

## UPAYA KONTRATERORISME AMERIKA SERIKAT TERHADAP KELOMPOK TERORIS AL-QAEDA: STUDI KASUS KENYA TAHUN 1998

VENISA YUNITA SARI<sup>1</sup>, IVAN SASIVA RIZKY RAUZY<sup>2</sup>, TASYA ARTISA<sup>3</sup>, STEPHANIE VIA FEBBY<sup>4</sup>  
Universitas Tanjungpura<sup>1234</sup>  
e-mail : venisayunita@student.untan.ac.id

---

### ABSTRACT

*Terrorism is one of the actions that involve the security and sovereignty of all countries, including the United States. The bombing of the United States embassy in Kenya in 1998 has become one of the factors that makes the United States the next target for terrorism. Responding to this bombing action, the United States government under the leadership of Bill Clinton has managed to overcome this problem. This study discusses to analyze and describe the efforts of the United States government in dealing with Al-Qaeda terrorist groups during the Bill Clinton period. The methodology is descriptive qualitative, with data collection using secondary collection techniques through the previous research from books, scientific journals, newspapers, and website. While the theory is rational choice theory with concepts of counterterrorism. Based on the results of research and discussion of the efforts from the government in the United States government to overcome Al-Qaeda defense groups is a response, challenge, defense, and pursuit. Overall, the missile attacks from counterterrorism policies during Bill Clinton's time provided a change in the United States counterterrorism strategy to be more proactive and aggressive, more global, and oriented towards national security.*

**Key Words :** Al-Qaeda, Counterterrorism, Embassy Bombings, The United States of America

### ABSTRAK

*Terorisme merupakan salah satu tindakan yang mengancam keamanan dan kedaulatan semua negara, termasuk Amerika Serikat. Peristiwa pemboman Kedutaan Besar Amerika Serikat di Kenya pada tahun 1998 telah menjadi salah satu faktor yang menjadikan Amerika Serikat sebagai sasaran terorisme berikutnya. Menanggapi aksi pemboman tersebut, pemerintahan Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Bill Clinton telah berusaha mengatasi permasalahan ini. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis serta mendeskripsikan upaya pemerintah Amerika Serikat dalam mengatasi kelompok teroris Al-Qaeda pada masa Bill Clinton. Metodologi yang digunakan adalah deskriptif kualitatif melalui pengumpulan data-data dengan teknik pengumpulan sekunder melalui penelitian sebelumnya dari buku, jurnal ilmiah, surat kabar, dan website. Sedangkan teori yang digunakan adalah teori pilihan rasional dengan konsep kontraterorisme. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan menunjukkan bahwa upaya-upaya yang dilakukan pemerintah Amerika Serikat dalam mengatasi kelompok teroris Al-Qaeda adalah upaya respon, pencegahan, pertahanan, dan pengejaran. Secara keseluruhan serangan rudal dari kebijakan kontraterorisme pada masa Bill Clinton memberikan perubahan dalam strategi kontraterorisme Amerika Serikat menjadi lebih proaktif dan agresif, lebih global, serta berorientasi kepada keamanan nasional.*

**Kata Kunci:** Al-Qaeda, Amerika Serikat, Kontraterorisme, Pemboman Kedutaan.

---

## PENDAHULUAN

Isu terorisme bukanlah isu yang baru dalam dunia internasional. Dalam studi Hubungan Internasional, terdapat upaya untuk memerangi ancaman terorisme yang dikenal dengan istilah *Counterterrorism*. Istilah *Counterterrorism* mengacu kepada keadaan di mana semua negara di dunia saling bekerja sama untuk memerangi terorisme, baik dalam lingkup nasional, regional, maupun internasional. Semua negara di dunia mempunyai kebijakan kontraterorisemenya masing-masing, salah satunya Amerika Serikat. Sebagai negara adidaya, Amerika Serikat kerap kali menjadi sorotan dalam tindakannya melawan kelompok teroris, khususnya Al-Qaeda.

Tanggal 7 Agustus 1998 merupakan hari yang bersejarah sekaligus menjadi tonggak awal perjuangan Amerika Serikat melawan Al-Qaeda. Hal ini dikarenakan pada tanggal tersebut anggota kelompok teroris Al-Qaeda secara serentak melakukan pengeboman terhadap Kedutaan Besar Amerika Serikat di Nairobi, Kenya, dan Dar es Salaam, Tanzania. Dua Kedutaan Besar Amerika Serikat di Kenya dan Tanzania dibom pada waktu yang hanya berselang beberapa menit. Pengeboman tersebut diyakini sebagai balas dendam atas keterlibatan Amerika Serikat dalam ekstradisi dan dugaan penyiksaan terhadap empat anggota *Egypt Islamic Jihad* (EIJ) yang telah ditangkap di Albania karena serangkaian pembunuhan yang dilakukan di Mesir dalam dua bulan sebelum serangan itu [1].

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis upaya kontraterorisisme Amerika Serikat dalam melawan kelompok teroris Al-Qaeda pada saat pembomaman Kedutaan Besar Amerika Serikat di Kenya Tahun 1998 di bawah pemerintahan Bill Clinton. Isu ini layak untuk diteliti karena merupakan serangan awal Al-Qaeda sebelum melakukan serangan kedua di *World Trade Center* pada 9 November 2001, di mana kebijakan yang dibuat pada masa Presiden Bill Clinton ini secara umum berpengaruh terhadap respon dunia dalam menghadapi isu terorisme dan secara khusus memengaruhi kebijakan Presiden Amerika Serikat di masa mendatang.

Pemboman yang terjadi di Afrika Timur ini menjadi populer. Hal ini menciptakan tren terorisme yang baru, yakni dalam konsep konflik tidak lagi dibatasi oleh batas wilayah. Dari pemaparan di atas, maka pertanyaan penelitian penelitian ini ialah sebagai berikut: "Bagaimana upaya kontraterorisisme Amerika Serikat terhadap kelompok terorisme Al-Qaeda pada tahun 1998?"

## TINJAUAN TEORI

### 1. Teori Pilihan Rasional

Berdasarkan penjelasan mengenai latar belakang di atas, pengeboman Kedutaan Besar Amerika Serikat di Kenya pada tahun 1998 terjadi di bawah kepemimpinan Bill Clinton. Pasca terjadinya peristiwa pengeboman tersebut, Presiden Clinton mengambil berbagai macam tindakan dalam melindungi keamanan nasional negaranya. Hal ini tentunya sangat berkaitan dengan teori pilihan rasional karena teori ini memusatkan perhatian pada aktor dan sumber daya. Teori pilihan rasional menekankan bahwa aktor adalah sebuah kunci utama dalam mengambil suatu tindakan. Teori ini menyatakan bahwa dalam menanggapi suatu fenomena sosial yang terjadi terdapat pilihan rasional yang nantinya akan memengaruhi tindakan aktor tersebut. Teori pilihan rasional mengasumsikan tindakan aktor yang memilih suatu alternatif yang diyakini membawa hasil yang lebih optimal dari beberapa pilihan yang ada berdasarkan pada 5 elemen penting dalam asumsi, yaitu kendala, alternatif, akibat sosial, utilitas atau hasil, dan keyakinan [2].

Menurut Coleman, dalam teori pilihan rasional suatu negara bertindak rasional dalam mengambil sebuah keputusan dengan mempertimbangkan semua pilihan yang ada untuk memaksimalkan keuntungan (*benefit*) ketimbang biaya (*cost*) [3]. Adapun pertimbangan aktor tersebut didasarkan pada berbagai sumber daya seperti informasi dan pengetahuan, data, maupun pengalaman masa lalu. Hal tersebut tentunya menjadi tolak ukur bagi aktor untuk memberi keyakinan terhadap keputusan yang akan diambil bahwasanya pilihan tersebut sudah sangat tepat dan memiliki hasil yang lebih optimal.

### 2. Konsep Kontraterorisisme

Seperti yang kita ketahui bahwa negara wajib melindungi dan menjaga keamanan negaranya dengan kekuatan politik, militer, maupun ekonomi dari berbagai ancaman. Hal ini dinilai sangat tepat untuk dianalisis menggunakan konsep kontraterorisisme (*counterterrorism*). *Counterterrorism* adalah sebuah konsep yang membahas mengenai tindakan-tindakan untuk melawan ancaman terorisme, mencegah tindakan terorisme, serta mengurangi pengaruh yang diberikan oleh para pelaku teror [4]. Menurut Europe Union (EU) pada tahun 2005, terdapat 4 pilar strategi *counterterrorism*, yaitu *prevent*, *protect*, *pursue*, dan *respond* [5].

Strategi *prevent* menekankan pada bentuk pencegahan terhadap ancaman terorisme yang biasanya dilakukan dalam bentuk himbuan terkait tindakan terorisme. Kemudian, strategi *protect* memfokuskan pada perlindungan warga dan instrumen negara. Strategi *pursue* dilakukan pada saat terjadinya serangan teroris yang biasanya dilakukan dalam bentuk penyelidikan, pengejaran dan penangkapan terhadap kelompok pelaku teroris. Sementara itu, strategi *respond* dilakukan pasca terjadinya serangan teroris, di mana strategi ini menekankan pada rekonstruksi suatu negara pasca serangan yang mencakup peningkatan kapasitas penyelamatan dan penanganan kebutuhan korban, seperti ketersediaan makanan, tenaga medis, maupun obat-obatan. Tindakan *counterterrorism* ini biasanya dikeluarkan dalam bentuk suatu kebijakan.

## METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kualitatif dan deskriptif. Limitasi waktu penelitian ditentukan hanya pada satu masa kepemimpinan Bill Clinton lebih tepatnya pada tahun 1998. Penelusuran data dilakukan dengan melakukan studi literatur. Proses triangulasi digunakan dengan membandingkan data yang diperoleh dari beberapa dokumen yang berbeda, baik artikel jurnal, berita online, *e-book*, dan sebagainya.

## PEMBAHASAN

Dalam teori pilihan rasional, James S. Coleman mengungkapkan pendapatnya bahwa salah satu sumber yang berperan dalam proses pembuatan dan penentuan kebijakan adalah aktor dan sumber daya. Melalui pandangan tersebut, dapat diketahui bahwa kontrol atas sumber daya sangat bergantung pada kemampuan dari aktor yang bersangkutan, ditinjau dari beberapa pertimbangan yang dianggap paling menguntungkan dan masuk akal. Pada penerapan dalam kasus, peneliti berfokus kepada Amerika Serikat yang menjadi aktor utama dalam melawan eksistensi aksi terorisme dari kelompok Al-Qaeda.

Sumber daya yang digunakan oleh Amerika Serikat ini mengacu pada beberapa lembaga pemerintahan Amerika Serikat yang digunakan pada saat itu untuk melawan terorisme seperti: CIA dan juga Pentagon sebagai pusat pangkalan militer Amerika Serikat. Seperti yang sudah dijelaskan dalam pemaparan James S. Coleman sebelumnya, kebijakan rasional ini muncul sebagai respon Amerika Serikat terhadap peristiwa pemboman Kedutaan Besar Amerika Serikat di Kenya pada tahun 1998 lalu. Pemerintah Amerika Serikat tentunya memiliki alasan untuk merespon dan

segera menyusun strategi kebijakan dalam usaha untuk melawan balik aksi terorisme yang dilakukan oleh Al-Qaeda tersebut.

Alasan pertama, karena tindakan yang dilakukan oleh kelompok Al-Qaeda merupakan kejahatan kemanusiaan yang menimbulkan banyak korban dan berpotensi mengganggu keamanan global. Alasan kedua adalah aksi tersebut dianggap secara langsung mengganggu keamanan nasional dan menentang Amerika Serikat. Hal tersebut dibuktikan dengan penyerangan yang dilakukan oleh kelompok Al-Qaeda dengan menjadikan Kedutaan Besar Amerika Serikat sebagai sasaran utama penyerangan dalam melakukan aksi terorisme.

Di sisi lain, Amerika Serikat memiliki kepentingan di Kenya dalam hal penggunaan fasilitas militer sebagaimana yang telah dalam perjanjian formal dengan Washington terkait militerisasi. Hal tersebut dilakukan Amerika Serikat dalam rangka intervensi militer di Somalia pada waktu itu, mengingat Kenya adalah negara yang wilayahnya dekat dengan Somalia. Jika Al-Qaeda tidak segera dihentikan, maka sudah tentu akan mengganggu kepentingan nasional Amerika Serikat di wilayah tersebut. Amerika Serikat yang dipimpin oleh Presiden Bill Clinton pada waktu itu memulai untuk mempertimbangkan beberapa kebijakan dalam merespon aksi tersebut. Coleman menjelaskan bahwa dalam pilihan rasional, suatu individu yang akan melakukan suatu tindakan harus mendasarkannya pada beberapa pertimbangan dan informasi yang didapat demi mendapatkan keputusan terbaik yang menguntungkan pihaknya [3].

Berkaitan dengan pilihan rasional, Amerika Serikat mengambil beberapa langkah kebijakan dalam usahanya melakukan *counterterrorism* terhadap kelompok Al-Qaeda. Beberapa kebijakan yang diambil Amerika Serikat ini kemudian dianalisis menggunakan konsep strategi 4 pilar *counterterrorism* yang dikeluarkan oleh Europe Union (Uni Eropa) sejak tahun 2005 lalu. Strategi 4 pilar tersebut di antaranya:

- a. *Prevent*, pilar ini lebih menekankan pada suatu bentuk pencegahan terhadap terjadinya tindakan terorisme seperti menghalau tindakan terorisme dan mencegah perekrutan anggota baru ke dalam jaringan terorisme.
- b. *Protect*, pada pilar ini pokok bahasan bertumpu pada perlindungan terhadap warga negara dan instrumen negara seperti fasilitas, infrastruktur, dan ruang publik.
- c. *Pursue*, pilar ini berfungsi untuk menyelidiki dan melakukan pengejaran kelompok teroris, menghambat perencanaan aksi, memutus akses logistik, dan mengadili teroris sesuai hukum yang berlaku.

- d. *Respond*, lalu pilar yang terakhir menekankan pada peningkatan kapasitas untuk menangani dampak setelah terjadinya aksi terorisme yang berkaitan dengan penanganan korban dan infrastruktur.

Pada tanggapan awal pasca pengeboman, Amerika Serikat bertindak cepat dalam pembuatan kebijakan terkait *counterterrorism* dalam usaha mencegah pengaruh Al-Qaeda semakin meluas dan menyebabkan kepanikan di ruang publik, di antaranya:

### 1. The Counterterrorism and Security Groups

*The Counterterrorism and Security Groups* merupakan bagian dari penerapan pilar *respond* dan *pursue*. Kebijakan ini muncul sesaat setelah peristiwa pemboman yang menimpa Kedutaan Amerika Serikat, Richard Clarke sebagai Koordinator Nasional untuk *counterterrorism* segera membentuk suatu badan *counterterrorism* dan juga *Security Groups* dalam rangka untuk menjalankan rencana *counterterrorism*.

Respon awal dari dijalankannya rencana ini adalah dengan mengungsikan dan mengevakuasi beberapa korban ke Eropa, mengerahkan dukungan anti-terorisme dengan mengirimkan the Navy's Fleet Anti-Terrorism Support Team (FAST) yang dilatih untuk memberikan perlindungan pasukan dilokasi sensitif dan kedutaan yang rusak. Serta, mengirimkan the Department of State's Foreign Emergency Support Team (FEST) untuk menyediakan staf yang sangat terlatih untuk membantu membangun jaringan informasi dan komunikasi para duta besar Amerika Serikat di kedua negara. Amerika Serikat juga mengirimkan sekitar 400 agen FBI yang diterbangkan langsung ke Kenya. Selama proses penyelidikan, agen FBI dibantu oleh Divisi Investigasi Kriminal (CID) setempat untuk mendapatkan informasi selama penyelidikan [6].

Rencana yang dijalankan Amerika Serikat ini tentunya mengorbankan biaya yang tidak sedikit. Kongres Amerika Serikat melalui Gedung Putih pun akhirnya mengeluarkan dana sekitar \$1,8 miliar demi meningkatkan keamanan pos-pos diplomatik Amerika Serikat. Alokasi dana juga dikerahkan untuk meningkatkan keamanan misi diplomatik Amerika Serikat di seluruh dunia sekitar \$1,5 miliar. Dalam bentuk konkretnya sebagai barang, alokasi dana tersebut digunakan untuk membeli radio, kamera pengintai, kendaraan lapis baja, serta meningkatkan keamanan fisik bangunan [6].

Dalam rencana yang sudah dijalankan, terdapat keuntungan di antaranya: CIA dan FBI berhasil menggagalkan komplotan untuk menyerang Kedutaan Amerika Serikat di Uganda. Berhasil ditangkapnya Muhammad Siddiq Odeh dan Da'ud al-

Awhali yang pada akhirnya memberi penyidik informasi penting mengenai alur terorisme yang pada akhirnya berujung pada plot dan identitas Al-Qaeda dan *Front Islam Mesir*. Dengan adanya informasi tersebut, maka Amerika Serikat bisa selangkah lebih maju untuk mengambil tindakan preventif terhadap aksi teror yang akan terjadi selanjutnya.

### 2. Operation Infinite Reach

Pada 8 Agustus 1998, sehari setelah pengeboman kedutaan besar Amerika Serikat, CIA sebagai badan intelijen menerima kabar bahwa para pemimpin senior kelompok islam yang terkait dengan Osama bin Laden berencana mengadakan pertemuan tanggal 20 Agustus di *Camp Zawhar Killi* di Afghanistan untuk membahas mengenai pemboman kedutaan dan merencanakan serangan tambahan [6]. Sebagai wujud *respond* dari Amerika Serikat, George Tenet selaku pimpinan intelijen Amerika Serikat saat itu kemudian memberi tahu Kepala Komite di Gedung Putih tentang pertemuan yang direncanakan tersebut.

Para elite parlemen bersama Presiden Clinton setuju untuk menargetkan pertemuan tersebut menggunakan serangan rudal jelajah, yang dinamakan *Operation Infinite Reach*. Serangan udara seperti ini dinilai ampuh untuk menghancurkan target yang di maksud. Pada pertemuan tinggi tanggal 19 Agustus, ditetapkan bahwa target yang akan diincar Amerika Serikat adalah pertemuan di Afghanistan, dan dua target lain di negara Sudan, yakni Pabrik Farmasi Al-Shifa dan Pabrik Penyamakan Kulit Al-Shifa. Penargetan dua tempat baru tersebut karena disinyalir bin Laden menggunakan fasilitas tersebut sebagai produksi bahan kimia bagi agen bin Laden [6].

Pada 20 Agustus 1998, sebanyak 75 rudal *Tomahawk* menghantam *camp* di Sudan. Di saat yang bersamaan, 13 rudal *Tomahawk* mengenai target Pabrik Farmasi Al-Shifa di Sudan. Sebanyak 20 - 30 orang tewas dalam target rudal di Afghanistan, sedangkan 1 orang tewas di Sudan. Namun, bin Laden tidak mengalami luka sedikitpun. Ini dikarenakan bin Laden tidak menghadiri pertemuan tersebut [6]. Dikarenakan hukum internasional melarang tindakan balas dendam, administrasi Clinton menggambarkan serangan rudal jelajah tersebut sebagai langkah *protect*, yakni pertahanan diri yang bertujuan untuk mengganggu rencana serangan yang akan terjadi di masa mendatang. Dengan kata lain, Clinton menganggap serangan tersebut sebagai langkah pemimpin untuk melindungi keamanan rakyat dan nasionalnya.

Akan tetapi, serangan tersebut dinilai tidak efektif dikarenakan pengeluaran biaya yang tak sebanding dengan hasil yang diperoleh. Rudal *Tomahawk* tersebut masing-masingnya berharga

\$750.000 dan setelah diluncurkan, target utama yang dijadikan incaran, yakni bin Laden ternyata lolos. Selain itu, banyak pejabat yang khawatir karena serangan rudal tersebut dapat menyebabkan korban jiwa lain di luar Al-Qaeda, serta memancing lebih banyak simpatisan untuk bergabung dengan Al-Qaeda. Dibalik biaya besar yang dikeluarkan tersebut, setidaknya serangan tersebut dapat mengganggu rencana Al-Qaeda untuk waktu yang cukup lama. Sehingga Amerika Serikat pun memiliki waktu yang cukup untuk menyusun strategi *counterterrorism* selanjutnya.

### 3. CIA and The Pentagon's Role

Peran CIA di sini adalah bagian dari tindakan *pursue* dan *protect* dengan melakukan serangkaian kegiatan pengejaran dan penggalian informasi mendalam mengenai Al-Qaeda. Bekerja sama dengan Unit FD / TRODPINT, CIA berusaha mengembangkan rencana untuk menculik bin Laden, serta membantu Pentagon dalam meluncurkan serangan rudal jelajah ke bin Laden.

Setelah beberapa rangkaian serangan, Presiden Clinton menandatangani Nota Pemberitahuan (MON) yang memberikan wewenang kepada CIA untuk membiarkan Unit FD / TRODPINT menggunakan kekuatan untuk menangkap bin Laden dan kelompoknya, serta untuk menyerang dengan cara-cara lainnya. Pada tahun 1999, CIA mengeluarkan sebuah strategi yang bernama "The Plan" [6].

Strategi tersebut berisi rencana untuk mengganggu dan menyabotase operasi serta pergerakan bin Laden, serta usaha-usaha untuk menangkap bin Laden dan memperoleh informasi yang lebih banyak mengenai Al-Qaeda. Vadlamudi mengemukakan bahwa Amerika Serikat melalui CIA ingin mencegah terjadinya tindakan terorisme yang akan muncul dengan mencari informasi sebanyak – banyaknya mengenai Al-Qaeda dan menggunakan temuan data tersebut untuk menyusun strategi lainnya dalam usaha penangkapan bin Laden. Hal ini tergolong dalam pilar *pursue*. Namun, beberapa rencana CIA untuk menangkap dan mengeluarkan bin Laden dari wilayah Afghanistan terpaksa dibatalkan, karena tidak mengalami kemajuan yang signifikan dan berpotensi besar mengalami kegagalan.

Pentagon sebagai pusat pangkalan militer Amerika Serikat juga memiliki peran yang penting dalam proses dan upaya penangkapan bin Laden dan Al-Qaeda. Segala persiapan persenjataan semuanya dikelola oleh Pentagon. Pentagon sendiri sempat mengusulkan untuk penggunaan senjata AC-130 yang bertipe senapan untuk mengurangi tingkat kerusakan bangunan yang ditimbulkan saat serangan. Hal ini sebagai bentuk proteksi bagi negara, juga di sisi lain sebagai upaya mencegah pengaruh Al-Qaeda semakin meluas [6]. Namun,

rencana tersebut harus dibatalkan karena melihat *cost* yang dinilai tidak sebanding dengan keuntungan yang akan diterima, karena melibatkan persiapan area yang luas dan berpotensi mengganggu hak asasi negara lain, terlebih negara di luar yurisdiksi Amerika Serikat.

Setelah mencermati keadaan dan respon di lapangan, Vadlamudi menyatakan strategi yang coba diterapkan CIA ternyata banyak mengundang kontra dengan pihak Gedung Putih, karena dinilai ambigu dan seolah CIA memanfaatkan Nota Pemberitahuan (MON) sebagai kekuatan untuk membela diri jika terjadi sesuatu [6]. Sementara petugas CIA menganggap bahwa pihak Gedung Putih terlibat dalam keraguan hukum tentang penggunaan senjata mematikan. Sehingga kedua belah pihak ini saling menyalahkan satu sama lain yang mengakibatkan banyak rencana seringkali terbengkalai. Untuk Pentagon sendiri, kegagalan menjalankan rencana terletak pada resiko yang terlalu besar untuk diambil dan dampak yang belum dapat diprediksi.

Keuntungan yang dapat diambil Amerika Serikat dari rencana yang telah dilakukan baik CIA maupun Pentagon adalah perolehan informasi yang sangat berlimpah mengenai Al-Qaeda yang dapat dijadikan komponen untuk menyusun rencana sekaligus sebagai modal dari usaha proteksionisme Amerika Serikat terhadap keamanan nasionalnya.

### 4. Diplomacy

Diplomasi merupakan salah satu elemen utama dari kebijakan *counterterrorism* Amerika Serikat. Diplomasi salah satu upaya Amerika Serikat untuk membangun aliansi dalam perang melawan jaringan Al-Qaeda dan membujuk negara-negara untuk tidak memberikan dukungan terhadap Al-Qaeda dengan memberikan tempat yang aman untuk bernaung bagi Al-Qaeda untuk mengembangkan jaringannya. Selama bin Laden tinggal di Sudan, Amerika Serikat bekerja sama dengan Arab Saudi dan Mesir untuk memaksa Pemerintah Sudan mengusir bin Laden [6].

Namun, setelah bin Laden melarikan diri ke Afghanistan, Amerika seakan tidak memiliki kehadiran diplomatik di sana, karena pada saat itu Afghanistan sedang dilanda perang saudara antara Gerakan Taliban Aliansi Utara Afghanistan. Persoalan bin Laden menjadi semakin rumit saat Taliban berhasil memenangkan perang, karena negosiasi dan suasana diplomatik seakan susah untuk didapatkan, akibat Amerika Serikat yang mengirim rudal jelajah ke negara tersebut. Amerika mencoba bernegosiasi dengan negara tetangga Afghanistan seperti Pakistan dan Arab Saudi untuk bernegosiasi dengan Pemimpin Taliban Mullah Omar untuk membantu menangkap dan menyerahkan bin Laden. Namun, selalu saja ada masalah internal antarnegara yang menjadi tembok

penghalang hingga akhirnya banyak negara menyerah untuk melakukan negosiasi ini [6].

Upaya yang dilakukan oleh Amerika Serikat ini tergolong ke dalam penerapan pilar *pursue* dan juga *prevent*, karena Amerika Serikat berusaha untuk menangkap dan mencegah atau membatasi pergerakan bin Laden melalui cara diplomasi dengan beberapa negara, dan tindakan *prevent*-nya adalah memperingatkan seluruh negara untuk tidak memberikan dukungan dan tempat bernaung kepada bin Laden agar gerakan Al-Qaeda semakin menyempit.

Amerika Serikat mencoba untuk memakai jalur diplomasi untuk menangkap bin Laden, tetapi banyak upaya yang gagal dalam proses diplomasi tersebut dikarenakan faktor kompleksitas masalah di negara Taliban yang membuat Amerika Serikat tidak mampu berbuat apa-apa. Keuntungan yang diperoleh Amerika Serikat dari strategi diplomasi ini adalah biaya yang dikeluarkan untuk menangkap Osama bin Laden tidak terlalu besar, sehingga pembiayaan dapat dialokasikan ke sektor lainnya.

### 5. Terrorist Financing

*Terrorist Financing* merupakan kebijakan dalam memberikan bantuan teknis untuk mendukung penyusunan *Counter Terrorism Funding* (CTF) dan undang-undang pencucian uang, serta pengembangan Unit Intelijen Keuangan di masing-masing negara mitra. Kebijakan ini sudah diterapkan Presiden Clinton pada 20 Agustus 1998, di hari yang sama ketika Amerika Serikat melancarkan serangan rudal jelajah ke Afghanistan dan Sudan, menggunakan kekuatan di bawah Undang-Undang Ekonomi Darurat Internasional dengan menandatangani *Executive Order 13099*, di mana melarang segala bentuk transaksi dengan teroris yang mengancam proses perdamaian Timur Tengah [6].

Langkah yang diambil oleh Presiden Clinton ini bertujuan untuk menghentikan pendanaan kepada jaringan teroris khususnya Al-Qaeda, dikarenakan bin Laden pasti membutuhkan keuangan yang besar untuk menjalankan jaringannya. Diketahui bahwa selama ini, bin Laden mendapatkan bantuan dana dari beberapa pelanggan dan usahawan kaya dari negara-negara Teluk. Untuk itu, Amerika Serikat bermaksud menjadi pelopor dalam usaha melarang pendanaan terhadap terorisme agar negara lain dapat menerapkan sistem yang demikian juga. Pengedaran uang kepada bin Laden pun disinyalir melalui pusat-pusat perbankan regional dan menggunakan LSM Islam. Pada implementasinya, Amerika Serikat hanya menerima bantuan terbatas dari Pemerintah Arab Saudi dalam mengatur sistem perbankannya dan membagikan informasi yang diminta.

Kebijakan ini dinilai tidak signifikan dalam memberikan dampak kepada upaya penangkapan bin Laden. Hal ini karena banyak negara yang memilih untuk diam dan menolak memberikan informasi perbankannya kepada Amerika Serikat. Hal yang baru disadari selanjutnya adalah sulitnya melacak data keuangan Al-Qaeda daripada melacak keberadaannya. Banyak negara yang mengira bahwa tindakan semacam ini dapat merusak kepercayaan terhadap sistem keuangan internasional yang menyebabkan kerugian besar, sehingga menimbulkan kekhawatiran.

Kebijakan pelacakan data keuangan ini merupakan terobosan baru yang ditempuh oleh Amerika Serikat, sehingga kemajuan dalam langkah strategi *counterterrorism* telah menemui tahap baru. Amerika Serikat akan terus mengembangkan kebijakan ini ke depannya, untuk diimplementasikan ke dalam upaya *counterterrorism* yang lebih baik lagi.

### KESIMPULAN

Al-Qaeda memang bukan satu-satunya organisasi teroris transnasional, tetapi telah menjadi salah satu yang paling dikenal. Peristiwa pemboman Kedutaan Besar Amerika Serikat di Kenya pada tahun 1998 telah menjadi salah satu faktor yang menjadikan Amerika Serikat sebagai sasaran terorisme berikutnya. Menanggapi aksi pemboman tersebut, pemerintahan Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Presiden Bill Clinton telah berusaha mengatasi permasalahan ini.

Ditinjau dari teori pilihan rasional, Amerika Serikat segera merespon aksi pemboman Al-Qaeda karena telah mengganggu keamanan negaranya sehingga Amerika Serikat harus mengeluarkan kebijakan *counterterrorism*. Adapun kelima kebijakan *counterterrorism* tersebut meliputi *The Counter-terrorism and Security Groups, Infinite Reach Operation, CIA and The Pentagon's Role, dan Terrorist Financing*. Di mana kelima kebijakan ini melibatkan berbagai sumber daya Amerika Serikat dan saling berhubungan satu sama lain.

Kelima kebijakan tersebut dikaitkan dengan pilar - pilar *counterterrorism* untuk membedah respons pemerintah Amerika Serikat terhadap kelompok terorisme Al-Qaeda. Pilar *prevent* telah dilakukan oleh Presiden Clinton dengan melakukan kerja sama dengan organisasi internasional beserta negara-negara lain seperti Pakistan dan Arab Saudi melalui *Diplomacy* dan *Terrorist Financing*. Pilar *protect* telah dilaksanakan dengan melakukan aksi *Operation Infinite Reach*, dan Pentagon dengan melancarkan serangan rudal jelajah. Selanjutnya, pilar *pursue* melalui kebijakan *Terrorist Financing* (pelacakan keuangan teroris) dan keterlibatan CIA dalam upaya menangkap Osama bin Laden. Dan yang terakhir pilar *respond*

telah dilakukan melalui kebijakan penyaluran bantuan pada korban sebelum dikeluarkannya *Operation Infinite Reach* dan respons terhadap terorisme dengan menggunakan *military response* dalam menanggapi suatu aksi teror.

Kebijakan *counterterrorism* Amerika Serikat pada era Presiden Clinton dinilai masih kurang, karena Amerika Serikat menunjukkan ketidaksiapan matang untuk menanggapi pemboman di Afrika. Hal ini dibuktikan dari respons militer Amerika Serikat yang terburu – buru dan tidak efektif. Pada masa itu respon negara masih sangat sedikit dan cenderung individualistik. Negara – negara masih berfokus pada masalah domestik daripada luar negeri. Secara keseluruhan serangan rudal dari kebijakan *counterterrorism* pada masa Bill Clinton menjadi landasan kebijakan *counterterrorism* pada kepemimpinan selanjutnya. Di mana memberikan perubahan dalam strategi *counterterrorism* Amerika Serikat menjadi lebih proaktif dan agresif, lebih global, serta berorientasi kepada keamanan nasional. Pemerintahan Bill Clinton menciptakan operasi anti-teroris komprehensif pertama, yang dipimpin oleh Richard Clarke sebagai komandan tertinggi inteljen Amerika Serikat pada waktu itu.

#### DAFTAR PUSTAKA

- [1] Liputan6.com, “7-8-1998: Bom di 2 Kedubes AS di Afrika Tewaskan 200 Orang”, 19 April 2016 [Online]. Available: <https://www.liputan6.com/global/read/2568499/7-8-1998-bom-di-2-kedubes-as-di-afrika-tewaskan-200-orang>. [Accessed April 19, 2020].
- [2] Sato, Yoshimichi, “Rational Choice Theory,” Available: Sociopedia.isa, p. 1, 2013. Tohoku University: Japan. <http://www.sagepub.net/isa/resources/pdf/RationalChoice2013.pdf>. [Accessed May 2, 2020].
- [3] Arjawa, G.P.B. Suka, “Pilihan Rasional di Balik Pembebasan Corby,” *Jurnal Global & Strategis*, vol. 8, no. 1, p. 49-62, 2014. Available: <http://journal.unair.ac.id/downloadfull/JGS7698-e1fe01e4a0fullabstract.pdf>. [Accessed April 28, 2020].
- [4] Rogers, Paul, “Security Studies: An Introduction.” *Routledge Taylor and Francis Group London and New York*, p. 175, 2008.. Available: <http://www.fpvvmv.umb.sk/cms/>. [Accessed April 28, 2020].
- [5] Europe Union, “The European Union Counter-Terrorism Strategy,” p. 2-3, November 2005. Available: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>. [Accessed May 10, 2020].
- [6] Vadlamudi, Sundara, “The US Embassy bombings in Kenya and Tanzania.” In *Countering terrorism and insurgency in the 21st century: Lessons from the fight against terrorism*, vol. 3, London, Praeger Security International:, 2007, p. 103-127.

