surat, *suicide-shoe bomb*, *dirty bomb*, gas sianida dan apa yang diidentifikasi sebagai bom beracun yang mengandung zat radioaktif.¹⁷ Hal ini merupakan cara terbaru yang sangat kreatif dari gerakan terorisme internasional dalam merespons serangan besar-besaran AS dan sekutu-sekutunya dalam koalisi internasional anti-terorisme ke basis rejim Taliban dan Al-Qaeda di Afghanistan.

Adanya ancaman pencemaran fasilitas vital bagi publik, misalnya dam penampung air minum, dengan bahan-bahan kimia, dan peledakan pembangkit listrik, terutama PLTN, dan tempat-tempat strategis lainnya, oleh kaum teroris, jelas merupakan ancaman yang menakutkan bagi *human security* di negara maju dan negara-negara lain yang rawan dari ancaman serangan terorisme. Dengan demikian, maka yang menjadi ancaman kini bagi kehidupan umat manusia akibat aksi-aksi terorisme adalah juga kebutuhan pokok manusia, seperti air, makanan dan udara. Dengan kata lain, gerakan dan aksi-aksi terorisme telah melahirkan adanya ancaman terhadap *water security*, *food security*, *air security* dan lain-lain, yang merupakan kebutuhan dasar manusia. Hal ini merupakan bentuk ancaman tambahan dari apa yang telah ada, yakni *drug security* dan ancaman terhadap *human security* yang terjadi akibat bisnis gerakan terorisme selama ini dalam membiayai operasinya dengan melakukan perdagangan narkoba dan obat-obatan terlarang melalui jaringan transnasional yang terorganisasi (*transnational organised crime*).¹⁸

¹⁶ Lihat Laporan PM Tony Blair dalam dokumen setebal 55 halaman kepada parlemen Inggris, dalam "Inggris: Irak Bisa Gunakan Senjata Kimia dalam 45 Menit," *Kompas*, 25 September 2002: 2. Lihat juga, data-data mengenai perkembangan senjata-senjata strategis Irak dari International Institute for Strategic Studies (IISS), dalam "Pangkalan Senjata Irak," *Kompas*, 23 September 2002: 49.

¹⁷ Kasus *suicide-shoe bomb* telah dilakukan oleh teroris berkewarganegaraan Inggris dalam perjalanan pesawat udara menuju AS, namun berhasil digagalkan. Sedangkan kasus *dirty bomb* dan penggunaan gas sianida telah dideteksi oleh pihak berwenang AS. Lihat, "Tersangka Bom Sepatu Tak Bekerja Sendirian," *Kompas*, 27 Desember 2001. Lihat juga, Walter Pincus (2002), "Captive's clues foiled plot," *International Herald Tribune*, 12 Juni 2002: 1 & 4 dan "AS Tangkap Tersangka Perancang Bom Beracun," *Kompas*, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0206/11/UTAMA/vasta11.htm>: 1-2, diakses pada 11 Juni 2002. Sebelum Peristiwa *Black Tuesday* atau Serangan 11 September 2001, sebenarnya aksi terorisme dengan menggunakan bahan kimia beracun, yakni gas sharin, telah dilakukan oleh teroris yang berafiliasi dengan kelompok Tentara Merah di Jepang.

Demikian pula, kebijakan perang melawan terorisme global yang dilancarkan AS dan sekutu-sekutunya yang bergabung dalam koalisi internasional terhadap *modus operandi* gerakan dan aksi-aksi terorisme yang semakin canggih, akan berdampak terhadap *human security* penduduk sipil di negara maju dan negara-negara lain yang menjadi sasaran perang tersebut. Aksi-aksi terorisme memang telah menimbulkan ancaman dan ketakutan yang besar terhadap *human security* di berbagai belahan dunia, tidak hanya di negara maju, tetapi juga negara-negara lain, yang dicurigai sebagai sasaran terorisme. Laporan-laporan memperlihatkan bahwa perang melawan terorisme di lapangan, walaupun telah menggunakan senjata-senjata canggih dan yang dikatakan dapat memilih sasaran, secara realistis juga telah menyebabkan jatuhnya korban-korban sipil, baik karena salah identifikasi akibat kesalahan manusia maupun karena masalah teknis.¹⁹ Sehingga, *smart bomb* yang digunakan oleh AS dan koalisi internasional menjadi tidak ada bedanya dengan *dirty bomb* yang digunakan oleh gerakan teroris, mengingat kedua-duanya sama-sama berdampak pada *human security*, baik secara langsung atau serius, maupun secara tidak langsung atau yang bersifat ringan. Padahal, penduduk sipil *non-combatant* yang tinggal di kawasan yang menjadi ajang perang global AS dan koalisi internasional dalam melawan terorisme internasional, seperti di Afghanistan dan Irak, mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan yang layak atas *human security* mereka yang terancam oleh kedua belah pihak yang tengah berperang.²⁰

Demikian halnya, baik di Afghanistan dan Filipina, wilayah yang menjadi sasaran peperangan melawan terorisme maupun di Pakistan dan Indonesia, wilayah yang terkena imbasnya dalam operasi tersebut, kondisi *human security* penduduk maupun para pendatang menjadi terancam dan terganggu. Sebab, perang melawan terorisme tidak selesai dalam waktu singkat. Konflik dengan intensitas rendah dan berkepanjangan, atau secara gerilya, yang dilakukan oleh gerakan terorisme terhadap berbagai sasaran kepentingan Barat, khususnya AS, akan berlanjut.²¹ Sedangkan jika operasi militer telah dianggap selesai, masih ada lagi bahaya lain yang mengancam kehidupan

¹⁸ *Ibid*. Lihat kembali kaitan terorisme dengan perdagangan narkoba dan obat bius dalam *Kompas*, 4 September 2002: 2, *loc. cit* dan *Kompas*, 5 September 2002: 4, *loc. cit*.

¹⁹ Lihat Michael Ware (2002), "How the US Kill the Wrong Soldiers," *Time*, April 1, 2002: 24 dan juga, untuk contoh yang lebih tragis, "Afghanistan Minta AS Gunakan Segala Cara Hindari Korban Sipil," *Kompas* 4 Juli 2002: 3.

²⁰ Lihat Peter Bouckaert, "Vulnerable Civilians: Iraqis people deserve protection," *International Herald Tribune*, October 9, 2002: 4.

manusia, yaitu banyaknya ranjau anti personil yang belum dan sulit dibersihkan. Sementara di sisi lain, kepergian pasukan koalisi internasional anti-terorisme akan meninggalkan friksi-friksi (fragmentasi, disintegrasi) lebih luas di dalam negeri, yang akan menyebabkan instabilitas dalam jangka panjang. Dengan demikian, perang global melawan terorisme akan berdampak terhadap *human security*, baik pada masa sebelum operasi militer dilakukan maupun sesudahnya.²²

Dalam hal ini, patut disebut *human security* kalangan bukan penduduk, yakni para pendatang asal negara lain, yang tengah melakukan perjalanan dinas singkat sekalipun, menjadi terganggu. Sebab, kebebasan mereka menjadi berkurang dan malahan terancam, jika prosedur pemeriksaan di bandara dan fasilitas-fasilitas publik lainnya dilakukan secara subyektif, diskriminatif dan semena-mena, terhadap mereka yang terutama berasal dari negara berkembang, miskin, atau terbelakang, atau dari kawasan Timur-Tengah, Afrika, Amerika Latin dan Asia. Sementara, mereka yang mempunyai kewarganegaraan negara Eropa dan AS pun tidak luput dari ancaman serupa, jika memiliki asal-usul berlatarbelakangkan kaum imigran.

Dapat dikatakan, bagi warga negara AS pada umumnya kebijakan perang melawan terorisme global pasca-Serangan 11 September 2001, dalam rangka melindungi keamanan negara (*state security*), telah berakibat pada berkurangnya kebebasan sipil (*civil liberties*) dan demokrasi, yang menjadi jaminan bagi tersedianya *human security* itu sendiri, dibandingkan dengan masa sebelumnya. Padahal, sebagaimana telah dikatakan oleh Sekjen PBB, Koffi Annan, bahwa sekalipun terdapat kaitan yang erat antara keamanan negara dan keamanan manusia, namun upaya-upaya mempertahankan keamanan negara tidak boleh mengorbankan keamanan manusia.²³ Rasa takut akan kelaparan dan kemiskinan yang ekstrim akan mudah menyulut terjadinya aksi-aksi kekerasan dan konflik, yang juga merupakan lahar subur bagi gerakan terorisme. Ini artinya, keamanan manusia harus tetap menjadi dasar dan tujuan dari keamanan negara itu sendiri. Dengan kata lain, ancaman terhadap *human security* tidak hanya datang

²¹ Lihat "Myers: Taliban and Al-Qaeda Masih Menjadi Ancaman Besar," <http://www.detik.com/peristiwa/2002/06/0420020604-094732.shtml>, diakses 5 Juni 2002. Juga Cooper, Christopher (2002), "Al-Qaeda Maintains Pressure Since Sept. 11," *The Asian Wall Street Journal*, 18 Juni 2002: A1 & A4.

²² Lihat Paul Oquist (2001), "Post-War Governance for Human Security in Afghanistan," *working paper*, Second Paragon Partner's Meeting, 12 December 2001, Manila, Filipina: 1-5.

²³ Lihat Paul Oquist (2001), "The Search for Peace and Human Security in the 21st Century: Issues and Policy Options," *working paper*, Second Paragon Partner's Meeting, 12 December 2001, Manila, Filipina: 1.

dari kebijakan dan tindakan yang diambil oleh pemerintah atau negara dalam mengatasi masalah terorisme, tetapi juga oleh tidak tersedianya akses manusia yang cukup terhadap kebutuhan-kebutuhan dasar seperti makanan, air, udara bersih, pemukiman, pendidikan dan sebagainya, sejalan dengan telah berkembangnya perspektif keamanan menjadi isu yang lebih luas, yang bersifat non-tradisional.²⁴

VI. Terorisme dan Tata Dunia yang Lebih Adil

Tidak dapat disangkal bahwa aksi-aksi terorisme, baik yang berdimensi lokal maupun internasional, juga merupakan sebuah bentuk penolakan, resistensi ataupun reaksi tandingan yang diperlihatkan sebuah kelompok dalam lingkungan terbatas ataupun luas, karena persamaan gagasan dan persepsi atas terhadap sistem ekonomi dunia yang dinilai timpang, tidak adil, dan merugikan mayoritas masyarakat dunia, ataupun masyarakat lain yang minoritas, yang aspirasinya disalurkan oleh perjuangan gerakan tersebut. Keprihatinan yang besar atas realitas kemiskinan yang semakin meluas dan tingkat kesenjangan yang tinggi di dalam sebuah negara, maupun antara sedikit negara maju dan banyak negara berkembang dan terbelakang di Asia, Amerika Latin, Timur Tengah, Afrika, dan bahkan Eropa serta bagian benua Amerika lainnya, adalah kondisi yang menyuburkan pertumbuhan gerakan terorisme dan aksi-aksi mereka di berbagai belahan dunia. Sehingga, walaupun munculnya gerakan dan aksi-aksi terorisme yang dilancarkan tidak selalu tepat dalam waktu yang bersamaan atau serentak, namun tingkat keprihatinan yang sama atas realitas kemiskinan dan kesenjangan sosial di sekitarnya, ataupun atas sistem dunia yang terus berlangsung, telah menyebabkan mudah berkembangnya gerakan dan aksi-aksi terorisme di suatu negara, kawasan dan dunia secara lebih luas.

Juga, sekalipun suatu gerakan terorisme tampak lebih banyak mengemukakan ketidakpuasan atau sikap politik mereka, dan gerakannya muncul di negara maju dan bukan negara berkembang atau terbelakang, tetapi diketahui, faktor kemiskinan dan kesenjangan sosial turut melatarbelakangi kehadiran mereka. Kecemburuan sosial yang terus hadir dan berkembang antara kelompok yang dominan dan kelompok yang minoritas dan terpinggirkan, serta telah mengalami marginalisasi secara kontiniu dalam jangka panjang akibat kebijakan pemerintah pusat, dan terlebih lagi karena kebijakan multilateral, yang

²⁴ Thomas (1992), *op. cit.* dan Buzan (1991), *op. cit.*

telah membuat kelompok yang terpinggirkan itu tidak dapat lagi mentoleransi keadaan melalui jalur-jalur yang formal dan legal, dan sebaliknya, memotivasi mereka secara lebih kuat lagi untuk mengambil jalur alternatif melalui aksi kekerasan, atas sistem yang tengah berlangsung dan didukung oleh sistem kekuasaan yang dominan tersebut. Terpisah dari eksistensi mereka sebagai gerakan pembebasan (*national liberation*) dan perjuangan ideologi politik mereka, gerakan dan aksi-aksi terorisme di Amerika Latin seperti yang dilakukan oleh Shining Path, kelompok Maois di Tibet, kelompok-kelompok kanan radikal di Pakistan dan Indonesia juga tidak dapat dilepaskan dari adanya kemiskinan yang mewarnai kondisi dan latarbelakangi kehidupan dari kebanyakan para pengikutnya.

Langkanya praktek-praktek ekonomi yang adil (sosialisme), dan kian dominannya praktek-praktek ekonomi yang eksploitatif (kapitalisme) dalam sebuah negara dan dalam struktur ekonomi kawasan dan global, memiliki korelasi positif dengan semakin rentannya sebuah negara, kawasan dan dunia dari munculnya gerakan dan aksi-aksi terorisme. Kawasan Amerika Latin dan Asia yang diwarnai kesenjangan sosial yang tinggi sebagai warisan ekonomi kolonial dan dampak perkembangan ekonomi kapitalisme yang kuat, adalah contoh yang baik untuk ini. Kasus-kasus yang terjadi di negara Meksiko, Kolombia dan Peru, serta Filipina dan Indonesia sejak eksisnya represi penguasa kolonial dan nasional sampai dewasa ini dengan sistem ekonomi yang tidak adil dan sangat eksploitatif, dalam hal mana gerakan dan aksi-aksi terorisme silih berganti tumbuh, memperlihatkan contoh yang lebih spesifik. Sementara, perasaan termarginalisasi secara lebih hebat lagi akibat sistem ekonomi dunia yang semakin timpang, telah menyediakan tempat yang subur bagi muncul dan bertumbuhnya kelompok-kelompok radikal di kawasan Asia Tenggara, antara lain Indonesia, Malaysia dan Singapura.

Di negara-negara maju, keprihatinan yang mendalam terhadap marginalisasi yang terus dialami oleh kelompok-kelompok dan negara-negara berkembang dan terbelakang akibat tekanan kebijakan multilateral dan implikasi yang besar dari globalisasi, telah melahirkan menjamurnya kelompok-kelompok resistensi yang radikal, yang dapat dikatakan anarkis dan destruktif dalam aksi-aksi mereka. Adapun eksistensi kelompok-kelompok ini semakin luas, karena kian memperoleh dukungan yang meluas dari masyarakat di negaranya, maupun negara tetangga dan luar kawasan, yaitu sesama komunitas

negara-negara maju. Kelompok-kelompok tersebut, walaupun tidak mengidentifikasi diri sebagai gerakan terorisme, tetapi, secara realistis, aksi-aksi mereka yang anarkis dan destruktif itu, mudah merebak menjadi aksi-aksi terorisme sebagaimana lajimnya yang dilakukan oleh gerakan teroris pada umumnya, karena sikap mereka yang keras dan tidak kompromi atas pendekatan yang ditawarkan oleh pemerintah mereka yang sah.

Kebijakan-kebijakan ekonomi global yang diintroduksi oleh lembaga-lembaga multilateral seperti WTO, IMF, Bank Dunia, dan institusi-institusi sosial dan ekonomi PBB lainnya, yang selalu didukung oleh pemerintah negara maju, karena mereka memang merupakan donaturnya, dan dipertahankan dengan keras oleh mereka, namun mengabaikan aspirasi dan kepentingan negara berkembang, miskin, dan terbelakang, di sisi lain, telah menyebabkan kelompok-kelompok radikal di negara maju yang resisten terhadap sikap pemerintah mereka, semakin meluas, terorganisasi dan patut diperhitungkan aksi-aksinya, dalam tingkat konsepsional, dan di lapangan, dengan aksi-aksi anarkis dan destruktif mereka.²⁵ Aksi-aksi anarkis dan destruktif dalam pertemuan WTO di Seattle, Washington DC, AS, dan Kanada, pertemuan puncak para pemimpin negara-negara industri maju (G-7) di Italia, peringatan hari buruh di London, Inggris, dan Berlin, serta aksi-aksi radikal yang juga diperlihatkan dalam forum-forum PBB seperti konperensi-konperensi dan kampanye-kampanye kebijakan global pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan pembiayaan pembangunan (*financing for development*), memberi indikasi yang semakin kuat dari tidak identiknya kemakmuran di negara maju dengan bebasnya mereka dari kemungkinan muncul dan berkembang dengan suburnya gerakan dan aksi-aksi terorisme. Sebagai informasi yang lebih aktual, dalam hubungannya dengan persiapan dan pelaksanaan Pertemuan Puncak mengenai Pembangunan Berkelanjutan (*World Summit on Sustainable Development*), yang berlangsung 26 Agustus - 4 September 2002 di Johannesburg, Afrika Selatan, yang dihadiri 100 kepala negara dan kepala pemerintahan, diwarnai oleh resistensi yang cukup keras dari para aktifis dan kalangan masyarakat tingkat akar rumput yang datang dari berbagai penjuru dunia.²⁶ Diketahui, jika kalangan kritis seperti ini terbuka kemungkinannya untuk memperlihatkan sikap radikal, dan bahkan anarkis, maka bukanlah pula mustahil, jika aksi-aksi anarkis

²⁵ Lihat, antara lain, "Bank Dunia, IMF, TNC, dan WTO Dikecam Keras," *Kompas*, 28 Agustus 2002: 35.

²⁶ Lihat juga "Ilmuwan Diimbau Kembali ke Etika Moral Keilmuan: Resistensi terhadap WSSD Semakin Keras," *Kompas*, 27 Agustus 2002: 31.

lebih luas yang diikuti atau dimanfaatkan oleh gerakan terorisme kelak juga dapat muncul di berbagai belahan dunia, termasuk di negara maju, sebagai akumulasi kekecewaan yang mendalam terhadap dominasi pengambilan keputusan hanya oleh sekelompok elit politik dunia, yang dinilai telah mengorbankan mayoritas penduduk dunia yang berasal dari kalangan lemah dan terpinggirkan, yang seharusnya menjadi fokus perhatian dan tujuan pembicaraan dan target kebijakan pertemuan puncak semacam ini.

Sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya, sekali lagi, perlu diingatkan, bahwa keamanan nasional (*national security*) dan dunia tidak dapat dipisahkan dari adanya ancaman terhadap keamanan manusia (*human security*) secara komprehensif.²⁷ Rasa ketakutan yang mendalam terhadap kelangkaan kebutuhan dasar, seperti bahan makanan, air, udara bersih, lingkungan yang sehat dan aman, di satu sisi, dan terjadinya perasaan tertekan, terhinja, serta tertindas terus-menerus, di sisi lain, akan mudah menimbulkan berbagai kekerasan dan konflik, yang mudah dimanfaatkan dan ditindaklanjuti oleh gerakan dan aksi-aksi terorisme. Selanjutnya, konflik yang berkepanjangan dengan intensitas tinggi, atau peperangan dan kemiskinan, menjadi ancaman yang terbesar bagi keamanan manusia, sebab mereka telah berwujud sebagai kombinasi dari segala bentuk kerawanan.²⁸

Memang, data-data memperlihatkan bahwa ciri-ciri gerakan radikal yang mengarah pada gerakan terorisme dalam aksi-aksi resistensi mereka terhadap pemerintah negara maju tidak sepenuhnya sama dengan gerakan radikal dan terorisme yang muncul dan berkembang di negara berkembang, miskin dan terbelakang. Sehingga, tampak bahwa gerakan radikal dan aksi-aksi terorisme tidak selalu terkait secara langsung dengan kondisi kemiskinan yang eksis di tempat atau negara itu. Data juga memperlihatkan bahwa beberapa pelaku pemboman 11 September 2002 di AS, para simpatisan, pendukung, dan mereka yang terlibat secara mendalam, sebagai anggota maksudnya, dalam jaringan Al-Qaeda memiliki latarbelakang pendidikan tinggi (universitas) Barat, antara lain Jerman, dan juga sekolah-sekolah keterampilan penerbangan tempat belajar keahlian, kecakapan, dan pengetahuan spesialisasi yang tinggi. Pimpinan organisasi Al-Qaeda, Osama bin Laden, sendiri pernah mengecap pendidikan tinggi dalam bidang

²⁷ Oquist, *loc. cit.*

²⁸ Paul Oquist, "Human Security: An Integrated, Holistic Policy Framework for the Twenty-First Century," *working paper*, Second Paragon Partner's Meeting, 12 December 2001, Manila, Filipina: 2.

konstruksi. Bahkan, mereka, yang juga telah dituding sebagai terlibat atau menjadi bagian dari jaringan ini, adalah mahasiswa di luar negeri. Sebagai konsekuensinya, hal ini telah melahirkan pertanyaan, apakah gerakan radikal atau terorisme dan aksi-aksi mereka selalu berhubungan langsung dengan realitas kemiskinan yang ada dalam skala lokal dan global? Namun, apapun jawaban dan argumentasi yang diberikan, baik yang berasal dari kalangan pro ataupun kontra, tampaknya terdapat kesamaan pendapat dalam satu hal, yakni gerakan radikal atau terorisme, dan aksi-aksi mereka, tetap tidak dapat dilepaskan dari respons atas tata dunia yang ada, yang dinilai tidak adil dan semakin mengalami ketimpangan yang hebat. Sehingga, keterangan salah seorang politisi terkemuka Inggris, Paul Mendelson, yang juga anggota parlemen dari Partai Buruh, yang menjadi utusan pemerintah Blair ke Indonesia untuk mengantisipasi sikap masyarakat Indonesia terhadap rencana serangan militer AS dan Inggris untuk menggulingkan rejim Saddam Hussein dari Irak, dengan mengatakan bahwa Al-Qaeda adalah gerakan borjuasi dan tidak identik dengan perjuangan kalangan miskin dan lemah, tentu menjadi tidak sepenuhnya benar. Sebab, di kalangan Barat sendiri, seperti pemerintah Australia, setelah terjadinya aksi terorisme melalui peledakan bom di Bali pada 12 Oktober 2002, yang merupakan aksi terorisme terbesar kedua pasca Peristiwa 11 September 2001 di AS, kemudian telah memutuskan untuk meningkatkan penggunaan dana bantuan pendidikan untuk merespons kecenderungan berkembangnya radikalisme di sekolah-sekolah agama di kawasan Asia akibat meluasnya kemiskinan dan keterbelakangan.²⁹ Ini merupakan respons serupa yang diperlihatkan telah Barat ketika memerangi kecenderungan meningkatnya ancaman komunisme di berbagai belahan dunia dalam periode Perang Dingin lalu. Melalui kebijakan ini, kecenderungan meningkatnya radikalisme gerakan kiri maupun kanan berupaya diatasi dengan kebijakan mengurangi kesenjangan dalam tata dunia yang ada. Dengan demikian diharapkan, gerakan radikalisme kiri atau kanan yang dipelopori oleh kaum borjuasi akan kehilangan daya tarik dan relevansinya di kalangan massa tingkat akar rumput (*grassroots*). Sehingga, walaupun mereka sejak semula menawarkan solusi alternatif terhadap dominasi oleh negara atau kelompok negara (kapitalis) dalam tata dunia yang tengah berlangsung, namun, baik gerakan radikal kiri maupun kanan, hanya akan tinggal sebagai gerakan ideologis yang elitis, dan tidak akan berbahaya lagi bagi rejim atau sistem global yang ada.

²⁹ Lihat "Dana Jadi Senjata Lawan Terorisme," *Republika*, 31 Oktober 2002: 9

Jadi, walaupun disadari bahwa akibat dari respons anarkis dan destruktif gerakan radikal atau terorisme adalah buruk, tetapi, dalam hal ini, perlu diakui, terdapat pelajaran yang dapat ditarik dari bermunculan dan tumbuhnya gerakan tersebut, yakni masyarakat dunia diajak mempertanyakan kembali kebijakan ekonomi dunia yang eksploitatif dan timpang, dan telah mengakibatkan terjadinya degradasi lingkungan. Demikian pula, secara lebih serius lagi, masyarakat dunia diajak untuk mau tidak mau turut memperhatikan hutang negara berkembang, kondisi kemiskinan, dan keterbelakangan, serta faktor kerusakan lingkungan yang parah yang telah dialaminya dan dapat berdampak luas kepada negara maju dan kondisi dunia secara menyeluruh. Sebaliknya, ancaman penggunaan senjata-senjata strategis dan serangan militer yang membabi buta dan berdampak terhadap kalangan sipil dan lingkungan sekitarnya, baik yang diintroduksi oleh gerakan radikal atau teroris dalam aksi-aksi mereka, maupun pemerintah negara maju dalam upaya merespons dan menangkalnya, telah berhasil menggugah masyarakat dunia untuk memikirkan nasib planet bumi lebih jauh dari kemungkinan terjadinya kerusakan besar, yang tidak dianggap serius selama ini, sebagai konsekuensi dari penggunaan senjata-senjata dan aksi-aksi semacam itu. Karena, selama ini para pengambil keputusan di kalangan penguasa negara maju dan kelompok yang melakukan resistensi tersebut, berpikir secara emosional, di atas paradigma yang sering digunakan kaum realis, akibat telah hilangnya kepercayaan terhadap pentingnya gagasan kerja sama yang ditawarkan oleh kalangan pluralis, yakni penerapan demokrasi dan kerja sama yang saling menguntungkan bagi setiap pihak, mengingat tetap terciptanya tata dunia yang timpang dalam periode pasca-Perang Dingin, dan tidak munculnya upaya perbaikan sebagaimana yang diharapkan semula dengan berakhirnya Perang Dingin. Sebagai konsekuensinya, dunia telah diajak untuk memikirkan dan menghidupkan kembali pentingnya gagasan dan upaya mewujudkan suatu tata dunia baru, dengan pembaruan institusional dan kebijakan dari lembaga-lembaga multilateral ekonomi dan politik dunia, yaitu PBB, terutama Dewan Keamanan, IMF, Bank Dunia, dan WTO.³⁰ Dalam hal ini, upaya lebih serius dan komprehensif untuk memberantas kemiskinan, keterbelakangan, dan marginalisasi, baik yang dialami oleh kelompok ataupun negara, menjadi sangat penting dan mendesak untuk dijalankan.

³⁰ Lihat kembali *Kompas*, 28 Agustus 2002, *loc. cit.*

VII. Terorisme dan Tata Dunia yang Lebih Demokratis

Salah satu faktor yang menjadi dasar dari kampanye luas demokrasi pemerintah AS, yang ditetapkan sebagai kebijakan luar negeri baru negara itu seiring dengan berakhirnya Perang Dingin dan untuk menyambut datangnya fajar Milenium baru, adalah perlunya membangun dunia baru yang lebih aman, terbebas dari ancaman-ancaman yang masih ada, yakni ancaman yang datang dari kekuatan-kekuatan yang anti-demokrasi setelah berakhirnya Perang Dingin.³¹ Komunisme memang diakui telah mengalami kebangkrutan dan Uni Soviet telah tercerai-berai, namun ancaman atas demokrasi, dalam persepsi AS, tetap eksis, dari kelompok-kelompok yang tidak dapat menerima tata dunia yang ada pada pasca-Perang Dingin ini. Adapun kelompok-kelompok tersebut sejak dini, pada tahun-tahun akhir menjelang berakhirnya Perang Dingin, ketika akan dibuatnya pedoman dasar kebijakan luar negeri AS yang baru, telah diidentifikasi sebagai kaum teroris, yang merupakan ancaman potensial selanjutnya, yang akan dihadapi AS dan masyarakat dunia. Sebagaimana dinyatakan secara eksplisit dalam buku-buku pedoman dasar kebijakan luar negeri AS pada pasca-Perang Dingin, sebagai upaya melawan kekuatan-kekuatan anti-terorisme, kampanye demokrasi secara luas ke seluruh dunia harus dilakukan.³² Karena, para pembuat kebijakan di AS berpendapat, bila demokrasi eksis, makin sempit dan sulit bagi para teroris dan ekstremis di berbagai belahan dunia untuk berkembang.³³

Namun, kenyataan di lapangan seringkali memperlihatkan bahwa negara AS bisa saja tampak tidak konsisten dan sikapnya berubah-ubah dalam menjalankan kebijakan luar negerinya, termasuk dalam perang melawan terorisme. Sikap perubahan drastis, antara lain, dapat dilihat dari respons pemerintah AS terhadap pemerintahan hasil kudeta dari Presiden Pakistan, Pervez Musharraf. Musharraf, yang naik ke tampuk kekuasaan melalui kudeta tidak berdarah pada Oktober 1999, semula memang sangat ditentang dan tidak pernah didukung dalam forum-forum internasional oleh pemerintah AS. Sehingga, hal ini telah berhasil mengisolasi Musharraf, karena ia sulit mendapat pengakuan secara luas dari dunia internasional untuk legitimasi atas kepemimpinannya hasil kudeta itu, akibat sikap AS yang selalu mengecam dan menyudutkan kepemimpinan yang baru di Pakistan.

³¹ Lihat *Regional Defence Strategy* Dephan AS Tahun 1993, dalam Wyn Q. Bowen and David H. Dunn (1996), *American Security Policy in the 1990's: Beyond Containment*, Aldershot: Dartmouth: 156.

³² Lihat kembali *Regional Defence Strategy* Dephan AS Tahun 1993, *op cit*.

³³ Lihat pernyataan Wakil Juru Bicara Depu AS, Philip T. Reeker, dalam *Republika*. 24 Agustus 2002: 8.

Tetapi, perkembangan baru yang terjadi akibat peristiwa serangan terorisme terhadap AS pada 11 September 2001, telah merubah secara drastis sikap AS atas Musharraf, sejak pemimpin baru Pakistan yang tidak sah dan otoriter tersebut menyatakan mencabut dukungannya terhadap rejim Taliban yang berkuasa di Afghanistan dan dicurigai mendukung gerakan Al-Qaeda yang dianggap bertanggung jawab terjadinya peristiwa serangan 11 September 2001 itu. Sikap AS atas Musharraf semakin positif setelah penguasa baru Pakistan tersebut memperlihatkan respons yang mendukung perang anti-terorisme dan Al-Qaeda yang dilakukan pemerintah AS, dengan turut bergabung dalam koalisi internasional anti-terorisme yang dipimpin AS. Sebagai implikasinya, Musharraf pun mendapat ruang gerak yang luas di forum-forum internasional dan dapat diterima di beberapa negara karena sikapnya yang kondusif dengan kebijakan anti-terorisme global dari AS. Padahal seharusnya, jika Saddam Hussein sangat dimusuhi oleh AS juga karena sikap rejimnya yang dinilai otoriter dan anti-demokrasi di Irak, maka Musharraf yang naik dan memerintah Pakistan secara anti-demokrasi, seharusnya juga ditentang.

Tentu saja, perubahan sikap pemerintah AS yang tiba-tiba secara drastis itu, melahirkan tanda tanya dan sekaligus kritikan dari para pejuang dan pendukung demokrasi di banyak negara, termasuk Indonesia, dan bahkan dalam negeri Pakistan itu sendiri, yakni kaum oposisi, yang menjadi sangat dirugikan. Para pejuang dan pendukung demokrasi logis saja sangat menyayangkan sikap baru AS, yang sangat tidak konsisten tersebut, yang semata-mata didasari oleh kepentingan pragmatis pemerintah AS dalam kampanye global mereka melawan terorisme, terutama Al-Qaeda. Kasus ketidakkonsistenan sikap ini sama halnya dengan yang diperlihatkan oleh pemerintah AS dalam perang global melawan menyebarnya komunisme melalui *containment policy*, dengan pemihakan pada rejim-rejim militer dan otoriter di banyak Dunia Ketiga dalam periode Perang Dingin lalu. Para pejuang dan pendukung demokrasi, sebagai konsekuensinya, menjadi kuatir dengan implikasi yang akan muncul, sebab dukungan terhadap rejim-rejim militer dan otoriter selama ini secara realistis telah memperburuk keadaan di negara-negara yang didukung AS, tidak terkecuali Indonesia dalam masa pemerintahan Soeharto yang sangat panjang. Sehingga, perang global melawan terorisme, yang semula memperoleh dukungan luas, kini direspons secara lebih hati-hati oleh mereka, para pejuang dan pendukung demokrasi di banyak negara. Sementara, penguasa baru Pakistan, Musharraf, setelah mendapat dukungan luas AS, yang juga

menjadi indikator dari adanya pengakuan AS atas pemerintahannya, semakin terpancing untuk melakukan tindakan-tindakan tidak demokratis lebih banyak lagi di dalam negeri Pakistan. Bahkan, pada 21 Agustus 2002, ia telah mengumumkan sejumlah kebijakan yang membuatnya lebih berkuasa, dan kekuasaannya menjadi lebih langgeng, dengan melakukan amandemen konstitusi sesuka hatinya, tidak melalui prosedur yang sah. Tindakan yang memberikan Musharraf kewenangan baru untuk membubarkan parlemen, mengangkat dan memperkokoh kedudukan pemimpin militer dalam politik, dan juga Ketua MA, telah menyebabkan mantan PM Pakistan Benazir Bhutto mendesak AS agar menentang keras tindakan penguasa tidak sah Pakistan yang kian otoriter itu.³⁴

Di AS, langkah lancang Musharraf untuk melakukan tindakan inkonstitusional lainnya di dalam negeri Pakistan, yang mungkin dilakukannya secara leluasa karena ia telah mendapat dukungan AS dan tidak ada tekanan pemerintah AS ataupun digoyang kedudukannya, melahirkan sikap pemerintah AS yang mendua dan semakin tidak jelas. Di satu pihak, Presiden Bush tetap menyatakan bahwa Washington masih punya ikatan dengan Musharraf, terutama dalam perang anti-terorisme, dan tetap yakin bahwa Musharraf masih dapat diharapkan untuk mendorong demokratisasi di Pakistan dengan bantuan AS, melalui kerja sama yang beragam. Dengan demikian, Bush telah mengecilkan arti kudeta yang dilakukan Musharraf dan tetap memuji peran dan bantuannya yang penting dalam koalisi global AS melawan terorisme.³⁵ Di pihak lain, kalangan Deplu AS telah memperlihatkan respons yang berbeda terhadap sikap baru AS tersebut.

Adapun kalangan Deplu AS sangat keberatan dengan perkembangan di dalam negeri Pakistan akibat langkah-langkah baru Musharraf. Menurut Philip T. Reeker, Jubir Deplu AS, amandemen konstitusi yang dilakukan Musharraf bisa mempersulit upaya

³⁴ Musharraf mengubah konstitusi Pakistan untuk memperkokoh posisinya sebagai penguasa Pakistan. Ia mengembalikan haknya untuk membubarkan parlemen hasil pemilu, sebuah kekuasaan yang dihapuskan dari UUD pada masa kekuasaan PM Nawaz Sharif. Ia sendiri secara terbuka telah menegaskan tekadnya untuk tetap memimpin pemerintahan untuk masa 5 tahun berikutnya. Ia juga telah mengumumkan pembentukan Dewan Keamanan Nasional yang memiliki kekuasaan besar, yang komposisinya terdiri atas 4 pimpinan militer dan 8 politisi sipil, yang bertugas mengawasi pemerintahan. Secara tidak logis, Musharraf kemudian menyatakan, kehadiran militer dalam politik adalah penting untuk menghindari terjadinya kudeta di masa depan. Untuk menghambat lawan-lawan politiknya, terutama mantan PM Bhutto, untuk maju sebagai PM dalam pemilu Oktober 2002, Musharraf telah memberlakukan UU baru, yang melarang mereka yang telah pernah 2 kali menjadi PM untuk mencalonkan diri lagi. Lihat, "Perubahan Konstitusi Musharraf Dikritik," *Kompas*, 24 Agustus 2002: 2.

³⁵ *Ibid.*

membangun lembaga demokratis yang kuat, apalagi bila ia tidak didesak untuk melaksanakan segera pemilu regional dan nasional yang jujur dan adil, sebagai upaya untuk membuka kesempatan menjalin kontak dengan para pemimpin terpilih. Lebih tegas dibandingkan Bush, Reeker mengatakan bahwa sangat penting hukum perdata demokratis kembali diterapkan di Pakistan. Dengan adanya pernyataan yang berbeda nuansa atau tekanannya, di kalangan pembuat kebijakan luar negeri AS telah tampak adanya perbedaan pandangan atas penguasa otoriter Pakistan, Musharraf. Para pembuat kebijakan luar negeri AS di Deplu lebih mengkuatirkan langkah terakhir Musharraf, yang diperkirakan dapat semakin mempersulit usaha untuk membangun dengan kokoh institusi-institusi demokrasi.

Sementara, di Pakistan, para pengamat politik menyatakan bahwa isyarat-isyarat yang saling bertolak belakang di antara para pembuat kebijakan luar negeri AS telah mengindikasikan tengah berkembangnya keretakan dan berkembangnya dua kubu yang berbeda.³⁶ Pertama, sebagian di antara para pembuat kebijakan luar negeri AS telah menunjukkan keprihatinan yang semakin besar bahwa Musharraf tengah mengkhianati niat baik yang telah diperlihatkannya lewat dukungan pada kampanye global AS melawan terorisme. Kedua, bertolak belakang dengan mereka yang menilai bahwa Musharraf telah bertindak terlalu jauh, sebagian lagi menginginkan Musharraf tetap berkuasa. Dengan kata lain, kubu yang pertama di kalangan pemerintah AS telah mengkuatirkan akibat dari berlangsungnya kelowongan kekuasaan (*vacuum of power*) dalam jangka panjang di Pakistan karena ulah Musharraf tersebut. Sedangkan kubu yang kedua tetap mengharapkan Musharraf meneruskan dukungan pada perang melawan terorisme di dalam negeri.

Selanjutnya, ketidakkonsistenan sikap dan kebijakan pemerintah AS tampak lagi dalam kebijakan baru yang telah diputuskan dan tengah diintroduksi, berupa kampanye besar-besaran bagi dorongan dan dukungan untuk melakukan demokratisasi secara luas bagi negara-negara di kawasan Timur-Tengah, yang sasarannya tidak hanya Irak, Mesir, dan Arab Saudi saja.³⁷ Kebijakan baru untuk kampanye demokrasi ini di Timur-Tengah, seperti muncul tiba-tiba, mengingat selama ini pemerintah AS lebih mengedepankan tindakan jangka pendek yang dapat memberikan hasil langsung yang nyata dalam perang melawan

³⁶ Lihat pendapat Aqil Shah, pengamat dari International Crisis Group (ICG) di Pakistan, *ibid*.

³⁷ Lihat Peter Slevin and Glenn Kessler (2002), "US plans to promote democracy in Mideast: Program could be unveiled next month," *International Herald Tribune*, 22 August 2002: 3.

terorisme di sana, melalui invasi langsung, operasi militer, bantuan dan kerja sama militer dalam jangka pendek maupun panjang.³⁸

Tampaknya, pemerintah AS menyadari bahwa solusi militer saja tidak cukup, tanpa dilengkapi dengan solusi yang komprehensif, konstruktif, dan bersifat lebih jauh ke depan. Di samping itu, pemerintah AS juga ingin merespons kritik yang sinis terhadapnya, mengapa berupaya mengeliminasi kekerasan dengan jalan kekerasan pula, sebuah kritik yang sangat sinis dirasakan bagi sebuah negara yang mayoritas warganegaranya seringkali mengklaim diri mereka sebagai orang yang beradab. Ini juga merupakan jawaban atas kritik tajam terhadap kebijakan luar negeri AS, yang telah mengkampanyekan pentingnya demokratisasi bagi Irak dalam upaya menjatuhkan Saddam Hussein.³⁹ Sehingga, menjadi logis jika, pemerintah AS telah memutuskan sikap yang sangat kontradiktif dengan sikap yang telah ditunjukkannya terhadap rejim hasil kudeta Musharraf yang tengah berkuasa di Pakistan. Lebih jauh lagi, alasan tersebut dapat diterima, mengingat kekerasan begitu dominan terjadi di kawasan Timur-Tengah dan beberapa negara di sana melaksanakan sistem politik yang tertutup, tidak transparan dan *fair* bagi rakyatnya, dengan mekanisme suksesi yang reguler sebagaimana yang dikenal dalam sistem demokrasi Barat.

Namun, solusi di atas bukan suatu hal yang sederhana untuk diimplementasikan, karena aksi-aksi kekerasan dan bahkan terorisme atas kepentingan Barat, khususnya AS, di Timur-Tengah selama ini diketahui merupakan implikasi dari kebijakan mereka yang dinilai cenderung memihak dan memenangkan Israel, dan selalu menyudutkan atau merugikan negara-negara Arab.⁴⁰ Sebagai konsekuensinya, dunia akan mempertanyakan sejauh mana relevansi kebijakan baru AS ini dalam mengatasi maraknya kembali gerakan dan aksi-aksi terorisme di Timur-Tengah. Sementara, secara sangat kontradiktif, pemerintah Israel yang dinilai telah menerapkan sistem politik yang demokratis seperti dimaksud, tetap tidak dapat lepas dari kecaman turut melakukan aksi-aksi terorisme yang dikordinasi oleh negara (*state terrorism*) terhadap penduduk sipil Palestina, sama dengan yang telah ditudingkan

³⁸ Lihat "Sebegitu Drastiskah Perubahan Sikap AS terhadap Timur Tengah?", *Kompas*, 23 Agustus 2002: 4.

³⁹ Lihat, misalnya, Thomas L. Friedman (2002), "America seems not to care: Why democracy for Iraqis and not for Egyptians?", *International Herald Tribune*, 23 August 2002: 8.

⁴⁰ Sebenarnya elemen di dalam pemerintah AS, CIA, antara lain, juga telah menyadari dan sekaligus mengingatkan belakangan ini bahwa kebijakan AS melawan gerakan dan aksi-aksi terorisme internasional akan gagal, jika tidak menyelesaikan secara tuntas salah satu akar penyebabnya, yakni konflik Israel-Palestina, sebagai faktor pemicu muncul dan meningkatnya radikalisme di Dunia Ketiga. Lihat, "CIA Ingatkan Operasi Antiteror akan Gagal," *Media Indonesia*, 30 Oktober 2002: 22.

oleh negara itu terhadap berbagai kelompok radikal di Timur-Tengah, selama ini.

Patut dikemukakan di sini bahwa solusi alternatif dalam mengatasi masalah terorisme lokal dan internasional melalui jalur politik lewat kampanye demokrasi saja, menjadi tidak ampuh. Karena, secara kritis, harus disadari bahwa kemudian timbul pertanyaan, apakah terorisme disebabkan oleh absennya demokrasi di negara berkembang, miskin, terpinggirkan dan terbelakang, atau karena sistem demokrasi di negara maju itu sendiri, yang sebenarnya menjadi pokok persoalan, mengingat ia telah menghasilkan sikap yang tidak adil dan kesempatan yang tidak sama, serta semakin menyudutkan bagi kelompok-kelompok yang terpinggirkan dan menjadi korban? Sebagaimana halnya fenomena yang muncul akibat ketidakadilan ekonomi yang kian meluas dalam struktur ekonomi global ini dewasa ini, khususnya terhadap posisi negara berkembang dan terbelakang yang semakin termarginalisasi, maka ketidakadilan politik dalam kenyataannya juga telah memicu tumbuhnya gerakan radikal, yang aksi-aksinya tidak berbeda dengan aksi-aksi terorisme pada umumnya. Dengan kata lain, gerakan dan aksi-aksi terorisme yang muncul kemudian, mempunyai akar politik dari berbagai permasalahan di berbagai belahan dunia yang tidak memberikan solusi yang memuaskan bagi banyak pihak, terutama pihak-pihak yang terpinggirkan posisinya.⁴¹

Ketidakkonsistenan Barat dalam menegakkan demokrasi jelas tampak, dengan kebijakan baru Presiden AS, George W. Bush Jr., yang meluncurkan kampanye secara luas bagi demokratisasi di kawasan Timur Tengah. Ini sebenarnya bukan merupakan bentuk standar ganda yang baru dari pemerintah AS dalam kebijakan-kebijakan luar negerinya. Sebab, dalam periode Perang Dingin dunia telah melihat praktek-praktek semacam itu dari pemerintah AS, yang di satu pihak menentang dan menjatuhkan rejim-rejim komunisme, namun di pihak lain, mendukung naiknya dan sekaligus mempertahankan rejim-rejim militer yang sama-sama anti-demokrasi.⁴² Sehingga, kebijakan AS dalam perang global melawan terorisme dengan kampanye demokratisasi, tidak luput dari pertanyaan, apakah hal tersebut akan dilakukan dengan konsisten dalam jangka panjang dan permanen, atautkah hanya bersifat kamufase,

⁴¹ Lihat Zbigniew Brzezinski (2002), "Focus on the political roots of Sept. 11," *International Herald Tribune*, 4 September 2002: 6 dan Fareed Zakaria (2002), "The extremist are losing," *ibid.*

⁴² Mengenai ketidakkonsistenan sikap AS dalam berbagai kebijakan luar negerinya, lihat, antara lain, Paul Findley (1995), *Diplomasi Munafik Ala Yahudi: Mengungkap Fakta Hubungan AS-Israel*, Bandung: Mizan, 1995 dan Peter Roesler Garcia, "AS, Negara Adikuasa dalam Jalan Keliru," *Kompas*, 19 September 2002: 5.

kebijakan yang berpura-pura, setengah hati atau sementara saja? Sebab, apa yang tengah kita saksikan di kawasan lain, antara lain contoh yang telah disebutkan, yaitu Pakistan, dan Venezuela, justru realitas yang kontradiktif.

Di kedua negara di atas, AS seperti membiarkan berlangsungnya proses kematian demokrasi. Musharraf yang naik ke tampuk kekuasaan melalui kudeta atas kekuasaan sipil, ironisnya malah diakui dan didukung pemerintahannya yang tidak sah itu, demi kepentingan pragmatis pemerintah AS dalam perang melawan terorisme.⁴³ Sedangkan diketahui, pemerintah AS berada di belakang upaya militer Venezuela yang gagal dalam menjatuhkan Hugo Chavez, Presiden Venezuela yang terpilih secara sah, namun diketahui sangat dekat dan dianggap sebagai pewaris pemikiran penguasa Kuba yang selalu menentang AS, Fidel Castro. Sehingga logis, kebijakan AS dalam perang global melawan terorisme melalui kampanye demokratisasi dalam periode pasca-Perang Dingin, telah direspons dengan pertanyaan kritis, apakah sungguh-sungguh untuk menghidupkan demokrasi atau demokratisasi, ataukah justru untuk melakukan de-demokratisasi atau membunuh demokrasi itu sendiri? Jika yang berlangsung adalah realitas yang pertama, lalu pertanyaan kritis berikutnya yang muncul adalah, mengapa pemerintah AS bersedia menari bersama para diktator dalam perang global mereka melawan gerakan dan aksi-aksi terorisme internasional?⁴⁴ Padahal, sangat disadari, hal tersebut malah akan memberi angin pada rejim-rejim dan cara-cara represif dalam menyelesaikan konflik-konflik yang muncul di berbagai negara dan kawasan.⁴⁵ Di sisi lain, secara simultan, kebijakan dan langkah AS itu turut memperlihatkan tengah berlangsungnya proses kemunduran demokrasi liberal, sebuah sistem politik, yang bersama-sama dengan pasar bebas dalam sistem ekonomi, semula telah diklaim sebagai sistem yang eksis di akhir perjalanan sejarah konflik antara komunisme dan kapitalisme.⁴⁶

VIII. Terorisme dan Tata Dunia yang Lebih Aman

Berakhirnya Perang Dingin telah diikuti dengan harapan akan munculnya tata dunia baru yang lebih aman dan stabil. Sebab, tata dunia yang ditandai oleh rivalitas kekuatan antara dua negara adidaya

⁴³ Lihat "Dancing with dictators," *International Herald Tribune*, 2 September 2002. 8 dan Tunku Varadarajan (2002), "The US and Democracy in Pakistan," *The Asian Wall Street Journal*, 28 August 2002: 8.

⁴⁴ Lihat "Dancing with dictators," *op cit*.

⁴⁵ Lihat Brzezinski (2002), *loc cit*.

⁴⁶ Lihat Amitav Acharya (2002), "One result: The retreat of liberal democracy," *International Herald Tribune*, 17 September 2002: 5.

telah lenyap, seiring dengan runtuhnya Uni Soviet dan bubarnya Pakta Warsawa atau Blok Timur, serta terputusnya hubungan dengan negara-negara satelitnya di Dunia Ketiga. Namun, harapan yang logis itu pupus, karena munculnya AS sebagai adidaya tunggal mendapat tantangan dari kekuatan multinasional non-negara, yakni gerakan terorisme. Harapan akan tata dunia baru yang aman dan stabil dalam jangka panjang disadari menjadi sesuatu yang naif dengan membiarkan dunia dibangun di bawah struktur baru, dengan dominasi kebijakan-kebijakan unilateralisme AS.⁴⁷ Karena, siapapun mengetahui, secara teoritis dan empirik, tata dunia yang dibangun di atas dominasi satu kekuatan saja tidak dapat diandalkan untuk menjamin terbentuknya tata dunia yang adil, demokratis, aman dan sekaligus damai. Sementara, pihak, atau kekuatan yang tengah mendapat posisi dominan tentu akan tergoda untuk menggunakannya secara maksimal, yang konsekuensinya akan rawan dari penyalahgunaan untuk kepentingan sepihak.

Berangkat dari asumsi-asumsi pemikiran seperti di atas, gerakan terorisme muncul sebagai kekuatan baru non-negara, menggantikan komunisme, yang kemudian menjadi ancaman utama bagi AS dan sekutu-sekutunya yang merepresentasikan kekuatan dan nilai-nilai peradaban Barat. Secara lebih tegas, ingin dikatakan di sini bahwa gerakan dan aksi-aksi terorisme muncul di berbagai belahan dunia sebagai bentuk ketidakpuasan atau resistensi politik dari solusi atas berbagai permasalahan yang ada. Munculnya The Red Brigades, The Stern Gang, The Naxalites, The Irish Republican Army di Irlandia, The Basques di Spanyol, gerilyawan Kashmir dan lain-lain, tidak dapat dilepaskan dari akar politik yang tidak terlesaikan selama ini.⁴⁸ Karena resistensi secara radikal pada periode pasca-Perang Dingin banyak dilakukan oleh kelompok-kelompok radikal yang membawa simbol-simbol Islam, maka muncul antisipasi awal seolah-olah yang kini berhadapan-hadapan adalah Barat dengan Islam, sebagai pengganti dari perseteruan kekuatan lama antara Kapitalisme dan Komunisme.⁴⁹ Sementara, secara logis dapat dipahami mengapa kelompok-kelompok radikal tersebut dewasa ini menjadi bersikap radikal terhadap Barat, terutama AS, dan memilih sikap untuk saling berhadapan-hadapan ketimbang melakukan pendekatan kooperatif dan kompromis. Sebab, diketahui, selama ini mereka, dan umat Islam di banyak belahan bumi, telah cukup bersabar, namun menjadi korban yang lebih besar dari

⁴⁷ Lihat Kuncahyono (2002), *loc. cit.* dan Garcia (2002), *loc. cit.*

⁴⁸ Lihat Brzezinski (2002), *ibid.* dan Zakaria (2002), *loc. cit.*

⁴⁹ Lihat Samuel P. Huntington (1993), "The Clash of Civilisations?", *Foreign Affairs*, Summer 1993:22-49

kebijakan Barat yang sangat stereotip, subyektif, tidak adil, dan merugikan, baik dalam perspektif politik, ekonomi, maupun sosial. Tidak menentunya nasib bangsa Palestina dan tekanan terus-menerus yang dirasakan oleh negara-negara Arab dan Islam lainnya dalam respons mereka terhadap Israel, dan dalam sikap mereka untuk menentukan masa depan sendiri dengan nilai-nilai alternatif yang relatif lebih baik sebagaimana yang mereka yakini, di luar nilai-nilai peradaban Barat yang diagung-agungkan sebagai demokratis dan universal itu, adalah beberapa penjelasan di balik munculnya gerakan radikal dan aksi-aksi terorisme mereka terhadap kepentingan dan sikap Barat yang tidak mau berubah tersebut.

Dalam perkembangannya, dalam beberapa tahun belakangan, struktur dunia yang unipolar tersebut, dengan AS sebagai negara adidaya tunggal yang bisa secara leluasa menentukan agenda kebijakan dunia dan mengambil keputusan memaksa secara sepihak (unilateral), sedikit demi sedikit, tampak mendapat resistensi dari sekutu-sekutu tradisional Baratnya. Sikap AS yang secara sepihak telah beberapa kali melancarkan serangan militer secara kontiniu terhadap rejim Saddam Hussein dan negara Irak, pasca-Perang Teluk, akhirnya telah menimbulkan perbedaan pendapat yang tajam di antara negara-negara Barat, anggota koalisi internasional yang sebelumnya terlibat dalam Perang Teluk. Kecuali oleh Inggris, dengan dukungan penuh pemerintah Blair atas kebijakan AS, kebijakan unilateral AS dalam perang global melawan terorisme yang ditujukan terhadap Saddam Hussein dan Irak, negara utama yang telah diidentifikasi sebagai Poros Setan (*The Axis of Evil*) pendukung terorisme dunia, kurang memperoleh dukungan, tidak hanya dari sekutu-sekutu tradisional Baratnya selama ini, seperti Jerman, dan Prancis, bahkan juga dari negara-negara sekutu-sekutu tradisional Arabnya, yakni Arab Saudi, Mesir, Qatar, Syria, dan lain-lain.⁵⁰ Sementara, Rusia, RRC dan India, yang walaupun bukan merupakan negara-negara adidaya, merupakan negara-negara besar (*big powers*), sejak dini telah memberi sinyal menentang.⁵¹ Ketiga negara besar itu memang tidak menghendaki terbentuknya tata dunia yang unipolar dengan unilateralisme-nya, tetapi menginginkan terbentuknya sebuah tata dunia yang ditandai oleh multipolarisme dengan terbukanya

⁵⁰ Lihat Steven Erlanger (2002), "Schroeder critic Cheney speech: Chancellor says rhetoric undercuts UN goals on Baghdad," *International Herald Tribune*, 29 August 2002: 3 dan David E. Sanger (2002), "Saudis say they remain opposed to war on Iraq," *International Herald Tribune*, 29 August 2002: 5.

⁵¹ Lihat "Bush defense policy is 'unwise' and 'hegemonic,' China says," *International Herald Tribune*, 13 June 2002: 7 dan Howard Schneider (2002), "Iraq ask Syria and China for support against US," *International Herald Tribune*, 29 August 2002: 3.

pembentukan dunia ke arah multilateralisme baru.

Keengganan AS untuk menentang aksi-aksi agresi dan kekerasan Israel yang telah melawan hukum internasional dan melakukan pelanggaran terhadap nilai-nilai HAM universal atas rakyat Palestina, yang sesungguhnya juga merupakan aksi-aksi terorisme, karena telah diarahkan terhadap sasaran-sasaran sipil yang tidak terkait sama sekali dengan perang (*non-combatant*), tampaknya kini kian mengarahkan terbentuknya tata dunia dengan struktur bukan lagi antara Barat berhadapan dengan Islam (*The West vs. Islam*), ataupun antara negara-negara di dunia yang tergabung dalam koalisi internasional pimpinan AS berhadapan dengan kekuatan terorisme global dan pendukung-pendukungnya (*The World vs. Rogue States*), namun antara AS berhadapan dengan seluruh dunia (*The US vs. the Rest*).⁵²

Patut dikemukakan, penancangan kebijakan dan strategi besar (*grand strategy*) baru militer AS yang dikenal sebagai doktrin *pre-emptive strike*, yakni melakukan serangan lebih dini terhadap sasaran-sasaran yang diperkirakan menjadi ancaman bagi keamanan nasional AS, untuk mencegah dampak kerugian dan destruksi lebih besar, sejalan dengan tindakan unilateral AS dalam berbagai kebijakan luar negerinya belakangan ini pasca-Serangan 11 September 2001, telah diluncurkan.⁵³ Adapun doktrin baru tersebut, sejalan dengan telah berakhirnya Perang Dingin, telah mengganti doktrin lama warisan Perang Dingin yang bertitik-tolak dari kebijakan pencegahan atau penangkalan (*deterrence*), yang bersifat defensif, tanpa melakukan tindakan inisiatif penyerangan lebih dulu. Berbeda dengan kondisi sebelumnya, doktrin lama tersebut dianggap telah usang (*obsolete*), karena musuh nyata yang dinilai memberikan ancaman potensial dewasa ini adalah terorisme internasional, yang sulit dideteksi operasi-operasinya. Karena hakekat ancamannya tidak terkirakan, dan bisa setiap saat, berbeda dengan hakekat ancaman pada masa Perang Dingin, yang kompetisi peningkatan kuantitas dan kualitas persenjataan konvensional dan strategis pihak lawan dapat diperkirakan, maka inisiatif penyerangan terhadap ancaman terorisme internasional harus diambil AS, termasuk terhadap potensi, fasilitas dan senjata-senjata strategis mereka.⁵⁴ Padahal disadari, faktor kekeliruan dan kesalahan dalam operasi di

⁵² Lihat Glenn Kessler (2002), "America and the world: A widening chasm in year since Sept. 11," *International Herald Tribune*, 2 September 2002: 1.

⁵³ Lihat Allen, Mike dan Karen deYoung (2002), "Bush sets first-strike policy on terror cells in 60 nations," *International Herald Tribune*, 3 Juni 2002: 1 & 4 dan Kuncahyono (2002), *loc cit*.

⁵⁴ *Ibid*.

lapangan tetap besar, terutama terhadap kalangan sipil *non-combatant*, karena tetap adanya keterbatasan kemampuan pihak intelejen yang dimiliki. Sehingga, dapat dikatakan bahwa perang menghadapi ancaman terorisme (*terrorism war*), jauh lebih berbahaya dibandingkan dengan Perang Dingin, mengingat situasinya lebih berbahaya. Karena, musuh yang dihadapi (kaum teroris) dan aksi-aksinya sering tidak terantisipasi atau di luar perhitungan. Sementara, upaya untuk menangkalnya pun menjadi jauh lebih riskan, mengingat teater atau mandala perang menjadi tidak terbatas, menjangkau berbagai pelosok sudut dunia.⁵⁵

Resiko kekeliruan dan implikasi pasca-serangan akan semakin besar, jika *pre-emptive strike* harus dilakukan ke sasaran-sasaran fasilitas dan senjata-senjata strategis, kimia dan biologi milik negara lain, yang dicurigai terlibat atau mendukung gerakan dan aksi-aksi terorisme internasional. Sehingga, kemampuan teknologi tinggi, yang mendukung kebijakan dan strategi militer semacam ini, termasuk dengan penggunaan berbagai alat yang canggih dan cerdas, seperti *smart bomb* dan lain-lain, tetap saja tidak dapat menghindari terjadinya eskalasi konflik dan kemarahan negara-negara lain, yang selain juga dapat dirugikan oleh akibat secara langsung, tidak dapat menerima dampak destruksi besar sampingan yang dapat ditimbulkan oleh doktrin strategi besar AS, *pre-emptive strike*, yang dinilai tidak obyektif dan adil itu, terutama dari perspektif tetap tidak terhindarkannya kalangan sipil tidak berdosa menjadi korban serangan.⁵⁶ Kekuatiran akibat tindakan militer besar-besaran yang akan diambil AS dan Inggris dalam merespons terorisme global terhadap kalangan sipil tidak berdosa, menjadi sangat logis bila dikaitkan dengan hasil investigasi atas perkembangan kapabilitas senjata-senjata strategis, kimia dan biologi Irak yang semakin meningkat belakangan ini, terutama jika dikaitkan dengan perubahan strategi militer yang dapat dilakukan oleh Saddam Hussein dengan penempatan senjata-senjata yang sangat *mobile* itu di tengah-tengah pemukiman penduduk (sipil) yang padat.⁵⁷

Sikap negara-negara lain yang tidak mendukung kebijakan global yang sepihak dari pemerintah AS, dan sikap frustrasi pemerintah AS

⁵⁵ Lihat penilaian George Blake, mantan agen Inggris yang kontroversial dalam era Perang Dingin yang kemudian menjadi mata-mata Uni Soviet, dalam wawancara, lihat "Terorisme Lebih Berbahaya Ketimbang Perang Dingin," *Republika*, 13 November 2002: 6.

⁵⁶ Lihat "AS Kembangkan Doktrin Ofensif, Implikasinya Luas," *Kompas*, 14 Juni 2002: 4.

⁵⁷ Lihat kembali *Kompas*, 25 September 2002, *loc cit* dan *Kompas*, 23 September 2002, *loc cit*. Juga, Marc Champion (2002), "Blair Makes Case For Possible War Against Iraq: Dossier From UK Leader Presents New Evidence About Weapons Program," *The Asian Wall Street Journal*, 25 September 2002.

karena tidak selalu mendapat dukungan penuh dari sekutu-sekutu koalisi Barat-nya dalam perang global melawan terorisme, khususnya proyek invasi militer besar-besaran ke Irak untuk menjatuhkan Saddam Hussein yang dinilai sebagai pendukung aksi-aksi terorisme internasional yang ditujukan ke AS, tidak menyurutkan sikap pemerintah AS yang kian agresif dengan kebijakan unilateralnya.⁵⁸ Keadaan ini tentu saja berimplikasi pada tumbuhnya tata dunia yang semakin unipolarisme, dan sebaliknya, multipolarisme semakin jauh dari harapan, akibat terjadinya perbedaan pendapat secara lebih luas yang dapat berimplikasi pada perpecahan di antara AS dan sekutu-sekutu Barat-nya.⁵⁹ Sementara, apabila AS tetap tidak menghiraukan pandangan PBB, dalam hal mana Sekjen PBB Kofi Annan, telah menyatakan kepada AS agar tidak menyerang Irak, tetapi menyelesaikan persoalan dengan negosiasi, maka aksi unilateral AS tersebut akan berdampak buruk terhadap stabilitas dunia, dan tidak hanya terhadap kawasan Timur-Tengah.⁶⁰ Sebagaimana dikatakan oleh pemenang nobel perdamaian, Nelson Mandela, unilateralisme AS sebagai bentuk perilaku rasisme akan melahirkan bahaya rasisme global anti-AS, sebuah ancaman yang tentu berbahaya terhadap seluruh kepentingan AS di berbagai belahan, dan bukan hanya terhadap stabilitas dunia.⁶¹

Para pimpinan negara dan analis juga telah memperhitungkan bahwa seandainya AS melakukan aksi militer secara unilateral, terlebih-lebih bila PBB juga tidak memberi legitimasi dan dukungan, maka komunitas internasional akan semakin transparan melihat adanya tata dunia yang unipolar dengan AS berhadapan dengan masyarakat dunia lainnya, yang menentang tindakan unilateral yang arogan tersebut. Secara spesifik, aksi militer unilateral AS ke Irak, dengan argumentasi bahwa Presiden Saddam Hussein tengah mengembangkan senjata perusak dan pemusnah massal dan terlibat dalam jaringan terorisme internasional, sebagaimana didukung oleh pendapat Richard O. Spertzel, Kepala Pengawas Senjata-senjata Biologi PBB yang bertugas di Irak dari 1994-1998, dari hasil kegiatan inspeksinya selama ini di sana, akan memicu antipati baru negara-negara Islam terhadap AS dan Barat pada umumnya.⁶² Perasaan teralienasi, disingkirkan, dan tidak

⁵⁸ "Rumsfeld: Dukungan Sekutu Tidak Sangat Penting," *Kompas*, 29 Agustus 2002: 3.

⁵⁹ Lihat Joseph S. Nye Jr. (2002), "America can't go it alone: unilateralism vs. multilateralism," *International Herald Tribune*, 13 June 2002: 8.

⁶⁰ Lihat "Jerman: Ilegal, Serang Irak tanpa Mandat PBB," *Media Indonesia*, 4 September 2002: 8.

⁶¹ Lihat "Mandela Ingatkan Bahaya Rasisme dalam Krisis Irak," *Kompas*, 2 Oktober 2002: 4.

⁶² Lihat kembali Spertzel (2002), *loc. cit* dan "Negara-negara Muslim dan Eropa Tekan AS untuk Tidak Serang Irak," *Suara Pembaruan*, 30 Agustus 2002: 12.

dipertimbangkan sama sekali dari negara-negara lain dalam pembuatan kebijakan dunia, akan mengarahkan dunia pada terciptanya situasi ketegangan baru di berbagai belahan dunia dalam periode pasca-Perang Dingin, antara AS berhadapan-hadapan dengan negara yang mayoritas penduduknya adalah Islam, seperti negara-negara Arab, termasuk Arab Saudi, Jordania, dan Mesir, serta Malaysia dan Indonesia, dan *big powers* lainnya, seperti Jerman, Prancis, Rusia, RRC, dan India.⁶³

Secara lebih khusus lagi, dukungan AS yang kuat atas rejim tidak sah Musharraf, bukan tidak mungkin akan menjadi rawan, akibat penentangan secara luas yang akan muncul dari rakyat Pakistan, yang sebagian besar beragama Islam. Di Indonesia sendiri, negara dengan penduduk mayoritas Islam terbesar di dunia, perang global AS melawan gerakan dan aksi-aksi terorisme yang tidak terkontrol, sebagai bagian dari kampanye pemerintah AS di kawasan Asia Tenggara, sejak awal telah melahirkan reaksi negatif dan resistensi yang besar baik di kalangan elit politik, pemerintah maupun masyarakat. Tentu saja, ketidakkonsistenan sikap dan kebijakan pemerintah AS selama ini dalam politik luar negerinya, yang seringkali disertai dengan aksi-aksi unilateralnya sebagai refleksi dari posisinya kini sebagai *hyperpower*, sebuah negara yang kinerjanya telah melebihi sebuah negara adidaya, jika berhadapan-hadapan dengan sensitifitas yang semakin besar dari masyarakat Indonesia dengan penduduk muslim terbesar di dunia, akan menjadi sumber instabilitas besar di kawasan Asia Tenggara. Sebab, berita investigasi atas keberadaan jaringan terorisme di Asia Tenggara, sebagai bagian dari Al-Qaeda yang diduga telah melibatkan beberapa pihak dan organisasi masyarakat di Indonesia, sebagaimana yang dilaporkan dalam laporan utama *Time*, 23 September 2002, dengan menggunakan sebagian besar sumber CIA yang dinilai subyektif, di samping telah dipertanyakan akurasinya secara luas di sini, juga telah cukup memperlihatkan indikasi yang dapat mengarah pada dapat terjadinya instabilitas domestik yang besar di Indonesia dan juga terhadap berbagai kepentingan AS di kawasan.⁶⁴ Kasus peledakan bom di Bali yang terjadi pada 12 Oktober 2002, yang dianggap sebagai sebuah serangan terorisme berskala internasional yang terbesar kedua setelah Peristiwa 9 September 2001, dan juga aksi-aksi dalam menanggulangi dan meresponnya kemudian yang diperlihatkan oleh

⁶³ Lihat "Liga Arab Tolak Rencana Serangan Militer AS ke Irak," *Kompas*, 5 September 2002: 2.

⁶⁴ Lihat khususnya laporan Romesh Ratnesar (2002), "Confessions of an Al-Qaeda Terrorist," dalam *Time*, September 23, 2002: 23-27.

pemerintah nasional Indonesia dan negara-negara di kawasan dan dunia, dalam kenyataannya, telah cukup memberikan dampak yang luas dan serius bagi instabilitas domestik Indonesia dan kawasan, baik secara politis maupun ekonomis. Sehingga, dapat diantisipasi secara logis, dampaknya akan semakin besar lagi bagi dunia, jika pemerintah AS tidak dapat menahan diri dan tetap berkeras dengan kebijakan unilateralnya yang dinilai arogan dan semena-mena, terutama dalam kebijakannya terhadap Irak. Sebab, aksi dan agresi militer atas Irak, yang pada hahekatnya merupakan pendekatan kekerasan dalam kampanye besar melawan terorisme, justru dapat memperluas dan memperkuat tumbuhnya berbagai gerakan dan aksi-aksi terorisme, bersamaan dengan semakin meluasnya sentimen anti-AS, yang tentu tidak diharapkan pemerintah AS. Dengan kata lain, aksi dan agresi militer ke Irak oleh AS, malah tidak akan kondusif bagi kampanye global melawan terorisme, melainkan hanya akan mendukung hal yang sebaliknya, yaitu kampanye global terorisme.⁶⁵ Di sinilah para pembuat kebijakan dan pengambil keputusan yang menggunakan paradigma kaum realis, seharusnya turut menyadari bahwa introduksi kekerasan juga akan menghasilkan kekerasan baru.

Melihat perkembangan ini, sekali lagi, AS harus menyadari bahwa gerakan dan aksi-aksi terorisme internasional tidak dapat terus direspons dengan aksi militer dan bentuk kekerasan lainnya. Sebaliknya, sudah saatnya kini AS harus menyadari dan dapat menerima bahwa muncul dan maraknya gerakan dan aksi-aksi terorisme internasional tidak dapat dilepaskan dari realitas meluasnya kemiskinan, keterbelakangan, dan marginalisasi yang semakin hebat akibat sistem dunia yang tidak adil dan penuh dengan eksploitasi, di samping sebagai dampak negatif dari arus deras globalisasi yang melanda negara-negara berkembang dan terbelakang, yang tidak siap dalam menghadapinya. Kalau kenyataan ini dapat diterima dan diakui secara rasional oleh AS, sebagaimana kesadaran baru yang telah muncul dan kian berkembang di kalangan negara-negara Eropa, sekutu Barat-nya, yang telah dapat turut menyalahkan kebijakan luar negeri AS di balik terjadinya Serangan 11 September 2001, maka AS akan dapat menghasilkan respons baru yang efektif dan, lebih jauh lagi, konstruktif, dalam upayanya mengeliminasi terorisme internasional.⁶⁶ Dengan demikian, berbagai kebijakan

⁶⁵Lihat pendapat PM Malaysia, Mahathir Muhammad, dalam wawancara dengan *Times of Oman*, dalam "Mahathir: Perang Irak Memperkuat Terorisme," *Republika*, 13 Nopember 2002: 7.

⁶⁶Lihat soal pendapat masyarakat Eropa dalam jajak pendapat besar-besaran yang dilakukan baru-baru ini oleh Chicago Council on Foreign Relations dan German Marshall Fund dalam "Serangan 11/9 karena AS Bersalah," *Media Indonesia*, 5 September 2002: 22.

internasional yang penting dalam rangka mencari solusi yang komprehensif atas masalah-masalah kemiskinan, keterbelakangan, dan ketimpangan global, dengan memberi dukungan penuh pada perwujudan tata dunia baru yang adil, amatlah diperlukan, untuk menciptakan dunia yang lebih aman.

Di sisi lain, AS haruslah segera menyadari bahwa doktrin strategi keamanan baru yang telah dirancang oleh para Penasehat Keamanan Nasional (*National Security Adviser*) di bawah inisiatif Condoleezza Rice merupakan sebuah kekeliruan, karena tidak menghormati prinsip-prinsip eksistensi negara bangsa modern yang telah menjadi prinsip dasar dari hubungan internasional sejak Perjanjian Westphalia 1648.⁶⁷ Perjanjian yang telah mengakhiri Perang 30 Tahun itu diketahui telah meletakkan prinsip dasar bagi pengakuan kedaulatan secara mutlak dan kesamaan hukum bagi setiap negara dalam menjalankan hubungan internasional. Adapun selama ini, konsensus yang telah terbentuk di antara pemerintah dan negara, serta ahli hukum internasional menerima pendapat bahwa, tanpa pengakuan atas kedaulatan nasional, sebagai dasar dari hukum internasional, dunia akan dihadapkan pada sebuah resiko mengalami perebutan kekuasaan yang anarkis.⁶⁸ Sehingga, pencanangan doktrin keamanan nasional AS yang membuka peluang bagi berbagai tindakan unilateral negara tersebut, telah dihadapkan pada dampak instabilitas global. Dengan kata lain, strategi keamanan nasional yang telah memberi dukungan bagi hegemoni AS secara luas dalam periode pasca-Perang Dingin ini, dapat menciptakan berbagai krisis global baru.⁶⁹ Sebagai konsekuensinya, arah pembentukan tata dunia baru yang lebih baik, yang pernah timbul seiring dengan berakhirnya Perang Dingin dalam satu dasawarsa sebelumnya, menjadi semakin tidak jelas. Sebab, akan menjadi kontraproduktif, jika AS yang diharapkan akan memelopori terbentuknya tata dunia baru yang stabil dan damai pada periode pasca-Perang Dingin, malah merusaknya, dengan berbagai ketegangan dan krisis baru yang muncul akibat hegemoni dan berbagai tindakan unilateral AS, yang dipicu oleh sikap panik dalam merespons serangan teroris internasional pada 11 September 2001 lalu.

⁶⁷ Lihat William Pfaff (2002), "National Security Strategy: A radical rethink of international relations," *International Herald Tribune*. October 3, 2002: 4.

⁶⁸ *Ibid*.

⁶⁹ Lihat "Hegemoni AS Pasca-Perang Dingin Bisa Ciptakan Krisis Baru," *Kompas*. 5 Oktober 2002: 4.

IX. Kesimpulan

Tata dunia yang ada dewasa ini, dengan kekuasaan adidaya tunggal AS, yang telah menciptakan sistem dunia yang tidak adil karena didominasi oleh kesewenangan-wenangan AS, telah digugat dan mendapat tantangan besar (*great challenge*) dari gerakan dan aksi-aksi terorisme internasional. Sebagai gerakan ataupun aksi-aksi yang dilancarkan oleh sebuah kekuatan, kelompok, atau negara, baik terorisme, maupun respons dalam menghadapi terorisme yang dilancarkan oleh koalisi internasional di bawah dominasi AS, telah memberikan ancaman yang berskala global (*global threat*), tidak hanya terhadap keamanan suatu negara, tetapi juga keamanan manusia di berbagai kawasan, dalam periode pasca-Perang Dingin. Namun, baik munculnya gerakan dan aksi-aksi terorisme yang telah memberikan ancaman yang besar bagi keamanan manusia secara global, karena akses mereka yang semakin besar dan maju terhadap penggunaan dan pengembangan senjata-senjata strategis, kimia, dan biologi, yang diketahui sebagai senjata-senjata pembunuh dan perusak massal, maupun upaya-upaya yang telah diintroduksi dalam mengatasinya, telah semakin memperkuat pertanyaan, apakah tata dunia yang tengah dipertahankan oleh kekuasaan dan pengaruh yang besar dari AS sebagai negara adidaya tunggal dewasa ini, akan benar-benar dapat terwujud sebagai tata dunia baru pasca-perang Dingin yang benar-benar demokratis dan aman?

Tata dunia baru yang unipolarisme pada periode pasca-Perang Dingin, sebagai konsekuensinya, harus segera diakhiri, untuk mencegah ataupun mengeliminasi ancaman yang muncul dan kian meningkat dari gerakan dan aksi-aksi terorisme internasional. Dengan demikian, logis saja jika kemudian orang menaruh harapan pada terbentuknya tata dunia baru yang multipolarisme, dengan kehadiran beberapa negara yang memiliki kekuatan yang berimbang, untuk mengakhiri unilateralisme dan kecenderungan AS menjadi sebuah kekuatan adidaya yang tidak terkontrol lagi (*hyperpower*), yang sangat rawan menimbulkan ancaman baru atas stabilitas dan keamanan internasional. Sebab, struktur dunia yang multipolarisme akan memungkinkan semua pihak atau negara untuk duduk bersama dan berkompromi dalam mencari solusi yang memuaskan atas masalah-masalah dunia yang ada dalam periode dan milenium baru pasca-Perang Dingin ini.

BIBLIOGRAFI

- Acharya, Amitav (2002). "One result: The retreat of liberal democracy," *International Herald Tribune*, 17 September 2002: 5.
- "Ada Indikasi Indonesia Akan Dijadikan Sarang Teroris," <http://www.detik.com/peristiwa/2002/02/14/20020214-133913.shtml>: 1-2.
- "Afghanistan Minta AS Gunakan Segala Cara Hindari Korban Sipil," *Kompas*, 4 Juli 2002: 3.
- "Al-Ghozi Beri Informasi tentang Tempat Jaringan Al-Qaeda," *Suara Pembaruan*, 7 Maret 2002: 10.
- Allen, Mike dan Karen deYoung (2002). "Bush sets first-strike policy on terror cells in 60 nations," *International Herald Tribune*, 3 Juni 2002: 1 & 4.
- "Amatlah Berbahaya jika Kaum Teroris Bekerja Sama dengan Mafioso," *Kompas*, 5 September 2002: 4.
- "AS Kembangkan Doktrin Ofensif, Implikasinya Luas," *Kompas*, 14 Juni 2002:4.
- "Amerika Serikat Klaim Bebas Intervensi Militer ke Negara Manapun," *Republika*, 6 Desember 2001: 5.
- "AS Tangkap Tersangka Perancang Bom Beracun," *Kompas*, <http://www.kompas.com/kompascetak/0206/11/UTAMA/asta11.htm>: 1-2, diakses pada 11 Juni 2002.
- Bantarto Bandoro (2002). "Senjata Ringan dan Kaliber Kecil: Sebuah Persoalan Rumit dengan Penanganan yang Sulit," *Analisis*, CSIS, No. 1, Tahun XXXI, 2002: 57-67.
- "Bank Dunia, IMF, TNC, dan WTO Dikecam Keras," *Kompas*, 28 Agustus 2002:35.
- Booth, Ken dan Steve Smith (eds) (1995). *International Relations Theory Today*. US: the Pennsylvania State University Press, 1995.
- Bouckaert, Peter (2002). "Vulnerable Civilians: Iraq's people deserve protection," *International Herald Tribune*, October 9, 2002: 4.
- Bowen, Wyn Q. and David H. Dunn (1996), *American Security Policy in the 1990's: Beyond Containment*. Aldershot: Dartmouth.

- Brzezinski, Zbigniew (2002). "Focus on the political roots of Sept. 11," *International Herald Tribune*, 4 September 2002: 6.
- "Bush defense policy is 'unwise' and 'hegemonistic,'" China says, *International Herald Tribune*, 13 June 2002: 7.
- Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold Era* (2nd Edition). London: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- "CIA Ingatkan Operasi Antiteror akan Gagal," *Media Indonesia*, 30 Oktober 2002: 22.
- Clare, Michael T. dan Daniel C. Thomas (1994). *World Security: Challenges for a New Century*. New York: Saint Martin's Press, 1994.
- Champion, Marc (2002). "Blair Makes Case For Possible War Against Iraq: Dossier From UK Leader Presents New Evidence About Weapons Program," *The Asian Wall Street Journal*, 25 September 2002.
- Chomsky, Noam (1986). *Maling Teriak Maling: Amerika Sang Teroris, (Pirates and Emperors: International Terrorism in the Real World, Aman Book Inc, 1986. terj., Hamid Basyaib)*. Bandung: Mizan, 2001.
- Christopher, Cooper (2002). "Al-Qaeda Maintains Pressure Since Sept. 11," *The Asian Wall Street Journal*, 18 Juni 2002: A1 & A4.
- "Dana Jadi Senjata Lawan Terorisme," *Republika*, 31 Oktober 2002 : 9.
- "Dancing with dictators," *International Herald Tribune*, 2 September 2002: 8.
- Erlanger, Steven (2002). "Schroeder critics Cheney speech: Chancellor says rhetoric undercuts UN goals on Baghdad," *International Herald Tribune*, 29 August 2002 : 3.
- Findley, Paul (1995). *Diplomasi Munafik Ala Yahudi: Mengungkap Fakta Hubungan AS-Israel*. Bandung: Mizan, 1995.
- Friedman, Thomas L (2002). "America seems not to care: Why democracy for Iraqis and not for Egyptians?", *International Herald Tribune*, 23 August 2002 : 8.
- Garcia, Peter Roesler (2002). "AS, Negara Adikuasa dalam Jalan Keliru," *Kompas*, 19 September 2002 : 5.

- Gilpin, Robert. "The Issue of Dependency and Economic Development," *The Political Economy of International Relations*.
- "G8 Ingin Hancurkan Gejala Terorisme, tapi Bukan Akarnya," *Kompas*, 28 Juni 2002 : 4.
- Gray, J (1998). *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*. Granta: 1998.
- Hamza, Khidir (2002). "The Baghdad Connection: The Dirty Secret of 'Dirty Bombs'," *The Asian Wall Street Journal*, 13 Juni 2002 : A11.
- Hasil-hasil *Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime*, Indonesia, Bali, 26-28 February 2002.
- Hasil-hasil *Second Paragon Partners' Meeting Human Security Issues and Policy Options in the 21st Century*, Philippines, Manila, December 12, 2002.
- "Hegemoni AS Pasca-Perang Dingin Bisa Ciptakan Krisis Baru," *Kompas*, 5 Oktober 2002 : 4.
- Huntington, Samuel P (1993). "The Clash of Civilisations?," *Foreign Affairs*, Summer 1993 : 22-49.
- "Ilmuwan Diimbau Kembali ke Etika Moral Keilmuan: Resistensi terhadap WSSD Semakin Keras," *Kompas*, 27 Agustus 2002 : 31.
- "Inggris: Irak Bisa Gunakan Senjata Kimia dalam 45 Menit," *Kompas*, 25 September 2002 : 2.
- International Terrorism and Migration*, Seminar Paper, IOM, Geneva, Switzerland, 2002.
- "Jerman: Ilegal, Serang Irak tanpa Mandat PBB", *Media Indonesia*, 4 September 2002: 8.
- Jones, Walter S (1993). *Logika Hubungan Internasional: Kekuasaan, Ekonomi-Politik Internasional, dan Tatahan Dunia*. Jakarta: Gramedia, 1993.
- "Kedubes AS di Tiga Negara akan Dibom: Dari Dokumen 'Operasi Jihad di Asia,'" *Media Indonesia*, 12 Pebruari 2002 : 19.
- Keohane, R.O. (ed) (1986). *NeoRealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press, 1986.
- Kessler, Glenn dan Peter Slevin (2002). "Powell muses on pre-emptive action," *International Herald Tribune*, 17 Juni 2002 : 3.

- Kessler, Glenn (2002). "America and the world: A widening chasm in year since Sept. 11," *International Herald Tribune*, 2 September 2002: 1.
- Kristof, Nicholas D (2002). "Terrorism and Poverty: Guns Are the Wrong Medicine for Philippine Ills," *International Herald Tribune*, 16-17 Pebruari 2002: 4.
- Kuncahyono, Trias (2002). "Setahun Setelah Tragedi 11 September: Terorisme dan Ambisi Neo-Imperialisme AS," *Kompas*, 11 September 2002:1-4.
- "Liga Arab Tolak Rencana Serangan Militer AS ke Irak," *Kompas*, 5 September 2002 : 2.
- "Mahathir: Perang Irak Memperkuat Terorisme," *Republika*, 13 Nopember 2002:7.
- "Mandela Ingatkan Bahaya Rasisme dalam Krisis Irak," *Kompas*, 2 Oktober 2002 : 4.
- Martin, Philip dan Susan Martin (2001). *Immigration and Terrorism: Policy Reform Challenges*, 2001.
- Maulani, ZA (2001). *Perang Afghanistan: Perang Menegakkan Hegemoni Amerika di Asia Tengah*. Dalancang Seta, 2001.
- McCawley, Tom (2001). "Al-Qaeda Runs Camps On Island In Indonesia," *Financial Times*, 13 December 2001: 8.
- Melloan, George (2002). "The Right Measures to End the WMD Threat," *The Asian Wall Street Journal*, 18 Juni 2002: A11.
- "Menhan AS: Teroris Akan Gunakan Senjata Perusak Massal," *Kompas*, 23 Mei 2002: 2.
- "Myers: Taliban and Al-Qaeda Masih Menjadi Ancaman Besar," <http://www.detik.co.peristiwa/2002/06/0420020604-094732.shtml>, diakses 5 Juni 2002.
- "Negara-negara Muslim dan Eropa Tekan AS untuk Tidak Serang Irak," *Suara Pembaruan*, 30 Agustus 2002: 12.
- Nye Jr, Joseph S (2002). "America can't go it alone: unilateralism vs. multilateralism," *International Herald Tribune*, 13 June 2002: 8.
- Oquist, Paul (2002). "Post-War Governance for Human Security in Afghanistan," *working paper*, Second Paragon Partner's Meeting, 12 December 2001, Philippines, Manila : 1-5.

- _____ (2001). "The Search for Peace and Human Security in the 21st Century: Issues and Policy Options," *working paper*, Second Paragon Partner's Meeting, 12 December 2001, Philippines, Manila: 1-8.
- _____ (2001). "Human Security: An Integrated, Holistic Policy Framework for the Twenty-First Century," *working paper*, Second Paragon Partner's Meeting, 12 December 2001, Philippines Manila: 2.
- "Pangkalan Senjata Irak," *Kompas*, 23 September 2002: 49.
- Pareira, Andre H (ed) (1999). *Perubahan Global dan Perkembangan Studi Hubungan Internasional*. Bandung: Citra Aditya Bakti, PACIS, 1999.
- "Perang Terorisme Mesti Diarahkan Berantas Kemiskinan," *Republika*, 30 Mei 2002, *Republika Online*: <http://www.republika.co.id>, diakses pada 31 Mei 2002.
- "Perubahan Konstitusi Musharraf Dikritik," *Kompas*, 24 Agustus 2002: 2.
- Pfaff, William (2002). "National Security Strategy: A radical rethink of international relations," *International Herald Tribune*, October 3, 2002: 4.
- Pincus, Walter (2002). "Captive's clues foiled plot," *International Herald Tribune*, 12 Juni 2002: 1 & 4.
- "Poso Jadi Ajang Laga Teroris Internasional: Jaringan Al-Qaeda Terlibat," *Media Indonesia*, 13 Desember 2001: 24.
- "Quand Al-Qaida Visait La France," *Le Nouvel Observateur*, 29 November-5 December 2001: 14-30, 64-72.
- Ratnesar, Romesh (2002). "Confessions of an Al-Qaeda Terrorist," *Time*, September 23, 2002: 23-27.
- Republika*, 24 Agustus 2002: 8.
- "Rumsfeld: Dukungan Sekutu Tidak Sangat Penting," *Kompas*, 29 Agustus 2002: 3.
- Saksono, Lukman dan Puspa Heryadi (1988). *Amerika Serikat, Inggris, Yahudi dan Terorisme Internasional*. Bandung: Cendekia Jaya Utama, 1988.
- Sanger, David E (2002). "Saudis say they remain opposed to war on Iraq," *International Herald Tribune*, 29 August 2002: 5.

- Schneider, Howard (2002). "Iraq ask Syria and China for support against US," *International Herald Tribune*, 29 August 2002: 3.
- "Sebegitu Drastiskah Perubahan Sikap AS terhadap Timur Tengah?," *Kompas*, 23 Agustus 2002: 4.
- "Serangan 11/9 karena AS Bersalah," *Media Indonesia*, 5 September 2002:22.
- Slevin, Peter and Glenn Kessler (2002). "US plans to promote democracy in Mideast: Program could be unveiled next month," *International Herald Tribune*, 22 August 2002: 3.
- Spertzel, Richard O (2002). "'Iraq's Faux Capitulation,'" *The Asian Wall Street Journal*, September 25, 2002; A7.
- "Terorisme Lebih Berbahaya Ketimbang Perang Dingin," *Republika*, 13 November 2002: 6.
- "Tersangka Bom Sepatu Tak Bekerja Sendirian," *Kompas*, 27 Desember 2001.
- Thomas, Caroline (1992). *In Search of Security: The Third World in International Relations*. Great Britain: Harvester Wheatsheaf, 1992.
- "Uang Narkoba AS Diperkirakan Danai Organisasi Teroris Timur Tengah," *Kompas*, 4 September 2002: 2.
- Ware, Michael (2002). "How the US Kill the Wrong Soldiers," *Time*, April 1, 2002: 24.
- Varadarajan, Tunku. (2002). "The US and Democracy in Pakistan," *The Asian Wall Street Journal*, 28 August 2002: 8.
- "Warga RI Diduga Bertugas Membentuk Sel Terorisme," *Suara Pembaruan*, 31 Januari 2002: 10.
- Zakaria, Fareed (2002). "The extremist are losing," *International Herald Tribune*, 4 September 2002: 6.

BAB II

KETIMPANGAN TATA DUNIA: ANALISIS SOSIO-EKONOMIS TERHADAP FENOMENA TERORISME INTERNASIONAL

Oleh: Hariyadi*

I. Latar Belakang

Dilihat dari beberapa aspek, ketimpangan telah terjadi secara tajam antara negara-negara kaya (Utara) pimpinan Amerika Serikat (AS) dengan negara-negara miskin (Selatan). Kemiskinan, kecilnya akses atas kebutuhan-kebutuhan dasar seperti air, listrik, tanah dan sumber-sumber kehidupan lainnya dirasakan semakin mendalam. Berbagai laporan organisasi dunia dan konferensi internasional yang terkait dengan masalah ini semakin membuka mata dunia bahwa planet ini telah mengalami ketimpangan luar biasa. Laporan Bank Dunia tahun 2001 menyebutkan bahwa seperlima penduduk dunia (1,2 milyar) hidup dengan kurang dari satu dollar per hari, dan hampir setengah penduduk dunia (kira-kira 2,8 milyar) hidup dengan kurang dari dua dollar per hari. Tingkat kemiskinan yang sangat tajam ini tentunya menjadi sebuah ironi besar mengingat telah terjadi peningkatan kekayaan global secara mencolok selama ini. Dalam empat puluh tahun terakhir ini, ketimpangan antara kaya dan miskin telah naik dua kali lipat; tingkat pendapatan 20 negara kaya sebesar 37 kali lipat dari tingkat yang dipunyai oleh negara-negara miskin dalam jumlah yang sama.¹ Bukti lain menunjukkan bahwa kekayaan dari tiga orang terkaya dunia melebihi kombinasi GDP empat puluh delapan negara-negara termiskin dunia dan kekayaan lima belas orang terkaya dunia lebih besar dari kombinasi GDP keseluruhan negara-negara Afrika Sub-Sahara.²

Begitu lebarnya ketimpangan itu, tidak sedikit pengamat, akademisi, sejumlah organisasi non-pemerintah (LSM) lokal dan dunia, dan para pemimpin politik dunia berkembang menyuarakan pandangan yang kadang-kadang kerap berbau emosional dan chauvinistik; kondisi dunia yang lebih mencerminkan dominasi Utara terhadap mereka di Selatan. Dalam perjalanannya, dinamika ekonomi dunia yang dibangun

* Peneliti pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPRRI.

¹ *Bulletin*, World Bank Policy and Research, Vol. 11, No. 4/Vol. 12, No. 1 (Oct.-Dec. 2000/Jan.-Mar. 2001), hal. 1.

² "Terrorism and Its Foundations", *South Letter*, Vol. 3 & 4, No. 38 (The South Center, 2001), hal. 5.

atas dasar rezim ekonomi global pimpinan AS ini juga telah banyak digugat oleh sementara pihak yang ada di Utara sendiri. Kritik mereka semakin mengemuka ketika di penghujung abad ke-20 yang lalu krisis keuangan dan ekonomi melanda Asia dan pengulangan krisis yang sama di Amerika Latin. Belum lagi, resesi dunia yang tampaknya berkepanjangan pasca-pengeboman teroris di AS. Krisis ekonomi yang melanda Asia ternyata membawa dampak yang sangat luar biasa, krisis mana menjadikan negara-negara yang terkena imbas krisis *de-fait accompli* untuk menerima resep-resep pemulihan dari IMF yang dikendalikan oleh AS dan Barat. Alasannya tampak moralistik dan demi kepentingan ekonomi bersama karena Barat menganggap bahwa kalau tidak ditangani, krisis itu akan mengganggu tata ekonomi global. Namun demikian, kritik yang mengemuka lagi-lagi memusatkan pada penguatan peran dominan dan hegemonik Utara yang ditancapkan terhadap Selatan.

Peran AS sebagai hegemon sistem tata dunia secara politik, ekonomi, keamanan, sosial dan budaya, telah memunculkan citra dan anggapan bahwa negara adidaya ini dan, tentunya sekutunya di Barat, menjadi pihak yang paling bertanggung jawab terhadap fenomena ketidakadilan global selama ini. Untuk itu berbagai upaya dari pihak-pihak tertentu untuk memperingatkan dunia, AS utamanya, menjadi salah satu target utama. Upaya dunta merespons terhadap permasalahan ini telah menjadikan berbagai sarana penekan terhadap AS dan negara-negara maju untuk me-restrukturisasi, kalau tidak dapat disebut mengganti, sistem tata dunia yang lebih adil telah digulirkan. Berbagai tekanan dari sejumlah organisasi pemerintah maupun LSM, politisi dan publik internasional telah memberikan peran yang berarti dalam satu dekade terakhir ini. Namun demikian, lambatnya respon dan resistensi AS dan Barat sendiri terhadap tekanan tadi semakin mendorong kelompok-kelompok tertentu menggunakan cara lain yang dinilai memberikan efek-gema global dan menarik perhatian karena dampaknya sangat besar bagi kehidupan ekonomi dan politik tidak hanya bagi AS dan negara-negara Barat saja tetapi juga dunia.

Fenomena terorisme dunia yang telah memakan begitu banyak korban yang mencapai puncaknya pada peristiwa pemboman menara kembar *World Trade Center* dan gedung *Pentagon* (11/9/01) dapat dipandang sebagai upaya penekan yang membawa pesan tentang ketidakadilan atas alokasi sumber-sumber sosial dan ekonomi dunia. Dengan kata lain, dorongan bagi para teroris melakukan serangkaian

kejahatan secara terang-terangan sebagian, demikian inti dari argumen perspektif ini, adalah sebagai respon terhadap masalah ketimpangan dan ketidakadilan itu. Dalam bahasa yang paling sederhana, aksi-aksi terorisme berkembang subur dari fenomena ketidakadilan ini.

Dalam kerangka pemikiran seperti ini ---meskipun penulis yakin bahwa akar dari terorisme itu sangat beragam dan dapat dilihat dari perspektif yang berbeda-beda yang secara individual sifatnya tidak mutlak benar, yang tidak jarang juga subjektif dan emosional ---tulisan ini akan memfokuskan pada upaya untuk melihat fenomena terorisme dalam konteks kesenjangan sosial dan ekonomi global. Dampak yang mungkin muncul baik bagi stabilitas kegiatan ekonomi dunia maupun skenario tuntutan baru dari negara-negara berkembang terhadap perubahan rezim tata politik dan ekonomi global juga akan dikaji.

II. Ketidakadilan Sosial dan Ekonomi Global

Ketidakadilan global secara sosial ekonomi dapat ditilik dari tingginya angka kemiskinan dan proses pemiskinan negara-negara Selatan yang muncul akibat penguasaan sumber-sumber dan semakin tingginya derajat kemerosotan ekologis untuk menopang proses industrialisasi dan produktifitas global yang didominasi negara-negara di Utara. Seperti telah disebutkan di atas bahwa akar dari terorisme adalah besarnya ketimpangan atau ketidakadilan dalam distribusi sumber-sumber global baik yang terjadi di tingkat lokal, regional dan internasional. Meskipun penilaian ini tampaknya lebih mewakili pandangan negara-negara Selatan dan mereka yang menentang globalisasi, tetapi penilaian ini bukan berarti tidak berdasar sama sekali. Dunia internasional sendiri secara kelembagaan melalui forum internasional yang difasilitasi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) seperti FAO, forum Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi dan Bank Dunia mengakui bahwa gelombang globalisasi yang menjadi citra peradaban modern telah membawa ongkos sosio-ekonomi yang ditanggung oleh mayoritas penduduk dunia yang tinggal di Selatan. Majalah *The Economist* memberikan penilaian terhadap masalah ini:

"To its fiercest critics, globalization, the march of international capitalism, is a force for oppression, exploitation and injustice. The rage that drove the terrorists to commit their obscene crime was in part, it is argued, response to that. At the very least, it is suggested, terrorism thrives on poverty---and international capitalism, the protesters say, thrives on poverty too".³

Pemenang hadiah Nobel untuk bidang ekonomi pada tahun 2001, Joseph Stiglitz juga mengingatkan betapa tingkat ketimpangan global sudah mendesak untuk diatasi. Ia berkomentar: "And I think that if we are going to have a world that is safer and if we are going to have a world that is more just, we have to address these inequities that have been with us for so long" (penekanan dari penulis).⁴ Pandangan serupa juga muncul dari Andrew Johnston, kolumnis, dalam artikelnya yang berjudul "Disparities of Wealth Are Seen as Fuel for Terrorism" menyatakan bahwa kemiskinan yang melilit negara-negara berkembang dapat menjadi benih-benih yang subur bagi terjadinya radikalisme yang pada gilirannya dapat mendorong munculnya terorisme.⁵ Penilaian yang kurang lebih sama dikemukakan oleh Jonathan Lash:

"violence is not a pathology of the poor. But the compound of poverty, and injustice is volatile: exactly the mix that the terrorists who attacked us hope to ignite. Osama bin Laden seems bent on provoking a war in which the poor would be his soldiers. Under such circumstances, we cannot create security only by striking at the flint; we just also deal with the tinder".⁶

Dilihat dalam rentang waktu satu dua dekade belakangan ini, masalah ketimpangan sosial dan ekonomi sebenarnya sudah banyak mendapat sorotan dunia. Berbagai skim multilateral dan global untuk mengatasi, atau setidaknya-tidaknya mengurangi, persoalan itu sudah mendapatkan banyak dukungan politik dunia. Namun demikian, dalam tataran praktis, semua rencana dan program yang telah disetujui bersama tidak banyak mendapatkan porsi perhatian yang memadai sehingga rencana dan program-program itu terkesan jalan di tempat.

KTT Bumi di Rio de Janeiro, Brazil tahun 1992 misalnya, telah banyak mengumandangkan bahwa planet bumi dibayang-bayangi ancaman kemiskinan dan kehancuran ekologis. Sejak rentang waktu itu, gema ancaman itu sudah sering dikumandangkan tetapi upaya-upaya riil belum sepenuhnya tampak. Kerisauan serupa disampaikan dalam KTT Milenium di New York tahun 2000 lalu yang mencatat bahwa 2 milyar orang telah bergulat dengan kesulitan hidup karena kemiskinan, kelaparan, terbatasnya akses atas air bersih, pelayanan

³ *The Economists*, 27 September 2001.

⁴ Disajikan dalam press briefing di Bank Dunia, 11 Oktober 2001 dikutip dalam *South Letter*, *op.cit.*, hal. 1.

⁵ *Intemasional Herald Tribune*, 20 Desember 2001 dikutip dalam Padang Wicaksono "Mempersempit Kesenjangan Negara Maju dan Negara Berkembang", *Suara Pembaruan*, 31 Oktober 2002, hal. 9.

⁶ Jonathan Lash dikutip dalam *South Letter*, *op.cit.*, hal. 3-4.

kesehatan minimal dan rendahnya akses pendidikan.⁷ Dalam kondisi seperti ini saja dunia belum memberikan perhatian serius terhadap masalah ini. Dalam KTT Organisasi Pangan Sedunia (FAO) di Italia pada bulan Juni 2002 diberitakan bahwa bahaya kelaparan dan kemiskinan di negara-negara Asia dan Afrika diungkapkan dalam angka-angka yang sangat mengejutkan. Sekitar 777 juta orang bergulat dengan kelangkaan pangan kronis, yang hampir mendekati ambang kelaparan hebat. Sementara 815 juta orang telah terjebak dalam kelaparan hebat, yang nyawanya terancam setiap saat. Lebih dari itu, bahkan pernah disinggung bahwa setiap empat detik satu orang meninggal secara mengenaskan akibat kelaparan di seluruh dunia. Lebih parah lagi, bahaya kelaparan dan kemiskinan yang mayoritas terjadi di Dunia Ketiga ini juga dibarengi dengan serangkaian penyakit, perang dan konflik.⁸

Dilihat secara dikotomis pembagian dunia antara mereka yang ada di belahan Utara dan Selatan, posisi seperti ini jelas sangat tidak menguntungkan bagi negara-negara Selatan yang mayoritas adalah dunia berkembang dalam menghadapi proses globalisasi yang menekankan arti pentingnya kompetisi.⁹ Sementara itu dari sisi ekstrem yang lain, negara-negara maju terus diuntungkan dalam proses ini. Konsekuensinya, ketimpangan global sudah pasti akan semakin melebar. Negara-negara di Utara terus menikmati kelimpahan sumber-sumber penghidupan sementara mereka yang di Selatan terus miskin dan menghadapi kelangkaan sumber-sumber. Jepang sendiri sebagai salah satu negara maju secara ekonomis dan teknologis telah mengakui dan menyuarakan fakta ini. Oleh karenanya, negara itu telah menghimbau negara-negara maju untuk membuka kran pasar domestik mereka terhadap produk-produk negara-negara berkembang sehingga diharapkan langkah ini akan membantu mengurangi kemiskinan dan kelaparan rakyat mereka.¹⁰

Seperti telah disebutkan di atas bahwa data-data empiris ketimpangan global dianggap sebagai sesuatu yang *almost beyond belief* di mana seperlima penduduk bumi (1,2 milyar orang) hidup dengan nilai kurang dari 1 dollar sehari. Sementara, rata-rata orang

⁷ Kompas, 4 September 2002, hal. 4.

⁸ *Ibid.*

⁹ Thomas L. Friedman yang mendapatkan hadiah Pulitzer, *The Lexus dan The Olive Tree* (2000), menyatakan: "Globalisation isn't choice, It's a reality". Lihat "Globalisation, Know Your Enemy", *The Economist*, 12-18 October 2002. Selengkapnya lihat misalnya, Ardian Alhadath & M. Reza Maulana, "One World One Economy: Fair or Not?", *Resensi Buku, Global*, Vol. II, No. 8 (Juni, 2001).

¹⁰ *The Asahi Shimbun*, 24 Oktober 2002 dikutip dalam Wicaksono, *op.cit.*, hal. 9.

Eropa hidup dengan 60 dollar per hari. Bahkan orang-orang Amerika lebih dari jumlah itu dan, ironisnya, sekitar 300 juta orang, menurut FAO, sedang berjuang keras melawan kemiskinan.¹¹ Secara lebih ilustratif, analogi berikut ini dapat lebih memberikan gambaran yang jelas. Metaforakan dunia ini sebagai sebuah desa dengan jumlah penduduk 1000 orang, 150 orang di antaranya hidup dalam wilayah dengan kecukupan sumber-sumber, 780 orang hidup dalam kemiskinan dan 70 orang lainnya dalam masa transisi; 200 penghuni desa menggunakan hampir 86% kekayaan desa, hampir setengah penduduk hidup dengan antara 1-2 dollar per hari, 220 penduduk lainnya (kira-kira dua pertiganya wanita) buta aksara. Kurang dari 60 orang memiliki komputer, dan hanya 24 yang mampu mengakses internet. Lebih dari separuh penduduk tidak pernah menerima atau menggunakan telepon.¹²

Sejalan dengan serangkaian upaya internasional, KTT FAO tahun 1996 pernah menargetkan untuk mengurangi tingkat kelaparan dari 840 juta menjadi 400 juta pada tahun 2015. Selama enam tahun terakhir ini baru 25 juta orang yang baru berhasil dibebaskan dari ancaman kelaparan, suatu jumlah yang sangat sedikit dibandingkan dengan target yang harus dikejar. Oleh karena itu, sudah dapat diduga bahwa pesimisme dan skeptisisme terus menghantui pencapaian target itu apalagi ketika dunia diprediksikan bakal mengalami resesi ekonomi yang panjang yang diperburuk dengan peristiwa pemboman teroris di AS.

Serangan teroris 11 September telah membawa pengaruh yang sangat besar terhadap konstelasi sosial, politik, ekonomi dan keamanan global. Dunia yang sudah dipenuhi ketimpangan sosial, pertarungan ekonomi, kelaparan, bencana alam dan konflik bersenjata menjadi semakin terpuruk. Konsekuensinya, tekanan keras akan semakin berat dirasakan terutama oleh negara-negara di Selatan yang pada gilirannya juga akan berpengaruh terhadap mereka yang ada di Utara. Bagi negara-negara Dunia Ketiga kondisi seperti ini akan semakin menghimpit mereka di tengah-tengah upaya kebangkitan mereka menyongsong globalisasi dengan ukuran "pesawat dan landas pacu" yang sangat berbeda.

Michael Gorbachev, seorang tokoh politik dunia yang membuka jalan bagi proses *glassnost*, *perestroika* dan *demokratizatsia* bekas

¹¹ *Lorong Panjang*, Laporan Akhir Tahun 2001 *Kompas* (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2002), hal. 233; *Kompas*, 6 September 2002, hal. 4.

¹² Lihat Jayantha Dhanapala. "The Agenda: Ecology, Poverty Reduction, Disarming", *International Herald Tribune*, 23 Mei 2001, hal. 8.

Uni Soviet, sebenarnya secara tidak langsung telah mengkritik kondisi seperti ini. Ia mengkritik keyakinan para pemimpin politik dunia yang menganggap bahwa kejatuhan Uni Soviet dan komunisme dunia akan menapak ke sebuah era tata dunia baru yang mengindikasikan adanya perdamaian dan kemakmuran berdasarkan pada nilai-nilai Barat — keadilan dan demokrasi, kebebasan dan perdagangan bebas. Menurutny, peradaban dunia modern sekarang ini yang didasarkan pada dorongan industrialisasi, eksploitasi umat manusia dan sumber alam yang tidak terkontrol, disintegrasi sosial dan nasional suatu bangsa, komunitas nasional, bangsa, dan negara, serta restriksi dan represi kebebasan manusia, telah melemahkan sendiri.¹³

Secara akademis, terutama ditilik dari ilmu-ilmu seperti kriminologi, psikologi sosial dan sosiologi dapat dilihat bahwa radikalisme atau ekstremisme yang biasanya dilakukan oleh kelompok-kelompok kelas menengah ke bawah lebih banyak didorong oleh ketidakadilan dan kekecewaan akibat tata sosio-ekonomi yang sifatnya diskualifikatif, dislokatif dan deprivatif secara sosio-ekonomis dan politis. Diskualifikasi dapat dicirikan dengan sulitnya mendapatkan akses ke dunia kerja akibat ketidakmampuan bersaing karena rendahnya ketrampilan dan pendidikan. Proses dislokasi sosio-ekonomis dapat ditemui dalam bentuk penyingkiran kaum miskin dari sumber-sumber daya ekonomi, sosial dan kultural. Sementara, proses deprivasi sosio-politis dapat berupa proses pemiskinan masyarakat kelas bawah akibat dominasi kekuatan-kekuatan bisnis yang lebih besar melalui lembaga-lembaga ekonomi yang sifatnya monopolistik, adanya konglomerasi dan masuknya kapital asing yang berkolusi dengan para elit penguasa lokal atas penguasaan sumber-sumber ekonomi dan politis. Semua itu berujung pada radikalisasi individual maupun kelompok atas nama 'ideologi perubahan atau keyakinan teokratis' dengan tafsir 'sempit, miopik dan sepihak', yang secara radikal dan brutal justru disalahgunakan untuk melakukan perbuatan-perbuatan radikal dan ekstrem.¹⁴

III. Kritik terhadap Peran AS dan Barat

Secara umum diakui bahwa tidak ada pihak di manapun yang menolak satu asumsi bahwa konstelasi politik internasional

¹³Michael Gorbachev, "The Search for a New Beginning," dikutip dalam James P. Muldoon Jr., *The Challenges of Multilateral Diplomacy in 1999* dikutip dalam Lorong Panjang, *op.cit.*, hal. 233.

¹⁴Lihat Herdi Sahrasad, "Teror Bom, Ketidakadilan, dan Kekerasan," *Republika*, 15 Oktober 2002, hal. 5.

kontemporer pasca-Perang Dingin, AS dan sekutunya dari Barat berperan penting bagi terciptanya sebuah sistem tata dunia yang mungkin berlanjut sampai beberapa dasawarsa ke depan. Lebih dari itu bahkan dengan runtuhnya bekas Uni Soviet sebagai pesaing utama kekuatan Barat, tata politik internasional menjadi semakin unipolaristik di bawah kendali sentral AS.

Berbagai pandangan analisis politik internasional tidak banyak yang meragukan kekuatan AS sebagai satu-satunya pilar kekuatan sistem tata dunia pasca-Perang Dingin. Apapun alasannya, masyarakat dunia mengakui suatu kebenaran universal bahwa karakteristik utama dunia sejak awal abad ke-21 ini masih ditandai dengan besarnya kekuatan AS dalam panggung politik dan ekonomi internasional. AS tidak hanya dilihat sebagai negara yang memiliki kekuatan militer tetapi juga kapasitas ekonomi terbesar di planet bumi ini. Dari sepanjang perbatasan negara itu, segenap *trend* sosial budayanya juga membawa pengaruh yang luar biasanya terhadap masyarakat di seluruh penjuru dunia. Dilihat dari komponen-komponen kekuatannya secara kombinatif tadi, menjadikan AS tidak lagi hanya sekedar sebagai negara *superpower*; ia telah menapak ke sebuah posisi *hyperpower*.¹⁵

Dilihat lebih jauh dominasi kekuatan dan pengaruh AS secara *tangible* dalam sistem tata dunia dapat ditunjukkan dengan kuatnya cengkraman pengaruh negara itu terhadap segenap lembaga-lembaga politik dan keuangan internasional. Melalui mekanisme seperti ini negara itu dapat menyebarkan sebuah jaringan '*sphere of influence*' tidak hanya terhadap aliansi-aliansi yang secara tradisional dan ideologis paralel dengan ideologi yang dianut AS tetapi juga menarik dan bila perlu merusak negara-negara yang secara potensial dan riil menganut ideologi yang berbeda untuk menjadi aliansi barunya. Kiranya sudah menjadi rahasia umum bahwa berbagai lembaga politik, ekonomi dan pertahanan regional dan internasional seperti PBB, pakta NATO, Bank Dunia, IMF atau WTO selama ini lebih banyak didominasi oleh AS dan negara-negara Barat lainnya.

Ditinjau secara holistik dalam konteks sistem dunia, fenomena ini menjadi sebuah keniscayaan yang harus diterima oleh semua negara di dunia. Karena sampai sekarang belum ada negara baik secara individual maupun kolektif yang mampu dan mau mengambil peran dominan dalam percaturan politik internasional seperti yang dipegang

¹⁵Lihat Michael Mandelbaum, "The Inadequacy of American Power", *Foreign Affairs*, September/October 2002, hal. 61.

AS sekarang ini. Banyak analis menilai beberapa negara seperti Cina, Rusia, Jepang dan India adalah negara-negara yang secara potensial memiliki peluang untuk menyainginya dan berperan lebih aktif dalam panggung politik internasional. Tetapi dilihat secara riil atas kemampuan individual dan kemauan mereka tampaknya peran dominan AS masih akan berjalan dalam paruh waktu yang cukup panjang. Cina masih harus mengembangkan dirinya secara ekonomis dan kultural. Jepang begitu pula, kapasitas ekonomi dan politiknya belum memungkinkan untuk itu. Sementara itu, kawasan Eropa baru dapat menyaingi AS bila kawasan itu dapat menyatukan Rusia ke dalam satu kekuatan bersama. Skenario lainnya adalah ketika terjadi aliansi dua raksasa Asia yakni India dan Cina, dengan Rusia ke dalam bentuk segitiga-strategis Euroasia yang cikal bakalnya belakangan ini sudah mulai tampak seperti ditunjukkan dengan munculnya sebuah forum keamanan bersama, *Shanghai Cooperation Organization (SCO)* yang melibatkan Cina, Rusia dan empat negara Asia.¹⁶

Secara historis dan filosofis, ada tiga ide dasar yang menjadi kekuatan imperatif utama bagi AS untuk memegang peran dominan dalam sebuah sistem atau rezim tata dunia yang dibiasa disebut sebagai periode *Pax Americana*; sebuah peran yang secara inheren harus dimainkan. Ketiga ide dasar itu adalah pertama, *perdamaian* sebuah konsep yang menjadi dasar pilihan bersama bagi hubungan antarbangsa, lalu kedua, *demokrasi* digambarkan sebagai cara yang optimal untuk mengorganisasikan kehidupan politik antarbangsa, dan ketiga, *pasar bebas* suatu wahana yang sangat penting untuk memproduksi kekayaan dan kesejahteraan global. Begitu kuatnya ketiga ide dasar itu sampai-sampai Mandelbaum menyebutnya sebagai sebuah ortodoksi dunia *'the world's orthodoxy.'*¹⁷

Berangkat dari sebuah tesis dasar bahwa di dunia ini tidak ada sebuah lembaga yang sifatnya supranasional yang berdaulat, dalam hal ini sebuah sistem pemerintahan dunia seperti dimaknai dalam sistem negara-bangsa konvensional Westphalian tahun 1648. Sementara di sisi lain ketiga ide dasar itu sudah menjadi semacam *public-goods* internasional, setidaknya-tidaknya untuk negara-negara demokratis yang menganut sistem ekonomi kapitalis. Konsekuensinya, karena tidak ada pemerintahan dunia menjadikan pembagian atau

¹⁶Lihat Ramtanu Maitra, "Sept. 11 Fallout? Russia, India Revive 'Trilateral Cooperation With China'", *Executive Intelligence Review*, Vol. 29, No. 6 (February 15, 2002), hal. 12-14.

¹⁷Mandelbaum, *op cit.*, hal. 62.

pendistribusian ---di antaranya ketiga ide dasar tadi yang sudah dianggap menjadi *public goods*---sulit, meskipun bukan tidak mungkin, dilakukan.

Oleh karena itu, jalan yang bisa ditempuh adalah bahwa *public goods* itu harus didistribusikan oleh salah satu negara yang memiliki kekuatan lebih dan mampu melakukannya dengan resiko ongkos yang lebih besar, dan secara riil memang harus demikian, untuk menciptakan stabilitas sistem. AS sebagai sebuah hegemon global, dengan segala kekuatan dan pengaruhnya yang ada secara inheren telah dijalankan, untuk mempertahankan, menjaga dan memperluas ketiga ide dasar tadi. Untuk melakukan peran ini, Mandelbaum setidaknya tidaknya mensyaratkan dua tugas pokok.

Pertama, menopang praktek-praktek dan lembaga-lembaga internasional baik yang berkaitan dengan keamanan maupun ekonomi, di dalam mana ketiga ide dasar tadi akan dapat berkembang. Konsekuensinya, dengan mendasarkan pada kerangka berpikir seperti ini, dominasi AS dalam politik, keamanan dan ekonomi global menjadi sesuatu yang *taken for granted*. Seperti telah dikemukakan di atas bahwa sejak Perang Dunia ke-2 AS telah mendominasi lembaga-lembaga internasional. Dalam bidang politik dan keamanan, AS telah mendominasi PBB, dan rezim internasional pengawasan senjata nuklir dan pemusnah massal. Pangkalan strategis militer AS di Asia Timur yang keberadaannya dilandasi oleh sebuah perjanjian keamanan Jepang-AS dan dominasi AS dalam NATO di Eropa juga merefleksikan penilaian ini. Dalam bidang ekonomi, pengaruh dan dominasi AS terhadap rezim perdagangan, investasi dan moneter global terlihat dalam IMF atau Bank Dunia. Lebih dari itu, kontribusi penting negara ini dalam perdagangan dunia sejak Perang Dunia ke-2 adalah perannya menjadi pasar terbesar dan paling terbuka bagi ekspor banyak negara di dunia yang peran ini masih tetap dijalankan sampai jatuhnya Uni Soviet. Semua peran ini secara relatif masih dikatakan berjalan sampai sekarang.¹⁸ AS bahkan masih menguasai tingkat produksi global yang dikembangkan melalui operasi perusahaan multinasionalnya yang tersebar di seluruh dunia dan menjadi

¹⁸Isu friksi dagang akibat besarnya defisit AS terhadap negara-negara Asia Pasifik, khususnya Jepang sebagai *free-riders* dan perluasan pembukaan pasar mereka terhadap produk dan investasi AS menunjukkan peran ini secara relatif mulai melorot. Kajian tentang topik ini antara lain lihat tulisan Merit E. Janow dan Bruce Stokes-C. Michael Aho dalam Gerald L. Curtis (ed.) *The United States, Japan and Asia, Challenges for U.S. Policy* (N.Y.: The American Assembly, 1994), hal. 53-93; 122-139.

pendorong utama proses liberalisasi pasar dan globalisasi ekonomi dunia.

Kedua, memperkuat kebijakan luar negeri *pacific*, menjalankan politik yang demokratis dan pasar bebas terutama di bagian dunia lainnya di mana hal itu semua belum sepenuhnya berkembang. Beberapa dekade terakhir ini, refleksi dari tugas yang kedua ini dapat ditemui dari asertifisme AS dalam mengkampanyekan demokratisasi politik dan liberalisasi pasar di sejumlah negara yang *nota bene* masih menganut sistem yang berbeda di Asia Pasifik dan sejumlah negara Eropa Timur dan bekas pecahan Uni Soviet di Asia Tengah. Tanda-tanda keberhasilan negara-negara eks-komunis Eropa Timur dalam menerapkan sistem pasar dalam perekonomian mereka dan keberhasilan Cina, Hong Kong yang menerapkan sebuah sistem ekonomi campuran semakin memperteguh keyakinan AS atas kepemimpinan globalnya itu.

Namun demikian, peran AS yang kira-kira menjadi sebuah 'keharusan' sejarah dalam rezim politik global dewasa ini bukan berarti ia dan aliansinya tidak bebas dari kritik sana sini yang menyuarakan keprihatinan dan tentangan yang kuat atas 'kegagalan' AS dalam menciptakan sebuah sistem tata dunia yang menguntungkan semua pihak. Kritik tajam ini terutama muncul dari sekelompok negara Selatan yang terbukti selama ini lebih banyak menanggung ongkos bagi terciptanya kemakmuran negara-negara di Utara. Hal yang sama juga menyangkut kritik tajam negara-negara berkembang dan sejumlah LSM lokal dan global atas kemerosotan ekologis serius akibat pemborosan dan eksploitasi sumber-sumber alam negara-negara berkembang bagi proses industrialisasi dunia yang mengesampingkan dimensi kesinambungan.

Dari sisi politik, AS dianggap cenderung mengambil kebijakan yang sifatnya mendua terhadap berbagai persoalan politik dan HAM internasional. Standar ganda dalam praktek politik internasionalnya tidak jarang dilakukan untuk menopang dominasi dan kecenderungan penggunaan pendekatan unilateralistik dalam merespon masalah-masalah global selama ini. Kalau kita lihat kebijakan AS terhadap masalah Timur Tengah misalnya, bisa menjadi ilustrasi yang sangat representatif. Kebijakan yang cenderung menguntungkan Israel meskipun opini dunia telah menentang langkah-langkah keras yang diambil Israel terhadap masalah Palestina sebenarnya hanya faktor yang dapat menjelaskan mengapa praktek-praktek kekerasan terus terjadi.

Diakui bahwa tragedi pengeboman *World Trade Centre* dan *Pentagon* (11/9/01) yang memakan ribuan umat manusia yang tidak berdosa itu harus dikecam dan tidak dibenarkan dari sudut pandang, di mana dan siapa pun korbannya. Tetapi pada saat yang sama harus pula diakui bahwa peristiwa yang memilukan itu juga tidak boleh melupakan dunia terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil AS dan negara-negara sekutunya. Berapa banyak nasib orang-orang sipil tidak berdosa Irak dan Yugoslavia yang mati dibom oleh NATO, nasib rakyat sipil Palestina yang terbunuh atas kebijakan Ariel Sharon beberapa waktu lalu dan mereka yang terbunuh di Sabra dan Chatila dan mereka kaum tahanan perang Mesir yang mati terbunuh oleh pembunuh berdarah dingin. Apa yang dapat ditarik dari kasus itu semua adalah bahwa terorisme negara ternyata tidak kalah kejamnya dari mereka para pelaku pengeboman 11 September.¹⁹

Masih terkait dengan kebijakan mendua AS. Banyak orang menilai bahwa secara psikologis serangan bom teroris 11 September cukup membuat semua orang yang mendengarnya kesal dan marah. Ribuan orang tidak berdosa meninggal secara nista dan hilangnya ribuan lapangan pekerjaan akibat misalnya, kebrangskutan beberapa maskapai penerbangan dan pasar bursa. Tetapi ironisnya masyarakat dunia sering melupakan adanya praktek-praktek terorisme negara yang melakukan operasi intelijen dan perang brutal terhadap rakyat sipil. Johan Galtung, kritikus politik dan teoritis ketergantungan dunia mengakui bahwa AS telah melakukan kebijakan yang dapat dikategorikan sebagai tindakan terorisme seperti intervensinya ke negara lain, pelanggaran HAM dan hukum internasional, melawan martabat kemanusiaan dan tidak menghormati Islam.²⁰ Ribuan anak Irak mati akibat sanksi internasional yang dibidani AS sampai sekarang belum ada tanda-tanda bahwa bahaya kemanusiaan ini akan berakhir. Sebelumnya, tindakan yang dilakukan atau minimal diinisiatifkan atau direstui AS selama ini dapat disebutkan misalnya serangan atas Irak yang banyak memakan korban sipil tahun 1991, invasi AS ke Somalia dan Haiti, pemboman terhadap kediaman Presiden Khadafi di Lybia sampai peristiwa pembersihan etnik Serbia di Bosnia dan Kosovo dan terus ditoleransinya kebijakan Zionisme Israel di Palestina.²¹ Arundhati Roy merangkum ironisme kebijakan AS selama ini:

¹⁹ Lihat Samir Amin, "A United Front Against Terrorism Is Not Possible". *South Letter*, *op cit.*, hal. 8.

²⁰ *Kompas*, 1 November 2002, hal. 6.

²¹ *Republika*, 1 November 2002, hal. 14.

"What exactly is being avenged here? IS it the tragic loss of almost 7,000 lives, the gutting of five million square feet of office space in Manhattan, the destruction of a section of the Pentagon, the loss of several hundreds of thousands of jobs, the bankruptcy of some airline companies and the dip in the New York Stock Exchange? Or is it more than that? In 1996, Madeleine Albright, then the US secretary of state, was asked on national television what she felt about the fact that 500,000 Iraqi children had died as a result of US economic sanctions. She replied that it was "a very hard choice", but that, all things considered, "we think the price is worth it." Albright never lost her job for saying this. She continued to travel the world representing the views and aspirations of the US government. More pertinently, the sanctions against Iraq remain in place. Children continue to die."²²

Dalam bidang keamanan, kritik tajam juga dialamatkan kepada AS yang dinilai berupaya terus mempertahankan supremasi militer dan strategis global dengan ongkos yang harus dibayar oleh negara-negara berkembang. Penolakan AS untuk meratifikasi rezim pelarangan ujicoba nuklir secara menyeluruh (CTBT) dan ambisinya untuk mengembangkan program senjata *Theatre Missile Defense* (TMD) dan *National Missile Defense* (NMD) adalah dua contoh penting. Tekanan AS terhadap negara-negara nuklir utama untuk merevisi traktat anti-missil balistik (ABM), ditandatangani tahun 1972, dengan revisi mana membuka jalan bagi terlaksananya kedua program di atas telah menawarkan lingkungan keamanan dan strategis baru yang tidak kondusif bagi proses perdamaian, *confidence-building* measures secara umum dan upaya penghancuran senjata pemusnah massal lainnya.

Dalam bidang sosial, ekonomi dan lingkungan hidup, citra kurangnya komitmen politik negara-negara maju di mata negara-negara berkembang terlihat dari lambatnya pelaksanaan *Agenda-21* yang telah diputuskan dalam KTT di Rio de Janeiro pada tahun 1992 dan penolakan AS untuk meratifikasi protokol lingkungan hidup '*Protokol Kyoto*'. Semua ini telah memperburuk penilaian negara-negara berkembang terhadap tanggung jawab mereka yang di Utara untuk menyelesaikan masalah bersama dalam sebuah prinsip 'tanggung jawab bersama dengan kewajiban berbeda' sebagaimana diakui dalam Deklarasi Rio.²³ Keprihatinan dunia ternyata terus berlanjut ketika KTT Bumi '*The UN World Summit on Sustainable Development*' awal

²²Lihat Arundhati Roy "Reflections on the War on Terrorism", dalam *South Letter*, *op cit.*, hal. 17.

²³Di antaranya lihat Frank-Jurgen Richter and Thang Nguyen, "The gloomy state of today's world", *International Herald Tribune*, 30 Agustus 2002, hal. 7; Barry James, "Disappointment at summit, Planned declaration falls short of activists' hopes", *International Herald Tribune*, 3 September 2002, hal. 1.

September 2002 di Johannesbrug, Afrika Selatan, tidak banyak menghasilkan keputusan penting dalam mengatasi masalah-masalah global seperti pembangunan negara-negara berkembang, kemiskinan, degradasi ekologis dan rendahnya kualitas kesehatan manusia.²⁴ Situasi paradoks bahkan menyelimuti dunia. Pasalnya, kekuatan dan peran AS yang selama ini dinilai tidak tertandingi dalam panggung dunia justru tidak memberikan perhatian yang semestinya dalam masalah besar global--lingkungan hidup. Ketidakhadiran Bush dalam KTT itu, meskipun kebijakan AS terhadap masalah-masalah tertentu global tergantung pada partai mana yang berkuasa, tidak menggugurkan sebuah penilaian bahwa para pemimpin negara ini tidak mau mengakui perhatian serius masyarakat dunia tentang masalah tersebut.²⁵

Negara-negara berkembang telah menyuarakan bahwa masalah-masalah sosial-ekonomi seperti ketimpangan akses sumber-sumber penghidupan, degradasi ekologis, menipisnya lapisan ozon, masalah *civil unrest* akibat kemiskinan dan pemenuhan kebutuhan hidup dasar, penyakit dan perasaan tidak ada harapan yang sejak lama telah diagendakan ternyata bertambah buruk. Lagi-lagi, komitmen negara-negara maju satu dekade lalu untuk menyumbangkan sebesar 0,7 persen dari produk domestik bruto mereka (GDP) per tahun bagi pembangunan negara-negara berkembang pun hanya sebatas komitmen.²⁶

IV. Terorisme Sebagai Sebuah Sarana Politik

Serangan teroris terhadap simbol pusat keuangan dan politik terbesar dunia di Amerika telah berpengaruh secara mendalam terhadap konstelasi geostrategis politik internasional dan segenap aspek hubungan yang ada terutama di antara negara-negara besar. Serangan itu juga semakin meningkatkan perhatian internasional bahwa fenomena terorisme internasional menjadi salah satu 'bencana internasional' yang mengancam perdamaian dan keamanan manusia secara global.²⁷

²⁴Lihat misalnya laporan Barry James: "Big Agenda, little action on world's problems", *International Herald Tribune*, 6 September 2002, hal. 1.

²⁵Jauh sebelumnya, Pemerintahan Bush jelas terlihat tidak ada kemauan untuk mengambil peran kepemimpinan, atau setidaknya-tidaknya berhenti sebagai rem, dalam mengatasi degradasi lingkungan global yang dinilai sangat mengancam secara fundamental supremasi AS yang kini banyak orang percayakan untuk dijalankan untuk periode waktu yang cukup lama. Lihat Norbert Waller "Bush abdicates America's global leadership role", *International Herald Tribune*, 29 Agustus 2002, hal. 7.

²⁶*Suara Pembaruan*, 3 September 2002, hal. 1.

²⁷Lihat misalnya Landry H. Subianto, "Indonesia and the Issue of Terrorism: In Quest of A Better Understanding", dalam *Kultur*, Vol. 2, No. 1 (2002), hal. 115-116.

Sebagai alat politik, fenomena gerakan terorisme yang berdimensi internasional sebenarnya dapat dilacak jauh pada masa sebelum Masehi. Pada masa Yunani Kuno, dalam abad ke-4 SM, terorisme sudah dijadikan sebagai sarana perjuangan politik seperti ditunjukkan oleh ahli sejarah Yunani, Xenophone (430-349 SM), yang pernah mengulas tentang manfaat dan efektifitas perang uraf syaraf untuk menakut-nakuti musuh. Pada zaman modern, terorisme muncul sejak berakhirnya abad ke-18 seiring dengan pertumbuhan industrialisasi kapitalis dalam waktu mana terlihat semakin intensifnya konflik-konflik antarkelas dalam negara-negara kapitalis. Dalam perkembangan selanjutnya, terorisme sudah menjelma menjadi sebuah bentuk radikalisme atau kejahatan serius yang mencakup berbagai tindakan seperti penyiksaan, pembuangan, penculikan, pembunuhan dan penyitaan properti.²⁸

Pada masa kontemporer, terorisme semakin mendapatkan perhatian internasional sejak tahun 1960-an dan 1970-an ketika dunia masih terbelah dalam konflik Perang Dingin. Pada awal tahun 1970-an, terorisme secara resmi telah diakomodasi oleh PBB ketika sidang MU-PBB ke-27 tahun 1972 membentuk sebuah Komite Ad Hoc yang secara khusus mengurus masalah ini. Beberapa tahun kemudian perhatian dunia semakin terlembagakan ketika sebuah laporan resmi badan dunia, tertuang dalam sejumlah resolusi 34/145, 17 dan 12, mengutuk sejumlah aksi terorisme.

Dari tahun 1960 hingga pertengahan tahun 1980-an sebuah laporan badan *think-tank* AS, *The Rand Corporation* (1985) menyebutkan bahwa aksi terorisme meningkat tajam yang setiap tahunnya mencapai 10-15 persen. Peningkatan yang terjadi secara signifikan ini tidak hanya secara kuantitatif dalam cakupan negara yang terkena tetapi juga secara kualitatif, menyangkut metode yang digunakan yang semakin sulit dideteksi. Secara lebih konkret, pada tahun 1985, aksi terorisme yang terjadi dalam peledakan pesawat India di lautan Atlantik menewaskan 329 penumpang dan awak pesawatnya. Sepanjang tahun 1980-an sampai awal tahun 1990-an, aksi terorisme bahkan memakan korban beberapa pemimpin dunia seperti Presiden Mesir, Anwar Sadat, PM India, Indira Gandhi, PM Inggris, Margareth Thatcher dan PM India, Rajiv Gandhi.²⁹

²⁸Lihat Yang Hui, "On Current International Terrorism And Struggle against It", *International Strategic Studies*, No.1 (January, 2002), hal. 8; Hery Sucipto, "Hegemoni yang Menuai Teror", *Republika*, 11 September 2002, hal. 5.

²⁹Sucipto, *op.cit*

Pada waktu-waktu berikutnya, gerakan terorisme terus meluas ditopang dengan kecanggihan sarana, organisasi, dan jaringan yang dibentuk mereka. Meluasnya terorisme juga akibat dari aksi-aksi mereka yang sudah terlembagakan ke dalam sebuah organisasi regional dan internasional yang menyebar ke seluruh kawasan dunia. Dari Timur Tengah muncul kelompok-kelompok radikal yang muncul akibat konflik politik dan ideologis seperti Hezbollah (Libanon), PFLP, DFLP, PFLP-GC (Palestina), Kach Kahane Chai (Israel), Abu Nidal (Irak), Mujahedeen-e-Khalq (Iran) dan sejumlah kelompok yang ada di Suriah, Turki, Mesir, Algeria, Libya dan lain-lain. Di Amerika Latin, gerakan yang dapat dijumpai antara lain, FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) di Kolombia, CAL (Commandos Armandos de Liberacion) di Puerto Rico, Sendero Luminoso (Shining Path) dan Tupamaros di Peru dan gerakan di Bolivia dan lain-lain. Di Afrika, gerakan teroris muncul di negara-negara seperti Angola, Mozambique, dan Zimbabwe. Di Asia Tenggara dan Selatan dapat disebutkan misalnya gerakan Abu Sayyaf dan kelompok-kelompok separatis Moro di Filipina Selatan, Macan Tamil dan gerakan revolusioner Eelam di Sri Lanka, dan kelompok Sikh di India. Sementara di Eropa di antaranya, Baader Meinhof (Jerman, Perancis dan Belgia), Rotee Armee Fraktion serta aksi-aksi tentara Irlandia Utara (IRA), dan kelompok Camorra (Italia).³⁰

Fenomena terorisme internasional yang awalnya muncul dari kondisi sosio-kultural terus berkembang melintasi batas-batas negara. Ketika Perang Dingin berakhir, gerakan terorisme masih tetap signifikan. Dalam tahun 1995 saja, setidaknya-tidaknya tercatat ada 56 kelompok teroris internasional yang aktif. Pada tahun 1999, sejumlah organisasi teroris internasional merekayasa hampir 400 aktifitas teroris dalam berbagai bentuk dan kasus-kasus aksi teroris merebak menjadi 420 pada tahun 2000.³¹

Setelah mengetahui sejarah perkembangan aksi-aksi terorisme internasional sebagai alat politik, kita perlu melihat faktor-faktor apa yang telah menyebabkan tumbuh suburnya terorisme. Seperti telah ditegaskan dalam pengantar tulisan ini bahwa upaya untuk memahami terorisme itu dapat dilihat dari beragam perspektif, yang masing-masing punya kelemahan dan kelebihan. Bahkan tidak jarang subjektif dan emosional. Konsekuensinya, upaya memahami fenomena terorisme

³⁰ *Ibid.*; Djelantik, *op.cit.*, hal. 181-183; Council on Foreign Relations, "Terorist Groups", dalam <http://cfterrorism.org/terrorism/introduction.html>.

³¹ Bruce Hoffman, "Types of Terrorism" dalam <http://www.terrorismanswers.com/terrorism/types.html>; Hui, *op.cit.*, hal. 8.

dan pencarian *panacea*-nya juga telah menjadi isu kontroversial yang sangat sulit bagi dunia internasional.

Bila kita mengambil kasus serangan 11 September, wacana yang berkembang terhadap sebab-sebab yang memunculkan aksi-aksi terorisme merujuk pada aksi-aksi atau akibat-akibat yang tercermin dalam gerakan ekstremis militan muslim, kehadiran pasukan AS di Arab Saudi, kebijakan AS yang selama ini mendukung Israel dan rezim-rezim represif dunia, sanksi PBB atas Irak, politik Arab, refleksi Hungtingtonian yakni pertarungan peradaban, arogansi dan dominasi AS, maupun akibat kemiskinan dunia.³²

Seperti telah disebutkan dalam kerangka berpikir tulisan ini, perlu ditegaskan bahwa tulisan ini mungkin lebih mencerminkan sebuah pandangan yang dianut oleh masyarakat negara-negara berkembang dan LSM anti-globalisasi dan pecinta lingkungan hidup baik yang ada di Utara maupun Selatan. Dari kaca mata ini, peningkatan aksi-aksi terorisme secara signifikan sekarang ini berakar pada sebuah realitas bahwa isu-isu perdamaian dan pembangunan telah gagal memenuhi harapan banyak orang untuk masa yang cukup panjang. Akibatnya, dalam era pasca-Perang Dingin, ketimpangan antara negara-negara di Utara dan Selatan telah melebar. Hal ini sejalan dengan satu pandangan umum bahwa aksi-aksi terorisme internasional hanya dapat dipahami dengan meninjau sebuah sistem internasional yang membantu menciptakan aksi-aksi teror.³³

Ditinjau dari aspek kemiskinan dunia misalnya, memang diakui banyak ahli tidak sependapat atau walaupun sependapat faktor ini menjadi pemicu tidak langsung seperti yang banyak dianut oleh sejumlah pemimpin dunia, para pejabat bantuan internasional dan para kolumnis dunia. Tetapi mereka sepakat bahwa faktor ketidakadilan sosial dan ekonomis tetap dianggap menjadi faktor yang signifikan yang turut membidani kelahiran aksi-aksi radikalisme dan terorisme. Dengan kata lain, ketidakadilan sosial dan ekonomis secara akumulatif akan menjadi sesuatu yang bisa menjadi lahan yang subur bagi terciptanya radikalisme tingkatan lokal. Sejarah telah menunjukkan bahwa gerakan yang merembes secara internasional lebih banyak diatribusikan oleh gerakan-gerakan ketidakpuasan lokal yang bila berinteraksi dengan gerakan lain yang memiliki misi dan visi yang sama akan mendorong terjadinya sebuah efek bola-salju.³⁴ Presiden Bank Dunia, James Wolfensohn, misalnya, menyatakan:

³²Council on Foreign Relations dalam <http://www.terorismanswers.com/causes.html>

³³Djelantik, *op.cit.*, hal. 174.

"the face of bin Laden, the terrorism of al-Qaeda, the rubble of the World Trade Center and of the Pentagon..... just symptoms. The disease is the discontent seething in Islam and, more generally, in the world of the poor".³⁵

Praktek politik beberapa negara yang mendasarkan pada kekuatan dan hegemonisme dalam masalah-masalah internasional, misalnya dapat menjadi ilustrasi yang baik dalam konteks ketidakadilan dunia. Praktek-praktek negara-negara maju atas 'pemaksaan' nilai-nilai dan budaya tertentu pada pihak lain dan praktek-praktek standar ganda dalam isu-isu kawasan yang sarat dengan konflik semuanya telah membantu mendorong untuk memperkuat, memupuk dan menyebarkan serangkaian aksi terorisme secara internasional. Pertanyaan berikutnya adalah bagaimana korelasinya antara fenomena ketidakadilan sosial dan ekonomi dunia dengan fenomena terorisme. Dengan berasumsi bahwa aksi terorisme merupakan salah satu sarana politik tentu, secara matematis, jawabannya mudah ditebak.

AS sebagai hegemon rezim ekonomi dan politik global dan menjadi negara yang paling maju secara ekonomi, politik dan keamanan dianggap sebagai pihak atau pintu pertama melalui mana pesan-pesan atas terjadinya ketidakadilan global dapat disampaikan secara efektif dan memiliki gaung yang sangat besar secara internasional. Aksi-aksi terorisme itu juga sekaligus merefleksikan sebuah tekanan tidak hanya kepada AS tetapi juga dunia atas terselenggarakannya sebuah tatanan global yg tidak menguntungkan semua *stakeholders*; negara-negara Selatan yang mayoritas negara-negara berkembang.

Sebagai sebuah pesan politik yang tidak jarang lebih banyak mengeksploitasi secara berlebihan isu-isu sosial dan ekonomi yang dianut oleh mayoritas penduduk dunia seperti kemiskinan, ketidakadilan dan degradasi lingkungan, sudah dapat dipastikan efek bola saljunya sangat cepat. Konsekuensinya, bila dunia internasional tidak memberikan respon yang memadai, aksi-aksi terorisme akan tetap berlanjut, kondisi mana pada gilirannya akan mempengaruhi kinerja tata ekonomi dan politik dunia. Lebih dari itu, fenomena serangan terorisme akan beralih ke negara-negara yang dianggap sebagai aliansi atau pendukung rezim ekonomi dan politik global atau *mouthpieces*-

³⁴ Soesastro menulis, "Areas where radical elements flourish could serve as safe havens and recruiting grounds for international terrorists groups". Lihat Hadi Soesastro, "Southeast Asia and Global Terrorism: Implication on State Security and Human Security", *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXX, No.1, (First Quarter, 2002), hal. 34; Dillon and Pasicollan (2002) juga menyatakan bahwa ilocal terrorists can turn international". dikutip dalam *ibid.*, hal. 36.

³⁵ Council on Foreign Relations, "Causes of 9/11: World Poverty?" dalam <http://www.terorismanswers.com/causes/poverty.html>.

nya AS; kawasan-kawasan yang menjadi pusat pertumbuhan ekonomi dunia bakal menjadi target teror berikutnya.

Mengingat posisi hegemonik AS sebagai penyangga kepentingan ekonomi beberapa pengekspor negara-negara berkembang dan pelaku ekonomi terbesar dunia, dampak dari aksi-aksi terorisme akan sangat mengganggu proses pembangunan dan kegiatan ekonomi negara-negara berkembang. Kondisi ini pada akhirnya akan memperburuk kinerja ekonomi dunia secara keseluruhan, apalagi di dalam negeri AS sendiri muncul beberapa skandal yang membawa dampak terhadap ekonomi dunia; skandal yang menimpa sejumlah perusahaan multinasional seperti Xerox, Worldcom, Enron. Kondisi ini sudah tentu akan memperburuk keberadaan tatanan dunia yang ada yang pada gilirannya akan memunculkan kembali sebuah siklus, kalau tidak dapat disebut sebagai lingkaran setan, gerakan terorisme internasional. Dalam konteks pemahaman seperti ini, upaya untuk memotong salah satu mata rantai terhadap fenomena siklus gerakan terorisme dunia menjadi sebuah kepentingan bersama.

Berbagai alternatif kebijakan yang dapat diambil mungkin dapat mencerminkan berbagai perspektif yang berbeda-beda yang masing-masing tidak ada jaminan bahwa satu perspektif lebih baik atau lebih efektif daripada yang lain. AS, dan aliansi utamanya, sebagai pemegang hegemoni unipolarisme konstelasi hubungan internasional dapat dipastikan memiliki insentif yang terbesar, apalagi bila 'kewenangan' yang dimiliki dapat digunakan secara *prudent*, untuk memulai tugas ini. Karena itu, sebagai sebuah pendekatan, untuk memulai tugas itu, upaya merestrukturisasi tatanan dunia yang secara relatif lebih menguntungkan mayoritas masyarakat dunia bukan tidak mungkin kehilangan bobot urgensinya.

V. Restrukturisasi Tata Dunia

Peristiwa 11 September dapat dinilai sebagai pukulan besar bagi AS dan ekonomi global yang telah di ambang resesi. Prediksi telah menunjukkan bahwa serangan itu telah menyebabkan sekitar 30 milyar dollar kerugian ekonomis bagi AS dan kerugian dalam pasar modal yang diperkirakan lebih dari 100 milyar dollar. Sebagai akibatnya, pendapatan kotor (GDP) AS dalam kuartal ketiga turun 0,4%, kinerja terburuk sejak tahun 1991, menandai berakhirnya lebih dari 10 tahun kemakmuran ekonomi AS. Sementara itu, tingkat pertumbuhan ekonomi negara-negara besar merosot--kemunduran ekonomi secara

simultan sejak tahun 1980. Situasi ekonomi di Asia dan Amerika Latin semakin memburuk dan kondisi Afrika bahkan semakin menjadi sulit. Prospek yang tidak pasti atas kondisi ekonomi dunia seperti ini lebih jauh telah memperparah kondisi yang semakin tidak menentu bagi keamanan internasional.³⁵

Dampak peristiwa pemboman 11 September juga telah memaksa seluruh masyarakat internasional untuk berpikir kembali tentang serangkaian luas isu-isu penting dalam hubungan internasional pasca-Perang Dingin, globalisasi dan kontradiksi antara Utara-Selatan. Oleh karena itu, semua kekuatan utama dunia dan kelompok negara-negara maju lainnya semakin didesak untuk menyesuaikan sejumlah kebijakan mereka sedemikian rupa sehingga dapat secara relatif menguntungkan semua pihak.³⁷

Di samping itu, dilihat secara regional aksi anti-terorisme telah menjadi poin kepentingan baru yang dapat membantu menstabilkan hubungan di antara kekuatan-kekuatan utama dunia. Sebaliknya, di antara kekuatan-kekuatan utama dunia, berbagai kontradiksi telah juga menjadi semakin jelas atas sejumlah isu penting global yang tidak hanya memusatkan pada kebijakan kontra-terorisme internasional tetapi juga masalah-masalah penting lain yang dianggap menjadi sumber dari aksi-aksi terorisme. Peristiwa 11 September juga semakin memperkuat alasan bahwa peningkatan aksi-aksi terorisme berasal dari ketidakadilan pembangunan dunia dalam hubungan antar-bangsa yang didasarkan pada sebuah rezim ekonomi dan politik global pimpinan AS. Secara implisit kondisi seperti ini mendorong perlunya peningkatan demokratisasi di dalam hubungan internasional dan penciptaan sebuah tata politik dan ekonomi internasional baru sebagai salah satu prasyarat bagi keamanan nasional dan global.³⁸

Dengan bahasa yang berbeda dapat dikatakan bahwa lahan subur bagi penyemaian dan pengembangan terorisme internal tidak dapat dieliminasi dan ancaman terorisme terhadap umat manusia tidak akan pernah berakhir sepanjang isu Utara-Selatan tidak diatasi secara tuntas. Secara kelembagaan, selama sistem tata dunia yang terlembagakan dalam organisasi-organisasi internasional masih didominasi oleh AS dan Barat, dan memiliki keberpihakan yang kuat terhadap mereka serta sistem pengambilan keputusannya tidak dapat

³⁶ Hui, *op.cit.*, hal. 11.

³⁷ *Ibid.*, hal. 10.

³⁸ *Ibid.*

menyelesaikan atau minimal menengahi masalah-masalah yang dihadapi mayoritas penduduk dunia, fenomena terorisme akan terus terjadi. Kenyataan inilah yang melahirkan rasa frustrasi dan ketidakpercayaan terhadap efektifitas lembaga-lembaga internasional. Sebagai konsekuensinya, aksi-aksi teror dipilih menjadi alternatif terakhir segala kegiatan diplomasi dalam upaya pemecahan masalah-masalah global yang dianggap gagal.³⁹ Dalam konteks yang lebih sempit, Terorisme diyakini sebagai salah satu bentuk strategi politik dari kelompok-kelompok yang merasa dirugikan oleh sistem yang ada; terorisme sama halnya dengan perang, yakni diplomasi dengan cara lain: terorisme bersumber dari rasa ketidakpuasan dan frustrasi politik.⁴⁰

Secara eksplisit rezim tata sosial dan ekonomi global sudah waktunya didesain kembali. Dengan berasumsi bahwa tata ekonomi global bergandengan tangan dengan kepentingan pengaturan tata politik dan keamanan global, konsekuensinya rezim tata politik global juga harus didesain. Alasannya, sedikit banyak otoritas yang dimiliki rezim ini akan menjadi semacam alat pembenar atau memayungi kebijakan-kebijakan yang akan diambil oleh rezim ekonomi global. Beberapa kebijakan yang pernah diusulkan dalam menciptakan kesejahteraan Utara dan Selatan pada masa lalu perlu dipikirkan kembali bila tujuan untuk membentuk dunia yang lebih baik bagi semua orang harus diwujudkan: penyaluran lebih banyak pendapatan negara-negara Utara ke Selatan, program pengampunan utang untuk negara-negara miskin, mekanisme kebijakan swap utang negara miskin dengan komitmen kearifan ekologis negara miskin dalam mengeksploitasi sumber alamnya dan proses alih teknologi yang lebih menguntungkan rakyat banyak. Ssenyonga menulis:

"The very structure of the United Nations body is under fire, driven by partially the undeniable feeling that it is only by restructuring the system that economic, social, geopolitical developments that have swept the World since the end of the second World war will be put into pertinent and proper perspective for the benefit of mankind."⁴¹

Mengingat tidak semua keputusan rezim ekonomi, politik dan keamanan global merugikan, maka sejumlah keputusan yang dianggap akan lebih memperhatikan kepentingan negara-negara berkembang yang telah disetujui perlu dijalankan. Konsekuensinya, dibutuhkan

³⁹ Djelantik, *op.cit.*, hal. 174.

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 185-186.

⁴¹ Muyanja Ssenyonga, "The United Nations and the Issue of World Poverty", *Indonesian Quarterly*, Vol. XXX, No. 1 (Jakarta, First Quarter, 2002), hal. 59-60.

sebuah komitmen politik yang kuat dan tidak hanya sekedar di atas kertas. Komitmen politik Utara terhadap sejumlah kesepakatan multilateral seperti Protokol Kyoto, kesepakatan KTT Millenium, Agenda-21 yang dihasilkan KTT Bumi di Rio yang kemudian dikukuhkan kembali dengan hasil-hasil KTT yang sama di Johannesburg dan agenda *A better World for All* yang dilansir bersama oleh Bank Dunia, Organisasi Ekonomi untuk Kerja Sama dan Pembangunan (OECD), IMF, dan PBB perlu diteguhkan.⁴²

Di atas itu semua, menyadari sulitnya membedakan antara dimensi sosio-ekonomi dan politik di satu sisi sementara di sisi lain aspek stabilitas politik global menjadi sebuah *conditio sine quo non* bagi proses pembangunan sosio-ekonomi, komitmen Utara untuk melaksanakan keputusan-keputusan rezim politik dan keamanan global juga tidak kalah penting. Penolakan AS misalnya, untuk meratifikasi rezim nuklir seperti CTBT dan inisiatif AS untuk merevisi traktat ABM, inisiatif mana dapat memberikan ruang baginya untuk mengembangkan program NMD dan TMD dapat menjadi preseden yang buruk.⁴³

Banyak analisis menyimpulkan bahwa pendekatan kekerasan, apalagi yang membawa korban rakyat sipil negara-negara lain yang menjadi target operasi militer, dalam mengatasi terorisme dunia hanya akan meningkatkan aksi-aksi teroris yang lebih keras dan tidak akan bisa mencabut akar-akar terorisme itu sendiri. Osama bin Laden mungkin akan dapat ditangkap dalam keadaan hidup atau mati sebagai representasi gerakan terorisme yang berbahaya bagi keamanan manusia. Tetapi selama akar-akar terorisme itu sendiri tidak disentuh, semangat Osama akan dapat mendorong sebuah proses spiralasi gerakan teroris yang lebih berbahaya. Pandangan ini sejalan dengan Arundhati Roy dan Samir Amin yang merangkum sebagai berikut:

"Terrorism as a phenomenon may never go away. But if it is to be contained, the first step is for America to at least acknowledge that it shares the planet with other nations, with other human beings who, even if they are not on TV, have loves and griefs and stories and songs and sorrows and, for heaven's sake, rights. A united front against terrorism is not possible. Only through the development of a united alliance against international

⁴² *Ibid.*, hal. 56. Bank Dunia, misalnya, menggunakan empat strategi untuk mengatasi kemiskinan global yang salah satunya mensyaratkan tindakan konkret dunia internasional: *promoting opportunity, facilitating empowerment, enhancing security dan international actions*.

⁴³ Kaitan senjata nuklir dengan aksi terorisme dapat dilihat dari dua aspek, (1) potensi penggunaan senjata pemusnah massal atau nuklir untuk tujuan teror oleh organisasi teroris, dan (2) potensi penggunaan senjata tersebut atau ancaman untuk menggunakannya dalam membasmikan aksi terorisme oleh negara tertentu. Lihat Taina Susiluoto (ed.) *Tactical Nuclear Weapons. Time for Control* (Geneva: UNIDIR, 2002).

injustice and social injustice will it be possible to render useless and impossible acts of desperation by victims of the system" .⁴⁴

Situs lain memuat kutipan yang bagus, sebagai berikut:

"But critics have questioned whether the measures will just and lawful, rather than based on superpowers self interest, and whether human rights standard will be met. The US citizens loathe terrorism, but most understand that punitive and emergency measures may continue the cycle of violence and closed off for democratic participation that offer the best hope for liveable future".⁴⁵

Tentunya, tekanan ini juga tidak hanya menjadi kewajiban negara-negara maju. Negara-negara berkembang pun harus berperan aktif dalam sebuah sinergi kerja sama ke dalam prinsip yang pernah disinggung sebelumnya yakni 'tanggung jawab bersama dengan kewajiban berbeda. Negara-negara berkembang perlu mengambil segenap kebijakan yang orientasinya lebih bersifat *putting the people first*, demokratisasi yang sebenarnya, penghormatan HAM dan pembangunan yang berkesinambungan dan arif secara ekologis sehingga akar-akar radikalisasi, ekstremisme dan terorisme lokal tidak memungkinkan untuk tumbuh subur.

Untuk mewujudkan peran ini, kebijakan bantuan pembangunan negara-negara maju bagi negara-negara berkembang apakah itu melalui lembaga-lembaga donor multilateral maupun kebijakan bantuan yang dikucurkan secara bilateral juga harus benar-benar dikontrol. Ini semua tentunya mensyaratkan sebuah studi kelayakan yang matang dan menguntungkan masyarakat akar-rumput bukan sebaliknya malah mendukung rezim-rezim yang selama ini terbukti kleptokratik dan korup.

Hangatnya perdebatan pro dan kontra menyangkut usulan sederetan negara-negara berkembang atas manfaat pemutihan utang bagi negara-negara yang masuk dalam kategori "negara miskin penghutang besar" (HIPCs), dari salah satu segi bersumber dari adanya perdebatan tentang manfaat secara ekonomis pemutihan tersebut. Secara implisit itu juga menunjukkan tidak jarang negara-negara maju atau lembaga-lembaga donor multilateral tidak memperdulikan manfaat pengalokasian pinjaman mereka bagi rakyat negara-negara berkembang. Banyak kritik mengemuka bahwa sepanjang negara-negara terbantu bisa memperoleh status *good-boy* banyak donor internasional yang tidak mau tahu bahwa pinjaman

⁴⁴Amin, *op.cit.*, hal. 8; Roy, *op.cit.*, hal. 17

⁴⁵Dikutip dalam Bantarto Bandoro, "Global Coalition Against Terrorism: Security Perspective and ASEAN's Role", *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXX, No. 1 (Jakarta, First Quarter, 2002).

mereka hanya menguntungkan elit-elit politik negara peminjam.

Kiranya dapat dipahami bahwa tidak sedikit negara-negara donor menolak usulan pemutihan utang negara-negara berkembang. Pemutihan utang tidak selalu memiliki korelasi yang kuat terhadap peningkatan kesejahteraan negara-negara HIPC's karena secara empiris banyak terbukti bahwa elit-elit politik negara-negara miskin justru memanfaatkan insentif pemutihan ini untuk memperkaya diri dan kroni-kroni mereka melalui praktek-praktek kleptokratik dan korup lainnya.⁴⁶

Namun demikian, kesalahan ini tentu berawal dari kebijakan negara-negara atau lembaga donor itu sendiri. Diakui bahwa badan-badan di bawah PPB telah berperan signifikan dalam menyalurkan bantuan dan pinjamannya ke negara-negara berkembang. Tetapi juga harus diakui bahwa dalam pelaksanaannya, selama ini badan-badan itu cenderung melihat bahwa apa yang menjadi opini para elit penguasa negara-berkembang mencerminkan keinginan rakyat mereka, dengan konsekuensi dana bagi sejumlah proyek yang nilainya trilyunan akan diarahkan untuk kesejahteraan rakyat bawah. Belum lagi soal kebocoran dari dana-dana itu yang untuk kasus Indonesia saja mencapai 30%. Kritik yang sama juga ditujukan kepada, IMF, sebuah badan yang bertugas menopang negara-negara tertentu dalam melaksanakan restrukturisasi ekonomi negara-negara yang mengalami goncangan neraca pembayaran. IMF dinilai telah gagal berperan dalam membuka jalan bagi pembangunan dan pertumbuhan dunia. Hal ini ditunjukkan dengan kelambanannya memberikan jumlah kredit yang cukup bagi negara yang sangat membutuhkan pada saat tertentu, suatu faktor yang sangat krusial dalam mendorong semakin melebarnya kemiskinan dan keterbelakangan. Stiglitz sendiri pernah mengkritik bahwa bahwa resep-resep ditawarkan IMF ternyata memperparah krisis negara-negara yang menjadi ampuan lembaga ini.⁴⁷ Oleh karena itu, tidak sedikit tekanan bagi reformasi IMF menjadi salah dari agenda utama yang disuarakan negara-negara berkembang.⁴⁸

⁴⁶Lihat William Easterly, "Debt Relief", *Foreign Policy* (November/Desember, 2001), hal. 20-26.

⁴⁷Lihat Joseph Stiglitz, "Resep IMF Memperparah Krisis", *Republika*, 18-20 November 2002, hal. 4.

⁴⁸Ssengoya, *op.cit.* hal. 68-70.

VI. Penutup

Sebagai sebuah fenomena internasional yang sama tuanya dengan peradaban manusia itu sendiri, terorisme akan tetap menjadi sebuah fenomena yang sifatnya elusif dan ideologis. Konsekuensinya, masalah terorisme yang sifatnya tidak berdiri sendiri dan berkaitan erat dengan isu-isu sosial dan ekonomi, tidak dapat dihilangkan sampai akar-akarnya pada masa yang relatif pendek; sebab-sebab terorisme dan radikalisme lainnya sangat kompleks.

Berbagai pendekatan telah banyak dikedepankan dengan melibatkan berbagai perspektif yang berbeda untuk berusaha memahami terorisme sebagai sebuah gerakan fenomenal yang ternyata semakin kompleks dalam peradaban dunia modern dan sekaligus membawa resiko bagi perdamaian dan keamanan manusia.

Sebagai sebuah alat politik, terorisme terus berkembang dari bentuknya yang paling sederhana sejak masa sebelum masehi sampai mencapai puncaknya ketika simbol kekuatan AS dan sekaligus menjadi lambang mercusuar institusi ekonomi dan politik modern global, *World Trade Center* dan *Pentagon*, diserang oleh pihak yang merepresentasikan sebuah aksi terorisme global pada tanggal 11 September 2001.

Memang sangat tragis, suatu kasus yang mungkin skalanya hanya sama dengan peristiwa penyerangan Pearl Harbour oleh Jepang pada tahun 1941, serangan mana memulai sebuah perang besar berskala dunia. Berbeda dengan serangan terhadap Pearl Harbour, yang musuh dan motivasinya jelas, aksi-aksi terorisme yang terjadi secara fenomenal ini, masih terus menyimpan sebuah misteri yang sewaktu-waktu dapat meledak di seluruh dunia; tidak peduli apakah itu di metropol-metropol di Utara maupun Selatan. Oleh karena itu dapat dipahami bahwa kondisi seperti ini memunculkan berbagai analisis dengan perspektif yang berbeda-beda yang masing-masing berusaha menjawab satu pertanyaan besar yakni mengapa aksi-aksi itu terjadi.

Menyadari kompleksnya akar terorisme sebagai sebuah fenomena global, tulisan ini mencoba menjawab pertanyaan tadi dengan menggunakan pendekatan holistik yakni sistem tatanan dunia yang secara khusus memfokuskan pada aspek sosial dan ekonomi yang dianggap menjadi faktor penopang dan pendorong, setidaknya-tidaknya tidak langsung, terjadinya aksi-aksi terorisme dunia.

Seperti telah menjadi sebuah pemahaman umum bahwa tata politik dan ekonomi global sejak berakhirnya Perang Dunia ke-2 lebih banyak didominasi oleh kekuatan AS dan aliansinya dengan bekas Uni Soviet. Sampai berakhirnya Perang Dingin sistem ini relatif tidak memberikan manfaat yang optimal bagi mayoritas masyarakat dunia yang mayoritas berdiam di negara-negara berkembang. Memang diakui bahwa tentu ada manfaat politis yang bisa diraih masyarakat bangsa-bangsa berkembang dari rezim global yang sifatnya bipolaristik dan unipolaristik pasca-Perang Dingin.

Dukungan terhadap proses dekolonisasi dan penentuan nasib sendiri bagi bangsa-bangsa Asia dan Afrika merupakan kredit yang patut diberikan kepada AS dan sekutunya. Namun demikian, harus pula diakui bahwa hal itu tidak dibarengi dengan proses peningkatan kesejahteraan mayoritas masyarakat dunia. Proses industrialisasi dan alih teknologi justru dirasakan semakin menjadikan kehidupan mereka mengalami kemunduran sosial dan ekonomi. Apalagi, ketika dorongan-dorongan globalisasi ekonomi, politik dan sosial terus men-fetakompli mereka dengan satu argumen dasar bahwa globalisasi adalah sebuah fakta bukan pilihan. Ketidakadilan sosial dan ekonomis terus melebar sementara mereka yang berada di belahan bumi Utara semakin makmur. Tesis bahwa peningkatan kemakmuran di Utara berarti peningkatan kemiskinan di Selatan semakin mewarnai berbagai analisis tentang sistem tata dunia yang dipimpin oleh AS pasca-Perang Dingin. Belum lagi, proses degradasi ekologis yang terus menggerogoti negara-negara berkembang akibat kurangnya insentif yang diberikan Utara bagi negara-negara di Selatan dalam melaksanakan pembangunannya. Situasi seperti ini tentu sangat terkait peran yang dijalankan AS sebagai negara yang paling dominan dalam sistem tata global.

Banyak kritik muncul terutama dari negara-negara Selatan terhadap ketidakmampuan relatif AS sebagai hegemon untuk menciptakan sebuah tata dunia yang adil bagi mayoritas masyarakat dunia. Dalam bidang politik, AS dinilai menganut kebijakan mendua atas isu-isu penting dalam bidang politik, keamanan dan HAM internasional yang sangat tidak menguntungkan, kalau tidak disebut mengambil ongkos, negara-negara berkembang untuk mempertahankan supremasi globalnya. Dalam bidang sosial dan ekonomi pun apalagi demikian halnya. Oleh karena itu secara politis dapat dipahami ketika fenomena terorisme menjadi sebuah 'idiologi'

penekan yang dianggap mampu memberikan daya pengaruh yang sangat besar mengingat dampak dan korban yang sangat luas.

Perubahan tata sosial, ekonomi dan politik dunia menjadi salah satu alternatif yang patut mendapatkan perhatian melalui mana diharapkan sebuah sistem yang lebih menguntungkan secara relatif bagi mayoritas penduduk dunia dapat terwujud. Hal ini dirasakan semakin penting karena terganggunya stabilitas tatanan sistem global akan juga berpengaruh pada negara-negara di Utara; ketidakadilan yang muncul dari adanya ketidakadilan itu sendiri akan membawa dampak negatif tidak hanya bagi pihak-pihak lain tetapi juga pihak-pihak yang menciptakan ketidakadilan itu sendiri.

Meskipun restrukturisasi sistem tata dunia tampak menjadi sebuah kompensasi politis di balik aksi-aksi terorisme selama ini, bagaimana pun tulisan ini tidak berpretensi bahwa secara implisit aksi-aksi itu patut didukung. Dari mana pun asalnya, apapun alasannya dan siapa pun korbannya, radikalisme, ekstremisme dan terorisme tidak dapat dibenarkan, apalagi menjadi sebuah ideologi yang ternyata melawan dimensi kemanusiaan. Dan sebagai sebuah alternatif pendekatan dalam memahami akar-akar terorisme internasional, pendekatan sosial-ekonomis meskipun tidak sedikit yang mendukung tentunya masih juga mengundang banyak pro dan kontra. Namun demikian, kearifan para pemimpin dunia dalam melaksanakan kebijakan mereka secara lebih *prudent* dan komprehensif bagaimana pun akan berdampak signifikan terhadap pengelolaan sistem tata dunia yang lebih memihak kepada semua pihak. Sejalan dengan pemahaman ini yang sekaligus menopang argumen inti dari tulisan ini bahwa keadilan sosial dan ekonomi dunia sudah mendesak untuk diwujudkan. Kondisi ini hanya dapat terwujud bila komitmen negara-negara Utara untuk menciptakan sebuah sistem tata global, menjadi sebuah agenda global yang sifatnya sangat mendesak.

BIBLIOGRAFI

- Alhadath, Ardian & M. Reza Maulana, "One World One Economy: Fair or Not?", Resensi Buku, *Global*, Vol. II, No. 8 (Juni, 2001).
- "Attacking Poverty", *World Development Report 2000/2001* (Washington, D.C., 2001): 1-14.
- Bulletin*, World Bank Policy and Research, Vol. 11, No. 4/Vol. 12, No. 1 (Oct.-Dec. 2000/Jan.-Mar. 2001): 1-4.
- Bandoro, Bantarto. "Global Coalition Against Terrorism: Security Perspective and ASEAN's Role", *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXX, No. 1 (Jakarta, First Quarter, 2002): 44-55.
- Curtis, Gerald L. (ed.) *The United States, Japan and Asia, Challenges for U.S. Policy*, N.Y.: The American Assembly, 1994.
- Djelantik, Sukarwarsini. "Teroris Internasional: Aktor Bukan Negara dalam Hubungan Internasional", dalam Andre H. Pareira (ed.), *Perubahan Global dan Perkembangan Studi Hubungan Internasional*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Easterly, William . "Debt Relief", *Foreign Policy* (November/December, 2001): 20-26.
- Hui, Yang. "On Current International Terrorism and Struggle against It", *International Strategic Studies*, No.1 (China Institute for International Strategic Studies, January, 2002): 8-13.
- Lorong Panjang*, Laporan Akhir Tahun 2001 Kompas, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2002.
- Mandelbaum, Michael. "The Inadequacy of American Power", *Foreign Affairs*, (September/October 2002): 61-72.
- Maitra, Ramtanu. "Sept. 11 Fallout? Russia, India Revive 'Trilateral Cooperation' With China", *Executive Intelligence Review*, Vol. 29, No. 6 (February 15, 2002): 12-37.
- Soesastro, Hadi. "Southeast Asia and Global Terrorism: Implication on State Security and Human Security", *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXX, No.1 (First Quarter, 2002): 31-37.
- Ssenyonga, Muyanja. "The United Nations and the Issue of World Poverty", *Indonesian Quarterly*, Vol. XXX, No. 1 (Jakarta, First Quarter, 2002): 56-76.

- Subianto, Landry H. "Indonesia and the Issue of Terrorism: In Quest of A Better Understanding", dalam *Kultur, The Indonesian Journal for Muslim Cultures*, Vol. 2, No. 1 (2002): 115-128.
- Susiluoto, Taina (ed.), *Tactical Nuclear Weapons, Time for Control* (Geneva: UNIDIR, 2002).
- The World Bank, *Helping Countries Combat Corruption*, Washington, D.C., 2000.
- "Terrorism and Its Foundations", *South Letter*, Vol. 3 & 4, No. 38 (The South Center, 2001): 2-20.

Surat Kabar, Majalah dan Website

- International Herald Tribune*, 23 Mei 2001.
- , 29-30 Agustus 2002.
- , 3, 6 September 2002.
- Kompas*, 4, 6 September 2002.
- , 1 November 2002.
- Republika*, 11 September 2002.
- , 15 Oktober 2002.
- , 1, 18-20 November 2002.
- Suara Pembaruan*, 3, 6 September 2002.
- , 31 Oktober 2002.
- The Economist*, 27 September 2001.
- , 12-18 October 2002.
- "Causes of 9/11 " World Poverty?" dalam <http://www.terorismanswers.com/causes/poverty.html>.
- "Types of Terrorism" dalam <http://www.terorismanswers.com/terrorism/types.html>.

BAB III
AGAMA DAN TERORISME DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL:
KAJIAN TERHADAP ISU ISLAM
DI TENGAH KAMPANYE GLOBAL MEMERANGI TERORISME

Oleh: Suhartono *)

I. Pendahuluan

Serangan terorisme 11 September 2001 terhadap gedung *World Trade Center* di jantung kota *New York* telah membuat Amerika Serikat menggalang kekuatan multinasional untuk menghentikan aksi-aksi terorisme. Kampanye Amerika berhasil menggalang dukungan dari sebagian belahan dunia terutama dari sekutu-sekutunya di dalam membuka akses informasi intelejen, bantuan militer, bahkan pembentukan peraturan perundangan atau setingkatnya menyangkut pemberantasan terorisme di beberapa negara. Namun, tidak semua pihak atau negara yang mengikuti kampanye Amerika tersebut, terutama negara-negara yang identik dengan mayoritas penduduknya muslim seperti di Timur Tengah dan Asia Tenggara. Walaupun pada tingkat pemerintahan, kebanyakan negara-negara muslim tersebut mencoba segaris dengan kebijakan Amerika, namun di tingkat masyarakatnya terjadi resistensi bahkan terjadi perlawanan sehingga sempat menimbulkan korban jiwa. Pada satu sisi, sebagian masyarakat melihat tindakan Amerika sebagai intervensi terhadap persoalan dalam negeri mereka, di bagian lain pemerintahnya menghadapi pilihan-pilihan yang sulit untuk menghindari dari koalisi dengan Amerika dalam kampanye perang melawan terorisme.

Belum satu tahun berselang, tragedi bom di Legian Kuta, Bali (12/10/2002) menambah bukti bahwa terorisme bukan hanya menyerang negara-negara tujuan terorisme utama seperti AS dan sekutunya, namun telah berkembang ke negara mayoritas muslim seperti Indonesia. Walaupun kejadian Legian berada di Indonesia, namun korban terbesar berasal dari wisatawan Australia dan warga negara Indonesia. Perkembangan pasca Legian, telah memunculkan spekulasi di antara pejabat pemerintah Indonesia seperti Menhan Matori Abdul Jalil bahwa pelaku dari aksi teror tersebut adalah jaringan Al Qaida di Indonesia (*Suara Pembaruan*, 14/10/02). Sedangkan PM

*) Penulis adalah Peneliti pada bidang Hubungan Internasional Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPRRI.

Australia John Howard menyebut kelompok Jama'ah Islamiyah yang memiliki hubungan dengan Al-Qaida bertanggung jawab terhadap aksi teror di Pulau Dewata (*Media Indonesia*, 14/10/02: 1).

Kondisi di atas telah membentuk sebuah opini publik secara internasional bahwa persoalan terorisme pasca serangan 11 September bukan saja persoalan hubungan antar negara tetapi sudah jauh melibatkan unsur-unsur dalam masyarakatnya seperti persepsi keagamaan dan hubungan antar agama atau etnik. Tentunya, perkembangan tersebut dapat menjadi kajian yang menarik dari sudut pandang studi hubungan internasional. Setidaknya perkembangan isu-isu hubungan internasional pasca 11 September 2001 terfokus pada bagaimana aktor-aktor internasional menyelesaikan aksi-aksi teroris tersebut. Sejauh ini masyarakat internasional telah menyaksikan pendekatan militer seperti yang dipertunjukkan oleh Amerika dan pasukan multinasional terhadap Afghanistan untuk menumpas jaringan Al Qaida dan Taliban yang diduga menjadikan Afghan sebagai basis organisasinya. Bukan hanya menjadikan Al Qaida sebagai sasaran aksi penumpasan terorisme, aksi multinasional Amerika juga telah mengganti pemerintahan yang berkuasa dengan pemerintahan yang baru pimpinan Ahmad Karzai. Pembentukan UU antiterorisme dan badan-badan pemerintah yang memiliki tugas khusus untuk melawan teroris membuktikan kuatnya pengaruh kampanye anti teroris dari Amerika.

Sebelum dan selama operasi Afghanistan serta pasca ledakan di Legian Bali telah berkembang di dalam masyarakat internasional bahwa sekelompok masyarakat dengan berbasis pada pertentangan antara "Barat dan Timur atau Islam dan Barat" sebagai titik tolak membangun kekuatan yang dapat menjadi penyeimbang dari ketimpangan yang ada. Pertentangan tersebut menghasilkan dua cara yaitu kekerasan dan bukan kekerasan. Cara-cara bukan kekerasan, biasanya muncul melalui forum-forum dialog atau masuk ke dalam kerangka demokratis seperti pemilu, partai politik ataupun kelompok kepentingan. Namun, cara kekerasan menghasilkan sebuah gerakan yang pelakunya sering disebut sebagai teroris. Pelakunya bisa negara dan juga bisa masyarakat. Cara kekerasan dan bukan kekerasan tersebut kadang digunakan bersama-sama kadang juga sendiri-sendiri baik oleh negara maupun masyarakat.

Bertitik tolak dari argumen dan asumsi bahwa terorisme dapat dilakukan oleh negara atau sekelompok masyarakat, tulisan ini

mencoba untuk mendiskusikan lebih jauh faktor agama dalam hal ini Islam di dalam perkembangan isu-isu terorisme belakangan ini. Tulisan ini berusaha menjawab pertanyaan bagaimana melihat Islam sebagai agama dalam kacamata hubungan internasional, Apakah terorisme diterima sebagai doktrin agama atau merupakan alat dari orang yang beragama. Faktor agama tersebut akan didiskusikan di dalam perspektif hubungan internasional, Islam dan terorisme, Perang terhadap Terorisme atau Islam, Macetnya Demokratisasi di Negara Muslim, Islam dan Tata Dunia Baru.

II. Agama dan Terorisme dalam Hubungan Internasional

Agama dan terorisme sebelum serangan ke WTC dan Legian kurang mendapat perhatian serius di dalam menganalisa masalah-masalah internasional. Bagi sebagian sarjana hubungan internasional, negara bangsa merupakan unit yang sekular atau bebas dari nilai tertentu, seperti agama (Taylor, 1984). Sehingga hubungan antar negara lebih banyak dipengaruhi oleh *power* sebagai variabel independennya. Negara juga dipahami sebagai unit yang tunggal, dimana faktor agama, hanya bagian dari negara, dan itu tidak diperhitungkan karena negara sebagai makhluk sekular ketika berhubungan dengan negara lainnya. Namun berakhirnya perang dingin memunculkan tesis tentang *the clash of civilization* dari Huntington (1993a), yang melihat peradaban dalam kategori agama seperti pertentangan antara Barat dan Timur (Islam dan Konfusian) sebagai fenomena konflik pasca perang dingin. Sedangkan terorisme sendiri dapat dilihat sebagai salah satu alat kekuatan bagi negara atau sekelompok masyarakat untuk tujuan politiknya. Terorisme dapat dilihat sebagai ancaman nasional dan internasional, ketika sasarannya berbeda apakah warga negara tertentu atau meliputi warga negara asing. Bagian ini akan mendiskusikan hubungan terorisme dan agama dalam pendekatan-pendekatan hubungan internasional baik sebagai aktor internasional maupun pengaruhnya di dalam hubungan antar negara.

Dalam perkembangan studi hubungan internasional ada dua perspektif besar yang berpengaruh dalam membicarakan unit analisa hubungan internasional, yaitu realis dan pluralis. Kedua perspektif tersebut memberikan tekanan yang berbeda terhadap faktor *state or non state actors* atau aktor negara dan bukan negara di dalam hubungan internasional. Dalam perspektif realis (Dougherty and

Pfaltzgraff, 1981: 86-93), *power* atau kekuatan adalah faktor dominan yang mempengaruhi realitas hubungan internasional (konflik, damai, politik dan ekonomi), karena posisi dan pengaruh suatu negara di dalam berhubungan dengan negara lain dipengaruhi oleh seberapa jauh *power* yang dimilikinya. Oleh karenanya, negara merupakan aktor penting di dalam menganalisa setiap persoalan yang muncul di dalam hubungan internasional. Sedangkan perspektif pluralis melihat kenyataan global telah berkembang menjadi *fragmentation of the state*, dimana kebijakan luar negeri bukan pemaknaan tunggal suatu negara tapi merupakan hasil dari persaingan birokrasi. Dalam sisi lainnya, pluralis melihat fenomena transnationalism sebagai bukti telah berkembang aktor *non-state* yang bersifat transnasional di dalam praktek internasional dan *interdependence* yang melihat negara bukan lagi entitas yang independen (Richard, 1990: 74).

Kedua perspektif di atas memberikan dasar argumen pentingnya *state* dan *non-state actors* secara berbeda. Aktor negara penting ketika berbicara realitas *power*, karena negara yang selama ini memilikinya secara absolut seperti, kedaulatan teritorial, militer, geografis, sumber daya alam dan lain-lain. Aktor negara sangat penting ketika realitas konflik internasional seperti PD I, PD II, dan Perang Dingin melibatkan aktor-aktor negara sebagai penyebab maupun yang menerima dampaknya. Hingga saat ini, kaum realis tetap meyakini bahwa negara merupakan aktor yang tetap dominan, karena keputusan akhir dari setiap persoalan internasional masih terletak pada negara sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Namun, menurut pandangan pluralis realitas politik global pasca PD II, sebenarnya telah menunjukkan adanya konflik-konflik internasional yang melibatkan aktor bukan negara dan berkembangnya peran *stateless* dan *transnational ethnic groups* dalam lalu lintas ekonomi dan politik internasional (Taylor, 1984: 5). Pandangan ini memperhitungkan beberapa aktor bukan negara seperti *Multinational Corporations* (Coca Cola, ITT), *stateless groups* (PLO, Basques, Kurds), *terrorist organization* (IRA, Black September), *Regional International Organizations*, dan *United Nations*. Menurut pluralis, semua aktor non negara tersebut saat ini memiliki pengaruh yang penting di dalam setiap persoalan internasional kontemporer. Secara ekonomi kelompok pluralis berpendapat, bahwa *multinational corporations*, yang bekerja lintas negara memiliki pengaruh tersendiri terhadap kebijakan maupun stabilitas ekonomi suatu negara.

Sedangkan, organisasi internasional sangat berperan di dalam meningkatkan kualitas hubungan antar bangsa dan negara, bahkan berkembangnya organisasi regional sering membantu proses percepatan perdagangan bebas ataupun keamanan regional.

Dalam dua pandangan di atas tampak bahwa kelompok teroris menjadi aktor penting dalam pandangan kaum pluralis sedangkan bagi realis teror adalah milik negara. Namun dari sudut pandang realis, muncul dan berperannya kelompok teroris juga tidak terlepas dari hubungan *power* yang bersifat konflik maupun damai di antara negara bangsa yang asimetris antar *states* dalam kehidupan internasional kontemporer, sehingga memunculkan bentuk resistensi atau perlawanan dari negara atau kelompok masyarakat yang kalah atau *powerless* dengan cara teror terhadap kepentingan-kepentingan negara yang lebih kuat. Di sini, teror dapat dilakukan oleh negara terhadap negara lainnya. Namun, bila suatu negara kuat secara militer akan menggunakan bentuk perang konvensional sebagai bentuk lain dari teror, sedangkan bagi negara yang lemah teror adalah jalan lain atau *terrorism is the power of powerless*, karena terorisme merupakan jalan termurah bagi suatu negara untuk melaksanakan tujuan-tujuan politik luar negerinya.

Dalam konteks perang terhadap terorisme, pendapat realis semakin kuat, karena kampanye tersebut mengembalikan peran negara sebagai sumber keamanan dan ketentraman bagi warga negaranya (Byung Joon, 2001). Sehingga, keseimbangan antara negara dan masyarakat sipil bergerak ke negara, seperti lahirnya UU Anti Terorisme yang memuat pasal-pasal yang mengurangi hak-hak sipil dan proses hukum yang menghormati HAM terhadap pelaku teror. Bahkan, sebagian pengamat melihat perang melawan terorisme telah dipergunakan oleh negara-negara tertentu untuk melawan musuh-musuh politiknya atau sebagai sarana untuk mendapat dukungan publik menjelang pemilu seperti kampanye Malaysia untuk memerangi Jama'ah Islamiyah (Asydhad, 2002).

Agama sebagaimana tesis Huntington, dilihat sebagai tujuan atau arah dari tindakan sekelompok negara atau sekelompok masyarakat di dalam fenomena *the clash of civilization*. Munculnya agama, karena modernisasi dan perubahan sosial telah menyebabkan masyarakat terpisah dengan identitas *nation state*-nya. Agama mengisi kekosongan yang ditinggalkan oleh *nation state* sebagai basis bagi identitas baru yang melintas batas negara (Huntington, 1993a). Namun tesis

Huntington tersebut dapat diartikan sebagai konflik ide atau peradaban atau konflik kepentingan antar negara. Kalau agama diartikan sebagai peradaban nilai atau ideologi, maka negara merupakan unit subordinasi dari agama. Namun bila konflik antar negara, maka agama adalah subordinasi dari negara.

Dalam pandangan pluralis, agama bisa digambarkan sebagai fenomena transnasional sebagaimana kapitalisme vis a vis komunisme sebelum perang dingin. Pasca perang dingin, menurut Huntington (1993b: 186-194) agama (Islam dan Konfusius) telah menjadi sebuah ideologi yang menjadi pemersatu negara-negara yang memiliki kesamaan sehingga berpotensi konflik dengan peradaban Barat. Dalam melihat fenomena Islam dalam hubungan internasional setidaknya Huntington merujuk kepada tiga fenomena: berkembangnya *religious fundamentalism*, resistensi negara-negara Islam terhadap tekanan negara-negara Barat terhadap Irak dan Libya serta usaha-usaha memperoleh nuklir dari negara-negara Islam. Dari rujukan Huntington tersebut Barber (2002) menyebut fenomena konflik Islam dan Barat sebagai fenomena Jihad lawan *Mc. World*, dimana Jihad sebagai simbolisasi globalisasi Islam dan *Mc. World* sebagai globalisasi kapitalisme.

Sebaliknya realis melihat agama adalah hanya bagian dari negara, dimana posisi agama dalam *the clash of civilization* dilihat hanya bagian dari kepentingan nasional bukan keseluruhan dari kepentingan negara tersebut. Konflik antar negara merupakan konflik yang bersumber dari kondisi perimbangan "*power*", bukan agama. Hal itu bisa dibaca dari fenomena konflik Iran-Irak dan Irak-Kuwait, dimana negara yang berkonflik adalah sama-sama Islam dan persoalan konflik kembali pada persoalan perimbangan "*power*". Kampanye perang terorisme pimpinan Amerika Serikat di Afghanistan bila tujuannya adalah menguasai jalur pipa gas alam dari Asia Tengah, menunjukkan bahwa kampanye tersebut sesungguhnya berasal dari kepentingan Amerika untuk memperbesar pengaruh dan kekuasaannya di kawasan tersebut.

Dari dua pandangan di atas dapat disimpulkan bahwa kaum realis melihat fenomena terorisme sebagai produk dari konflik antar negara, dimana pihak yang kalah cenderung menggunakan cara-cara teror atau *non-conventional war* untuk menciptakan keseimbangan kekuatan. Agama dalam konteks ini dapat menjadi salah satu sumber kekuatan negara (ideologi) di dalam melakukan teror terhadap negara lainnya. Namun, terorisme internasional bagi pluralis adalah fenomena

kelompok masyarakat yang bersifat transnasional, dimana agama sebagai sumber pemersatu, inspirasi dan pembenar dari tindakannya terhadap sasaran negara maupun non-negara. Teror yang dilakukan oleh kelompok masyarakat bisa berasal dari diri mereka maupun bersumber dari negara, dimana negara merupakan fungsi dari kepentingan nasionalnya dan kelompok-kelompok tersebut adalah alatnya.

Fenomena terorisme yang mengatasmakan agama bisa jadi merupakan akibat dari hubungan antar negara, ketika negara dipersepsikan sebagai representasi agama. Sehingga setiap konflik yang muncul antar negara disebut juga konflik agama seperti konflik antara negara-negara Arab dengan Israel, padahal yang menjadi pelaku kekerasan atau teror berasal dari kelompok-kelompok dalam masyarakatnya yang memang memiliki perbedaan agama. Namun sulit untuk menarik hubungan bahwa agama merupakan sumber dari aksi terorisme ketika kita segaris dengan realis bahwa negara adalah unit yang sekular dan *power* merupakan faktor yang dominan mempengaruhi hubungan antar negara. Bila unit analisisnya adalah kelompok masyarakat, maka faktor agama bisa merupakan salah satu faktor penting di dalam menjelaskan aktivitas mereka.

II. Islam dan Terorisme

Perdebatan tentang pelaku dan motif dari terorisme sering harus membawa kita kepada identifikasi ideologi atau agama dari pelaku teroris, karena ideologi atau agama merupakan sumber legitimasi dari aksinya. Negara mendapatkan legitimasi kekerasan atau teror karena kedaulatan dan kewenangan konstitusionalnya. Sedangkan kelompok masyarakat biasanya mendapat legitimasi dari ideologi atau agama yang ingin diperjuangkannya. Isu tentang "terorisme Islam" perlu dilihat lebih jauh apakah Islam melegitimasi teror atau pelaku terorisme baik negara atau bukan negara telah membajak Islam.

Terorisme sebagai sebuah istilah sebenarnya lebih merujuk kepada aksi kekerasan yang dilakukan oleh siapapun (negara atau bukan) untuk tujuan-tujuan politik tertentu (Chomsky, 1991:20). Menurut Chomsky definisi yang menurutnya lebih netral tersebut penting diajukan, karena di dalam perkembangan kajian tentang terorisme, istilah tersebut sering bergeser dan memiliki makna-makna yang berbeda menurut siapa yang dominan, terutama dominannya negara.

Setidaknya, dari studi yang dilakukannya, istilah terorisme pertama kali digunakan pada abad 18 sebagai tindakan kekerasan yang dilakukan oleh negara terhadap rakyatnya untuk menjamin ketaatannya. Bahkan dalam definisi Weberian, negara dianggap sebagai unit yang memiliki legitimasi di dalam menggunakan teror atau kekerasan terhadap warga negaranya. Namun dalam perkembangannya di tengah sistem negara modern saat ini terorisme telah dilekatkan kepada kelompok-kelompok masyarakat yang menggunakan kekerasan atau telah mengganggu keamanan dan ketertiban suatu negara. Hal tersebut bisa terjadi, karena negara menjadi aktor yang dominan di dalam membangun definisi tersebut di tingkat internasional dengan kewenangan dan kekuasaan yang dimilikinya.

Dalam kaitan antara aktor bukan negara dan negara dengan terorisme Walter S. Jones (1993: 349-351) melihat juga terorisme dapat dilakukan oleh kelompok-kelompok ekstrimis nasional dan transnasional maupun negara sebagai sponsornya. Keterlibatan negara bisa berupa pendanaan hingga perlindungan hukum. Perbedaan yang kentara dari dua aktor tersebut terletak pada kemudahan untuk mengidentifikasi siapa aktornya. Terorisme yang disponsori oleh suatu negara lebih mudah diidentifikasi, sedangkan dari kelompok masyarakat sulit diidentifikasi. Kesulitan identifikasi teroris dari kelompok masyarakat bersumber dari sifatnya yang transnasional, sehingga berimplikasi kepada masalah hukum yang mengaturnya seperti status kewarganegaraan dan tempat kejadian yang berada pada negara-negara yang berbeda. Hal ini terjadi terutama pada kasus-kasus pembajakan pesawat terbang, atau pelaku, korban dan sasarannya berasal dari lain negara.

Namun, pengamat terorisme lainnya Amir Taheri (1987: 4-5) mencoba mengelompokkan teroris bukan negara ke dalam lima kelompok. Pertama, teroris nasional, yaitu kelompok teroris yang wilayah aktivitasnya berada dalam suatu nation-state. Adapun, perluasan dari sasaran aksinya melintas batas negara merupakan kegiatan insidental bukan fokus aksinya. IRA, Basque ETA, Kurdish, MILF di Filipina dan kelompok pemberontak Marxist di beberapa negara dunia ketiga masuk dalam kelompok ini. Kedua, *urban guerilla groups*, kelompok terosis yang digambarkan sebagai kelompok bersenjata yang diasosiasikan sebagai unit polisi sebelum kelompoknya kalah atau diisolasi. Masuk dalam kategori ini, the Red Brigades (Italia), Red Army Faction (Jerman), the Weatherman (Amerika). Kelompok-

kelompok ini juga diasosiasikan sebagai kelompok penganut Marxis yang menjadikan Amerika sebagai musuhnya. Ketiga, *Old Style Guerillas*, yang merupakan kelompok teroris di Amerika Latin dengan menjadikan Marxisme dan Leninisme ideologi perjuangannya. Sandinista dimasukkan ke dalam kelompok ini. Keempat, kelompok teroris yang memiliki tujuan *publicity seeking* atau mencari publisitas dan perhatian dari masyarakat internasional. Masuk dalam kelompok ini adalah PFLP (*People's Front for Liberation of Palestine*) yang berusaha menarik perhatian masyarakat internasional terhadap penderitaan rakyat Palestina dan ANC (*African National Congress*) pimpinan Nelson Mandela yang berusaha menarik perhatian terhadap ketidak mampuannya menghadapi regim *apartheid* di Afrika Selatan.

Kelompok kelima dari teroris diidentifikasi oleh Amir Taheri sebagai *Islamic Terrorism* atau terorisme Islam. Kelompok ini menurut Amir memiliki perbedaan yang tegas dengan kelompok lainnya, dimana sulit melakukan kerjasama dengan kelompok teroris lainnya. Terorisme ini memiliki ideologi yang berbeda dengan kelompok teroris lainnya. Mereka menyebut aksinya sebagai perang suci atau *holy war*, dimana tujuan akhirnya adalah kemenangan total, tanpa ada negosiasi ataupun konsesi.

Dari pengelompokan yang dibuat Taheri tampak bahwa ada dua ideologi yang dikategorikan sebagai sumber teroris yaitu Marxist Leninis dan Agama (Islam). Pendeskripsian di atas dikritik oleh pengamat teroris Chomsky (1991: 20-23), karena sebagian dari pandangan tersebut bias *stereotype* sebagai musuh barat dan dibesarkan oleh media masa barat atau negara-negara yang menyebut dirinya negara demokratis. Kebanyakan pandangan yang melihat pandangan Marxis dan Agama sebagai sumber terorisme, karena dominannya Amerika yang melihat tindakan-tindakan tersebut menurut Undang-Undangnya dan selalu menanggapi setiap serangan terhadap kepentingan-kepentingannya secara berlebihan.

Fakta-fakta kekerasan tentara Amerika sehingga jatuhnya korban sipil di Kuba, Cili dan beberapa negara Amerika Latin yang tidak dikategorikan sebagai tindakan teroris. Begitu juga dengan tindakan operasi militer Israel terhadap pengungsi-pengungsi Palestina di kamp Sabra dan Satila, sehingga menimbulkan korban ribuan jiwa juga tidak dimasukkan sebagai tindakan teroris. Bahkan, Faul Findley (2001), di dalam melihat kaitan antara agama dan terorisme pasca 11 September 2001 mengingatkan kepada publik Amerika tentang peran

Amerika di dalam melakukan teror yang tidak kalah kejiya dengan teror terhadap WTC, ketika melalui embargo obat dan makanan terhadap Irak, telah menyebabkan 500.000 anak-anak Iraq kekurangan gizi dan obat-obatan, Israel menggunakan 22 tank bantuan Amerika untuk membunuh rakyat-rakyat sipil di Jericho, serta peran peluru-peluru Amerika di tahun 1982 yang menyebabkan 17, 500 masyarakat sipil Beirut harus kehilangan tempat tinggal. Semuanya itu luput dari liputan media maupun perhatian pemerintah Amerika Serikat, karena yang menjadi korban adalah pejuang Marxis, masyarakat muslim atau Arab.

Pandangan negara-negara Barat terhadap Islam sebagai agama kekerasan yang identik dengan terorisme semakin menemukan pembedanya pasca tragedi 11 September 2001 dan Legian Bali. Sehingga Islam perlu diperangi dan diteror. Hal ini bisa dilihat dari tindakan-tindakan kekerasan oleh sebagian masyarakat Barat terhadap komunitas-komunitas muslim di Amerika dan Australia. Menurut Karen Armstrong (2001) seorang pengamat sejarah-sejarah agama-agama dunia, melalui pendekatan historis melihat bahwa masyarakat Barat telah mendistorsi pandangannya tentang Islam dari sisi ajaran dengan realitas sosial, sehingga membentuk keyakinan bahwa Islam sesungguhnya agama kekerasan dan fanatik serta perlu dijadikan sebagai musuh Barat. Secara historis, masyarakat Barat sejak *crussade war*, mempersepsikan Nabi Muhammad mengajarkan *holy war* atau jihad terhadap Barat, sehingga menimbulkan Islamophobia yang sama juga dengan Anti-semitism terhadap Yahudi (yang mengajarkan konsep *zealot*). Selain itu, Muhammad digambarkan sebagai orang yang merendahkan derajat wanita dengan lebih banyak memberikan kekuasaan kepada laki-laki dan *sexual pervert*, karena berpolidami. Stereotipe negatif tersebut diperkuat dengan persepsi bahwa Muhammad adalah seorang tentara, maka agama yang dibawanya juga akan diperjuangkan dengan pedang. Persepsi itu membentuk keyakinan, bahwa komunitas muslim tidak akan menerima pluralisme dan demokrasi yang merupakan ciri dari masyarakat dan negara modern.

Bagi Armstrong (2001) sendiri, Islam baik dari sisi ajaran dan fakta historis, sesungguhnya cenderung mengembangkan prinsip perdamaian dan keadilan. Makna jihad yang sesungguhnya berarti usaha-usaha yang sungguh-sungguh, namun dipersempit menjadi perang oleh sebagian kalangan. Perang bukan tujuan dari Islam, karena perang hanyalah alat pertahanan, bukan alat agresi. Perang

diartikan oleh Muhammad sebagai perang kecil, karena perang yang sesungguhnya adalah perang terhadap hawa nafsu dan masalah-masalah sosial kemasyarakatan. Dalam menaklukkan kota Mekah, Nabi Muhammad juga memilih menghindari pertumpahan darah. Oleh karenanya, bagi Amstrong, kekerasan yang digunakan oleh teroris yang mengatasnamakan Islam, sesungguhnya sebuah pembajakan terhadap sebuah agama, bukan hanya sekedar aksi pembajakan sebuah pesawat.

Beberapa ulama Islam yang berpengaruh terhadap gerakan-gerakan Islam di dunia seperti Yusuf Qordhawi mengancam aksi pemboman terhadap WTC, Legian serta aksi teror di Moskwa, sebagai tindakan yang bertentangan dengan nilai-nilai dan hukum Islam (*Eramuslim.com*, 2002). Tindakan teror terhadap warga sipil tak berdosa seperti WTC dan Legian bertentangan dengan prinsip Islam yang ingin memuliakan jiwa, harta, agama, kehormatan dan akal manusia. Di dalam Jihad (perang), nabi Muhammad mengharamkan pembunuhan terhadap warga sipil maupun militer yang sudah tidak berdaya atau tidak bersenjata. Sasaran-sasaran sipil di WTC, Legian merupakan sasaran dari orang-orang yang tidak memerangi dan memusuhi atau mengusir warga muslim dari negerinya, sehingga jiwa dan martabatnya perlu dimuliakan dan dilindungi. Bahkan, menurut Qordhawi, pelaku teror tersebut tanpa memandang suku, ras atau agama apapun dikenai hukuman yang berat. Di dalam tradisi hukum Islam, kejahatan teror seperti penyanderaan, meracuni air minum, menyerang musafir atau peziarah, pembunuhan dengan perkosaan dapat dijatuhi hukuman mati (El Fadle, 2001).

Di tingkat pemerintahan, konferensi negara-negara Islam di Malaysia pada bulan April 2002 (*International Herald Tribune*, 6-7/02, hal.6) mengeluarkan pernyataan yang mengutuk aksi teroris terhadap WTC dan menegaskan kembali bahwa Islam agama yang damai. Namun, konferensi ini juga menolak semua aksi kekerasan yang memiliki tujuan politis seperti perjuangan rakyat Palestina sebagai tindakan teroris. Menurut konferensi tersebut, aksi bom bunuh diri di Palestina, adalah aksi untuk mempertahankan diri dari penjajahan Israel. Korban pemboman tersebut bukan warga sipil namun juga pihak *combatant*, karena korban-korban tersebut merupakan warga pemukim yang merupakan bagian dari strategi Israel untuk menempati rumah-rumah yang ditinggalkan oleh warga Palestina yang diusir oleh Israel atau dengan kata lain mereka adalah alat politik Israel untuk melegitimasi pendudukan.

Pemikiran bahwa aksi bom bunuh diri di Palestina bukan terorisme, ditolak oleh Barat, khususnya Amerika, karena sebagian organisasi yang melakukan aksi tersebut dimasukkan ke dalam 35 daftar organisasi teroris seperti Hamas dan Hizbollah (Hutapea, 2000). *Washington Post* (*International Herald Tribune*, 6-7/2002: 6) mengkritik hasil konferensi negara-negara Islam tersebut sebagai tindakan yang melegitimasi terorisme dengan melegitimasi bom bunuh diri. Menurut *Washington Post*, hal itu akan menambah legitimasi garis keras di Israel untuk melegitimasi aksi-aksi teror dari tentara Israel terhadap warga Palestina. Selain itu, pernyataan dukungan terhadap aksi bom bunuh diri tersebut akan berbuah stigma terhadap negara Islam dan komunitas muslim sebagai pendukung terorisme, bukan hanya itu negara-negara Islam pun akan menuai buah yang sama dari aksi-aksi terorisme.

Terorisme yang mengatasnamakan agama sesungguhnya bukan hanya monopoli dari nilai atau fakta historis dari Islam. Teror mengatasnamakan agama merupakan fenomena yang bisa terjadi pada seluruh agama, terutama agama dari langit. Hal ini dikemukakan oleh David C Rapoport (1982: 4) di dalam mendiskusikan tentang teror agama. *Zealot doctrine* dari agama Yahudi telah digunakan masyarakat sebagai sumber kekuatan untuk memberontak terhadap musuh-musuh Yahudi. Doktrin ini telah digunakan oleh Menachim Begin untuk meneror masyarakat Inggris melalui tindakan *zealot crimes*. Begitu juga di kalangan Kristen, *the holy war* juga digunakan sebagai doktrin di dalam *crusade war* pada abad pertengahan dan juga the millenarian sects di dalam melakukan teror-teror untuk tujuan revolusi.

Dari diskusi di atas, tampak bahwa ketika Islam dilihat dengan kaca mata kekerasan dan terorisme saja, maka wajah Islam identik dengan tindakan tersebut. Namun, kebanyakan analis mengabaikan bahwa pandangan stereotipe tersebut mengabaikan realitas Islam kontemporer, dimana mayoritas berfikir moderat dan memilih jalan demokratis di dalam memperjuangkan kepentingan-kepentingannya. Secara doktrin dan nilai, terorisme ditolak sebagai bentuk kejahatan terhadap manusia di dalam Islam. Ini artinya bahwa terorisme bila terbukti dilakukan kelompok muslim hanya merupakan wajah dari sebagian kecil kelompok masyarakat muslim dan itu merupakan pembajakan terhadap Islam yang sesungguhnya menjunjung tinggi kemanusiaan.

Selain itu, stigmatisasi terorisme kepada Islam, akan mengabaikan kenyataan dimana terorisme baik itu aktornya negara maupun bukan tidak hanya dilakukan oleh kalangan Islam. Agama-agama lain pun menghadapi persoalan yang sama. Kejahatan terhadap kemanusiaan juga sebenarnya tidak identik dengan kelompok masyarakat, namun juga oleh negara. Dominasi negara melalui kekuasaan dan media sering menghilangkan jejak terorisme yang dilakukan oleh negara. Kebijakan negara yang dilakukan melalui prosedur hukum tertentu dimaknai bahwa negara tidak pernah melakukan teror. Namun, bagi yang lemah tindakan-tindakan perlawanan terhadap yang kuat dianggap teror. Akibatnya perang terhadap terorisme bisa jadi tidak mampu memerangi pelaku teror sebenarnya atau bahkan menghancurkan akar terorisme itu sendiri, ketika Islam dan pemeluknya diidentikkan dengan teroris, bukan juga dianggap bagian dari korban terorisme itu sendiri. Akibat lainnya, kesulitan merumuskan kesepakatan yang melampaui batas etnis, agama maupun bangsa bahwa terorisme bisa dikategorikan sebagai musuh seluruh umat manusia.

III. Kampanye Perang terhadap Terorisme atau Islam?

Pengaruh stereotipe sebagian masyarakat dan pengamat Barat tentang Islam telah berimplikasi jauh terhadap arah dan sasaran kebijakan kampanye perang terhadap terorisme. Kecurigaan Barat terhadap fenomena fundamentalis dan radikal Islam sebagai pendukung dan pelaku tindakan teroris telah menyebabkan perang terhadap terorisme telah terdistorsi menjadi perang terhadap aktivis-aktivis politik Islam atau Islam itu sendiri. Sikap sebagian negara-negara Islam dan masyarakatnya yang mengutuk dan mengecam tindakan terorisme, memberi simpati kepada korban terorisme serta ikut serta di dalam perang melawan terorisme belum cukup meyakinkan Barat bahwa wajah Islam tidak monolitik dengan fenomena sebagian kelompok Islam yang direpresentasikan dengan radikal dan fundamentalis. Akibatnya, kebijakan kampanye global perang terhadap terorisme menghadapi resistensi bahkan memunculkan sikap anti-Amerika atau Barat, karena banyak sasarannya dianggap oleh sebagian masyarakat Islam lebih mengarah kepada dunia Islam.

Dalam kebijakan global memerangi terorisme yang dipimpin oleh Amerika selama ini, setidaknya ada dua fokus penting yaitu yang menjadi sasaran dan cara penanganan sasaran tersebut. Sasaran

dari kampanye global memerangi terorisme adalah kelompok-kelompok teroris yang diduga telah menyerang WTC dan Penatgon serta kelompok-kelompok lain yang oleh beberapa negara dianggap telah meneror negaranya. Bagi Amerika sendiri, beberapa negara juga diperangi karena mendukung aksi terorisme, seperti Afganistan dan Irak. Selain itu, Amerika juga telah mengeluarkan 35 organisasi asing sebagai kelompok teroris (Hutapea, 2002). Selama kampanye memerangi terorisme, Amerika dengan dukungan dari beberapa negara melalui Dewan Keamanan PBB, telah memasukkan dua organisasi teroris, Al Qaeda dan Jama'ah Islamiyah sebagai teroris internasional, bukan hanya teroris yang mengancam Amerika Serikat saja.

Titik kritis dari kampanye global tersebut dengan dunia Islam adalah penyamarataan kelompok radikal dan fundamentalis keagamaan sebagai teroris, dengan mengabaikan perkembangan dari fakta-fakta kontemporer dari organisasi-organisasi Islam. Zbigniew Brzezinski (*International Herald Tribune*, 4/9/2000) berpendapat bahwa walaupun George W. Bush sering mengungkapkan bahwa perang terhadap terorisme bukan perang terhadap Islam, namun para pembantunya sering mengidentifikasi budaya Islam berbahaya terhadap Barat, khususnya demokrasi, sehingga akan selalu mengancam Amerika. Akibatnya, konsentrasi dari perang melawan terorisme lebih fokus kepada pelaku teroris dibanding dengan akar politik dari terorisme itu sendiri, seperti konflik antara masyarakat sipil dan negara di Aljazair pasca pemilu, standar ganda Amerika di dalam menyelesaikan masalah Arab-Palestina, serta kemiskinan di beberapa kantong muslim yang minoritas di beberapa negara pasca dekolonisasi.

Pengidentikan terorisme oleh para pembantu Bush ini dengan Islam berpotensi digunakan oleh negara-negara lain yang memiliki agenda-agenda politik di dalam menyelesaikan konflik internalnya yang seharusnya juga diselesaikan dengan cara yang demokratis. Zbigniew (*ibid*) setidaknya melihat bahwa Rusia telah menggunakan kampanye perang terhadap terorisme untuk menutupi kejahatan Rusia terhadap masyarakat sipil muslim Chechnya dan Afganistan, Israel mendukung langkah Amerika untuk menekan negara-negara Timur Tengah seperti Arab Saudi dan Irak terutama di dalam mengurangi dukungan mereka terhadap Palestina. Garis keras Hindu di India juga memasukkan perang terhadap muslim Kashmir, dan Cina memiliki agenda tersendiri terhadap muslim Uighur. Alfitra Salam (*Asyhad*, 30/10/02) secara kritis juga melihat bahwa Malaysia dan Singapura telah memanfaatkan

kampanye perang terhadap terorisme melalui rekayasa Jama'ah Islamiyah untuk menekan beberapa kelompok Islam fundamentalis seperti PAS (Partai Islam se-Melayu) yang telah mengalahkan partai pemerintah di beberapa daerah pemilihan.

Kecendrungan di atas telah memberikan gambaran bahwa perang terhadap terorisme berkembang menjadi perang terhadap Islam. Kelemahan identifikasi pelaku teroris dalam perang terhadap terorisme telah mendistorsi makna dan kenyataan dari fenomena fundamentalis atau radikalisme keagamaan. Frans Magnis Soseno (*Kompas*, 24/10/2002) mengkritik penyamarataan antara fundamentalis dan radikal keagamaan dengan teroris. Secara sosiologis, fundamentalis merupakan fenomena dari seluruh pemeluk agama untuk meyakini dan menjalankan ajaran keagamaannya secara menyeluruh, sehingga tampak memiliki pandangan yang eksklusif. Namun, pemeluk yang fundamentalis bisa juga menjadi orang yang cinta damai. Menurut Voll (1997: 357), ketika fundamentalis dari seseorang pemeluk agama bersinggungan dengan politik dan alat kekerasan atau bersinggungan dengan ideologi Marx untuk merubah tatanan yang ada atau mapan sering mengarah kepada cara-cara radikal untuk mewujudkan tujuan politiknya. Cara-cara teror hanya bagian dari radikalisme, ketika mereka dikalahkan secara politik atau kekalahan mereka dianggap dilakukan dengan cara yang tidak adil atau teror juga, sehingga teror dianggap sebagai tindakan balasan yang sah. Hal ini terjadi, ketika kemenangan Front Islamique du Salut (FIS) dalam Pemilu 1991 di Aljazair secara sepihak dianulir oleh pemerintah yang berkuasa, karena dianggap akan membawa Aljazair kepada negara Islam. Akibatnya, muncul kelompok radikal Algeria Groupe Islamique Armee (GIA) tahun 1994 yang menggunakan kekerasan melawan pemerintah.

John L Esposito (1994: 186-194), melalui penelitiannya terhadap beberapa gerakan Islam di Timur Tengah, yang sering direpresentasikan sebagai fenomena kebangkitan Islam menemukan bahwa radikalisme suatu gerakan dipengaruhi oleh respon dari pemerintahan di negara-negara dimana gerakan-gerakan ini tumbuh dan juga negara-negara Barat. Ada kecendrungan pasca runtuhnya komunisme, "fundamentalis Islam" dalam artian kembali kepada sumber asli dari Islam dianggap ancaman bagi pemerintah-pemerintah negara Islam dan Barat tanpa memperhatikan keanekaragaman dari organisasi-oraganisai Islam. Kecendrungan pandangan Barat yang melihat fundamentalisme Islam identik dengan terorisme atau ancaman sering digunakan sebagai dalih oleh pemerintah-pemerintah muslim

untuk menekan dan mengendalikan gerakan-gerakan Islam, sebagaimana mereka menjual isu anti-komunisme pada masa perang dingin untuk mempertahankan kekuasaan yang otoriter. Akibatnya, banyak gerakan-gerakan Islam tersebut menjadi tertuduh di dalam kampanye global memerangi terorisme. Hal ini dapat dilihat dari daftar organisasi teroris yang dikeluarkan oleh Amerika Serikat, dari 35 organisasi teroris tersebut (Hutapea,2002), sebagian besar (28 organisasi) adalah organisasi Islam. Sisanya adalah gerakan-gerakan revolusioner di Asia dan Amerika Latin.

Selain sasaran yang ditetapkan cenderung lebih banyak memasukkan organisasi-organisasi radikal Islam dalam daftar teroris, cara memerangi kelompok ini yang cenderung berlebihan seperti operasi militer dan pembentukan UU anti terorisme dianggap sebagai perang terhadap Islam, dan secara luas terhadap kebebasan masyarakat sipil. Serangan Amerika dan sekutunya terhadap Afganistan yang telah mengakibatkan jatuhnya ribuan korban jiwa termasuk warga sipil ketika memburu Al-Qaeda berakibat menimbulkan sikap anti-Amerika pada sebagian muslim dunia. Prasangka tersebut muncul karena Amerika tidak melakukan hal yang sama ketika pasukan Israel sekutunya menteror penduduk Palestina.

Keluarnya Undang-Undang anti terorisme di beberapa negara yang pada prinsipnya mengurangi beberapa hak-hak sipil di dalam proses pemeriksaan dan penahanan sering dikaitkan dengan upaya pemerintahan negara-negara tertentu untuk menyerang atau menangkapi tokoh-tokoh oposisi yang dianggap berlawanan dengan pemerintah. Dalam hal ini banyak kalangan Islam yang menaruh curiga bahwa UU tersebut dapat dipergunakan oleh pemerintah untuk meredam gerakan-gerakan Islam. Hal ini tampak dari tanggapan beberapa Ormas Islam di Indonesia, seperti Muhammadiyah dan NU yang telah mengingatkan pemerintah bahwa arah pemberantasan terorisme jangan sampai dibelokkan kepada agama tertentu.

Penggeledahan rumah warga negara Indonesia yang kebetulan muslim di Australia oleh dinas intelejen Australia ASIO, telah menyebabkan sebagian kalangan Islam moderat di Indonesia melihat bahwa Australia telah memanfaatkan kampanye global melawan terorisme untuk mengarah kepada agama tertentu. Proses penanganan yang berlebihan terhadap warga sipil asing yang diduga terlibat jaringan teroris dianggap telah melanggar beberapa prinsip dalam konvensi Wina yang mengatur proses pemeriksaan warga negara asing. Di sini

cara penanganan di luar batas hukum, dapat diinterpretasikan sebagai serangan atau ancaman oleh sebagian kalangan dunia Islam.

Kecurigaan terhadap tekanan-tekanan Barat di dalam proses penyelidikan pelaku teroris, seperti tragedi bom Bali juga melahirkan resistensi dan antipati terhadap perang melawan terorisme. Sebagian pejabat pemerintah Amerika dan Australia telah menyimpulkan pelaku dari Jama'ah Islamiyah, ketika proses penyelidikan oleh polisi sedang berlangsung di Indonesia belum menghasilkan kesimpulan. Ketika polisi Indonesia melakukan penahanan terhadap Abu Bakar Baasyir yang diduga sebagai pimpinan Jama'ah Islamiyah berkesan bahwa pemerintah Indonesia melakukan itu karena adanya opini dari luar. Di sini, Barat tidak cukup memahami, bahwa tuduhan-tuduhan yang tidak sejalan dengan proses penyelidikan akan berimplikasi kepada posisi dimana pemerintah negara-negara muslim dianggap hanya menjalankan kepentingan Barat dalam kampanye memerangi terorisme.

Adanya resistensi dan perlawanan atas kebijakan perang global melawan terorisme tersebut akan lebih mendekati skenario dari pelaku teroris untuk membawa konflik tersebut semakin luas bukan hanya konflik antara kelompok teroris dengan Amerika atau Barat, tetapi menjadi Islam dengan Barat. Bila hal itu tercapai, maka target dan tujuan teroris tercapai, karena pihak-pihak yang terlibat konflik semakin luas, sedangkan agenda yang sesungguhnya adalah memerangi kelompok teroris itu sendiri. Tidak semua kalangan di dunia Islam maupun Barat menginginkan skenario ini terjadi, maka sasaran dan cara penanganan yang berkesan tidak adil, bias stereotipe, melanggar HAM dan berakibat jatuhnya korban sipil harus dihindari dan bersama-sama membuat kesepakatan-kesepakatan yang mampu menjadikan agenda perang terhadap terorisme sebagai agenda bersama.

Kampanye global memerangi terorisme juga harus mampu keluar dari jebakan-jebakan pemanfaatan kampanye tersebut untuk mendukung rezim-rezim otoriter yang memiliki masalah di dalam negerinya dengan masyarakat sipil. Bagi sebagian gerakan-gerakan Islam yang mengidentifikasi diri sebagai bentuk gerakan masyarakat sipil dan politik tanpa kekerasan dalam kerangka hubungan masyarakat sipil dan negara, sering menilai bahwa arah kampanye ini hanya akan memperkuat negara di dalam mengontrol dan mengendalikan gerakan-gerakan ini karena sikap oposisinya terhadap pemerintah. Bentuk-bentuk pelarangan baik yang didukung atau tidak

oleh Barat seperti pembekuan partai-partai Islam di Turki dan Aljazair, penahanan Anwar Ibrahim di Malaysia dianggap merugikan terhadap kepercayaan gerakan sipil Islam terhadap pelembagaan demokrasi. Karena, yang sesungguhnya dilarang dari masyarakat sipil adalah cara kekerasan atau tidak demokratis untuk mencapai tujuan-tujuan politiknya, ketika tersedia saluran-saluran demokratis, bukan institusi atau orang Islam yang bersikap kritis atau oposisi terhadap pemerintah.

Kampanye global melawan terorisme yang seharusnya menjadi kerja seluruh masyarakat internasional, dalam beberapa sisi terjebak dalam perangkap untuk menjadikan salah satu kelompok keagamaan sebagai sasaran perang. Akibatnya sebagian kelompok resisten terhadap kampanye tersebut. Persepsi yang tumbuh tersebut sebenarnya dapat diminimalisir, bila sasaran dan cara penanganannya juga menghindari jatuhnya korban sipil dan tidak melanggar hak-hak asasi manusia, sehingga wajah perang melawan terorisme tampak netral dan tidak berkesan memusuhi satu kelompok masyarakat atau negara. Akar munculnya terorisme atau akar politik perlu juga menjadi perhatian, karena pengabaianya hanya dapat menemukan dan menghentikan pelaku teroris, namun tidak menghentikan lahirnya teroris baru yang berangkat dari kekecewaan-kekecewaan dari kebijakan-kebijakan pemerintah negara muslim dan dunia Barat terhadap sebagian komunitas muslim di dunia.

IV. Teror dan Islam Politik: Macetnya Demokratisasi di Negara-Negara Muslim

Munculnya kelompok-kelompok radikal dari masyarakat sipil yang menggunakan cara-cara kekerasan atau teror di dalam memperjuangkan tujuan politiknya sering dipengaruhi oleh hubungan mereka dengan negara. Dominannya negara baik dengan kekerasan atau tidak terhadap masyarakat sipil Islam dalam hal ini gerakan-gerakan politik Islam sering menimbulkan frustrasi dan mendorong mereka mengubah jalan dari cara non-kekerasan ke cara kekerasan dalam memperjuangkan kepentingannya. Di sisi lain, mereka juga melihat kenyataan bahwa pemerintahan yang mereka hadapi lebih akomodatif dengan kepentingan sekuler Barat atau rezim yang berkuasa direpresentasikan sebagai rezim sekuler. Pada akhirnya, ini dilihat sebagai bentuk konspirasi antara Barat dengan pemerintahan sekuler terhadap kekuatan politik Islam.

Menurut Laqueur (2001:78), salah satu sebab munculnya radikalisme Islam yang mengarah pada penggunaan teror, karena lemahnya proses demokratisasi di banyak negara muslim. Kondisi ini menciptakan frustrasi dari sebagian masyarakat karena aspirasinya tidak bisa ditampung oleh lembaga demokrasi yang ada. Di sisi lain, terjadi kevakuman ideologi revolusioner sekuler seperti Marxisme pasca runtuhnya komunisme, sehingga sebagian besar beralih kepada Islam untuk membawa perubahan cepat di dalam masyarakat. Namun, sering perkembangan tersebut ditanggapi oleh rezim-rezim yang berkuasa dengan cara represif, sehingga memaksa gerakan-gerakan politik tersebut berubah menjadi aksi-aksi teror dan kekerasan.

Kasus Aljazair pada awal 90an memberikan gambaran bagaimana transformasi gerakan-gerakan politik Islam secara demokratis berujung pada perang saudara, karena tindakan represif pemerintahan yang berkuasa. Kemenangan mutlak FIS di dalam pemilu tahun 1990 tidak diakui oleh pemerintah, sebaliknya pemerintah menangkap tokoh-tokohnya dan memasukkan ke dalam penjara. Akibatnya terjadi perpecahan dalam tubuh gerakan Islam di Aljazair yang memilih tetap jalan damai dan menggunakan jalan kekerasan untuk merespons kebijakan pemerintah tersebut. Pada kasus Aljazair sasaran kekerasan yang dilakukan oleh gerakan Islam bukan hanya terhadap pemerintah, namun juga simbol-simbol Barat seperti turis-turis asing, karena diyakini bahwa Barat berperan di dalam menggagalkan hasil Pemilu tersebut dengan tetap mendukung rezim pemerintah Aljazair yang berkuasa.

Transformasi dari gerakan Islam sosial-politik yang damai menjadi gerakan politik dengan kekerasan juga dialami oleh gerakan-gerakan Islam di Mesir. Ikhwanul Muslimin sejak kemerdekaan adalah salah satu gerakan Islam yang berpengaruh di Mesir yang ikut berkonfrontasi dengan Inggris untuk memperoleh kemerdekaan. Namun, dalam sejarah politik Mesir, gerakan ini sempat diakomodasi pada masa Sadat dan Hosni Mubarak, namun sempat disingkirkan pada masa Naser. Pada masa Naser, organisasi ini dibubarkan dan pimpinannya dipenjarakan dan dihukum mati. Respon pemerintah yang represif tersebut melahirkan gerakan-gerakan radikal yang menempuh cara kekerasan seperti Jamaat Al-Jihad dan Takhir wa Al-Hijrah (Esposito, 1994: 133-150). Kelompok-kelompok ini memperluas sasaran terornya bukan hanya terhadap pemerintah, namun juga simbol-simbol Barat seperti turis atau orang-orang asing yang berkunjung ke Mesir. Seperti halnya di Aljazair, kelompok ini juga melihat bahwa Barat berperan di

dalam mendukung rezim yang berkuasa, karena menjalankan nilai-nilai sekuler.

Tekanan-tekanan Barat juga tampak di dalam proses demokratisasi di Turki. Tersingkirnya Partai Refah berhaluan Islam dari panggung politik Turki, karena Eropa memberikan sinyal tidak akan memasukkan Turki sebagai anggota Uni Eropa, jika dipimpin oleh partai Islam. Kecendrungan ini diperkuat oleh kebijakan-kebijakan sekularisasi pemerintah Turki, terhadap beberapa hak beragama rakyatnya, seperti larangan berjilbab. Bahkan, sejak tumbangnya Refah dari kekuasaan, Turki secara jelas melarang Partai berhaluan Islam. Walaupun, kondisi Turki tidak mengarah kepada kekerasan, namun sikap Barat sebagai pendukung demokrasi tidak bisa mentoleransi naiknya kekuatan Islam politik melalui proses demokratis ke puncak kekuasaan.

Ketidakkonsistenan Barat juga ditunjukkan dengan dukungan pemerintah Amerika Serikat kepada pemerintah Pakistan pimpinan Musharaf yang sesungguhnya naik ke puncak kekuasaan melalui kudeta militer, ketika memiliki kepentingan di dalam memerangi kelompok Al-Qaeda. Hal ini memperkuat bukti bahwa demokratisasi di negara-negara muslim bisa diterima Barat, selama Islam politik tidak diakomodasi oleh pemerintah tersebut. Cara-cara represif dan melanggar HAM dianggap sah sepanjang yang menjadi sasaran adalah aktivis politik Islam.

Lahirnya jaringan Al-Qaeda pimpinan Osamah bin Laden, setidaknya dipengaruhi oleh kurang responsifnya pemerintahan monarki Arab Saudi terhadap tuntutan sebagian masyarakatnya yang menginginkan ditariknya pasukan Amerika dari negara tersebut. Kekecewaan yang tidak dapat disalurkan melalui jalan demokratis membuahakan tindakan kekerasan untuk mencapai tujuan politiknya. Sehingga serangan bom mobil terhadap markas tentara Amerika di Arab Saudi diduga dilakukan oleh jaringan Al Qaeda menjadi awal perlawanannya dengan pemerintah monarki dan Amerika.

Dari fakta-fakta tersebut, tampak bahwa munculnya gerakan-gerakan yang menggunakan kekerasan dalam tradisi Islam modern atau setelah terbentuknya negara bangsa lebih banyak dipengaruhi oleh tantangan sosial-politik yang dihadapi, terutama hubungannya dengan negara. Pasca dekolonisasi, banyak negara muslim belum secara penuh menerapkan demokrasi sebagai sarana mengakomodasi kepentingan masyarakat. Ketika demokrasi tersebut diterapkan dan gerakan-gerakan Islam politik berhasil masuk ke dalam

kekuasaan secara demokratis, pemerintahan yang berkuasa cenderung untuk tidak mengakuinya baik didukung maupun tidak oleh Barat. Di sisi lainnya sebagian gerakan-gerakan Islam politik ini sering melihat bahwa kuatnya posisi negara tersebut karena dukungan pemerintahan Barat. Di sini Barat dipersepsikan sebagai pihak yang berperan untuk tidak menerima gerakan Islam baik melalui cara demokratis apalagi non-demokratis. Ketika cara-cara demokratis konstitusional dihambat, maka sebagian dari gerakan-gerakan ini menempuh cara-cara kekerasan untuk memperjuangkan tujuan politiknya.

Bagi Barat yang secara historis dipengaruhi oleh tradisi judio-kristiani telah terbiasa dengan adanya pemisahan agama dengan politik, sering sulit menerima kenyataan di negara-negara muslim dimana penguatan *civil society* dan pelembagaan demokrasi di negara-negara muslim mau tidak mau berakitan dengan penguatan gerakan Islam politik. Gerakan Islam politik tersebut sulit diterima, karena tujuan politiknya yang dianggap anti-pluralisme dan merendahkan derajat wanita. Di tengah kecurigaan tersebut, sebagian gerakan Islam politik ini menerima proses demokratis tersebut dan sebagian menolak. Namun, mayoritas walaupun memiliki kendala-kendala teologis tentang demokrasi, menerima demokrasi sebagai bagian penting untuk memperjuangkan tujuan politiknya. Ketika kelompok ini berhasil ke puncak kekuasaan walaupun dengan cara demokratis masih sulit diterima oleh Barat, sehingga pemerintahan di Barat justru mendukung rezim sekuler yang kalah secara demokratis seperti di Aljazair dan Turki.

Adanya ketegangan antara negara dan masyarakat sipil di beberapa negara muslim yang berujung pada penyingkiran Islam politik, membuat frustrasi sebagian masyarakat muslim terhadap kemampuan negara di dalam memperjuangkan tujuan-tujuan politik Islam. Walaupun sulit untuk mengungkapkan fakta-faktanya, tingginya intensitas komunikasi di antara masyarakat muslim dari berbagai negara yang menghadapi persoalan yang sama menyebabkan terbentuknya simpul-simpul untuk memperjuangkan tujuan Islam politik secara lintas negara. Hubungan lintas negara ini digunakan baik oleh gerakan tanpa kekerasan dan kekerasan untuk memperjuangkan tujuan politiknya dalam skala lebih luas.

Ketika pemerintahan negara-negara muslim tidak lagi merepresentasikan pemerintahan Islam, ditambah posisi "*power*" (ekonomi, politik, budaya dan militer) terhadap negara-negara Barat

juga lemah menyebabkan gerakan-gerakan Islam langsung menyerang simbol-simbol hegemoni Barat. Pasca runtuhnya komunisme, membuat Barat melalui Amerika lebih mudah untuk mengontrol negara-negara muslim seperti kebanyakan pemerintahan negara-negara di Timur Tengah yang menjadi sekutu Amerika Serikat. Kondisi ini memperkuat kelompok-kelompok sipil untuk langsung melakukan radikalisme terhadap simbol-simbol peradaban Barat. Hal inilah yang bisa menjelaskan bahwa bila pelaku adalah kelompok Islam, maka mereka adalah aktor non-negara yang memiliki agenda sendiri melawan hegemoni Amerika, karena pemerintah mereka tidak dapat melakukannya dan bahkan sering lebih merepresentasikan kepentingan Amerika.

Dari pemaparan di atas tampak bahwa, salah satu akar dari lahirnya teror terhadap Barat dari sebagian gerakan-gerakan Islam bermula dari tidak responsifnya pemerintah muslim terhadap tuntutan mereka. Ketegangan tersebut diperparah oleh seringnya cara-cara demokratis juga ditolak baik dengan dukungan Barat atau tidak. Pada akhirnya jalan kekerasan sering dipilih sebagai jalan untuk memperjuangkan tujuan politiknya. Ketidakkonsistenan Barat di dalam proses penguatan masyarakat sipil di beberapa negara muslim semakin mempertebal rasa permusuhan gerakan Islam terhadap Barat. Bila, kampanye global memerangi terorisme tidak memasukkan agenda demokratisasi dan HAM di negara-negara muslim, maka akan lebih banyak lagi kelompok-kelompok yang lahir dari kekecewaan mereka terhadap represi dan kekerasan negara. Untuk itu, penanganan komprehensif dari perang melawan terorisme harus memasukkan agenda demokratisasi di negara-negara muslim dan menghapuskan standar ganda Barat terhadap gerakan Islam politik yang tampil secara demokratis dan mau berdialog dengan peradaban Barat.

V. Ketegangan Islam dan Barat: Bagaimana Tata Dunia Pasca-11 September 2001?

Di tengah kampanye memerangi terorisme yang dipimpin oleh Amerika Serikat, bisa dikatakan bahwa tatanan dunia memang telah menjadi unipolar menggantikan tantangan dunia yang bipolar semasa Perang Dingin. Dengan kedudukan tersebut, Amerika dapat dengan mudah menentukan agenda dunia, sebagaimana yang terjadi di setiap pertemuan pemimpin dunia baik internasional maupun regional, bilateral dan multilateral, agenda perang melawan terorisme selalu

menjadi topik pembahasan. Bahkan, persoalan pelucutan senjata pemusnah masal Irak yang telah lama menjadi agenda politik luar negeri Amerika pasca perang teluk seperti menemukan momentum untuk diterima sebagai agenda internasional. Sedangkan, Israel yang jelas-jelas memiliki senjata tersebut seperti keluar dari agenda politik luar negeri Amerika. Di sisi lain tumbuh resistensi terhadap hegemoni Amerika tersebut yang dimainkan oleh sebagian gerakan Islam politik yang melihat Amerika sebagai kekuatan yang akan mengancam nilai-nilai maupun eksistensi perjuangannya. Terbentuknya dua kutub tersebut semakin mendekati tesis yang dibuat oleh Huntington akan kecenderungan munculnya *the clash of civilization* pasca runtuhnya blok komunis. Namun apakah kondisi tersebut akan mempengaruhi tatanan dunia. Pertanyaan itu yang akan dijawab oleh akhir tulisan ini untuk melihat sejauh mana faktor agama mempengaruhi hubungan internasional di masa yang akan datang pasca serangan 11 September 2001 dan Legian.

Bila perbenturan antara Islam dengan Barat terjadi, maka dari pandangan realis secara power yang diukur dari kekuatan ekonomi maupun militer, sulit bagi dunia Islam untuk menandingi Barat dalam hal ini Amerika. Dalam pendekatan ini, masih sulit untuk merepresentasikan kekuatan Islam dalam hubungannya dengan Barat, bila hanya merujuk pada skala teror dari kelompok-kelompok masyarakat, sekalipun serangan 11 September 2001, mampu menghancurkan WTC dan membunuh ribuan warga Amerika. Di tingkat negara, yang masuk dalam kategori tidak kooperatif hanya beberapa negara di Timur Tengah seperti Irak, Iran dan Sudan, selebihnya adalah sekutu Amerika Serikat. Sehingga aksi teror 11 September 2001 belum akan memiliki pengaruh signifikan terhadap tata dunia. Sebaliknya tekanan-tekanan Barat terhadap kelompok-kelompok Islam radikal akan semakin tinggi, baik secara militer maupun non-militer. Di sini yang terjadi adalah penguatan terhadap tatanan dunia yang unilateral, sebagaimana diperlihatkan oleh dukungan yang luas terhadap kampanye memerangi terorisme yang dipimpin oleh Amerika.

Berdasarkan perhitungan *power*, Krauthammer (2001) melihat ancaman riil terhadap hegemoni Amerika dalam tatanan dunia saat ini berasal dari Cina, Rusia dan India. Ketiganya diperhitungkan, karena baik dari sisi historis pertentangannya dengan Amerika, senjata nuklir yang dimiliki dan jumlah penduduk, maka ketiga negara ini memiliki potensi yang lebih signifikan dari kekuatan yang lainnya. Namun dalam

menyikapi ancaman Islam radikal, ketiga negara tersebut memiliki persoalan yang sama seperti yang dihadapi oleh Amerika, sehingga sulit bagi kekuatan Islam untuk mengancam hegemoni unilateral Amerika melalui aliansi dengan ketiga kekuatan tersebut. Rusia memiliki pengaruh yang kuat terhadap negara-negara muslim Asia Tengah bekas Uni Soviet dan memiliki masalah dengan muslim Chechnya. India juga memiliki masalah dengan muslim Kashmir. China sendiri, walaupun negara tersebut tidak memiliki masalah dengan Islam radikal seberat Kashmir dan Chechnya, namun setidaknya sikap pasif Cina yang tidak menentang langkah Amerika di Afghanistan menyulitkan kelompok Islam mendapat dukungan dari Cina. Sehingga bila ancaman Islam radikal meluas, maka tatanan yang terbentuk adalah kelompok Islam dengan aliansi unilateral pimpinan Amerika.

Pada tingkat negara, kelompok Islam radikal yang anti Amerika merupakan kelompok minoritas dan sedikit dari kelompok tersebut mempunyai akses kepada kekuasaan. Hal ini bisa dilihat lemahnya kemampuan partai-partai Islam di Pakistan di dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah Pakistan di dalam menyikapi perang terhadap terorisme di Afghanistan. Hal yang sama juga terjadi di negara-negara yang menjadi sekutu Amerika seperti Arab Saudi dan Yaman. Bahkan di Indonesia negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia, partai-partai Islam hanya mendapat suara di bawah 10%. Ini menunjukkan bahwa Islam bukanlah ancaman signifikan terhadap tatanan dunia baru, karena pada tingkat negara aspirasi anti-hegemoni Amerika mendapat saringan di tingkat negara. Bahkan Yaman memberikan kesempatan kepada Amerika untuk melakukan serangan langsung kepada kelompok Al-Qaeda beberapa waktu lalu.

Pada tingkat masyarakat, hegemoni Amerika atau Barat yang berlebihan hingga melanggar batas kemanusiaan menyebabkan beberapa kelompok masyarakat menentang peran global Amerika tersebut. Ditambah dengan kondisi sosial politik berupa ketidakpuasan terhadap kinerja rezim sekuler seperti kemiskinan dan korupsi membuat sebagian masyarakat melakukan perlawanan dengan memilih partai-partai agama yang membawa harapan terhadap perubahan yang cepat terhadap kondisi tersebut. Kemenangan mutlak partai AKP (Partai Keadilan dan Pembangunan) Turki yang berhaluan Islam pimpinan Erdogan, salah satu fenomena yang menunjukkan kecenderungan perlawanan masyarakat sipil di negara muslim terhadap kecenderungan global pimpinan Amerika.

Walaupun terdapat kecenderungan perlawanan pada tingkat masyarakat terhadap tatanan global yang dibangun Amerika, gerakan-gerakan radikal dengan kekerasan lebih memperkuat hegemoni Amerika. Kampanye perang terhadap terorisme membuat beberapa kekuatan lama anti Amerika seperti Cina dan Rusia berada dalam satu garis dengan Amerika, berbeda pada masa sebelum serangan 11 September 2001. Walaupun koalisi ini sempat rentan terhadap perpecahan dengan kebijakan Amerika memasukkan Korea Utara, Iran dan Irak sebagai poros setan, namun posisi Amerika tetap kuat di dalam mempengaruhi agenda global. Begitu pula, dengan beberapa negara Eropa seperti Jerman dan Perancis masih bersikap kritis terhadap serangan AS ke Irak, namun menjadi koalisi ketika memerangi kelompok Al-Qaeda di Afghanistan.

Pasca serangan 11 September 2001 ada dua kemungkinan dampak terhadap tatanan dunia dalam kaitannya dengan faktor agama. Pertama, ini akan meningkatkan inspirasi serangan-serangan kelompok-kelompok teroris terhadap simbol-simbol hegemoni Amerika atau Barat, ketika fokus perang terhadap terorisme hanya pada pelaku teroris bukan pada akar lahirnya teroris. Perang terhadap terorisme yang cenderung memperluas sasarannya, akan berakibat menambah musuh-musuh Amerika baik dari dalam maupun luar Amerika. Skala serangan-serangan kelompok ini mungkin kecil, namun militansi, akuisisi teknologi yang semakin canggih dan frekuensi yang tinggi akan berdampak sangat besar terhadap ekonomi dan politik internasional. Cara-cara yang tidak konvensional seperti senjata pemusnah massal dan aksi bom bunuh diri yang berada di luar kebiasaan akan semakin sulit dideteksi dan diantisipasi.

Kedua, pasca serangan 11 September bisa menjadi momentum bagi Amerika untuk memperbesar ruang pengaruhnya kepada negara-negara yang selama ini masih menentang hegemoninya. Tekanan dan serangan terhadap Irak semakin membuktikan skenario Amerika yang akan menaklukkan rezim Sadam agar memperkuat pengaruh Amerika di kawasan Timur Tengah. Penggulingan rezim Taliban yang didukung oleh pasukan multinasional ditambah bantuan dari Rusia semakin mempertebal koalisi yang mendukung langkah-langkah Amerika tersebut. Namun, ketidaktepatan sasaran dalam menjalankan cara-cara ini akan menimbulkan korban-korban yang pada awalnya tidak terlibat menjadi pihak yang terlibat dalam konflik.

Namun, tatanan dunia ke depan sebagaimana tesis dari Fukuyama masih merupakan puncak dari kemenangan kapitalisme dan liberalisme, dengan kekuatan unilateral Amerika sebagai penopangnya. Terorisme yang mengatasnamakan agama bukanlah ancaman namun tantangan bagi kapitalisme dan demokrasi barat di dalam menyikapi sikap kritis mereka terhadap dampak globalisasi. Pilihan kekerasan hanya akan mengundang kekerasan yang dapat berubah menjadi ancaman, namun jalan bukan kekerasan sebagaimana semasa rivalitas antara komunis dan kapitalis menyebabkan komunis runtuh bukan dengan kekuatan senjata tetapi melalui proses trans kultural budaya demokrasi dan kapitalisme, maka terorisme dengan atas nama agama juga akan menurun dalam jangka panjang.

VI. Penutup

Dari diskusi di atas dapat disimpulkan bahwa dalam hubungan antar negara, agama dan terorisme hanyalah alat politik dari negara bangsa, karena negara merupakan unit yang sekuler, dan hubungan antara negara lebih banyak dipengaruhi oleh "power". Namun paradigma pluralis melihat agama penting, ketika unit analisisnya adalah hubungan antara kelompok masyarakat yang bersifat transnasional. Sehingga di dalam mendiskusikan tentang terorisme, asumsi yang perlu dipertimbangkan adalah negara dan non-negara dapat menjadi pelaku dari terorisme, karena kedua aktor tersebut sama-sama memiliki potensi menggunakan teror untuk tujuan politiknya.

Islam bukanlah agama yang secara doktrinal melegitimasi perbuatan teror, karena secara doktrinal maupun sejarah kenabian Muhammad, perluasan Islam dibangun dengan semangat keadilan dan perdamaian. Fenomena terorisme kontemporer yang mengatasnamakan Islam merupakan respon terhadap kondisi sosial politik dari sebagian masyarakat muslim dunia yang memiliki keanekaragaman persoalan. Namun, persepsi yang bias *stereotype* dari beberapa kalangan di dunia Barat telah menempatkan Islam sebagai ancaman. Dampak dari *stereotype* tersebut tampak lebih kuat semenjak serangan teroris terhadap WTC dan Legian Bali, sehingga banyak negara dan kelompok masyarakat Islam menjadi target dari perang melawan terorisme.

Keanekaragaman dan alasan dari tindakan-tindakan mereka yang dikategorikan sebagai teroris yang sering diabaikan dalam memerangi

terorisme secara komprehensif, akan mempertajam ketegangan dan konflik antara Islam dan Barat. Konflik yang tajam tersebut jika tidak disadari akan menjadi kemenangan kelompok teroris, karena yang terlibat konflik bukan hanya kelompok teroris dengan sasarannya, namun akan melibatkan semua pihak yang merasa simbol-simbol atau kepentingan-kepentingan yang terkait dengan aksi teroris tersebut. Di sinilah titik krusial dari hubungan antara agama, terorisme, negara dan hubungan antara negara, dimana ketika teroris memiliki agenda sendiri, namun karena menggunakan simbol-simbol agama berakibat yang terlibat konflik menjadi luas baik itu negara maupun masyarakat. Oleh karenanya, di dalam perang melawan terorisme perlu kehati-hatian baik itu negara maupun masyarakat sipil di dalam menyikapi dan memperlakukan agama baik di Barat maupun Timur (Islam), karena agama merupakan titik simpul yang rentan digunakan sebagai sasaran antara untuk sebuah kepentingan politik yang sempit, ketika di dalam agama itu sendiri sesungguhnya tidak memiliki kepentingan selain ingin memuliakan kehidupan manusia secara damai.

BIBLIOGRAFI

- "Ada Jaringan Al Qaidah di Indonesia", *Suara Pembaruan* 14/10/02, hal. 1.
- Amstrong, Karen (2001), "Was It Inevitable? Islam Through History" di dalam *How did this Happen? Terrorism and the New War*, ed. Hoge F, James dan Rose Gideon, Public Affairs.
- Asyhad, Arifin (2002), "Peneliti LIPI: Ji Organisasi Maya Buatan Malaysia dan Singapura", diakses dari http://www.detik.com/printing/index.html?id_Artikel=146132 tgl. 30/10/02.
- Barber, Benjamin R (1992), "Jihad vs Mc World", di dalam *Atlantic Monthly*, Maret 1992, Vol. 269, No. 3, hal. 53-65.
- Byung-Joon, Ahn (2001), "Terrorism as Non-State Threat to Global Security and Civilization", di dalam *Korea and World Affairs*, winter 2001, Vol.25, No.4, hal.476-485.
- Chomsky, Noam (1991), *Menguak Tabir Terorisme Internasional*, terjemahan dari *Pirates and Emperors; International Terrorism in the Real World*, pentj. Basyaib Hamid, Mizan, Bandung.
- Daniel, A Metraux (1995), "Religious Terrorism in Japan, the Faith Appeal of Aum Shinrikyo", di dalam *Asian Survey*, Vol. 35, No. 12, hal. 1140-1154.
- Dougherty, James E, (1981), *Contending Theory of International Relations*, Harper & Row Publishers, New York.
- "Dr. Qordhawi Tolak Aksi Pejuang Chechnya Menyandera Warga Sipil di Moskow". diakses dari <http://www.eramuslim.com/berita/dunia/210/29103720,4113,1,p.html> tgl. 29/10/02.
- "Dunia Marah dan Kutuk Terorisme", *Media Indonesia* 14/10/02 hal. 1.
- Esposito, John L (1997), *Islam Mitos atau Ancaman*, (terj.). Bandung: Mizan.
- El Fadle, Khaled Abou (2001), "Terrorism Is at Odds with Islamic Tradition", diambil dari www.muslim-lawyers.net/news/index.php3?aktion=show&number=78
- Findley, Paul (2001), "Religion and Terrorism", di dalam *Jacsonville Journal-Courier* Sept, 16.

- _____ (1995), *Diplomasi Munafik Ala Yahudi: Mengungkap Fakta Hubungan AS-Israel*, (terj.) Bandung: Mizan.
- Grimes, Pierre (2001), "Philosophy, Religion, the State, and the Problem of Terrorism," diakses tgl 25/10/02, dari <http://www.philosophicalmidwifer.com/prst.htm>.
- Haryanto, Ariel (1993), *Discourse and State-Terrorism a Case Study of Political Trials in the new order Indonesia 1989-1990*, (Thesis for Doctor of Philosophy in Monash University).
- Huntington, Samuel P (1993a), "The Clash of Civilization" di dalam *Foreign Affairs, Summer*, hal.22-49.
- _____ P (1993b), "If not Civilizations, What? Paradigms of the Post Cold War World" di dalam *Foreign Affairs*, hal.186-194.
- Hutapea, Rita Uli (2002), "Inilah 35 Organisasi Teroris Versi Amerika Serikat", diakses dari <http://www.detik.com/peristiwa/2002/10/24/20021024-121611.shtml> tgl. 10/24/02.
- Jones Walter S. (1993), *Logika Hubungan Internasional Kekuasaan, Ekonomi-Politik Internasional dan Tatanan Dunia Baru*, (terj.) Gramedia.
- "Kelompok Radikal Tidak Identik Dengan Teroris" di *Kompas* 24/10/2002, diakses dari <http://www.kompas.com/kompas%2Dcetak/0210/24/nasional/keko06.htm> tgl. 15/11/02.
- Krauthammer, Charles (2001), "The Real New World Order, The American and the Islamic Challenge" di dalam *The Weekly Standard*, 12 November 2001- vol.7 no.9. diakses dari <http://www.ontology.buffalo.edu/smith//courses01/rrtw/krauthammer2.html>.
- Kristyanto, E dan Magnis-Suseno, F (1998), "Fratricelli: Perspektif-Perspektif Historis tentang Radikalisme Religius dalam Agama Katolik Roma", (ed.) Effendy Bahtiar, Prasetyo Hendro, Jakarta, PPIM.
- Kupperman, Robert dan Trent Parrel (1979), *Terrorism, Threat, Reality, and Response*, Stanford University.
- Laqueur, Walter (2001), "Left, Right, and Beyond The Changing Face of Terror" di dalam *How did this Happen? Terrorism and the New War*, ed. Hoge F, James dan Rose Gideon, Public Affairs.

- Ranstorp, Magnus (1996). "Terrorism in the Name of Religion" di dalam *Journal of International Affairs, Summer*, 50, No.1, hal.41-62.
- Rapoport, David C. (1982), "The Morality of Terrorism, Religious and Secular Justification" di dalam *Religious Terror*, (ed.) Rapoport, David C dan Alexander Yorah, Pergamon Press.
- Richard, Little (1990), "The Growing Relevance of Pluralism" di dalam *International Theory: Positivism and Beyond*, (ed.) Smith Steve, et.al.
- Taher, Tarmizi (1998), "Anatomi Radikalisme Keagamaan dalam Sejarah Islam", di dalam *Radikalisme Agama*, ed. Effendy Bahtiar dan Prasetyo Hendro, Jakarta, PPIM.
- Tahery, Amir (1987), *Holy Terror: the Inside Story of Islamic Terrorism*, Sphere Books Limited, London.
- Taylor, Philip (1984), *Non-State Actors in International Politics, from Transregional to Substate Organization*, Wetview Press London.
- Voll, John Obert (1997), *Politik Islam: Kelangsungan dan Perubahan di Dunia Modern (terj.)*, Titian Ilahi Pers.
- Wilkinson, Paul (1977), *Terrorism and Liberal State*, the Macmilland Press.
- Washington Post, "Islam and Terrorism", di dalam *International Herald Tribune*, 6-7/4/2002 h.6.

BAB IV UPAYA PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA MENGATASI MASALAH TERORISME

Oleh: Simela Victor Muhamad ¹⁾

I. Pendahuluan

Serangan teroris ke Amerika Serikat pada 11 September 2001 tidak dapat dipungkiri telah menimbulkan keterkejutan yang maha dahsyat bagi masyarakat internasional. Hal ini terlihat dari reaksi dan pernyataan para kepala pemerintahan dan masyarakat internasional lainnya yang secara tegas mengutuk aksi teroris tersebut, yang telah meminta korban jiwa masyarakat sipil yang sangat besar. Pasca kejadian ini, sejumlah pertemuan internasional maupun regional yang telah terjadwal sebelumnya segera saja menjadikan "terorisme" sebagai salah satu isu pokok yang harus dibahas.² Perhatian atau pun komitmen yang begitu besar terhadap masalah terorisme ini adalah sesuatu hal yang wajar mengingat aksi-aksi teroris yang terjadi sudah sangat meresahkan masyarakat internasional, terlebih lokasi aksi teror itu sendiri tidak dapat diduga dan korbannya pun kebanyakan masyarakat sipil yang tidak ada kaitannya dengan kepentingan kaum teroris. Ledakan bom yang terjadi di Legian, Kuta, Bali pada 12 Oktober 2002, yang menewaskan lebih dari 180 orang dan melukai ratusan lainnya itu adalah salah satu contoh mutakhir dari aksi terorisme setelah serangan 11 September ke Amerika, Serikat tahun 2001 lalu.

Terorisme yang kini tengah menjadi perhatian utama dunia itu sesungguhnya telah lama hadir di berbagai belahan dunia. Kecenderungan ini muncul terutama sejak dekade 1960-an, ketika kekerasan politik meningkat di seluruh dunia.³ Setelah berakhirnya Perang Dingin, berbagai kekerasan politik dan terorisme, baik terorisme domestik maupun terorisme internasional, kelihatannya seperti semakin menjadi-jadi. Perang saudara, *genocide*, *ethnic cleansing*,

¹ Peneliti bidang Hubungan Internasional pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPRRI.

² Misalnya, KTT Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) di Mexico akhir Oktober 2002 dan KTT ASEAN di Kamboja bulan November 2002 lalu, telah menjadikan "terorisme" sebagai salah satu isu pokok yang dibahas, dan negara-negara yang tergabung dalam kelompok regional tersebut telah sepakat bekerja sama dalam mengatasi masalah terorisme.

³ Lihat Sukawarsini Djelantik, "Teroris Internasional: Aktor Bukan Negara dalam Hubungan Internasional", dalam *Perubahan Global dan Perkembangan Studi Hubungan Internasional*, Editor Andre H. Pareira, Parahyangan Centre for International Studies (PACIS), Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1999, hal. 173.

pemberontakan, pemboman, pembajakan, penyanderaan, peracunan, pembantaian, demonstrasi berdarah, dan sebagainya memenuhi media dunia, baik media cetak maupun media elektronik.

Terorisme merupakan kejahatan yang dapat dilakukan oleh setiap orang atau kelompok, kapan, di mana dan terhadap siapa saja. Akan tetapi, sampai saat ini masyarakat nasional maupun internasional belum sampai kepada kesepakatan bulat tentang apa yang dimaksud dengan terorisme, walaupun Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) berulang kali telah menerbitkan berbagai deklarasi, resolusi bahkan berbagai perjanjian internasional untuk itu. Batasan atau definisi terorisme yang muncul adalah tergantung dari kepentingan nasional negaranya masing-masing. Sementara itu, batasan yang dapat dianggap paling tepat, antara lain, adalah yang berlandaskan dan diterima sesuai dengan ketentuan hukum internasional dan prinsip-prinsip hukum seperti tercantum di dalam Pasal 38.1 Statuta Pengadilan Internasional. Sikap dan tindakan yang bagaimana yang dibenarkan bilamana negara menetapkan tata cara penyelesaian sengketa melalui penggunaan kekerasan senjata. Ketentuan-ketentuan tentang penggunaan kekerasan senjata ini tercantum di dalam *Konvensi Geneva* dan *the Hague* yang mendasarkannya pada prinsip dasar bahwa dalam suatu sengketa bersenjata, melukai atau memusnahkan anggota dan instalasi militer lawan merupakan suatu keharusan yang harus diambil, dan dibenarkan secara hukum internasional. Sedangkan menjadikan penduduk sipil sebagai sasaran kekerasan bersenjata jelas-jelas dilarang.⁴

Jadi dengan demikian, konvensi-konvensi yang ada dan berlaku membedakan di satu pihak kelompok militer yang bertugas memusnahkan sasaran militer dan di lain pihak penjahat-penjahat perang (atau teroris) yang dengan berencana dan sengaja menyerang sasaran dan penduduk sipil. Di lain pihak, terorisme diartikan sebagai suatu tindakan sengaja menggunakan kekerasan terhadap penduduk sipil atau sasaran sipil untuk sampai kepada suatu sasaran politis, ideologis atau agama. Yakni dengan melibatkan (dan dengan menyalahgunakan) ancaman kekerasan atau kekerasan (bersenjata) sebagai strategi terhadap suatu sasaran sehingga menimbulkan ketakutan dan keresahan. Publisitas tindakan teroris ternyata merupakan faktor esensial, strategis dan penting yang dikehendaki oleh para teroris, karena adanya publisitas dampak terorisme ini akan

⁴ Lihat Christopher Greenwood, "International Law and the war against terrorism," *Journal of International Affairs*, Vol. 78 No. 2, April 2002, hal. 305.

lebih terasa. Kelompok teroris menyadari bahwa cara memperoleh perhatian internasional adalah dengan memakai akses negara-negara Barat, yang menguasai arus informasi internasional melalui keberadaan kantor-kantor berita besar dengan jaringan global.

Aktivitas kaum teroris yang meresahkan masyarakat (baik nasional maupun internasional) ini tentunya harus diatasi bersama-sama oleh masyarakat internasional, terlebih aktivitas kaum teroris yang sudah tidak mengenal lagi batas negara. Hal inilah yang kemudian melahirkan kebutuhan untuk menggalang kerja sama internasional dalam mengatasi masalah terorisme, antara lain melalui Perserikatan Bangsa-Bangsa. Dalam kerangka itulah, tulisan ini mencoba menjelaskan bagaimana seharusnya langkah yang diambil oleh organisasi bangsa-bangsa sedunia ini, terutama setelah serangan 11 September, dalam mengatasi masalah terorisme yang kini telah menjadi fenomena global. Sebelumnya, wacana mengenai terorisme akan dikemukakan terlebih dahulu.

II. Terorisme: Wacana yang Berkembang

Sebagaimana diketahui bahwa hingga kini belum ada definisi terorisme yang diakui secara universal, termasuk PBB sendiri mengalami kesulitan untuk mendefinisikannya. Namun demikian hal ini bukan berarti kita tidak bisa mengenali karakteristik dari terorisme itu sendiri. Terorisme dikenal sebagai bentuk kekerasan yang digolongkan ke dalam "kekerasan politik," atau juga disebut "kekerasan sipil." Kekerasan politik mencakup suatu spektrum yang sangat luas, mulai dari "unjuk rasa" atau protes dengan menggunakan kekerasan, pemberontakan spontan dan sporadis, pemberontakan berencana dan berlanjut, kudeta, insurjensi, sampai ke revolusi. Perang (antar-negara) tidak termasuk ke dalamnya, yang merupakan kekerasan militer, tetapi perang saudara (*civil war*) termasuk. Dalam pengertian kekerasan politik berbentuk terorisme, termasuk juga penggunaan atau ancaman penggunaan kekerasan oleh pemerintah terhadap rakyatnya sendiri atau sebagian dari rakyatnya sendiri (terorisme negara/*state terrorism*).⁵

Permasalahan muncul ketika Negara-negara dan individu-individu tidak ingin mendasarkan sikap dan responsnya terhadap suatu kekerasan politik (terorisme) atas hanya rumusan definisi. Respon itu mungkin sekali akan bertentangan dengan kepentingan-kepentingan

⁵ Lihat A. Hasnan Habib, "Terorisme Internasional," dalam *Kapita Selekta: Strategi dan Hubungan Internasional*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 1997, hal. 569.

politik luar maupun dalam negeri yang lebih besar atau lebih penting. Perbedaan-perbedaan persepsi nasional tentang suatu peristiwa atau kelompok sangat menyulitkan pencapaian konsensus internasional yang diperlukan bagi kegiatan internasional terpadu melawan terorisme. Namun demikian, terdapat beberapa kesamaan pendapat mengenai ciri-ciri dasar dari terorisme, yakni: ⁶ pengeksploitasian kelemahan manusia secara sistematis (kengerian atau ketakutan yang melumpuhkan terhadap kekerasan/kekejaman/penganiayaan fisik); penggunaan atau ancaman penggunaan kekerasan fisik; adanya unsur pendadakan/kejutan; mempunyai tujuan politik yang jauh lebih luas dari sasaran/korban langsungnya; sasaran pada umumnya nonkombatan; direncanakan dan dipersiapkan secara rasional.

Atas dasar ciri-ciri itu, terorisme dapat diartikan sebagai penggunaan atau ancaman penggunaan kekerasan fisik yang direncanakan, dipersiapkan dan dilancarkan secara mendadak terhadap sasaran langsung yang lazimnya adalah non-combatant untuk mencapai suatu tujuan politik. Sementara itu, suatu rumusan pengertian yang lebih panjang, tetapi pada dasarnya mempunyai inti-inti yang sama, yaitu :

"Terorisme adalah penggunaan atau ancaman kekerasan fisik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok untuk tujuan-tujuan politik, baik untuk kepentingan atau untuk melawan kekuasaan yang ada, apabila tindakan-tindakan terorisme itu dimaksudkan untuk mengejutkan, melumpuhkan, atau mengintimidasi suatu kelompok sasaran yang lebih besar daripada korban-korban langsungnya. Terorisme melibatkan kelompok-kelompok yang berusaha untuk menumbangkan rezim-rezim tertentu, untuk mengoreksi keluhan kelompok/nasional, atau untuk menggerogoti tata politik internasional yang ada."⁷

Batasan lain menyatakan bahwa teror adalah penggunaan kekerasan sebagai sarana komunikasi antara pelaku dengan sasaran. Korban atau kerusakan dihasilkan melalui pelumpuhan sarana di depan penonton atau saksi mata. Batasan ini menunjuk langsung pada perbuatan teror itu sendiri. Berbagai bentuk kekerasan sengaja dipertontonkan sebagai alat komunikasi dan posisi tawar terhadap sasaran. Dalam hal ini hasil psikologis ditempatkan jauh lebih penting daripada hasil fisik. Nilai tawar dan tindakan teror jauh lebih penting

⁶ Lihat Alex Schmid. *Political Terrorism: A Research Guide*. New Brunswick, N.J.: Trans Action Books, 1984, seperti dikutip dalam Walter Lacqueur, "Reflection on Terrorism," *Foreign Affairs*, Fall 1980, hal. 88.

⁷ James Adams. *The financing of Terror: How the Groups That Are Terrorizing the World Get the Money to Do It*. New York: Simon & Schuster, 1986, hal. 6.

daripada tingkat kerusakan yang diakibatkan oleh perbuatan teror itu sendiri. Teroris selalu menghendaki agar banyak orang mengetahui dan memantau tingkah laku mereka, serta menempatkannya sebagai saksi tidak langsung. Semakin banyak pihak yang tahu, semakin berhasil para teroris meninggikan posisi tawarnya.⁸ Dalam bahasa yang lebih sederhana, para teroris menginginkan peristiwa terorisme sebagai sandiwara yang layak ditonton banyak pihak. Hancurnya gedung WTC (*World Trade Center*) pada peristiwa 11 September di Amerika Serikat adalah hasil paling spektakuler yang diperlihatkan oleh teroris. Peristiwa itu dianggap sebagai panggung sandiwara paling dramatis dalam sejarah terorisme modern.

Dalam rangka mencapai tujuan politik itu, maksud-maksud suatu kelompok melakukan terorisme antara lain adalah sebagai berikut:⁹ (1) memperoleh konsesi-konsesi tertentu, seperti uang tebusan, pembebasan tahanan (politik), penyebarluasan pesan, dan sebagainya; (2) memperoleh publisitas luas. Teroris ingin menarik perhatian masyarakat luas kepada aspirasi perjuangan dan pengakuan terhadap eksistensinya sebagai pihak yang bersengketa. Karena biasanya kelompok teroris itu kecil, maka untuk maksud itu, aksi terorisme yang dilakukan haruslah cukup dramatik dan menggemparkan; (3) menimbulkan kekacauan luas, demoralisasi dan disfungsi sistem sosial. Ini adalah maksud tipikal dari kaum revolusioner, nihilis dan anarkis. Tetapi strategi ini sering gagal. Masyarakat yang sebelumnya mungkin bersimpati dengan tujuan perjuangan kaum disiden itu, akan ikut membantu penguasa memberantas terorisme yang membabi-butu; (4) memancing retaliasi dan atau kontrateror dari pemerintah sedemikian rupa, sehingga menimbulkan situasi yang akan menguntungkan para teroris yang akhirnya bahkan mungkin dapat menggulingkan pemerintah; (5) memaksakan *kepatuhan* dan *ketaatan*. Ini adalah maksud yang tipikal dari suatu pemerintah totaliter/fasis/diktatur/monolitik. Teror yang dilakukan oleh pemerintah (*state terrorism*) terhadap rakyatnya sendiri bertujuan untuk menancapkan kekuasaan mutlak pada rakyat. Cara ini juga dipakai oleh organisasi teroris untuk maksud-maksud yang sama di kalangan para anggotanya; (6) menghukum yang bersalah, atau dipandang sebagai simbol dari sesuatu yang jahat/salah, seperti orang-orang yang tidak setuju dengan tujuan perjuangan mereka, bekerja sama dengan penguasa, bergaya

⁸ Lihat Lukman Saksono. "Teror, Amerika dan Ketidakadilan," *Suara Pembaruan*, 27 Maret 2002, hal. 8.

⁹ A. Hasnan Habib, *Op. cit.*, hal. 573.

hidup yang bertentangan dengan paham mereka, dan sebagainya.

Tujuan-tujuan politik merupakan unsur esensial dari terorisme yang membedakannya dari tindakan-tindakan kekerasan kriminal lainnya atau yang dilakukan oleh orang-orang yang terganggu jiwanya. Tujuan politik yang selalu ada itu umumnya ditransformasikan ke tingkat moralita yang lebih tinggi, dengan maksud memperoleh pembenaran (*justification*). Terorisme bukan merupakan suatu ideologi atau nilai-nilai tertentu dalam ajaran agama. Ia sekadar strategi, instrumen atau alat untuk mencapai tujuan. Dengan kata lain, tidak ada terorisme untuk terorisme, kecuali mungkin karena motif-motif kegilaan (*madness*). Itu sebabnya, dalam setiap aksi terorisme selalu mengandung motif-motif tertentu, seperti motif perang suci (*bellum iustum*), motif politik, ekonomi, balas dendam dan motif-motif berdasarkan aliran kepercayaan tertentu.¹⁰ Bagaimana mengenai terorisme internasional dan terorisme domestik?

Sesungguhnya sekarang ini perbedaan terorisme internasional dan terorisme domestik sudah semakin kabur. Pada jaman dulu perbedaan itu dapat dilihat jelas, didasarkan atas apakah suatu organisasi teroris beroperasi semata-mata dalam batas wilayah satu negara atau melampaui batas-batas internasional. Sekarang, banyak organisasi teroris memperluas wilayah operasinya melampaui batas wilayah satu negara. Demikian pula, semakin banyak negara memandang terorisme tidak hanya sebagai ancaman dalam negeri, melainkan sebagai ancaman internasional yang dapat membahayakan warga dan kepentingannya di mana saja di dunia. Oleh karena itu, langkah-langkah domestik saja tidak lagi cukup untuk menanggulangi sesuatu yang sudah menjadi ancaman internasional. Sejak tahun 1973, negara-negara di dunia telah bekerja sama dalam menyusun, melatih, dan melengkapi instrumen anti-teroris, selain terus menerus menyempurnakan prosedur penanganan ancaman teroris, terutama melalui PBB.

III. PBB dan Pencegahan Terorisme

Sebagaimana diketahui, PBB telah menaruh perhatian cukup lama terhadap permasalahan terorisme, yang dilakukannya secara terpadu baik melalui upaya hukum maupun politik. Melalui upaya hukum, misalnya, PBB telah menghasilkan sejumlah konvensi yang

¹⁰ TB Ronny Rahman Nilibaskara, "State Terrorism," *Kompas*, 20 April 2002, hal. 4.

terkait dengan persoalan terorisme, di antaranya adalah: *The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents* (New York, 1973); *The Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft* (Tokyo 1963); *The Convention for the suppression of Unlawful Seizure of Aircraft* (The Hague, 1970); *The Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation* (Montreal, 1971); *The Convention on the Physical Protection of Nuclear Material* (Vienna, 1980); *The Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation* (Montreal, 1988); *The Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation* (Rome, 1988); *The Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf* (Rome, 1988); *The Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection* (Montreal, 1991); *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings* (New York, 1997), *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* (New York, 1999).

Setelah peristiwa serangan 11 September 2001 ke Amerika Serikat, PBB lebih intens lagi memberikan perhatian terhadap persoalan terorisme. Hal ini dilakukan sebagai respon yang wajar karena peristiwa serangan teroris ke jantung bisnis dan pertahanan Amerika Serikat tersebut dikategorikan sebagai serangan teroris terbesar sepanjang sejarah terorisme modern. Terkait dengan peristiwa ini, PBB, melalui Dewan Keamanan telah mengeluarkan resolusi 1368 dan 1373, sementara Majelis Umum secara konsensus juga telah mengadopsi resolusi 56/1. Resolusi-resolusi tersebut menggarisbawahi pentingnya kerja sama secara multilateral dan efektif untuk mengatasi masalah terorisme.

Keseriusan PBB untuk mengatasi persoalan terorisme ini tampaknya tidak berhenti dengan dikeluarkannya resolusi-resolusi di atas, tapi berlanjut dengan membentuk Kelompok Kerja Kebijakan (*Policy Working Group*) yang bertugas membuat analisis dan rekomendasi, yang hasilnya digunakan sebagai langkah-langkah PBB untuk mengatasi permasalahan terorisme yang semakin kompleks. Kelompok Kerja yang diketuai oleh Kieran Prendergast, Wakil Sekjen PBB Urusan Politik ini keanggotaannya cukup representative, yang terdiri dari tokoh-tokoh internasional yang beragam latarbelakangnya

dan sudah lama berkecimpung di organisasi bangsa-bangsa sedunia tersebut. Keanekaragaman figur dan kompetensi yang dimiliki oleh anggota Kelompok Kerja ini telah menghasilkan pemikiran yang cukup komprehensif dalam upaya mengatasi masalah terorisme. Namun kekhawatiran sempat muncul, karena bukan hal yang baru bahwa PBB sering dikritik atas berbagai kebijakan yang dihasilkannya karena dinilai lebih mengutamakan kepentingan negara-negara besar.

Kompleksitas masalah terorisme adalah tantangan yang harus dihadapi oleh PBB, karena masalah terorisme memang mencakup spektrum yang sangat luas dan multi dimensi. Hal inilah tampaknya yang membuat PBB, melalui Kelompok Kerja-nya itu, membentuk sub-sub kelompok yang memiliki tugas secara khusus sesuai isu yang ditanganinya, yang meliputi: (a) *International legal instruments and international criminal justice issues*; (b) *Human rights*; (c) *Activities of the United Nations system*; (d) *Weapon of mass destruction, other weapons and technology*; (e) *Use of Ideology (secular and religious) to justify terrorism*; (f) *Counter-Terrorism Committee of the Security Council*; (g) *Media and communications*; (h) *Non-United Nations multilateral initiatives*.¹¹

Pendekatan komprehensif untuk mengatasi masalah terorisme merupakan sesuatu hal yang sangat penting mengingat multiaspek yang melingkupinya. Sementara itu, di tataran praktis, langkah-langkah penting yang harus dilakukan oleh PBB adalah: mencegah kelompok-kelompok yang selama ini "bermasalah" untuk tidak melakukan gerakan terorisme (*dissuading disaffected groups from embracing terrorism*); menolak kelompok-kelompok maupun individu-individu yang menggunakan cara-cara terorisme (*deny groups or individuals the means to carry out acts of terrorism*); dan secara berkelanjutan melakukan kerja sama internasional dalam perjuangan melawan terorisme yang didasarkan atas penghormatan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan fundamental (*sustain broad-based international cooperation in the struggle against terrorism on the basis of respect for human rights and fundamental freedoms*).¹²

Aksi-aksi terorisme yang sudah tidak mengenal batas-batas negara merupakan fakta yang harus dihadapi oleh masyarakat internasional, dan oleh karena itu dibangunnya aktifitas bersama baik itu melalui

¹¹ Lihat "Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism," <http://www.un.org/terrorism/0.htm>, 11/12/02, hal. 3.

¹² *Ibid*.

kerja sama bilateral maupun multilateral untuk meng-*counter* terorisme mutlak dilakukan. Kerja sama internasional dalam kerangka meng-*counter* terorisme ini lazimnya menitikberatkan pada aspek penegakan hukum (*law enforcement*), intelijen (*intelligence*) dan keamanan (*security*). Kerja sama internasional ini dipandang perlu mengingat pihak PBB sendiri melihat bahwa aksi-aksi terorisme yang hingga kini masih terus terjadi merupakan ancaman serius terhadap prinsip-prinsip perdamaian dunia sebagaimana termaktub dalam Piagam PBB. Mengapa demikian? Karena pada hakikatnya aksi-aksi terorisme itu sendiri memang menyerang prinsip-prinsip hukum, ketertiban dunia, hak asasi manusia dan penyelesaian sengketa secara damai yang selama ini telah diletakkan sebagai landasan berdirinya badan dunia tersebut. Pilar-pilar perdamaian dunia yang dilandasi oleh penghormatan hak asasi manusia dan kebebasan saat ini memang sedang menghadapi ancaman serius, ketika terorisme muncul sebagai ancaman di berbagai belahan dunia. Terorisme yang terjadi di sebuah negara tidak mustahil dapat menjadi sebuah ancaman bagi perdamaian dan keamanan regional, karena keamanan yang tidak stabil di sebuah negara yang diwarnai oleh aksi-aksi kekerasan dapat menimbulkan ketakutan sebagian warga dan hal ini mendorong mereka untuk mengungsi ke negara-negara tetangga.

Namun juga harus dipahami bahwa terorisme memang tidak berdiri sendiri dan muncul begitu saja, ia harus dipahami dalam konteks yang lebih luas. Dalam konteks hubungan internasional munculnya terorisme tidak dapat dipisahkan dari sistem internasional yang membantu terciptanya kondisi teror. Contohnya, di Timur Tengah, terorisme dilatarbelakangi oleh keberpihakan Amerika Serikat yang ditunjang oleh kepentingan nasionalnya yang sangat kuat terhadap Israel dalam konflik melawan Palestina. Selain itu, sistem pengambilan keputusan dalam organisasi internasional yang diharapkan dapat menengahi masalah-masalah yang timbul tidak membantu pemecahan masalah yang muncul. Dalam pandangan kelompok teroris Timur Tengah, organisasi internasional PBB terlalu didominasi oleh negara-negara Barat, sehingga memiliki keberpihakan yang kuat terhadap Barat. Kenyataan tersebut melahirkan rasa frustrasi dan kehilangan kepercayaan terhadap efektivitas lembaga tersebut. Aksi teror kemudian dipilih sebagai alternatif terakhir setelah segala kegiatan diplomasi dalam upaya pemecahan masalah hubungan internasional dianggap gagal. Kasus-kasus aksi teror yang dilakukan oleh berbagai kelompok yang terjadi di berbagai belahan dunia lainnya tidak dapat

dipungkiri pula memiliki latarbelakangnya sendiri-sendiri, setelah berbagai upaya diplomasi mengalami jalan buntu dan dianggap tidak adil. Di sini, aksi teror digunakan sebagai strategi perjuangan. Namun celakanya, korban dari aksi-aksi teror yang selama ini terjadi adalah kebanyakan masyarakat sipil yang terdiri dari berbagai kalangan (termasuk orang tua, wanita dan anak-anak).¹³

Aksi-aksi teror biasanya dilakukan oleh kelompok-kelompok khusus dengan agenda yang terbatas, menggunakan senjata ringan, dan dilakukan dalam wilayah suatu negara. Jaringan transnasional sebagaimana yang terjadi dalam kasus serangan 11 September di Amerika Serikat dapat dianggap sebagai sebuah fenomena baru. Dengan memperhatikan fenomena baru ini, sebuah kelompok yang berbasis di suatu negara dapat saja melakukan aksi serangan teror secara transnasional, di mana kebutuhan dananya diperoleh dari pihak-pihak individu atau bisa saja dari sebuah pemerintahan, dan memperoleh senjata dari berbagai sumber. Ini artinya, terorisme dapat berkembang dan meluas karena bantuan pihak ketiga, baik dari pihak resmi (pemerintah) maupun tidak resmi (organisasi-organisasi, perorangan, kelompok simpatisan).¹⁴

Dengan demikian, kelompok teroris itu sendiri sesungguhnya tidak dibentuk dan dikendalikan oleh negara, melainkan muncul dari bawah dari masyarakat, tetapi mereka memerlukan bantuan eksternal. Organisasi-organisasi teroris tidak mungkin melakukan operasi secara berlanjut dalam lingkungan yang memusuhi mereka. Mereka memerlukan pangkalan-pangkalan operasi yang relatif aman, keleluasaan bergerak, tempat-tempat persembunyian yang aman (*safe havens*), keuangan, sumber rekrutmen baru. Dalam banyak kasus, keperluan-keperluan itu dipenuhi oleh bantuan dari suatu segmen

¹³ Terorisme tidak saja merupakan tindakan kekerasan, tetapi juga tindakan kriminal. Apa pun pembenaran moral atau politik yang dikemukakan, namun semua bentuk kegiatan teroris selalu melibatkan tindakan kriminal: membunuh, menyerang, menyandera, membajak, membakar, sabotase dan tindakan-tindakan lain yang keji. Semuanya itu merupakan perbuatan yang diancam dengan hukuman pidana. Sifat kriminal dari operasi-operasi teroris membedakannya dari operasi-operasi gerilya dan insurjensi yang masih dipandang sebagai aksi militer, kendati tidak diakui sebagai perang konvensional. Tindakan teroris tidak dapat dibenarkan. Lihat Christopher Greenwood, "The Concept of war in modern international law," *International and Comparative Law Quarterly*, No. 36, 1987, hal. 283-306.

¹⁴ Bantuan itu antara lain dapat berupa: latihan (diberikan di tempat pihak yang dibantu, di negara pembantu atau di negara ketiga; alat peralatan letal (senjata, bahan peledak, munisi, dan sebagainya) dan nonletal (perbekalan, alat dan jasa angkutan, dokumen penting seperti peta, informasi, intelijen, dan sebagainya); propaganda, baik secara terbuka (membela aspirasi perjuangan, dan sebagainya), maupun tertutup (melalui organisasi-organisasi selubung/*front organization*); disinformasi (menyebarkan informasi palsu atau provokatif yang mendiskreditkan lawan); perlindungan dan suaka. Lihat A. Hasnan Habib, *op.cit.*, hal. 579-580.

masyarakat umum, baik di dalam maupun di luar negeri, yang bersimpati dengan tujuan politiknya atau dengan para pemimpinnya, berempati dengan kegalauan perasaannya, atau menentang pemerintah yang merupakan sasaran dari organisasi teroris itu. Bantuan demikian itu, baik yang diberi secara langsung maupun tidak langsung, adalah sangat esensial bagi kelangsungan hidup dan operasi kelompok teroris. Bantuan dari luar juga dapat datang dari negara-negara yang bersimpati dengan atau menyetujui tujuan-tujuan politik organisasi teroris. Terhadap terorisme yang memiliki multidimensi persoalan ini, ada beberapa hal yang perlu dilakukan oleh PBB, antara lain melalui penguatan instrumen hukum internasional, tetap menjunjung tinggi penghormatan terhadap hak asasi manusia, dan melakukan koordinasi yang lebih intens di antara elemen-elemen PBB.

1. Instrumen Hukum Internasional

Penyusunan kaidah-kaidah internasional melalui promosi dan persetujuan instrumen-instrumen hukum internasional, perlindungan hak asasi manusia dan penyebaran prinsip-prinsip PBB tetap menjadi prioritas utama dari upaya PBB mengatasi masalah terorisme. Upaya-upaya internasional PBB pada dekade yang lalu telah berhasil mengadopsi instrumen internasional dan sejumlah aturan lainnya pada tingkatan internasional dan regional yang menghasilkan sebuah kerangka hukum untuk memerangi terorisme. Kesemua instrumen hukum internasional tersebut meliputi 19 instrumen internasional dan regional, dan juga resolusi-resolusi Majelis Umum dan Dewan Keamanan. Sementara itu masyarakat internasional, melalui Dewan Keamanan, secara tegas telah menetapkan terorisme internasional sebagai sebuah ancaman bagi perdamaian dan keamanan.¹⁵Tindakan internasional yang dilakukan dalam kerangka instrumen hukum internasional adalah respon yang paling efektif dan legitimate terhadap ancaman terorisme.

Keefektifan sistem hukum internasional tentunya tergantung dari pelaksanaan dan dukungan negara-negara anggota PBB. Dalam hal ini, sistem PBB sendiri seharusnya juga secara intensif membangun kesadaran pentingnya relevansi antara instrumen-instrumen yang terkait dengan terorisme internasional dan terjadinya kejahatan transnasional. Keberadaan instrumen-instrumen hukum internasional yang terkait dengan terorisme selama ini tampaknya memang tidak

¹⁵ Resolusi Dewan Keamanan 1373 (2001).

tercipta atas dasar sistem yang terintegrasi, sehingga terjadi kesenjangan. Di tambah lagi, langkah dari negara-negara untuk meratifikasi instrumen hukum internasional yang terkait dengan terorisme ini berjalan sangat lambat.

Terkait dengan instrumen hukum internasional ini, yang perlu mendapat perhatian dari negara-negara anggota PBB adalah perlunya menandatangani, meratifikasi dan menerapkan secara efektif 12 Konvensi PBB yang terkait dengan perlawanan terhadap terorisme, khususnya Konvensi Internasional tentang Penghentian Dukungan Finansial bagi Kegiatan Terorisme (*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*). Sementara itu, secara periodik PBB juga harus me-review status ratifikasi dan pelaksanaan rejim perjanjian anti-terorisme oleh negara-negara anggotanya. Indonesia, sebagai salah satu anggota PBB, berkaitan dengan masalah terorisme ini telah menandatangani Konvensi Internasional tentang Penghentian Dukungan Finansial bagi Kegiatan Terorisme. Indonesia menjadi negara ke-45 yang menandatangani konvensi yang meniadakan dukungan finansial terhadap kegiatan terorisme. Kesepakatan ini membuka jalan bagi kerja sama yang lebih erat antar negara, badan penegak hukum, dan petinggi keuangan yang berwenang. Kesepakatan ini menyebutkan bahwa ada kewajiban untuk menggelar upaya identifikasi, deteksi, dan pembekuan atau menyita dana yang diyakini untuk membiayai aksi teroris.¹⁶ Terkait dengan instrumen hukum ini, masalah perlucutan senjata merupakan bidang yang penting untuk diatur, melalui mekanisme tambahan yang diperlukan untuk memastikan kewajiban dan tanggung jawab dan lebih transparan.

Keterkaitan antara terorisme internasional dan kejahatan transnasional juga perlu mendapat perhatian dalam kerangka instrumen hukum internasional. Terorisme internasional dan kejahatan transnasional sering saling terkait dan berhubungan, misalnya, dalam kegiatan perdagangan obat-obatan terlarang dan persenjataan, dan praktek pencucian-uang (*money-laundering*). Oleh karena itu, program yang komprehensif untuk melawan terorisme akan lebih efektif jika dikoordinasikan dengan perjuangan membasmi organisasi kejahatan transnasional. Di sini, Konvensi PBB dalam rangka melawan Organisasi Kejahatan Transnasional patut digunakan, dan kantor sekretariatnya yang berada di Vienna dapat memainkan peran penting

¹⁶ "PBB Keluarkan Kesepakatan Baru Soal Dana Untuk Teroris," *Republika*, 11 April 2002, hal. 8.

dalam menggali hubungan lebih jauh dan meningkatkan koordinasi dengan organ-organ PBB lainnya.

2. Penghormatan Hak Asasi Manusia

Bagi PBB, perlawanan terhadap terorisme harus juga memperhatikan unsur hak asasi manusia. Perlindungan dan promosi hak asasi manusia di dalam aturan hukum adalah hal yang esensial dalam mencegah terorisme. *Pertama*, terorisme biasanya berkembang pesat dalam situasi di mana hak asasi manusia dilanggar. Teroris dapat saja memanfaatkan pelanggaran hak asasi manusia untuk memperoleh dukungan dalam mencapai tujuan mereka. *Kedua*, harus dipahami secara jernih bahwa terorisme itu sendiri pada hakekatnya adalah sebuah pelanggaran hak asasi manusia. Aksi teroris yang merenggut jiwa merupakan pelanggaran hak hidup sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6 *International Covenant on Civil and Political Rights*. *Ketiga*, juga harus dimengerti bahwa hukum internasional mewajibkan adanya standard hak asasi manusia dalam perjuangan melawan terorisme. Perjuangan melawan terorisme internasional harus tercermin dalam proses hukum, ketika kejahatan yang paling serius dilakukan oleh teroris diadili dihadapan Pengadilan Kriminal Internasional (*International Criminal Court*) dan dituntut secara hukum.¹⁷ Sejak instrumen hukum internasional tersebut memuat kategori kejahatan terhadap kemanusiaan, seperti pembunuhan dan pemusnahan yang dilakukan secara meluas dan sistematis terhadap penduduk sipil, tentu saja tindakan teroris harus dikenakan hukuman.

Kewajiban menghormati hak asasi manusia dalam kerangka perjuangan melawan terorisme juga mendapat perhatian Sekjen PBB, Komisi Tinggi PBB urusan Hak Asasi Manusia dan para pemimpin internasional. Dalam pidatonya di Dewan Keamanan pada 18 Januari 2002, Sekjen PBB menyatakan: "*While we certainly need vigilance to prevent acts of terrorism, and firmness in condemning and punishing them, it will be self-defeating if we sacrifice other key priorities—such as human rights—in the process.*"¹⁸

Pernyataan Sekjen PBB, Kofi Annan, tersebut secara jelas menekankan bahwa penghormatan terhadap hak asasi manusia harus tetap mendapat prioritas penting dalam setiap upaya Negara-negara

¹⁷ Lihat W. Schabas. *The International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, hal. 36-37.

¹⁸ Kofi Annan, "Human Rights and Terrorism," *UN Press Release*, New York, Januari 2002.

di dunia dalam memerangi terorisme. Ini artinya, setiap negara harus sadar akan tanggung jawabnya terhadap hak asasi manusia, dan juga perlu diketahui bahwa ketentuan-ketentuan pokok yang terkait dengan perlindungan hak asasi dan kebebasan sebagaimana terkandung dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* tidak bisa dikurangi. PBB harus menekankan hal ini melalui sistem yang dimilikinya, dan juga mengingatkan Negara-negara di dunia untuk membangun sistem peradilan yang independen dan memperbaiki sistem hukumnya agar lebih memberikan perhatian pada perlindungan hak asasi manusia. Tidak tertutup kemungkinan, sebuah rejim yang sedang berkuasa, dengan mengatasnamakan pelaksanaan kebijakan anti-terorisme, mengekang kebebasan individu atau kelompok orang yang mengekspresikan pemikiran politiknya yang berbeda dengan pemerintah atau bahkan menangkapnya tanpa proses hukum yang jelas. Singkatnya, upaya memerangi terorisme tidak boleh mengorbankan hak asasi manusia.

Dalam kerangka menemukan visi bersama yang lebih luas dalam perjuangan melawan terorisme yang melindungi hak asasi manusia, Komisi Tinggi PBB urusan Hak Asasi Manusia tentunya memiliki peran yang sangat penting. Sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya, Komisi Tinggi PBB urusan Hak Asasi Manusia tersebut dapat melakukan pertemuan-pertemuan dan berdiskusi dengan organisasi-organisasi hak asasi manusia internasional, regional maupun lokal dan juga dengan organisasi-organisasi hak asasi manusia non-pemerintah lainnya guna menemukan visi bersama. Sementara itu, bagian publikasi PBB dapat menginformasikan kepada masyarakat mengenai pokok-pokok pikiran yang dihasilkan selama ini yang terkait dengan perlindungan hak asasi manusia dalam kerangka perjuangan melawan terorisme.

PBB juga mempunyai peran penting dalam meyakinkan masyarakat bahwa metode-metode terorisme adalah tidak dapat dibenarkan dan dipergunakan sebagai cara perjuangan mencapai tujuan politik. Sebagaimana diketahui, bahwa hingga kini masih ada sejumlah kelompok masyarakat di dunia atau juga individu-individu yang meyakini bahwa terorisme merupakan alat perjuangan yang efektif untuk mencapai tujuan politik mereka. Di sini sesungguhnya timbul perdebatan, terutama yang terkait dengan perjuangan kelompok-kelompok kemerdekaan. Apakah mereka dikategorikan sebagai kelompok teroris, ketika cara perjuangan mereka menempuh jalan

kekerasan dan banyak menimbulkan korban di kalangan sipil (*non-combatant*)? Terlepas dari kelompok mana yang melakukannya, bisa juga dilakukan oleh sebuah kekuatan militer dari suatu negara, menempuh cara kekerasan untuk mencapai tujuan politik yang berakibat pada korban di pihak sipil adalah tindakan teror dan tidak dapat dibenarkan.

Terhadap masih adanya pandangan sebagian masyarakat yang membenarkan cara teror dalam perjuangan politik mereka, PBB perlu menempuh strategi baru dalam komunikasinya dengan masyarakat, sehingga sasaran mengubah perilaku masyarakat agar tidak memberi tempat pada cara-cara terorisme tercapai. Hal ini dapat dilakukan oleh PBB antara lain melalui hubungan yang inovatif dengan media dan juga dengan negara-negara anggota PBB itu sendiri. Salah satu hal yang perlu dicapai oleh PBB adalah menjangkau masyarakat yang merasa tidak yakin bahwa terorisme tidak bisa diterima, dan kemudian meyakinkannya bahwa tidak ada alasan yang tepat menggunakan cara-cara terorisme sebagai alat perjuangan mereka.

Sistem PBB, di bawah kepemimpinan Sekretaris Jenderal, harus menyampaikan secara konsisten dan jelas prinsip-prinsip PBB yang terkait dengan perlindungan masyarakat sipil dalam konteks terorisme, antara lain: tidak menjadikan masyarakat sipil tak bersenjata (*non-combatant*) sebagai sasaran; setiap pemerintahan di dunia harus menjamin kebebasan warga negaranya untuk mengekspresikan keprihatinan dan keluhan-keluhannya; kekuatan militer digunakan secara ketat hanya sesuai dengan prinsip-prinsip yang termaktub dalam Piagam PBB dan sesuai dengan hukum internasional tentang perang (*international laws of war*). Sasaran terhadap sipil dan penggunaannya yang tidak tepat atau diluar legitimasinya merupakan pelanggaran hukum internasional menyangkut kemanusiaan (*violate international humanitarian law*); dan keamanan tidak bisa diraih dengan mengorbankan hak asasi manusia.¹⁹

Terkait dengan hal ini pula, kegiatan-kegiatan PBB yang terkait dengan perjuangan melawan terorisme, harus dipromosikan, antara lain, melalui: penginformasian kepada publik mengenai tugas yang dilakukan oleh Komisi Anti-Terorisme (*Counter-Terrorism Committee*), termasuk berbagai bantuan yang telah diberikan oleh Komisi dan kerja samanya dengan berbagai kelompok di berbagai kawasan; dan penyebaran informasi mengenai tugas-tugas badan-badan PBB lainnya

¹⁹ "Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism," *op.cit.*, hal. 15.

yang terkait dengan program pembangunan kemanusiaan dan peradaban, karena pelaksanaan program-program seperti ini memberikan kontribusi positif bagi kesadaran kemanusiaan yang sudah tentu tidak membenarkan terorisme.²⁰ Karena program pembangunan kemanusiaan dan peradaban ini bertujuan meningkatkan saling pengertian, toleransi dan penghormatan terhadap martabat manusia. Program kerja yang dilakukan oleh Organisasi PBB yang bergerak di bidang pendidikan, ilmu pengetahuan dan kebudayaan (*United Nations Educational, Scientific and Cultural/UNESCO*) adalah salah satu contoh yang patut diinformasikan. Elemen-elemen PBB yang menaruh perhatian terhadap masalah pembangunan kemanusiaan dan peradaban ini dapat menentukan bagaimana cara yang terbaik untuk meningkatkan program yang koheren sehingga dapat membantu negara-negara di mana sistem pendidikannya membutuhkan dukungan. Hal yang juga tidak boleh diabaikan oleh PBB ketika memerangi terorisme adalah tetap melanjutkan program kerja PBB yang sudah berlangsung selama ini di bidang hak asasi manusia, *democratic capacity-building*, dan memperjuangkan keadilan di bidang sosial dan ekonomi.

3. Koordinasi dan Koherensi Antar-Elemen PBB

Dalam rangka melawan terorisme pasca serangan 11 September ke Amerika Serikat, PBB telah mengeluarkan Resolusi Dewan Keamanan 1373 pada 28 September 2001. Melalui resolusi tersebut, Dewan Keamanan PBB untuk pertama kalinya melakukan langkah-langkah yang tidak ditujukan terhadap sebuah negara atau pun pemimpinnya, tapi diarahkan langsung kepada aksi-aksi terorisme di seluruh dunia dan para teroris itu sendiri. Ini adalah salah satu resolusi paling ekspansif dalam sejarah Dewan Keamanan PBB, yang memastikan bahwa setiap orang yang berpartisipasi dalam pendanaan, perencanaan, persiapan maupun pelaksanaan aksi-aksi teroris, atau juga yang mendukung aksi-aksi teroris, harus diajukan ke pengadilan, dan tindakan terorisme itu sendiri harus dikategorikan sebagai pelanggaran kriminal serius dan mendapat hukuman yang setimpal dalam aturan hukum nasional Negara-negara Anggota PBB.

Kesungguhan dalam memerangi terorisme sangat diharapkan oleh PBB, dan dalam kaitan ini Dewan Keamanan menghimbau kepada Negara-negara Anggota PBB untuk melaporkan program pelaksanaan

²⁰ *Ibid.*

perlawanan terhadap terorisme kepada Komisi Anti-Terrorisme (*The Counter-Terrorism Committee*), sebuah Komisi yang dibentuk secara khusus oleh PBB berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan 1373. Komisi Anti-Terrorisme adalah pusat aktivitas PBB berkaitan dengan masalah terorisme, yang memiliki mandat cukup luas dan tugas-tugas inovatif dalam kerangka perjuangan melawan terorisme. Salah satu tugasnya adalah mengkaji laporan program perlawanan terhadap terorisme yang dibuat oleh sejumlah negara anggota PBB.²¹ Apa yang telah dilakukan PBB dengan mengeluarkan Resolusi 1373 dan juga dengan membentuk sebuah komisi anti-terorisme, memperlihatkan kepada dunia bahwa terorisme memang telah menjadi sebuah permasalahan global yang sangat serius yang harus ditangani secara bersama melalui kerja sama internasional.

Kerja sama internasional ini tentunya harus mencakup aspek yang sangat vital yang berkaitan dengan aksi-aksi teroris itu sendiri. Aspek tersebut adalah menyangkut persenjataan, karena aksi teroris hampir sama sekali tidak dapat dipisahkan dari persenjataan sebagai alat teror yang efektif. Hingga kini tidak ada informasi yang pasti berapa besar jumlah dan kualitas persenjataan yang dimiliki kelompok-kelompok atau individu-individu pelaku teror. Yang pasti, sepanjang persediaan senjata, bahan-bahan, perlengkapan dan teknologi persenjataan masih ada, para teroris pasti berusaha untuk mendapatkannya.

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa para teroris lebih menyukai senjata-senjata konvensional, karena secara teknik relatif mudah dan tidak membahayakan dirinya ketika digunakan. Ini dapat dilihat antara lain pada kasus-kasus penyanderaan, pembajakan, pembunuhan, peledakan skala kecil, penembakan gelap, dan lain sebagainya yang dapat dilakukan hanya dengan menggunakan senjata ringan atau bahan-bahan peledak yang mudah didapat di pasaran bebas. Kebanyakan kaum teroris tampaknya memang lebih memilih untuk menggunakan senjata kecil dan ringan karena relatif murah, tahan lama, mudah dibawa dan dapat disembunyikan. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, jaringan dan hubungan operasional yang kuat di antara teroris, pedagang obat-obatan terlarang dan broker senjata memudahkan untuk terjadinya transfer senjata lintas negara. Proses pemindahan senjata yang tidak hati-hati dari gudang milik

²¹ Hingga akhir Desember 2001, balas waktu pengiriman laporan, dari 189 negara anggota PBB yang sepakat memberikan laporan, hanya sebagian yang sanggup, sementara sepertiganya belum memberikan laporan. Lihat "Resolusi PBB tentang Terorisme," *Suara Pembaruan*, 13 Januari 2002.

pemerintah berpotensi menimbulkan terjadinya perdagangan gelap di bidang senjata.

Program Aksi PBB yang diadopsi tahun 2001 melalui *United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects* mengamati bahwa praktek perdagangan gelap senjata ringan dan kecil memicu munculnya organisasi kejahatan dan terorisme. Menyikapi hal ini, Program Aksi PBB ini selanjutnya mendesak Negara-negara dan organisasi-organisasi internasional dan regional yang relevan, untuk memberikan bantuan dalam memerangi praktek perdagangan gelap di bidang senjata kecil dan senjata ringan ini yang memiliki hubungan dengan perdagangan obat-obatan terlarang, organisasi kriminal transnasional dan terorisme. Sementara itu, *Protocol against the Illicit Manufacturing and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition*, yang merupakan lampiran dari *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, menawarkan sebuah instrumen guna melawan praktek perdagangan gelap yang melibatkan kelompok-kelompok organisasi kriminal.

Perkembangan kemudian menunjukkan bahwa aksi-aksi terorisme ternyata semakin memperlihatkan kualitasnya secara teknis dan para pelaku teroris pun sudah siap dengan segala resiko, termasuk dengan melepaskan jiwanya. Ini antara lain terlihat jelas dalam tragedi 11 September ketika para teroris menggunakan pesawat-pesawat terbang komersial Amerika Serikat sebagai senjata untuk melaksanakan aksi terornya. Penggunaan pesawat terbang komersial sebagai senjata teror pada 11 September tersebut dapat dikatakan sebagai penemuan baru dalam kancah terorisme internasional, dan tidak tertutup kemungkinan cara seperti ini ditiru atau menimbulkan inspirasi baru bagi aksi-aksi teror dikemudian hari. Untuk itu, antisipasi harus dilakukan terhadap berbagai kemungkinan yang terjadi, mengingat aksi terorisme yang semakin berkualitas seiring dengan kemajuan teknologi.

Penggunaan nuklir sebagai senjata teror adalah salah satu hal yang harus diantisipasi, karena meluasnya penggunaan reaktor nuklir telah menghasilkan plutonium dalam jumlah cukup besar dan hal ini memperbesar peluang pencuriannya untuk membuat bahan peledak dan senjata-senjata nuklir secara perseorangan. Peluang pencurian, penyelundupan dan penjualan bahan-bahan dan senjata-senjata nuklir sangat mungkin terjadi di negara-negara dengan keadaan politik, ekonomi dan sosial yang tidak stabil. Sementara itu, masih adanya sejumlah negara yang mengembangkan program senjata pemusnah massal juga harus mendapat perhatian bersama, karena bukan hal

yang tidak mungkin pihak-pihak tertentu yang tidak bertanggung jawab berusaha memilikinya dengan berbagai cara dan menggunakannya untuk aksi teror.

Terkait dengan kemungkinan digunakannya senjata pemusnah massal atau pun senjata kimia dalam pelaksanaan aksi-aksi teror tampaknya telah diantisipasi oleh PBB.²² Melalui organ-organ yang berkompeten di bidangnya, PBB membangun mekanisme kerja yang saling menunjang, dengan memanfaatkan sumber daya dan database yang ada (di mana informasinya diperoleh dari Negara-negara Anggota PBB, terutama informasi yang terkait dengan kepemilikan senjata pemusnah massal dan *chemical weapons*) guna membantu Komisi Anti-Terorisme, sehingga dapat mengkaji kemungkinan bahaya teror yang dapat ditimbulkan. Masukan-masukan yang diperoleh Komisi Anti-terorisme berasal dari *Department for Disarmament Affairs*, dan bagian-bagian operasional lainnya, seperti *International Atomic Energy Agency* atau *Organization for the Prohibition of Chemical Weapons*. Masukan juga dapat diperoleh dari *World Health Organization (WHO)*, terutama untuk menjelaskan bahaya kesehatan yang ditimbulkan dari aksi teror yang menggunakan senjata pemusnah massal (seperti nuklir) dan senjata kimia.²³

Upaya yang lebih luas sesungguhnya juga dapat dilakukan dengan melibatkan partisipasi masyarakat di Negara-negara Anggota PBB. Hal ini dapat dilakukan oleh badan-badan khusus atau organisasi-organisasi terkait PBB dengan memberikan bantuan dan penyuluhan kepada Negara-negara Anggota PBB bagaimana membangun dan memelihara kemampuan ketahanan masyarakat yang memadai dalam menghadapi kemungkinan penggunaan senjata pemusnah massal atau senjata sejenis lainnya oleh teroris. Upaya relevan juga dapat dilakukan oleh PBB dengan mengusulkan untuk memperkuat kembali etika hukum dan kode etik di lingkungan ilmuwan, melalui masyarakat dan lembaga ilmu pengetahuan internasional dan nasional yang memberikan pengajaran atau pengetahuan teknik di bidang teknologi persenjataan. Kode etik yang diperbarui ini ditujukan untuk mencegah keterlibatan ilmuwan yang menggeluti bidang pertahanan atau para ahli bidang teknik ke dalam aktivitas teroris dan membatasi akses publik terhadap pengetahuan dan keahlian dalam pengembangan, produksi, penyimpanan dan penggunaan senjata pemusnah massal atau teknologi terkait. Partisipasi secara luas dari seluruh elemen

²² "Terrorism and Disarmament." <http://disarmament.un.org/terrorism.htm> 25/11/02, hal. 1-2.

²³ "Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism." *op.cit.*, hal. 10.

masyarakat sesuai dengan kapasitasnya masing-masing dalam tahap tertentu memang dapat memberikan kontribusi positif bagi upaya pencegahan terorisme.

Upaya pencegahan terorisme dapat juga dilakukan dengan mengatasi konflik bersenjata, karena terorisme itu sendiri sering terkait dengan konflik bersenjata yang terjadi di suatu wilayah. Pencegahan dan penyelesaian konflik bersenjata (*prevention and resolution of armed conflicts*) memang tidak dimaksudkan sebagai kegiatan anti-teroris, tapi upaya itu dapat membantu mempersempit ruang gerak orang-orang atau kelompok orang yang bermaksud menggunakan cara teror dalam mencapai tujuan politiknya. PBB sendiri telah lama berkecimpung dalam kegiatan pencegahan dan penyelesaian konflik bersenjata ini di berbagai kawasan di dunia. Dalam laporannya mengenai pencegahan konflik bersenjata di hadapan Majelis Umum dan Dewan Keamanan pada tahun 2001, Sekjen PBB mengingatkan bahwa pencegahan konflik bersenjata secara tegas tercantum dalam Piagam PBB, yang di dalamnya memberikan mandat bagi organisasi internasional ini untuk melaksanakan tugas tersebut. Dalam kaitan ini, Sekjen PBB sendiri telah mengajukan usul untuk memperkuat kapasitas PBB dalam membantu Negara-negara Anggotanya dalam proses pencegahan konflik, dan diikutsertakannya PBB dalam berbagai kegiatan penegakan perdamaian pasca konflik yang terdiri atas dua jenis strategi, yaitu "pencegahan operasional" dan "pencegahan struktural."²⁴ Pencegahan operasional digunakan sebagai langkah mendesak yang ditujukan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan aktual, sementara itu, pencegahan struktural merupakan langkah jangka panjang yang bertujuan untuk menghilangkan sebab-sebab timbulnya konflik.

Pencegahan operasional sangat relevan untuk meredakan krisis dan mencegah kemungkinan berkembang dan meluasnya konflik bersenjata, yang mana hal ini diharapkan akan berpengaruh pada berkurangnya aktivitas teroris di wilayah konflik terjadi. Memang tidak ada kaitan langsung dan hubungan yang kuat antara konflik bersenjata dan terorisme, tapi upaya pencegahan yang sifatnya operasional dan kemajuan yang dicapai dalam proses penyelesaian konflik tersebut diharapkan akan berpengaruh pada pengurangan dukungan kelompok masyarakat yang bertikai pada kelompok teroris, yang mana dapat saja mengaku mewakili perjuangan mereka.

²⁴ *Ibid*, hal. 11.

Sementara itu, pencegahan yang dilakukan secara struktural dapat membantu dan memudahkan terciptanya kesempatan-kesempatan dan ruang politik, ekonomi dan sosial yang diperlukan untuk membangun sebuah masyarakat yang damai, layak dan adil. Jika upaya-upaya tersebut membantu masyarakat menyelesaikan konflik secara damai melalui aturan hukum, keluhan-keluhan dan kekecewaan yang mungkin selama ini biasa diekspresikan melalui tindakan-tindakan terorisme diharapkan dapat lebih dikurangi melalui pendekatan-pendekatan politik, hukum dan sosial. Lebih jauh, langkah-langkah pencegahan struktural yang efektif akan memperkuat kapasitas Negara-negara untuk menjauhi jenis konflik bersenjata yang berkepanjangan, yang memungkinkan timbulnya jaringan terorisme transnasional di wilayah konflik tersebut. Kelompok Kerja Kebijakan PBB meyakini bahwa tindakan pencegahan, khususnya langkah-langkah untuk memperkuat kapasitas Negara-negara, dapat membantu menciptakan lingkungan yang tidak nyaman bagi terorisme.

Pentingnya membangun iklim perdamaian setelah konflik berakhir juga harus ditekankan secara efektif, tidak hanya pada mencegah bangkitnya kembali konflik yang hebat, tapi juga mencegah berkembangnya pelanggaran-pelanggaran hukum di negara yang baru saja memperoleh perdamaian tersebut, karena apabila pelanggaran-pelanggaran hukum tersebut kerap kali terjadi, situasi seperti ini dapat mendorong tumbuh suburnya kelompok-kelompok teroris.²⁵ Dalam kerangka *peacekeeping operations* ini PBB dapat membantunya antara lain melalui pelatihan-pelatihan kepada para polisi mengenai langkah-langkah yang diperlukan untuk mengenali dan menghadapi kelompok-kelompok teroris. Kerja sama dan koordinasi antara *United Nations Development Programme* (UNDP), *Department of Political Affairs*, dan *Centre for International Crime Prevention* dapat saja dilakukan dalam kerangka *peace-keeping operations* tersebut. Masih dalam kerangka ini pula, kajian-kajian juga perlu dilakukan untuk mengetahui hubungan antara terorisme dan kejahatan-kejahatan yang terorganisasi, seperti perdagangan obat-obatan terlarang, pencucian uang (*money-laundering*), perdagangan senjata gelap dan korupsi, yang mana lingkungan tersebut sangat kondusif bagi berkembangnya operasi-operasi teroris.

²⁵ Mengenai pentingnya membangun perdamaian pasca konflik dapat dilihat antara lain, pada pemikiran yang dikemukakan oleh Boutros Boutros-Ghali. Lihat Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventing Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*. New York: United Nations, 1992.

IV. Penutup: Pentingnya Kerja Sama Multilateral

Dalam rangka pencegahan terorisme, dapat juga dilakukan melalui kerja sama multilateral di luar kerangka sistem PBB. Lebih dari dua dekade yang lalu, lembaga-lembaga multilateral dan organisasi-organisasi regional telah melakukan berbagai inisiatif kerja sama dalam menghadapi ancaman terorisme, yang kini mendapat momentum dengan munculnya ancaman terorisme internasional segera sesudah serangan 11 September. Banyak organisasi-organisasi regional telah mengadopsi konvensi-konvensi yang berhubungan langsung dengan isu terorisme, yang melengkapi kebutuhan regional dalam menghadapi masalah terorisme. Salah satu kerja sama yang lazim dilakukan di antara negara-negara dalam menghadapi masalah ini adalah mengadakan perjanjian ekstradisi dan membentuk prosedurnya secara bersama-sama. Kerja sama juga dilakukan melalui pertukaran informasi di antara mereka, yang mana hal ini sangat penting bagi upaya awal mereka untuk mengungkap jaringan dan aktivitas teroris.

Masyarakat Eropa Bersatu (*European Union*) telah mengambil langkah lebih maju dalam hal kerja sama mengatasi masalah terorisme ini, antara lain dilakukannya melalui kerja sama di bidang kepolisian dan peradilan. Langkah-langkah kerja sama tersebut meliputi: penangkapan bersama; mendaftar organisasi-organisasi teroris; melakukan pertukaran informasi secara berkala antara Negara-negara Anggota dan Kantor Kepolisian Eropa (Europol); mendirikan *Eurojust* (sebuah badan koordinasi yang terdiri dari hakim, jaksa dan polisi); membentuk tim gabungan investigasi polisi dan hakim; dan membangun pengertian bersama mengenai kegiatan-kegiatan teroris. Sementara, dalam skala yang lebih luas, kerja sama dapat dilakukan melalui Interpol, yang bertugas mengumpulkan, menyimpan, menganalisis dan menyebarluaskan keterangan-keterangan rahasia mengenai individu-individu dan kelompok-kelompok yang dicurigai dan kegiatan-kegiatan mereka.

Sesungguhnya sejumlah organisasi regional yang lain juga telah membentuk unit khusus, satuan tugas atau pos-pos khusus yang dirancang untuk menghadapi ancaman terorisme. Organisasi-organisasi tertentu bahkan telah mengambil langkah yang cukup signifikan, seperti mengekang keuangan bagi keperluan terorisme. *The Financial Action Task Force on Money-Laundering*, organisasi antar-pemerintah yang dibentuk oleh negara-negara industri Kelompok

Tujuh (G-7), sekarang beranggotakan 28 negara, memainkan peranan penting dalam membuat kriteria dan perubahan yang diperlukan bagi peraturan perundang-undangan nasional suatu negara yang berkaitan dengan keuangan teroris. PBB sendiri telah terlibat di bidang ini melalui kegiatan yang dilakukannya dalam kerangka *Global Programme against Money-Laundering*, yang pelaksanaannya dilakukan oleh *Office for Drug Control and Crime Prevention* yang bekoordinasi dengan Satuan Tugas *Money-laundering*.

Masih dalam kerangka membangun kerja sama, hal ini dapat juga dilakukan melalui pelaksanaan bantuan teknik dan pertemuan-pertemuan dialogis di antara negara-negara di dunia. Berbagai kelompok multilateral telah melakukan hal ini, seperti memberikan bantuan teknik kepada sejumlah negara dalam membantu mereka mengembangkan atau memperkuat aspek hukum, keuangan dan langkah-langkah kerja sama lainnya dalam menghadapi ancaman terorisme. Sementara itu, pertemuan dialogis antar kawasan di bidang politik dan agama juga perlu dilakukan, karena dapat memberikan kontribusi positif bagi adanya saling pemahaman dan toleransi. Masyarakat Eropa dan Organisasi Konperensi Islam (OKI) telah melakukan pertemuan dialogis ini pada tingkat menteri luar negeri. Inisiatif yang ditempuh oleh organisasi-organisasi regional ini sudah tentu sangat bermanfaat tidak saja bagi kepentingan kawasan tapi juga bagi kepentingan masyarakat internasional.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh organisasi regional dalam kerangka kerja sama multilateral di bidang perjuangan melawan terorisme ini tentunya harus dikoordinasikan dengan sistem yang berlaku di PBB. Dalam kerangka koordinasi dan kerja sama ini, harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut: *pertama*, interaksi antara PBB dan organisasi-organisasi regional harus lebih sistematis; *kedua*, mekanisme koordinasi yang sudah siap dilaksanakan harus menghindari terjadinya tumpang tindih (*overlap*) dan penggunaan sumber daya yang lemah; *ketiga*, jika dimungkinkan, PBB membantu organisasi-organisasi regional yang terlibat dalam pemberantasan terorisme dengan membuat pembagian tugas di antara mereka berdasarkan kelebihan masing-masing; dan *keempat*, pertukaran informasi harus terlaksana lebih baik di antara organisasi-organisasi regional dan PBB.

Di samping itu, dalam kerangka pengembangan aksi bersama secara internasional ini, PBB harus mendorong kerja sama yang lebih

erat dan terciptanya jaringan hubungan informal di antara organisasi-organisasi regional, menghimbau lembaga-lembaga keuangan internasional dan donatur lainnya untuk mengembangkan sumber daya dan meningkatkan bantuan teknik kepada negara-negara berkembang, dan bekerja sama dengan organisasi-organisasi regional dalam menemukan cara terbaik untuk mengatasi masalah terorisme.

Sementara itu, di dalam sistem PBB sendiri, tentunya juga harus ada koordinasi yang lebih baik. Sejak serangan teroris 11 September, sesungguhnya semua komponen atau pun bagian dalam sistem PBB telah mengambil langkah penyatuan aktivitas menghadapi terorisme sesuai dengan bidang tugas masing-masing. Banyak dari bagian-bagian dalam sistem PBB ini telah meningkatkan kapasitas mandatnya dan menyediakan landasan hukum untuk menghadapi ancaman terorisme. Dari respon yang serentak ini, tampaknya telah terjadi tumpang tindih dan kesamaan program kerja di antara badan-badan PBB tersebut. Namun demikian, hal ini adalah sesuatu yang wajar ketika menghadapi masalah yang mendesak yang harus disikapi secara serentak oleh sistem PBB. Terkait dengan hal ini, koordinasi memang harus disempurnakan agar tidak terjadi tumpang tindih program kerja, antara lain, dengan peningkatan koordinasi secara reguler di antara badan-badan PBB. Selain itu, pejabat-pejabat senior PBB diharapkan juga melakukan pertemuan secara berkala untuk membantu aktivitas sistem PBB agar lebih efektif dan koheren dalam mengatasi permasalahan terorisme.

BIBLIOGRAFI

- Adams, James. *The Financing of Terror: How the Groups That Are Terrorizing the World Get the Money to Do It*. New York: Simon & Schuster, 1986.
- Annan, Kofi. "Human Rights and Terrorism." New York: *UN Press Release*, Januari 2002.
- Boutros-Ghali, Boutros. *An-Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*. New York: United Nations, 1992.
- Djelantik, Sukawarsini. "Teroris Internasional: Aktor Bukan Negara dalam Hubungan Internasional," dalam *Perubahan Global dan Perkembangan Studi Hubungan Internasional*, Editor Andre H. Pareira, Parahyangan Centre for International Studies (PACIS), Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999, hal. 173-195.
- Greenwood, Christopher. "International law and the war against terrorism," *Journal of International Affairs*, Vol. 78 No.2, April 2002, hal 301-317.
- Greenwood, Christopher. "The Concept of war in modern international law," *International and Comparative Law Quaterly*, No. 36, 1987, hal. 283-306.
- Habib, A. Hasnan. "Terorisme Internasional," dalam *Kapita Seleкта: Strategi dan Hubungan Internasional*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 1997, hal. 567-586.
- Lacqueur, Walter. "Reflection on Terrorism," *Foreign Affairs*, Fall 1980, hal. 88.
- Nitibaskara, TB. Ronny Rahman. "State Terrorism," *Kompas*, 20 April 2002, hal. 4.
- "PBB Keluarkan Kesepakatan Baru Soal Dana Untuk Teroris," *Republika*, 11 April 2002, hal. 8.
- "Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism," <http://www.un.org/terrorism/>. . . htm.
- Resolusi Dewan Keamanan No. 1373 (2001).
- "Resolusi PBB tentang Terorisme," *Suara Pembaruan*, 13 Januari 2002.

Schabas, W. *The International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Saksono, Lukman. "Teror, Amerika, dan Ketidakadilan," *Suara Pembaruan*, 27 Maret 2002, hal. 8.

"Terrorism and Disarmament," <http://disarmament.un.org/terrorism.htm>.



BAB V STRATEGI ASEAN MENGHADAPI TERORISME

Oleh: Humphrey Wangke*)

I. Latar Belakang

Serangan teroris terhadap sasaran sipil di AS pada tanggal 11 September 2001 telah menjadikan kawasan Asia Tenggara sebagai lapisan kedua dalam perang global melawan terorisme. Tuduhan AS yang menyatakan bahwa organisasi Al-Qaeda pimpinan Osama bin Laden bertanggung jawab atas serangan tersebut telah menyadarkan para pemimpin negara-negara ASEAN bahwa kelompok Islam fundamentalis atau militan¹ dapat menjadi ancaman potensial bagi stabilitas keamanan di kawasan ini. Serangan teroris atas sasaran sipil di AS itu telah meningkatkan kekuatiran akan perkembangan kelompok-kelompok Islam militan di Asia Tenggara yang mempunyai kerja sama dengan jaringan internasional. Sejauh ini beberapa kelompok Islam militan di Indonesia, Filipina, dan Malaysia diduga telah mempunyai hubungan yang kuat baik diantara mereka maupun dengan organisasi teroris internasional.

Kesulitan ekonomi yang terus berlanjut dan pengangguran yang meningkat di kawasan Asia Tenggara, ketidakstabilan politik dan sektarian kroni serta konflik separatis telah mendorong berkembangpesatnya kelompok Islam militan di Indonesia, Malaysia dan Filipina. Sebagai akibatnya, kawasan Asia Tenggara menyimpan potensi besar sebagai tempat rekrutmen yang subur bagi kelompok atau organisasi Islam garis keras. Kelompok ini mendapat keuntungan dari situasi yang tidak kondusif itu untuk menyebarluaskan ajaran Islam dan menekan kepentingan AS. Masalah terpenting lainnya yang juga dapat menyuburkan perkembangan organisasi Islam militan di Asia Tenggara adalah konflik Israel-Palestina dan perasaan bahwa

^{*} Penulis adalah peneliti bidang Hubungan Internasional pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPRRI.

¹ Kelompok Islam fundamentalis sangat menekankan pada kepatuhan yang kuat terhadap aturan-aturan keagamaan, baik yang khusus maupun yang umum, sebagaimana dikemukakan dalam penerimaan wahyu secara umum. Kelompok ini tidak menginginkan kerja sama dan lebih sering mengkritik daripada mempertahankan kondisi yang ada. Mereka menggunakan penafsiran literal terhadap Al Qur'an dan Sunnah, yang merupakan dasar bagi penilaian praktek-praktek yang ada. Mereka umumnya aktifis politik dan mereka sering mengganggu unsur-unsur yang mendukung terciptanya stabilitas sosial. Untuk lengkapnya, lihat, John Obert Voll, *Politik Islam, Kelangsungan dan Perubahan*, penerjemah Ajat Sudrajat, edisi I, Titian Ilahi Press, Yogyakarta, 1997, hal 54-55.

masyarakat internasional, terutama AS, harus melakukan sesuatu untuk menyelesaikan konflik Israel-Palestina.

Hampir semua negara-negara ASEAN merasakan adanya kemungkinan berkembangnya kelompok-kelompok militan yang dapat mengganggu keamanan negara dan lingkungannya. Indonesia merupakan negara Islam terbesar di dunia dengan jumlah penduduk mencapai 210 juta orang. Kemudian Filipina, negara yang sedang menghadapi ancaman separatisme oleh kelompok Islam di bagian Selatan negara itu, serta Malaysia, negara yang sedang menghadapi tantangan hebat dari kelompok Islam militan yang mengambil keuntungan dari kondisi politik negara itu yang masih labil. Kekhawatiran juga muncul di Thailand yang sedang menghadapi persoalan separatisme dibagian Selatan negara itu yang berbatasan dengan Malaysia. Demikian pula di Singapura, dimana kelompok etnik Cina merupakan bagian penting dari negara pulau itu yang dikelilingi oleh negara Islam.

Oleh karena itu jika serangan terhadap Pentagon dan WTC dikaitkan dengan kelompok Islam militan, maka bisa diperkirakan bahwa negara-negara seperti Indonesia, Malaysia, Brunei, Filipina, Singapura dan Thailand akan menghadapi tekanan internasional untuk mengatasi kelompok Islam militan didalam negeri. Permasalahannya sekarang adalah bagaimana negara-negara ASEAN menyikapi hal ini? Apa strategi yang digunakan ASEAN dalam meredam aksi terorisme di kawasannya? Pertanyaan-pertanyaan ini yang akan menjadi inti pembahasan tulisan ini. Apalagi bila diperhatikan bahwa dilema yang dihadapi oleh negara-negara ASEAN adalah bagaimana mengatasi meluasnya dukungan terhadap kelompok Islam militan tersebut dengan menyebarkan pandangan-pandangan yang lebih moderat dan memotong ajaran-ajaran kelompok militan tersebut.

II. Potensi Ancaman

Sebagai tempat tinggal lebih dari 210 juta penduduk beragama Islam, kawasan Asia Tenggara selama ini selalu mempresentasikan sebagai tempat agama Islam yang moderat. Tempat-tempat minum diijinkan, wanita bekerja diijinkan, dan pemerintah mengakui adanya keberagaman agama. Akan tetapi gambaran di atas mulai mendapat tantangan keras ketika akhir-akhir ini muncul radikalisme ditengah-tengah masyarakat, seperti pembunuhan dan pemboman dengan latar belakang agama di Indonesia, penculikan dan pemboman di Filipina,

dan berkembangnya fundamentalisme agama di Malaysia. Semuanya ini telah menjadi pemicu berkembangnya Asia Tenggara sebagai kawasan pertumbuhan tertinggi di dunia untuk kelompok militan agama. Suatu hal yang sangat ironis mengingat pemerintahan di ASEAN adalah sekuler.

Setelah kejadian 11 September 2001, para pemimpin negara-negara ASEAN mulai memikirkan kemungkinan adanya hubungan diantara kelompok Islam militan yang berada di Asia Tenggara maupun hubungan mereka dengan kelompok-kelompok militan yang berada di Afghanistan. Meskipun jauh dari sasaran serangan terorisme di AS, akan tetapi secara potensial kawasan Asia Tenggara dapat muncul sebagai front terpenting dalam perang global melawan terorisme mengingat besarnya jumlah penduduk beragama Islam yang menetap di Asia Tenggara.

Antisipasi pemerintah mulai dilakukan ketika berlangsung pertemuan antara Presiden Megawati dengan PM Mahathir Mohamad di Kuala Lumpur. Kedua kepala pemerintahan itu sepakat bahwa Indonesia dan Malaysia harus bekerja sama lebih erat lagi di bidang keamanan dalam menghadapi perkembangan kelompok Islam militan di kawasan Asia Tenggara. Penduduk Indonesia dan Malaysia yang mayoritas beragama Islam yang jumlahnya mencapai sepertiga jumlah penduduk muslim di dunia, telah lama dikenal orang sebagai model dari Islam moderat. Akan tetapi bila kita melihat perkembangan akhir-akhir ini, kelompok penduduk muslim mulai menuntut peran yang lebih besar lagi dalam kancah perpolitikan di kedua negara. Seperti di Indonesia, runtuhnya kekuasaan Soeharto yang dibarengi dengan menyusutnya peran politik TNI memunculkan konflik horizontal antar agama di beberapa tempat di Indonesia seperti di Poso dan Maluku. Pasca Soeharto juga ditandai dengan semakin merebaknya organisasi massa yang berlatar belakang keagamaan seperti Front Pembela Islam, Laskar Jihad, Laskar Jundullah, Majelis Mujahidin Indonesia, dsb. Sementara gerakan-gerakan separatis mulai bermunculan di Aceh, Papua dan Maluku mulai mengancam keutuhan wilayah Indonesia.

Di Malaysia, berkembangnya ketidakpuasan terhadap lebih dari 20 tahun pemerintahan PM Mahathir Mohamad telah melahirkan politik Islam yang lebih agresif. Bangkitnya popularitas Partai Islam se Malaya (PAS) sebagai kekuatan politik di Malaysia telah menjadi ancaman bagi masa depan kekuasaan partai UMNO. Karenanya PM Mahathir

Mohamad tidak ingin berspekulasi dengan partai-partai Islam di negaranya. Ada dugaan bahwa isu Jamaah Islamiah sengaja dimunculkan untuk meredam kekuatan Islam yang semakin meluas. Ofensif militer AS ke Afghanistan dengan sendirinya akan membuat kelompok-kelompok Islam di kedua negara menjadi lebih solid dan bersatu yang dapat menjadi ancaman potensial bagi pemerintahan kedua negara yang sekuler ini.

Dari berbagai keterangan yang didapat dari para tersangka teroris yang kini berada dalam tahanan pemerintah Malaysia, Singapura serta Filipina, kuat dugaan bahwa melalui organisasi Jamaah Islamiah kerja sama diantara para kelompok Islam militan di Asia Tenggara dan kerja sama mereka dengan kelompok teroris Al-Qaeda ternyata memang ada. Kelompok Islam militan di kawasan Asia Tenggara ternyata telah menciptakan koalisi untuk mengubah pola perjuangan mereka dari yang bersifat lokal menjadi regional. Tujuan mereka adalah mendirikan sebuah negara Islam di kawasan Asia Tenggara yang meliputi Indonesia, Malaysia, Singapura Filipina Selatan dan Thailand Selatan. Tokoh penting yang dicurigai berada di balik gagasan itu adalah Riduan Isamudin atau Hambali, yang diduga kuat merupakan kepala operasi Al-Qaeda di Asia Tenggara.

Sasaran yang hendak dicapai oleh kelompok militan ini meliputi dua hal yakni meneruskan perjuangan Al-Qaeda melawan negara-negara Barat dan menciptakan instabilitas di kawasan Asia Tenggara yang dapat dieksploitir sehingga dapat menyingkirkan pemerintahan yang sah. Strategi yang digunakan oleh Riduan Isamudin alias Hambali dan para pengikutnya adalah dengan mengeksploitir perbedaan etnis antara Singapura yang mayoritas Cina dan beragama Buddha atau Kristen dengan etnis Malaysia yang mayoritas Melayu dan beragama Islam sehingga Islam di Malaysia dapat melancarkan jihad. Pada saat yang bersamaan Riduan Isamudin juga mengkoordinasikan kegiatan jaringan Jamaah Islamiah dengan kelompok Islam militan lainnya yang berada di Thailand dan Filipina Selatan dengan membentuk aliansi regional yang disebut Rabitatul Mujahidin.² Tujuannya adalah untuk menyatukan kelompok Islam militan di kawasan dengan sasaran utama menciptakan sebuah negara Islam yang terdiri dari lima negara. Aliansi ini menggalang kerja sama dengan kelompok Islam separatis dengan menyediakan senjata, latihan militer dan dukungan finansial, termasuk juga mengajari mereka cara-cara

² Alan Sipress, dan Allen Nakashima, "5-countries Plots Aims for Islamic State", *International Herald Tribune*, 21-22 September 2002, hal. 1

melakukan serangan teroris. Fathur Rohman al Gozy ketika diperiksa oleh petugas keamanan Filipina mengakui bahwa semua kegiatan yang dilakukannya dibiayai oleh kelompok Al-Qaeda.

Kelompok Islam militan di Asia Tenggara hampir selalu mempunyai identitas regional yang kuat termasuk dalam merespon tekanan politik dan pemerintahan yang otoriter. Globalisasi telah menambah sebuah dimensi baru yakni kelompok Islam di Asia Tenggara telah memberikan perhatian yang sangat besar terhadap pembangunan di negara-negara Islam. Bahkan terhadap serangan Israel atas Palestina. Bersamaan dengan ini berkembang pula sentimen anti AS. Situasi demikian bisa terjadi karena kuatnya pengaruh ajaran Islam radikal dari negara-negara Arab yang banyak memberikan sumbangan bagi lembaga-lembaga pendidikan di Asia Tenggara, serta melalui veteran perang Afghanistan yang kembali ke kampung halamannya di Asia Tenggara. Kalangan minoritas dari kelompok militan ini percaya bahwa satu-satunya cara untuk mengislamkan masyarakat adalah dengan jalan kekerasan.

Latar belakang sejarah pergerakan kelompok Islam militan di Asia Tenggara merebak sekitar akhir tahun 1980-an yang dipelopori oleh para mahasiswa yang menentang pendudukan Uni Soviet di Afghanistan. Pada saat perang melawan pendudukan Uni Soviet di Afghanistan sedang mencapai puncaknya, banyak pemuda pelajar Indonesia dan Malaysia yang belajar agama Islam di Pakistan menyeberang ke Afghanistan dimana mereka memperoleh pendidikan militer dari kelompok yang berafiliasi dengan Taliban, bahkan ada dari mereka yang terlibat dalam peperangan melawan Rusia. Banyak dari mereka yang terpengaruh oleh ajaran pemimpin agama dan militer Taliban yang kemudian memegang kekuasaan di Afghanistan. Ketika kembali ke kawasan Asia Tenggara mereka membawa serta ajaran konservatisme Islam yang mereka peroleh di Afghanistan. Oleh karena itu, kemunculan kelompok-kelompok Islam militan di Indonesia dan Malaysia sebenarnya tidak terlepas dari konflik militer yang terjadi di Afghanistan, meskipun pada saat itu tidak ada hubungan langsung dengan Osama bin Laden maupun kelompok Al-Qaeda.

Dengan partai-partai Islam memperoleh dukungan luas di Indonesia dan Malaysia, beberapa kelompok Islam militan di Asia Tenggara mulai meningkatkan perjuangannya untuk mencapai tujuan di tingkat lokal. Gerakan Aceh Merdeka yang sedang bertempur untuk memperoleh kemerdekaan Aceh dari Indonesia, banyak diuntungkan

oleh bantuan yang diberikan oleh para pejuang Islam yang baru pulang dari Afghanistan. Demikian pula dengan gerakan pembebasan Islam Moro di Filipina Selatan. Kelompok Laskar Jihad juga telah mengirim para anggotanya yang telah menjalani latihan militer ke Maluku untuk bertempur melawan kelompok Kristen. Kelompok-kelompok Islam seperti ini yang dikuatirkan oleh pemerintah ASEAN mempunyai hubungan dengan kelompok luar kawasan.

Di Filipina, teroris internasional telah lama diketahui memiliki hubungan dengan pejuang-pejuang separatistis di wilayah Selatan negeri itu. Ramzi Yousef, otak pemboman WTC tahun 1993 yang kini mendekam di penjara Pakistan, menghabiskan banyak waktu bersama kelompok Abu Sayyaf untuk mengajari mereka cara merakit bom. Pengusaha Mohamad Jamal Khalifa dari Arab Saudi yang merupakan saudara sepupu Osama bin Laden, diketahui telah membiayai sejumlah organisasi non pemerintah di Mindanao yang dicurigai digunakan untuk mengalirkan dana ke kelompok separatistis. Mohamad Jamal Khalifa mulai bekerja sama dengan kelompok Abu Sayyaf tahun 1987 dengan janji akan memberi bantuan pada kelompok Muslim di kawasan itu jika melancarkan perang guna mendirikan sebuah negara muslim.³ Kerja sama ini terus berlangsung hingga akhir tahun 1990-an. Sehingga ketika pasukan pemerintah menyerbu kamp pelatihan organisasi MILF di Mindanao pada tahun 2000, mereka diketahui telah menembak mati beberapa orang dari Timur Tengah dan Pakistan.⁴

Memburuknya kondisi perekonomian dan tingginya ketegangan antar umat beragama telah menjadikan kawasan Asia Tenggara rawan terhadap bahaya terorisme.⁵ Perang Afghanistan telah menambah ketegangan baru di kawasan Asia Tenggara mengingat penduduk di kawasan ini yang multi etnik dan agama. Kondisi ini yang menyebabkan banyak pihak berpandangan bahwa Asia Tenggara berpotensi menjadi sumber terorisme setelah Timur Tengah melalui kelompok militan dan ekstrimis.

³ Robert Frank and James Hookway, "Philippine Police Say Rebels'Have Links to bin Laden", dalam *The Asian Wall Street Journal*, 28 September 2001, hal. 1

⁴ Lihat, John McBeth, "The Danger Within", dalam *Far Eastern Economic Review*, 27 September 2001, hal. 22.

⁵ Thomas Fuller, "Stocking Tensions in Southeast Asia", *International Herald Tribune*, 31 Oktober 2001, hal. 1.

III. Siapa Teroris di Asia Tenggara?

Terorisme merupakan bentuk-bentuk aksi kekerasan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang yang ditujukan pada sasaran sipil, baik masyarakat maupun harta kekayaannya untuk tujuan politik dengan motivasi yang berbeda-beda.⁶ Kendati dikatakan bahwa terorisme bersifat "*low-intensity conflict*" akan tetapi dampak yang ditimbulkannya sangat kompleks, tidak hanya mempengaruhi kualitas hubungan antar bangsa saja tetapi juga terhadap tata keamanan internasional.

Tetapi sayangnya, tiadanya definisi yang jelas tentang terorisme internasional menyebabkan banyak pihak yang kesulitan mengidentifikasi siapa sebenarnya yang layak disebut sebagai teroris.⁸ Kendati demikian bila kita merujuk pada pendapat yang dikemukakan oleh Peter Chalk⁹, maka bisa diketahui bahwa di Asia Tenggara ada dua tipe kelompok yang sering menggunakan cara-cara terorisme selama era Perang Dingin. Kedua tipe kelompok tersebut adalah:

1. Gerakan komunis yang bertujuan untuk memajukan komunisme. Gerakan semacam ini dilengkapi dengan kesatuan-kesatuan militer yang digunakan untuk melakukan aksi kekerasan termasuk dengan cara-cara teroris terhadap kepentingan-kepentingan sipil dan pemerintah. Termasuk dalam kategori ini adalah NPA di Filipina, CPB di Myanmar, CPT di Thailand, Tentara Merah Kamboja dan CPM di Malaysia.
2. Gerakan separatis bersenjata termasuk didalamnya kelompok etnik dan minoritas agama. Gerakan ini muncul sebagai reaksi atas sikap pemerintah yang seringkali menolak hak penentuan nasib sendiri. Setelah negara tersebut memperoleh kemerdekaan, banyak pejuang-pejuang kemerdekaan

⁶ Lihat tulisan Humphrey Wangke, "Penggunaan Kekuatan Militer Sebagai Upaya Memerangi Terorisme", dalam *Kajian*, Vol. 7, No. 2, Juni 2002, hal. 149.

⁷ *Low-Intensity Conflict* merupakan gambaran dari sebuah lingkaran atau gradasi didalam konflik. Konflik itu dikatakan berintensitas rendah bila sifatnya sporadis dan bukan pula merupakan perang terbuka. Lihat Stephen R. Bowers dan Kimberly R. Keys, "Technology and Terrorism: The New Threat for The Millenium", *Conflict Studies*, No. 309, Mei 1999, hal. 4. Lihat juga, Theodore G. Shackley, et al., *You're the Target*, New World Publishing, 1989, hal. 9.

⁸ Tanpa definisi yang jelas yang muncul kemudian adalah ketidakseragaman setiap negara dalam mengambil tindakan terhadap warga negaranya. Suatu negara akan menganggap seseorang itu teroris sementara negara lain menganggap orang tersebut sebagai pejuang seperti bunyi sebuah ungkapan "*One's man terrorist is another man freedom fighter*". Karenanya, memang tidak mudah bagi suatu negara untuk mengambil tindakan terhadap seseorang atau organisasi tertentu yang dicurigai sebagai teroris sepanjang masih belum jelas ketentuannya. Contoh tentang hal ini bisa kita lihat dari cara-cara yang ditempuh oleh negara-negara di ASEAN, Malaysia, Singapura dan Philipina dengan mudah menangkap seseorang atau membubarkan organisasi tertentu hanya karena yang bersangkutan dicurigai mempunyai hubungan tertentu dengan organisasi teroris seperti Al-Qaeda. Sedangkan di Indonesia, orang-orang atau organisasi semacam itu tidak dikenai tindakan apapun oleh pemerintah.

⁹ Lihat Peter Chalk, "Low Intensity Conflict in Southeast Asia: Piracy, Drug Trafficking and Political Terrorism", *Conflict Studies*, Jan-Feb, 1998, hal. 14-15.

yang menuntut kemerdekaan wilayahnya baik atas dasar etnik maupun agama. Termasuk dalam kelompok ini misalnya Organisasi Papua Merdeka di Indonesia, Moro National Liberation Front dan Moro Islamic Liberation Front serta kelompok Abu Sayyaf di Filipina Selatan, Karen National Liberation Front di Myanmar.

Tipologi diatas merupakan gambaran dari terorisme yang terjadi pada masa Perang Dingin, ketika dunia masih diliputi oleh persaingan ideologi komunis dan liberal serta isu hak penentuan nasib sendiri bagi daerah atau negara yang ingin membebaskan diri dari kolonialisme.

Pada era pasca Perang Dingin, konfigurasi pelaku terorisme mulai mengalami perubahan. Sejalan dengan lenyapnya negara komunis raksasa Uni Soviet¹⁰, maka gerakan-gerakan komunis-sosialis yang seringkali melakukan kegiatan terorisme mulai berkurang. Demikian pula dengan yang terjadi di kawasan Asia Tenggara, gerakan-gerakan terorisme yang dilatarbelakangi oleh pemikiran ideologis mulai berkurang. Sebagai gantinya muncul kelompok-kelompok organisasi dengan latar belakang keagamaan yang melakukan kegiatan terorisme dengan berbagai maksud dan tujuan. Dalam sebuah makalah yang ditulis oleh Dubes S. Nathan, seperti dikutip dalam artikel Peter Chalk, antara lain disebutkan bahwa untuk jangka panjang, gerakan-gerakan terorisme yang dilakukan oleh kelompok-kelompok yang didasarkan atas agama berpotensi menjadi ancaman bagi stabilitas dan keamanan di kawasan Asia Tenggara.¹¹

Bila dilihat dari perkembangannya maka apa yang dikemukakan oleh Peter Chalk dan Dubes S. Nathan di atas terlihat relevansinya. Kendati negara-negara ASEAN belum mempunyai definisi yang jelas siapa sebenarnya yang mereka maksudkan dengan teroris, akan tetapi negara-negara ASEAN telah melakukan serangkaian penangkapan terhadap orang-orang yang dianggap telah melakukan tindakan terorisme. Seperti pemerintah Malaysia yang dengan tegas menyebutkan bahwa Kumpulan Majelis Mujahidin (KMM) dan Jemaah Islamiah (JI), yang diyakininya mempunyai hubungan dengan kelompok serupa di Indonesia, merupakan kelompok yang telah melakukan aksi-

¹⁰ Uni Soviet merupakan negara yang sering mensponsori kegiatan organisasi-organisasi teroris tertentu untuk kepentingan politik mereka. Bahkan Claire Sterling secara tegas menyebutkan bahwa aksi-aksi terorisme menjadi semakin berani bukan hanya berkat kerja sama diantara mereka tetapi juga karena ada negara-negara tertentu yang ikut membantu kegiatan terorisme ini. Libya, Kuba, Iran, Yaman Selatan, dan Korea Utara, juga disebutnya sebagai negara-negara yang banyak terlibat dalam aksi-aksi terorisme di dunia. Lihat, Claire Sterling, *The Terror Network*. Holt, Rinehart and Winston, 1981, hal. 5-24.

¹¹ Peter Chalk, *ibid*, hal. 16.

aksi terorisme. Malaysia menyebutkan bahwa KMM secara aktif melakukan kampanye bawah tanah untuk menggulingkan pemerintahan Mahathir Mohamad sebagai bagian dari rencana jangka panjang untuk mendirikan pemerintahan Islam di Malaysia, Indonesia dan juga di pulau Mindano di Selatan Filipina. Yang menyamakan KMM dengan Majelis Mujahidin Indonesia adalah ideologi mereka yang diadopsi dari Afghanistan yang ingin menerapkan hukum Islam secara ketat.

Sama seperti di Indonesia, kedudukan kelompok Islam di negara Malaysia tergolong kuat apalagi di negara ini kedudukan partai keagamaan seperti Partai Islam se Malaya (PAS) tergolong kuat dan merupakan oposisi tangguh terhadap kekuasaan UMNO yang sedang berkuasa.¹² Deputi PM Malaysia Ahmad Badawi bahkan mengingatkan bahwa Malaysia sangat potensial menjadi pusat baru kegiatan terorisme mengingat semakin meningkatnya kegiatan Islam militan di negara itu. Peringatan itu dikeluarkan setelah diketahui kelompok ini mengumpulkan senjata dari luar Malaysia, terutama dari Filipina Selatan. Pada tanggal 26 Juli 2001, pihak kepolisian Malaysia telah menangkap 2 orang Malaysia dan 13 orang Indonesia dilepas pantai Tawau di negara bagian Sabah dengan sejumlah senjata M16, 2 pistol dan sejumlah besar amunisi. Karenanya tidak ada pilihan lain bagi pemerintah Malaysia yang sekuler selain bertindak tegas menghentikan kegiatan kelompok-kelompok militan itu.

Pada awal Agustus 2001, Pemerintah Malaysia menahan 10 orang anggota Kumpulan Majelis Mujahidin yang diduga kuat ingin membentuk sebuah negara Islam murni yang mirip dengan Afghanistan.¹³ Termasuk didalamnya adalah seorang tokoh muda bernama Nick Adli Nik Abdul Aziz yang ditangkap pemerintah dengan tuduhan berencana menggulingkan pemerintah PM Mahathir Mohamad, merencanakan pembunuhan dan mengirim pejuang-pejuang Muslim ke Propinsi Maluku di Indonesia yang sedang dilanda konflik internal. Nick Adli adalah putera pemimpin senior PAS yang ditahan selama dua tahun dibawah UU Keamanan Nasional yang mengizinkan pemerintah melakukan penahanan tanpa proses hukum.

Indonesia dan Filipina juga melakukan penangkapan terhadap orang-orang yang dicurigai melakukan tindakan terorisme atau menjadi

¹² Lihat, "Southeast Asian Muslims Brace for Global Backlash", *The Asian Wall Street Journal*, 13 September 2001, hal. 3.

¹³ Lihat, "Malaysia Kini Jadi Pusat Baru Terorisme", *Kompas*, 20 Agustus 2001, hal. 2.

anggota organisasi teroris tertentu. Di Indonesia, polisi menyebutkan bahwa dua orang berkewarganegaraan Malaysia telah ditahan sehubungan dengan keterlibatan mereka dalam aksi pemboman di Jakarta. Kedua orang yang ditahan itu diketahui telah menjalani latihan di Afghanistan dan Pakistan dan telah beroperasi di Indonesia melalui organisasi Laskar Jihad. Kedua orang Malaysia itu masing-masing bernama Taufik Abdul Halim dan Saharani bin Mohamad Irsyad memasuki Indonesia melalui Sabah. Indonesia kini telah menahan Amrozy, yang dituduh menjadi pelaku peledakan bom di Bali. Polisi saat ini tengah memburu Hambali, otak pelaku pemboman di Atrium Pasar Senen dan di Bali. Abu Bakar Ba'asyir juga telah ditahan tetapi bukan karena aksi peledakan tetapi karena pelanggaran keimigrasian.

Di Filipina pemerintah setempat menyatakan telah menahan Faisal Dompok Ijajil, tersangka pelaku serangkaian pemboman di Manila yang diyakini merupakan anggota organisasi Abu Sayyaf yang memiliki keahlian dibidang pemboman dan intelejen. Demikian pula dengan penangkapan terhadap Fathur Rohman al Ghozy, seorang WNI, yang diduga merupakan anggota jaringan teroris Al-Qaeda. Penahaman dan penangkapan yang dilakukan oleh negara-negara anggota ASEAN ini merupakan sebuah pertanda bahwa ASEAN serius memerangi terorisme di wilayahnya.¹⁴

Dari sekian banyak upaya penangkapan ini yang paling kontroversial mungkin upaya penangkapan atau penahanan atas Abu Bakar Ba'asyir yang sampai saat ini hidup bebas di Indonesia. Malaysia, dan juga Singapura, secara sepihak menyebutkan bahwa Abu Bakar Ba'asyir merupakan orang yang paling dicari karena diduga merupakan salah seorang pemimpin dari organisasi Jemaah Islamiah yang dituduh telah melakukan dan berencana melakukan berbagai aksi terorisme.¹⁵ Bukan hanya Abu Bakar Ba'asyir yang dikehendaki oleh Malaysia dan Singapura, tetapi juga Riduan Isamudin.¹⁶ Keduanya merupakan pucuk pimpinan organisasi Jemaah Islamiah. Kedua negara

¹⁴ Lihat, "Southeast Asian Police Move Against Suspected Terrorist", *The Asian Wall Street Journal*, 26 September 2001, hal. 1.

¹⁵ Lihat, "Singapura Minta Jakarta Ekstradisi Teroris" dalam *Media Indonesia*, 28 Agustus 2002, hal. 28.

¹⁶ Hingga saat ini belum diketahui dimana Riduan Isamudin alias Hambali berada. Akan tetapi diketahui bahwa pada bulan Oktober tahun 2001 ia kembali ke Afghanistan sesaat setelah AS memulai serangannya atas negara itu. Saat ini ia mungkin telah meninggal, atau berada dalam lawan Alansi Utara, atau mungkin juga telah kembali ke kawasan Asia Tenggara. Untuk mengetahui secara detil jaringan kerja organisasi yang dipimpin oleh Riduan Isamudin, baca, Leslie Lopez and Jay Solomon, "Indonesia Cleric Becomes Focus of Terror Manhunt", dalam *The Asian Wall Street Journal*, 1-3 Februari 2002, hal. 1.

ini menyebutkan bahwa Abu Bakar Ba'asyir dan Riduan Isamudin bertanggung jawab atas sejumlah aksi kekerasan yang dilakukan oleh organisasi Jemaah Islamiyah di Malaysia dan Singapura.

Pemerintah Singapura dan Malaysia menyatakan bahwa organisasi Jemaah Islamiyah sedang berupaya mendirikan sebuah negara Islam Raya di Asia Tenggara yang melibatkan Indonesia, Malaysia, Singapura dan bagian Selatan Filipina melalui jalan kekerasan seperti pembunuhan dan pemboman, serta melancarkan perang Jihad terhadap penduduk Kristen di Indonesia dan Filipina.¹⁷ Akan tetapi tuduhan ini dibantah oleh Abu Bakar Ba'asyir.¹⁸ Pemerintah Singapura bahkan secara khusus telah meminta Indonesia untuk mengekstradisi Abu Bakar Ba'asyir, tetapi ditolak. Pemerintah Indonesia nampaknya khawatir bahwa penangkapan atas diri Abu Bakar Ba'asyir hanya akan menimbulkan gejolak sosial mengingat mayoritas penduduk Indonesia yang beragama Islam serta kuatnya dukungan yang dimiliki Ba'asyir di Indonesia. Meskipun sampai saat ini masih sulit dibuktikan keterlibatannya, akan tetapi Abu Bakar Ba'asyir dan Riduan Isamudin (Hambali) disebut-sebut sebagai 2 orang Indonesia yang banyak terlibat dalam kegiatan KMM di Malaysia.¹⁹

IV. Keterlibatan Al-Qaeda di Asia Tenggara

Peristiwa 11 September 2001 telah meninggalkan pesan bahwa tidak ada satu-pun kawasan di dunia yang aman dari serangan teroris. Itu berarti bahwa Asia Tenggara termasuk salah satu kawasan yang rawan untuk aksi-aksi terorisme. Sejauh ini banyak pihak yang mengatakan bahwa Asia Tenggara sebenarnya bukan merupakan pusat kegiatan terorisme. Atau ada yang mengatakan bahwa Asia Tenggara tidak akrab dengan kegiatan terorisme. Sebuah data komparasi menunjukkan bahwa secara kuantitas, Asia Tenggara memang jauh dari aksi-aksi terorisme. Sebagai contoh, sebuah survey memperlihatkan bahwa dalam kurun waktu antara tahun 1984 sampai tahun 1996, kawasan Asia Tenggara hanya mengalami 186 kali aksi terorisme internasional, jauh sangat rendah bila dibandingkan dengan 2.073 kejadian di Eropa, 1.621 di Amerika Latin, 1.292 di Asia Barat,

¹⁷ Lihat, "Indonesia Cleric Becomes Fokus Of Terror Manhunt", *The Asian Wall Street Journal*, 1-3 Februari 2002, hal.1

¹⁸ Menurut Ba'asyir, Jemaah Islamiyah bukanlah sebuah organisasi politik praktis tetapi hanyalah sebuah konsep atau pemikiran yang ingin mempersatukan umat Islam di kawasan Asia Tenggara.

¹⁹ Lihat, "Cross Border Ties Seen Among Islamic Militants", *The Asian Wall Street Journal*, 1 Oktober 2001, hal. 1.

dan 362 di Afrika.²⁰ Akan tetapi Asia Tenggara menyimpan potensi yang sangat besar terhadap munculnya terorisme yang bersifat regional mengingat di kawasan ini terdapat banyak organisasi kemasyarakatan yang sengaja dibentuk masyarakat sebagai reaksi atas ketidakpuasan terhadap berbagai kebijakan pemerintahnya.

Kenyataan lainnya memperlihatkan bahwa sesungguhnya terorisme bukan merupakan bagian dari agama, dan perang terhadap terorisme bukan ditujukan pada agama tertentu atau kepada para pemeluknya.²¹ Karenanya cukup mengherankan jika banyak pihak yang menghubungkan agama Islam dengan aksi terorisme di negara-negara ASEAN. Seperti gerakan perjuangan kelompok separatis Muslim di Filipina Selatan (MILF) telah memulai aksinya sejak tiga dekade lalu, jauh sebelum isu terorisme muncul. Demikian pula dengan kelompok Abu Sayyaf yang berhasil dipojokkan dengan mengaitkannya dengan Osama bin Laden tetapi untuk menyatakan kelompok itu sebagai bagian dari gerakan terorisme global sepertinya sangat sulit.

Peristiwa 11 September 2001 itu juga telah mengungkapkan sisi internasional dari sebuah aksi terorisme yaitu pelakunya tidak hanya berasal dari satu negara saja tetapi telah merupakan sebuah jaringan kerja yang bersifat global. Di kawasan Asia Tenggara jaringan kerja terorisme internasional nampaknya telah terbentuk sejak lama, paling tidak jika kita perhatikan dari kesaksian para tersangka yang telah ditangkap oleh pemerintah Malaysia, Singapura, dan Filipina. Para tersangka tersebut umumnya mengungkapkan bahwa organisasi Al-Qaeda telah membangun jaringannya di kawasan Asia Tenggara dan terlibat dalam berbagai aksi kekerasan di kawasan ini.

Sejauh mana organisasi Al-Qaeda dan jaringannya telah memasuki kawasan Asia Tenggara? Dr. Rohan Gunaratna, seorang cendekiawan Sri Lanka yang bekerja pada Center for the Study of Terrorism and Political Violence, St. Andrew University di Skotlandia dan pernah menulis buku *Inside Al-Qaeda* mengatakan bahwa Al-Qaeda dan jaringannya telah berada di kawasan Asia Tenggara. Ia secara tegas mengatakan bahwa Al-Qaeda memperluas pengaruhnya di kawasan Asia Tenggara dengan memanfaatkan internet, menginfiltrasi organisasi Muslim non pemerintah, mengirim pemimpin

²⁰ Lihat, Wan Ahmad Farid bin Wan Salleh, "Terrorism in Southeast Asia: How Real is the Threat", *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXX, No. 1, First Quarter, 2002, hal. 38

²¹ Dalam KTT ASEAN di Phnom Penh, 3-5 November 2002, disepakati bahwa terorisme tidak ada kaitannya dengan agama atau etnik tertentu.

agama yang ekstrim ke kawasan dan melatih para aktifis di Afghanistan.²² Lebih jauh ia mengatakan bahwa keterlibatan Al Qaida di Asia Tenggara mencakup pula penyediaan dana dan latihan militer beberapa kelompok Islam militan di Indonesia, Malaysia dan Filipina dan berencana untuk memperluas dan memperdalam pengaruhnya di kawasan.

Kawasan Asia Tenggara dihuni oleh tidak kurang dari 210 juta penduduk yang beragama Islam. Bahkan di tiga negara anggota ASEAN yaitu Indonesia, Malaysia dan Brunei, mayoritas penduduknya beragama Islam. Dengan kondisi demikian banyak orang memperkirakan bahwa Asia Tenggara dapat menjadi lahan subur bagi perkembangan Al-Qaeda dan tempat persembunyian yang aman bagi para anggotanya yang kini menjadi incaran petugas keamanan AS. Eksistensi Al-Qaeda dan jaringannya di Asia Tenggara mulai digugat dan dipertanyakan ketika berbagai ledakan bom terjadi di negara-negara ASEAN. Orang semakin curiga terhadap Al-Qaeda dan jaringannya ketika sebuah ledakan dahsyat yang menewaskan 185 jiwa terjadi di daerah pantai Kuta pada tanggal 12 Oktober 2002. Selang beberapa hari kemudian terjadi pula ledakan bom di Zamboanga, Filipina, yang menewaskan sedikitnya 3 orang.

Informasi tentang aktifitas Al-Qaeda dan kelompoknya di Asia Tenggara mulai terungkap setelah pemerintah Taliban di Afghanistan menderita kekalahan. Dinas intelejen Singapura memperoleh informasi bahwa kelompok Aliansi Utara telah menangkap pasukan Taliban yang berasal dari Asia Tenggara. Dari informasi ini Singapura kemudian bergerak cepat dan pada Desember 2001, Singapura menahan 15 orang anggota organisasi Jemaah Islamiah dengan tuduhan merencanakan pemboman terhadap sasaran milik AS dan negara Barat lainnya di Singapura. Kelompok ini diduga kuat mempunyai hubungan dengan Al-Qaeda sebab bersama mereka disita beberapa foto, bom, rekaman video sasaran serangan, paspor palsu, stempel imigrasi palsu, dan beberapa dokumen yang berhubungan dengan Al-Qaeda. Pemerintah Singapura mengatakan beberapa dari mereka telah pernah pergi ke Afghanistan untuk menjalani latihan militer di kamp militer milik Al-Qaeda.

Jumlah tersebut bertambah lagi ketika pada bulan Agustus 2002 pemerintah Singapura kembali menangkap 21 orang tersangka teroris.

²² Michael Richardson, "Attacks in the US Widen Fears in Asia", *International Herald Tribune*, 14 September 2001, hal. 7.

19 diantaranya adalah anggota atau pernah menjadi anggota kelompok Jemaah Islamiyah sedangkan dua sisanya memiliki hubungan dengan Front Pembebasan Islam Moro. Dengan penangkapan terakhir ini berarti pemerintah Singapura telah menahan sekitar 34 orang tersangka teroris tanpa melewati proses pengadilan berkat adanya UU Keamanan Dalam Negeri. Pemerintah Malaysia dan Singapura telah bekerja sama dalam melakukan penyidikan terhadap para anggota kelompok Islam militan tersebut.

Sementara pemerintah Malaysia telah menahan 13 orang teroris yang merupakan anggota dari Kumpulan Majelis Mujahidin (KMM). Malaysia pada awalnya hanya menahan seorang saja tersangka yang bernama Yazid Sufaat. Orang ini ditahan pada tanggal 9 Desember 2001 karena dicurigai mempunyai hubungan khusus dengan 3 tersangka pelaku pembajakan pesawat yang menabrak gedung Pentagon.²³ Kecurigaan ini muncul karena pada Januari 2000, Yazid Sufaat menerima kedatangan Khalid Al Midhar dan Nawaf al-Hazmi di Kuala Lumpur dan menginap di sebuah apartemen yang menjadi miliknya. Kemudian pada bulan September dan Oktober 2000, Yazid Sufaat menerima kedatangan Zacarias Moussaoui dan menginap di apartemennya. Polisi Malaysia sebenarnya sudah lama mencurigai tingkah laku Yazid Sufaat dan hendak menangkapnya, tetapi kehilangan jejak karena yang bersangkutan telah lebih dahulu pindah ke Pakistan. Orang itu baru bisa ditangkap ketika ia mencoba kembali ke Malaysia melalui jalan darat dari Thailand.

Selama diinterogasi lelaki sarjana kimia lulusan Universitas di Amerika itu, mengungkapkan bahwa ia memasuki Afghanistan pada bulan Oktober 2001 atau sesaat setelah AS mulai melancarkan serangan ke Afghanistan. Selama di Afghanistan ia membantu pemerintah Taliban dengan bekerja di unit kesehatan di kota Kandahar. Tersangka tersebut juga mengungkapkan tentang keberadaan organisasi KMM. Dari keterangan ini polisi Malaysia kemudian menangkap 12 orang tersangka lainnya yang merupakan anggota KMM. Dari ke-12 tersangka ini polisi menyita sejumlah dokumen penting yang antara lain berkaitan dengan perang gerilya dan kajian tentang kelompok Islam militan di Filipina, Chechnya, Afghanistan, dan Indonesia. Polisi Malaysia percaya bahwa KMM dipengaruhi oleh Majelis Mujahidin Indonesia yang dipimpin oleh Abu Bakar Ba'asyir

²³ Lihat, Leslie Lopez, "US Seeks talks With Detainee Held by Malaysia", *The Asian Wall Street Journal*, 3 September 2002, hal. 1

dan Riduan Isamudin alias Hambali. Kedua orang ini pernah tinggal dan bekerja sebagai guru agama Islam di Malaysia sepanjang tahun 1990-an.²⁴

Mereka yang ditahan itu diketahui telah memperoleh latihan militer di Afghanistan dengan tujuan untuk menggulingkan pemerintah Malaysia hasil pemilu dan bahkan mendirikan pemerintahan Islam di Malaysia, Indonesia dan Filipina. Kepolisian Malaysia percaya bahwa kelompok-kelompok semacam mereka telah mempunyai hubungan lintas batas dan sangat dipengaruhi oleh kelompok Islam militan di Indonesia yang mempunyai hubungan erat dengan Al-Qaeda.

Bagaimana dengan di Indonesia ? Komitmen Indonesia untuk memerangi terorisme tetap besar, hanya saja bila dibandingkan dengan Singapura, Malaysia atau Filipina, Indonesia tergolong sangat hati-hati dalam mengambil tindakan tegas terhadap pihak-pihak yang dicurigai sebagai pelaku terror. Bahkan pada awalnya banyak orang yang tidak percaya bahwa teroris ada di Indonesia. Akan tetapi terus berlanjutnya kerusuhan horizontal di Indonesia seperti di Aceh, Maluku, Papua dan Poso mendorong beberapa pihak untuk mulai percaya bahwa teroris, bahkan Al-Qaeda, memang ada di Indonesia. Adalah Kepala BIN Hendropriyono yang mengatakan bahwa teroris asing termasuk Al-Qaeda telah bekerja sama dengan kelompok radikal di Poso yang tengah dilanda pertikaian antara kelompok Islam dan Kristen.²⁵ Sampai akhirnya terjadi ledakan bom yang sangat dahsyat di Legian Bali, para pejabat Indonesia seperti Wapres Hamzah Haz mulai mempercayai sinyalemen bahwa di Indonesia memang telah terdapat teroris. Bahkan Menteri Pertahanan Matori Abdul Jalil mengatakan pelaku peledakan bom di Bali dilakukan oleh Al-Qaeda dengan bantuan orang-orang Indonesia.²⁶ Mantan Presiden Abdurrahman Wahid dengan berani menyebut Abu Bakar Ba'asyir, Habieb Rizieq dan Ja'far Umar sebagai teroris karena mereka selalu menggunakan kekerasan dan kemana-mana membawa senjata rakitan.²⁷ Kini aparat berwenang di Indonesia tengah menyelidiki secara intensif pelaku peledakan bom di Legian Bali setelah salah

²⁴ Lihat laporan Leslie Lopez, "Suspected Asian Militants Allegedly Targeted Embassies", dalam *The Asian Wall Street Journal*, 7 Januari 2002, hal. 1.

²⁵ Lihat, "Southeast Asia Bars Help of US Troops", dalam *International Herald Tribune*, 14 Desember 2001, hal. 1.

²⁶ "Indonesian Officials Blame Al-Qaeda for Bali Bombing", *The Asian Wall Street Journal*, 15 Oktober 2002, hal. 1. Baca juga, "Jakarta Links Bali Bombing to Al-Qaeda", *International Herald Tribune*, 15 Oktober 2002, hal. 1.

²⁷ Lihat, "Gus Dur Tuduh Ja'far Umar Thalib Teroris Nasional", *Suara Pembaruan*, 1 Oktober 2002, hal. 2.

seorang tersangka pelaku berhasil di tangkap. Yang kini menjadi fokus perhatian aparat adalah jaringan terorisme yang berada di belakang berbagai aksi pemboman di Indonesia.

Terbongkarnya sel-sel Al-Qaeda di Asia Tenggara memperlihatkan bahwa Osama bin Laden secara cerdas telah mengubah sistem jaringan terorisme dengan tidak lagi terpusat pada Al-Qaeda sebagai satu organisasi tetapi menyebar sebagai parasit di berbagai kelompok separatis atau desiden di seluruh dunia. Bagai benalu jaringan ini menempel dan menggerogoti kelompok militan dengan propaganda anti AS. Dari pengakuan yang diberikan oleh Omar al Farouk, Fathur Rohman Al Gozi, Yazid Sufaat, beberapa anggota MILF, atau para anggota Jamaah Islamiah yang tertangkap di Malaysia dan Singapura terlihat bahwa jaringan Al-Qaeda telah berada di mana-mana termasuk di Indonesia. Upaya pembunuhan terhadap Presiden Megawati patut diduga, sebagai bagian dari kerja jaringan terorisme ini yang tidak menginginkan seorang wanita menjadi presiden di Indonesia.²⁸ Berbagai kesaksian dan peristiwa yang telah terjadi di kawasan Asia Tenggara memperlihatkan pasca runtuhnya pemerintahan Taliban di Afghanistan secara perlahan-lahan telah menyeret negara-negara di kawasan ini untuk terlibat langsung dalam perang melawan terorisme. Pertama karena kuatnya penganut agama Islam di kawasan ini, kedua, pemerintahannya berpihak pada kepentingan AS.

V. Strategi ASEAN Menghadapi Terorisme

Perang melawan terorisme bukanlah perang yang akan berlangsung secara singkat, sebab musuh yang dihadapi sama sekali tidak nampak. Selain itu, perang melawan terorisme juga tidak dapat dilakukan secara perorangan, tetapi butuh kerja sama, sebab seiring dengan perkembangan globalisasi, terorisme telah menyebar ke seluruh dunia dengan membentuk jaringan kerja sama yang sangat rapi. Meskipun diakui bahwa terorisme tidak mempunyai hubungan dengan agama ataupun etnik, akan tetapi sebuah organisasi teror akan sulit dihadapi jika ia telah mengidentifikasikan dirinya dengan kelompok etnik atau agama tertentu. Bahkan ada yang menyebutkan bahwa terorisme itu telah menjadi sebuah paradoks yaitu semakin mereka dipinggirkan dan dirugikan, semakin kuat resistensi dan daya juang mereka.²⁹ Kemungkinan ini bisa terjadi sebab strategi terorisme

²⁸ Lihat, "Bom Untuk Megawati ?", *Koran Tempo*, 16 Oktober 2002, hal. B 6

²⁹ Steven de Beste, "Theory and Practice of Terrorism", seperti yang dikutip oleh Sudirman HN, dalam "Terorisme dan Lingkaran Dendam Kesumat", *Kompas*, 19 September 2001, hal. 28.

sebenarnya hanya merupakan pilihan terakhir setelah cara-cara konvensional sudah tidak mungkin lagi digunakan untuk menyelesaikan persoalan.

Sejak terjadi serangan 11 September 2001, kawasan Asia Tenggara memperoleh sorotan khusus internasional dalam kampanye melawan terorisme karena sejumlah kelompok yang diduga memiliki hubungan dengan Al-Qaeda disinyalir beroperasi di wilayah ini. Praktis sejak serangan terorisme tanggal 11 September 2001, ASEAN telah muncul sebagai kawasan garis depan kedua dalam kampanye AS melawan terorisme. Terungkapnya sel-sel tidur Al-Qaeda di kawasan Asia Tenggara setidaknya telah menyadarkan negara-negara ASEAN bahwa stabilitas keamanan di kawasan Asia Tenggara telah berada dalam ancaman karena tidak hanya terkait langsung dengan masalah keselamatan manusia tetapi juga bisa mempengaruhi pertumbuhan ekonomi yaitu menghambat arus pariwisata dan investasi asing yang sangat diperlukan. Untuk menghadapi ancaman seperti itu, ASEAN memerlukan sebuah strategi³⁰ yang dapat menjamin bahwa Asia Tenggara bukanlah tempat yang ideal bagi persembunyian atau pusat kegiatan para terorisme.

Dalam KTT ASEAN di Brunei Darussalam tanggal 5-6 November 2001, para pemimpin ASEAN telah mencapai kesepakatan untuk saling bekerja sama memerangi kelompok-kelompok teroris dan mempromosikan kawasan Asia Tenggara sebagai tempat aman bagi pariwisata dan investasi dalam sebuah deklarasi. Adalah Sekjen PBB Kofi Annan yang mendorong terciptanya kerja sama regional di kawasan ASEAN dalam rangka menanggulangi terorisme internasional. Annan menilai tindakan itu perlu dilakukan mengingat ASEAN termasuk diantara kawasan yang belum mempunyai konvensi regional tentang terorisme internasional. Dalam peta dunia, kawasan ASEAN termasuk yang belum mempunyai konvensi tentang terorisme. Kawasan lain yang sudah mempunyai konvensi adalah Timur Tengah dan Afrika.

Dalam deklarasi tersebut ASEAN sepakat bahwa segala upaya kerja sama untuk memberantas terorisme di tingkat regional akan mempertimbangkan langkah-langkah kontra terorisme praktis bersama yang selaras dengan keadaan di kawasan ini. ASEAN juga menegaskan untuk melakukan kebijakan dan strategi efektif yang

³⁰ Sebagai sebuah konsep, strategi disini berarti "The core or spirit of a plan for action to deal with situation or phenomena". Situasi atau fenomena yang dimaksud disini adalah terorisme. Untuk lengkapnya baca pendapat dari Kwa Chong Gwan, dalam "Towards an ASEAN Strategy of Globalization", CS/S, Jakarta, 2001, hal. 15.

bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagai bagian dari perang melawan terorisme. Untuk mencapai tujuan ini, ASEAN telah membentuk kerangka kerja regional untuk memberantas kejahatan lintas nasional dan mengesahkan sebuah rencana aksi yang menekankan strategi nasional untuk mencegah, mengendalikan dan menetralisasi kejahatan semacam itu.

Deklarasi itu juga menggaris bawahi pentingnya memperkuat kerja sama regional dan internasional guna mengatasi tantangan yang dihadapi pada umat manusia. ASEAN memandang bahwa terorisme dalam segala bentuk dan manifestasinya yang dilakukan dimanapun, kapanpun dan oleh siapapun merupakan sebuah ancaman mendalam bagi perdamaian dan keamanan regional. Para pemimpin ASEAN sepakat untuk memerangi, mencegah, dan menekan segala bentuk terorisme dalam kaitan dengan Piagam PBB serta hukum internasional lainnya. Untuk menjamin hal ini, ASEAN akan bekerja sama memerangi terorisme di tingkat regional dan menetapkan langkah-langkah gabungan untuk menghadapi terorisme dengan memperhatikan kondisi wilayah serta masing-masing negara anggota ASEAN. Dalam rangka untuk mencapai kebijakan dan strategi yang bertujuan memerangi terorisme, ASEAN telah membentuk sebuah kerangka kerja regional guna memerangi kejahatan transnasional serta mengadopsi Rencana Aksi ASEAN yang memaparkan sebuah strategi regional yang kohesif guna mencegah, mengontrol dan menetralisasi kejahatan transnasional.³¹ Deklarasi anti terorisme yang dihasilkan dalam KTT ASEAN di Brunei bulan Nopember tahun 2001 merupakan bentuk komitmen ASEAN dalam memerangi terorisme.

Kerja sama ASEAN dalam memerangi terorisme sangat diperlukan untuk mengembalikan solidaritas ASEAN yang mulai luntur akibat kondisi internal masing-masing negara yang masih berjuang untuk menanggulangi kesulitan ekonomi akibat krisis keuangan tahun 1997 yang telah menjerumuskan kawasan tersebut kedalam resesi. Kerja sama ini juga penting mengingat ASEAN sendiri mulai terpecah akibat munculnya saling curiga diantara sesama negara anggota. Seperti sikap Indonesia yang menolak permintaan Malaysia dan Singapura untuk menyerahkan Abu Bakar Ba'asyir ditanggapi secara keliru oleh kedua negara dengan menganggap seolah-olah Indonesia melindungi para teroris internasional.

³¹Lihat, "Para Pemimpin ASEAN Kecam Teror New York", dalam *Kompas*, 6 Nopember 2001, hal. 1.

Kerja sama dan saling berbagi data intelejen diantara negara-negara ASEAN yang mengarah pada penangkapan teroris juga merupakan faktor pendorong peningkatan rasa percaya diri di kawasan. Kerja sama ASEAN di bidang pertukaran informasi intelejen selama ini telah berjalan sangat baik terutama setelah terbentuknya ASEAN Regional Forum (ARF) tahun 1994. Tetapi ketika krisis ekonomi tahun 1997 mulai menghantam ASEAN, kerja sama intelejen ini mulai melemah. Ketika terjadi peristiwa 11 September 2001, kerja sama intelejen praktis tidak ada. Isu terorisme dengan demikian memulihkan kembali kerja sama intelejen ASEAN yang telah melemah.

Namun sayangnya ASEAN sendiri masih mempunyai kelemahan-kelemahan dalam proses pengambilan keputusan³² sehingga tidak mampu mengatasi perbedaan pendapat yang cukup mendasar dalam merumuskan strategi yang diperlukan untuk memerangi terorisme, terutama dalam hal urgensi pembentukan konvensi seperti yang diusulkan oleh Sekjen PBB tersebut. Usulan Filipina agar ASEAN memiliki sebuah konvensi terorisme ditolak oleh Singapura. ASEAN juga gagal mencapai kata sepakat untuk mendukung usul Malaysia yang menghendaki agar ASEAN mengeluarkan imbauan yang mendesak AS agar menghentikan pemboman di Afghanistan. Yang lebih penting lagi ASEAN juga gagal mencapai kesepakatan mengenai definisi dari terorisme. Sekali lagi, tantangan terbesar yang akan dihadapi ASEAN adalah mengatasi nilai-nilai historis yang selama ini telah tertanam yaitu ketetapan mereka untuk tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing negara. Sehingga ada kekhawatiran bahwa kesepakatan yang dihasilkan dalam KTT ini akan bernasib sama seperti yang lain, terlalu banyak janji tetapi tidak ada satupun yang dikonkritkan.³³

Kerja sama yang lebih konkrit justru dilakukan ASEAN melalui kesepakatan yang dilakukan secara bilateral atau trilateral. Misalnya pengamanan tapal batas juga tidak terlepas dari perhatian negara-negara anggota ASEAN. Beberapa kesepakatan dibidang ini telah

³² Berdirinya ASEAN dinyatakan hanya melalui Deklarasi Bangkok yang singkat yang berisi tentang tujuan, prinsip dasar, dan beberapa mekanisme. Negara-negara anggota ASEAN lebih memilih sebuah organisasi regional yang bersifat fleksibel dan informal dari pada yang formal. ASEAN didirikan sebagai forum konsultasi dan koordinasi di antara negara-negara sekawasan untuk meningkatkan saling pengertian dan kerjasama. Sebab menghormati kedaulatan nasional dan kemerdekaan merupakan salah satu prinsip ASEAN. Tidak mengherankan bila kemudian muncul suara-suara yang menyalakan bahwa struktur organisasi ASEAN sebenarnya sangat longgar. Untuk lengkapnya baca, Humphrey Wangke, "Prospek Kemandirian ASEAN Sebagai Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Politik di Kawasan Asia Tenggara", *Kajian*, Vol. 6, No. 1, Maret 2001, hal. 129-130.

³³ Baca, "Menu ASEAN Bahas Terorisme", dalam *Media Indonesia*, 21 Februari 2002, hal. 22.

dicapai dengan tujuan untuk mempersempit ruang gerak para teroris. Misalnya Indonesia dan Malaysia secara bilateral telah mencapai kesepakatan untuk bekerja sama dalam penjagaan perbatasan kedua negara. Bahkan ASEAN telah pula mengadakan pertemuan sampai tingkat Kepala Staf dalam upaya merumuskan jawaban yang tepat terhadap terorisme. ASEAN menyadari bahwa kawasannya kini telah memasuki sebuah era baru yaitu menghadapi salah satu tantangan yang paling sulit yang pernah dihadapi oleh ASEAN. Pertama karena terorisme telah menghilangkan banyak korban sipil dan harta bendanya. Kedua adalah menjaga citra ASEAN sebagai kawasan yang damai dan aman dengan meyakinkan dunia bahwa Asia Tenggara bukanlah sarang teroris.

Kesepakatan lainnya adalah antara Malaysia dan Thailand yang memperketat penjagaan perbatasan kedua negara terutama yang berada di sebelah utara Thailand yang rawan dengan penyelundupan senjata. Pemerintah Malaysia curiga bahwa persenjataan yang dimiliki oleh kelompok KMM Malaysia didapat dari Thailand. Demikian pula dengan Presiden Megawati ketika bertemu dengan Presiden Filipina Arroyo Macapagal, mengungkapkan bahwa beberapa kawasan rawan kerusuhan di Indonesia seperti Aceh, dan Irian Jaya diduga telah memperoleh pasokan senjata dari Filipina Selatan. Karenanya kedua negara sepakat untuk mengaktifkan lagi kesepakatan keamanan bilateral keamanan dan pertahanan tahun 1997 untuk mengatasi praktek penyelundupan senjata. Meskipun mungkin tidak terkait langsung dengan terorisme akan tetapi kesepakatan seperti ini akan sangat efektif dalam meredam aksi-aksi kekerasan yang berlangsung di kawasan Asia Tenggara.

Bahkan lebih jauh lagi, Filipina, Indonesia dan Malaysia telah mencapai kesepakatan dalam perang melawan terorisme yaitu dengan mengizinkan masing-masing negara untuk mengejar para teroris yang menyeberangi perbatasan darat dan laut negara-negara itu atas kejahatan yang dilakukan di wilayah negara masing-masing. Teroris yang melahirkan diri ke salah satu dari ketiga negara itu dapat ditahan ditempatnya melarikan diri agar ia tidak mengulangi lagi perbuatannya. Perjanjian yang telah lama dipersiapkan oleh ketiga negara diharapkan juga akan ditandatangani oleh negara-negara anggota ASEAN lainnya sehingga jaringan teroris yang lebih besar lagi di Asia Tenggara dapat dicegah.

Persetujuan yang disebut *Pertukaran Informasi dan Pembentukan Prosedur Komunikasi (Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures)* yang ditandatangani pada tanggal 7 Mei 2002 oleh ketiga negara tersebut dimaksudkan untuk menerapkan langkah-langkah yang lebih keras dalam memerangi terorisme. Tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan pertukaran informasi diantara aparat militer dan hukum. Ini merupakan persetujuan regional pertama dalam masalah terorisme setelah Asia Tenggara menjadi sorotan internasional karena disinyalir menjadi basis gerakan terorisme setelah dihancurkannya markas Al-Qaeda di Afghanistan. Dengan persetujuan ini ketiga negara akan bekerja sama dalam mengatasi semua kegiatan terorisme lintas batas, termasuk diperbolehkannya kegiatan pengejaran teroris yang melarikan diri melintasi perbatasan. Termasuk juga didalam persetujuan itu adalah aksi bersama untuk mengatasi semua jenis kejahatan transnasional. Meskipun masih terbatas tetapi ini sudah merupakan langkah maju bagi ASEAN bahkan lebih konkrit bila dibandingkan dengan deklarasi yang dihasilkan dalam KTT ASEAN di Brunei sebab untuk pertama kalinya kerja sama keamanan tidak lagi berbasis pada prinsip non intervensi tetapi sudah intervensi.³⁴ Menlu Hassan Wirayudha menyatakan penandatanganan ini menunjukkan keseriusan mereka dalam memerangi terorisme.

Persetujuan ini, meskipun hanya ditandatangani tiga negara ASEAN, tetapi sebenarnya terbuka untuk semua negara anggota ASEAN. Penandatanganan ini merupakan wujud komitmen ketiga negara dalam memerangi terorisme dan kejahatan transnasional. Diharapkan persetujuan ini dapat menciptakan citra positif di kalangan masyarakat internasional atas kesungguhan ASEAN dalam menghadapi terorisme internasional. Persetujuan ini merupakan senjata bagi ketiga negara untuk memerangi kelompok-kelompok terorisme di wilayah Asia Tenggara, karena ketiga negara dapat bertukar informasi tentang aktifitas maupun pergerakan para teroris.

Terobosan yang lebih besar lagi telah dilakukan oleh negara-negara anggota ASEAN ketika mereka mengadopsi sebuah rencana aksi dalam memerangi terorisme ketika berlangsung pertemuan tingkat menteri di Kuala Lumpur yang membahas kejahatan transnasional. Pertemuan itu dirancanag untuk menyepakati sebuah program kerja dalam memerangi terorisme di kawasan Asia tenggara sehingga dapat memberikan sumbangan terhadap upaya global dalam memerangi terorisme internasional. Program kerja itu akan lebih mempererat kerja

³⁴ Untuk lengkapnya, lihat tulisan Nanang Pamuji, "ASEAN dan Paradigma Keamanan Baru", dalam *Suara Pembaruan*, 15 Mei 2002, hal. 6.

sama diantara para pengak hukum dalam memerangi terorisme, meningkatkan pertukaran informasi sehingga dengan cepat dapat diketahui pergerakan terorisme dan dana-dana yang dimilikinya dan akan memperkuat kerja sama ASEAN dalam memerangi terorisme. Peningkatan kerja sama regional di bidang keamanan ini dengan sendirinya akan mencakup pula kejahatan transnasional lainnya yang terkait erat dengan terorisme seperti pencucian uang, penyelundupan senjata, kejahatan ekonomi internasional, perdagangan obat-obatan terlarang, bajak laut, serta perdagangan wanita dan anak-anak.³⁵

Dalam pertemuan informal ASEAN di Kuala Lumpur ini ASEAN kembali gagal mencapai kesepakatan tentang terorisme. Proposal tentang definisi terorisme yang disampaikan oleh Malaysia ditolak oleh Singapura dan Filipina. Alasannya karena khawatir bahwa definisi yang telah disepakati ASEAN akan menghambat mereka dalam memerangi terorisme dalam bentuk baru di masa mendatang. Bahkan Menteri Dalam Negeri Singapura mengesampingkan masalah istilah terorisme yang ada dalam ketentuan hukum nasional masing-masing negara. Ia yakin bahwa tanpa definisi yang sama negara-negara ASEAN akan mengetahui siapa yang melakukan tindakan teror yang menyebabkan bahaya terhadap kehidupan manusia.³⁶

Strategi yang digunakan ASEAN dalam memerangi terorisme adalah jelas yaitu perang terhadap terorisme harus dilakukan melalui kerja sama internasional dan melibatkan sebanyak mungkin negara. Karenanya kerja sama yang dilakukan tidak hanya sebatas internal ASEAN saja. ASEAN juga telah menandatangani perjanjian dengan Amerika Serikat dalam memerangi terorisme. Perjanjian itu difokuskan pada pentingnya menciptakan kerangka kerja sama untuk mencegah, menghalangi, dan memerangi terorisme internasional melalui pertukaran intelejen dan informasi. Kesepakatan ini bertujuan untuk melindungi ASEAN dari ancaman terorisme melalui kerja sama keamanan. Komitmen ASEAN adalah memperkuat hubungan bilateral, regional dan internasional melawan terorisme dan menjadikan Asia Tenggara sebagai wilayah yang aman untuk semua orang. Seperti biasanya kesepakatan yang dibuat oleh ASEAN seringkali tidak mengikat tetapi yang terpenting komitmen dari masing-masing negara untuk memerangi terorisme. Termasuk didalam misalnya tentang penggunaan pasukan asing untuk memerangi terorisme di negaranya, dikembalikan pada masing-masing negara anggota ASEAN. Indonesia

³⁵ Rodolfo Severino, "Fighting Terror in Southeast Asia", dalam *International Herald Tribune*, 22 Mei 2002, hal. 6.

³⁶ Lihat, "Wakil PM Malaysia: Penyelundupan Senjata dan Narkotika, Modal Teroris", dalam *Kompas*, 21 Mei 2002, hal. 2.

sendiri, sebelum tercapai kesepakatan dengan ASEAN-AS ini, telah terlebih dahulu membuat kesepakatan dengan Australia untuk mencegah terorisme dan kejahatan di perbatasan perairan kedua negara, termasuk pencegahan penyelundupan manusia, perdagangan senjata, dan obat-obat terlarang.

Kendati demikian negara-negara ASEAN pada umumnya menolak keterlibatan langsung militer AS dalam menumpas terorisme. PM Malaysia Mahathir Mohamad menilai keterlibatan pasukan AS hanya akan menjadi kontraproduktif. Keberadaan pasukan AS di Filipina Selatan juga hanya berstatus sebagai penasehat pemerintah dalam memerangi kelompok Abu Sayyaf, sebab Konstitusi Filipina melarang kehadiran pasukan asing secara permanen di negeri itu. Indonesia juga menolak keterlibatan pasukan AS dalam memerangi terorisme di Indonesia. Menlu Hassan Wirayudha mengatakan bahwa AS tidak mungkin terlibat langsung dalam aksi militer di Indonesia untuk memberantas terorisme karena belum pulihnya kerja sama militer kedua negara yang sempat dibekukan akibat masalah pelanggaran HAM di Timtim.

Bersama negara-negara anggota ARF, ASEAN telah pula mencapai kesepakatan untuk menempuh upaya tindakan berskala luas untuk merusak jaringan dana teroris antara lain dengan membentuk unit intelejen finansial di setiap negara untuk mengawasi sumber keuangan para teroris.

VI. Kesimpulan

Terorisme menjadi ancaman paling menakutkan bagi negara-negara di dunia dewasa ini, dan bisa mengancam wilayah manapun, termasuk wilayah ASEAN. Guna mengantisipasi kemungkinan adanya serangan teroris, ASEAN telah mengambil beberapa langkah bersama dalam memerangi terorisme. Disadari benar bahwa persoalan terorisme telah menjadi tantangan kuat bagi nilai-nilai fundamental ASEAN seperti prinsip non-intervensi yang ditetapkan oleh para pendiri ASEAN. Karenanya, ASEAN harus berusaha sekuat tenaga menghadapi persoalan tersebut dengan menerapkan strategi yang tepat sehingga untuk jangka panjang ASEAN tetap aman dari serangan teroris tanpa harus merusak tradisi kerja sama yang sudah lama terbina.

Sebagai sebuah asosiasi, berhasil atau tidak, ASEAN tetap memerlukan upaya terus menerus dalam menjaga stabilitas dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara. Tanpa komitmen semacam itu akan sulit bagi ASEAN untuk mencapai kemajuan sosial dan ekonomi di kawasan. Berbagai ancaman terorisme akan menghancurkan ASEAN jika tidak ada kepastian soal keamanan regional. Ancaman terorisme telah mengakibatkan keamanan dan ekonomi ASEAN berada dalam resiko. Kemunculan Asia Tenggara sebagai lini kedua dalam perang global melawan terorisme mendorong negara-negara ASEAN untuk terus meningkatkan kerja samanya. Upaya ini harus dilakukan untuk memperlihatkan kepada dunia internasional bahwa ASEAN mampu mengatasi kelompok-kelompok teror yang beroperasi di wilayah Asia Tenggara.

BIBLIOGRAFI

- "Bom Untuk Megawati ?", *Koran Tempo*, 16 Oktober 2002.
- Bowers, Stephen R. Bowers dan Kimberly R. Keys, "Technology and Terrorism: The New Threat for The Millenium", *Conflict Studies*, No. 309, Mei 1999.
- Chalk, Peter, "Low Intensity Conflict in Southeast Asia: Piracy, Drug Trafficking and Political Terrorism", *Conflict Studies*, Jan-Feb, 1998.
- "Cross Border Ties Seen Among Islamic Militants", *The Asian Wall Street Journal*, 1 Oktober 2001.
- Frank, Robert, and James Hookway, "Philipine Police Say Rebels Have Links to bin Laden", dalam *The Asian Wall Street Journal*, 28 September 2001.
- Fuller, Thomas, "Stocking Tensions in Southeast Asia", *International Herald Tribune*, 31 Oktober 2001.
- "Gus Dur Tuduh Ja'far Umar Thalib Teroris Nasional", *Suara Pembaruan*, 1 Oktober 2002.
- Gwan, Kwa Chong, *Towards an ASEAN Strategy of Globalization*, CSIS, 2001.
- "Indonesia Cleric Becomes Fokus Of Terror Manhunt", *The Asian Wall Street Journal*, 1-3 Februari 2002.
- "Indonesian Officials Blame Al-Qaeda for Bali Bombing", *The Asian Wall Street Journal*, 15 Oktober 2002.
- "Jakarta Links Bali Bombing to Al-Qaeda", *International Herald Tribune*, 15 Oktober 2002.
- Lopez, Leslie, "US Seeks talks With Detainee Held by Malaysia", *The Asian Wall Street Journal*, 3 September 2002.
- Lopez, Leslie, "Suspected Asian Militans Allegely Targeted Embassies", dalam *The Asian Wall Street Journal*, 7 Januari 2002.
- Lopez, Leslie and Jay Solomon, "Indonesia Cleric Becomes Focus of Terror Manhunt", dalam *Asian Wall Street Journal*, 1-3 Februari 2002.
- "Malaysia Kini Jadi Pusat Baru Terorisme", *Kompas*, 20 Agustus 2001.

- "Menlu ASEAN Bahas Terorisme", dalam *Media Indonesia*, 21 Februari 2002.
- McBeth, John, "The Danger Within", dalam *Far Eastern Economic Review*, 27 September 2001.
- Pamuji, Nanang, "ASEAN dan Paradigma Keamanan Baru" dalam *Suara Pembaruan*, 15 Mei 2002.
- "Para Pemimpin ASEAN Kecam Teror New York", dalam *Kompas*, 6 Nopember 2001.
- Richardson, Michael, "Attacks in the US Widen Fears in Asia", *International Herald Tribune*, 14 September 2001.
- Salleh, Wan Ahmad Farid bin Wan, "Terrorism in Southeast Asia: How Real is the Threat", *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXX, No. 1, First Quarter, 2002.
- Severino, Rodolfo, "Fighting Terror in Southeast Asia", *International Herald Tribune*, 22 Mei 2002.
- Shockley, Theodore G., Robert L. Oatman, Richard A. Finney, *You're The Target*, New World Publishing, 1989.
- "Southeast Asian Muslims Brace for Global Backlash", *Asian Wall Street Journal*, 13 September 2001.
- "Southeast Asian Police Move Against Suspected Terrorist", *The Asian Wall Street Journal*, 26 September 2001.
- "Southeast Asia Bars Help of US Troops", dalam *International Herald Tribune*, 14 Desember 2001.
- "Singapura Minta Jakarta Ekstradisi Teroris" dalam *Media Indonesia*, 28 Agustus 2002.
- Sipress, Alan, and Allen Nakashima, "5-countries Plots Aims for Islamic State", *International Herald Tribune*, 21-22 September 2002.
- Sterling, Claire, *The Terror Network*, Holt, Rinehart and Winston, 1981.
- Sudirman HN, dalam "Terorisme dan Lingkaran Dendam Kesumat", *Kompas*, 19 September 2001.
- Voll, John Obert, *Politik Islam, Kelangsungan dan Perubahan*, penerjemah Ajat Sudrajat, edisi I, Titian Ilahi Press, Yogyakarta, 1997.

"Wakil PM Malaysia: Penyelundupan Senjata dan Narkotika, Modal Teroris", dalam *Kompas*, 21 Mei 2002.

Wangke, Humphrey, "Prospek kemandirian ASEAN Sebagai Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Politik di Kawasan Asia Tenggara", *Kajian*, Vol. 6, No. 1, Maret 2001.

Wangke, Humphrey, "Penggunaan Kekuatan Militer Sebagai Upaya Memerangi Terorisme", dalam *Kajian*, Vol. 7, No. 2, Juni 2002.



BAB VI

KEBIJAKAN LUAR NEGERI PEMERINTAHAN BUSH TERHADAP TERORISME INTERNASIONAL

Oleh: Adirini Pujayanti¹⁾

I. Latar Belakang

Terorisme merupakan salah satu masalah sosial transnasional yang semakin marak belakangan ini. Kenyataan menunjukkan globalisasi terorisme dengan tujuan akhir politik semakin berkembang sejak tahun 1990-an.² Masalah ini juga merupakan satu persoalan yang belum terpecahkan baik di negara maju maupun negara berkembang. Sebagai sebuah masalah sosial transnasional diperlukan kerjasama yang erat baik dari setiap negara untuk menyelesaikan masalah ini. Sebab salah satu kesulitan untuk memberantas gerakan terorisme ini adalah sifat gerakan yang tertutup, melampaui batas negara, tak terduga, sehingga sulit untuk mengetahui metode operasional mereka tanpa adanya kerjasama internasional.

Meski bukan merupakan sebuah masalah baru, karena gerakan maupun kelompok-kelompok teroris ini sesungguhnya telah lama ada, makin maraknya tindak kejahatan yang dilakukan berbagai kelompok teroris yang muncul akhir-akhir ini memang sangat memprihatinkan. Makin banyak negara yang merasakan dampak buruk dari gerakan terorisme internasional ini, tindak kriminal yang mereka lakukan kian brutal dan makin banyaknya jatuh korban jiwa dari kalangan sipil tak berdosa. Namun, terorisme yang umumnya disebabkan faktor pertentangan ideologi, agama, etnik, perbedaan pandangan individu, keinginan untuk memisahkan diri dari suatu negara, maupun akibat kesenjangan sosial ini belum cukup mendapat perhatian serius dari setiap negara. Masalah ini baru akan mendapat perhatian serius bila terjadi kasus yang luar biasa dan menimbulkan korban jiwa dalam jumlah yang banyak, seperti kasus peledakan gedung World Trade Center tahun lalu.

Setiap negara mempunyai kebijakan yang kadang berbeda dalam menangani masalah ini. Beberapa negara memilih bersikap keras

¹ Peneliti bidang Hubungan Internasional pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I), Sekretariat Jenderal DPRRI.

² John K. Cooley, *Unholy Wars – Aghanistan, America and International Terrorism*, Sterling : Pluto Press, 1999: hal. 261.

tanpa kompromi, tetapi sebagian lain mau bersikap kompromi dengan memenuhi tuntutan pihak teroris agar tidak jatuh korban jiwa dari warga negaranya. Kerjasama internasional untuk menanggulangi masalah ini juga masih sangat kurang. Hal ini dapat disebabkan karena dimasa lalu masih ada anggapan bahwa masalah terorisme ini hanyalah masalah kecil dibandingkan dengan berbagai masalah lain yang membahayakan jiwa manusia³. Perbedaan kebijakan dalam penanganan masalah ini akhirnya malah menguatkan posisi dan bargaining power para terorisme itu sendiri.

II. Dasar Kebijakan Anti-Terorisme

Terorisme bukan merupakan masalah baru bagi pemerintah Amerika Serikat. Sejak tahun 1961 departemen luar negeri Amerika Serikat mencatat telah banyak warga negara Amerika Serikat yang menjadi korban dari kejahatan terorisme. Kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat yang sering dianggap mementingkan diri sendiri dan merugikan negara lain, serta kemakmuran ekonomi negara ini yang cukup tinggi, menyebabkan warga negara Amerika Serikat menjadi target empuk bagi berbagai kelompok teroris dimanapun juga.

Definisi mengenai apa yang dimaksud dengan terorisme merupakan kendala pertama yang harus dihadapi oleh setiap negara dalam upaya memberantas kejahatan ini. Latar belakang gerakan terorisme yang bermacam-macam; penjajahan, etnis, agama, pertentangan ideologi, perbedaan pandangan individu, separatisme maupun akibat kesenjangan sosial, menyebabkan kesulitan dalam membina kerjasama diantara negara-negara di dunia dalam perang melawan terorisme ini. Secara umum terdapat persamaan dalam definisi yang diberikan terhadap masalah ini, terorisme seringkali didefinisikan sebagai kejahatan politik atau tindakan perlawanan terhadap pemerintahan yang sah dan rakyat, yang menghalalkan segala cara termasuk penggunaan kekerasan demi mencapai tujuannya⁴. Terorisme yang bersifat memaksa dan menghalalkan kekerasan dianggap sangat berbahaya dan bertentangan dengan pemikiran liberal Barat yang sangat mengagungkan kebebasan individu yang disertai tanggung jawab moral, hak asasi setiap manusia untuk hidup dan mengejar kebahagiaan. Tindak kejahatan yang dilakukan

³ Julian Joseph, *Social Problem*, Third Edition, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1980. hal. 304.

⁴ Martin L. Cook, "Ethical Issues in Counterterrorism Warfare", <http://www.scu.edu/ethics/publications/ethicalperspe/cook.htm>. hal.3

oleh kelompok teroris melampaui batas sebuah negara, dan menjadikannya musuh utama dari perdamaian dunia yang dicita-citakan setiap umat manusia.

Pemerintah Amerika Serikat sendiri menganggap terorisme sebagai kejahatan politik. Definisi yang diberikan pemerintah Amerika Serikat mengenai terorisme adalah "*the unlawful use or threat of violence against persons or property to further political or social objectives*"⁵. Untuk itu, sejak awal pemerintah Amerika Serikat bersikap tegas, tidak melakukan kompromi, dan menolak melakukan negosiasi dengan kelompok teroris karena menganggap negosiasi hanya akan memperkuat posisi kelompok terorisme tersebut. Pemerintah Amerika Serikat menolak setiap upaya negosiasi dengan kelompok teroris, baik itu berupa pembayaran tebusan, perubahan kebijakan, penukaran atau pembebasan tawanan. Sikap Amerika Serikat ini kemudian diikuti oleh negara-negara barat sekutunya⁶.

Sikap tegas pemerintah Amerika Serikat terhadap masalah terorisme ini juga dipengaruhi beberapa faktor. *Pertama*, terorisme dianggap sangat membahayakan kepentingan nasional Amerika Serikat. Terutama karena seringnya warga negara, gedung kedutaan maupun perusahaan milik Amerika Serikat menjadi sasaran tindakan terorisme. Antara tahun 1995-2000, diperkirakan sekitar 13 orang warga negara Amerika Serikat terbunuh, 109 warga negara Amerika Serikat terluka setiap tahunnya akibat terorisme⁷. *Kedua*, tindakan terorisme juga seringkali dianggap mengganggu proses perdamaian yang telah diupayakan Amerika Serikat selama lebih dari dua puluh tahun di Timur-Tengah dalam masalah konflik Arab-Israel. *Ketiga*, terorisme juga mengancam stabilitas keamanan di negara-negara yang menjadi aliansi Amerika Serikat. *Keempat*, terorisme selalu terkait dengan tindakan kekerasan sehingga dianggap bertentangan dengan prinsip demokrasi dan HAM⁸. Dengan keempat faktor di atas yang dianggap sangat merugikan kepentingan Amerika Serikat, maka negara ini merasa berhak berada di posisi paling depan dalam upaya melawan terorisme internasional.

⁵ Christopher C. Joyner and Tamara Cofman Wittes, "International Terrorism and U.S. Policy: Threat and Response", *Current World Leaders*, Agustus 1996, Vol. 39 No.3, hal. 2.

⁶ James L. Walker and Donna M. Schalgbeck, "The End-Game of Terror and Democratization: Implication for American Foreign Policy", *Current World Leaders*, Agustus, 1996, Vol.39, No. 3, hal. 5.

⁷ "Fact and Figure About Terrorism," by The Heritage Foundation, <http://www.Heritage.org/research?NationalSecurity?WM36.cfm> hal. 1-8.

⁸ *Ibid.*, hal. 3.

Upaya memerangi terorisme ini dianggap terkait dengan upaya negara adidaya ini mempromosikan demokrasi ke seluruh dunia. Amerika Serikat adalah negara yang sangat mengagungkan demokrasi dan HAM, bahkan kedua hal ini merupakan elemen penting yang mempengaruhi kebijakan luar negerinya. Tujuan dari kebijakan HAM dan demokrasi yang ada dalam politik luar negeri Amerika Serikat adalah untuk menciptakan tata kehidupan dunia yang lebih baik atau mendukung kepentingan dalam keamanan nasional dan ekonomi Amerika Serikat. Terorisme dianggap merupakan anti-tesis dari demokrasi, dan suatu upaya penolakan terhadap kekuasaan yang sah karena menganggap melalui upaya terorisme akan dicapai suatu keadaan yang lebih baik⁹. Dengan demikian terorisme merupakan musuh bagi nilai-nilai demokrasi dan HAM yang dianut Amerika. Terorisme juga dianggap membahayakan kepentingan ekonomi Amerika di dalam maupun di luar negeri, karena merupakan gangguan bagi perdamaian dan keamanan dunia, suatu kondisi yang amat diperlukan bagi jaminan stabilitas investasi dan perdagangannya.

Pasca Perang Dingin Amerika Serikat berharap dunia akan menjadi lebih aman, karena tumbuhnya banyak negara-negara demokrasi baru dan terciptanya liberalisasi ekonomi. Namun harapan Amerika Serikat ini tidak dengan mudah terwujud, dan salah satu kendala bagi terwujudnya impian Amerika Serikat tersebut adalah meningkatnya terorisme internasional. Setelah Perang Dingin berakhir, masalah terorisme internasional merupakan satu masalah yang mendapat perhatian cukup besar dari pemerintah Amerika Serikat. Amerika Serikat menjadi negara adidaya satu-satunya setelah Perang Dingin berakhir, namun kedudukannya tersebut tidak serta merta menjadi jaminan bahwa negara ini aman dan terbebas dari masalah terorisme. Meskipun Amerika Serikat memiliki perangkat hukum yang memberikan hukuman terberat (hukuman mati) pada pelaku terorisme, badan intelijen yang termasuk terbaik di dunia, berbagai perlengkapan penangkal terorisme yang canggih tetap bukan hal yang mudah bagi Amerika Serikat yang bebas dan terbuka untuk mempertahankan diri melawan kelompok teroris.

III. Implementasi Kebijakan Anti-Terorisme

Meskipun berbagai upaya telah dilakukan pemerintah Amerika Serikat untuk melawan terorisme, serangan terorisme terhadap

⁹ *Ibid.*, hal. 1.

negaranya masih terus saja terjadi. Penyerangan terhadap barak tentara angkatan laut Amerika Serikat yang tergabung dalam pasukan perdamaian PBB di Libanon tahun 1983, peledakan pesawat Pan Am 103 dekat Lockerbie di Skotlandia tahun 1988, serangan bom di dua kedutaan besar Amerika Serikat di Afrika Agustus 1998, serangan bom mobil dengan maksud meledakan World Trade Center tahun 1993, peledakan gedung Federal di Oklahoma tahun 1995, peledakan kapal perang USS Cole di Yaman, Oktober 2001, merupakan beberapa contoh kejadian bahwa negara adidaya ini seringkali menjadi target empuk bagi serangan terorisme internasional yang tengah melanda dunia saat ini. Puncak kemarahan Amerika Serikat terhadap gerakan terorisme internasional ini adalah terjadinya tragedi 11 September 2001 atau yang kemudian populer sebagai *Black Tuesday*. Dalam tragedi ini kelompok teroris dengan sukses menggunakan pesawat terbang sipil sebagai senjata baru untuk membom gedung kembar World Trade Center lambang kapitalisme Amerika Serikat, dan Pentagon lambang kekuatan militer Amerika Serikat, dengan menimbulkan lebih dari 5000 korban jiwa.

Serangan terorism yang di lakukan dari dalam negeri Amerika Serikat sendiri tidak pernah terbayangkan oleh pemerintah Amerika Serikat. Bahwa akan ada pihak yang sangat berani melancarkan serangan ke *mainland* (daratan) Amerika Serikat sang negara adidaya sangat diluar prediksi mereka. Karena selama ini pemerintah Amerika Serikat memprediksikan bahwa ancaman terhadap negaranya akan datang dari negara lain, melalui perang sebuah perang nuklir. Hal ini menimbulkan kepanikan di kalangan pemimpin dan rakyat Amerika Serikat, kemampuan pemerintah Amerika Serikat untuk melindungi wilayah dan negaranya sempat diragukan. Selama beberapa tahun ini, pertahanan militer Amerika Serikat dianggap yang terkuat di dunia. Dengan kekuatan militer mereka, Amerika Serikat dapat menyerang beberapa negara sekaligus tanpa mampu dibalas, bahkan sebutir pelurupun, dari negara-negara musuhnya tersebut. Rasa malu atas kelengahan pertahanannya sehingga menyebabkan terjadinya tragedi Black September tersebut menimbulkan trauma dan obsesi Amerika Serikat untuk memberantas terorisme dengan segala cara dan kemampuan yang dimilikinya.

Pemerintahan Bush bekerja cepat dan menyimpulkan bahwa dalang dari serangan terorisme ke negaranya adalah Osama Bin Laden dengan jaringan Al-Qaeda yang bermarkas di Afghanistan

sejak tahun 1996. Keputusan Taliban untuk tidak menyerahkan Osama bin Laden kemudian dianggap sebagai upaya pemerintahan negeri itu melindungi terorisme, dan hal ini menimbulkan kemarahan Amerika Serikat. Osama bin Laden sendiri telah menjadi tokoh terorisme yang dicermati Amerika Serikat sejak terjadinya serangan bom terhadap dua kedutaan Amerika Serikat di Afrika tahun 1998. Amerika Serikat kemudian menggelar operasi militer besar-besaran yang bersandi "*Infinite Justice*" atau "keadilan tanpa batas" ke Afghanistan untuk menangkap orang yang dianggap bertanggung jawab terhadap dalam tragedi 11 September. Operasi militer ini seperti yang dijanjikan Bush bukan merupakan serangan balasan ala kadarnya, tetapi merupakan pukulan yang menyeluruh, kuat, efektif serta akan memerlukan waktu yang panjang¹⁰. Akibat serangan tersebut pemerintahan Taliban di Afghanistan jatuh dan digantikan dengan pemerintahan baru yang dianggap lebih demokratis dan mau bekerja sama dengan Amerika Serikat dalam melawan terorisme internasional.

Serangan Amerika Serikat ke Afghanistan sempat menimbulkan protes dari masyarakat internasional yang menganggap tindakan Amerika Serikat tersebut terlalu berlebihan. Namun besar kemungkinan penggunaan kekuatan militer untuk melawan tindakan terorisme tidak akan berakhir di Afghanistan saja, kebijakan yang sama diyakini akan juga dilakukan Amerika Serikat di negara lain yang dianggapnya melindungi terorisme. Saat ini kelompok *hawkist*, sebutan bagi para politisi dan birokrat garis keras yang cenderung menggunakan kekuatan bersenjata dan kekerasan untuk menghalau musuh-musuhnya, tengah menguasai pemerintahan Amerika Serikat. Posisi kelompok garis keras ini cukup kuat, diantaranya adalah Wakil Presiden Dick Cheney, Donald Rumsfeld sebagai Menteri Pertahanan dan wakilnya Paul Wolfowitz. Kebijakan kelompok garis keras ini seperti menghapus kebijakan damai dan cenderung menggunakan pendekatan diplomasi dan multilateral yang hendak dilakukan menteri Luar Negeri Colin Powell.

Kelompok garis keras ini mendapat dukungan dengan sikap konservatif dari Presiden Bush yang merupakan tokoh kunci dalam pembuatan kebijakan luar negeri Amerika Serikat saat ini, yang memang meyakini bahwa upaya melawan terorisme adalah dengan kekuatan militer. Presiden Bush meyakini bahwa teroris adalah secara

¹⁰ VOA, "Presiden Bush menyiapkan Serangan Amerika Serikat", <http://www.usembassyjakarta.org/voa/091501.html>, tanggal, 15 September 2001.

de facto adalah sekelompok militer yang siap tempur dan tidak mengindahkan hukum, maka upaya melawan terorisme dengan kekuatan militer dianggap benar. Hal ini juga didukung kenyataan bahwa kekuatan militer merupakan salah satu keunggulan Amerika Serikat yang selalu dipergunakan Amerika Serikat dalam menghadapi musuh-musuhnya. Dengan kenyataan tersebut penggunaan kekuatan militer dalam melawan terorisme juga bukan merupakan suatu hal baru. Sebagai negara yang sejak awal dikenal bersikap tegas terhadap terorisme, Amerika Serikat sudah dipastikan tidak segan melakukan serangan militer untuk memerangi terorisme. Kebijakan pemerintah George Bush untuk melawan terorisme melalui kekuatan militer bukan merupakan suatu kebijakan yang instan, karena negara Amerika Serikat memang sejak tahun dahulu telah mempunyai dasar kebijakan yang keras terhadap terorisme karena warganegara dan properti milik Amerika Serikat seringkali menjadi target dari berbagai tindakan terorisme internasional di seluruh penjuru dunia. Beberapa contoh tindakan militer yang pernah ditempuh Amerika Serikat untuk melawan terorisme adalah serangan udara terhadap Iran dalam kasus penyanderaan di kedubes Amerika di Iran tahun 1980. Serangan udara ke Libya karena negara ini dituduhnya dengan sengaja meledakan sebuah tempat hiburan di Jerman yang sering dikunjungi warga Amerika di tahun 1988.

Upaya melawan terorisme melalui kekuatan militer jelas bukan hal baru dalam hubungan internasional. Paul Wilkinson, seorang professor hubungan internasional dengan spesialisasi bidang studi terorisme dari Universitas Aberdeen di Belfast, melalui doktrin "two-wars" menjelaskan tindakan yang harus dilakukan oleh negara liberal dalam menghadapi masalah terorisme harus dilakukan secara menyeluruh, yang pada intinya merupakan harmonisasi dari dua strategi¹¹:

- (1) Melakukan perang militer dan keamanan untuk mengidentifikasi, mengisolasi, dan menghancurkan kekuatan revolusioner, pemimpin mereka, bantuan logistik, dan jalur komunikasi;
- (2) Melakukan perang politik, idiologi, dan psikologi untuk mempertahankan dan menguatkan dasar dukungan publik terhadap tindakan pemerintah sehingga posisi teroris tersebut terisolasi secara politik dan rapuh.

Serangan Amerika Serikat ke Afghanistan mengundang banyak kritikan karena dinilai sangat berlebihan dan tidak efektif. Karena

¹¹ Paul Wilkinson (ed.) *British Perspectives on Terrorism*, London, Crane, Russak & Co., Inc., 1981; hal.166

dengan tindakannya tersebut tidak mematikan bibit terorisme yang ada di Afghanistan tetapi semakin memperkuat penyebaran bibit terorisme atau "Afghan alumni" tersebut ke seluruh dunia. Agresifitas Amerika Serikat untuk membasmi seluruh jaringan teroris internasional tidak hanya akan berhenti sampai di Afghanistan, karena upaya memerangi terorisme akan terus meningkat ke babak baru, yakni memburu sasaran ke wilayah negara manapun dengan memanfaatkan teknologi mutakhir, seperti penggunaan pesawat tanpa awak predator yang telah berhasil menewaskan tersangka anggota jaringan Al-Qaeda di Yaman, November lalu. Ini adalah fase baru dalam perang melawan terorisme yang dicanangkan Amerika Serikat, negara ini akan semakin agresif dan siap untuk bekerja sendiri dalam perangnya melawan terorisme dan meluaskan aksi militernya diluar Medan tempur Afghanistan. Tidak diragukan lagi, penggunaan kekuatan militer untuk perang melawan terorisme merupakan cara yang dianggap efektif oleh Amerika Serikat.

Sebelum terjadi tragedi 11 September, penanganan terorisme di Amerika Serikat secara umum menjadi tugas departemen pertahanan, departemen luar negeri, FBI, CIA dan departemen kehakiman¹². Meskipun demikian dalam kasus-kasus besar tidak dipungkiri keterlibatan lembaga-lembaga pemerintah lainnya. Tragedi 11 September membuktikan bahwa serangan teroris terhadap Amerika Serikat kini tidak hanya terjadi di luar negeri, tetapi juga dari dalam negeri Amerika Serikat sendiri. Untuk itu penanganan masalah anti-terorisme di dalam negeri semakin diperhatikan dan juga menjadi tanggung jawab badan imigrasi dan naturalisasi, penegak hukum di negara bagian, departemen kesehatan, departemen keuangan, bahkan telah dibentuk lembaga baru departemen keamanan dalam negeri.

Secara sepihak upaya yang telah dilakukan Amerika Serikat dalam melawan terorisme adalah: *Pertama*, mengisolasi negara yang memberikan dukungan terhadap kelompok teroris agar negara tersebut menghentikan bantuannya. *Kedua*, memperkuat peraturan dan hukum yang pada intinya melawan tindakan terorisme melalui berbagai kerjasama internasional. *Ketiga*, bersikap tegas dan menolak upaya tawar-menawar maupun negosiasi yang diminta kelompok teroris. Kebanyakan tindakan terorisme terhadap Amerika Serikat ditujukan kepada Amerika dilakukan di luar negeri, sehingga upaya melawan terorisme internasional ini Amerika Serikat jelas memerlukan dukungan

¹² *Ibid.*

negara-negara lain karena masalah terorisme internasional ini sangat kompleks dan harus ditanggulangi dengan kerjasama.

Amerika Serikat menekan negara yang dianggap sebagai sponsor atau melindungi kelompok terorisme. Hal ini penting dilakukan karena selama masih ada dukungan dana dan moral, menyediakan tempat persembunyian, memasok senjata, maupun memberikan bantuan logistik maka upaya pemberantasan terorisme akan sulit dilakukan. Setiap tahun pemerintah Amerika Serikat melakukan pemetaan dan menganalisa kebijakan setiap negara terhadap terorisme dalam tiga kelompok, yaitu negara sponsor terorisme, negara yang tidak mau bekerjasama menanggulangi terorisme dan negara yang tidak sungguh-sungguh menanggulangi kegiatan terorisme¹³. Kebijakan yang diterapkan apakah itu tekanan ekonomi, diplomatik maupun militer akan dilakukan sebagai tindak lanjut dari hasil pemetaan dan pengelompokan tersebut terhadap negara-negara terkait. Contoh upaya Amerika Serikat agar negara tersebut mau bekerja sama dengan Amerika Serikat dalam melawan terorisme adalah melalui tekanan ekonomi. Amerika Serikat akan memveto pinjaman yang akan diberikan lembaga-lembaga donor internasional kepada negara pendukung terorisme ini. Sehingga negara-negara tersebut mengalami kesulitan ekonomi untuk melakukan pembangunan nasionalnya. Tekanan ekonomi baru dihentikan setelah negara tersebut mau mematuhi keinginan Amerika Serikat. Kuba, Iran, Irak, Libya, Korea Utara, Sudan dan Suriah sejak tahun 1993 selalu masuk ke dalam daftar negara sponsor terorisme yang dibuat Amerika Serikat. Negara-negara tersebut telah lama diketahui tidak mempunyai hubungan bilateral yang harmonis dengan Amerika Serikat. Sedangkan Afghanistan sejak sebelum tragedi 11 September terjadi, telah dikategorikan sebagai negara yang tidak mau bekerja sama menanggulangi terorisme karena menolak menyerahkan Osama Bin Laden dan menolak tuduhan memberi pelatihan militer bagi pejuang Chechnya, sehingga telah lama mendapat hukuman sanksi ekonomi dari PBB dan embargo bahan bakar. Meski demikian kriteria yang dibuat Amerika Serikat ini akhirnya dianggap sangat subyektif dan banyak mendapat kritik akan keakuratannya¹⁴.

Sebagai upaya untuk lebih melibatkan masyarakat dalam melawan terorisme ini, pemerintah Amerika Serikat khususnya departemen luar

¹³ "State's Sponsored Terrorism," *International Herald Tribune* 10-11 Juni 2000, h.1.

¹⁴ Ahmed Rashid, "Epicentre of Terror", *Far Eastern Economic Review*, 11 Mei 2000, h. 18.

negeri (*State Departement's Diplomatic Security Service administers*) mempunyai program pemberian hadiah sejumlah uang sedikitnya 5 juta dollar Amerika untuk pemberian informasi yang dapat mencegah aksi terorisme internasional melawan kepentingan nasional Amerika Serikat di seluruh dunia, atau informasi yang memberi petunjuk untuk menangkap teroris pelaku kejahatan tersebut. Pemerintah Amerika Serikat telah membayar lebih dari \$6 million dan berhasil menangani sekitar 20 kasus berdasarkan program ini. Program ini telah berhasil menangkap tokoh teroris Ramzi Yousef tahun 1995 dan Mir Aimal Kasi tahun 1997¹⁵.

Kebijakan Amerika Serikat yang cukup kontroversial lainnya adalah UU *the Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act* tahun 1966, yang secara umum melegitimasi setiap kebijakan pemerintah memerangi terorisme di dalam dan di luar negeri. Termasuk dalam kewenangan pemerintah Amerika, berdasarkan UU ini, adalah melakukan ekstradisi para teroris yang terbukti melakukan penyerangan terhadap warga negara dan properti Amerika Serikat untuk diadili di Amerika Serikat, dan pemerintah Amerika juga berhak membekukan aset keuangan pihak-pihak yang dicurigai melakukan kegiatan terorisme di Amerika. Hal ini tentu saja menimbulkan polemik dalam hubungan bilateral Amerika dengan negara lain yang tidak mudah diselesaikan karena tidak semua negara mau menyerahkan warga negaranya untuk diadili di Amerika, terlebih lagi karena berdasarkan UU ini seseorang yang terbukti bersalah melakukan terorisme dapat dijatuhi hukuman mati.

Sejak 25 Desember 2001 Amerika Serikat memberlakukan UU baru yang disebut Patriot Act 2001. Undang-undang ini dengan keras menyatakan menentang terorisme, dan berbagai kegiatan yang mendukungnya atau bersentuhan dengan aksi terorisme dinyatakan dilarang. Terutama pemberian bantuan dana pada jaringan terorisme harus dibekukan. Dalam upaya melawan terorisme ini Amerika Serikat juga menggunakan kekuatan ekonominya sebagai senjata, selain dengan cara embargo ekonomi yang sudah lazim dipergunakan di dalam hubungan internasional, Amerika Serikat juga berusaha mematikan seluruh jaringan bisnis dari kelompok-kelompok yang dicurigainya sebagai kelompok teroris dan pendukungnya di seluruh dunia. Meskipun diyakini undang-undang ini belum sempurna, karena dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan dan bertentangan

¹⁵ Fact Sheet: Rewards for Justice Program: Prevention of Terrorism Advertising Campaign, http://www.state.gov/www/global/terr/fs_001214_rewards.htm

dengan hak kebebasan sipil warga negara sebab memberikan kekuasaan kepada polisi dan pihak intelijen untuk melakukan semua tindakan yang dianggap perlu demi memberantas terorisme dan pihak-pihak yang diduga melindungi dan memberikan bantuan keuangan terhadap gerakan ini. Kongress bersedia mengesahkannya dalam waktu singkat.

Terorisme merupakan kejahatan terhadap sipil, karena pada akhirnya rakyat yang tidak berdosa yang menjadi korban paling banyak dalam setiap kejahatan teroris, untuk itu perang terhadap terorisme tidak dapat ditangguhkan lagi dan tragedi *Black Tuesday* tidak boleh terulang kembali. Hal ini yang menjadi faktor penting dalam setiap persetujuan yang diberikan Kongres kepada pemerintah. Kongres Amerika Serikat menyetujui anggaran sebesar 14 milyar dollar untuk program pemberantasan terorisme, termasuk dalam usaha ini adalah bantuan pembaharuan hukum kepada negara lain sehingga setiap negara yang mendukung pemberantasan terorisme memiliki landasan dalam tindakannya. Pembaharuan bidang hukum itu lebih diutamakan, sebab Amerika Serikat ingin pemberantasan terorisme di seluruh dunia harus tetap mengacu pada hukum. Terorisme dianggap bukan sekedar ancaman fisik atau keamanan, melainkan multisektor, sehingga harus dihadapi dari berbagai bidang bersama-sama. Pembaharuan hukum itu, terutama diarahkan untuk menghadapi dan membekukan *financing terrorism*¹⁶. Setiap negara diharapkan mempercepat pembuatan peraturan yang melarang perijinan money laundering, dan menghalangi masuknya uang teroris ke dalam industri legal di Amerika Serikat dengan pasal hukum yang disebut *willful blindness*¹⁷.

Amerika Serikat menyadari upaya melawan terorisme hanya dapat berjalan efektif jika dilakukan secara kolektif, maka Amerika Serikat juga berusaha membuat PBB untuk bertindak tegas dalam masalah terorisme ini. Salah satu sukses Amerika Serikat adalah upaya menghilangkan anggapan bahwa terorisme merupakan salah satu upaya melepaskan diri dari penjajahan. Defenisi terorisme sangat dipengaruhi perspektif si pemberi definisi dan kepentingan nasional masing-masing¹⁸. Kerap kali para teroris ini akhirnya dianggap sebagai pemimpin patriotik dan pahlawan nasional bagi bangsanya. Sebagai contoh, gerilyawan di Guatemala dan gerakan Sandinista di Nikaragua

¹⁶ "AS Tawarkan Bantuan Pembaharuan Hukum", *Kompas*, 20 November 2001, hal. 7.

¹⁷ "Bisnis Narkoba dan Pencucian Uang Internasional", *Kompas*, 19 November 2001, hal. 41.

¹⁸ David D. Newsom, *Dimensi Publik Politik Luar Negeri* (terj. Tom Gunadi), Bandung: Penerbit Angkasa, 1999, hal. 6.

yang akhirnya diakui keberadaannya oleh pemerintah dan terjun ke arena politik secara resmi. Kenyataan ini membuat upaya penghancuran terorisme semakin sulit bagi masyarakat internasional. Dengan kekuatan Amerika Serikat di PBB, Majelis Umum mengeluarkan resolusi no.49/60 bulan Februari 1995 dengan judul *Measures to Eliminate International Terrorism*. Melalui resolusi ini polemik internasional antara julukan teroris dengan pejuang kemerdekaan yang selama ini diajukan negara-negara berkembang yang masih mengalami penjajahan dianggap berakhir. Setiap tindakan teroris kini dianggap sebagai tindakan kriminal yang tidak dapat dibenarkan.

Selain melalui PBB, Amerika Serikat bergabung dengan banyak negara untuk melawan teroris. Kerjasama atau koalisi pemberantasan teroris ini berlandaskan empat prinsip. *Pertama*, tidak ada konsesi terhadap terorisme dan akan menolak untuk tawar-menawar dengan mereka. *Kedua*, bertujuan untuk membawa teroris guna diadili terhadap kejahatannya. *Ketiga*, akan mengisolasi dan melakukan tekanan terhadap negara yang mendanai terorisme agar mau mengubah sikapnya. Keempat, akan memperkuat kemampuan anti-terorisme di antara negara yang mau bekerja sama dan yang membutuhkan bantuan¹⁹. Amerika Serikat mempunyai program pelatihan anti-terorisme yang ditawarkan kepada sejumlah negara sahabat. Hingga tahun 2001 telah lebih dari 15.000 personel dari 80 negara pernah ikut serta dalam pelatihan ini. Berbagai upaya melawan terorisme internasional ini terus dikembangkan Amerika Serikat. Hal ini disebabkan karena organisasi teroris juga semakin beragam dalam motivasi kegiatannya juga semakin canggih baik dalam persenjataan dan pengorganisasiannya²⁰.

Amerika Serikat juga menggunakan beberapa strategi *containment policy* yang pernah digunakan dalam era Perang Dingin, yaitu pemberian bantuan sosial dan ekonomi dengan tujuan pembangunan semacam Marshal Plan di Eropa setelah Perang Dunia II berakhir, penyebarluasan nilai-nilai demokrasi yang dianut Amerika Serikat melalui berbagai kerjasama antara LSM dan organisasi-organisasi pemerintah Amerika Serikat, maupun pembentukan pemerintahan baru yang pro demokrasi.²¹ Kemiskinan dianggap merupakan salah satu

¹⁹ Colin Powell, "Patterns of Global Terrorism – 2000", <http://www.usis.usemb.se/terror/rpt2000/intro.html>.

²⁰ Stephen Sloan, "Terrorism: How Vulnerable Is the United States?", <http://nsi.org/Library/terrorism/usterror.htm>, May 1993, hal. 3.

faktor yang menyebabkan lahirnya kelompok-kelompok teroris di negara berkembang. Dengan menguatnya ekonomi dan meluaskan kemakmuran di wilayah-wilayah yang rentan terhadap terorisme dianggap dapat membantu menciptakan stabilitas dan perdamaian dunia²². Meskipun dianggap kurang efektif dibandingkan penggunaan kekuatan militer, strategi semacam ini tetap perlu dilakukan demi kepentingan jangka panjang. Sebagian pihak bahkan menyanggah kemiskinan menjadi faktor yang melahirkan terorisme karena terbukti kelompok teroris juga lahir di negara-negara maju yang relatif makmur. Osama Bin Laden sendiri lahir dari keluarga kaya dan berpengaruh di Arab Saudi. Sehingga, upaya perlawanan terhadap terorisme melalui upaya pengentasan kemiskinan Marshal Plan kurang dianggap efektif.

Menyadari kemampuan kelompok teroris yang tinggi untuk merekrut kaum muda, maka Amerika Serikat juga membuat suatu program pembendungan yang melibatkan keikutsertaan kelompok muda ini. Strategi yang juga ditempuh Amerika Serikat untuk meraih simpati generasi muda Arab adalah melalui pendekatan *pop culture*, melalui kegiatan lebih mengenalkan kebudayaan pop yang ada di Amerika Serikat ke negara-negara Arab yang dianggap rentan terhadap terorisme. Diantaranya dengan cara membuat jaringan radio dengan pendengar remaja dikawasan ini lebih banyak menyiarkan lagu-lagu pop Amerika Serikat. Untuk program ini pemerintah Amerika telah menyalurkan dana sekitar 30 juta dolar Amerika Serikat, lebih besar dari dana 16,4 juta dolar yang dikeluarkan pemerintah untuk *Voice of America's Arab-language* di kawasan ini²³.

IV. Kebijakan Unilateralisme Pemerintahan Bush

Politik luar negeri adalah kepanjangan tangan dari politik dalam negeri, lingkungan masyarakat dalam negeri merupakan salah satu dasar yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Amerika Serikat.²⁴ Dalam situasi emosional pasca Black Tuesday, Presiden Bush menyatakan negara-negara yang dianggapnya tidak mendukung

²¹ Michael McFaul, "To Fight a New' Ism," <http://www.ceip.org/files/Publications?mcfaulfightnew'ism'.asp?from=pubtopic>, hal. 1-8.

²² Dick Bell & Michael Renner, "A New Marshall Plan for 2002: Advancing Human Security and Controlling Terrorism", http://www.fpiif.org/commentary/2002/0201marshall_body.html. hal 1-3

²³ "U S. Dials Up Radio Network to Reach Out to Young Arabs," *The Asian Wall Street Journal*, 28 November 2001.

²⁴ Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf (ed.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy – insights and evidence*, St. Martin's Press, New York, 1988, hal. 3.

kebijakan anti-terorisme Amerika Serikat adalah negara teroris : " *If anybody harbors a terrorist, they are a terrorist. If They fund a terrorist, they are terrorist ...If they develop weapons of mass destruction that will be used to terrorize nations, they will be held accountable.*"²⁵ Kebijakan mengagungkan kekuatan militer yang dimilikinya dan cenderung mengabaikan suara negara lain termasuk PBB, adalah inti dari kebijakan unilateralisme yang tengah diterapkan Presiden Bush dalam masalah anti-terorisme ini. Sikap keras Presiden Bush dalam mengatasi masalah terorisme internasional ini dianggap sangat subyektif, karena tidak memberikan pilihan kepada negara lain selain berpihak kepada Amerika Serikat bila tidak ingin dituduh membantu terorisme internasional²⁶ Kebijakan unilateralisme cenderung agresif dan tidak adil bagi negara lain akan muncul jika menghadapi masalah yang bersinggungan langsung dengan kepentingan nasional dan mendapat dukungan yang kuat dari berbagai kelompok dalam negeri ²⁷.

Meski ada pihak-pihak yang menyatakan tidak setuju dengan kebijakan yang ditempuh pemerintahan Bush, namun dukungan mayoritas terutama dari Kongress, menjadi legitimasi yang kuat bagi pemerintahan Bush untuk melaksanakan kebijakannya. Retorika unilateralisme pada dasarnya menghendaki Amerika Serikat mengurangi atau menghindari partisipasi aktif dalam kerjasama internasional dan lebih selektif dalam melaksanakan politik luar negerinya. Unilateralisme dianggap akan lebih menjamin Amerika Serikat kepentingan nasionalnya. Dan, definisi kepentingan nasional Amerika Serikat dibatasi kepada hal-hal yang secara langsung berpengaruh terhadap keamanan nasional Amerika Serikat²⁸. Dalam pengertian tersebut, terorisme internasional, terutama setelah tragedi 11 September, jelas tercakup dalam pengertian gangguan bagi kepentingan nasional Amerika Serikat yang harus dilawan dengan cara apapun.

Isu politik luar negeri, terutama setelah perang Dingin berakhir, sangat mudah untuk dipolitisir menjadi ajang debat demi kepentingan banyak pihak. Presiden Amerika Serikat dituntut untuk membuat

²⁵ "Terorisme Mengubah Wajah Amerika Serikat," *Kompas*, 29 November 2001, hal. 20.

²⁶ Michael Hirsh, "Bush and the World", *Foreign Affairs*, Vol.81, No.5 September/October 2002, hal.18-43,

²⁷ John Ruggie, *Winning the Peace. America and World Order in the New Era*, Columbia University Press, 1996: 125-127.

²⁸ Arthur Schlesinger, "Back to Womb? Isolationism Renewed Threat", *Foreign Affairs*, Juli/Agustus 1995:6.

kebijakan luar negeri yang dapat diterima oleh semua pihak tanpa mengurangi artinya bagi kepentingan nasional. Kebijakan utama dalam politik luar negeri Amerika Serikat di era pasca Perang Dingin adalah: (1) mempertahankan kepemimpinan global Amerika Serikat dalam bidang politik, keamanan dan ekonomi. Kepemimpinan global merupakan hal penting bagi Amerika Serikat untuk menjaga stabilitas dan perdamaian internasional dalam upayanya menciptakan tata dunia baru yang lebih baik; (2) Mempertahankan pola interaksi yang konstruktif dengan berbagai berbagai negara-negara kuat lainnya di dunia demi kepentingan ekonominya; (3) memperkuat berbagai institusi internasional sebagai mekanisme penyelesaian berbagai permasalahan internasional secara damai; dan (4) Memperluas penyebaran nilai-nilai demokrasi di seluruh dunia sebagai prasyarat utama terciptanya perdamaian internasional²⁹. Prinsip-prinsip utama tersebut adalah untuk melindungi semua kepentingan nasional Amerika Serikat dan mempertahankan posisi Amerika Serikat sebagai pemimpin dunia.

Pemerintahan Bush menyadari untuk memenangkan perang melawan teroris ini diperlukan dukungan yang kuat dari dalam negeri. Dengan menyatakan perang terhadap terorisme pemerintahan Bush menggambarkan bahwa situasi negara dalam keadaan bahaya dan membutuhkan dana yang lebih banyak lagi untuk meningkatkan pertahanan demi menjaga keamanan negara dan warganegaranya. Pemerintahan Bush mendapat *blank check* milyaran dolar untuk melaksanakan kebijakan anti-terorisme internasional ini.³⁰ Kesempatan ini dapat dimanfaatkan pemerintahan Bush untuk meminta penambahan anggaran bidang militer dan pertahanan dalam negeri.³¹ Setelah Perang Dingin berakhir, muncul kecenderungan untuk mengurangi anggaran militer karena suatu hal yang dianggap sebagai musuh yang paling ditakuti dan berbahaya bagi kepentingan Amerika Serikat, yaitu komunisme, telah berhasil dikalahkan. Dengan adanya musuh baru yakni terorisme yang dilakukan oleh jaringan internasional yang tersebar di seluruh dunia maka kehadiran militer yang kuat masih sangat dibutuhkan. Untuk menghadapi musuh baru ini dan menguatnya ide untuk mengurangi anggaran militer setelah Perang Dingin berakhir, Jenderal Colin Powell mempunyai konsep pertahanan militer baru yaitu "*Base Force*". Dalam sistem ini, jumlah personil militer dan pangkalan militer di luar negeri akan dikurangi, tetapi

²⁹ Warren Christopher, "America's Leadership, America's Opportunity", *Foreign Policy*, No.98, Spring 1995: 6-28.

³⁰ Stephen Zunes, "International Terrorism", http://www.fpiif.org/briefs/vol3/v3n38terr_body.html, hal.1

³¹ "Defeat the Terrorists", *International Herald Tribune*, 12 September 2002, hal. 4.

diimbangi dengan pembelian peralatan militer jenis baru yang lebih canggih dan sesuai untuk perang melawan terorisme³². Perang melawan terorisme telah mendatangkan keuntungan bagi pihak militer karena mereka mendapat kesempatan untuk meningkatkan kembali anggarannya. Untuk tahun anggaran 2003, Kongres menyetujui anggaran pertahanan nasional sebesar US\$ 400 miliar, atau meningkat US\$ 329 miliar dari saat Presiden Bush menduduki mulai menjabat sebagai Presiden Amerika Serikat di tahun 2001.

Dalam perang melawan teroris ini Pemerintahan Bush menerapkan kebijakan *pre-emption*, dengan doktrin *strike first* atau menyerang lebih dulu sebelum kembali diserang³³. Strategi ini ditempuh dengan alasan sistem pertahanan tradisional yang selama ini diterapkan ternyata tidak mampu melindungi negara Amerika Serikat dari serangan musuh dan ancaman terhadap Amerika datang tanpa adanya peringatan terlebih dahulu. Dengan pemikiran ini kebijakan *pre-emption* dianggap sah sebagai strategi pertahanan Amerika Serikat dalam menghadapi musuhnya yang terbaru, yakni terorisme internasional³⁴. Kerjasama multilateral hanya merupakan salah satu faktor dari upaya perlawanan dalam perang melawan terorisme. Dalam menangani masalah terorisme internasional kerjasama multilateral memang penting, namun dianggap kurang efektif karena Amerika juga harus mempertimbangkan kepentingan nasional negara lain. Strategi baru ini diperuntukan bagi negara-negara yang dianggap secara sepihak oleh Amerika Serikat sebagai pihak yang dapat menimbulkan ancaman bagi mereka. Amerika Serikat merasa berhak untuk menyerang dan menghabiskan kekuatan pihak yang dianggap musuh, meskipun ancaman yang dikhawatirkannya belum terbukti. Rupanya kebijakan ini dianggap tepat dan menyeluruh dapat digunakan Amerika Serikat untuk melawan terorisme internasional. Ancaman dan pernyataan perang terhadap terorisme internasional ini menjadi sebuah pengesahan baru bagi Amerika Serikat untuk terus melaksanakan keinginannya menjadi polisi dunia. Setelah komunisme dianggap hancur bersama dengan berakhirnya Perang Dingin, terorisme internasional merupakan musuh yang harus dihadapi Amerika Serikat di era pasca Perang Dingin.

³² Wesley K. Clark "Waging the New War What's Next for the U.S. Armed Forces" dalam *The Age of Terror – America and the World After September 11*, Strobe talbott and Nayan Chandra (ed.), Basic Books, NY, 2001, hal. 241-253.

³³ Dan Plesch, "View Abroad: Bush's War on Terrorism is Floundering", http://www.fpiif.org/commentary/2002/0207terrorwar_body.html, 18 Juli, 2002, hal. 1-3.

³⁴ Jack Spencer, "The New National Security Strategy: An Effective Blueprint for the War on Terror", <http://www.heritage.org/Research/HomelandDefense?WM149.cfm>, 25 September 2002, hal. 1-6.

Menurut John Ikenberry strategi yang akan ditempuh Amerika Serikat dalam perang baru menghadapi terorisme internasional akan menciptakan sebuah bentuk imperialisme baru dengan faktor-faktor berikut: (1) penerapan unipolar sistem dengan Amerika Serikat sebagai pemimpinya; (2) Amerika Serikat juga akan lebih agresif dan menggunakan segala cara untuk mematikan setiap kelompok teroris yang dipandang memiliki jaringan dengan Al-Qaeda di setiap negara. Amerika akan bertindak ofensif demi mematikan jaringan terorisme internasional. (3) Upaya mematikan jaringan terorisme internasional akan dilakukan tanpa memperhitungkan kedaulatan negara lain. (4) Negara yang lemah dan dianggap tidak mampu menanggulangi kelompok teroris yang tumbuh di dalam negerinya harus siap menerima intervensi dari Amerika Serikat; (5) Akan terjadi pengabaian terhadap hukum internasional; (6) Amerika Serikat meyakini kekuatannya paling dapat diandalkan dalam perang melawan terorisme internasional; dan (7) Stabilitas keamanan internasional dapat dikesampingkan dalam upaya melawan terorisme internasional demi kepentingan nasionalnya sendiri³⁵. Kebijakan diatas terus akan ditempuh dengan alasan Amerika Serikat harus terus waspada mengamati dan mencurigai setiap kemungkinan serangan terorisme. Kesulitan yang dihadapi Amerika Serikat sekarang adalah musuh yang dihadapi saat ini bukan merupakan sebuah negara yang jelas bentuk dan lokasinya. Perang melawan terorisme internasional adalah perang melawan bayangan yang sangat sulit untuk segera dimenangkan³⁶. Jejak-jejak gerakan ini hanya dapat dilihat setelah aksi mereka berlangsung dan jatuh korban yang cukup banyak, sifat gerakan yang sangat tertutup, tidak diketahui dengan pasti dimana pemimpin gerakan tersebut Osama bin Laden berada, dimana markasnya, berapa jumlah, dan siapa anggotanya. Kemenangan militer Amerika Serikat di Afghanistan tidak dengan serta merta berarti kekalahan bagi pihak teroris. Meskipun demikian Amerika Serikat diyakini tidak akan mengubah kebijakannya dalam melawan terorisme, terutama setelah serangan ke Afghanistan dianggapnya berhasil melumpuhkan kelompok terorisme Al-Qaeda. Cara yang sama diperkirakan akan terus dilakukan Amerika Serikat kepada setiap negara yang dianggap mendukung kegiatan terorisme internasional. Dengan kebijakan ini

³⁵ G. John Ikenberry, "America's Imperial Ambition", *Foreign Affairs*, September/Oktober 2002, Vol. 81, No.5, hal. 49-55.

³⁶ "Defeat the Terrorists", *International Herald Tribune*, 12 September 2002, h 4.

perang melawan terorisme internasional akan terus berlangsung tanpa diketahui kapan akan berhenti.

Amerika Serikat berupaya membentuk sebuah global koalisi untuk memerangi terorisme. Koalisi masyarakat internasional yang tidak hanya terdiri dari Amerika Serikat dan beberapa negara sekutunya, tetapi juga negara-negara lain. Konsensus yang dibangun dalam disini adalah berdasarkan kesamaan pengakuan sebagai negara-negara modern yang bersatu melawan kelompok teroris berdasarkan fanatisme agama, yang ada di hampir semua negara termasuk di Rusia, Cina bahkan negara-negara dengan mayoritas penduduk muslim³⁷. Amerika Serikat memerlukan konsensus dan dukungan yang kuat dari dunia internasional untuk menanggulangi ancaman terorisme internasional ini. Termasuk dalam kepentingan ini adalah upaya untuk menciptakan "teman baru" dari negara-negara yang selama ini dianggap berlawanan dengan kebijakan Amerika Serikat. Maka, segala cara juga dilakukan Amerika Serikat untuk merekrut sebanyak mungkin teman dalam menghadapi masalah ini, termasuk dengan menggunakan diplomasi *stick and carrot*. Seperti janji untuk memberi bantuan keuangan ke beberapa negara, ancaman intervensi militer terhadap negara-negara lain yang dianggap juga menjadi negara sponsor terorisme, maupun pengakuan terhadap pemerintahan hasil kudeta rejim militer di Pakistan. Sebagai contoh, Amerika Serikat mendukung rejim Musharaff di Pakistan yang meraih kekuasaan dengan cara kudeta, suatu cara perubahan pemerintah yang sesungguhnya dianggap bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi yang dianutnya, karena rejim Musharaff merupakan pendukung kuat Amerika Serikat dalam menghancurkan pemerintahan Taliban di Afghanistan. Dalam hal ini jelas bahwa pada akhirnya kepentingan politik suatu negara lebih diutamakan dalam suatu pembuatan kebijakan luar negeri dibandingkan prinsip moralitas maupun demokrasi yang sangat diagungkan Amerika Serikat. Sehingga dapat dikatakan dalam upayanya menghentikan terorisme Amerika Serikat seringkali menggunakan cara yang tidak demokratis, termasuk juga melakukan tindakan teror terhadap pihak lawannya.

Amerika Serikat berusaha meyakinkan dunia dengan ikut serta dalam gerakan global besar melawan terorisme ini akan membuka pintu bagi dunia untuk memperkuat atau membentuk kembali hubungan

³⁷ Anatol Lieven, "The Cold War Is Finally Over the True Significance of the Attacks" dalam *The Age of Terror - America and the World After September 11*, Strobe Talbott and Nayan Chanda (ed.) NY: Basic Books, 2001, hal. 296-305.

internasional dan memperluas atau menciptakan berbagai wilayah kerjasama untuk membentuk tatanan dunia baru³⁸ Langkah lain yang ditempuh Amerika Serikat adalah berusaha menghidupkan kembali berbagai aliansi kerjasama yang pernah dilakukannya di Eropa, Asia, dan Benua Amerika Serikat. Dengan menghidupkan berbagai aturan pertahanan bersama dalam NATO yakni Pasal 5 dalam perjanjian organisasi ini yang menyatakan, " *an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all* " Maupun dengan Australia melalui ANZUS, Perjanjian Rio, serta Rusia dan Cina. Amerika Serikat juga kembali berhasil mendesak PBB untuk menyetujui sebuah resolusi yang mewajibkan 189 anggotanya untuk menghentikan jaringan terorisme, arus dana, rancangan, dan dukungan lainnya, serta bekerja sama guna menggiring para teroris ke pengadilan. Meski mengatasmakan *international community* atau seolah-olah membawa aspirasi semua negara, sesungguhnya dalam berbagai kelompok dan koalisi yang dibentuknya tersebut lebih diupayakan sebagai wadah bagi kepentingan nasional Amerika Serikat semata. Bahkan seringkali pula bertentangan dengan masyarakat internasional yang seharusnya terwadahi dalam PBB³⁹, seperti dalam rencana serangan ke Irak belum lama ini.

V. Kritik terhadap Kebijakan Anti-Terrorisme

Dalam pembuatan kebijakan anti-terorisme internasional ini kepentingan Amerika Serikat yang sangat dikedepankan sehingga merugikan negara lain. Keterlibatan Amerika Serikat dalam masalah terorisme internasional ini dinilai sangat *double-standard* dan hanya berdasarkan kepentingan nasional karena negaranya mendapat serangan teroris. Amerika Serikat sendiri sesungguhnya pernah menjadi sponsor serangan teroris dan pembunuhan baik secara langsung maupun dengan perantara kelompok tertentu. Misalnya, upayanya menjatuhkan pemerintahan Fidel Castro melalui sekelompok anti-Castro di tahun 1960-an. Amerika Serikat juga menjadi sponsor gerakan untuk menjatuhkan pemerintahan Nicaragua di tahun 1980-an. Osama bin Laden dan para pengikutnya merupakan bekas kader CIA yang dilatih di Pakistan saat perang Afghanistan melawan Uni

³⁸ Colin L. Powell, "Sebuah Perjalanan Keras yang Panjang," dalam *Newsweek*, 15 Oktober 2001 dan http://www.Usembassyjakarta.org/press_rel/PwI_newsI.htm, hal. 1-2.

³⁹ Noam Chomsky, "The Crimes of 'Intcom'," http://www.foreignpolicy.com/issue_septoct_2002/chomsky.html.

Soviet di tahun 1980-an. Siria dan Kuba yang selalu dimasukkan dalam daftar negara sponsor terorisme Amerika telah terbukti lebih dari satu dekade tidak melakukan kegiatan terorisme yang dituduhkan Amerika Serikat⁴⁰.

Arogansi dan pemaksaan kehendak Amerika Serikat kepada negara lain sangat dimungkinkan karena negara ini adalah sebuah negara *superpower* dengan kekuatan sangat besar dalam pembuatan kebijakan ekonomi, politik dan militer dunia. Kekuatan suatu negara sangat mempengaruhi posisinya dalam hubungan internasional, hal ini dibakukan dalam struktur, baik secara konvensi maupun formal. Sadar atau tidak sadar, Amerika Serikat dalam berhubungan dengan dunia internasional selalu menempatkan posisinya sebagai badan atau organisasi yang lebih kuat dibandingkan dengan negara lain atau *American exceptionalism* (Maidment, 1991:12-13). Pengaruh latar belakang sejarah dan keberhasilan ekonomi mereka semakin memperkuat keyakinan mereka akan *American exceptionalism* ini. Dengan keyakinan yang sama mereka beranggapan setiap kebijakan anti-terorisme yang dibuat oleh Amerika Serikat untuk kepentingan nasionalnya dapat pula diterapkan di negara lain. Hal ini semakin memperkuat gambaran yang ada tentang arogansi Amerika Serikat. Kebijakan unilateralis dan strategi *pre-emption* yang diterapkan presiden Bush dalam menangani masalah terorisme, hanya menyebarkan rasa takut bukan rasa kebersamaan yang sesungguhnya diperlukan dalam perang melawan terorisme. Bahkan, melahirkan bibit kebencian baru bagi sebagian rakyat yang pemerintahnya mengalami tekanan dari Amerika Serikat, maupun mereka yang merasa agama yang sangat diyakininya sepenuh hati, digugat kebenarannya dalam masalah perang terhadap terorisme ini. Amerika Serikat seharusnya membentuk koalisi masyarakat internasional. Kebijakan unilateralis memang lebih mudah untuk diterapkan dan diterima oleh rakyat Amerika Serikat karena dengan jelas pilihan-pilihan kebijakan yang ditempuh merupakan perlindungan bagi kepentingan nasionalnya. Namun, dalam perang melawan terorisme kerjasama internasional yang hendak dijalin Amerika Serikat perlu mendengarkan kepentingan nasional pihak lain

Kenyataan bahwa tersangka pelaku tragedi 11 September umumnya berasal dari kalangan muslim Timur Tengah, telah meningkatkan tindak diskriminasi terhadap kelompok tersebut yang

⁴⁰ Stephen Zunes, *op.cit.*, hal. 1-3

sesungguhnya sangat bertentangan dengan sistem demokrasi yang dianut Amerika Serikat. Pemerintah Amerika Serikat terlambat mencegah terjadinya tindakan diskriminatif tersebut. Laporan penganiayaan terhadap warga negara keturunan Arab dan pengrusakan terhadap pusat kegiatan keagamaan Islam langsung terjadi di Amerika Serikat, dan kemudian juga menjalar ke beberapa negara-negara sekutu Amerika Serikat. Penganiayaan dan pengrusakan tersebut sedikit mereda setelah pemerintahan Bush melakukan himbauan pencegahan dan secara tegas menyatakan akan memberikan hukuman terhadap tindak kejahatan atas dasar diskriminasi terhadap kelompok Arab, Islam dan para penganutnya di Amerika Serikat⁴¹. Meskipun demikian tindakan pelecehan dan kekerasan terhadap kelompok ini masih juga terjadi dan tersiar ke seluruh dunia.

Dalam kerangka kebijakan anti-terorisnya Amerika Serikat baru-baru ini melakukan pengetatan persyaratan bagi warga asing yang akan masuk ke negaranya, melalui Sistem Registrasi Keluar Masuk Keamanan Nasional (NEERS). Peraturan baru ini khusus ditargetkan bagi sebagian besar negara muslim dan Timur Tengah, khususnya 15 negara yang dianggap beresiko dalam soal terorisme (*terrorist-risk country*). Pendetang dari berbagai negara Muslim diwajibkan menyerahkan foto dan sidik jarinya. Foto dan sidik jari tersebut akan dicocokkan dengan data base kriminal dan terorisme. Bagi negara-negara yang masuk ke dalam kriteria diatas, kebijakan Amerika Serikat dalam upaya memerangi terorisme ini dianggap diskriminatif dan pelecehan terhadap kedaulatan bangsanya. Malaysia diberitakan melakukan protes keras dan menolak negaranya dikategorikan sebagai negara teroris⁴² Kebijakan Amerika Serikat dalam hal ini dikatakan oleh Noam Chomsky, seorang profesor linguistik di MIT yang seringkali melakukan kritik keras terhadap kebijakan luar negeri pemerintah Amerika Serikat, sebagai *the American Idiologycal System*⁴³. Penggambaran bahwa ke lima belas negara dengan penduduk mayoritas muslim tersebut sebagai negara teroris secara sistematis dan terus-menerus pemerintah Amerika Serikat secara sadar

⁴¹ Siaran Pers Kedutaan Besar Amerika Serikat, "Jaksa Agung John Ashcroft Tidak Akan Mentolerir Tindak kejahatan Terhadap Kelompok Arab, Islam dan Sikh", http://www.usembassyjakarta.org/press_rel/ashcroft_indo.htm, 26 Oktober 2001.

⁴² Lihat Republika, "Mahathir: Amerika Masih Histeria Anti-Muslim" dan Kompas, "Malaysia Tuduh AS Demam Histeria Anti-Islam", 2 Oktober 2002.

⁴³ Noam Chomsky, *Menguak Tabir Terorisme Internasional*, (terjemahan Hamid Basyaib), Bandung: Penerbit Mizan, 1991, hal. 11-13.

telah berusaha mengontrol pikiran masyarakat internasional dengan menciptakan sebuah *newspeak* bahwa kelima belas negara tersebut adalah benar negara teroris, hal ini tentu saja dapat mengakibatkan dampak negatif bagi kemajuan negara-negara tersebut. Penyebaran informasi yang sangat subyektif ini juga didukung oleh media massa Amerika Serikat yang masih mengalami trauma akibat peristiwa tragedi black September, dan kontaminasi dari pengaruh dari para sponsor atau pemilik modal media massa tersebut⁴⁴.

Hancurnya markas Al-Qaeda dan runtuhnya pemerintahan Taliban berganti dengan pemerintahan presiden Karzai di Afghanistan secara fisik memang menunjukkan kekalahan kelompok teroris yang bermarkas di negara tersebut. Namun sesungguhnya, kelompok teroris Al-Qaeda, termasuk pemimpinnya Osama bin Laden pun diyakini masih hidup. Bahkan penghancuran pemerintahan Taliban oleh kekuatan militer Amerika Serikat menyebabkan pengaruh dan simpatisannya kian tersebar luas ke seluruh dunia. Perang Amerika Serikat melawan terorisme internasional belum selesai bahkan mungkin tidak akan pernah selesai. Kekuatan militer dan ekonomi Amerika Serikat hanya merupakan beberapa faktor yang dapat mendukung keinginannya melawan terorisme. Namun, pemerintah Amerika Serikat perlu melakukan suatu upaya diplomasi publik yang kuat dan berkesinambungan ke seluruh dunia untuk menghapuskan kesan bahwa perang melawan terorisme yang tengah berlangsung saat ini hanya untuk kepentingan nasional Amerika Serikat semata⁴⁵. Perang melawan komunisme maupun perang menghadapi terorisme yang dilancarkan oleh kelompok Islam garis keras pada dasarnya adalah perang melawan sebuah paham atau isme yang berbeda dengan nilai-nilai dan keyakinan yang diyakini Amerika Serikat. Untuk memenangkan sebuah perang politik Amerika Serikat harus mengenal betul musuh barunya tersebut, dengan tidak menyamakan semua muslim dalam satu pengertian teroris, karena penganut Islam sendiri terpecah dalam kelompok-kelompok yang berbeda misalnya Suni, Syiah, moderat, radikal. Setiap kelompok memerlukan pendekatan dan penanganan yang berbeda sehingga perang yang dihadapi Amerika Serikat ini memerlukan dukungan negara lain, selain hanya mengandalkan kekuatan militernya.

⁴⁴ *Suara Pembaharuan*, "Media Massa AS Bertanggung Jawab atas Keterpurukan Asteng", 25 Oktober 2002, hal. 12.

⁴⁵ Peter Peterson, "Public Diplomacy and the War on Terrorism", *Foreign Affairs* (September/October 2002) <http://www.cfr.org/publication.php?id=4762.xml>, hal. 1-21.

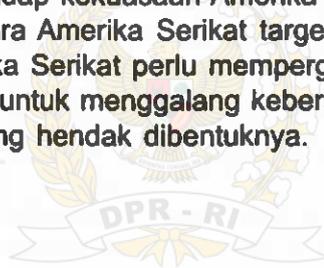
VI. Penutup

Tragedi 11 September 2001 merupakan sebuah pukulan berat dan menjadi momen penting bagi terjadinya perubahan kebijakan anti-terorisme Amerika Serikat di masa pemerintahan Bush untuk menjadi lebih agresif dan unilateral. Arogansi Amerika Serikat dengan melakukan serangan militer besar-besaran terhadap negara-negara pendukung terorisme akan mudah terjadi. Penggunaan kekuatan militer memang mempermudah penghancuran pusat-pusat jaringan terorisme internasional. Namun, tidak dengan serta merta menghancurkan jaringan terorisme internasional tersebut. Perlu juga diingat terorisme juga merupakan ancaman non-konvensional yang tidak dapat dihadapi atau diselesaikan dengan cara konvensional militer, baik satu maupun sekelompok negara. Berbagai keterbatasan serangan militer hanya akan melahirkan korban penduduk sipil tak berdosa dan upaya balas dendam yang tiada akan berakhir. Perang melawan terorisme adalah perang panjang dengan musuh yang dilatarbelakangi ideologi yang tidak bisa dilenyapkan dengan banyaknya korban jiwa.

Terorisme internasional merupakan tindakan yang tidak dapat dibenarkan dan merupakan masalah bersama yang tengah dihadapi dunia saat ini. Diperlukan suatu kerjasama internasional yang *solid* dan kuat untuk melawan dan memutuskan rantai terorisme internasional yang ada saat ini. Dalam upaya memerangi terorisme internasional ini Amerika Serikat perlu membangun konsensus dan kerjasama dengan negara lain, terutama dengan negara-negara Islam, dengan dasar saling menghormati. Arogansi kekuasaan sebagai negara adidaya yang ditunjukkan Amerika Serikat dalam kebijakan anti-terorisinya selama ini dapat memecahkan konsensus anti-terorisme yang sesungguhnya mulai terbangun, dan pada akhirnya dapat memperlemah upaya melawan anti-terorisme.

Terorisme internasional merupakan ancaman dengan berbagai dimensi, sehingga dukungan internasional sangat diperlukan dalam perang melawan terorisme, karena terorisme sangat bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan yang berkeadaban. Upaya memerangi terorisme internasional memerlukan kerjasama dengan negara lain berdasarkan konsensus yang telah disepakati bersama. Subyektifitas Amerika Serikat dalam masalah ini tidak hanya akan merugikan negara lain, tetapi juga membahayakan keamanan Amerika Serikat sendiri, dan dapat menyebabkan perpecahan sikap diantara negara-negara yang sesungguhnya telah memiliki komitmen untuk melawan terorisme.

Perpecahan sikap tersebut pada akhirnya akan melemahkan perlawanan terorisme internasional. Bahkan, dapat memperkuat posisi kelompok-kelompok teroris tersebut karena mereka dianggap sebagai simbol dari upaya perlawanan terhadap kekuasaan Amerika Serikat, dan semakin membuat warga negara Amerika Serikat target utama dari setiap kelompok teroris. Amerika Serikat perlu mempergunakan strategi diplomasi yang lebih luwes untuk menggalang kebersamaan dalam konsensus anti-terorisme yang hendak dibentuknya.



BIBLIOGRAFI

- "AS Tawarkan Bantuan Pembaharuan Hukum", *Kompas*, 20 November 2001: hal. 7.
- Bell, Dick. and Michael Renner, "A New Marshall Plan for 2002: Advancing Human Security and Controlling Terrorism", 7 Januari 2002, http://www.fpip.org/commentary/2002/0201marshall_body.html.
- "Bisnis Narkoba dan Pencucian Uang Internasional", *Kompas*, 19 November 2001: hal. 41.
- Chomsky, Noam., "The Crimes of 'Intco'," http://www.foreignpolicy.com/issue_septoct_2002/chomsky.html.
- _____, *Menguak Tabir Terorisme Internasional*, (terjemahan Hamid Basyaib), Bandung : Mizan, 1991.
- Christopher, Warren, "America's Leadership, America's Opportunity", *Foreign Policy*, No.98, Spring, 1995.
- Cook, Martin L., "Ethical Issues in Counterterrorism Warfare", <http://www.scu.edu/ethics/publications/ethicalperspe/cook.htm>.
- Cooley, John K., *Unholy Wars – Afghanistan, America and International Terrorism*, Sterling: Pluto Press, 1999.
- Fact Sheet, "Rewards for Justice Program: Prevention of Terrorism Advertising Campaign", http://www.state.gov/www/global/terr/fs_001214_reards.htm.
- Hirsh, Michael., "Bush and the World", *Foreign Affairs*, September/Oktober 2002, Vol. 81, No. 5.
- Ikenberry, G. John, "America's Imperial Ambition", *Foreign Affairs*, September /Oktober 2002, Vol. 81, No. 5.
- "Defeat the Terrorists," *International Herald Tribune*. 12 September 2002.
- Julian, Joseph. *Social Problems*, Third Edition, New Jersey: Prentice-Hall Inc, 1980.
- Joyner, Christopher C. and Tamara Cofman Wittes, "International Terrorism and U.S. Policy: Threat and Response", *Current World Leaders*, Agustus 1996, Vol. 39, No. 3.

- Kegley, Charles W. and Eugene R. Wiikopf (ed.) *The Domestic Sources of American Foreign Policy – Insights and Evidence*, New York: St. Martin's Press, 1988.
- "Mahathir: Amerika Masih 'Histeria Anti-Muslim'," *Republika*, 2 Oktober 2002.
- "Malaysia Tuduh AS Demam Histeria Anti-Islam", *Kompas*, 2 Oktober 2002.
- McFaul, Michael., "To Fight a New Ism", Carnegie Endowment, <http://www.ceip.org/files/publications>.
- "Media Massa AS Bertanggung Jawab atas Keterpurukan Asia Tenggara", *Suara Pembaharuan*, 25 Oktober 2002.
- Newsom, David D., *Dimensi Publik Politik Luar Negeri*, (terj. Tom Gunadi) Bandung: Penerbit Angkasa, 1999.
- Peterson, Peter, "Public Diplomacy and the War on Terrorism", *Foreign Affairs* (September/Oktober 2002), <http://www.cfr.org/publication.php?id=4762.xml>.
- Plesch, Dan., "View Abroad: Bush's War on Terrorism is Floundering", http://www.fpif.org/commentary/2002/0207_terrorwar_body.html, 18 Juli 2002.
- Powell, Collin.L., "Patterns of global terrorism – 2000," http://www.usis.usemb.se/error_rpt2000/intro.html.
- _____, "Sebuah Perjalanan Keras yang Panjang", *Newsweek*, 15 Oktober 2001, http://www.Usembassyjakarta.org/press_rel/Pwl_newsi.htm.
- Rashid, Ahmed., "Epicentre of Terror", *Far Eastern Economic Review*, 11 Mei 2000.
- Ruggie, John., *Winning The Peace. America and World Order in the New Era*, Columbia University Press, 1996.
- Schlesinger, Arthur., "Back to Womb? Isolationism Renewed Threat", *Foreign Affairs*, Juli/Agustus 1995.
- Siaran Pers Kedubes AS, "Jaksa Agung John Ashcroft Tidak Akan Mentolerir Tindak Kejahatan terhadap Kelompok Arab, Islam dan Sikh", <http://www.usembassyjakarta.org/pressrel/ashcroftindo.htm>, 26 Oktober 2001.
- Sloan, Stephen., "Terrorism: How Vulnerable Is the United States?", <http://nsi.org/Library/terrorism/usterror.htm>, May 1993.

- Spencer, Jack., "The New National Security Strategy: An Effective Blueprint for the War on Terror", <http://www.heritage.org/Research/HomelandDefense/WM149.cfm>, 25 September 2002.
- "State's sponsor terrorism", *International Herald Tribune*, 10 Juni 2000:7.
- Talbott, Strobe and Nayan Chandra (ed.), *The Age of Terror – America and The World After September 11*, New York: Basic Books, 2001.
- "Terorisme Mengubah Wajah Amerika Serikat", *Kompas*, 29 November 2001, hal. 20.
- The Asian Wall Street Journal*, "U.S. Dials Up Radio Network to Reach Out to Young Arabs," 28 November 2001.
- The Heritage Foundation, "Fact and Figure about Terrorism", <http://www.heritage.org/Research/National-Security/WM36.cfm>.
- Walker, James L. and Donna M. Schlagbeck, "The End-Game of Terror and Democratization : Implication for American Foreign Policy", *Current World Leaders*, Agustus 1996, Vol.39, No.3.
- Wilkinson, Paul, (ed.) *British Perspectives on Terrorism*, London, Crane, Russak & Co., 1981.
- VOA, "Presiden Bush Menyiapkan Serangan Amerika Serikat", <http://www.usembassyjakarta.org/voa/091501.html>. 15 September 2001.
- Zunes, Stephen, "International Terrorism", http://www.fpif.org/briefs/vol3/v38ter_r_body.html.

INDEKS:

A

Abu Bakar Baasyir 89, 138, 139, 142, 146
Abu Sayyaf 58, 134, 136, 138, 140, 151
adidaya tunggal 2, 7, 28
air security ii
Al-Qaeda iii, vi, vii, ix, x, xi, xii, 11, 17, 18,
21, 32, 73, 74, 86, 88, 92, 96, 97, 129,
132, 138, 139, 140, 141, 143, 144,
145, 149, 161, 164, 173, 178
American exceptionalism 176
Amin, Samir 64
Association of South-East
Asian Nations (ASEAN) 145, 146, 147,
148, 149, 150, 151, 152
Axis of Evil vii

B

bad governance 8
Bank Dunia 16, 18, 43, 45, 50, 52, 59, 64
big powers 28, 32
bipolarisme 7
Black Tuesday 167, 169
bom 10, 141
 nuklir 10
 surat 11
bomb
 suicide-shoe 11
 dirty 11
Blair, Tony 18, 28
Blok Timur 27, 99
Brunei Darussalam 130, 141, 145, 146, 149

C

civil liberties 13
Clash of Civilisations 77, 78, 95
Chomsky, Noam 177
conflict
 low intensity 2, 135
containment policy 21
Counter-Terrorism Committee 117, 119
Crusade ix
Crusade War 82, 84

D

Death Penalty Act 166
degradasi lingkungan 56
demokrasi 33

kampanye 23, 25, 26
liberal 26
demokratisasi 25, 26, 75, 94
de-demokratisasi 26
demokratizatsia 48
deterrence 7, 29
Dunia Ketiga 21, 27, 48
drug security 11

E

environmental degradation 6
Eurojust 124

F

FAO 45, 47, 48
financing for development 16
food security 11
Front Pembela Islam (FPI) 131, 142
fundamentalisme 78, 87, 131

G

gerakan
 komunis 135
 separatis 135
 borjuasi 18
glassnost 48
global threat 35
globalisasi 45, 47, 48, 53, 59, 62, 68,
78, 98, 133, 144, 157
grand strategy 29
grassroots viii, 8, 18
great challenge 35
Gunaratna, Rohan 140

H

Hambali 132, 138, 139, 143
hard issues 5
hardliners xiv
Hawkish 162
high politics 1
HIPCs 65
Holy War 81
human security 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12,
13, 17
Huntington, Samuel iv, 75, 77, 78, 35
hyperpower 32, 35, 50

I

ideologi perubahan 48
 ideologi politik 5, 15
 Ikkenberry, John 173
 illegal fishing 6
 illegal logging 6
 illegal trafficking 9
 in persons 9
 International Convention for the
 Suppression of the
 Financing of Terrorism 114
 International Monetary Fund
 (IMF) 16, 18, 44, 50, 52, 6, 66
 imigran gelap 4, 6
 Infinite Justice 162
 insecurity 3, 129, 130, 131, 132, 133,
 137, 141, 142, 143
 Islam Militan viii, ix, x, 93, 129, 134
 Islam Politik, 90
 Islamic Terrorism 81
 Islam moderat, 130, 131

J

Johannesburg 16, 56
 Johnston, Andrew 46
 Jemaah Islamiah 136, 139

K

kapitalisme 26, 27, 78, 98
 kebebasan sipil 13
 kepentingan nasional
 kleptokratik 56, 66
 koalisi internasional 9, 11, 12, 13, 21,
 29, 36
 Komisi Anti-Terrorisme 117, 119
 komunisme 18, 29, 21, 25, 26, 27, 49,
 78, 87, 91, 94, 135, 171, 172
 konflik 26, 47, 48, 57, 75, 76, 78, 86,
 89, 97, 99, 122, 123, 135, 137
 eskalasi 3, 8, 31
 KTT Bumi 45, 46
 Milenium 46
 Kumpulan Majelis Mujahidin
 (KMM) 136, 137, 139, 142, 148

L

Laskar Jihad (LJ) 131, 134

M

Majelis Mujahidin Indonesia
 (MMI) 131, 137, 142
 Mandela, Nelson 31, 81
 Mandelson, Paul 18
 Moro Islamic Liberation Front
 (MILF) 134, 136, 140, 144
 multilateral 8, 46, 124, 125, 162, 172

N

narkotika 6, 11
 national liberation 15
 National Missile Defence (NMD) 55, 64
 nation state 7
 non-combatant 5, 29, 106, 117

O

Obat bius 6
 OECD (Organization for
 Economic Co-operation and
 Development) 64
 Osama bin Laden iii, vii, ix, x, xi, 17, 64, 92,
 129, 133, 140, 144, 161, 162, 165, 169,
 173, 175, 178.

P

Pakta Warsawa 7, 27
 pasar bebas 51, 53
 Patriot Act 166
 peacekeeping operations 123
 pembangunan berkelanjutan 16
 pembebasan nasional 15
 people smuggling 6
 perestroika 48
 Perjanjian Westphalia 1648 34
 pencegahan operasional 122
 pencegahan struktural 122, 123
 Pluralis 75, 76, 77, 78, 98.
 Policy Working Group 109
 political economy 4
 Pop Culture, 169
 Poros Setan, 97
 pre-emptive strike 29, 30, 172, 176
 prevention and resolution of armed conflicts, 122
 Protokol Kyoto 55, 64.

psikologi sosial 49
public goods 51, 52

R

Rabitatul Mujahidin (RM) 132
Rand Corporation, 57
 rasisme 32
realis 33, 75, 76, 77, 78, 79.
Reeker, Philip T
Resolusi Dewan Keamanan 1373, 109,
 118, 119
rezim ekonomi 44, 45, 60, 62, 63
 politik 45, 53, 60, 62, 63, 64
 keamanan 63, 64
Religious Fundamentalism, 78
Rice, Condoleezza 34
Rio de Janeiro, 46, 55
rogue states
rogue merchants vii, 29
Roy, Arundhati 54, 54
rule of engagements, vii

S

security studies xiv, 4
senjata
 biologi 10, 11, 30, 35
 nuklir 52, 120
 kimia 10, 11, 30, 35, 121
 konvensional 3, 5, 6, 10, 30
 pemusnah massal 31, 35, 52, 55, 95,
 120, 121, 123
 perusak massal 10, 31
strategis 30, 35, 52, 55, 107
Shanghai Co-operation
 Organization 51
small arms, 10, 120
soft issues, 1
Sosialisme 15
Spertzel, Richard O 31
standar ganda, 53, 60
state security 6, 13
state terrorism 24, 105, 107
Stiglitz, Joseph 46, 66
superpower 50, 176
 the sole, 2, 7, 28
sustainable development 16

T

tata sosial dan ekonomi, 44, 45, 60, 63, 68, 69
politik keamanan, 45, 50, 62, 63, 68, 69
The Financial Action Task
Force on Money-laundering, 124
Theatre Missile Defence (TMD)
teokratis, 49
terrorism war xii, 30
transnational 76, 78, 79, 80, 98, 112, 114,
 123, 146, 149, 150, 157
 organised crime 120
Two War Doctrine, 163

U

unipolarisme 7, 31, 61
unilateralisme 7, 27, 28, 31, 35, 169, 170
Utara-Selatan 43, 44, 45, 47, 48, 53, 59,
 62, 63

T

Taliban 11, 21, 74, 97, 133, 141, 142, 144,
 162, 174, 178

V

vacuum of power 23

W

water security 11
weapons
 lethal 10
 massive destruction 3
Wilkinson, Paul 163
Wolfensohn, James, 59
World Bank, 43
World Trade Organization (WTO) 16, 18, 50
World Summit on Sustainable
 Development (WSSD) 16, 55

X

Xenophone 57
Xerox 61

Z

Zealot 82, 84

KETERANGAN PENULIS

Drs. Poltak Partogi Nainggolan, MA adalah Ahli Peneliti Muda untuk bidang Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPRRI). Pada tahun 1986 menyelesaikan studi S-1 di Universitas Indonesia, Fakultas Ilmu-ilmu Sosial dan Politik, Jurusan Hubungan Internasional, Program Studi Perbandingan Politik. Pada tahun 1999 menyelesaikan studi pascasarjana (S-2) di Graduate School of Political Science and International Relations of the University of Birmingham, Inggris. Penulis buku *Reformasi Struktur Ekonomi RRC Era Deng Xiao-ping*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995; dan *Kinerja DPRRI dalam Inter-Parliamentary Union (IPU)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2000; serta Co-Penulis buku *Twenty Years ASEAN Inter-Parliamentary Organisation (AIPO)*, Jakarta: Sekretariat General of DPRRI, 1997; *ASEAN dan AIPO dalam Kawasan yang Berubah*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 1997; *Respons IPU terhadap Masa lah-masalah Global Pasca Perang Dingin*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2000; *Analisis Kebijakan Luar Negeri Pemerintahan Abdurrachman Wahid (1999-2001)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2001; dan *Pembentukan Kawasan Pelabuhan dan Perdagangan Bebas Batam*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2001; serta Co-Penulis dan Editor buku *Panduan Parlemen Indonesia*, Jakarta: Yayasan API, 2001. Menulis di beberapa jurnal universitas dan pusat pengkajian/penelitian.

Drs. Humphrey Wangke, MSi adalah Ajun Peneliti Muda bidang Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR-RI. Menyelesaikan studi S1 di Fisip Universitas Jember tahun 1987. Selanjutnya menyelesaikan studi S2 di KWA Universitas Indonesia tahun 1998. Anggota tim penulis buku, yaitu *ASEAN dan AIPO dalam Kawasan yang Berubah*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 1997; *Twenty Years ASEAN Inter-Parliamentary Organisation (AIPO)*, Jakarta: Sekretariat General of DPRRI, 1997; *Respons IPU terhadap Masalah-masalah Global Pasca Perang Dingin*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2000; *Analisis Kebijakan Luar Negeri Pemerintahan Abdurrachman Wahid (1999-2001)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2001; *Pembentukan Kawasan Pelabuhan dan Perdagangan Bebas Batam*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2001. Pernah melaksanakan penelitian *Work Ethics in American and*

Japanese Companies Operating in Indonesia: A Cultural Perspective, 1997-1999, yang diadakan oleh University Research for Graduate Education, bekerja sama dengan Kajian Amerika dan Kajian Jepang Universitas Indonesia

Suhartono, SIP, MPP adalah peneliti untuk bidang Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPRRI. Pada tahun 1998 menyelesaikan studi di Universitas Gadjah Mada, Fakultas Ilmu Sosial Politik, Jurusan Hubungan Internasional. Menyelesaikan studi S2 (2001) pada Graduate Program of Public Policy, Australian National University. Salah satu Penulis buku *Respons IPU terhadap Masalah-masalah Global Pasca Perang Dingin*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2000; *Analisis Kebijakan Luar Negeri Pemerintahan Abdurrachman Wahid (1999-2001)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2001.

Hariyadi, SIP, MPP adalah Asisten Peneliti Madya bidang Hubungan Internasional pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPRRI. Lulus dari Jurusan Ilmu Hub. Internasional, FISIPOL UGM, Yogyakarta (1990-1995) dan menyelesaikan program kebijakan publik di University of Brunei Darussalam (2001-2002). Salah satu Penulis buku *Respons IPU terhadap Masalah-masalah Global Pasca Perang Dingin*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2000; *Analisis Kebijakan Luar Negeri Pemerintahan Abdurrachman Wahid (1999-2001)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2001; *Pembentukan Kawasan Pelabuhan dan Perdagangan Bebas Batam*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2001. Mengikuti penelitian lapangan tentang Perlindungan Konsumen yang dilakukan Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPRRI, Jakarta, April-Mei 1998. Awal tahun 1999 sampai Juli 2000, menjadi anggota tim Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPRRI dalam penyusunan RUU tentang Lembaga Kepresidenan. Pada 6-27 Agustus 1999, mengikuti program pelayanan informasi dan riset, Departemen Perpustakaan Parlemen, yang dilaksanakan oleh Pusat untuk Lembaga-Lembaga Demokratis, Parliament House, Canberra, Australia.

Drs. Simela Victor Muhamad, MSi. Menyelesaikan pendidikan Sarjana (S1) di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, tahun 1986. Selanjutnya menyelesaikan pendidikan Pasca Sarjana (S2) pada Program Studi Kajian Wilayah Amerika, Universitas

Indonesia, pada tahun 1999. Menjadi salah satu penulis dalam buku *ASEAN dan AIPO dalam Kawasan yang Berubah* (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 1997); *Respons IPU Terhadap Masalah-masalah Global Pasca Perang Dingin* (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2000); *Analisis Kebijakan Luar Negeri Pemerintahan Abdurrachman Wahid (1999-2001)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2001; *Pembentukan Kawasan Pelabuhan dan Perdagangan Bebas Batam*, Jakarta : Sekretariat Jenderal DPRRI, 2001. Mengikuti beberapa kegiatan seminar, antara lain seminar "Leadership and Democracy" di Bangkok pada bulan April 2000. Sejak tahun 1990 bekerja di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPRRI, sebagai peneliti bidang Hubungan Internasional.

Dra. Adirini Pujayanti, MSi adalah Asisten Peneliti Madya bidang Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPRRI. Pada tahun 1992, menyelesaikan studi S-1 di Universitas Nasional, Fakultas Ilmu Sosial Politik, Program Studi Hubungan Internasional. Pada tahun 2002 menyelesaikan studi pascasarjana di Universitas Indonesia, pada program Kajian Wilayah Amerika. Menjadi salah satu penulis dalam buku *Respons IPU terhadap Masalah-Masalah Global Pasca Perang Dingin*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2000; dan *Berbagai Perspektif Tentang Memorandum Kepada Presiden - Suatu Studi terhadap Pemberian Memorandum DPRRI*, Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPRRI dan Konrad Adenauer Stiftung, 2002.