

BAB V

DIPLOMASI SANDERA DALAM KASUS PENANGKAPAN MENG WANZHOU DAN TWO MICHAELS

5.1 Makna Diplomasi Sandera

Ada beragam motivasi mengapa seseorang, kelompok, atau bahkan negara melakukan *hostage-taking*. Misalnya, narapidana bisa menyandera orang supaya masa tahanannya dikurangi. Seorang kriminal dapat menyandera orang untuk mengamankan diri dari pelariannya. Seorang penculik dapat menyandera orang untuk mendapat uang tebusan. Seorang dengan *mental illness* dapat menyandera orang karena perubahan perasaan mereka, karena pikiran atau bahkan ketakutan mereka sendiri. Siapapun bisa menyandera dan menjadi sandera orang lain. Namun, kasus dari *hostage-taking* di masa sekarang kebanyakan dilakukan oleh organisasi teroris untuk mencapai kepentingan politiknya.

Salah satu kasus *hostage-taking* paling serius yang dilakukan oleh teroris terjadi tahun 1979-1981 ketika Kedutaan Besar Amerika Serikat di Teheran diserang oleh Kaum Revolusioner Iran, dan menyandera sebanyak 66 orang Amerika selama 444 hari.⁸³ Sebagian besar di antaranya adalah diplomat dan staf kedutaan, sementara 13 orang sandera wanita yang kebanyakan keturunan Afrika-Amerika dan non-Amerika dibebaskan. Sampai di akhir masa pembebasan, total tawanan adalah 52 orang karena satu orang lain, atau tahanan ke-14 dibebaskan dengan alasan mempunyai penyakit serius.⁸⁴

⁸³ Kazimierz Grzybowski. "The Regime of Diplomacy and the Tehran Hostages", dalam *The International and Comparative Law Quarterly*, Volume 30 No. 1, 1981, hal. 53.

⁸⁴ Siti Adela. "Iran Hostage Crisis: A Sphere Full of Distrust and Failure", dalam *Jurnal International Phenomenon*, Volume 1 No. 1, 2017, hal. 36.

Para sandera hanya akan dibebaskan ketika Shah Iran, Mohammad Reza Pahlavi, kembali ke Iran untuk diadili atas kejahatan yang dilakukannya terhadap rakyat Iran. Ia telah dipilih keluar dari jabatannya pada tahun 1950, tetapi diangkat kembali setelah kudeta pimpinan AS tahun 1953.⁸⁵ Pada 19 Januari 1981, melalui perjanjian bernama *Algiers Accords*, pemerintah Iran sepakat untuk melepaskan sandera AS dengan syarat seperti; tidak ada lagi intervensi politik dari AS, pencairan segala aset Iran yang dibekukan akibat sanksi ekonomi, dan pengembalian aset keluarga Shah yang sebenarnya milik Iran.⁸⁶

Hal yang dilakukan baik oleh Iran dan Amerika Serikat tersebut adalah sebuah kasus yang dinamakan sebagai *hostage diplomacy*, atau dalam Bahasa Indonesia disebut sebagai diplomasi sandera. Berkaca dari pengertian yang dituliskan sebelumnya, diplomasi adalah cara negara—melalui perwakilan formal atau aktor lainnya—untuk mengartikulasikan, mengoordinasikan, dan mengamankan kepentingan tertentu menggunakan korespondensi, pembicaraan pribadi, pertukaran pandangan, lobi, kunjungan, ancaman, dan aktivitas terkait lainnya.

Sementara, menurut *Department of Justice of The United States*, penyanderaan didefinisikan sebagai pengambilan atau penahanan seseorang yang disertai dengan ancaman untuk membunuh, melukai, dan menahan orang tersebut, untuk memaksa pihak ketiga atau institusi pemerintah mengambil tindakan. Kemudian berdasarkan *United Nations International Convention Against The*

⁸⁵ Kenneth J. Bechtel. "The Iran Hostage Crisis" (dalam [https://www.umbc.edu/che/tahlessons/pdf/The_Iran_Hostage_Crisis\(PrinterFriendly\).pdf](https://www.umbc.edu/che/tahlessons/pdf/The_Iran_Hostage_Crisis(PrinterFriendly).pdf), diakses pada 11 November 2021).

⁸⁶ Siti Adela, *Op. Cit.*, hal. 39.

Taking Of Hostages, setiap orang yang diambil, ditahan, diancam, dibunuh, atau dilukai dalam rangka memaksa pihak ketiga, baik itu negara, *international organization* atau *non-governmental organization*, orang, dan/atau kelompok untuk melakukan atau tidak melakukan perbuatan apapun sebagai syarat tersurat maupun tersirat, disebut sebagai penyanderaan.

Atas dasar pengertian-pengertian tersebut, diplomasi sandera dapat dimaknai sebagai pengambilan sandera yang dilakukan oleh negara, dengan maksud untuk mencapai, memaksa, serta mengamankan kepentingan nasionalnya. Konotasi diplomasi sandera seringkali dianggap negatif karena diplomasi seperti ini tidak hanya merugikan pemerintah negara yang terlibat, tapi juga masyarakat yang tidak bersalah. Tidak ada yang tahu bagaimana nasib para sandera yang ditangkap dan tidak ada jaminan kalau mereka akan dibebaskan dalam keadaan hidup. Negosiasi jelas bisa digunakan dan hukum internasional juga bisa ditegakkan. Namun, di dunia saat ini, adalah naif untuk percaya bahwa hanya dengan negosiasi dan hukum internasional, pelepasan sandera dapat dijalankan secara setara (*equal*), karena beberapa alasan pasti membawa beban lebih dari yang lain.

5.2 Kontribusi Teoritis terhadap Konsep Diplomasi

Setelah Perang Dingin, diplomasi menjadi lebih kompleks dan terbuka; memberikan ruang kepada negara-negara *periphery* dan *semi-periphery* memainkan peran dalam politik internasional, entah dengan apapun caranya, bisa dengan bergabung dalam organisasi internasional, menjadi pahlawan di tengah konflik, menciptakan terobosan baru, dan lain sebagainya. Apapun itu, setiap

tindakan dalam diplomasi abad ke-21 tidak lagi didorong oleh keinginan menyebarkan ideologi, tapi didorong oleh kepentingan pribadi, seperti pencarian sumber daya, energi, dan penguasaan pasar.⁸⁷ Pencarian atau pemegang negara terkuat dalam era ini juga bukan siapa yang memenangkan perang, namun siapa yang melibatkan peningkatan interaksi teknologi, politik, ekonomi, dan budaya paling maksimal.⁸⁸

Diplomasi sering dianggap sebagai aktivitas yang damai, walaupun bisa jadi dalam prosesnya melibatkan perang dan konflik bersenjata atau tindak kekerasan lainnya. Semunya garis antara aktivitas diplomatik dan kekerasan sebenarnya adalah salah satu perkembangan yang membedakan diplomasi kontemporer dengan diplomasi di era-era sebelumnya. Secara umum, isi diplomasi juga jadi lebih melebar kepada istilah-istilah baru seperti, ‘gastrodiplomasi’ ‘diplomasi minyak’, ‘diplomasi sumber daya’, ‘diplomasi pengetahuan’, ‘tata kelola global’, ‘diplomasi transisi’, termasuk juga ‘diplomasi sandera’ yang kesemuanya membentuk konsepsi politik yang lebih luas.⁸⁹

Selama ini, diplomasi telah menjembatani sumber-sumber antar kekuatan sosial (budaya, ekonomi, politik, dan militer) selama bertahun-tahun dan berkembang seiring berjalannya waktu; dari sejak zaman kerajaan, kerajaan regional, negara-kota, negara-bangsa, sampai penguasa teknologi yang mengambil kekuatan lebih jauh seperti sekarang. Gagasan modern tentang negara sudah relatif stabil untuk sistem yang digunakan saat ini, maka studi mengenai diplomasi juga

⁸⁷ Kishan S. Rana. *Op. Cit*, hal. 13-15.

⁸⁸ Sophie Nanyonga. “How Globalization has Changed Diplomacy”, *RAIS Conference Proceedings: Research Association for Interdisciplinary Studies*, Agustus 2019, hal. 148.

⁸⁹ R. P. Barston. *Modern Diplomacy*. New York: Routledge, 2019, hal. 1

seharusnya bisa berkembang maju, bukan mundur ke belakang. Argumen ini adalah asumsi logis bahwa tidak ada alasan untuk berfikir bahwa diplomasi itu statis. Adapun kekurangan yang ada saat ini akan dijadikan pelajaran untuk interaksi di babak yang akan datang.⁹⁰

Perkembangan diplomasi yang telah ada sampai sekarang, bagaimanapun, bukan untuk membedakan mana diplomasi ‘lama’ dan ‘baru’, tetapi untuk membuktikan bahwa diplomasi itu berevolusi. Diplomasi adalah subjek dengan perubahan yang konstan, bukan subjek yang berubah menjadi sesuatu yang baru. Bahwa Perang Dingin telah mentransformasi diplomasi tradisional yang hanya melibatkan “*international elite*”, menjadi diplomasi yang lebih demokratis, membutuhkan eksplanasi publik, dan diplomasi terbuka.⁹¹

Diplomasi sandera yang menjadi bahasan utama dalam kasus ini dilandasi oleh adanya kepentingan nasional, dimana AS menuntut tanggungjawab Meng Wanzhou dan Huawei atas kasus skema penipuan yang membuat lembaga keuangan global, HSBC, berpotensi melanggar sanksi AS kepada Iran. Sementara, karena eksekutif tinggi Huawei ditangkap dan Huawei memiliki koneksi yang tinggi ke pemerintah Tiongkok, Tiongkok ikut membalas dengan menangkap warga negara Kanada, Michael Kovrig dan Michael Spavor—yang mana tidak memiliki kekuatan sama sekali, dan tidak memiliki intervensi apapun pada awalnya.

Akibatnya, Kanada yang semula hanya ingin membantu AS dalam menangkap Meng Wanzhou di Vancouver, jadi ikut masuk ke dalam “medan perang” agar warga negaranya dibebaskan. Beruntungnya, Presiden AS yang

⁹⁰ Alison R. Holmes dan J. Simon Rofe. *Global Diplomacy: Theories, Types, and Models*. New York: Routledge, 2019, hal. 15.

⁹¹ R. P. Barston. *Op. Cit*, hal. 5.

sedang menjabat, Joe Biden, memiliki tanggungjawab untuk membantu melepaskan Two Michaels dengan menunda kasus utama yang berjalan—karena apabila tidak, entah apalagi yang bisa Tiongkok lakukan dan tidak ada yang bisa menjamin keduanya kembali dalam keadaan selamat.

Aksi tangkap menangkap ini menjadi awal dari masalah baru antar ketiganya yang berpengaruh pada pengambilan keputusan kebijakan dalam dan luar negeri. Misalnya, akibat kasus ini, tensi Kanada kepada Tiongkok menjadi naik hingga mempertimbangkan untuk tidak mengizinkan masuknya jaringan 5G yang dibuat Huawei, bergabung dengan AS dan aliansinya di Eropa dan Australia. Lebih lanjut, hal ini juga berdampak pada kebijakan perdagangan internasional keduanya, tidak sekali dua kali, baik Kanada maupun Tiongkok menolak impor-ekspor dan melakukan retur penjualan akibat barang yang diterima “katanya” tidak sesuai ekspektasi. Hal ini terjadi dalam perdagangan *canola oil* dan daging babi pada bulan Februari-Maret 2019.

Khawatir akan ada konflik yang lebih jauh lagi, AS akhirnya mengalah dan membiarkan Meng Wanzhou bebas setelah ia diminta untuk hanya mengakui kesalahannya. Dengan adanya peristiwa ini, beberapa pengamat percaya bahwa Pemerintahan Biden pecah di bawah tekanan panjang dari Tiongkok dan akhirnya menyerah, memberi Tiongkok kemenangan besar dan memperkuat kecenderungannya untuk mengintimidasi dan menggunakan diplomasi sebagai alat memaksakan kehendak. Pada kenyataannya, justru Tiongkok-lah yang menyerah dan jadi pecundang terbesar dari aksi intimidasi yang tidak bermoral seperti ini.⁹²

⁹² Scott Kennedy. “Beijing Suffers Major Loss from Its Hostage Diplomacy” (<https://www.csis.org/analysis/beijing-suffers-major-loss-its-hostage-diplomacy> diakses pada 14 Juli 2022).

Adalah satu keuntungan besar bagi Tiongkok untuk ikut andil ke dalam kasus dengan melakukan diplomasi sandera, karena publik tidak akan peduli dan menaruh perhatian besar bahwa sedang ada penyanderaan yang melibatkan negara. Proses penyelamatan sandera yang ditawan oleh negara juga belum banyak dibahas oleh pengamat atau ahli di bidangnya. Banyak proses penyelamatan sandera, namun yang hanya dilakukan oleh kelompok teroris atau orang yang sedang di bawah pengaruh psikologis. Tentu upayanya akan sangat berbeda jika otoritas terkait dihadapkan dengan negara yang punya kuasa sangat besar dan punya sumber daya apapun untuk melakukan hal yang mungkin tidak bisa dipikirkan. Maka, sebenarnya diplomasi sandera ini bisa jadi berbahaya sekali dan seharusnya tidak pernah dilakukan.

Tindakan Tiongkok dalam kasus ini menegaskan kembali pada masyarakat internasional bahwa Tiongkok tidak patuh terhadap aturan hukum dan proses hukum yang berlaku. Menyadari bahwa AS dan Kanada tidak akan melepaskan Meng dalam waktu singkat, mereka menangkap Two Michaels dan tidak diberikan kesempatan apapun untuk berhubungan dengan dunia luar. Tuduhan yang dibebankan kepada mereka terasa seperti dibuat-buat, persidangan dilakukan tanpa melibatkan pihak kedutaan bahkan selesai hanya dalam waktu beberapa menit. Walaupun begitu, pihak Tiongkok tetap bersikeras bahwa kedua kasus tidak berhubungan.

Mengambil keuntungan dari kasus ini, Tiongkok nampaknya berusaha untuk mengambil *exposure* dengan memperkuat citra internasionalnya, memajukan kecakapan teknologi tingginya, dan memaksa negara-negara untuk tunduk pada tekanannya. Walaupun sebuah survei yang dilakukan Angus Reid Institute pada

tahun 2021 menyatakan hanya 14 persen orang Kanada yang percaya Tiongkok adalah negara baik, tapi *exposure* selamanya *exposure*. Baik atau tidak, *exposure* dibutuhkan untuk menarik atensi.

Selama kasus ini berjalan, Kanada dan AS telah merespon dengan sangat baik sehingga tidak ada kemungkinan eskalasi konflik yang meningkat dan berakhir buruk. AS bersikap baik dengan tidak “membungkuk” begitu Tiongkok menyandera, membuktikan bahwa AS berpegang teguh pada prinsipnya. Kanada juga tetap diam dan bersikap hati-hati dalam perkembangan kasus dengan menunggu AS menyelesaikan kasus dengan caranya sendiri. Kedepannya, AS harus lebih siap untuk menghadapi segala kemungkinan, mengurangi tingkat potensi kerusakan negara, dan menghindari penderitaan orang-orang yang tidak bersalah seperti Kovrig dan Spavor.

Tetapi, perlu juga diingat bahwa bukan hanya AS yang harus siap akan kondisi ini. AS mungkin beruntung karena ada di posisi yang setara dengan Tiongkok. Tapi bagaimana jika situasinya hanya Kanada dan Tiongkok, tanpa ada keterlibatan AS, atau bagaimana situasinya jika negara yang lebih kecil daripada Kanada, dengan *power* yang jauh lebih kecil daripada Tiongkok. Ketidakseimbangan seperti ini memberikan kesempatan pada negara yang lebih kuat untuk semakin banyak mengintervensi—meninggalkan kegagalan lain dalam proses negosiasi pembebasan.

5.3 Masa Depan Praktik Diplomasi Sandera

Ada sebab ada akibat. Ada alasan AS menangkap Meng Wanzhou dan alasan kenapa pada akhirnya Two Michaels dijadikan tumbal dari konflik

diplomasi AS-Tiongkok. Rasanya akan jadi berat sebelah apabila semua kesalahan dilimpahkan ke Tiongkok sepenuhnya. Padahal, sejak awal Meng ditangkap di Vancouver tahun 2018 belum dinyatakan bersalah, AS dan Kanada sudah memeriksa dan menahan layaknya seorang tahanan. Tindakan ini secara objektif tidak adil untuk Meng Wanzhou.

Beberapa sumber meyakini, bahwa sesungguhnya alasan penangkapan Meng Wanzhou bukan semata-mata karena pelanggaran sanksi, namun ke hal baru yang lebih luas daripada itu, yakni soal Perang Dagang dan rivalitas teknologi AS-Tiongkok. Huawei beroperasi dalam lingkungan yang sangat kompleks dan dinamis, yang menciptakan peluang, kendala, dan bahkan bahaya. Namun dengan ekosistem kapitalisme Tiongkok, Huawei berhasil memiliki kesempatan, termasuk akses ke dalam pasar global dan berkontribusi sebagai perusahaan teknologi terkemuka di dunia. Ketidakseimbangan sistem antara Tiongkok dan AS ini berpotensi menciptakan serangan koersif dan destruktif, salah satunya termasuk klaim-klaim yang dibebankan AS kepada Huawei.⁹³

Bagi Trump, kala itu, masalah sebenarnya berakar pada konseptualisasinya tentang kebangkitan kembali Tiongkok sebagai ancaman geo-ekonomi yang mengancam kepemimpinan hegemoni Amerika. Pertanyaan utama baginya tidak kurang dari: Siapa yang akan mendominasi teknologi transformatif, seperti 5G, *Artificial Intelligence* (AI), robotika, dan sejenisnya? Keyakinannya adalah, siapa pun yang mendominasi teknologi ini akan memimpin dunia di masa depan. Mengingat keunggulan Huawei dalam teknologi 5G dan AI, Tiongkok tampaknya

⁹³ Wenxian Zhang, Ilan Alon, Cristoph Lattemann. *Huawei Goes Global Volume I: Made in China for the World*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020, hal. 14.

sedang menuju ke posisi itu. Tidak mengherankan jika Trump khawatir Amerika akan tergeser oleh Tiongkok.⁹⁴

Huawei nyatanya siap untuk mengklaim hampir setengah dari pasar 5G di seluruh dunia, mendorong pusat gravitasi teknologi menjauh dari vendor telekomunikasi Barat (AS), dan membunyikan alarm tentang potensi kemampuan Tiongkok untuk melampaui Amerika. Walaupun ditolak habis-habisan oleh AS dan aliansinya (Inggris, Kanada, Selandia Baru, Jepang, dan Australia), nyatanya jaringan 5G Huawei masih memiliki tempat di lebih dari 20 negara seperti Portugal, Prancis, dan Jerman. Hal ini menyiratkan bahwa Huawei masih mendapatkan kepercayaan dari banyak sekutu dekat Amerika.⁹⁵

Pada akhirnya, keberhasilan Tiongkok dalam praktik diplomasi sandera semacam ini seperti peribahasa “menang jadi arang, kalah jadi abu”, menang atau kalah sama-sama punya porsi kerugian yang sama. Namun satu yang pasti, Tiongkok berhasil membuat negara-negara aliansi AS meningkatkan kewaspadaan terhadapnya. Kanada bahkan merilis peringatan kepada warga negaranya untuk berhati-hati dan mempertimbangkan kembali negara Tiongkok sebagai destinasi perjalanan, karena tidak ada hal yang sepadan untuk dikorbankan daripada menjadi target dari negara yang menarik sandera. Namun jika memang itu niat Tiongkok sejak awal, maka upaya mereka melakukan diplomasi sandera bisa dibilang sukses.

Meningkatnya kewaspadaan negara lain kepada Tiongkok membuat Tiongkok merasa bahwa tidak ada negara yang berani untuk menginterupsi kepentingan nasionalnya—dengan kepercayaan diri ini, bukan tidak mungkin

⁹⁴ James C. Hsiung, *Op. Cit.*, hal. 60.

⁹⁵ *Ibid.*

praktik yang sama terjadi lagi di masa yang akan datang. Namun perlu juga diingat bahwa, jika Tiongkok memainkan praktik yang sama, maka negara lain juga tidak akan tinggal diam dan akan membalas dengan tindakan yang sama.

