

SOSIOHUMANIKA

Volume 15, Nomer 3, September 2002

Perikanan di Bagan Siapi-api

Sosialisasi Nilai Budaya dalam Keluarga di Lingkungan Etnis Bungku

Permainan Trompet oleh Wynton Marsalis dalam Konserto dalam Es Mayor Hob VII E:1 Karya Yoseph Haydn: Suatu Kajian Analisis Interpretasi

Feodalisme dalam *Student Hijo* Karya Marco Kartodikromo

Perempuan Amerika dan Perjuangannya Pasca Perang Dunia II

Konflik antara Pemerintah dan Komunitas Ulama dalam Pengembangan Obyek Wisata (Studi Kasus di Kabupaten Kerinci)

Kepedulian Masyarakat terhadap Keamanan dan Keterlibatan dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Wilayah (Studi di Desa Bejiharjo, Kecamatan Karangmojo Kabupaten Gunung Kidul)

Isu HAM dalam Politik Luar Negeri AS terhadap Indonesia Era 1990-an

Pengembangan UPT Perpustakaan IAIN Sunan Kalijaga menjadi Perpustakaan Penelitian

Perlakuan Salah terhadap anak (*Child Abuse*) Ditinjau dari Nilai Anak dan Tingkat Pendidikan Orang Tua

Pengaturan Tanah Oloran dalam Hukum Agraria Nasional dan Menurut Hukum Adat di Kabupaten Sidoarjo Propinsi Jawa Timur

Hubungan Skeptisme Remaja terhadap Iklan Televisi dengan Pengetahuan Remaja tentang Taktik Pemasang Iklan

Disparitas Efisiensi Teknis Antar Subsektor dalam Industri Manufaktur di Indonesia (1988-1998): Sebuah Analisis Makro dengan Penerapan Metode DEA

Perbandingan Sensitivitas Etis antara Mahasiswa Akuntansi Pria dan Mahasiswa Akuntansi Wanita serta Mahasiswa Akuntansi dan Mahasiswa Non Akuntansi

Refleksi Filsafat Moral terhadap Permasalahan Diskriminasi Gender

SOSIOHUMANIKA

ISSN 1411-6189

Volume 15, Nomer 3, September 2002

Sosiohumanika merupakan majalah ilmiah Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada sebagai media komunikasi guna melaporkan hasil penelitian program Magister (S-2) Universitas Gadjah Mada bidang Ilmu-Ilmu Sosial-Humaniora sebagai kelanjutan dari *Berkala Penelitian Pascasarjana Universitas Gadjah Mada (BPPS-UGM)*. BPPS-UGM diterbitkan pertama kali tahun 1988, terbit 4 kali setahun dan berhenti pada Jilid 11 (4) November 1998.

Mulai Januari 1999 terbit *Sosiohumanika* dengan frekuensi penerbitan 3 kali setahun.

Akreditasi Berdasarkan SK Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi
No. 118/DIKTI/Kep/2001/tanggal 9 Mei 2001

Sosiohumanika dikelola oleh Badan Pengelola yang terdiri atas:

Penanggung jawab

Direktur Program Pascasarjana

Penasehat

Asisten Direktur I Program Pascasarjana

Asisten Direktur II Program Pascasarjana

Pemimpin Umum/Pemimpin Redaksi

Nursamsi Pusposendjojo

Anggota Redaksi

Budi Winarno (*Ilmu-Ilmu Sosial*)

Dicky Hastjaryo (*Ilmu-Ilmu Sosial*)

Emmy Pangaribuan Simanjuntak (*Ilmu-Ilmu Sosial*)

Indra Bastian (*Ilmu-Ilmu Sosial*)

Koento Wibisono (*Ilmu-Ilmu Humaniora*)

Rachmat Djoko Pradopo (*Ilmu-Ilmu Humaniora*)

Sekretaris Redaksi

Sumiyarsono

Administrasi

Trijasa

Alamat

Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada

Gedung Program Pascasarjana UGM, Jalan Teknik Utara, Yogyakarta

Telp. (0274) 901210, 564239

Fax. (0274) 564239

Penulis yang naskahnya dimuat akan mendapat 10 eksemplar separata (*re-print*) tulisan. Bagi yang berminat untuk memperoleh secara kontinu dapat berhubungan dengan Bagian Administrasi Berkala Penelitian Pascasarjana UGM.

Vol. 15 No. 3 September 2002

ISSN 1411-6189

SOSIOHUMANIKA

Daftar Isi/Contents

- Perikanan di Bagan Siapi-api
Fishery in Bagan Siapi-Api 1871-1942
Azmi Fitriasia dan Soegijanto Padmo 497 - 506
- Sosialisasi Nilai Budaya dalam Keluarga di Lingkungan Etnis Bungku
Socialization of Cultural Values in Bungku Family
Syakir Mahid dan Hans Y. Daeng 507 - 517
- Permainan Trompet oleh Wynton Marsalis dalam Konserto dalam Es Mayor Hob VII E:1 Karya Yoseph Haydn: Suatu Kajian Analisis Interpretasi
An Interpretation Study of Wynton Marsalis' Trumpet Playing in Haydn's Concerto in E Flat Major HOB VII E:1
R. Taryadi dan T. Bramantyo 519 - 529
- Feodalisme dalam Student Hijo Karya Marco Kartodikromo
Feodalism in Marco Kartodikromo's Student Hijo
Harjito dan Faruk 531 - 539
- Perempuan Amerika dan Perjuangannya Pasca Perang Dunia II
American Women and Their Struggle in The Post of World War II
Nurul Fajri, Ida Rochadi Adi, dan Djoko Moerdiyanto 541 - 555
- Konflik antara Pemerintah dan Komunitas Ulama dalam Pengembangan Objek Wisata (Studi Kasus di Kabupaten Kerinci)
The Conflict between Government and Moslem Community Leaders in Tourism Development (A Case Study in Kerinci Regency)
Aldi, Lambang Trijono, dan Susetiawan 557 - 572
- Kepedulian Masyarakat terhadap Keamanan dan Ketertiban dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Wilayah (Studi di Desa Bejiharjo, Kecamatan Karangmojo Kabupaten Gunung Kidul)
Public Concern for Security and Order in the Context of Strengthening Regional Resilience (A Study On Bejiharjo Village, Karangmojo Subdistrict in the District of Gunung Kidul)
D. Sunarto, Sugiono, dan Arnaidy Armatwi 573 - 585
- Isu HAM dalam Politik Luar Negeri AS terhadap Indonesia Era 1990-an
Human Right Issues in American foreign Policy towards Indonesia in the 1990s

ISU HAM DALAM POLITIK LUAR NEGERI AS TERHADAP INDONESIA ERA 1990-AN

*Human Right Issues in American foreign Policy towards
Indonesia in the 1990s*

Agussalim¹ dan Mohtar Mas'ood²

*Program Studi Ilmu Politik
Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada*

ABSTRACT

The disappearance of communism threat following the fall of the Soviet Union has forced the United States to review its policies on countries that previously spoiled by foreign aid, such as Indonesia. During the cold war the United States tolerated human rights violations in Indonesia, but when the cold war ended, the United States became very critical and even threatened to stop her military aid.

This study intends to look for factors that lead the US so concern on human rights issues in relation with Indonesia during 1990s and how US use human rights issues to press Indonesia. Then this study tries to see what Indonesia's reaction in facing the pressures relating to human rights in this country, what the strategy Indonesia has taken.

Based on the data, and it can be concluded that the disappearing communism threat and the significance of fulfilling domestic economic need were two important points that led to the change of American attitude against Indonesia in human rights practice.

Although Indonesia took position and clearly denied human rights conditionality in foreign aid, Indonesia still developed adaptive and accommodative attitude in facing pressures and critics from abroad by giving a priority to Indonesia's national interest consideration.

Keywords: *foreign policy – post cold war – national interest – human rights – foreign aid*

PENGANTAR

Salah satu isu menonjol tatkala memasuki dekade 1990-an adalah munculnya perhatian yang besar dari masyarakat internasional terhadap masalah-masalah perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM).

1. FISIP Universitas Pembangunan Nasional "Veteran", Yogyakarta.

2. FISIPOL Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Aktualnya isu HAM tersebut bukanlah semata karena alasan meningkatnya perlindungan dan pemajuan kepentingan kemanusiaan, akan tetapi juga karena seringkali isu HAM dijadikan alat politik atau ekonomi negara-negara besar untuk menekan pihak lain (negara-negara berkembang), demi memperoleh keuntungan politik serta ekonomi tertentu.¹ Amerika Serikat misalnya, tidak segan-segan menjatuhkan sanksi ekonomi, mengancam akan memotong bantuan atau pun menutup akses pasar yang diberikan kepada negara-negara yang dinilainya melanggar prinsip-prinsip demokrasi atau HAM di era pasca Perang Dingin.

Perkembangan ini tentu tidak dapat dilepaskan dari pergeseran konstelasi politik internasional yaitu dengan berakhirnya Perang Dingin. Meski secara formal, aturan-aturan dan kesepakatan internasional tentang HAM telah sedemikian beragam dan maju, namun dalam kenyataan sehari-hari, upaya ke arah implementasi yang konsisten atas aturan-aturan HAM tersebut belum nampak sepenuhnya. Hal ini khususnya terlihat semasa Perang Dingin antara blok Barat (AS) dan blok Timur (US), di mana isu-isu keamanan dan ideologi lebih mendominasi wacana internasional pada masa itu² dan pada gilirannya membuat masalah hak asasi dan sistem proteksi hak asasi terabaikan.

Walaupun Indonesia tidak pernah menjadi sekutu Amerika Serikat, sulit dipungkiri bahwa sejak pertengahan tahun 1960-an, negara ini sudah masuk ke dalam lingkungan pengaruh (*sphere of influence*) negara adidaya tersebut.³ Selain karena potensi keuntungan ekonomi, Amerika Serikat beserta sekutu Baratnya sangat berkepentingan mendukung pembangunan ekonomi Indonesia karena alasan ideologi dan geopolitik. Indonesia yang non-komunis dinilai oleh pihak Barat sebagai negara yang potensial untuk membendung ekspansi komunis di kawasan Asia Tenggara. Dengan demikian, walaupun Indonesia di bawah Orde Baru merupakan pemerintahan otoriter dan bertentangan dengan sistem demokrasi yang berlaku di Barat, selama Perang Dingin Indonesia tetap mampu meraih dukungan dari Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya dalam berbagai bidang. Misalnya Indonesia dimanjakan dengan berbagai dukungan berupa dukungan finansial, persenjataan, pendidikan/training bagi perwira militer, dukungan diplomasi di lingkungan regional dan internasional, dan sebagainya.

Namun memasuki dekade 1990-an, lingkungan internasional yang pada dasawarsa sebelumnya cukup bersahabat dengan pemerintahan otoriter, selama ia menunjukkan sikap yang anti-komunis dan pro ekonomi pasar, mulai berubah. Amerika Serikat dan Eropa Barat malahan menunjukkan sikap yang sangat kritis terhadap negara-negara

yang selama Perang Dingin cukup dimanjakan, termasuk dalam hal ini Indonesia. Di samping itu, persoalan HAM di berbagai negara berkembang, yang tidak terlalu dipermasalahkan negara-negara Barat selama pemerintahan yang bersangkutan antikomunis, berubah menjadi isu-isu internasional yang menonjol begitu memasuki era pasca Perang Dingin.

Amerika Serikat di bawah Presiden Bill Clinton misalnya, dengan tegas menyatakan bahwa HAM sebagai salah satu pilar utama politik luar negeri Amerika. Sikap tersebut tidak hanya dilakukan oleh AS dalam kerangka multilateral semata, melainkan juga dalam kerangka bilateral. Bahkan AS beserta sekutu Baratnya tidak jarang untuk mempertimbangkan praktek-praktek HAM negara-negara penerima bantuan mereka.⁴

Indonesia merupakan contoh kongkrit yang menjadi "bulan-bulanan" negara-negara Barat di bawah pimpinan Amerika Serikat dalam permasalahan implementasi HAM. Tidak jarang persoalan HAM mempersulit berbagai diplomasi luar negeri Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari masalah yang dihadapi oleh Indonesia, di antaranya adalah dalam kasus Timor-Timur. Walaupun integrasi Timor-Timur belum diakui oleh PBB, selama bertahun-tahun masalah ini tidak terlalu menyulitkan posisi Indonesia di dunia internasional. Namun begitu Perang Dingin berakhir dan kemudian disusul dengan terjadinya insiden Dili pada 12 November 1991 telah mengubah semuanya. Sejak saat itu, Indonesia merupakan salah satu negara yang banyak mendapat tekanan dari Amerika Serikat dan sekutunya dalam berbagai hal, terutama berkaitan dengan masalah Timor-Timur dan hak asasi manusia (HAM) pada umumnya. Citra Indonesia sebagai negara yang belum demokratis, seperti diperkuat oleh daftar tahunan tentang perkembangan demokrasi oleh Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, semakin mempersulit perjuangan diplomasi Indonesia di dunia internasional, terutama dalam berhubungan dengan negara-negara Barat. Misalnya, Amerika Serikat membatalkan program IMET (*International Military Education and Training*) yang telah diberikan bertahun-tahun kepada perwira ABRI, menyusul kasus Dili (1992-1996). Washington juga mencegah Jordania menjual pesawat tempur F-5 bekas buatan Amerika kepada Indonesia pada tahun 1995. Kemudian, tahun 1996, Amerika menunda atau membatalkan rencananya untuk menjual pesawat F-16 ke negeri ini setelah terjadinya peristiwa 27 Juli 1996, menyusul penyerbuan terhadap kantor pusat PDI yang masih ditempati oleh para pendukung Megawati, dan sebagainya.

Berangkat dari uraian tersebut, maka persoalan yang hendak dijawab di sini adalah Mengapa isu HAM cenderung menjadi faktor dominan

Aktualnya isu HAM tersebut bukanlah semata karena alasan meningkatnya perlindungan dan pemajuan kepentingan kemanusiaan, akan tetapi juga karena seringnya isu HAM dijadikan alat politik atau ekonomi negara-negara besar untuk menekan pihak lain (negara-negara berkembang), demi memperoleh keuntungan politik serta ekonomi tertentu.¹ Amerika Serikat misalnya, tidak segan-segan menjatuhkan sanksi ekonomi, mengancam akan memotong bantuan atau pun menutup akses pasar yang diberikan kepada negara-negara yang dinilainya melanggar prinsip-prinsip demokrasi atau HAM di era pasca Perang Dingin.

Perkembangan ini tentu tidak dapat dilepaskan dari pergeseran konstelasi politik internasional yaitu dengan berakhirnya Perang Dingin. Meski secara formal, aturan-aturan dan kesepakatan internasional tentang HAM telah sedemikian beragam dan maju, namun dalam kenyataan sehari-hari, upaya ke arah implementasi yang konsisten atas aturan-aturan HAM tersebut belum nampak sepenuhnya. Hal ini khususnya terlihat semasa Perang Dingin antara blok Barat (AS) dan blok Timur (US), di mana isu-isu keamanan dan ideologi lebih mendominasi wacana internasional pada masa itu² dan pada gilirannya membuat masalah hak asasi dan sistem proteksi hak asasi terabaikan.

Walaupun Indonesia tidak pernah menjadi sekutu Amerika Serikat, sulit dipungkiri bahwa sejak pertengahan tahun 1960-an, negara ini sudah masuk ke dalam lingkungan pengaruh (*sphere of influence*) negara adidaya tersebut.³ Selain karena potensi keuntungan ekonomi, Amerika Serikat beserta sekutu Baratnya sangat berkepentingan mendukung pembangunan ekonomi Indonesia karena alasan ideologi dan geopolitik. Indonesia yang non-komunis dinilai oleh pihak Barat sebagai negara yang potensial untuk membendung ekspansi komunis di kawasan Asia Tenggara. Dengan demikian, walaupun Indonesia di bawah Orde Baru merupakan pemerintahan otoriter dan bertentangan dengan sistem demokrasi yang berlaku di Barat, selama Perang Dingin Indonesia tetap mampu meraih dukungan dari Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya dalam berbagai bidang. Misalnya Indonesia dimanjakan dengan berbagai dukungan berupa dukungan finansial, persenjataan, pendidikan/training bagi perwira militer, dukungan diplomasi di lingkungan regional dan internasional, dan sebagainya.

Namun memasuki dekade 1990-an, lingkungan internasional yang pada dasawarsa sebelumnya cukup bersahabat dengan pemerintahan otoriter, selama ia menunjukkan sikap yang anti-komunis dan pro ekonomi pasar, mulai berubah. Amerika Serikat dan Eropa Barat malahan menunjukkan sikap yang sangat kritis terhadap negara-negara

yang selama Perang Dingin cukup dimanjakan, termasuk dalam hal ini Indonesia. Di samping itu, persoalan HAM di berbagai negara berkembang, yang tidak terlalu dipermasalahkan negara-negara Barat selama pemerintahan yang bersangkutan antikomunis, berubah menjadi isu-isu internasional yang menonjol begitu memasuki era pasca Perang Dingin.

Amerika Serikat di bawah Presiden Bill Clinton misalnya, dengan tegas menyatakan bahwa HAM sebagai salah satu pilar utama politik luar negeri Amerika. Sikap tersebut tidak hanya dilakukan oleh AS dalam kerangka multilateral semata, melainkan juga dalam kerangka bilateral. Bahkan AS beserta sekutu Baratnya tidak jarang untuk mempertimbangkan praktek-praktek HAM negara-negara penerima bantuan mereka.⁴

Indonesia merupakan contoh kongkrit yang menjadi "bulan-bulanan" negara-negara Barat di bawah pimpinan Amerika Serikat dalam permasalahan implementasi HAM. Tidak jarang persoalan HAM mempersulit berbagai diplomasi luar negeri Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari masalah yang dihadapi oleh Indonesia, di antaranya adalah dalam kasus Timor-Timur. Walaupun integrasi Timor-Timur belum diakui oleh PBB, selama bertahun-tahun masalah ini tidak terlalu menyulitkan posisi Indonesia di dunia internasional. Namun begitu Perang Dingin berakhir dan kemudian disusul dengan terjadinya insiden Dili pada 12 November 1991 telah mengubah semuanya. Sejak saat itu, Indonesia merupakan salah satu negara yang banyak mendapat tekanan dari Amerika Serikat dan sekutunya dalam berbagai hal, terutama berkaitan dengan masalah Timor-Timur dan hak asasi manusia (HAM) pada umumnya. Citra Indonesia sebagai negara yang belum demokratis, seperti diperkuat oleh daftar tahunan tentang perkembangan demokrasi oleh Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, semakin mempersulit perjuangan diplomasi Indonesia di dunia internasional, terutama dalam berhubungan dengan negara-negara Barat. Misalnya, Amerika Serikat membatalkan program IMET (*International Military Education and Training*) yang telah diberikan bertahun-tahun kepada perwira ABRI, menyusul kasus Dili (1992-1996). Washington juga mencegah Jordania menjual pesawat tempur F-5 bekas buatan Amerika kepada Indonesia pada tahun 1995. Kemudian, tahun 1996, Amerika menunda atau membatalkan rencananya untuk menjual pesawat F-16 ke negeri ini setelah terjadinya peristiwa 27 Juli 1996, menyusul penyerbuan terhadap kantor pusat PDI yang masih ditempati oleh para pendukung Megawati, dan sebagainya.

Berangkat dari uraian tersebut, maka persoalan yang hendak dijawab di sini adalah Mengapa isu HAM cenderung menjadi faktor dominan

Aktualnya isu HAM tersebut bukanlah semata karena alasan meningkatnya perlindungan dan pemajuan kepentingan kemanusiaan, akan tetapi juga karena seringnya isu HAM dijadikan alat politik atau ekonomi negara-negara besar untuk menekan pihak lain (negara-negara berkembang), demi memperoleh keuntungan politik serta ekonomi tertentu.¹ Amerika Serikat misalnya, tidak segan-segan menjatuhkan sanksi ekonomi, mengancam akan memotong bantuan atau pun menutup akses pasar yang diberikan kepada negara-negara yang dinilainya melanggar prinsip-prinsip demokrasi atau HAM di era pasca Perang Dingin.

Perkembangan ini tentu tidak dapat dilepaskan dari pergeseran konstelasi politik internasional yaitu dengan berakhirnya Perang Dingin. Meski secara formal, aturan-aturan dan kesepakatan internasional tentang HAM telah sedemikian beragam dan maju, namun dalam kenyataan sehari-hari, upaya ke arah implementasi yang konsisten atas aturan-aturan HAM tersebut belum nampak sepenuhnya. Hal ini khususnya terlihat semasa Perang Dingin antara blok Barat (AS) dan blok Timur (US), di mana isu-isu keamanan dan ideologi lebih mendominasi wacana internasional pada masa itu² dan pada gilirannya membuat masalah hak asasi dan sistem proteksi hak asasi terabaikan.

Walaupun Indonesia tidak pernah menjadi sekutu Amerika Serikat, sulit dipungkiri bahwa sejak pertengahan tahun 1960-an, negara ini sudah masuk ke dalam lingkungan pengaruh (*sphere of influence*) negara adidaya tersebut.³ Selain karena potensi keuntungan ekonomi, Amerika Serikat beserta sekutu Baratnya sangat berkepentingan mendukung pembangunan ekonomi Indonesia karena alasan ideologi dan geopolitik. Indonesia yang non-komunis dinilai oleh pihak Barat sebagai negara yang potensial untuk membendung ekspansi komunis di kawasan Asia Tenggara. Dengan demikian, walaupun Indonesia di bawah Orde Baru merupakan pemerintahan otoriter dan bertentangan dengan sistem demokrasi yang berlaku di Barat, selama Perang Dingin Indonesia tetap mampu meraih dukungan dari Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya dalam berbagai bidang. Misalnya Indonesia dimanjakan dengan berbagai dukungan berupa dukungan finansial, persenjataan, pendidikan/training bagi perwira militer, dukungan diplomasi di lingkungan regional dan internasional, dan sebagainya.

Namun memasuki dekade 1990-an, lingkungan internasional yang pada dasawarsa sebelumnya cukup bersahabat dengan pemerintahan otoriter, selama ia menunjukkan sikap yang anti-komunis dan pro ekonomi pasar, mulai berubah. Amerika Serikat dan Eropa Barat malahan menunjukkan sikap yang sangat kritis terhadap negara-negara

yang selama Perang Dingin cukup dimanjakan, termasuk dalam hal ini Indonesia. Di samping itu, persoalan HAM di berbagai negara berkembang, yang tidak terlalu dipermasalahkan negara-negara Barat selama pemerintahan yang bersangkutan antikomunis, berubah menjadi isu-isu internasional yang menonjol begitu memasuki era pasca Perang Dingin.

Amerika Serikat di bawah Presiden Bill Clinton misalnya, dengan tegas menyatakan bahwa HAM sebagai salah satu pilar utama politik luar negeri Amerika. Sikap tersebut tidak hanya dilakukan oleh AS dalam kerangka multilateral semata, melainkan juga dalam kerangka bilateral. Bahkan AS beserta sekutu Baratnya tidak jarang untuk mempertimbangkan praktek-praktek HAM negara-negara penerima bantuan mereka.⁴

Indonesia merupakan contoh kongkrit yang menjadi "bulan-bulanan" negara-negara Barat di bawah pimpinan Amerika Serikat dalam permasalahan implementasi HAM. Tidak jarang persoalan HAM mempersulit berbagai diplomasi luar negeri Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari masalah yang dihadapi oleh Indonesia, di antaranya adalah dalam kasus Timor-Timur. Walaupun integrasi Timor-Timur belum diakui oleh PBB, selama bertahun-tahun masalah ini tidak terlalu menyulitkan posisi Indonesia di dunia internasional. Namun begitu Perang Dingin berakhir dan kemudian disusul dengan terjadinya insiden Dili pada 12 November 1991 telah mengubah semuanya. Sejak saat itu, Indonesia merupakan salah satu negara yang banyak mendapat tekanan dari Amerika Serikat dan sekutunya dalam berbagai hal, terutama berkaitan dengan masalah Timor-Timur dan hak asasi manusia (HAM) pada umumnya. Citra Indonesia sebagai negara yang belum demokratis, seperti diperkuat oleh daftar tahunan tentang perkembangan demokrasi oleh Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, semakin mempersulit perjuangan diplomasi Indonesia di dunia internasional, terutama dalam berhubungan dengan negara-negara Barat. Misalnya, Amerika Serikat membatalkan program IMET (*International Military Education and Training*) yang telah diberikan bertahun-tahun kepada perwira ABRI, menyusul kasus Dili (1992-1996). Washington juga mencegah Jordania menjual pesawat tempur F-5 bekas buatan Amerika kepada Indonesia pada tahun 1995. Kemudian, tahun 1996, Amerika menunda atau membatalkan rencananya untuk menjual pesawat F-16 ke negeri ini setelah terjadinya peristiwa 27 Juli 1996, menyusul penyerbuan terhadap kantor pusat PDI yang masih ditempati oleh para pendukung Megawati, dan sebagainya.

Berangkat dari uraian tersebut, maka persoalan yang hendak dijawab di sini adalah Mengapa isu HAM cenderung menjadi faktor dominan

dalam politik luar negeri Amerika Serikat terhadap Indonesia pada dasawarsa 1990-an?

Kerangka Pemikiran

Aspek HAM menjadi semakin mengemuka dalam proses interaksi antarnegara pada dekade 1990-an sebenarnya bermula ketika dilansirnya seruan dari Presiden William Jefferson Clinton yang bertekad menegakkan HAM ke seluruh dunia secara lebih tegas dan sungguh-sungguh.⁵ Tentu saja seruan tersebut memiliki dimensi dan implikasi politik yang sangat kental, khususnya bagi negara-negara yang pemerintahannya selama ini dipandang sebagai pelanggar HAM. Negara-negara ini merasa bahwa apa yang diserukan oleh AS dan sekutu Baratnya seputar isu HAM tidak lebih merupakan taktik dan strategi politik mereka untuk meneguhkan dominasinya atas negara-negara pelanggar HAM, yang notabene adalah negara-negara berkembang. Seruan tersebut tidaklah dapat serta-merta diterima sebagai sesuatu yang apa adanya (*taken for granted*) oleh negara-negara yang "dituduh" sebagai pelanggar HAM. Hal ini pada gilirannya memicu reaksi dari negara-negara tertuduh tersebut.

Mengapa AS merubah sikapnya terhadap Indonesia dalam isu pengimplentasian HAM? S.M. Smith mencoba menjelaskannya dengan menyatakan bahwa dalam kajian politik luar negeri, perkembangan dan bahkan perubahan baik yang terjadi di lingkungan internasional (eksternal) dan internal suatu negara merupakan faktor-faktor signifikan yang diperhatikan oleh para pengambil keputusan. Secara teoritis, terdapat korelasi antara perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungan eksternal dan internal dengan perubahan politik luar negeri suatu negara.⁶ Lebih jauh, hubungan korelasional ini akan menghasilkan keputusan dan perilaku politik luar negeri yang bersifat *adaptive*⁷ terhadap lingkungannya, baik di dalam maupun di luar negeri. Tujuannya adalah menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi dan merealisasikan tuntutan-tuntutan dalam negeri melalui politik luar negeri yang diarahkan pada tujuan tertentu.

Dalam menganalisis politik luar negeri AS, setidaknya ada dua garis pemikiran yang berkembang dan tidak bisa dipisahkan. Dua garis pemikiran itu adalah perdebatan antara Realisme vs Idealisme. Tidak dapat dipisahkan, karena dua garis pemikiran itu, hampir selalu mewarnai sikap para pengambil keputusan di AS. Demikian juga halnya dalam melihat kebijakan HAM AS terhadap negara lain, harus dilihat dari sudut pemikiran ini.⁸

Dalam masa-masa Perang Dunia I, Idealisme lebih mendominasi warna politik luar negeri AS ketika Woodrow Wilson mengarahkan agenda politik luar negeri AS bagi terciptanya suatu tata dunia yang lebih damai. Visi utama politik luar negeri AS pada masa itu adalah menciptakan keamanan internasional melalui penerapan hukum internasional dan organisasi internasional. Bagi Idealis, prinsip-prinsip moral, yang juga menjadi ajaran universal dari agama-agama besar, dapat menjadi sumber pengambilan aksi-aksi politik maupun hukum yang adil dan manusiawi. Selain itu, nuansa idealisme ini tercermin pula pada gagasan untuk terus meningkatkan kerjasama antara negara-bangsa, menjauhkan penggunaan kekerasan (militer) dalam penyelesaian sengketa internasional dan mendukung pencapaian demokrasi sebagai prasyarat terbentuknya perdamaian internasional.⁹

Pandangan idealis barangkali dapat dipahami secara lebih baik dengan mengingat apa yang dikatakan Woodrow Wilson ketika ia meminta Kongres AS untuk membuat deklarasi perang terhadap Jerman pada tahun 1917:

"Kita tidak mengejar tujuan-tujuan picik untuk diri sendiri... tetapi kita adalah pelopor perjuangan hak-hak umat manusia... Kita akan memperjuangkan hal-hal yang berada paling dekat dengan hati kita yaitu untuk demokrasi, untuk hak mereka yang menginginkan bersuara dalam pemerintahan sendiri, untuk hak-hak dan kemerdekaan bangsa-bangsa kecil, untuk suatu dominion universal kebenaran dengan jalan menggabungkan kekuatan bangsa-bangsa merdeka dalam rangka mencapai perdamaian dan keselamatan bagi seluruh bangsa dan membuat dunia itu sendiri akhirnya bebas merdeka".¹⁰

Namun pecahnya Perang Dunia II menandai kegagalan Idealisme dalam politik luar negeri AS dan politik internasional. Para penganut realisme menyatakan bahwa dalam sistem internasional yang bersifat anarkis dan konfliktual, para aktor negara-bangsa tidak dapat menyandarkan interaksi mereka pada hukum dan organisasi internasional melainkan pada *power* yang tercermin pada kekuatan militer. Sebagai konsekuensinya, setiap negara-bangsa akan selalu berupaya menjamin keselamatan nasionalnya melalui peningkatan kekuatan militer (*power maximiser*). Perjalanan politik luar negeri AS yang sangat menekankan supremasi *power* (ideologi politik dan kekuatan militer) inilah, kemudian, menciptakan sistem internasional bipolaritas berhadapan secara konfrontatif dengan Uni Soviet.¹¹

Hak-hak asasi manusia bila dijadikan tujuan politik luar negeri, biasanya akan terjadi perdebatan apakah pengembangan HAM sebagai tujuan politik luar negeri suatu negara murni demi kepentingan kemanusiaan atau hanya sekedar alat politik untuk mencapai

kepentingan nasional suatu negara di luar negeri. Hingga saat ini jawaban atas pertanyaan tersebut masih menjadi perdebatan di kalangan akademisi maupun praktisi hubungan internasional. Apalagi sudah menyangkut implementasi HAM di negara-negara berkembang dan sanksi bagi pelanggar HAM tersebut. Terlihat belum ada titik temu antara negara-negara maju dan negara berkembang dalam mencari penyelesaian terhadap masalah ini. Negara-negara maju beranggapan bahwa pelanggaran HAM sudah menjadi masalah universal sehingga siapa pun berhak mempersoalkannya. Sebaliknya, negara-negara berkembang menuduh mereka menggunakan persoalan HAM sebagai alat untuk melanggengkan dominasinya dalam percaturan ekonomi dan politik global.

Sulit untuk memberi jawaban yang memuaskan, apakah suatu pengembangan HAM sebagai tujuan politik luar negeri, murni demi kemanusiaan ataukah demi mengejar kepentingan politik suatu negara di luar negeri. Barangkali perlu mengetahui apakah politik luar negeri itu. K.J. Holsti misalnya, mengemukakan bahwa politik luar negeri merupakan suatu tindakan atau gagasan yang dirancang oleh pembuat keputusan (pemerintah) suatu negara dalam menghadapi negara lain dalam sebuah sistem internasional demi memecahkan masalah atau mempromosikan suatu perubahan dalam lingkungannya.¹² Oleh karena politik luar negeri itu diarahkan untuk mengejar kepentingan nasional suatu negara di luar negeri, sehingga ketika suatu negara mempergunakan isu tertentu untuk mencapai kepentingannya menjadi sulit untuk memberi batas yang jelas antara demi kepentingan masyarakat dunia atau demi tercapainya kepentingan nasional negara tertentu.

Persoalan hak-hak asasi manusia (HAM) pada dasarnya adalah wacana moral sebagai upaya peningkatan harga diri manusia dan keadilan sosial. Sebagai wacana moral, maka persoalan HAM sangat terkait dengan persoalan nilai. Bagaimana nilai-nilai HAM tersebut akan sangat tergantung pada bagaimana HAM didefinisikan. Oleh karena HAM itu merupakan wacana moral untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia, maka peletakan HAM sebagai tujuan politik luar negeri, dipandang oleh kaum realis sebagai utopis. Realisme politik ini dinyatakan secara eksplisit dalam karya Hans J. Morgenthau.¹³ Pemikiran Morgenthau didasarkan pada premis bahwa politik luar negeri didasarkan pada upaya pencapaian kepentingan nasional, bukan pada alasan-alasan moral, legal dan ideologi yang dianggapnya utopis dan bahkan berbahaya. Ia berpandangan bahwa kepentingan nasional setiap negara adalah mengejar kekuasaan (*struggle for power*), yaitu apa saja

yang bisa membentuk dan mempertahankan pengendalian suatu negara atas negara lain. Pengendalian ini bisa diciptakan melalui teknik-teknik pemaksaan maupun kerjasama.

Oleh karena upaya pengejaran kepentingan nasional itulah, sehingga dapat dipahami, sikap standar ganda politik luar negeri AS. Di satu sisi, penyebarluasan HAM sebagai agenda politik luar negeri bertujuan untuk melindungi harkat dan martabat manusia, namun di sisi lain, isu HAM dipakai sebagai alat untuk mencapai kepentingan negara tersebut. Sikap yang demikian sangat mencolok tatkala Perang Dingin berakhir. Di era Perang Dingin misalnya, walaupun ada undang-undang yang melarang memberikan bantuan keamanan dan menjual senjata kepada negara yang bersalah melakukan pelanggaran yang mencolok dan terus-menerus atas hak-hak asasi manusia yang diakui dunia internasional, akan tetapi bantuan ekonomi dan militer kepada pemerintahan Presiden Soeharto dari Indonesia yang otoriter dan bertanggung jawab atas pelanggaran mencolok akan hak-hak asasi manusia tetap terus diberikan.¹⁴ Sementara itu pada saat yang bersamaan, di bawah Pemerintahan Carter, bantuan kepada sejumlah negara di Amerika Latin dihentikan karena kebijakan negara-negara tersebut dalam bidang HAM. Walaupun presiden berikutnya, Reagen dan Bush tidak menghentikan program bantuan militer karena alasan tersebut. Kalau demikian, mengapa setelah Perang Dingin berakhir, AS dan negara sekutu Baratnya sangat kritis dan tidak jarang memberi tekanan-tekanan kepada pemerintah Indonesia dalam soal praktek-praktek HAM.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini sepenuhnya menggunakan studi kepustakaan (*Library Research*) dengan memanfaatkan berbagai data sekunder, berupa: buku, majalah, jurnal, surat kabar, hasil-hasil penelitian sebelumnya, laporan-laporan dari institusi yang terkait, dan berbagai jenis tulisan lainnya.

Peneliti juga menggunakan data yang diperoleh lewat media internet, terutama data yang menyangkut pemikiran para ahli asing yang belum sempat dipublikasikan, seperti karya-karya Jack Donnelly, R.J. Vincent, dan beberapa jurnal yang sulit ditemukan di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam kajian politik luar negeri, perkembangan dan bahkan perubahan baik yang terjadi di lingkungan internasional dan internal suatu negara merupakan faktor-faktor signifikan yang perlu diperhatikan

oleh para pengambil keputusan. Perubahan-perubahan fundamental yang terjadi dalam hubungan internasional di awal daswarsa 1990-an – seperti berakhirnya Perang Dingin, runtuhnya komunisme internasional dan ambruknya Uni Soviet – secara faktual telah memaksa aktor negara-bangsa untuk mengubah agenda politik luar negerinya. Perubahan mendasar akan terjadi ketika aktor negara-negara (besar) melalui politik luar negeri yang dijalankannya, mengubah aturan-aturan dan norma-norma dalam interaksi internasional mereka. Pada gilirannya tidak saja mempengaruhi hirarki dan struktur aktor tetapi juga akan memunculkan tingkat yang berbeda dalam tindakan (*outcomes*) politik luar negeri mereka.

Kendatipun AS kini muncul sebagai satu-satunya negara adikuasa, namun para pengambil keputusan politik luar negeri AS merasa perlu untuk terus menyesuaikan agenda politik luar negerinya sesuai dengan perubahan sistemik dan situasional yang terjadi di lingkungan eksternal dan internalnya. Perubahan sikap ini terlihat ketika suatu masa yang dianggap “Perang Dingin” berakhir pada akhir dekade 1980-an, yang kemudian telah memberi kesempatan menguatnya isu-isu lain dalam hubungan internasional seperti lingkungan hidup, demokratisasi dan HAM. Dengan argumentasi memperjuangkan penghormatan terhadap HAM di suatu negara, AS bersama sekutu Baratnya menyerukan kutukan maupun melancarkan tekanan politik, embargo ekonomi, pembatasan perdagangan, pengurangan bantuan luar negeri, dan bahkan invasi militer terhadap suatu negara yang dianggap melanggar HAM.

Meskipun belum sampai pada tahap invasi militer, Indonesia merupakan salah satu negara yang paling sering mendapat “kesulitan” oleh isu HAM yang dihembuskan oleh AS. Suatu ironi bahwa AS yang selama Perang Dingin merupakan “pelindung” keotoritarian pemerintah Indonesia, justru setelah Perang Dingin berakhir menjadi pengkritik dan secara aktif mendukung kekuatan-kekuatan prodemokrasi di dalam negeri Indonesia, bahkan tindakan-tindakan represif terhadap kelompok oposisi dan pelanggaran-pelanggaran HAM di dalam negeri tanpa mendapat teguran dari dunia internasional semasa Perang Dingin, justru menuai kecaman internasional begitu Perang Dingin berakhir.

Kemenangan “Ideologi” Barat

Bubarnya Uni Soviet dan Pakta Warsawa sering diartikan terutama oleh Amerika Serikat dan sekutunya sebagai kekalahan komunisme oleh sistem demokrasi liberal dan kapitalisme. Kenyataan ini dijadikan momentum oleh pihak Barat untuk mempromosikan masalah demokrasi

dan perlindungan terhadap HAM, di samping liberalisasi perdagangan dan investasi sebagai agenda utama politik luar negeri mereka pasca Perang Dingin.

Seperti diketahui bahwa selama Perang Dingin, prioritas utama pihak Barat adalah untuk membendung komunisme terlebih dahulu, apa pun cara yang ditempuh, bahkan mendukung negara-negara tidak demokratis dan tidak liberal sekalipun, asal negara tersebut bersikap nonkomunis. Setelah komunisme mengalami kegagalan, terutama dalam bidang ekonomi, maka jalan terbuka lebar bagi Amerika beserta sekutu Baratnya untuk meningkatkan upaya menyebarkan paham politik demokrasi liberal dan sistem ekonomi pasar ke seluruh dunia.

Hal ini tentu membawa implikasi tertentu bagi hubungan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang. *Pertama*, apabila selama Perang Dingin kedua negara adidaya bersaing untuk menarik simpati negara-negara berkembang dengan memberikan berbagai macam dukungan, dewasa ini hanya ada satu negara adidaya yang merasa memiliki hak dan kemampuan untuk memaksa negara-negara lain mengikuti keinginannya. Dalam hal ini negara-negara berkembang tidak lagi mempunyai peluang untuk memainkan satu blok untuk melawan blok lainnya, sehingga posisi *bargaining power* mereka dalam hubungan internasional cenderung berkurang.

Kedua, aliansi strategis antara Washington dengan beberapa pemerintahan negara berkembang yang otoriter dalam rangka membendung komunisme regional atau internasional, maupun untuk mencegah munculnya gerakan komunis di dalam negeri yang bersangkutan, kehilangan relevansinya setelah Perang Dingin berakhir. Dengan sendirinya, dukungan yang dahulu diberikan oleh negara-negara Barat kepada berbagai pemerintahan nondemokratis di berbagai belahan dunia, yang sejak awal banyak dikecam oleh para politisi moderat ataupun kalangan LSM di negara-negara Barat sendiri menjadi berkurang. Justru sebaliknya, dewasa ini Amerika Serikat dan Eropa Barat malahan menunjukkan sikap sangat kritis terhadap negara-negara yang selama Perang Dingin cukup dimanjakannya, termasuk dalam hal ini Indonesia.

Ketiga, persoalan HAM di berbagai negara berkembang, yang tidak terlalu dipermasalahkan negara-negara Barat selama pemerintahan yang bersangkutan antikomunis, berubah menjadi isu-isu internasional yang menonjol begitu memasuki era pasca Perang Dingin. Contoh konkretnya adalah kasus Indonesia dalam persoalan Timor Timur. Walaupun integrasi Timor Timur masih belum diakui PBB, selama bertahun-tahun

masalah ini tidak terlalu menyulitkan posisi Indonesia di dunia internasional. Namun Indonesia mendapatkan "tekanan" yang bertubi-tubi dalam persoalan HAM di Timor-Timur begitu Perang Dingin berakhir.¹⁵

Tekanan Amerika Serikat beserta sekutu Baratnya terhadap negara-negara yang dinilainya belum memenuhi kriteria yang ditetapkan mengenai demokrasi dan HAM, jelas sangat menyudutkan posisi rezim-rezim otoriter di arena internasional. Hal ini dengan sendirinya juga telah mengurangi kredibilitas pemerintah yang bersangkutan di dalam negeri masing-masing.

Di samping menghentikan bantuan-bantuan militer kepada negara-negara yang duhulu dengan mudah mendapatkannya dari Amerika Serikat, Washington juga menekan negara-negara berkembang yang dinilainya tidak demokratis dengan menggunakan senjata ekonomi. Namun sikap yang demikian tidak terjadi dalam hubungan Amerika Serikat dengan negara-negara Timur Tengah yang kaya minyak. Amerika Serikat justru tetap mendukung negara-negara Arab yang konservatif dan nondemokratis namun dekat dengan Washington, untuk mencegah perluasan pengaruh dari negara-negara Arab atau Iran yang oleh Amerika Serikat dinilai radikal dan memiliki sikap bermusuhan terhadap Barat.

Sebagai negara dengan GDP dan pasar domestik terbesar di dunia, Amerika Serikat merupakan tujuan utama ekspor dari negara-negara berkembang, serta sumber penting dari investasi, bantuan ekonomi ataupun ilmu pengetahuan dan teknologi. Dengan adanya berbagai ancaman ataupun sanksi ekonomi berupa pemotongan bantuan ataupun menutup akses pasar kepada negara-negara yang dinilainya melanggar prinsip-prinsip demokrasi dan HAM, maka akan sangat mengkhawatirkan bagi negara-negara yang "bercitra" melanggar HAM dan nondemokratis.

Kalau ditelusuri, tekanan-tekanan dalam bidang ekonomi yang dilakukan oleh negara-negara Barat, yang sering dikaitkan dengan masalah-masalah sosial politik, memang tidak sepenuhnya bertujuan untuk memajukan demokrasi secara global. Tidak dapat dipungkiri bahwa meningkatnya kompetisi ekonomi dunia juga menjadi alasan bagi Amerika Serikat (negara maju) untuk menekan perekonomian negara-negara berkembang yang sedang meningkat. Ada kecenderungan bahwa negara-negara Barat sengaja mengkaitkan isu-isu HAM, demokrasi, dan lingkungan hidup, dengan masalah perdagangan internasional sebagai upaya melindungi pasar mereka terhadap ekspor dari negara-negara

industri baru atau negara-negara berkembang yang pertumbuhan ekonominya tampak menanjak.

Penegakkan Prinsip-prinsip Utama Politik Luar Negeri AS

Secara historis, evolusi prinsip-prinsip politik luar negeri AS sudah mengalami perjalanan yang sangat panjang. Jerrel A. Rosati, misalnya membagi perjalanan politik luar negeri AS kontemporer ke dalam tiga periode waktu.¹⁶ Periode pertama, adalah era Perang Dingin (1940-an-1960-an). Pada masa ini prinsip politik luar negeri AS sangat didominasi oleh keinginan untuk membendung penyebaran komunis yang dimotori oleh Uni Soviet. Dengan kata lain, *containment policy* menjadi lokomotif dari politik luar negeri AS.

Di samping itu, politik luar negeri AS pada era Perang Dingin sulit dipisahkan dengan kebijaksanaan keamanan nasionalnya yang sangat menekankan pada kekuatan militer sebagai langkah *deterrence* terhadap kekuatan politik-militer Uni Soviet. Para pembuat kebijaksanaan politik luar negeri AS percaya bahwa tindakan AS untuk melindungi negara lain secara militer – yang dimanifestasikan dalam pembentukan aliansi militer di berbagai penjuru dunia – dari kemungkinan ancaman Uni Soviet secara tidak langsung akan meningkatkan keamanan nasionalnya. Era ini sekaligus pula menyebabkan Amerika Serikat melakukan tindakan-tindakan intervensi di berbagai kawasan dunia termasuk keterlibatannya dalam Perang Vietnam.

Periode kedua, yaitu era pasca Perang Vietnam (1960-an-1980-an), prinsip pembendungan ini masih sangat mewarnai politik luar negeri Amerika Serikat. Namun kekalahan yang dialami AS dalam Perang Vietnam yang telah menghabiskan dana tidak kurang dari 30 milyar dollar AS selama perang tersebut telah memaksa negeri itu untuk meninjau ulang prinsip pembendungan terhadap komunis. Sejak peristiwa ini, para pengambil keputusan politik luar negeri mulai kembali "memikirkan" secara serius keadaan perekonomian AS yang terus semakin memburuk. Pada masa ini prinsip pembendungan dan pengembangan akses terhadap pasar global menjadi pertimbangan utama politik luar negeri AS.

Kegagalan yang dialami AS dalam Perang Vietnam dan tidak berfungsinya Bretton Woods System telah mendorong terjadinya perubahan-perubahan dalam lingkungan internasional dan domestik AS yang menyebabkan munculnya tiga pola baru dalam politik luar negeri AS.¹⁷ Pertama, kebijaksanaan ekonomi luar negeri menempati agenda utama politik luar negeri sejalan dengan mengemukanya permasalahan

ekonomi domestik dan internasional. Agenda kebijaksanaan ekonomi luar negeri, dengan demikian, menjadi *high policy* dalam perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri AS pada era pasca Perang Vietnam ini. Meskipun hampir semua presiden AS pada masa tersebut berupaya terus untuk mempertahankan stabilitas sistem ekonomi pasar internasional, namun mereka seringkali berbeda pandangan mengenai strategi dan cara yang tepat untuk mempertahankan stabilitas ekonomi internasional tersebut. *Kedua*, hampir setiap kepemimpinan presiden AS pada masa itu melakukan modifikasi terhadap arah perjalanan kebijaksanaan keamanan nasional dan politik luar negerinya. Hal ini misalnya terlihat pada agenda perbaikan ekonomi domestik dan internasional –selain agenda pembendungan Uni Soviet– yang turut menjadi prioritas utama kebijaksanaan keamanan nasional dan politik luar negeri AS.¹⁸ *Ketiga*, pada era pasca Perang Vietnam ini AS seringkali mengalami kesulitan dalam merencanakan politik luar negeri yang tepat untuk merespon perubahan yang terjadi dalam lingkungan globalnya sekaligus meraih simpati dan dukungan penuh dari kalangan masyarakatnya terhadap pelaksanaan politik luar negerinya.

Periode *ketiga*, yaitu era pasca Perang Dingin, di sini terdapat beberapa "penyesuaian" prinsip politik luar negeri AS sejalan dengan perubahan-perubahan mendasar yang terjadi dalam politik dunia. Pada masa yang ditandai oleh serba "ketidakpastian" ini dalam politik internasional telah memunculkan perhatian-perhatian "baru" yang sangat penting dalam perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri AS. Hirauan-hirauan terhadap HAM, demokratisasi, dan lingkungan hidup mengemuka sebagai beberapa prinsip utama dalam politik luar negeri AS.¹⁹ Banyak para pengamat berpendapat bahwa adanya aspek-aspek demokrasi, HAM, dan sentuhan-sentuhan humanisme lainnya dalam politik luar negeri AS bertujuan untuk memberikan dimensi moralitas dalam politik luar negeri AS yang selama ini lebih menekankan pada dimensi politik-keamanan.

Mantan Menlu Warren Christopher²⁰ mengemukakan bahwa, secara garis besar prinsip-prinsip utama yang mendasari politik luar negeri AS pada dekade 1990-an adalah sebagai berikut.

1. Mempertahankan kepemimpinan global AS baik dalam bidang politik, keamanan dan ekonomi. Kepemimpinan global merupakan hal yang esensial bagi AS untuk menjaga stabilitas dan perdamaian internasional dalam upayanya menciptakan tata dunia baru yang baik lagi.
2. Mempertahankan pola interaksi yang konstruktif dengan berbagai negara-negara kuat lainnya, seperti dengan negara-negara di Eropa,

Asia Pasifik, Timur Tengah, dan Amerika Latin. Prinsip ini terutama mengacu kepada kepentingan ekonomi AS terhadap negara-negara di kawasan tersebut.

3. Memperkuat berbagai institusi internasional sebagai mekanisme penyelesaian berbagai permasalahan internasional secara damai.
4. Memperluas penyebaran nilai-nilai demokrasi (HAM) di seluruh dunia sebagai prasyarat utama terciptanya perdamaian internasional.

Agenda Ekonomi Domestik dan Penyebaran Nilai HAM

Dalam konteks politik luar negeri AS di era dasawarsa 1990-an, tampak bahwa politik luar negeri AS lebih disibuki oleh agenda dalam negeri. Isu-isu seperti menurunnya kemampuan ekonomi domestik AS yang bermuara pada semakin tingginya angka pengangguran, kemiskinan yang semakin melebar tampaknya telah memaksa terjadinya perubahan formulasi politik luar negeri AS. Di dalam negeri, pemerintah AS terpaksa membatasi anggaran belanja sebagai akibat dari tindakan hegemoni yang dilakukannya dalam panggung politik internasional selama ini.

Jeffrey E. Garten, profesor ekonomi, keuangan dan hubungan internasional di Columbia University mencatat setidaknya ada beberapa persoalan domestik yang segera dihadapi oleh pemerintah AS ketika memasuki dasawarsa 1990-an,²¹ yaitu:

1. Kemerostan kekuatan ekonomi:
 - a. Meskipun AS merupakan negara yang mempunyai *stock* modal yang terbesar di dunia, namun tingkat tabungannya paling rendah di antara negara maju.
 - b. Defisit anggaran yang tidak mampu ditanggulangi, akibatnya membengkakkan hutang nasional, yang sudah melampaui US\$ 3,5 triliun. Bahaya sebenarnya bukanlah kemungkinan para kreditor luar negeri akan menghentikan pemberian pinjaman, melainkan kemungkinan mereka menghentikan investasinya. Hal ini sudah terjadi, dengan Jepang dan Jerman yang meningkatkan penanaman modal dalam negerinya sendiri atau di negara-negara di wilayah geografinya sendiri;
 - c. Merosotnya sistem perbankan dan lembaga-lembaga keuangan lainnya dalam skala yang tidak pernah terjadi sejak tahun 1930-an. Daya saing internasionalnya anjlok. Apabila dalam tahun 1970-an lembaga-lembaga keuangan AS mendominasi keuangan global, pada akhir dasawarsa 1980-an tak ada satu pun bank Amerika yang termasuk 10 besar dunia;
 - d. Menurunnya investasi dalam negeri. Dampaknya terlihat antara

lain pada infrastruktur. Empat puluh persen dari 200.000 jembatan yang ada, berada dalam kondisi buruk atau usang. Biaya yang diperlukan untuk memperbaikinya diperkirakan sebesar \$ 51 milyar, 60 persen dari jalan raya memerlukan perbaikan dengan perkiraan biaya ratusan milyar;

- e. Landasan manufaktur mengalami erosi, seperti terlihat pada mengecilnya pangsa pasar domestik dari hasil-hasil industri alat-alat mesin, besi baja, mobil, komputer, semikonduktor. Juga erosi pada industri-industri canggih seperti robotik, material-material canggih seperti seramik, alat-alat pengetes, *fiber optics*, alat peralatan dokter, dan lain-lain.
2. Masalah kronis mengenai energi yang telah mengalami beberapa kali mengalami krisis, yang disebabkan permintaan yang meningkat terus dan tidak mampu direm.
3. Sistem pendidikan kacau. Meskipun pendidikan tinggi AS masih dihargai tinggi di dunia, tetapi anak-anak putus sekolah menengah ada sekitar 25 persen, sedangkan sistem pendidikan keterampilan tidak dapat menampung. Lebih dari 50 persen dari drop-outs ini menganggur atau hidup atas santunan *welfare*. Jumlah ini merupakan 60 persen dari jumlah narapidana dan 87 persen dari remaja hamil. Diperkirakan 13 persen dari anak-anak umur 17 tahun tidak dapat membaca, menulis, berhitung, sedangkan tingkat buta huruf fungsional pada penduduk dewasa jauh lebih tinggi. Dibandingkan dengan anak-anak di Eropa dan Jepang, anak-anak Amerika berada pada hampir tingkat terendah dalam setiap kategori pemecahan masalah dan kemelekan huruf.

Sementara itu, taraf hidup juga rendah. Jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan menunjukkan *trend* meningkat: tahun 1970 satu dari tujuh penduduk (14 persen); 1980 satu dari enam penduduk (17 persen); 1990 satu dari lima (20 persen), dan pada tahun 2000 diperkirakan satu dari empat (25 persen).

Dengan melihat persoalan-persoalan domestik AS tersebut di atas, maka dapat dipahami mengapa produktivitas nasionalnya semakin dilampaui oleh negara-negara lain, bahkan juga oleh negara-negara industri baru, sehingga menurunnya rasa percaya diri bangsa itu untuk berkompetisi bebas di dunia internasional.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut di atas, AS dianggap perlu untuk memberikan komitmen baru terhadap pembangunan ekonomi domestiknya.²² Bill Clinton misalnya, menyatakan bahwa "*my priority both in foreign and domestic policy would be one and the same - our economy must be revived*". Sementara itu, Fred Bergsten²³ menyatakan pula bahwa

AS perlu meningkatkan tingkat persaingan (*degree of competitiveness*) komoditi eksportnya, menciptakan hubungan ekonomi yang harmonis dengan Jepang dan Masyarakat Ekonomi Eropa serta mengurangi kekuatan militer globalnya sebagai tujuan utama politik luar negeri AS sebagai upaya untuk memperbaiki keadaan perekonomian yang terus mengalami defisit.

Prioritas agenda ekonomi dalam politik luar negeri AS dimantapkan ke dalam beberapa upaya, seperti mempertahankan dan bahkan meningkatkan keunggulan AS dalam bidang teknologi; memperluas akses perusahaan-perusahaan AS terhadap pasar global melalui kebijaksanaan ekspor yang lebih efektif; memperkuat sektor ekonomi makro AS guna mendukung pertumbuhan ekonomi dunia melalui koordinasi yang lebih efektif dalam kerangka kerjasama negara-negara industri maju yang tergabung dalam G-7.

Di samping agenda ekonomi domestik, isu demokratisasi dan HAM dunia juga menempati posisi penting dalam politik luar negeri Amerika Serikat (AS) pada dasawarsa 1990-an. Seperti yang ditegaskan oleh Presiden Clinton pada awal masa jabatannya, ia bertekad untuk menegakkan hak-hak asasi manusia (HAM) ke seluruh dunia secara lebih tegas dan sungguh-sungguh. Sikap Clinton tersebut seperti yang dikutip oleh Richard K. Berts dalam tulisan *The Delusion of Impartial Interventions*, berikut ini, "*The Clinton administration initially gave reason to think that it would act forcibly to promote human rights and democracy ... no security issue is more urgent than securing democracy's triumph around the world*".²⁴

Sejak awal politik luar negeri Amerika Serikat ditandai oleh paduan antara prinsip moral dan menjaga kepentingan nasional. Amerika paling sering mengklaim paling banyak tahu tentang apa yang baik dan ingin menjadikan dirinya sebagai suri teladan bagi negara lain. Dalam kenyataan, sikap ganda ini menimbulkan akibat-akibat yang saling bertentangan. Pada waktu tertentu sikap ini berarti kebijaksanaan tidak melibatkan diri dalam urusan dalam negeri negara lain, untuk tidak mengatakan tidak ikut campur, pada sisi lain, sikap ini berarti internasionalisme dan melibatkan diri dengan aktif dalam politik dunia.

Kebijakan hak-hak asasi manusia (HAM) Amerika Serikat harus dilihat dua garis pemikiran di atas. Di satu pihak, tekanan kuat pada HAM mengandung kadar moral yang kuat, seperti terlihat dalam politik luar negeri Presiden Jimmy Carter. Di pihak lain, politik politik luar negeri Amerika juga mengandung ciri instrumen yang kuat, yaitu dengan menekankan HAM, maka tujuan politik luar negeri lainnya yang lebih

utama dapat dicapai.

Kendatipun AS sering dianggap melakukan double standard dalam politik luar negerinya yang berhubungan dengan isu HAM dan demokrasi, namun tampak bahwa nuansa humanisme tetap mewarnai agenda dan formulasi politik luar negeri AS.

Lebih jauh, dengan telah surutnya ancaman militer dari negara-negara komunis yang menandai berakhirnya Perang Dingin telah menggeser pandangan-pandangan Realisme dalam politik luar negeri AS yang sangat menekankan pada penggelaran kekuatan militer. Kendatipun keberhasilan politik luar negeri AS seringkali diklaim sebagai keberhasilan Realisme dalam politik luar negeri, namun hal ini tampaknya tidak seluruhnya tepat. Sementara itu isu ekonomi domestik dan nilai-nilai kehidupan sosial lainnya kini menempati prioritas utama dalam politik luar negeri AS.

KESIMPULAN

Pertimbangan pencapaian kepentingan nasional adalah faktor yang paling utama dalam politik luar negeri AS. Jadi, setiap tindakan luar negeri bukanlah didasarkan pada pertimbangan moral kemanusiaan, melainkan pada pertimbangan kekuasaan. Kuatnya pertimbangan kekuasaan dan bukan pada pertimbangan untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia dalam politik luar negeri AS di era pasca Perang Dingin, dibuktikan oleh bahwa AS beserta sekutu Baratnya yang sering mengklaim diri sebagai pembela HAM justru mereka cenderung mengabaikan atau malah mendukung rezim-rezim otoriter yang melakukan berbagai pelanggaran HAM, sejauh rezim tersebut menentang komunisme. Indonesia dalam kasus Timor-Timur, merupakan contoh yang tepat untuk menggambarkan sikap negara AS tersebut. Mereka mendukung penyatuan Timor-Timur ke wilayah Indonesia, karena pada saat itu Indonesia dipandang sebagai negara yang potensial untuk membendung komunisme di Asia Tenggara. Akan tetapi setelah komunisme internasional runtuh, dan aspek ekonomi muncul sebagai faktor utama yang menentukan hubungan suatu negara dengan negara lainnya, mereka negara-negara besar (Barat), cenderung menggunakan isu HAM sebagai "ideologi" baru untuk mengejar kepentingan mereka di Indonesia dan mempergunakan isu HAM sebagai alat atau strategi dalam kebijakan luar negeri.

CATATAN KAKI

1. Peter Davies, *Hak-hak Asasi Manusia: Sebuah Bunga Rampai*, Edisi bahasa Indonesia, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1994, hal.xiii.
2. Landry Haryo Subiyanto, *Perspektif HAM dalam Diplomasi RI: Tantangan dan Peluang bagi Pemerintahan Abdurrahman Wahid*, Analisis CSIS, No. 2 Tahun XXIX/2000, hal. 142.
3. Lihat Juwono Sudarsono, *Indonesia and the United States, 1966-1975: An Inquiry into a De Facto Alliance Association*, disertasi doktor, London School of Economics, University of London, 1979. Juwono menilai bahwa Indonesia secara de facto merupakan sekutu Amerika Serikat sejak berdirinya Orde Baru.
4. Jack Donnelly, *Apakah Hak Asasi Manusia Itu?*, dalam George Clack et al., (eds.), *Hak Asasi Manusia: Sebuah Pengantar*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1998, hal. 14-15.
5. Sikap tegas ini secara eksplisit tertuang dalam lima pilar kebijakan luar negeri AS, yaitu menjamin keamanan ekonomi nasional, memberi fokus pada kawasan Asia Pasifik, menyebarluaskan demokrasi dan HAM, identifikasi terhadap proliferasi senjata penghancur massal, dan meningkatkan kerja sama multilateral. Lihat Jin Junhui, *An Analysis of the Clinton Administration's Foreign Policy*, International Studies, CIIS, 4 Mei 1994, hal. 12-14.
6. S.M. Smith, *Traditionalism, Behaviouralism and Change in Foreign Policy Analysis*, dalam Barry Buzan, R.J. Jones (eds.) *Change and the Study of International Relations: the Evaded Dimension*, St. Martin Press, New York, 1981, 189-205.
7. Lihat Patrick McGowan, *Adaptive Foreign Policy Behaviour: An Empirical Approach*, dalam James Rosenau (ed.), *Comparing Foreign Policies: Theories, Finding and Methods*, Sage Publication, New York, 1974, hal 45-54.
8. Peter R. Baehr, *Hak-hak Asasi Manusia dalam Politik Luar Negeri*, YOI, Jakarta, 1998, hal.90
9. Dasar-dasar politik luar negeri AS pada masa itu merupakan manifestasi dari gagasan Woodrow Wilson yang dikenal sebagai "The Fourteen Points". Poin-poin tersebut bisa dilihat dalam John A. Vasquez, *Classics of International Relations*, Prentice Hall, New Jersey, 1996, hal 38-40.
10. Lihat M. Amien Rais, *Politik Internasional Dewasa Ini*, Penerbit Usaha Nasional, Surabaya, 1989, hal 95.
11. Lihat Robert S. McNamara, *Out of the Cold War: New Thinking for American Foreign and Defence Policy in the 21st Century*, Simon Schuster, New York, 1989, hal. 15.

12. K.J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analisis*, 4th Edition, Prince-Hall Inc., USA, 1993, hal.101
13. Untuk jelasnya, baca Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York: Alfred A. Knopf, 1978, buku tersebut telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan judul, *Politik Antar Bangsa*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1991, khususnya baca enam prinsip politik realisme.
14. Peter R. Baehr, *Op.Cit.*, hal 92
15. Berbagai tekanan yang didapat Indonesia dari Amerika Serikat dan sekutu Baratnya bisa dilihat dalam Indria Samego, "... Bila ABRI Menghendaki", Penerbit Mizan, Bandung, hal.185-187
16. Lihat Jerel A. Rosati, *The Politics of United States Foreign Policy*, Florida: Harcourt Brace Jovavich, 1993, hal 14-18, beberapa pemikiran tersebut juga bisa dilihat dalam, Anak Agung Banyu Perwita, *Ibid.* hal. 573-575
17. *Ibid.* hal. 15-16
18. Anak Agung Banyu Perwita, *Op.Cit.* hal. 574
19. Mengenai hal ini, lihat misalnya Richard Nixon, *Seize the Moment: America's Challenge in A One Superpower World*, New York: Simon Schuster, 1992, hal 272-302
20. Lihat Warren Christopher, *America's Leadership, America's Opportunity*, dalam *Foreign Policy*, No. 98, Spring 1995, hal 6 - 28.
21. Lihat Jeffrey E. Garten, *A Cold Peace: America, Japan, Germany, and the Struggle for Supremacy*, The Twentieth Century Fund, 1993, hal. 197-205
22. David Callahan, *Between Two world: Realism, Idealism, and American Foreign Policy After Cold War*, New York: Harper Collins, 1994, hal. 284.
23. Fred Bergsten, *The Primacy of Economics*, dalam *Foreign Policy*, No. 87, Summer 1992, hal 11.
24. Richard K. Berts, *The Delusion of Impartial Interventions*, *Foreign Affairs*, Vol. 73, no, 76, 1994, hal. 34.

DAFTAR PUSTAKA

- Baehr, Peter R., 1998, *Hak Asasi Manusia Dalam Politik Luar Negeri*, Edisi bahasa Indonesia, Yayasan Obor Indonesia (YOI), Jakarta.
- Buzan, Barry, Jones, R.J. (eds.), 1981, *Change and the Study of International Relations: The Evaded Dimension*, St. Martin Press, New York.
- Callahan, David, 1994, *Between Two World: Realism, Idealism, and American Foreign Policy After Cold War*, Harper Collins, New York.

- Clack, George at.al., (eds), 1998, *Hak Asasi Manusia: Sebuah Pengantar*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Davidson, Scott, 1994, *Hak Asasi Manusia: Sejarah, Teori dan Praktek dalam Pergaulan Internasional*, Pustaka Utama Graffiti.
- Davies, Peter, 1994, *Hak-hak Asasi Manusia: Sebuah Bunga Rampai*, edisi bahasa Indonesia, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Donnelly, Jack, 1989, *Universal Human Rights In Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Fowler, Michael Ross, 1987, *Thinking about Human Rights in US Foreign Policy*, Lanham: University Press of America.
- Fukuyama, Francis, 1992, *The End of History and the Last Man*, Hamiss Hamilton, London.
- Garten, E. Jeffrey, 1993, *A Cold Peace: America, Japan, Germany, an the Struggle for Supremacy*, The Twentieth Century Fund.
- Holsti, K.J, 1993, *International Politics: A Framework For Analisis*, 4th Edition, Prince-Hall Inc., USA.
- Junhui, Jin, 1994, *An Analysis of the Clinton Administration's Foreign Policy*, International Studies, CIIS, 4 Mei.
- Lubis, Mulya T., 1993, *HAM dalam Masyarakat Dunia*, Penerbit Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- McNamara, Robert S., 1989, *Out of the Cold War: New Thinking for American Foreign and Defence Policy in the 21st Century*, Simon Schuster, New York.
- Morgenthau, Hans J., 1978, *Politics Among Nations*, New York: Alfred A. Knopf.
- Nickel, W. James, 1987, *Sense of Human Rights: Philosophical Reflection on the Universal Declaration of Human Rights*, University of California Press.
- Prasetyono, Edy, 1992, *Hak Asasi Manusia Dalam Hubungan Internasional*, Publikasi CSIS, Maret.
- Rais, Amien M, 1989, *Politik Internasional Dewasa Ini*, Penerbit Usaha Nasional, Surabaya.
- Rosati, Jerel A., 1993, *The Politics of United States Foreign Policy*, Harcourt Brace Jovavich, Florida.
- Samego, Indria, 1998, "...Bila ABRI Menghendaki", Penerbit Mizan, Bandung.
- Santoso, Amir dan Fatah, Eep Saefulloh, 1994, *Hak Asasi Manusia dan Bantuan Luar Negeri*, Profil Indonesia 1, CIDES, Jakarta.
- Sudarsono, Juwono, 1979, *Indonesia and the United States, 1966-1975: an Inquiry into a De Facto Alliance Association*, disertasi Doktor, London School of Economics, University of London.
- Vincent, R.J., 1986, *Human Rights and Internasional Relations*, Cambriedge University Press.

Artikel-artikel/Jurnal

- Bergsten, Fred, "The Primacy of Economics", *Foreign Policy*, No. 87, Summer, 1992.
- Berts, Richard K., "The Delusion of Impartial Interventions", *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 76, 1994.
- Christopher, Warren, "America's Leadership, America's Opportunity", *Foreign Policy*, No. 98, Spring 1995.
- Hamilton, Lee H., "A Democrat Looks at Foreign Policy", *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 3, 1992.
- Leach, James A., "A Republican Looks at Foreign Policy", *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 3, 1992.
- McBeth, John, "Deadline Looming: Jakarta Tinkers with Labour Rules to Avoid US Relation", *Far Eastern Economic Review*, 24 Februari, 1994.
- Subiyanto, Landry Haryo, "Perspektif HAM dalam Diplomasi RI: Tantangan dan Peluang bagi Pemerintahan Abdurrahman Wahid", *Analisis CSIS*, No. 2 Tahun XXIX/2000.
- Perwita, Anak Agung Banyu, "Politik Luar Negeri AS Paska Pemilu 1996: Kontinuitas atau Perubahan?", *Analisis CSIS*, Tahun XXVI, No. 6, Desember 1997.