

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Alasan Pemilihan Judul**

Dunia ini memang penuh dengan berbagai fenomena, terkadang masing-masing negara mengalami konflik hingga terjadi perang terbuka. Namun terkadang juga menjalin persahabatan melalui kerjasama di berbagai bidang, bahkan lebih dari itu negara-negara internasional terkadang juga memiliki solidaritas yang tinggi dalam membantu negara lain yang terjadi suatu momentum luar biasa.

Kasus bantuan dan dukungan internasional terhadap Indonesia, khususnya dalam momentum gempa tsunami di Aceh dan sekitarnya dan kasus flu burung (*Avian Disease*) yang melanda di beberapa kota besar di Indonesia mampu menjadi tolak ukur tentang tingginya solidaritas internasional terhadap Indonesia. Dukungan dan bantuan internasional terhadap Indonesia, yang

mencakup bantuan teknis dan non teknis secara krusial mampu, mengurangi beban Pemerintah Indonesia.

Bantuan internasional terhadap Indonesia dalam bidang kesehatan, khususnya dalam kasus gempa tsunami Aceh dan kasus flu burung di Indonesia banyak memuat berbagai hal yang menarik untuk dibahas lebih lanjut sebagai penulisan skripsi. Disamping itu penulis berpendapat, bahwa tema ini belum pernah di tulis sebelumnya oleh civitas akademika Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, yang diharapkan dapat memberikan wawasan dan pengetahuan bagi penulis sendiri serta pihak-pihak yang membutuhkan.

#### **B. Latar Belakang Masalah**

Dunia ini memang aneh, terkadang konflik terjadi hanya karena persengketaan faktor perekonomian, persaingan militer ataupun kepentingan-kepentingan lainnya yang sulit dihapuskan. Namun dilandasi momentum tertentu, dunia internasional mampu tampil dengan

harmonis meniadakan perbedaan hingga menumbuhkan sikap solidaritas bagi negara-negara dunia internasional.

Indonesia yang kapabilitasnya masih digolongkan menjadi sebagai negara dunia ke-tiga (*Negara Berkembang*), pada 28 Maret 2005 mengalami musibah besar yang menelan korban ribuan jiwa yaitu kasus gempa tsunami yang melanda Aceh, Nias dan sekitarnya. Dalam bencana alam tersebut bukan hanya publik Indonesia yang mengalami kedukaan yang luar biasa, namun dunia internasional juga bersimpati secara penuh.<sup>1</sup>

Dalam waktu yang relatif singkat pasca Tsunami momentum bantuan-bantuan asing pun datang di Indonesia, mencakup bantuan teknis dan non teknis. Bantuan internasional kepada Indonesia dalam kasus Tsunami tersebut, berasal dari negara sahabat dan organisasi internasional (*Perserikatan Bangsa-Bangsa/PBB*).

Hampir negara-negara dari seluruh negara dari lima Benua, bersimpati pada tragedi gempa Tsunami 26 Desember 2004. Disamping melanda Indonesia, gempa Tsunami juga melanda sebagian Malaysia, Thailand,

---

<sup>1</sup> "Korban Tsunami Banyak Belum Ditemukan" *Pikiran Rakyat*, 30 Maret 2005, hal 9.

India, Philipina, Pakistan dan sebagian gugus kepulauan Hawaii. Banyaknya korban dan hancurnya infrastruktur, membuat simpati dunia internasional mengalir. Bahkan Sekreriat Jenderal PBB, Koffi Annan mengemukakan bahwa akibat dampak Tsunami Maret 2005 akan dapat diperbaiki secara normal dalam kurun waktu sepuluh tahun.<sup>2</sup>

Bantuan dan dukungan terhadap kasus gempa Tsunami di Indonesia, antara lain berasal dari Masyarakat Komisi Eropa yang menghibahkan bantuan dana pembangunan kembali (*Restrukturisasi*) pasca Tsunami di Indonesia sebesar 450 juta Euro. Bantuan Uni Eropa tersebut, disampaikan oleh Jose Manuel Baroso yang merupakan Presiden Komisi Masyarakat Eropa yang mewakili 25 negara Eropa.<sup>3</sup>

Disamping Uni Eropa, bantuan dan dukungan terhadap kasus gempa Tsunami di Indonesia juga berasal dari beberapa negara Afrika. Bantuan tersebut antara lain datang dari Mesir dibawah kepemimpinan Presiden Husni Mubarrak yang mengirimkan bantuan pangan, Kamerun,

---

<sup>2</sup> "Bantuan Asing Tsunami dan Solidaritas Internasional" *Suara Pembaharuan*, 1 Juli 2005, hal. 7.

<sup>3</sup> "Voice of America", <http://www.voanews.com.php.html> diakses pada 19 November 2005.

Kenya dan Maroko yang diwakili oleh Raja Hassan II. Bantuan negara-negara Afrika tersebut, mencakup bantuan pangan, dukungan jasa pelaksana teknis melalui puluhan teknisi dan bantuan peralatan pendukung teknik.<sup>4</sup>

Negara Asia yang banyak mendukung melalui bantuan adalah Jepang, sebagai negara terkaya ketiga di dunia, dibawah kepemimpinan Perdana Menteri Junichiro Koizumi mengirimkan 970 anggota Pasukan Bela Diri Jepang (*Japan Defense Force*) dan bantuan sejumlah 500 juta US Dollar, mencakup pembangkit listrik generator, sukarelawan, tenda penampungan pengungsi dan beberapa peralatan lainnya. Bantuan-bantuan Jepang tersebut sebagian besar dialokasikan melalui JICA (*Japan International Cooperations Agency*).

Bantuan-bantuan terhadap kasus gempa tsunami Aceh juga dihadirkan secara besar-besaran oleh Amerika Serikat, dengan mengirimkan USNS *Mercy's* sebuah kapal perang raksasa yang berfungsi sebagai rumah sakit terapung dari Armada Amerika Serikat Ke-tujuh. Melalui

armada kesehatan

tersebut, puluhan ribu orang berhasil terselamatkan, bahkan peranan USNS Mercy's dinilai lebih cepat dan sigap daripada Pemerintah Daerah Aceh yang terkendala oleh medan yang terisolir, serta peralatan yang kurang memadai.<sup>5</sup>

Pasca permasalahan gempa Aceh berada pada kondisi yang lebih stabil, Indonesia kembali diuji dengan merebaknya kasus Flu Burung atau *Avian Disease* yang bukan hanya menyebabkan publik Indonesia menjadi resah namun hal ini juga berlaku di beberapa negara Asia, karena ditengarai wabah flu burung di Indonesia terkait dengan wabah flu burung di Hongkong beberapa waktu silam. Dalam kasus flu burung yang melanda Indonesia, solidaritas internasional semakin teruji.

Dalam kasus flu burung, baik lembaga internasional ataupun negara sahabat berperan aktif dalam kasus ini. Sebagai contoh Pemerintah Jepang melalui Kementerian Kesehatan, Tenaga Kerja dan Kesejahteraan Sosial Jepang sedang mengolah satu rencana, setelah penyebaran flu

---

<sup>5</sup> "Voice of America", *op, cit.*

burung didapati pada satu peternakan ayam di Prefektur Yamaguchi di Jepang barat.

merebaknya wabah flu burung di Indonesia, mendorong Organisasi Pertanian dan Makanan Dunia (FAO dan WHO) untuk memberikan bantuan dana sebesar 390.000 US Dollar atau setara dengan Rp 3,276 miliar kepada Indonesia untuk menanggulangi wabah flu burung. Bantuan itu diberikan Perwakilan Organisasi Pertanian dan Makanan Dunia Jepang di Indonesia dari perwakilan Pemerintah Jepang Tsukasa Kimoto kepada Sekjen Departemen Pertanian Memed Gunawan, disaksikan Menteri Pertanian Bungaran Saragih, di Gedung Departemen Pertanian Jakarta.<sup>6</sup>

### **C. Permusan Masalah**

Dari paparan diatas dapat ditarik pokok permasalahan. Apa faktor-faktor yang melatar belakangi bantuan asing dalam penyelesaian masalah-masalah bidang kesehatan, khususnya dalam kasus gempa tsunami dan kasus flu burung di Indonesia tahun 2005 ?

---

<sup>6</sup> "Bantuan Jepang Terhadap Kasus Flu Burung di Indonesia", *Pikiran Rakyat*, 30 Maret 2005. hal 6

#### D. Kerangka Pemikiran

Dalam rangka menjawab perumusan masalah dan menarik hipotesa, penulis menggunakan dua teori yaitu teori pembuatan kebijakan luar negeri menurut William de Coplin dan teori pengaruh menurut Udo Steinbach. Kedua teori ini dipilih karena relevan dengan tema yang sedang dibahas.

Teori pembuatan kebijakan luar negeri ditujukan sebagai pendekatan dalam rangka membahas tentang berbagai momentum dan alasan-alasan yang berhubungan dengan bantuan negara-negara internasional terhadap Indonesia dalam bidang kesehatan, khususnya pada kasus wabah flu burung dan gempa tsunami. Sedangkan teori pengaruh digunakan sebagai pendekatan terhadap dampak yang ditimbulkan atas bantuan-bantuan internasional terhadap Indonesia dalam bidang kesehatan, khususnya pada kasus gempa tsunami dan wabah flu burung (*Avian Disease*).

### 1. Teori Pembuatan Kebijakan Luar Negeri (*Decisions Making Theory*)

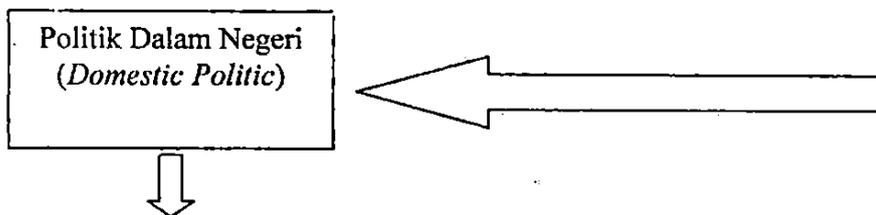
Teori pembuatan keputusan menurut William de Coplin berisi tentang keterkaitan antara beberapa elemen yang mempengaruhi suatu rezim, dengan kata lain keputusan suatu rezim negara tidak berdiri statis dan independent namun dipengaruhi oleh berbagai faktor. Faktor tersebut adalah kondisi internasional, kondisi dalam negeri suatu negara dan kapabilitas ekonomi dan militer negara tersebut.

Konsep pembuatan kebijakan luar negeri adalah wujud mekanisme dalam memperjuangkan dan merealisasikan kepentingan-kepentingan nasional suatu bangsa memperhatikan kaidah-kaidah internasional, menurut Coplin pembuatan kebijakan luar negeri memiliki keterkaitan pada aspek-aspek tertentu yang saling berpengaruh dan mempengaruhi. Berbagai aspek tersebut antara lain kondisi politik domestik (*Domestic Politics*), kapabilitas Top Posisi atau posisi atas riqur pemimpin (*Decisions Making*), kapabilitas ekonomi dan militer (*Military and Economic Capability*) dan tindakan

politik luar negeri (*Foreign Policy Act*), gambaran secara riil konsep pembuatan kebijakan politik luar negeri menurut William De Coplin dapat dilihat pada skema dibawah ini.<sup>7</sup>

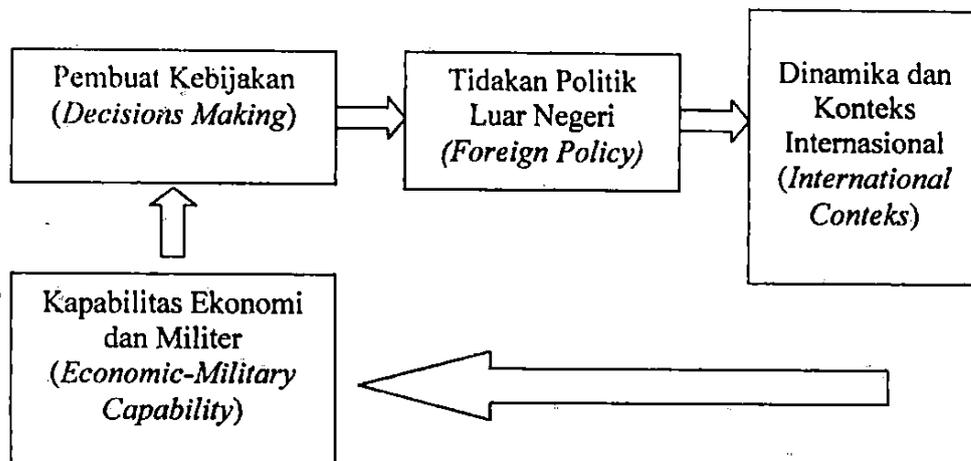
Gambar 1.1.

Skema Pembuatan Kebijakan Luar negeri



---

<sup>7</sup> William De Coplin, *Introductions to International Politic (Teoritical Interviews)*, dalam Sufri Yusuf, *Hubungan Internasional: Telaah dan Teoritis*, Pustaka Sinar Baru, Bandung, 1992, hal 37



Penjelasan mengenai bagan menurut William De Coplin diatas adalah mengacu pada siklus pembuatan kebijakan luar negeri yang terpaut oleh elemen-elemen tertentu, serta kebijakan politik luar negeri bukan berdiri sendiri secara independen. Kebijakan politik luar negeri (Dalam Hal ini Bantuan Negara Internasional Terhadap Indonesia), didasarkan pada kondisi dalam negeri dan sumber daya ekonomi militer yang dikandung suatu negara. Hal ini mampu mendorong suatu rezim (Dalam Hal ini Pemerintah Negara Internasional), untuk

membuat suatu kebijakan politik luar negeri yang disesuaikan dengan dinamika konteks internasional.

Dengan demikian maka dapat dilihat secara jelas, bahwa kebijakan politik luar negeri dalam hal ini adalah dukungan dan bantuan dipengaruhi secara kuat oleh kondisi ekonomi dan militer, kondisi politik dalam negeri yang dijadikan sebagai acuan rezim pembuat keputusan untuk membuat produk tindakan politik luar negeri melalui bantuan asing, faktor tingkah laku (*Attitude*) rezim pembuat keputusan turut menentukan efektifitas dalam bantuan dan dukungan suatu negara terhadap negara lain.

Aplikasi teori ini pada kasus bantuan internasional terhadap bidang kesehatan di Indonesia, khususnya pada kasus gempa tsunami Aceh hingga wabah flu burung (*Avian Disease*) apabila dikaji dari sudut pandang internasional adalah sangat berhubungan erat dengan figur pemimpin suatu negara, kondisi ekonomi dan militer serta kondisi dalam negeri suatu negara.

Figur kepemimpinan yang memiliki solidaritas tinggi, ataupun memiliki kepentingan nasional (*National*

Interest) di balik misi bantuan tersebut ditentukan oleh kapabilitas seorang pemimpin negara di suatu negara, sehingga dalam hal ini persepsi seorang pemimpin (*The Leader Attitude*) terhadap kondisi momentum yang terjadi di suatu negara menjadi hal yang penting.

Persepsi merupakan pandangan suatu personal terhadap suatu kasus atau fenomena, pada sudut pandang tertentu. Pandangan suatu pembuat kebijakan (*Decisions Maker*) atau pemimpin suatu negara, terhadap identifikasi suatu obyek sangat berpengaruh bagi pembuatan kebijakannya yang berkonsekuensi luas.<sup>8</sup>

Hal ini berlaku juga bagi persepsi kepala negara asing sebagai figur pembuat kebijakan (*Decisions Maker*) terhadap dua tragedi "luar biasa" yang terjadi di Indonesia, yaitu kasus gempa tsunami hingga wabah flu burung yang menjadi momentum luar biasa yang mampu menarik simpati bukan hanya dari dalam negeri Indonesia sendiri, namun juga dunia internasional.

---

<sup>8</sup> David Easton, *A Frame Work for Political Analysis*, dalam Ronald Chilcote, *Teori Perbenadingan Politik: Penelusuran dan*

Kondisi perekonomian dan militer yang kuat menjadi salah satu faktor pendukung bantuan tersebut, karena hampir tidak mungkin negara yang sumber daya perekonomiannya minim dapat mendukung dan membantu secara optimal. Pada era globalisasi sekarang ini, terjadi suatu bentuk pengaburan batas-batas kenegaraan hal ini ditambah semakin majunya sistem teknologi komunikasi dan informasi, sehingga even yang terjadi di suatu negara dengan cepat dan secara instan dapat diikuti oleh berbagai pihak di negara lain.

Demikian halnya dengan kondisi perekonomian, bagi negara semaju apapun tentunya tidak akan mampu tampil eksis secara optimal tanpa kontak dan peran serta dengan negara lain, sehingga dalam hal ini bantuan-bantuan terhadap negara lain pada dasarnya ditujukan untuk melanggengkan kepentingan nasional (*National Interest*) dan negara yang bersangkutan.

Pada konteks ini faktor militer adalah merupakan perpanjangan tangan (*Second Hand*) dari pemerintah negara asing, hal ini dikarenakan baik kondisi perekonomian, kapabilitas rezim pemerintah berkaitan

erat dengan kondisi militer suatu negara. Sarana-sarana yang mendukung dan mampu bergerak cepat, serta posisinya pada saat kondisi damai menjadi salah satu faktor yang signifikan bagi bantuan asing terhadap bidang kesehatan di Indonesia, khususnya pada kasus gempa tsunami hingga wabah flu burung (*Avian Disease*) tahun 2005.

Bantuan asing yang dijalankan oleh negara-negara internasional terhadap Indonesia, merupakan bentuk solidaritas yang dilatar belakangi oleh tindakan rezim suatu negara internasional, dengan kata lain rezim negara internasional yang mendukung penyelesaian dan dukungan terhadap kasus flu burung dan gempa tsunami Aceh adalah negara yang kapabilitas dan kredibilitasnya sudah berhubungan erat dengan Pemerintah Indonesia, melalui berbagai bentuk kerjasama, sehingga menimbulkan mekanisme balas-budi.

Kebijakan kepala negara/rezim negara-negara internasional (*Decisions Making*) dalam membantu dan mendukung penyelesaian kasus gempa tsunami dan wabah flu burung di Indonesia, dilatar belakangi oleh faktor

perekonomian dan militer yang relatif maju dan kondisi riil dalam negeri, negara-negara internasional itu sendiri. Dengan demikian dapat diketahui bahwa, bantuan negara-negara internasional dalam penyelesaian dan dukungan terhadap kasus gempa tsunami dan kasus flu burung di Indonesia, merupakan bentuk solidaritas atas bentuk kooperatif melalui sistem balas budi dan rasa senasib-sepenanggungan dari dunia internasional terhadap Indonesia.

## 2. Teori Pengaruh Oleh Udo Steinbach

Teori pengaruh merupakan teori yang menitik beratkan pada mekanisme aksi dan reaksi, dengan kata lain sebuah tindakan (Act) akan membawa suatu konsekuensi. Pada umumnya teori pengaruh bersifat seperti erek bola salju (Snow Ball) artinya sebuah tindakan yang sebelumnya kecil bergerak menjadi suatu bentuk yang lebih besar (Spill Over), dalam teori

(Act), Proses (*Process*) dan Out Put/Feed Back (*Umpan Balik*).<sup>9</sup>

Tindakan (*Act*) menurut Steinbach merupakan sebuah penetrasi atau aksi yang mencakup penekanan, penambahan ataupun tindakan ke dalam sebuah sistem yang stabil. Kondisi stabil tersebut diartikan sebagai kondisi "Nol" dengan kata lain kondisi nol tersebut adalah kondisi normal sebelum adanya suatu tindakan ataupun intervensi dan dominasi.

Teori pengaruh adalah wujud atas konsekuensi tindakan suatu aktor/rezim negara. Dengan kata lain tindakan (*Act*) suatu negara baik positif ataupun negatif, yang dijalankan secara terus-menerus akan membangun sebuah opini publik internasional. Jika tindakan tersebut, merupakan suatu hak yang positif maka menumbuhkan sikap yang positif pula dari negara obyek, sehingga akan menghasilkan benefit yang maksimal dari negara subyek.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Udo Steinbach dalam Ebi. Hara, *Decisions making Dalam Studi Hubungan Internasional*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991. hal 62.

<sup>10</sup> *Ibid*.

Teori pengaruh sangat relevan terhadap kasus bantuan internasional terhadap bidang kesehatan di Indonesia, khususnya pada kasus gempa tsunami Aceh dan flu burung. Hal ini untuk mengetahui maksud yang terkandung serta latar belakang mengapa dunia membantu Indonesia. Setidaknya terdapat tiga hal yaitu sebagai bentuk solidaritas, dalam rangka mendukung agenda kepentingan nasional (*National Interest*) dan sebagai image atau prestise.

Image atau prestis adalah salah satu dampak/persepsi yang didapat suatu negara yang telah membantu penyelesaian suatu kasus di negara lain. Dalam kasus bantuan negara-negara internasional terhadap kasus penyelesaian dan dukungan terhadap kasus gempa tsunami Aceh dan wabah flu burung, negara yang bersangkutan akan mendapatkan citra positif dan popularitas. Sehingga akan berdampak positif pada keberadaan dan eksistensi negara tersebut. yang dicalamnya terdapat perusahaan multinasional. sumber daya alam vital yang bergantung pada Indonesia dan beberapa ketergantungan lainnya.

Sebagai salah satu contoh konkrit adalah Amerika Serikat yang menggunakan lembaga USAID (*United States Agency of International Development*) sebagai lembaga bantuan asing bidang kemanusiaan di Indonesia, disamping itu Jepang juga menjalankan kebijakan yang sama yaitu melalui keberadaan lembaga bantuan asing JICA (*Japan International Cooperations Agency*) dan beberapa lembaga bantuan asing lainnya.

Dengan demikian dapat dilihat secara riil, bantuan asing terhadap kasus gempa tsunami Aceh dan wabah flu burung (*Avian Disease*) di Indonesia dari dunia internasional merupakan bentuk "input", bantuan dan dukungan tersebut diproses oleh Pemerintah dan masyarakat Indonesia dan respon tersebut menjadi bentuk "output" yang berpengaruh positif bagi keberadaan dan eksistensi negara-negara internasional tersebut di Indonesia.

#### **E. Hipotesa**

Melalui pendekatan kerangka pemikiran diatas maka dapat ditarik hipotesa, bahwa faktor-faktor yang

melatar belakangi bantuan asing bagi bidang kesehatan di Indonesia adalah mencakup faktor ekonomi dan faktor politik. Faktor ekonomi adalah karena Indonesia merupakan pangsa pasar yang strategis sehingga bantuan asing tersebut dapat menimbulkan bentuk kesepahaman bagi keberadaan perdagangan internasional dan perusahaan transnasional. Sedangkan faktor politik adalah dalam rangka menciptakan image positif sebagai bagian dalam pemenuhan nilai-nilai kemanusiaan, yang diharapkan dapat mendukung stabilitas dalam negeri Indonesia dan dunia internasional.

#### **F. Metodologi Penelitian**

Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif yang merupakan metode penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan secara terperinci suatu fenomena tertentu atas data yang bersifat kualitatif yang dianalisa dengan teori yang digunakan.

Data-data yang dikumpulkan merupakan data-data sekunder, yang artinya dalam hal ini penulis tidak

menjalankan observasi langsung namun lebih mengacu pada sumber-sumber yang telah ada, melalui studi kepustakaan (*Libaryan Research*). Data-data dikumpulkan dan diolah melalui :

1. Buku-buku
2. Surat Kabar dan Majalah
3. Jurnal Sosial Politik dan Artikel Ilmiah
4. Internet (*Web Site*).

#### **G. Tujuan Penelitian**

1. Dengan penulisan skripsi ini diharapkan dapat menjawab perumusan masalah serta menarik dan membuktikan hipotesa, tentang faktor-faktor yang melatar belakangi bantuan asing bagi penyelesaian masalah-masalah bidang kesenatan, khususnya dalam kasus gempa tsunami Aceh pada 26 Desember 2004 hingga kasus wabah flu burung (*Avian Disease*) di Indonesia tahun 2005.
2. Penulisan ini ditujukan sebagai informasi kepada pembaca dan pihak-pihak khususnya segenap civitas akademika ilmu Hubungan Internasional yang

mebutuhkan tentang dinamika bantuan asing dalam bidang kesehatan di Indonesia, khususnya dalam kasus flu burung dan gempa tsunami Aceh.

3. Sebagai syarat dalam memperoleh gelar sarjana Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dengan Spesialisasi Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

#### **H. Jangkauan Penulisan**

Dalam rangka memberi batasan agar penulisan skripsi ini tidak meluas, maka penulis membatasi penulisan ini pada tahun 2001 sampai dengan tahun 2005. Dipilih periode tahun tersebut karena banyak terjadi momentum yang mewakili tema skripsi ini, jangkauan diluar tahun tersebut sedikit dibahas selama masih ada keterkaitan dan masih relevan pada tema penulisan ini.

#### **I Sistematika Penulisan**

Penulisan skripsi ini terbagi atas lima bab yaitu :

**BAB I** berisi tentang alasan pemilihan judul latar belakang masalah, perumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, metode penelitian, tujuan penelitian, jangkauan penulisan dan sistematika penulisan.

**BAB II** membahas tentang dinamika tragedi tsunami yang melanda Provinsi Aceh dan sekitarnya pada 26 Desember 2004 hingga merebaknya kasus flu burung (*Avian influenza*) di Indonesia, mencakup persepsi internasional pada kedua kasus kemanusiaan internasional tersebut.

**BAB III** membahas tentang dinamika dukungan internasional terhadap bidang kesehatan di Indonesia, khususnya pada kasus gempa tsunami yang melanda Provinsi Aceh dan sekitarnya pada 26 Desember 2004 hingga kasus merebaknya wabah flu burung (*Avian Disease*) di Indonesia.

**BAB IV** membahas tentang faktor-faktor yang mempengaruhi bantuan dunia internasional terhadap Indonesia pada bidang kesehatan, khususnya pada kasus

gempa tsunami Aceh hingga merebaknya wabah kasus flu burung di Indonesia.

**BAB V** berisi kesimpulan dan saran.