

**KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT MENINGKATKAN
KERJASAMA MILITER DENGAN INDONESIA
2001-2005**

SKRIPSI

FD # 0036

000

k

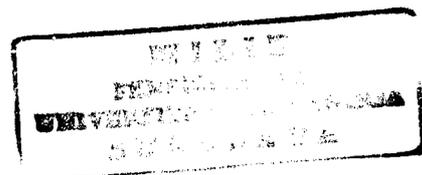


Oleh :

DANNY DWI WULANDARI

NIM : 079815625

**PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2006**



**KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT MENINGKATKAN
KERJASAMA MILITER DENGAN INDONESIA
2001-2005**

SKRIPSI

**Diajukan Guna Melengkapi Tugas-Tugas dan
Memenuhi Salah Satu Syarat dalam Memperoleh
Gelar Sarjana Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**



Oleh :

DANNY DWI WULANDARI

NIM : 079815625

**PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2006**

Skripsi ini telah disetujui untuk diujikan didepan tim penguji pada tanggal
28 Juni 2006

Mengetahui,
Dosen Pembimbing Skripsi,



Dra. Lilik Salamah, M.Si.

NIP. 131 569 360

Mengetahui,
Ketua Program Studi Ilmu Hubungan Internasional,



Drs. I. Basis Susilo, M.A.

NIP. 130 937 977

PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2006

Skripsi Berjudul
Kebijakan Amerika Serikat Meningkatkan Kerjasama Militer dengan Indonesia
2001-2005

Yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Danny Dwi Wulandari

NIM: 079815625

Pada tanggal 28 Juni 2006 telah dipertahankan dihadapan panitia penguji yang
beranggotakan:

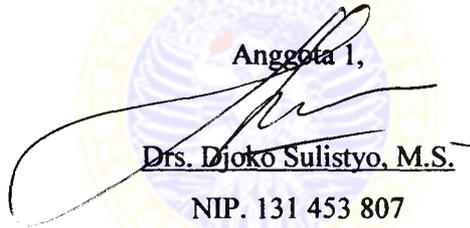
Ketua



Dra. Suhartatie Hidayat, M.A

NIP. 130 531 812

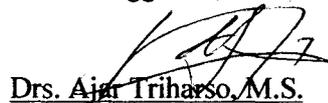
Anggota 1,



Drs. Djoko Sulisty, M.S.

NIP. 131 453 807

Anggota 2,

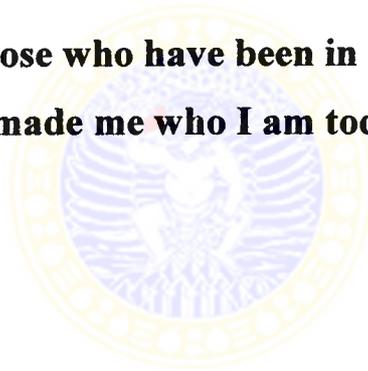


Drs. Ajar Triharso, M.S.

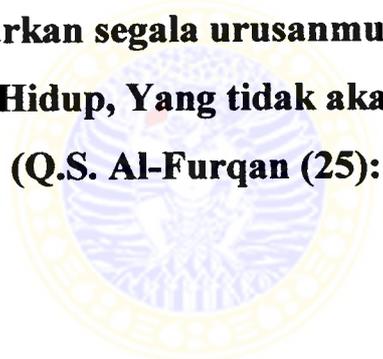
NIP. 131 289 504

PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2006

**For those who have been in my life and
made me who I am today...**



**Sandarkan segala urusanmu pada Dia,
Yang Maha Hidup, Yang tidak akan pernah mati...
(Q.S. Al-Furqan (25): 58)**



KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, atas kuasa dan ridha-Nya karya tulis skripsi berjudul “Kebijakan AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia 2001-2005” dapat terselesaikan dengan baik.

Wacana mengenai kerjasama militer AS-Indonesia semakin mengemuka selama kurun waktu 2001-2005. Berbagai ancaman keamanan terhadap kepentingan-kepentingan AS di Indonesia, terutama ancaman terorisme paska serangan 11 September 2001, memunculkan permasalahan bagaimana AS menghadapi masalah tersebut.

Meningkatkan kerjasama dengan militer Indonesia merupakan kebijakan untuk menjawab permasalahan AS tersebut. Kerjasama militer dengan Indonesia itu memberi kesempatan pada militer Indonesia untuk meningkatkan kapabilitas dalam menghadapi berbagai ancaman itu dengan kekuatannya sendiri atau bekerjasama dengan AS dalam menghadapi ancaman yang sama. Hasilnya adalah, AS dapat melindungi kepentingan-kepentingan strategisnya di Indonesia, sekaligus mengoptimalkan keberhasilan upaya perang melawan terorisme global yang menjadi agenda utama kebijakan luar negerinya paska serangan 11 September. Kebijakan AS tersebut patut menjadi kajian karena hubungan militer merupakan aspek yang paling sering mengganggu hubungan kedua negara.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada :

1. Allah SWT; satu-satunya kekuatan yang menggerakkan segalanya, for all the incredible journey.
2. Bapak Abdul Salam dan Ibu Lilik Sasi Andamari; a lifetime motivator, yang dengan segenap kasih sayangnya telah membimbing dan memberi banyak bekal ilmu untuk mengarungi hidup.
3. Dosen pembimbing, Dra. Lilik Salamah Msi, atas segala wawasan, waktu, kesabaran dan tenaga disela-sela kesibukan yang cukup padat.
4. Seluruh staf pengajar Program Studi Ilmu Hubungan Internasional FISIP UNAIR, yang telah membimbing, memberi wawasan, ilmu, dan teori sehingga memungkinkan penulis menghasilkan karya tulis ini.

5. Mbak Lia, Mas Udin dan Khalila, atas segala dorongan, kasih sayang dan kesabarannya.
6. Keluarga Djarot Supratikto; Om dan Tante, Mas Dino, Mbak Anna, Della dan Daniel kecil. Semoga kita tetap menjadi satu keluarga yang saling dukung, saling bantu, saling sayang dan bersatu dalam menghadapi segala bentuk perjuangan hidup.
7. “Saudara-saudaraku” yang telah berbagi keceriaan bersama; Andre, Sonny, Mas Yopie, Mbak Riska, Telly, Milly, Mas Djarot, Susi, Rocky dan Bombom.
8. Seluruh Hiers '98 atas persahabatan yang indah.
9. CSIS Jakarta, The Habibie Centre Jakarta, Kedutaan Besar AS Jakarta, Sekretariat ASEAN Jakarta.
10. Dan pihak-pihak lain yang tidak dapat disebutkan disini yang telah memberikan andil bagi terselesaikannya karya tulis ini.

Karya tulis ini tidak lepas dari kekurangan. Oleh karena itu, apa yang tertuang dalam karya tulis ini amatlah terbuka bagi kritik dan masukan yang dapat berguna untuk meningkatkan kualitas dan perbaikan lebih lanjut. Seandainya data dan hasil yang diperoleh dapat diterima dengan baik, itupun memerlukan suatu tindak lanjut berupa penelitian yang lebih mendalam dengan pendekatan dan teori yang berbeda. Penulis berharap semoga karya tulis ini berguna bagi kita semua, khususnya mereka yang menaruh perhatian pada masalah hubungan AS-Indonesia.

Surabaya, Juli 2006

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul Dalam.....	i
Halaman Persetujuan.....	ii
Halaman Pengesahan.....	iii
Halaman Motto.....	iv
Halaman Persembahan.....	v
Kata Pengantar.....	vi
Daftar Isi.....	viii
Daftar Gambar.....	x
Daftar Tabel.....	xi
Abstrak.....	xii
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
I.1 Latar Belakang Masalah.....	1
I.2 Perumusan Masalah.....	8
I.3 Tujuan Penelitian.....	9
I.4 Kerangka Dasar Pemikiran.....	9
I.4.1 Peringkat Analisis.....	9
I.4.2 Kerangka Dasar Teoritik.....	11
I.5 Hipotesis.....	18
I.6 Metodologi.....	19
I.6.1 Definisi Konseptual.....	19
I.6.2 Definisi Operasional.....	20
I.6.3 Ruang Lingkup Penelitian.....	21
I.6.4 Tipe Penelitian.....	22
I.6.5 Teknik Analisa Data.....	22
I.6.6 Tipe Pengumpulan Data.....	22
I.6.7 Sistematika Penulisan.....	22
 BAB II SITUASI KEAMANAN INDONESIA: GANGGUAN KEAMANAN, KAPABILITAS MILITER DAN KERJASAMA MILITER DENGAN AS.....	 24
II.1 Gangguan keamanan Indonesia.....	25
II.1.1 Konflik etnis dan komunal sertakemunculan gerakan Islam radikal.....	25
II.1.2 Terorisme.....	27
II.1.3 Ancaman terhadap keamanan maritime.....	32

II.1.4 Gerakan Separatisme.....	34
II.2 Militer Indonesia.....	36
II.2.1 Peran militer Indonesia.....	36
II.2.2 Kerjasama militer Indonesia-AS.....	36
II.2.3 Kapabilitas Militer Indonesia.....	39
II.3 Respon Indonesia terhadap terorisme.....	43
BAB III KEBIJAKAN LUAR NEGERI AS PASKA SERANGAN 11 SEPTEMBER 2001.....	45
BAB IV KEBIJAKAN AS MENINGKATKAN KERJASAMA MILITER DENGAN INDONESIA 2001-2005.....	52
IV.1 Kepentingan strategis AS dalam peningkatan kerjasama militer dengan Indonesia.....	52
IV.2 Upaya perang melawan terorisme global AS dalam peningkatan kerjasama militer dengan Indonesia 2001-2005.....	56
BAB V KESIMPULAN.....	60
DAFTAR PUSTAKA.....	62



DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1 Peta Operasi Jemaah Islamiyah.....	31



DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1 Tabel pembajakan dilaut dunia.....	33



ABSTRAK

Sanksi militer dijatuhkan AS pada Indonesia sebagai akibat dari pelanggaran HAM yang dilakukan TNI paska jajak pendapat di Timor Timur tahun 1999. Sanksi AS tersebut tertuang dalam Amandemen Leahy yang menetapkan beberapa poin persyaratan terhadap Indonesia sebelum hubungan militer kembali dilanjutkan.

Sebelum Indonesia memenuhi semua persyaratan dalam Amandemen Leahy tersebut, AS sudah mulai menunjukkan kebijakan meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia pada tahun 2001. Kerjasama militer terus mengalami peningkatan selama kurun waktu 2001-2005.

Konsep Kepentingan Nasional, Teori Strategis dan Teori Kebijakan Luar Negeri digunakan untuk mengetahui latar belakang AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia selama kurun waktu 2001-2005. Dari sini dapat dilakukan suatu kajian mengenai alasan-alasan yang melatarbelakangi kebijakan AS tersebut, setelah terlebih dahulu dilakukan kajian deskriptif mengenai pertimbangan situasi keamanan Indonesia, kapabilitas TNI dan respon Indonesia terhadap masalah terorisme serta upaya perang melawan terorisme global AS paska serangan 11 September.

Dari beberapa kerangka teori yang digunakan dapat diperoleh jawaban sementara, yaitu bahwa alasan-alasan yang melatarbelakangi AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia selama kurun waktu 2001-2005 adalah untuk mencapai dan melindungi kepentingan-kepentingan strategis AS dan upaya untuk mengoptimalkan perang melawan terorisme global yang menjadi agenda utama kebijakan luar negeri AS paska serangan 11 September.

Kata kunci: kerjasama militer, kepentingan strategis, terorisme.

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Perjalanan hubungan Amerika Serikat (AS)–Indonesia cukup dinamis, seringkali diwarnai pasang surut. Salah satu aspek yang paling sering mengganggu hubungan kedua negara adalah masalah pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang dilakukan oleh militer Indonesia.

Sejak tahun 1999 AS memberlakukan sanksi militer terhadap Indonesia akibat pelanggaran HAM yang dilakukan paska jajak pendapat di Timor Timur. Militer Indonesia telah memberikan dukungan bagi milisi pro integrasi, menyebabkan 75 % kerusakan pada infrastruktur Timor Timur, menyebabkan 7000 korban jiwa warga sipil Timor Timur dan mendesak 250 ribu warga sipil lainnya untuk memasuki wilayah Indonesia (Timor Barat).¹

Sanksi AS tersebut berupa penghentian pendanaan, pelatihan dan transfer persenjataan dan perlengkapan militer. Hal ini dituangkan dalam *Foreign Appropriation Act* untuk tahun fiskal 2000, yang dikenal juga dengan sebutan *Leahy Amendment*, diambil dari nama Senator Patrick Leahy yang memprakarsai Amandemen tersebut.² AS akan mencabut sanksi yang diberikan jika Indonesia telah memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan dalam *Leahy Amendment*. Poin-poin persyaratan tersebut diantaranya menghendaki agar pemerintah Indonesia: (1) mengambil langkah yang efektif untuk membawa

¹ Donald Emmerson, "Voting and Violence: Indonesia and East Timor in 1999", *Indonesia Beyond Suharto: Polity, Economy, Society, Transition*, Armonk: M.E. Sharp, 1999, hal. 357.

² Jim Lobe, "U.S. Suspends Military Ties with Indonesia," *Asia Times*, 11 September 1999.

anggota militer dan milisi yang terlibat dalam pelanggaran HAM di Timor Timur dan wilayah Indonesia yang lain ke pengadilan; (2) mengambil langkah yang efektif untuk membawa anggota militer yang terbukti memberikan bantuan dan bersengkongkol secara ilegal dengan anggota milisi baik di Timor Timur maupun Timor Barat; (3) mengizinkan para pengungsi di Timor Barat untuk kembali ke Timor Timur, termasuk menyediakan sarana transportasi yang aman dan mencegah terjadinya penyerangan oleh para anggota milisi di Timor Barat ke Timor Timur; (4) serta menunjukkan komitmen pertanggungjawaban dalam investigasi dan pengadilan personel militer yang terlibat pelanggaran HAM di wilayah Indonesia yang lain.³

Indonesia membuat beberapa kemajuan penting dalam kaitannya dengan reformasi militer pada tahun 2000, yaitu dengan mencabut dwifungsi⁴ ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) dan memisahkan posisi Kepolisian Indonesia dengan militer (Tentara Nasional Indonesia-TNI) yang selama ini tergabung dalam ABRI.⁵ Kemajuan ini mendapat respon yang positif dari pemerintah AS, dengan diijinkannya 10 orang pejabat militer Indonesia hadir sebagai pengawas dalam *Cooperation Afloat Readiness And Training (CARAT)*,

³ Angel Rabasa dan John Haseman, "The Rocky Course of U.S.-Indonesia Military Relations," *The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics and Power*, Rand Publications, Washington D.C., 2002, hal. 78.

⁴ ABRI yang terdiri dari 4 unsur yakni Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara dan Kepolisian memiliki doktrin dwifungsi yang telah digunakan sejak tahun 1958. Doktrin tersebut menyatakan fungsi ABRI dalam bidang pertahanan dan keamanan, sekaligus fungsi dalam bidang sosial dan politik. Pada pelaksanaannya, dwifungsi telah memberi konsekuensi negatif bagi perkembangan ABRI sendiri, karena dalam menjalankan fungsinya ABRI telah mengambil peran yang terlalu besar dalam pemerintahan dan birokrasi. Sehingga fungsi ABRI sebagai alat penguasa lebih terlihat dibandingkan dengan fungsinya sebagai alat pertahanan negara. Untuk menjawab tantangan reformasi pemerintah Indonesia kemudian mencabut dwifungsi ABRI dan mengembalikan peran militer yang sesungguhnya dengan memisahkan posisi militer (TNI) sebagai alat pertahanan negara dengan Kepolisian Indonesia (Polri) sebagai penjaga keamanan dan ketertiban.

⁵ Angel Rabasa dan John Haseman, *Loc.cit.*

sebuah kerjasama militer yang difokuskan pada penanganan masalah kemanusiaan.⁶ Militer Indonesia juga diijinkan untuk berpartisipasi sebagai pengawas dalam *Cobra Gold* yang merupakan latihan militer gabungan antara AS, Thailand dan Singapura.⁷ AS juga mengijinkan pembelian suku cadang pesawat angkut C-130 (Hercules) yang berfungsi sebagai sarana pengangkut bantuan kemanusiaan darurat ke pelosok wilayah Indonesia.⁸ Namun kemajuan terbatas inipun mundur lagi ketika 3 orang staff PBB (salah satunya warga negara AS) di bunuh oleh milisi pro integrasi di Timor Barat.⁹ Akibatnya AS menambahkan lagi poin persyaratan yang harus dipenuhi Indonesia dalam *Leahy Amendment*, yaitu (5) Indonesia harus menunjukkan komitmen dalam hal kontrol sipil terhadap militer dengan melaporkan penerimaan dan pengeluaran militer kepada auditor sipil (transparansi anggaran militer); (6) mengijinkan PBB dan perwakilan dari organisasi-organisasi kemanusiaan dan HAM internasional lainnya untuk memasuki daerah-daerah konflik seperti Timor Timur, Aceh, Papua Barat dan Maluku; (7) serta agar pemerintah Indonesia membebaskan para tahanan politik.¹⁰

Hingga tahun 2001, Indonesia belum secara keseluruhan memenuhi persyaratan yang ditetapkan *Leahy Amendment*. Misalnya, anggota milisi yang diadili di Jakarta hanya terbatas pada mereka yang melakukan pelanggaran di 3 distrik dari 13 distrik yang ada di Timor Timur, dan hanya terbatas pada pelanggaran yang terjadi pada periode April-September 1999; sebagian besar

⁶ Ben Terral, "A Brutal Killing Machine: U.S. Support for The Indonesian Military", Indonesia Human Right Network, 2002, hal. 6, dalam www.indonesiaalert.org/articles/01-02/terral.htm.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Op.cit.*, hal. 7.

¹⁰ *Ibid.*

perwira militer yang diidentifikasi terlibat pelanggaran HAM tidak dijadikan tersangka, tapi justru dipromosikan, seperti Kolonel Makidi Simbolon yang dipromosikan memimpin Komando Militer di Papua; tuntutan pada pemimpin kelompok pro integrasi Eurico Gueterres juga hanya difokuskan pada kegagalannya untuk mengontrol personel bersenjata dan bukan pada pelanggaran HAM yang dilakukan; militer Indonesia juga telah mengabaikan panggilan Komnas HAM sehubungan dengan investigasi kasus penembakan mahasiswa tahun 1998; sebanyak 1500 anak-anak pengungsi yang terpisah dengan keluarga mereka juga belum dipertemukan kembali dengan keluarganya, serta tidak ada jaminan keamanan yang pasti bagi pengungsi di Timor Barat.¹¹

Meski demikian, pada pertemuan antara Presiden George W. Bush dengan Presiden Megawati di Washington D.C., satu minggu setelah AS diguncang oleh serangkaian serangan teroris pada 11 September 2001,¹² Bush menyatakan keinginan untuk memperkuat kerjasama bilateral dalam menghadapi terorisme dan meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia. Anggota TNI akan dikirim ke AS untuk mengikuti berbagai konferensi, seminar, dan pelatihan-pelatihan mengenai materi-materi tertentu seperti masalah reformasi militer, transparansi

¹¹ "Leahy Conditions on Restrictions of Military Assistance for Indonesia Have Not Been Met," dalam www.etan.org/etanpdf/pd2/leahy.pdf.

¹² Pada 11 September 2001 AS diguncang serangkaian serangan teroris, yang mana serangan pertama terjadi pada pukul 8.45 ketika pesawat American Airlines dengan nomor penerbangan 11 tujuan Boston-Los Angeles mengalami pembajakan dan ditabrakkan oleh para pembajaknya kemenara utara gedung World Trade Centre (WTC) di New York. 20 menit kemudian, yakni pada pukul 9.05 United Airlines dengan nomor penerbangan 175 tujuan Boston-Los Angeles juga mengalami pembajakan dan ditabrakkan kemenara selatan gedung WTC. Serangan berikutnya pada pukul 9.39, yaitu ketika American Airlines dengan nomor penerbangan 77 tujuan Washington-Los Angeles dibajak dan ditabrakkan kegedung Pentagon. Serangan keempat terjadi pukul 10.10, ketika United Airlines dengan nomor penerbangan 93 tujuan Newark-San Fransisco dijatuhkan pembajaknya di Stony Creek Township, Pennsylvania. Lihat "September 11 and Review of Terrorism in 2001", U.S. Office of The Coordinator for Terrorism, dalam www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2001/html/10235.htm.

anggaran, penanganan bantuan kemanusiaan dan operasi pertolongan gabungan.¹³ AS akan memberikan bantuan senilai 400 ribu dollar AS yang diperuntukkan bagi program *Expanded-International Military Education Training (E-IMET)*, sebuah variasi dari program IMET¹⁴ yang sempat dihentikan oleh AS. Pada kesempatan yang sama Bush juga menyatakan AS akan mencabut sanksi pada pasal yang mengatur mengenai penjualan perlengkapan pertahanan *non-lethal* bagi Indonesia.¹⁵ Sebagai kepala negara pertama yang berkunjung ke AS paska serangan 11 September, Megawati menyampaikan keprihatinan bangsa Indonesia terhadap serangan tersebut dan dukungan terhadap upaya perang melawan terorisme global yang menjadi agenda AS. Namun dukungan tersebut kemudian dicabut setelah reaksi publik di Indonesia menunjukkan penentangan atas serangan AS terhadap rezim Taliban di Afghanistan yang dianggap melindungi pelaku serangan 11 September Osama Bin Laden. Demonstrasi menentang serangan tersebut terjadi hampir setiap hari di depan Kedutaan AS di Jakarta yang dilakukan oleh berbagai elemen masyarakat. Bahkan beberapa organisasi Islam radikal juga melakukan aksi *sweeping* terhadap sejumlah warga negara AS di Jawa tengah dan Yogyakarta. Aksi protes tersebut sempat membuat pemerintah AS menutup sementara Kedutaannya di Jakarta serta mengeluarkan *travel*

¹³ The White House Office of The Press Secretary, 19 September 2001, "Pernyataan bersama antara Amerika Serikat dengan Indonesia", dalam www.state.gov/regional/indo9194.htm.

¹⁴ IMET merupakan program pelatihan bagi para pejabat militer luar negeri, yang mana pemerintah AS mengalokasikan dana sebesar 50 juta dollar pertahunnya bagi program tersebut. Program ini merupakan proyek gabungan antara Pentagon, Departemen Luar Negeri dan divisi militer seperti Army Training And Doctrinal Command (TRADOC). Lihat dalam Angel Rabbasa dan John Haseman, *Loc.cit*

¹⁵ The White House Office of The Press Secretary, *loc.cit*.

warning yang memperingatkan agar warga negaranya tidak berkunjung ke Indonesia.

Untuk tahun fiskal 2002 AS juga memberikan bantuan senilai 4 juta dollar untuk mendanai partisipasi Indonesia dalam latihan multilateral bersama AS dan negara-negara Asia Tenggara lain dalam *Regional Counterterrorism Fellowship Program* yang meliputi kerjasama intelijen, kerjasama sipil-militer dalam memerangi terorisme dan keamanan maritim.¹⁶ Militer Indonesia juga berpartisipasi dalam *Theater Security Cooperation Program* bersama *U.S. Pacific Command* (USPACOM), yang meliputi seminar-seminar yang mempromosikan masalah kerjasama keamanan dalam upaya *counterterrorism*.¹⁷ Pada bulan April 2002 AS juga memberikan bantuan senilai 16 juta dollar AS, yang setengahnya digunakan untuk pelatihan Kepolisian Indonesia dan setengahnya lagi untuk melatih dan melengkapi unit-unit militer yang bertugas di daerah-daerah konflik.¹⁸ Pada bulan yang sama, Deputi Asisten Menteri Pertahanan AS Peter Brooks mengunjungi Indonesia dalam rangka Dialog Keamanan AS-Indonesia I yang berlangsung selama 2 hari, sementara dialog yang kedua digelar pada pertengahan tahun 2003.¹⁹

Komitmen untuk meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia, meski sanksi militer tidak secara penuh dicabut, juga dinyatakan oleh Menteri Luar Negeri AS Collin Powell dalam kunjungannya ke Jakarta pada Agustus

¹⁶ "Indonesia Gets U.S. Aid Against Terror," BBC News, 2 Agustus, 2002. dalam www.bbconline.com.

¹⁷ "United States-Indonesia Military Relations," *Congressional Record*, 1 Februari 2005, hal. 734.

¹⁸ "Resuming U.S.-Indonesia Military Ties", *Asia Briefing Paper*, 21 Mei 2002, International Crisis Group, 2002, hal. 1.

¹⁹ *Ibid.*, hal. 2.

2002. Sebagaimana dinyatakan Powell setelah pertemuannya dengan Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda, bahwa :

We are starting down a path to more normal relationship with respect to military-to-military. We're not there yet, but we're starting. And we believe that program such as IMET and Fellowship Program, that expose Indonesian military personnel to United States training and to United States personnel, help with respect to human rights issues and we should not cut off that opportunity. This is a position I think that we have been able to successfully present to our Congress, but at the same time the American Congress is watching carefully and expecting action to be taken with respect to past abuses that might occurred. And so this is just the beginning of a process. We're not at the end of the road yet, but I think it's a very strong and positive start to more normal military-to-military relationship.²⁰

Dan pada kunjungan Presiden Bush di Bali 22 Oktober 2003, Bush kembali mengungkapkan keinginan untuk mendukung integritas teritorial Indonesia, demokratisasi, kerjasama militer dan upaya *counterterrorism*.²¹ Kemudian pada bulan Februari 2005, Menteri Luar Negeri Condoleeza Rice mencabut pembatasan atas partisipasi Indonesia dalam IMET. Lebih jauh marinir Indonesia diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam latihan *counterterror* gabungan dengan pihak Angkatan Laut AS pada bulan Mei 2005,²² meski kasus pelanggaran HAM TNI masih belum terselesaikan secara tuntas.²³ Sebagaimana disebutkan dalam laporan tahunan Departemen Luar Negeri AS untuk tahun 2004 bahwa:

The Indonesian government human rights record is poor, although there were improvement in a few areas, adding that security force members continue to

²⁰ *BBC News, loc. cit.*

²¹ The White House Office of The Press Secretary 22 Oktober 2003, "Presiden Bush, President Megawati Hold Joint Press Conference", dalam *www.state.gov*.

²² "US, Indonesia Navies Hold Joint Anti-Terror Exercises," *Oster Dow Jones*, 10 Mei 2005.

²³ Penyelesaian kasus penembakan dua warga negara AS di Timika-Papua yang terjadi pada 2002 dirasa tidak memuaskan karena dugaan keterlibatan anggota TNI dalam pembunuhan tersebut pada akhirnya dinyatakan tidak terbukti; Pengadilan Indonesia juga telah membebaskan 16 anggota militer yang terlibat dalam pelanggaran HAM di Timor Timur. Lihat dalam Karl Schoenberger, "Indonesian Military Using Terror Fears to Regain Power", *Knight Ridder Tribune News Service*, 21 Maret, 2003.

commit abuses, the most serious of which took place in areas of separatist conflict.²⁴

Namun demikian pada kunjungan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dibulan November 2005 Presiden Bush menyatakan bahwa AS akan meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia, dengan mencabut embargo pada pasal mengenai penjualan persenjataan *non lethal* seperti kendaraan untuk transportasi dan perlengkapan komunikasi dengan tetap memperhatikan penyelesaian kasus pelanggaran HAM TNI. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Juru bicara Gedung Putih Sean McCormack bahwa :

The administration planned to help Indonesian military, but that Washington remained committed to pressing for accountability for past human rights abuses.²⁵

Uraian diatas menunjukkan bahwa AS berupaya meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia selama kurun waktu 2001 hingga 2005, meski poin-poin persyaratan dalam Leahy *Amandment* yang menghendaki penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM TNI belum seluruhnya terpenuhi.

I.2 Perumusan Masalah

Latar belakang masalah diatas kemudian memunculkan permasalahan, sebagai berikut :

Mengapa AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia selama kurun waktu 2001-2005, meski kemajuan dalam praktek-praktek HAM di

²⁴ U.S. State Department, "Indonesia Country Report on Human Rights Practices-2004", 28 Februari, 2005, dalam www.state.gov.

²⁵ Chris Brummitt, "US Lifts Embargo on Indonesia Arms Sales", Associated Press Writer, dalam www.boston.com/news/world/asia/articles/2005/11/23.

Indonesia belum seluruhnya memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Leahy *Amandment* ?

I.3 Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ditujukan untuk mengetahui, memahami dan menganalisis realitas atau fenomena yang ada dalam hubungan internasional, melalui penerapan konsep dan teori yang relevan serta metodologi hubungan internasional yang telah didapat dan dipelajari selama masa perkuliahan. Bertitik tolak dari permasalahan yang telah dirumuskan, maka secara spesifik penelitian ini bertujuan :

1. Mengetahui perkembangan hubungan militer AS-Indonesia.
2. Mengetahui dan menjelaskan alasan-alasan yang melatarbelakangi AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia selama kurun waktu 2001-2005.

I.4 Kerangka Dasar Pemikiran

I.4.1 Peringkat Analisis

Langkah pertama dalam suatu proses penelitian adalah menentukan peringkat analisa. Penggunaan peringkat analisa yang sesuai dengan kebutuhan akan membantu dalam mendapatkan pemahaman yang komprehensif tentang fenomena yang hendak dicermati. Penentuan tentang peringkat analisa juga hendaknya didahului oleh penetapan unit analisa dan unit eksplanasi yang hendak digunakan dalam penelitian. Unit analisa adalah perilaku yang hendak kita

deskripsikan, jelaskan, dan ramalkan atau biasa disebut dengan variabel dependen. Sementara unit eksplanasi adalah dampaknya terhadap unit analisa hendak kita amati atau disebut juga variabel independen.

Yang menjadi unit analisa dalam penelitian ini adalah perilaku atau kebijakan AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia selama periode 2001-2005. Sementara unit eksplanasinya adalah alasan-alasan yang melatarbelakangi kebijakan AS tersebut.

Penelitian ini menggunakan peringkat analisa yang dirumuskan oleh John Spanier.²⁶ Spanier membagi peringkat analisa menjadi tiga, yaitu: tingkat sistemik, tingkat negara-bangsa, dan proses pembuatan keputusan (individu). Tingkat analisa sistemik mengacu pada sistem internasional maupun negara yang terdiri atas seluruh unit-unit politik yang saling berinteraksi berdasarkan pada beberapa pola hubungan yang teratur dan dapat diobservasi. Perilaku dari suatu negara memainkan strategi tertentu dengan melihat strategi negara lain.

Tingkat analisa negara-bangsa lebih melihat pada karakteristik internal yang menentukan perilaku suatu negara, seperti sistem politik, bentuk perekonomian ataupun struktur sosial. Peringkat analisa ini menjelaskan fenomena hubungan internasional dengan lebih menekankan pada perbedaan-perbedaan diantara berbagai negara dan begitu juga pengaruh negara-bangsa terhadap sistem internasional.

Tingkat analisa pembuatan keputusan (individu) lebih menekankan pada proses pembuatan keputusan serta individu yang membuatnya. Peringkat analisa

²⁶ John Spanier, *Games Nation Play*, 7th edition, Congressional Quarterly, Washington D.C., 1990, hal. 9.

ini menjelaskan perilaku suatu negara, dengan melihat sekelompok orang yang menguasai posisi politis resmi dan bertanggung jawab terhadap pembuatan kebijakan luar negeri.

Untuk menjelaskan unit analisa digunakan peringkat analisa negara-bangsa, karena yang dianalisa adalah perilaku atau kebijakan luar negeri AS. Sementara untuk menjelaskan unit eksplanasi juga digunakan peringkat analisa negara-bangsa untuk menjelaskan kepentingan-kepentingan, pertimbangan strategis dan komponen-komponen yang melatarbelakangi kebijakan AS tersebut. Dalam hal ini berarti penelitian menggunakan analisa korelasional, karena unit analisa dan unit eksplanasi berada pada tingkat analisa yang sama yaitu negara-bangsa.

I.4.2 Kerangka Dasar Teoritik

Landasan Teoritik digunakan sebagai dasar untuk menjelaskan dan menganalisis permasalahan. Konsep Kepentingan Nasional, Teori Strategis dan Teori Kebijakan Luar Negeri yang akan dikemukakan berikut menunjukkan aspek-aspek penting untuk dapat menjelaskan dan menganalisa alasan-alasan yang melatarbelakangi AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia selama kurun waktu 2001-2005.

I.4.2.1 Konsep Kepentingan Nasional

Konsep Kepentingan Nasional menjelaskan aspek-aspek yang diperjuangkan oleh negara dalam hubungan internasional. Kepentingan nasional

merupakan merupakan tujuan mendasar serta faktor penting dan menentukan dalam politik luar negeri suatu negara.²⁷ Politik Luar Negeri ditujukan untuk pencapaian kepentingan nasional. Spesifikasi tujuan nasional dalam politik luar negeri, disamping penyesuaian kebutuhan nasional adalah sangat penting. Sebenarnya konsep kepentingan nasional digunakan untuk mengupas tujuan nasional suatu negara.

Ada beberapa kepentingan nasional berdasarkan urgensinya baik dari yang vital hingga *ordinar*. Morgenthau memilah-milah kepentingan nasional menjadi:²⁸

1. *Primary Interest*, yang termasuk didalamnya adalah perlindungan terhadap identitas, kebudayaan, politik dan kondisi bangsa untuk kelangsungan hidup melawan berbagai ancaman dari luar.
2. *Secondary Interest*, seperti melindungi warga negara diluar negeri, serta melindungi para diplomat.
3. *Permanent Interest*, kepentingan yang relatif konstan dalam waktu yang lama, hal ini berubah tapi sangat lambat.
4. *Variable Interest*, merupakan fungsi dari berbagai kepentingan, serta opini publik, kelompok penekan, partisan politik, serta kebiasaan moral dan politik.
5. *General Interest*, kepentingan yang diterapkan secara luas melalui batas-batas negara.

²⁷ Jack C. Plano dan Roy Olton, *Kamus Hubungan Internasional*, CV Abardin, Bandung, 1990, hal. 7.

²⁸ Thomas W. Robinson, "National Interest", dalam James N. Rosenau (Ed.), *International Politic and Foreign Policy: A Reader in Research And Theory*, The Free Press, New York, 1969, hal. 18.

6. *Specific Interest*, kepentingan yang sangat khusus dalam waktu tertentu dan sering sebagai pertumbuhan dari *General Interest*.

Selanjutnya Morgenthau menyatakan bahwa arti yang inheren dalam kepentingan nasional adalah kelangsungan hidup. Negara harus bisa mempertahankan integritas teritorialnya, mempertahankan rezim ekonomi dan politik. Dari tujuan umum ini para pemimpin dapat merumuskan menjadi serangkaian kebijakan yang bersifat spesifik, baik bersifat kerjasama maupun konflik.²⁹

Dipandang dari konsep kepentingan nasional, maka kebijakan AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia selama periode 2001-2005 merupakan kebijakan yang tidak terlepas dari upaya pemerintah AS untuk mencapai kepentingan nasionalnya, yang mana kepentingan nasional AS di Indonesia tersebut dapat digolongkan kedalam *General Interest* (kepentingan umum) yakni meliputi kepentingan-kepentingan yang luas dalam rangka mendukung dan memenuhi kebutuhan nasionalnya, terutama selama periode 2001-2005.

1.4.2.2 Teori Strategis

Teori Strategis mengasumsikan bahwa perilaku para pembuat keputusan luar negeri adalah rasional, yaitu bahwa pemilihan suatu strategi benar-benar didasarkan pada pertimbangan bagi pencapaian hasil yang maksimal suatu tujuan yang jelas. Umumnya perancangan strategi politik luar negeri tidak didasarkan

²⁹ Mochtar Mas'ood, *Studi Hubungan Internasional: Tingkat Analisis dan Teorisasi*, Pusat Antar Universitas-Studi Sosial UGM, Yogyakarta, 1989, hal.164.

pada pertimbangan moral, keyakinan, atau hal-hal yang bersifat emosional. Perancangan strategi adalah tindakan yang memerlukan pertimbangan dan bukan tindakan untung-untungan.³⁰

Asumsi dasar dalam Teori Strategis menurut Patrick Morgan adalah:³¹

- a. Perilaku politik luar negeri suatu negara-bangsa pasti diarahkan untuk mencapai satu atau beberapa tujuan internasional. Setiap tindakan yang diambil pasti dimaksudkan sebagai suatu langkah kearah pencapaian tujuan tersebut.
- b. Para pembuat keputusan selalu berusaha memaksimalkan perolehan bagi negaranya. Hal ini dilakukan dengan cara menelaah berbagai alternatif tindakan, yang masing-masing dinilai berdasarkan analisis biaya-hasil (*cost-benefit*). Alternatif tindakan yang diambil adalah yang memenuhi kriteria efisiensi.
- c. Dalam dunia yang saling bergantung, berarti bahwa para pembuat keputusan harus mempertimbangkan juga tujuan dan strategi negara-bangsa lain.

Kebijakan AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia merupakan hasil perhitungan yang sudah dipikirkan untung-ruginya yang diarahkan untuk pencapaian maksimal tujuan nasional negara. Dengan kata lain, bahwa tindakan tersebut diambil dengan menyesuaikan antara tujuan nasional AS, kemampuan mencapai tujuan tersebut dan situasi yang dihadapi AS di Indonesia.

³⁰ *Ibid.*, hal. 90.

³¹ Pendapat Patrick Morgan seperti dikutip dalam Mochtar Mas' oed., *Ibid.*

1.4.2.3 Teori Kebijakan Luar Negeri

Dalam rangka pemenuhan kepentingan nasional yang maksimal, suatu negara tentunya akan melaksanakan kebijakan luar negerinya secara maksimal pula. Menurut K.J. Holsti, Kebijakan Luar Negeri dapat diartikan sebagai tindakan atau ide yang dirancang oleh pembuat keputusan untuk memecahkan suatu masalah atau mengadakan perubahan dalam lingkungan eksternal melalui berbagai kebijakan, sikap atau tindakan.³² Dalam sudut pandang Holsti, ada 4 komponen dalam kebijakan luar negeri yang mendasari suatu negara melakukan interaksi dalam sistem internasional, yaitu orientasi kebijakan luar negeri, peran nasional, tujuan nasional dan tindakan nasional.³³

Pertama, orientasi kebijakan luar negeri menurut Holsti merupakan sikap dan komitmen umum suatu negara terhadap lingkungan eksternal dan strategi fundamentalnya untuk mencapai tujuan dalam dan luar negerinya. Strategi atau orientasi umum suatu negara jarang diungkapkan dalam suatu keputusan, tetapi merupakan hasil dari serangkaian tujuan, nilai dan kepentingan dengan kondisi dan karakteristik lingkungan domestik dan eksternal. Ada 4 variabel dalam menentukan pilihan dari orientasi kebijakan luar negeri, yaitu : struktur internasional, yang mana struktur itu dapat berubah-ubah dan akan mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara; kebijakan luar negeri yang dikaitkan dengan sifat dan sikap domestik dari kebutuhan sosial dan ekonomi domestik negara tersebut; tingkat persepsi pembuat keputusan terhadap ancaman dari nilai-nilai

³² K.J. Holsti, *Politik Internasional: Kerangka Analisa*, Elfin Sudrajat (terj.), et.al, Pedoman Ilmu Jaya, Jakarta, 1987, hal. 135.

³³ *Ibid.*

dan kepentingan yang berkaitan dengan orientasi mereka terhadap lingkungan eksternal; serta letak geografis, karakteristik topografi dan sumber daya alam.

Dengan mengkaji struktur kekuasaan dan pengaruh serta tindakan unit politik dalam berbagai sistem internasional, dapat diidentifikasi ada 3 orientasi fundamental, yaitu: isolasi, yang mana orientasi ini ditunjukkan dari tingkat keterlibatan yang rendah dalam sebagian besar isu sistem, jumlah transaksi diplomatik dan komersial yang rendah dengan unit politik atau masyarakat lain dalam upaya untuk menutup rapat negeri terhadap berbagai bentuk penetrasi eksternal. Orientasi ini didasarkan pada asumsi bahwa negara dapat mencapai keamanan dan kemerdekaan dengan mengurangi transaksi dengan unit politik lain dalam sistem, atau dengan memelihara hubungan diplomatik dan perdagangan luar negeri, sambil memagari semua ancaman yang dirasakan atau ancaman potensial dengan membentuk tembok administrasi disekitar basis dalam negeri.

Orientasi yang kedua adalah nonblok. Orientasi ini timbul karena adanya keengganan melibatkan kemampuan militer terhadap tujuan-tujuan negara lain. Orientasi ini menunjukkan bahwa suatu negara tidak melibatkan kemampuan militer dan kadang-kadang dukungan diplomatiknya terhadap tujuan negara lain.

Orientasi berikutnya adalah pembentukan koalisi dan aliansi. Orientasi koalisi diplomatik dan aliansi militer timbul karena asumsi bahwa mereka tidak dapat mencapai tujuan mereka, mempertahankan kepentingan mereka, atau menghalangi ancaman yang dirasakan dengan memobilisasi kemampuan mereka sendiri. Jadi, mereka mengandalkan dan membuat komitmen dengan negara lain

yang juga menghadapi masalah luar negeri yang sama, atau secara bersama mereka mencapai tujuan itu.

Kedua, peran nasional. Menurut Holsti merupakan output kebijakan luar negeri yang hanya dikaitkan dengan negara yang terlibat dalam masalah sistem dan regional. Dengan kata lain, negara yang memiliki keterlibatan tinggi di dunia internasional menganggap dirinya menjalankan berbagai peran internasional. Tindakan kebijakan luar negeri suatu negara tentu akan konsisten dengan konsepsi peran luar negerinya.

Ketiga, tujuan nasional. Tujuan nasional dibagi menjadi tiga, yaitu: tujuan jangka pendek, dimana nilai dari kepentingan inti yang melibatkan setiap eksistensi pemerintahan dan bangsa harus dilindungi dan diperluas sepanjang waktu; tujuan jangka menengah yang biasanya memaksakan tuntutan pada negara lain dengan menggunakan berbagai pembatasan. Tujuan ini berupa perencanaan, impian dan pandangan tentang organisasi dari sistem tersebut dan peran negara tertentu didalamnya. Pada hakekatnya, setiap negara mempunyai tujuan yang sebagian besar hanya dapat diraih dengan berhubungan dan menyebarkan pengaruhnya terhadap negara lain.

Keempat, tindakan nasional sebagai hasil yang dilakukan pemerintah terhadap pihak lain untuk menghasilkan orientasi, memenuhi peran atau mencapai dan mempertahankan tujuan tertentu. Tindakan nasional dimaksudkan untuk mengubah atau mendukung perilaku pemerintah lain. Tindakan nasional sangat berperan bagi keberhasilan atau kegagalan pencapaian tujuan nasional.

Kebijakan AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia selama periode 2001-2005 merupakan tindakan nasional untuk menghasilkan orientasi, memenuhi peran dan mencapai tujuan atau mempertahankan kepentingannya.

I.5 Hipotesis

Berdasarkan latar belakang, perumusan masalah dan kerangka pemikiran yang telah diuraikan diatas, maka dapat diperoleh jawaban sementara untuk permasalahan yang telah dirumuskan, sebagai berikut :

1. Peningkatan kerjasama militer dengan Indonesia diperlukan AS untuk mencapai kepentingan-kepentingan strategisnya, yaitu:
 - Melindungi warga negara AS di Indonesia dari berbagai gangguan keamanan.
 - Menjamin kelancaran dan keamanan jalur pelayaran dan perdagangan yang melewati wilayah Indonesia, yang mana suplai material penting AS dan sekutunya melewati perairan tersebut.
 - Menjamin stabilitas regional Asia Tenggara.
2. Peningkatan kerjasama itu dapat mengoptimalkan upaya perang melawan terorisme global yang menjadi agenda utama kebijakan luar negeri AS paska serangan 11 September 2001.

I.6 Metodologi

I.6.1 Definisi Konseptual

Merupakan definisi yang menggunakan konsep untuk menggambarkan konsep-konsep lain.³⁴

1) Kerjasama Militer Amerika Serikat

Menurut *U.S. Department of Defense Military Dictionary*,³⁵ kerjasama militer merupakan tindakan atau operasi yang melibatkan komponen-komponen militer dua negara atau lebih, yang mana masing-masing pihak memperoleh keuntungan dari tindakan tersebut atau saling diuntungkan satu sama lain.

Menurut *U.S. Quadrennial Defense Review Report*³⁶ yang diterbitkan pada 1 Oktober 2001, kerjasama militer berarti menempatkan militer negara-negara sekutu (*allies*) dan negara-negara sahabat (*friends*) AS pada posisi yang sejajar dengan militer AS dalam kerjasama bilateral ataupun multilateral, dalam rangka mencapai tujuan menciptakan keamanan bersama.

2) Terorisme

Terorisme merujuk pada aksi-aksi kekerasan secara luas, yang dapat menimbulkan ketakutan besar secara kontinyu, yang dilakukan oleh suatu kelompok terhadap kelompok lain.³⁷ *U.S. Department of Defense* mendefinisikan terorisme sebagai *the calculated use of violence to incalculated fear, intended to coerce or to intimidate governments or societies in the pursuits of goals that are*

³⁴ Mochtar Mas'oeed, *Op.cit.*, hal. 98.

³⁵ U.S. Department of Defense Military Dictionary, dalam www.dtic.mil/military/htm.

³⁶ Song Yimin, "The Security Strategy and Foreign Relations have Entered a New Stage of Readjustment", *Journal of International Studies*, summer 2002, hal. 2.

³⁷ John T. Rourke, *International Politics On The World Stage*, 2nd ed, DPG, Connecticut, 1989, hal. 302.

*generally political, religious, or ideological.*³⁸ Terorisme bertujuan untuk menebarkan ketakutan atau dengan kata lain terorisme merupakan tindakan yang memiliki dampak secara psikologis bagi khalayak umum. Sementara Terorisme global atau Internasional didefinisikan pemerintah AS³⁹ sebagai *terrorism involving the citizens or property of more than one country.*

3) Stabilitas Regional

Menurut *U.S. Department of Defense Military Dictionary*,⁴⁰ stabilitas regional berarti suatu kondisi kawasan yang mampu bertahan dari perubahan dan kemunduran akibat berbagai faktor yang mengganggu.

I.6.2 Definisi Operasional

Merupakan definisi yang menjabarkan makna suatu konsep.⁴¹

1) Kerjasama Militer Amerika Serikat

Kerjasama militer yang dilakukan AS dengan Indonesia meliputi pendanaan, pemberian latihan teknis terhadap personel militer Indonesia baik bersifat bilateral maupun multilateral (bersama dengan negara-negara Asia Tenggara yang lain), serta penjualan perlengkapan militer *non-lethal*, yang dilakukan dengan tetap memperhatikan kemajuan praktek-praktek HAM di Indonesia.

2) Terorisme

³⁸ "Combatting Terrorism", Final Draft of U.S. Army Manual, dalam www.terrorism.com/terrorism/references.html.

³⁹ "Terrorism and National Security: Issues and Trends", dalam *Congressional Research Service Report*, 21 Desember 2004, hal. 22.

⁴⁰ U.S. Department of Defense Military Dictionary, dalam www.dtic.mil/stab/302pg/htm.

⁴¹ Mochtar Mas'ood, *Op.cit*, hal. 100.

Ancaman Terorisme di Indonesia diindikasikan dengan aksi-aksi teror seperti penyerangan, pengeboman dan perusakan tidak saja terhadap fasilitas dan warga negara Indonesia tapi juga warga negara dan kepentingan-kepentingan AS dan negara-negara sekutunya di Indonesia, yang dilakukan oleh kelompok-kelompok yang memiliki keterkaitan atau termasuk dalam jaringan teroris internasional.

3) Stabilitas Regional

Indikator stabilitas regional Asia Tenggara adalah keberadaan tingkat ancaman yang muncul, baik ancaman domestik maupun ancaman yang bersifat transnasional yang dapat mempengaruhi keamanan kawasan, serta kemampuan aparat keamanan menghadapi ancaman.

I.6.3 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian difokuskan pada kerjasama militer AS-Indonesia, karena hubungan militer merupakan aspek paling fluktuatif dan seringkali mengganggu hubungan kedua negara. Sementara periode 2001-2005 dipilih karena selama kurun waktu tersebut AS menunjukkan upaya meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia meski Indonesia belum tuntas menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM TNI sebagaimana yang dikehendaki oleh Leahy *Amandment*.

I.6.4 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah eksplanatif,⁴² yakni penelitian menjelaskan hubungan antar variabel. Hubungan kausal dalam penelitian ini melibatkan 3 variabel, yaitu variabel pengaruh, variabel antara dan variabel terpengaruh.

I.6.5 Tipe Pengumpulan Data

Penelitian ini merupakan sebuah studi pustaka,⁴³ yang mana data-data dikumpulkan atau diperoleh dari buku-buku, surat kabar, majalah, dan artikel dari internet yang memuat tulisan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

I.6.6 Teknik Analisa Data

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif.⁴⁴ Dukungan data-data kuantitatif dipakai sebagai bukti keabsahan deskripsi penelitian ini. Metode ini digunakan untuk mencari pemecahan masalah tidak dengan menggunakan data-data kuantitatif atau angka-angka, tetapi lebih berupa pernyataan-pernyataan yang merupakan penjelasan.

I.6.7 Sistematika Penulisan

Bab I: Pendahuluan, yang terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian; Kerangka Dasar Pemikiran yang terdiri dari Peringkat Analisa dan Kerangka Dasar Teroritik; Hipotesis; dan

⁴² Mochtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin Dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta, 1990, hal. 68.

⁴³ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi (Ed.), *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 1989, hal. 57.

⁴⁴ *Ibid.*

Metodologi yang terdiri dari Definisi Konseptual, Definisi Operasional, Ruang Lingkup Penelitian, Tipe Penelitian, Teknik Pengumpulan Data, Teknik Analisa Data dan Sistematika Penulisan.

Bab II: Membahas mengenai situasi keamanan Indonesia: gangguan keamanan; peran dan kapabilitas militer Indonesia; serta respon pemerintah Indonesia terhadap terorisme.

Bab III: Membahas mengenai kebijakan luar negeri AS paska serangan 11 September 2001: dampak serangan dan upaya perang melawan terorisme global AS paska serangan tersebut.

Bab IV: Membahas dan menganalisa alasan-alasan yang melatarbelakangi kebijakan AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia 2001-2005, berdasarkan Konsep Kepentingan Nasional, Teori Strategis dan Teori Kebijakan Luar Negeri.

Bab V: Kesimpulan



BAB II

SITUASI KEAMANAN INDONESIA: GANGGUAN KEAMANAN DAN KAPABILITAS TNI

Indonesia memiliki total populasi 225 juta dan 190 juta diantaranya merupakan penduduk muslim. Dengan sumber daya alam yang besar yang dimilikinya Indonesia merupakan pangsa pasar yang potensial bagi produk-produk AS. Investasi AS di Indonesia sebesar 25 milyar dollar, dengan lebih dari 300 perusahaan AS beroperasi di Indonesia.¹ Indonesia juga berada pada posisi yang strategis karena jalur komunikasi laut utama (*Sea Lanes Of Communications-SLOCs*) dunia mencakup beberapa selat penting yang terletak di Indonesia, yaitu Selat Malaka, Selat Sunda, Selat Lombok dan Selat Makasar.² SLOCs menghubungkan Samudra Pasifik dan Samudra Hindia dan memberi AS dan sekutu-sekutunya seperti Jepang dan Korea Selatan akses menuju Timur Tengah dan Pantai Timur Afrika.³ Indonesia merupakan pemimpin bagi organisasi regional Asia Tenggara, ASEAN-*Association of Southeast Asian Nations* dan aktor penting dalam ASEAN *Regional Forum* (ARF), satu-satunya organisasi Asia Pasifik yang dibangun berdasarkan kerjasama AS, Jepang, China dan ASEAN dalam rangka mendiskusikan masalah-masalah keamanan.⁴

¹ Bruce Vaughn, "Indonesia: Domestic Politics, Strategic Dynamics, and American Interest," *CRS Report for Congress*, Congressional Research service, 20 Mei 2005, hal. 3.

² Edward Masters, "Strengthening U.S. Relations with Indonesia: Toward A Partnership for Human Resources Development", *Report of The National Commission on U.S.-Indonesia Relations*, The National Bureau of Asian Research, 2003, hal. 14-15.

³ *Ibid*.

⁴ Bruce Vaughn, *Op.cit.*, hal. 5.

menghadapkan Indonesia pada berbagai tantangan, terutama masalah gangguan keamanan dan kapabilitas TNI dalam menghadapi menghadapi gangguan tersebut.

II.1 Gangguan Keamanan di Indonesia

Ancaman terhadap keamanan Indonesia lebih banyak berasal dari dalam (internal) dibandingkan ancaman dari luar (eksternal), meliputi beberapa hal yaitu: konflik etnis dan komunal, kemunculan gerakan Islam radikal, terorisme, ancaman potensial terhadap jalur perairan strategis, serta gerakan separatisme.

II.1.1 Konflik etnis dan komunal serta kemunculan gerakan Islam radikal

Terdapat kurang lebih 490 suku bangsa di Indonesia, dengan 300 bahasa yang berbeda dan tersebar di wilayah geografi yang terpisah-pisah.⁵ Keragaman Indonesia itu ditambah distribusi ekonomi dan pembangunan yang tidak seimbang setelah 32 tahun masa pemerintahan Suharto seringkali memunculkan gesekan kepentingan dan konflik yang besinggungan dengan masalah suku, agama dan ras⁶. Diantara konflik-konflik etnis dan agama yang terjadi di Indonesia adalah konflik antara Muslim dan Kristen di Maluku, antara Muslim dan Kristen di Poso-Sulawesi Tengah, serta antara suku Dayak dan Madura di Sambas-Kalimantan Barat.⁷

Sebagian besar konflik-konflik tersebut memiliki latar belakang yang hampir sama. Seperti konflik antara suku Madura dan Dayak yang terjadi di

⁵ Ikrar Nusa Bhakti, "Trends in Internal Security Problems," The Jakarta Post, dalam www.thejakartapost.com/outlook2006/pol136asp.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

Sampit Kalimantan Tengah. Ketegangan antara dua suku sebenarnya telah terjadi sejak lama, namun konflik terbuka baru meletus pada Februari 2001. Dalam beberapa hari saja aksi saling bunuh tiba-tiba menjadi pembantaian sepihak oleh suku Dayak terhadap Madura. Hingga awal April 2001 semua orang Madura telah pergi meninggalkan Sampit, sementara 500 lainnya tewas dalam pembantaian tersebut. Akar masalahnya adalah karena secara ekonomi orang Madura lebih baik dibandingkan orang Dayak. Orang Madura juga memeluk keyakinan Islam yang kuat dan cenderung eksklusif dalam menjalankan agamanya.⁸

Konflik yang terjadi di Ambon juga merupakan konflik yang berawal dari ketegangan yang sudah sejak lama terjadi., namun baru menjadi konflik terbuka sejak Januari 1999. Sejak itu konflik berlanjut hingga beberapa episode. Dari Juli 1999 hingga Desember 1999 tidak ada jeda konflik sama sekali, konflik terus terjadi dan mencapai puncaknya pada 26 Desember 1999. Akar konflik di Ambon juga tak jauh beda dengan konflik di wilayah Indonesia yang lain, yaitu akibat distribusi ekonomi dan politik yang tidak merata.⁹

Tantangan keamanan lain yang juga dihadapi Indonesia pada masa reformasi adalah kemunculan kelompok-kelompok Islam radikal. Besarnya populasi muslim di Indonesia dirasa menarik bagi beberapa organisasi Islam untuk merekrut dan melatih militan untuk melakukan tindakan-tindakan kekerasan. Beberapa tujuan yang mereka miliki adalah membentuk negara Islam, penetapan hukum Islam (syariah) dan membentuk kekhalifahan Islam di Asia Tenggara.¹⁰

⁸ Kekerasan Etnis di Indonesia, Asia Report, no 19, 27 Juni 2001, dalam www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=5&id=1455.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

Meski prosentasenya kecil, namun kelompok-kelompok itu telah menimbulkan kekacauan internal karena seringkali melibatkan diri dalam berbagai konflik agama di beberapa tempat di Indonesia. Seperti Laskar Jihad yang turut melibatkan diri dalam konflik Maluku dan Poso, serta Front Pembela Islam (FPI) yang misinya adalah menegakkan hukum Islam di Indonesia dengan menggunakan cara-cara kekerasan.¹¹

II.1.2 Terorisme

Sejak awal 1990an jaringan terorisme Al Qaeda mulai menembus wilayah tidak hanya di Timur Tengah tapi juga Asia Tenggara. Perluasan jaringan ini memiliki tiga tujuan yaitu:¹² (1) membentuk sel-sel lokal sebagai badan regional yang mendukung operasi global Al Qaeda. Dengan memanfaatkan lemahnya kontrol perbatasan negara, instabilitas sosial dan politik serta mayoritas penduduknya yang muslim, mereka menggunakan negara-negara di Asia Tenggara terutama Indonesia sebagai tempat pertemuan guna membahas serangan terhadap target-target Barat serta sebagai tempat transit untuk menghindari pengintaian intelijen AS.¹³ Pada akhir 1990an sel-sel Al Qaeda sudah bergerak ke Malaysia dan Singapura. Pada tahun 2000 intelijen Indonesia menuduh sel-sel lokal Al Qaeda mendanai dan melatih kelompok radikal islam lokal yang mengirim sukarelawanannya dalam konflik di Maluku dan Poso.¹⁴ Laporan Dewan Keamanan PBB tahun 2002 kemudian menyatakan bahwa seperlima

¹¹ Amy Chew, "5000 rally outside U.S. Embassy," *New Straits Times*, 6 Maret 2006.

¹² Zachary Abuza, "Terrorism in Southeast Asia", *Strategic Asia*, National Bureau of Asia Research, 2000, hal.3.

¹³ *Ibid.*, hal 4.

¹⁴ *Ibid.*

organisasional Al Qaeda dipusatkan di Asia Tenggara; (2) Membantu pembentukan jaringan regional di Asia Tenggara. Dalam hal ini kelompok radikal Islam di Indonesia yang diduga memiliki kaitan dengan Al Qaeda adalah Jemaah Islamiyah (JI), meski tidak ada bukti yang pasti bahwa JI memiliki keterkaitan dengan Al Qaeda karena jika dilihat dari tujuannya mereka memiliki fokus yang berbeda.¹⁵ Jika tujuan Al Qaeda fokus pada penyerangan terhadap target-target Barat, maka JI bertujuan untuk membentuk negara Islam di Asia Tenggara dengan Indonesia sebagai pusatnya.¹⁶ Namun demikian, keduanya memiliki hubungan simbiosis,¹⁷ yaitu berbagi tempat latihan yang sama di Pakistan, Afghanistan dan Mindanao, Al Qaeda memberikan dukungan finansial kepada JI, JI mengirim ilmuwan dan sukarelawan ke Afghanistan untuk uji coba program anthrax bagi Al Qaeda, dan JI juga menyediakan material untuk merakit bahan peledak bagi Al Qaeda sementara Al Qaeda menyediakan dana dan tenaga teknis; (3) agar sel-sel lokal Al Qaeda dapat bekerjasama dengan kelompok-kelompok Islam radikal melalui pendanaan dan pelatihan. Banyak anggota kelompok Islam radikal di Indonesia yang berlatih di kamp pelatihan Al Qaeda di Afghanistan. Jafar Umar Thalib yang memimpin kelompok Laskar Jihad pernah mengikuti latihan di kamp Afghanistan. Kerjasama itu juga terjadi dalam hal penyediaan senjata, bahan peledak dan penggabungan rencana operasi. Tertangkapnya Riduan Isamuddin

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, hal. 6.

(Hambali) yang menjadi menjadi koordinator operasi gabungan pada 2003 mengurangi kerjasama Al Qaeda dan JI.¹⁸

Keberadaan JI sebagai jaringan terorisme di Asia Tenggara ditemukan beberapa minggu setelah serangan 11 September terjadi, saat Departemen Keamanan Internal Singapura (ISD) melakukan penggerebekan terhadap 2 kelompok yang ditengarai sebagai jaringan teroris.¹⁹ ISD menemukan video yang menunjukkan hubungan kelompok tersebut dengan Al Qaeda, dokumen mengenai rencana pengeboman terhadap instalasi AS, Australia, Inggris, Israel dan warga negara Singapura, sejumlah material perakitan bom dan dokumen perjalanan kesejumlah negara di Asia Tenggara.

JI didirikan oleh Abdullah Sungkar dan Abu Bakar Baasyir yang pada saat tahun 1960an menuntut diberlakukannya hukum Islam di Indonesia.²⁰ Tahun 1970 mereka mendirikan Pondok Pesantren Al Mukmin di Solo dan mulai mengirim orang-orang ke Afghanistan untuk turut berperang melawan Uni Sovyet sekaligus berlatih di kamp pelatihan.²¹ Pergerakan JI semakin terbuka paska runtuhnya pemerintahan Suharto. Ketegangan dan konflik antara Muslim dan Kristen di Maluku dan Poso memberi JI kesempatan untuk merekrut, melatih dan mendanai sukarelawan lokal untuk berpartisipasi dalam konflik etnis dan sektarian itu.²² Dan

¹⁸ Sidney Jones, "Jemaah Islamiyah in Southeast Asia: Damaged but still Dangerous," *International Crisis Group Report*, no 63, 26 Agustus 2003, hal. 1.

¹⁹ Ramesh Ratnesar, "Confession of an Al Qaeda terrorist," *Time*, 23 September 2002.

²⁰ Bruce Vaughn, Emma Chanlett Avery, Richard Cronin, Mark Manyin dan Larry Niksch, "Terrorism in Southeast Asia," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 7 Februari 2005, hal. 4.

²¹ *Ibid.*

²² Sidney Jones, "Indonesia Background: Jihad in Central Sulawesi," *ICG Report*, no 74, 3 Februari 2004, hal.2.

setelah konflik-konflik itu mulai surut, banyak mantan sukarelawan jihad itu yang membawa bahan peledak ke Jakarta, Manila dan Thailand.²³

Jumlah anggota utama JI kurang lebih 500 orang dan sebagian pernah mendapat pendidikan di Pondok Pesantren Al Mukmin Solo.²⁴ Interograsi pada anggota JI yang tertangkap menunjukkan bentuk struktur komandonya. Pada puncak kekuatannya tahun 2000-2001, JI dipimpin oleh 5 anggota Dewan Penasehat Regional dengan koordinatonya Hambali. Abu Bakar Baasyir dan Abdullah Sungkar menjadi penasehat spiritual. Dibawah Dewan Penasehat ada beberapa Komite fungsional dan 4 mantiqi (Brigade Regional) yang pembagiannya tidak saja didasarkan pada aspek geografi tapi juga berdasarkan pada peran fungsional seperti pendanaan, indoktrinasi agama, pelatihan dan penyediaan senjata. Tiap mantiqi dibagi lagi menjadi batalion, peleton dan pasukan.²⁵

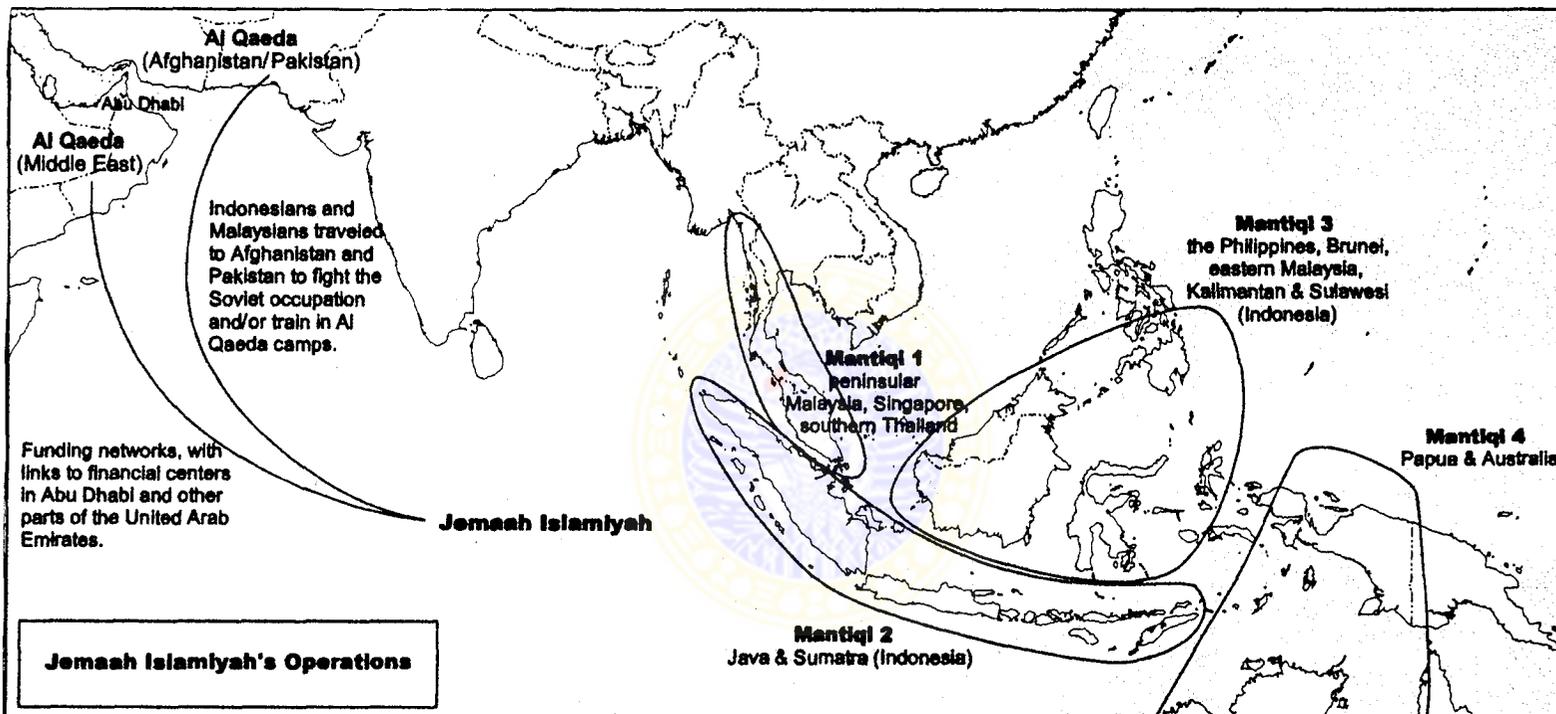
²³ *Ibid.*

²⁴ Sidney Jones, *Op.cit.*, hal 4

²⁵ *Ibid.*

Gambar 1

Peta Operasi Jaringan Jemaah Islamiyah



Source: Reproduced from Zachary Abuza, "The War on Terrorism in Southeast Asia," in Richard J. Ellings and Aaron L. Friedberg with Michael Wills, STRATEGIC ASIA 2003-04: FRAGILITY AND CRISIS, by permission from The National Bureau of Asian Research.

II.1.3 Ancaman terhadap keamanan Maritim

Dengan panjang 550 mil dan lebar 300 mil, kurang lebih 600 kapal dan 80.000 orang melintasi Selat Malaka setiap harinya dan ini menjadikan Selat Malaka sebagai jalur pelayaran dan perdagangan internasional yang paling sibuk didunia.²⁶ Dan karena Selat Malaka merupakan perairan yang dangkal dan sempit, maka banyak terjadi kasus kejahatan maritim di selat ini. Sepanjang tahun 1990 hingga tahun 2000 telah terjadi 2.375 pembajakan di laut diseluruh dunia, dan 60% nya terjadi di Asia Tenggara.²⁷ Pada tahun 2002, 73% dari pembajakan diseluruh dunia bahkan terjadi didalam pelabuhan, dan menurun menjadi 37% pada tahun 2003. Pada tahun 2004 setengah dari total 41 kasus pembajakan terjadi didalam pelabuhan di Selat Malaka.²⁸ Setelah terjadinya Tsunami yang melanda pantai utara Sumatra pada Desember 2004, pembajakan meningkat tajam. Di 3 bulan pertama tahun 2005 perairan Indonesia bahkan menjadi kawasan paling berbahaya didunia. Badan Maritim Internasional mencatat bahwa 16 dari total 56 pembajakan yang terjadi didunia pada 2005 terjadi di Indonesia, 4 diantaranya terjadi di Selat Malaka.²⁹

²⁶ Bronson Percival, "Indonesia and The United States: Shared Interest in Maritim Security," *United States-Indonesia Societ pPaper*, Juni 2005, hal. 1.

²⁷ *Ibid.*, hal 4.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, hal. 6.

Tabel 1
Data Pembajakan laut dunia

	Tahun				
	2000	2001	2002	2003	2004
Serangan Global	469	335	370	445	325
Serangan di Asia Tenggara	167	257	170	170	189
Serangan di Indonesia	119	-	-	121	93
Serangan di Selat Malaka	75	17	16	28	37

Pembajakan di perairan Indonesia terkadang juga disertai penyanderaan dan pembunuhan. Selama tahun 1999, dari 69 kasus pembunuhan, 67 diantaranya terjadi di Asia Tenggara. Pada tahun 2003 dari 445 serangan yang terjadi, 92 diantaranya disertai pembunuhan dan 359 kasus penyanderaan.³⁰ Dari 2002 hingga 2003 penyanderaan dan pembunuhannya meningkat menjadi dua kali lipat. Dan sepanjang Januari hingga Juni 2003 saja Indonesia dan Selat Malaka menempati ranking pertama dalam hal insiden besenjata diperairan, karena 50.9% dari total insiden bersenjata didunia terjadi ditempat ini.³¹ Pembajakan itu juga mengalami mobilitas. Pada bulan Maret 2003 sudah terjadi pembajakan di perairan Bangka Belitung yang merupakan rute pelayaran yang menghubungkan Jakarta, Singapura dan Australia Barat. Dan pada 2004 hingga awal Juni 2005 juga telah terjadi 7 penyerangan di perairan Sumatera Utara.³² Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) Hendropriyono menyatakan bahwa seorang anggota JI yang tertangkap mengaku pernah berencana melakukan serangan maritim di Selat Malaka pada Agustus 2004.³³

³⁰ *Ibid.*, hal. 8.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, hal. 9.

II.1.4 Gerakan Separatisme

Ancaman gerakan separatis di Indonesia datang dari Aceh dan Papua. Aceh terletak diujung utara Pulau Sumatra, dengan sumber kekayaan gas alam yang besar. Sejak 1520 Aceh telah terlibat dalam perang kemerdekaan melawan Portugis dan Belanda. Dan karena keuletannya dalam perang kemerdekaan, maka Aceh menjadi wilayah terakhir yang terlepas dari kekuasaan kolonial. Latar belakang sejarah dan keyakinan akan religi dan identitas etnis yang kuat mendorong gerakan separatisme yang dilakukan oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM). GAM berpendapat bahwa Indonesia merupakan bentuk artifisial dari pemerintahan kolonial Jawa, yang berarti sama dengan berada dibawah pemerintahan kolonial.³⁴

Perjuangan GAM bermula tahun 1976.³⁵ Pada akhir 1980an banyak anggota GAM yang mendapatkan pelatihan perang di Libya, sehingga perjuangan GAM di Aceh menjadi semakin gencar. Aceh telah sejak lama menjadi bahan perhatian pemerintah pusat karena GAM. Pemerintah pusat telah menempatkan pasukan militer di propinsi itu untuk memerangi GAM, melalui pemberian status Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh. Hasilnya masyarakat Aceh menjadi korban dari pertikaian GAM-Militer dan menentang kehadiran militer yang terlalu berlebihan dalam operasinya sehingga menimbulkan pelanggaran HAM.

Pada pertengahan Mei 2005 Indonesia mengakhiri satu tahun status darurat sipil di Aceh dan menarik 40 ribu pasukan TNI dari Aceh. Perkembangan ini semakin mengarah pada proses perdamaian di Aceh dengan ditandatanganinya

³⁴ Kirsten Schulze, *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Movement*, East West Centre, Washington D.C., 2004., hal 78.

³⁵ *Ibid.*

nota kesepahaman Indonesia-GAM di Helsinki untuk mengakhiri konflik di Aceh.³⁶

Gerakan separatis lainnya adalah di Papua. Masyarakat Papua tidak turut ambil bagian dalam perang kemerdekaan Indonesia melawan Belanda. Saat Indonesia merdeka, Papua masih berada dibawah pemerintahan kolonial. Sebagian orang Papua tidak setuju penggabungan Papua dengan Indonesia. Orang Papua memiliki keterikatan identitas etnis yang kuat sebagai ras Melanesia, dan bukan Melayu seperti mayoritas penduduk Indonesia yang lain. Sebelum Papua berintegrasi dengan Indonesia, nasionalisme sudah berkembang dalam komunitas Papua. Orang Papua telah memutuskan nama bangsa mereka adalah Papua barat dan suku bangsanya adalah suku bangsa Papua, dengan bendera nasional Bintang Kejora dan lagu kebangsaan Hai Tanahku Papua pada 1 Oktober 1961.³⁷

Hasil dari penentuan pendapat rakyat (Pepera) yang diselenggarakan dibawah pengawasan PBB pada 1969 pada awalnya tidak dapat diterima komunitas Papua, karena diduga Indonesia telah mengatur voting tersebut. Konsekwensinya terdapat beberapa pergolakan yang terjadi hingga sekarang. Gerakan yang memimpin upaya separatis itu adalah Organisasi Papua Merdeka (OPM). Seperti di Aceh, selama pertempuran antara OPM dengan militer Indonesia, banyak korban sipil dan kerugian materi yang diderita akibat operasi militer yang berlebihan.

³⁶ Ikrar Nusa Bhakti, *Op.cit.*

³⁷ *Ibid.*

II.2 Militer Indonesia (TNI): Peran, Kapabilitas dan kerjasama dengan militer AS

II.2.1 Peran Militer Indonesia (TNI)

TNI merupakan institusi terkuat di Indonesia sejak masa kemerdekaan, memainkan peran penting dalam politik dan integritas teritorial terutama dari ancaman internal dibanding ancaman eksternal. Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono menyatakan bahwa “TNI retains the levers of power.” Sejak reformasi digulirkan pada tahun 1998, TNI merupakan salah satu institusi yang mengalami perubahan paradigma. Perubahan itu adalah semakin fokusnya fungsi dan peran TNI. Tujuan paradigma baru adalah menggeser peran tradisional TNI dari keamanan internal pada pertahanan eksternal.³⁸ Kepolisian dipisah dari TNI dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Fungsi keamanan internal kemudian ditransfer pada Polisi. Berdasarkan doktrin baru, Polisi mengembangkan kemampuan paramiliter untuk menghadapi kekacauan dan ancaman-ancaman keamanan internal lainnya, dan TNI akan membantu Polisi jika Polisi tidak mampu mengatasi situasi.

II.2.2. Kerjasama militer Indonesia –AS

Sejumlah kemajuan dalam rangka reformasi militer telah dilakukan Indonesia sejak AS mulai memberlakukan pembatasan kerjasama militer tahun 1999, seperti dipisahkannya posisi militer (TNI) dengan Polisi, mundurnya TNI dari parlemen dan dilakukannya audit independen terhadap 7 yayasan milik TNI

³⁸ Ikrar Nusa Bhakti, *Op.cit.*

untuk pertama kalinya pada tahun 2001. Meskipun hasil dari audit itu tidak ditindaklanjuti dan tidak pernah dipublikasikan.³⁹ Namun sejumlah anggota Kongres AS masih beranggapan bahwa kemajuan yang dilakukan TNI itu belum memuaskan, karena pelanggaran HAM oleh TNI masih terus terjadi terutama di daerah-daerah konflik, serta penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM yang masih belum terselesaikan. 12 dari 18 perwira TNI dan kelompok sipil yang menjadi tersangka kasus pelanggaran HAM di Timor Timur dibebaskan, sementara 6 orang yang lain dihukum selama 5 tahun penjara.⁴⁰ Sebagaimana dinyatakan oleh Senator Patrick Leahy bahwa *a key gap remains regarding justice for the victims of atrocities*.⁴¹

Berbeda dengan pendapat sebagian anggota Kongres, sejak awal tahun 2001 pemerintah AS justru menunjukkan upaya meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia. Dari tahun 2001 hingga 2005 perkembangan dalam kerjasama militer AS-Indonesia itu adalah sebagai berikut:

1. Pendanaan melalui *Foreign Military Fund* (FMF)⁴²

- Untuk tahun fiskal 2002 AS memberikan 4 juta dollar untuk mendanai unit-unit militer yang berada di daerah-daerah konflik.
- Untuk tahun fiskal 2003 pendanaan diperuntukkan bagi E-IMET.
- Untuk tahun fiskal 2004 diberikan 6 juta dollar untuk Angkatan Laut Indonesia guna meningkatkan operasi patroli laut dan kemampuan komunikasi dengan intelijen.

³⁹ Edward Masters, *Op.cit.*, hal. 28.

⁴⁰ "Indonesia Seeks to Clear General of Timor Crimes," *The New York Times*, 9 Juni 2003.

⁴¹ Ken Guggenheim, "Fight Looms in Congress Over Easing Indonesia Military Restrictions," *Associated Press*, 2 Februari 2005.

⁴² Bruce Vaughn, *Op.cit.*, hal. 22.

- Untuk tahun fiskal 2005 pendanaan diperuntukkan pada Angkatan Laut dengan fokus pada keamanan maritim.

2. Pelatihan (*Training*)⁴³

- *Extended-International Military Education and Training (E-IMET)* tahun 2002 dan 2003, dengan tujuan untuk melatih perwira TNI dengan materi kepemimpinan standar, peningkatan kemampuan penjaga perdamaian internasional dan melatih sensitivitas aspek HAM dalam operasi militer
- *Regional Counterterrorism Fellowship Program* pada tahun 2002, dengan fokus pelatihan pada masalah intelijen, membangun kerjasama sipil dan militer dalam menghadapi terorisme, serta menjaga keamanan maritim.
- *Theater Security Cooperation Program* pada tahun 2002, difokuskan pada seminar mengenai masalah *counterterrorism*.
- *Cooperation Afloat Readiness And Training (CARAT)* yang merupakan latihan tahunan dari 2001 hingga 2005, dengan fokus pada pelatihan teknis dan ketrampilan untuk meningkatkan kesiapan militer khususnya Angkatan Laut dalam menghadapi masalah maritim, seperti pengintaian, penyerangan, penyelaman dan penyelamatan dilaut.
- *International Military Education and Training (IMET)* yang dibuka kembali pada tahun 2005, difokuskan pada peningkatan pendidikan perwira militer dalam masalah *counterterrorism*, kemampuan dalam

⁴³ *Ibid.*, hal. 24.

transportasi udara, pelatihan keselamatan untuk Angkatan Laut dan udara serta penanganan *counterterrorism* maritim.

- Latihan gabungan antara Angkatan Laut AS dan Indonesia pada bulan Mei 2005, dengan fokus pada latihan *counterterrorism*.

3. Transfer perlengkapan militer melalui *Foreign Military Sales (FMS)*⁴⁴

- Pada bulan November 2005, pasal yang mengatur pembelian perlengkapan *non-lethal* bagi TNI dicabut, sehingga TNI dapat memperoleh suku cadang untuk pesawat angkut C-130 dan peralatan komunikasi.

II.2.3 Kapabilitas Militer Indonesia (TNI)

TNI memiliki 3 unsur, yaitu Angkatan Darat (AD), Angkatan Laut (AL), dan Angkatan Udara (AU). Jumlah personel keseluruhan 280.000, menempati ranking 22 terbesar didunia, dengan perincian kekuatan sebagai berikut:

a. Angkatan Darat (AD)

Jumlah personel: 230.000, 15.000 diantaranya merupakan pasukan elit yang tergabung dalam Komando Pasukan Khusus (Kopasus) yang memiliki tugas infiltrasi, gerilya, *counterinsurgency*, *counterterrorism*, dan operasi intelijen.⁴⁵

Kekuatan alat utama sistem pertahanan negara (alutsista) TNI AD:⁴⁶

- 355 kapal perang

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Angel Rabbasa dan John Haseman, "Origins and Institutional Development of The Indonesian Armed Forces," *The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics and Power*, Rand Publication, Washington D.C., 2002, hal. 19.

⁴⁶ *Ibid.*

- 59 pesawat
- 1.362 kendaraan tempur
- 42.380 kendaraan bermotor
- 158.854 pucuk senjata
- 990.461.426 amunisi
- 20.516 alat komunikasi elektronik

b. Angkatan Laut (AL)

Jumlah personel: 40.000, diantaranya 12.000 pasukan marinir dari 2 resimen tempur infanteri.⁴⁷

Kekuatan alutsista AL adalah sebagai berikut:

- 17 kapal tempur cepat.
- 57 korvet dan kapal patroli yang terdiri dari 16 korvet bekas Jerman Timur yang rusak.
- 26 kapal dengan kapasitas angkut 200 pasukan dan 13 kapal patroli pantai.
- 2 kapal selam T-209 buatan Jerman yang ditempatkan di perairan penting seperti Selat Malaka, perairan barat Sumatra, serta Selat Makasar.
- Pesawat anti kapal selam dan helikopter SAR.
- Komando Lintas Laut Militer dengan kapal transport dan amfibi yang digunakan untuk komunikasi antar pulau dan memberi dukungan logistik AD dan AL sendiri.

⁴⁷ Ibid., hal. 21

c. Angkatan Udara (AU)

Jumlah personel:27.000, dengan misi pertahanan territorial, memimpin pengintaian strategis terhadap perairan-perairan disekitar Indonesia, menyediakan transport pasukan dan peralatan berat, mengangkut bantuan kemanusiaan didaerah-daerah pelosok Indonesia.

Kekuatan alutsista TNI AU sebagai berikut:⁴⁸

Terdiri dari 252 unit pesawat terbang dan 16 unit radar serta tidak mempunyai peluru kendali, dengan rincian :

- 1 Skuadron F-16A/Bs
- 2 skuadron BAe Hawk MK 109/209
- 1 skuadron Hawk MK 53
- 1 Skuadron A-4E yang sudah diperbaharui
- 1 Skuadron A-4E
- 1 Skuadron F-5E/F yang sudah di *upgrade*
- 1 Skuadron pesawat pengintai 12 OV-10F
- 3 pesawat B-737 untuk pengintaian laut
- 2 Skuadron C-130
- Sejumlah pesawat kecil dan pesawat dengan sayap tunggal.

Dengan status Indonesia sebagai negara kepulauan yang terdiri atas lebih dari 17.000 pulau dan garis laut sepanjang 50.000 mil, AL Indonesia tidak dapat secara maksimal melakukan tugasnya. Total anggaran pertahanan Indonesia tahun 2005 hanya 2,33 milyar dollar AS dengan pembelanjaan pertahunnya sebesar 2

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 25.

milyar dollar.⁴⁹ Hanya dengan 20 kapal patroli yang berfungsi dan 2 pesawat untuk menghadapi terorisme, pembajakan di laut, pencurian ikan ilegal dan penyelundupan, AL harus melakukan patroli maritim yang tidak ringan. Untuk patroli pencurian ikan ilegal saja AL hanya mampu mengalokasikan 6 kapal patroli. Padahal AL merupakan salah satu institusi yang bertanggung jawab atas keamanan maritim selain Polisi Air dan Direktorat Jenderal Perhubungan laut.⁵⁰

Indonesia memiliki jumlah personel AL terbesar di antara negara-negara Asia Tenggara yang lain, sebesar seperenam dari total jumlah personel TNI. Sejak krisis ekonomi melanda Indonesia, anggaran AL turun hingga dua pertiga. Akibatnya Indonesia hanya mampu membeli 35 kapal eks Jerman Timur dan hanya 4 buah yang dapat dioperasikan. Kepala Staff AL, Laksamana Bernard Kent Sondakh menyatakan bahwa banyak kapal operasi AL yang dibuat pada tahun 1960 an.⁵¹ Dan karena kurangnya dana, maka setengah dari keseluruhan kapal yang berjumlah 120 termasuk 57 kapal patroli tidak dapat digunakan. Menurut Laksamana Sondakh, pada tahun 2003 hanya sepertiga atau 30% dari kapal-kapal tersebut yang masih layak pakai (dapat berpatroli setiap saat).⁵²

Sementara bagi AU krisis ekonomi juga telah menyebabkan ditundanya pembelian 12 pesawat SU-30MK dan 8 helikopter Mi-17 dari Russia pada tahun 1997. TNI AU hanya mengandalkan 3 dari 12 F-16 dan 7 dari 19 C-130 yang dapat dioperasikan, itupun dengan jam terbang yang dikurangi hingga dibawah

⁴⁹ Bronson Percival, *Op.cit.*, hal. 25.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, hal.34.

⁵² *Ibid.*

keperluan minimum.⁵³ Sementara AU memiliki tugas yang berat yaitu operasi pertempuran, intelijen dan territorial. Untuk Selat Malaka saja hanya ada 2 pesawat pengintai dan 2 helikopter yang digunakan.

II.3 Respon Indonesia terhadap Terorisme

Pada saat kunjungan Presiden Megawati ke Washington D.C. satu minggu setelah serangan teroris 11 September 2001, Megawati menyatakan bahwa:

We mourn with American...we share your grief and outrage, and we strongly condemn terrorism in all of its forms and manifestations. Indonesia is ready to cooperate with the U.S. and other civilized country on counterterrorism.⁵⁴

Keprihatinan dan dukungan yang disampaikan Megawati terhadap AS tersebut menuai banyak protes dari dalam negeri. Demonstrasi menentang serangan AS ke Afghanistan dilakukan oleh berbagai elemen masyarakat Indonesia, terutama Partai-partai politik Islam, organisasi masyarakat Islam seperti FPI dan Muhammadiyah yang justru menyerukan jihad untuk menentang agresi AS tersebut.⁵⁵ Demonstrasi-demonstrasi berlangsung secara terus menerus didepan Kedutaan Besar AS di Jakarta. Bahkan Wakil Presiden Hamzah Haz berpendapat bahwa serangan 11 September merupakan bentuk balasan atas dosa-dosa AS dalam kebijakannya terhadap Timur Tengah.⁵⁶ Reaksi domestik tersebut mendorong Megawati pada akhirnya menarik dukungannya terhadap AS, sebagaimana pernyataannya di Masjid Istiqlal Jakarta bahwa:

⁵³ *Ibid.*, hal. 37.

⁵⁴ The White House Office Of The Press Secretary, *Op.cit.*

⁵⁵ Richard Paddock, "Indonesia Presses US to Stop Bombing Asia," Los Angeles Times, 22 November, 2001, dalam www.latimesonline.com.

⁵⁶ *Ibid.*

It is unacceptable that someone or a group or even a government arguing that they are hunting down perpetrators of the terror attack people or another country for whatever reason...blood can't be cleansed with blood..⁵⁷

Namun pasca terjadinya serangan bom Bali pada Oktober 2002, kebijakan Indonesia dalam menghadapi terorisme mulai berubah. Pemerintah Indonesia merasa bahwa serangan teroris ternyata juga ditujukan pada warga negara Indonesia, tidak hanya pada kepentingan-kepentingan Barat. Pada bulan Juli 2003 Indonesia menahan 8 orang yang diduga anggota JI sehubungan dengan ditemukannya bahan peledak pada saat penggerebekan 8 orang tersebut di Jawa Tengah. Pengakuan tersangka menyatakan bahwa mereka akan meledakkan beberapa hotel, gereja dan pusat perbelanjaan di Jakarta. Penggerebekan itu juga menunjukkan bukti-bukti rencana penyerangan terhadap beberapa perusahaan AS di Indonesia.⁵⁸

Pada bulan Agustus itu pula pemerintah melakukan penangkapan terhadap Ali Gufro dan Amrozi atas keterlibatan mereka dalam terror bom Bali. Beberapa hari setelah penangkapan tersebut, Indonesia secara formal mendukung petisi AS kepada PBB untuk memasukkan JI kedalam daftar kelompok teroris internasional. Hal ini diikuti dengan penangkapan Abu Bakar Baasyir yang dianggap sebagai pemimpin JI.⁵⁹

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Richard Paddock, "U.S. Firms Targeted in Jakarta", Los Angeles Times, 11 Agustus 2003, dalam www.latimesonline.com.

⁵⁹ Bruce Vaughn, *Op.cit.*, hal 17.

BAB III
KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT
PASKA SERANGAN 11 SEPTEMBER 2001

Terorisme internasional telah sejak lama menjadi ancaman domestik dan luar negeri AS. Kebijakan, warga negara dan kepentingan-kepentingan AS sering kali menjadi target serangan teroris. Pada tahun 2001 saja, rata-rata 63% dari serangan teroris dunia ditujukan pada kepentingan AS. Hal ini meningkat tajam karena pada tahun 1995 prosentasenya hanya 23%. Serangan teroris 11 September 2001 merupakan serangan teroris yang terbesar bagi AS. Serangan itu telah menyebabkan tewasnya 3000 orang dari 78 negara, dan kerugian ekonomi baik langsung maupun tidak sebesar 83 trilyun dollar AS.¹ Serangan yang telah menghancurkan simbol ekonomi dan militer AS tersebut menunjukkan bahwa AS ternyata rentan terhadap serangan eksternal, tidak hanya terhadap kepentingan-kepentingannya di luar negeri, namun juga terhadap wilayah dalam negerinya.

Paska seranga itu AS segera menetapkan bahwa pihak yang bertanggung jawab terhadap serangan 11 adalah kelompok teroris Al Qaeda yan dipimpin oleh Osama Bin Laden. AS juga segera menyatakan perang terhadap terorisme global sebagai tujuan utama kebijakan luar negerinya. Sebagaimana dinyatakan oleh Presiden George W. Bush :

¹ Raphael Perl, "Terrorism, The Future, and U.S. Foreign Policy," Issue Brief for Congress, *Congressional Research Service*, 11 April 2003.

Defending our nations from its enemies is the first and fundamental commitment of our federal government.²

Dan pada 10 Oktober 2001, AS mengeluarkan revisi terhadap laporan Departemen Pertahanan yaitu *Quadrennial Defense Review Report* yang telah diterbitkan 4 bulan sebelumnya. Laporan itu menyatakan bahwa:³

- AS tidak dapat dengan jelas mengidentifikasi sumber ancaman.
- Serangan 11 September itu menunjukkan ancaman yang riil dan bahwa terorisme bukan lagi ancaman potensial.
- Ancaman terorisme bukan lagi dari negara tertentu, tapi dari aktor-aktor non negara, sehingga sangat susah bagi AS untuk menetapkan target dalam perang melawan terorisme. AS harus bekerjasama dengan berbagai negara untuk melawan terorisme.
- Terdapat beberapa tempat dan kesempatan yang mana AS tidak memiliki akses untuk dapat melakukan perang melawan terorisme.
- Ancaman yang perlu dikhawatirkan adalah tantangan transnasional dan ancaman yang datang dari territorial dan negara yang lemah. Karena keamanan domestik merupakan dasar bagi keamanan regional dan internasional.

² *Ibid*

³ Song Yimin, "The Security Strategy and Foreign Relations Have Entered a New Stage of Readjustment," *Journal of International Studies*, summer 2002, hal 3.

- Beberapa negara di Asia merupakan wilayah yang paling penuh tantangan, beberapa diantaranya yaitu Philipina, Malaysia, Indonesia, Brunei, Vietnam, Kamboja, Thailand, Myanmar, Bangladesh, India, Srilanka, dan Taiwan.

Kampanye perang melawan terorisme global AS dimulai dengan melakukan operasi militer terhadap rezim Taliban diAfghanistan yang dianggap melindungi pemimpin kelompok teroris Al Qaeda, Osama Bin Laden pada 17 Oktober 2001. Untuk memperluas upaya perang melawan terorisme global, AS juga mengirim pasukan ke Philipina dan Georgia untuk melatih militer lokal dalam menghadapi terorisme. Upaya perang melawan terorisme AS cukup kompleks dan memiliki tujuan jangka panjang. Sebagaimana dinyatakan presiden Bush:

The successful prosecution of the awar against terrorism will require the judicious use of every resource at our command-every means of diplomacy, every tool of intelligen, every instrument of law enforcement, every financial influence, and every necessary weapon of war.⁴

Instrumen-instrumen yang digunakan untuk memerangi terorisme internasional tersebut antara lain:⁵

1. Diplomasi atau kerjasama konstruktif.

Penggunaan diplomasi dapat membantu pembentukan koalisi global anti terror yang merupakan komponen penting dalam merespon serangan 11 September. Dalam insiden terorisme internasional yang dilakukan oleh kelompok-kelompok non negara, penerapan kebijakan membangun hubungan kerjasama yang konstruktif sulit untuk dilakukan karena ketiadaan akses dan

⁴ *Ibid.*

⁵ Raphael Perl, *Op.cit.*

aturan-aturan yang disepakati bersama antara pemerintah negara yang berwenang dengan kelompok-kelompok non negara tersebut. Media memiliki peran yang penting dalam hal ini, membentuk opini publik yang akan mempengaruhi tindakan pemerintah dan tindakan kelompok teroris. Dari pandangan kelompok teroris, pemberitaan media dapat menunjukkan keberhasilan aksi mereka. Pemerintah dapat menggunakan media untuk membentuk opini publik yang menentang negara atau kelompok teroris. Diplomasi publik dan media dapat digunakan untuk memobilisasi opini public di negara lain untuk menekan pemerintahnya agar mengambil tindakan memerangi terorisme.

2. Pemberian sanksi ekonomi.

Pemberian sanksi biasanya bersifat unilateral, seperti sanksi ekonomi yang dijatuhkan AS terhadap Kuba dan Iran atas pembajakan dan pengeboman pesawat Pan Am 103. Pemberian sanksi ekonomi ditujukan pada Negara-negara yang mendukung terorisme internasional. Pada 23 September 2001, Presiden Bush menandatangani *Executive Order* 13224 untuk membekukan asset 27 individu dan organisasi yang memiliki afiliasi dengan jaringan Osama Bin Laden. Pada akhir 2002 berdasarkan Departemen keuangan AS daftar asset yang dibekukan mencapai 243 individu. Sementara sanksi ekonomi yang dijatuhkan pada negara yang mendukung terorisme meliputi pembatasan perdagangan, transfer teknologi, bantuan luar negeri, kredit ekspor, jaminan pertukaran luar negeri, transaksi modal dan akses ekonomi.

Dibutuhkan kerjasama negara yang efektif untuk mencabut sanksi yang telah dijatuhkan.

3. *Covert Actions*

Covert Actions meliputi tindakan-tindakan yang melibatkan intelijen, infiltrasi terhadap kelompok teroris, dan operasi militer rahasia. Sebagian besar tujuan aksi ini adalah mencapai sasaran strategis, untuk mengetahui kemampuan dan kelemahan pihak teroris. Serangan 11 September menunjukkan kegagalan intelijen dalam mendeteksi keberadaan kelompok-kelompok teroris yang telah masuk di wilayah AS dan rencana serangan mereka.

4. pemberian penghargaan terhadap pemberian informasi mengenai terorisme

Departemen Luar negeri AS memberikan penghargaan senilai 5 juta dollar kepada pihak manapun yang dapat memberikan informasi yang dapat mencegah terjadinya serangan teroris terhadap warga negara dan kepentingan-kepentingan AS, atau informasi yang dapat mengarahkan pada penangkapan kelompok-kelompok teroris tersebut. Penghargaan sebesar 250 ribu dollar AS diberikan untuk program perlindungan bagi para informan.

5. Ekstradisi atau kerjasama penegakan hukum.

Kerjasama internasional dalam hal penegakan hukum seperti control control kepabeanan dan aktivitas intelijen merupakan komponen penting. Ekstradisi diperlukan untuk menggali informasi lebih jauh mengenai keanggotaan, struktur organisasi, persenjataan dan kondisi finansial kelompok-kelompok teroris dari para teroris yang telah tertangkap.

6. Penggunaan kekuatan militer.

Kekuatan militer digunakan sebagai upaya menghancurkan fasilitas teroris dan upaya preemptiv untuk mengetahui lebih jauh mengenai kelompok-kelompok teroris, sehingga mampu mendukung tugas intelijen.

7. Konvensi Internasional.

AS bergabung bersama komunitas internasional dalam membangun konvensi antiterorisme. Konvensi tersebut mengatur mengenai ekstradisi, hukuman yang dijatuhkan pada teroris yang melakukan pembajakan pesawat, kapal, penyanderaan dan serangan terhadap para diplomat.

Upaya perang melawna terorisme AS pada implementasinya banyak mengalami petentangan dengan tujuan-tujuan nasional yang lain. Membasmi kebebasan teroris individu dan kelompok teroris yang mendukung jaringan teroris dapat bertentangan dengan tujuan memaksimalkan kebebasan individu, demokrasi dan HAM karena tujuan kebijakan luar negeri AS yang mendasar tidak berubah. AS tetap menginginkan untuk mendorong kerjasama keamanan di Eropa dan Asia, mencegah kemunculan kekuatan-kekuatan besar yang saling bermusuhan, mempromosikan ekonomi dunia yang lebih terbuka, melarang penyebaran senjata pemusnah massal (Weapons of mass Destruction-WMD), serta memperluas demokrasi dan HAM. Namun paska serangan 11 September tersebut, terjadi pergeseran prioritas dalam tujuan-tujuan itu. Upaya memerangi terorisme global

menjadi tujuan utama dari kebijakan luar negeri dan kebijakan pertahanan. Sementara tujuan-tujuan nasional lainnya menjadi subordinat.⁶



⁶ *Ibid.*

BAB IV

KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT MENINGKATKAN KERJASAMA MILITER DENGAN INDONESIA 2001-2005

Kebijakan AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia selama kurun waktu 2001-2005 tidak terlepas dari kepentingan-kepentingan strategis yang mendasarinya, serta komponen-komponen pembentuk kebijakan itu.

IV.1 Kepentingan-kepentingan Strategis AS dalam peningkatan kerjasama militer dengan Indonesia berdasarkan Konsep Kepentingan Nasional dan Teori Strategis

Morgenthau mengasumsikan bahwa arti yang inhren dalam kepentingan nasional adalah kelangsungan hidup. Negara harus bisa mempertahankan integritas teritorialnya, mempertahankan rezim ekonomi dan politik. Dari tujuan yang umum ini kemudian para pengambil keputusan dapat merumuskan serangkaian kebijakan yang spesifik, baik yang bersifat kerjasama maupun konflik. Jika konsep kepentingan nasional yang dikemukakan Morgenthau tersebut dikaitkan dengan kebijakan AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia selama kurun waktu 2001-2005, maka akan didapat suatu keterkaitan yang erat.

Indonesia merupakan negara yang penting bagi AS, sebagaimana diungkapkan oleh Senator James A. Leach pada dengar pendapat mengenai Indonesia di Komisi Hubungan Internasional Kongres, bahwa "There is no

country in the world of such vital significance to the United States than Indonesia.”¹

Signifikansi Indonesia itu semakin besar karena Indonesia tengah berada pada masa transisi menuju sistem demokrasi. Serangkaian masalah dihadapi Indonesia khususnya masalah yang berkaitan dengan keamanan. Kontrol perbatasan yang lemah, penegakan hukum yang tidak maksimal, dan instabilitas politik dan ekonomi semakin membuka ruang bagi munculnya ancaman, baik yang bersifat internal ataupun eksternal.

Militer Indonesia (TNI) merupakan institusi penting negara yang memiliki tugas penjagaan keamanan dan pertahanan. Meski telah dipisahkan dari Polisi, namun perubahan yang cepat itu menyebabkan ada semacam kesenjangan yang belum diisi Polri secara efektif dalam mengatasi keamanan. Polisi dinilai masih kurang mampu mengatasi masalah keamanan dalam negeri.² Meski merupakan institusi yang bertanggung jawab terhadap masalah keamanan, namun TNI tidak memiliki kapabilitas yang memadai dalam menghadapi tantangan keamanan yang muncul. Sanksi militer yang diberikan AS membawa dampak yang besar bagi TNI, apalagi pada saat yang sama TNI juga dihadapkan pada minimnya anggaran dari pemerintah sebagai konsekwensi terjadinya krisis ekonomi. TNI bahkan tidak mampu untuk memenuhi kekuatan minimalnya (*minimum essential force*).

AS meningkatkan kerjasama dengan TNI bertujuan untuk memberi kesempatan TNI meningkatkan kapabilitasnya. Tidak hanya dari segi alutsista

¹ Leslie B. Curtin, "Toward a New Foreign Policy in Indonesia, The Islamic Giant in Southeast Asia," *fundamental of Strategic Logic, national defense University*, dalam www.ndu.edu.

² *Ibid*.

saja, tapi juga kemampuan dan profesionalisme personel. Pemberian ijin pembelian perlengkapan *non-lethal* oleh AS dapat digunakan TNI untuk mengembangkan 3 kemampuan, yaitu: mengembangkan kemampuan gerak pasukan dan pengadaan bagi upaya penanggulangan kekerasan komunal, *insurgency* dan terorisme; untuk memperkuat patroli maritim oleh Angkatan Laut karena kemampuan di bidang ini menjadi penting mengingat besarnya ancaman berbasis maritim di wilayah perairan Indonesia; memperkuat kemampuan pengintaian udara oleh Angkatan Udara dan mendukung patroli maritim Angkatan Laut. Selain berdampak pada kemampuan alutsista, sanksi militer juga berpengaruh terhadap profesionalisme dan sumber daya personel TNI. Tidak adanya kesempatan untuk mendapatkan pendidikan di sekolah-sekolah di AS menyebabkan perwira TNI kurang mengenal nilai-nilai Amerika, terutama tentang HAM dan demokrasi.³

Ketidakkampuan TNI dalam menghadapi ancaman dan gangguan keamanan mempengaruhi pencapaian kepentingan-kepentingan AS. Terdapat 36 ribu warga negara AS di Indonesia, serta investasi AS sejumlah 25 milyar dollar AS. Indonesia juga merupakan pangsa pasar yang besar bagi produk AS, sebesar 2,5 milyar dollar pada 2005.⁴ Sentimen anti Amerika yang diusung oleh gerakan-gerakan Islam radikal dapat menebarkan ketakutan pada warga negara AS. Gerakan separatis di Aceh dan Papua juga kerap mengganggu operasional Exxonmobil dan Freeport yang merupakan dua perusahaan pertambangan besar AS. Instabilitas domestik Indonesia pada akhirnya akan mengarah pada

³ "US-Indonesia relations: Searching for Cooperation in The War against Terrorism," *Asia Pacific center for Security Studies*, no 2, mei 2003.

⁴ Leslie B. Curtin, *Op.cit.*

instabilitas kawasan. Selain karena letak geografis Indonesia yang strategis di Asia Tenggara, juga karena Indonesia memainkan peran penting di ASEAN. Gangguan terhadap stabilitas kawasan sekaligus pula mengganggu kepentingan nasional AS di Asia Tenggara, seperti kelancaran jalur pelayaran yang melewati perairan negara-negara Asia Tenggara. Karenanya Wakil Menteri Pertahanan AS Paul Wolfowitz berpendapat bahwa cara terbaik untuk menjamin stabilitas Indonesia adalah dengan mempengaruhi militernya (TNI).⁵

AS tidak dapat mencapai kepentingan-kepentingannya yang bersifat yaitu melindungi warga negaranya, menjamin kelancaran perdagangan dan pelayaran di perairan Indonesia, serta menjaga stabilitas kawasan Asia Tenggara jika tidak bekerjasama dengan militer Indonesia. Meningkatkan kerjasama dengan militer Indonesia merupakan tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan tersebut. Kebijakan AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia itu didasarkan pula pada kriteria efisiensi, dengan memperhitungkan untung dan ruginya sebagaimana diasumsikan oleh Teori Strategis bahwa untuk memaksimalkan pencapaian tujuan kebijakan diambil dengan cara menelaah berbagai alternatif tindakan, yang didasarkan pada analisis biaya-hasil. Kebijakan meningkatkan kerjasama itu didasarkan pada kriteria:

- Terdapat kepentingan-kepentingan AS di Indonesia yang mendukung bagi kelangsungan hidup AS.

⁵ *Ibid.*

- Terdapat potensi ancaman dan gangguan yang besar di Indonesia yang kerap kali menjadikan kepentingan AS sebagai target serangan.
- Kurangnya kapabilitas militer Indonesia (TNI) sebagai institusi penting yang bertanggung jawab terhadap masalah keamanan dalam merespon gangguan keamanan yang muncul, termasuk kurangnya kemampuan mendeteksi ancaman.
- Instabilitas keamanan Indonesia dapat mengganggu stabilitas kawasan Asia Tenggara, yang berarti juga menghambat pencapaian kepentingan AS di kawasan.
- Sanksi yang dijatuhkan selama ini tidak membuat TNI semakin profesional, tapi justru membuat kapabilitasnya menjadi semakin lemah.

Keterbatasan kerjasama dengan militer Indonesia justru akan kontraproduktif bagi pencapaian kepentingan-kepentingan nasional AS.

IV.2 Upaya perang melawan terorisme global AS dalam peningkatan kerjasama militer dengan Indonesia 2001-2005 berdasarkan Teori Kebijakan Luar Negeri

Suatu kebijakan luar negeri tidak terlepas dari komponen-komponen pembentuknya, yang menurut Holsti dibagi menjadi 4 yaitu: orientasi nasional, peran nasional, tujuan nasional dan tindakan nasional.

Serangan teroris 11 September berdampak besar bagi AS, baik secara materiil maupun secara psikologis. Serangan 11 September itu telah menunjukkan pada bahwa AS ternyata rentan terhadap serangan eksternal tidak saja terhadap kepentingan-kepentingannya diluar AS tapi juga terhadap *Homeland*. Serangan tersebut juga mempengaruhi persepsi ancaman AS, terorisme tidak hanya merupakan ancaman potensial tapi juga ancaman riil yang sukar untuk diprediksikan. Terorisme juga dilakukan oleh aktor non negara, sehingga sukar menentukan sasaran yang pasti dalam upaya perang melawan terorisme.

Karenanya paska serangan 11 September AS segera menyerukan perang melawan terorisme global dan menjadikan hal ini sebagai agenda utama dalam kebijakan luar negerinya. Dalam rangka mendukung komitmennya tersebut, AS akan memberikan bantuan terhadap negara-negara dengan komitmen yang sama.

Sebagaimana dinyatakan Presiden Bush :

America will help nations that need our assistance on combating terror. And America will hold to account nations that are compromise by terror, including those who harbor terrorist-because the allies of terror are the enemies of civilization. The US and countries cooperating with us must not allow the terrorist to develop new home bases. Together we will seek to deny them in sanctuary⁶

Secara umum kebijakan luar negeri AS yang mendasar tidak berubah paska serangan itu, namun perubahan persepsi ancaman, baik sumber ancaman maupun bentuknya telah mengubah prioritas dalam kebijakan luar negeri AS. Kebijakan AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia juga didorong oleh agenda perang melawan terorisme global ini. Sebagaimana pada masa Perang

⁶ Raphael Perl, "Terrorism, The Future, and U.S. Foreign Policy," Issue Brief for Congress, *Congressional Research Service*, 11 April 2003.

Dingin ketika kerjasama militer yang baik antara AS-Indonesia dibingkai dalam kerangka pembendungan komunisme, maka kerjasama militer yang kembali ditingkatkan oleh AS selama kurun waktu 2002-2005 bertujuan untuk upaya memerangi terorisme global.

AS masih memberikan perhatian terhadap pelaksanaan penegakan HAM di Indonesia, meski pendekatan keamanan lebih mengemuka. Karenanya, AS masih menghendaki penyelesaian secara menyeluruh kasus-kasus pelanggaran HAM TNI meski dilain pihak juga meningkatkan kerjasama militer.

Kebijakan AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia tersebut merepresentasikan orientasi nasionalnya yang mengarah pada jenis orientasi koalisi dan aliansi. Kerjasama dibangun dengan asumsi bahwa AS tidak dapat mencapai tujuannya, mempertahankan kepentingan atau menghalangi ancaman yang dirasakan dengan memobilisasi kekuatan sendiri. Diperlukan komitmen dan kerjasama dengan Indonesia untuk menghadapi masalah luar negeri yang sama atau secara bersama mereka mencapai tujuan itu.

Terorisme bukan hanya masalah yang dihadapi oleh AS, Indonesia juga menganggap terorisme sebagai masalah yang serius, terutama setelah terjadinya serangan bom Bali pada 2002. Reaksi yang ditunjukkan oleh pemerintah terhadap terorisme juga turut mempengaruhi kebijakan AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia. Reaksi pemerintah Indonesia yang cenderung lambat dalam merespon terorisme, dan opini publik domestik Indonesia semakin mendorong AS untuk meningkatkan kerjasama dengan militer Indonesia.

AS memainkan peran nasionalnya sebagai pemimpin koalisi perang melawan terorisme global dan menjadikan kerjasama militer dengan Indonesia itu sebagai upaya mendapat dukungan Indonesia dalam koalisi tersebut. Dukungan itu dalam bentuk kerjasama intelijen mengenai informasi keberadaan jaringan teroris dan pola operasi mereka.



BAB V

KESIMPULAN

Sanksi militer terhadap Indonesia dipicu oleh tindak pelanggaran HAM yang dilakukan TNI paska jajak pendapat di Timor Timur tahun 1999. Hubungan militer akan kembali dilanjutkan setelah Indonesia memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan, yaitu menyelesaikan secara hukum seluruh kasus-kasus pelanggaran HAM TNI. Namun sejak tahun 2001, AS menunjukkan upaya meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia meski Indonesia belum menyelesaikan secara hukum kasus-kasus pelanggaran HAM dan bahkan pelanggaran HAM masih dilakukan oleh TNI terutama di daerah-daerah konflik. Kebijakan meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia itu terus berlanjut hingga tahun 2005. Bahkan pada 2005 AS mencabut pasal mengenai pembelian peralatan militer *non-lethal* dan memulai kembali program latihan personel militer dalam IMET. Sejumlah kemajuan dalam rangka reformasi militer telah dilakukan oleh Indonesia, namun Kongres AS berpendapat bahwa kemajuan itu tidak memuaskan sehingga kerjasama militer yang dilakukan harus tetap memperhatikan aspek HAM.

Berdasarkan penjelasan pada bab 2 yang menunjukkan situasi keamanan Indonesia, ancaman terhadap kepentingan-kepentingan AS serta kapabilitas militer Indonesia (TNI) dalam menghadapi gangguan keamanan tersebut, dan didasarkan pada kerangka pemikiran yang menggunakan Konsep Kepentingan Nasional dan Teori Strategis, maka alasan AS meningkatkan kerjasama militer dengan Indonesia adalah untuk mencapai kepentingan-kepentingan strategisnya.

Dalam hal ini adalah melindungi warga negara, jalur pelayaran dan perdagangan yang strategis dan menjamin stabilitas regional. Hal ini didasarkan pula pada pertimbangan efisiensi yaitu:

- Indonesia menghadapi gangguan keamanan yang besar, yang mana hal itu menjadi ancaman bagi kepentingan-kepentingan AS .
- Militer Indonesia (TNI) sebagai institusi penjaga keamanan tidak memiliki kapabilitas yang memadai dalam menghadapi gangguan keamanan tersebut, akibat krisis ekonomi dan sanksi yang dijatuhkan AS.

Keterbatasan kerjasama militer dengan Indonesia justru kontraproduktif bagi pencapaian kepentingan strategisnya.

Sementara penjelasan pada bab 3 membahas mengenai dampak serangan 11 September 2001 terhadap kebijakan luar negeri AS. Upaya perang melawan terorisme global menjadi agenda utama kebijakan luar negeri AS paska serangan tersebut, sehingga kebijakannya terhadap Indonesia pun dibingkai dalam kerangka perang melawan terorisme. Pembahasan dengan menggunakan Teori Kebijakan Luar Negeri menunjukkan bahwa kerjasama militer dengan Indonesia 2001-2005, selain karena ditujukan untuk pencapaian kepentingan nasional dan pertimbangan strategis, juga karena dilandasi upaya mengoptimalkan perang melawan terorisme global.

DAFTAR PUSTAKA**Buku**

Emmerson, Donald, "Voting And Violence: Indonesia and East Timor in 1999,"

Indonesia Beyond Suharto: Polity, Economy, Society, Transition, Armonk: M.E.

Sharp, 1999.

Holsti, K.J., *Politik Internasional: Kerangka Analisa*, Elfin sudrajat (terj.), et.al,

Pedoman Ilmu Jaya, Jakarta, 1987.

Mas'oed, Mochtar, *Studi hubungan Internasional: Tingkat Analisis dan Teorisasi*,

Pusat Antar Universitas-Studi Sosial UGM, Yogyakarta, 1989.

Mas'oed, Mochtar, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*,

LP3ES, Jakarta, 1990.

Plano, Jack C. dan Roy Olton, *Kamus Hubungan Internasional*, CV Abardin,

Bandung, 1990.

Rabassa, Angel dan John Haseman, "The Rocky Course of U.S.-Indonesia

Military Relations," *The Military and Democracy in Indonesia: Challenge,*

Politics and Power, Rand Publications, Washington D.C., 2002.

Robinson, Thomas W., "National Interest," dalam James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, The Free Press, New York, 1969.

Rourke, John T., *International Politics On The World Stage*, 2nd ed., DPG, Connecticut, 2002.

Schulze, Kirsten, *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Movement*, East West Centre, Washington D.C., 2004.

Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi (ed.), *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 1989.

Spanier, John, *Games Nation Play*, 7th ed., Congressional Quarterly, Washington D.C., 1990.

Jurnal

Yimin, Song, "The Security Strategy and Foreign Relations Have Entered a new Stage of Readjustment," *Journal of International Studies*, summer 2002.

Majalah

Ratnesaar, Ramesh, "Confession of an Al Qaeda Terrorist," *Time*, 23 September 2002.

Internet

Lobe, Jim, "U.S. Suspends Military Ties with Indonesia," Asia Times, 11 September 1999.

www.asiatimes.com (akses 23 januari 2006).

Terral, Ben, "A Brutal Killing Machine: U.S. Support for The Indonesian Military," Indonesia Human Right Network, 2002.

www.ihrn.org (akses 1 februari 2006)

"Combatting Terrorism," Final Draft of U.S. Army Manual.

www.terrorism.com/terrorism/references.html (akses 1 Februari 2006)

"Terrorism and National Security: Issues and Trends," Congressional Research Service Report, 21 Desember 2004.

www.crsweb.com (akses 1 Februari 2006)

Brummitt, Chris, "U.S. Lifts Embargo on Indonesia Arms Sales," Associated Press Writer.

www.boston.com/news/world/asia/articles/2005/11/2 (akses 1 Februari 2006)

"U.S. Navy Hold Joint Anti-Terror Exercise," Oster Dow Jones, 10 Mei 2005.

www.osterdowjones.com (akses 3 Februari 2006)

“Indonesia Gets US Aid Against Terror,” BBC News, 2 Agustus 2002.

www.bbconline.com (akses 3 Februari 2006)

**“Resuming U.S.-Indonesia Military Ties,” Asia Briefing Paper, 21 Mei 2001,
International Crisis Group Report, 2002.**

www.icg.org (akses 3 Februari 2006)

**“Joint Statement of U.S.-Indonesia,” 19 September 2001, The White House Office
of The Press Secretary.**

www.state.gov/regional/indo9194.htm (akses 3 Februari 2006)

**“Leahy Conditions On Restrictions Of Military Assistance for Indonesia Have
Not Been Met.”**

www.etan.org/etanpdf/pd2/leahy/pdf (akses 3 Februari 2006)

**“September 11 and Review of Terrorism in 2001,” U.S. Office Of The Coordinator
for Terrorism**

www.state.gov/s/ct/rl/pgtrpt/2001/html/10235.htm (akses 7 Februari 2006)

**Masters, Edward, “Strengthening U.S. Relations with Indonesia: Toward A
Partnership for Human Resources Development,” Report of The National
Commission On U.S.-Indonesia Relations**

www.usindo.org (akses 7 Februari 2006)

“Indonesia Seeks To Clear general of Timor Crimes,” The New York Times, 9 Juni 2003

www.nytimesonline.com (akses 7 Februari 2006)

Guggenheim, Ken, “Fight Looms In Congress Over Easing Indonesia Military restrictions,” Associated Press, 2 februari 2005

www.ap.com/news (akses 7 februari 2006)

Vaughn, Bruce, “Indonesia: Domestic Politics, Strategic Dynamics, And American Interest,” CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 20 Mei 2005.

www.crsweb.com (akses 9 februari 2006)

Bhakti, Ikrar Nusa, “Trends in Internal Security Problems,” the Jakarta Post.

www.thejakartapost.com/outlook/2006/pol136asp (akses 9 Februari 2006)

Chew, Amy, “5000 rally outside U.S. Embassy,” New Starits Times, 6 Maret 2006.

www.newstraittimes.com (akses 1 April 2006)

Abuza, Zachari, “Terrorism In Southeast Asia,” National Bureau of Asia Research, 2000.

www.crsweb.com (akses 1 April 2006)

Jones, Sidney, "Jemaah Islamiyah In Southeast Asia: Damaged but Still Dangerous," International Crisis Group Report, no 63, 26 Agustus 2003.

www.icg.org (akses 1 April) 2006)

Jones, Sidney, "Indonesia Backgrounder: Jihad in Central Sulawesi," International Crisis Group Report, no 74, 3 Februari 2004.

www.icg.org (akses 1 April 2006)

"Terorism In Southeast Asia," CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 7 Februari 2005.

www.crsweb.com (akses 1 April 2006)

nakashima, Ellen dan Alan Sipress, "Al Qaeda Linked to the Blast by Official," Washington Post, 5 Oktober 2002.

www.thewashingtonpost.com (akses 3 April 2006)

Percival, Bronson, "Indonesia and The United States: Shared Interest In Maritime Security," United States-Indonesia Society Paper, Juni 2005.

www.usindo.org (akses 3 April 2006)

Vaughn, Bruce, "Papua, Indonesia: Issues for Congress," CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 19 Januari 2006.

www.crsweb.com (akses 7 April 2006)

Paddock, Richard, "Indonesia Presses US To Stop Bombing Asia," Los Angeles Times, 22 November 2001.

www.losangelestimes.com (akses 7 April 2006)

Paddock, Richard, "U.S. Firms targeted In Jakarta," Los Angeles Times, 11 Agustus 2003.

www.losangelestimes.com (akses 7 April 2006)

"Indonesia Country Report on Human Rights Practices 2004, U.S. State Department, 28 Februari 2005.

www.state.gov (akses t7 April 2006)

