

BAB II

POLITIK LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT

Kebijakan luar negeri Amerika Serikat tak lepas dari kepentingan nasionalnya yaitu untuk melindungi warga negara, teritorial, mata pencaharian, dan melindungi negara sekutu. Politik luar negeri Amerika Serikat selalu sejalan dengan kepentingan nasional yang ingin dicapainya. Politik luar negeri Amerika mengalami dinamika perubahan yang dipengaruhi oleh perkembangan situasi domestik maupun internasional. Politik luar negeri AS dinamis menyesuaikan kepentingan nasional dan konteks internasional yang sedang dihadapi. Setiap periode kepemimpinan menetapkan prioritas tertentu terkait politik luar negeri AS yang menunjukkan adanya perubahan yang menarik.

Pada bab ini akan dibahas mengenai politik luar negeri Amerika Serikat sebelum munculnya isu terorisme, penulis juga akan memaparkan serangan 11 September 2001 terhadap AS serta persepsi pemerintah dan masyarakat AS yang muncul setelah serangan 9/11 mengenai isu terorisme.

A. Politik Luar Negeri Amerika Serikat Sebelum Serangan 9/11

Tampilnya AS sebagai negara adidaya satu-satunya paska berakhirnya perang dingin (unipolar, khususnya dibidang militer/ keamanan internasional) membuat negara tersebut kini leluasa untuk menjalankan berbagai strateginya

dalam lingkup internasional.¹ Kebijakan AS pasca Perang Dingin didasarkan pada konsep kepentingan nasional, *balance of power*, dan keuntungan militer serta ekonomi, era pasca Perang Dingin adalah saat bagi Amerika menunjukkan kekuatan hegemonik unipolarnya. AS berupaya mendemonstrasikan negara yang dipandang tidak menjalankan nilai-nilai demokrasi atau negara yang dipimpin pemerintahan otoriter.² Meskipun Uni Soviet sudah hilang, AS masih memandang faktor militer menjadi salah satu penentu bagi pencapaian AS sebagai kekuatan hegemoni. AS adalah negara yang mengedepankan kekuatan militer sebagai sumber hegemoninya

1. Era Pemerintahan George H. W. Bush (1989 – 1993)

Pada pemerintahan George H W Bush salah satu sumber ancaman bagi AS adalah Irak, Irak dianggap sebagai negara yang tidak kooperatif dan provokatif yang dikuasi pemimpin diktator Saddam Hussein. Invansi yang dilakukan Irak ke Kuwait dibawah pimpinan Saddam Hussein oleh AS mengancam kepentingan nasional AS yaitu minyak Kuwait. Periode Bush Senior merancang Tatanan Dunia Baru (*a new world order*) dengan kekuatan militer sebagai instrumen utamanya.

Intervensi Amerika di Timur Tengah pada masa Perang Iran – Irak pada tahun 1980 – 1988, AS mendukung Irak dengan mengirimkan bantuan dalam hal politik, ekonomi dan militer. Invansi Irak ke Kuwait memulai terjadinya Perang Teluk. Irak merasa invansinya ke Kuwait mendapat dukungan dari AS. Akan

¹ Mardenis, *Pembrantasan Terorisme: Politik Internasional dan Politik Hukum Nasional Indonesia*, (Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2011), h.5

² Opcit A. Safril Mubah, h.59-60.

tetapi, invansi tersebut dianggap sebagai ancaman keamanan akan kepentingan minyak AS. AS kemudian memutuskan hubungan diplomatik, menjatuhkan sanksi dan melakukan invansi terhadap Irak dengan mempersiapkan penyerangan militer terhadap Irak secara besar-besaran melalui Operasi Badai Gurun (*Operation Desert Storm*) pada Januari 1991.³

2. Era Pemerintahan Bill Clinton (1993 – 2001)

Sebagai Presiden dari partai Demokrat, Clinton lebih banyak terfokus pada permasalahan ekonomi daripada militer dan *power politics*. Kebijakan luar negeri yang ditempuh Clinton lebih mengarah pada upaya-upaya penciptaan perdamaian melalui jalur diplomasi.⁴ Pada masa pemerintahan Bill Clinton, Amerika Serikat banyak melakukan Diplomasi *Track One* terkait dengan permasalahan nuklir di Semenanjung Korea. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan mengirimkan perwakilan-perwakilan resmi mereka untuk bernegosiasi dengan Korea Utara perihal permasalahan nuklir.⁵

Clinton juga mengabaikan perang dengan tidak disentuhnya masalah Irak. Di era pemerintahannya yang kedua Presiden Clinton punya agenda yang lebih agresif yaitu merelease politik luar negerinya dengan membangun kepercayaan Amerika yang lebih bersifat *Compromise*. Hal ini dibuktikan melunaknya AS di forum-forum multilateral. AS berhasil meyakinkan dunia

³ Sidik Jatmika, *Pengantar Studi Kawasan Timur Tengah*, (Yogyakarta: Maharsa Publishing House, 2014), h.139-141

⁴ A. Safril Mubah, *Menguak Ulah Neokons*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2007), h.62

⁵ R. Aditia Harisasongko, *Diplomasi Amerika Serikat terhadap Korea Utara dalam Upaya Menyelesaikan Krisis Nuklir di Semenanjung Korea (1994-2007)* dalam journal.unair.ac.id/filerPDF/4%20R%20Aditia%20Harisasongko,%20oke.doc diaskes pada 21 November 2016.

dengan terbentuknya APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*), NAFTA (*North America Free Trade Agreement*) dll. Yang artinya problem ekonomi AS mulai cair dengan model *soften diplomacy* ala Clinton . Paket liberalisasi pasar Clinton semakin meyakinkan AS sembuh dari keterpurukan ekonomi.⁶

Era Presiden Clinton menunjukkan penggunaan *soft diplomacy* sebagai fokus utama politik luar negeri AS. Irak dan Korea Utara yang merupakan ancaman kekuatan hegemoni AS dihadapi dengan penggunaan kekuatan multilateral dan jalur perundingan damai. Penggunaan doktrin *enlargment*, yaitu perluasan pengaruh AS melalui kekuatan ekonomi menjadi ciri pemerintahan Bill Clinton.

B. Serangan 11 September 2001

Amerika Serikat sejak Perang Dunia II berhasil menciptakan tatanan global terpadu, melalui keterlibatan beragam aktor negara dan non negara, demokrasi, penegakan hukum, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta nilai-nilai multilateralisme. Kekuatan militer, ekonomi dan budaya yang dimilikinya digunakan untuk kepentingan dan egoisme AS.⁷ Fenomena globalisasi dan majunya teknologi memunculkan aktor baru yang berasal dari *non-state*. Negara bukan lagi menjadi aktor yang dominan dalam pecaturan dunia. Munculnya aktor-aktor baru memunculkan fenomena-fenomena baru dalam

⁶ Bambang Nuroso, *Upaya Presiden AS Tangani Krisis Ekonomi*, dalam <http://www.pelita.or.id/baca.php?id=66767> diakses pada 21 November 2016.

⁷ Lia Nihlah Najwah, *Dinamika Struktur Agen dan Perubahan Internasional : Hegemoni AS vs World Polity Pasca 9 11*, Jurnal Transformasi Global Universitas Brawijaya Volume 02 No.01 Tahun 2015, h.46-47

hubungan internasional. Salah satunya yaitu fenomena serangan terorisme pada 11 September 2001.

1. Kronologi Serangan 9/11

Pergantian kepemimpinan Presiden Clinton ke Goerge W Bush disambut dengan adanya momen penyerangan oleh para teroris pada 11 September 2001 dengan membajak empat pesawat Amerika yaitu, American Airlines Flight 11, United Airlines Flight 175, United Airlines Flight 93 dan American Airlines Flight 77 dan menabrak Gedung *World Trade Center* dan kompleks markas militer AS Pentagon di Airlington, Virginia pada 11 September 2001 peristiwa itu dikenal sebagai Tragedi 9/11 atau *Tragedy Black September*.

Tragedi 9/11 merupakan serangkaian serangan bunuh diri yang telah direncanakan dengan apik terhadap target-target vital Pemerintah AS) seperti Menara Kembar World Trade Center (WTC) di New York dan Gedung Pentagon di Washington DC. Tragedi itu terjadi pada Selasa 11 September 2001 pukul 08.45 waktu setempat. Sekelompok pembajak dari militan Al Qaeda telah menyusup ke dalam empat penerbangan sipil AS dan membajak pesawat-pesawat tersebut. Berdasarkan laporan tim investigasi AS, lebih dari 3.000 jiwa tewas dalam tragedi mengerikan tersebut.⁸

American 11 ditabrakkan ke Menara Utara World Trade Centre dengan kecepatan 440mil/jam (700km/jam). Semua 92 penumpang dan sembilan awak di dalam pesawat Boeing 767 tewas dan juga sejumlah para pekerja. Orang yang berada di atas lantai 92 dari gedung berlantai 110 itu terperangkap. Ledakan dari

⁸ “11 September 2001, Tragedi 9/11 Gemparkan AS” dalam <http://news.okezone.com/read/2015/09/10/18/1211952/11-september-2001-tragedi-9-11-gemparkan-as> diakses pada 22 November 2016.

bahan bakar pesawat menghasilkan bola api besar yang menyebar jauh ke bawah bangunan sampai ke tingkat lobby di West Street. United 175 menghantam Menara Selatan WTC dengan kecepatan 540mil/jam (870km/jam). Pesawat 767 memotong gedung di bagian lantai 77 hingga 85. American Airlines 77 ditabrakkan ke Pentagon dengan kecepatan 530mil/jam (850km/jam) dan menewaskan seluruh 64 penumpang beserta awaknya, juga 125 warga sipil dan aparat militer yang sedang bekerja di dalam gedung itu. Komplek bersegi lima yang terletak di pinggiran Washington merupakan pusat jaringan militer Amerika Serikat dan merupakan salah satu gedung terbesar di dunia.⁹

Dalam beberapa jam setelah serangan, hasil investigasi “PENTBOM” yang dilakukan FBI pada 27 September 2001 didapat 19 nama-nama pelaku pembajakan. Badan intelijensi Jerman juga mendapatkan hasil yang sama. Pada 27 September 2001, FBI mempublikasikan foto-foto dari 19 pelaku dimana lima belas dari penyerang berasal dari Arab Saudi, dua dari Uni Emirat Arab, satu dari Mesir, dan satu dari Lebanon.¹⁰ Persis sebelum pemilihan presiden Amerika Serikat pada tahun 2004, di dalam sebuah pernyataan video terekam, Osama bin Laden mengakui keterlibatan Al-Qaeda pada penyerangan Amerika Serikat.

2. Persepsi Masyarakat dan Pemerintah AS Terhadap Serangan 9/11

Dampak pertama dari runtuhnya menara kembar WTC adalah ketakutan. Dengan kata lain, untuk pertama kalinya rakyat Amerika merasa takut terhadap

⁹ “*Kronologis 11 September 2001*” dalam http://www.bbc.com/indonesia/laporan_khusus/2011/09/110908_kronologiseptember.shtml diakses pada 22 November 2016.

¹⁰ <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/911-investigation> diakses pada 3 November 2016.

teroris dan dampak dari aksinya. Kematian mendadak 3000 orang yang sempat membuat lumpuh kehidupan di kota terbesar AS, menjadi pukulan telak kepercayaan warga kepada pemerintah terkait sistem keamanan nasional. Sebelum peristiwa 11 September, perang dan pembantaian massal hanya muncul di televisi dan hanya sedikit yang memberitakan kejadian seperti ini. Namun pasca 11 September, ketakutan akan masa depan dan lumpuhnya negara mulai muncul di hati jutaan warga AS. Ketakutan akibat instabilitas keamanan dan pasca 11 September membuat Amerika cenderung ke arah konservatif.¹¹ Hal ini kemudian berlanjut pada ketakutan masyarakat AS terhadap umat muslim. Fakta bahwa pelaku teror 9/11 adalah orang Islam memunculkan paradigma masyarakat AS bahwa Islam adalah agama yang radikal. Fenomena kebencian dan ketakutan terhadap umat Islam di AS kemudian meluas dengan istilah *Islamophobia*.

Dalam BBC, Presiden Bush mengatakan “Ini adalah aksi pembunuhan massal yang ditujukan untuk menakut-nakuti bangsa kita sehingga menjadi kacau dan mundur, namun mereka telah gagal. Terorisme atas bangsa kita tidak akan bertahan”.¹² Sementara seluruh warga dunia terhenyak menyaksikan sebuah pesawat menghantam Menara Utara WTC dan selang beberapa menit kemudian satu pesawat lain menghantam Menara Selatan. Sepertinya bukan hanya Amerika Serikat saja yang diserang, tapi seluruh kemanusiaan.¹³ Mereka adalah serangan

¹¹ “11 September: Peristiwa yang Mengubah Amerika” dalam http://indonesian.tribune.com/ranah/telitik/item/692251_SeptemberPeristiwa_yang_Mengubah_Amerika diakses pada 22 November 2016.

¹² http://www.bbc.com/indonesia/laporan_khusus/2011/09/110908_kronologiseptember.shtml diakses pada 20 November 2016.

¹³ “Sepuluh tahun setelah serangan 11 September” dalam http://www.bbc.com/indonesia/laporan_khusus/2011/09/110906_pengattarseptember.shtml diakses pada 22 November 2016.

teroris paling mematikan dalam sejarah, mengambil nyawa 3.000 orang Amerika dan warga negara internasional dan akhirnya menyebabkan perubahan jauh dalam pendekatan anti-teror dan operasi di AS dan di seluruh dunia.¹⁴ Berangkat dari hal ini, Bush kemudian mendeklarasikan perang global melawan terorisme (*global war against terrorism*) sebagai jawaban atas serangan 9/11.

Beberapa tahun sebelum serangan 9/11, dalam sebuah serangan teror di kota Oklahama, 180 orang tewas, namun peristiwa ini tidak mengubah sikap pemerintah Amerika. Wajah Amerika yang ditampilkan kepada dunia pasca peristiwa 11 September dengan AS sebelum insiden ini berbeda jauh. Amerika di dekade sebelumnya berulang kali mendapat serangan teror di berbagai dunia, namun reaksi pemerintah Amerika pasca peristiwa 11 September menunjukkan sikap mereka sangat berbeda dengan reaksi yang ditunjukkan sebelumnya di peristiwa seperti pemboman club malam Amerika di Beirut.¹⁵

Tragedi World Trade Center 11 September 2001 membawa sebuah periode baru dalam studi keamanan internasional. Tragedi ini telah membangun sebuah kesadaran baru bahwa ancaman bagi AS dan keamanan dunia tidak semata-mata bersumber dari ancaman militer negara-negara musuh (*rival great power*) saja, namun juga ancaman transnasional.¹⁶ Amerika Serikat yang memiliki intelijen yang terkenal dan sangat profesional ternyata gagal dalam menangkis / mengantisipasi serangan yang meruntuhkan simbol-simbol kekuatan dan

¹⁴ <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/911-investigation> diakses pada 22 November 2016.

¹⁵ “11 September: Peristiwa yang Mengubah Amerika” dalam http://indonesian.irib.ir/ranah/telisisik/item/69225-11_September-_Peristiwa_yang_Mengubah_Amerika diakses pada 22 November 2016.

¹⁶ Ratih Herningtyas, *Weak State Sebagai Sebuah Ancaman Keamanan : Studi Kasus Kolombia*. Jurnal Hubungan Internasional UMY Vol.2 No.2 Oktober 2013, h.146

keperkasaan Amerika. Pasca serangan 11 September tersebut Amerika menentang keras terorisme dan mengatakan terorisme adalah musuh bersama yang harus diperangi.¹⁷

Runtuhnya WTC dianggap sebagai *defining moment* bagi perang melawan terorisme dalam skala global. Di era global sekarang ini, ancaman terhadap kehidupan manusia tampaknya semakin luas dan beragam. Ancaman tersebut tidak lagi berasal dari perang-perang besar (Perang Dunia Pertama dan Kedua) atau ancaman Perang Nuklir yang menjadi “hantu” selama Perang Dingin. Sebaliknya ancaman tersebut bisa berasal dari kekuatan-kekuatan radikal yang berkembang dalam masyarakat. Tentara dan persenjataan yang canggih bukan lagi memegang monopoli kekerasan terhadap kemanusiaan, tetapi justru dari perangkat-perangkat sipil yang tidak dibayangkan sebelumnya.¹⁸ Dalam *Terorisme and Global Security*, Ann E. Roberston mengemukakan bahwa terorisme yang terjadi sekarang ini bisa terjadi kapan saja dan dimana saja menjadi ancaman serius bagi keamanan global.¹⁹

Terorisme bukan masalah keamanan nasional utama bagi pemerintah AS di bawah baik Clinton maupun administrasi pra Bush Senior.²⁰ Dari perspektif Amerika, keberhasilan Al-Qaeda dalam melancarkan aksi terorisme dengan meluluhlantakan simbol kekuatan AS dianggap sebagai ancaman terhadap stabilitas yang menyangkut keamanan nasional AS dan perdamaian dunia. Perubahan pandangan Amerika terkait dengan ancaman keamanan nasional

¹⁷ Aprilia Restuning Tunggal, *Ilmu Hubungan Internasional : Politik, Ekonomi, Keamanan dan Isu Global Kontemporer*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013, h.63

¹⁸ Budi Winarno, *Isu-Isu Global Kontemporer*, (Yogyakarta: CAPS, 2011), h. 166-167

¹⁹ Ibid, h.169

²⁰ http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report_Exec.htm diakses pada 22 November 2016.

(*national security*) AS kemudian bergeser dari kekuatan negara super power dan ideologi menjadi terorisme. Sekarang tantangan keamanan dari kelompok/organisasi *non-state* yang kekuatan lintas batas wilayah satu negara ke negara lain yang tidak teridentifikasi dari negara tertentu. Serangan 11 September 2001 seolah-olah menjadi fakta munculnya ancaman baru terhadap Amerika Serikat. Terdapat perubahan pandangan AS bahwa isu terorisme tidak lagi menjadi isu domestik di suatu negara akan tetapi telah menjadi isu global yang harus direspon dengan kebijakan yang tepat. Terorisme merupakan musuh utama bagi AS, sehingga pemerintah AS harus memiliki strategi kebijakan politik luar negeri yang khusus yaitu perang melawan terorisme atau *Global War on Terror*. Amerika Serikat mulai mengkampanyekan dan menyatakan perang melawan terorisme. *Global War on Terror* kemudian menjadi agenda utama disetiap periode pemerintahan AS.

Politik luar negeri Amerika Serikat selalu dinamis menyesuaikan dengan konteks internasional yang dihadapi. Politik Luar Negeri AS era George H W Bush menunjukkan penggunaan instrumen kekuatan militer sebagai fokus utama, ancaman AS yaitu negara-negara yang tidak kooperatif dengan AS. Namun, di era Bill Clinton politik luar negeri AS bergeser ke pendekatan yang lebih mengedepankan kekuatan ekonomi dan diplomasi. Munculnya ancaman baru dalam bentuk kekuatan organisasi yaitu serangan terorisme dihadapi oleh AS pada tragedi 9/11dihadapi AS dengan menggunakan kekuatan militer digunakan sebagai instrumen utama kebijakan politik luar negeri AS dalam perang melawan terorisme.