

BAB 2

KEBIJAKAN KEAMANAN AMERIKA SERIKAT SEBELUM DAN SETELAH 9/11

Pada bab ini, penulis akan mencoba untuk memaparkan beberapa kebijakan keamanan yang dilakukan oleh pemerintahan Amerika Serikat dimulai dari era Perang Dingin secara umum dimana kebijakan keamanan berkisar pada persaingan antara dua kekuatan utama yakni Amerika Serikat dan Soviet hingga masa setelah 9/11 terjadi. Hal ini dilakukan agar penelitian ini dapat melihat sejauhmana perubahan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintahan Amerika Serikat dalam merespon *security environment* yang terjadi dalam kancah politik internasional.

Stephen Walt dalam *The Renaissance of Security* mengatakan bahwa, mengidentifikasi fokus utama dalam studi keamanan adalah mudah yakni fenomena perang.¹ Selama perang dingin berkecambuk, kebijakan keamanan Amerika Serikat memang didominasi oleh studi keamanan seperti yang disebutkan oleh Stephen Walt diatas. Persaingan antara Amerika Serikat serta Soviet sebagai dua kekuatan yang mendominasi paska perang dunia kedua kemudian tercermin jelas ketika masing-masing kekuatan memiliki kontribusi hampir dalam setiap konflik dan perang yang terjadi pada era perang dingin lalu.

Pada bagian awal penulis akan memberikan rangkaian singkat menyangkut kebijakan keamanan yang dilakukan oleh Amerika Serikat pada masa sebelum 9/11 terjadi. Kebijakan keamanan tersebut berangkat dari sebuah strategi keamanan yang nampaknya memainkan peranan penting dalam setiap perumusan kebijakan keamanan yang diambil oleh beberapa pengambil keputusan selama masa perang dingin berlangsung.

Ancaman keamanan yang dipersepsikan datang dari kekuatan Soviet mengambil porsi paling besar dan menjadi fokus utama kerangka kebijakan

¹ Stephen M. Walt, "The Renaissance of Security", *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No.2, June 1991, hal. 211-239.

keamanan Amerika Serikat. Perang dingin yang menjadikan ideologi sebagai salah satu pemicu utama mungkin saja dapat dihindari jika scenario adanya kesamaan ideologi dimana teori negara demokrasi yang berasumsi sesama negara demokratis tidak akan berperang satu sama lain² menjadi acuan dalam melihat fenomena persaingan ideologi ini.

2.1 Kebijakan Keamanan Sebelum 9/11

Kebijakan keamanan sebelum 9/11 yang penulis maksud pada kesempatan ini sengaja dibatasi hanya pada saat perang dingin terjadi. Semua ini dilakukan untuk mempersempit tema pembahasan serta mempermudah penulis agar dapat melihat sejauhmana perbedaan yang mencolok antara kebijakan keamanan sebelum 9/11 yakni pada masa perang dingin dengan kebijakan keamanan setelah 9/11 sebagai pokok penelitian yang ingin coba penulis teliti. Harapannya adalah agar dapat terlihat jelas bahwa konsep keamanan Amerika Serikat benar-benar dipengaruhi oleh “lingkungan keamanan” atau *security environment* sebagai variable independen.

Semasa perang dingin, Amerika Serikat dan Soviet memang berupaya untuk bisa melebarkan pengaruhnya seluas mungkin. Amerika Serikat memiliki kepentingan sangat besar terhadap keberlangsungan liberalisme dan demokrasi terlebih dikawasan Eropa. Sedangkan Soviet disatu sisi memiliki kepentingan sangat besar untuk dapat menyebarkan pengaruh komunisme dikawasan yang sama demi mencegah ekspansi pengaruh ideologi kapitalisme masuk.

2.1.1 NSC-68

Amerika Serikat kemudian menerbitkan kebijakan yang dikenal sebagai *Containment Policy*. Kebijakan yang digagas oleh seorang diplomat Amerika Serikat

² Michael Doyle, “Liberalism and World Politics”, *American Political Science Review* 80. 4 (1986) pp. 1151-1169.

Joseph Kennan yang melihat bahwa Soviet paska perang dunia kedua menunjukkan sikap agresif sekaligus ekspansif. Kebijakan pembendungan ini akhirnya menjadi bagian yang tidak dapat terpisahkan dari setiap konfrontasi yang terjadi antara Amerika Serikat dengan Soviet. *Containment policy* sendiri tertuang dalam NSC-68 yang dikeluarkan oleh Presiden Harry Truman.³ Berbeda dengan pembahasan sub bab kebijakan paska 9/11 yang tertuang pada *National Security Strategy* 2002 sebagai rujukan kebijakan keamanan Amerika Serikat paska 9/11, pada NSC-68 relatif cetak biru strategi keamanan ini bersifat rahasia.

Paska berakhirnya Perang Dunia II, situasi Eropa hancur akibat perang menyebabkan kelumpuhan ekonomi. Situasi ini disadari sepenuhnya oleh Amerika Serikat bahwa kawasan Eropa adalah kawasan yang harus segera direstrukturisasi mengingat sistem perekonomian yang kapitalis membutuhkan adanya ruang yang lebih luas untuk berekspansi. Sistem perekonomian nasionalis dengan memproteksi diri yang telah membuat Amerika Serikat mengalami depresi besar pada era 1930an adalah sebuah kegagalan yang tidak ingin terulang lagi dimasa mendatang, untuk itu kemudian pemerintah Amerika Serikat memberikan bantuan ekonomi ke wilayah Eropa dengan harapan perekonomian dapat tumbuh dan liberalisme kapitalisme mampu terjaga. Bantuan ekonomi ini kemudian dikenal sebagai *Mashall Plan*.

Pada bagian lain, Soviet pun melakukan hal yang sama dengan memberikan bantuan terhadap partai-partai komunis agar dapat berkuasa. Cekoslovakia, Finlandia dan beberapa negara lainnya. Upaya ini dilakukan sebagai sebuah respon dari upaya Amerika Serikat yang nampak jelas mencoba untuk membatasi ruang gerak komunis di kawasan Eropa. Dari pertarungan ideologi menyangkut pengaruh hingga kemudian berkembang menjadi persaingan kekuatan militer yang merubah perpolitikan internasional seperti upaya pengembangan senjata nuklir yang dilakukan oleh kedua

³ Peter G. Tinsley, "Grand Strategy for the United States in the 21st Century" (A Look at the National Security Document of 2002 and Beyond) *USAWC Strategy Research Project*, U.S. Army War College, March 2005, hal. 11.

negara adidaya ini paska kebangkrutan yang dialami oleh negara-negara dikawasan Eropa seperti Inggris, Perancis, Jerman yang sebelumnya adalah para pemain aktif serta dominan pada era 1930an.

Dari multipolar bergerak menjadi bipolar adalah sebuah fakta yang terjadi pada era 1950. negara-negara yang hancur akibat terlibat dalam perang dunia lebih melihat pada proses pembangunan kembali negaranya ketimbang berperan aktif dalam politik internasional. Semua ini karena Soviet dan Amerika Serikat memiliki keuntungan yang tidak dimiliki oleh negara-negara lain di Eropa. Amerika Serikat memiliki keuntungan karena berada jauh dari wilayah daratan Eropa hingga kerusakan yang dihasilkan oleh perang dunia tidak begitu hebat dalam bentuk kerusakan materi.

Demikian pula halnya dengan Soviet. Luas wilayah Soviet menjadi keuntungan tersendiri. Tentara Nazi Jerman tidak pernah sepenuhnya menguasai wilayah Soviet. Perang yang berkecambuk relatif berkisar pada wilayah daratan Perancis dan Jerman serta negara-negara disekitar. Pengkonsentrasian peperangan dikawasan Eropa secara langsung meminimalisir kehancuran yang dirasakan oleh kedua negara adikuasa ini pada saat berakhirnya perang dunia kedua.

Faktor lain yang menyebabkan Amerika Serikat mampu menjadi kekuatan yang dominan selepas perang dunia kedua adalah faktor geografis dimana Amerika Serikat relatif diuntungkan karena negara-negara tetangga Amerika Serikat adalah negara-negara yang relatif lemah⁴ dalam hal kapabilitas militer dan ekonomi. Tidak ada kekuatan yang dominan selain Amerika Serikat sendiri sehingga ancaman keamanan yang disebabkan oleh negara-negara tetangga sangat minim. Hal ini berbanding terbalik dengan apa yang terjadi dikawasan Eropa, dimana terdapat Inggris, Jerman, Perancis yang saling berdekatan kemudian menyebabkan rasa curiga

⁴ Stephen E. Flynn, "America the Vulnerable". *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 1 (Jan-Feb 2002) pp. 60-74.

terhadap peningkatan kapabilitas militer negara tetangganya. Kesemuannya akan bermuara pada perlombaan senjata yang mampu mengakibatkan konflik serta perang terbuka.

Persaingan perebutan pengaruh yang sebelumnya terjadi dikawasan Eropa, akhirnya mulai melebar hingga kawasan Asia serta wilayah lainnya. Masing-masing kekuatan memainkan peranan aktif dalam konflik yang terjadi. Berikut ini adalah tabel yang berisi mengenai krisis yang terjadi yang melibatkan Amerika Serikat dan Soviet pada era perang dingin.

Tabel 2.1
Krisis yang melibatkan Amerika Serikat dan Soviet pada era Perang Dingin

Negara/	Tahun
Iran	1946
Yunani	1947
Berlin (Jerman) dan Cekoslovakia	1948
Korea	1950
Berlin Timur (Jerman)	1953
Hungaria	1956
Berlin (Jerman)	1958-1959
Insiden U-2	1960
Berlin	1961
Krisis Misil Kuba	1962
Cekoslovakia	1968
Perang Yom Kippur	1973
Afganistan	1979
Polandia	1981
Insiden Pesawat Korea	1983

Sumber: Jhon Lewis Gadis. *The Long Peace: Element of Stability in the Postwar*. International System. International Security, Spring 1986 (Vol.10, No.4)

Persaingan antara kedua kekuatan ini dalam prakteknya memang tidak pernah menjadi sebuah medan pertempuran terbuka antar keduanya, hal ini yang kemudian menjadi landasan bahwa bipolaritas ternyata menciptakan suasana dunia yang lebih aman karena tidak pernah terjadi perang secara terbuka antar kedua kekuatan dominan yakni Amerika Serikat dan Soviet.⁵ Namun bipolaritas ini tidak secara mutlak menciptakan stabilitas, adalah *nuclear deterrent* yang sesungguhnya memiliki porsi terbesar yang menciptakan stabilitas secara nyata. Seperti apa yang diutarakan oleh Gaddis bahwa Amerika Serikat dan Soviet pada akhirnya mampu secara sempurna memanage hampir semua krisis yang melibatkan kedua negara ini sehingga tidak menimbulkan ekses yang buruk akibat keberadaan senjata nuklir yang mereka miliki.⁶

Nuclear Deterrence menurut Jonathan Knight mampu mencegah terjadinya perang.⁷ Terdapat beberapa alasan mengapa *nuclear deterrent* dapat mencegah terjadinya perang. *Pertama*, kekuatan senjata nuklir mampu menciptakan kehancuran luar biasa secara langsung dan cepat kepada masing-masing pihak (Amerika Serikat dan Soviet) tanpa harus melewati peperangan konvensional. *Kedua*, tidak ada satu pun negara pemilik senjata nuklir yang mampu selamat dari bahaya kehancuran senjata nuklir manakala senjata nuklir tersebut telah diluncurkan. *Ketiga*, karena letak senjata yang rahasia menyebabkan masing-masing pihak tidak dapat secara gegabah untuk menyerang “gudang senjata” nuklir pihak musuh. Tanpa adanya senjata nuklir yang kemudian menciptakan *Nuclear Deterrence* justru akan membuat peluang terhadap terciptanya perang antara Amerika Serikat dan Soviet semakin tinggi.

⁵ Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller (ed), *The Cold War and After :Prospects for Peace*, (Massachused: MIT Press 1993), hal ix.

⁶ Jhon Lewis Gaddis, “The Long Peace: Element of Stability in the Postwar International System”, *International Security*, 1986 (Vol.10, No.4)

⁷ Jonathan Knight, “Risks of War and Deterrence Logic”, *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 6 No. 1 (Mar, 1973), hal. 22-36.

Pentingnya senjata nuklir yang awalnya berfungsi sebagai senjata militer, kemudian mulai beralih menjadi alat untuk mencapai tujuan politik. Membuat Amerika Serikat, Soviet diikuti oleh negara-negara lainnya mulai melakukan pengembangan terhadap teknologi senjata nuklir. *Manhattan Project* (nama sandi dari operasi rahasia terhadap pengembangan senjata nuklir) yang dilakukan oleh Amerika Serikat telah membuat Amerika Serikat keluar sebagai satu-satunya negara yang mampu memiliki kapabilitas senjata nuklir di tahun 1945. Hal ini menarik untuk disikapi mengingat pada saat yang bersamaan, Amerika Serikat masih terlibat aktif dalam perang dunia kedua.

Soviet sendiri baru mampu memiliki kapabilitas senjata nuklir pada tahun 1949 lima tahun setelah Amerika Serikat mampu memproduksi senjata nuklir untuk pertama kalinya. Pada tahun yang sama Amerika Serikat sendiri, telah memiliki 235 senjata berhulu ledak nuklir. Hingga akhirnya negara-negara lain kemudian mulai mengembangkan atau mengembangkan senjata pemusnah massal ini sebagai bagian dari strategi sekaligus meningkatkan posisi tawar serta bagian dari upaya memproteksi diri dari ancaman serangan senjata dari negara lain. Berikut ini adalah tabel yang menggambarkan jumlah perkembangan senjata nuklir yang dipelopori oleh Amerika Serikat kemudian diikuti oleh beberapa negara lainnya yakni Soviet, Inggris, Perancis, Cina.

Tabel. 2.2
Nuclear Stockpiles, 1945-1989

Years	USA	USSR	UK	France	China	Total
1945	6	-	-	-	-	6
1946	11	-	-	-	-	11
1947	32	-	-	-	-	32
1948	110	-	-	-	-	110

1949	235	1	-	-	-	236
1950	369	5	-	-	-	374
1951	640	25	-	-	-	665
1952	1,005	50	-	-	-	1,055
1953	1,436	120	-	-	-	1,557
1954	2,063	150	-	-	-	2,218
1955	3,057	200	-	-	-	3,267
1956	4,618	426	-	-	-	5,059
1957	6,444	660	-	-	-	7,124
1958	9,822	869	22	-	-	10,713
1959	15,468	1,060	25	-	-	16,069
1960	20,434	1,605	30	-	-	22,069
1961	24,111	2,471	50	-	-	26,632
1962	27,297	3,322	205	-	-	30,824
1963	29,249	4,238	280	-	-	33,767
1964	30,751	5,221	310	4	1	36,287
1965	31,642	6,129	310	32	5	38,118
1966	31,700	7,089	270	36	20	39,115
1967	30,893	8,339	270	36	25	39,563
1968	28,884	9,399	280	36	35	38,634
1969	26,910	10,538	308	36	50	37,842
1970	26,365	11,643	280	36	75	38,153
1971	26,365	13,092	220	45	100	39,822
1972	27,296	14,478	220	70	130	39,822
1973	28,335	15,915	275	116	150	42,194
1974	28,170	17,385	325	145	170	44,791

1975	27,052	19,055	350	188	185	46,195
1976	25,956	21,205	350	212	190	46,830
1977	25,099	23,044	350	228	200	47,913
1978	24,243	25,393	350	235	220	48,921
1979	24,107	27,393	350	235	235	50,441
1980	24,243	30,062	350	250	280	52,862
1981	23,031	32,049	350	274	330	54,706
1982	22,937	33,952	335	274	360	56,034
1983	23,154	35,804	320	279	380	57,858
1984	23,228	37,431	270	280	415	59,937
1985	23,135	39,197	300	360	425	61,624
1986	23,254	40,723	300	360	425	63,417
1987	23,490	38,859	300	420	415	63,484
1988	23,077	37,333	300	410	430	61,550
1989	22,174	35,805	300	410	435	59,124

Source: R. S. Norris and H. M Kristensen, "Global Nuclear Stockpiles" 1945-1989, *Bulletin of the Atomic Scientist*, 56 (2002): 103-104. dikutip dari, Colin S Gray. *War, Peace and International Relation: An Introduction to Strategic History*. Routledge, hal 211.

Bagi Amerika Serikat sendiri, peningkatan kapabilitas senjata nuklir lebih disebabkan oleh adanya ancaman dari Soviet serta aliansi Pakta Warsawa. Keamanan serta proses pengamanan pada era perang dingin memang secara jelas memfokuskan pada segi militer yang membutuhkan dukungan dari senjata konvensional serta tentunya senjata nuklir yang memberikan efek *deterrence*.

Berakhirnya perang dingin, ancaman terhadap senjata nuklir masih menjadi isu yang sentral mengingat banyak negara yang kemudian mulai melakukan pengembangan senjata nuklir seperti Korea Utara, ataupun negara yang dicurigai memiliki atau berniat untuk menciptakan teknologi senjata nuklir seperti Irak pada

masa rezim Saddam Hussein. Kekhawatiran terhadap ancaman keamanan dari senjata nuklir ini tertuang dalam beberapa dokumen keamanan yang diterbitkan oleh Amerika Serikat.

Kekhawatiran akan bahaya senjata nuklir ini tidak hanya dalam kapasitas negara sebagai aktor yang akan mendatangkan ancaman namun juga aktor non negara dalam hal ini teroris yang nampak akan sangat mudah untuk mendapatkan akses terhadap senjata nuklir. Kemudahan akan akses para teroris untuk mendapatkan senjata nuklir salah satunya adalah dengan tumbanganya Soviet sebagai penyeimbang Amerika Serikat. Senjata-senjata nuklir yang dimiliki oleh Soviet pada masa perang dingin, menjadi permasalahan baru karena senjata-senjata ini nampak diluar kontrol. Pengawasan terhadap senjata nuklir ini sangat minim karena permasalahan politik domestik Soviet yang mengalami kemunduran hingga akhirnya Soviet dinyatakan bangkrut hingga berimbas kepada perpecahan dan berdirinya negara-negara baru paska runtuhnya Soviet.

Selain minimnya pengawasan terhadap senjata nuklir Soviet, terdapat pula kekhawatiran bahwa dengan terjadinya krisis ekonomi terhadap Soviet yang berimplikasi terhadap keberlangsungan pengembangan teknologi nuklir karena ketiadaan anggaran yang mencukupi keberlangsungan riset serta pengembangan senjata nuklir ternyata menimbulkan permasalahan baru ketika para ilmuwan ini akhirnya tertarik untuk mengembangkan senjata nuklir yang dibiayai oleh para teroris yang memiliki tujuan untuk mendapatkan senjata nuklir dengan merekrut para ilmuwan yang terkena imbas krisis ekonomi yang menimpa Soviet ketika berangsur-angsur perang dingin berakhir.

2.1.2 National Security Strategy 1995

Pada tahun 1995 Amerika Serikat menerbitkan *A National Security Strategy Engagement and Enlargement* yang memfokuskan pada tiga hal pokok sebagai tujuan

utama strategi keamanan Amerika Serikat⁸ yakni: a). Memelihara keamanan Amerika Serikat dengan kekuatan militer yang senantiasa siap untuk berperang. b). Meningkatkan revitalisasi terhadap kemampuan perekonomian Amerika c). Mempromosikan demokrasi secara luas. Dalam dokumen ini tampak jelas bahwa tujuan untuk mencapai kepentingan nasional Amerika Serikat dalam konteks keamanan akan tetap mengandalkan superioritas sektor militer Amerika Serikat sebagai fokus utama.

Tanggung jawab Amerika Serikat sebagai negara *Superpower* menjadikan negara ini berkewajiban untuk dapat menjaga dan memelihara perdamaian serta mempromosikan demokrasi sebagai bagian integral yang melekat dengan status *superpower*. Paska berakhirnya perang dingin, keterkaitan Amerika Serikat dalam beberapa krisis politik dilakukan dengan mengirimkan pasukan perdamaian baik dibawah bendera PBB ataupun dalam konteks NATO dikawasan Eropa.

Amerika Serikat senantiasa berupaya untuk dapat menjaga relasi baik dengan sekutu-sekutu dekat yang selama perang dingin berlangsung memiliki sikap jelas untuk senantiasa mendukung Amerika Serikat dalam setiap kebijakan serta sikap politiknya. Dikawasan Asia sendiri, negara seperti Jepang, Australia, Filipina, Thailand, adalah beberapa negara yang menjadi mitra utama Amerika Serikat bahkan hingga berakhirnya perang dingin lebih dari 100.000 tentara sengaja ditempatkan dikawasan ini demi menjaga kestabilan wilayah yang menjadi prioritas Amerika Serikat.⁹

Upaya untuk senantiasa menjaga relasi baik ini tidak lepas sebagai upaya penunjang Amerika Serikat untuk dapat mengejar kepentingan nasional Amerika Serikat. Upaya menyebarkan demokrasi hanya dilakukan kepada rezim-rezim yang

⁸ *A National Security Strategy Engagement and Enlargement 1995*, (The White House) February 1995, hal. i.

⁹ *The United State Security Strategy for the East Asia-Pacific Region 1998*, (U.S. Department of Defense) 1998.

berseberangan dengan kepentingan Amerika Serikat. Upaya demokratisasi tidak dapat berjalan sepenuhnya ketika kita melihat apa yang terjadi dikawasan Timur Tengah. Pemerintahan rezim Saddam Hussein senantiasa mengalami hambatan karena sikap politik yang anti Amerika Serikat dan memiliki tendensi meningkatkan suhu politik dikawasan Timteng. Di lain pihak, sepakterjang pemerintahan yang Monarki seperti Arab Saudi, Uni Emirat Arab, Kuwait seakan mendapatkan legitimasi oleh Amerika Serikat.

Ancaman keamanan yang dipersepsikan oleh Amerika Serikat semenjak perang dingin hingga berakhirnya perang dingin memang tampak memprioritaskan negara serta pemimpin negara yang cenderung kontra produktif. Korea Utara dikawasan Asia Timur, Irak dikawasan Timteng mendapatkan perhatian serius dari Amerika Serikat. Penyerangan tentara garda republik Irak ke wilayah kedaulatan Kuwait pada tahun 1991 akhirnya direspon oleh Amerika Serikat dengan menyerang kembali Irak.

Kekhawatiran menyangkut pengembangan senjata nuklir pun dialami oleh Irak pada masa rezim Saddam. Pemerintah Amerika Serikat khawatir bahwa senjata nuklir yang dicurigai sedang dikembangkan oleh Irak akan digunakan untuk tujuan-tujuan yang tidak baik. Kekhawatiran ini menjadi pembenaran terhadap beragam sanksi yang diberikan oleh PBB dan dunia internasional terhadap sikap pemerintahan Saddam yang tidak kooperatif. Isu senjata nuklir memang senantiasa mendapatkan perhatian serius Amerika Serikat. Ancaman terhadap penggunaan senjata nuklir secara tidak bertanggung jawab mendapati perhatian serius Amerika Serikat.

2.1.3 National Security Strategy 1998

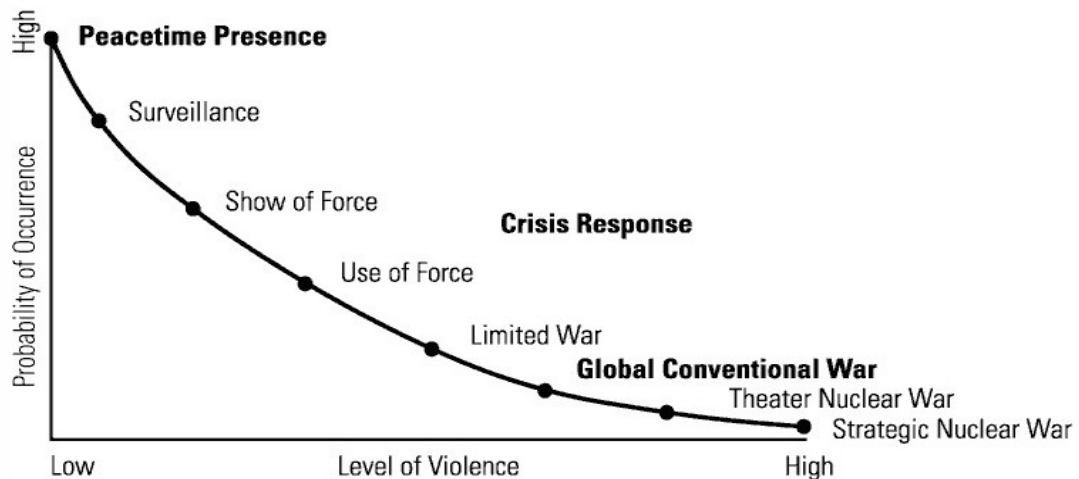
Dalam *National Security Strategy* 1998 memang terdapat sebuah kekhawatiran terhadap ancaman keamanan yang dilakukan oleh aktor-aktor non

negara, yang terdiri dari terorisme, arus pengungsi ilegal, penyelundupan obat bius, penyelundupan senjata ilegal yang akan membawa ancaman, baik kepada kepentingan nasional Amerika Serikat ataupun ancaman yang mengarah kepada keselamatan masyarakat Amerika Serikat baik didalam wilayah kedaulatan Amerika Serikat atau diluarnegeri. memang mendapati sorotan namun tidak mendapatkan perhatian yang terlalu serius jika kita membandingkan dengan apa yang dilakukan oleh Amerika Serikat pada masa kepemimpinan Bush Jr.

Meletakkan ancaman keamanan dalam konteks aktor-aktor non negara sebagai aktor yang akan mengganggu keamanan Amerika Serikat memang belum menjadi sebuah prioritas utama dalam *National Security Strategy* 1998. Meskipun pada tahun 1993 serangan teroris terhadap gedung *World Trade Center* (WTC) sempat dilakukan namun hal ini tidak secara mutlak merubah pemahaman yang pada perang dingin telah berkembang yakni ancaman militer dari suatu negara adalah persepsi yang senantiasa berkembang sebelum akhirnya 9/11 terjadi. Permasalahan keamanan kontemporer memang belum menjadi prioritas utama meskipun arus migrasi ilegal serta penyelundupan obat bius kedalam wilayah kedaulatan Amerika Serikat telah lama dilakukan jauh sebelum 9/11 terjadi.

Berikut ini adalah grafik model spektrum konflik¹⁰ yang menggambarkan situasi masa damai hingga situasi masa perang dan terpisah pada kutub yang berbeda dengan tingkat probabilitas rendah yakni perang nuklir dengan tingkat probabilitas tinggi yakni suasana damai. Model spektrum konflik cenderung mampu menggambarkan ancaman yang datang pada perodesasi perang dingin dimana persaingan dan konflik masih menempatkan negara sebagai aktor dominan serta didukung oleh kenyataan bahwa telah terjadi persaingan dua kekuatan *superpower*.

¹⁰ Tabel hasil duplikasi karya Sam J. Tangredi. *Assesing New Mission*, dalam *Transforming Americas Military*, Hans Binnendijk (ed) (Washington, D.C: National Defense University Press, 2002), hal. 10.



Source: *The Maritime Strategy*, U.S. Naval Institute Proceedings, January 1966 supplement, 8.

Grafik diatas menerangkan tingkat atau level kekerasan berada pada sumbu X dari tingkat yang paling rendah yakni masa damai, gelaran kekuatan hingga penggunaan kekuatan, perang yang dilakukan secara terbatas, perang besar, ancaman perang nuklir sampai pada titik tertinggi yakni perang nuklir. sedangkan pada sumbu Y adalah tingkat probabilitas suatu keadaan dapat terjadi. Agak berbanding terbalik dengan sumbu X, pada bagian ini perang nuklir memiliki probabilitas paling rendah sedangkan tingkat probabilitas paling tinggi adalah terjadinya masa damai.

Selama perang dingin terjadi, ancaman perang nuklir hanya terjadi pada masa pemerintahan Kennedy dimana terjadi krisis misil Kuba yang meningkatkan tensi hubungan antara Soviet dan Amerika Serikat dalam kondisi yang sangat mencekam. Kondisi ini disebabkan oleh keberadaan misil Soviet yang terdeteksi oleh pesawat pengintai Amerika Serikat yang berhasil mengambil gambar keberadaan misil-misil ini dikawasan Kuba yang secara kebetulan memiliki kedekatan dengan wilayah

Amerika Serikat. Keberadaan misil-misil ini kemudian dipersepsikan oleh Amerika Serikat sebagai sebuah ancaman.

Meskipun scenario perang nuklir tidak pernah terjadi, namun selama perang dingin terjadi, konflik antar kedua kekuatan *superpower* tetap terjadi. Berkaca pada model spectrum konflik, konflik-konflik yang terjadi dapat dikategorikan sebagai “limited war”. *Limited war* atau perang dalam skala terbatas mendapatkan perhatian serius bagi Amerika Serikat. Perang Vietnam, Korea, Afganistan adalah rangkaian perang dalam skala terbatas tadi. Perhatian Amerika Serikat ini terjadi lagi-lagi karena ancaman perang nuklir yang relatif tingkat probabilitasnya rendah maka ancaman yang lebih rasional adalah *limited war*.

Model spektrum konflik dapat menjadi sebuah acuan dalam melihat konsep kebijakan keamanan Amerika Serikat, yang secara nyata menganggap sekaligus memprioritaskan datangnya ancaman disebabkan oleh negara. Instrumen militer menjadi ancaman nyata selama perang dingin berlangsung dengan logika tersebut maka peningkatan kapabilitas militer yakni senjata konvensional dan senjata non konvensional (nuklir) mendapatkan perhatian serius dalam rangka memproteksi diri dari ancaman militer yang akan datang sewaktu-waktu dan mengganggu keamanan kedaulatan Amerika Serikat serta wilayah-wilayah lain yang menjadi mitra strategis Amerika Serikat.

2.2 Kebijakan Keamanan Setelah 9/11

Penyerangan terhadap menara kembar WTC dan gedung Pentagon menyadarkan Amerika Serikat kepada konsep keamanan yang selama ini mereka anggap mampu menjaga keamanan wilayahnya (dari agresi militer) dengan segenap kemampuan serta kapabilitas militer yang menduduki posisi pertama dalam segala hal. Pentagon pada tahun 1998 bahkan mengestimasi bahwa lingkungan keamanan (*security environment*) pada tahun 1998 hingga tahun 2015 akan ditandai dengan

ketiadaan kekuatan global yang menjadi kompetitor Amerika Serikat dalam kapabilitas militer seperti apa yang dilakukan oleh Soviet dimasa perang dingin.¹¹ Kapabilitas ini tidak akan mampu bersaing bahkan hingga limabelas tahun ke depan. Hal ini dipertegas oleh menteri pertahanan Amerika Serikat William S. Cohen yang mengatakan bahwa hingga saat ini Amerika Serikat tidak akan memiliki rival yang bersifat global, ataupun kelak muncul dalam waktu dekat.¹²

Ketiadaan rival tidak secara langsung memberikan garansi bahwa tidak akan ada ancaman keamanan terhadap wilayah kedaulatan Amerika Serikat. Jika pada era perang dingin ancaman keamanan datang dari negara, kini ancaman keamanan datang dalam segala hal. Teroris menjadi episentrum pembahasan keamanan Amerika Serikat pada era setelah penyerangan 9/11 hingga masa berakhirnya pemerintahan George W. Bush jr. Seperti yang telah disebutkan pada bab sebelumnya, bahwa *event*¹³ 9/11 adalah salah satu faktor terjadinya evolusi dibidang studi keamanan.

Event 9/11 kemudian merubah paradigma bahwa keamanan akan dapat dihasilkan melalui superioritas dibidang militer. Ancaman kini berbeda dan mengharuskan Amerika Serikat untuk melakukan transformasi dalam merespon perubahan ancaman yang dilakukan oleh aktor-aktor non negara seperti teroris yang telah menyebabkan tewasnya 3000 korban jiwa dalam serangan yang dilakukan pada siang hari tersebut.

2.2.1 Quadrennial Defense Review 2001

Dalam merespon penyerangan 9/11, pemerintahan Bush kemudian memberikan eksplanasi melalui penerbitan *Quadrennial Defense Review* (QDR) pada 30 September 2001 dengan tujuan memberikan pemahaman kepada publik

¹¹ Robert J. Art, *A Grand Strategy for America*, (New York: Century Foundation Book, 2003), hal. 13.

¹² Secretary of Defense William S. Cohen, *Annual Report to the President and Congress* (Washington, D.C.: Office of the Secretary of Defense, 2001), p.3, dikutip dari Robert J. Art. *A Grand Strategy for America*. Century Foundation Book 2003, hal. 13.

¹³ Barry Buzan and Lene Hansen, *Ibid.* hal, 52-54.

menyangkut keterbatasan *military power* yang dimiliki Amerika Serikat terhadap penyerangan yang dilakukan ke dalam wilayah kedaulatan Amerika Serikat.¹⁴ Keterbatasan *military power* Amerika Serikat untuk menangkal serangan yang dilakukan oleh para teroris menyebabkan tekanan yang sangat hebat kepada pemerintah Bush jr.

Kedigdayaan militer, serta keuntungan geografis dimana Amerika Serikat dikelilingi oleh negara-negara yang secara ekonomi dan militer lemah tidak mengurangi ancaman yang dirasakan oleh Amerika Serikat. Pengembangan senjata nuklir dengan alat angkut yang mampu menjelajah jauh hingga lintas benua ditambah lagi semakin banyaknya negara-negara yang mengembangkan senjata nuklir serta secara kebetulan dipimpin oleh pemimpin yang tidak sejalan dengan kepentingan Amerika Serikat yang dikhawatirkan akan memberikan akses senjata nuklir kepada teroris menjadi serangkaian problem yang dihadapi oleh Amerika Serikat saat ini.¹⁵

Kedigdayaan militer yang berfungsi untuk mendapatkan sekaligus meningkatkan rasa hormat, sebagai peringatan serta penunjang prasyarat diperhatikannya langkah diplomatik¹⁶ nampaknya dalam kasus serangan 9/11 mengalami sebuah perubahan. Teror dapat terjadi dimana saja serta kapan saja dan bukan lagi dalam kerangka upaya melakukan tindakan diplomatik dari suatu negara kenegara lain, kasus 9/11 menjadi sebuah peringatan dini bahwa kedigdayaan militer yang dimiliki Amerika Serikat bukanlah sebuah halangan bagi teroris untuk melakukan aksinya.

Amerika Serikat tampak jelas mengalami kesulitan untuk merespon serangan teroris, hal ini mengingat ketiadaan strategi yang nyata dalam merespon serangan teroris. Bahkan dalam sebuah jurnal yang mengutip pendapat seorang ahli strategi

¹⁴ Sam J. Tangredi, *Assesing New Mission*, dalam *Transforming Americas Military*, Hans Binnendijk (ed) (Washington, D.C: National Defense University Press, 2002), hal. 4.

¹⁵ US Department of Defense, *Quadrennail Defense Review 2001*. September 10, 2001.hal. 3-4.

¹⁶ Alan Stephen and Nicola Baker, *Making Sense of War: Strategy for the 21st Century*, (London: Cambridge University Press, 2006) hal.259.

(dengan menganalogikan Amerika Serikat sebagai sebuah tim olahraga) mengatakan bahwa: Amerika Serikat memiliki olahragawan yang hebat namun Amerika Serikat tidak memiliki pelatih, rencana, strategi bahkan tidak pernah berlatih, bagaimana mungkin Amerika Serikat dapat memenangkan pertandingan besar ini¹⁷ Amerika Serikat membutuhkan pengorganisasian yang tidak saja kritis namun sulit dilakukan untuk mampu merespon serangan teroris ini.¹⁸

Perubahan prioritas yang kini menempatkan keamanan nasional sebagai prioritas utama pun dilakukan dengan menerbitkan sejumlah instrumen kebijakan dalam upayanya mencegah penyerangan kembali wilayah kedaulatan Amerika Serikat. *Patriot Act* yang memberikan wewenang terhadap Jaksa Agung untuk melakukan penangkapan terhadap orang-orang yang disangkakan memiliki keterlibatan dengan teroris tanpa melalui proses persidangan. Individu yang berjumlah 660 orang yang berasal dari 40 negara ini dipersangkakan memiliki keterkaitan dengan teroris kemudian ditempatkan pada penjara di Guantanamo, teluk Kuba tanpa melalui dakwaan persidangan, akses untuk mendapatkan pengacara, serta kesempatan untuk melakukan pembelaan dihadapan pengadilan.¹⁹

Selain menerbitkan *Patriot Act*, pemerintah Bush Jr pun melakukan upaya unilateral yang kemudian terkenal dengan istilah doctrine Bush yakni melakukan tindakan *Preemptive Strike* yang bertujuan untuk mencegah semakin berkembangnya teroris dengan cara menindak rezim-rezim yang dicurigai memiliki hubungan sebagai pihak yang mensponsori tindakan terorisme.²⁰ Menumbangkan rezim Taliban yang

¹⁷ Randall Larsen as quoted in Sydney J. Freedberg, jr., *Shoring Up America*, National Journal, October 19, 2001. dikutip melalui Michele A. Flournoy, *Strengthening Homeland Security*, dalam Hans Binnendijk (ed) *Transforming Americas Military*, (Washington, D.C: National Defense University Press, 2002), hal. 261.

¹⁸ Ibid. hal. 261.

¹⁹ Dora Kostakopoulou, "How to do Things with Security Post 9/11", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 28. pp. 317-342.

²⁰ *The National Security Strategy 2002*, (The Presiden of United State America), September 2002, hal.6.

berkuasa di Afganistan selanjutnya menggulingkan rezim Saddam Hussein adalah salah satu upaya *self defense* yang dilakukan Amerika Serikat agar ancaman teroris tidak semakin berkembang dan mendatangkan ancaman baru kedalam wilayah kedaulatan Amerika Serikat.²¹

2.2.2 National Security Strategy 2002

Teroris internasional paska penyerangan 9/11 menjadi model perang baru dimana para penyerangnya tidak memiliki wilayah kedaulatan dan tindakan pembalasan terhadap penyerangan ini dianggap tidak tepat. Diperlukan sebuah strategi baru yang membutuhkan determinasi, kesabaran serta fokus yang sangat besar dalam upaya memenangkan “perang pertama yang berkecambuk pada abad ke 21.”²² *Mutual Assured Destruction*, menjadi tidak berfungsi maksimal karena aktor yang melakukan tidak lagi dalam bentuk negara bangsa seperti yang berlaku ketika masa perang dingin atau masa transisi perang dingin terjadi. Penyerangan 9/11 kemudian menjadi pijakan awal bagi para pengambil keputusan dalam mencari strategi penangkalan baru yang dapat berfungsi maksimal dalam menangkal setiap serangan yang datang kedalam wilayah kedaulatan Amerika Serikat.

Dalam NSS 2002 (*National Security Strategy 2002*) langkah yang dipilih oleh pemerintahan Bush jr dalam kerangka “*global war on terror*” adalah:

- Melakukan tindakan secara langsung serta berkelanjutan untuk senantiasa menggunakan kekuatan nasional ataupun internasional. fokus perhatiannya adalah terletak pada teroris, organisasi teroris serta negara yang mensponsori gerakan terorisme internasional yang

²¹ Sanjay Gupta, “The Doctrine of Pre-emptive Strike: Application and Implications During The Administrative of President George W. Bush”, *International Political Science Review* (2008), Vol. 29, No. 2, 181-196.

²² Stefano Guzzini, “Foreign Policy Without Diplomacy: The Bush Administration at a Crossroad”, *Journal of International Relation* 2002; 16; 291.

berupaya untuk menambah atau menggunakan senjata pemusnah masal (WMD).

- Berupaya untuk senantiasa melindungi masyarakat Amerika Serikat beserta kepentingan negara baik didalam negeri ataupun kepentingan negara yang berada diluar wilayah Amerika Serikat, dengan cara mengidentifikasi ancaman serta kemudian menghancurkan ancaman tersebut sebelum ancaman tersebut mengganggu atau memasuki wilayah kedaulatan Amerika Serikat. Hal ini dilakukan dengan atau tanpa bantuan pihak internasional sebagai bagian dari upaya membela diri dari ancaman teroris yang akan mengganggu masyarakat ataupun negara Amerika Serikat.
- Berupaya untuk meniadakan negara-negara yang dikemudian hari akan menjadi sponsor terhadap gerakan teroris dengan cara memberikan pemahaman atau paksaan terhadap suatu negara agar mengambil tanggung jawab terhadap kedaulatan yang mereka miliki.

Amerika Serikat juga akan melakukan kampanye dalam upayanya melawan terorisme dengan melakukan:

- Menggunakan pengaruhnya serta melakukan kerjasama dengan negara-negara mitra utama dan pendukungnya untuk senantiasa memandang bahwa terorisme tidak ubahnya dengan sebuah tindakan yang menyerupai pembajakan, perbudakan, pembunuhan masal. Tindakan-tindakan yang melanggar norma yang seharusnya dikecam dan tidak akan pernah mendapatkan dukungan dari negara-negara bermartabat.
- Mendorong dan mendukung pemerintahan yang moderat dan modern terutama dalam komunitas muslim dunia dan memastikan bahwa ideologi terorisme tidak akan pernah mampu berkembang subur.

- Memaksimalkan diplomasi public untuk mempromosikan kebebasan mendapatkan saluran akses informasi serta ide-ide secara baik dengan harapan agar senantiasa hidup harapan serta aspirasi kebebasan terhadap komunitas-komunitas yang masih berada dibawah belunggu pemerintahan yang mendukung terorisme.

2.2.3 National Strategy for Homeland Security 2002

Pada bulan Juli 2002 (dua bulan sebelum dikeluarkannya NSS), pemerintahan Bush Jr juga telah mengeluarkan kebijakan strategi keamanan dalam negeri atau *National Strategy for Homeland Security 2002*. Pada bagian awal naskah NSHS 2002, Presiden Bush Jr memberikan pandangan yang mengatakan bahwa: “saat ini negara kita menghadapi perubahan ancaman baru.”²³ Naskah NSHS 2002 yang dibuat oleh *Office of National Security* sebagai respon terhadap serangan 9/11 menjadi cerminan nyata bahwa ancaman yang datang kini memang termodifikasi.

Terorisme negara atau pun organisasi terorisme internasional telah dan akan mendatangkan ancaman bahkan serangan terhadap kepentingan-kepentingan domestik serta kepentingan-kepentingan Amerika Serikat diluar negeri. Pemetaan terhadap ancaman ini penting agar upaya pembenahan terhadap kerentanan bisa segera diperbaiki dengan harapan serangan terhadap wilayah kedaulatan Amerika Serikat dapat dihindari dikemudian hari.

NSHS 2002 adalah sebuah produk konsultasi yang dilakukan selama delapan bulan yang melibatkan pemerintah federal dengan segenap pengambil keputusan lokal (gubernur, walikota) para praktisi (hukum, keamanan dll) yang bertujuan agar terdapat kesamaan visi bahwa NSHS adalah sebuah strategy nasional bukan hanya

²³ George W. Bush, *National Strategy for Homeland Security 2002*, (Office of Homeland Security), July 2002.

menjadi dominasi atau domain pemerintah federal.²⁴ Dalam NSHS 2002, banyak pembenahan yang dilakukan oleh pemerintahan Bush Jr, pembenahan ini terbagi atas beberapa bagian yang kesemuanya bermuara pada tujuan strategis yang ingin dicapai, yakni; mampu mencegah serangan teroris terhadap Amerika Serikat, mengurangi kerentanan Amerika Serikat terhadap bahaya serangan teroris, dan yang terakhir adalah meminimalisir kehancuran yang ditimbulkan akibat dari serangan teroris serta tentunya melakukan upaya pemulihan paska penyerangan teroris tersebut.²⁵

Serangan 9/11 yang tidak terpikirkan sebelumnya kemudian menempatkan *strategy environment* dalam situasi ketidakpastian. Saat ini sulit rasanya dapat memprediksi kejadian secara tepat dan tepat.²⁶ Upaya untuk mengidentifikasi ancaman pun dilakukan oleh US. Department of Defense dengan menerbitkan *US National Defense Strategy 2005* yang membagi empat kategori ancaman yang akan mengganggu keamanan nasional Amerika Serikat yang antara lain terdiri dari, *traditional challenges, irregular challenges, catastrophic challenges, disruptive challenges*.²⁷

Traditional challenges, adalah ancaman yang datang dari negara melalui tindakan peningkatan kapabilitas militer yang kesemuannya tertuju pada kompetisi militer dan konflik bersenjata. *Irregular challenges*, adalah ancaman yang dilakukan melalui cara-cara yang tidak umum, dengan tujuan untuk menentang lawan yang secara tradisional (militer) memiliki keunggulan. *Catastrophic challenges*, ancaman yang meliputi kepemilikan, akuisisi serta penggunaan senjata pemusnah masal serta upaya untuk memproduksi senjata pemusnah masal tersebut. *Disruptive challenges*, ancaman dapat datang dari musuh yang mengembangkan, menciptakan terobosan

²⁴ Ibid.

²⁵ *National Strategy for Homeland Security 2002*, (Office of Homeland Security), July 2002, hal. vii.

²⁶ *National Defense Strategy of The United States of America 2005*. (U.S Department of Defense), hal. 2.

²⁷ Ibid hal 2-3.

teknologi untuk meniadakan keunggulan yang selama ini didominasi oleh Amerika Serikat dalam setiap operasi yang dilakukan.

Berakhirnya perang dingin bagi para praktisi serta teoritis study keamanan memunculkan semakin beragamnya tingkat ancaman serta makin beragamnya ekspansi isu dalam ranah keamanan.²⁸ Bagi Amerika Serikat perubahan terhadap ancaman keamanan harus direspon sesegera mungkin. Jika pada masa perang dingin perang negara melawan negara adalah sesuatu hal yang umum, maka saat ini perang negara melawan negara menjadi sesuatu yang jarang terjadi bahkan dapat dikatakan usang. Disamping karena “biaya” yang besar, upaya agresi militer untuk masuk kewilayah kedaulatan musuh adalah sesuatu yang sangat riskan karena pada suatu titik, banyak negara akan menganggap hal ini tidak dapat ditoleransi.

Saat ini, konflik bersenjata justru dilakukan oleh aktor-aktor non negara dengan kekuatan yang relatif kecil jika dibandingkan dengan kekuatan militer yang dimiliki oleh suatu negara. Namun dengan kekuatan yang kecil ini ternyata dapat menciptakan sebuah kehancuran yang sifatnya besar. Untuk itu Amerika Serikat dalam hal ini kekuatan militernya harus senantiasa melakukan transformasi agar mampu secara objektif cocok mengantisipasi tipe perang yang saat ini terjadi.²⁹

Dalam upayanya mengimplementasikan strategi kebijakan keamanan yang tertuang dalam *National Security Strategy* 2002, pada tahun 2004 kemudian dikeluarkan *The National Military Strategy of the United State of America*. Pada NMS 2004 ini, dibuat tiga pokok tujuan utama yang berfungsi untuk mendukung NSS 2002 yang antara lain. *Pertama*, memproteksi Amerika Serikat dari ancaman

²⁸ Stuart Croft and Terry Terriff (ed). *Critical Reflections on Security and Changes*. London: Frank Cass. Dikutip dari Bryan Mabee. “Security Studies and the ‘Security State’: Security Provision in Historical Context”, *International Relation* 2003; 17; 135. hal. 1.

²⁹ Steven Metz and Raymond A Millen, “Future War/Future Battlespace: The Strategic Role of American Land Power”, *Strategic Studies Institute Monographs*, U.S Army War College, March 2003, hal. 3.

sekaligus agresi yang datang dari luar wilayah. *Kedua*, mencegah terjadinya konflik serta serangan yang bersifat mengejutkan. *Ketiga*, unggul terhadap lawan.³⁰

Sebagai pokok utama dari NMS 2004, melakukan proteksi terhadap wilayah kedaulatan Amerika Serikat juga dilakukan dengan berkoordinasi dengan lembaga lain dalam upaya menjaga wilayah darat, laut, udara Amerika Serikat. Menjaga wilayah kedaulatan Amerika Serikat dari ancaman serangan teroris dapat dilakukan dengan cara memperketat akses keluar masuk orang-orang yang dicurigai memiliki korelasi dengan jaringan teroris. Untuk itu sekedar pengetatan wilayah perbatasan tidak akan dapat berfungsi positif untuk menangkal masuknya orang-orang atau kelompok yang bertujuan untuk melakukan ancaman terhadap keamanan wilayah Amerika Serikat.

Peter Andreas memperkenalkan istilah *Clandestine Transnation Actors* (CTAs)³¹ yang didefinisikan sebagai aktor non negara yang beraksi lintas batas dengan menyalahi aturan yang berlaku serta berupaya untuk menghindari jeratan hukum. CTAs ini memiliki motivasi yang berbeda pula. Ada yang memiliki motivasi dikarenakan keuntungan yang tinggi akibat permintaan yang besar dari “pasar” (contoh: penyelundup narkoba, penyelundup manusia), motivasi politik atau agama dengan melalui cara-cara kekerasan (contoh: teroris), atau termotivasi karena upaya mencari pekerjaan atau menjadi pengungsi. (migrasi illegal).

Kekhawatiran terhadap wilayah perbatasan yang selama ini lebih kepada arus migrasi illegal mulai mengalami pergeseran pada saat 9/11 terjadi. Wilayah perbatasan yang jauh dari pengawasan yang selama ini menjadi rute yang dipilih oleh para imigran illegal dikhawatirkan akan dimanfaatkan oleh para teroris untuk masuk kedalam wilayah kedaulatan Amerika Serikat dan mengganggu keamanan Amerika

³⁰ *The National Military Strategy of the United State of America* 2004. *A Strategy for Today; A Vision for Tomorrow*. Joint Chiefs of Staff.

³¹ Peter Andreas, “Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty- First Century”, *Journal of International Security*, Vol 28, No. 2 (Auntumn, 2003), pp. 78-111. hal. 1.

Serikat.³² Lemahnya pengawasan pemerintahan Mexico dalam menangani permasalahan perbatasan antara Mexico dan Amerika Serikat yang menyebabkan permasalahan klasik seperti migrasi ilegal hingga permasalahan perdagangan obat bius, perdagangan manusia, kejahatan terorganisasi semakin mengkhawatirkan dan menciptakan permasalahan bagi Amerika Serikat.

Membandingkan proses pengawasan terhadap pengamanan wilayah perbatasan pada era perang dingin dengan proses pengamanan wilayah perbatasan pada era globalisasi saat ini terdapat perbedaan yang sangat mencolok. Pada masa perang dingin, pengawasan wilayah perbatasan cenderung menggunakan metode lama dimana pengawasan perbatasan menfokuskan pada adanya ancaman dari invasi militer dari kekuatan militer negara lain yang disebut oleh Peter Andreas *The Traditional Border Fortification*, kini pengawasan terhadap wilayah perbatasan (oleh Amerika Serikat secara khusus) lebih kepada pengawasan terhadap keberadaan orang yang tidak diinginkan atau *undesirable*³³ melemahnya kontrol terhadap wilayah perbatasan yang disebabkan oleh *market force* dimana pemerintah kehilangan kontrol terhadap arus barang, jasa, informasi, modal menjadi katalis bukan saja bagi aktivitas ekonomi yang bersifat legal namun juga mendorong dan memfasilitasi aktivitas yang bersifat ilegal.³⁴

Kembali kepada beberapa naskah strategi keamanan seperti yang telah dijabarkan diatas, fokus perhatian keamanan Amerika Serikat kini memang lebih memperhatikan kepada aktor non negara karena fenomena 9/11 secara jelas memberikan pemahaman tersebut, terlepas dari sebagian besar dari para pembajak pesawat komersial yang digunakan adalah warga negara Arab Saudi³⁵, namun tidak

³². Agnes Gereben Schaefer, Benjamin Bahney, and K. Jack Riley, Research Brief “Security in Mexico: Implications for U.S Policy Options”, MG-876-RC, *The RAND Corporation*.

³³ Peter Andreas, “U.S.: Mexico : Open Market Close Border”, *Journal of Foreign Policy*, No. 53 (Summer, 1996) pp. 51-69. hal. 53.

³⁴ Ibid. hal. 53.

³⁵ Lihat 9/11 and Terrorist Travel, National Commission on Terrorist Attacks

berarti upaya ini dilakukan dengan membawa misi Arab Saudi karena Arab Saudi adalah mitra strategis Amerika Serikat dikawasan Timteng.

Tantangan keamanan memang membutuhkan beragam transformasi dalam upayanya menjawab kebutuhan terhadap upaya penangkalan. Salah satunya adalah dengan menggunakan sarana intelejen. Pendekatan baru yang dilakukan oleh intelejen Amerika Serikat adalah dengan menekankan pada intelejen yang bersifat nasional atau domestik. Penggunaan sarana intelejen ini tidak lebih sebagai sarana pengimplementasian kebijakan keamanan nasional Amerika Serikat.³⁶ Hal selanjutnya terjadi adalah pemisahan fungsi antara penegak hukum serta intelejen dalam melakukan tugasnya menjadi lebih cair (tidak lagi terdapat batasan, atau istilah yang selama ini digunakan adalah “wall” yang memisahkan aktifitas antara penegak hukum dengan pihak intelejen) dan saling mendukung dalam upaya penegakan hukum sekaligus penangkalan terhadap serangan teroris yang menjadi perhatian pemerintah dalam kampanye perang melawan teror.³⁷

Tren perubahan kebijakan keamanan Amerika Serikat setelah 9/11 akhirnya melahirkan sebuah doktrin yang terkenal yakni doktrin Bush Jr yakni NSS 2002, melalui NSS 2002, pemerintah Amerika Serikat mengambil langkah-langkah progresif yang kemudian dikenal sebagai *preentive strike*. Langkah yang masih dalam katagori pengamanan keamanan yang sebelumnya bersifat domestic ini akhirnya menyebar dengan mencoba untuk menyerang negara-negara dimana para pemimpinnya ditenggarai memiliki hubungan atau mendukung gerakan terorisme dibelahan dunia. Istilah *War on Terror* menjadi semakin kencang bergulir. Upaya pemerintahan Bush Jr salah satunya adalah dengan menggulingkan rezim Taliban di Afganistan yang dianggap memiliki korelasi dengan teroris dikawasan timur tengah.

³⁶ The National Intelligence Strategy of the United State of America: Transformation through Integration and Innovation 2005, hal. 3.

³⁷ Gregory F. Treverton, “Reorganizing U.S. Domestic Intelligence: Assasing new Missions”, Prepared for the Department of Homeland Security, *RAND Homeland Security Programe and the Intelligent Policy Center*, RAND Corporation, hal. 10.

Serangan terhadap rezim yang berkuasa pun kemudian dilakukan kembali oleh pemerintahan Bush Jr kepada rezim Saddam Husein di Irak.

Afganistan dan Irak menjadi bagian kecil dari beberapa negara target serangan Amerika Serikat yang mengkategorikan negara-negara ini kedalam *Axis of Evil* dalam upayanya menjaga keamanan tanah air. Upaya penyerangan terhadap Afganistan dan Irak ini menggunakan perspektif kepentingan nasional dalam kerangka *self defense*.

Dengan runtuhnya negara-negara yang terindikasi memiliki hubungan dengan teroris ini memberikan rasa aman terhadap Amerika Serikat. ketika negara-negara yang memberikan bantuan atau menjadikan wilayah kedaulatannya sebagai sarana pelatihan militer pada akhirnya hancur, bagi Amerika Serikat hal ini memberikan garansi bahwa ancaman dari teroris akan semakin kecil. Hal inilah yang kemudian mendorong Amerika Serikat untuk mempengaruhi negara-negara lain agar selalu mendukung upaya perang melawan teror ini. Selain menjaga keamanan Amerika Serikat secara domestik, upaya ini juga mencoba memotong munculnya serangan lain yang datang dari teroris internasional.

2.3 Kesimpulan

Beragam perubahan serta transformasi dilakukan oleh pemerintah Bush jr paska penyerangan 9/11. Melalui *National Security Strategy* 2002 yang berisikan tentang beragam tujuan pokok yang ingin dicapai oleh pemerintahan Bush Jr, transformasi pun dilakukan baik oleh Department of Defense yang memiliki tugas pokok untuk menjaga wilayah kedaulatan Amerika Serikat, Pembentukan Department of Homeland Security (yang pada bab selanjutnya akan mendapatkan porsi khusus dalam penulisan penelitian ini) serta elemen-elemen lain seperti penerbitan *U.S. Patriot Act*.

Pada bab ini penulis mencoba membandingkan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat dibawah kepemimpinan Bush Jr yang menerbitkan

sebuah strategi keamanan dalam rangka merespon 9/11 dengan kebijakan keamanan Amerika Serikat pada masa perang dingin serta masa transisi berakhirnya perang dingin. Hal yang paling tampak adalah *NNS 2002* menjadi sebuah kebijakan yang bersifat terbuka. Kebijakan terbuka yang dimaksudkan oleh penulis adalah pemerintah menerbitkan *NNS 2002* sebagai cetak biru strategi pertahanan dilakukan secara terbuka kepada publik. Akses terhadap dokumen ini sangat mudah didapatkan.

Berbeda dengan kebijakan strategi keamanan pada masa perang dingin, dalam hal ini strategi pembendungan atau *containment policy* yang tertuang dalam NSC-68 (yang oleh penulis sengaja ditempatkan sebagai pembandingan) dimana cetak biru strategi keamanan yang dibuat pada masa pemerintahan Harry Truman ini bersifat rahasia. Pilihan untuk menjadikan data NSC-68 tetap dalam kondisi rahasia dalam hemat penulis dipengaruhi oleh situasi rivalitas antara Amerika Serikat yang membuat masing-masing pihak memutuskan untuk menjaga rahasia tersebut sebagai bagian dari strategi itu sendiri.

Hal lainnya yang menarik untuk dilihat adalah bagaimana evolusi dalam kebijakan keamanan Amerika Serikat dalam melihat aktor yang berpotensi mengancam keamanan Amerika Serikat. Selama masa perang dingin terjadi, ancaman nyata yang dirasakan oleh Amerika Serikat adalah sepak terjang Soviet sebagai kekuatan penyeimbang selepas Perang Dunia kedua terjadi.

Runtuhnya tembok Berlin sebagai pertanda berakhirnya perang dingin kemudian memunculkan beragam isu keamanan yang sebelumnya memfokuskan diri pada agresi militer menjadi lebih banyak varian ancaman keamanan seperti apa yang diargumentasikan oleh Barry Buzan dan Copenhagen School. Selain itu, ancaman ternyata tidak hanya datang dari negara sebagai satu-satunya “pemberi” ancaman, namun aktor-aktor non negara mulai memainkan peranan aktif yang selama perang dingin cenderung tenggelam oleh rivalitas negara bangsa yang direpresentasikan oleh persaingan Amerika Serikat dengan Soviet.

Jika selama perang dingin Amerika Serikat melakukan upaya untuk mengamankan kepentingan nasionalnya jauh dari batas wilayahnya, maka 9/11 menyebabkan Amerika Serikat merubah pemahaman ini dengan memprioritaskan keamanan nasional sebagai kepentingan nasional yang menduduki posisi paling utama. Selama perang dingin militer Amerika Serikat hanya melakukan “away game”³⁸ hal ini bahkan terus berlangsung hingga Perang Teluk 1991 terjadi.

Berperan aktif dalam setiap konflik yang terjadi tentu didasarkan pada sikap internasionalisme Amerika Serikat dalam kerangka pemenuhan kepentingan nasional Amerika Serikat. Dalam kaca mata realis, negara akan senantiasa mengejar power demi mempertahankan dirinya. Upaya internasionalisme ini tentu saja harus ditopang oleh kemampuan financial serta militer yang sangat besar. Menjadi sesuatu yang logis ketika Amerika Serikat begitu konsisten melakukan upaya internasionalisme karena dukungan dari kapabilitas militer dan kapabilitas ekonomi yang mereka miliki semenjak perang dingin hingga beberapa tahun kedepan.

Kapabilitas militer sendiri memiliki beberapa kegunaan yang oleh Robert J. Art dibagi berdasarkan empat kegunaan yakni *defense*, *deterrence*, *compellence*, *Swagrerling*.³⁹ *Defense* atau bertahan menurut Robert J. Art memiliki dua kegunaan yang dapat berfungsi untuk mencegah dari serangan serta meminimalisir akan bahaya serangan yang terjadi. Selanjutnya *deterrence* yakni pencegahan kekuatan militer yang mampu menangkal musuh dari upayanya melakukan tindakan yang dapat menimbulkan konsekuensi yang besar apabila musuh tetap berupaya melakukan hal tersebut.

Compellence yakni tindakan militer yang dapat berfungsi sebagai upaya untuk dapat menghentikan tindakan yang telah terlebih dahulu dilakukan atau juga

³⁸ Michele A. Flourney, *Strengthening Homeland Security*, dalam Hans Binnendijk (ed) *Transforming Americas Military*, (Washington, D.C: National Defense University Press, 2002) hal. 261.

³⁹ Robert J. Art, “To What Ends Military Power”, *International Security*, Vol. 4 (Spring 1980) pp.4-35

tindakan untuk dapat membuat musuh melakukan sesuatu yang belum mereka lakukan. Menurut Thomas Schelling's *compellence* yakni melibatkan tindakan inisiatif yang akan mampu menghentikan atau bahkan merupakan tindakan yang tidak berbahaya tergantung pada respon dari lawan.⁴⁰ *Swaggering*, kegunaan dari fungsi kapabilitas militer ini berbeda dengan ketiga kegunaan yang telah disebutkan sebelumnya. *Swaggering* lebih banyak dilakukan pada situasi damai yakni dapat digunakan untuk kepentingan latihan militer, demonstrasi senjata, atau melakukan pembelian atau membangun senjata yang bermakna prestisius dengan tujuan penunjukkan egoistic.

Fungsi-fungsi dan kegunaan militer yang *state centris* ini menghadapi kendala ketika dipaksa untuk berhadapan dengan kekuatan aktor-aktor non negara yang memberikan ancaman keamanan nyata pada era paska 9/11 saat ini. terorisme, migrasi illegal, penyelundupan obat bius, penyelundupan manusia serta bahaya organisasi kejahatan transnasional kini menimbulkan permasalahan yang tentunya membutuhkan penanganan ekstra cepat dan tepat.

Military Operation Other Than War (MOOTW) yakni penyebaran kekuatan militer untuk melakukan pengawasan yang sifatnya kedalam dan keluar wilayah perbatasan sebagai bagian sebagai salah satu misi yang dapat memainkan peranan militer Amerika Serikat lebih aktif dalam menjawab tantangan perubahan keamanan yang sebelumnya bersifat geopolitik hingga akhirnya mbingkai kebijakan keamanan Amerika Serikat selama masa perang dingin.⁴¹

⁴⁰ Thomas Schelling, *Arms and Influence*, (New Heaven Yale University Press, 1966) hal. 72

⁴¹ Peter Andreas and Richard Price, "From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State", *International Security Studies Review*, Vol.3 no. 3 pp. 31-53.