ВАВ П

DINAMIKA POLITIK LUAR NEGERI AS TERKAIT ISU HAM SEBELUM ERA OBAMA

Bab ini akan memaparkan dinamika yang terjadi terkait dengan Politik Luar Negeri Amerika Serikat yang berkaitan dengan isu-isu Hak Asasi Manusia. Pada bab ini dijelaskan bagaimana situasi yang terkait HAM sebelum Obama terpilih menjadi Presiden AS. Bab ini juga secara khusus menjelaskan kebijakan unilateral Presiden Bush yang terkait HAM.

A. Dinamika Politik Luar Negeri AS Terkait Isu HAM

Dalam politik luar negeri AS isu HAM turut menjadi bagian penting, baik dalam memformulasikan sistem politik internasional secara umum maupun dalam upaya mencapai kepentingan-kepentingan AS secara secara khusus. Namun demikikan pemaknaan terhadap isu HAM dalam kebijakan luar negeri AS selalau mengalami pergeseran di setiap periode pemerintahan. Hal ini tidak terlepas dari bagaimana para pemimpin AS memaknai HAM itu sendiri, serta latar belakang politik yang mewarnai kebijakan tersebut. Karena itu kita melihat bagaimana politik luar negeri AS terkait isu HAM mengalami dinamika yang cukup beragam dari era Woodrow Wilson, yang terkenal dengan pandangan idealisnya membangun organisasi internasional semacam PBB, kemudian Jimmy Carter, George H. W. Bush, Bill Clinton, George W. Bush, hingga Barack Obama.

Isu HAM dalam politik luar negeri AS banyak mendapat perhatian terutama di tahun 1990-an, seiring meningkatnya perhatian dunia internasional terkait perlindungan terhadap HAM itu sendiri. AS yang di tahun 1990-an berada di bawah pemerintahan presiden Bill Clinton, misalnya, dengan tegas menyatakan bahwa HAM sebagai salah satu pilar dalam politik luar negeri AS. Sikap tersebut tidak hanya dilakukan AS dalam kerangka multilateral semata melainkan juga dalam kerangka bilateral. Bahkan AS tidak jarang untuk mempertimbangkan praktik-praktik HAM negara penerima bantuan mereka. ¹

Penekanan aspek Hak-hak Asasi Manusia (HAM) pada konteks global dalam kebijakan AS sesungguhnya merupakan kelanjutan dari sejarah panjang tradisi yang telah dikembangkannya. Namun demikian, harus pula diakui bahwa pada kenyataannya ada sejumlah besar permasalahan dalam penentuan tempat dan pelaksanaan prinsip-prinsip HAM dalam politik luar negeri AS. Baik ilmuwan politik maupun ahli sejarah telah mengamati adanya ketegangan etis dan moral mengenai penerapannya dalam politik luar negeri AS, setidaknya dalam kerangka retorik. Perdebatan itu pada garis besarnya berkisar pada persoalan apakah AS perlu menyebarkan prinsip-prinsip HAM ke seluruh dunia secara aktif ataukah cukup secara pasif saja.²

Pertimbangan-pertimbangan akan HAM dalam politik luar negeri AS sebenarnya sudah hadir jauh sejak periode Perang Dunia. Ketika AS berada di

¹ Jack Donnelly, "Apakah Hak Asasi Manusia Itu?", dalam George Clack et all., (eds), Hak Asasi Manusia: Sebuah Pengantar, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1998, hal. 14-15.

² Sidik Jatmika, AS Penghambat Demokrasi, Membongkar Politik Standar Ganda Amerika Serikat, BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 2000, hal. 24.

bawah Woodrow Wilson, misalnya, AS menjadi negara pelopor dalam menegakkan hak asasi manusia dengan gagasan Wilson sendiri mengenai pentingnya sebuah lembaga internasional (*supra state*) yang mampu menjamin tegaknya hak-hak tersebut. Lahirnya PBB yang ada hingga saat ini tidak terlepas dari upaya Wilson. Begitu pula pada beberapa periode setelahnya, isu HAM terus menjadi wacana politik dalam kebijakan luar negeri AS. Di tahun 1970-an hingga 1980, AS yang berada di bawah Jimmy Carter banyak terlibat dalam upaya perdamaian dunia, salah satunya adalah konflik Israel-Palestina.

Meski demikian, dinamisasi isu HAM dalam dalam politik luar negeri AS tidak semata-mata dilatar belakangi oleh alasan-alasan penegakan dan perlindungan kemanusiaan, akan tetapi isu HAM ini sering juga menjadi alat politik dan ekonomi dalam mencapai kepentingan nasional. Dalam hal ini, kita menyaksikan bagaimana AS, terutama di era pasca Perang Dingin, tidak segan-segan menjatuhkan sanksi ekonomi, mengancam akan memotong bantuan dan menutup akses pasar yang diberikan kepada negara-negara yang dinilainya melanggar prinsip-prinsip demokrasi atau HAM. Karena itu isu HAM dalam politik AS lebih dimaknai sebagai kepentingan politik dan ekonomi daripada kepentingan kemanusiaan. Karena itu perubahan pemaknaan akan HAM dalam setiap periode kepemimpinan begitu tampak dengan jelas.

Mengawali era baru di abad dua satu kita menyaksikan perubahan kebijakan AS terkait isu HAM setelah tragedi 11 September 2011. Aksi teroris yang menyerang jantung negara adidaya tersebut membuat kebijakan AS di dunia

internasional semakin mengerikan. Upaya-upaya penegakan HAM dan demokrasi kemudian hadir bersamaan dengan upaya perang melawan terorisme AS dengan cara-cara militeristik. Di satu sisi AS berupaya secara unilateral menegakkan demokrasi dan memberikan perlindungan bagi politik internasional dengan menyerang secara brutal kedaulatan negara lain seperti yang tampak di Afganistan dan Irak, di sisi lain upaya AS tersebut justru menghadirkan persoalan baru terkait HAM, yakni pelanggaran-pelanggaran kemanusiaan yang dilakukan AS sendiri dengan turut bertanggungjawab atas tewasnya begitu banyak warga sipil dan perlakukan yang tidak manusiawi terhadap tahanan yang dianggap terlibat aksi teroris. Karena itu dalam melihat kebijakan AS terkait isu HAM, perlu digaris bawahi bahwa HAM dalam politik luar negeri AS menjadi bagian tak terpisahkan dari kepentingan-kepentingan politik dan ekonomi.

1. PLN AS Terkait HAM Secara Umum

I

Dalam menganalisis politik luar negeri AS, setidaknya ada dua garis pemikiran yang berkembang dan tidak bisa dipisahkan. Dua pemikiran itu adalah perdebatan antara Realisme vs Idealisme. Dua pemikiran itu hampir selalu mewarnai sikap para pengambil keputusan di AS.³

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

³ Peter R. Baehr. Hak-hak Asasi Manusia Dalam Politik Luar Negeri, YOI, Jakarta, 1998, hal. 90.

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 antar negara, menjauhkan penggunaan kekerasan (militer) dalam penyelesaian sengketa internasional dan mendukung pencapaian demokrasi sebagai prasyarat terbentuknya perdamaian internasional.⁴

ſ

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 mamusia. Kita akan memperjuangkan hal-hal yang berada paling dekat dengan nurani kita yaitu untuk demokrasi, untuk hak mereka yang menginginkan bersuara dalam pemerintahan sendiri, untuk hak-hak dan kemerdekaan 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.⁵

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

⁴ John A. Vasquez, Classics of International Relations, Prentice Hall, New Jersey, 1996, hal. 38-

M. Amien Rais, Politik Internasional Dewasa Ini, Penerbit Usaha Nasional, Surabaya, 1989, hal.

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 maximizer*). Perjalanan politik luar negeri AS yang sangat menekankan supremasi power (ideologi politik dan kekuatan militer) inilah yang kemudian menciptakan sistem internasional bipolaritas berhadapan secara konfrontatif dengan Uni Soviet.⁶

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 negara pelanggar HAM tersebut. Terlihat belum ada titik temu antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang dalam mencari penyelesaian terhadap masalah ini. Negara-negara maju beranggapan bahwa pelanggaran HAM sudah menjadi masalah universal sehingga siapapun berhak mempersoalkannya. Sebaliknya, negara-negara berkembang menuduh mereka menggunakan persoalan HAM

⁶ Robert S. McNamara, Out of The Cold War: New Thinking for American Foreign dan Defence Policy in The 21st Century, Simon Schuster, New York, 1989, hal. 15.

sebagai alat untuk melanggengkan dominasinya dalam percaturan ekonomi dan politik global.

Sulit untuk memberi jawaban memuaskan, apakah pengembangan HAM sebagai tujuan politik luar negeri, murni untuk kemanusiaan atau demi mengejar kepentingan politik suatu negara di luar negeri. Barangkali perlu untuk mengetahui apa 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 lingkungan domestiknya. 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 maka menjadi sulit untuk member batas yang jelas antara demi kepentingan masyarakat internasional 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 pesoalan HAM sangat terkait dengan persoalan nilai. Bagaimana nilai-nilai HAM tersebut akan sangat tergantung bagaimana HAM didefinisikan. Oleh karena HAM itu wacaca moral untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia, maka peletakan HAM sebagai tujuan dari politik luar

⁷ K.J. Holsti, Internasional Politics: A Framework for Analisys, 4th Edition, Prince-Hall Inc., USA, 1993, hal. 101.

negeri dipandang oleh kaum realis sebagai sesuatu yang utopis. Realism politik ini dinyatakan secara eksplisit dalam karya Hans J. Morgenthau. Pemikiran Morgenthau didasarkan pada premis bahwa politik luar negeri adalah upaya pencapaian kepentingan nasional, bukan pada alasan-alasan moral, legal dan ideologi yang dianggapnya utopis dan berbahaya. Ia berpandangan bahwa kepentingan nasional setiap bangsa 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 teknikteknik pemaksaan maupun kerjasama.

Sejak awal, politik luar negeri AS ditandai oleh paduan antara prinsip moral dan menjaga kepentingan nasional. Amerika paling sering mengklaim paling banyak tahu tentang apa yang baik dan ingin menyatakan diri sebagai suri tauladan bagi negara lain. Dalam kenyataan sikap ini menimbulkan akibat-akibat yang saling bertentangan. Pada waktu tertentu sikap ini berarti kebijaksanaan tidak melibatkan diri ada urusan dalam negeri negara lain. 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 dari dua garis pemikiran itu. Di satu pihak, tekanan kuat pada HAM mengandung kadar moral yang kuat. Di pihak lain, politik luar negeri Amerika juga mengandung ciri instrument yang kuat, yaitu dengan menekankan HAM, maka tujuan politik luar negeri lainnya yang lebih utama dapat dicapai.

Mantan Menlu AS, Warren Christopher mengemukakan bahwa secara garis besar prinsip-prinsip utama yang mendasari politik luar negeri AS kontemporer adalah sebagai berikut:⁸

- Mempertahankan kepemimpinan global AS baik dalam bidang politik, keamanan dan ekonomi. Kepemimpinan global merupakan hal yang esensial bagi AS dalam menjaga stabilitas dan perdamaian internasional dalam upayanya menciptakan tatanan dunia yang lebih baik.
- Mempertahankan pola interaksi yang konstruktif dengan berbagai negaranegara kuat lainnya, seperti negara-negara di Eropa, Asia Fasifik, Timur Tengah dan Amerika Latin. Prinsip ini terutama mengacu pada 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.

2. Arah Baru PLN AS Pasca 11 September 2001

Ketika Perang Dingin dinyatakan berakhir dengan runtuhnya tembok Berlin dan disintegrasi Uni Soviet di akhir 1990-an, bentuk dan masa depan peran AS sebagai satu-satunya negara adidaya merupakan salah satu isu yang kerap menjadi perdebatan di kalangan akademisi dan praktisi. Sebagian kalangan pada waktu itu berpendapat bahwa peran global AS bisa jadi akan mengalami tekanan-tekanan domestik, yang pada gilirannya dapat mendorong negara itu untuk mengambil posisi isolasionis, mengedepankan pengaturan keamanan regional, dan menjalankan keterlibatan terbatas dalam masalah-masalah internasional. Akibat hilangnya ancaman strategis dari Uni Soviet, AS diperkirakan akan lebih memprioritaskan agenda non-militer dan nontradisional dalam politik globalnya,

⁸ Warren Christopher, "America's Leadership, America's Opportunity", dalam Foreign Policy No. 98, Spring 1995, hal. 6.

terutama dalam hal penyebaran demokrasi, hak asasi manusia, lingkungan hidup, dan penanganan ancaman lintas-batas (*transnational threats*). Kecenderungan demikian setidaknya terlihat dalam kebijakan luar negeri AS selama dekade 1990-an.

Namun, tragedi 11 September 2001 membalik semua kecenderungan yang ada. Seolah mendapat alasan dan keharusan baru, peristiwa tersebut menjadi faktor signifikan bagi penguatan hegemoni AS yang dimanifestasikan dalam bentuk kehadiran dan peran global AS dalam pentas politik internasional secara lebih dominan. Serangan teroris 11 September memperkuat keyakinan para pemimpin AS bahwa kepentingan keamanan negara itu tidak dapat dilepaskan dari situasi keamanan global, yang pada gilirannya menuntut penguatan posisi hegemoni AS dan keterlibatan luas dalam percaturan politik internasional. Penguatan itu tampak jelas antara lain dalam dua aspek, yakni respon AS terhadap terorisme pada tataran umum, dan invasi ke Afghanistan dan Irak pada tataran khusus.

Dalam merespon terorisme, kalkulasi kebijakan keamanan, pertahanan, dan luar negeri AS dapat dikatakan berubah secara signifikan, yang pada gilirannya telah mempengaruhi konstelasi politik internasional.⁹

Pertama, dengan sikapnya yang keras, AS tampaknya ingin melahirkan semacam struktur "bipolar" baru yang memperumit pola-pola hubungan antar

⁹ Rizal Sukma, "Keamanan Internasional Pasca 11 September: Terorisme, Hegemoni AS dan Implikasi Regional" Makalah Disampaikan Pada: Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, 2003.

negara. Pernyataan Presiden George W. Bush, "either you are with us or you are with the terrorists," secara hitam putih menggambarkan dunia yang terpilah dalam sebuah pertarungan antara kekuatan baik (good) dan kekuatan jahat (evil). Pemilahan dunia demikian mempersulit posisi banyak negara, khususnya negaranegara pasca kolonial yang tidak ingin dipersepsikan oleh konstituennya berada dalam orbit AS. Lagipula tampaknya sulit bagi AS untuk menerima pendapat negara-negara lain bahwa perang melawan terorisme tidak harus dilakukan di bawah pimpinan AS. Sementara itu bagi banyak negara berkembang, masalah kemiskinan, pengangguran, keterbelakangan, dan konflik antar-etnik dilihat lebih berbahaya ketimbang masalah terorisme sebagai ancaman utama bagi kelangsungan hidup mereka sebagai sebuah negara.

Kedua, tragedi 11 September juga telah membuka kemungkinan berubahnya parameter yang digunakan AS dalam menilai sebuah negara. Sekarang ini, AS cenderung lebih hirau kepada masalah terorisme ketimbang isu demokrasi dan hak asasi manusia (HAM). Kenyataan bahwa Presiden Pervez Musharraf di Pakistan naik ke panggung kekuasaan melalui kudeta militer, misalnya, tidak lagi menjadi penghalang bagi AS untuk menjalin aliansi antiterorisme dengan negara itu. Dengan kata lain, AS tampaknya cenderung menjadikan "komitmen" melawan terorisme, ketimbang komitmen terhadap demokrasi dan HAM, sebagai alat menilai siapa lawan dan kawan. Akibatnya, telah terjadi pergeseran agenda global dari demokrasi dan HAM menjadi perang khususnya terorisme yang dianggap mengancam kepentingan dan keamanan AS secara langsung.

Ketiga, ditambah dengan adanya kecenderungan yang mengaitkan Islam dengan terorisme di kalangan para pengambil kebijakan di AS, tatanan politik global semakin diperumit oleh ketegangan antara AS dengan negara-negara Islam ataupun negaranegara yang berpenduduk mayoritas Muslim. Kehati-hatian dari negara-negera berpenduduk mayoritas Muslim dalam merespon persoalan terorisme ini kerap menimbulkan kecurigaan dari AS, dan bahkan tidak jarang melahirkan tekanan-tekanan politik yang tidak mudah untuk dihadapi. Akibatnya, pemerintah di negara-negara berpenduduk mayoritas Muslim kerap dihadapkan kepada dilema antara "kewajiban" memberantas terorisme di satu pihak dan keharusan untuk menjaga hak-hak konstituen domestik di lain pihak. Dengan kata lain, kebijakan "perang terhadap terorisme" yang dijalankan AS telah menimbulkan ketegangan-ketegangan baru dalam hubungan antara pemerintah dan kelompok-kelompok Islam di banyak negara Muslim. Sampai sekarang, AS tampaknya masih mengalami kesulitan dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan "perang melawan terorisme" yang tidak menimbulkan komplikasi dalam hubungannya dengan Dunia Islam.

Keempat, untuk mengantisipasi kemungkinan serangan-serangan teroris di masadepan, AS juga telah mengadopsi sebuah doktrin baru, yakni doktrin preemption. Melalui doktrin ini, AS secara sepihak memberikan hak kepada dirinya sendiri untuk mengambil tindakan terlebih dahulu, khususnya melalui tindakan militer unilateral, untuk menghancurkan apa yang dipersepsikannya sebagai kemungkinan ancaman teror terhadap kepentingan AS di mana saja. Doktrin preemption tersebut jelas meresahkan banyak negara, dan dapat

mengubah tatanan, nilai dan norma-norma hubungan antarnegara secara fundamental. Dalam konteks doktrin *preempition* dan kecenderungan unilateralis itu, prinsip kedaulatan negara, arti penting dan peran institusi-institusi multilateral seperti PBB dan organisasi regional, serta ketentuan-ketentuan hukum internasional dapat saja diabaikan. Dengan kata lain, unilateralisme AS, yang didukung dengan kekuatan ekonomi dan militer yang tidak tertandingi, akan menjadi faktor penentu yang sangat dominan bagi tatanan politik global di waktu mendatang.

Kelima, AS kini tampil sebagai negara adidaya tunggal yang sangat yakin bahwa pendekatan militer merupakan pendekatan terbaik dalam memenuhi dan melindungi kepentingan-kepentingan keamanannya. Aksi serangan militer ke Afghanistan, dan invasi ke Irak, merupakan contoh nyata dari keyakinan demikian. Penekanan kepada pendekatan militer itu terlihat juga melalui peningkatan anggaran pertahanan yang signifikan sejak 11 September, peran Pentagon yang dominan dalam menjalankan kebijakan luar negeri, dan peningkatan bantuan militer kepada pemerintah di negara-negara yang diharapkan AS dapat menjadi mitra dalam perang melawan terorisme, seperti Pakistan, Filipina, dan negara lainnya di Timur Tengah. Kecenderungan demikian juga terlihat dalam upayanya membangun koalisi internasional melawan terorisme, dimana AS tidak segan-segan mengucurkan dana milyaran dolar untuk memperkuat hubungan militer dengan negara-negara yang diharapkan dapat menjadi mitra dalam perang terhadap terorisme. Bagi AS, upaya untuk menghancurkan kelompok-kelompok yang dituduh menjadi organisasi teroris

tampaknya jauh lebih penting ketimbang mencari dan menghilangkan faktorfaktor yang menyebabkan lahirnya terorisme itu sendiri.

B. AS di Bawah Kepemimpinan Presiden Bush Pasca September 2001

Di bawah kepemimpinan presiden Bush, yang mulai menjabat sejak tahun 2001 hingga 2009, kebijakan luar negeri AS mengalami perubahan paling dramatis, terutama terkait isu HAM dan penegakan demokrasi. Hal ini memang tidak terlepas dari peristiwa yang mengguncang politik dalam negeri AS, yakni serangan teroris 11 September 2001. Sebagai negara adidaya, AS dikejutkan dengan serangan yang langsung mengenai jantung negara mereka, seolah meruntuhkan supremasi mereka sebagai negara tak terkalahkan. Sebagai negara superpower, AS merupakan negara yang tidak pernah mengalami ancaman langsung di dalam negeri, karena itu serangan pada 11 September tersebut menjadi tragedi yang memilukan sekaligus memalukan bagi sebuah negara super power seperti AS. Namun yang membuat politik luar negeri AS sangat berbeda pada periode ini adalah bagaimana pemerintah AS (di bawah Bush) merespon kejadian tersebut.

Pasca tragedi 11/9 kita kemudian menyaksikan politik luar negeri AS dalam wajahnya yang lain, yang lebih menakutkan. Bush merespon kejadian tersebut secara emosional dan melihatnya sebagai sebuah ancaman yang sangat serius, karena itu Bush kemudian memilih jalan unilateral dan perang secara terbuka melawan para pelaku teror. Kebijakan AS tersebut tak ayal membawa

perubahan tidak hanya bagi politik AS sendiri melainkan juga bagi politik internasional yang seolah tergerus ke dalam kepentingan-kepentingan politik AS. pada titik inilah perubahan politik luar negeri AS terkait isu HAM mengalami perubahan signifikan.

Pertama, kebijakan unilateral AS dalam memerangi terorisme dengan caracara militeristik, sebagaimana yang tampak dengan jelas di Afganistan dan Irak,
mendahului upaya-uapaya penegakan nilai-nilai kemanusiaan dan demokrasi.
Bahkan AS tidak segan-segan mendukung negara-negara yang tidak demokratis
dan otoriter asalkan negara tersebut turut andil dalam upaya politik AS memerangi
terorisme. Pada titik ini kebijakan militeristik AS bahkan dinilai ikut melanggar
nilai-nilai kemanusiaan dengan banyaknya korban masyarakat sipil serta
perlakuan yang tidak manusiawi terhadap para tahanan di camp-camp seperti
Guantanamo dan Abu Gharib.

Kedua, politik luar negeri AS terkait penegakan nilai-nilai kemanusiaan dan demokrasi, sebagaimana yang selama ini selalu hadir dalam kebijakan-kebijakan strategis AS dimaknai berbeda pada periode Bush. Kebijakan HAM dan demokrasi hadir seiring dengan kampanye global war on terrorism. Kebijakan HAM dan demokrasi, yang berupaya disebar luaskan oleh AS, hadir melalui caracara intervensi dan pemaksaan.

1. Pengaruh Latar Belakang Presiden Bush dalam Kebijakan AS Terkait Isu HAM

Dalam pandangan politik luar negeri, Bush memiliki pandangan yang parallel dengan Samuel P. Huntington, akademisi Harvard University dan penasihat kawakan Gedung Putih. Pandangan dan sikap yang ditempuh Bush terkait peristiwa 11 September juga banyak dipengaruhi Huntington. Bush dan Huntington yang samasama dari kubu hawkish, menganggap kejadian tersebut sebagai faktor signifikan bagi penguatan hegemoni Amerika yang dimanifestasikan dalam bentuk kehadiran dan peran global Amerika dalam pentas politik internasional secara lebih dominan. Doktrin preemptive strike (serangan dini) dan defensive intervention (intervensi defensif) telah secara resmi diumumkan Bush tidak terlepas dari nasehat dan dukungan Huntington mendukung agar Amerika dan Barat melakukan preemptive strike terhadap kaum militan. Nasihat Huntington memang telah dijalankan Gedung Putih dengan menyerang Irak dan Afghanistan serta mengintervensi Palestina. 10

Tindakan Preemption memiliki dampak atau bahaya seperti mendorong negara-negara lain untuk melakukan hal serupa sehingga yang terjadi kemudian adalah ketidakamanan secara internasional. Selain itu kemungkinan terjadinya konflik akan lebih besar karena beberapa negara yang memang sedang dalam keadaan konflik atau sedang dalam keadaan hampir perang akan menganggap bahwa doktrin preemption yang dikobarkan Amerika Serikat sebagai pembenaran untuk menyerang negara lain terlebih dahulu dengan dalih bahwa negara tersebut mengancam keamanan negaranya.

¹⁰ Herdi Sahrasad, "USA, Huntington dan Indonesia", Tempo, 20 November 2006.

Bagi Bush, lingkungan keluarga militer dimana Bush dibesarkan, turutberpengaruh dalam membentuk karakternya sebagai individu. Bush terbentuk menjadi pribadi yang disiplin dan penuh tanggung jawab. Namun disiplin dan tanggung jawab tersebut berada dalam karakter yang keras, sehingga orang-orang dekat Bush cenderung relatif mengatakan Bush sebagai watak yang berpendirian keras.

Dalam segi politik, Bush termasuk dalam kelompok konservatif dan memilih partai Republik sebagai wahana penyalur insting politik dan kepemimpinannya. Bush adalah termasuk dalam kubu hawkish, yakni penganut kebijakan garis keras terhadap dunia Islam. Setelah menjadi presiden Amerika pun, karakter-karakter pribadi Bush sedikit banyaknya memberi pengaruh signifikan dalam kebijakan-kebijakan yang ditempuhnya, baik dalam lingkungan domestik, terlebih lagi dalam lingkungan internasional. Termasuk dalam kebijakan intelijen, tidak sedikit kebijakan yang cenderung emosional yang memperlihatkan pengaruh emosional dan pemaksaan kehendak Bush.

George Bush Jr. yang berasal dari Partai Republik dianggap masyarakat AS bahkan dunia telah merusak citra AS di dunia internasional dimana politik unilateralisnya yang cenderung mengandalkan cara-cara militer untuk mencapai kepentingan nasional AS dan menjaga hegemoninya menimbulkan berbagai masalah yang tak kunjung henti. Pendekatan politik luar negeri Bush terkenal dengan pendekatan yang keras, yakni menolak berunding dan berdialog dengan pemimpin pemimpin dunia yang tidak disukainya. Contohnya Afghanistan semasa pemerintahan Taliban, Iran, Irak, dan Korea Utara. Selama memimpin AS, Bush tak segan-segan

pula menggelar agresi militer untuk menggulingkan pemerintahan suatu Negara yang dianggapnya sebagai musuh demokrasi, salah satu contoh korbannya adalah Afghanistan dibawah pemerintahan rezim Taliban yang dianggap oleh Bush melindungi teroris Al Qaeda.

Perilaku politik Bush banyak di pengaruhi oleh pemikiran-pemikiran dan kelompok yang disebut Neo-Conservative. Pandangan politik Neo-Konservatif pada masa Bush ini adalah sebuah paradigma baru dari politik Konservatif yang pernah menaungi politik global AS pada masa 1970-an, masa presiden Ronald Reagan. Kembali berkembangannya paham ini dimulai pada pertengahan 1990-an, tepatnya musim panas 1997, saat terbentuk sebuah institusi pemikiran Project for New America Century (PNAC). Selain PNAC terdapat pula pendukung politik Neo-Konservatif -yang disebut juga kelompok sayap kanan pemerintah (Hawkish) lainnya yaitu American Enterprise Institute (AEI) sebuah think-thanks semacam PNAC, media-media anilisis atau forum ilmiah kebijakan seperti National Review, Commentary, Carniege Endowment of International Peace, The Heritage Foundation dan Weekly Standard, serta media-media massa cetak dan televise seperti The Washington Post, Wallstreet Journal dan Fox News Studios. 11

Menurut Stefan Halper dan Jonathan Clarke, kaum neo-konservatif saat ini bersatu dalam tiga tema utama:

 A belief deriving from religious conviction that the human condition is defined as a choice between good and evil that the true measure of

¹¹ Rusdiyanta, "Neokonservatisme dan Politik Luar Negeri AS Terhadap Islam Politik", diakses melalui http://idb2.wikispaces.com/file/view/jb2007.pdf [diunduh 28 September 2011]

- political character is to be found in the willingness by the former (themselves) to confront the latter.
- 2. An assertion that the fundamental determinant of the relationship between states rest on military power and the willingness to use it.
- 3. A primary focus on the Middle East and global Islam as the principal theater for American overseas interests.¹²

Kalangan neokonservatif memiliki cita-cita untuk melestarikan dominasi AS di tingkat internasional. Dalam era unipolar sekarang ini, AS harus tetap menjadi satu-satunya kekuatan hegemonik dunia yang tak mampu disaingi oleh kekuatan lain. Untuk itu, setiap kali muncul kekuatan yang mengancam dominasi AS, langkah yang harus ditempuh adalah mengeliminir kekuatan tersebut hingga lenyap dari pergaulan internasional. Tindakan yang dijalankan untuk merealisasikan cita-cita tersebut adalah preemptive action melalui aksi unilateral. Setiap aksi Amerika dalam percaturan global tidak perlu mendapatkan persetujuan dari kekuatan lain, bahkan dari sekutu sendiri. Serangan militer terlebih dulu (preemptive strike) dan tak segan-segan dijalankan demi menghindarkan serangan dari musuh Amerika.

Secara garis besar, pandangan mengenai politik neo-konservatif dilandaskan kepada asumsi yaitu: penggunaan kekuatan militer dan melakukan politik secara uniteralis (jika mengharuskan) dalam mencapai kepentingan nasional demi mencegah tindakan atau ancaman dari negara-negara yang disebut autokrasi dan rejim berbahaya serta aktor-aktor non-negara seperti terorisme internasional. Landasan politik Neo-Konservatif ini tertuang dalam sebuah blue-

¹² Stefan Halper dan Jonathan Clarke, America Alone: the Neo-Conservatives and the Global Order, Cambridge Universty Press, Cambridge, 2004, hal. 11.

print yang dikeluarkan PNAC pada bulan September 2000 yaitu draft paper setebal 99 halaman berjudul Rebuilding America's Defense: Strategy, Forces and Resources for a New Century. Konsep Neo-Cons ini dapat dijalankan dengan massif karena pemerintahan Bush menyandarkan politik luar negerinya pada kerangka realis di mana pasca 11/09 ancaman terorisme dan senjata pemusnah massal dapat selalu terjadi dan didukung dengan kekuatan hegemoninya, terutama dalam penggunaan kekuatan ekonomi dan militer secara unilateral.¹³

Berdasarkan draft paper itu disebutkan bahwa agenda utama AS di dunia adalah: mengganti rezim yang tidak disukai AS; penyebaran pasukan Amerika di Eropa Selatan, Asia Selatan, Asia Tengah, dan Timur Tengah; pembangunan pangkalan militer dan instalasi nuklir; serta penguasaan sumberdaya-sumberdaya alam di dunia. Piagam itu merupakan acuan global pemerintahan Bush. Kalangan neokonservatisme juga percaya bahwa Amerika sebagai negara superpower mempunyai tanggung jawab moral untuk menjadi pemimpin dalam tata dunia baru. Gagasan ini pula yang membuat Amerika gencar menghancurkan rezim Saddam di Irak. Meski serangan itu kemudian tidak membuahkan demokrasi sebagaimana yang dicita-citakan.

2. Kebijakan Unilateral Presiden Bush

Di era Presiden Bush, dunia internasional diwarnai berbagai pergolakan yang bersumber dari politik unilateral yang di jalankan oleh AS di bawah

¹³ Ibid

komando Presiden Bush. Di mata banyak orang, perang melawan terorisme di bawah kepemimpinan Bush melanggar norma-norma dan nilai-nilai demokrasi, hak asasi manusia (HAM), serta etika dan hukum internasional.

Pasca serangan 9/11, Amerika Serikat mengevaluasi dan merumuskan kembali strategi keamanan nasionalnya dengan mengeluarkan dokumen The National Security Strategy of the USA (NSS) yang terbit pada 18 September 2002. Dalam dokumen tersebut konsep keamanan nasional mengalami perubahan yang besar dan mendasar dengan memasukkan konsep preemption yang terfokus pada kemungkinan serangan teroris dan penyebaran senjata pemusnah massal. Konsep preemption sendiri mengandung arti inisiatif untuk melakukan aksi ofensif demi melumpuhkan kekuatan musuh sebelum musuh tersebut dapat menyerang.¹⁴

Ada tiga hal penting yang patut disoroti dari Doktrin Bush yang tersirat dari NSS: 1) Ambisi global Amerika untuk menjadi "Pemimpin Dunia" yang aktif dan didengar serta dipatuhi segala kehendaknya. 2) Amerika Serikat akan melakukan perubahan rezim di negara-negara yang dianggapnya tidak sehaluan karena dianggap membahayakan kepentingannya. 3) Memaksakan prinsip-prinsip demokrasi liberal yang dianutnya ke seluruh penjuru dunia. 15

Berikut beberapa kebijakan unilateral Presiden Bush yang tidak sejalan dengan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia:

Abdul Halim Mahally, Membongkar Ambisi Global AS, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hal.202.

¹⁵ Ibid

a. Guantanamo

Setelah peristiwa 11 September 2001, pemerintah AS yang berada di bawah kepemimpinan presiden George W. Bush pada saat itu langsung mengadakan langkah antisipasi dan pengamanan bagi negaranya agar kejadian serupa tidak akan terulang di masa yang akan datang. AS menuduh Osama bin Laden dan kelompoknya Al-Qaeda sebagai teroris yang bertanggung jawab atas insiden 11 September 2001 tersebut. Presiden AS pada saat itu, George W Bush berpidato di depan rakyatnya, menjanjikan suatu aksi pembalasan dendam yang setimpal yang ditujukan sebagai perlawanan terhadap terorisme.

Kongres AS langsung sepakat dengan rencana pembalasan dendam Bush, dan AS pun gencar melobi Negara-negara di seluruh dunia untuk mengutuk serangan terorisme, serta membantu AS mencari pelaku serangan 11 September itu. Intelegen di siagakan dan di sebar untuk mengungkap siapa di balik itu semua. Beberapa lama kemudian, setelah tertangkapnya orang-orang yang dianggap sebagai teroris ataupun yang dianggap bersekutu kepada AI-Qaeda dan Taliban, maka sebagian dari mereka pun ada yang dibawa ke kamp tahanan militer AS di Guantanamo pada tahun 2002 ketika kamp itu pertama kali djadikan sebagai penjara bagi para teroris.

Sejak permulaan operasi 'Enduring Freedom' di Afghanistan pada Oktober 2001 hingga kini, 775 orang telah ditahan di Guantanamo. Dari jumlah tersebut, 420 orang telah dilepaskan. Per 9 Agustus 2007 masih tersisa 355 tahanan. Dan per Januari 2008 ini masih tersisa 275 tahanan. Dari jumlah tersebut hanya tiga

tahanan yang diadili dengan proses peradilan yang wajar, termasuk seorang warga Australia bernama David 'white Taliban' Hicks, yang kemudian dikirim pulang untuk menjalani sisa waktu tahanan di Australia. Selebihnya 'diadili' hanya dengan tinjauan administratif (administrative review) saja yang nyata-nyata bukanlah suatu pengadilan.

Pelanggaran HAM yang terjadi di kamp ini sudah sangat merusak citra Amerika Serikat sebagai Negara demokratis. Cara-cara penginterogasiaan tahanan pun banyak yang menuai kecaman baik dari dalam Amerika Serikat itu sendiri maupun dari luar AS.

b. Irak

Invasi Amerika Serikat terhadap Irak yang dimulai pada bulan Maret 2003. Dimana sebelumnya Pemerintahan Presiden Bush menghadapi tekanan yang kian meningkat, untuk mengadakan penyidikan independen dan menyeluruh atas laporan intelijen tentang Weapon Mass atau senjata pemusnah masal Irak yang berupa senjata-senjata kimia. Laporan intelijen itulah yang dipakai sebagai dalih oleh pemerintahan Presiden George W Bush untuk melancarkan invasi ke Irak pada Maret 2003, guna menyingkirkan pemerintahan Presiden Saddam Hussein.

Berbagai alasan dikemukakan AS untuk mencari pembenaran atas invasi yang dilakukannya ke Irak. Menurut menteri pertahanan AS Donald Rumsfeld, tujuan invasi militer itu untuk mengakhiri pemerintahan Saddam Husein dan membantu Irak transisi menjadi negara demokratis; menemukan dan

menghancurkan senjata pemusnah massal, program senjata dan teroris, mengumpulkan data intelijen mengenai jaringan senjata pemusnah massal dan teroris, mengakhiri sanksi dan memberikan bantuan kemanusiaan, menjamin keamanan ladang minyak dan sumber minyak Irak, dan masih banyak alasan lainnya yang dijadikan dasar untuk menyerang Irak.

Akibat kinerja Gedung Putih dan Pentagon dalam masalah Irak, popularitas George W. Bush yang setelah peristiwa 11 september 2001 pernah menembus level 85 persen, turun secara drastis, apalagi setelah terungkapnya fakta bahwa Irak tidak memiliki senjata pemusnah massal. Padahal Bush dan para penasihatnya menjadikan isu senjata pemusnah massal di Irak sebagai alasan utama perang. Meningkatnya angka kematian tentara Amerika dan bertambahnya biaya perang merupakan satu lagi penyebab menurunnya popularitas Bush di penghujung tahun 2003.

Kejatuhan Saddam maupun ancaman perang saudara Irak terasa semakin tragis karena alasan AS untuk menyerang negeri itu tidak pernah benar-benar terbukti. Pemerintahan Presiden AS George Walker Bush menyatakan, Saddam terbukti tidak terkait dengan serangan fantastis teroris 11 September 2001 di AS. Juga tidak terbukti Irak memiliki program senjata nuklir tetapi ia malah dihukum mati. Padahal, hukuman mati bertentangan dengan prinsip Hak Asasi Manusia. Padahal Amerika Serikat selalu menyebut dirinya sebagai penyebar prinsip-prinsip demokrasi dan HAM.

c. Afghanistan

AS di masa pemerintahan Presiden Bush menuduh Osama bin Laden dan kelompoknya Al Qaeda sebagai teroris yang bertanggung jawab atas insiden 11 September 2001 tersebut. Tuduhan tersebut berdasarkan informasi dari intelegen AS yang disiagakan dan disebar untuk mengungkap siapa aktor intelektual di balik itu semua. Pada dasarnya tudingan intelegen tersebut hanya sebatas analisa dari cara para teroris yang melancarkan aksinya. Oleh karena cara kerja Al Qaeda mempunyai pola tersendiri seperti serangan bunuh diri yang terkoordinasi pada hari yang sama yang bertujuan untuk membuat kerusakan maksimum bagi AS dan tidak adanya peringatan sebelumnya akan serangan tersebut. Dengan hasil analisa intelegen tersebut yang menunjukkan Osama bin Laden dan Al Qaeda sebagai teroris dibalik insiden itu, Presiden Bush pun kemudian berpidato di depan rakyatnya menjanjikan suatu aksi pembalasan dendam yang setimpal terhadap terorisme. Kongres AS langsung setuju dengan rencana pembalasan dendam Bush dan menggelontorkan dana sebesar 40 Miliar Dolar AS untuk membiayai perang yang dinamakan "perang melawan teror".

Selanjutnya perintah invasi ke Afghanistan dikeluarkan oleh Presiden Bush terhadap teroris Al Qaeda yang bersembunyi di Afghanistan dibawah naungan Taliban. AS dalam invasinya ke Afghanistan, meneriakkan slogan perang melawan terorisme dan mewujudkan pemerintahan yang kuat. Invasi AS itu berhasil menggulingkan Taliban dan membuka proses politik baru di Afghanistan. Namun ironisnya AS gagal mewujudkan pemerintahan demokrasi baru yang kuat

di Kabul bahkan juga gagal menciptakan situasi perekonomian dan keamanan yang lebih baik. Sementara itu janji-janji bantuan internasional senilai miliaran dolar AS untuk memperbaiki kondisi ekonomi dan sosial rakyat Afghanistan akibat invasi AS tersebut tak juga mengucur.

Invasi AS ke Afghanistan tersebut bukan hanya sebuah bentuk intervensi politis, melainkan bukti sebuah tindakan menginjak-injak kedaulatan Negara lain. Walaupun diselimuti niat memerangi terorisme, namun tindakan semacam itu jelas merupakan pelanggaran Hak Asasi Manusia. Ironis sekali, sebab AS-lah Negara pencetus penghormatan atas HAM dengan Declaration of Human Rights yang dibangga-banggakannya.