BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Serangan 11 September 2001 yang menimpa Amerika Serikat menjadi catatan kelam yang selamanya akan selalu membekas di benak setiap warga Amerika Serikat dan dunia. Serangan yang dilakukan oleh kelompok jaringan teroris internasional tersebut terjadi di empat lokasi sekaligus di hari yang bersamaan[1]. Serangan teroris tersebut memakan korban jiwa yang tidak sedikit jumlahnya. Semenjak peristiwa tersebut banyak negara-negara yang menaruh perhatian besar terhadap kasus terorisme global. Sejak kejadian itu pula, presiden Amerika Serikat pada saat itu, George W. Bush, menggagas kebijakan luar negeri dengan tujuan utama untuk memerangi terorisme global. Kebijakan tersebut dikenal juga dengan istilah *War on Terror*. Kebijakan tersebut dituangkan dalam bentuk kampanye operasi militer berskala besar.

Istilah *War on Terror* itu sendiri pertama kali diungkapkan oleh presiden George W. Bush ketika beliau menyampaikan pidato kenegaraan nya di hadapan kongres Amerika Serikat. Bush menyatakan "*Our enemy is a radical network of*

[1] National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. *The Attack Looms.* 21 Agustus 2004. https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report_Ch7.htm (diakses 20 November 2019).

terrorist and every government that supports them"[2]. Menyusul pernyataan ini, perang terhadap terorisme global yang dicanangkan oleh George W. Bush, pemerintah Amerika Serikat serta para koalisinya pun dimulai.

Pada awalnya perang terhadap terorisme global yang diluncurkan oleh Amerika Serikat ditujukan kepada negara-negara yang berasosiasi dengan jaringan teroris internasional yang menjadi dalang di balik aksi serangan 11 September yaitu Al Qaeda. Kampanye perang terhadap terorisme global tersebut diimplementasikan dalam bentuk berbagai operasi militer dipimpin oleh Amerika Serikat dengan tujuan utama untuk menghindari peristiwa serupa terjadi lagi di kemudian hari.

Dalam perkembangannya, perang terhadap terorisme global di negara-negara yang menjadi sarang teroris tersebut akhirnya melibatkan banyak aktor. Aktor-aktor tersebut merupakan negara-negara yang juga tergabung dalam organisasi militer terbesar di dunia yang bernama *North Atlantic Treaty Organization* atau yang biasa dikenal dengan singkatan NATO. Amerika Serikat sendiri merupakan salah satu negara penggagas dan tergabung sebagai anggota dari organisasi keamanan tersebut. Sebagai sebuah organisasi keamanan, NATO memiliki prinsip-prinsip keamanan kolektif yang telah menjadi "jantung" dari organisasi tersebut. Prinsip-prinsip tersebut tertuang dalam pasal-pasal yang dibuat sejak pertama kali organisasi ini dibentuk dan telah disepakati oleh setiap negara yang menjadi anggotanya pada perjanjian Washington pada tahun 1949 silam. Salah satu pasal pasal utama NATO dalam menjalankan setiap kebijakannya adalah

---

[2] CNN. *Transcript of President Bush's address*. 21 September 2001. https://edition.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/ (diakses 20 November 2019).

pasal 5. Berikut adalah bunyi dari pasal tersebut "*An armed attack against one or more members, in Europe or North America, shall be considered as attack against all of them*"[3]

Prinsip tersebut diimplementasikan oleh NATO ketika peristiwa serangan teroris 11 September 2001 menimpa salah satu anggota organisasi mereka yaitu Amerika Serikat. Sebagai bentuk solidaritas dan keamanan kolektif yang menjadi prinsip dari organisasi tersebut, seluruh anggota NATO pun terlibat dalam gerakan kampanye melawan terorisme global yang digagas oleh Amerika Serikat. Wujud dari implementasi pasal 5 tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk operasi militer skala besar yang berkelanjutan guna melawan gerakan terorisme global yang ada di seluruh dunia. Salah satu operasi militer yang digelar oleh NATO dalam rangka perang terhadap terorisme global ini adalah operasi *Active Endeavour*. Operasi *Active Endeavour* itu sendiri merupakan salah satu operasi militer yang dilakukan oleh NATO dengan periode waktu yang cukup lama yaitu 15 tahun, dimulai pada tahun 2001 hingga tahun 2016. Operasi *Active Endeavour* ini merupakan operasi militer berbasis keamanan maritim yang dilakukan oleh angkatan laut dari seluruh negara anggota NATO dengan daerah operasi di Laut Mediterania[4]. Sebagai wilayah yang sangat strategis dan menjadi jalur utama dari banyak aktivitas pelayaran, Laut Mediterania tak lepas menjadi perhatian NATO sebagai wilayah yang menjadi cakupan dari operasi militer yang digelarnya. Dengan digelarnya operasi militer berbasis maritim di wilayah tersebut, segala

---

[3] NATO. *Collective defence - Article 5*. 18 Juni 2018. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm (diakses 19 Februari 2019).

[4] Ibid

aktivitas terorisme yang melalui jalur maritim dari wilayah Afrika ke Eropa pun tak luput dari pengawasan ketat NATO. Terutama sekali yang berkaitan dengan aktivitas pengembangan dan penyelundupan senjata yang melalui jalur tersebut.

Operasi`militer *Active Endeavour* terus mengalami perkembangan. Awalnya hanya melakukan patroli maritim di laut Mediterania bagian Timur di awal tahun 2001, kemudia mengalami perkembangan bentuk operasi nya pada tahun 2003 dengan melakukan pengawalan terhadap kapal-kapal nonmiliter berbendera negara anggota NATO yang berlayar melewati selat Gibraltar[5]. NATO bahkan membentuk gugus tugas khusus yang dinamakan gugus tugas STROG (*Strait of Gibraltar*). Gugus tugas inilah yang merupakan bagian dari operasi militer *Active Endeavour* dan memiliki tugas utama untuk melakukan pengawalan kapal non militer di selat Gibraltar. Perluasan wilayah yang menjadi cakupan dalam operasi militer ini dilakukan oleh NATO bukan tanpa sebab. Hal ini disebabkan oleh padatnya lalu lintas pelayaran yang melewati wilayah tersebut dan selat Gibraltar merupakan selat dengan celah yang sempit dan rawan akan aksi-aksi pembajakan dan terorisme. Aksi terorisme di wilayah tersebut pernah terjadi dan menimpa kapal milik Angkatan Laut Amerika Serikat *USS Cole* pada tahun 2000 ketika bersandar di pelabuhan Yaman. Bahkan dua tahun setelah kejadian ini pengeboman kembali terjadi dan kali ini menimpa kapal tanker minyak yang dimiliki oleh Prancis yaitu kapal *Limburg*[6]. Hingga pada tahun 2004, setelah operasi

---

[5] Ibid

[6] CNN Library. *USS Cole Bombing Fast Facts*. 5 Oktober 2019. https://edition.cnn.com/2013/09/18/world/meast/uss-cole-bombing-fast-facts/index.html (diakses 19 Februari 2019).

militer *Active Endeavour* dinilai sukses dalam melakukan segala bentuk operasinya di laut Mediterania bagian Timur, operasi militer ini pun semakin diperluas cakupan wilayah operasinya hingga seluruh wilayah laut Mediterania.

Mengingat betapa strategisnya laut Mediterania bagi organisasi NATO, para negara anggota organisasi keamanan tersebut pun sadar untuk semakin meningkatkan keamanan di wilayah Mediterania, terutama sekali dari ancaman terorisme global yang datang dari wilayah tersebut. Sehingga pengembangan operasi militer dalam operasi *Active Endeavour* terus dilakukan oleh NATO. Hingga pada tanggal 23 April 2009, terjadi perubahan yang sangat mendasar mengenai konsep dari operasi militer *Active Endeavour* itu sendiri. Perubahan ini disetujui oleh Dewan organisasi tersebut yaitu Dewan Atlantik Utara. Perubahan dalam konsep operasi militer ini sendiri didasarkan atas dua dasar pertimbangan, yang pertama adalah kebutuhan untuk saling bertukar informasi dengan negara-negara dan aktor-aktor yang berada di sekitar wilayah laut Mediterania. Dan pertimbangan yang kedua adalah NATO menganggap bahwa selama jalannya operasi *Active Endeavour* berlangsung, proses operasi tersebut selalu terhambat akibat kurangnya persetujuan ketika mengadakan pengawasan terhadap kapal-kapal mencurigakan yang berlayar di perairan tersebut[7].

Pada akhirnya NATO bersepakat untuk menjalin kerja sama dengan negara-negara dan semakin meningkatkan hubungan dengan para aktor-aktor lain yang berada di wilayah tersebut serta beberapa organisasi internasional lainnya untuk

---

[7] NATO. *Combating terrorism at sea*. NATO Briefing, NATO Public Diplomacy Division, NATO, Brussels: Secretary General NATO , 2003, 2.

saling bertukar informasi dan meningkatkan kesadaran mengenai pentingnya keamanan maritim di wilayah laut Mediterania. Hingga pada tahun 2011, perubahan strategi secara teknis dalam operasi *Active Endavour* pun dilakukan di mana oeprasi militer tersebut menitik beratkan pada empat hal utama yaitu. Pencegahan dan pertahanan kolektif, manajemen krisis, kerja sama keamanan dan keamanan maritim.[8]

Mengingat semakin pentingnya pencegahan aksi terorisme global di wilayah laut Mediterania terutama sekali terhadap aktivitas penyelundupan dan pengembangan senjata pemusnah masal, NATO menyadari bahwa dibutuhkan upaya dan kerja sama internasional yang lebih luas guna mewujudkan hal tersebut. Hingga pada pertemuan para negara anggota NATO di Warsawa, Polandia pada bulan Oktober 2016, negara-negara anggota sepakat untuk mengakhiri operasi *Active Endeavour* dan menggantinya dengan operasi *Sea Guardian*[9].

Dengan periode waktu hingga lima belas tahun lamanya (2001-2016), operasi militer *Active Endeavour* menjadi salah satu operasi militer dengan periode terlama sepanjang sejarah NATO berdiri. Tentu hal ini terjadi bukan tanpa alasan, diawali dengan serangan 11 September 2001 yang menimpa Amerika Serikat sebagai pemicu, operasi ini menjadi salah satu dari beberapa operasi militer yang dilakukan oleh NATO dalam rangka *war on terror* ini. Namun berbeda dengan operasi militer lainnya, operasi *Active Endeavour* merupakan satu-satunya operasi militer yang berbasis pada keamanan maritim, dengan cakupan wilayah operasi di

---

[8]NATO. *Operation Active Endeavour (Archived)*. 27 Oktober 2016. https://www.nato.int/cps/ua/natohq/topics_7932.htm (diakses 20 Februari 2019).

[9] *Ibid.*

laut Mediterania. Hal ini menandakan bahwa wilayah tersebut merupakan wilayah yang sangat penting bagi negara-negara anggota NATO sehingga hal tersebut menjadikan operasi *Active Endeavour* sebagai operasi militer yang penting pula bagi NATO dan seluruh negara anggotanya yang terlibat dalam operasi militer tersebut. Hal ini tentu diperkuat dengan fakta bahwa anggota dari organisasi NATO terdiri dari negara-negara berdaulat yang memiliki kepentingan nasionalnya masing-masing. Dengan sebuah operasi militer lah organisasi keamanan memiliki proyeksi baik jangka panjang maupun jangka pendek. Dan sebuah proyeksi dari operasi militer tersebut tentu selalu didasari dengan kepentingan para pelaku yang terlibat dalam sebuah operasi militer.

Mengacu pada fakta-fakta tersebut, penulis berharap bahwa penelitian ini juga memiliki signifikansi bagi para pembacanya. Dengan meneliti dan menganalisis apa yang menjadi kepentingan baik eksplisit maupun implisit dari sebuah aktor dalam hubungan internasional dalam melakukan suatu aksi, topik penelitian ini menjadi penting baik secara akademis maupun praktis untuk mampu mengidentifikasi setiap permasalahan yang terjadi dalam hubungan internasional dilihat dari sebab dan akibat serta motif lain yang menjadi kepentingan setiap aktor dalam melakukan suatu aksinya. Dengan demikian penelitian ini akan mengkaji apa yang menjadi kepentingan *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) di balik operasi militer *Active Endeavour* dalam rangka *War on Terror* selama periode operasi militer tersebut berlangsung yakni tahun 2001 hingga 2016.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan fakta-fakta yang telah dijabarkan pada bagian sebelumnya mengenai apa yang menjadi latar belakang dari topik penelitian ini. Penulis mengajukan setidaknya tiga rumusan masalah yang saling berkesinambungan. Berikut adalah tiga rumusan masalah yang diajukan oleh penulis dalam penelitian ini :

1) Apa yang melatarbelakangi NATO (*North Atlantic Treaty Organization*) dalam melakukan operasi militer *Active Endeavour* pada tahun 2001-2016?

2) Bagaimana pelaksanaan operasi militer *Active Endeavour* ini berlangsung?

3) Apa saja hasil yang telah dicapai oleh NATO dalam pelaksanaan operasi militer *Active Endeavour*?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengidentifikasi latar belakang dari objek penelitian ini dalam melakukan sebuah tindakan. Dimana dalam penelitian ini, aktor tersebut adalah NATO yang melakukan operasi militer *Active Endeavour*. Dengan mengetahui apa yang menjadi latar belakang NATO sebagai sebuah aliansi keamanan yang beranggotakan negara-negara berdaulat dalam melakukan suatu operasi militer, penelitian ini juga akan memaparkan secara lengkap tentang bagaimana operasi militer *Active Endeavour* yang digelar oleh NATO itu berlangsung. Penelitian ini juga memiliki tujuan untuk mengidentifikasi apa yang

menjadi kepentingan baik eksplisit maupun implisit dari NATO di balik operasi militer *Active Endaevour* dalam rangka *War on Terror* tersebut.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan berguna untuk memberikan pemahaman tentang latar belakang NATO dalam mengimplementasikan pasal 5 yang dimiliki organisasi mereka dalam bentuk operasi militer *Active Endeavour* serta memberikan gambaran pelaksanaan operasi militer tersebut. Dengan mengetahui secara rinci mengenai hal-hal tersebut, para pembaca pun dapat mengetahui secara lengkap apa yang menjadi kepentingan sebuah aktor Hubungan Internasional dalam melakukan sebuah tindakannya.

1.5 Sistematika Penulisan

Penulisan dalam penelitian ini memiliki sistematika penulisan yang terbagi menjadi lima bagian. Sistematika tersebut terdiri dari :

BAB I : Bagian ini berisi latar belakang masalah dari penelitian serta cakupan apa saja yang akan menjadi inti dari pembahasan penelitian ini. Penulis mengajukan tiga rumusan masalah yang menjadi acuan menulis dalam membahas topik penelitian. Bagian ini juga berisi tujuan, kegunaan serta signifikansi penelitian.

BAB II : Bagian ini, memaparkan kerangka berpikir yang terdiri dari tinjauan pustaka tentang studi terdahulu dengan topik yang memiliki keterkaitan dengan topik penelitian ini. Selain itu, bagian ini juga akan berisi tentang tinjauan teori dan

konsep-konsep yang akan menjadi *tools* penulis dalam menganalisis bagian pembahasan.

BAB III : Bagian ini akan menjelaskan metodologi yang digunakan oleh penulis dalam penelitian. Penjelasan mencakup pendekatan penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif, metode penelitian yang menggunakan metode sejarah , teknik pengumpulan data serta teknik analisis data.

BAB IV : Bagian ini berisi tentang pembahasan dari tiga rumusan masalah yang diajukan oleh penulis dalam penelitian. Sebelum masuk ke dalam rumusan masalah, penulis memberikan penjelasan umum mengenai topik penelitian ini yaitu keamanan maritim di laut Mediterania. Setelah itu pembahasan akan lebih spesifik dengan membahas apa yang menjadi latar belakang NATO dalam melaksanakan operasi militer *Active Endeavour* dalam rangka *War on Terror* 2001-2016. Setelah mengetahui apa yang menjadi latar belakang NATO dalam operasi militer tersebut, pembahasan akan berlanjut dengan pelaksanaan teknis dari operasi militer *Active Endeavour*. Akhir dalam bagian ini akan berisi tentang hasil yang dicapai oleh NATO setelah operasi militer *Active Endeavour* berakhir.

BAB V : Bagian ini akan berisi tentang kesimpulan yang meliputi semua pembahasan pada bagian sebelumnya. Selain itu, penulis juga memberikan saran singkat mengenai kebijakan yang sebaiknya menjadi perhatian NATO maupun para s*takeholder* yang berperan akan keamanan maritim di wilayah laut Mediterania.