BAB II

TINJAUAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Hubungan Internasional

Hubungan Internasional merupakan bentuk interaksi antara aktor atau anggota masyarakat yang satu dengan aktor atau masyarakat lainnya. Terjadinya hubungan internasional merupakan suatu keharusan sebagai akibat adanya saling ketergantungan dan bertambah keompleksnya kehidupan manusia dalam masyarakat internasional sehingga interpendensi tidak memungkinkan adanya suatu negara yang menutup diri terhadap dunia luar (Perwita & Yani, 2005 : 3-4).

Hubungan Internasional adalah sebagai sebuah studi mengenai semua bentuk pertukaran, transaksi, hubungan, arus informasi, serta berbagai respon perlaku yang muncul diantara dan antar masyarakat yang terorganisir secara terpisah, termasuk komponen-komponennya (McClelland dalam Anda, 2000: 54).

Menurut Robert Jackson & George Sorenson dalam buku *Pengantar Studi Hubungan Internasional*, mengemukakan bahwa :

> "Alasan utama mengapa kita harus mempelajari hubungan internasional adalah adanya fakta bahwa seluruh penduduk dunia terbagi kedalam wilayah komunitas politik yang terpisah, atau negara-negara merdeka, yang sangat mempengaruhi cara hidup manusia. Secara bersama-sama negara-negara tersebut membentuk sistem internasional yang akhirnya menjadi sistem global" (Jackson, 2005:3).

Pola interaksi hubungan internasional tidak dapat dipisahkan dengan segala bentuk interaksi yang berlangsung dalam pergaulan masyarakat

internasional, baik oleh pelaku negara (*state-actor*) maupun oleh pelaku-pelaku bukan negara (*non-state actor*). Pola hubungan atau interaksi ini dapat berupa kerjasama (*coorperation*), persaingan (*competition*), dan pertentangan (*conflict*) (Rudy, 2003 : 2).

Studi hubungan internasional juga diartikan sebagai studi tentang interaksi antar aktor-aktor di dunia. Interaksi ini terjadi berdasarkan kepentingan nasional masing-masing negara yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar. Kepentingan nasional dibagi menjadi empat jenis yaitu, ideologi, ekonomi, keamanan dan*prestige*. Untuk memperjuangkan kepentingannya, masing-masing negara mewujudkannya dalam kebijakan luar negeri atau politik luar negeri dan juga kedalam negeri (Holsti dalam Jervis, 2005: 187-189).

2.1.2 Politik Luar Negeri

Politik luar negeri merupakan suatu perangkat formula nilai, sikap, arah serta sasaran untuk mempertahankan, mengamankan, dan memajukan kepentingan nasional di dalam percaturan dunia internasional (Perwita & Yani, 2005:7).

Menurut Rosenau dalam Yani pada kajian Politik Luar Negeri menyatakan:

> "Dalam kajian politik luar negeri sebagai suatu sistem, rangsangan dari lingkungan Eksternal dan domestik sebagai input yang mempengaruhi politik luar negeri suatu negara dipersepsikan oleh para pembuat keputusan dalam suatu proses konversi menjadi output. Proses konversi yang terjadi dalam perumusan Politik Luar Negeri suatu negara ini mengacu pada pemaknaan situasi, baik yang berlangsung dalam lingkungan Eksternal maupun Internal dengan mempertimbangkan tujuan

> yang ingin dicapai serta sarana dan kapabilitas yang dimilikinya (Rosenau dalam Yani,2010:3).”

Dalam tulisannya Breuning menyebutkan signifikansi dan tujuan dari pembelajaran politik luar negeri.Tujuan dari mempelajari politik luar negeri adalah untuk memperoleh pengetahuan yang dapat diaplikasikan secara umum tentang bagaimana kebijakan luar negeri dibuat, mengapa para pemimpin membuat kebijakan tertentu, mengapa negara terlibat dalam perilaku politik luar negeri tertentu, serta memprediksi peluang dan batasan dalam sistem internasional (Breuning,2007:17).

Studi politik luar negeri mengalami perkembangan dari waktu ke waktu tergantung pada konteks internasional yang terjadi. Pada awalnya, studi politik luar negeri memiliki fokus utama pada upaya untuk memelihara dan meningkatkan kekuatan dan keamanan suatu negara. Namun setelah Perang Dingin berakhir, adanya fenomena globalisasi menjadikan keterikatan ekonomi dunia meningkat. Kondisi ini mempengaruhi negara dalam merumuskan agenda politik luar negerinya. Dewasa ini, politik luar negeri tidak hanya meliputi isu-isu keamanan dan ekonomi saja, namun telah berkembang pada isu-isu low politics, seperti lingkungan, hak asasi manusia, pertumbuhan penduduk dan migrasi, hingga isu pangan dan energi (Breuning,2007:5).

Selain karena isu-isu internasional yang semakin kompleks, perkembangan studi politik luar negeri terjadi karena munculnya aktor-aktor baru yang terlibat dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Pada awalnya, investigasi kebijakan luar negeri melihat pada negara dan pemimpinnya, namun sekarang telah berkembang

pada diplomasi publik atau usaha diplomasi pemerintah dengan target masyarakat, pers, dan aktor-aktor lain selain negara (Breuning,2007:6).

Arah politik luar negeri Irak Pasca terpilihnya Perdana Menteri Nouri al-Maliki dihadapkan pada kondisi Irak yang tidak stabil karena ancaman perang sekterian pasca ditariknya pasukan AS dari Irak. Dimana kestabilan Irak berpengaruh atas kestabilan Regional. Prioritas kebijakan luar negeri Irak sendiri mencakup keamanan, stabilitas, dan integritas wilayah Irak serta menjalin hubungan luar negeri demi tujuan nasional Irak.

2.1.3 Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri adalah salah satu bidang kajian Hubungan Internasional dan kebijakan luar negeri merupakan studi yang kompleks karena tidak saja melibatkan aspek-aspek eksternal tetapi juga aspek-aspek internal suatu negara. Dalam kajian kebijakan luar negeri sebagai suatu sistem, rangsangan dari lingkungan eksternal dan domestik sebagai input yang mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara dipersepsikan oleh para pembuat keputusan dalam suatu proses konversi menjadi *output*. Proses konversi yang terjadi dalam perumusan kebijakan luar negeri suatu Negara.

Kebijakan luar negeri adalah aksi dari suatu negara terhadap lingkungan eksternalnya yang diformulasikan dari kepentingan internasional, kapabilitas, pembuat kebijakan, kebutuhan, dan aspirasi dari masyarkat (Holsti dalam Jervis 2005 : 19).

Dalam mempelajari kebijakan luar negeri pengertian dasar yang harus kita ketahui yaitu kebijakan luar negeri itu pada dasarnya adalah *"action theory"*

atau kebijaksanaan suatu negara yang ditujukan negara lain untuk mencapai suatu kepentingan tertentu. Mengacu pada pemaknaan situasi, baik yang berlangsung dalam lingkungan eksternal maupun internal dengan mempertimbangkan tujuan yang ingin dicapai serta sarana dan kapabilitas yang dimilikinya.

Tindakan-tindakan eksternal negara tertuang dalam kebijakan luar negerinya meliputi berbagai macam jenis dan bentuk. Oleh karena itu, beberapa ilmuwan mengkonsepkan bentuk dan jenis tindakan eksternal pada suatu negara. Rossenau dalam Perwita dan Yani mengkonsepkan kebijakan luat negeri dalam tiga konsep, dimana satu sama lain saling terkait, yaitu :

> "1. Kebijakan luar negeri dalam pengertian seperangkat orientasi (*a cluster of orientation*), yaitu yang berisikan seperangkat nilai-nilai ideal kebijakan luar negeri suatu negara yang menjadi panduan pelaksanaan kebijakan luar negeri negara yang bersangkutan. Orientasi ini merupakan hasil dari pengalaman sejarah dan persepsi masyarakat terhadap letak strategis negaranya dalam politik dunia.
> 2. Kebijkan luar negeri dalam pengertian strategi atau rencana komitmen untuk bertindak (*as set of commitment and plans for action*), yang berisikan cara-cara dan sarana-sarana yang dianggap mampu menjawab hambatan dan tantangan dari lingkungan eksternalnya. Strategi suatu negara ini didasari dari orientasi kebijkan luar negerinya, sebagai hasil interpretasi elit terhadap orientasi kebijkan luar negerinya dalam menghadapi berbagai situasi spesifik yang membutuhkan suatu strategi untuk menghadapi situasi tersebut.
> 3. Kebijkan luar negeri dalam pengertian bentuk perilaku (*as a form of behavior*), merupakan fase paling empiris dalam kebijkan luar negeri. Konsep ketiga ini merupakan langkah-langkah nyata yang diambil para pembuat keputusan dalam merespon kejadian dan situasi eksternal yang merupakan tranlasi dari orientasi dan artikulasi dari sasaran dan komitmen tertentu. Perilaku ini berbentuk baik tindakan-tindakan yang dilakukan maupun pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan pemerintah. Perilaku kebijkan luar negeri merupakan implementasi strategi kebijkan luar negeri suatu negara dalam situasi tertentu (Perwita & Yani, 2005 : 53-55)."

Modelski dalam Dugis 2008 mengutarakan pendapatnya dalam menggambarkan Kebijakan luar negeri sebagai suatu sistem kegiatan. Dengan

perspektif ini, Kebijakan luar negeri dipandang sebagai suatu sistem di mana keputusan Kebijakan luar negeri dirumuskan dan direncanakan untuk dieksekusi Selain itu, Modelski dalam dugis 2008 mencatat bahwa kebijakan tentu dirumuskan di bawah bimbingan prinsip-prinsip tertentu dan harus dibuat dengan tujuan tertentu. Konsep dasar dalam kebijakan luar negeri, oleh karena itu, adalah:

1. Pembuat kebijakan
2. Tujuan
3. Prinsip
4. Kekuasaan untuk melaksanakan
5. Konteks di mana kebijakan luar negeri dirumuskan (Dugis,2008:2).

Breuning (2007) dalam tulisannya yang berjudul *Foreign Policy Analysis A Comparative Introduction* menyebutkan bahwa terdapat tiga hal penting untuk memahami kebijakan luar negeri secara utuh, karena kebijakan luar negeri tidak bisa hanya dinilai dari satu sudut pandang saja. Ketiga hal tersebut adalah:

> *"individual level analysis*, *state level analysis*, dan *system level analysis*. Dengan memahami ketiga bagian ini kita akan mampu memahami hubungan komparasi dalam segi pembuatan keputusan, perilaku kebijakan luar negeri, dan interaksi antar negara. Bagian inilah yang dikenal sebagai *comparative methods*. Metode ini sangat penting sebagai bahan pertimbangan mengenai pengambilan keputusan dalam kebijakan luar negeri dan untuk merespon dengan tepat terkait dengan tindakan aktor lain. Tujuan utama dilakukannya perbandingan kebijakan luar negeri adalah untuk mendapatkan pengetahuan umum tentang bagaimana kebijakan luar negeri dibuat, mengapa pemimpin membuat keputusan tersebut, mengapa negara terlibat dalam perilaku kebijakan luar negeri tertentu, serta untuk menilai peluang dan kendala didalam sistem internasional" (Breuning, 2007: 11–17).

Menurut Jack C. Plano dalam kamus Hubungan Internasional menerangkan mengenai kebijakan luar negeri (*foreign policy*) yaitu:

> "Strategi atau rencana tindakan yang dibentuk oleh para pembuat keputusan suatu negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik internasional lainnya, dan dikembalikan untuk mencapai tujuan nasional yang khusus" (Plano dalam Anda, 2000 : 47).

Selain itu Plano mengatakan bahwa ada beberapa langkah yang ditempuh dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri, yaitu:

1. Menjabarkan pertimbangan kepentingan nasional kedalam bentuk tujuan sasaran yang spesifik. Menetapkan faktor-faktor situasional di lingkungan domestik dan internasional yang berkaitan dengan kebijakan luar negeri.
2. Menganalisis kapabilitas nasional untuk mencapai hasil yang dikehendaki.
3. Mengembangkan perencanaan atau strategi untuk memakai kapabilitas nasional dalam menanggulangi variabel tertentu sehingga mencapai tujuan yang ditetapkan.
4. Melaksanakan tindakan yang dianggap perlu.
5. Secara periodik meninjau dam melakukan evaluasi perkembangan yang telah berlangsung dalam menjangkau tujuan hasil yang dikehendaki (2000 : 48).

Dalam melakukan kebijakan luar negeri suatu negara dihadapkan pada pilihan-pilihan mengenai instrumen yang akan digunakan. Holsti membagi instrumen kebijakan luar negeri menjadi lima, yaitu: diplomasi, propaganda, ekonomi, intervensi, dan tindakan militer terselubung, dan persenjataan, perang dan pengaruh politik (Holsti, 2006 : 9).

Kajian mengenai teori proses pembuatan keputusan luar negeri menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri dipandang sebagai hasil berbagai

pertimbangan nasional yang berusaha menetapkan pilihan atas berbagai alternatif yang ada, dengan keuntungan yang sebesar-besarnya ataupun kerugian sekecil-kecilnya (optimalisasi hasil). Para pembuat keputusan juga diasumsikan bisa memperoleh informasi yang cukup banyak sehingga bisa melakukan penelusuran tuntas terhadap semua alternatif kebijakan yang mungkin dilakukan dan semua sumber yang bisa dipakai untuk mencapai tujuan yang mereka tetapkan (Mas'oed, 2000 : 276).

Dalam melakukan kebijakan luar negeri suatu negara dihadapkan pada pilihan-pilihan mengenai instrumen yang akan digunakan. Holsti membagi instrumen kebijakan luar negeri menjadi lima, yaitu: diplomasi, propaganda, ekonomi, intervensi, dan tindakan militer terselubung, dan persenjataan, perang dan pengaruh politik (Holsti, dalam Jervis 2005).

Rosenau dalam Yani Kebijakan Luar Negeri ditujukan untuk memelihara dan mempertahankan kelangsungan hidup suatu negara, hal ini dikemukakan oleh Rosenau dalam Yani, yaitu:

> "apabila kita mengkaji kebijakan luar negeri suatu negara maka kita akan memasuki fenomena yang luas dan kompleks, meliputi kehidupan internal (*internal life*) dan kebutuhan eksternal (*eksternal needs*) termasuk didalamnya adalah kehidupan internal dan eksternal seperti aspirasi, atribut nasional, kebudayaan, konflik, kapabilitas, institusi, dan aktivitas rutin yang ditujukan untuk mencapai dan memelihara identitas sosial, hukum, dan geografi suatu negara sebagai negara-bangsa lingkungan eksternalnya" (Rosenau dalam Yani,2010:4).

Menurut Holsti dalam Yani Langkah pertama dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri mencakup:

a. Menjabarkan pertimbangan kepentingan nasional ke dalam bentuk tujuan dan sasaran yang spesifik.

b. Menetapkan faktor situasional di lingkungan domestik dan internasional yang berkaitan dengan tujuan kebijakan luar negeri.
c. Menganalisis kapabilitas nasional untuk menjangkau hasil yang dikehendaki.
d. Mengembangkan perencanaan atau strategi untuk memakai kapabilitas nasional dalam menanggulangi variable tertentu sehingga mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
e. Melaksanakan tindakan yang diperlukan (Rosenau dalam Yani,2010:4).

Tujuan dari kebijakan luar negeri menurut Rosenau dalam jurnal Yanyan Mochamamad Yani sebenarnya merupakan fungsi dari proses dimana tujuan negara disusun. Tujuan tersebut dipengaruhi oleh sasaran yang dilihat dari masa lalu dimana aspirasi untuk masa yang akan datang. Tujuan kebijakan luar negeri dibedakan atas tujuan jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek. Pada dasarnya tujuan jangka panjang kebijakan luar negeri adalah untuk mencapai perdamaian, keamanan, dan kekuasaan suatu negara (Rosenau dalam Yani,2010:5).

Rosenau dalam Mochammad Yani juga mengutarakan Kebijakan luar negeri sebagai seperangkat komitmen dan rencana untuk bertindak (*as a set of commitments to and plan for action*). Dalam hal ini kebijakan luar negeri berupa rencana dan komitmen konkrit yang dikembangkan oleh para pembuat keputusan untuk membina dan mempertahankan situasi lingkungan eksternal yang konsisten dengan orientasi kebijakan luar negeri. Rencana tindakan ini termasuk tujuan yangspesisfik serta alat atau cara untuk mencapainya yang dianggap cukup

memadai untuk menjawab peluang dan tantangan dari luar negeri. Kebijakan luar negeri sebagai bentuk perilaku atau aksi (*as a form of behaviour*). Pada tingkat ini kebijakan luar negeri berada dalam tingkat yang lebih empiris, yaitu berupa langkah-langkah nyata yang diambil oleh para pembuat keputusan yang berhubungan dengan kejadian serta situasi di lingkungan eksternal. Langkah-langkah tersebut dilakukan berdasarkan orientasi umum yang dianut serta dikembangkan berdasarkan komitmen dan sasaran yang lebih spesifik, jadi kebijakan luar negeri dapat dibedakan sebagai sekumpulan orientasi, sekumpulan komitment dan rencana aksi, dan sebagai suatu bentuk perilaku. Setiap negara menghubungkan negaranya kepada peristiwa dan situasi di luar negara (Rosenau dalam Yani,2010:7-8).

Sumber-sumber utama yang menjadi input dalam perumusan kebijakan luar negeri menurut Rosenau dalam Yani , yaitu:

Sistemik (*systemis sources*), merupakan sumber yang berasal dari lingkungan eksternal suatu negara. Sumber ini menjelaskan struktur hubungan di antara negara-negara besar, pola-pola aliansi yang terbentuk diantara negara-negara dan faktor situasional eksternal yang dapat berupa isu area atau krisis. Yang dimaksud dengan struktur hubungan antara negara besar adalah jumlah negara besar yang ikut andil dalam struktur hubungan internasional danm bagaimana pembagian kapabilitas di antara mereka. Sementara faktor situasional eksternal merupakan stimulan tiba-tiba yang berasal dari situasi internasional terakhir.

Sumber masyarakat (*societal sources*), merupakan sumber yang berasal dari lingkungan internal. Sumber ini mencakup faktor kebudayaan dan sejarah, pembangunan ekonomi, struktur sosial dan perubahan opini publik. Kebudayaan dan sejarah mencakup nilai, norma, tradisi, dan pengalaman masa lalu yang mendasari hubungan antara anggota masyarakat. Pembangunan ekonomi mencakup kemampuan suatu negara untuk mencapai kesejahteraan sendiri. Hal ini dapat mendasari kepentingan negara tersebut untuk berhubungan dengan negara lain.

Sumber pemerintahan (*governmental sources*), merupakan sumber internal yang menjelaskan tentang pertanggungjawaban politik dan struktur dalam pemerintahan. Pertanggungjawaban politik seperti pemilu, kompetisi partai dan tingkat kemampuan dimana pembuat keputusan dapat secara fleksibel merespon situasi eksternal. Sementara dari struktur kepemimpinan dari berbagai kelompok dan individu yang terdapat dalam pemerintahan.

Sumber idiosinkratik (*idiosyncratic sources*), merupakan sumber internal yang melihat nilai-nilai pengalaman, bakat serta kepribadian elit politik yang mempengaruhi persepsi, kalkulasi, dan perilaku mereka terhadap kebijakan luar negeri. Disini tercakup juga persepsi seorang elit politik tentang keadaan alamiah dari arena internasional dan tujuan nasional yang hendak dicapai.

Selain keempat sumber kebijakan luar negeri di atas, terdapat pula hirauan akan faktor ukuran wilayah negara dan ukuran jumlah penduduk, lokasi geografi, serta teknologi yang dapat terletak pada sumber sistemik atau masyarakat. Dengan banyaknya faktor yang beraneka ragam, Rosenau menyarankan untuk melakukan

cluster of input, dimana penstudi kebijakan luar negeri dapat memilih dan menggabungkan faktor mana yang paling penting dan patut diberi perhatian dalam menjelaskan politik luar negeri suatu negara yang diteliti (Rosenau dalam Yani,2010:11-12).

Kerumitan lain yang muncul dalam studi kebijakan luar negeri adalah pada kenyataannya perilaku kebijakan luar negeri suatu negara dihasilkan oleh campuran elemen yang random, dengan kata lain perlaku kebijakan luar negeri tidaklah diterministic dipengaruhi oleh single faktor. Dalam kenyataannya suatu fenomena atau event adalah suatu interaksi atau jalinan dari beragam faktor dan dalam jumlah besar, yang tidak hanya sekedar kepentingan nasional tapi juga dipengaruhi ideologi, letak geografis, latar belakang historis, struktur, sistem internasional, kondisi politik domestik lainnya. Termakna disini bahwa kebijakan luar negeri dipengaruhi oleh multiple factor.

Kebijakan luar negeri dibentuk oleh beberapa elemen, salah satu elemennya adalah kepentingan nasional yang mana kepentingan nasional ini didasarkan juga pada nasionalisme dan ideologi. Kedua hal ini merupakan dasar dari setiap kebijakan luar negeri yang akan dibuat oleh suatu negara. Amstutz (2000 ; 150-152) menjelaskan dalam gambar di bawah ini :



Gambar 2.1.2 Elemen of Foreign Policy

2.1.4 Keamanan Internasional

Pengkajian keamanan internasional dalam studi Hubungan Internasional telah berlangsung lama. Berakhirnya Perang Dingin telah membuka era baru dalam pemahaman tentang keamanan. Definisi keamanan pasca Perang Dingin tidak lagi bertumpu pada konflik ideologis antara Blok Barat dan Blok Timur. Namun definisi keamanan ini meliputi pula soal-soal ekonomi, pembangunan, lingkungan, hak-hak asasi manusia, demokratisasi, konflik etnik dan berbagai masalah sosial lainnya (Perwita & Yani, 2005:119).

Konsep keamanan adalah konsep yang masih diperdebatkan, yang mempunyai makna berbeda bagi aktor yang berbeda, hal ini disebabkan makna konsep keamanan makin luas yang didorong dengan meningkatnya interdependensi dan semakin kompleksnya jaringan hubungan antar bangsa (*International Relations*) dalam era globalisasi. Karena itu dewasa ini adalah sudah selayaknya apabila masyarakat anggota bangsa-bangsa memberikan perhatian lebih pada masalah keamanan yang menunjukan kedudukannya yang semakin kuat sebagai instrument politik luar negeri, baik dalam kaitannya dengan

tujuan nasional maupun kepentingan nasional suatu negara dan bahkan memperlihatkan kedudukannya sebagai suatu kekuatan yang nyata. Misalnya, kejahatan internasional kini telah menjadi suatu tantangan yang serius terutama setelah isu terorisme internasional mencuat. Kemudian perkembangan teknologi disamping secara sosiologi mengakibatkan meningkatnya mobilitas sosial juga dapat mengakibatkan gejala-gejala perubahan internasional dibidang kejahatan internasional. Bentuk-bentuk kejahatan yang bermula bersifat nasional berkembang menjadi bentuk-bentuk kejahatan yang bersifat internasional baik dilihat dari segi organisasi, peralatan dan metode (Perwita & Yani, 2005 : 120).

Secara umum dapat dikatakan bahwa suatu hal yang membahayakan eksistensi dan mengganggu kesejahteraan hidup bangsa dan negara, maka hal tersebut akan dirasakan sebagai suatu ancaman terhadap masalah keamanan nasional negara tersebut. Sebagaimana diungkapkan oleh Prof. Dr. Yahya A. Muhaimin dalam buku *Masalah Kebijakan Pembinaan Pertahanan Indonesia*, yaitu:

> "bahwa pembinaan pertahanan negara dapat dilakukan denga konsep *Preventif defense* yakni strategi pertahanan yang mengonsentrasikan keamanan nasional pada berbagai macam potensi ancaman, meskipun ancaman tersebut bersifat kecil, namun jika tidak dikelola secara tepat maka ancaman tersebut akan menjadi bahaya yang konkrit, yang secara langsung akan mengancam eksistensi dan kelangsungan hidup suatu bangsa dan negara" (Muhaimin, 2006:23).

Konsep keamanan kini dapat dikaji sebagai pengaruh dari masing-masing posisi ekstrim antara kekuatan dan perdamaian. Sebagaimana yang dikatakan oleh Buzan dalam buku *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era,* bahwa:

> "keamanan berkaitan dengan masalah lingkungan hidup, dimana isu-isu yang mengancam kelangsungan hidup suatu unit kolektif tertentu akan dipandang sebagai ancaman yang eksistensial. Berdasarkan kriteria isu keamanan, Buzan membagi keamanan kedalam lima dimensi yaitu politik, militer, ekonomi, sosial, dan lingkungan. Dimana tiap dimensi keamanan tersebut mempunyai unit keamanan, nilai dan karakteristik kelangsungan hidup dan ancaman yang berbeda-beda" (Perwita & Yani, 2005:122).

Globalisasi juga memunculkan sebuah revolusi keterampilan yang meningkatkan kapabilitas kelompok-kelompok seperti para penyelundup obat-obatan, kaum teroris politik, organisasi kriminal dan pemberontakan etnis. Untuk melakukan agenda yang lebih efektif ketimbang agenda sebelumnya. Penting dicatat bahwa ruang lingkup keamanan yang semakin meluas terhadap isu-isu transnasional. Ancaman juga ditunjukan oleh perdagangan obat-obatan secara ilegal, terorisme, kejahatan transnasional dan degradasi lingkungan telah meningkat akibat globalisasi (Winarto, 2014 : 5).

2.1.4.1 Keamanan Dari Konsep Tradisional – Non-Tradisional

Mengemukanya berbagai konflik komunal di dunia ini, tentunya tidak terlepas dari dua persoalan; yaitu perkembangan yang terjadi di dunia internasional (globalisasi), dan semangat partikularisme domestik dan transnasional (merupakan reaksional dari globalisasi). Globalisasi telah memunculkan kecenderungan persamaan individu, kelompok dan sistem sosial yang melewati dan bahkan menghapus batas tradisional negara (*vanishing traditional borders*).

Dengan demikian, globalisasi memunculkan aktor-aktor 'baru' seperti gerakan separatis, kelompak penjahat lintas batas, dan kelompok teroris internasional.

"Konsep keamanan itu sendiri memiliki beberapa dimensi, yaitu:

1. *The origin of threats*, dalam hal ini suatu ancaman tidak saja berasal dari pihak luar (*eksternal*), tapi juga berasal dari dalam negeri yang biasanya terkait dengan isu-isu primordial seperti konflik etnis, budaya, dan agama.
2. *The nature of threats*, dimensi ini menyoroti ancaman yang bersifat militer, dengan persoalan keamanan yang lebih komprehensif karena menyangkut aspek lain seperti ekonomi, sosial-budaya, lingkungan hidup, dan bahkan isu-isu lain seperti demokratisasi dan HAM seiring dengan adanya perkembangan baik dalam lingkup nasional maupun internasional.
3. *Changing response*, dalam dimensi ini yaitu adanya pergeseran pendekatan keamanan dari yang bersifat militeristik kearah pendekatan non-militer seperti ekonomi, politik, hukum, dan sosial budaya.
4. *Changing responsibility of security*, tercapainya keamanan tidak hanya bergantung pada negara melainkan ditentukan pula oleh kerjasama internasional antar aktor non-negara.
5. *Core values of security*, yakni perlindungan terhadap nilai-nilai baru baik dalam tataran individu maupun global seperti penghormatan pada HAM, demokratisasi, perlindungan terhadap lingkungan hidup dan upaya memerangi kejahatan lintas batas (transnational crime) baik itu perdagangan narkotika, pencucian uang, ataupun terorisme (Perwita & Yani, 2005:123-126)."

2.1.5 Terorisme

Definisi maupun perspektif mengenai terorisme sangatlah beragam, dikarenakan motif dan tujuan terorisme juga sangat beragam. Menurut B. N. Marbun terorisme diartikan sebagai penggunaan kekerasan biasanya untuk mencapai tujuan tertentu, aksi teror tersebut digunakan sebagai media promosi kepentingan politiknya, sehingga dunia menjadi tahu apa yang mereka perjuangkan. Sedangkan Sudarsono mengartikan terorisme sebagai suatu penggunaaan kekerasan untuk menimbulkan ketakutan dalam usaha mencapai suatu tujuan tertentu terutama tujuan politik (B. N. Marbun & Sudarsono dalam Golose, 2009 : 2).

Terorisme memakai ancaman atau kekerasan yang terencana yang dilakukan individu atau kelompok sub-nasional yang bertujuan politik atau sosial

melalui intimidasi terhadap sejumlah besar masyarakat selain korban langsung. Ada dua sifat utama dalam definisi modern terorisme, yaitu ancaman atau kekerasan dan tujuan sosial dan ekonomi. Tanpa adanya kekerasan atau ancaman, teroris tidak dapat memaksa mengambil keputusan untuk merespon tuntutan mereka. Lebih jauh lagi, tanpa motivasi-motivasi sosial-politik, aksi kekerasan merupakan aksi kriminal biasa dan bukan aksi terorisme. Terorisme memperluas komunikan diluar korban langsung dengan membuat aksi mereka tampak acak sehingga semua orang merasakan ketegangan (Ruby dalam Djelantik, 2010 : 183).

Terdapat beberapa definisi mengenai terorisme, yang salah satunya di ungkapkan oleh Departemen Luar Negeri AS secara resmi sebagai berikut :

> "Risiko terorisme berarti direncanakan , kekerasan bermotif politik perpetraded terhadap resiko non-kombatan oleh kelompok-kelompok sub-nasional atau agen klandestin , biasanya dimaksudkan untuk mempengaruhi penonton" (Djelantik, 2010 : 186).

Terorisme sebagai sebuah keluhan dari masyarakat yang dirugikan dari timbulnya penolakan atas kebebasan dan hak politik. Terorisme merupakan badan yang teroganisir yang menggunakan kekerasan. Terorisme yang terjadi di suatu negara telah melanggar hak-hak dasar dari suatu masyarakat termasuk di dalamnya hak untuk hidup dan keselamatan. Setiap entitas keluhan merupakan sebuah hubungan negatif dari penduduk yang merasa dirugikan akibat adanya terorisme. Terorisme internasioal yang ada pada suatu negara yang sedang berkembang mengkarakterisasikan terorisme sebagai sebuah kekerasan terhadap penduduk dan kelompok yang merasa dirugikan. Tujuan dari terorisme yaitu meneror penduduk. Terorisme menggunakan beberapa metode untuk menjalankan

terornya dengan cara penjajahan, dominasi, apartheid atau hegemoni kepada suatu penduduk (Khan, 2006 : 94).

Tindakan terorisme yang dijelaskan oleh Haitsam Al-Kailami dalam buku yang berjudul *Siapa Teroris Dunia* yaitu:

> "Pada dasarnya memang sudah berkembang sejak masa lampau yang mana hal ini ditandai sebagai bentuk kejahatan murni berupa, pembunuhan dan ancaman guna pencapaian tujuan-tujuan tertentu. Kejahatan ini bermula dari sebuah kepercayaan yang besifat fanatis terhadap nilai-nilai tertentu yang ingin diperjuangkan, namun pada tahapan akhirnya berujung pada pembunuhan. Tindakan tersebut dilakukan oleh individu maupun oleh kelompok yang sebagian besar diarahkan kepada pihak pemerintahan dalam bentuk ancaman-ancaman" (Haitsam, 2001 : 4).

Berdasarkan definisi yang di buat oleh Departemen Luar Negeri AS pada tahun 1988, seorang peneliti terorisme membuat definisi khusus mengenai terorisme, sebagai berikut :

> "Kekerasan yang direncanakan, bermotivasi politik, ditujukan terhadap target-target yang tidak bersenjata oleh kelompok-kelompok semplan atau agen-agen bawah tanah, biasanya bertujuan untuk mempengaruhi khalayak" (Hudson dalam Djelantik, 2010 : 21).

Berdasarkan definisi yang di keluarkan oleh Departemen Luar Negeri AS pada tahun 1988 terorisme merupakan metode yang menimbulkan kecemasan dan dilakukan melalui aksi kekerasan secara berulang-ulang yang dilakukan oleh individu, kelompok, atau aktor-aktor negara untuk alasan kriminal atau politik. Meskipun terorisme dapat menghilangkan nyawa tetapi beda dengan pembunuhan biasa karena dalam terorisme obyek yang menjadi sasaran langsung bukan merupakan target utama. Manusia yang menjadi korban langsung pada umumnya dipilih secara acak atau dijadikan sebagai penggerak pesan yang dimaksud. Ancaman berdasarkan proses komunikasi berbasis kekerasan antara teroris,

korban yang diancam, dan sasaran utama digunakan untuk memanipulasi target utama, mengubahnya menjadi target teror, target tuntutan, atau target perhatian tergantung pada apakah intimidasi, pemaksaan, atau propaganda utama yang dicari. Departemen Pertahanan *United State* mendefinisikan terorisme sebagai kekerasan atau ancaman kekerasan yang digunakan untuk menanamkan rasa takut yang dimaksudkan untuk memaksa atau mengintimidasi pemerintah atau masyarakat dalam mengejar tujuan yang utama politik, agama, atau ideologi (Wibowo, 2012 : 63).

Memahami mengenai terorisme bukanlah perkara yang mudah hal ini antara lain karena definisi terorisme memiliki sifat multi-disipliner. Terorisme dapat dipahami dari berbagai disiplin ilmu seperti kriminologi, politik, hubungan internasional, keamanan (*war and peace studies*), komunikasi dan agama. Kondisi ini dapat menyebabkan tidak terdapatnya definisi yang baku dan bersifat universal sehingga menjadi salah satu masalah yang mengganjal bagi kajian terorisme teror (Sriyanto, Wuryandari, Yustinigrum & Alami, 2014: 6).

Teroris Internasional semakin meningkatkan efektifitas mereka dalam era globalisasi. Salah satu ciri globalisasi yaitu semakin terhapusnya batas-batas negara sehingga memberikan ruang gerak teroris yang lebih leluasa. Selain itu, revolusi teknologi memungkinkan akses komunikasi dan transportasi yang semakin canggih. Teknologi dalam sistem perbankan internasional memungkinkan transfer dana yang lebih cepat ke seluruh penjuru dunia (Perwita dalam Djelantik, 2010 : 280).

Teroris memiliki tiga tipe tujuan, yaitu taktis (jangka pendek), strategis (jangka panjang), dan universal (gabungan dari tujuan-tujuan jangka pendek dan panjang). Untuk mengejar tujuan jangka pendek, teroris melakukan aksi-aksi khusus, misalnya aksi penyanderaan, pembajakan, penculikan tokoh-tokoh politik dan sebagainya. Tujuan aksi tersebut menukar dengan dibebaskannya anggota yang mereka tahan. Ketika tuntutan mereka dipenuhi, maka tercapailah tujuan mereka (Djelantik, 2010 : 281).

> "Kai Nielsen mengklasifikasi enam definisi terorisme sebagai berikut :
> 1. Terorisme adalah penggunaan sarana paksa ditujukan kepada penduduk sipil upaya untuk mencapai politik agama atau lainnya.
> 2. Terorisme adalah taktik yang dilakukan secara sengaja dengan target penduduk sipil menggunakan kekerasan yang berat atau mematikan untuk tujuan politik.
> 3. Terorisme adalah penggunaan kekerasan baik secara acak maupun terarah yang ditujukan terhadap seluruh penduduk.
> 4. Terorisme adalah pembunuhan yang disengaja terhadap orang-orang yang tidak bersalah, dilakukan secara acak dalam rangka untuk menyebarkan kekuatan kepada seluruh penduduk dan memaksa memimpin politik.
> 5. Terorisme adalah tindakan yang dilakukan secara sengaja dengan menggunakan kekerasan atau ancaman terhadap orang-orang tidak bersalah dengan tujuan mengintimidasi mereka untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.
> 6. Terorisme dilakukan dengan tujuan khusus untuk menjadikan penduduk sipil sebagai sasarannya."

Pemberontak oleh kelompok pejuang pro-kemerdekaan yang juga dapat diberlakukan hukum internasional. Persoalan ini juga masih memicu adanya perdebatan karena biasanya negara tetap mengkategorikan kelompok pemberontak pro-kemerdekaan sebagai teroris. Meskipun terdapat macam-macam definsi sebagaimana diuraikan di atas terorisme mempunyai karakter khas yaitu, penggunaan kekerasan secara sistematis seperti untuk mencapai tujuan tertentu.

Aksi kekerasan tersebut seperti pemboman, penyanderaan, pembajakan, dan pembunuhan (Wibowo, 2012 : 66).

Abu Umar Baasyir dalam bukunya yang berjudul *Teroris Melawan Teroris*, mendefinisikan sebagai berikut :

> "Tindakan yang melawan hukun atau bentuk penyerangan, atau pemaksaan yang dilakukan seseorang atau diorganisir oleh sebuah kelompok atau kekuasaan, dengan tujuan mengintimidasi atau menimbulkan ketakutan ditengah masyarakat, baik untuk tujuan ideologi tertentu atau alasan politik" (2007 : 34).

Myra Williamson dalam *Terrorism, war and international law : the legality of the use of force against Afghanistan in 2001*, mengemukakan bahwa:

> "terorisme sendiri merupakan bentuk tindak kejatahan terhadap individu, kelompok maupun peradaban manusia yang menjadi ancaman serius bagi keutuhan dan kedaulatan suatu negara. Yang mana terorisme di era saat ini bukan lagi bermain di ranah lokal maupun nasional, melainkan sudah menjadi kejahatan yang transnasional dengan jaringannya yang semakin meluas ke berbagai negara. Tindak kejahatan terorisme di saat ini sudah menjalar ke ranah internasional yang mampu mengguncang keamanan dan perdamaian masyarakat dunia" (2009 : 38).

Motif umum dari gambaran tindak terorisme cenderung diakibatkan oleh pertentangan agama, ideologi dan etnis yang semakin melebar dan kerap menjadi jurang pemisah di tengah-tengah masyarakat berbangsa dan bernegara. Sebenarnya persoalan klasik yang menjadi salah satu pemicu tindak aksi terorisme ialah *"Kemiskinan dan Kelaparan",* dikatakan demikian karena fenomena tersebut sangat mudah menyulut terjadinya aksi-aksi kekerasan maupun konflik yang menjadi lahar subur bagi gerakan terorisme untuk mendapatkan pengaruh di tengah kehidupan masyarakat yang sedang dalam masa-masa sulit. Bermunculan gerakan-gerakan radikal dan terorisme, akibat faktor krusial tersebut akan

merembet pada rasa ketidakpuasan, kecemburuan sosial, kesenjangan sosial dan mengarah pada pelampiasan terhadap kebijakan pemerintahan setempat yang dianggap kurang efisien dan tidak membawa manfaat bagi penghidupan rakyat. Keadaan terjepit yang demikian akan memotivasi masyarakat untuk melakukan tindak kekerasan yang berujung pada terorisme.

2.1.5.1 Bentuk Terorisme

Alex Schmid seorang Direktur penulis untuk *Centre for the Study of Terrorism and Political Violence at St Andrews University* di Belanda, menambahkan bahwa terorisme itu sendiri diartikan sebagai perbuatan yang melawan hukum atau tindakan yang mengandung ancaman dengan kekerasan atau paksaan terhadap individu atau pihak-pihak atau terkait hak milik untuk memaksa dan mengintimidasi baik terhadap pihak pemerintahan, masyarakat, dengan tujuan politik, agama maupun ideologi. Adapun karakteristik tindak terorisme sendiri diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk yaitu :

> "1. Adanya maksimalisasi terhadap korban yang sangat mengerikan.
> 2. Keinginan untuk mendapatkan perhatian di media massa secara internasional dan secepat mungkin.
> 3. Tidak pernah ada yang dapat membuat klaim atau penarikan kesimpulan akan siapa dan berdasarkan alasan apa, tindak terorisme yang telah dilakukan tersebut".

Serangan teroris itu tidak akan pernah di duga kapan akan datangnya dan ditunjukan secara jelas untuk siapa karena cenderung menciptakan korban yang luas (http://powerbase.info/index.php/Alex_Schmid Diakses 20 Febuari 2017).

Bruce Hoffman dalam *Inside Terrorism*. Pandangan karakteristik dari tindak terorisme kemudian dibagi lagi menjadi :

> "1. Terorisme tidak dapat dirasakan terhadap bentuk motivasi yang bersifat politis maupun non politis.
> 2. Sasaran yang menjadi target dari para teroris cenderung mengenai rakyat sipil dan bahkan juga non sipil (Fasilitas militer, pemerintahan, dll).
> 3. Aksi terorisme bertujuan untuk mengintimidasi dan mempengaruhi kebijakan pemerintah negara.
> 4. Aksi terorisme sengaja dilakukan sebagai ekpresi perlawanan dan tindakan tidak menghormati hukum negara maupun Hukum Internasional yang berlaku" (2006 : 34).

PBB sendiri sempat mengeluarkan resolusi terkait dengan penindakan tegas dalam hal terorisme di dunia yaitu sebagai berikut :

1. PBB, menekankan setiap warga negara anggotanya, termasuk warga negara di dunia untuk tetap mematuhi Hukum Internasional dan terus menindak tegas serta memusuhi segala bentuk aksi tindakan terorisme yang dikhawatirkan mengguncang stabilitas pertahanan dan keamanan dunia.
2. Teroris masuk ke dalam kategori pelanggaran dalam ranah pengadilan internasional dan perlu dihukum sesuai dengan hukum-hukum yang berlaku. Dan setiap negara anggota PBB maupun negara-negara dunia, wajib untuk berkerjasama melawan segala bentuk terorisme serta mendukung segala aktivitas PBB, terkait investigasi pemberantasan tindak terorisme yang meresahkan.
3. PBB, akan langsung mengkriminalisasikan dana-dana yang terkait hubungannya langsung terhadap aksi mensuplai tindak terorisme. Termasuk membekukan aset finansial, yang apabila diketahui masih ada kaitannya terhadap penggunaan tindak terorisme (Resolusi DK PBB, 2001).

2.2 Kerangka Pemikiran

Aksi terorisme yang dilakukan oleh jaringan ISIS di Irak, menjadikan Irak mengalami suatu keadaan ketidakstabilan pada situasi keamanan. Terbukti dengan banyak nya aksi yang di lakukan ISIS terhadap Irak. Tindakan yang dilakukan ISIS di Irak telah menyangkut mengenai keamanan internasional. Adanya pelanggaran hak asasi manusia, konflik berbagai etnik yang terjadi di Irak. Perkembangan teknologi mengakibatkan perubahan internasional di bidang kejahatan internasional. Bentuk kejahatan yang bersifat internasional baik dilihat dari segi organisasi, peralatan dan metode (Perwita & Yani, 2005 : 120).

Penguasaan daerah yang dilakukan oleh ISIS di wilayah Irak dengan mengambil alih kota Falujjah yang merupakan wilayah yang pertama kali di rebut oleh ISIS menyebabkan 100 orang korban yang dilakukan pada tanggal 4 Januari 2014. Selain itu ISIS juga mengklaim bertanggung jawab atas serangan bom yang terjadi dua hari sebelumnya di Beirut, Lebanon. Kelompok militan ISIS menguasai lebih banyak wilayah di propinsi Anbar, Irak. Sementara itu di Suriah, ISIS terus memerangi pasukan Kurdi untuk mengambil alih kota Kobani, yang terletak di perbatasan Turki. Pasukan keamanan Irak memperingatkan, para pemberontak semakin berpeluang merebut Amriyat al-Fallujah, sebuah kota yang terletak 35 kilometer dari barat ibukota Baghdad.

Untuk membantu menstabilkan keamanan di Irak, Irak meminta bantuan dari beberapa negara seperti Iran dan Rusia serta Amerika Serikat untuk memberantas jaringan terorisme. Dengan adanya bantuan dari luar negara, Irak berharap persoalan mengenai terorisme ini dapat segera di selesaikan, karena

semakin lama jaringan terorisme di Irak ini dapat menghancurkan sistem pemerintahan di Irak.

ISIS yang bertujuan untuk mendirikan negara baru di sepanjang kawasan Irak dan Suriah. ISIS yang berkembang menjadi ancaman terbesar bagi Irak dan Suriah. Pemerintahan Islam dengan ribuan pejuang yang memiliki gaya kepemimpinan seperti Al-Qaeda.

Kebijakan luar negeri yang dikeluarkan Irak mengenai keamanan dalam bidang keamanan dengan meminta bantuan terhadap asing dalam memerangi aksi terorisme ISIS. Seperti yang dikemukakan oleh Jervis kebijakan luar negeri merupakan aksi dari suatu negara terhadap lingkungannya untuk memenuhi kebutuhan serta aspirasi dari masyarakat. Kebijakan luar negeri merupakan kebijaksanaan suatu negara yang ditunjukkan negara lain untuk mencapai suatu kepentingan tertentu. Kepentingan yang diinginkan oleh Irak dengan meminta bantuan dari asing dalam bidang keamanan yaitu untuk memberantas atau melawan ISIS.

Seperti yang dikemukakan oleh Wibowo Penggunaan kekerasan terorisme secara sistematis untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Aksi kekrasan tersebut seperti pemboman, pembajakan serta pembunuhan. Seperti yang terjadi di Irak.

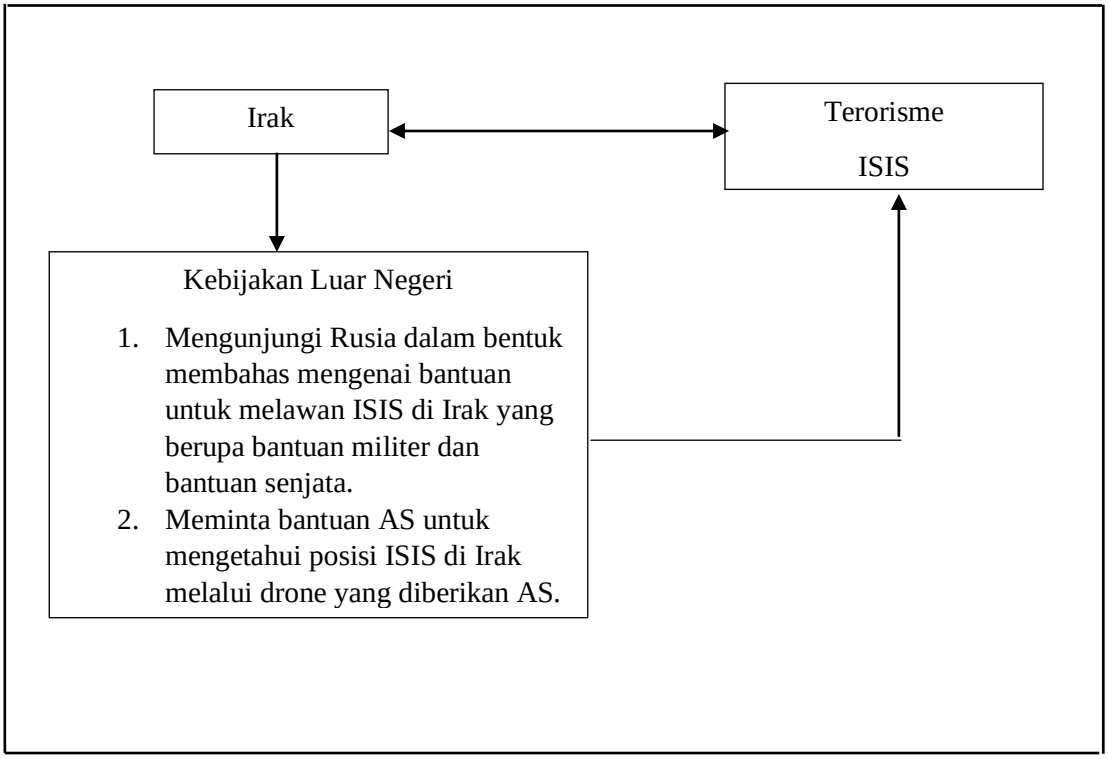
Salah satu aksi yang dilakukan di Irak pada tahun 2014, ISIS melakukan penguburan massal terhadap wanita dan anak, melakukan kejahatan genosida. Sejak 2014 korban atas kekejaman yang dilakukan oleh Irak mencapai 500 orang (etnis Yazidi). Pembantaian lebih dari 1700 tentara Irak pada tahun 2014, membunuh 2070 warga Irak (provinsi utara Nineveh) yang tidak ingin

bekerjasama dengan ISIS. Dari aksi yang dilakukan oleh ISIS di irak, terdapat suatu keinginan ISIS untuk membuat seluruh masyarakat bergabung dengan jaringan terorisme ISIS. Dengan banyaknya korban atas kekejaman yang dilakukan ISIS disebutkan sebagai tanggapan ISIS atas kekalahan mereka di Anbar dari pasukan pro-pemerintah dan pemerintah Irak berhasil merebut kembali daerah Ramadi yang tadinya telah dikuasai oleh ISIS.

7 Agustus 2014 pemimpin Irak Kurdi, Massoud Barzani meminta bantuan dari militer internasional untuk mengalahkan milisi islam. Dikarenakan di Irak Barat kelompok minoritas seperti Yazidi yang dipaksa meninggalkan rumah mereka sehingga memicu pemberian bantuan internasional. Hal ini ditanggapi dengan dikirimnya pasukan militer Amerika Serikat ke Irak dan Suriah demi melawan dari aksi kebrutalan yang ISIS lakukan.

Selain itu Rusia yang mengirimkan pasukan militer udara nya ke Irak dan Suriah juga dilakukan dalam rangka membantu melawan ISIS. Bahkan Iran pun telah mengirimkan konsultan militernya di Iran untuk memberikan pelatihan terhadap pasukan militer Irak dengan pimpinan yang dipimpin koalisi Amerika Serikat.

Berbagai macam aksi yang dilakukan oleh gerakan jaringan terorisme ISIS mengakibatkan ketidakamanan bagi warga sipil Irak serta keadaan di Irak. Banyak upaya-upaya yang dilakukan oleh Irak demi memberantas ataupun mencegah aksi lain yang di sebabkan kejahatan terorisme di Irak, salah satunya dengan mengeluarkan kebijakan luar negeri untuk meminta bantuan dari negara lain.



Gambar 2.1

Gambar Kerangka Pemikiran