

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berakhirnya Perang Dingin menjadikan AS sebagai kekuatan tunggal yang paling berpengaruh didunia mengubah arah kebijakan luar negerinya dari geo-politik menjadi global politik. Global politik Amerika Serikat berdampak pada sistem dunia internasional dan mengubah tatanan internasional secara langsung. Kekuatan AS dewasa ini telah menjangkau ke setiap sudut dunia, ke semua benua, ke semua negara. Kekuatan itu termanifestasi-kan dalam kekuatan-kekuatan ekonomi, budaya, ilmu pengetahuan, teknologi, senjata, maupun intelegen.¹

Dalam tata dunia yang baru ini, ada tiga pilar haluan politik luar negeri AS, antara lain mewujudkan demokrasi, memajukan kesejahteraan, dan memperkuat keamanan.² Sejak awal pendiriannya, AS telah menetapkan tujuan dasarnya yaitu :”*to maintain security, political freedom, and independence of United States, with its values, institutions, and territory intact; to protect the lives and personal savety of Americans, both at home and abroad; and to provide for the well-being and prosperity of the nations and its people*”. Untuk mencapai tujuan dasar tersebut, setiap periode pemerintahan menetapkan prioritas dan

¹Sugeng Riyanto, *Imperium Amerika : Krisis Legitimasi dan Implikasi* : Jurnal Hubungan Internasional UMY Volume II No.1 Mei 2005.

² Ibid

menyusun strategi nasional.³ Dengan kapasitasnya sebagai negara adikuasa, politik luar negeri AS sudah melampaui sekedar diplomasi dengan dunia luar, tetapi bahkan mampu mengkonstruksi watak negara.⁴

Berakhirnya Perang Dingin muncul isu baru yang membutuhkan dukungan seluruh dunia yaitu terorisme. Dimana semua negara-negara didunia saling bekerjasama untuk memerangi terorisme baik dalam lingkup nasional, regional, maupun internasional. Terorisme menjadi isu yang paling dominan dalam hubungan internasional yang dianggap mengancam keamanan dunia setelah aksi pengeboman terhadap markas militer AS Pentagon dan gedung World Trade Center yang dilakukan oleh kelompok radikal Al-Qaeda pada 11 September 2001. Peristiwa penyerangan tersebut membuat negara-negara di berbagai belahan dunia ikut terguncang dan menyatakan kewaspadaan terhadap terorisme. Aksi yang dilakukan oleh Al-Qaeda ditetapkan sebagai aksi teror yang mengancam tidak hanya keamanan global akan tetapi juga mengancam demokrasi. Penyerangan oleh kelompok jaringan terorisme Al-Qaeda mendapat respon balik oleh Amerika Serikat dengan dikeluarkannya Kebijakan "*Global War on Terrorism*" yang disampaikan dalam pidato Presiden Bush sehari setelah peristiwa penyerangan.

Kebijakan Global War on Terorisme kemudian menjadi agenda utama dalam global politik AS. Sedangkan definisi terorisme menurut AS yaitu, 1. istilah "terorisme internasional" berarti terorisme yang melibatkan warga negara atau wilayah lebih dari satu negara: 2. istilah "terorisme" berarti direncanakan,

³ Rizki Roza, *Dual-Use Technology Jepang dan Kepentingan Keamanan Nasional AS*, Jurnal Hubungan Internasional UMY Volume III No.2 Februari 2008.

⁴ Adde Marup W, disampaikan dalam mata kuliah Politik Luar Negeri Indonesia pada 18 September 2014.

kekerasan bermotif politik dilakukan terhadap sasaran non-kombatan oleh kelompok-kelompok subnasional atau agen klandestin; dan 3. istilah "kelompok teroris" berarti kelompok berlatih, atau yang memiliki subkelompok signifikan yang praktek, terorisme internasional.⁵ Melalui *National Counter Terrorism* disebutkan beberapa kelompok/gerakan yang di anggap sebagai gerakan terorisme internasional diantaranya yaitu Al-Qaeda, ISIL, Abdallah Azzam Brigades, Abu Nidal Organization, Abu Sayyaf Group, Al-Aqsa Martyrs Brigade, Ansar al-Dine, Army of Islam, Asbat al-Ansar, Aum Shinrikyo, Abu Sayaf, Basque Fatherland and Liberty, Boko Haram, Communist Party of Philippines/New People's Army, Continuity Irish Republican Army, Gama'a al-Islamiyya, Hamas, Haqqani Network, Harakat ul-Jihad-i-Islami, Harakat ul-Mujahideen, Hizballah, Indian Mujahideen, Islamic Jihad Union, Laskar e-Taiba, Taliban, Al-Nusra Front, Greek Domestic Terrorism, Turkish Domestic Terrorism, Hizballah dan masih banyak lagi.

Dari beberapa kelompok yang dikategorikan sebagai gerakan teroris, Al-Qaeda dan ISIS merupakan gerakan teroris yang paling berpengaruh terhadap politik luar negeri AS. Amerika Serikat dibawah kepemimpinan Presiden Bush secara penuh memerangi Al-Qaeda dengan dalam kurun waktu 2001-2008 melalui kebijakan *The National Security Strategy of United States*. Kemenangan awal AS ditandai dengan gulingnya pemerintahan Taliban di Afghanistan. Kemudian sebagai hasil akhir pada pemerintahan Obama yaitu pada tahun 2011, AS berhasil menangkap Osama bin Laden dan mengeksekusi hukuman mati terhadap Osama

⁵ <http://www.state.gov/documents/organization/65464.pdf> diakses pada 27 oktober 2016

bin Laden. Sedangkan ISIS atau yang sebelumnya bernama ISIL dideklarasikan oleh Abu Bakar Al-Baghdadi pada tahun 2013. ISIS pada awalnya berafiliasi dibawah naungan kelompok teroris Al-Qaeda, akan tetapi pada tahun 2014, ISIS melepaskan diri dari Al-Qaeda sepenuhnya. Selanjutnya pada 29 Juni 2014, Al-Baghdadi mendeklarasikan berdirinya Negara Islam. Perkembangan ISIS sebagai bentuk gerakan terorisme yang lebih kuat dan radikal menjadikannya sebagai perhatian dunia internasional tidak hanya mengancam masyarakat Irak dan Suriah akan tetapi ISIS merupakan bentuk ancaman global yaitu terorisme. Kebijakan Obama melawan ISIS yaitu dengan membentuk koalisi internasional *Operation Inherent Resolve*⁶ untuk mengalahkan ISIS, tercatat 60 negara sebagai anggota koalisi oleh Departemen Luar Negeri AS. AS membangun koalisi dengan berbagai negara baik dengan sekutu-sekutunya di Timur Tengah maupun diluar Timur Tengah.

Isu terorisme sudah menjadi agenda nasional keamanan AS dalam dua periode kepemimpinan yaitu periode Bush dan Obama. Dalam menghadapi isu terorisme tersebut, terdapat perbedaan sikap antara Bush dan Obama. Perbedaan sikap yang paling menonjol dari kebijakan masing-masing presiden terhadap terorisme yaitu dari formasi diplomasi yang dikeluarkan Bush dan Obama. Dalam memerangi gerakan terorisme Bush menggunakan *hard power* yang cenderung bersifat unilateralisme dimana dalam urusan luar negeri tidak perlu melibatkan negara lain atau nasihat negara lain secara individualistik serta koalisi terbatas yang hanya melibatkan Inggris serta sekutu terdekat. Aplikasi bentuk-bentuk *hard*

⁶ Koalisi internasional untuk menurunkan dan menghancurkan ISIS yang dibentuk pada 15 Oktober 2014 oleh Departemen Pertahanan Amerika Serikat.

diplomacy yang diterapkan Bush berupa sanksi, ancaman, tindakan militer baik invansi maupun intervensi, paksaan maupun bantuan/ penghargaan beberapa bentuk kebijakan politik luar negeri Bush yakni *counter terrorism* termasuk didalamnya *Bush Doctrine*, strategi *pre-emptive strike* yang didesain sebagai strategi serangan pendahulu untuk menghadapi potensi ancaman bagi keamanan nasional suatu negara.⁷ Sementara Obama cenderung melakukan upaya multilateral mengandalkan *smart power* yakni melengkapi dua dimensi *hard power* suatu negara yakni militer (*carrots*) dan tekanan ekonomi (*sticks*) dimana *soft power* menjadi cara ataupun perilaku ketiga untuk mendapatkan hasil yang diinginkan.⁸ Kebijakan *smart diplomacy* yang diterapkan Obama yakni melakukan pendekatan dengan negara-negara muslim dengan memprioritaskan keberadaan pasukan multinasional sebagai bagian dari *peace building*, yaitu pendekatan perdamaian melalui pembangunan wilayah pasca konflik baik di Irak maupun Afghanistan, dialog dan penyelesaian damai melalui forum internasional, Obama juga menerapkan kebijakan *agenda setting* di Irak dan *comprehensive partnership* yaitu melakukan kerjasama dengan negara lain salah satunya Indonesia.⁹

Sedangkan dari segi anggaran, berdasarkan Departemen Pertahanan AS, anggaran untuk Departemen Pertahan pada tahun 2001-2008 pada pemeritahan Bush sebanyak \$3,786 trilliun dan pada tahun 2008-2016 pemerintahan Obama

⁷ Aprylia Nur Amrina Taris, *Skripsi Perbandingan Kebijakan Luar Negeri AS Era Goerge Walker Bush dan Obama dalam Isu Terorisme*, HI UMY 2014, h.64-74

⁸ Joseph S. Nye, *Soft power: The Means to Succes in The World Politics*. New York: Public Affairs. h.5

⁹ Opcit Aprylia Nur Amrina, h.85-92

sebanyak \$4.988 triliun.¹⁰ Antara tahun 2001 dan 2017 adalah \$1,778 triliun dihabiskan pada atau dianggarkan untuk *War on Terror*. Dana darurat ditambahkan ke anggaran dasar untuk Departemen Pertahanan. Dengan rincian pada pemerintahan Bush anggaran yang dikeluarkan sebanyak \$768,3 milyar sedangkan selama periode pemerintahan Obama sebanyak \$935,9 milyar.¹¹ Dari penjelasan diatas nampak bahwa, sikap Presiden Bush dan Obama dalam menyusun kebijakan terkait ancaman terorisme sangat berbeda, fakta ini menarik untuk dikaji dan akan menjadi kajian dalam skripsi ini.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, permasalahan yang penulis rumuskan adalah :
Mengapa kebijakan Bush dan Obama terhadap gerakan terorisme berbeda?

C. Kerangka Pemikiran

Dalam menjelaskan rumusan masalah ini penulis menggunakan beberapa kerangka dasar teori dan konsep sebagai alat pisau analisis untuk membedah objek pembahasan yang dapat mendukung penelitian ini. Dalam skripsi ini, teori dan konsep yang penulis gunakan adalah antara lain :

¹⁰ “*DOD Topline FY 2001-2017*” dalam http://www.defense.gov/News/Special-Reports/0217_budget diakses pada 29 oktober 2016.

¹¹ Kimberly Amadeo, “*War on Terror Facts, Costs and Timeline*”, 2016, dalam <https://www.thebalance.com/war-on-terror-facts-costs-timeline-3306300> diakses pada 29 Oktober 2016

1. Konsep Politik Luar Negeri

Politik luar negeri merupakan suatu perangkat formula, nilai, sikap, arah serta sasaran mempertahankan, mengamankan, dan memajukan kepentingan nasional didalam percaturan dunia internasional. Keputusan dan tindakan politik luar negeri dipengaruhi oleh beberapa faktor yang berasal baik dari lingkungan eksternal maupun lingkungan internal.¹²

Salah satu sumber utama yang menjadi input dalam perumusan kebijakan luar negeri yaitu sumber idiosinkratik, merupakan sumber internal yang melihat nilai-nilai pengalaman, bakat, serta kepribadian elit politik yang mempengaruhi persepsi, kalkulasi, dan perilaku mereka terhadap kebijakan luar negeri termasuk persepsi seorang elit politik.¹³ Pada permasalahan yang dikaji dalam tulisan ini, salah satu yang mempengaruhi pembuatan kebijakan yang dibuat oleh Presiden selaku aktor dalam pembuatan keputusan adalah persepsi yang dimiliki yang digunakan sebagai sumber utama yang mejadi input dalam perumusan kebijakan luar negeri.

2. Teori Persepsi

Teori persepsi ialah teori yang menjelaskan lahirnya sebuah keputusan yang berdasarkan pada persepsi individu selaku pembuat keputusan, adapun persepsi tersebut terbentuk dari sistem keyakinan. Teori ini menekankan pentingnya peranan individu sebagai variabel yang menjelaskan fenomena internasional. Menurut Mochtar Mas'ood, persepsi atau *citra* yang dimiliki individu bersifat dinamik, dimana persepsi memainkan peran dalam menentukan

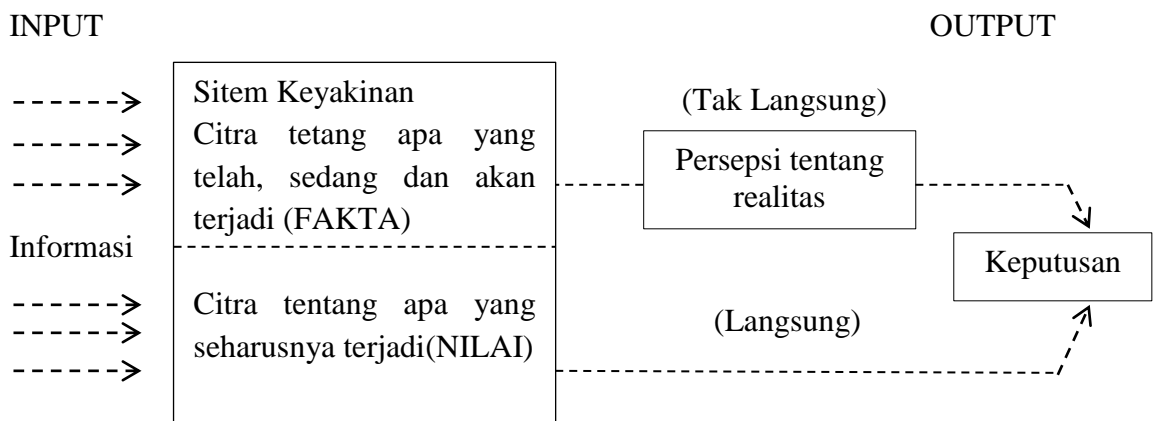
¹² Anak Agung Banyu Pwita, Yanyan Mochamad Yani, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2014), h.47-55

¹³ Ibid, h.57

perilaku suatu negara, tanggapan atau suatu keputusan didasarkan pada persepsinya tentang situasi itu. Para pembuat keputusan, dipengaruhi oleh berbagai proses psikologik yang mempengaruhi persepsi dan proses psikologik lain yang membentuk kepribadiannya.¹⁴

Hubungan antara sistem keyakinan dengan pembuatan keputusan politik luar negeri dapat dilihat pada skema 1.1 berikut.

Skema 1.1 Hubungan antara Sistem Keyakinan dengan Pembuatan Keputusan Poltik Luar Negeri



Sumber : Mochtar Mas' oed. 1998. *Studi Hubungan Internasional : Teorisisi dan Tingkat Analisis*. Yogyakarta: PAU-SS-UGM, halaman 21

Terdapat tiga komponen dalam persepsi, yaitu nilai, keyakinan dan pengetahuan. Nilai, merupakan preferensi terhadap pernyataan realitas tertentu dibandingkan realitas lainnya. Keyakinan, adalah sikap bahwa suatu deskripsi

¹⁴ Mochtar Mas' oed, *Studi Ilmu Hubungan Internasional : Tingkat Analisa dan Teorisisi*. (Yogyakarta: PAU-SS-UGM,1998), h.19

realitas adalah benar terbukti. Dan pengetahuan, adalah bersumber dari data atau informasi yang diterima dari lingkungan.¹⁵ Persepsi dan citra yang terbentuk oleh para pengambil keputusan juga dipengaruhi oleh faktor-faktor, seperti : ideologi, kepribadian, tingkat dan lingkungan pendidikan, status sosial, kegiatan dan pengalaman masa lampau, kerugian dan keuntungan potensial serta keadaan emosional seseorang.¹⁶ Citra ada yang tertutup dan ada yang terbuka. Citra yang terbuka menerima semua informasi yang baru, walaupun mungkin bertentangan dengan citra yang dia pegang selama ini kalau perlu merubah citra yang dianut itu agar cocok dengan kenyataan. Citra yang tertutup menolak perubahan dan mengabaikan informasi yang masuk.¹⁷ Persepsi dan citra aktor pembuat keputusan mempengaruhi kebijakan yang dibuat. Hal ini didasarkan bagaimana aktor tersebut mendefinisikan situasi menurut apa yang dia pahami berdasarkan pada citra dan sistem nilai yang dimiliki aktor tersebut.

¹⁵ Walter S. Jones, *Logika HI : Persepsi Nasional I*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992) h,276.

¹⁶ Jack C. Plato dan Robert E. Riggs, *Kamus Analisa Politik*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), hal. 148-149

¹⁷ Opcit Mochtar Mas'ood, h.21

Tabel 1.2 Perbandingan Sistem Keyakinan Bush dan Obama

Aspek	George W Bush	Barack Obama
Informasi	-hasil penyelidikan FBI tentang pelaku teror 9/11 -pemikiran Samuel P. Huntington tentang Islam sebagai ancaman baru hegemoni Barat	-informasi terkait Islam sebagai agama yang toleran dan damai yang berasal dari pengalaman hidup -interaksi dengan orang-orang sekitar memiliki perepsi yang sama
Fakta	-serangan teroris 9/11 merupakan ancaman yang nyata -pelaku teror 9/11 merupakan Arab,Muslim	-terorisme menjadi ancaman yang nyata -meningkatnya kemunculan terorisme internasional yang lebih radikal dan jaringan yang lebih luas
Nilai	terbentuk dari latar belakang sosial politik dan platform partai: Republik	terbentuk dari latar belakang sosial politik dan platform partai: Demokrat
Keputusan/ Kebijakan	Penggunaan <i>hard power</i> dalam memerangi ancaman terorisme	Penggunaan <i>smart power</i> dalam memerangi ancaman terorisme

Melalui kerangka teori tersebut, maka dapat kita lihat dalam perspektif Bush fakta serangan 9/11 merupakan sebuah ancaman, ancaman terhadap peradaban umat manusia, ancaman yang tidak hanya mengancam keamanan nasional AS tetapi juga dunia. Hasil penyelidikan yang dilakukan FBI pada 27 September 2001, terdapat 19 pelaku dimana 15 orang berkewarganegaraan Arab Saudi, dua Uni Emirat Arab, seorang dari Mesir dan seorang dari Libanon.¹⁸ Informasi tersebut kemudian mengarahkan Bush bahwa teroris identik dengan

¹⁸ <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/911-investigation> diakses pada 3 November 2016.

Islam karna pelaku berasal dari negara mayoritas muslim. Selain itu pemikiran Samuel P. Huntington yang menyebutkan Islam akan menjadi ancaman baru terhadap hegemoni AS. Nilai yang dimiliki Bush merepresentasikan partai Republik yang memiliki ideologi konservatif dengan karakteristik *outward looking, dignity concern* dan dalam politik luar negeri mendukung superioritas militer. Hal tersebut yang kemudian membentuk Bush dalam mengasumsikan terorisme yaitu identik dengan islam, persepsi ini kemudian yang mempengaruhi kebijakan yang dibuat Bush terkait terorisme.

War on Terrorism pada periode Obama merupakan warisan dari periode Bush. Obama melihat fakta terorisme yang terjadi selama ini merupakan ancaman nasional dan internasional akan tetapi terorisme tidaklah identik dengan Islam. Latar belakang sosial Obama lahir dari keluarga multikultural yang terbiasa dengan adanya perbedaan. Obama pernah tinggal di negara mayoritas muslim dimana dia tidak merasakan ancaman yang ditujukan oleh orang-orang muslim disekitarnya ketika hidup dinegara tersebut. Nilai yang dimiliki Obama terbentuk dari platform partai Demokrat yang cenderung *inward looking, economic and democracy concern* dan berideologikan liberal. Citra Obama yang terbuka mengubah citra teroris yang semula identik dengan islam yakni bahwa terorisme adalah gerakan tanpa label agama. yang dimiliki Obama menentukan kebijakan Obama terkait *war on terrorism* berbeda dengan Bush.

D. Hipotesa

Sikap kedua Presiden yang berbeda terhadap ancaman terorisme karena adanya perbedaan persepsi. Persepsi Bush memandang terorisme identik dengan Islam sedangkan Obama mempresepsikan terorisme adalah gerakan tanpa label agama. Perbedaan persepsi muncul didasarkan pada fakta dalam melihat terorisme, sistem nilai yang terbentuk dari pengalaman dan platform partai, serta input informasi dari orang-orang sekitar tidaklah sama antara Bush dan Obama. Sistem keyakinan dan citra keduanya yang kemudian mengarahkan mereka dalam menentukan seperangkat formula, arah, sikap terhadap terorisme berbeda.

E. Jangkauan Penelitian

Dalam memudahkan penelitian, penulis membatasi waktu penelitian ini yaitu dengan menggunakan jangkauan penelitian periode Presiden George Bush pada tahun 2001 - 2009 dan pada masa periode Presiden Barack Obama tahun 2009 – 2016.

F. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data pada skripsi ini adalah studi literature/ studi pustaka. Data skripsi ini disusun melalui metode kualitatif dengan menghimpun berbagai sumber *literature*. Data yang di dapat berasal dari sumber kepustakaan seperti buku-buku terkait dan jurnal ilmiah serta berita media massa seperti koran, majalah, media online, artikel.

G. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui alasan mengapa kebijakan yang dikeluarkan Presiden George Walker Bush dan Presiden Obama terkait isu terorisme berbeda. Bagaimana latar belakang perbedaan partai politik mempengaruhi persepsi keduanya dalam melihat keadaan dan mempengaruhi kebijakan yang dibuat.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini dipaparkan sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, jangkauan penelitian, teknik pengumpulan data, tujuan penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : POLITIK LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT

Bab dua membahas tentang politik luar negeri Amerika Serikat sebelum serangan 9/11, serangan 11 September 2001 yang menyebabkan keluarnya kebijakan Global War on Terorisme yang menjadi agenda nasional AS.

BAB III : WAR ON TERORISME

Bab tiga membahas tentang ancaman terorisme dari sejarah munculnya isu terorisme, definisi terorisme, gerakan terorisme internasional serta kebijakan AS di era Bush dan Obama dalam menanggulangi ancaman terorisme.

**BAB IV : PERBEDAAN PERSEPSI BUSH DAN OBAMA DALAM
MEMERANGI ANCAMAN TERORISME**

Bab empat membahas perbedaan persepsi, serta latar belakang munculnya perbedaan persepsi yaitu latar belakang sosial politik Bush dan Obama, serta Partai Republik dan Demokrat sebagai organisasi yang paling berpengaruh terhadap terbentuknya persepsi masing-masing presiden.

BAB V : PENUTUP

Bab lima berisi kesimpulan yang menguraikan faktor yang menjadikan kebijakan Presiden Bush dan Obama berbeda terkait isu terorisme.