

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagaimana kita pahami, politik luar negeri Indonesia yang menganut prinsip bebas-aktif telah mengamankan untuk menempatkan kita sebagai subyek yang berhak menentukan sikap dan tujuannya sendiri dan bukannya sebagai obyek dalam pergaulan internasional.

Politik luar negeri suatu negara sesungguhnya merupakan hasil perpaduan dan refleksi dari politik dalam negeri yang dipengaruhi oleh perkembangan situasi regional maupun internasional. Demikian pula halnya dengan politik luar negeri Indonesia yang tidak terlepas dari pengaruh beberapa faktor, antara lain posisi geografis yang strategis, yaitu posisi silang antara dua benua dan dua samudra; potensi sumber daya alam dan manusia berikut susunan demografi; dan sistem sosial-politik yang sangat mempengaruhi sikap, cara pandang serta cara kita memposisikan diri di fora internasional.

Kebijakan luar negeri setiap negara adalah sebuah refleksi aspirasi negara yang bersangkutan dalam berhadapan dengan negara lain di seluruh dunia. Politik luar negeri tersebut paling tidak dipengaruhi oleh tiga faktor: kondisi politik dalam negeri (*domestic politics*), kemampuan ekonomi dan militer, serta lingkungan internasional.¹ Ketiga faktor itu juga yang ikut mempengaruhi

¹ Lihat William D. Coplin, *Pengantar Politik Internasional* (terj), Bandung, Sinar Baru, 1992, khususnya bab III sampai bab V. Baca juga M. Riza Sihbudi, *Indonesia-Timur Tengah, Masalah dan Prospek*, Jakarta, Gema Insani Press, 1997, hal. 11

pembentukan awal dasar dan arah politik luar negeri Indonesia ketika dirumuskan setelah proklamasi kemerdekaan 1945.

Prinsip-prinsip yang menggaris bawahi kebijakan luar negeri Indonesia diuraikan untuk pertama kalinya oleh Muhammad Hatta dalam rapat KNPI (Komite Nasional Indonesia Pusat) pada tanggal 2 September 1948 di Yogyakarta. Prinsip ideal politik luar negeri Indonesia yang ditegaskan oleh Hatta dan para *founding fathers* bangsa ini waktu itu tercantum secara jelas dalam konstitusi Negara, yaitu menganut haluan politik “bebas aktif”.²

Doktrin politik “bebas aktif” ini bisa dilihat sebagai sikap dan strategi Indonesia yang sedang memperjuangkan kemerdekaan dalam situasi Perang Dingin waktu itu. Sebuah perseteruan yang membelah dunia dalam dua blok yang saling bertentangan: Blok Barat yang dipimpin Amerika Serikat, dan blok Komunis Uni Soviet.

Sebagai negara yang pada saat itu masih menghadapi agresi Belanda yang ingin kembali menjajah pasca kemerdekaan, Indonesia dihadapkan pada situasi yang sulit dan dilematis. Kelompok kiri ingin bangsa ini bergabung dengan blok Komunis yang sangat anti Barat, untuk memperkuat perjuangan melawan Belanda yang merupakan anggota dari blok Barat. Sementara para pemimpin nasionalis seperti Hatta dan Sjahrir, tidak ingin Indonesia dikuasai komunis. Inilah alasan kenapa akhirnya pemerintah mengambil jalan tengah, yakni tidak memihak kepada blok manapun.³

² Michael Leifer, *Politik Luar Negeri Indonesia*, Jakarta, Gramedia, 1986, hal. xvi.

³ Dewi Fortuna Anwar, “Hatta dan Politik Luar Negeri”, dalam *Seratus Tahun Bung Hatta*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2002, hal. 231.

Hatta mengatakan, “Indonesia harus tetap menjadi subyek yang berhak menentukan sikap sendiri, berhak memperjuangkan tujuan sendiri berdasarkan pada kekuatan sendiri”. Selain itu, Indonesia juga menolak segala bentuk penjajahan serta berkewajiban mendukung terwujudnya perdamaian dunia. Hal ini juga tertuang jelas dalam pembukaan UUD 45 pada alinea pertama dan kedua.⁴ Maka dalam pidatonya yang berjudul “Mendayung Antara Dua Karang” pada rapat KNPI di Yogyakarta, Hatta mengatakan.

Kita (Indonesia) jangan menjadi obyek dalam pertarungan internasional, melainkan kita harus tetap menjadi subyek yang berhak menentukan sikap sendiri, berhak memperjuangkan tujuan sendiri berdasarkan pada kekuatan sendiri, berhak memperjuangkan tujuan kita sendiri, yaitu Indonesia merdeka seluruhnya.⁵

Hatta mengibaratkan strategi Indonesia dalam menghadapi dunia luar sebagai berlayar di antara dua karang. Jika kapal terlalu dekat dengan salah satu “karang” (atau blok politik tertentu), maka keselamatan kapal Indonesia akan terancam. Maka sejak itu, ucapan Hatta pada rapat KNPI tersebut menjadi mercusuar politik luar negeri Indonesia yang bernafaskan politik bebas aktif.

Selain itu, Muhammad Hatta menegaskan bahwa politik luar negeri merupakan satu kesatuan dari politik dalam negeri atau dengan kata lain *foreign policy is begun at home*: kebijakan luar negeri hanyalah merupakan kepanjangan dari politik dalam negeri. Pemaknaan dari model kebijakan luar negeri yang Hatta jelaskan tersebut secara terminologis disebut dengan *total diplomacy*, yang oleh mantan Presiden Amerika Serikat, Harry S Truman, diartikan sebagai “*diplomacy*

⁴ Mochtar Kusumaatmaja, *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa Ini*, Bandung, Penerbit Alumni, 1983, hal. 6.

⁵ Mohammad Hatta, *Mendayung Antara Dua Karang*, Jakarta, Bulan Bintang, 1976, hal. 13.

that views domestic and foreign issues as inseparable".⁶ Pemikiran Muhammad Hatta tersebut terekam dalam sebuah pidato radio pada tanggal 15 Desember 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

Politik luar negeri yang dilakukan oleh Pemerintah mestilah sejalan dengan politik dalam negeri. Seluruh rakyat harus berdiri tegapnya dan rapatnya di belakang Pemerintah Republik Indonesia. Persatuan yang sekuat-kuatnya harus ada, barulah Pemerintah dapat mencapai hasil yang sebaik-baiknya dari diplomasi yang dijalankan.⁷

Dasar-dasar pokok dari politik luar negeri Indonesia didasari dari UUD 1945, yang dalam alinea pertama pembukaannya disebutkan: "Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa, dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan." Selanjutnya dijelaskan juga dalam pembukaan UUD tersebut, bahwa tujuan politik luar negeri Indonesia adalah: "Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial."⁸ Peran Indonesia dalam menyelesaikan permasalahan internasional, terutama yang mengancam perdamaian dan bertentangan dengan keadilan dan kemanusiaan selalu dilanjutkan dan diintensifkan dengan semangat 10 Prinsip Bandung.

Di tingkatan regional, peran Indonesia bisa dilihat melalui keterlibatannya di ASEAN. Indonesia merupakan salah satu pendiri ASEAN bersama empat Negara lainnya: Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand. ASEAN yang didirikan pada 8 Agustus 1967 di Bangkok tersebut, juga menjadi upaya rekonsiliasi pemerintahan Soeharto di kawasan, yakni dengan membuka kembali

⁶ Dikutip dari Embassy of the Republic of Indonesia, Tokyo, Japan, 2004.

⁷ Sambutan Menteri Luar Negeri Indonesia dalam acara Penetapan Duta Belia Indonesia Tahun 2005; didapat dari <http://indonesian-embassy.or.jp/menui/information/opini/menlu-duta-belia-2005.htm>; Internet (diakses tanggal 13 Maret 2009).

⁸ Mochtar Kusumaatmaja, *Op.Cit.*, hal. 6.

hubungan diplomatik dengan Malaysia pada tahun tersebut, setelah sebelumnya Soekarno mengambil jalan konfrontasi. Dalam konteks ASEAN, pemerintah Indonesia memandang organisasi regional ini sebagai soko guru politik luar negeri Indonesia. Indonesia selalu mengedepankan kerjasama ASEAN sebagai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan di kawasan Asia Tenggara.

Pada tataran Timur Tengah, kawasan tersebut masih menjadi wilayah yang menarik bagi mayoritas orang Indonesia dan memiliki makna istimewa tersendiri. Dari kacamata Indonesia, wilayah Timur Tengah dapat dilihat dari berbagai sudut dan kepentingan. Sebagai negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia, Indonesia tentu memiliki hubungan emosional yang erat dengan kawasan tersebut mengingat Timur Tengah merupakan wilayah tempat kelahiran dan pusat spiritual agama Yahudi, Kristian dan terutama Islam.

Hubungan Indonesia dengan negara-negara Arab di Timur Tengah sudah lama terjalin. Secara makro kita melihatnya dari masuknya Islam ke Indonesia. Hubungan itu juga dilakukan melalui pertemuan-pertemuan resmi dengan keikutsertaan organisasi-organisasi Islam di Indonesia dalam kongres-kongres Islam. Salah satu contohnya adalah kongres yang diadakan pada tahun 1924 di Mekah. Indonesia saat itu diwakili oleh H. O. S. Cokroaminoto (SI) dan K.H. Mas Mansur (Muhammadiyah).

Dalam sejarah diplomasi, Indonesia lebih dekat dengan Mesir dan Irak daripada Arab Saudi. Mesir merupakan negara yang pertama kali mengakui kemerdekaan Indonesia. Soekarno (Presiden RI saat itu) lebih dekat dengan Gamal Abdel Nasser daripada Raja Faisal dari Arab Saudi. Gamal Abdel Nasser,

Sukarno, dan PM India Jawaharlal Nehru adalah tiga ikon dalam Konferensi Asia Afrika 1955.⁹

Akan tetapi, sejumlah analisis menilai hubungan Indonesia dan Timur Tengah, khususnya negara-negara teluk tidak buruk, tetapi juga tidak hangat dan mesra. Timur Tengah bukanlah lingkaran konsentrasi diplomasi Indonesia. Politik Luar Negeri RI lebih terfokus pada lingkaran Asia Tenggara dan Asia Pasifik, dan relatif kurang mencitrakan diri sebagai negara Islam.

Sebagai Negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia, Indonesia juga aktif dalam Organisasi Konferensi Islam (OKI). Indonesia bahkan ikut mendirikan OKI bersama 22 Negara lainnya pada tahun 1970. Keterlibatan Indonesia dalam OKI waktu itu bertujuan untuk memajukan kerjasama internasional dengan Negara-negara Islam. Namun demikian, kerjasama tersebut lebih didasarkan pada piagam PBB daripada prinsip-prinsip Islam.¹⁰

Michael Leifer berpendapat, bahwa partisipasi Indonesia dalam OKI bukanlah sebagai Negara Islam, tetapi sebagai suatu Negara yang menghargai prinsip-prinsip Gerakan Non-Blok dan Konferensi Bandung.¹¹ Bisa dibayangkan, posisi Indonesia dalam OKI cukup unik. Indonesia tidak hanya diterima sebagai satu-satunya Negara bukan Islam,¹² tetapi bertindak sebagai penengah dalam persetujuan di antara anggota OKI.

⁹ Harian Umum *Sinar Harapan*, Edisi 15 Maret 2006.

¹⁰ Imron Rosyadi, *Organisasi Konferensi Islam dan Masalahnya*, Jakarta, Yayasan Idayu, 1981, hal. 15.

¹¹ Michael Leifer, *Op.cit.*, hal. 137.

¹² Indonesia bukanlah Negara Islam ataupun menganut agama sebagai asas konstitusi. 22 Negara pendiri OKI adalah Negara-negara Islam, kecuali Indonesia. Piagam OKI menyatakan bahwa anggotanya adalah Negara Islam, oleh karena Indonesia bukanlah Negara Islam, maka delegasi Indonesia waktu itu menolak untuk menandatangani piagam tersebut. Namun demikian, OKI tetap mengizinkan Indonesia untuk berpartisipasi dalam setiap kegiatannya.

Sesungguhnya dalam politik luar negerinya, Indonesia tidak pernah menganggap penting keberadaan negara-negara Arab. Sejak masa pemerintahan Soeharto, Indonesia cenderung mengambil jarak dengan negara-negara di kawasan Timur Tengah. Selama era Orde Baru, hubungan Indonesia dengan dunia Arab tidak mengalami kemajuan berarti, disebabkan Jakarta selalu melihat sebelah mata pada kawasan itu, dan sebaliknya lebih menaruh perhatian pada negara-negara Barat. Riza Sihbudi, pengamat masalah Timur Tengah, menjelaskan bahwa Soeharto ketika itu sangat diliputi ketakutan terhadap politik Islam. Asumsinya, memperkuat hubungan dengan negara-negara Arab yang mayoritas Islam sama dengan memperkuat kedudukan politik Islam di Indonesia.¹³ Tidak heran jika dalam berdiplomasi, bangsa Indonesia lebih mengedepankan kemajemukan, dan jarang sekali menggunakan simbol-simbol Islam.

Berbeda dengan pendahulunya, Pada era Presiden Soekarno hubungan Indonesia dengan dunia Arab, khususnya Mesir, semakin erat. Ini antara lain dapat dilihat dari peranan Presiden Soekarno dan Presiden Gamal Abdul Nasser dalam Konferensi Asia-Afrika di Bandung tahun 1955, yang menjadi cikal bakal lahirnya gerakan nonblok pada tahun 1961.

Konferensi Asia Afrika tahun 1955 merupakan salah satu tonggak prestasi bangsa kita dalam bidang politik luar negeri. Bandung menjadi tempat konferensi sekaligus simbol kebangkitan bangsa-bangsa terjajah seperti terlihat pada judul buku seorang pakar Perancis¹⁴ “*Bandoeng et le reveil des peuples colonisés*”

¹³ Harian *Kompas*, Edisi 10 Oktober 2002.

¹⁴ Odette Guitard, *Bandoeng et le reveil des peuples colonisés*, Paris: Presses Universitaires de France, 1961.

yang ditulis tahun 1961 dan menjadi buku teks bagi mahasiswa. Ini merupakan prestasi bidang internasional yang sangat signifikan karena menempatkan Indonesia sebagai negara dunia ketiga yang terpandang di dunia. Prestasi yang diraih Indonesia saat itu menjadi momen yang paling bersejarah bagi terobosan diplomasi Indonesia.

Di samping mengambil jarak, politik hubungan Indonesia dengan negara-negara Arab juga diwarnai ambivalensi. Sejarah mencatat bahwa Mesir sebagai salah satu negara di Timur Tengah merupakan negara pertama yang mengakui kedaulatan Indonesia. Akan tetapi, pada saat ini Indonesia tidak mau diidentifikasi sebagai negara yang dekat dengan negara-negara Arab.

Adapun keanggotaan Indonesia dalam Organisasi Konferensi Islam (OKI) hanya sebagai anggota luar biasa, karena Indonesia tidak ingin disebut sebagai negara Islam, melainkan negara Pancasila. Ini menjadi pola yang mapan, yang dijalankan baik oleh Departemen Luar Negeri maupun presiden. Pada masa kepemimpinan Soeharto, ambivalensi itu sangat jelas terlihat sehingga negara Arab tidak pernah dianggap penting dalam diplomasi RI.¹⁵ Minimnya partisipasi Jakarta pada organisasi seperti OKI, yang secara umum didominasi negara-negara Arab, mempertegas bahwa Indonesia mengabaikan dunia Arab.

Abdul Khalik mengatakan dalam suatu seminar di Jakarta yang diselenggarakan oleh ICWA (Indonesian Council on World Affairs) bahwa Indonesia menghadapi dilema dalam diplomasi politiknya di Timur Tengah karena disatu sisi ingin

¹⁵ Azyumardi Azra dalam Harian *Kompas*, Edisi 10 Oktober 2002.

berperan sebagai mediator di Timur Tengah dan disisi lain tidak mempunyai hubungan diplomatik dengan Israel.¹⁶

Kalau kita melihat dan mempelajari hubungan yang dijalin oleh negara-negara Arab kepada Indonesia atau sebaliknya, maka kita akan mendapati hubungan solidaritas yang didasari atas rasa persaudaraan (*ukhwah Islamiyah*).¹⁷ Hal tersebut terbukti dengan pernyataan-pernyataan yang dibuat oleh para pemimpin-pemimpin negara Arab, organisasi lokal di negara-negara Arab, atau melalui statement yang dikeluarkan Sekjen Liga Arab terhadap Indonesia.¹⁸

Jikalau politik luar negeri suatu negara mencerminkan tindakan dan kebijakan yang dibuat guna mencapai kepentingan nasional, maka pertanyaan yang cukup urgen adalah: bagaimana kebijakan luar negeri Indonesia dalam menyikapi dinamika konflik di Timur Tengah? Peran seperti apa yang dimainkan pemerintah Indonesia dalam menyikapi invasi AS ke Irak pada Maret 2003?

Kita telah melihat betapa serangan Amerika ke Irak membuat rakyat Indonesia geram dan marah. Hal itu ditunjukkan dengan melakukan aksi-aksi demonstrasi di berbagai kota di tanah air. Misalnya di Surabaya sekitar 2.000 orang dari berbagai organisasi menggelar demo di kantor Konjen AS di Jalan dokter Soetomo Surabaya. Mereka mengusung spanduk dan poster yang bertuliskan kecaman dan penolakan keras terhadap invasi tersebut. Seperti tulisan yang menghujat Presiden George Bush yang berbunyi “Bush sama dengan

¹⁶ Harian *Jakarta Post*, Edisi 13 Juni 2006.

¹⁷ Baca Moh. Natsir, *Solidaritas yang dijalin Rasa Persaudaraan*, dalam *Sekitar Perjanjian*, hlm.35.

¹⁸ M. Zein Hassan, *Diplomasi Revolusi Indonesia di Luar Negeri*, Jakarta, Bulan Bintang, 1980, hlm. 161-171.

Hitler”.¹⁹ Kelompok Islam garis keras, Front pembela Islam (FPI), mengumumkan akan mengirim sukarelawan untuk membantu kelompok perlawanan Irak, memerangi koalisi militer yang dipimpin AS.

Presiden Megawati pun mengecam keras keras tindakan Pemerintah AS dan sekutunya memutuskan menyerang Irak. “Penggunaan kekuatan militer terhadap Irak atas dasar keputusan sepihak adalah tindakan agresi yang bertentangan dengan hukum internasional”, kata Presiden Megawati Sokarnoputri di Istana Negara, Jakarta, Kamis (20/03/05) seusai siding kabinet yang membahas perkembangan krisis Irak. Tindakan AS, lanjut Megawati, telah mengancam tatananan dunia. Perang yang dilancarkan AS membawa dampak negatif terhadap ekonomi dan politik, tidaka hanya di kawasan Timur Tengah, tetapi di seluruh dunia termasuk Indonesia.

Dalam kaitannya dengan masalah tersebut, Indonesia menuntut Dewan Keamanan PBB segera mengadakan sidang darurat untuk mendesak AS dan sekutunya segera menghentikan perang. Pemerintah pun berinisiatif jika Dewan Keamanan PBB menemui kebuntuan maka akan di ambil jalan mendesak Majelis Umum PBB menggelar siding darurat di bawah kerangka resolusi tindakan bersama untuk perdamaian.

Keterlibatan publik serta pemerintah Indoensia dalam kasus invasi AS ke Irak pada Maret 2003 juga didorong sikap politik luar negeri yang bebas-aktif. Kata “aktif” menunjukkan bahwa politik luar negeri Indonesia tidaklah pasif dan mengambil sikap netral dalam menghadapi permasalahan-permasalahan

¹⁹ Didapat dari www.keadilan.or.id/modules/news/print.php?storyid=1755; Internet (diakses tanggal 13 Maret 2009)

internasional. Pembukaan UUD 45 secara jelas menuntut Indonesia untuk menentang segala bentuk penjajahan dan ikut memajukan perdamaian dunia.²⁰ Dalam konteks “agresi” AS ke Irak, sikap Indonesia seharusnya sudah jelas: menolak sikap unilateral AS dan mendukung berbagai upaya pembebasan Irak dari pendudukan AS serta mendukung upaya terwujudnya perdamaian.

Namun demikian, sikap politik luar negeri Indonesia terkadang tidak selalu sesuai dengan harapan masyarakat. Tidak sedikit yang menilai sikap pemerintah masih lemah dan belum menunjukkan kemandiriannya ketika harus berhadapan dengan kepentingan yang dibawa oleh negara *super power* seperti AS. Pemerintah juga cenderung *plin-plan* terhadap Israel yang kerap kali bertindak semena-mena terhadap bangsa Palestina. Hal tersebut menimbulkan sebuah kesimpulan perseptual: terdapat persoalan dalam kebijakan luar negeri Indonesia. Dan sebagai bangsa dengan penduduk muslim terbesar di dunia, dalam mengartikulasi kepentingan sudah seharusnya Islam menjadi perhatian pemerintah dan menempatkannya secara proporsional dalam mengkonstruksi sebuah kebijakan luar negeri.

Dengan berbagai argumen yang telah penulis paparkan, Skripsi ini kemudian mencoba melihat seperti apa sebenarnya kebijakan politik luar negeri Indonesia yang dibangun dalam memberi sikap terhadap invasi Amerika terhadap Irak. Tentu hal tersebut juga bisa dilihat dari ketegasan pemerintah dalam mengecam aksi agresi AS dan memberi bantuan konkrit pada Irak seperti yang dikehendaki oleh masyarakat Indonesia. Selain itu, Skripsi ini juga akan

²⁰ Mochtar Kusumaatmaja, *Op.cit.*, hal. 7. Baca juga Dewi Fortuna Anwar, *Hatta dan Politik Luar Negeri*, dalam *Seratus Tahun Bung Hatta*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2002, hal. 232.

mencoba menyoroiti kemandirian politik sebagaimana haluan politik bebas aktif yang dianut oleh Indonesia, serta persoalan artikulasi kepentingan Islam dalam kebijakan luar negeri tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang penulis paparkan di atas, maka rumusan masalahnya adalah: *“Bagaiman kebijakan politik luar negeri Indonesia terhadap invasi AS ke Irak pada Maret 2003?”*

C. Kerangka Teoritik

Untuk mengeksplorasi lebih jauh persoalan yang akan dibahas dalam skripsi ini, penulis memerlukan beberapa kerangka dasar teori dan konsep yang sekiranya dapat mendukung penelitian ini, di antaranya:

Teori Politik Luar Negeri

Sebagian besar studi mengenai politik internasional, pada kenyataannya didominasi oleh studi mengenai kebijakan (politik) luar negeri. Studi tersebut memusatkan perhatian pada deskripsi kepentingan, tindakan, dan unsur kekuatan negara.

Politik luar negeri merupakan rangkaian kebijakan otoritatif dari suatu negara terhadap dunia luar, dipengaruhi dan dibentuk oleh berbagai faktor internal dan eksternal yang saling berinteraksi. Banyak ilmuan hubungan internasional yang kemudian melakukan kajian mendalam tentang proses politik luar negeri.

Dari kajian yang berhasil mereka lakukan, tentu pada akhirnya melahirkan teori-teori yang nantinya akan digunakan oleh peneliti dalam bidang tersebut.

Dalam penelitian Skripsi ini, penulis lebih menekankan pada penggunaan teori Politik Luar Negeri yang dipaparkan oleh William D. Coplin, dengan alasan bahwa teori tersebut cukup memadai untuk mengorganisasikan dan menata fakta yang penulis teliti. Dengan ketepatan teori, pembahasan sebuah masalah akan terukur dengan jelas dan tidak melenceng dari garisnya.

Menurut Coplin, kebijakan luar negeri merupakan sebuah keputusan yang didahului oleh sebuah proses di mana ada tuntutan dari *domestic politics*, serta dengan melihat kemampuan dari kekuatan ekonomi dan militer. Faktor-faktor tersebut kemudian mempengaruhi para pembuat kebijakan, yang kemudian meramunya menjadi sebuah kebijakan luar negeri dalam merespon situasi internasional. William D. Coplin menyatakan:

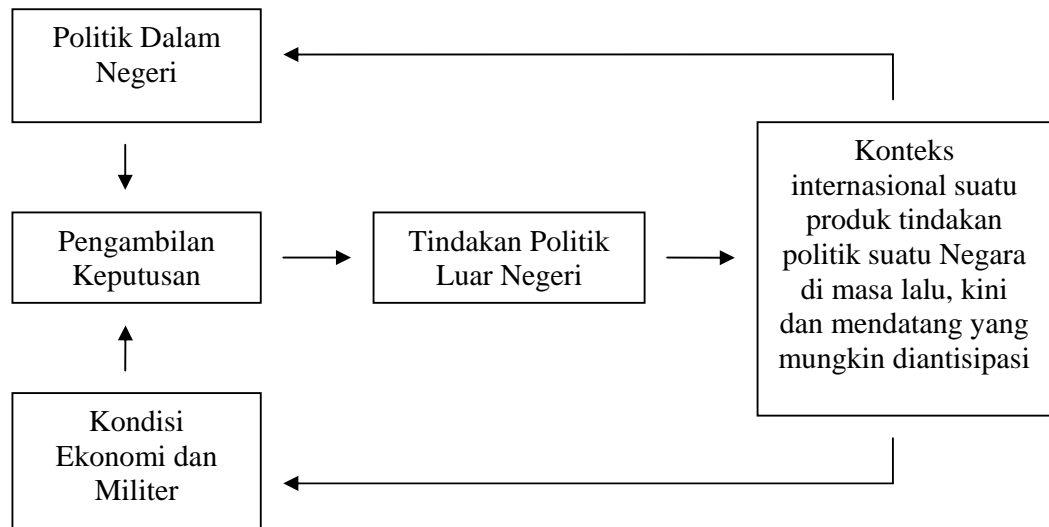
To be interested in why states behave as they do interest area, we have to be interested in why their leaders make the decision. However, it would be mistake to think that foreign policy act may be viewed as the result of three broad categories of considerations affecting the foreign policy decision maker state. The second is the economy and military capability of the state. The third is the international context the particular position in which his state finds it self especially in relation to other state in system.²¹

Bersandarkan pada apa yang dipaparkan Coplin, politik luar negeri setidaknya dipengaruhi oleh tiga faktor utama, yaitu: kondisi politik dalam negeri, kemampuan ekonomi dan militer, serta lingkungan internasionalnya. Untuk lebih jelas memahami tentang model proses pembuatan kebijakan luar negeri seperti

²¹ William D. Coplin, *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis*, Edisi ke-2, Sinar Baru, Bandung 1992, hal. 30.

yang William D. Coplin paparkan tersebut, dapat dilihat dalam skema tabel di bawah ini:

Tabel 1:
Pengambilan Kebijakan Luar Negeri William D. Coplin



Sumber: William D. Coplin, *Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoritis*, Sinar Baru, Bandung, 1992, Hal.30.

Dalam hal ini, kebijakan luar negeri Indonesia telah diatur secara jelas yaitu menganut politik “bebas-aktif”. Prinsip ini didasarkan dari pikiran Mohammad Hatta yang dicetuskannya pada rapat KNPI (Komite Nasional Indonesia Pusat) di Yogyakarta pada tanggal 2 September 1948.²² Hatta mengatakan, “Indonesia harus tetap menjadi subyek yang berhak menentukan sikap sendiri, berhak memperjuangkan tujuan sendiri berdasarkan pada kekuatan sendiri”. Selain itu, Indonesia juga menolak segala bentuk penjajahan serta berkewajiban mendukung terwujudnya perdamaian dunia. Hal ini juga tertuang

²² Michael Leifer, *Politik Luar Negeri Indonesia*, Jakarta, Gramedia, 1986, hal. xvi.

jelas dalam pembukaan UUD 45 pada alinea pertama dan kedua²³, dan dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN antara lain menegaskan arah politik Indonesia yang bebas aktif dan berorientasi pada kepentingan nasional, menitikberatkan pada solidaritas antarnegara berkembang, mendukung perjuangan kemerdekaan bangsa, menolak penjajahan dalam segala bentuk, serta meningkatkan kemandirian bangsa dan kerjasama internasional bagi kesejahteraan rakyat. Sikap serta garis besar politik luar negeri Indonesia diatur juga dalam UU No. 37/1999 Tentang Hubungan Luar Negeri. Pada pasal 1 ayat (2) disebutkan:

Politik Luar Negeri adalah kebijakan, sikap dan langkah Pemerintah Republik Indonesia yang diambil dalam melakukan hubungan dengan Negara lain, organisasi internasional, dan subyek hukum internasional guna mencapai tujuan nasional.

Sementara dalam pasal 3 disebutkan, *Politik Luar Negeri menganut prinsip bebas aktif yang diabadikan untuk kepentingan nasional.*²⁴ Dengan demikian, politik luar negeri Indonesia mempunyai landasan yang kuat, karena telah diatur secara jelas. Kaidah pokok dalam UU No 37 Tahun 1999 tersebut menetapkan bahwa Menteri Luar Negeri menyelenggarakan sebagian tugas umum pemerintah dan pembangunan dalam bidang Hubungan Luar Negeri dan Politik Luar Negeri. Hal yang sama juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, telah menegaskan kedudukan Departemen Luar Negeri untuk memainkan peranan utama dalam membantu

²³ Mochtar Kusumaatmaja, *Op.cit.* hal. 6.

²⁴ Lihat UU No. 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri; didapat dari <http://www.bpkp.go.id/unit/hukum/uu/1999/37-99.pdf>; Internet (diakses tanggal 05 November 2007).

tugas-tugas Presiden menyelenggarakan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri.²⁵

Kedudukan itu menjadi penting mengingat tantangan pelaksanaan politik luar negeri dan diplomasi Indonesia saat ini sangat kompleks dengan segala varian perubahan dinamis hubungan internasional. Karena itu, Departemen Luar Negeri menyadari pentingnya memfokuskan kebijakan politik luar negeri pada langkah-langkah yang mampu mewujudkan kepentingan nasional.

Namun demikian, dalam beberapa kasus politik internasional, kebijakan luar negeri sebuah Negara terkadang justru tidak mencerminkan kepentingan nasional. Seperti yang pernah dikatakan seorang diplomat Inggris, “Kebanyakan keputusan penting sering dibuat bukan sebagai bagian dari kebijakan yang disepakati bersama dan berpandangan jauh, tetapi di bawah tekanan mendesak suatu krisis tak terduga.”²⁶

Komentar ini merupakan kritik umum yang ditujukan pada kebijakan luar negeri banyak Negara, yaitu bahwa pemerintah tidak mempunyai kebijakan yang sebenarnya, melainkan hanya menanggapi prakarsa pihak lain. Mereka hanya memperhatikan pemecahan masalah apabila timbul masalah, tidak dengan merumuskan tujuan jangka panjang dan merumuskan alat untuk mencapainya.²⁷

Dalam kaitannya dengan kebijakan luar negeri Indonesia, penelitian ini ingin melihat sejauh mana kebijakan luar negeri Indonesia terhadap dinamika konflik di Timur Tengah, khususnya masalah invasi Amerika Serikat ke Irak

²⁵ Didapat dari <http://www.deplu.co.id/>; Internet (diakses tanggal 20 Mei 2009).

²⁶ Dikutip dari Anthony Sampson, *Anatomy of Britain*, New York, Harper & Row, 1962, hal. 311. dalam K.J. Holsti, *Op.cit.*, hal. 138.

²⁷ Baca Paul Seabury, *Power, Freedom, and Diplomacy: The Foreign Policy of the United States of America*, New York, Random House, 1963, hal. 5, dalam *Ibid.*

sesuai dengan landasan UU dan mencerminkan agregasi kepentingan nasional. Hal ini bisa dilihat dari respon masyarakat Indonesia dan pernyataan pemerintah itu sendiri atas kebijakan AS menginvasi Irak pada Maret 2003.

D. Hipotesa

Sesuai dengan amanat prinsip Politik Luar Negeri Republik Indonesia yang tertuang di dalam pembukaan UUD 1945 terutama dalam masalah ikut melaksanakan ketertiban dunia, maka kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Invasi Amerika Serikat ke Irak pada Maret 2003 sudah cukup responsif dan tepat sasaran, yaitu:

1. Menolak invasi tersebut dan tetap menginginkan penyelesaian masalah Irak dilakukan melalui mekanisme damai.
2. Meluasnya sikap pro dan kontra dalam masyarakat Indonesia terhadap invasi AS ke Irak merupakan suatu fakta bahwa mayoritas masyarakat Indonesia tidak dapat menerima “pasifisme” dalam politik luar negeri dan diplomasi Indonesia.

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui sikap serta kebijakan politik luar negeri Indonesia terkait invasi yang dilakukan Amerika Serikat terhadap Irak pada Maret 2003. Tentunya, analisa kebijakan politik luar negeri yang dibuat pemerintah tersebut tidak mungkin lepas dari sifat dasar yang melekat padanya seperti para *founding fathers* tetapkan yaitu berhaluan bebas aktif.

Bagi para penstudi hubungan internasional, hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu untuk menganalisis proses politik luar negeri bebas aktif Indonesia yang dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti kondisi politik dalam negeri (domestik), kemampuan ekonomi dan militer, serta pengaruh yang ditimbulkan oleh lingkungan internasional (eksternal).

Tidak kalah pentingnya, penelitian ini juga sebagai ajang untuk mempraktekkan ilmu yang telah diperoleh selama di bangku perkuliahan, dengan mengaplikasikan teori-teori, konsep-konsep ke HI-an yang telah penulis pelajari selama masa perkuliahan. Penelitian ini juga sebagai upaya memperkaya kajian studi ilmu hubungan internasional secara empiris tentang hubungan antara politik luar negeri Indonesia dan kondisi yang terjadi di fora internasional, sekaligus sebagai prasyarat untuk menyelesaikan pendidikan sarjana S-1 di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

F. Jangkauan Penelitian

Batasan penulisan atau jangkauan penelitian dalam sebuah penelitian sangat diperlukan. Hal ini untuk menghindari adanya penyimpangan pembahasan dan pembuktian terhadap hipotesa dan pokok permasalahan yang telah diajukan. Lebih jauh, pembatasan dimaksudkan agar obyek penelitian menjadi jelas dan spesifik, agar permasalahan dan kajian tidak melebar dari wacana yang telah ditetapkan.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis akan membatasi kajian pada kebijakan luar negeri Indonesia dalam menyikapi invasi Amerika Serikat ke Irak pada Maret

2003. Invasi Amerika pada dasarnya berimplikasi terhadap keadaan di dalam negeri Indonesia baik itu dari segi sosial, ekonomi, dan stabilitas politik. Oleh karena itu penulis akan mencoba menjelaskan fenomena tersebut.

Secara periodik, penelitian ini akan mengkaji lebih jauh kebijakan-kebijakan luar negeri Indonesia pasca reformasi sejak terpilihnya Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Indonesia menggantikan B.J. Habibie, serta dilanjutkan dengan periode Megawati Soekarnoputri dan Soesilo Bambang Yudhoyono. Periode Habibie sengaja tidak menjadi bahan kajian, karena sifat kekuasaannya yang transisional dan sangat pendek (1998-1999) menjadikannya kurang bisa dianalisis secara maksimal.

G. Methodologi Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian *kualitatif* (deskriptif). Penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu subyek, suatu kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun kilas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.²⁸

Strategi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka, dengan teknik pengumpulan data dari berbagai sumber data sekunder, seperti buku teks, terbitan berkala, jurnal, majalah, surat kabar, dokumen,

²⁸ Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1998, hal. 63.

makalah, dan bahan-bahan lainnya.²⁹ Tidak tertutup kemungkinan untuk menggunakan berbagai buku, terbitan, majalah, surat kabar, dokumen, makalah, dan bahan-bahan lain yang berbentuk elektronik (yang biasa didapat melalui instrumen internet).

H. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan, penelitian skripsi ini terdiri dari beberapa bab dan sub bab yang akan diuraikan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan latar belakang masalah kenapa penelitian ini dilakukan, yang mana dari situ kemudian dapat disimpulkan rumusan masalahnya. Bab ini juga dilengkapi dengan beberapa sub bab yang menerangkan kerangka teori dan konsep yang digunakan dalam penelitian ini, hipotesa, serta batasan penelitian.

BAB II POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA SEBELUM INVASI AMERIKA SERIKAT KE IRAK MARET 2003

Pada bab ini, penelitian akan mengambil fokus kajian pada pemaparan kebijakan luar negeri Indonesia khususnya sebelum invasi Amerika Serikat ke Irak pada bulan Maret 2003. Bab ini juga dilengkapi dengan analisa mendalam tentang proses awal terbentuknya prinsip dasar dan arah kebijakan politik luar negeri Indonesia

²⁹ Gorys Keraf, *Komposisi*, Ende, Nusa Indah, 1984, hal. 165.

pasca proklamasi, serta faktor-faktor determinan apa saja yang ikut menentukan arah politik luar negeri tersebut di kemudian hari. Selain itu, dalam menganalisis politik luar negeri Indonesia era pasca reformasi, juga akan dipaparkan kebijakan dua periode kepemimpinan pasca reformasi yaitu masa Abdurrahman Wahid dan kepemimpinan Megawati Soekarnoputri. Adapun periode kepemimpinan presiden BJ Habibi sengaja tidak dipaparkan dengan alasan rentang masa kepemimpinannya terlalu pendek.

BAB III KEPENTINGAN AMERIKA SERIKAT MENGINVASI IRAK

Pada bab ini, penelitian akan mengambil fokus kajian pada faktor-faktor serta kepentingan yang melatarbelakangi Amerika Serikat menginvasi Irak. Penulis juga akan memaparkan korelasi antara invasi tersebut dengan stabilitas politik di kawasan Timur Tengah yang cenderung makin tidak kondusif pasaca aksi militer AS dan sekutunya tersebut.

BAB IV KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA TERHADAP INVASI AMERIKA SERIKAT KE IRAK

Pada bab ini fokus pembahasan lebih ditekankan pada temuan dan hasil penelitian yang berusaha menjawab rumusan masalah yang mana diambil dari hasil kajian pustaka atau telaah literatur berupa pernyataan resmi Presiden atau tanggapan elit politik.

BAB V KESIMPULAN

Bab ini berisi kesimpulan dari penelitian skripsi ini.