

NATO – KORBAN DALAM PERANG MELAWAN TERORIS ?

Oleh: Dewi Triwahyuni

Tragedi tanggal 11 September 2001 tidak pernah diramalkan sebelumnya, apalagi peristiwa ini terjadi di negara adidaya seperti Amerika Serikat. Hampir tidak ada yang percaya, bahwa Amerika sebagai negara yang mempunyai kekuatan ekonomi dan militer yang besar, disamping teknologi maju, hanya dengan sekali serangan bunuh diri teroris, seolah tidak mempunyai kekuatan apa-apa. Kejadian ini tidak saja hanya memukul harga diri Amerika tetapi telah menjadi perhatian dunia, apalagi peristiwa ini telah menewaskan sekitar 6.000 jiwa rakyat sipil.

Perhatian dunia yang besar terhadap peristiwa ini tidak disia-siakan oleh Amerika Serikat (AS). Setelah mendapat pukulan yang berat, kejadian itu akhirnya membuat AS terus mengeras dalam bersikap. AS tidak saja mempertegas kebijakan melawan terorisme, tetapi sekaligus menghimpun sebuah aliansi untuk melancarkan serangan terhadap Afghanistan, dimana tersangka utama Osama bin Laden berada.

Kampanye AS mengajak dunia untuk perang melawan teroris mulai gencar dilakukan. Lobi-lobi ke seluruh penjuru dunia juga dilakukan AS dalam rangka mendapatkan dukungan dan pembenaran dalam tindakannya memerangi Afghanistan. Dukungan luar negeri sudah tentu dengan mudah didapat AS sebagai negara yang menghegemoni bahkan negara-negara Eropa khususnya yang sebagian besar bergabung bersama AS dalam North Atlantic Treaty Organization's (NATO) dan juga European Union (Uni Eropa), gencar memberikan dukungan moral bahkan menawarkan bantuan militer terhadap AS.

Ada hal yang menarik dari perilaku AS dalam menganggapi dukungan NATO, yang sebenarnya sangat wajar jika melihat betapa mendominasinya AS dalam organisasi pertahanan bersama tersebut. Tetapi yang terjadi adalah AS seolah menapik

dukungan besar yang diberikan NATO, sebaliknya AS mencoba mencari jalan dalam perang ini dengan caranya sendiri.

MENDEFINISIKAN PERAN NATO PASCA 11 SEPTEMBER

Motivasi dasar dibentuknya NATO pada tahun 1949 adalah untuk memperluas keamanan setiap individu (Negara) yang tergabung didalamnya. Orientasi NATO sejak awal adalah pada wilayah militer, meskipun dalam piagam NATO, juga disinggung hubungan-hubungan politik dan ekonomi. Akan tetapi konsentrasi NATO selama ini, lebih terlihat pada hal-hal yang bersifat keamanan dan pertahanan. Pembentukan NATO lebih terlihat sebagai respon terhadap Agresi Uni Soviet di Eropa yang dianggap sangat mengancam, terutama bagi AS sendiri. Sehingga Banyak pendapat mengatakan bahwa, ketika perang dingin berakhir, NATO seolah kehilangan substansinya.

Tragedi 11 September 2001 yang lalu, sedikit banyak telah merubah paradigma dunia. Paradigma politik, budaya, ideologi dan pemerintahan kembali berlaku. Setelah selama satu dekade peran bisnis, ekonomi dan *entertainment* mendominasi, peran fundamental pemerintahan suatu negara kembali difungsikan seperti seharusnya, yaitu: jaminan keamanan bagi warga negaranya. Perubahan paradigma ini juga terjadi pada organisasi-organisasi internasional, khususnya dalam bidang keamanan (*security*), seperti NATO.

NATO, yang telah lama kehilangan musuh, kembali mencoba perannya sebagai organisasi "*collective defence*." *The North Atlantic Treaty* (piagam kesepakatan NATO) coba untuk kembali diterapkan. NATO siap memberikan segenap dukungan dan kekuatannya untuk membantu AS dalam memerangi terorisme, yang gencar dikampanyekan AS. Sikap NATO tersebut, adalah cerminan dari *mutual defence clause* dalam *NATO Treaty*, pasal 5, yang berbunyi sebagai berikut:

**The Parties agree that an armed attack against
one or more of them in Europe or North America**

shall be considered an attack against them all, and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognized by article 51 of the charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic Area.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.¹

Inilah yang sedang diimplementasikan oleh NATO, seperti yang jelas digambarkan oleh pasal 5 tersebut, bahwa ancaman terhadap satu negara anggota merupakan ancaman bagi seluruh anggota yang tercatat dan jika perlu dilakukan upaya-upaya dengan menggunakan kekuatan militer untuk memulihkan dan mempertahankan keamanan di kawasan Atlantik Utara.

Ironinya, pemerintahan George W. Bush dalam persoalan ini tidak menginginkan collective defence atau juga NATO untuk terlibat. Sebaliknya AS cenderung mencari sendiri pihak yang akan diajak beraliansi. Intinya, AS bermaksud melawan perang ini dengan caranya sendiri. Sepertinya Bush, menganggap peristiwa ini sebagai teror yang juga ditujukan terhadap periode pemerintahannya yang belum lama dimulai. Hal ini terlihat dari cara Bush merespon peristiwa ini. AS juga cenderung memaksakan definisi terorisme kepada sekutunya untuk bergabung dalam tindakannya. Bahkan, AS mempersiapkan RUU yang disebut *No Safe Harbor Act*.² Melalui RUU ini, AS berharap bisa menjatuhkan sanksi ekonomi kepada negara-negara yang dipandang kurang serius dalam memerangi terorisme internasional atau negara-negara yang secara sengaja melindungi teroris.

¹ Werner J. Field and Robert S. Jordan with Leon Hurwitz, *International Organizations* (New York: Praeger, 1983), hlm.60.

² Kompas, "Indonesia dan Terorisme," (Jakarta, 17 Februari 2002), Hlm.3,

Wajah AS yang sesungguhnya kembali terlihat dimata internasional. Cara-cara yang ditempuh AS ini merupakan prinsip standar ganda yang selama ini dijalannya dan merupakan perilaku AS sebagai aktor Unilateral. Disatu pihak Amerika Serikat menuntut negara-negara sekutunya untuk bersama-sama memerangi terorisme, tetapi disisi lain AS justru seolah enggan menerima bantuan yang ditawarkan oleh negara-negara anggota NATO seperti Perancis, Jerman dan Italia.

Membaca situasi ini, peran NATO sebagai organisasi pertahanan kembali dipertanyakan. Sepanjang sejarah NATO, negara-negara Eropa merasa hanya menjadi penerima keputusan-keputusan strategi komando, dan perlengkapan Amerika. Sehingga NATO sering dihadapi persoalan ketergantungan terhadap AS. Persoalan ketergantungan ini, memberikan kesan bahwa NATO adalah simbol ketidakmampuan negara-negara Eropa dalam menjaga pertahanannya sendiri.³ Meskipun NATO merupakan organisasi yang mengakui persamaan kedaulatan, namun kesamaan militer tidak dikenal, oleh karena itu ketergantungan Eropa akan tetap ada.⁴ Ketika tidak ada lagi musuh yang konstan dari musuh yang sama, NATO akan kehilangan tujuan. Dilema ini yang sedang dialami NATO ketika perang dingin berakhir.

Paling tidak dari seluruh ilustrasi diatas, ada beberapa kesimpulan yang dapat diambil yang mengindikasikan tereduksinya identitas dan peran NATO sebagai aliansi *collective defence*.

Pertama, AS sebagai aktor unilateralis semakin memperlihatkan dominasinya dalam organisasi ini. Saat ini, dengan sikap AS yang mengambil tindakan sendiri dan memilih aliansi yang diinginkannya dalam melakukan perang terhadap teroris, memaksa NATO untuk duduk di kursi belakang dan menunggu komando AS ketika dibutuhkan. Situasi ini tentunya

³ Barry Buzan, *"People, State, and Fear, an agenda for international security studies in the post-cold war era: second edition"*, (Harvester Wheatsheaf, 1991), hlm.283.

⁴ Raymon Aron, *"Ideology in Search of a Policy"*, (*Foreign Affairs*, edisi America and the world, 1981), hlm.503-524.

sangat bertolak belakang dengan kerjasama disepakati sejak awal adalah pertahanan bersama.

Kedua, Sepertinya menjadi sangat sulit atau bahkan tidak mungkin untuk melaksanakan pasal 5 *North Atlantic treaty*, dimana sudah semestinya serangan teroris terhadap AS dipandang sebagai musuh bersama NATO, dan kemudian diambil langkah-langkah kerjasama. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan ketentuan organisasi yang telah dibuat (*Treaty*). Disaat negara-negara Eropa anggota NATO saling menawarkan bantuan pertahanan, sebaliknya AS justru menafikkan tawaran bantuan dari negara-negara NATO tersebut.

Pada titik inilah intisari dari Aliansi Atlantik Utara ini menjadi rusak sekaligus meruntuhkan semangat untuk menciptakan kebijakan keamanan bersama diantara negara-negara uni Eropa. Padahal NATO memiliki organ tertinggi dalam strukturnya yang berfungsi untuk mengambil keputusan tertinggi, yaitu Council yang mempunyai tugas untuk merundingkan kesepakatan-kesepakatan meliputi *defense planning, political affairs, economic affairs*, dan juga *budget*.⁵ Namun, dalam kenyataannya, kekuatan dan dominasi AS dalam NATO telah melebihi kekuatan dari council tertinggi di dalam organisasi itu sendiri.

Dua kesimpulan diatas mengisyaratkan keretakan NATO yang mendasar. Lebih buruk lagi, akibat adanya kekhawatiran yang besar terhadap perilaku AS, negara-negara Anggota NATO seperti Jerman, Perancis, Italia dan terutama Inggris mencoba untuk melakukan kerjasama dengan AS diluar struktur organisasi. Bahkan, Tony Blair, *British Prime Minister*, berusaha untuk mendapatkan "*special relationship*" dengan AS dalam rangka mendapatkan keuntungan dari pengaruh AS yang besar.

Sikap dan tindakan dari sebagian negara anggota NATO tersebut menimbulkan kontroversi di Eropa. Suasana saling curiga muncul diantara negara-negara Eropa tersebut yang juga

⁵ Werner J. Field and Robert S. Jordan with Leon Hurwitz, *International Organizations* (New York: Praeger, 1983), hlm.163-164.

sebagian besar juga tergabung dalam Uni Eropa. Yang ditakuti kemudian adalah terjadi kerenggangan diantara negara-negara Eropa.

NATO sebagai organisasi pakta pertahanan sepertinya perlu mendefinisi ulang identitas serta perannya. Ketika struktur inti organisasi tidak lagi berfungsi, maka keberadaan NATO saat ini perlu dipertanyakan kembali. Bahkan dalam kasus 11 September ini, NATO seolah menjadi korban dari perang melawan terorisme yang dikumandangkan Amerika? NATO telah gagal memanfaatkan momentum 11 September ini untuk mengaktifkan kembali perannya sebagai sebuah aliansi yang memberikan garansi *collective defence*.

=0=0=0=0=

