

ANALISIS RASIONALISASI KEPUTUSAN AMERIKA SERIKAT DALAM MELAKSANAKAN *INDIRECT APPROACH* PADA *OPERATION ENDURING FREEDOM* – PHILIPPINES PADA TAHUN 2002-2015

Abimanyu Kusumo Negoro¹⁾, Ni Wayan Rainy Priadarsini²⁾, Putu Titah Kawitri Resen³⁾

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: manyunegoro@gmail.com, rainypriadarsini@yahoo.com, kawitriresen@gmail.com

ABSTRACT

This study aims to analyze the rationalization behind the decision to implement an indirect approach in dealing with the problem of terrorism in the Philippines by the United States. The policy, which was later referred to as Operation Enduring Freedom, is an operation to deal with the threat of terrorism by the Abu Sayyaf Group which is connected to the global terror network after the 911 attack which was carried out with an indirect approach through military-civilian operations, economic assistance, educational assistance, health assistance, and infrastructure assistance to hinder the operations of the Abu Sayyaf Group. This study uses an explanatory qualitative method with data collected through literature study. The conceptual framework used in this research is the concept of rational actor. The results of this study are an overview of the process of rationalizing the steps taken by the United States.

Keywords: United States, Philippines, Operation Enduring Freedom, Rational Actor Model

1. PENDAHULUAN

Amerika Serikat dalam mempertahankan keamanan nasionalnya sering bertumpu kepada kebijakan luar negerinya. Hal ini terjadi karena negara modern mulai menyadari bahwa mereka tidak dapat mewujudkan keamanan nasional tanpa mengembangkan keamanan mereka dari konteks regional dan internasional (White

House, 2015). Terdapat berbagai opini mengenai bagaimana pengembangan keamanan dari konteks regional dan internasional tersebut dilakukan. Beberapa kelompok beropini bahwa negara harus menjadi pusat dari strategi tersebut dalam kapabilitas protektif dan koersif untuk menjaga dirinya dalam lingkungan yang tidak bersahabat (Garamone, 2000). Pihak lain beropini bahwa keamanan sangat bergantung

kepada prinsip hubungan baik antar negara dengan mengurangi permusuhan dan dialog agar terjadi kondisi yang menguntungkan bagi keamanan suatu negara (Rogers, 2000).

Salah satu ancaman terhadap keamanan Amerika Serikat adalah terorisme. Sebetulnya, tidak ada persetujuan universal mengenai definisi terorisme (Schmid, 2011). Namun, masing-masing negara memiliki definisi terorisme. Amerika Serikat mendefinisikan terorisme dalam Title 22 Chapter 38 U.S. Code § 2656f yang berbunyi sebagai sebuah kekerasan terencana, bermotivasi politik yang dilakukan terhadap sasaran non-perang oleh kelompok subnasional atau agen clandestine. Sementara itu, *Title 18 of the United States Code* mendefinisikan terorisme internasional sebagai sebuah tindakan yang membahayakan nyawa manusia dengan tujuan untuk menakuti populasi sipil, mempengaruhi proses pengambilan keputusan atau jalannya pemerintah yang terjadi diluar yurisdiksi Amerika Serikat, atau melewati batas-batas negara.

Terorisme merupakan sebuah ancaman serius yang dihadapi oleh Amerika Serikat. Amerika Serikat menghadapi sebuah tantangan berat dari teroris internasional. Serangan 11 September, pengeboman USS Cole pada tahun 2000, serta upaya pengeboman pesawat oleh Richard Reid merupakan bentuk nyata dari ancaman terorisme terhadap national interest milik Amerika Serikat. Belakangan ini, pimpinan al-Qaeda dan ISIS terus mendukung upaya individual untuk melaksanakan serangan teror ke Amerika Serikat (Jawad, 2019). Saat ini mungkin masih ada sekitar 20,000 sampai

25,000 jihadis di Suriah dan Irak dari ISIS dan 15,000 sampai 20,000 lainnya dari dua kelompok yang berafiliasi dengan Al-Qaeda: Hay'at Tahrir al-Sham dan Tanzim Hurras al-Din (United Nations, 2020). Dan kedepannya akan ada lebih banyak jihadis memasuki medan pertemuran setelah lari atau dilepaskan dari penjara yang dikelola oleh Syrian Democratic Forces di area seperti al-Hol yang berada di dekat perbatasan Suriah-Irak (Singh & Stroul, 2019). Hal ini tentunya merupakan sebuah ancaman yang sangat serius bagi Amerika Serikat karena para jihadis tersebut berpotensi untuk beroperasi kembali secara anonim dan mungkin dapat melancarkan atau mengkoordinasi serangan di Amerika Serikat.

Untuk mencegah munculnya breeding ground bagi terorisme, Amerika Serikat menjalankan serangkaian kebijakan luar negeri yang bertujuan untuk meningkatkan kapabilitas keamanan negara rekan sehingga mempersempit ruang gerak bagi kelompok teror. Amerika Serikat memiliki sejarah panjang dalam menggunakan strategi indirect approach terhadap negara lain dalam mendukung keamanan nasionalnya. Kebijakan indirect approach merujuk kepada metode yang diambil Amerika Serikat dalam mempertahankan keamanan nasionalnya. Kebijakan indirect approach secara singkatnya merupakan upaya Amerika Serikat untuk melemahkan kapabilitas lawan dengan meningkatkan kapabilitas negara sahabat serta berbagai metode unconventional warfare lainnya.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah yang penulis angkat adalah:

“Bagaimana proses rasionalisasi pengambilan kebijakan oleh Amerika Serikat yang mengedepankan indirect approach dalam Operation Enduring Freedom – Philippines tahun 2002-2015?”

TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan proses pengambilan keputusan Amerika Serikat dalam melaksanakan foreign internal defense di Filipina dalam pelaksanaan Operation Enduring Freedom – Philippines. Khususnya pada periode 2002-2015 dimana Amerika Serikat menggunakan pendekatan tidak langsung dalam menghadapi kasus terorisme di Filipina.

2. KAJIAN PUSTAKA

RATIONAL ACTOR MODEL

Rational actor model didasari oleh premis dasar realis yang menyebutkan bahwa negara atau pemerintah memiliki peran sebagai pengambil keputusan tunggal. Teori ini juga menjelaskan proses pengambilan keputusan tersebut sehingga dapat memberikan jawaban bagaimana cara mendapatkan keputusan terbaik dalam mengejar suatu kepentingan. Dalam teori ini negara akan mencari sebuah kebijakan luar negeri yang jelas dan sudah direncanakan dengan baik. Negara atau

pemerintah akan mengambil langkah paling pragmatis yang dapat memenuhi tujuan keamanan nasional (Allison & Zelikow, 1999). Pengambilan keputusan oleh suatu negara akan didasarkan pada kepentingan nasionalnya. Rasionalitas dapat didefinisikan sebagai tindakan yang konsisten dan mengutamakan keuntungan dari pilihan-pilihan yang ada (Minz & DeRouen Jr, 2010). Pembuat keputusan yang rasional akan lebih memilih pilihan yang memiliki konsekuensi yang paling menguntungkan. Alex Mintz dan Karl R. DeRouen Jr. dalam tulisannya menyampaikan bahwa dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri terdapat beberapa faktor yang harus diperhatikan. Tulisan ini menyajikan pendekatan pengambilan keputusan untuk analisis kebijakan luar negeri. Manfaat dari pendekatan semacam itu adalah kemampuannya untuk menjelaskan tidak hanya hasil keputusan tetapi juga proses yang mengarah pada keputusan dan dinamika keputusan. Entitas yang rasional akan memilih tindakan apa yang akan dilakukannya berdasarkan kepada pilihan mana yang akan memberikan utilitas paling tinggi dengan empat dasar pemikiran yang harus dilewati: tujuan apa yang ingin dicapai? Alternatif apa saja yang dapat diambil dalam rangka memenuhi tujuan tersebut? Apa saja konsekuensi dari alternatif-alternatif tersebut? Serta alternatif mana yang akan dipilih karena utilitasnya yang tinggi?

3. METODE PENELITIAN

Pada sub bab ini, Peneliti menjabarkan jenis penelitian, sumber data, tingkat analisis, teknik pengumpulan dan penyajian data dalam melihat bantuan Amerika Serikat terhadap Filipina serta alasan Amerika Serikat dibalik

bantuan tersebut. Peneliti menggunakan sumber data sekunder. Sumber data sekunder merupakan data yang tidak secara langsung dimiliki oleh peneliti. Data sekunder umumnya berupa bukti, catatan, atau laporan yang telah tersusun dalam bentuk arsip yang dipublikasikan. Penelitian ini juga dikenal dengan sebutan penelitian kepustakaan. Penelitian ini menggunakan sumber media daring yang berkaitan dengan objek yang diteliti.

Peneliti menggunakan data-data yang berasal dari jurnal dan laporan yang digunakan sebagai informasi mengenai Global War on Terror khususnya mengenai Operation Enduring Freedom – Philippines seperti, “Getting More out of FID and SFA: A Strategy for More Effective Foreign Internal Defense and Security Force Assistance As a way to Build Mitraship Capacity” oleh Letnan Kolonel Greg Townsend dan “Success in the Shadows, Operation Enduring Freedom – Philippines and the Global War on Terror, 2002-2015” oleh Barry M. Stentford, serta “The Promise and Perils of the Indirect Approach” oleh Brian M. Burton.

Selain itu, peneliti juga menggunakan beberapa sumber yang berasal dari berita media massa terkait Global War on Terror dan Operation Enduring Freedom – Philippines yang dilakukan oleh Amerika Serikat. Sumber-sumber tersebut digunakan penulis untuk menyusun kausalitas analisis keputusan Amerika Serikat dalam memberikan bantuan terhadap militer Filipina dalam upayanya melawan Kelompok ekstremis Islam radikal.

4. HASIL PEMBAHASAN

PROSES IDENTIFIKASI MASALAH TERORISME DI FILIPINA

Pergerakan kelompok teror yang terjadi di Filipina dapat ditelusuri sejak tahun 1990an. Pada tahun 1990an, pusat kegiatan teroris berganti dari Timur Tengah menjadi area Asia-Pasifik (Gunaratna, 2002). Perubahan ini bermula ketika Libanon diganti oleh Afghanistan sebagai daerah pusat pelatihan teroris pada awal tahun 1990an. Elemen-elemen teroris kemudian menyebar ke Asia Tengah (Tajikistan, Afghanistan), Asia Selatan (Kashmir, Pakistan), dan Asia Tenggara (Filipina, Indonesia). Asia Tenggara sendiri memiliki 20 persen dari populasi Muslim yang ada di dunia yang tersebar di Indonesia, Malaysia, Brunei, Thailand, dan Filipina. Al-Qaeda sendiri mulai menginfiltrasi Asia Tenggara pada awal tahun 1990an ketika Osama bin Laden membentuk hubungan personal dengan Abdurajak Janjalani, pendiri Kelompok Abu Sayyaf (Ramakrishna & Tan, 2002) dalam rangka persiapan untuk menjalankan kampanye teror global. Osama bin Laden membentuk jaringan dengan dua lusin kelompok teroris Islam dan partai politik termasuk Kelompok Abu Sayyaf, Moro Islamic Liberation Front, Islamic Movement di Uzbekistan, Eastern Turkistan Islamic Party, Armed Islamic Group dari Algeria, Mujahidin al-Ansar dari Chechnya, dan Kumpulan Mujahidin Malaysia.

TUJUAN AMERIKA SERIKAT DI FILIPINA

Amerika Serikat secara historis memiliki preferensi terhadap kebijakan luar negeri yang bersifat intervensionis untuk memenuhi kepentingan nasionalnya. Kebijakan ini berawal dari Doktrin Monroe yang pada dasarnya menyebutkan bahwa segala tindakan yang mengintervensi kepentingan politik Amerika Serikat akan dianggap sebagai tindakan yang bersifat bermusuhan (Gilderhus, 2006). Hal ini berdasarkan kepada investasi dan koneksi di luar negeri yang telah sedemikian rupa dibangun oleh Amerika Serikat untuk menunjang operasinya sehingga segala jenis tindakan yang dapat mengancam keberlangsungan operasi tersebut tentu saja dianggap sebagai kegiatan yang bersifat "bermusuhan". Oleh karena itu, Amerika Serikat memiliki obligasi untuk merespon terhadap segala tindakan yang menyinggung kepentingan politiknya, termasuk yang dilakukan oleh kelompok-kelompok teror. Untuk menghadapi terorisme di era modern, Amerika Serikat dalam menjalankan politik intervensinya lebih menyukai untuk menggunakan pendekatan power projection sehingga Amerika Serikat menjalankan operasi militernya diluar negeri untuk mencegah terjadinya ancaman teror di Amerika Serikat itu sendiri (Bush, 2002).

Situasi terorisme yang terus memburuk di Filipina telah menangkap perhatian pemerintah Amerika Serikat, bahkan sebelum kejadian 9/11 terjadi pemerintah Amerika Serikat dan Filipina telah menjalankan beberapa dialog untuk memperbaiki kerjasama militer mereka. Serangan 9/11 yang menargetkan World Trade Center dan

Pentagon telah menjadi faktor pendorong bagi Amerika Serikat dan Filipina dalam meningkatkan kapabilitas anti-teror mereka melawan kelompok teroris Islam radikal yang beroperasi di Filipina selatan. Masalah terorisme tersebut dipandang sebagai bagian dari terorisme global yang merupakan masalah bagi Amerika Serikat dan daerah selatan Filipina yang tidak terjangkau oleh pemerintah merupakan tempat yang sempurna untuk menjalankan sel-sel terror.

Amerika Serikat tentunya juga memiliki kepentingan di Filipina, ia membutuhkan Filipina tetap stabil dan aman dalam rangka mendukung kebijakan luar negeri Amerika Serikat di Asia. Amerika Serikat memandang Filipina sebagai sebuah negara yang sangat strategis karena lokasinya yang berada persis di tengah lokasi potensial munculnya flashpoint dalam konflik yang mungkin terjadi di Laut Tiongkok Selatan, oleh karena itu Amerika Serikat membutuhkan Filipina yang aman sebagai landasan operasinya di Laut Tiongkok Selatan dalam rangka menyambut konflik yang mungkin terjadi.

PENGUMPULAN INFORMASI MENGENAI SITUASI DI FILIPINA

Komando Daerah Selatan Militer Filipina bersama Komando Pasifik Militer Amerika Serikat menjalankan penilaian secara bersama terhadap kelompok-kelompok insurjen yang beroperasi di Filipina selatan. Kolonel David Fridovich dari Grup Pasukan Khusus Pertama AD Amerika Serikat turun langsung ke lapangan bersama tim Terrorism Coordination and Assistance Visit. Kolonel Fridovich membentuk Terrorism Coordination

and Assistance Visit berdasarkan pengalamannya di Bosnia dan Haiti sebagai pengawas saat ditugaskan bersama Joint Readiness Training Center (Robinson, Johnston, & Oak, 2000). Kolonel Fridovich mendesain penilaian ini untuk meliputi lingkup nasional dan lokal untuk menghasilkan pandangan yang komprehensif mengenai pihak Filipina serta karakteristik daerah dan warga lokal Basilan. Tujuan penilaian ini lebih dari sekedar untuk mengetahui impresi lokal mengenai situasi terorisme di Basilan melainkan untuk menghasilkan data yang komprehensif dan transparan yang nantinya akan dibagi secara luas antara pemerintah Amerika Serikat dan Filipina sebagai dasar untuk collaborative decisionmaking serta menjadi acuan untuk penilaian dan evaluasi di masa depan.

Pada bulan Oktober 2001, tim Terrorism Coordination and Assessment Visit yang terdiri dari anggota operasi khusus AD, AL, dan AU Amerika Serikat serta personil intelijen dan perwakilan kedutaan besar berangkat ke Filipina untuk memulai penilaian. Kolonel Fridovich berhasil mendapatkan bantuan data rahasia dari pemerintah Filipina untuk melaksanakan penilaian top-to-bottom mengenai situasi pada level strategis, operasional, dan taktis. Setiap malam, tim Terrorism Coordination and Assessment Visit mempelajari data yang telah dikumpulkan hari itu. Hasil akhir dari penilaian tersebut adalah adanya keharusan untuk meningkatkan kapabilitas aparat keamanan Filipina serta para aparat keamanan Filipina harus memperkuat hubungan mereka dengan warga lokal. Aparat keamanan Filipina yang ditugaskan ke daerah selatan seringkali memiliki hubungan yang terbatas atau bahkan buruk dengan warga lokal

sehingga mempersulit mereka untuk masuk ke daerah yang dikuasai Kelompok Abu Sayyaf tanpa harus menggunakan kekerasan. Selain itu, tim Terrorism Coordination and Assessment Visit juga menemukan bahwa pemerintah Filipina tidak pernah memperhatikan kebutuhan hidup dasar warga lokal. Penemuan lainnya juga menyebutkan bahwa aparat keamanan Filipina tidak memiliki kemampuan anti-teror yang mumpuni dan mereka tidak memiliki infrastruktur komunikasi yang baik, mobilitas yang terbatas, kapabilitas logistik yang buruk, serta intelijen yang tidak akurat (Lambert, Sewall, & Lewis, 2012).

PROSES IDENTIFIKASI PILIHAN KEBIJAKAN

Setelah data informasi lapangan sudah cukup terkumpul dan sudah menghasilkan data yang dapat diolah, maka kegiatan selanjutnya yang paling rasional adalah melakukan follow-up data tersebut dengan melaksanakan proses formulasi opsi-opsi kebijakan yang dapat diambil berdasar data tersebut. Komandan US South Pacific Command Laksamana Blair menerima berbagai macam proposal. Dua rencana yang paling memungkinkan yang diterima adalah untuk menjalankan pendaratan pasukan yang bersifat agresif di Basilan untuk menghancurkan kelompok teroris. Laksamana Blair juga meminta pendapat perwira pasukan operasi khusus Amerika Serikat mengenai kemungkinan berhasilnya rencana ini serta timeline yang diperlukan untuk mencapai tujuan akhir menghancurkan kelompok teror di Basilan. Para perwira tersebut berpendapat bahwa operasi seperti itu akan berhasil mendapatkan hasil jangka-pendek namun operasi tersebut akan dipandang oleh Filipina

dan negara Asia lain sebagai bentuk perpanjangan dari perang orang-orang Amerika sehingga akan mengurangi popular support baik di dalam Filipina maupun di regional Asia (Robinson, Johnston, & Oak, 2000).

Sementara itu, Kolonel Fridovich berserta dukungan komandan Special Operations Command Pacific Brigadir Jenderal Wurster merekomendasikan pendekatan yang lebih kompleks dimana pasukan Amerika Serikat akan bekerja bersama dengan militer Filipina untuk membangun kapasitas mereka untuk mengalahkan para teroris dan membatasi peran pasukan Amerika Serikat untuk menjaga dan menghormati kedaulatan dan hukum Filipina. Fridovich beranggapan bahwa operasi ini akan mencapai hasil akhir dalam waktu sepuluh tahun jika dijalankan secara berkelanjutan. Pendekatan indirect approach semacam ini merupakan yang paling menguntungkan utamanya karena dua hal. Pertama, militer Filipina seiring dengan waktu akan mampu menjalankan operasi secara mandiri sehingga akan mengurangi biaya operasi yang harus dikeluarkan oleh Amerika Serikat, dan pemerintah Filipina serta negara-negara lain di kawasan tidak akan memandang operasi ini sebagai perpanjangan perang orang-orang Amerika Serikat seperti yang terjadi di Afghanistan.

ANALISIS PILIHAN KEBIJAKAN BERDASARKAN KEUNTUNGAN SERTA KEMUNGKINAN KEBERHASILAN

Tindakan selanjutnya setelah mendapatkan opsi yang dapat dipilih adalah melaksanakan proses analisis dengan

menggunakan faktor-faktor seperti opportunity cost, reaksi negara mitra, reaksi negara sekitar daerah operasi, potensi persepsi publik mengenai operasi, dan kapabilitas diri untuk menjalankan sebuah operasi. Amerika Serikat memiliki sejarah panjang dengan rencana yang ditawarkan oleh Kolonel Fridovich, rencana tersebut pada umumnya dikenal sebagai Foreign Internal Defense. Kepentingan utama Amerika Serikat di Filipina adalah untuk menetralsir Kelompok Abu Sayyaf beserta kelompok afiliasi Al-Qaeda lainnya dan memperpanjang jangkauan pemerintah Filipina untuk menghalangi kapabilitas kelompok teror tersebut untuk beroperasi dan mengganggu kepentingan nasional Amerika Serikat di Filipina. Untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah Amerika Serikat perlu melakukan tiga hal: membangun kapasitas militer Filipina agar mereka bisa beroperasi secara mandiri melawan Kelompok Abu Sayyaf dan kelompok afiliasi Al-Qaeda lainnya dengan bantuan pelatihan, pembiayaan, serta bantuan-bantuan teknis lainnya; operasi sipil-militer untuk meningkatkan kualitas hidup dan pelayanan pemerintah untuk warga lokal; serta operasi intelijen untuk mendukung kedua hal yang sudah disebutkan diatas. Hal itu tidak dapat terjadi apabila Amerika Serikat memilih untuk melakukan pendekatan agresif yang disampaikan kepada Laksamana Blair. Hal tersebut akan memberikan reaksi negatif yang datang dari empat sisi yaitu pemerintah Filipina, pemerintah negara sekitar, warga lokal Filipina selatan, serta persepsi publik Amerika Serikat. Pendekatan agresif dengan menyerang Basilan tersebut akan mengeluarkan biaya yang tidak sedikit bagi militer Amerika Serikat terlebih dengan potensi korban jiwa yang tinggi yang nantinya akan menyebabkan turunya dukungan

populer di Amerika Serikat sehingga pemerintah Amerika Serikat tidak akan bisa melanjutkan operasi tersebut secara berkelanjutan. Selanjutnya populasi lokal akan melihat bahwa operasi militer agresif yang dijalankan langsung oleh militer Amerika Serikat merupakan sesuatu yang berkaitan sangat erat dengan ingatan mereka terhadap kekuasaan kolonial Amerika Serikat pada zaman dahulu. Selanjutnya adalah kemungkinan munculnya protes dari pemerintah Filipina yang konstitusi dan undang-undangnya telah dilanggar dengan adanya operasi seperti itu, dan yang terakhir adalah pandangan dari negara-negara sekitar yang melihat bahwa Amerika Serikat telah membawa perang ke regional mereka (Robinson, Johnston, & Oak, 2000).

Pendekatan Foreign Internal Defense yang diajukan oleh Kolonel Fridovich memiliki beberapa keuntungan. Salah satu keuntungan ini dapat dilihat dari perspektif sejarah melalui operasi Foreign Internal Defense Amerika Serikat yang dijalankan di El Salvador dan Honduras pada tahun 1980an. Pada saat itu Angkatan Bersenjata El Salvador sedang menjalani perang melawan gerilyawan dari Front Pembebasan Farabundo Marti. Pada awal tahun 1980an militer El Salvador tidak mampu melawan gerilyawan Farabundo Marti secara mandiri. Namun, berkat bantuan militer Amerika Serikat yang melatih mereka dalam taktik-taktik counter-insurgency seperti patroli malam, penyergapan, serta patroli satuan kecil mereka mampu mengalahkan gerilyawan Farabundo Marti dalam pertempuran walaupun mereka tidak mampu menghilangkan basis pendukung akibat nihilnya kapabilitas operasi psikologis dan hubungan sipil yang mereka miliki. Berbeda dengan kasus di Honduras

dimana negara tersebut tidak memiliki insurjensi yang sedang berjalan, pihak Amerika Serikat lebih berfokus dalam melatih kapabilitas tempur konvensional Honduras untuk menghadapi Nikaragua. Meskipun begitu, militer Honduras tetap menerima pelatihan operasi counter-insurgency sehingga mereka dapat merespons dan menghancurkan gerakan-gerakan pemberontak yang muncul pada pertengahan tahun 1980an. Jika dilihat dalam konteks Filipina, maka bantuan Foreign Internal Defense yang diberikan Amerika Serikat kepada Filipina memiliki beberapa keuntungan yang paling dominan, pertama adalah pembangunan kapabilitas militer Filipina sehingga mereka mampu menjalankan operasi counter-insurgency secara mandiri baik melalui hard power seperti kapabilitas tempur, serta soft power melalui kapabilitas intelijen, kapabilitas operasi psikologi sipil, serta kapabilitas pembangunan hubungan sipil-militer yang kokoh. Selain pihak Filipina, pihak Amerika Serikat juga mendapatkan keuntungan seperti hematnya biaya pelatihan jika dibandingkan dengan proposal yang diterima Laksamana Blair untuk menyerang pulau Basilan secara agresif, serta minimnya resiko jatuhnya popular support dari publik Amerika yang disebabkan oleh jatuhnya korban jiwa Amerika di Basilan. Selain keuntungan militer, Amerika Serikat juga memiliki posisi diplomatis yang menguntungkan apabila memilih pendekatan Foreign Indirect Defense yaitu adanya kesempatan bagi Amerika Serikat untuk mencapai end-goal mereka di area Asia khususnya Filipina tanpa adanya potensi untuk mengganggu kedaulatan dan hukum Filipina tanpa adanya kecaman dari pemimpin-pemimpin kawasan Asia yang akan datang

apabila Amerika Serikat memilih untuk menyerbu Basilan.

PEMILIHAN KEBIJAKAN TERBAIK BERDASARKAN HASIL ANALISIS

Tindakan selanjutnya dari proses analisis opsi kebijakan yang sudah ada adalah untuk memilih mereka, dalam pilihan ini Amerika Serikat juga memiliki beberapa pertimbangan yang sama seperti dalam proses analisis opsi kebijakan mengingat pemilihan ini bersifat follow-up dari hasil analisis yang sudah dijalankan sebelumnya. Pendekatan pertama Amerika Serikat dalam menghadapi situasi ini adalah pengiriman pasukan Amerika Serikat yang akan berperan sebagai satuan tempur, pengiriman pasukan khusus untuk menyelamatkan sandera yang ada di Filipina, dan bantuan militer terhadap Filipina untuk melawan Kelompok Abu Sayyaf. Namun, berangkat dari hasil laporan oleh Kolonel Fridovich dan negosiasi yang dilaksanakan dengan pemerintah Filipina perihal Rules of Engagement untuk latihan gabungan Balikatan pemerintah Amerika Serikat akhirnya setuju untuk mengambil pendekatan secara tidak langsung dalam bentuk pelatihan dan penasehat militer. Hal ini juga didorong oleh keinginan pejabat Filipina untuk membatasi peran pasukan Amerika Serikat, membatasi Kelompok Abu Sayyaf sebagai target tunggal Amerika Serikat, serta membatasi daerah operasi mereka di Pulau Basilan dan Semenanjung Zamboanga. Pada bulan November tahun 2001, Presiden Arroyo berkunjung ke Amerika Serikat untuk bertemu dengan Presiden Bush. Kedua presiden tersebut berdiskusi mengenai rencana untuk memperkuat kapabilitas militer Filipina untuk

menghadapi terorisme dan mempertahankan kedaulatan Filipina. Presiden Bush berjanji untuk memberikan bantuan sebanyak 100 juta Dollar dalam bantuan militer dan 4,6 milyar Dollar dalam bantuan ekonomi. Sebagai balasan bantuan tersebut, Presiden Arroyo mengizinkan pasukan Amerika Serikat untuk berangkat ke Filipina untuk membantu melatih militer Filipina (Brisco, 2004). Pertemuan ini merupakan lampu hijau bagi rencana operasi militer yang akan dijalankan oleh Amerika Serikat di Filipina.

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN LUAR NEGERI YANG DIPILIH

Setelah Amerika Serikat memilih opsi yang paling menguntungkan, maka selanjutnya adalah untuk mengimplementasi rencana tersebut agar memiliki hasil yang nyata. Menurut rencana operasi, durasi operasi awal akan berlangsung selama enam bulan, dengan target utama yaitu untuk melemahkan Kelompok Abu Sayyaf di Pulau Basilan, dengan pelatihan dan bantuan kepada militer Filipina akan dilaksanakan di area Zamboanga dengan bantuan udara yang berlokasi di Cebu. Pasukan Amerika Serikat tidak akan terlibat dalam pertempuran secara langsung dengan pengecualian sebagai pertahanan diri. Operasi ini akan dilakukan secara Bersama antara Amerika Serikat dan Filipina dibawah otoritas panglima militer Filipina. Pasukan Amerika Serikat dilarang untuk beroperasi secara mandiri. Namun, komandan Amerika Serikat dan Filipina akan memiliki otoritas terhadap pasukan mereka masing-masing. Bangunan permanen tidak akan dibangun melainkan bangunan sementara untuk tempat tinggal, ruangan kelas, dan kantor akan didirikan untuk

pasukan Amerika Serikat dan Filipina. Pasukan Amerika Serikat akan menerima taklimat mengenai kebudayaan dan adat Filipina. Pasukan Amerika Serikat dan Filipina diperbolehkan untuk berbagi sumber daya, logistik, peralatan, dan aset lainnya melalui system logistik masing-masing. Pemerintah Filipina dan pasukan Amerika Serikat akan bekerja sama untuk merencanakan dan mengeksekusi proyek bantuan sosio-ekonomis (Lim v Arroyo, 2002).

Militer Filipina dengan bantuan Amerika Serikat berhasil mengusir ancaman dari Basilan dan mengurangi faktor-faktor yang meningkatkan risiko keamanan. Komandan pasukan khusus Amerika Serikat melaporkan indikator lain dari lingkungan yang aman, termasuk kembalinya sekitar 1.000 warga sipil yang terlantar dan dimulainya kembali kegiatan sipil publik, seperti perayaan ulang tahun di seluruh provinsi dan kelulusan sekolah (Maxwell, 2002). Dukungan warga sipil untuk kehadiran Amerika Serikat muncul dalam berbagai cara, termasuk deklarasi dukungan yang disahkan oleh Dewan Provinsi Basilan dan dewan barangay lokal. Dukungan Amerika Serikat, pelatihan, dan persiapan unit militer Filipina memungkinkan operasi penyelamatan sandera yang diculik oleh kelompok teror dan operasi kontra-terorisme secara mandiri. Data intelijen yang lengkap dan menyeluruh juga disediakan melalui aset-aset intelijen Amerika Serikat. Kampanye untuk menolak suaka Kelompok Abu Sayyaf dan Jamaah Islamiyah di Basilan telah mengganggu kemampuan mereka untuk melakukan operasi di sana dan mengakibatkan penurunan kapabilitas Kelompok Abu Sayyaf, termasuk operasi penting yang mengakibatkan kematian seorang

pemimpin senior Kelompok Abu Sayyaf, Abu Sabaya (Pareno & Laude, 2002).

KEGIATAN MONITOR DAN EVALUASI KEBIJAKAN YANG DIIMPLEMENTASIKAN

Amerika Serikat memiliki prosedur untuk melepas kendali secara gradual dalam setiap fase penutupan operasi Foreign Internal Defense, contohnya adalah di Afghanistan pada akhir Operation Enduring Freedom – Afghanistan pihak Amerika Serikat secara gradual mulai menyerahkan kewenangan kepada pihak Afghanistan bermula dari kewenangan militer level taktis seperti perencanaan suatu operasi rutin hingga akhirnya penyerahan kendali penuh pada pemerintah Afghanistan diikuti oleh pengurangan personil yang berada di Afghanistan secara berangsur sehingga hanya menyisakan sedikit saja yang berfungsi dalam kapasitas pengamat dan berujung kepada penarikan penuh pasukan Amerika Serikat di Afghanistan (Ryan & DeYoung, 2021).

Hal tersebut juga terjadi di Filipina, sebagai hasil dari penilaian akhir JSOTF-P, transisi yang lebih bertahap diterapkan dengan peningkatan kontak antara kedua, kelanjutan mobilitas, dan aktivitas penasehat operasional tambahan untuk mengurangi risiko bahwa ancaman dapat meningkat di selatan atau tanggapan militer Filipina mungkin goyah. Dalam persiapan untuk transisi, JSOTF-P dan U.S. Pacific Command Augmentation Team membantu tim kedutaan untuk mengurangi hilangnya kapabilitas militer, perlindungan kekuatan, kesadaran situasional, dan pemantauan program sipil Amerika Serikat di

selatan, terutama dalam pembangunan ekonomi dan penegakan hukum. Dengan keluarnya aset intelijen JSOTF-P, penekanan yang lebih besar akan ditempatkan pada peningkatan kolaborasi dan pembagian intelijen antar Lembaga lokal. Terakhir, JSOTF-P bekerja dengan USPACOM dan kedutaan Amerika Serikat untuk mengoordinasikan pelatihan berkelanjutan di masa depan, program nasehat dan bantuan, kegiatan kerjasama keamanan lainnya, dan program bantuan keamanan untuk mendukung pengembangan lebih lanjut dari kemampuan militer dan kepolisian Filipina. Melalui langkah-langkah ini, JSOTF-P berusaha memastikan kesimpulan yang berhasil untuk Operation Enduring Freedom – Philippines (Robinson, Johnston, & Oak, 2000).

5. KESIMPULAN

Operation Enduring Freedom – Philippines merupakan sebuah pilihan rasional yang dilakukan oleh Amerika Serikat dalam menghadapi permasalahan terorisme global khususnya yang terjadi di area Asia Tenggara dan Filipina. Untuk menghadapi terorisme di daerah flashpoint sebelum mereka berkembang menjadi sebuah kelompok teror yang kapabel dan mampu melakukan operasi secara global merupakan sebuah hal yang logis daripada ketika Amerika Serikat harus menghadapi sel-sel terorisme global yang sudah sampai ke daerah Amerika Serikat, hal ini selaras dengan doktrin kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang bersifat intervensionis dan preventif sehingga ancaman yang semestinya merupakan ancaman bersifat lokal tidak tumbuh dan

berkembang menjadi kekuatan teror global. Dalam perspektif militer, keuntungan Amerika Serikat dalam melaksanakan pendekatan indirect approach dapat dijustifikasikan melalui sumber daya yang dikeluarkan serta hasil yang dicapai. Dalam kasus Operation Enduring Freedom: Philippines dapat dikatakan sebuah keberhasilan mengingat jika dibandingkan dengan biaya Operation Enduring Freedom: Afghanistan yang menggunakan pendekatan langsung, operasi tersebut menghabiskan biaya sebesar 2,313 trilyun dollar Amerika Serikat (Watson Institute, 2021) dan operasi tersebut berakhir dengan kegagalan dimana rezim Taliban Kembali berkuasa di Afghanistan. Sementara itu, keseluruhan biaya yang harus dikeluarkan Amerika Serikat dalam Operation Enduring Freedom: Philippines dan operasi-operasi lain selain di Afghanistan dan Iraq adalah sebesar 355 milyar dollar Amerika Serikat (Matthew, 2021). Dalam kasus Filipina, Amerika Serikat berhasil membentuk kembali kapabilitas militer Filipina untuk melawan ancaman kelompok teror secara mandiri sehingga memungkinkan Amerika Serikat untuk melaksanakan kepentingannya di area Asia Tenggara dengan hanya menggunakan kurang dari 10% biaya Operation Enduring Freedom-Afghanistan. Selain itu, korban yang jatuh dari kedua operasi tersebut juga sangat berbeda jauh. Dalam operasi militer di Afghanistan yang berlangsung selama 20 tahun menghasilkan korban jiwa sebanyak 6,294 orang (Knickmeyer, 2021). Sementara itu, korban jiwa yang jatuh selama Operation Enduring Freedom – Philippines hanya

berjumlah 17 orang (LaGrone, 2015). Hal ini dapat dijadikan sebagai sebuah justifikasi yang kuat terhadap rasionalisasi dibalik pemilihan metode indirect approach

dalam Operation Enduring Freedom-Philippines.

6. DAFTAR PUSTAKA

- Abuza, Z. (2007). On the Defensive: Rebels lose ground in Southern Philippines. *Jane's Intelligence Review*.
- Allison, G. T., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Virginia: Slate Group.
- Benjamin, D., & Simon, S. (2002). *The Age of Sacred Terror*. New York: Random House.
- Blair, D. (2002). *Commander's Guidance for Operation Freedom Eagle (OFE)*. Joint Task Force 510.
- Brisco, C. (2004). Balikatan Exercise Spearheaded ARSOF Operations in the Philippines. *Special Warfare Magazine*, 17-18.
- Bush, G. W. (2002, September 9). *The White House*. Retrieved from The National Security Strategy of the United States of America: georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nssall.html
- Cashman, G. (1993). *What Causes War? An Introduction to Theories of International Conflict*. Lanham: Rowman.
- Childress, M. (1995). *The Effectiveness of U.S. Training Efforts in Internal Defense and Development: The*
- Cases of El Salvador and Honduras*. Santa Monica: RAND.
- CNN. (2003, May 20). *CNN Inside Politics*. Retrieved from CNN: edition.cnn.com/2003/ALLPOLITICS/05/19/bush.philippines
- CRS Report. (2008, January 25). *Abu Sayyaf: Target of Philippines-US Anti-Terrorism Cooperation*. Retrieved from CRS Report: www.everycrsreport.com/reports/RL31265.html
- Dillon, M. R. (2015). *Wahhabism: Is It a Factor in the Spread of Global Terrorism?* California: Naval Postgraduate School.
- FEMA. (2011). *Evolving Terrorist Threat: Long-term Trends and Drivers and Their Implications for Emergency Management. Strategic Foresight Initiative*.
- Garamone, J. (2000). *Joint Vision 2020 Emphasize Full-spectrum Dominance*. Washington: American Forces Press Service.
- Gilderhus, M. T. (2006). The Monroe doctrine: meanings and implications. *Presidential Studies Quarterly*, 5-16.
- Greitens, S. C. (2017, August 15). *Terrorism in the Philippines and U.S.-Philippine security cooperation*. Retrieved from Brookings: www.brookings.edu/opinions/terrorism

- in-the-philippines-and-u-s-philippine-security-cooperation
- Griswold, E. (2010). *The Tenth Parallel: Dispatches from the Fault Line Between Christianity and Islam*. New York: Picador.
- Gunaratna, R. (2002). Terrorist Trends and Patterns in Asia-Pacific Region. In K. Ramakhrisna, *The New Terrorism: Anatomy, Trends, and Counter-Strategies*. Singapore: Eastern University Press.
- Hoffman, B. (2006). *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press.
- International Crisis Group. (2008). *Iraq's civil war, the Sadrists and the surge*. Brussels: International Crisis Group.
- Jawad, A. (2019, 4 26). *The Temporary Fall of Cities as a Working Method for the Mujahideen*. Retrieved from Aymenn Jawad: www.aymennjawad.org/2019/04/islamic-state-insurgent-tactics-translation
- Kirkpatrick, L. B. (1962). *Inspector General's Survey of the Cuban Operation*. Langley: Central Intelligence Agency.
- Knickmeyer, E. (2021, Agustus 17). *Costs of the Afghanistan war, in lives and dollars*. Retrieved from AP News: <https://apnews.com/article/middle-east-business-afghanistan-43d8f53b35e80ec18c130cd683e1a38f>
- LaGrone, S. (2015, February 27). *U.S. Officially Ends Special Operations Task Force in the Philippines, Some Advisors May Remain*. Retrieved from USNI News: <https://news.usni.org/2015/02/27/u-s-officially-ends-special-operations-task-force-in-the-philippines-some-advisors-may-remain>
- Lambert, G., Sewall, S. B., & Lewis, L. (2012). *Operation Enduring Freedom-Philippines: Civilian Harm and the Indirect Approach*. Washington: National Defense University Press.
- Lim v Arroyo, G.R. No. 151445 (Republic of Philippines Supreme Court April 11, 2002).
- Matthew, D. (2021, September 11). *20 years, \$6 trillion, 900,000 lives. The enormous costs and elusive benefits of the war on terror*. Retrieved from Vox: <https://www.vox.com/22654167/cost-deaths-war-on-terror-afghanistan-iraq-911>
- Maxwell, D. (2002). *Commander's Summary of Operations: Operation Enduring Freedom-Philippines*.
- McDermott, R. (2004). *Political Psychology in International Relations*. Michigan: University of Michigan Press.
- Minz, A., & DeRouen Jr, K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mogato, M. (2010, July 29). *Philippines to get U.S. precision missiles: document*. Retrieved from Reuters: www.reuters.com/article/us-philippines-usa-military/philippines-to-get-u-s-precision-missiles-document-idUSTRE66S29Z20100729

- Moore, J. (2014). *The Evolution of Islamic Terrorism: An Overview*. Retrieved from <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/target/etc/modern.html>: <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/target/etc/modern.html>
- Neuman, P. R. (2008). Terrorism in the 21st Century: The Rule of Law as a Guideline for German Policy. *Compass*, 3.
- Pareno, R., & Laude, J. (2002, June 22). *Sabaya shot dead*. Retrieved from Philstar Global: www.philstar.com/headlines/2002/06/22/165517/sabaya-shot-dead
- Petraeus, D., & Amos, J. (2006). *FM 3-24 Counterinsurgency*. United States Army.
- Putzel, J. (2003). Political Islam in Southeast Asia and the U.S.-Philippines Alliance. In J. Putzel, *Global Responses to Terrorism*. New York: Routledge.
- Rabasa, A. (2005). *Political Islam in Southeast Asia: Moderates, Radicals, and Terrorists*. Milton Park: Routledge.
- Ramakrishna, K., & Tan, A. (2002). The New Terrorism Diagnosis and Prescription. In K. Ramakrishna, *The New Terrorism: Anatomy, Trends, and Counter-Strategies*. Singapore: Eastern University Press.
- Robinson, L., Johnston, P. B., & Oak, G. S. (2000). *U.S. Special Operations Forces in the Philippines, 2001-2014*. California: RAND Corporation.
- Rogers, P. (2000). *Losing Control: Global Security in the Twenty-first Century*. London: Pluto Press.
- Ruthford, N., Allen-Mills, T., & Hilsa, B. B. (2002, 11 10). *Al Qaeda Stalked by the Predator*. Retrieved from The Times: www.thetimes.co.uk/article/al-qaeda-stalked-by-the-predator-cj3xd7k7pg3
- Ryan, M., & DeYoung, K. (2021, April 14). *Biden will withdraw all U.S. forces from Afghanistan by Sept. 11 2021*. Retrieved from The Washington Post: www.washingtonpost.com/national-security/biden-us-troop-withdrawal-afghanistan/2021/04/13/918c3cae-9beb-11eb-8a83-3bc1fa69c2e8_story.html
- Schmid, A. P. (2011). *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Milton: Routledge.
- Singh, M., & Stroul, D. (2019). *Syria Study Group 2019: Final Report and Recommendations*. Washington: United States Institute of Peace.
- Suhrke, A. (1975). The End of a Special Relationship. *The World Today*, 31.
- Swain, R. (2010). *CASE STUDY: Operation Enduring Freedom Philippines*. U.S. Army Counterinsurgency Center.
- The New York Times. (2007, January 17). *Abu Sulaiman, a leader of the Abu Sayyaf rebel group, has been killed*. Retrieved from The New York Times: www.nytimes.com/2007/01/17/world/asia/17iht-phils.4233238.htm

- Townsend, G. (2015). *Getting More out of FID and SFA: A Strategy for More Effective Foreign Internal Defense and Security Force Assistance As a way to Build Partnership Capacity*. Virginia: Defense Technical Information Center.
- Tucker, D. (2010). Responding to Terrorism. *The Washington Quarterly*, 103.
- U.S. Department of State. (2007, June 7). *Rewards for Justice Pays \$10 Million in Philippines' Ceremony: \$5 Million Reward Each Paid for Two Abu Sayyaf Terrorist Leaders*. Retrieved from U.S. Department of State Archive: <https://2001-2009.state.gov/m/ds/rls/86180.htm>
- U.S. Department of State. (2020, October 16). *A Guide to the United States' History of Recognition, Diplomatic, and Consular Relations, by Country, since 1776: Philippines*. Retrieved from United States Department of State: history.state.gov/countries/philippines
- U.S. Department of States. (2001, October 5). *Report on Foreign Terrorist Organizations*. Retrieved from United States Department of States: www.state.gov/s/ct/rls/rpt/ftp/2001/5258pf.html
- U.S. NAVAL WAR COLLEGE. (2021, February 5). *U.S. NAVAL WAR COLLEGE*. Retrieved from Intelligence Studies: Types of Intelligence Collection: usnwc.libguides.com/c.php?g=494129&p=3381426
- United Nations. (2020). *Twenty-fifth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2368(2017) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities*. New York: United Nations.
- USAID. (2002). *USAID/PHILIPPINES ANUAL REPORT FY 2002*. USAID.
- Watson Institute. (2021, August). *Costs of War*. Retrieved from Watson Institute: <https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2021/human-and-budgetary-costs-date-us-war-afghanistan-2001-2022>
- White House. (2012). *National Intelligence Program - Federal Budget Fiscal Year 2012*. Washington: White House.
- White House. (2015). *National Security Strategy*. Washington: White House.