

BAB II

POLITIK LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT TERHADAP INDONESIA

Akhir Perang Dingin merupakan tonggak sejarah. Akhir Perang Dingin tersebut telah menjadi saat yang membingungkan karena hal ini mengakhiri strategi containment (siasat pencegahan perluasan kekuasaan politik, militer, ekonomi atau ideology musuh).²⁸ Era pasca Perang Dingin membuat politik luar negeri Amerika mengalami perubahan-perubahan penting karena selama lebih dari setengah abad politik luar negeri Amerika berhadapan dengan ancaman luar yang muncul dari fasisme, komunisme, Perang Dunia II dan Perang Dingin. Pasca Perang Dingin pun, aktor-aktor luar negeri Amerika mengalami perubahan, tidak hanya Presiden yang dominan dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri.

Kemudian sejak runtuhnya komunisme di akhir dekade 90an, hubungan internasional mengalami perubahan yang mendasar. Episode bersejarah ini ditandai dengan tampilnya Amerika sebagai satu-satunya negara super power, sekaligus menegaskan keunggulan kapitalisme sebagai pemenang yang telah berhasil mengalahkan komunisme. Keadikuasaan tunggal yang dimiliki Amerika ini kemudian identik dengan hegemonisme yang senantiasa diusung oleh para perumus kebijakan luar negeri Amerika demi mencapai tujuan imperium Amerika.

²⁸ G. John Ikenberry, *Mitos Kekacauan Pasca Perang Dingin, Amerika dan Dunia*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia; 2005) hal. 150

Tragedi yang membuat Amerika berubah dalam menerapkan politik luar negerinya adalah tragedi WTC. Setelah tragedi tersebut membuat Amerika dibawah Presiden Bush seolah-olah paling berkuasa dan mengintervensi Negara-negara lain di penjuru Bumi dengan dalih perang melawan terorisme. Setelah Bush lengser dari kursi kepresidenan, Amerika mempunyai Presiden baru yaitu Obama yang dianggap oleh dunia akan mengembalikan kebijakan Amerika yang lebih bersahabat.

A. Arti Penting Indonesia Terhadap Amerika

Amerika memiliki kepentingan ekonomi dan keamanan di Indonesia. Indonesia menjadi as roda dalam kemanan kawasan Asia Tenggara karena letaknya yang strategis mencakup perairan yang menjadi jalur pelayaran internasional, yaitu selat Malaka. Indonesia juga merupakan negara berpenduduk muslim terbanyak di dunia serta negara Islam moderat terbesar.

. Kepentingan Ekonomi

Indonesia yang merupakan Anggota ASEAN termasuk dalam daftar 60 negara pemasok mineral terkemuka di dunia. Indonesia, menurut *U.S. Bureau of Mine* menduduki rangking 15 dalam daftar tersebut. Menurut daftar tersebut Indonesia menghasilkan 1,89% dari seluruh hasil mineral di dunia. Bandingkan dengan Malaysia yang hanya menghasilkan sekitar 0,39% dari produksi mineral dunia atau setara dengan rangking 30 dalam daftar diatas.²⁹ Diantara negara-negara ASEAN, Indonesia dikenal sebagai negara paling kaya kandungan minyak

Prof. DR. Bambang Cipto, *Tekanan AS terhadap Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta Januari 2003, hal. 112

buminya. Indonesia adalah produsen minyak bumi terbesar ke-14 di dunia. Kekayaan minyak bumi ini membuat Indonesia mampu memenuhi 23% kebutuhan minyak Jepang dan sekitar 6% kebutuhan minyak Amerika.³⁰

Sekalipun Indonesia kaya dengan sumber alam, khususnya minyak, dalam saat-saat genting Indonesia dianggap bersahabat dengan Amerika. Sebagai misal, saat dunia kekurangan minyak dan negara-negara produsen minyak menjual minyaknya dalam pasar gelap, Indonesia justru mengundang simpati pemerintah Amerika. Indonesia tetap melanjutkan kontrak perdagangan minyaknya dengan perusahaan-perusahaan Amerika.³¹

2. Kepentingan Strategis

Dari tinjauan geopolitik Indonesia termasuk ke dalam negara yang menduduki posisi strategis khususnya bagi kepentingan Amerika. Sebagai negara kepulauan Indonesia memiliki beberapa selat yang merupakan jalur lalu lintas kapal dagang maupun kapal perang. Lalu lintas kapal kapal dagang maupun kapal perang dari lautan Hindia ke lautan Pasifik memanfaatkan selat-selat di Indonesia sebagai jalur yang lebih pendek dan oleh karenanya strategis.³²

Sebagaimana pula yang dikatakan Garver bahwa "Indonesia terletak pada posisi strategis antara lautan Hindia dan Pasifik. Armada Ketujuh kita harus melalui jalur laut di sekitar Indonesia dalam perjalanan dari Pasifik Barat ke Teluk

³⁰ John W. Garver, "The Reagan Administration's Southeast Asian Policy", dalam buku James C. Hsiung (ed) *U.S.-Asian Relations: The National Security Paradox*, New York: Praeger, 1983, hal. 16

³¹ Prof. DR. Bambang Cipto, *Op. Cit*

³² *Ibid*, hal. 113

Persi, sebagaimana pula minyak dari Teluk Persi juga harus melalui selat-selat ini dalam perjalanan menuju Korea Selatan dan Jepang.”³³

Di samping selat-selat yang ada di Indonesia memperpendek jarak antara lautan Hindia/Timur Tengah dan lautan Pasifik, selat-selat tersebut cukup dalam dan lebar untuk dapat dilewati kapal-kapal selam. Selat Sunda memiliki kedalaman 120 kaki dan lebar minimal 12 mil; selat Lombok memiliki kedalaman 500 kaki dan lebar sekitar 11 mil; selat Ombai Wetar dengan kedalaman 600 kaki dan lebar 12 mil; dan selat Malaka dengan kedalaman 75 kaki dan kedalaman 8 mil.³⁴

Disamping kedua kepentingan diatas, Amerika juga memandang penting posisi Indonesia sebagai bagian dari lahan penyemaian nilai-nilai demokrasi kapitalis. Amerika berkepentingan untuk mengembangkan Indonesia dan negara ASEAN lainnya ke arah negara yang secara politik demokratis dan secara ekonomi kapitalistik.³⁵

3. Dinamika Hubungan Amerika Serikat dan Indonesia Tahun 1945-2000

Hubungan Amerika dan Indonesia telah terjalin jauh sebelum kemerdekaan Indonesia. saat Indonesia masih dijajah oleh Belanda, Amerika berperan serta dalam hubungan Belanda dan Indonesia. tetapi penulis hanya akan mengambil hubungan yang terjalin setelah kemerdekaan Indonesia.

³³ John W. Garver, "The Reagan Administration's Southeast Asian Policy", dalam buku James C. Hsiung (ed) *U.S.-Asian Relations: The National Security Paradox*, New York: Praeger, 1983, hal. 9

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Prof. DR. Bambang Cipto, *Tekanan AS terhadap Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta Januari 2003, hal 114

1. Hubungan Amerika Serikat – Republik Indonesia Tahun 1945-1965

Presiden AS pada tahun 1945-1953 adalah Harry S. Trauman, yang merupakan presiden ke-33 bagi AS, sedangkan bagi Indonesia, tahun 1945 merupakan tahun kemerdekaan dari penjajah yang hampir tiga setengah abad menjajah bumi Indonesia dari cengkraman bangsa Portugis, Belanda dan Jepang.

Salah satu kebijakan Harry S. Trauman adalah desakannya kepada pemerintah Belanda untuk mengakui kemerdekaan Indonesia, yang berawal pada tahun 1948, Amerika tergabung dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan AS ditugaskan untuk melakukan penyelesaian masalah antara Indonesia dengan Belanda. Penyelesaian tersebut dilakukan dengan perundingan-perundingan melalui komite jasa-jasa arbitrase, yang ditugaskan untuk menyelesaikan masalah ini pada tahun 1948, kemudian dilanjutkan kembali pada tahun 1949 dengan bantuan komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Indonesia, dengan membentuk resolusi Dewan Keamanan PBB pada tanggal 28 Januari 1949.

Dewan Resolusi itu menyerukan kepada kedua belah pihak yaitu Indonesia dan Belanda untuk segera menghentikan tembak-menembak antar pasukan, membebaskan semua tahanan politik dan memulihkan kembali pemerintah Republik Indonesia di Yogyakarta. Langkah berikutnya adalah penarikan kembali angkatan bersenjata Belanda secara bertahap dari daerah-daerah di Indonesia yang Belanda duduki sesudah tanggal 18 Desember 1945. Dewan Resolusi juga membuat berbagai rekomendasi kepada Indonesia dan Belanda.

Keberhasilan yang dibuat oleh AS bagi Indonesia dengan kebijakan-kebijakannya di Indonesia dalam waktu singkat, agar Belanda menyerahkan

kedaulatan kepada Indonesia. Akan tetapi setelah penyerahan kedaulatan tersebut, pemerintahan Amerika non komunis dan para pemimpinnya di masa lampau tidak menunjukkan kesediaannya untuk menindas dengan memakai kekerasan setiap usaha komunis untuk merebut kekuasaan. Hubungan erat dipelihara dengan Amerika melalui bantuan ekonomi dan teknik Amerika diusahakan dengan giat oleh Indonesia.

Hubungan erat itu tetap diusahakan oleh Amerika di masa depan dengan membantu Indonesia untuk mencapai kemantapan politik dan ketahanan ekonomi. Amerika harus memperhatikan faktor-faktor yang secara terpisah atau gabungan dengan membatasi atau meniadakan sifat efektif dari kebijakan Amerika Faktor-faktor tersebut adalah:

1. Kepekaan yang berlebihan terhadap setiap gerakan yang dapat dikatakan intervensi asing dan kecurigaan atas alasan motif kekuasaan barat merupakan ciri kelompok-kelompok politik Indonesia. Kepekaan yang berlebihan itu merupakan akibat dari perasaan nasionalis yang kuat, status jajahan Indonesia yang baru saja terjadi dan ketegangan akibat Perang Dingin. Indonesia, seperti India, ingin kedudukan netral di antara Amerika dan Uni Soviet.
2. Metode politik Indonesia tidak mungkin sesuai dengan konsep demokrasi Amerika. Begitu pula Manajemen Umum tidak mungkin memenuhi standar efisiensi dan kejujuran Amerika.
3. Rasa tidak puas mungkin akan timbul dengan sangat terbatasnya keikutsertaan Indonesia dalam manajemen perusahaan. Rasa tidak puas

dengan upah kecil yang diperoleh karyawan Indonesia di perusahaan-perusahaan milik asing mungkin akan mengakibatkan masa kegoncangan dibidang tenaga kerja, yang dapat dieksportir oleh propaganda komunis.

Berhubungan dengan faktor-faktor tersebut di atas, bantuan Amerika mungkin menjadi masalah dalam negeri. Rasa takut kepada dominasi asing, rasa benci terhadap Amerika dihasut pula oleh Belanda, bahwa meluasnya pengaruh Amerika di Indonesia akan merugikan kedudukan Belanda. Kebencian Indonesia dapat bangkit oleh propaganda komunis dampai sedemikian rupa, sehingga kebencian yang dirasakan terhadap Belanda dapat dipindahkan kepada Amerika.

Dengan maksud untuk memperkuat kepercayaan Indonesia terhadap Amerika dan mencegah berkembangnya sikap bertentangan pada Amerika, dan kemampuan yang meningkat untuk menerima propaganda komunis, diperlukan tambahan, terutama dibidang psikologis.

Hubungan Amerika Serikat – Republik Indonesia Tahun 1965 – 1990

Program Bantuan Militer (MAP) kita untuk Indonesia selama beberapa tahun terakhir memberikan sumbangan yang berarti bagi pembentukan orientasi Angkatan Darat yang anti komunis, pro Amerika dan mendorong institusi ini untuk menentang PKI. Lebih jauh lagi, setelah angkatan darat menumpas PKI, tugas-tugas utama diberikan kepada para perwira yang pernah dilatih di Amerika. Soeharto sendiri tidak pernah dilatih di Amerika, tetapi tiga belas anggota terpenting dalam jajaran stafnya, kelompok yang pernah memerintah Indonesia, menjalani pelatihan di Amerika dibawah MAP.

Jumlah keseluruhan Program Bantuan Militer Amerika untuk Indonesia dari tahun 1950 hingga 1965 sebesar US\$ 63,3 juta. Sekitar US\$ 59 juta telah diberikan pada tahun 1959-1965. Dua pertiganya (US\$40 juta) disalurkan ke Angkatan Darat, termasuk lebih dari 100.000 senjata ringan, 2000 truk dan kendaraan lainnya, dan peralatan komunikasi taktis.

Saat Soekarno memulai konfrontasi terhadap Malaysia pada tahun 1963, Amerika menghilangkan butir program yang akan dianggap mendukung kemampuan ofensif Indonesia, namun Amerika tetap menyediakan senjata ringan untuk mendukung kemampuan pengamanan internal Angkatan Darat.

Amerika menangguhkan pengiriman peralatan baru ke Indonesia pada September 1964. Pada Maret 1965 Amerika membatalkan sisa bantuan program, kecuali pelatihan bagi orang Indonesia yang sudah berada di Amerika Serikat. Alokasi dana sejumlah US\$ 23 juta untuk peralatan jasa, dan pelatihan dibatalkan. Kendati demikian, Amerika tetap mempertahankan hubungan dekat dengan pemimpin Angkatan Darat Indonesia melalui atase-atase militer dan Kelompok Penghubung Pertahanan, yang tetap dijaga keberadaannya dengan jumlah staf minimum, bahkan setelah dihentikannya Program Bantuan Militer.

Pada tahun 1970-an *US Agency for International Development (USAID)* memainkan peran utama dalam membantu Indonesia dalam mencapai swasembada dalam produksi beras dan mengurangi angka kelahiran.³⁶ Wakil presiden Amerika di era Carter, Walter Mondale, pada Mei 1978 mengunjungi dan

³⁶ http://www.en.wikipedia.org/wiki/Indonesia_%E2%80%93_United_States_relations, diakses pada tanggal 12 Maret 2010

memberikan bantuan militer kepada Indonesia. antara tahun 1974 hingga 1976, bantuan yang diterima oleh Indonesia tergolong paling tinggi dari semua negara ASEAN. Bantuan ekonomi yang diterima Indonesia selalu lebih tinggi dari Philipina yang merupakan sekutu Amerika.³⁷

Pada masa pemerintahan Presiden Carter, Indonesia mengalami kenaikan bantuan militer. Amerika mensuplai sebagian besar persenjataan ABRI dalam operasinya di Timor Timur.³⁸ Kenaikan bantuan militer yang diterima Indonesia dari Amerika sepanjang pemerintahan Carter dengan cukup jelas membuktikan keterlibatan Amerika dalam operasi militer ABRI di Timor Timur. Bahkan, kunjungan Mondale ke Indonesia pada Mei 1978 tidak lain juga untuk memenuhi keinginan Indonesia untuk memperoleh tambahan satu squadron pesawat tempur.³⁹

Pemerintahan Amerika juga bukan hanya memberi dukungan militer dan ekonomi tapi juga memberikan dukungan diplomatik di PBB. Amerika secara konsisten menolak mendukung PBB yang mengutuk agresi militer Indonesia di Timor Timur. Bahkan, duta besar Amerika di PBB dengan jujur menyatakan bahwa dirinya tak dapat berbuat banyak kecuali menjalankan misi yang ditugaskan oleh Kementerian Luar Negeri Amerika, yang tidak menghendaki Amerika dan Barat campur tangan dalam masalah Timor Timur.⁴⁰

³⁷ Prof. DR. Bambang Cipto, *Tekanan AS terhadap Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta Januari 2003, hal. 98

³⁸ Noam Chomsky, *Toward A New Cold War: Essays on the Current Crisis and How We Got There*, New York: Phanteon Books, 1982, hal. 338

³⁹ Prof. DR. Bambang Cipto, *Log. Cit*, hal. 99

⁴⁰ *Ibid*, hal. 100

Barikade diplomatik yang dilancarkan Amerika di PBB untuk melindungi operasi ABRI di Timor Timur ternyata sungguh-sungguh efektif. Tak ada negara Barat yang melakukan kecaman setelah Amerika, lewat duta besar Moynihan,⁴¹ selalu menyatakan bahwa pemerintah Amerika tidak banyak mengetahui perkembangan di Timor Timur. Aksi pembelaan yang dilakukan oleh negara adidaya ini dengan sendirinya tak dapat dibantah oleh negara-negara berkembang yang menentang invasi dan pembunuhan massal (*massacre*) di Timor Timur.⁴² Dengan sendirinya, sekalipun persoalan Timor Timur, upaya ini selalu kandas karena diredam oleh kekuatan veto Amerika dan sekutu-sekutunya.⁴³

Didalam negeri, khususnya, dalam dengar pendapat di Kongres, pemerintah Amerika juga dengan setia membela kepentingan Indonesia. mereka menyatakan bahwa sekalipun pada mulanya terjadi ekses-ekses yang tidak diinginkan namun kini situasinya telah bertambah baik. Pendek kata, mereka memuji kemampuan pemerintah Indonesia mengendalikan situasi di Timor Timur. Dukungan penuh yang diberikan pemerintah Amerika kepada Indonesia sejak tahun 1975 terus berlangsung selama tiga masa kepresidenan, yakni Carter, Reagan, dan Bush. Hanya pada akhir masa jabatannya Bush mulai mengubah posisi dukungan ini dengan mencabut bantuan *International Military Education and Training* (IMET) yang tidak pernah dilakukan oleh presiden sebelumnya.⁴⁴

Ibid.
Ibid., hal. 101
Ibid.
Ibid.

The Washington Post terbitan 23 Maret 1978 memberitakan bahwa beberapa kelompok kepentingan telah berkunjung ke Kongres dan meminta agar pemerintah Amerika membatalkan bantuan militernya kepada beberapa negara berkembang, termasuk Indonesia. Mereka menyatakan bahwa bantuan tersebut dimanfaatkan untuk melakukan pelanggaran hak azasi manusia. Kelompok kepentingan tersebut adalah *Americans for Democratic Action, The United Methodist Church, United Church of Christ, Friends Committee for National Legislation, The National Council of Churches, The Washington Office on Latin America and Clergy and Laity Concerned*. Kelompok ini menyebut Indonesia termasuk negara yang melakukan pelanggaran hak azasi manusia serius, sehingga bantuan militer harus dihentikan.⁴⁵

Dalam pandangan departemen luar negeri Amerika dalam 1979, persoalan hak azasi manusia di Indonesia dianggap telah mengalami kemajuan yang berarti. Paling tidak, janji pemerintah Suharto untuk melaksanakan melepaskan secara bertahap tahanan PKI yang berjumlah ribuan orang telah dilakukan. Disamping itu, pemerintah Indonesia juga telah mengizinkan organisasi kemanusiaan internasional untuk melakukan operasi kemanusiaan di Timor Timur. Organisasi tersebut adalah *Christian Relief Service (CSR)* dan *International Red Cross (IRC)* dan mereka bertugas untuk membantu mengurangi kebutuhan pangan dan obat-obatan yang dibutuhkan rakyat Timor Timur. Usaha-usaha yang dilakukan pemerintah Indonesia untuk membantu pengungsi di Pulau Galang juga

Ibid, hal. 106

membantu meningkatkan citra Indonesia khususnya di kalangan departemen luar negeri dan Gedung Putih.⁴⁶

Pada November 1992, dalam tahun keempat pemerintahan Presiden Bush, Amerika menghentikan bantuan militer kepada Indonesia dalam bentuk program MET. Kebijakan ini sebagai akibat tekanan dari kongres yang mendesak pemerintah Amerika untuk memperhatikan situasi hak azasi manusia di Indonesia.⁴⁷

Hubungan Amerika Serikat – Republik Indonesia pasca Perang Dingin

Di era Perang Dingin, Presiden Amerika dan para pembantunya di Department of State dapat dengan leluasa menjalin hubungan dengan negara manapun, termasuk Indonesia. Di era tersebut, dengan alasan menghadapi ancaman Uni Soviet, Amerika dapat mengizinkan negara Asing melakukan intervensi militer di berbagai negara. Alasan tersebut didasari alasan melawan komunisme. Oleh karena itu, Amerika, sejak carter hingga Bush, kurang berminat untuk mempersoalkan berbagai bentuk pelanggaran hak azasi manusia di Timor Timur. Bahkan, Amerika menolak mencampuri apa yang mereka sebut sebagai urusan dalam negeri Indonesia. Kebijakan Amerika di era Perang Dingin ini menguntungkan posisi Suharto untuk berbuat apapun demi “melawan komunisme”.⁴⁸

Indonesia sebagai negara yang terletak di kawasan ASEAN dianggap memainkan peran penting menahan gerakan maju komunis di kawasan tersebut.

Ibid, hal. 103

Ibid, hal. 124

Ibid, hal. 4

Anti-komunisme Suharto dan invasi ke Timor Timur untuk “menumpas” apa yang disebut sebagai gerakan kiri merupakan jasa Indonesia dalam konteks pengepungan komunis internasional.⁴⁹

Tetapi, sejak Perang Dingin berakhir, khususnya sejak Clinton berkuasa, kebijakan luar negeri Amerika terhadap Indonesia mengalami perubahan drastis. Kebetulan, pada tahun terakhir pemerintahan Bush sudah muncul isyarat adanya perubahan serius dalam hubungan kedua negara. Paling tidak untuk pertama kalinya Amerika bersikap tegas terhadap kasus pelanggaran hak azasi manusia yang terjadi di Dili, Timor Timur, pada 12 Nopember 1991. Akibat dari peristiwa ini, Kongres menghukum Indonesia dengan menghentikan bantuan militer dalam bentuk IMET (*International Military Education and Training*).⁵⁰

Sejak 1993 hingga tahun 1997, Amerika terus-menerus melakukan berbagai tekanan terhadap Indonesia berkenaan dengan konsidi hak azasi manusianya. Clinton mendukung resolusi Komisi Hak Azasi Manusia PBB yang bersidang di Jeneva pada Maret 1993. Resolusi tersebut menyesalkan tindakan pelanggaran hak azasi manusia yang masih terjadi di Timor Timur.⁵¹ Pada pertengahan 1993, Clinton juga melarang transfer pesawat F-5 eks Yordania ke Indonesia. Larangan yang dikeluarkan Departemen Luar Negeri Amerika tersebut disertai alasan tentang pelanggaran hak aasi manusia yang masih berlangsung di Timor Timur.⁵² Mickey Cantor, direktur *United States trade Representative*

⁴⁹ *Ibid*, hal. 135

⁵⁰ *Ibid*, hal. 5

⁵¹ *The New York Times*, 14 Maret 1993

⁵² *Washington Post*, 14 Maret 1993

(USTR), berkunjung ke Indonesia, September 1993, untuk mengevaluasi *Generalized System of Preferences* (GSP) yang diberikan kepada Indonesia karena situasi perburuhan dan hak azasi manusia di Indonesia yang dinilai buruk oleh Amerika.⁵³ Pertikaian Amerika – Indonesia mencapai puncaknya ketika rencana transaksi penjualan pesawat F-16 berakhir dengan kegagalan karena kongres menentang rencana tersebut.⁵⁴

Dari pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa Indonesia mempunyai peran yang penting bagi Amerika. Oleh sebab itu Amerika selalu menjaga hubungan antar kedua negara. Hubungan Amerika dan Indonesia mengalami pasang surut dikarenakan oleh pemerintahan yang berkuasa serta pengangkatan su sebagai sarana untuk menjalankan kebijakan politik luar negeri. Berdasarkan fenomena tersebut dapat dipastikan terjadi perbedaan kebijakan politik luar negeri Amerika terhadap Indonesia disetiap pergantian pemerintahan Amerika.

Los Angeles Times, 24 September 1993

Prof. DR. Bambang Cipto, *Tekanan AS terhadap Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta Januari 2003, hal. 5