

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Fenomena global yang sedang terjadi pada kawasan laut Sulawesi atau kawasan Sulu orang-orang Filipina menamakannya adalah kawasan yang rawan dengan perompakan, apalagi di kawasan segitiga perbatasan Indonesia-Malaysia-Filipina ini menyimpan konflik laten yang kadang muncul dipermukaan sewaktu-waktu, baik mengenai sengketa perbatasan antar negara maupun perebutan wilayah kekuasaan antar kelompok bersenjata, baik perompak maupun kelompok perlawanan yang secara sepihak mengklaim kawasan tersebut sebagai wilayah kekuasaannya.

Penyanderaan merupakan seseorang yang ditawan/dirampas sekelompok hingga keinginannya dituruti. Sandera sering ditawan untuk memaksa orang lain untuk melakukan sesuatu yang diinginkan. Penyanderaan dapat terjadi karena factor politik, ekonomi, serta keamanan, salah satu contohnya yaitu penculikan. Penculikan merupakan tindakan penyanderaan dan meminta sejumlah uang tebusan, jika tebusan dibayar, sandera akan dibebaskan. Hal ini biasa terjadi sebagai salah satu bentuk terorisme.

Yang menyebabkan warga Indonesia kembali diculik yaitu dalam penyanderaan kali ini, pelaku sengaja menasar warga Indonesia. Sebab,

sebelum diculik, pelaku sempat bertanya paspor kru kapal nelayan tersebut serta Indonesia terlalu persuasif dalam menghadapi kelompok Abu Sayyaf.

Kelompok Abu Sayyaf memiliki banyak anggota. Mereka kerap menyandera warga asing untuk meminta tebusan. Selain warga Indonesia, mereka kini juga menyandera warga Belanda, Kanada, Norwegia dan Malaysia. Kelompok Abu Sayyaf lahir dari konflik separatis berkepanjangan di wilayah selatan Filipina. Kelompok ini merupakan kelompok separatis terkecil namun paling berbahaya. Kelompok garis keras ini didirikan oleh Abdurajak Abu Bakar Janjalani, setelah memisahkan diri dari Front Nasional Pembebasan Moro pada 1991. Kelompok Abu Sayyaf berbasis di Pulau Basilan, Mindanao, Jolo dan Tawi Tawi. Seperti kelompok teroris lainnya, mereka kerap melakukan penculikan untuk mendapat uang tebusan.¹

Pada Maret dan April 2016, sebanyak dua kali kelompok teroris Abu Sayyaf menculik ABK asal Indonesia untuk dijadikan sandera. Kronologis insiden ini adalah; Pertama, pada tanggal 15 Maret Kapal Brahma dan Kapal Tongkang Anand berlayar membawa 7500 metrik ton lebih batu bara milik PT Antang Gunung Meratus. Tujuan angkutan batu bara ke Pelabuhan Batangas, Luzon, Filipina, saat dibajak kedua kapal dalam perjalanan dari Sungai Putting, Kalimantan Selatan, menuju Batangas, Filipina Selatan. Kelompok Abu Sayyaf menyandera 10 ABK

¹ <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20160329133044-106-120240/kronologi-penculikan-10-abk-indonesia-oleh-abu-sayyaf> (diakses pada 05 Juli 2017)

dan meminta uang tebusan sebesar 50 Juta Peso, sekitar 15 miliar dengan tenggat waktu 8 April 2016.

Kedua pada tanggal 15 April 2016, Kapal Tunda TB Hendry dan Kapal Tongkang Christy kembali dibajak, saat dalam perjalanan dari Kota Cebu, Filipina kembali menuju Tarakan. Posisi kapal ketika dibajak berada sekitar 15 mil dari Tawau, Malaysia. Kapal tersebut berisikan 10 ABK, namun hanya empat ABK yang diculik, enam ABK yang selamat sengaja ditinggal oleh pihak Abu Sayyaf dengan tujuan agar mereka meminta pertolongan. Pada saat itu Kepolisian Maritim Malaysia yang sedang berpatroli memberikan pertolongan kepada mereka.²

Menghadapi kasus penculikan Warga Negara Indonesia (WNI) oleh kelompok Abu Sayyaf, Pemerintah Indonesia sebenarnya telah mempersiapkan segala sesuatunya untuk membebaskan warga negaranya. Peran Pemerintah Indonesia berupaya terhadap kasus ini yaitu dengan melakukan upaya pembebasan sandera dengan mengirimkan tim khusus yang terdiri dari diplomat, anggota TNI, dan juga intelejen . Sayangnya identitas dari mereka yang ikut terlibat tidak dapat disampaikan ke publik demi menjaga keamanan pihaknya. Pemerintah sejauh ini juga tidak memberikan klarifikasi secara jelas tentang pihak – pihak mana saja yang berjasa menangani kasus penyanderaan ini. Namun berikut terdapat beberapa klaim dari badan – badan yang merasa ikut ambil bagian dalam resolusi konflik ini.

² <http://news.liputan6.com/read/2490918/barometer-pekan-ini-membebas-sandera-abu-sayyaf> (diakses pada 06 Juli 2017)

Aksi penyanderaan di manapun selalu menjadi perhatian masyarakat luas. memunculkan kegentingan. Situasinya selalu tidak terduga. Yang jelas ada orang yang berada di bawah ancaman nyata. Jika tidak segera ditangani, harta benda dan nyawa bisa saja melayang. Kegentingan ini tentu membutuhkan respons segera.

Koordinasi antar instansi dan antar dua negara menjadi prasyarat mutlak, karena lokasi penyanderaan berada di bawah otoritas negara Filipina. Meskipun punya hubungan baik, Indonesia tetap harus menghormati kedaulatan negara tetangga dekat ini. Sehingga langkah apapun merupakan keputusan bersama. Dalam soal pembebasan sandera di negara lain, Indonesia pernah punya pengalaman yang mirip dengan penyanderaan ini. Ketika itu, 29 Maret 1981 pesawat Garuda Indonesia DC-9 jurusan Jakarta-Medan disandera di udara. Lima pelaku kelompok jihad memaksa pesawat ke Thailand dan akhirnya mendarat di Bandara Don Muang, Bangkok. Negosiasi berjalan alot dan berakhir dengan kegagalan.

Pemerintah akhirnya melakukan operasi yang dikenal dengan operasi Woyla setelah mendapat izin dari otoritas Thailand. Upaya pembebasan ini menewaskan pilot pesawat dan 1 tentara, dan empat pembajak. Komitmen pemerintah untuk *all out* membebaskan sandera sebenarnya adalah amanat dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Di situ secara tegas dikatakan bahwa pemerintah negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah

Indonesia. Pesan tersebut juga tertera dalam butir Nawa Cita pertama yakni menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara.³

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut dapat diambil rumusan masalah “*Bagaimana Peran Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia Sebagai Negosiator dalam Pembebasan Sandera Abu Sayyaf di Filipina pada tahun 2016?*”.

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan dari penulis dalam penelitian ini untuk mengetahui bagaimana peran Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia Sebagai Negosiator dalam pembebasan sandera Abu Sayyaf di Filipina pada tahun 2016, serta penelitian ini juga bertujuan untuk memenuhi syarat meraih gelar sarjana srata satu (S1) pada program studi Ilmu Hubungan Internasional.

D. LANDASAN TEORI

Dari latar belakang yang diambil penulis akan menggunakan “*teori First Track Diplomacy*”, karena Pemerintah Indonesia harus bekerjasama

³ <http://presidenri.go.id/program-prioritas-2/upaya-terbaik-bebaskan-sandera.html> (diakses pada 25 Januari 2018)

dengan Pemerintah Filipina dalam penanganan pembebasan sandera Abu Sayyaf tersebut. Di dalam First Track Diplomacy itu yang terlibat actor utama yaitu Pemerintah dengan Pemerintah saja (G to G), tidak melibatkan yang lainnya, maka dari itu Pemerintah Indonesia harus melakukan first track diplomacy terhadap Pemerintah Filipina agar sandera segera dibebaskan.

Pemerintah Indonesia selalu berkoordinasi penuh dengan Pemerintah Filipina. Pihak Indonesia sendiri pun pada awalnya telah meminta izin kepada Pemerintah Filipina untuk melakukan serangan dalam membebaskan 10 WNI tersebut. Namun upaya itu tidak diizinkan oleh Pemerintah Filipina dan menyarankan untuk melakukan diplomasi atau negosiasi ke kelompok Abu Sayyaf tersebut. Berbagai bentuk diplomasi pun dilakukan guna membebaskan para sandera, upaya itu pun dilakukan dengan sangat hati-hati, teliti dan penuh dengan perhitungan agar pihak Abu Sayyaf tidak curiga dan mengambil langkah yang dapat memberatkan Indonesia juga dengan Filipina.

Diplomasi secara Umum

Definisi diplomasi secara umum adalah suatu proses pembahasan antar Negara untuk menghasilkan kebijakan Negara. Diplomasi dalam hubungan internasional merupakan suatu kajian yang sangat diperhatikan karena hal itu merupakan suatu instrumen atau alat dari para diplomat dalam mencapai kepentingannya. Diplomasi sudah ada sejak lahirnya

negara-negara di dunia dan prinsip ini saling berhubungan karena akan sangat berpengaruh terhadap perkembangan hubungan internasional. Setiap negara akan mengirim perwakilannya atau diplomatnya dalam menjalani hubungan diplomatik ke berbagai negara dengan tujuan untuk melakukan suatu perundingan atau perjanjian dalam rangka memperjuangkan dan mengamankan kepentingan nasional dari masing-masing negara. Diplomasi merupakan salah satu instrument politik luar negeri yang banyak dikenal karena sering dipergunakan.⁴

Menurut Ivo D Duchacek berpendapat bahwa “Diplomasi biasanya didefinisikan sebagai praktek pelaksanaan politik luar negeri suatu Negara dengan cara negosiasi dengan Negara lain. Disisi lain berpendapat Diplomasi yang sangat erat dihubungkan dengan hubungan antarnegara, adalah seni mengedepankan kepentingan suatu Negara melalui negosiasi dengan cara-cara damai apabila mungkin, dalam berhubungan dengan Negara lain. Apabila cara-cara damai gagal untuk memperoleh tujuan yang diinginkan, diplomasi mengizinkan penggunaan ancaman atau kekuatan nyata sebagai cara untuk mencapai tujuan-tujuannya.⁵ Negosiasi merupakan cara penyelesaian sengketa yang dilakukan langsung oleh para pihak yang berperkara dengan cara melalui diplomatic biasa, artinya dilakukan oleh pejabat Departemen Luar Negeri atau perwakilan diplomatic dimana ia ditempatkan.⁶

⁴ R. Soeprapto, Drs. Hubungan Internasional system, interaksi dan perilaku. Hal. 209

⁵ Roy, S.L. Diplomacy, Mirsawati harwanto, Cet.2, 1995. Hal. 3-5

⁶ Suwardi, Sri Setianingsih, Penyelesaian Sengketa Internasional. Hal. 7

Menurut the chamber's Twentieth Century Dictionary, diplomacy is "the art of negotiation, especially of treaties between states; political skill", artinya diplomasi merupakan seni berunding, khususnya tentang perjanjian di antara Negara – Negara , keahlian politik.⁷

Sedangkan menurut Harold Nicholson berpendapat bahwa diplomasi adalah politik luar negeri, negosiasi, mekanisme pelaksanaan negosiasi tersebut dan suatu cabang Dinas Luar Negeri. Panikkar dalam bukunya *The Principle and practice of diplomacy* menyatakan diplomasi dalam politik internasional adalah seni mengedepankan kepentingan suatu Negara dalam hubungannya dengan Negara lain. Menurut Svarkien mendefinisikan diplomasi itu sebagai seni dan ilmu perwakilan Negara dan perundingan.⁸

Dari definisi – definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa diplomasi merupakan unsur pokok diplomasi adalah negosiasi. Negosiasi dilakukan untuk mengedepankan kepentingan Negara serta tindakan – tindakan diplomatik diambil untuk menjaga dan memajukan kepentingan nasional sejauh mungkin bisa dilaksanakan dengan sarana damai. Oleh karena itu pemeliharaan perdamaian tanpa merusak kepentingan nasional adalah tujuan utama diplomasi.

Hubungan yang dilakukan para diplomat ini dinamakan dengan diplomasi yang nantinya akan dilanjutkan dengan pembukaan dan pemeliharaan hubungan diplomatik dengan negara lain atas dasar

⁷ Roy, S.L. *Diplomacy*, Mirsawati harwanto, Cet.2, 1995. Hal. 2

⁸ Ibid hal. 2-3

kesamaan hak, yang merupakan manifestasi nyata dari kedaulatan suatu negara dengan tujuan mengembangkan hubungan, mencegah kesalahpahaman dan mencegah terjadinya sengketa.

- **First Track Diplomacy**

First Track Diplomacy adalah salah satu rangkaian dari Multi-track diplomacy yang merupakan konsep diplomasi yang dikembangkan dan dipraktikkan oleh Louise Diamond dan John W. McDonald dengan mengembangkan konsep yang sebelumnya dipaparkan oleh Joseph Montville di tahun 1982. Diplomasi multitrack dalam resolusi konflik untuk peacemaking dan peacebuilding mulanya hanya terdiri dari track 1 dan track 2. McDonald menambah diplomasi multitrack menjadi lima track pada tahun 1989 dan bersama Diamond, ia mengembangkannya menjadi sembilan track pada tahun 1991.⁹

Sembilan jalur atau track dalam diplomasi multitrack yakni: (1) Aktor negara, (2) Aktor non-negara, (3) Bisnis, (4) Warga negara, (5) Institusi pendidikan, (6) Aktivis, (7) Komunitas agama, (8) Pendanaan, (9) Media. Dilihat dari macam-macamnya, diplomasi multitrack merupakan pendekatan holistik yang menekankan interdependensi dalam berbagai bidang mulai dari politik, ekonomi, hingga sosial-budaya dan sebagainya. Diplomasi multitrack tidak mengabaikan diplomasi secara formal namun

⁹ McDonald, John W. 2012. "The Multi-track System", dalam *Journal of Conflictology*. [e-journal], Arlington: The Institute for Multi-Track Diplomacy, Vol. 3, Issue 2. Hal 67, dalam <http://journal-of-conflictology.uoc.edu> (22 Februari 2018).

dapat dilihat bahwa Track 1 yang dianggap sebagai diplomasi resmi digunakan untuk mendukung jalannya berbagai track yang lain.¹⁰

Diplomacy Track 1 ialah diplomasi yang dilaksanakan oleh negara dan dikenal sebagai diplomasi tradisional atau diplomasi resmi pada umumnya. Track ini menjadikan diplomasi sebagai instrumen pembuatan kebijakan peacemaking dan pembangunan perdamaian yang dilaksanakan melalui aspek – aspek pemerintahan. Sistem ini merupakan awal terbentuknya mekanisme diplomasi berbasis state – to – state yang menjadi alat primer dalam pembentukan kebijakan luar negeri negara dan meningkatkan intensifikasi hubungan antar negara.¹¹

Menurut Sanders diplomasi track 1 memungkinkan exercise of power negara dalam mempengaruhi arah negosiasi. Namun, seiring pergantian masa dan implikasi globalisasi, hubungan antar negara berjalan kian kompleks sehingga diplomasi tradisional tidak lagi sepenuhnya relevan dan perlu disesuaikan. Interaksi antar negara maupun antar kelompok kian meningkat, tidak lagi terikat batasan-batasan fisik, serta tidak hanya fokus pada politik sehingga fungsi diplomasi tidak dapat sepenuhnya dijalankan maupun dikelola oleh aktor negara saja. Contoh

¹⁰ Kupinska, Karolina. 2010. *Contemporary Multi Track Diplomacy across the Taiwan Strait*. Tesis Magister. Taipei: Graduate School of International Affairs, Ming Chuan University. Hal. 2.

¹¹McDonald, John W. 2012. “*The Multi-track System*”, dalam *Journal of Conflictology*. [e-journal], Arlington: The Institute for Multi-Track Diplomacy, Vol. 3, Issue 2. Hal 67, dalam <http://journal-of-conflictology.uoc.edu> (diakses pada 22 Februari 2018).

dari diplomasi track 1 adalah hubungan bilateral yang dijalani oleh Indonesia dan Australia.¹²

Pilar pertama atau first track diplomacy ini dijalankan oleh kepala – kepala Negara dan pejabat – pejabat tinggi pemerintahan. Aktivitas – aktivitas pertama bersifat formal dan melambangkan posisi – posisi Negara dalam sebuah kawasan ataupun posisi terkuat sebuah Negara dalam kawasan itu.¹³

Pendapat yang lain mengemukakan bahwa First track diplomacy adalah pemerintah, atau perwujudan perdamaian melalui diplomasi. Artinya pembuatan kebijakan dan pembangunan perdamaian dilakukan dengan proses diplomasi resmi melalui aspek – aspek formal dari pemerintah. Contohnya saja proses diplomasi terbuka melalui konsensus bersama yang dilakukan dalam Persatuan Bangsa-Bangsa (United Nations).¹⁴

Kelebihan dari track ini adalah keabsahan kebijakan yang tidak diragukan lagi sebab pemerintahan merupakan institusi formal dan pemerintah memegang peranan penting dalam sebuah negara, sehingga dapat dengan bebas menggunakan sumber daya, terutama demi mencapai kepentingan nasional, serta proses peace-making akan lebih terjamin dan

¹² Mapendere, Jeffrey. t.t. “Track One and a Half Diplomacy and the Complementarity of Tracks” [pdf], Hal. 67 dalam http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TrackOneandaHalfDiplomacy_Mapendere.pdf (21 Februari 2018)

¹³ Emilia, Ranny. 2013. *PRAKTEK DIPLOMASI*. Perpustakaan Nasional RI. Cet 1 – Jakarta. Boduose Media. (Diambil pada Diane stone,”Network, Second Track Diplomacy and Regional Cooperation; The Role of Southeast Asian Think Thanks, “Makalah disampaikan pada kegiatan 38th Annual International Studies Association Convention, Toronto, Canada, March 22-26, 1997)

¹⁴ Diamond, Louise and Mc.Donald, John. 1996. *Muti-track diplomacy: A system Approach to Peace-3rd ed.* New York: Kumarian Press. Hal 4

kebijakan – kebijakan akan lebih pasti untuk diimplementasikan karena prosesnya berbentuk formal dan dilakukan oleh representatif resmi dari suatu negara.

Sedangkan kekurangannya adalah pemerintah akan terkesan eksklusif dan bisa jadi rakyat merasa bahwa pemerintah tidak lagi merepresentasikan apa yang dibutuhkan oleh rakyat dalam suatu Negara serta pembentukan suatu peace-making tidak terlalu komprehensif karena yang terlibat hanyalah aktor negara atau representatif resmi dari suatu negara. Di samping itu kesempatan untuk menyalahgunakan kekuasaan pun terbuka lebar karena pemerintah sendirilah yang memiliki wewenang untuk menciptakan aturan-aturan, termasuk hukum.

Track pertama merupakan sebuah peace-making yang dilakukan melalui diplomasi antar pemerintah negara atau official diplomat melalui proses yang formal. Track ini dapat berbentuk hubungan bilateral maupun multilateral antar negara. Misalnya, adanya negosiasi antara Rusia dan Estonia dalam isu Rusia-speaking. Track ini paling tepat dilakukan jika memang suatu isu atau peristiwa tersebut benar-benar penting dan menyentuh aspek kepentingan nasional suatu Negara.¹⁵

Dapat disimpulkan dari berbagai pendapat – pendapat diatas yaitu bahwa First Track Diplomacy merupakan salah satu rangkaian dari multi-track diplomacy, dimana multi-track diplomasi itu ada Sembilan. First Track Diplomacy merupakan pertama kalinya teori tersebut digunakan,

¹⁵ Ibid. Hal 1-2

teori yang melibatkan pemerintah dengan pemerintah (G to G). Sifatnya rahasia, kaku dan formal. Fungsi ;

- Untuk mengakhiri suatu konflik dan pertikaian
- Serta untuk melakukan kerjasama antar Negara yang terlibat.

Jenis ;

- Insentif positif dan negative,
- mediasi,
- dukungan politik
- dan ekonomi.

Klasifikasi ;

- Cenderung lebih bersifat pada suatu bentuk proses komunikasi antara Negara satu dengan Negara lainnya secara official daripada bentuk organisasi politik lainnya.
- Dilakukan secara rahasia serta dikarakteristikan oleh peraturan dan prosedur yang khusus.
- Memilih agenda yang berorientasikan high politics, seperti isu perang, perjanjian perdamaian, serta batas Negara

E. METODE PENELITIAN

E.1 Tipe Penelitian

Penulisan ini menggunakan tipe penelitian Deskriptif Kualitatif. Menurut John W. Cresswell yaitu penelitian deskriptif kualitatif merupakan sebuah pendekatan untuk mengeksplorasi dan

memahami makna (meaning) yang oleh sejumlah individu atau kelompok orang dianggap berasal dari masalah social dan kemanusiaan. Sedangkan menurut Norman K. Denzin dan Yvonna S.Lincoln yaitu penelitian kualitatif mempelajari sesuatu dalam orang setting alamiah sesuatu tersebut, berusaha untuk memahami, atau menginterpretasikan fenomena dalam konteks makna yang dibawa kedalam fenomena itu.¹⁶

Kesimpulan dari pengertian tokoh-tokoh diatas bahwa penelitian deskriptif kualitatif bertujuan untuk menjelaskan fenomena dengan sedalam-dalamnya dengan cara mengumpulkan informasi yang terkait judul dan mencoba menganalisa dengan teori yang ada serta mengkolaborasikan antara penelitian di perpustakaan (library research) yang selanjutnya diolah kembali sehingga dengan demikian diharapkan dapat menghasilkan gambaran yang jelas, terarah dan menyeluruh dari masalah yang menjadi objek penelitian yaitu *“Peran Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia Sebagai Negosiator dalam Pembebasan Sandera Abu Syyaf di Filipina pada tahun 2016”*.

¹⁶ Suryadi Bakry, Umar. *Metode Penelitian Hubungan Internasional*. Hal. 14-15

E.2 Data dan Sumbernya

Data yang digunakan dalam penulisan ini adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari sumber tidak langsung, misalnya dari buku, makalah, jurnal dan lain sebagainya.

Sedangkan sumber yang digunakan oleh penulis yaitu dari berbagai buku, jurnal, makalah, serta surat kabar.

E.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data yaitu Studi Dokumenter. Studi Dokumenter adalah cara pengumpulan data dengan mempelajari arsip atau dokumen-dokumen, yaitu setiap bahan tertulis baik internal maupun eksternal yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian.

Disini penulis akan melakukan studi dokumenter dengan cara menelaah atau mempelajari dokumen, buku, jurnal, internet, majalah, surat kabar, dan situs-situs internet ataupun laporan-laporan yang terkait dengan variabel penelitian tersebut.

E.4 Teknik Analisa Data

Analisa data secara kualitatif dengan urutan sebagai berikut :

- a. Reduksi data
- b. Display data
- c. Pengambilan data dan verifikasi
- d. Penarikan Kesimpulan

F SISTEMATIKA PENELITIAN

BAB I : Pendahuluan

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Landasan Teori
- E. Metode Penelitian
- F. Sistematika Penelitian

BAB II : Gambaran umum Kelompok Abu Sayyaf dan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.

- A. Kelompok Abu Sayyaf
 - A.1 Kronologi Penyanderaan Abu Sayyaf
 - A.2 Faktor Terjadinya Penyanderaan Abu Sayyaf
- B. Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia

BAB III : Peran Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia
Sebagai Negosiator dalam pembebasan sandera Abu Sayyaf
di Filipina pada tahun 2016 .

BAB IV : Penutup

Daftar Pustaka

