



Diplomasi Indonesia dalam Pembebasan Sandera di Luar Negeri
Studi Kasus: Diplomasi Total dalam Pembebasan WNI Sandera Abu Sayyaf
pada Maret-April 2016

Annis Istikharoh

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, S.H., Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

This research aims to explain the reasons behind Indonesia's total diplomacy strategy to release hostages under Abu Sayyaf Group. The Abu Sayyaf Group kidnapped 14 Indonesian ship crews on March and April 2016, while was passing through the Sulu Sea. Qualitative research with the explanative method is used to explain the correlation between variables. This research uses Interdependence Liberalism as analytical tool, which states that transnational actor is more significant than military force. The result indicates that there are four underlying reasons on why Indonesian Government employs total diplomacy to release the hostages from Abu Sayyaf Group. First, Indonesia was a dialogue partner for MNLF and Philippine Government in the case of the peace agreement; Second, there is trade cooperation between South Philippine and Indonesia; Third, Indonesia has global network; and fourth, soft power is being chosen / prioritized to protect the hostages.

Keywords : Total Diplomacy, hostages, Abu Sayyaf Group, Indonesian Government

Pendahuluan

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 dan meminta uang tebusan sebesar 50 Juta Peso, sekitar 15 miliar dengan tenggat waktu 8 April 2016 (www.bbc.com, 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 (Gabrillin, 2016).

Pada strategi pembebasan sandera, Pemerintah Indonesia menggunakan diplomasi total. Diplomasi ini melibatkan aktor negara dan non negara serta seluruh jaringan formal dan informal mulai dari pemerintah, swasta hingga NGO (Wangke, 2016). Untuk

menghindari adanya intimidasi, sebaiknya pembebasan sandera dilakukan dengan negosiasi satu arah, yaitu negosiator yang dapat berkomunikasi dengan para penyandera. Selain itu, keluarga korban, pemilik kapal dan pihak lain dilarang berkomunikasi langsung dengan penyandera (Pujayanti, 2016). Meskipun demikian diplomasi total yang melibatkan semua pihak berhasil membebaskan sandera dalam waktu singkat. Hal ini merupakan contoh keberhasilan suatu negara dalam melindungi warga negaranya yang berada di luar negeri.

Untuk menganalisis fenomena tersebut, penulis menggunakan perspektif liberal interdependensi dan diplomasi total. Teori liberal interdependensi menjelaskan modernisasi meningkatkan derajat dan ruang lingkup interdependensi negara-negara. Aktor-aktor transnasional semakin penting dan kekuatan militer menjadi instrumen yang kurang berguna sehingga negara-negara lebih tertarik dengan politik tingkat rendah (*soft power*). Semua aktor dalam studi HI (Hubungan Internasional) memiliki kelemahan masing-masing sehingga membutuhkan peranan aktor-aktor yang lain untuk saling melengkapi (Robert Jackson, 2014). Sedangkan diplomasi total menjelaskan hubungan internasional tidak hanya hubungan antara pemimpin negara, namun juga para *non-state actor*. Sebagai contoh masyarakat sipil global mempunyai pengaruh yang tidak bisa dijangkau oleh negara dan mempunyai legitimasi yang independen dari negara.

Pembahasan

Kasus-kasus dan Upaya Pembebasan WNI yang disandera di Luar Negeri

Pemerintah Indonesia pernah menghadapi fenomena yang sama, mengenai kasus WNI yang disandera di luar negeri. Kasus yang hampir mempunyai kesamaan dengan studi kasus adalah Kapal Bongaya yang disandera Abu Sayyaf tahun 2005 dan Kapal MV Sinar Kudus yang disandera oleh perompak Somalia tahun 2011. Kedua kasus terjadi di wilayah perairan, strategi pembebasan pada Kapal Bongaya adalah Pemerintah Indonesia meminta bantuan kepada Pemerintah Filipina. Sedangkan strategi pembebasan Kapal MV Sinar Kudus menggunakan diplomasi koersif antara lain melakukan operasi militer di wilayah Somalia. Perbedaan kasus Kapal MV Sinar Kudus pada tahun 2011 dan kasus Kapal TB Henry, Kapal Brahma dan Kapal Bongaya adalah: pertama, wilayah penyanderaan yang terletak cukup jauh, yaitu di daerah Somalia. Kedua, gagal sistem pemerintahan di Somalia, hal ini mengakibatkan Pemerintah Somalia tidak bisa mengatur warga negaranya. Ada atau tidaknya pemerintahan tidak akan mengubah apapun, oleh karena itu Pemerintah Somalia sangat mengizinkan angkatan militer Indonesia untuk melakukan operasi di wilayahnya (Tamburaka, 2011). Hal ini berbeda dengan Kasus Kapal TB Henry, Kapal Brahma serta Kapal Bongaya, wilayah penyanderaan masih berada di daerah Asia Tenggara dan keadaan Pemerintahan Filipina masih stabil sehingga upaya pembebasan dapat menggunakan *first track diplomacy*.

Profil Kelompok Abu Sayyaf

Kelompok Abu Sayyaf merupakan salah satu kelompok separatis di wilayah Filipina Selatan. Pada awalnya gerakan ini merupakan pecahan dari kelompok MNLF (*Moro National Liberation Front*). Gerakan ini sangat berpengaruh dalam memperjuangkan kebebasan Muslim Moro. Beberapa anggota MNLF (*Moro National Liberation Front*) terpecahlah menjadi bagian dari MILF (*Moro Islamic Liberation Front*) dan Abu Sayyaf (Atkinson, 2012). Kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Abu Sayyaf antara lain;

pengeboman, pembajakan dan penculikan warga negara asing untuk uang tebusan (Banlaoi, 2008). Ideologi yang digunakan adalah Jihadis, Salafi dan Wahabi, namun ideologi tidak ada hubungannya dengan aktivitas kelompok teroris yang melakukan penyanderaan. Faktor utama mereka melakukan penculikan adalah ukuran organisasi, kelompok yang semakin besar kebutuhan finansialnya juga semakin besar. Hal ini menjadi alasan utama Abu Sayyaf melakukan penyanderaan, karena dianggap sebagai bisnis yang menguntungkan (Forest, 2012).

Kelompok Abu Sayyaf menjadi kelompok-kelompok kecil yang bergerak tanpa arahan, bahkan pimpinannya tidak mengetahui berapa jumlah anggotanya. Pada umumnya kelompok ini menculik warga negara asing, kemudian sandera dijual kepada kelompok yang lebih tinggi pengaruhnya, terutama yang dapat berbicara dengan kedutaan atau orang penting lainnya (Ugarte, 2008). Strategi yang matang diperlukan dalam pembebasan sandera yang berada di luar kedaulatan wilayah negara karena semakin lama sandera ditahan semakin berbahaya bagi nyawa para sandera. *Non-state actor* Indonesia yaitu; organisasi keagamaan NU (Nahdlatul Ulama) yang menghimbau kepada Nur Misuari, selaku pemimpin di lingkungan kelompok Moro, agar menggunakan pengaruhnya untuk meminta Abu Sayyaf membebaskan para sandera, mengingat hubungan yang terjalin baik antara NU dan kelompok MNLF (www.republika.co.id, 2016)

Penggunaan Diplomasi Total untuk Pembebasan Sandera

Diplomasi total umumnya digunakan untuk mempromosikan kepentingan nasional serta meningkatkan citra positif suatu negara, sehingga tergolong kontroversial untuk pembebasan sandera. Negosiasi pembebasan sandera seharusnya dilakukan secara satu arah, untuk menghindari intimidasi dari pihak penyandera. Walaupun melibatkan berbagai pihak, diplomasi total dianggap berhasil karena adanya *trust building* dari pihak jaringan formal dan informal (Kusuma, 2016). Setiap kasus mempunyai variabel yang berbeda (karakter teroris dan permintaan) sehingga strategi yang seragam tidak bisa digunakan dalam semua insiden penyanderaan. Dilihat dari penerapannya, dapat disimpulkan diplomasi total dapat digunakan untuk meraih kepentingan nasional, namun tidak bisa diterapkan dalam setiap kasus pembebasan sandera. Pertimbangan sebelum menggunakan diplomasi total dalam pembebasan sandera yaitu: (1) menganalisa tipe kelompok, (2) memiliki negosiator atau jaringan.

Pertama, menganalisa tipe kelompok, situasi dan wilayah penyanderaan. Tipe kelompok perlu dianalisa karena perlakuan berbagai tipe kelompok selama aksi penyanderaan berbeda-beda. Tipe kelompok penyandera pada studi kasus adalah kelompok radikal terorisme (*Abu Sayyaf Group*), biasanya dilakukan secara berkelompok. Mereka memiliki ideologi serta pemimpin yang berpendidikan. Tujuan penyanderaan dilakukan untuk eksistensi kelompok dan mendanai aksi mereka. Dalam menganalisa tipe kelompok, Pemerintah Indonesia dapat memanfaatkan *non-state actor* yang mempunyai kedekatan dengan masyarakat di wilayah Filipina Selatan. Situasi dan wilayah penyanderaan berada di sebuah hutan dekat pantai dan berpindah-pindah, namun kontrol Pemerintah Filipina terhadap keamanan wilayah sangat stabil, sehingga dapat meminta bantuan kepada Pemerintah Filipina.

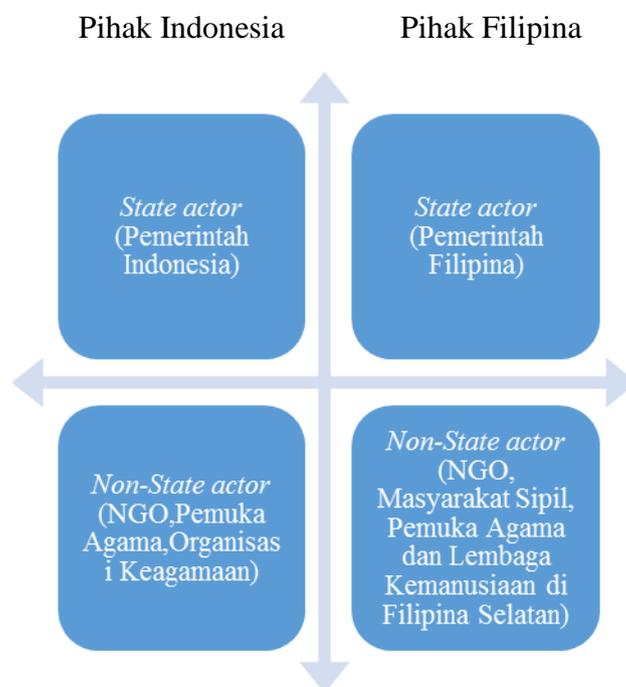
Kedua, memiliki negosiator atau jaringan yang dapat berbicara langsung dengan para penyandera. Kegiatan ini melibatkan berbagai pihak dan menyangkut nyawa seseorang maka perlu koordinasi di bawah Kementerian Luar Negeri. Hal ini dilakukan untuk menghindari adanya intimidasi. Peran negosiator sangat penting dalam diplomasi

total, karena seorang negosiator harus mengetahui tipe informasi yang dibutuhkan dalam berdiskusi dengan penyandera (Rueth, 1993). Hal ini sebagai pertimbangan untuk memilih seorang komunikator yang efektif, memiliki keahlian, pengalaman dan keterampilan (Lumumba, 2003). Filipina dan Indonesia merupakan negara yang berdekatan, sehingga masyarakat sipilnya dekat satu sama lain. Mereka dapat dipotensikan menjadi negosiator.

Perilaku atau perlakuan kelompok penyandera selama sandera diculik, sebagian besar menggunakan kekerasan yang mengancam nyawa para sandera. Perilaku dan perlakuan mereka dapat dijabarkan sebagai berikut: *Terror*, para penculik menggunakan kekerasan atau penyiksaan sebagai sebuah ancaman. *Pain*, taktik ini fokus pada hukuman kepada para sandera. *Psychological torture*, sikap ini lebih ke arah kekerasan psikologi terhadap para sandera dengan cara menutup mata, dan memaksa mereka untuk melakukan eksekusi kepada para sandera lainnya. *Reward tactics*, taktik ini sedikit menggunakan kekerasan dan konfrontasi terhadap para sandera. Contohnya adalah pemenuhan terhadap pakaian bersih, radio dan televisi. Tipe kelompok radikal terorisme lebih sering memperlakukan sandernya dengan menggunakan *Psychological torture* berupa kekerasan psikologi terhadap para sandera. Hal ini memang tidak akan mengakibatkan sakit fisik, namun akan mengakibatkan trauma hingga sakit jiwa (Philips E. M., 2015).

Pada upaya pembebasan sandera, Pemerintah Indonesia menggunakan diplomasi total, pihak-pihak yang terlibat mulai dari jaringan formal meliputi pemerintah serta jaringan informal meliputi NGO, dan organisasi keagamaan. Skema berikut ini akan menjelaskan lebih lanjut diplomasi total yang dilakukan Pemerintah Indonesia.

Bagan 1. Skema Pihak-Pihak yang Terlibat dalam Diplomasi Total.



State actor antara lain Pemerintah Indonesia mengadakan pertemuan dengan Pemerintah Filipina. Presiden Jokowi melakukan komunikasi dengan Presiden Filipina,

Benigno Aquino. Pemerintah juga melakukan operasi intelijen yang dilakukan oleh TNI di bawah koordinasi Kementerian Luar Negeri. Setelah melakukan komunikasi tersebut, Pemerintah Filipina melakukan operasi intelejen di sekitar wilayah tempat penyanderaan. Negara Filipina telah meratifikasi *International Convention Against Taking Hostages* tahun 1983. Konvensi ini berisi tentang mengambil kewajiban untuk mengamankan wilayah penyanderaan dan memfasilitasi sandera apabila telah dibebaskan, sebagai negara yang telah meratifikasi konvensi tersebut, Filipina harus mengambil tindakan pada WNI yang disandera Abu Sayyaf. Tindakan yang dilakukan Filipina yaitu melakukan operasi intelejen dan memfasilitasi korban untuk singgah terlebih dahulu di rumah Gurbenur Sulu, setelah itu diterbangkan menuju ke Zamboanga, untuk menjalani verifikasi dan pemeriksaan kesehatan dari tim Filipina (www.detik.com, 2016).

Non-state actor dalam pembebasan sandera yaitu; *NGO*, ulama dan masyarakat sipil. Beberapa ulama di Indonesia mengenal beberapa ulama di Filipina Selatan. Hal ini dikarenakan pemuka agama dan ulama sering melakukan kunjungan di daerah Filipina Selatan. Mereka mempunyai pengalaman secara langsung dengan orang-orang, budaya dan pemerintahan Filipina. Ulama Indonesia juga memiliki kedudukan tersendiri di sebagian masyarakat Muslim Mindanao karena Bangsa Moro memiliki penghormatan terhadap kepemimpinan agama yang sangat kuat daripada dengan pemerintah pusat Filipina (Suaedy, 2016). Beberapa *NGO* yang terlibat adalah Yayasan Sukma Bangsa, yang melakukan dialog dengan sejumlah masyarakat sipil, LSM, lembaga kemanusiaan di daerah Sulu. Jaringan-jaringan ini memiliki akses langsung ke pihak Abu Sayyaf (Kusuma, 2016). Kemudian ada organisasi keagamaan NU (Nahdlatul Ulama) yang menghimbau kepada Nur Misuari, selaku pemimpin di lingkungan kelompok Moro, agar menggunakan pengaruhnya untuk meminta Abu Sayyaf membebaskan para sandera, mengingat hubungan yang terjalin baik antara NU dan kelompok MNLF (www.republika.co.id, 2016). *NGO* dan organisasi Islam berada di bawah negara yang berdaulat. Mereka tidak dapat bertindak sepenuhnya, karena terikat oleh seperangkat aturan bersama dalam hubungan satu sama lain (Perwita, 2014). Mereka di bawah negara yang berdaulat, sehingga dalam bertindak mereka harus memenuhi aturan-aturan dari Kementerian Luar Negeri.

Alasan Pemerintah Indonesia Menggunakan Diplomasi Total

Alasan Pemerintah Indonesia menggunakan strategi diplomasi total dalam pembebasan sandera, berdasarkan pertimbangan rasional antara lain; Pertama Pemerintah Indonesia pernah membantu Pemerintah Filipina dalam melakukan dialog damai dengan MNLF. Indonesia berperan sebagai mediator yang efektif dalam penyelesaian konflik di Filipina Selatan antara Filipina-MNLF (Kementerian Luar Negeri, 2010). Mengingat bantuan yang telah diberikan Indonesia kepada Filipina dalam membantu menyelesaikan konflik, MNLF maupun Pemerintah Filipina berpotensi untuk membantu pembebasan. Pemerintah Filipina dapat memberikan informasi atau melakukan operasi intelijen dalam pembebasan sandera, sedangkan kelompok MNLF dapat memanfaatkan jaringannya, untuk akses komunikasi dengan kelompok Abu Sayyaf (Kusuma, 2016).

Kedua, hubungan kerjasama perdagangan masyarakat Filipina Selatan dan Indonesia. Perekonomian Filipina Selatan sebagian bergantung pada Indonesia. Mereka mengambil kebutuhan pokok dari Pulau Sulawesi maupun Kalimantan. Hal ini disebabkan karena jarak yang dekat, pengangkutan yang mudah serta beberapa Bangsa Moro ada yang tinggal di Kalimantan Barat dan Maluku (Kusuma, 2016). Modernisasi meningkatkan derajat dan ruang lingkup interdependensi negara-negara, seperti halnya wilayah Filipina Selatan yang mendapatkan otonomi daerah dapat melakukan hubungan perdagangan dengan Indonesia. Oleh karena itu, ketika Abu Sayyaf menyandera WNI, mulai muncul

potensi ancaman kerjasama perdagangan Filipina Selatan dan Indonesia. Hubungan kerja sama dapat dipengaruhi oleh isu dan tindakan rekannya di negara lain.

Ke-tiga, jaringan global yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia. Adanya globalisasi memunculkan masyarakat sipil global yang saling berinteraksi antara masyarakat sipil (Griffiths, 2002). Semua Bangsa Moro memiliki penghormatan terhadap kepemimpinan agama yang sangat kuat daripada dengan pemerintah pusat Filipina. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan melibatkan pemimpin agama dalam negosiasi dengan para penyandera. Ulama Indonesia juga memiliki kedudukan tersendiri disebagian masyarakat Muslim Mindanao secara umum (Suaedy, 2016).

Ke-empat, prioritas untuk menggunakan *soft power* dalam membebaskan sandera. Tujuannya adalah mengutamakan keselamatan para sandera. Sumber daya yang menghasilkan *soft power* adalah menjalankan hubungan dengan pihak lain (Nye J. S., 2004). Aktor-aktor transnasional semakin penting dan kekuatan militer menjadi instrumen yang kurang berguna, sehingga negara-negara lebih tertarik dengan *low politic*. Hubungan antara *soft power* dan diplomasi total adalah negara menyelenggarakan *soft power* dengan cara mengimplementasi diplomasi total. Tekad pemerintah lebih mengedepankan pendekatan damai daripada militer. Hal ini memang sangat kontradiktif mengingat kelompok teroris menggunakan kekerasan dalam bertindak. Namun, adanya sumber daya untuk bekerjasama dengan pihak lain, seperti masyarakat setempat, LSM dan lembaga kemanusiaan membuat opsi ini berhasil dalam membebaskan sandera.

Kesimpulan

Pemerintah Indonesia menggunakan *soft power*, untuk mengutamakan keselamatan para sandera dengan mengadopsi diplomasi total. Upaya diplomasi total yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia melibatkan jaringan formal dan informal, yakni; pihak *state actor*, mengadakan pertemuan dengan Pemerintah Filipina dan Operasi Intelijen. Pihak *non-state actor* melakukan dialog dengan sejumlah masyarakat sipil, LSM dan lembaga kemanusiaan di daerah Sulu, Filipina Selatan. Alasan Pemerintah Indonesia menggunakan diplomasi total didasari oleh pertimbangan rasional yang dilihat dari analisa tentang tipe kelompok, situasi dan wilayah penyanderaan, serta negosiator atau jaringan yang mempunyai potensi membantu pembebasan sandera. Alasan Pemerintah Indonesia berdasarkan pertimbangan rasional dapat dijabarkan sebagai berikut: pertama, Pemerintah Indonesia pernah membantu Pemerintah Filipina dalam melakukan dialog damai dengan MNLF. Mengingat bantuan yang telah diberikan Indonesia kepada Filipina dalam membantu menyelesaikan konflik, MNLF maupun Pemerintah Filipina berpotensi untuk membantu pembebasan. Kedua, hubungan kerjasama perdagangan masyarakat Filipina Selatan dan Indonesia, modernisasi meningkatkan derajat dan ruang lingkup interdependensi negara-negara. Hubungan kerja sama dapat dipengaruhi oleh isu dan tindakan rekannya di negara lain. Ketiga, jaringan global yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia dapat berpotensi membantu pembebasan sandera. Globalisasi memunculkan masyarakat sipil global yang saling berinteraksi antara masyarakat sipil di negara lain. Keempat, menggunakan *soft power* untuk keselamatan sandera. Aktor-aktor transnasional semakin penting dan kekuatan militer menjadi instrumen yang kurang berguna sehingga negara-negara lebih tertarik dengan politik tingkat rendah (*soft power*).

Referensi

- Banlaoi, R. C. (2008). *Al Harakatul Islamiyah*. Quezon: Philippine Institute for Political Violence and Terrorism Research.
- BBC. (2016, Maret 29). Dua kapal Indonesia dibajak di Filipina, 10 WNI disandera. Retrieved 13 2016, September, from BBC.com: http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/03/160329_indonesia_kapal_dibajak_filipina
- Forest, J. J. (2012). *Kidnapping by Terrorist. Crime and Deliquency*; SAGE Publication , 785-786.
- Griffith, M. (2001). *International Relations, The Key Conept*. New York, United States Of America: Routledge.
- International Convention Against Taking Hostages. (1983) United Nations.
- Jackson, R. (2011). *Pengantar Studi Hiubungan Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kementrian Luar Negeri. (2010). *Diplomasi Indonesia 2010*. Jakarta: Kementrian Luar Negeri RI.
- Kementrian Luar Negeri Republik Indonesia. (2011). *Buku Diplomasi Indonesia 2011*. Jakarta: Kementrian Republik Indonesia.
- Kusuma, C. T. (2016, November 11). *Upaya Indonesia dalam Membebaskan Sandera*. (A. Istikharoh, Interviewer)
- Lumumba, P. (2003). *Negosiasi dalam Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Nye, J. S. (2004). *Soft Power : The Mean to Succes In World Politics*. New York : Public Affairs.
- Perwita, A. A. (2014). *Pengantar Ilmu HUbungan Internasional*. Bandung: Rosda.
- Philips, E. M. (2015). *How do kidnappers kill hostages? a comparison of terrorist and criminal group*. *SAGE Publication*, 130-131.
- Pujayanti, A. (2016, April). *Upaya Pembebasan WNI Sandera Kelompok Abu Sayaf*. Info Singkat Hubungan Internasional, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, p. 3.
- Robert Jackson, G. S. (2014). *Pengantar Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Rueth, T. (1993). *Onsite Psychological Evaluation On Hostage Taker*. *Psychological Reports*, 664.
- Suaedy, A. (2016, April 01). www.ombudsman.go.id. Retrieved January 26, 2017, from *Negosiasi Sandera dan Ulama :* www.ombudsman.go.id/index.php/berita/artikel/1529
- Ugarte, E. F. (2008). *The phenomenon of kidnapping in the Southern Philipines*. *South East Asia Research* , 299.
- Wangke, H. (2016, Mei). *Keberhasilan Diplomasi Total*. Info Singkat Hubungan Internasional, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, p. 2.
- www.republika.co.id. (2016, April 1). *ICIS Minta Nur Misuari Balas Budi Bantu Bebaskan Sandera Abu Sayyaf*. Retrieved January 6, 2016, from www.republika.co.id: www.republika.co.id/berita/nasional/umum/16/04/01

