

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap orang yang mencermati sepak terjang politik luar negeri Amerika Serikat dalam kaitannya dengan Islam dan negara-negara Islam hampir dapat dipastikan akan tiba pada kesimpulan yang sama: Amerika Serikat memusuhi Islam. Kesimpulan ini mungkin tampak terburu-buru, namun se-jumlah kasus di dekade terakhir abad ke-20 ini bisa dijadikan alasan pembenaran. Mulai dari kasus-kasus dalam konflik Arab-Israel sampai dengan kasus-kasus insidental (seperti dua kali serangan militer besar-besaran terhadap Irak, *plin-plannya* sikap AS dalam penyelesaian konflik Bosnia, embargo dagang terhadap Sudan dan Iran, kesalahan identifikasi pelaku pemboman sebuah gedung di Oklahoma City, dan yang paling mutakhir serangan rudal ke Afghanistan dan Sudan).

Pemerintah Amerika Serikat sering berpandangan dilematis dalam melihat permasalahan politik internasional yang menyangkut kepentingannya, antara pragmatis dan idealis. Amerika Serikat terus saja berkaok-kaok tentang perlunya jaminan perlindungan hak asasi manusia dan mengecam keras pelanggarannya di berbagai negara, tetapi diskriminasi rasial di dalam negerinya sendiri (terhadap kaum kulit hitam atau orang-orang In-dian misalnya) masih terus berlangsung. Seandainya di suatu tempat ada pelanggaran nyata terhadap HAM namun Amerika tidak mempunyai kepentingan langsung di sana, maka Amerika akan bungkam dan menutup mata seolah-olah tidak mengetahui apa-apa. Kasus perang di kawasan Balkan 1992-1995 membuktikan hal ini.

Dengan berakhirnya era Perang Dingin, kebijakan luar negeri Amerika terhadap Indonesia memasuki tahapan baru. Pada tahapan ini, isu-isu pelanggaran HAM muncul menjadi isu utama. Isu-isu pelanggaran HAM, juga pelanggaran hak-hak buruh di Indonesia, mulai dipersoalkan oleh Pemerintah Amerika, dengan dampak sangat serius terhadap

hubungan antara kedua negara. Perhatian penuh terhadap isu-isu baru tersebut, tampak jelas kontras dengan situasi sebelum Perang Dingin berakhir, dimana Pemerintahan Amerika cenderung menganggap isu pelanggaran HAM sebagai urusan dalam negeri Indonesia, sehingga tidak perlu diintervensi.¹

Sepanjang Perang Dingin, kebijakan luar negeri Amerika terhadap Indonesia lebih banyak dipengaruhi oleh pertimbangan kepentingan nasional Amerika, yakni ancaman komunis Soviet ataupun Cina terhadap negara-negara di kawasan ASEAN. Sebagai misal, dukungan Amerika terhadap Indonesia dalam kasus Timor Timur, selama periode 1976 hingga 1992, mencerminkan wujud keprihatinan Amerika terhadap potensi ancaman komunis di ASEAN, sejak penarikan pasukan Amerika dari Vietnam 1975. Kebijakan Amerika terhadap Indonesia, dengan demikian, merupakan kelanjutan dari strategi pengepungan Uni Soviet tanpa harus menghadirkan dirinya di kawasan ASEAN. Oleh sebab itu, sekalipun selama 17 tahun Indonesia melakukan pelanggaran hak azasi manusia, baik di Timor Timur maupun di wilayah-wilayah lainnya, Amerika tidak memberikan tanggapan apapun.²

Pada pemilu 2000, Clinton kalah oleh George W. Bush dari partai Republik, yang kemudian memimpin Amerika menjalankan kerjasama baik bilateral maupun multilateral, dengan negara-negara yang ada di dunia, termasuk Indonesia. Namun, tekanan yang dilancarkan Amerika tetap ada walaupun Clinton sudah digantikan oleh George W. Bush. Bahkan diluar dugaan, tekanan diplomatik yang dilancarkan pemerintah Bush pun tak kalah gencar. Terutama sejak tragedi 11 September 2001 yang mengubah secara drastis orientasi kebijakan luar negeri AS pasca Clinton. Bush secara terbuka menjadikan teror sebagai alat ukur hubungan AS – RI. Kebijakan inilah yang sejak akhir 2001 membuat hubungan AS – RI

¹ DR. Bambang Cipto, M.A, *Tekanan Amerika Terhadap Indonesia, Kajian atas kebijakan Luar Negeri Clinton terhadap Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar; 2003) hal. 1

² *Ibid.*

kembali memasuki puncak-puncak ketegangan dan menimbulkan berbagai gejolak politik di Indonesia.³

Bush yang dilanda rasa kemarahan luar biasa kemudian mengeluarkan serangkaian pernyataan tentang perang melawan terorisme dan menuduh Usamah Bin Laden berada dibalik penyerangan tersebut. Bush menyerukan perang melawan terorisme dan menuntut semua negara di dunia untuk mengutuk terorisme. Sedangkan bagi negara-negara yang tidak bersedia mengikuti jejak Bush, maka ia mengancam agar hati-hati.⁴

Bagi Indonesia, kampanye melawan terorisme ini merupakan malapetaka yang tak pernah akan terjadi di Indonesia. Namun hingga satu tahun sejak 11 September 2001, Indonesia masih segan untuk memenuhi keinginan pemerintah Amerika. Sikap Indonesia seakan-akan lamban dalam menanggapi kebijakan teror Presiden Bush. Persoalannya adalah bahwa kali ini pemerintah Indonesia harus menangkap tokoh-tokoh Islam yang dikategorikan teroris oleh Amerika. Padahal pemerintahan Megawati sedang mempersiapkan pemilihan umum 2004. Penangkapan sewenang-wenang akan merugikan citra Megawati di mata pemilih Islam. Itulah sebabnya Megawati maupun petinggi TNI memilih untuk tidak terburu-buru memenuhi keinginan pemerintahan Bush karena tindakan buru-buru akan merugikan kalkulasi politik mereka menjelang pemilu 2004.⁵

Sudah tentu Presiden Bush kurang berminat mempertimbangkan kalkulasi domestik Indonesia dan tetap konsisten dengan kampanye anti terorisme. Akibatnya pemerintahan Megawati terus menerus menghadapi berbagai bentuk tekanan dari pemerintahan Bush. Penangkapan Abu Bakar Ba'asyir yang dramatis, menjadi awal sikap pemerintah Megawati yang semakin cenderung refresif. Serangkaian penangkapan lainpun segera dilakukan untuk membuktikan bahwa Indonesia benar-benar konsisten dalam menangani terorisme. Sikap Megawati mendapatkan penolakan dari ublik Islam Indonesia. Selama beberapa minggu

³ *Ibid*, hal. 336

⁴ *Ibid*.

⁵ *Ibid*.

kritik dan keecaman dilontarkan beberapa kalangan Islam dan kelompok kritis lainnya di Indonesia terhadap apa yang dianggap sebagai tekanan dari Amerika terhadap umat Islam. Namun tekanan bertubi-tubi yang dilancarkan publik tidak ditanggapi sepenuhnya oleh pemerintah Megawati mengingat besarnya tekanan internasional terhadap Indonesia.⁶

Diakui bahwa propaganda Amerika mengajak negara-negara dunia mendukung perang melawan yang disebutnya “teroris” cukup berhasil. Amerika mampu mengembangkan aliansi baru dengan negara-negara yang sebelumnya dianggap berseberangan. Cina, Jepang, negara-negara Timur Tengah, dan beberapa negara Asia, telah menjadi mitra baru AS pasca Tragedi WTC. Dalam Konferensi negara-negara Asia Pasifik (APEC) saat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) bertemu George W. Bush salah satu perkara yang dominan adalah peningkatan kerjasama keamanan, khususnya militer.⁷ Bila dikaitkan dengan kenyataan bahwa sejatinya forum APEC lebih banyak berbicara tentang ekonomi dan pembangunan para anggotanya tapi bergeser menjadi tema ‘terorisme’, hal ini menunjukkan keamanan dan terorisme menjadi kata kunci politik Amerika. Termasuk politiknya di Indonesia. Berdasarkan hal ini maka setiap kebijakan dan kerjasama dengan Amerika akan senantiasa mempersyaratkan keamanan dalam kaitannya dengan isu terorisme yang sudah didefinisikan Amerika sebagai pihak yang tidak setuju dengannya. Karenanya, tidaklah mengherankan hal-hal ini akan terjadi: Pertama, Selat Malaka merupakan jalur strategis di kawasan Asia-Pasifik, khususnya Asia Tenggara. Beberapa bulan lalu sekutu Amerika Singapura meminta pasukan Amerika untuk mengamankan Selat tersebut. Pemerintah Amerika, khususnya Pentagon, menginginkan Pemerintahan SBY kelak mendukung upaya Amerika dan negara sekutunya untuk melakukan internasionalisasi Selat Malaka dalam jangka waktu 2-3 tahun ke depan.. Kedua, pihak Amerika tampaknya ingin sekali melihat reformasi juga terjadi secara prinsipil dalam organisasi TNI. Mereka meminta Pemerintahan

⁶ *Ibid.*

⁷ [http://www.hiyatulislam.net/Politik_Luar_Negeri_\(LN\)_Amerika_Mutakhir](http://www.hiyatulislam.net/Politik_Luar_Negeri_(LN)_Amerika_Mutakhir), diakses pada tanggal 19 Februari 2010

SBY memelopori upaya penghapusan fungsi territorial TNI dalam kurun waktu 5 tahun pemerintahannya. Mereka juga mendesak agar kekuatan TNI-Laut, yaitu Armada Timur dan Barat, dilebur dan dihapuskan menjadi komando utama saja yang berpusat di Jakarta. Mereka juga konon meminta Pemerintah SBY membentuk badan baru di bidang intelejen kepolisian (semacam FBI) dengan berintikan anggota Detasemen 88 yang sebelumnya telah dididik FBI untuk penanggulangan terrosime global. Bila ini benar-benar terjadi maka dari segi pertahanan, Indonesia makin lemah; sementara dari segi keamanan dalam arti 'perang melawan terorisme' pengaruh Amerika semakin besar.⁸

Sebagaimana diketahui, Amerika mulai mengembargo pembelian senjata dan suku cadang oleh Indonesia sejak kasus Timtim tahun 1999. Saat itu, pemerintah Indonesia berniat untuk memulihkan kerja sama militer, khususnya dalam rangka pembelian suku cadang dan persenjataan dari Amerika. Namun, Amerika mengajukan sejumlah syarat, antara lain Indonesia harus menskorsing orang-orang yang dinilai terlibat dalam kasus Timor Timur (Timtim) dan Timika, Papua, pada Agustus 2002. Padahal, menurut Menteri Pertahanan (Menhan) Juwono Sudarsono, kedua kasus itu merupakan urusan internal pengadilan Indonesia. Selain permintaan untuk memberikan skorsing, lanjut Juwono, Amerika juga mengajukan persyaratan agar ada transparansi dalam penggunaan anggaran oleh Dephan dan Markas Besar TNI.

Persyaratan yang sama kembali diajukan oleh Presiden Amerika, George W Bush, dalam pertemuannya dengan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, di sela-sela pertemuan Forum Kerja Sama Ekonomi Asia-Pasifik (APEC) di Santiago, Cile. Bush mengatakan Amerika sangat berkeinginan memulihkan kerja sama militer kedua negara, namun dia mensyaratkan penyelesaian kasus Timika. Melihat realitas ini tampak kerjasama dalam hal

⁸ *Ibid.*

peralatan militer sarat dengan kepentingan Amerika. Pencabutan embargo hanyalah harga yang harus ditukar dengan persyaratan yang lebih merupakan intervensi tersebut.⁹

Pemilu Amerika yang dilaksanakan pada tanggal 4 November 2008, menghadirkan Presiden terpilih yang berasal dari kalangan kulit hitam dan menjadikannya Presiden kulit hitam pertama dalam sejarah Amerika Barack Hussein Obama. Barack Obama mengalahkan John McCain dan menjadi orang Afrika Amerika pertama yang terpilih sebagai Presiden Amerika. Dalam pidato kemenangannya yang disampaikan di depan ratusan ribu pendukungnya di Taman Grant di Chicago, Obama menyatakan bahwa “perubahan telah tiba di Amerika”. Lahir di Hawaii, Obama akan menjadi Presiden Amerika pertama yang lahir di luar daratan Amerika. Ia juga akan menjadi Presiden termuda kelima ketika menjabat dan yang kedua sejak Lincoln yang basis politik utamanya terletak di Illinois.

Berbagai tugas berat sudah ada di pundak Obama pada hari pertama pelantikannya. Dari sisi domestik, rakyat Amerika berharap Obama dapat membalikkan situasi resesi ekonomi yang membebani rakyat menjadi keadaan yang memberi masa depan yang cerah bagi anak-anak Amerika. Rakyat Amerika juga berharap agar pemerintah dapat memperluas layanan kesehatan dan kesempatan untuk memperoleh pendidikan yang lebih layak dibanding delapan tahun di bawah Presiden George W. Bush dari Partai Republik.

Persoalan internasional pun sudah menanti untuk diselesaikan, antara lain penutupan penjara di Teluk Guantanamo, penarikan pasukan Amerika dari Irak, soal pembangunan nuklir Iran dan hubungan AS-Iran, masa depan hubungan AS-Rusia, dan kebijakan positif Amerika untuk menyelesaikan konflik di Jalur Gaza. Obama bukan hanya diuntungkan oleh duet “Obama-Biden” yang menggabungkan pemimpin muda yang energik penuh semangat dan politisi tua yang amat matang serta penuh pertimbangan. Di bidang politik luar negeri, Amerika juga memiliki “duet” lainnya, yakni “Obama-Clinton”. Hillary Clinton, mantan

⁹ *Ibid.*

pesaing utamanya saat pemilihan capres dari Partai Demokrat, dipilih Obama menjadi Menteri Luar Negeri Amerika. Itu sudah mendapatkan persetujuan dari Senat Amerika. Hillary bukan hanya mantan ibu negara yang disegani, melainkan juga pernah menjadi anggota Senat Amerika dari negara bagian New York yang menunjukkan kepiawaiannya dalam urusan luar negeri.

Hal penting yang perlu dipahami, penerapan politik luar negeri Amerika tidaklah akan berubah secara total dan drastis dari pemerintahan Republik ke Demokrat. Berbagai perjanjian internasional atau MoU yang sudah ditandatangani Amerika dengan berbagai negara tentunya akan tetap berlaku dan dihormati, termasuk berbagai hal yang terkait dengan peningkatan hubungan militer Amerika dan Indonesia. Berbeda dengan gaya "Jangoism" atau "Bang-bang diplomacy" (budaya dalam film koboi Amerika yang gampang menarik pistol/ senapan dalam menghadapi lawan atau menyelesaikan persoalan) era pemerintahan Republik, politik luar negeri Amerika era duet "Obama-Clinton" dari Partai Demokrat akan lebih mengedepankan diplomasi dengan "smart power" (kekuatan cerdas).¹⁰

Ini berarti diplomasi bukan hanya didukung oleh kapabilitas militer semata, melainkan oleh pemanfaatan seluruh kapabilitas yang dimiliki Amerika seperti ekonomi, intelijen, ilmu pengetahuan dan teknologi, serta diplomasi damai lainnya. Meski Amerika dalam keadaan resesi ekonomi, tak dapat dipungkiri bahwa Amerika masih merupakan negara adidaya yang ramah dan masih diharapkan untuk memainkan peran pentingnya dalam geliat dinamika politik, ekonomi, pertahanan dan keamanan, serta sosial-budaya internasional.¹¹

Kunjungan Hillary Rodam Clinton sebagai menteri luar negeri Amerika ke Jakarta di satu sisi merupakan bukti bahwa Pemerintahan Amerika di bawah kendali Obama ingin membuka hubungan yang lebih erat dengan Indonesia. Karena, bagaimanapun, Obama

¹⁰ Ikrar Nusa Bhakti, *Obama dan Politik Luar Negeri AS*, dalam <http://www.lipi.go.id/www.cgi?berita&1232335882&8&2009&1036007754>, diakses tanggal 19 Desember 2009

¹¹ *Ibid*

pernah tinggal di Jakarta. Oleh sebab itulah, Indonesia menjadi negara yang harus dikunjungi dalam lawatan Hillary ke Asia.

Namun, ada kesan lain. Hillary ingin mencoba mengulang kembali kemesraan dengan dunia Islam, seperti Indonesia. Karena, pada saat suaminya dulu (Bill Clinton) menjadi presiden Amerika, Indonesia pun menjadi negara Islam yang dikunjungi. Dalam bahasa Fawaz A Gerges dalam karyanya *America and Political Islam* (1999), diplomasi yang digunakan Bill Clinton dalam mendekati Islam disebut dengan hubungan *cooperative* anakronisme dari kebijakan dinasti Bush yang *confrontative*. Tampaknya, diplomasi semacam itulah yang digunakan Hillary dalam menjalankan politik luar negeri Amerika.

Indonesia dan Amerika sepakat untuk membina kemitraan komprehensif di masa mendatang yang akan diwujudkan melalui kerjasama di bidang perdagangan, investasi, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, kesehatan, perubahan iklim, keamanan serta *people-to-people contacts*. Pernyataan tersebut diutarakan baik oleh Menteri Luar Negeri RI, Dr. N. Hassan Wirajuda, maupun Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Hillary Rodham Clinton.¹²

Merupakan suatu keuntungan bagi Indonesia tatkala Hillary menjadikan Indonesia sebagai "pilot project" dalam melihat Islam. Karena, selama ini, para penentu kebijakan luar negeri Amerika, terutama kaum Republik, selalu melihat dari kaca mata Timur Tengah yang sangat agresif dan sangar. Hillary ingin menunjukkan bahwa ada dunia Islam lain yang lebih ramah, toleran, dan moderat, seperti Indonesia. Meskipun Indonesia diterjang isu terorisme yang kurang menyenangkan, di sisi lain banyak kampanye di dunia Barat, seperti Amerika, yang dilakukan oleh lembaga-lembaga sosial bahwa fenomena terorisme atau gejala radikalisme Islam di Indonesia adalah fenomena *peripheral*. Dalam arti, suara dari secuil

¹² Tabloid Diplomasi edisi Februari 2009

kalangan Muslim yang tergolong memiliki pemahaman sempit terhadap Islam ingin mencoba lebih didengar dalam pentas politik nasional ataupun global. Tapi, dalam bahasa Bruce Lawrence dalam *Shattering the Myth* (2003), fenomena terorisme bukanlah *peripheral*, melainkan fenomena kelainan dalam beragama, jadi di situ tak ada kaitan dengan agama dalam hal ini Islam.¹³

B. Pokok Permasalahan

Dengan menelaah latar belakang permasalahan diatas maka dapat dirumuskan sebuah pertanyaan pokok, yaitu : **Mengapa kebijakan politik luar negeri Amerika pasca dilantiknya Barack Obama terhadap Indonesia cenderung berbeda dengan kebijakan George W. Bush?**

C. Kerangka Dasar Pemikiran

Teori adalah bentuk penjelasan yang paling umum yang memberitahukan kepada kita mengapa sesuatu terjadi. Dengan demikian selain dipakai untuk eksplanasi teori juga menjadi dasar bagi prediksi. Teori menggabungkan konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu secara logis saling berhubungan.¹⁴

Dalam menganalisa permasalahan yang ada sehingga dapat mendeskripsikan, mengeksplanasi dan meramalkan fenomena yang terjadi maka penulis menggunakan konsep kepentingan nasional dalam studi politik luar negeri.

¹³ <http://www.bemuslim.blogspot.com/2009/02/hillary-dan-politik-islam-as>, diakses tanggal 19 Desember 2009

¹⁴ Mohtar Mas' oed, *Teori Dan Metodologi Hubungan Internasional*. Pusat Antar Universitas Studi Sosial, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1988, hal. 221

Konsep politik luar negeri adalah teori yang menjelaskan pola perilaku yang diwujudkan oleh suatu Negara sewaktu memperjuangkan kepentingannya.¹⁵ Dalam hubungannya dengan Negara lain, politik luar negeri berkaitan dengan proses pengambilan keputusan yang mengikuti serangkaian tindakan khusus. Analisa kebijakan luar negeri adalah usaha untuk mendapatkan penjelasan rasional mengapa suatu Negara berperilaku demikian. Dengan ringkas dinyatakan bagaimana cara menentukan tujuan, menyusun prioritas, menggerakkan mesin pengambil kebijaksanaan, pemerintah, dan mengelola sumber daya manusia dan alam untuk bersaing dengan Negara lain di lapangan internasional dengan hasil yang baik, sementara penelitian politik luar negeri mencari jawaban atas pertanyaan “bagaimana” dan “mengapa” suatu rangkaian tindakan dilakukan. Politik Internasional berurusan dengan konsekuensi pertentangan politik luar negeri di lingkungan dunia yang kompetitif ini.¹⁶

Politik luar negeri digambarkan sebagai penghubung antara lingkungan domestik dan lingkungan eksternal suatu Negara. Ia juga bisa digambarkan sebagai halaman yang menghubungkan dua rumah yang saling berhadapan, yaitu rumah yang dihuni oleh masyarakat domestik dan masyarakat negeri lain. Dan memang yang menghubungkan berbagai negara yang berdaulat adalah politik luar negeri. Karena itu setiap pendekatan dalam pembahasan tentang politik luar negeri harus bisa menunjukkan metode untuk mengevaluasi hubungan itu. Pendekatan dalam politik luar negeri ini mengacu pada konsep “kepentingan nasional”.¹⁷

¹⁵ Padmo Wahjono dan Nazarudin Syamsudin, *Pengantar Ilmu Politik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2000, hal. 399

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

Foreign Policy adalah sebuah strategi atau tindakan terencana yang dikembangkan oleh *decision maker* dari sebuah negara terhadap negara lain atau unit-unit internasional yang digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu berdasarkan kepentingan nasional.¹⁸

Kebijakan luar negeri yang dikeluarkan oleh suatu negara merupakan inisiatif negara tersebut atau bisa juga merupakan reaksi dari inisiatif yang dilakukan negara-negara lain. Kebijakan luar negeri melibatkan dinamika proses dari penerapan interpretasi yang telah ditetapkan secara relatif dari kepentingan nasional terhadap faktor-faktor situasional yang berubah-ubah tergantung dari lingkungan internasional untuk melakukan serangkaian tindakan, diikuti dengan upaya untuk mencapai implementasi diplomatik dari garis kebijakan. langkah-langkah utama dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri adalah.¹⁹

1. Menerjemahkan aspek-aspek kepentingan nasional kedalam tujuan-tujuan tertentu.
2. Menentukan faktor-faktor internasional dan domestik terkait dengan tujuan-tujuan kebijakan.
3. Menganalisa kemampuan negara untuk mencapai hasil yang diinginkan.
4. Mengembangkan sebuah rencana atau strategi untuk memanfaatkan kemampuan negara untuk menghadapi variabel-variabel dalam pencapaian tujuan.
5. Mengambil langkah-langkah yang diperlukan.
6. Mengevaluasi perubahan yang terjadi dalam pencapaian tujuan.

Sebuah negara akan berubah untuk mencapai kepentingan nasionalnya dengan mengeluarkan kebijakan luar negeri.²⁰

Kepentingan nasional adalah sebuah kepentingan atau tujuan atau cita-cita suatu negara yang umumnya bersifat vital yang harus diperjuangkan secara berkelanjutan baik di

¹⁸ Jack C. Plano dan Roy Olton, *The International Relations Dictionary*, Holt, Rinehart, and Winston Inc. Michigan, hal. 27

¹⁹ Jamees Yee, *For God and Country*, Jakarta 2007. Hal. 96

²⁰ *Ibid.*

dalam ataupun di luar negeri. Kepentingan nasional terbagi atas dua kategori yaitu kepentingan praktis (jangka pendek) dan kepentingan kontinuitas (jangka panjang/berlanjut). Kepentingan nasional (*National Interest*), dalam konteks kepentingan jangka pendek/kepentingan praktis merupakan kebutuhan kepentingan suatu negara yang mendesak yang berhubungan dengan eksistensi kehidupannya dan bersifat seketika (*instans*), sedangkan kepentingan jangka panjang (kepentingan kontinuitas) merupakan kepentingan nasional yang diperoleh atas kontak dengan negara lain yang bersifat berkelanjutan (*kontinyu*). Pada dasarnya kepentingan nasional suatu negara adalah kemerdekaan (*independence*), integritas wilayah (*Territorial Integrity*), keamanan dan militer (*Military Defence Security*) dan perekonomian (*Economic Well-Being*).²¹

Lebih jauh, setiap negara-bangsa harus melindungi keamanannya (*security*) dan kelangsungan hidupnya (*survival*). Dalam argumen Realisme, kepentingan nasional memainkan peranan yang sangat krusial dimana melalui konsep ini, kebutuhan keamanan suatu aktor negara-bangsa memiliki kaitan yang sangat erat antara karakteristik sistem internasional, seperti anarki dan distribusi *power*, dengan semua kebijakan dan tindakan yang diambil aktor negara.²²

Konsep kepentingan nasional digunakan dalam pendekatan penelitian kebijakan luar negeri Indonesia. Hans J. Morgenthau menjelaskan bahwa strategi diplomasi suatu negara hendaknya didasarkan kepada kepentingan nasional yang nyata, bukan berdiplomasi karena alasan normal, legal dan idiologi. Hans J. Morgenthau berpendapat bahwa kepentingan negara adalah mengejar kekuasaan yaitu berusaha membentuk dan mempertahankan pengendalian terhadap negara lain.²³

²¹ Salisbury & Gibson, "*the Road to Foreign Policy*", dalam Dahlan Nasution, *Politik Internasional: Konsep dan Teori*, Erlangga, Jakarta, 1989, hal. 72.

²² Yulius P. Hermawan, *Transformasi dalam Studi Hubungan Internasional: Aktor, Isu dan Metodologi*, Graha Ilmu, Yogyakarta 2007, hal. 32

²³ Morgenthau Hans J & Kenneth W Thompson (ed), *Politik Among Nations*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 180-218

Untuk mengejar kepentingan nasional yang realistis tersebut suatu negara harus mempunyai kekuatan nasional yang dapat meliputi kondisi geografis, sumber daya alam, sumber daya manusia, kemampuan industri, kesiapsiagaan dan kemampuan militer. Karakter nasional, kualitas pemerintahannya dan kualitas diplomasi.

Menurut Jack C Plano dan Roy Olton, mendefinisikan kepentingan nasional sebagai berikut:

“National interest is the fundamental and ultimate determinant that guides the decision makers of state in making foreign policy. The national interest of a state is typically is highly generalized conception of these elements that constitute the state’s most vital needs. These included self preservation, independence territorial integrity, military security, and economic well-being.”²⁴

Kepentingan nasional adalah faktor dasar yang memandu pengambilan kebijaksanaan suatu negara dalam mengambil kebijaksanaan luar negeri. Kepentingan nasional suatu negara pada umumnya dicerminkan oleh kebutuhan-kebutuhan vital sebuah negara agar bisa melangsungkan kehidupan rakyat dan pemerintahannya, kemerdekaan negara, integritas wilayah, dan kesejahteraan ekonomi.

Dalam perkembangannya makna harfiah tentang kepentingan nasional (*National Interest*) memang relatif diversifikasi atau terdapat berbagai perbedaan. Menurut tokoh realis klasik Hans Morgenthau (1905-1980) kepentingan nasional adalah usaha negara untuk mengejar power, dimana power adalah segala sesuatu yang bisa mengembangkan dan memelihara kontrol suatu negara terhadap negara lain. Sedangkan menurut Holsti kepentingan nasional adalah:

“Serangkaian gagasan dari tujuan dan kebutuhan yang diterapkan oleh pembuat keputusan yang harus dijalankan kedalam tindakan nyata oleh suatu negara (bangsa) yang bersangkutan.”²⁵

²⁴ Jack C Plano dan Roy Olton, *The International Dictionary*, New York: Holt, Rinehart Winston, 1969, hal 128

²⁵ KJ. Holsti, *Politik Internasional*, Pedoman Ilmu Jaya, Jakarta, 1987, hal. 7.

Menurut Jack C Plano dan Roy Olton, kepentingan nasional didalamnya terdapat beberapa unsur, hal ini dapat dilihat melalui pernyataan yaitu:

“Kepentingan nasional sebagai tujuan mendasar serta faktor yang paling penting menentukan para pembuat keputusan dalam merumuskan politik luar negeri. Kepentingan nasional merupakan konsepsi yang sangat umum tetapi merupakan unsur yang menjadi kebutuhan hidup bagi negara, kemerdekaan, kebutuhan wilayah, keamanan militer dan kesejahteraan ekonomi.”²⁶

Berdasarkan pernyataan Jack C Plano dan Roy Olton diatas maka dapat disimpulkan bahwa kepentingan nasional didalamnya terdapat aspek integral penting yaitu kemerdekaan, integritas teritorial, keamanan militer dan kesejahteraan ekonomi. Dalam perkembangannya kerjasama bidang pertahanan juga mampu menjamin bukan hanya stabilitas nasional suatu negara, namun juga kedaulatan regional. Hal ini penting mengingat pada era globalisasi ancaman-ancaman yang terjadi telah berkembang secara transnasional.

Hubungan Amerika dan Indonesia mengalami pasang surut, semua tergantung terhadap isu yang diangkat. Sepanjang perang dingin, kebijakan luar negeri Amerika terhadap Indonesia banyak dipengaruhi oleh ancaman ideologi komunis Soviet ataupun Cina, terhadap negara-negara di kawasan ASEAN. Ketika perang dingin berakhir, kebijakan luar negeri Amerika terhadap Indonesia memasuki tahapan baru. Pada tahapan ini, isu-isu pelanggaran HAM mulai muncul menjadi isu utama.²⁷

Ketika terjadinya tragedi 11 September 2001 di era pemerintahan Presiden Bush, Amerika secara terbuka menjadikan teror sebagai alat ukur hubungan Amerika dan Indonesia. bush yang dilanda kemarahan, menyatakan perang terhadap terorisme (*War on Terror*) dan melakukan serangkaian agresi militer terhadap negara-negara yang dituduh Amerika sebagai sarang teroris yang telah menghancurkan gedung WTC.

Indonesia yang dianggap oleh Bush sebagai salah satu yang berpotensi menjadi tempat tumbuhnya teroris, digandeng untuk menjadi mitra dalam memberantas teroris.

²⁶ Jack C Plano & Roy Olton, *Log. Cit*, hal 177

²⁷ DR. Bambang Cipto, M.A, *Tekanan Amerika Terhadap Indonesia, Kajian atas kebijakan Luar Negeri Clinton terhadap Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar; 2003) hal. 1

Berbagai kebijakan dalam bidang militer diprakarsai oleh Amerika dalam memaksa Indonesia untuk turut serta berperang melawan teroris.

Sebagai akibat dari kebijakan bush yang konfrontasi tersebut, hubungan Amerika dengan dunia Islam semakin buruk. Kondisi ini diperparah dengan krisis ekonomi yang melanda Amerika. Banyak perusahaan besar bangkrut yang menyebabkan meningkatnya angka pengangguran.

Presiden Obama yang menggantikan Bush, diharapkan dapat memperbaiki citra Amerika di dunia, Negara-negara Islam khususnya. Sebagai langkah awal, Obama ingin memperbaiki hubungan dengan Indonesia yang sempat memburuk di era Presiden Bush. Dibawah pemerintahan Obama kebijakan Amerika yang dulu cenderung agresif, kini perlahan mulai mencair. Tidak ada tekanan dalam bidang militer, karena Obama mengambil isu perdamaian dalam pembuatan kebijakan luar negerinya.

Isu ini diambil karena Obama ingin memperbaiki keadaan perekonomian dalam negeri yang terkena krisis. Pasar dalam negeri Amerika mengalami kelesuan luar biasa, oleh karena itu Amerika berencana mencari pasar di luar negeri demi mempertahankan penjualan produknya.

Kebijakan Obama yang cenderung berbeda dengan Bush, menjadi topik yang menarik untuk dibahas, karena tentu ada kepentingan yang berbeda antara Obama dan Bush. Berlandaskan konsep kepentingan nasional, penulis akan membahas kepentingan Obama yang menjadi sebab atas perbedaan politik luar negeri Bush dengan kebijakan luar negeri Obama terhadap Indonesia.

D. HIPOTESIS

Kebijakan luar negeri Amerika terhadap Indonesia di bawah pemerintahan Presiden Barack Obama cenderung berbeda terhadap politik luar negeri dibawah kepemimpinan

George W. Bush karena terdapat perbedaan kepentingan nasional pada pemerintahan George W. Bush dan Barack Obama, dimana pada pemerintahan Bush menggunakan isu terorisme dan memprioritaskan kepentingan keamanan dan militer (*Military Defence Security*) sedangkan Presiden Obama menggunakan isu perdamaian dan memprioritaskan kepentingan ekonomi (*Economic Well-Being*).

E. Metode Penelitian

Metode yang dipakai dalam menguji hipotesa diatas adalah dengan metode deskriptif-analitis, yaitu dengan memberikan gambaran-gambaran tentang situasi dan kondisi politik luar negeri Amerika dan kebijakan politik luar negeri Amerika terhadap Indonesia di bawah pemerintahan Bush dan Obama, kemudian penulis akan melakukan analisis terhadap perubahan-perubahan tersebut, yang mengacu pada cara yang sistematis (sesuai menurut kerangka dasar pemikiran dan hipotesa yang diajukan) atas berbagai dokumen mengenai kebijakan politik luar negeri Amerika terhadap Indonesia yang diperoleh dari internet, serta surat kabar dalam negeri, juga analisis politik luar negeri Amerika dalam sejumlah teks dan beberapa jurnal ilmiah.

F. Jangkauan Penelitian

Penelitian ini diawali berdasarkan data kebijakan politik luar negeri Amerika terhadap Indonesia sejak era Presiden George W. Bush hingga pemerintahan Presiden Barack Obama.

G. Sistematika Penulisan

Berdasarkan kesimpulan sementara atau hipotesa tersebut maka tulisan ini mencoba menjelaskan lebih lanjut hipotesa itu beserta data yang mendukungnya ke dalam beberapa bagian tulisan.

Bab I berisi pendahuluan yang terdiri dari beberapa sub bab, yaitu, Alasan pemilihan judul, Latar Belakang Permasalahan, Pokok Permasalahan, Kerangka Dasar Pemikiran, Hipotesis, Metode Penelitian, Jangkauan Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II akan berisi dinamika hubungan Amerika dan Indonesia sebelum era Presiden Bush.

Bab III akan dibahas kebijakan politik luar negeri Amerika di bawah pemerintahan Bush dan kepentingannya terhadap Indonesia.

Bab IV adalah bagian yang membahas kebijakan politik luar negeri Amerika dibawah Presiden Obama dan kepentingannya terhadap Indonesia.

Bab V berisi kesimpulan dan berusaha menjawab pertanyaan dan hipotesis yang telah diajukan pada bagian awal.