



**REZIM INTERNASIONAL SEBAGAI INSTRUMEN
KEPENTINGAN NASIONAL: KEBIJAKAN RUSIA BERGABUNG
DALAM UN GLOBAL COUNTER-TERRORISM STRATEGY 2006**

Rakha Dwi Hadianto

Program Studi Hubungan Internasional,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro
Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269
Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

Abstract

Relations between Russia and America had been established for 209 years, started from 1807. Relations between Russia and America most filled with disharmony rather than harmony. Rivality on two states was seen on the Cold War. The bipolar phenomenon does not only happen for politic gain in blocs of nations between Russia and America, but most likely a reflection to some characteristic of nation. This research will explain why Russia join UN Global Counter-Terrorism Strategy that known as respond to 9/11. Using rational choice theory, this research was found that Russia puts forward the principle of rational to face the threat of terrorist groups in their country. In needs to know the movement of international network from Basayev group, make Russia participate in the global counter-terrorism regime formed by the United Nations. Some adjustments shown that the Federal Law No.35-Fz had replace the Federal Law 130-Fz 1998 before as a counter-terrorism law since 2006. The changes of strategy does not only reflect the rationality of an actor, but also sovereignty of a state.

Keywords: *bipolar, realism, terorist, UN Global Counter-Terrorism Strategy*

1. Pendahuluan

Hubungan antara Rusia dan Amerika Serikat telah mengalami perjalanan yang panjang, terhitung sudah 209 tahun hubungan antara Rusia dan Amerika Serikat sejak 1807 hingga 2016. Sebagai suatu ikatan, hubungan Rusia dan Amerika Serikat lebih dipenuhi dengan ketidakharmonisan daripada keharmonisan. Hal ini dibuktikan dengan pecahnya Perang Dingin tahun 1947. Ketegangan ini merupakan bentuk persaingan ideologi antara Sosial-Komunis bawaan Uni Soviet, dan Liberal-Demokratis bawaan Amerika Serikat yang mencoba untuk mempengaruhi negara-negara di dunia.

Terhitung sudah 25 tahun sejak 1991, Perang Dingin telah berakhir. Namun, dunia masih diperlihatkan bagaimana sebuah ideologi dapat menggerakkan sebuah negara, bahkan membagi dunia menjadi dua bagian seperti pada Perang Dingin. Ilmu sosial menjelaskan jika individu dapat berkumpul jika memiliki kesamaan satu sama lain. Terlepas dari kegiatan politik, sebagai representasi dari banyak individu, perilaku negara dapat dijelaskan sebagai kepanjangan karakter warga negara di dalamnya.

Sebagai salah satu unsur di dalam kehidupan, ancaman akan selalu menyertai keberlangsungan hidup (Buzan, 1983:207). Dalam hal inilah, sebuah ancaman juga dapat

menyatukan sebuah negara dengan negara lain, seperti yang terjadi pada blok negara. Perkembangannya, salah satu ancaman dunia modern adalah terorisme. Berbeda dari ancaman atau kejahatan yang lain, terorisme merupakan jenis kejahatan dengan unsur politik yang kuat. Hingga saat ini, kesepakatan baik mengenai definisi, unsur pembentuk, pembinaan bahkan kapan berakhirnya fenomena ini belum juga ditemui (Verhoeven, 2009:4).

Tindak terorisme umumnya dilatarbelakangi oleh permasalahan psikologi, ekonomi, politis, agama, dan sosiologis. Wilkinson (dalam Djelantik, 2010:25) berpendapat jika revolusi, kemiskinan, tekanan modernisasi, ketidakadilan politik, kurangnya kebiasaan untuk bermediasi secara damai atau berlakunya tradisi kekerasan di suatu wilayah seperti konflik etnis, agama dan ideologi pada umumnya merupakan unsur-unsur pembentuk kelompok teroris.

Definisi terorisme bersifat dinamis dimana, setiap negara memiliki hukum yang berbeda dalam mengidentifikasi teroris. Dalam beberapa kasus, istilah *freedom fighter* juga dapat dilabelkan kepada kelompok teroris di negara tertentu. Hal ini berimplikasi terhadap lambatnya penanggulangan terorisme secara global, ditambah adanya dilema pada negara-negara demokrasi-liberal terkait isu-isu HAM mengenai kebebasan berpendapat (Djelantik, 2010:211).

Tindak terorisme selama ini hanya dipandang sebagai permasalahan dalam negeri, hukum nasional-lah yang berlaku. Penanganan terorisme masih bersifat tradisional seperti penurunan militer atau kepolisian, pengawasan dan pembekuan aset kelompok-kelompok radikal yang dicurigai berpotensi berkembang menjadi teroris (Orttung & Makarychev, 2006). Namun, terorisme akan dianggap permasalahan multi-nasional jika sudah masuk pada kegiatan pencucian uang.

Hingga selepas masa Perang Dingin, PBB mulai melihat bahaya terorisme sebagai permasalahan dunia. Resolusi-resolusi mengenai keamanan mulai mengidentifikasi Libya, Sudan dan Afghanistan sebagai negara sponsor terorisme. Pada perkembangannya, sanksi yang dijatuhkan kepada tiga negara hanya berdampak kecil pada tingkat aktivitas kelompok teroris. Hal ini disebabkan adanya perbedaan kemampuan, baik kapabilitas maupun regulasi dalam penegakan hukum antara rekomendasi internasional dan negara anggota (Messmer & Yordan, 2010:175).

Majelis Umum PBB telah gagal bernegosiasi dalam perumusan hukum terorisme secara global. Hal ini disebabkan hanya terdapat 12 negara anggota yang telah berhasil merumuskan konsep kontra-terorisme di beberapa konferensi internasional, ditambah dengan mayoritas permanent members yang tidak setuju jika isu terorisme akan mengancam perdamaian internasional (Messmer & Yordan, 2010:173).

Naiknya tren terorisme internasional yang dipahami muncul setelah peristiwa 9/11, membuat PBB mengeluarkan dua pondasi kontra-terorisme global yaitu Resolusi 1368 dan Resolusi 1373, menggantikan Resolusi 1269 yang tetap mengedepankan hukum nasional sebagai dasar kontra-terorisme di masing-masing negara. Dikeluarkannya dua resolusi ini terlihat kontras dengan sikap dunia sebelumnya, termasuk Rusia yang tetap menganggap jika terorisme merupakan permasalahan dalam negeri, sebuah kontra-terorisme global merupakan hal yang tidak memungkinkan.

Berman (dalam Funk, 1984) berpendapat jika keamanan dan kestabilan modern tercipta dari penghimpunan nilai dan konsep hukum melalui pengesahan sebuah institusi legal. Maka, perilaku negara dapat tercermin dari bentuk-bentuk hukum yang dia buat, lakukan atau sepakati. Menurut Davidson (dalam Elster, 1989:2-5), seorang individu yang rasional memerlukan stimulus yang disebut *reason* yang menghasilkan tindakan serta menjadikan seorang individu agar tetap berada di jalurnya. Pada konteks hubungan

internasional, *desire* disebut sebagai kepentingan nasional. Kepentingan nasional merupakan *reason* atas segala keputusan dan tindakan dari negara tersebut.

Perkembangannya pada 1 Maret 2006, Rusia telah mengeluarkan *Federal Law* No.35-Fz menggantikan *Federal Law* No.130-Fz 1998 sebagai hukum kontra-terorisme. Hukum 2006 ini terlihat lebih memasukkan katagori teroris jaringan internasional sebagai ancaman negara dan sebuah penanganan global merupakan hal yang patut dilakukan Rusia. Keputusan ini sangat menarik mengingat sikap Rusia sebelumnya, ditambah adanya perbedaan sejarah dalam pendefinisian terorisme.

2. Pembahasan

Dunia mengalami ketiadaan makna terorisme. Seorang teroris dapat dikriminalisasikan secara pidana melalui pasal terkait pembunuhan, penyanderaan, aksi propaganda dan blokade. Beberapa pemerintahan menyebut kelompok radikal dan revolusi sebagai teroris, sedangkan beberapa kelompok masyarakat sendiri menyebut mereka sebagai *freedom fighter*. Dalam beberapa kajian terorisme disebutkan bila, gerakan revolusi merupakan bibit dari terorisme (Offord, 1986; Giefman, 1995; Hoffman, 2006; Verhoeven, 2009; Djelantik, 2010).

Dalam setiap aksinya, teroris lebih memilih secara acak dan tiba-tiba siapa targetnya. Raymond (dalam Lutz & Lutz, 2004:224) berpendapat jika target kelompok terorisme merupakan populasi itu sendiri, terlalu banyak kemungkinan siapa dan tempat mana yang akan menjadi korban. Terorisme tidak akan pernah kehilangan target, walaupun terdapat target potensial seperti presiden yang memiliki perlindungan kuat, kelompok teroris dapat secara bebas mengalihkan target kepada individu yang tidak memiliki perlindungan di lingkungan tersebut.

Terorisme bukan hanya sebatas aksi penggunaan senjata atau bahan peledak lain, tapi juga merupakan aksi propaganda, penyanderaan, blokade distribusi, serta tindakan lain yang bersifat non-armed tetapi memiliki tujuan politis untuk menebar teror kepada warga sipil (Hudson, 1999:11-13). Organisasi teroris bersifat elite dengan perekrutan anggota yang sistematis, pemantauan jangka panjang dan tertutup (Djelantik, 2010:5).

Dilema bisa terjadi manakala kebijakan kontra-terorisme diterapkan negara. Gurr (dalam Lutz & Lutz, 2004:225) menjelaskan jika meningkatkan kapabilitas pertahanan hanya dapat menurunkan tingkat penyerangan secara sementara. Enders dan Sandler (dalam Lutz & Lutz, 2004:225) juga menambahkan bila memperbanyak metal detector, baik kuantitas maupun kualitas akan meningkatkan kemungkinan tindak terorisme di sebuah bandara atau perusahaan maskapai penerbangan.

Asumsi ini berdasarkan fakta bila sebuah anggaran negara atau produsen difokuskan pada pembangunan persenjataan atau pertahanan tertentu, maka pada sektor lain akan terjadi penurunan produksi. Mengingat pendapat Raymond, bila target terorisme bisa siapa atau apa saja, dalam hal ini perekonomian juga dapat menjadi korban terorisme. Maka dengan meningkatkan pembangunan persenjataan dan pertahanan secara ekstrim, secara tidak langsung kelompok teroris telah mencapai tujuan mereka tanpa harus berbuat sesuatu.

Secara garis besar, metode penyebaran teror oleh kelompok teroris ditujukan sebagai pembuktian bahwa pemerintah negara sasaran tidak dapat melindungi warga negara-nya sendiri (Djelantik, 2010:19). Hoffman (dalam Eid, 2014) berpendapat jika pada era modern, penetrasi idea yang berhasil justru tidak disebarkan oleh teroris sendiri melalui kampanye dan keberhasilan serangan, namun dilakukan secara masif oleh media massa.

Berkembangnya bisnis media massa, membuat masing-masing dari media berusaha lebih dulu meliput dan melakukan penanyangan ulang secara terus- menerus, bahkan menjadikan aksi teroris sebagai headline di banyak kesempatan. Selain itu, organisasi

masyarakat atau kelompok oposisi pemerintah juga dapat mempengaruhi keberhasilan terorisme. Hal ini dapat menyebabkan kepanikan, meningkatnya rasa tidak percaya yang diikuti aksi protes warga negara terhadap pemerintahannya sendiri.

Maka dapat dipahami jika terorisme telah melakukan force control terhadap pemerintahan untuk memenuhi tuntutan yang biasanya berupa perubahan kebijakan dan ranah politik. Dari hal inilah, dapat disimpulkan jika konsep terorisme sangat dekat dengan konsep demokrasi dengan kebebasan berpendapat dan pemerintahan dari rakyat (Djelantik, 2010:185).

Pada abad ke-19, pemerintahan yang bersifat monarki-absolut atau berdasarkan garis keturunan cenderung terbukti melahirkan gerakan revolusi di berbagai wilayah. Sebagai kawasan dengan sistem kerajaan yang memiliki pengaruh besar terhadap hubungan negara-negara di dalamnya, Eropa justru memulai revolusi besar terhadap sistem monarki dengan munculnya gerakan *Narodnaya Volya* di Rusia. Gerakan ini dianggap sebagai pemicu gerakan oposisi garis keras, radikal, terorisme, dan awal modernitas di Eropa dan sekitarnya (Verhoeven, 2009:5-6).

Revolusi Rusia pertama kali dilakukan oleh Dmitry Vladimirovich Karakozov melalui percobaan pembunuhan Tsar Alexander II pada 4 April 1866. Penembakan dilakukan dari jarak dekat ketika Tsar keluar dari *St. Petersburg's Summer Garden*. Gagalnya penembakan justru menimbulkan perdebatan di kalangan pengamat sosial dan politik mengenai awal fenomena baru (Verhoeven, 2009:5-6).

Selama ini, kelompok radikal dipahami sebagai sekelompok individu yang berasal dari kalangan sosial dengan perekonomian bawah. Aksi kekerasan yang dilakukan oleh kelompok radikal merupakan cerminan dari kebiasaan sehari-hari para anggotanya (Giefman, 1995:11). Kalangan ini tidak terbiasa melakukan musyawarah atau berdiskusi secara demokratis, mereka lebih mengedepankan faktor kekuatan dan individualis seperti hukum rimba dalam menyelesaikan permasalahan di kehidupan sehari-hari. Pemerintah Rusia sendiri melihat tindakan ini sebagai tindak kriminal biasa, bermotif ekonomi dan psikologi. Namun pada 1860 hingga 1870-an, kelompok radikal Rusia justru berisikan orang-orang dari kelas atas, mereka tidak terbentuk melalui garis keturunan maupun tingkat pendidikan tertentu seperti kebanyakan kelompok radikal pada umumnya (Geifman, 1995:11-13).

Pada perkembangannya, tingkat kepuasan masyarakat terhadap pemerintahan Tsar terus menurun diiringi dengan naiknya oposisi *Narodnaya Volya*. Pasca kasus Karakozov, ide-ide revolusi terhadap kepemimpinan Tsar di Rusia semakin menguat. Radikalis Rusia telah memiliki motif politik di setiap aksinya, penyeruan aspirasi oleh masyarakat lebih diwarnai kerusuhan dan tindakan perusakan fasilitas umum.

Konsep radikal dan teror ini dijelaskan sebagai metode penggulingan pemerintahan yang sedang berjalan, atau berkembang menjadi gerakan *anti-government* atau *revolutionary* (Hoffman, 2006:2-3). Aksi terorisme seakan menjadi pilihan terakhir, bagaimana suatu kelompok di masyarakat dengan pemikiran tertentu mencoba untuk mempengaruhi kelompok atau lapisan sosial tertentu. Crenshaw (dalam Brown eds., 2010:5) berpendapat bila terorisme merupakan strategi rasional kelompok oposisi dalam menghadapi kelompok sosial-ekonomi tertentu yang menghalangi hak berkehidupan.

Perkembangannya, globalisasi telah menciptakan organisasi teroris yang berbasis jaringan (Rykhtik dalam Orttung & Makarychev eds., 2006:167). Dalam hal penanganan, Rusia menggunakan instrumen hukum dalam mengkatagorikan seorang teroris. Melalui kriminalisasi dengan dasar *the Criminal Code No.64 Fz* inilah, hukum kontra-terorisme khas Rusia terbentuk. Gagasan yang muncul ketika masa Tsar, mengenai metode teror sebagai cara rasional aktor *powerless* dalam menghadapi aktor *powerfull*, masih berlaku

hingga masa Rusia modern. Kelompok ekstrimis maupun radikal di wilayah Kaukasus telah berkembang menjadi kelompok teroris dengan Moscow sebagai target utama.

Aksi pembajakan TU-154 dengan 178 penumpang dari bandara Minaralnye Vody, Stavropol pada 9 November 1991 dianggap menjadi aksi terorisme Chechnya pertama yang menyita perhatian publik. Aksi ini dilakukan oleh Shamil Basayev, Said Ali Satuyev, dan Lom Ali Chachayev dengan merubah tujuan pesawat dari Moskow menjadi Turki, dan melakukan konferensi pers setelahnya (Pokalova, 2015:33). Kelompok Basayev mengeluarkan pernyataan, jika aksi ini merupakan permulaan dari perjuangan yang disebabkan adanya penurunan pasukan di Chechnya oleh Yeltsin pada dua hari sebelumnya.

Kelompok Basayev menjadi target utama satuan kontra-terorisme Rusia. Sepanjang 1991 hingga 1993 sendiri, kelompok ini telah bertanggungjawab atas 160 penyerangan dengan 21 korban tewas (Pokalova, 2015:35). Diawali sebagai kontributor pada pasukan pengamanan Uni Soviet, baik Shamil Basayev maupun anggota kelompok Basayev lain telah mengikuti pelatihan militer pada saat itu (Pokalova, 2015:36).

Berbekal pelatihan persenjataan, pemahaman akan medan, dan strategi pertahanan lawan (Rusia), kelompok Basayev dianggap menjadi 'duri dalam daging' keamanan modern Federasi Rusia. Layaknya efek domino *Narodnaya Volya* saat Rusia klasik, aksi kelompok Basayev dengan metode penyanderaan 9 November 1991, telah ditiru banyak kelompok-kelompok separatis lain. Seperti yang terjadi pada 26 Mei 1994, sabotase bis pariwisata yang berisi lebih dari 30 orang di *Mineralnye Vody*. Sabotase yang dilakukan empat separatis asal Chechnya ini mengajukan pembebasan sandera bersyarat 10 juta dolar Amerika, satu unit helikopter, beberapa narkoba dan senjata (Pokalova, 2015:35).

Kelompok Basayev tidak hanya melakukan 'jihad' dengan tangan sendiri, namun juga dengan cara diplomasi. Kegiatan ini mengarah pada penggiringan kekuatan wilayah-wilayah pegunungan Kaukasus seperti Nagorno-Karabakh dan Abkhazia untuk bersama-sama melawan Rusia pada 1991 hingga 1993. Diplomasi ini berbentuk pelatihan militer dan pembentukan *Confederation of the Peoples of the Caucasus* (Pokalova, 2015:36).

Konflik di antara kelompok teroris Basayev asal Chechnya dengan pemerintah Federasi Rusia telah menyebabkan dua periode perang pada 1994-1996 dan 1999. Upaya gencatan senjata seperti perjanjian Khasavyurt pada 31 Agustus 1996, tidak juga membuahkan hasil. Hal ini disebabkan kembali terjadinya pengeboman yang dilakukan kelompok Basayev di Moskow pada 13 September 1999 telah menewaskan 300 orang. Selain menyulut kembali konflik diantara Rusia dengan kelompok Basayev, kejadian tersebut telah mengidentifikasikan jika kelompok Basayev memang menginginkan *chaos* dan bukan sebagai *freedom fighter* bagi Chechnya seperti yang selama ini mereka serukan.

Bersamaan dengan naiknya tren akan terorisme internasional dengan peristiwa 9/11 sebagai momentum, kelompok teroris Chechnya juga semakin memperluas jaringan dan berkembang menjadi teroris internasional. Hann (dalam Huérou et.al, 2014:182-183) mengemukakan jika terjadinya Perang Chechnya II oleh kelompok Basayev (*Caucasus Emirate*), tidak terlepas dari bantuan kelompok Salafi-jihadist yang memiliki korelasi terhadap jaringan Al-Qaeda ketika Perang Afghanistan. Alexander Yakovenko, juru bicara Kemenlu Rusia juga menyatakan jika kelompok Basayev termasuk *chain of command* dari sebuah jaringan teroris internasional (Dougherty, 17/9/2004).

Perkembangannya, pada 2002 dan 2004 telah terjadi aksi terorisme terparah yang pernah dialami Rusia. Aksi yang dipimpin oleh Movsar Basayev yang merupakan keponakan Shamil Basayev. Kelompok ini telah mengepung gedung teater *Dubrovka* di Moskow dengan menyandera lebih dari 800 orang selama enam hari dan menewaskan 129 orang melalui bom bunuh diri setelah gagalnya proses negosiasi pada 23 Oktober 2002 (Leung, 24/10/2003). Sedangkan pada 1 September 2004, telah terjadi penyerangan yang

dilakukan 32 orang bersenjata di salah satu sekolah Beslan. Tragedi tersebut telah menyandera 1000 orang yang terdiri murid, guru, dan petugas sekolah lain. Penyanderaan selama tiga hari tersebut telah menewaskan 330 melalui penembakan dan peledakan bom (CBS News, 31/08/2013).

Aksi kelompok Basayev tidak hanya mengganggu keamanan Rusia, namun juga mengganggu hubungan diplomasi dengan negara Chechnya dan negara-negara sekitar pegunungan Kaukasus, seperti yang disebutkan pada pasal 4 hukum 1998. Aksi pengeboman stadium Gronzny's Dynamo pada 9 Mei 2004, telah menewaskan Presiden Chechnya Akhmad Kadyrov, dua pengawal, seorang jurnalis dan melukai 56 warga sipil. Melalui kejadian tersebut, situasi politik diantara dua negara kembali diperkeruh.

Gagalnya satuan pengamanan KGB dengan kejadian 1999, 2002 dan 2004, ditambah pahamnya anggota Basayev terhadap strategi dan kelemahan kontra-terorisme Rusia, membuat Rusia memikirkan strategi baru dan mempertimbangkan kembali instrumen kontra-terorisme global yang selama ini dianggap tidak memungkinkan.

Dalam menanggapi isu teroris internasional, Majelis Umum PBB telah menyusun *UN Global Counter-Terrorism Strategy* (UNGCTS) pada 8 September 2006. Sebelum berbentuk seperti UNGCTS, instrumen kontra-terorisme global ini berpondasikan Resolusi 1368 dan 1373 yang menggantikan konsep awal dengan Resolusi 1269.

Pada resolusi 1368 disebutkan bila setiap negara di dunia memiliki kewajiban untuk mengutuk dan mencari informasi jaringan teroris dibalik kejadian 9/11. Menegaskan kembali jika bentuk teror 9/11, maupun turunannya, merupakan musuh bersama yang telah merusak perdamaian dan keamanan internasional. Sedangkan, pada resolusi 1373 disebutkan setiap negara diwajibkan untuk membangun kapasitas baik represif seperti hukum dan persenjataan maupun preventif seperti intelegen. Pertukaran informasi akan jaringan teroris internasional oleh masing-masing negara juga perlu ditingkatkan. Selain itu, secara preventif pengawasan finansial seperti aliran dana rekening-rekening asing maupun kerjasama penanggulangan *money laundering* juga dapat membantu menekan perkembangan jaringan teroris internasional.

Meningkatnya kebutuhan akan informasi dan koordinasi dengan negara-negara dunia dalam menghadapi kelompok Basayev dan kelompok teroris jaringan internasional lain, membuat Rusia mempertimbangkan untuk lebih intensif mengikuti rezim kontra-terorisme global. Pada prosesnya 10 Januari 2002, Vladimir Putin melalui Dekrit Presiden No.6 menyebutkan bila Rusia menerima Resolusi 1373 dan berkomitmen untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian terkait pengawasan finansial jaringan teroris internasional.

Keputusan ini disebabkan adanya kesamaan definisi mengenai strategi penanganan jaringan teroris internasional. Rusia sepakat bila kejahatan terhadap keuangan merupakan salah satu penyebab vital dapat suburnya sebuah kelompok teroris, ditambah memang tidak ditemukan kepentingan yang signifikan jika menyetujui resolusi 1368.

Pada perkembangannya, komitmen Rusia dalam kontra-terorisme global diproyeksikan kembali pada penyusunan kebijakan anti-terorisme. Melalui *The State Duma* pada 26 Februari 2006 dan *Federation Council* pada 1 Maret 2006, Rusia telah mengadopsi *Federal Law No.35-Fz "on Counteraction against Terrorism"* 6 Maret 2006 sebagai hukum baru menggantikan *Federal Law No.130-Fz 25 Juli 1998*. Beberapa penyesuaian yang ada di hukum 2006, terlihat pada perubahan definisi, ruang lingkup, dan penanganan terorisme.

Sebelumnya melalui hukum 1998 (mengadopsi *the Criminal Code of The Russian Federation* No. 63-Fz tahun 1996, bagian IX mengenai Kejahatan terhadap Keamanan dan Ketertiban Publik, Pasal 205), aksi terorisme di pahami sebagai penyanderaan, pasukan bersenjata, sabotase transportasi umum, gangguan pada pejabat atau *public figure*, perebutan kekuasaan konstitusi, pemberontakan bersenjata, penyerangan terhadap subyek

perlindungan internasional. Namun pada hukum 2006 Pasal 3 disebutkan bila, kegiatan yang mengancam keselamatan warga negara, ditujukan untuk mempengaruhi keputusan otoritas publik, pemerintah daerah, dan organisasi internasional tertentu merupakan definisi terorisme.

Kontra-terorisme sebelum masuknya pengaruh rezim kontra-terorisme global (hingga UNGCTS) dengan hukum 2006 di Rusia, terlihat lebih memperhatikan kondisi domestik seperti keamanan kawasan, batas wilayah, dan *idea of the states* (Sosialisme) (Semukhina & Reynolds, 2013:48). Penanganan terorisme dengan penurunan pasukan di luar wilayah Federasi Rusia hanya terjadi apabila kegiatan tersebut mengancam keamanan wilayah negara (seperti efek domino separatisme), perjanjian internasional (keamanan kawasan) atau berdampak pada hubungan terhadap negara tetangga.

Kondisi ini berbeda dengan yang disebutkan pada hukum 2006. Penanganan terorisme di luar wilayah Federasi Rusia sesuai Pasal 4, merupakan kewajiban yang muncul akibat adanya hukum, perjanjian dan kerjasama internasional. Sedangkan, komitmen untuk menurunkan angkatan bersenjata di luar wilayah Federasi Rusia disebutkan pada Pasal 6 ayat 4, dengan metode yang dijelaskan pada Pasal 10 ayat 1, 3, dan 6.

Deskripsi pada rangkaian instrumen kontra-terorisme global seperti Resolusi 1269, penanganan finansial dengan Resolusi 1373, pembentukan *Counter-Terrorism Committee* (2004), *Counter-Terrorism Implementation Task Force* (2005) hingga *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy* 2006, telah berkembang, dan menunjukkan kesamaan definisi seperti yang Rusia hadapi dengan kelompok Basayev.

Peristiwa teater *Dubrovka* dan sekolah Beslan telah mengidentifikasi kelompok teroris Basayev asal Chechnya sebagai *chaos maker*. Karakteristik kelompok teroris seperti Basayev telah berkembang dari kelompok radikal-separatis, maupun pelaku kriminal dengan motif pribadi seperti yang hukum 1998 pahami, telah berubah menjadi kelompok yang mengancam keamanan negara dengan ideologi dan jaringan internasional.

3. Kesimpulan

Bangsa Rusia telah mengalami masa-masa revolusi yang sangat panjang. Kebiasaan hidup untuk bersikap egalitarian membuat Rusia diisi oleh individu-individu yang berfikir kritis bahkan ekstrimis. Sejak berbentuk monarki, Rusia telah memperkenalkan kegiatan yang disebut terorisme pada dunia dengan adanya terror fase oleh *Narodnaya Volya*. Tercapainya populism dengan sistem demokrasi sosial dan bentuk negara federal menggantikan monarki Tsar, tidak juga menciptakan kondisi kenegaraan yang damai.

Gagasan jika terorisme merupakan metode pencapaian kepentingan kelompok *powerless* terhadap kelompok *powerfull* pada masa klasik, telah berkembang dan diterapkan oleh kelompok kriminal yang tidak memiliki motif politik. Kontur masyarakat yang cenderung heterogen dengan luasnya wilayah, membuat pemerintah Rusia menyusun *long-term strategy*.

Teroris khas Timur yang menyerang basic needs sebuah negara seperti keamanan wilayah, warga negara, dan simbol-simbol kenegaraan lain, membuat satuan militer sebagai *state secure*-lah yang menjadi gardu terdepan dalam penanganan terorisme. Hal ini disebabkan pengalaman masa lalu dengan rentannya revolusi atau perubahan pemerintah yang digerakan kepentingan kelompok tertentu. Satuan militer (*state secure*) tidak perlu menunggu sebuah hukum atau UU dalam setiap tindakannya. Berbeda kondisi apabila kepolisian (*law enforcement*) menjadi gardu terdepan, seperti yang Barat pahami.

Pasca Uni Soviet, melalui *Federal Law* No.130-Fz 1998 (mengadopsi *Criminal Code* No. 63-Fz 1996), pengamanan domestik terhadap pelaku kriminal dan penetrasi di

wilayah-wilayah rawan separatis menjadi prioritas utama kontra-terorisme Rusia. Penanganan terorisme dengan penurunan pasukan di luar wilayah Federasi Rusia hanya terjadi apabila kegiatan tersebut mengancam keamanan wilayah negara (seperti efek domino separatisme), perjanjian internasional (keamanan kawasan), dan berdampak pada hubungan terhadap negara tetangga.

Melalui definisi tersebut, pemerintahan Rusia telah mengidentifikasi kelompok Basayev di Chechnya sebagai teroris. Kelompok ini telah bertanggungjawab terhadap aksi terorisme sejak tahun 1990 hingga yang terbesar pada 2002 dan 2004. Bahkan, keberadaan konflik diantara Basayev dan Rusia telah menimbulkan dua perang pada 1994-1996 dan 1999.

Perang Chechnya II (1999), bermula ketika kelompok Basayev menyerang Moskow pada 13 September 1999 yang menewaskan 300 warga negara Rusia. Selain mengakhiri masa genjatan senjata dengan perjanjian Khasavyurt (1996), kejadian tersebut mengindikasikan jika kelompok Basayev hanya bertujuan untuk menimbulkan chaos dan bukan lagi sebagai freedom fighter bagi Chechnya seperti yang selama ini dipahami.

Bersamaan dengan naiknya tren teroris internasional, PBB telah mengupayakan pengamanan melalui rentetan instrumen kontra-terorisme secara global. Kesamaan definisi dan naiknya kebutuhan akan informasi jaringan teroris yang dihadapi Rusia seperti adanya kelompok Basayev, telah membuat Rusia melakukan penyesuaian dimulai dari Dekrit Presiden No.6 tahun 2002 yang menyetujui koordinasi pengawasan finansial seperti yang disebutkan pada Resolusi PBB no.1373 tahun 2001.

Realisme menjelaskan jika survive merupakan kebutuhan utama yang harus terpenuhi di dunia. Diiringi dengan sifat egosentrik yang selalu dimiliki seorang individu, pergesekan kepentingan akan selalu terjadi. Rentetan instrumen kontra-terorisme global tidak hanya menjanjikan sebuah *value* pada konteks hubungan internasional, namun dapat juga mendapatkan informasi akan jaringan teroris yang Rusia butuhkan. Namun, mengingat adanya prinsip *self-help* dan *rational choice* dalam paradigma realisme. Keputusan untuk ikut dalam instrumen global tersebut juga tidak dijelaskan sebagai kepatuhan yang penuh. Hal ini tercermin pada sikap Rusia yang hanya menyetujui dua dari tiga pondasi *UN Global Counter-Terrorism Strategy*, yaitu resolusi 1269 dan 1373.

Keputusan ini disebabkan pada resolusi 1368 yang tidak mencerminkan kepentingan nasional Rusia. Disamping hal tersebut, sikap ini mencerminkan power yang dimiliki Rusia dengan mempertahankan strategi non-intervensi khas Timur dalam operasi kontra-terorisme. Perkembangannya melalui penyusunan *Federal Law No.35-Fz* sebagai hukum kontra-terorisme baru pada 2006, Rusia menegaskan akan tetap berjalan sesuai dengan kepentingan nasionalnya.

Daftar Pustaka

- Buzan, B. (1983) *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Sussex: Wheatsheaf Books Ltd.
- Brown, M.E (Eds.) (2010) *Contending with Terrorism: Roots, Strategies, and Responses*. Cambridge: the MIT Press.
- CBS News. (2013). “Beslan school siege: three days in September” [Online] CBS News. Tersedia dalam: <<http://cbsnews.com/news/beslan-school-siege-three-days-in-september/>> [Diakses 18 Agustus 2015].
- Djelantik, S. (2010) *Terorisme: Tinjauan Psiko-politis, Peran Media, Kemiskinan, dan Keamanan Nasional*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Dougherty, J. (2004) “Chechen claims Beslan attack” [Online] CNN International. Tersedia dalam:

- <<http://edition.cnn.com/2004/WORLD/europe/09/17/russia.beslan>> [Diakses 30 Maret 2015].
- Elster, J. (1983) *Sour Grapes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Funk, D.A. (1984) *Harold J. Berman, Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*. Valparaiso University Law Review, 18(3) Spring, pp.683-703.
- Giefman, A. (1995) *Thou Shalt Kill: Revolutionary Terrorism in Russia, 1894- 1917*. Princeton University Press.
- Hoffman, B. (2006) *Inside Terrorism*. Columbia University Press.
- Huérrou A.L et.al (Eds.) (2014) *Chechnya at War and Beyond*. London: Routledge.
- Leung, R. (2003). "Terror in Moscow" [Online] CBS News. Tersedia dalam: <<http://cbsnews.com/news/terror-in-moscow/>> [Diakses 18 Agustus 2015].
- Messmer W.B. dan Yordan C. (2010) *The Origins of UN Global Counter- Terrorism System*. HAOL, 22 Primavera, pp.173-182.
- Offord, D. (1986) *The Russian Revolutinary Movement in the 1880s*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orttung, R. dan Makarychev A. (2006) *National Counter Terrorism Strategies*. IOS Press.
- Pokalova, E. (2015) *Chechnya's terrorist network: the evolution of terrorism in Russia's North Caucasus*. Santa Barbara: Praeger, ABC-CLIO, LLC.
- Semukhina O.B. dan Reynolds K.M. (2013) *Understanding the Modern Russia Police*. Boca Raton: CRC Press.
- Verhoeven, C. (2009) *The Odd Man Karakozov: Imperial Russia, Modernity, and the Birth of Terrorism*. Ithaca: Cornell University Press.