

POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DALAM MENGHADAPI ISU TERORISME INTERNASIONAL¹

INDONESIAN FOREIGN POLICY IN DEALING WITH INTERNATIONAL TERRORISM ISSUE

Ganewati Wuryandari

Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta
E-mail: ndari_ganewati@yahoo.com

Diterima: 30 Juli 2014; direvisi: 5 September 2014; disetujui: 22 Oktober 2014

Abstract

Terrorism is not a new issue, however it has become one of the most important issues of Indonesian foreign policy. The global fight against terrorism has increasingly gained legitimacy and supports among international community especially after the September 11, 2001 attacks in New York. Indonesia considers that the fight against terrorism is not merely to be its international obligation to support the global movement to ameliorate the menace, it is also to serve its national interest. To combat terrorism, Indonesian foreign policy closely cooperates with other nations-states in terms of bilateral, regional and multilateral. However, these international cooperations are often dictated by the perspective of the parties concerned. This paper provides an analysis of Indonesian foreign policy responses to international terrorism. The work assesses its role in various bilateral, regional and multilateral cooperation in combating international terrorism.

Keywords: Indonesian foreign policy, international terrorism, international cooperation.

Abstrak

Terorisme bukan isu baru namun menjadi salah satu isu yang semakin penting dalam kebijakan luar negeri Indonesia. Perang global melawan terorisme memperoleh legitimasi dan dukungan yang semakin meluas dari masyarakat internasional terutama setelah terjadi tragedi 11 September 2001 di New York. Keterlibatan Indonesia dalam perang melawan terorisme ini tidak hanya untuk memenuhi kewajibannya sebagai bagian masyarakat internasional untuk secara bersama-sama memerangi terorisme, melainkan juga demi memenuhi kepentingan nasionalnya. Kebijakan luar negeri Indonesia dalam penanganan isu ini sangat mengedepankan kerja sama dengan negara-negara lain baik bilateral, regional dan multilateral. Namun demikian, kerja sama internasional yang terkait dengan penanganan isu terorisme internasional harus dicermati karena sangat diwarnai oleh perspektif pihak-pihak yang berkepentingan. Tulisan ini menganalisis kebijakan luar negeri Indonesia dalam forum bilateral, regional dan multilateral mengenai isu terorisme internasional.

Kata Kunci: kebijakan luar negeri, terorisme internasional, kerja sama internasional.

¹ Tim Peneliti terdiri dari: Ganewati Wuryandari (Koordinator), RR. Emilia Yustiningrum, Nanto Sriyanto, Athiqah Nur Alami.

Pendahuluan

Terorisme bukanlah isu baru namun menjadi aktual terutama sejak terjadinya peristiwa serangan terhadap gedung *World Trade Centre* (WTC) di New York, Amerika Serikat (AS) pada 11 September 2001. Tragedi ini mendorong munculnya pemahaman baru tentang terorisme.² Terorisme tidak lagi hanya dipahami sebagai aksi kejahatan luar biasa yang bersifat nasionalistik dan teritorial, melainkan aksi tersebut juga memiliki karakter ideologis yang berkorelasi dengan agama dan bersifat lintas negara.

Peristiwa 9/11 di atas juga telah memiliki dampak terhadap perubahan konstelasi politik internasional dengan kecenderungan semakin eksisnya hegemoni AS. Tragedi ini berkembang sebagai isu global sebagai akibat dari kebijakan yang dilancarkan untuk memerangi terorisme yang dikenal dengan *Global War against Terrorism*. Dalam implementasinya, AS menuntut dukungan dari komunitas internasional untuk bekerja sama memerangi terorisme. Deklarasi “*either you are with us or against us*” yang dinyatakan oleh Presiden AS George W. Bush tidak memberikan pilihan lain bagi negara-negara di dunia selain hanya untuk bersikap mendukung atau tidak ikut dalam aliansi AS dalam perang melawan teroris.

Menanggapi tragedi tersebut, Indonesia bersikap responsif. Tidak lama setelah peristiwa tersebut, Presiden RI Megawati Soekarnoputri mengirimkan surat kepada Presiden Bush berisi ekspresi duka cita dan kecaman Indonesia yang mengutuk serangan tersebut sebagai tindakan yang tidak berperikemanusiaan. Hal yang sama diulangi kembali oleh Megawati ketika berkunjung ke Washington pada 19 September 2001. Pernyataan tersebut dilandasi sikap Indonesia yang menentang segala bentuk kekerasan sebagai cara untuk mencapai suatu tujuan politik, sebagaimana dinyatakan oleh Presiden Megawati bahwa, “*Indonesia has always been against violence. Anything that relates to violence, including acts of terrorism, we will definitely be against it.*”³

² Matthew J. Morgan, “The Origins of the New Terrorism”, *Parameters*, 2004, hlm. 29.

³ Office of the Press Secretary, the U.S. Government, “President

Dilihat dari pernyataan tersebut, dapat dikatakan Indonesia sesungguhnya belum menentukan sikap tegasnya dalam kaitannya dengan kebijakan global AS untuk memerangi terorisme. Namun, hal ini tidak berarti Indonesia bersikap pasif dalam merespons persoalan terorisme. Lima belas hari setelah tragedi 9/11, Indonesia menandatangani Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Pencegahan Sumber Finansial Terorisme (*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism 1999*).⁴ Selain untuk memperkuat payung hukum isu terorisme di level internasional, penandatanganan tersebut dimaksudkan untuk menunjukkan sikap Indonesia yang menghormati dan mengedepankan mekanisme multilateral dalam memerangi terorisme daripada aksi unilateral AS. Sikap kritis Indonesia tersebut digarisbawahi oleh pernyataan Megawati yang mengecam tindakan unilateral tersebut sebagai “*an act of aggression, which is in contravention of international law*”.⁵

Kebijakan Indonesia di atas dilandasi oleh persepsi pemerintah yang saat itu masih menganggap terorisme bukan menjadi ancaman utama bagi keamanan nasional. Maraknya gejolak politik domestik, diantaranya tuntutan merdeka dari sejumlah wilayah seperti Papua dan Aceh, menjadikan persoalan separatisme lebih krusial bagi Indonesia. Hal ini sebagaimana diakui oleh pejabat tinggi pemerintah Indonesia yang menyatakan bahwa separatisme merupakan “*the most pressing security threat, not terrorism*”.⁶ Keengganan Indonesia untuk turut serta dalam

Building Worldwide Campaign Against Terrorism: Remarks by President Bush and President Megawati of Indonesia”, 19 September 2001.

⁴ Fabiola Desy Unidjaja, “Indonesia Signs UN Convention on Terrorism”, *The Jakarta Post*, 26 September 2001, <http://www.thejakartapost.com/news/2001/09/26/indonesia-signs-un-convention-terrorism.html>, diakses pada tanggal 12 November 2013.

⁵ Gary LaMoshi, “Indonesia Doth Protest War Too Little”, *Asia Times*, 29 Maret 2003, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/EC29Ae02.html, diakses pada tanggal 12 November 2013.

⁶ Pernyataan pejabat tinggi pemerintah Indonesia di Jakarta pada 20 Juni 2008 dalam Senia Febrica, “Securitizing Terrorism in Southeast Asia: Accounting for the Varying Responses of Singapore and Indonesia”, *Asian Survey*, Vol. 50, No. 3, 2001, hlm. 582.

perang global melawan terorisme juga diperkuat oleh pernyataan Wakil Presiden Hamzah Haz yang pada awalnya menyangkal adanya jaringan terorisme di Indonesia.⁷ Dengan kata lain, pada saat itu terorisme belum dilihat sebagai ancaman sehingga belum terjadi proses sekuritisasi dalam kebijakan luar negeri Indonesia.

Sikap kritis Indonesia dalam koalisi global melawan terorisme di atas ternyata tidak berlangsung lama. Berbagai rentetan aksi terorisme yang terjadi di Indonesia terutama sejak Bom Bali I pada 2002 telah menyentak Indonesia bahwa aksi terorisme seolah sebagai bom waktu yang setiap saat bisa terjadi. Rentetan peristiwa berikutnya seperti Bom Hotel J.W. Marriot (2003), Bom Kedubes Australia (2004), Bom Bali II (2005) dan Bom J.W. Marriot-Ritz Carlton (2009) semakin menguatkan kesadaran bahwa terorisme menjadi ancaman nyata bagi keamanan nasional Indonesia.

Perkembangan isu terorisme di tingkat internasional dan domestik tersebut pada akhirnya menjadi titik tolak perubahan orientasi kebijakan anti-terorisme Indonesia. Komitmen baru untuk penanggulangan terorisme tersebut dapat dilihat pada lingkup domestik dan internasional. Pada lingkup domestik, komitmen Indonesia tersebut tercermin pada tataran legal-formal, kelembagaan dan praksis. Secara yuridis, Indonesia mengeluarkan sejumlah peraturan perundangan terkait penanganan terorisme, yaitu seperti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2002 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang (UU) Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Perpu No. 2 Tahun 2002 tentang pemberlakuan Perpu No. 1 Tahun 2002 pada peristiwa Bom Bali I, Inpres No. 4 Tahun 2002, dan Surat Keputusan Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan No. Kep-26/Menko/Polkam/11/2002 tentang Pembentukan Desk Koordinasi Pemberantasan Terorisme (DKPT).

Disamping DKPT, pemerintah juga membangun kelembagaan baru yang dirancang sebagai unit antiteroris. Salah satunya adalah

Detasemen Khusus 88 atau yang dikenal dengan Densus 88 pada tahun 2004 dan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme yang terbentuk pada 2010.⁸ Selain melalui upaya legal dan kelembagaan, Indonesia juga melakukan upaya penegakan hukum melalui aksi-aksi penangkapan para tersangka teroris, mengadili dan memenjarakan mereka bila terbukti bersalah di dalam proses pengadilan. Menurut Ansyad Mbay, Kepala BNPT, sampai dengan saat ini BNPT telah berhasil menangkap sekitar 810 orang teroris dan membawa 500 orang teroris ke pengadilan.⁹

Sedangkan pada lingkup internasional, komitmen Indonesia untuk penanggulangan terorisme terwujud dalam politik luar negeri yang terus menggunakan berbagai upaya bilateral, regional dan global untuk mengatasi ancaman ini. Secara bilateral, Indonesia menggali kerja sama dengan berbagai negara, antara lain AS dan Australia. Sementara dalam konteks regional, Indonesia menempatkan ASEAN sebagai bagian penting dalam kerja sama penanganan terorisme. Hal ini dikarenakan terorisme di Indonesia diyakini memiliki jaringan internasional, termasuk di beberapa negara ASEAN. Peristiwa Bom Bali I yang melibatkan jaringan teroris dari Malaysia memperkuat keyakinan tersebut.¹⁰ Pentingnya kerja sama antar negara ASEAN disampaikan dalam pidato Presiden RI Megawati pada ulang tahun ASEAN ke-36 di Jakarta pada 2003:

Regional plans of action to tackle such problems had long been established as part and parcel of ASEAN's functional cooperation, but suddenly these appeared to be inadequate in the face of the cataclysms like terrorist attacks in the United States and in Bali. These two tragedies roused the entire civilized world to the immense danger of international terrorism

⁸ Densus 88 ini adalah salah satu dari unit antiteror di Indonesia, disamping Detasemen C Gegana Brimob, Detasemen Penanggulangan Teror (Dengultor) TNI AD alias Grup 5 Anti Teor, Detasemen 81 Kopasus, Detasemen Jalamangkara Korps Marinir TNI AL dan Detasemen Bravo (Denbravo) TNI AU.

⁹ Ansyad Mbai, "Kebijakan Penanggulangan Terorisme", Presentasi disampaikan pada Focus Group Discussion Tim Polugri P2P LIPI, Jakarta, 14 Mei 2013.

¹⁰ Irfa Puspitasari, "Indonesia's New Foreign Policy-'Thousand Friends Zero Enemy'", *IDSA Issue Brief*, No. 23, Agustus 2010, hlm. 4.

⁷ Foreign Correspondent, "Hamzah Haz Interview Transcript", 23 Oktober 2002, <http://www.abc.net.au/foreign/stories/s710402.htm>, diakses pada tanggal 12 November 2013.

*and other transnational crimes. It became clear that no single country or group of countries could overcome this threat alone. In Indonesia's view, which is shared by the rest of the ASEAN members, it would take a global coalition involving all nations, all societies, religions and cultures to defeat this threat.*¹¹

Dalam lingkup kerja sama multilateral, Indonesia mendukung langkah-langkah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan berperan aktif dalam berbagai bentuk kerja sama dengan lembaga-lembaga internasional khususnya dalam rangka penegakan hukum, dan berbagai langkah pencegahan, penumpasan, pemberantasan terorisme serta keamanan internasional. Salah satu wujud dukungan itu antara lain dalam *Counter-Terrorism Committee (CTC)* yang dibentuk berdasarkan Resolusi DK PBB No. 1373 Tahun 2001. Dalam rangka menindaklanjuti pemenuhan kewajibannya sebagai bagian dari CTC, pemerintah Indonesia membuat laporan capaian upaya penanggulangan terorisme setiap tahunnya. Selain itu, Indonesia telah meratifikasi 7 dari 16 konvensi internasional dan protokol dalam isu terorisme.

Di dalam upaya penanggulangan terorisme di atas, kebijakan luar negeri Indonesia dilandaskan pada beberapa pilar strategi. Sebagaimana dikemukakan oleh Menteri Luar Negeri RI Marty Natalegawa di *Symposium on International Counter-Terrorism Cooperation* yang diselenggarakan oleh Sekretaris Jenderal PBB di New York pada 19 September 2011, pilar-pilar strategi tersebut adalah sebagai berikut: *pertama*, upaya nasional dan regional harus sejalan dengan upaya global; *kedua*, perang melawan terorisme harus diarahkan pada akar terorisme itu sendiri; *ketiga*, demi mencapai upaya jangka panjang, penggunaan *soft power* menjadi sangat esensial; dan *keempat*, upaya

¹¹ Megawati Soekarnoputri, "ASEAN Today: Challenges and Responses, Remarks by the President of the Republic of Indonesia on the Occasion of the 36th Anniversary of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), Jakarta, 8 Agustus 2003, <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/asean-today-challenges-and-responses-remarks-by-the-president-of-the-republic-of-indonesia-on-the-occasion-of-the-36th-anniversary-of-the-association-of-southeast-asian-nations-asean-jakarta>, diakses pada tanggal 12 November 2013.

untuk menanggulangi terorisme harus sesuai dengan prinsip demokrasi.¹²

Berdasarkan uraian di atas terlihat terorisme masih menjadi ancaman yang perlu diwaspadai. Gerakan dan penyebaran terorisme di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari konteks regional dan internasional, oleh karena itu, upaya untuk mengatasinya juga harus melibatkan banyak pihak termasuk negara-negara lain. Hanya saja kerja sama penanggulangan terorisme melalui bilateral, regional dan multilateral tidak terlepas dari perbedaan kepentingan antar negara yang terlibat. Karakter transnasional yang terdapat pada aksi terorisme dewasa ini telah menjadi salah satu justifikasi bagi tindakan pelanggaran norma dasar hubungan internasional, yaitu kedaulatan nasional. Kondisi ini menjadi tantangan tersendiri bagi pelaksanaan kebijakan luar negeri Indonesia yang bebas aktif, yaitu penentuan kebijakan luar negeri yang seimbang diantara tekanan internasional dan sensitivitas domestik tanpa mengorbankan kepentingan nasional. Terkait dengan permasalahan tersebut ada dua pertanyaan utama perlu diajukan, yaitu: *pertama*, bagaimana signifikansi isu terorisme dalam kebijakan luar negeri Indonesia; dan *kedua*, bagaimana kebijakan luar negeri Indonesia di tingkat bilateral, regional dan multilateral dalam isu terorisme internasional?

Terorisme dalam Perspektif Teoritik Hubungan Internasional

Terorisme dapat dipahami dari berbagai disiplin ilmu seperti kriminologi, politik, hubungan internasional, keamanan (*war and peace studies*), komunikasi dan agama. Kondisi ini menyebabkan tidak ada definisi terorisme yang baku dan berlaku universal, sehingga menjadi salah satu masalah yang mengganjal bagi kajian terorisme.

Berdasarkan sudut pandang multidisipliner tersebut di atas, tindakan terorisme sendiri dapat didefinisikan dari berbagai segi, yaitu antara lain sebagai kriminalitas, sebagai kekerasan politik

¹² Permanent Mission of The Republic of Indonesia to The United Nations, "Statement by H.E. DR. R.M. Marty M. Natalegawa Minister of Foreign Affairs of Republic of Indonesia at The Secretary-General's Symposium on International Counter-Terrorism Cooperation", New York, 19 September 2011.

(*political violence*), sebagai bentuk strategi perang, sebagai bentuk komunikasi, dan sebagai perang suci berlandaskan agama.¹³ Sedangkan berdasarkan peristilahannya (etimologi), teror sendiri berasal dari bahasa Latin “*terrere*” yang berarti “menakut-nakuti” yang diserap ke dalam bahasa Prancis dan selanjutnya digunakan pertama kali dalam bahasa Inggris pada tahun 1528. Terorisme sendiri memiliki konotasi politis saat digunakan oleh salah satu faksi dalam Revolusi Perancis. Pada saat itu, untuk menanggulangi ancaman kubu monarkis, Maximilien Robespierre memerintahkan eksekusi massal 17.000 tahanan untuk memberikan efek jera kepada lawan politiknya. Dalam pandangan Robespierre (1794), teror dipahami sebagai, “*nothing else than immediate justice, severe, inflexible; it is therefore an outflow of virtue, it is not so much a specific principle than a consequence of the general principle of democracy applied to the most pressing needs of the motherland.*”¹⁴ Pemerintahan gaya Robespierre ini yang kemudian dikenal dengan “rejim teror”. Penggunaan istilah teror kemudian berkembang dengan dilekatkan pada kelompok nonnegara pada saat kelompok anarkis Perancis dan Rusia melakukan hal serupa dalam melawan pemerintah yang berkuasa.¹⁵ Serapan ini menjadi acuan banyak kajian terorisme dari sudut pandang ilmu politik yang melihat terorisme sebagai bagian dari kekerasan guna mencapai tujuan politik (*political violence*).

Perkembangan yang lebih kekinian menunjukkan penggunaan teror sebagai alat perlawanan dalam perang kolonial oleh kelompok gerilya kemerdekaan pada era antikolonialisme yang merebak pascaPerang Dunia II. Sampai dengan tahun 1980-an, peristiwa penyanderaan dan pembajakan pesawat terbang banyak

¹³ Alex P. Schmid, “Introduction”, dalam Alex P. Schmid (Ed.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, (New York: Routledge, 2011), hlm. 1-2.

¹⁴ Joseph J. Easson dan Alex P. Schmid, “Appendix 2.1 250-plus Academic, Governmental and Intergovernmental Definitions of Terrorism”, dalam Schmid (Ed.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, (New York: Routledge, 2011), hlm. 99.

¹⁵ Reuven Young, “Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law and Its Influence on Definitions in Domestic Legislation”, *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 29, Issue 1, Article 3, 12-1-200, hlm. 27-28.

dikaitkan dengan terorisme yang terkait dengan isu nasionalisme tersebut. Namun, perkembangan pasca Perang Dingin di tahun 1990-an hingga kini menunjukkan perubahan dari permulaan sejarah istilah terorisme ini sendiri. Pada terorisme yang berkembang di tahun 1990-an, keterkaitan dengan ideologi dan nasionalisme tidak lagi menjadi faktor utama. Saat ini, isu terorisme seringkali dikaitkan dengan keyakinan agama sebagai motif politik di belakangnya.¹⁶ Seperti dinyatakan oleh Hoffman bahwa “*the religious imperative for terrorism is the most important characteristic of terrorist activity today.*”¹⁷

Karakteristik lainnya dari terorisme saat ini terkait erat dengan globalisasi. Sebagai fenomena internasional yang tidak bisa dihindari, globalisasi diyakini tidak hanya menjadi motivasi bagi tindakan terorisme, tapi juga memfasilitasi metode untuk melakukannya. Seperti pernyataan berikut, “*In today’s globalizing world, terrorists can reach their targets more easily, their targets are exposed in more places, and news and ideas that inflame people to resort to terrorism spread more widely and rapidly than in the past.*”¹⁸ Selain kemudahan dalam akses dalam informasi dan teknologi, fenomena globalisasi identik dengan penyebaran nilai-nilai Barat yang liberal. Masuknya nilai-nilai Barat dan institusi ke dunia Islam melalui proses globalisasi dan pasar bebas menjadi penjelasan lain dari latar belakang tumbuhnya terorisme. Proses globalisasi yang melintasi batas-batas negara dan membawa konsekuensi politik dan ekonomi telah mendorong munculnya budaya pasar yang berorientasi pada kepentingan dan keuntungan pribadi yang koruptif sehingga meminggirkan komunitas-komunitas tradisional.¹⁹

Sementara itu, dalam hal akar penyebab aksi terorisme saat ini relatif beragam. Hal ini tercermin antara lain dalam persidangan Majelis Umum PBB pada bulan Oktober 2001. Perwakilan

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 29.

¹⁷ Lihat Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, (New York: Columbia University Press, 1998).

¹⁸ Paul R. Pillar, “Terrorism Goes Global: Extremist Group Extend their Reach Worldwide,” *The Brookings Review*, 19 (Fall 2001), hlm. 34-37.

¹⁹ Morgan, *op.cit.*, hlm. 37.

negara-negara anggota PBB memberikan berbagai penyebab timbulnya serangan terorisme nonnegara yang menghancurkan menara WTC. Armenia, misalnya, menyatakan penyebab terorisme adalah kemiskinan. Sementara negara lain Benin, Kosta Rika, Republik Dominina, Finlandia, Malaysia, Palestina dan Namibia menyatakan bahwa terorisme muncul karena adanya ketimpangan sosial, marjinalisasi, penindasan, pelanggaran hak dasar, ketidakadilan, kesengsaraan, kelaparan, narkoba, prasangka sosial, alienasi kaum muda di tengah situasi keterpurukan ekonomi dan instabilitas politik, penolakan terhadap Barat dengan segala aspek budayanya, ketakutan, dan keputusan.²⁰

Sementara pendapat dari Benjamin Barber terkait dengan persoalan keyakinan agama yang menjadi pendorong terorisme, dianggap merupakan persoalan keterasingan identitas yang berujung pada radikalisme. Amartya Sen berpendapat lain atas persoalan identitas tersebut dengan melihat problem kemiskinan dan mobilitas sosial sebagai akar radikalisme yang berkembang menjadi terorisme.²¹ Cornelia Beyer yang mengusung pendapat Johan Galtung tentang kekerasan struktural, menilai bahwa kekerasan struktural yang hadir dalam bentuk baru seperti “invasi” kultural dan interaksi yang tidak simetris dengan adanya intervensi politik yang tidak menghormati norma kedaulatan internasional menjadi sebab terorisme menjadi solusi bagi pelaku tindak teror.²²

Selain berbagai faktor di atas, pengamat lain menyatakan bahwa kemunculan aksi terorisme di satu negara dapat dikaitkan dengan kiprah politik luar negeri negara tersebut. Menurut Savun dan Phillips, negara yang memiliki perilaku politik luar negeri tertentu lebih mudah menarik terorisme lintas negara (*transnational terrorism*). Negara-negara yang lebih aktif terlibat dalam politik internasional lebih mungkin

menjadi target terorisme transnasional. Negara demokratis lebih mungkin menjadi target teroris internasional tidak hanya karena tipe rezimnya semata tapi juga karena tipe kebijakan luar negeri yang negara tersebut tunjukkan.²³ Savun dan Phillips lebih lanjut menyatakan bahwa “*a more active foreign policy should lead to more transnational terrorism*.”²⁴ Untuk mencapai kesimpulan itu, variabel yang digunakan untuk mengukur kiprah politik luar negeri suatu negara meliputi keterlibatan dalam krisis politik luar negeri dengan negara lain, hubungan aliansi dengan AS dan frekuensi intervensi di perang sipil.²⁵ Jika dilandaskan pada argumen ini, maka penyebab Indonesia rentan terhadap serangan terorisme lintas negara mungkin salah satunya bersumber dari kiprah politik luar negeri Indonesia yang asertif.

Penanganan terorisme internasional saat ini menunjukkan kebaruannya dengan mempertimbangkan adanya perubahan karakter konflik yang asimetris. Aktor yang saling berkonflik dalam konteks kekinian tidak selalu negara yang menjadi aktor utama seperti paradigma Realisme dalam studi Hubungan Internasional, namun juga melibatkan aktor non-negara, yaitu seperti teroris yang dalam versi AS adalah jaringan Al Qaeda. Hanya saja dalam penanggulangan yang dikedepankan oleh AS, metode yang diajukan masih merupakan preskripsi kebijakan yang kental nuansa paradigma Realismenya. Doktrin *Pre-emptive Strike* dan aksi invasi yang menjadi sendi utama dalam perang melawan terorisme justru menempatkan negara dan kedaulatan wilayah dalam ranah yang dipertanyakan. Tindakan AS dengan menyerang Afganistan di bawah Taliban yang dianggap memberi “perlindungan” (*safe haven*) kepada Al Qaeda justru menjadikan konflik yang semula dipicu oleh aktor non-negara menjadi konflik yang mau tidak mau membawa negara lain untuk bertanggung jawab. Hal inilah yang menjadikan salah satu karakter isu terorisme saat ini bercorak “*terrorist-sponsored state*”,

²⁰ Alex P. Schmid, “Introduction”, dalam Schmid (Ed.), *op.cit.*, hlm. 13-14.

²¹ Lihat Amartya Sen, “Violence, Identity, and Poverty”, *Journal of Peace Research*, Vol. 45, No. 1, 2008, hlm. 9; Benjamin Barber, *Jihad vs. McWorld*, (New York: Times Books, 1995).

²² Cornelia Beyer, “Understanding and Explaining International Terrorism: On the Interrelation between Human and Global Security”, *Human Security Journal*, Vol. 7, Summer 2008, hlm. 63-67.

²³ Burcu Savun dan Brian J. Phillips, “Democracy, Foreign Policy and Terrorism”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 20, No. 10, 2009, hlm. 2.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 12.

²⁵ *Ibid.*

yaitu teroris yang disponsori negara, misalnya Afghanistan yang dikuasai Taliban.

Sementara itu, dalam sudut pandang akademik dan norma hubungan internasional, isu terorisme mencuatkan kembali pertanyaan atas norma mendasar hubungan antara negara, yaitu kedaulatan. Bila pada dasawarsa 1990-an, kedaulatan versi Westphalia yang sangat menekankan pada integritas wilayah sempat dipertanyakan dengan adanya konflik internal akibat dari gagal hadirnya negara dalam penyelesaian konflik internal yang berimbas pada stabilitas internasional. Diskursus itu memunculkan konsep *human security* yang meletakkan kedaulatan negara dengan kewajiban negara/pemerintah untuk melindungi hak-hak dasar warga negaranya.

Selain itu, perkembangan isu terorisme internasional mutakhir membuka isu masih lemahnya rejim internasional dalam isu ini.²⁶ Hal ini dapat dicermati dari kesulitan yang terjadi saat negara-negara yang secara normatif mengutuk aksi teroris untuk dapat bekerja sama secara multilateral. Hal itu dapat dilihat dari kesulitan upaya definisi hukum atas terorisme yang dapat dijadikan rujukan bersama oleh banyak negara. Bukan saja definisi akademik yang beragam dikarenakan perbedaan sudut pandang kajian, definisi hukum atas terorisme oleh banyak negara juga cukup beragam dan menjadi kendala tersendiri dalam upaya kerja sama global. Definisi hukum itu yang menjadi landasan normatif dan landasan strategis dalam menanggulangi ancaman terorisme dan akar yang menjadi penyebab bangkitnya militansi dengan latar “ideologis” yang terbilang baru ini.

Berdasarkan paradigma Neo-Liberal Institutionalism,²⁷ kelembagaan yang sedang dibangun dalam penanganan isu terorisme

²⁶ Menurut Stephen D. Krasner, rezim internasional adalah “principles, norms, rules, and decision making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area.” Lihat diskusinya dalam Stephen D. Krasner (Ed.), *International Regimes*, (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983).

²⁷ Lihat Robert O. Keohane, *After Hegemony*, (Princeton: NJ, Princeton University Press, 1984). Keohane mengusung ide pembentukan norma dalam hubungan internasional yang juga sangat ditentukan oleh keberadaan hegemon meski tidak sepenuhnya bergantung pada hegemon pasca-keberlangsungan norma/rezim internasional tersebut.

secara multilateral masih membutuhkan peranan dari negara hegemon yang dapat menegakkan norma yang dapat diacu bersama. Namun, dengan posisi AS yang lebih mengedepankan aksi unilateral, acuan dari kebanyakan negara-negara yang mendukung kebijakan multilateral adalah norma lain yang mengacu pada upaya penanggulangan terorisme yang sudah mapan. Meski tentunya harus mendapatkan modifikasi dalam pengembangan norma yang akan dipergunakan mengingat karakter terorisme yang jauh berbeda dari generasi teroris sebelumnya. Dalam hal ini, pandangan mengenai hubungan internasional sebagai sebuah interaksi komunitas internasional menjadi rujukan untuk menilik model yang akan berkembang atau melihat pada sisi idealita yang dapat menjadi titik temu dalam upaya bersama tersebut.²⁸

Isu Terorisme Global: Kebijakan Luar Negeri, Implementasi dan Kendala

Isu terorisme telah menjadi tantangan kebijakan luar negeri Indonesia terutama sejak muncul pertama kali menjadi isu global, yaitu setelah adanya tragedi penyerangan terhadap menara kembar *World Trade Center* dan gedung Pentagon di Amerika Serikat (AS) pada 11 September 2001. Tantangan utamanya terletak pada penentuan pilihan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri yang seimbang di antara tekanan domestik dan internasional terkait isu terorisme internasional tanpa mengorbankan kepentingan nasional. Adagium “*foreign policy begins at home*” memang sebuah keniscayaan dalam kebijakan luar negeri, namun demikian Indonesia juga sangat memperhitungkan dinamika lingkungan eksternalnya.

Tragedi 9/11 terbukti telah memberikan dampak luas pada tataran internasional. Tidak saja mengubah perspektif global tentang ancaman terorisme dari era Perang Dingin, peristiwa tersebut juga menandai lahirnya tatanan politik dunia yang bercirikan dengan meningkatnya ancaman keamanan nontradisional yaitu terorisme. Selain itu, peristiwa tersebut mengubah instrumen yang dibutuhkan untuk mencegahnya,

²⁸ Kedua pandangan terakhir di atas mengacu pada Paradigma *English School* dan Konstruktivisme dalam Hubungan Internasional.

sekalipun telah ada institusi-institusi regional dan multilateral yang mengaturnya. Tragedi di atas juga terbukti memiliki dampak yang signifikan terhadap perubahan situasi dan percaturan politik dengan kecenderungan semakin eksisnya hegemoni AS. Dengan kebijakan “*Global War Against Terrorism*”, negara adidaya ini mampu mengubah isu terorisme menjadi isu global dengan menyeret negara-negara di dunia untuk bergabung dalam koalisi internasional melawan terorisme.

Tragedi 9/11 dan serangan bom di tanah air, khususnya setelah peristiwa Bom Bali 2002 telah menjadi titik balik perspektif pemerintah Indonesia akan sekuritisasi isu terorisme yang sebelumnya terabaikan. Maraknya aksi-aksi terorisme yang terjadi di dalam negeri menegaskan akan realitas nyata ancaman terorisme bagi kepentingan nasional. Peristiwa tersebut terbukti memiliki dampak yang luas terhadap seluruh aspek kehidupan nasional. Tidak saja mengancam stabilitas sosial ekonomi dan politik keamanan dalam negeri, tetapi juga mempengaruhi hubungan Indonesia dengan negara-negara lain. Isu terorisme dalam realitasnya telah menimbulkan citra negatif tentang Indonesia di mancanegara, yaitu antara lain Indonesia dipandang sebagai negara tidak aman dan dicap sebagai negara “sarang teroris”. Implikasi-implikasi meluasnya pandangan tersebut tercermin melalui kebijakan beberapa negara, seperti antara lain Amerika Serikat, Australia dan Jepang, yang mengeluarkan *travel warning* dan *travel advisory* yang ditujukan kepada warganegaranya yang akan berkunjung ke Indonesia.

Citra negatif ini tentu merugikan kepentingan nasional Indonesia yang saat itu tengah berjuang untuk mendapatkan dukungan internasional atas upaya pemulihan ekonomi akibat imbas krisis moneter tahun 1997. Oleh karena itu, Indonesia memiliki kepentingan yang sangat besar untuk menanggulangi ancaman terorisme. Apalagi maraknya serangan bom teroris di dalam negeri pasca Bom Bali 2002 terbukti memberikan dampak negatif yang signifikan terhadap pembangunan ekonomi yang salah satu diantaranya diindikasikan melalui penurunan

minat investor luar negeri dan pariwisata di dalam negeri, terutama di Bali.

Realitas perubahan lingkungan internasional dan domestik di atas pada gilirannya telah memunculkan perspektif baru dalam kebijakan luar negeri Indonesia. Isu terorisme yang sebelumnya tidak menjadi fokus dalam kebijakan luar negeri, pada akhirnya sejak peristiwa Bom Bali I 2002 menjadi salah satu agenda penting dalam hubungan luar negeri Indonesia. Komitmen ini diwujudkan dalam pelaksanaan politik luar negerinya dengan terus menggunakan berbagai upaya kerja sama dengan negara-negara lain secara bilateral, regional dan multilateral untuk mengatasi ancaman terorisme.

Untuk memperkuat diplomasi anti terorisme tersebut, pemerintah Indonesia juga melakukan upaya-upaya penanggulangan terorisme di dalam negeri, yaitu dengan penguatan legal formal, institusional, dan praksis. Secara legal formal, Indonesia telah berupaya memperkuat regulasi nasional dengan membuat berbagai peraturan perundangan baru dan meratifikasi 7 (tujuh) dari 16 (enam belas) konvensi internasional terkait terorisme. Sedangkan secara kelembagaan, Indonesia membentuk badan khusus untuk menanggulangi terorisme, yaitu antara lain Densus 88 dan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). Selain itu, Indonesia melakukan langkah-langkah praksis untuk melawan terorisme, yaitu melalui upaya penegakan hukum secara efektif terhadap para pelaku terorisme di dalam negeri. Mereka ditangkap, diproses di pengadilan dan dipenjarakan. .

Dengan kombinasi sinergis berbagai upaya internasional dan domestik tersebut, kebijakan luar negeri Indonesia mengenai terorisme diharapkan dapat efektif sehingga mampu mencapai kepentingan nasional, yaitu pemulihan kembali citra dan kredibilitas internasional Indonesia. Citra dan kredibilitas Indonesia yang lebih baik pada gilirannya diharapkan dapat memberikan kemanfaatan baik untuk kepentingan ekonomi dan politik yang lebih luas kepada Indonesia.

Kerja sama Indonesia dengan negara-negara lain dalam pemberantasan terorisme dipandang sangat penting. Karakteristik lintas

batas dan bahkan global dari isu terorisme saat ini mengingatkan bahwa solusi hanya dapat diupayakan melalui kerja sama internasional. Bahkan, negara adidaya pun tidak akan mampu menangani berbagai tantangan tersebut sendiri, mengingat karakter tantangan yang tidak dilandaskan pada batas negara. Dalam konteks ini, Indonesia secara bilateral melakukan kerja sama kontraterorisme dengan banyak negara dan salah satu diantaranya adalah dengan AS dan Australia. Meskipun kerja sama bilateral Indonesia dengan AS dan Australia ini tidak bisa dipisahkan keterkaitannya dengan kepentingan nasional masing-masing negara, namun kerja sama tersebut dapat dikatakan cukup unik dibandingkan dengan kerja sama bilateral lainnya yang digalang Indonesia dalam pemberantasan terorisme. Hal ini karena Indonesia, AS dan Australia merupakan ketiga negara yang sama-sama pernah menjadi korban aksi-aksi terorisme. Dalam perspektif Indonesia, kerja sama bilateral terutama dengan AS dan Australia dilihat sebagai instrumen penting dalam diplomasi untuk mencapai pemenuhan sasaran kepentingan politik dan ekonomi nasional. Sedangkan, AS dan Australia juga memandang penting kerja sama bilateral mereka dengan Indonesia dalam upaya memerangi terorisme. Ini antara lain terkait dengan fakta bahwa aksi-aksi terorisme saat ini melibatkan jaringan global melalui sel-sel yang diduga juga beroperasi di Indonesia.

Dalam rangka kerja sama bilateral dengan AS dan Australia di atas, Indonesia sering kali secara keras berhadapan pada tekanan domestik dan internasional yang mempengaruhi kebijakan luar negerinya. Hanya saja, tekanan domestik ini terlihat lebih terasa pada masa pemerintahan Presiden Republik Indonesia (RI) Megawati Soekarnoputri dibandingkan pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Koalisi antara partai nasionalis dan partai Islam yang lemah secara ideologis dalam mendukung pemerintahan Megawati dan Hamzah Haz merupakan salah satu faktor yang menyulitkan sikap pemerintah terhadap tekanan isu terorisme internasional. Ini tercermin melalui sikap pemerintah yang awalnya memberikan dukungan moral terhadap AS dalam kebijakannya melawan terorisme,

namun tekanan domestik yang kuat pada akhirnya membuat pemerintahannya mengkritik tindakan unilateral AS dalam perang Afghanistan atas nama kebijakan perang melawan terorisme. Tekanan domestik tersebut nampak lebih kuat pengaruhnya dalam hubungan bilateral Indonesia dengan AS dibandingkan dengan hubungan bilateral Indonesia-Australia. Berbeda dengan pemerintahan sebelumnya, semasa kepemimpinan SBY tidak terlihat tekanan domestik yang signifikan yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia dalam penanganan terorisme.

Kebijakan perang melawan terorisme yang tidak hanya menasar para pelaku terorisme tetapi juga negara-negara yang memfasilitasi aksi tersebut telah memberikan tekanan pada pemerintahan Megawati dan SBY. Namun, kedua pemerintahan tersebut nampak mengambil respons yang berbeda terhadap AS. Pada periode kepemimpinan Megawati, respons terhadap AS telah mendorong Indonesia mengambil kebijakan luar negeri yang berorientasi pada *strategic hedging* yaitu Indonesia mendukung AS dalam *war against terrorism*, tetapi dukungan Indonesia tetap mempertimbangkan kepentingan nasional yang menentang aksi sepihak kekuatan negara-negara besar dalam penanganan terorisme global. Dukungan itu tetap memberi ruang gerak kepada Indonesia untuk bersikap otonom dalam mengambil langkah-langkah taktis-strategis melawan terorisme termasuk dalam menentukan sikapnya atas kebijakan terorisme AS. Kondisi demikian nampak berbeda ketika SBY berkuasa dimana kebijakan luar negerinya nampak selalu menunjukkan komitmen yang konsisten dalam mendukung kebijakan AS.

Berbagai bentuk kerja sama bilateral Indonesia dengan Australia dan AS dalam memerangi terorisme pada gilirannya menumbuhkan rasa saling percaya dan meningkatkan intensitas hubungan mereka. Kedua negara tersebut semakin menaruh perhatian kepada Indonesia dalam upayanya melawan terorisme. Ini terlihat dari kebijakan kedua negara untuk memberi bantuan-bantuan yang sifatnya teknis, seperti kerja sama di bidang pertukaran informasi dan intelijen, di bidang pendidikan dan pelatihan, dan kerja sama di bidang pembangunan kapasitas kelembagaan.

Hubungan yang terjalin semakin kuat melalui kerja sama bilateral tersebut pada akhirnya dapat dimanfaatkan Indonesia, untuk mencapai kepentingan nasionalnya yang lebih luas, yaitu menormalisasi hubungan militer dengan negara adidaya ini. Upaya diplomasi panjang yang diupayakan oleh pemerintah Indonesia terutama di kalangan Kongres AS pada akhirnya membuahkan hasil pada tahun 2005 yaitu dengan dicabutnya embargo suku cadang dan alutsista Tentara Nasional Indonesia (TNI) oleh AS, termasuk pemulihan keikutsertaan Indonesia dalam program IMET (*International Military Education and Training*).

Berbeda dengan kebijakan luar negeri Indonesia terhadap AS dalam soal kontraterorisme di atas, tekanan internal dan eksternal dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Australia terkait dengan kontra terorisme tidak begitu kuat. Yang terjadi adalah Australia yang dianggap sebagai sekutu kuat AS justru menjadi sasaran dalam berbagai serangan bom di tanah air. Kerja sama antara Indonesia dan Australia dilakukan baik pada masa Megawati dan SBY. Hanya saja, dalam beberapa kerja sama yang dilakukan oleh kedua negara mengindikasikan kurang terwujudnya kesetaraan antar keduanya. Ketergantungan Indonesia atas bantuan dana dari Australia untuk program-program terkait dalam upayanya melawan terorisme, salah satunya melalui JCLEC, telah menyebabkan munculnya efek psikologis yang tidak kondusif, terutama ketika Indonesia bekerja sama dengan pihak negara donor, Australia. Dalam kondisi demikian, dapat dipahami jika kerja sama bilateral RI-Australia dalam perang melawan terorisme tidak dapat memberikan keuntungan optimal untuk kepentingan nasional Indonesia.

Dalam konteks kerja sama regional, pemerintah Indonesia telah menempatkan ASEAN sebagai bagian penting dalam upaya penanggulangannya terhadap ancaman terorisme. Karakteristik transnasional dari terorisme menyebabkan ancaman terorisme di Indonesia diyakini tidak berdiri sendiri, melainkan memiliki keterkaitan dengan jaringan terorisme internasional, termasuk jaringan terorisme yang ada di beberapa negara yang tergabung dalam

wadah ASEAN, seperti di Thailand, Filipina dan Malaysia.

Terorisme sebenarnya bukan merupakan isu baru di kawasan Asia Tenggara. Persoalan ini pada awalnya hanya dianggap sebagai salah satu bentuk kejahatan transnasional, seperti halnya penyelundupan obat-obatan dan penjualan senjata ilegal. Namun, dua isu yang terakhir tersebut selama ini dipandang sebagai persoalan yang lebih krusial bagi negara-negara di Asia Tenggara dibandingkan isu terorisme. Pandangan tersebut pada akhirnya berubah total sejak tragedi 9/11 dan Bom Bom I 2002, dimana isu terorisme ini mulai menjadi perhatian negara-negara di kawasan. Sejak peristiwa tersebut, negara-negara ASEAN memiliki kepentingan besar dalam persoalan terorisme, mengingat sejumlah negara anggota ASEAN memiliki akar gerakan terorisme domestik dan diyakini merupakan negara asal para pelaku terorisme yang berafiliasi dengan jaringan terorisme internasional. Pentingnya isu terorisme bagi ASEAN ditandai dengan mulai adanya pembahasan secara tersendiri soal terorisme dalam sejumlah forum ASEAN. ASEAN juga mengeluarkan Deklarasi Bersama terkait isu tersebut pada November 2001. Sementara usaha yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam menanggulangi terorisme di lingkup regional antara lain melalui forum *ASEAN Chiefs of National Police*. Untuk lebih memperkuat dalam upayanya memerangi terorisme, ASEAN juga mengembangkan pola kerja sama dengan menjalin kerja sama kontraterorisme dengan negara-negara mitra dialog seperti AS, Australia, Cina, dan Rusia. Dalam konteks ini, Polri juga menjalin kerja sama internasional di berbagai forum ASEAN, seperti ARF dan AMMTC (*ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime*). Selain itu, kerja sama intraanggota ASEAN dalam penanggulangan terorisme juga dilakukan, misalnya antara Indonesia-Thailand atau Indonesia-Filipina yang berada dalam payung ASEAN.

Sekalipun ada komitmen bersama di ASEAN untuk menanggulangi terorisme melalui kerja sama regional, faktanya ASEAN masih memiliki sejumlah kendala dalam pelaksanaan kerja sama tersebut. Salah satunya adalah ketiadaan

definisi yang disepakati bersama mengenai terorisme. Setiap negara anggota ASEAN memiliki perspektif masing-masing terhadap terorisme. Kondisi ini mungkin sebagai akibat dari perbedaan latar belakang pengalaman yang mempengaruhi cara pandang masing-masing negara anggota dalam memahami terorisme. Meskipun demikian, sensitivitas domestik atas kiprah Indonesia dalam kerja sama regional dengan ASEAN dalam penanggulangan terorisme tidak terlalu mengemuka dibandingkan ketika Indonesia melakukan kerja sama bilateral terutama dengan AS. Rendahnya sensitivitas ini terlihat dengan relatif rendahnya gejolak di dalam negeri dalam merespons kebijakan luar negeri Indonesia di tingkat ASEAN. Sikap ini kemungkinan dilatarbelakangi oleh beberapa faktor, diantaranya adalah realitas masih eratnya hubungan serumpun antar beberapa negara anggota ASEAN, keinginan untuk menghindari perpecahan di internal ASEAN, dan implementasi prinsip ASEAN *non-intervention*.

Kendala lain dalam kerja sama regional ASEAN untuk penanggulangan terorisme terletak pada belum efektifnya mekanisme Komunitas Politik Keamanan ASEAN sebagai bagian dari pembentukan Komunitas ASEAN 2015. Hal ini terlihat dari ketidakmampuan ASEAN dalam merespons penangkapan tersangka teroris Hambali oleh AS. ASEAN seakan tidak berdaya ketika AS langsung membawa Hambali ke Guantanamo, kendati Hambali merupakan warga negara Indonesia yang tinggal di Malaysia dan ditangkap di Thailand.

Selain itu, kendala dalam kerja sama regional ASEAN untuk penanggulangan terorisme terletak pada karakteristik kerja sama regional yang lebih bersifat teknis dan fungsional serta bukan *norm-setting*. Prinsip-prinsip dan substansi yang digunakan dalam kerja sama regional ASEAN dalam penanggulangan terorisme ini harus selalu mengacu pada kesepakatan di tingkat internasional. Ini yang menjadi salah satu faktor pembentukan *norm-setting* di level regional sulit terwujud, tiap-tiap negara anggota harus mencari kombinasi sinergis antara *norm-setting* internasional yang sudah ada dengan kepentingan regional serta nasional mereka masing-masing.

Dalam lingkup kerja sama multilateral, kebijakan luar negeri Indonesia dalam penanggulangan terorisme tidak lepas dari dinamika yang terjadi akibat diadopsinya Resolusi 1269 (1999) dan Resolusi 1373 (2001) yang menggerakkan banyak negara untuk menjadi penandatangan. Resolusi tersebut turut mendorong Indonesia untuk meningkatkan kapabilitas nasional dalam menghadapi terorisme. Namun, peningkatan kapabilitas tersebut, selain didorong oleh resolusi DK PBB tersebut juga didorong oleh peristiwa terorisme yang merebak di Indonesia sejak tahun 2002.

Indonesia terus mendukung langkah-langkah PBB dan berperan aktif dalam berbagai bentuk kerja sama dengan lembaga-lembaga internasional khususnya dalam rangka pencegahan, penumpasan, dan pemberantasan terorisme. Salah satu wujud dukungan itu antara lain keanggotaan Indonesia dalam Komite Kontra Terorisme (*Counter Terrorism Committee/CTC*) yang dibentuk berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1373 Tahun 2001. Dalam rangka menindaklanjuti komitmen dan memenuhi kewajiban sebagai bagian dari CTC tersebut, pemerintah Indonesia setiap tahunnya telah menyusun dan menyerahkan Laporan Tertulis kepada komite tersebut mengenai perkembangan-perkembangan yang dicapai dan tengah dilakukan dalam penanggulangan terorisme. Indonesia juga ikut mendukung berbagai produk hukum internasional dalam penanggulangan terorisme, antara lain Resolusi DK PBB dan Resolusi MU PBB, seperti Resolusi tentang *Measures to Eliminate International Terrorism, Resolusi UN Global Counter Terrorism Strategy*). Kesungguhan Indonesia memerangi terorisme dalam segala bentuknya merupakan salah satu bentuk tanggung jawab sebagai anggota PBB, khususnya dalam melaksanakan resolusi DK-PBB No. 1267 (1999), 1333 (2000) dan 1390 (2002). Untuk itu, pada 23 Oktober 2002 pemerintah RI juga telah mengirimkan surat kepada Ketua Komite Sanksi PBB yang pada intinya berisi dukungan pemerintah untuk memasukkan Jemaah Islamiyah (JI) ke dalam *New Consolidated List Pursuant to Security Council Resolutions 1267 (1999), 1333 (2000) and 1390 (2002)*.

Hal lain yang penting untuk dicatat dalam kerja sama multilateral di atas, Indonesia mendukung penuh peran Majelis Umum (MU) yang secara kelembagaan merupakan *norm-setting* PBB. Ini terutama terkait ketika MU mendapatkan momentum untuk menyuarakan persoalan-persoalan yang lebih mendasar di dalam penanganan terorisme yang sebelumnya lebih menekankan pada faktor kekuatan militer. Pasca tragedi 9/11 DK PBB sempat memimpin langkah penanggulangan terorisme dengan resolusi-resolusinya yang sekalipun banyak mengubah norma dasar internasional, namun harus mendapat dukungan legitimasi dari mayoritas anggota PBB. Peran *norm-setting* yang berhasil diraih kembali oleh MU- PBB dengan adanya *Global Counter Terrorism Strategy* (GCTS) 2006 membuat diskusi mendasar kembali ke permukaan untuk melengkapi dan mengimbangi langkah DK PBB sebelumnya. Di Majelis Umum, Indonesia dapat lebih leluasa merumuskan kebijakan yang sesuai dengan identitas Indonesia sebagai negara demokrasi dengan mayoritas berpenduduk muslim melalui pendekatan *soft power*.

Penutup

Kiprah kebijakan luar negeri Indonesia dalam isu terorisme telah menorehkan sejumlah catatan keberhasilan. Sekalipun masih ada sejumlah kendala di dalam pelaksanaan kerja sama bilateral, regional dan multilateral, namun kesungguhan dan kerja keras pemerintah dalam upaya mengatasi ancaman dan bahaya terorisme telah membuahkan hasil yang positif. Hal ini ditandai dengan adanya apresiasi tinggi dari masyarakat internasional terhadap Indonesia, yang antara lain ditunjang oleh pihak keamanan Indonesia, misalnya, yang dalam waktu relatif singkat berhasil menangkap tokoh-tokoh kunci dibalik berbagai serangan bom tanah air dan mengungkap jaringan terorisme yang berkembang di Indonesia. Keberhasilan Indonesia dalam kiprahnya menangani terorisme tersebut mampu memperkuat postur politik luar negeri Republik Indonesia. Penguatan postur tersebut digunakan Indonesia untuk didalam meningkatkan daya tawar dalam hubungannya dengan negara lain untuk memenuhi kepentingan nasionalnya. Ini

sebagaimana diindikasikan dengan keberhasilan diplomasi Indonesia untuk menormalisasi hubungan militer dengan AS pada tahun 2004. Keberhasilan Indonesia dalam penanganan terorisme ini juga sering dipergunakan sebagai *benchmark* oleh negara-negara lain.

Selain itu, kiprah aktif Indonesia membuktikan bahwa mekanisme kerja sama bilateral, regional dan multilateral yang telah ditata sebelumnya melalui proses diplomasi ternyata telah mendatangkan manfaat yang besar. Oleh karena itu, kerja sama antar negara melalui mekanisme tersebut tetap terus perlu dilakukan. Hanya saja, kerja sama tersebut sebaiknya tidak hanya terfokus pada kegiatan-kegiatan yang sifatnya bantuan teknis dan fungsional, melainkan juga harus diarahkan pada tindakan penumpasan teroris dengan lebih memperhatikan akar permasalahan munculnya terorisme itu sendiri. Sebagaimana dipahami formulasi kebijakan dalam menangani terorisme tidak terlepas dari aspek ekonomi dan ideologi. Oleh karena itu, belakangan ini muncul pemikiran agar terorisme dapat dihadapi secara lebih humanis. Kebijakan luar negeri Indonesia dalam kontraterorisme pun lebih diarahkan pada *soft power*. Upaya penanggulangan terorisme secara efektif dapat dilakukan melalui penciptaan kesejahteraan, pemenuhan kebutuhan hidup yang lebih baik dan perwujudan dialog umat beragama yang lebih konstruktif. Hal-hal tersebut sudah seharusnya menjadi kebijakan di dalam politik luar negeri Indonesia terutama ketika menjalin kerja sama penanggulangan terorisme baik secara bilateral, regional dan multilateral.

Daftar Pustaka

Buku

- Barber, Benjamin. 1995. "Jihad vs. McWorld". New York: Times Books.
- Easson, Joseph J. dan Alex P. Schmid. 2011. "Appendix 2.1 250-plus Academic, Governmental and Intergovernmental Definitions of Terrorism", dalam Schmid (Ed.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. New York: Routledge.
- Hoffman, Bruce. 1998. "Inside Terrorism". New York: Columbia University Press.

- Krasner, Stephen D. (Ed.). 1983. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony*. Princeton: NJ, Princeton University Press.
- Schmid, Alex P. 2011. "Introduction", dalam Alex P. Schmid (Ed.). *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. New York: Routledge.

Jurnal

- Beyer, Cornelia. 2008. "Understanding and Explaining International Terrorism: On the Interrelation between Human and Global Security". *Human Security Journal*. Vol. 7.
- Febrica, Senia. 2001. "Securitizing Terrorism in Southeast Asia: Accounting for the Varying Responses of Singapore and Indonesia", *Asian Survey* 50(3).
- Morgan, Matthew J. 2004. "The Origins of the New Terrorism", *Parameters*.
- Pillar, Paul R. 2001. "Terrorism Goes Global: Extremist Group Extend their Reach Worldwide". *The Brookings Review* 19 (Fall).
- Puspitasari, Irfa. 2010. "Indonesia's New Foreign Policy- 'Thousand Friends Zero Enemy'". *IDS Issue Brief* No. 23.
- Savun, Burcu dan Brian J. Phillips. 2009. "Democracy, Foreign Policy and Terrorism". *Journal of Conflict Resolution* 20 (10).
- Sen, Amartya. 2008. "Violence, Identity, and Poverty". *Journal of Peace Research* 45 (1).
- Young, Reuven. 2000. "Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law and Its Influence on Definitions in Domestic Legislation", *Boston College International and Comparative Law Review* 29 (1), 3.

Laporan dan Makalah

- Ansyaad Mbai. "Kebijakan Penanggulangan Terorisme". Presentasi disampaikan pada Focus Group Discussion Tim Polugri P2P LIPI. Jakarta. 14 Mei 2013.
- Permanent Mission of The Republic of Indonesia to The United Nations. "Statement by H.E. DR. R.M. Marty M. Natalegawa Minister of Foreign Affairs of Republic of Indonesia at The Secretary-General's Symposium on International Counter-Terrorism Cooperation". New York. 19 September 2011.

Surat Kabar dan Website

- "ASEAN Today: Challenges and Responses". Remarks by the President of the Republic of Indonesia on the Occasion of the 36th Anniversary of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). Jakarta. 8 Agustus 2003. <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/asean-today-challenges-and-responses-remarks-by-the-president-of-the-republic-of-indonesia-on-the-occasion-of-the-36th-anniversary-of-the-association-of-southeast-asian-nations-asean-jakarta>.
- Foreign Correspondent. "Hamzah Haz Interview Transcript". 23 Oktober 2002. <http://www.abc.net.au/foreign/stories/s710402.htm>.
- LaMoshi, Gary. "Indonesia Doth Protest War Too Little". *Asia Times*, 29 Maret 2003, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/EC29Ae02.html.
- Office of the Press Secretary, the U.S. Government. "President Building Worldwide Campaign Against Terrorism: Remarks by President Bush and President Megawati of Indonesia". 19 September 2001.
- Unidjaja, Fabiola Desy. "Indonesia Signs UN Convention on Terrorism". *The Jakarta Post*. 26 September 2001. <http://www.thejakartapost.com/news/2001/09/26/indonesia-signs-un-convention-terrorism.html>.