

ANALISIS KEBIJAKAN LUAR NEGERI PEMERINTAHAN ABDURRAHMAN WAHID (1999-2000)

ANALISIS KEBIJAKAN LUAR NEGERI PEMERINTAHAN ABDURRAHMAN WAHID

327.590.00
ANA

Perpustakaan DPR RI



13008856

ISBN 979-9052-12-2

-2000)



327.598

ANA

hubungan luar negeri

kelembagaan Terbitan DPR

**ANALISIS KEBIJAKAN LUAR NEGERI
PEMERINTAHAN ABDURRAHMAN WAHID
(1999-2000)**

**Tim Peneliti Hubungan Internasional
PUSAT PENGKAJIAN DAN PELAYANAN INFORMASI
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
2001**

**ANALISIS KEBIJAKAN LUAR NEGERI
PEMERINTAHAN ABDURRAHMAN WAHID
(1999-2000)**

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh
isi buku ini tanpa izin dari Penerbit.

Sanksi Pelanggaran Pasal 44;

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1987 Tentang

Perubahan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1982

Tentang Hak Cipta.

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu cipta atau memberi izin untuk itu, dipidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau dengan denda paling banyak 50.000.000,- (Lima puluh juta rupiah)

Penerbit : Sekretariat Jenderal DPR - RI
Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P31)
Bekerjasama dengan Konrad Adenauer Stiftung

KATA PENGANTAR

Pemerintahan Presiden Abdurrachman Wahid, yang baru berjalan setahun, banyak mendapat sorotan, terutama dalam kebijakan luar negerinya yang dinilai sangat kontroversial, baik dari perspektif masyarakat awam maupun bagi mereka yang biasa berkecimpung dengan analisis dan pembuatan kebijakan luar negeri. Di DPR RI, sebagai salah satu pusat pembuatan dan pembahasan kebijakan luar negeri, banyak pertanyaan terkait dengan relevansi langkah Presiden Wahid yang gencar melakukan diplomasi kunjungan ke mancanegara dalam setahun ini, dengan perkembangan domestik dan kepentingan nasional negara.

Sebagai peneliti yang bekerja di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) DPRRI, kami terpanggil untuk membantu menganalisis apa yang tengah berlangsung, dengan menulis dan menerbitkan buku mengenai kajian kebijakan yang tengah menjadi *concern* nasional tersebut. Sebagai peneliti di bagian kajian Hubungan Internasional, kami mengambil inisiatif membagi tugas, di bawah koordinasi yang baik, untuk melihat dari perspektif yang beraneka ragam. Ada yang memusatkan kajiannya dengan berangkat dari perspektif isu, seperti ekonomi dan politik, dan ada pula yang melihatnya dari perspektif kawasan, yaitu Timur Tengah dan Australia maupun AS. Perspektif apapun yang digunakan, kami

para peneliti yang mengkaji kebijakan luar negeri Presiden Wahid itu, akan berusaha melihatnya dengan obyektif, dengan menggunakan data dan argumentasi ilmiah.

Adapun masing-masing penulis yang memberikan kontribusi tulisan dalam buku ini melakukan analisisnya secara mandiri dan bebas. Sehingga, setiap penulis dan tulisannya bisa saja mempunyai pendapat atau argumentasi yang berlainan satu dengan lainnya. Dengan demikian, pendapat dan argumentasi dalam setiap analisis atau, tulisan dalam buku ini, merefleksikan pendapat dan argumentasi atau sikap penulisnya masing-masing, dan tidaklah mewakili pendapat atau sikap pusat kajian dan pelayanan informasi di mana para penulis buku ini bekerja.

Disadari, buku analisis kebijakan ini tentu tidak luput dari kekurangan, di tengah-tengah keterbatasan peneliti yang tidak dapat dihindarkan. Demikian pula, bisa saja, subyektifitas penulisnya masih dirasakan oleh para pembaca buku ini. Para penulis menyadari keterbatasan semua ini, di tengah-tengah rentang waktu yang relatif singkat yang harus dikaji, sementara kebijakan luar negeri Presiden Wahid terus dibuat. Sehingga, tidak mudah untuk mengambil kesimpulan yang sempurna atas kebijakan yang telah berlangsung setahun lalu itu. Namun diharapkan, apa yang kami tulis dalam buku ini, dapat banyak berguna membantu para anggota DPRRI, yang sangat sibuk dengan banyak peran dan kegiatan lainnya, di luar kedudukan dan perannya sebagai Wakil Rakyat di

DPRRI, dalam memahami secara lebih baik dan jelas kebijakan luar negeri Presiden Abdurrachman Wahid dalam setahun yang telah berjalan belakangan. Karena, para peneliti yang menulis ini adalah mereka yang mengkonsentrasikan risetnya selama ini untuk kajian masalah-masalah luar negeri atau hubungan internasional, dan dalam aktifitasnya banyak berhubungan dengan para anggota DPRRI, termasuk Komisi I, yang membahas masalah-masalah luar negeri, baik dalam rapat-rapat kerja dengan mitranya Menteri Luar Negeri, maupun dalam membantu mereka di berbagai pertemuan dengan para anggota parlemen dan pejabat pemerintahan negara sahabat (mancanegara), serta di berbagai konperensi dan fora internasional lainnya.

Demikianlah, semoga buku analisis kebijakan ini semakin banyak membantu para anggota DPRRI dalam menjalankan tugas mereka melihat secara lebih luas. Dan kami-pun, para peneliti di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) DPRRI semakin dirasakan eksistensi dan kontribusinya dalam membantu mereka, melalui penyediaan informasi kajian yang baik. Terimakasih.

Jakarta, Januari 2001

PPN

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
BAB I. Diplomasi Ofensif Pemerintahan Wahid: Analisis dari Perspektif Politik	1
Oleh: Poltak Partogi Nainggolan	1
I. Pendahuluan	1
II. Dukungan terhadap Demokratisasi	2
III. Perspektif Penegakan HAM	14
IV. Respons Menghadapi Disintegrasi	18
V. Kesalahan Persepsi: Politik Luar Negeri Pro- Israel	26
VI. Konfrontasi dengan Singapura?	33
VII. Keretakan Hubungan dengan Australia	45
VIII. Evaluasi terhadap Diplomasi ke Washington ...	55
IX. Pakta Pertahanan: Berpaling dari AS?	60
X. Kinerja Internasional Indonesia Melemah?	68
XI. Antara Relevansi dan Kelemahan Kebijakan: Sebuah Penutup Daftar Pustaka	80
BAB II. Kunjungan Luar Negeri Presiden Abdurrahman Wahid Dan Pemulihan Ekonomi Indonesia	97
Oleh : Humphrey Wangke	97

I. Pendahuluan	97
II. Kehilangan Daya Saing..	102
III. Paradigma Ekonomi Internasional Dewasa Ini .	111
IV. Urgensi Dukungan Luar Negeri	124
V. Politik Bertetangga Baik	130
VI. Program Pemulihan Ekonomi	137
VII. Masalah Utang Luar Negeri.....	145
VIII. Kesimpulan	157
Daftar Pustaka	161

BAB III. Hubungan Indonesia-Timur Tengah 165

Oleh: Suhartono..... 165

I. Pendahuluan	165
II. Faktor Islam	168
III. Palestina-Israel: Usaha-usaha Membuka Hubungan dengan Israel.....	179
IV. Hubungan Ekonomi	190
V. Tenaga Kerja Indonesia	197
IV. Kesimpulan	200
Daftar Pustaka	205

BAB IV. Hubungan Indonesia- Australia 207

Oleh: Hariyadi 207

I. Pendahuluan	207
----------------------	-----

II.	Orientasi Politik Luar Negeri Presiden Abdurrahman Wahid.....	214
A.	Kompleksitas Masalah Dalam Negeri.	215
B.	Dorongan Memperbaiki Solidaritas Asia	220
C.	Memperbaiki Citra RI di Luar Negeri.	227
III.	Perubahan Orientasi Politik Luar Negeri RI terhadap Australia: dari Asertif ke Pragmatis....	234
A.	Signifikansi Australia bagi Indonesia.	234
B.	Melemahnya Institusi Regional ASEAN.....	245
C.	Signifikansi Kunjungan ke Australia.....	252
IV.	Kesimpulan	258
	Daftar Pustaka	263
BAB V. Hubungan Indonesia-Amerika Serikat.....		267
	Oleh: Simela Victor Muhamad	267
I.	Pendahuluan	267
II.	Kebijakan Politik Luar Negeri RI.	270
III.	Berbagai Gangguan Hubungan Bilateral	275
IV.	Hal-hal yang Perlu Dipahami.	293
V.	Perkembangan Positif di Akhir Pemerintahan Clinton	305
VI	Kesimpulan..	310
	Daftar Pustaka	313

BAB I

Diplomasi Ofensif Pemerintahan Wahid: Analisis dari Perspektif Politik

Oleh: Poltak Partogi Nainggolan*

I. Pendahuluan

Sebagaimana diketahui, Abdurrachman Wahid memulai pemerintahannya sejak Nopember 1999, setelah ia terpilih sebagai Presiden RI, membentuk kabinetnya secara utuh, dan menetapkan kebijakan pemerintahannya. Kebijakan luar negeri adalah salah satu bidang yang juga mendapat perhatian serius berbagai pihak, terutama para oposan Presiden Wahid, terkait dengan perjalanan diplomatiknya ke luar negeri yang dinilai begitu sering dalam tempo setahun usia pemerintahannya ini.¹ Sementara, dari perspektif kebutuhan domestik, terdapat masalah-masalah krusial yang tengah dihadapi Indonesia dalam masa transisi dari pemerintahan lama ke baru, yaitu tuntutan demokratisasi, reposisi peran militer, pengungkapan kasus-kasus pelanggaran HAM di masa lalu, ancaman separatisme dan krisis ekonomi yang berkepanjangan. Sebagai konsekuensinya, telah

* Penulis adalah peneliti di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPRRI).

¹ Lihat Jimmy S. Harianto, "Diplomasi *One-man Show* Abdurrahman Wahid", *Kompas*, 20 Desember 2000, <http://www.indopubs.com/archives/0184.html> : 2.

dipertanyakan apakah relevansi antara kunjungan diplomasi Presiden Wahid yang begitu sering itu dengan berbagai kebutuhan domestik Indonesia.² Sebab, telah menjadi aksioma dalam analisis kebijakan luar negeri, politik luar negeri sebuah negara merupakan refleksi dari kepentingan-kepentingan nasional negara tersebut.³ Analisis berikut ini berupaya mengkaji permasalahan itu, dengan mengevaluasi sejauh mana relevansi diplomasi ofensif yang dijalankan Presiden Wahid dengan upaya memenuhi kepentingan nasional dalam masa transisi ini.

II. Dukungan terhadap Demokratisasi

Dalam kebijakan umum pemerintahannya, Presiden Wahid memiliki komitmen kuat untuk melanjutkan tuntutan rakyat akan reformasi politik secara komprehensif. Dalam konteks ini, demokratisasi mendapatkan perhatian besar, dalam hal mana upaya perwujudan masyarakat madani atau supremasi sipil (*civil society*) harus segera dilakukan. Secara lebih jelas, perwujudan *civil society* yang menjadi kebutuhan mendesak Indonesia dewasa ini membutuhkan konsekuensi harus dilakukannya upaya meniadakan peran politik militer dari percaturan politik negara, yang telah berlangsung selama lebih dari tiga dasawarsa. Ini artinya, secara gamblang, upaya

² *ibid.*

³ Lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa Ini*, Eddy Damian dan Budiono Kusumohamidjojo (eds.), Bandung: Penerbit Alumni, 1983: 7.

demiliterisasi harus dilakukan secara drastis dalam waktu sesegera mungkin.

Setelah mundurnya Soeharto sebagai Presiden, pemerintahan Habibie yang hanya memperoleh kesempatan satu tahun, tidak bisa banyak berbuat dalam memenuhi tuntutan reformasi, termasuk dalam bidang politik. Kebebasan berbicara yang berkembang secara luas sejak awal pemerintahannya memang diakui sebagai kontribusi yang berharga dari Presiden Habibie. Demikian pula dengan sikapnya yang terbuka dalam menerima kritik dari berbagai pihak, terutama lawan-lawan politiknya. Namun, keterlibatan Habibie yang begitu mendalam dengan pemerintahan rejim militer sebelumnya merupakan sebuah hambatan besar baginya untuk dapat mereduksi peran militer secara signifikan, dan bukan secara artifisial atau rekayasa. Sementara, ia sendiri sangat tergantung pada peran militer untuk mendukung pemerintahan transisinya yang belum memperoleh legitimasi dari rakyat, sehingga tetap stabil. Selain itu, sejak semula dapat dikatakan Presiden Habibie memang memiliki kedekatan dengan para elit militer yang tengah berada dalam posisi kekuasaan. Tekanan rakyat yang kuat pada Presiden Habibie untuk menghapuskan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan mengadili mantan Presiden Soeharto dalam kasus KKN, tentu saja kian mempersulit posisinya untuk dapat melakukan profesionalisasi militer.

Berbeda dengan mantan Presiden Habibie, Presiden Wahid, walaupun pada masa awal pemerintahannya kurang mendukung reposisi militer secara progresif, namun setelah memiliki anggota kabinet yang lengkap, merubah pandangannya. Dengan meminta Marsillam Simanjuntak dan Bondan Gunawan sebagai anggota kabinetnya, Wahid telah memberi isyarat akan keseriusannya untuk mengembalikan fungsi militer ke masa sebelum dwi-fungsi diimplementasikan. Kesamaan visi mengenai demokrasi dan aktifitas dalam LSM Forum Demokrasi pada masa pemerintahan Soeharto merefleksikan kesamaan sikap pemerintahan Wahid mengenai bagaimana langkah-langkah reposisi militer harus dilakukan untuk mempercepat demokratisasi. Dalam rangka ini, peran ABRI tidak cukup hanya memperlihatkan sikap netral dalam penyelenggaraan pemilu sebagaimana yang telah dikontribusikan Habibie, tetapi harus direposisikan dalam suatu sistem politik masyarakat madani.

Sebagai konsekuensinya, muncul resistensi yang tinggi dari pihak militer untuk tidak kehilangan perannya secara mutlak. Keterlibatan militer dalam berbagai bidang kehidupan kenegaraan dan masyarakat yang tidak dapat dibatasi lagi selama ini, jika harus direduksi secara drastis dalam waktu singkat, akan menyebabkan kerugian yang besar bagi kepentingan kekuasaan dan materil kelompok tersebut. Karena itu, upaya mempertahankan *status-quo* dilakukan oleh para elit militer yang berpengaruh dengan

memberikan dukungan setengah hati kepada pemerintahan Wahid dalam penyelesaian konflik di berbagai daerah, pasca-pemerintahan Soeharto. Walaupun sulit dibuktikan, karena dalam wujud operasi intelejen yang merupakan keahlian mereka, kalangan militer *status-quo* ini telah berulang kali dicurigai keterlibatannya dalam berbagai rekayasa kerusuhan dan konflik di daerah-daerah, sebagai alat untuk melakukan tawar-menawar kepentingan politik.⁴ Sebagai solusinya, Presiden Wahid harus mengambil inisiatif menggalang dukungan internasional untuk mereposisi secara progresif peran militer, dalam rangka demokratisasi.⁵ Sehingga, di samping untuk kampanye mendapatkan investasi asing untuk dorongan pemulihan ekonomi, rangkaian kunjungan ke berbagai negara juga dilakukan untuk meminta dukungan negara-negara asing bagi upaya mengatasi konflik, mempertahankan integritas teritorial Indonesia, dan demokratisasi melalui reposisi peran militer agar kembali ke peran profesional yang sebenarnya, seperti yang ada di negara-negara maju yang dikunjunginya.⁶

⁴ Lihat, antara lain, "AS Yakin Agitator Ada di Dalam Negeri", *Media Indonesia*, 19 Januari 2000: 1.

⁵ Pandangan dunia internasional mengenai perlunya mendukung demokratisasi di berbagai negara sejalan dengan kebutuhan Indonesia dalam era transisi ini, lihat "Demokrasi Masih Hadapi Ancaman: AS akan Bantu Indonesia Mempertahankannya", *Media Indonesia*, 20 Januari 2000: 1.

⁶ Lihat, Gus Dur Memulai Lawatannya ke Luar Negeri, *Kompas*, 28 Januari 2000: 6. Lihat pula, Richard Caborn MP, "Bantuan Inggris untuk Reformasi di Indonesia", *Suara Pembaruan*, 6 September 2000: 9.

Dalam rangka reposisi peran militer inilah, Presiden Wahid melakukan serangkaian kunjungan ke AS dan Eropa untuk menggalang dukungan dari negara-negara maju, yang selama ini mendesak Indonesia untuk segera melakukan demokratisasi.⁷ Respons yang diperoleh Presiden Wahid dalam hal ini dapat dikatakan sangat positif, sebab dalam pertemuan yang dilakukan dengan berbagai pimpinan resmi negara-negara maju di AS dan Eropa, mereka menyambut gembira langkah demokratisasi yang tengah dilakukan pemerintah Indonesia.⁸ Hal ini telah ditindaklanjuti dengan pembenahan bentuk kerja sama militer dengan Indonesia, yang menekankan pentingnya pemahaman secara mendalam atas pemerintahan di bawah supremasi sipil, dalam hal mana militer harus memperlihatkan loyalitasnya secara penuh.⁹ Di sisi lain, yang juga dinilai sama pentingnya adalah ditanamkannya kesadaran yang tinggi atas penghormatan terhadap nilai-nilai Hak Asasi Manusia (HAM) dalam forum kerja sama bilateral militer, terutama dalam bidang pendidikan dan latihan. Sementara, pemenuhan kebutuhan peralatan militer juga dibatasi pada peralatan militer yang pengoperasiannya tidak untuk tujuan represi terhadap rakyat atau cenderung digunakan dalam berbagai aksi pelanggaran HAM. Lebih jauh lagi, melalui

⁷ Lihat *Media Indonesia*, 19 Januari 2000, *loc. cit.*

⁸ Lihat "UE akan Cabut Embargo terhadap RI: Staf Kongres AS Kunjungi Yogya dan Bali", *Media Indonesia*, 15 Januari 2000: 1.

⁹ Lihat, misalnya, "Amerika Harapkan takkan Ada Kudeta", *Media Indonesia*, 15 Januari 2000: 1.

berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) mereka yang belakangan semakin banyak beroperasi di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, negara-negara maju merancang banyak program ke arah perwujudan *civil society*, cara berpemerintahan yang baik, yang tunduk pada supremasi hukum, menjunjung tinggi keterbukaan dan prinsip-prinsip pengambilan keputusan secara demokratis.¹⁰ Adalah wajar, jika kemudian banyak program negara-negara luar yang mengorganisasi berbagai kegiatan bersifat penerangan dan pendidikan di Indonesia tentang perlunya pemerintahan sipil yang bebas dari intervensi politik militer dan mengenai pentingnya pembentukan militer yang profesional dan tidak berpolitik.

Hasil yang lebih nyata secara politik dari kunjungan Presiden Wahid ke negara-negara maju adalah komitmen yang diperolehnya dari negara-negara maju untuk terus melakukan pembenahan dalam tubuh militer, seperti halnya dalam pemisahan polisi dari militer, mengakhiri keterlibatan militer dalam parlemen selekasnya, dan pengusutan kasus-kasus pelanggaran berat HAM oleh militer di masa lalu. Sebagaimana diinformasikan oleh pihak AS, pemerintah AS melalui lembaga bantuan internasionalnya, USAID, secara khusus telah menyediakan anggaran untuk mendukung program demokratisasi Indonesia. Ini belum termasuk anggaran yang dikeluarkan oleh LSM Amerika seperti *National*

¹⁰ Lihat Caborn MP, *loc. cit.*

Democratic Institute (NDI) yang pro-Partai Demokrat dan IRI (*International Republican Institute*) yang pro-Partai Republik untuk studi banding, pelatihan, lokakarya, seminar, dan penyediaan material untuk pendidikan dan penerangan mengenai pengembangan demokrasi, perwujudan masyarakat sipil yang kuat, dan pembentukan profesionalisme militer.¹¹ Di pihak lain, negara-negara seperti Inggris dan Swedia, baik melalui saluran pemerintah resmi mereka, seperti *Foreign Commonwealth Office* (FCO) atau Departemen Luar Negeri, maupun LSM, seperti the British Council, IFES (*International Foundation for Election Systems*), dan International IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*).¹² Banyak kalangan dari pemerintah, apakah itu pegawai pemerintah, birokrat, pelayan masyarakat, ataupun akademisi, serta swasta seperti pekerja LSM dan wartawan, yang telah memperoleh pendidikan dan latihan dari mereka, di Indonesia atau di negara-negara mereka masing-masing mengenai isu-isu dimaksud.

Pemerintah baru menyadari bahwa reformasi dalam tubuh militer membutuhkan perombakan total. Ini artinya perlu dilakukan pergeseran dan kaderisasi terhadap personil-personil yang resisten dan menghambat terhadap pembaruan. Sebaliknya, agar reformasi internal di tubuh militer dapat berjalan mulus, sehingga dapat

¹¹ Lihat, *Media Indonesia*, 20 Januari 2000, *loc. cit.*

¹² Lihat Caborn MP, *loc. cit.*

mendukung reformasi negara secara komprehensif, maka pemerintah Wahid harus mengangkat atau memberi jalan kepada para perwira reformis untuk menduduki jabatan-jabatan strategis, antara lain Pangkostrad dan KSAD. Diperhitungkan, isyarat Presiden Wahid memberi jalan pada Letjen Agus Wirahadikusumah dan Mayjen Saurip Kadi untuk menduduki jabatan masing-masing sebagai Pangkostrad dan Asisten Territorial KSAD tidak mendapat dukungan penuh dari para perwira tinggi senior militer yang masih banyak keterkaitan dan kepentingannya dengan rejim Orba. Sehingga, logis saja, untuk menghadapi kemungkinan resistensi kalangan militer dalam kadar yang jauh lebih besar, pemerintah Wahid membutuhkan dukungan internasional yang kuat, apalagi dalam menghadapi ancaman kudeta, mengingat sebagian besar perwira tinggi militer tidak mendukung sepenuhnya kebijakan reformasi total dalam tubuh militer, yang terus diintroduksi oleh pemerintah Wahid, melalui dukungan para pembantu dekat dan pendukungnya di dalam dan luar kabinet.¹³

Sebenarnya, dukungan internasional untuk reformasi total dalam tubuh militer, yang artinya juga untuk langkah demokratisasi secara lebih luas, telah berhasil diperoleh Presiden Wahid. Namun, tentu saja ini terbatas pada dukungan moral saja, sebab dunia internasional tidak dapat berbuat apa-apa ketika Letjen Agus

¹³ Lihat *Media Indonesia*, 19 Januari 2000, *loc. cit.*

Wirahadikusumah tergeser dari posisinya sebagai Pangkostrad, akibat rivalitas internal di institusi militer, yang jelas masih sangat dominan dikuasai oleh mereka yang tidak pro-reformasi total. Seperti halnya dalam kasus Letjen Agus Wirahadikusumah, dalam kasus tersingkirnya Mayjen Saurip Kadi, negara-negara luar yang sangat mendukung pemerintah sipil-demokratis Wahid, juga tidak dapat berbuat apa-apa. Karena, hal tersebut telah menyangkut persoalan tersendiri secara lebih mendalam dalam tubuh militer Indonesia, yang semakin menjadi isu nasional yang sangat sensitif dan dapat memancing kebangkitan nasionalisme kanan baru, negara-negara luar tidak mungkin memberi respons yang dapat dikecam sebagai sebuah upaya intervensi.

Secara signifikan, baik Letjen Agus Wirahadikusumah maupun Mayjen Suarif Kadi, telah memulai langkah progresif dalam kebijakan reformasi di tubuh militer, dengan memperkenalkan prinsip kepemimpinan dan manajemen yang profesional, sebagaimana yang mereka lihat di negara-negara maju, di instansi militer yang mereka pimpin, khususnya dalam pengelolan keuangan yang harus *accountable* dan terbuka, serta dipertanggungjawabkan kepada rakyat, dengan langkah awal mengaudit keuangan Kostrad dan yayasan-yayasan yang berada dalam lingkungan instansi itu. Mayjen Kadi sendiri diketahui memiliki komitmen yang tinggi terhadap profesionalisme militer dan memiliki pandangan yang sangat antikorupsi. Pada umumnya,

kedua perwira tinggi militer itu memiliki pandangan yang sama terhadap pemikiran mengeliminasi peran sipil militer, termasuk apa yang diidentifikasi sebagai peran teritorial di tingkat yang lebih kecil, seperti yang dilakukan selama ini oleh Babinsa, Koramil dan Kodim. Pandangan dan upaya yang sangat progresif dan sejalan dengan perspektif internasional dalam masa pasca-Perang Dingin, dalam kenyataannya kalah dalam implementasinya di negara sendiri, sekalipun telah mendapat dukungan yang luas dari negara-negara yang memiliki komitmen yang kuat terhadap eksistensi pemerintahan di bawah supremasi sipil dan demokratisasi lebih luas di negara-negara berkembang.

Dapat dikatakan, naiknya elit baru militer pengganti kedua jenderal reformis, terutama Letjen Agus Wirahadikusumah yang mengenyam pendidikan tinggi di universitas di AS serta diketahui sangat diterima dan didukung secara luas oleh kalangan di sana, memperlihatkan kekalahan dukungan Barat yang diberikan kepada pemerintahan Wahid terhadap elit militer yang tidak mendukung sepenuhnya reformasi total. Dengan kata lain, hal tersebut merupakan ketidakberdayaan Barat untuk melakukan intervensi langsung terhadap proses reformasi total dalam tubuh militer Indonesia, yang akan turut mempengaruhi tingkat demokratisasi lebih lanjut di negeri ini. Sehingga, berbeda dengan kasus penuntutan terhadap para perwira militer yang diduga terlibat dalam pelanggaran HAM berat, dalam pergeseran internal di

tubuh militer, negara-negara luar tidak dapat intervensi langsung. Bahkan, dalam kasus pencopotan Jenderal Wiranto, di mana diketahui dunia internasional berperan besar dalam melakukan *pressure*, ia dicopot tidak dari jabatannya sebagai perwira tinggi yang memiliki jabatan militer, melainkan dari posisinya sebagai Menteri Pertahanan dan Keamanan (Menhankam). Itupun karena ia dinilai turut bertanggungjawab dalam terjadinya kasus pelanggaran HAM berat di Timor Timur pasca-jajak pendapat, dan tidak dalam kaitan langsung dengan pergeseran di tubuh militer yang harus dilakukan dalam rangka demokratisasi.

Sampai sebelum *reshuffle* kabinet, pemerintah Wahid telah melakukan *start* yang baik untuk demokratisasi, berkat dukungan negara-negara maju yang telah kelihatan sejak menjelang kejatuhan Presiden Soeharto dan semakin nyata setelah pemerintahan sipil yang pertama dalam jangka waktu lebih dari tiga dasawarsa di bawah Presiden Abdurrachman Wahid, terpilih melalui pemilu yang demokratis. Sebaliknya, negara-negara maju yang sangat diharapkan perannya dalam upaya pemulihan ekonomi Indonesia, menaruh kepercayaan yang tinggi akan keseriusan Presiden Wahid untuk menjalankan reformasi total di bidang politik melalui demokratisasi, terutama setelah Presiden Wahid mengajak para pemikir dan aktifis demokrasi seperti Marsillam Simanjuntak dan Bondan Gunawan masuk dalam kabinet, untuk membantunya dalam

memformulasikan kebijakan-kebijakan reformasi politiknya.

Dengan latarbelakang keyakinan akan dukungan penuh negara-negara maju terhadap demokratisasi di Indonesia, figur seperti Yuwono Sudarsono, seorang sipil yang dipilih Presiden Wahid sebagai Menhankam untuk menggantikan kedudukan Jenderal Wiranto, yang semula sangat konservatif dan berbeda pendapat secara ekstrim dengan kedua pemikir dan aktifis demokrasi yang namanya telah disebutkan sebelumnya itu, kemudian merubah total paradigma berpikirnya tentang posisi militer. Tidak seperti sebelumnya, Sudarsono yang selalu berbeda pendapat dengan kelompok Forum Demokrasi, termasuk dengan Rachman Tolleng, kini berpandangan bahwa sekaranglah saatnya untuk mereduksi peran militer dalam politik hingga ke titik nol di parlemen, paling lambat dalam tahun 2004. Walaupun terdapat asumsi bahwa hal tersebut merupakan sikap pragmatis yang wajar dari Sudarsono setelah lepas dari pemerintahan Soeharto dan Habibie yang menikmati masa berbulan madu militer, tetapi ia, yang juga pakar hubungan internasional tersebut, tentu menyadari pula bahwa situasi dunia pasca-Perang Dingin telah berubah dan ditandai dengan sikap negara-negara maju yang tidak lagi mendukung eksistensi rejim militer, seiring dengan memudarnya ancaman komunisme. Sehingga dapat dinilai, gagasan untuk mengeliminasi kursi militer di parlemen paling lambat tahun 2004 telah dilontarkan oleh Menhankam Sudarsono dalam kerangka perubahan dukungan dunia internasional seperti itu,

terlepas dari kegagalannya dalam memperoleh dukungan dari mayoritas sipil anggota parlemen, yang justru mengulur waktu, dengan memberikan batas akhir lebih lama, yaitu tahun 2009, masa akhir keanggotaan parlemen periode berikutnya.

III. Perspektif Penegakan HAM

Upaya mengusut pelanggaran HAM oleh militer merupakan hal yang sangat sensitif dan menimbulkan perlawanan tinggi terhadap pemerintahan Wahid, karena mereka yang diduga terlibat masih memiliki kekuasaan atau pengaruh, dan hidup. Sehingga, untuk mengusut kasus ini secara tuntas dan dapat membawa pelakunya ke pengadilan, pemerintahan Wahid membutuhkan dukungan, baik secara moral maupun material, dalam bentuk data, advokasi hukum dan sebagainya, dari negara-negara besar yang selama ini berpengalaman dalam mengungkap kasus pelanggaran dan kejahatan HAM berat. Tekanan internasional yang intensif karenanya menjadi faktor pendukung bagi pemerintahan Wahid dalam mengungkap kasus-kasus pelanggaran HAM untuk memenuhi tuntutan keadilan masyarakat yang selama ini dikesampingkan.¹⁴ Lebih jauh lagi, hal ini merupakan salah satu upaya lain untuk membuktikan komitmen pemerintahan baru terhadap demokrasi dan penegakan HAM.

¹⁴ Lihat, antara lain, "PM Italia Massimo DiAtena: Kudeta akan Kucilkan Militer Indonesia", *Suara Pembaruan*, 5 Februari 2000 : 1.

Dari perspektif penegakan HAM, jika dikaji secara lebih mendalam, rangkaian kunjungan Presiden Wahid ke mancanegara, terutama ke negara-negara Barat, selain untuk memperoleh dukungan internasional secara langsung dari para pemimpin negara-negara yang dikunjunginya, di sisi lain sebenarnya juga dilakukan dalam upaya menumbuhkan kepercayaan dunia internasional terhadap pengimplementasian hukum nasional oleh aparat hukum negeri sendiri (Indonesia). Sehingga, secara tidak langsung, langkah Presiden Wahid ini seharusnya dapat dipahami pula sebagai upaya melindungi kehormatan bangsa dari intervensi bangsa asing terhadap penegakan hukum nasional. Dari sudut pandang yang lebih sinis dapat dikatakan, diplomasi luar negerinya dilakukan justru untuk "melindungi" putera-putra bangsa, baik para pembuat maupun pelaksana kebijakan sipil dan militer, dari kejaran peradilan internasional, atas beberapa kebijakan mereka yang dinilai telah melanggar HAM selama ini. Tetapi masalahnya, tidak banyak orang yang dapat dengan mudah atau cepat memahami kebijakan yang telah, apalagi tengah, dilakukannya, termasuk dalam masalah luar negeri.

Sementara diketahui, baik dalam kesempatan di luar negeri maupun di Indonesia, mereka yang bekerja di LSM dan organisasi-organisasi pengawas HAM internasional, khususnya yang berada di bawah subordinasi PBB, telah dengan gencar mengkritik upaya pemerintah Indonesia pasca-Soeharto dalam memenuhi

komitmen mereka menegakkan dan menghukum secara serius para pelanggar HAM. Bahkan Kofi Annan, Sekjen PBB, dan Marie Robinson dari Komite Tinggi HAM PBB, telah berulang kali mengingatkan mengenai hal tersebut, di antaranya dalam kesempatan kunjungan langsung ke beberapa pejabat tinggi Indonesia yang berkompeten dalam masalah ini.¹⁵ Yang terakhir, tim pencari fakta untuk Kasus Attambua yang dibentuk PBB segera setelah selesainya pelaksanaan *Millennium Summit* September 2000 yang lalu, sebelum meninggalkan Indonesia, terus menerus menekankan mengenai pentingnya proses pengadilan bagi para pelanggar HAM berat di Indonesia. Karena pentingnya masalah ini, dalam kaitan dengan tuntutan hukuman terhadap mereka yang diduga telah melakukan pelanggaran HAM pasca-referendum di Timor Timur, yang juga telah mengakibatkan tewasnya para pekerja sosial PBB, tim pencari fakta PBB untuk Kasus Attambua, secara khusus telah menemui Ketua DPRRI dan mendesak pemerintah Indonesia untuk segera menyelesaikan secara tuntas tuntutan hukum tersebut, di bawah bayang-bayang ancaman dapat digelarnya peradilan internasional, seperti yang telah berlingasung terhadap para pelanggar HAM berat di Rwanda dan Bosnia-Herzegovina.

Di luar tekanan yang diberikan terhadap DPR, tentu saja, Presiden Wahid menjadi orang yang sangat

¹⁵ Lihat, misalnya, "Sekjen PBB Ingatkan Penuntasan Masalah Timtim", *Kompas*, 14 Nopember 2000: 11.

concern dengan tekanan internasional yang semakin keras terhadap proses peradilan para pelanggar HAM berat tersebut. Sebab, ini merupakan telah menyentuh dua hal sekaligus, yakni soal kredibilitas bagi pemerintahannya di mata dunia internasional dan di dalam negeri dalam isu intervensi asing. Di mata dunia internasional, ketidakmampuan Presiden Wahid dalam hal tersebut akan berdampak buruk terhadap kesungguhannya dalam penegakan HAM. Sedangkan di mata bangsa sendiri, akan dinilai sebagai tunduk terhadap tekanan dan intervensi asing. Jadi, kembali lagi ke pokok semula yang ingin disampaikan, rangkaian kunjungan Presiden Wahid ke mancanegara sebenarnya memiliki tujuan ganda ke dalam dan ke luar. Di samping untuk mendapatkan dukungan masyarakat internasional atas kebijakan politik demokratisasi dan penegakan HAM, juga untuk mencegah digelarnya peradilan internasional terhadap para putera bangsa pelanggar HAM berat pada masa sebelum dan tengah berlangsungnya pemerintahan beliau. Tetapi, dua tujuan ganda ini, khususnya yang disebut belakangan, tidak dapat dikatakan sebagai ketidakseriusan ataupun sikap ganda Presiden Wahid dalam penegakan HAM. Sebab, dalam masa pemerintahannya inilah Rancangan Undang-undang (RUU) Peradilan HAM diajukan dan dibicarakan di DPR dengan serius, sehingga telah mengalami perbaikan yang signifikan dibandingkan dengan materi rancangan yang sebelumnya. Sementara, para elit politik dan militer yang terlibat dalam dugaan

pelanggaran HAM berat pasca-referendum di Timor Timur, tengah dipersiapkan proses pengadilannya.

IV. Respons Menghadapi Disintegrasi

Jika diperhatikan, rangkaian perjalanan luar negeri yang dijalankan Presiden Wahid tidak beberapa lama sejak pelantikannya sebagai Presiden RI ke-4, memiliki beberapa misi utama, antara lain untuk mendapatkan dukungan internasional bagi keutuhan teritorial Indonesia. Dalam hal ini, Presiden Wahid telah mengingatkan berbagai negara bahwa kunjungannya ke mancanegara, terutama ke negara-negara besar, adalah dalam misi mempertahankan integrasi nasional Indonesia, yang merupakan kepentingan seluruh dunia.¹⁶ Sebagaimana dijelaskan Menlu Shihab, Indonesia berusaha mengutamakan diplomasi untuk mendapatkan dukungan internasional, terutama dari negara-negara ASEAN, AS, Eropa, dan Asia Pasifik, seperti Australia, RRC dan Jepang, terhadap kebijakan pemerintah dalam merespons ancaman disintegrasi bangsa, yang dinilai merupakan salah satu kepentingan nasional yang bersifat mendesak dan perlu diprioritaskan.¹⁷ Sehingga, dipilihnya negara-negara ASEAN sebagai sasaran utama kunjungan luar negerinya dinilai sangat bijak, karena kesamaan visi untuk

¹⁶ Lihat Rene L. Pattiradjawane, "Prioritas Politik Luar Negeri RI" *Kompas*, 13 Nopember 2000: 3.

¹⁷ Lihat "Alwi Shihab: Indonesia Berusaha Jaga keutuhan Negara", *Suara Pembaruan*, 13 Januari 2001: 4.

mempertahankan integritas teritorial negara-negara ASEAN harus dimulai dari lingkungan tetangga terdekat. Sebab, kalau ada pemberontakan dalam negeri, negara tetangga bisa dijadikan sasaran bersembunyi dari kelompok yang menentang pemerintah yang sah. Kasus pelarian politik para gerilyawan GAM ke Malaysia, dari mana mereka terus melanjutkan perlawanan politik dan perjuangan bersenjataanya melalui kampanye politik dan penyelundupan peralatan militer, merupakan salah satu contohnya. Itulah sebabnya, Presiden Wahid sejak 6 Nopember 2000 melakukan lawatan ke negara-negara ASEAN, dengan memulainya, dengan kunjungan ke Kuala Lumpur, Malaysia. Sehingga, selain mempunyai tujuan strategis dimaksud, kunjungan ini sekaligus merupakan silaturahmi secara resmi ke para kepala negara dan pemerintahan ASEAN, setelah ia baru saja terpilih sebagai Presiden RI, seperti yang selama ini telah menjadi tradisi di lingkungan ASEAN.¹⁸

Dari Kuala Lumpur itu sendiri, Presiden Wahid memperoleh kepastian dari PM Mahathir mengenai sikap resmi pemerintah Malaysia yang tidak membantu aktifitas para separatis GAM, yang selama ini dicurigai banyak dijalankan melalui para pekerja migran asal Aceh. Disadari oleh pemerintah Malaysia, aktifitas mereka telah merepotkan para petugas keamanan Malaysia, di samping merepotkan hubungan bilateral dengan pemerintah Indo-

¹⁸ Lihat, misalnya, Gus Dus Disambut Salawat Badar di Bangkok, *Media Indonesia*, 8 Nopember 1999: 1.

nesia. Pasca-kunjungan Presiden Wahid, kerja sama lintas perbatasan antara aparat keamanan kedua negara seperti yang telah dilakukan selama ini tampaknya harus ditingkatkan, dengan turut memperhatikan aktifitas lintas batas para aktifis GAM di sekitar perbatasan Malaysia, termasuk kawasan perairannya, yang seringkali dijadikan jalur penyelundupan senjata ke Aceh. Sehingga, lawatan luar negeri pertama ke negara-negara ASEAN telah direspons dengan kesamaan sikap mengenai masalah keamanan domestik kedua negara, dan juga keamanan di kawasan, setelah diperoleh komitmen bantuan Malaysia untuk mengatasi krisis ekonomi serius yang masih belum pulih di Indonesia, dengan pengiriman tambahan bantuan beras senilai 750 juta ringgit.

Dukungan terhadap pemerintahan baru Indonesia di bawah kepemimpinan Abdurrachman Wahid dan integritas teritorial Indonesia, diperoleh pemimpin baru Indonesia itu dalam perjalanan selanjutnya beliau ke Bangkok (Thailand), Yangoon (Myanmar), Vientiane (Laos), Phnom Penh (Kampuchea), Hanoi (Vietnam), dan Manila (Philipina). Diketahui, negara-negara seperti Thailand, Myanmar, Kampuchea dan Philipina menghadapi masalah-masalah domestik yang serupa atas keamanan dalam negeri mereka masing-masing, dalam bentuk resistensi atau perlawanan sementara atas ketidakpuasan politik terhadap pemerintah yang baru terpilih atau berkuasa dan juga berupa ancaman pemisahan diri dari kelompok-kelompok minoritas yang ada, sebagai warisan masa lalu,

yang telah lama ada, termasuk akibat kekeliruan kebijakan pemerintah kolonial. Seiring dengan ancaman separatisme dan disintegrasi yang semakin meningkat terjadi di Indonesia pasca-jatuhnya Soeharto, wajar saja jika komitmen politik atas integritas teritorial masing-masing negara ASEAN semakin menguat. Sehingga, sejalan dengan prinsip non-intervensi yang telah lama dipegang oleh ASEAN, upaya untuk tidak memberi peluang, apalagi membantu, kelompok separatis di negara tetangga sesama anggota ASEAN, dan, jika bisa, sama-sama untuk membantu memberikan solusi atas masalah ini, adalah konstruktif sekali.

Persoalan kelompok minoritas muslim Patani di Thailand, Karen di Myanmar, friksi politik di antara penguasa baru Kampuchea, dan masalah minoritas muslim di Mindanao adalah hal-hal yang tidak mudah di atasi dan membutuhkan pemahaman dan kerja sama yang arif di kalangan ASEAN untuk mengatasinya, tidak dalam kerangka intervensi. Adapun hal yang patut dicatat dari langkah awal lawatan Presiden Wahid ke mancanegara adalah dukungan spontan yang serempak dari para tetangga Indonesia, negara-negara anggota ASEAN, terhadap keutuhan teritorial Indonesia. Dengan kunjungan pengenalan keliling ASEAN ini, Presiden Wahid dapat mencari konfirmasi dan meng-*counter* informasi yang dapat mengganggu keharmonisan hubungan antarnegara ASEAN akibat, misalnya, adanya pemberitaan dukungan pemerintah Malaysia atas kelompok separatis GAM dan

dukungan kelompok separatis Mindanao terhadap kelompok yang terlibat dalam konflik di Maluku. Selain ini merupakan dukungan atas kepemimpinan baru Presiden Wahid, bagi negara lain, secara timbal balik, ini juga merupakan jaminan bagi negara kecil di ASEAN, seperti Singapura, bahwa Presiden baru Indonesia itu akan tetap mempertahankan sikap toleransinya terhadap berbagai eksistensi perbedaan dan kelompok yang lemah secara politik, misalnya kelompok minoritas Cina, yang sebelum Soeharto jatuh sering menjadi kambing hitam persoalan ekonomi dan politik yang tengah terjadi.¹⁹ Secara keseluruhan, dari kunjungan Presiden Wahid keliling ASEAN, sejak 6-10 Nopember 2000, dapat disimpulkan bahwa negara-negara ASEAN menyadari, kawasan ASEAN yang cukup luas cakupan geografisnya akan terganggu prospek keamanannya, jika Indonesia, negara anggota yang terbesar jumlah penduduk dan luas geografisnya, mengalami instabilitas akibat proses disintegrasi.

Seperti diketahui, Presiden Wahid juga telah melakukan kunjungan perjalanan ke Papua Nuigini (PNG), negara tetangga Indonesia yang berbatasan langsung dengan Irian Jaya, wilayah Indonesia paling Timur yang dewasa ini sedang bermasalah dengan gerakan separatismenya. Sekalipun dinilai agak terlambat, ia telah

¹⁹ Lihat Michael Richardson, "Indonesian Reassures Asians on Islam: Wahid Promises to Oppose Turning Country Into a Militantly Muslim State", *International Herald Tribune*, 8 November 1999: 1 & 6.

merencanakan kunjungan dalam waktu dekat ke negara-negara besar di kawasan Pasifik Selatan, yakni Australia dan Selandia Baru, yang hubungan bilateralnya belakangan mengalami masalah dengan Indonesia, terutama terkait dengan sikap mereka yang kontroversial dalam solusi masalah Timor Timur. Namun, kunjungan ke kedua negara tersebut, yang semula akan dilakukan akhir Nopember 2000, ditunda karena adanya tekanan parlemen (DPR) yang kuat, terkait dengan sikap mereka di Timor Timur yang dinilai tetap yang arogan, termasuk pada masa pasca-referendum, dengan Interfetnya, yang dinilai belum dapat dimaafkan oleh pihak Indonesia.²⁰ Walaupun demikian, terhadap ancaman disintegrasi Indonesia yang semakin memburuk akibat tuntutan pemisahan diri dan kemerdekaan Irian Jaya, dan di tengah-tengah adanya kecurigaan akan dukungan dan intervensi ketiga negara itu atas gerakan separatisme di Irian Jaya, baik PNG, Australia maupun Selandia Baru, secara umum dapat dinilai tetap mendukung integritas teritorial Indonesia.

Sebagai bukti keseriusan Presiden Wahid untuk memperoleh dukungan internasional atas kedaulatan Indonesia terhadap Irian Jaya yang hendak memisahkan diri, dari tetangga terdekatnya yang berbatasan langsung dengan wilayah itu, ia telah mengadakan kunjungan ke PNG. Sementara, pemerintah PNG secara tegas telah

²⁰ Lihat "DPR: Tunda Kunjungan Presiden ke Australia". *Republika*, 4 Nopember 2000: 3.

menyatakan dukungannya terhadap kedaulatan Indonesia atas wilayah Irian Jaya yang sedang bergolak dan memperlihatkan penentangannya. Sikap pemerintah PNG cukup serius, karena ditindaklanjuti dengan peningkatan patroli di sepanjang wilayah perbatasan dengan Indonesia yang menjadi wilayah pertikaian, dengan tindakan akan memulangkan penduduk Irian Jaya yang masuk atau mengungsi karena pemberontakan, ke wilayah PNG. Walaupun memiliki hubungan geografis dan kultural dengan penduduk Irian Jaya, secara eksplisit PM PNG, Sir Mekere Morautahe, telah menyatakan bahwa pihaknya sangat menghormati kedaulatan dan integritas negara Indonesia. Karenanya, apa yang sedang terjadi di Indonesia saat ini, baginya merupakan masalah dalam negeri Indonesia.²¹

Pemerintah Australia pun, walaupun belum sempat dikunjungi oleh Presiden Wahid, dan belakangan dicurigai turut memberi angin kepada para gerakan separatisme Irian Jaya yang mulai gencar melakukan lobi ke berbagai kalangan di Australia, melalui Menlu Alexander Downer, telah mengkonfirmasi bahwa pihaknya tidak benar mendukung Papua Merdeka.²² Bahkan, dalam

²¹ "PNG Tingkatkan Keamanan di Perbatasan Irian Jaya", *Kompas*, 5 Desember 2000: 2. Lihat pula "PNG Dukung Kedaulatan Indonesia di Irian Jaya", *Suara Pembaruan*, 1 Desember 2000: 5.

²² Mengenai kecurigaan ini, lihat, misalnya, "Mulya: Irian Jaya Terancam Lepas, Tokoh-tokoh Irian Jaya Melobi Pihak Asing di Australia", dalam *Republika*, 13 Nopember 2000: 3. Sedangkan mengenai pernyataan Menlu Downer, lihat "Tidak Benar Menlu Australia Mendukung Papua Merdeka", *Suara Pembaruan*, 9 Nopember 2000: 2; juga lihat "Australia Tak Pernah Dukung Papua Merdeka", *Suara Pembaruan* 15 Nopember 2000: 3.

kesempatan mengikuti pertemuan Pemimpin Ekonomi Asia Pasifik (AELM) ke-8 pada 15-16 Nopember 2000, di Brunei Darussalam, PM Australia John Howard dan PM Selandia Baru Helen Clark telah menyatakan secara eksplisit bahwa wilayah Irian Jaya adalah bagian yang tidak terpisahkan dari Indonesia.²³ Penegasan sikap yang disampaikan oleh PM Howard ini sudah merupakan bagian dari isi position paper mengenai sikap Canberra terhadap Indonesia, terutama dalam kaitannya dengan integritas teritorial Indonesia.²⁴

Sebagai indikator adanya hasil konstruktif dari perjalanan diplomatik Presiden Wahid ke luar negeri adalah dapat diperolehnya dukungan internasional terhadap integritas teritorial Indonesia.²⁵ Sampai sekarang, setahun pasca-pemerintahan Presiden Wahid, diketahui belum ada sebuah negara pun yang mendukung gerakan separatisme di Indonesia dengan tuntutan kemerdekaannya.²⁶ Sebagai contoh, walaupun para pendukung kemerdekaan Aceh telah berulang kali mendekati berbagai negara dan organisasi internasional, terutama PBB, agar memberi dukungan mereka, namun dunia internasional tetap mendukung integritas teritorial Indonesia. Demikian halnya terhadap tuntutan separatisme Maluku, Riau dan Irian Jaya.

²³ Lihat "Australia dan Selandia Baru Dukung Integritas RI", *Kompas*, 16 Nopember 2000: 21.

²⁴ Lihat "Howard Dukung Integritas Teritorial Indonesia", *Media Indonesia*, 16 Nopember 2000: 13.

²⁵ Harianto, *loc. cit.*: 7.

²⁶ *Ibid.*

V. Kesalahan Persepsi: PLN Pro-Israel

Sejak awal diketahui, Abdurrachman Wahid memiliki pandangan yang rasional dan moderat terhadap berbagai hal, serta rasa percaya diri yang tinggi dalam mengambil keputusan secara mandiri. Latarbelakang inilah yang turut mewarnai sikap-sikapnya dalam mengambil berbagai keputusan kenegaraan yang penting. Sehingga, bukanlah suatu hal yang mengejutkan, jika tidak lama setelah memangku jabatannya sebagai Presiden, Wahid mengumumkan kebijakan untuk membuka hubungan dagang dengan Israel. Bagi mereka yang mengetahui visi Wahid selama ini, seharusnya keputusannya tidak dinilai terlalu kontroversial. Karena, selain dulu, sebelum menjadi Presiden, ia pernah mengemukakan gagasan yang lebih progresif dari itu, yakni perlunya nanti Indonesia membuka hubungan diplomatik dengan Israel, dengan alasan negara-negara Arab seperti Mesir dan Yordania telah membuka hubungan diplomatik penuh setelah ditandatangani perjanjian perdamaian antara Israel dengan Palestina, maka dengan gagasan membuka hubungan bilateral dengan Israel terbatas pada hubungan dagang, sebetulnya, hal tersebut bukanlah suatu hal yang terlalu mengejutkan.

Baik gagasan yang tampak lebih progresif, maupun yang kurang progresif di atas, keduanya telah diputuskan Presiden Wahid dengan perhitungan kepentingan pragmatis negara, yaitu dengan melihat relevansi dengan

situasi yang sedang berkembang. Presiden Wahid dan Menlu Shihab, walaupun menilai masih belum waktunya bagi Indonesia untuk membuka hubungan diplomatik dengan Israel, namun melihat pentingnya untuk menjalin hubungan dagang dengan Israel. Manfaat yang diperhitungkan pemerintahan Wahid dengan pelaksanaan gagasan kebijakan baru itu adalah, Indonesia dapat terlibat atau menjadi mediator dalam proses perdamaian Timur Tengah, di samping bisa mengambil manfaat dari kekuatan ekonomi dan teknologi Israel yang sangat luar biasa.²⁷ Presiden Wahid dan Menlu Shihab bukannya tanpa perhitungan dalam hal ini, sebab pembukaan hubungan dagang harus dijalankan dengan syarat, yakni Indonesia bisa bicara demi kepentingan rakyat Palestina. Maksudnya, sebagai negara muslim terbesar di dunia, Indonesia harus ikut didengar atau dilibatkan dalam proses perdamaian di Timur Tengah.

Sementara, Dunia Arab pun pada mulanya mendukung posisi Indonesia (baca: keputusan Presiden Wahid) yang berniat menjalin hubungan dagang dan ekonomi dengan Israel, sepanjang tidak mengabaikan hak politik dan hak-hak bangsa Palestina lainnya secara menyeluruh.²⁸ Jadi, pihak Palestina dan negara-negara

²⁷ Musthafa Abdul Rahman, *Problematisa Hubungan RI-Israel*, 7 *Kompas*, Nopember 1999: 3.

²⁸ Sikap 16 negara Arab yang disampaikan dalam pertemuan delegasi para Dubes Arab dengan Menlu Alwi Shihab di Deplu, Pejambon, 5 Nopember 1999, lihat "Dunia Arab Dukung Indonesia Jalin Hubungan Dagang Dengan Israel", *Suara Pembaruan*, 8 Nopember 1999: 5. Presiden Wahid di depan delegasi para Dubes Arab tersebut telah

Arab lainnya yang berkepentingan dengan gagasan Presiden Wahid untuk menjalankan pendekatan baru yang terbatas dengan Israel, menilai secara dewasa bahwa Indonesia memiliki pilihan bebas untuk menentukan kebijakannya sendiri dalam menjalin kerja sama dengan negara lain di era globalisasi. Tanpa bermaksud mendikte posisi atau memaksakan kebijakannya kepada pemerintah Indonesia, negara-negara Arab, berharap rencana kebijakan baru tersebut jangan sampai mengguncang hubungan yang telah terbentuk sejak lama antara Palestina, Arab dan Indonesia. Persoalannya bagi pemerintah Wahid adalah datangnya kemudian tekanan dan oposisi yang kuat terhadap rencana kebijakannya itu dari berbagai organisasi kemasyarakatan (ormas) dan politik (parpol). Tekanan gelombang demonstrasi massa yang terus meningkat dari rakyat sendiri yang masih belum dapat menerima sikap Israel yang dinilai tidak akan sungguh-sungguh, selanjutnya telah membuat pemerintah Wahid untuk menarik kembali gagasannya tersebut.

Disadari, untuk berani membuat keputusan secara independen ataupun mengintroduksi sebuah kebijakan baru yang mungkin akan banyak ditentang oleh masyarakat, dibutuhkan rasa percaya diri yang tinggi. Namun, ini saja tidaklah cukup, mengingat tidak ada

menegaskan, Indonesia tidak akan membuka hubungan diplomatik dengan Israel sebelum bangsa Palestina mendapatkan kedaulatan dan kemerdekaan sepenuhnya, dengan berdirinya negara Palestina dengan ibukota Jerusalem. lihat Mustafha Abdul Rahman, "Israel Ingin Melakukan Kontak Dengan Indonesia" *Kompas*, 1 Nopember 1999: 28.

jaminan bahwa tudingan dan kecaman negatif tidak akan muncul. Sehingga, adalah sesuatu yang wajar pula, jika gagasan yang dilontarkan Presiden Wahid untuk membuka hubungan dagang dengan Israel, tidak dapat dilepaskan dari adanya tudingan bahwa ia telah terkontaminasi gerakan Zionisme internasional, apalagi bila mengingat kedudukan dan aktifitasnya selaku salah satu pendiri Yayasan Shimon Peres dan kedekatannya dengan tokoh agama Yahudi dan Partai Buruh. Sayangnya, pandangan yang bersifat subyektif begitu dominan, sehingga orang sulit sekali untuk dapat menerima argumentasi bahwa tidak semua orang Israel bersikap Zionis maupun berpikiran ekstrim atau orthodox. Sementara, tokoh seperti Yitzhak Rabin dan Simon Peres yang mau mengambil resiko kehilangan hidupnya demi terwujudnya perdamaian di Timur Tengah, tentu tidak dapat disamakan dengan Ariel Sharon. Begitu pula dengan terdapatnya kelompok dalam masyarakat Yahudi yang pro-perdamaian abadi di Timur Tengah. Di samping itu, banyak pula yang alpa bahwa Wahid sebagai pribadi sejak lama telah aktif dalam berbagai kegiatan lintas agama dan aliran politik di dunia internasional, termasuk halnya bergaul dengan orang-orang dari kalangan Hindu, Budha, Kristen, Kong Hu Chu, dan bahkan Marxis.

Secara teoritis alasan Presiden Wahid memang cukup kuat, sebab ia mempunyai argumentasi yang cukup rasional, yaitu selama ini Indonesia tidak pernah menggugat hubungan diplomatiknya dengan bekas negara

Uni Soviet dan RRC, yang secara ideologis memang berbeda, dan dalam konstitusinya tidak mengakui eksistensi Tuhan. Sebagai konsekuensinya, menjadi tidak rasional untuk tidak melakukan hubungan sama sekali dengan Israel, yang justru mengakui adanya Tuhan.²⁹ Seperti telah dikemukakan oleh Menlu Shihab, yang hendak dijalankan oleh pemerintahan Wahid adalah sebuah kebijakan luar negeri yang pragmatis dan berimbang (*balanced foreign policy*) dengan semua pihak, tanpa harus menjual prinsip-prinsip yang telah disepakati bersama dalam konstitusi nasional. Sebagai contoh gamblangnya, Indonesia perlu mendekatkan diri dengan RRC tanpa harus membuat AS marah. Demikian pula, Indonesia perlu mendekatkan diri pada Israel, dengan tujuan orang-orang Barat yang dikuasai oleh lobi Israel itu bisa melihat bahwa Indonesia ini cukup berimbang dalam politiknya luar negerinya.³⁰

Selain melihat latarbelakang karakter pribadi, aktifitas dan pengalaman pribadi Abdurrachman Wahid selama ini, dasar dari gagasan Presiden Wahid untuk membuka hubungan dagang dengan Israel adalah kepentingan pragmatis yang ingin diberikan kepada Indonesia, yakni upaya menarik investasi asing yang begitu banyak dimiliki dan dikuasai oleh orang-orang Yahudi di berbagai belahan dunia, terutama di AS dan

²⁹ Lihat "Soal Rencana Hubungan Dagang dengan Israel: Presiden: Aneh kalau Ada Reaksi Negatif", *Republika*, 5 Nopember 1999: 1.

³⁰ *Ibid.*

Eropa, dan tidak semata di negara asalnya, yaitu Israel. Mengingat kondisi negara kita yang dalam tengah mengalami krisis ekonomi yang berat berkepanjangan, upaya mencari pemasukan investasi asing dari berbagai pihak di berbagai tempat, tentu menjadi solusi alternatif. Memang, kalau dilihat hanya dari potensi perdagangan Israel, tidaklah menggiurkan, tetapi, mengingat jaringan lobi ekonomi yang begitu luas yang dimiliki oleh Israel di dunia ini, maka Indonesia sangat memerlukannya untuk kepentingan pemulihan ekonomi nasional.³¹ Bersamaan dengan potensi teknologi modern yang dikuasainya, posisi Israel semakin menjadi menarik perhatian. Diketahui, negara-negara seperti Yordania, Muangthai, Singapura, Taiwan dan Afrika Selatan telah memanfaatkan hubungannya dengan Israel untuk keuntungan pragmatis ekonomi dalam meraih investasi asing dan alih teknologi.

Mengetahui bahwa sampai sekarang sikap Israel masih belum jelas dan tidak konsisten menaati persetujuan perdamaian yang telah dirintis mantan PM Yitzhak Rabin dan disepakati bersama pemimpin Palestina Yasser Arafat, maka adalah juga cukup beralasan bagi para pengkritik Presiden Wahid yang menguatirkan konsekuensi pembukaan hubungan bilateral Indonesia dengan Israel, walaupun terbatas pada hubungan dagang saja, dapat mengurangi kewibawaan sikap Indonesia dalam

³¹ Lihat pendapat pakar politik internasional Hariyadi Wirawan, Ketua Jurusan Hubungan Internasional FISIP-UI, dalam "Buka Hubungan Dengan Israel Gagasan Baik", *Suara Pembaruan*, 31 Oktober 1999: 1.

menghadapi Israel dan mendukung sepenuhnya perjuangan negara-negara Arab, khususnya Palestina, dalam memperoleh pengakuan kedaulatan dan kemerdekaan secara penuh. Dikuatirkan, selama pihak Israel keras kepala dan tidak mengakui hak-hak rakyat Palestina, hubungan dagang pun tidak dapat dijalankan dengan mulus. Di samping itu, terdapat keraguan apakah pihak Israel mau dengan sungguh-sungguh membantu Indonesia ke luar dari krisis ekonomi. Sementara di sisi lain, para pemilik modal Yahudi sebelumnya malah telah dicurigai sebagai pemicu terjadinya krisis ekonomi Asia, termasuk Indonesia, dengan aksi spekulasi mereka dalam pasar uang dunia. Di samping itu, juga terdapat keraguan apakah memang membuka hubungan terbatas pada bidang perdagangan pun, akan memberikan manfaat yang signifikan. Sebab, dengan jumlah penduduk sebanyak 6 juta jiwa dan utang luar negeri sebesar US\$ 18,7 miliar, kondisi ekonomi Israel dinilai tidaklah bagus. Sehingga, apakah sikap pemerintahan Wahid itu bukan lebih bermakna sebagai konsesi politik atas tekanan-tekanan politik dan ekonomi AS dan Barat yang telah menggoyang dua pemerintahan Indonesia sebelumnya.³²

Rencana Presiden Wahid untuk membuka hubungan dagang dengan Israel, yang dianggap sebagai sikap keras kepalanya, sebetulnya tidaklah tepat. Sebab,

³² Lihat "Pembukaan Hubungan Dagang dengan Israel tak Signifikan," *Republika*, 28 Oktober 1999: 2.

ia ternyata kemudian membatalkan rencananya, sebagai sikap yang tepat dalam merespons terus mengalirnya tekanan massa yang besar di dalam negeri dan perkembangan situasi politik internasional yang tidak kondusif, terutama di lapangan. Ia tidaklah tepat dikatakan selalu memperlihatkan sikap keras kepala, melainkan sangat bersikap moderat, tidak pernah ekstrim, pragmatis dan berpandangan universal. Karena itu, sikap yang mulanya memperlihatkan sikap manis pada Israel tersebut, dalam tempo sekitar setahun sesudahnya, dapat berubah, setelah Israel kembali melakukan beberapa tindakan kekerasan atas penduduk sipil Palestina dan pelecehan terhadap eksistensi kedaulatan negeri itu.³³ Tetapi, sikap Presiden Wahid yang demikian, tidak dapat secara begitu saja disimpulkan sebagai tidak jelas atau konsisten. Karena, sikapnya masih tampak proporsional, sejalan dengan perkembangan situasi yang sesungguhnya. Sementara, penilaian yang tepat adalah bahwa sikap dan kebijakan yang diambilnya tidak bersifat konfrontatif.

VI. Konfrontasi dengan Singapura?

Kepribadian Presiden Wahid yang dikatakan temperamental dan sulit mengontrol komentarnya dinilai oleh para pengkritik dan oposannya sebagai masalah dan kendala pula terhadap implementasi kebijakan luar negeri, khususnya dalam mempertahankan hubungan

³³ Lihat "Presiden Abdurrachman Wahid pada KTT OKI : Indonesia Tak Konfrontatif terhadap Israel", *Kompas*, 14 Nopember 2000 : 3.

bertetangga baik. Komentarnya yang menyatakan kekecewaannya terhadap Singapura, setelah menghadiri KTT ASEAN dan KTT ASEAN *Plus Three*, 24-25 Nopember 2000, yang menilai Singapura telah melecehkan bangsa Melayu dan selalu mau untung sendiri, adalah contoh yang aktual mengenai hal tersebut.³⁴ Lebih-lebih lagi, komentar negatifnya terhadap Singapura dan para pemimpinnya soal "perselisihan" negeri itu dengan Malaysia mengenai "pengambilalihan" 30% bongkar-muat kapal-kapal dagang Singapura, dan juga mengenai cara pemerintah negeri itu terhadap Malaysia dalam soal jual-beli air, dianggap telah terlalu berlebihan, sebagai emosional dan tidak hati-hati.³⁵ Karena, tudingan seperti itu dinilai salah alamat, yang selain tidak mencerminkan solidaritas dan persaudaraan antara sesama negara ASEAN, juga merupakan sikap menggertak, yang akan tidak dipedulikan oleh negara-negara tetangga, mengingat posisi Indonesia kini tidak sekuat dan sestabil dulu, sebelum krisis ekonomi yang berkepanjangan melanda.³⁶ Dikuatirkan, implikasinya tidak hanya dapat mempengaruhi hubungan antara Singapura dan Indonesia, khususnya di bidang bisnis dan investasi asing, tetapi sekaligus hubungan antara negara ASEAN,

³⁴ Budiarto Shambazy (2000)", "Shadow Boxing" Melawan Teman yang Gusar". *Kompas*, 3 Desember 2000 : 3.

³⁵ Lihat "Soal Kekecewaannya terhadap Singapura: Gus Dur Tidak Perlu Emosional", *Media Indonesia*, 27 Nopember 2000 : 29.

³⁶ Shambazy. *loc.cit.*

yang sudah dibina secara susah payah selama puluhan tahun.

Kalau diingat kembali secara kronologis perjalanan hubungan bilateral Singapura-Indonesia dalam periode singkat pemerintahan Wahid ini, sebenarnya kekecewaan Presiden Wahid cukup beralasan. Karena, selama ini ia telah cukup bersabar mengharapkan respons yang memadai dari Singapura di tingkat bilateral dan regional. Seperti diketahui, baru saja ia terpilih sebagai Presiden Indonesia yang *legitimate*, ia mengambil inisiatif langsung berkunjung ke Singapura, dan memilih negara kecil, namun makmur itu, sebagai negara tujuan pertamanya dalam rangkaian perjalanan keliling ASEAN, yang kemudian diteruskan ke AS dan Jepang.³⁷ Pada saat kunjungan ini pun, ia telah meminta Menteri Senior Singapura, Lee Kuan Yew, yang sangat dihormati dan berpengaruh di sana, untuk menjadi penasihat ekonomi Indonesia.³⁸ Lalu, dalam tempo yang tidak terlalu lama setelah itu, PM Singapura Goh Chok Tong membalas kunjungan Presiden Wahid ke Jakarta, dengan membawa puluhan pengusaha Singapura untuk menanamkan investasinya di Indonesia. Tetapi, tampaknya Presiden Wahid tidak cukup puas dengan respons Singapura secara menyeluruh, sehingga penolakan Singapura untuk

³⁷ Lihat "Gus Dur Mulai Lakukan Lawatan Internasional", *Media Indonesia*, 7 Nopember 1999: 1.

³⁸ "Gus Dur Minta Lee Kuan Yew Jadi Penasehat Ekonomi RI", *Kompas*, 7 Nopember 1999: 1.

mendukung gagasan pembentukan Forum Pasifik Barat, menjadi alasan yang cukup baginya untuk mengungkapkan sikap egois Singapura dalam menjalankan hubungan bilateral dan regional dengan Indonesia.

Di kalangan anggota parlemen Indonesia (DPRRI) sendiri telah diketahui secara luas bahwa selama ini Singapura sering membuat kecurangan dengan para negara tetangganya, terutama dengan Indonesia. Sebagai contoh, sampai saat ini Singapura tidak mau mengikat perjanjian ekstradisi dengan Indonesia, sehingga banyak penjahat ekonomi dari Indonesia yang berlindung di negeri itu, dengan alasan posisinya hanya sebagai negara transit dan masih terikat sebagai negara persemakmuran.³⁹ Negeri itu juga sampai saat ini tidak mau menerbitkan neraca perdagangan luar negerinya dengan Indonesia. Hal ini didukung oleh informasi dari para diplomat Indonesia di Kedutaan Besar Indonesia di Singapura. Semua sikap tersebut oleh para anggota parlemen Indonesia dinilai sebagai sebuah kesalahan dan pencerminan sikap arogan Singapura terhadap negara tetangganya, Indonesia.⁴⁰ Padahal, negara tetangganya ini, bersama-sama dengan Malaysia, yang juga acapkali berselisih

³⁹ Lihat tanggapan Ketua Komisi I DPRRI yang membidangi masalah luar negeri, Yasril Ananta Baharuddin, dalam *Media Indonesia*, 27 Nopember 2000, *loc. cit.* Lihat pula tanggapan senada dari Permadi, Anggota Komisi I, dalam "Presiden Terlalu Jauh," *Republika*, 28 Nopember 2000: 2.

⁴⁰ Lihat tanggapan Paulus Widiyanto, Anggota Komisi I F-PDIP, *ibid.*

dengan Singapura, telah banyak berperan dalam ASEAN dan sangat berjasa bagi kemajuan ekonomi negeri yang kecil namun makmur itu.

Sementara, dalam Kasus Singapura, yang dikecam oleh para anggota parlemen Indonesia atas Presiden Wahid adalah cara penyampaian kritiknya yang dinilai tidak tepat dan elegan, yang seharusnya dapat disampaikan melalui Menlu Shihab untuk dibicarakan secara tertutup lebih lanjut dengan pihak negeri itu. Dengan demikian, hal tersebut tidak akan terpublikasi luas, tidak akan berpengaruh dan dapat mengganggu hubungan dalam ASEAN, di mana Indonesia sangat berkepentingan dengan eksistensi ASEAN, yang merupakan *cornerstone* politik luar negeri Indonesia, dan Singapura merupakan salah satu negara anggotanya yang sangat maju dan berpengaruh secara ekonomi dalam organisasi regional itu. Dengan kata lain, seharusnya Indonesia tidak mengembangkan sikap konfrontatif dengan Singapura, melainkan tetap mempertahankan prinsip ko-operatif.⁴¹ Anggota parlemen yang lainnya mempertanyakan, seharusnya Presiden Wahid sudah menyadari sikap Singapura yang tidak *fair* itu sejak dini dan jangan mengangkat Menteri Senior dan mantan PM Singapura Lee Kuan Yew sebagai salah seorang penasehat ekonominya.⁴²

⁴¹ Lihat tanggapan Ketua DPRRI, Akbar Tandjung, *ibid.*

⁴² Tanggapan Permadi, Anggota Komisi I F-PDIP, dalam *Republika*, 28 Nopember 2000, *loc. cit.*

Jika dikaji lebih mendalam, Presiden Wahid tidaklah sendirian dalam memperlihatkan sikap kerasnya terhadap Singapura, sehingga telah dikritik sebagai mengembangkan sikap yang konfrontatif. Sebab, pemimpin Indonesia pada masa Orde Lama, seperti Soekarno, dan pada masa Orde Baru, yaitu Habibie, sama-sama pernah memperlihatkan reaksi emosionalnya terhadap sikap pemerintah Singapura yang dinilai tidak kondusif dengan kepentingan nasional Indonesia. Kalau pernyataan mantan Presiden Soekarno di masa lalu diakui sangat konfrontatif dan agitatif, maka pernyataan mantan Presiden Habibie dapat dikategorikan cukup arogan pula. Karena, orang tentu masih hangat ingatannya dengan pernyataannya tentang Singapura yang mengecilkan eksistensi negeri tersebut, dengan menyebutnya hanya merupakan "titik merah yang kecil" (*little red dot*) dalam peta Asia Tenggara.⁴³ Namun, seperti halnya Soekarno yang anti-kapitalisme, maupun Habibie yang akomodatif terhadap sistem itu, Wahid memiliki rasa percaya diri yang tinggi dalam berhubungan dengan negara-negara asing. Ini wajar saja diperlihatkan oleh para pemimpin yang memiliki intelektualitas yang tinggi.

Pakar masalah internasional juga menyadari respons tidak positif Singapura terhadap Indonesia, terutama dalam ketidakseriusan memberikan bantuan yang diharapkan oleh pemerintah Indonesia untuk

⁴³ Lihat Shambazy, *loc. cit.*

pemulihan ekonomi nasional, akibat krisis berat yang tengah melanda.⁴⁴ Kesalahan yang lebih berat lagi adalah sikap Singapura yang seolah-olah menikmati penderitaan yang sedang dialami tetangganya dengan tidak segera menanggapi himbauan pemerintah Indonesia untuk menghentikan kegiatan spekulasi mata uang Rupiah di Singapura oleh para spekulan di sana. Diinformasikan, para spekulan Rupiah telah menjalankan operasi aktifitas spekulasinya dari Singapura, yang semakin mempersulit upaya pemulihan Indonesia dari krisis ekonomi.

Bagi orang yang melihat sikap Singapura yang seperti itu, tentu tidak dapat menyalahkan Presiden Wahid secara sepihak. Patut diperhatikan, reaksi konfrontatifnya merupakan refleksi dari hilangnya batas kesabaran seorang pemimpin sebuah negara besar, seperti Indonesia, yang kehilangan kesabaran dalam melihat respons Singapura, negara kecil, namun makmur, yang dinilai tidak memperlihatkan sikap ko-operatif di saat Indonesia, tetangga dekat dan mitra eratnya dalam ASEAN, membutuhkan pertolongan untuk ke luar dari krisis ekonomi yang berat. Sehingga, lepas dari argumentasi yang subyektif, pihak yang sesungguhnya tidak mau bersikap ko-operatif dalam hal ini adalah Singapura, dan bukan pemerintahan atau Presiden Wahid itu sendiri. Demikian pula, kritik yang mengemukakan bahwa dengan pernyataan terbuka semacam itu Presiden Wahid

⁴⁴ Lihat "Kecaman Presiden terhadap Singapura: Dewi Fortuna: Langkah Tak Taktis", *Kompas*, 27 Nopember 2000: 1.

bermaksud mengembangkan perseteruan individual dengan para tokoh dan pemimpin Singapura, juga tidak tepat. Sebab, pernyataannya yang terkesan emosional itu merupakan reaksi spontan atas pernyataan sebelumnya Menteri Senior Lee Kuan Yew yang agak bernada intervensi atas masalah domestik Indonesia dan merendahkan secara pribadi. Dengan kata lain, Lee-lah yang telah memancing munculnya perseteruan individual tersebut, dengan pernyataan awalnya yang memberikan komentar secara terbuka, dengan mengatakan bahwa Abdurrachman Wahid sebentar lagi akan turun dari jabatan Presiden.⁴⁵ Jadi sebenarnya, Presiden Wahid tidak bermaksud menarik persoalan antarnegara menjadi persoalan pribadi, walaupun pernyataannya tampak emotional outburst, karena Lee juga merupakan penasehat pribadi Presiden Wahid yang diangkatnya untuk membantu pemulihan ekonomi Indonesia.

Dikaitkan dengan pelontaran gagasan pembentukan Forum Pasifik Barat (FPB), tudingan bahwa Presiden Wahid bermaksud mengembangkan perseteruan pribadi dengan para tokoh dan pemimpin Singapura, menjadi semakin tidak tepat, mengingat gagasan yang dilontarkan Presiden Wahid merupakan isu yang luas (regional), yang melampaui batas hubungan dua negara, antara Indonesia dan Singapura, atau bilateral. Sehingga, pelontaran gagasan pembentukan FPB yang

⁴⁵ Lihat *ibid.*

beranggotakan Indonesia, Timor Timur, Papua Nuigini, Australia dan Selandia Baru merupakan alternatif atas tidak antusiasnya Singapura dalam merespons usulan untuk memberi perhatian terhadap kawasan Timur dan Selatan ASEAN, mencakup Papua Nuigini dan Timor Timur, dua tetangga perbatasan Indonesia/ASEAN, dalam KTT Informal di Singapura akhir Nopember 2000 lalu. Padahal diketahui, Singapura belakangan ini sangat antusias dalam mendorong pengembangan proyek-proyek pembangunan baru di negara-negara Mekong Basin, seperti di Vietnam, Kamboja, Myanmar dan Laos.⁴⁶ Tanggapan Singapura yang dingin terhadap usulan Indonesia untuk memasukkan Papua Nuigini dan Timor Timur ke dalam ASEAN, untuk bersama-sama terpanggil memajukan kedua negara itu, dan surutnya motivasi dan komitmen Singapura untuk mendorong pengembangan proyek-proyek di kawasan Timur ASEAN, yang mencakup banyak kepentingan Indonesia di Aceh, Kalimantan, Sulawesi dan wilayah Indonesia Timur lainnya, telah menambah kekecewaan Presiden Wahid yang besar terhadap sikap Singapura dewasa ini.⁴⁷ Sementara,

⁴⁶ Dalam berbagai kesempatan sidang-sidang penting ASEAN, termasuk dalam Organisasi Antar-Parlemen ASEAN (AIPO), khususnya Sidang Umum, yang dihadiri oleh para Ketua Parlemen negara-negara anggota dan mitra dialognya, seperti dalam Sidang Umum AIPO September 2000 di Singapura,¹ pihak Singapura memang sangat antusias dengan pembuatan resolusi ekonomi yang berhubungan dengan pengembangan kawasan dan proyek-proyek di Mekong Basin.

⁴⁷ Sejak awal masa pemerintahannya, Presiden Wahid telah menyatakan solidaritas dan dukungannya yang tinggi untuk memajukan Timor Timur, lihat "RI Dukung Timor Leste Masuk ASEAN", *Kompas*, 5 Nopember 1999: 1.

beberapa waktu sebelumnya, baik kalangan kabinet Wahid, para pengusaha, maupun para diplomat kita di Singapura sangat gusar menanti realisasi *scheme* bantuan pemulihan ekonomi yang pernah ditawarkan pemerintah Singapura kepada pemerintah Indonesia.

Gagasan pembentukan Forum Pasifik Barat itu sendiri merefleksikan visi humanis dari Presiden Wahid yang memiliki keprihatinan dan solidaritas yang tinggi terhadap Timor Timur yang baru merdeka dan Papua Nuigini yang terasing dalam pergaulan dalam ASEAN. Sementara dari kalangan masyarakat dan akademisi telah ada dukungan pembentukan forum yang lebih luas dalam wujud Asosiasi Kerjasama Negara-negara Pasifik, yang mencakup negara-negara di kawasan Pasifik Barat Daya dan Selatan, termasuk negara-negara kecil seperti Melanesia, Polinesia, Mikronesia, Vanuatu, Fiji dan lain-lain.⁴⁸ Implikasi dari kerjasama semacam itu, terutama dalam bidang ekonomi, akan berimplikasi konstruktif terhadap stabilitas politik di wilayah-wilayah atau negara-negara yang rawan konflik dewasa ini ini akibat keterbelakangan. Bagi Indonesia, pengembangan kawasan Pasifik Barat Daya dan Selatan akan berpengaruh langsung terhadap penciptaan stabilitas politik dan kondisi keamanan di wilayah Irian Jaya dan perbatasan dengan Papua Nuigini dan Timor Timur.

⁴⁸ Lihat "Perlu Dibentuk Organisasi Kerja Sama Pasifik", *Suara Pembaruan*, 4 Desember 2000: 3.

Sehingga, pembentukan organisasi yang mengakomodasi kepentingan ekonomi dan politik negara-negara di kawasan tersebut, sangat berarti, dan tidak hanya bernilai sosial, tetapi juga berdimensi kepentingan jangka panjang bagi perkembangan kawasan. Sayangnya, gagasan semacam ini membutuhkan dukungan yang tinggi dari banyak negara di kawasan.

Melihat perkembangan terakhir saat tulisan ini dibuat, tidaklah secara sederhana dapat dikatakan bahwa Presiden Wahid tengah mengintroduksi pendekatan yang konfrontatif, atau sebaliknya, tidak ko-operatif, terhadap Singapura. Sebab, dalam tempo kurang dari dua bulan, ia telah bertemu dengan PM Goh Chok Tong untuk peresmian penyaluran perdana ekspor gas alam dari kawasan Kepulauan Natuna Barat di Riau ke Pulau Jurong di Singapura, yang memberikan pendapatan devisa bersih sekitar US\$ 375 juta per tahun atau sekitar US\$ 8 milyar untuk jangka waktu 22 tahun ke depan.⁴⁹ Dalam pidato sambutannya di sana, Presiden Wahid malah telah menggarisbawahi pentingnya peningkatan hubungan kedua negara yang lebih baik lagi di masa depan. Dengan demikian, hubungan bilateral antara pemerintah Singapura dan Indonesia yang sempat menghangat dalam dua bulan terakhir ini telah kembali mencair dan membaik.⁵⁰ Diberitakan, kedua kepala pemerintahan, Goh dan Wahid

⁴⁹ Lihat "Hubungan RI-Singapura Membaik; Presiden Resmikan Penjualan Gas Alam Natuna", *Kompas*, 16 Januari 2001: 1.

⁵⁰ *Ibid*.

setelah itu melakukan pembicaraan lebih lanjut, di mana pembicaraan antara mereka berdua tampak akrab dan pada intinya membicarakan rencana peningkatan hubungan dagang yang lebih baik lagi di masa depan. Diinformasikan, beberapa proyek ekspor gas alam lewat pipa dari kawasan Sumatera Selatan ke Singapura telah disepakati akan ditingkatkan. PM Goh sendiri mengemukakan pentingnya dikembangkan proyek tersebut, dalam hal mana ia telah perkirakan akan ada penghasilan sebesar US\$ 8 milyar untuk kontrak berjangka waktu 20 tahun.⁵¹ Dengan demikian dapat dikatakan, suka atau tidak suka dengan gaya kepemimpinan Presiden Wahid dan cara diplomasinya terhadap para pemimpin Singapura, yang telah banyak mengundang kecaman dan kritikan tersebut, dalam kenyataannya, pemimpin dan pemerintah negeri itu malah kemudian menawarkan banyak proyek kerja sama bilateral yang dapat menghasilkan beberapa proyek investasi asing yang banyak memberikan devisa bagi Indonesia. Sementara, kunjungan resiprokal para pejabat tinggi lainnya dari kedua negara, dalam rangka "memperbaiki hubungan" yang terganggu dalam dua bulan terakhir itu, akan dilakukan di masa depan.⁵² Dengan demikian, sikap keras Presiden Wahid kemudian telah melahirkan respons dari Singapura yang jauh lebih baik.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Lihat "Abdurachman Wahid dan Lee Kuan Yew Akan Saling Mengunjungi", *Kompas*. 13 Januari 2001: 3.

VII. Keretakan Hubungan dengan Australia

Pergantian rejim di Indonesia dari rejim otoriter yang telah berkuasa lebih dari tiga dasawarsa, ke demokrasi, ternyata telah diikuti pula dengan implikasi negatif pada hubungan bilateral Indonesia dengan negara lain. Seperti halnya yang terjadi dengan Singapura, hubungan bilateral Indonesia dengan Australia yang selama pemerintahan Soeharto dan Habibie tidak pernah mengalami gangguan yang berarti, ternyata mengalami gangguan serius, yang dapat dikategorikan sebagai keretakan. Berbeda dengan kasus Singapura, sebagai sebuah negara demokratis, seharusnya Australia memiliki hubungan yang semakin baik dengan Indonesia pada masa pemerintahan Wahid ini, yang dikenal sebagai pemerintahan yang dibentuk dari hasil hasil pemilihan umum yang sah dan demokratis dalam tiga dasawarsa terakhir. Namun, melihat kompleksitas masalah dan tantangan yang dihadapi pemerintah Wahid di dalam negeri dalam menjalankan proyek-proyek demokratisasi dan penegakan HAM-nya, khususnya terkait dengan masalah Timor Timur, maka gangguan hubungan bilateral dengan Australia, dapat dipahami.

Gangguan hubungan dengan Australia terjadi karena Presiden Wahid harus dapat memainkan politik keseimbangan antara menjaga *concern* kelompok militer yang merasa dirugikan oleh kebijakan referendum mantan Presiden Habibie, dengan keinginan Australia agar Timor Timur dapat segera menjadi negara yang merdeka dan

stabil, sehingga pada akhirnya dapat berperan dalam menciptakan stabilitas yang lebih luas di kawasan. Keinginan Australia yang terlalu antusias tersebut, yang ditunjukkan dengan kehadiran pasukan penjaga perdamaianya (*peace-keeping forces*) di Timor Timur dalam misi Interfet (*International Forces for East Timor*) setelah terjadinya kekacauan akibat jajak pendapat PBB yang dinilai tidak fair, telah direspons secara negatif oleh sebagian besar penduduk Indonesia, terutama kalangan militer, karena kinerja pasukan Australia dalam Interfet dinilai berlebihan dan tampak melecehkan eksistensi pasukan Indonesia.⁵³ Sehingga, tidak heran, sikap Australia yang dinilai arogan di lapangan, dan juga dalam komentar para pejabat tingginya, telah ditanggapi dengan aksi-aksi emosional di dalam negeri Indonesia, seperti pembakaran bendera di depan Kedubes Australia di Jakarta dan penembakan terhadap gedung Kedubes negara itu, yang kemudian semakin mengganggu hubungan bilateral dengan Indonesia yang tengah berlangsung.

⁵³ Arogansi Australia melalui Interfet sesungguhnya dapat dicegah, kalau saja ASEAN dapat memainkan peranan yang lebih besar dalam pasukan internasional yang ditempatkan di Timor Timur. Secara jujur perlu diakui, Menlu Downer sendiri sangat mengharapkan peran ini, seperti yang beliau ungkapkan dalam pertemuan dengan PM Muangthai, Chuan Leekpai di Bangkok, 19 Oktober 1999, lihat "ASEAN Hendaknya Lebih Berperan di Interfet", *Media Indonesia*, 20 Oktober 1999: 21. Ini memang merupakan konsekuensi negatif dari tidak maunya negara-negara ASEAN membentuk pasukan penjaga perdamaian (*peace-keeping forces*) untuk merespons kondisi instabilitas atau pecahnya konflik domestik yang tidak terselesaikan di negara-negara anggotanya, sekalipun mereka telah mengantisipasi perkembangan keamanan kawasan akan demikian.

Seperti diketahui, keretakan hubungan bilateral terjadi setelah pemerintah Wahid memutuskan untuk tidak mengisi kembali posisi Duta Besar Indonesia di Australia yang baru saja berakhir, setelah para pemimpin negara itu dinilai tampak melecehkan posisi Indonesia dan rakyatnya, termasuk kepada mereka yang bermukim di Australia. Selain sejalan dengan sikap sebagian besar rakyat dan kalangan militer Indonesia yang jengkel melihat sikap arogan pemerintah Australia, sikap Presiden Wahid yang keras kepada pemerintah Australia, sebenarnya bukan saja karena semata-mata ia ingin menjalankan politik keseimbangan dengan kekuatan-kekuatan politik di dalam negeri, seperti halnya dalam kasus pembatalan rencana pembukaan hubungan dagang dengan Israel, tetapi juga karena ia ingin memperlihatkan visinya sebagai seorang pemimpin dengan visi nasionalisme yang kuat. Di sinilah para pemimpin Australia tidak lengkap dalam melihat dan menilai latarbelakang dan kepribadian Presiden Wahid. Dengan kata lain, para pemimpin Australia gagal dalam memahami Presiden Wahid secara utuh, termasuk sebagai seorang nasionalis yang mencintai persatuan nasional, seperti halnya Soekarno yang sering dikutip dalam berbagai pernyataan dan pemikirannya dalam berbagai kesempatan berpidato dan mengemukakan pendapat di depan umum. Karena, sebagaimana masih hangat dalam ingatan, Wahid adalah termasuk salah satu tokoh Indonesia yang mendukung integrasi Timor Timur dengan Indonesia, dan tidak

mengendaki lepasnya wilayah itu dari negara kesatuan Indonesia.

Tetapi, tidak berarti pasca-referendum yang mengecewakan hasilnya itu, Presiden Wahid memiliki perasaan nasionalisme yang berlebihan, seperti halnya kebanyakan kalangan militer Indonesia yang pro-integrasi Timor Timur, dan merupakan seorang yang ultranasionalis atau chauvinis, sehingga tidak dapat merelakan lepasnya Timor Timur dari wilayah Indonesia. Secara realistis, ia justru dapat menerima hasil referendum dengan jiwa besar dan mengakui eksistensi Timor Timur untuk berdiri sendiri sebagai sebuah negara, dan kemudian malah bersedia membantu para pemimpinnya, seperti Xanana Gusmao dan Ramos Horta, untuk membangun kembali Timor Timur sebagai sebuah negara baru yang merdeka. Relevansinya dengan perkembangan hubungan bilateral Indonesia dengan Australia yang kemudian mengalami keretakan itu adalah, tidak dapatnya beliau menerima sikap Australia, yang oleh kalangan umum di Indonesia, dinilai arogan. Sedangkan penentangan terhadap sikap arogan Australia itu dilakukan Presiden Wahid, justru untuk mencegah meningkatnya semangat anti-kepentingan asing, yang dapat mengarah pada munculnya semangat ultranasionalis atau chauvinis, yang hanya akan menguntungkan kalangan militer yang *pro-status quo* dan kelompok-kelompok lainnya yang *pro-establishment*, sehingga dapat menjadi kontraproduktif dengan langkah demokratisasi yang tengah dilakukannya.

Kalau dilihat ke belakang, kinerja Australia yang arogan ini sebenarnya telah didukung oleh keputusan Habibie atas Timor Timur yang tanpa berpikir panjang, tanpa konsultasi dengan berbagai pihak di dalam negeri, telah menawarkan opsi baru di Timor Timur, di luar dari yang telah disepakati bersama antara pihak Tripartit Indonesia-PBB-Portugal, dan memutuskan segera melakukan jajak pendapat dan menawarkan pemisahan diri, jika memang Timor Timur tidak setuju dengan tawaran otonomi khusus. Sehingga, *blunder* dalam kebijakan luar negeri yang telah dibuat pemerintah Habibie inilah yang telah memberi kesulitan bagi sikap pemerintah Wahid atas Australia dalam masalah Timor Timur selanjutnya, sehingga sampai pada tahap keretakan hubungan bilateral.

Terpisah dari sikap dan pandangan rakyat Indonesia secara menyeluruh terhadap sikap Australia itu, sikap Presiden Wahid yang keras terhadap Australia, dengan mengosongkan untuk sementara jabatan Dubes Indonesia di sana, yang baru saja berakhir dan semestinya sudah harus diganti, tidaklah bersifat konfrontatif, seperti yang pernah dinilai para pengamat terhadap kebijakannya atas Singapura. Karena, sekalipun pemerintah Australia tidak meminta maaf dalam kebijakan mereka soal Timor Timur, namun Presiden Wahid tergerak segera bermaksud untuk memperbaiki hubungan yang mengalami keretakan tersebut, walaupun di Indonesia, masyarakat tampaknya masih belum dapat memaafkan sikap arogan Australia

dan para pemimpinnya, termasuk terhadap Dubesnya, John McCarthy, di Jakarta, serta kebijakan luar negeri PM John Howard dan Menlu Alexander Downer yang dinilai agresif, di mana Australia diarahkan untuk memainkan peran sebagai "Wakil AS," untuk mengontrol situasi keamanan di kawasan.⁵⁴

Keputusan Presiden Wahid untuk segera memperbaiki hubungan diplomatik dengan Australia, dengan mengambil inisiatif berkunjung secara langsung lebih dulu ke negeri Kanguru tersebut, yang sangat mengejutkan banyak kalangan di Indonesia, juga tidak dapat dinilai sebagai refleksi atas sikapnya yang selalu tidak konsisten. Sebab, yang tepat adalah, ia orang yang moderat dan pragmatis dalam bersikap dan membuat kebijakan, walaupun kadang-kadang dinilai tidak stabil dan mengejutkan. Sikap ini telah direspons dengan baik oleh pihak Australia, dengan sambutan yang antusias dalam keinginan normalisasi hubungan bilateral kedua negara, sekalipun berbagai pihak di dalam negeri, terutama parlemen (DPRRI) masih keberatan bila Presiden Wahid yang mengambil inisiatif untuk itu. Dengan demikian, dengan kebijakan pragmatis yang diperlihatkan Presiden Wahid, keretakan hubungan antara pemerintah Indonesia dengan Australia tidaklah berlangsung lebih lama. Sementara, pihak Australia pun telah memberikan

⁵⁴ Lihat "John Howard: Australia takkan Minta Maaf Soal Timtim", *Republika*, 1 Nopember 1999: 16.

isyarat untuk berusaha memperbaiki hubungannya dengan Indonesia.⁵⁵

Jika dianalisis secara mendalam, inisiatif Presiden Wahid untuk berkunjung ke Australia, setelah selama ini ditunda dari jadwal rangkaian lawatan ke berbagai negara, masih dalam rangka konsistensi politik diplomasi ofensif yang telah dijalankan sejak awal oleh pemerintahannya. Dengan inisiatif tersebut, posisi Indonesia tidak menjadi rendah karena dinilai memperlihatkan sikap yang lembek, melainkan ingin mencuri kesempatan, dengan menjelaskan secara langsung sikap bangsa Indonesia dan posisi negara itu dalam era reformasi, yang tidak merupakan ancaman bagi siapapun, apalagi negara tetangga terdekat, walaupun berbeda pandangan dalam kebijakan tertentu, seperti halnya dalam masalah Timor Timur, sebelum ini. Presiden Wahid tampaknya menyadari sikap arogan Australia bukanlah datang dari bangsa Australia secara keseluruhan, melainkan sekelompok kecil orang Australia. Sehingga, dalam kapasitasnya sebagai Presiden, dan menyadari kemampuan verbalnya dalam berkomunikasi di depan bangsa asing, dengan inisiatif kunjungannya ke Australia, ia berharap akan dapat memberikan penjelasan yang memadai tentang Indonesia sekarang, dan akan didengar oleh orang Australia secara luas.⁵⁶

⁵⁵ Lihat "Australia Perusaha Perbaiki Hubungan dengan Indonesia", *Media Indonesia*, 30 Oktober 1999: 17.

⁵⁶ Lihat "Australia Tuding Politisi RI, Gus Dur Tolak Saran DPR", *Media Indonesia*, 6 Nopember 2000: 5.

Inisiatif kunjungan Presiden Wahid ke Australia diakui oleh Menlu Downer dapat menguntungkan untuk memancing kembali para investor Australia untuk kembali melakukan investasi ke Indonesia, di mana pada tahun sebelum Presiden Wahid memerintah, diketahui investasi asing dari Australia adalah yang terbesar kedua.⁵⁷ Sedangkan pengamat yang lama tinggal di Australia, Dr. Arief Budiman mengemukakan, banyak keuntungannya jika Presiden Wahid ke Australia, antara lain ia dapat "menekan" Australia agar mendukung sepenuhnya komitmen negara kesatuan RI.⁵⁸ Hal itu dinilai penting agar tidak ada kelompok di Australia yang keliru mendukung separatisme wilayah-wilayah lain di Indonesia, terutama Irian Jaya. Selain keuntungan dalam bidang politik tersebut, Presiden Wahid juga dapat meminta dukungan peningkatan bantuan bidang pendidikan. Lebih jauh lagi, kunjungan Presiden Wahid dapat memuaskan opini umum rakyat Australia yang memang telah mengharapkan kedatangannya, agar mereka dapat melihat bahwa Presiden Wahid juga memperhatikan pentingnya melakukan kunjungan langsung ke Australia, sebagaimana yang telah ia lakukan ke negara-negara lain sebelumnya.⁵⁹

⁵⁷ Rien Kuntari, "Anak Saya Pun Belajar Bahasa Indonesia", *Kompas*, 12 Nopember 2000: 1.

⁵⁸ Lihat Hestiana Dharmastuti, "Arief Budiman Dukung Kunjungan Gus Dur: Gus Dur Bisa "Dikte" Australia", <http://www.detik.com/peristiwa/2000/11/09/2000119-103906.shtml>, 11 September 2000: 1-2.

⁵⁹ *Ibid.*

Selanjutnya, patut pula disadari, media massa telah memperuncing permasalahan dalam hubungan bilateral Indonesia dan Australia, serta mempersulit upaya perbaikan hubungan yang akan diambil oleh pemerintah kedua negara. Kasus pemberitaan yang tidak obyektif di *Sydney Morning Herald*, edisi 7 Nopember 2000, yang mengutip seolah-olah Menlu Downer menyebutkan bahwa Indonesia telah melakukan pembantaian terhadap komunitas asli Papua dan Australia mendukung upaya masyarakat Papua untuk merdeka, adalah salah satu contohnya.⁶⁰ Berita provokatif dari harian tersebut tentu saja dapat membuat kondisi hubungan bilateral merosot sampai berada ke tingkat yang paling buruk, dalam wujud pemutusan hubungan diplomatik secara total, kalau saja Menlu Downer tidak segera memberikan klarifikasi. Karena, setelah dijelaskan Menlu Shihab dengan membaca teks pernyataan Downer, ternyata memang tidak benar demikian adanya.⁶¹ Adapun pernyataan Downer mengingatkan Indonesia agar menjadikan apa yang telah terjadi di Timtim sebagai pelajaran, mengingat pelanggaran HAM telah mengantarkan masyarakat di sana untuk minta lepas dari Indonesia. Secara eksplisit, Menlu Downer dalam wawancara khusus dengan *Kompas*, 12 Nopember 2000 di Parliament House, Canberra, Australia, menyatakan dengan tegas mendukung kedaulatan

⁶⁰ Lihat "Yasril Tuntut Menlu Australia Cabut Pernyataannya", *Republika*, 8 Nopember 2000: 11.

⁶¹ Lihat "Alwi Shihab: Pernyataan Downer itu Peringatan Antarkawan", *Republika*, 9 Nopember 2000: 2.

Indonesia di Irian Jaya dan Pemerintah Indonesia seharusnya berterima kasih pada Australia atas apa yang telah dilakukan Australia di negara-negara kawasan Pasifik, terutama dalam menggalang dukungan pada kedaulatan Irian Jaya.⁶² Australia menyadari, bahwa separatisme Irian dapat membuat wilayah itu seperti Balkan, yang akan menyebabkan instabilitas kawasan di sekitarnya dan merugikan secara langsung Australia.⁶³

Tekanan dari DPRRI yang sangat kuat terhadap inisiatif Presiden Wahid untuk mengunjungi Australia, di balik pengaruh opini negatif dan provokatif tentang Indonesia yang sering dimuat oleh media Australia belakangan ini, telah membuatnya untuk menunda kunjungannya, dengan lebih dulu mengirimkan delegasi advanced tingkat menteri untuk mempelajari dan mempersiapkan kunjungannya itu. Ini merupakan sikap bijak untuk memahami suasana politik di parlemen dan kalangan elit politik Indonesia yang mengkritik kebijakannya. Sementara, para pemimpin dan elit politik Australia pun turut melakukan adaptasi dengan mengurangi pendapat-pendapat mereka yang keras terhadap situasi perkembangan Indonesia dan para elit politiknya, termasuk dalam kasus Insiden Attambua.⁶⁴

⁶² Lihat Kuntari, *loc. cit.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Dharmastuti, *loc. cit.*

VIII. Analisis terhadap Diplomasi ke Washington

Diplomasi Indonesia yang cukup aktif ke Washington dalam masa awal kepemimpinan Presiden Wahid tentu perlu dinilai sejauh mana hasilnya dalam memenuhi target pemerintah. Dalam melakukan ini, patut dipahami bahwa tolak ukur keberhasilan tidak dapat hanya dilihat dari perspektif kuantitatif, misalnya dari angka-angka investasi asing baru yang masuk dari negeri itu, tetapi juga secara kualitatif, yakni dari sikap yang diperlihatkan negara tersebut terhadap Indonesia dan kebijakan pemerintahan Wahid pada khususnya. Dari perspektif ini, tampak ada pendapat yang pesimis dan optimis terhadap hasil yang telah diperoleh dalam masa setahun pemerintahan Wahid.

Seorang analis masalah internasional yang pernah menjadi penasihat mantan Presiden Habibie, Dr. Dewi Fortuna Anwar, dapat dikategorikan termasuk yang berada dalam kubu pesimis. Ia menilai perhatian pemerintah AS terhadap Indonesia dan kepentingan pemerintahan Wahid sangat terbatas (sempit).⁶⁵ Apalagi mengingat pada tahun pertama pemerintahan Wahid, pandangan publik dan petinggi AS sedang terfokus pada kampanye pemilihan Presiden, Wakil Presiden dan anggota Kongres. Secara lebih tajam lagi, bahkan ia menilai, pengetahuan dari para anggota parlemen (Kongres) di sana, juga sangat

⁶⁵ Lihat Bekas Juru Bicara Habibie, Dr. Dewi Fortuna Anwar: Pemerintah Cari Muka ke Washington", *Rakyat Merdeka*, 8 Nopember 2000: 5.

terbatas.⁶⁶ Sebab, satu atau dua orang yang mempunyai pendapat dan bersikap vokal mampu memojokkan kebijakan yang sudah kondusif dengan kepentingan Indonesia.

Sementara, dari perspektif kuantitatif, kubu yang pesimis mengingatkan sulitnya memancing investasi asing baru dari AS, karena di kalangan pengusaha dan investor AS, mereka yang memiliki pengetahuan yang memadai tentang Indonesia, dinilai tidak banyak. Itulah sebabnya, mereka mudah terpengaruh oleh pemberitaan media massa cetak dan non-cetak di negeri itu, yang tidak luput dari subyektifitas dan pengaruh kepentingan politik para pengambil keputusan di sana. Kubu yang pesimis juga melihat perhatian negeri itu yang berlebih pada perkembangan situasi kawasan Timur Tengah dan Balkan, serta masalah kesejahteraan nasional. Sedangkan kawasan Asia Pasifik yang telah masuk dalam krisis ekonomi berkepanjangan, dilihat tidak memiliki prospek secerah masa sebelumnya. Isu-isu ketidakberdayaan pemerintahan Wahid dalam mengusut kasus-kasus korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang terjadi, baik pada masa Soeharto maupun pasca-Soeharto, serta kasus-kasus pelanggaran HAM berat oleh para elit sipil dan militer, telah dinilai menambah sulitnya timbulnya kepercayaan pengusaha dan investor AS terhadap prospek investasi yang cerah di Indonesia. Demikian

⁶⁶ *Ibid.*

halnya dengan ketidakberdayaan pemerintah Wahid dalam mengendalikan keamanan dalam negeri dan mengembalikan stabilitas politik seperti pada masa sebelumnya, yang sangat dibutuhkan bagi pertumbuhan ekonomi nasional.

Di pihak lain, kubu yang optimis menyadari bahwa langkah diplomasi pro-aktif yang dilakukan Presiden Wahid dengan kunjungan langsung ke AS dan pembicaraan yang intensif dengan Presiden Clinton dan Menlu Albright, yang diikuti dengan kunjungan dan pembicaraan paralel oleh para pejabat tingkat tinggi Indonesia lainnya dengan para pejabat tingkat tinggi AS di pemerintahan dan para anggota Kongres, pengusaha, tokoh LSM dan kalangan media massa negeri itu, adalah konstruktif sifatnya. Karena, pihak-pihak yang dikunjungi itu adalah para pengambil keputusan yang posisinya sangat strategis dalam menentukan kebijakan politik dan ekonomi AS ke dalam dan ke luar, yang jelas akan mempengaruhi kepentingan negara tersebut dengan negara lain.

Kalahnya Al Gore dari Partai Demokrat dalam pemilihan Presiden AS bulan Nopember 2000 yang lalu dan terpilihnya George Bush Jr. dari Partai Republik sebagai Presiden baru AS menggantikan Presiden Clinton dari Partai Demokrat, diperkirakan dapat memberi konsekuensi terhadap sikap dan sejauh mana proporsi dukungan AS atas pemerintahan Wahid. Walaupun diketahui telah ada cetak biru kebijakan luar negeri

pemerintah AS yang menjadi pegangan dasar, penentu dan arah bagi setiap pemerintah yang berkuasa di AS, namun setiap Presiden dengan asal partai yang berbeda dapat saja mempunyai prioritas dan penekanan tersendiri dalam implementasi kebijakan luar negeri pada masanya berkuasa. Dengan kata lain, latarbelakang partai, dan juga orang, yaitu karakter dan kepribadian mereka, akan mempengaruhi pembentukan kebijakan luar negeri yang dibuat pemerintahannya. Visi Partai Republik dan latarbelakang Presiden baru Bush Jr. dapat memberikan konsekuensi munculnya sikap yang lebih konstruktif pemerintah AS terhadap pemerintah Wahid. Kritik-kritik dan tekanan-tekanan yang keras dari AS dalam bidang politik, dalam hubugannya dengan pelanggaran dan penegakan HAM di dalam negeri oleh aparat pemerintah di Indonesia, walaupun tidak akan lenyap sama sekali, namun diperkirakan akan berkurang. Bush Jr. dengan latarbelakang pengalaman pribadi yang berlainan, secara relatif akan memiliki perbedaan dengan Clinton dalam penilaian mereka mengenai ukuran pelaksanaan HAM di negara lain, termasuk Indonesia. Sikap Bush Jr. diperkirakan akan lebih lunak dibandingkan dengan Clinton dalam masalah ini. Kubu yang optimis melihat alasan ini akan lebih kondusif dengan berbagai langkah yang telah ditempuh pemerintahan Presiden Wahid dalam masa setahun ini. Sehingga, tidaklah cukup argumentasi untuk bersikap pesimis, apalagi sinis, dengan berbagai pendekatan dan langkah lain yang telah diintroduksi

pemerintahan Wahid dengan mitranya dari AS.

Menurut persepsi kubu yang optimis, Juwono Sudarsono, pakar hubungan internasional dan mantan Menhankam pertama dari kalangan sipil pasca-pemerintahan Soeharto, dapat dimasukkan dalam kalangan ini. Dan berkat sikapnya yang progresif dalam melaksanakan demokratisasi, dengan mendefinisikan kembali, mereposisi peran militer dan mendukung perwujudan masyarakat madani, serta perannya yang pro-aktif dalam memperbaiki hubungan bilateral Indonesia dengan AS yang sangat terganggu pasca-referendum di Timor Timur, larangan kerja sama bilateral militer dan penjualan senjata militer AS ke Indonesia dapat sedikit demi sedikit dilonggarkan. Dengan demikian, demi masa depan perbaikan kondisi HAM di Indonesia, bantuan pendidikan dan pelatihan (*training*) untuk militer Indonesia yang selama ini dihentikan, dapat dilanjutkan kembali, sekli pun dengan prasyarat perbaikan kurikulum di sana-sini. Kubu yang optimis juga melihat, berkat langkah pro-aktif yang lebih luas dan pendekatan intensif yang telah dilakukan Presiden Wahid, pemerintah AS pada masa Clinton telah melunakkan sikapnya dari semula hendak menjatuhkan embargo ekonomi yang serius kepada Indonesia, akibat ketidakseriusan Indonesia dalam mencegah dan menyelesaikan pelanggaran HAM berat di Timor Timur pasca-referendum, kepada sikap baru yang lebih kompromis, sejalan dengan upaya pemerintah Wahid yang kemudian lebih serius dalam mempersiapkan

pengadilan bagi para pelaku pelanggaran berat HAM tersebut.

IX. Pakta Pertahanan: Berpaling dari AS?

Reshuffle kabinet pemerintahan Wahid pada akhir Agustus 2000 dalam perkembangannya turut membawa konsekuensi munculnya gagasan baru pemerintah, yang membuka peluang bagi munculnya sebuah kebijakan baru. Dalam hal ini, mundurnya Menhankam Yuwono Soedarsono dan munculnya Mohammad Mahfoed sebagai Menteri Pertahanan (Menhan) baru telah diikuti oleh gagasan Mahfoed untuk membentuk sebuah pakta pertahanan bersama antara negara-negara Asia, yang dimotori RRC, India, Korea, Jepang dan Indonesia.⁶⁷ Gagasan ini muncul untuk menanggapi tekanan ancaman embargo yang telah dikeluarkan pemerintah AS dan Inggris beberapa waktu sebelumnya. Adapun alasannya, hal ini merupakan jalan keluar atas sikap negara-negara Barat, terutama AS, yang terus menerus menyudutkan Indonesia, tanpa memberikan ruang gerak apa-apa. Alternatif ini ditempuh, bukan untuk memusuhi AS, namun sebagai sebuah upaya berbuat sesuatu untuk mempertahankan kedaulatan negara. Dalam hal ini, terkait dengan tindakan embargo AS atas suplai suku cadang untuk peralatan militer Indonesia, bila hal itu terus

⁶⁷ Lihat "Diduga Terlibat Kerusuhan Papua: Pensiunan AU AS Dideportasi", *Republika*, 23 Oktober 2000: 2.

dilakukan, Menhan Mahfoed mengatakan, pemerintah dapat membeli kebutuhan serupa dari RRC ataupun Korea, tanpa mempertanyakan lebih lanjut apakah Indonesia dapat memperoleh sejumlah dan sekualitas yang sebanding dengan yang diperoleh dari AS.⁶⁸

Namun, jika dianalisis secara mendalam, gagasan poros yang dikemukakan Menhan Mahfoed, tidaklah realistis. Ia tidak menyadari bahwa situasi dunia internasional telah berubah secara ekstrim. Perang Dingin yang diwarnai oleh ketegangan politik dan militer akibat rivalitas antar negara dan blok kekuatan di berbagai belahan dunia, telah berakhir. Tata dunia baru telah ditandai oleh konflik dengan intensitas berskala rendah, yang banyak berlangsung dalam kawasan sebuah negara (*intra-state conflicts*) daripada antarnegara (*inter-state conflicts*). Ketidcakapan dalam membaca perkembangan politik internasional baru ini dapat dimengerti karena Menhan baru dalam pemerintahan Wahid tersebut memiliki latarbelakang disiplin bukan hubungan internasional, suatu hal yang berbeda dengan kecakapan pengetahuan Menhankam sebelum *reshuffle* kabinet, yang memang ahlinya dalam bidang ini. Dengan kata lain, munculnya Menhan baru dengan kecakapan yang berbeda, telah turut mempengaruhi kinerja dan citra pemerintahan Wahid dalam periode selanjutnya. Demikian pula, dengan visi Menhan Mahfoed yang tampak naif,

⁶⁸ Ibid.

dengan mengatakan infiltrasi negara asing dalam memecah belah suatu negara merupakan ancaman yang harus diperhatikan Indonesia di masa mendatang, terutama terkait dengan munculnya gerakan separatis, yang bukan tidak mungkin menurutnya ditimbulkan oleh kegiatan intelejen negara asing. Apalagi dengan dikatakannya, ancaman bagi keutuhan bangsa kita yang besar adalah pembusukan dari dalam, yang bisa masuk melalui berbagai cara, antara lain lewat budaya, teknologi, pendidikan, dan olahraga, yang disebabkan oleh negara asing.⁶⁹ Dapat dikatakan, visi Menhan Mahfoed sudah kadaluwarsa dan klise, seperti pandangan dan argumen yang dimiliki oleh kalangan militer dan sipil yang *pro-status quo* sejak jaman pemerintahan otoriter Soeharto, sebelumnya. Padahal, sudah menjadi pengetahuan umum, kelompok *pro-status quo* yang anti-rejim demokratis Presiden Wahid, berada di balik berbagai skenario kerusuhan dan aksi-aksi destabilisasi Indonesia dewasa ini.⁷⁰

Secara lebih kritis, dapat dikemukakan di sini, kinerja Menhan Mahfoed yang tidak konstruktif dalam gagasan poros baru di atas, karena tidak didukung oleh latarbelakang pengetahuan dan pemahaman yang

⁶⁹ Lihat "Menteri Pertahanan Mahfud: Infiltrasi Asing Memecah Negara Menjadi Ancaman di Masa Depan, *Suara Pembaruan*", 21 Nopember 2000: 4.

⁷⁰ Kelompok ini pula yang dinilai berupaya mengail di air keruh di balik semakin memburuknya hubungan dengan AS, lihat "Alwi: US Lifting Military Embargo", *Indonesian Quarterly*, <http://www.indopubs.com/parchives/0694.html>, 6 Nopember 2000: 1-3.

memadai, telah memberi kontribusi pada semakin meningkatnya kritik terhadap jajaran kabinet dan meningkatnya citra buruk atas kinerja Presiden Wahid secara komprehensif. Sehingga, visi Menhan baru tampaknya lemah, karena tidak memahami perkembangan politik, keamanan, dan hubungan internasional selama ini. Adalah tidak relevan untuk membicarakan poros gagasannya, karena selama ini RRC justru dikenal sebagai sekutu dekat Pakistan, dan bukan India, yang sejak lama telah memiliki hubungan kerja sama tradisional dalam bidang politik luar negeri, militer, pertahanan dan keamanan internasional dengan bekas negara Uni Soviet atau Rusia sekarang, yang merupakan seteru lama RRC, yang pasca-kekalahan Partai Komunis, belum mempunyai hubungan yang baik dengan negeri itu, sebaik sebelum pecahnya friksi antar-keduanya akibat kompetisi dalam memimpin blok sosialis.

Sebagai salah satu dampak negatif dari pelontaran gagasan baru membentuk pakta pertahanan bersama (militer) antara negara-negara Asia, dengan inti kekuatan tiga negara besar alternatif, yakni RRC, India, Jepang, pemerintahan Wahid sempat diisukan hendak mengintroduksi politik luar negeri baru, yang berpaling dari AS. Tentu saja, isu ini segera menimbulkan pertanyaan, apakah memang relevan, mengingat ketiga negara tersebut merupakan rival AS dalam hal perdagangan dan ekonomi global, dan dalam hal perkembangan kekuatan militer di kawasan Asia Tenggara,

Pasifik dan Selatan. Lebih-lebih lagi, Presiden Wahid tentunya memahami kekuatan dan kekuasaan AS secara ekonomi, politik dan militer global. Sebagaimana pada umumnya sikapnya, kebijakan baru dalam masalah luar negeri tampaknya belum tentu akan dan dapat diimplementasikan secara serius dan konsisten, tetapi lebih condong merefleksikan sikap reaktifnya terhadap respons dan sikap negara lain yang sedang disesalnya, seperti halnya dalam Kasus Israel dan Singapura.

Kecenderungan politik luar negeri Indonesia akan berpaling dari AS semakin itu tampak menguat tatkala penentangan terhadap sikap Dubes Robert Gelbard, yang dinilai terlalu jauh melakukan intervensi atas masalah-masalah domestik Indonesia, kian meningkat. Hubungan bilateral dengan AS kian terganggu dengan adanya keinginan elit politik di Indonesia, baik di parlemen maupun di pemerintahan, agar pemerintah AS segera menarik pulang Dubes Gelbard dan menggantinya dengan yang baru, yang dapat memahami sikap orang Indonesia.⁷¹ Sikap Menhan Mahfoed yang telah memperlihatkan reaksi keras terhadap Dubes Gelbard, yang dianggap telah melindungi AW Mannes, warga negara AS yang telah menyalahgunakan paspornya di wilayah Papua yang tengah bergolak, telah membuat ketidaksesuaian pandangan yang terjadi antara AS dan Indonesia, semakin

⁷¹ Lihat "Menhan Tak Mendukung Gelbard, tetapi Hormati Pemerintah AS", *Kompas*. 4 Nopember 2000: 7.

melebar, karena pemerintah AS membantah tudingan bahwa Mannes adalah seorang mata-mata.⁷²

Untungnya, tidak terpengaruhnya pemerintah AS dalam menghadapi tekanan politik dalam negeri Indonesia untuk mengganti Gelbard, tidak memberikan implikasi yang lebih buruk atas hubungan bilateral kedua negara. Demikian pula, tetap hormatnya jajaran kabinet Presiden Wahid, seperti halnya Menhan Mahfoed terhadap keputusan pemerintah AS untuk mempertahankan Dubes Gelbard, sangat membantu. Jika tidak, perkembangan hubungan bilateral dapat semakin buruk lagi dan dapat mempengaruhi opini internasional terhadap pemahaman dan kemampuan Presiden Wahid dalam mengelola politik luar negeri Indonesia, yang dapat memberikan citra buruk terhadap Indonesia di mancanegara. Sikap Menlu Shihab dan Presiden Wahid yang tidak emosional dan positif dalam menghadapi AS ini, termasuk dalam kasus Gelbard, telah menjawab tidak benarnya pendapat yang menilai bahwa politik luar negeri Indonesia akan berpaling dari AS. Demikian pula, tidak adanya respons positif atas gagasan poros baru dengan inti kekuatan RRC-India-Jepang, secara otomatis telah menggugurkan penilaian tersebut.

Jadi, gagasan Menhan Mahfoed dengan pembentukan poros alternatif di atas, sebagai respons

⁷² Lihat "Diduga Terlibat Kerusuhan Papua: Pensiunan AU AS Dideportasi", *Republika*, 23 Oktober 2000: 2.

atas sikap AS yang dinilainya tidak mendukung perkembangan Indonesia dewasa ini, memang terlalu berlebihan dan tidak rasional dan realistik.⁷³ Selain itu, dapat menimbulkan kekeliruan persepsi dari AS, yang dapat memancing respons negatif, yang akan memberikan dampak buruk lebih jauh terhadap perkembangan hubungan bilateral yang sedang terganggu ini. Sedangkan Presiden Wahid dan jajaran pemerintahannya secara menyeluruh tentu memahami bahwa mereka sangat membutuhkan dukungan kerja sama dengan negara-negara maju, terutama AS, baik dalam proyek politik demokratisasi jangka panjang maupun pemulihan ekonomi negara selekasnya. Diketahui, secara tidak langsung, perkembangan domestik dan kinerja perekonomian dan pemerintah AS memiliki pengaruh yang besar terhadap perkembangan ekonomi domestik di berbagai kawasan, dan Indonesia pada khususnya. Sementara, dalam hal kecil saja, ketika AS memperlihatkan respons negatif dengan menutup kantor pelayanan visa di Kedubesnya selama beberapa hari, pemerintah Indonesia sudah cukup kewalahan, dan segera meminta agar pemerintah AS secepatnya membuka kembali kantor pelayanan visa.⁷⁴

Dalam kasus permintaan penarikan Dubes AS Gelbard dari Indonesia, mengingat permintaan AS sebelum ini untuk mengirimkannya bertugas ke Indone-

⁷³ Lihat pendapat Kusnanto Anggoro dalam Perspektif Baru, "Mahfud Nggak Realistik. DPR Terlalu Berlebihan", *Rakyat Merdeka*, 5 Nopember 2000: 4.

⁷⁴ Lihat "Indonesia Minta Kedubes AS Dibuka", *Republika*, 4 Nopember 2000: 2.

sia sebagai Dubes AS sudah disetujui pemerintah Indonesia, maka permintaan *persona non-grata* terhadap Dubes Gelbard ketika ia baru saja menjalankan tugasnya, dengan alasan yang tidak cukup memadai, akan berarti sebuah pelecehan kehormatan terhadap negara dan bangsa AS. Sikap Menlu Shihab dan Presiden Wahid yang tidak begitu saja merespons desakan untuk melakukan aksi *persona non-grata itu*, cukup bijaksana.⁷⁵ Karena, permintaan tersebut belum dalam batas-batas yang wajar, dan jika dilaksanakan, hal tersebut berarti pemerintah Indonesia memang menghendaki terjadinya keretakan hubungan bilateral dengan AS. Padahal, pemerintah Wahid tidak mengendaki terjadinya ini, apalagi berpaling segera dari AS, dalam orientasi politik luar negerinya. Yang sedang diperlihatkan Presiden Wahid dalam kebijakan luar negerinya adalah upaya melakukan *trial and error*, mencari alternatif baru, yang disertai sikap was-was, sebagai refleksi ketidakpuasan atas hasil yang telah dicapai dalam diplomasi ofensif ke AS dan negara-negara maju lainnya sebelum ini, seperti yang tampak dengan pendekatan yang ia jalankan ke Kuba, Iran dan Irak.

Presiden Wahid memang tidak bermaksud menjalankan politik berpaling dari AS secara penuh dan permanen, melainkan hanya sedang mencoba mencari

⁷⁵ Lihat pendapat pengamat militer dan mantan Dubes Indonesia di AS, Hasnan Habib, dalam "Tidak Wajar, Permintaan "Persona Non-Grata" Dubes AS", *Suara Pembaruan*, 5 Nopember 2000: 15.

perhatian dan menaikkan daya tawar (*bargaining power*) Indonesia terhadap pemerintah AS yang tengah berkuasa, dengan menyadari sejauh mana hal tersebut mampu dilakukannya. Ini semacam kebijakan tarik-ulur yang sedang dijalankan Presiden Wahid. Di pihak lain, AS tidak akan membiarkan Indonesia terus terjerambab dalam kesukaran yang berat hingga mengalami kehancuran, sebab resiko ekonomi dan politik yang jauh lebih merugikan, akan dihadapi negara adidaya itu.

X. Kinerja Internasional RI Melemah?

Disadari, tidak mudah untuk segera dapat melakukan penilaian atas kinerja politik luar negeri suatu negara dalam tempo relatif singkat, yakni satu tahun berjalan, sebab penilaian harus dilakukan dengan kriteria yang proporsional. Para oposan Presiden Wahid, termasuk yang berada di dalam parlemen (DPRRI), misalnya Alvin Lie dari Fraksi Reformasi, dalam sebuah wawancara dengan siaran bahasa Inggris TVRI pada 13 Nopember 2000, mengatakan diplomasi ke luar negeri Presiden Wahid tidak menghasilkan sejumlah apapun dalam bentuk investasi asing langsung (*foreign direct investment*).

Kubu yang pesimis dan kalangan oposan Presiden Wahid lebih jauh lagi menilai bahwa tidak relevannya kebijakan luar negeri Indonesia dan kesia-siaan langkah pendekatan dan diplomasi pro-aktif yang dilakukan Presiden Wahid dapat dilihat dari kecilnya respons yang diterima pemerintah Wahid dari pihak Singapura dan

ASEAN pada umumnya. Mereka menilai tidak jelasnya konsep dan strategi yang disiapkan para menteri, dan lemahnya koordinasi kebijakan keluar, dalam hal mana masing-masing menteri jalan sendiri-sendiri dalam melakukan pendekatan dan lobi-lobi ke mancanegara, membuat kebijakan luar negeri pemerintah Wahid rawan atas tuduhan pemborosan anggaran dan inefisiensi. Yang lebih buruk lagi, semua hal di atas meninggalkan kesan seolah-olah yang dilakukan para menteri dan pejabat tinggi pemerintahannya hanya sekedar jalan-jalan, sebagai sikap reaktif untuk saling berlomba ke luar negeri, tanpa target yang memadai. Hasilnya dianggap sangat kontradiktif dengan perkembangan kondisi domestik yang sebenarnya, terutama diukur dari investor dan investasi asing yang masuk ke Indonesia pasca-kunjungan mereka ke mancanegara. Pertanyaannya adalah, apakah memang benar kondisi yang sesungguhnya adalah sebagaimana yang telah dikecam oleh kubu pesimis dan para oposan pemerintah Wahid itu?

Tampaknya, kondisi yang realistis tidak sepenuhnya demikian. Harian *Republika* yang sangat kritis dan dapat dikatakan menampilkan diri sebagai oposan berat Presiden Wahid mengungkapkan bahwa anggapan banyak pihak yang menyatakan bahwa investor asing mulai menutup mata terhadap Indonesia, ternyata tidaklah benar.⁷⁶ Karena, meskipun sejumlah daerah dilanda

⁷⁶ Lihat "Investasi Asing Naik 3.8 Miliar Dolar AS", *Republika*, 22 Nopember 2000: 4.

⁷⁷ *Ibid.*

kerusuhan dan situasi politik tidak stabil, persetujuan investasi asing terus meningkat. Adapun dilaporkan, selama periode Januari-Oktober 2000, persetujuan investasi asing (PMA) mencapai US\$ 14,6 miliar, naik US\$ 3,8 miliar dibandingkan dengan periode yang sama pada tahun sebelumnya (1999). Sebagaimana diakui oleh Deputy Bidang Pelayanan dan Fasilitas Perijinan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Yusian, kondisi ini membuktikan Indonesia masih menjadi negara tujuan investasi yang menarik bagi para investor asing.⁷⁷

Adapun, seperti ada dalam catatan BKPM, persetujuan PMA di Indonesia untuk sepanjang tahun 2000 adalah US\$ 14,97 milyar, naik dari US\$ 10,89 milyar pada tahun 1999.⁷⁸ Sebagaimana dikatakan *Kompas*, angka tersebut secara realistis jauh lebih baik dibandingkan dengan perolehan tahun 1998 dalam masa pemerintahan Habibie, yang hanya mencapai US\$ 13,6 milyar.⁷⁹ Jika dilihat dari keseluruhan jumlah proyek yang telah disepakati, telah terjadi peningkatan dari 1.164 proyek di tahun 1999 menjadi 1.433 proyek dalam tahun 2000.⁸⁰ Dalam hal ini, sebagian besar persetujuan PMA yang telah disepakati itu mencakup bidang perdagangan (479 proyek), yang diikuti oleh jasa (286 proyek) dan metal (123 proyek).

Secara lebih spesifik, dalam periode tiga bulan dari Agustus-Oktober 2000 saja, penanaman modal asing

⁷⁸ Lihat *Kompas*, 26 Januari 2001: 14.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

sangat besar, yakni mencapai US\$ 7,3 miliar, yang terdiri dari 376 proyek pembangunan baru senilai US\$ 6,3 miliar dan 121 proyek perluasan senilai US\$ 1,07 miliar.⁸¹ Dalam hal ini, Jepang, salah satu negara yang beberapa kali dikunjungi secara langsung oleh Presiden Wahid dalam politik diplomasinya, sampai semester pertama tahun 2000, masih menjadi investor utama di Indonesia, dengan 53 proyek dan nilai investasi yang mencapai US\$ 1,2 miliar. Setelah itu, gabungan Hong Kong, yang telah dikunjungi secara langsung oleh Wakil Presiden Megawati Soekarnoputeri, dan RRC, menjadi negara terbesar kedua, dengan 31 proyek senilai US\$ 205,8 juta.⁸² Sedangkan Singapura, dengan 123 proyek senilai US\$ 241,8 juta berada di tempat ketiga, yang kemudian diikuti oleh Korea Selatan, dengan 147 proyek senilai US\$ 151,2 juta. Sebagaimana diketahui, Presiden Wahid telah menjadikan negara-negara tersebut sebagai target politik diplomasi ofensifnya.

Bagaimana pula dengan relevansi lebih jauh langkah pemerintahan Wahid melakukan kunjungan diplomasi yang ofensif ke luar negeri? Dalam kenyataannya, dari sisi neraca perdagangan, sebagaimana yang

⁸¹ *Republika*, 22 Nopember 2000, *loc. cit.*

⁸² Untuk periode yang lebih lama, dalam setahun terakhir, arus investasi RRC ke Indonesia meningkat sangat signifikan. Begitu pula dalam hubungan dagang bilateral, dalam hal mana selama Januari-September 2000, nilainya mencapai US\$ 5,4 miliar. Di sisi lain, pemerintah RRC terus mendorong pengusahanya untuk melakukan investasi di luar negeri, termasuk di Indonesia. Lihat pernyataan dari Atase Ekonomi RRC di Indonesia. Pay Tun Sung, dalam *ibid.*

dilaporkan Biro Pusat Statistik (BPS), neraca perdagangan Indonesia dalam periode Januari-Nopember 2000 telah mengalami surplus sebesar US\$ 26,5 milyar, dengan selisih nilai ekspor pada periode tersebut mencapai US\$ 56,65 miliar dan nilai impor mencapai US\$ 30,12 miliar.⁸³ Angka surplus tersebut telah melampaui surplus yang terjadi pada tahun 1999, dalam periode transisi di mana Presiden Wahid baru tiga bulan memimpin, menggantikan mantan Presiden Habibie, yang hanya mencapai US\$ 22,24 miliar. Diperkirakan, perolehan ekspor selama tahun 2000 bakal menembus angka US\$ 60 miliar, sehingga ini berarti melampaui target yang telah ditetapkan pemerintahan Wahid.⁸⁴ Secara menyeluruh, tentu dapat disimpulkan ada pengaruh kunjungan diplomasi ke mancanegara yang telah banyak dilakukan oleh pemerintahan Wahid terhadap peningkatan kinerja ekspor Indonesia ke luar negeri.

Adapun diketahui, peningkatan angka ekspor terbesar terjadi ke negara tujuan Korea Selatan, yakni sebesar US\$ 26,3 juta, disusul ke negara tujuan Jepang dan Jerman, yang masing-masing naik sebesar US\$ 15,4 juta dan US\$ 10,6 juta. Tetapi, harus diakui, secara kontradiktif, penurunan angka ekspor terjadi ke negara tujuan AS, yaitu sebesar US\$ 81,1 juta, Malaysia US\$ 24,7 juta, RRC US\$ 25,9 juta, dan Australia US\$ 21,4

⁸³ Lihat AS, "Jepang, Singapura Tujuan Utama Ekspor", *Media Indonesia*, 8 Januari 2001: 3.

⁸⁴ *Ibid.*

juta, negara-negara yang merupakan target utama kunjungan diplomasi pemerintahan Wahid. Secara kritis, tidak dapat dikesampingkan bahwa anjloknya ekspor komoditas pertanian seperti kopi, ikan, kerang dan biji coklat sebesar 7,08%, serta komoditas pertambangan, terutama biji tembaga dan batubara sebesar 8,88%, memiliki pengaruh terhadap terjadinya angka penurunan ekspor ke negara-negara itu.⁸⁵ Sehingga, penurunan angka ekspor juga bersumber dari ketidakmampuan Indonesia sendiri dalam menyediakan pasokan komoditi ekspor tertentu. Sebagai argumentasi tambahan, meskipun angka ekspor yang diterima Indonesia mengalami penurunan, namun selama periode Januari-Nopember 2000, AS menempati urutan teratas sebagai negara tujuan ekspor terbesar, yaitu mencapai US\$ 7,23 miliar atau 16,55 % dari keseluruhan angka perolehan ekspor non-migas. Sedangkan Jepang menempati urutan kedua dengan nilai ekspor US\$ 6,67 miliar dan Singapura sebagai urutan ketiga dengan nilai ekspor sebesar US\$ 5,39 miliar bagi Indonesia.

Perlu kembali dijelaskan, secara bilateral, kunjungan Presiden Wahid ke Jepang dapat memulihkan kembali kepercayaan internasional terhadap Indonesia, dalam hal mana Jepang dapat menjadi sumber modal penting bagi pemulihan ekonomi nasional.⁸⁶ Sementara RRC dikunjungi Presiden Wahid karena negeri itu dapat

⁸⁵ Lihat *ibid.*

⁸⁶ Lihat Pattiradjawane. *loc. cit.*

menjadi mitra dagang dan pasar utama komoditi Indonesia melalui penyediaan berbagai bahan baku yang diperlukan RRC. RRC juga telah menjadi sumber penting bagi penyediaan teknologi kecil dan menengah, yang dibutuhkan Indonesia. Sedangkan Korea Selatan dikunjungi Presiden Wahid, mengingat negeri itu dapat menjadi sumber penting bagi penataan ulang industri nasional yang setengah hancur, melalui kerja sama dalam bidang teknologi madya dan tinggi yang dimiliki negeri itu.⁸⁷

Untuk memperlihatkan adanya catatan kemajuan dalam kinerja ekonomi Indonesia dalam hubungannya dengan diplomasi yang intensif dengan berbagai pihak di luar negeri yang telah dijalankan pemerintahan Wahid, di sini diungkapkan pernyataan Deputy Direktur IMF untuk wilayah Asia-Pasifik, Anoop Singh, yang mengakui bahwa secara makro perkembangan ekonomi Indonesia mengalami kemajuan yang cukup baik. Itu bisa dilihat dari angka pertumbuhan ekonomi sebesar 4,8% pada tahun 2000 dan anggaran defisit yang semula diperkirakan minus 4,8% GDP menjadi 3,2% GDP, atau tidak sebesar angka yang diperkirakan sebelumnya.⁸⁸ Secara spesifik, Direktur IMF untuk Kawasan Asia Pasifik, Yusuke Horiguchi telah memberitahukan bahwa ekspor Indonesia telah melampaui target yang ditetapkan.⁸⁹

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Lihat "IMF Akui Perekonomian Indonesia Alami Kemajuan", *Suara Pembaruan*, 7 Januari, 2001: 1.

⁸⁹ Lihat "Presiden: Silakan DPR Mengevaluasi", *Republika*, 14 Nopember 2000: 1.

Perkembangan positif ini disambut gembira Sekretaris Jenderal PBB, Kofi Annan, yang telah menerima laporan IMF mengenai hal tersebut dan bertemu dengan Presiden Wahid di Doha, Qatar, pada 13 Nopember 2000, di sela-sela KTT Organisasi Konferensi Islam (OKI).⁹⁰

Secara spesifik, Menko Perekonomian Rizal Ramli, telah menjelaskan angka final pertumbuhan GDP tahun 2000 mencapai 4,8%, angka yang telah melampaui target yang ditetapkan pemerintah sebesar 4%. Dalam hal ini, kegiatan ekspor memberikan sumbangan terbesar terhadap pertumbuhan GDP sebesar 4,24%, sedangkan kegiatan investasi memberikan kontribusi sebesar 2,18%.⁹¹ Lalu, jika dilihat secara keseluruhan, angka pertumbuhan ekspor pada tahun 2000 dibandingkan dengan tahun 1999 mencapai 31,4%.⁹² Angka inipun adalah masih angka untuk bulan Januari sampai September 2000. Secara lebih spesifik, kegiatan ekspor non-migas mengalami pertumbuhan mencapai 25,5%.⁹³ Di samping itu, terdapat surplus transaksi berjalan dan surplus neraca pembayaran, masing-masing sebesar US\$ 7,7 milyar dan US\$ 5,0 milyar. Kedua indikator ekonomi makro tersebut telah memberikan kontribusi terhadap GDP masing-

⁹⁰ Annan memuji dengan Wahid dengan ungkapan "You are doing very well." Lihat "Sekjen PBB Ingatkan Penuntasan Masalah Timtim", *Kompas*, 14 Nopember 2000: 11. Lihat pula "Sekjen PBB Memuji Langkah Indonesia", *Suara Pembaruan*, 14 Nopember 2000: 4.

⁹¹ Lihat "Angka Final Pertumbuhan PDB Tahun 2000 Capai 4,8%", *Media Indonesia*, 16 Januari 2001: 2.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

masing sebesar 5% dan sama-sama meningkat sebesar 4,3% dari GDP tahun 1999. Adapun diketahui, pertumbuhan ekspor non-migas yang kuat telah memberikan kontribusi pada surplus neraca pembayaran yang diperkirakan mencapai surplus sebesar US\$ 5 milyar atau 5% dari GDP. Angka-angka di atas diharapkan dapat menjelaskan kinerja ekonomi Indonesia yang positif di bawah pemerintahan Wahid, terutama bila dikaitkan dengan diplomasi ofensifnya ke luar negeri, dalam relevansinya dengan upaya mempromosikan Indonesia dan sekaligus meraih peluang ekspor dan investasi asing. Adalah jelas, dalam era globalisasi seperti dewasa ini, di mana spekulasi perdagangan dan pergerakan uang maupun modal sudah tidak dapat dikontrol, Indonesia juga mengarahkan kebijakan luar negerinya pada pemulihan perekonomian nasional.⁹⁴

Berita lain yang mungkin sulit dipercaya banyak orang, namun juga menggembirakan bagi rakyat Indonesia yang mengharapakan segera terjadinya pemulihan ekonomi nasional, adalah informasi yang mengemukakan bahwa ketidakpastian politik dan keamanan dalam negeri, ternyata tidak menyurutkan minat investor asing untuk masuk ke Indonesia.⁹⁵ Diberitakan, para pengusaha dari India dan Spanyol telah menyatakan kesediaannya untuk menjalankan aktifitas bisnis ke Indonesia.⁹⁶ Adapun salah

⁹⁴ Pattiradjawane, *loc. cit.*

⁹⁵ Lihat Ketidakpastian Politik tidak Surutkan Investor, Media Indonesia, 15 Januari 2001: 3.

⁹⁶ *Ibid.*

satu perusahaan India yang telah menyatakan komitmennya adalah Shiv-Vani Universal Ltd., perusahaan pengeboran migas asal India, yang sepakat membentuk konsorsium dengan PT Gemilang Technodrill Paripurna (GTP) untuk menangani sejumlah proyek minyak dan gas bumi yang ditenderkan PT Caltex Pacific Indonesia (CPI). Sedangkan para pengusaha Spanyol telah menyatakan komitmennya untuk mengerjakan beberapa proyek infrastruktur di berbagai wilayah Indonesia bersama-sama dengan para pengusaha Indonesia. Para pengusaha Spanyol tersebut dapat memahami kondisi politik dalam negeri Indonesia dewasa ini, sebab negara mereka pernah mengalami hal yang sama pada tahun 1983, di mana faktor politik mendominasi perekonomian negara itu.⁹⁷

Sementara, program-program bantuan pemulihan ekonomi IMF untuk Indonesia yang sempat ditanggguhkan akibat skandal Bank Bali dan kasus Timor Timur yang terjadi pada masa pemerintahan Habibie, dapat dilanjutkan pada masa pemerintahan Wahid, walaupun pada masa sebelum dan sesudah *reshuffle* kabinet, sempat terjadi tarik-menarik antara IMF dan pemerintahan Wahid, baik terhadap pengimplementasian program secara konsisten, maupun prinsip-prinsip dasar yang dipertanyakan secara lebih kritis. Pihak IMF sendiri menyatakan bahwa mereka memiliki alasan untuk percaya pada pemerintahan baru

⁹⁷ Lihat keterangan Ketua Kadin Komite Perdagangan Indonesia-Spanyol, Sony Harsono, *ibid.*

Wahid yang akan melanjutkan strategi-strategi yang termuat dalam program-program pemulihan yang disepakati IMF dengan pemerintah Indonesia. Demikian pula, Bank Dunia (WB) dan Bank Pembangunan Asia (ADB) kembali melanjutkan proses implementasi kebijakan dalam upaya mendorong pemulihan ekonomi Indonesia yang, yang sempat mengalami interupsi sementara.⁹⁸

Memang, dari segi kepemimpinan (*leadership*) dalam ASEAN, kinerja Indonesia dianggap melemah di kalangan ASEAN. Dengan mendasarkan pada hasil penelitian yang dibuat Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI, pengamat kawasan seperti Dr. Ikrar Nusa Bhakti menyimpulkan kondisi kepemimpinan Indonesia dalam ASEAN pada masa pemerintahan Abdurrachman Wahid lebih lemah daripada pada masa pemerintahan Presiden Soeharto dan Habibie.⁹⁹ Diinformasikan, merosotnya kinerja kepemimpinan Indonesia ini disesali oleh para diplomat negara-negara anggota ASEAN, meskipun sejak awal disadari bahwa Indonesia tidak berpretensi memimpin ASEAN. Tetapi, tidak cukup *fair* jika kelemahan itu dinilai secara sepintas saja, tanpa menyadari bahwa dewasa ini telah berlangsung proses regenerasi kepemimpinan dalam ASEAN, di mana hanya tinggal satu dari kelima negara pendiri masih dipegang oleh orang lama, yakni Mahathir Muhammad dari Malaysia, yang

⁹⁸ "Neiss: IMF Tergantung Pemerintah Baru", *Kompas*, 28 Oktober 1999: 11.

⁹⁹ Lihat "Kepemimpinan RI Melemah di ASEAN", *Media Indonesia*, 14 Nopember 2000: 5.

diketahui banyak memiliki kesamaan visi dan pengalaman dalam memimpin ASEAN, bersama-sama dengan para pemimpin ASEAN terdahulu. Sehingga, wajar saja, seiring dengan perkembangan kawasan yang cepat akibat derasnya tekanan arus globalisasi, khususnya krisis ekonomi yang melanda kawasan sejak awal tahun 1997, terdapat kesulitan dalam mempertahankan solidaritas dan kohesifitas di antara para pemimpin generasi baru ASEAN. Karena, para pemimpin baru ASEAN adalah bukan pendiri ASEAN yang dengan sendirinya memiliki keterikatan batin yang sangat kuat pada ASEAN. Mereka tengah dihadapkan pada lingkungan-lingkungan dan tantangan-tantangan yang jauh lebih besar daripada ASEAN.¹⁰⁰ Seperti telah diantisipasi oleh para ahli studi keamanan, tantangan dalam bidang keamanan nasional dan kawasan memasuki abad ke-21 semakin kompleks, tidak terkecuali yang dihadapi oleh masing-masing negara anggota ASEAN, yang tidak lagi bersifat tradisional, namun juga non-tradisional, tidak hanya berdimensi militer semata, tetapi juga sosial, politik dan ekonomi.¹⁰¹

Sementara hal lain yang menjadi kambing hitam atas lemahnya kepemimpinan Indonesia adalah faktor figur Menlu Alwi Shihab yang berbeda dengan mantan Menlu

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Lihat Barry Buzan (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Second Edition), New York: Harvester Wheatsheaf: 186 *et seqq.* Lihat pula Michael T. Klare dan Daniel C. Thomas (1994). *World Security: Challenges for a New Century* (Second Edition), New York: Saint Martinis Press: 10-25.

Ali Alatas. Alasan ini masuk akal, sebab Menlu Shihab memang orang baru sama sekali dalam jajaran Deplu, atau diplomat non-karir, dengan latarbelakang pendidikan dan perjalanan karir yang sangat berbeda. Sedangkan Menlu Alatas telah beberapa periode dan sebagai yang terlama di antara Menlu yang pernah ada dalam kabinet Soeharto, setelah sebelumnya malang-melintang meniti karir sebagai diplomat karir yang cemerlang, terutama dalam menangani masalah Timor Timur. Yang dapat diterima juga adalah terlalu menonjolnya figur Presiden Wahid dalam menjalankan politik diplomasi yang ofensif di dunia internasional, sehingga nama Menlu Shihab yang baru dalam dunia diplomasi internasional, tidak mengemuka. Media massa asing pun lebih antusias untuk mewawancarai Presiden Wahid yang diakui intelektualitasnya dan dinilai humanis serta memiliki komitmen yang kuat terhadap demokratisasi.

XI. Antara Relevansi dan Kelemahan Kebijakan: Sebuah Penutup

Perlu disadari, kepentingan nasional Indonesia pada masa transisi di bawah pemerintahan Wahid, hasil pemilu yang sah dan demokratis ini, jelas berbeda dibandingkan dengan pada masa-masa sebelumnya, yang ditandai dengan pemerintahan yang otoriter dan tidak memperoleh legitimasi dari rakyat. Sebagai konsekuensinya, kinerja politik luar negeri Indonesia pada masa Presiden Wahid berbeda dengan pada masa-masa

sebelumnya itu. Berbagai argumen, data atau fakta yang telah diungkapkan dan dikaji secara mendalam di atas, telah berusaha melihat relevansi antara kepentingan nasional dan diplomasi ofensif yang telah dijalankan pemerintahan Wahid, terutama dalam menjawab tuntutan demokratisasi secara lebih luas, pemulihan ekonomi nasional dari krisis, dan ancaman separatisme yang semakin luas dan serius.

Di sisi lain, patut diakui diplomasi ofensif yang telah dijalankan Presiden Wahid membutuhkan biaya operasional yang besar, mengingat frekuensi perjalanan luar negeri yang tinggi, yang harus dilakukan dalam tempo singkat. Kemudian, diplomasi ofensif ini telah dinilai tidak terencana atau mempunyai cetak biru, karena mengintroduksi banyak kebijakan yang seolah-olah diputuskan secara tiba-tiba (kejutan), sehingga tidak dapat begitu saja diimplementasikan, misalnya mengenai undangan kepada Presiden Irak, Saddam Hussein, dan Pemimpin Libya, Moammar Khadafi, untuk datang Jakarta bersama-sama dengan para kepala negara Timur Tengah lainnya, yang hanya dipersiapkan 1-2 minggu.¹⁰² Kebijakan tersebut sangat tergesa-gesa diambil dan tampak sangat reaktif, sebagai respons kekecewaan atas sikap AS yang tidak memadai, sebagaimana yang telah ditargetkan. Hal ini terjadi pula dalam kasus diplomasi ofensif Presiden Wahid terhadap Singapura, walaupun sikap atau kebijakan yang tampak reaktif, tidak selamanya atau seluruhnya

¹⁰² Lihat Harianto, *loc. cit.*

buruk. Sebab, dalam kenyataannya, pemerintah Singapura mulai mawas diri dan mau mengintroduksi pendekatan baru.

Keputusan yang diambil Presiden Wahid dalam kebijakan luar negerinya yang tiba-tiba dan tampak reaktif itu, di satu pihak dinilai tidak mempertimbangkan dengan cermat kemungkinan dapat diimplementasikannya, dan, di pihak lain, kemungkinan dampak negatif yang dapat dihasilkannya. Sehingga, apa yang diintroduksinya tampak seperti kebijakan yang keputusannya tidak dihasilkan melalui proses pengambilan keputusan yang layak, dengan pertimbangan matang dari jajaran Departemen Luar Negeri, khususnya, melainkan lebih didominasi oleh peran Presiden Wahid secara individual yang sangat dominan.¹⁰³ Karena, ia alpa dalam memahami kebijakan luar negeri sebagai kebijakan yang harus dipikirkan secara cermat dan tidak seketika, maka sebagai akibatnya, ia dikritik sebagai tidak memiliki visi dalam masalah luar negeri.

Terkait dengan strategi, jika Presiden Wahid dikatakan tidak memiliki strategi dalam keputusan dan kebijakan luar negeri yang diambilnya, maka itu tidak seluruhnya tepat. Sebab, langkah-langkah yang diambilnya tetap diperhitungkan oleh negara-negara lain yang terkait langsung, misalnya dalam hal menghadapi tekanan AS, dalam hubungannya dengan tekanan yang

¹⁰³ *Ibid.*

keras dari negara itu agar Indonesia mau mengajukan para pelanggar HAM di Timor Timur ke pengadilan internasional. Juga, dalam keputusannya untuk menghadiri KTT di Kuba dan datang ke Iran dan Irak yang masih diembargo AS. Selain banyak mengintroduksi keputusan yang bersifat strategis, Presiden Wahid juga telah memperlihatkan beberapa langkah inisiatif dalam kebijakan luar negeri Indonesia.

Memang, banyak kebijakan luar negeri Presiden Wahid itu dinilai telah dihasilkan oleh proses yang seketika. Tetapi patut dipahami, ia tengah menghadapi banyak tekanan, baik dari kekuatan internasional maupun domestik, dengan dukungan yang sifatnya sangat tidak stabil. Dengan kata lain, di luar Presiden Wahid, kekuatan-kekuatan politik domestik dalam masa transisi, turut memberikan kontribusi negatif, secara langsung maupun tidak langsung, dengan memberi tekanan politik melalui massa, dalam hasil akhir kebijakan luar negeri yang diambil, termasuk dalam Kasus Australia.

Kalau dikatakan apa yang tengah dilakukan Presiden Wahid dengan kebijakan luar negerinya adalah sebuah upaya eksternalisasi konflik domestik, itu tidaklah tepat.¹⁰⁴ Karena, mengingat aksioma yang telah disebutkan sebelumnya, politik luar negeri merupakan pencerminan dari kepentingan nasional setiap negara. Sehingga memang, masalah-masalah domestik yang

¹⁰⁴ Kritik terhadap hasil diskusi panel *Kompas*, *ibid*: 4 & 7.

krusial itulah yang harus diselesaikan Indonesia dengan meminta bantuan dukungan internasional, terutama dalam menghadapi ancaman tuntutan separatisme yang meningkat dan krisis ekonomi yang belum dapat diatasi. Begitu pula, mayoritas rakyat Indonesia tentu mengakui demokratisasi memang dibutuhkan. Demikian halnya, dengan pengusutan berbagai pelanggaran HAM dan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), yang membutuhkan dukungan internasional, karena yang dihadapi adalah sebuah kekuatan yang masih *powerful* dan mengakar. Padahal semua itu diketahui merupakan masalah krusial yang ditinggalkan pemerintah otoriter yang telah berkuasa sangat lama sebelumnya.

Berangkat dari pemikiran bahwa hubungan internasional dewasa ini tengah memasuki millennium baru, seharusnya para pengambil keputusan dan pembuat kebijakan dalam masalah luar negeri tidak selalu berpegangan pada paradigma realis, dan patut menyadari bahwa *power politics*, yang selalu memakai perhitungan untung rugi secara material dan konkrit, tidak sepenuhnya benar. Sebaliknya, paradigma lain yang beranjak dari perhitungan untung-rugi non-material, seharusnya turut diperhatikan. Seperti diakui secara eksplisit oleh *Kompas*, salah satu keberhasilan Presiden Wahid adalah setidaknya Indonesia kini mendapat semacam jaminan *territorial integrity* dari masyarakat internasional.¹⁰⁵

¹⁰⁵ *Ibid*: 7, suatu hal yang juga diakui diplomat karir dan ahli hubungan internasional, Dr.Hasjim Djalal, walaupun dalam komentar selanjutnya beliau tampak kurang

Kalau dikatakan bahwa politik luar negeri pemerintahan Wahid masih merupakan politik luar negeri transisi, itu adalah tepat, karena memang demikianlah pemahaman dari kepentingan nasional Indonesia yang sedang diwarnai oleh konflik-konflik domestik antar-kekuatan politik, sebagai konsekuensi dari masa transisi yang belum terwujud mapan. Demikian pula, kalau dikatakan masih merepresentasikan seorang *person* dan belum negara, sebagai konsekuensi dari posisinya yang terus didestabilisasi oleh kelompok yang memiliki *vested-interest* atas langkah-langkah reformasi yang terus dilakukannya, masih dapat diterima. Karena, memang demikianlah refleksi dari kondisi domestik negara dalam masa transisi yang tidak stabil, yang telah disebut sebagai *messy state*, walaupun belum sampai dalam tahap *fail state*.

Kesimpulan lain juga mencatat, kekacauan dalam politik luar negeri dan diplomasi Indonesia dalam tahun pertama pemerintahan Wahid, seperti halnya Habibie, disebabkan oleh pengelolaan politik luar negeri secara amatiran dan tidak profesional, dengan tidak adanya penyusunan cetak biru, yang telah digodok secara matang oleh Deplu dan berbagai departemen terkait, sebelumnya. Sehingga, tanpa adanya cetak biru tersebut, kebijakan luar negeri yang dibuat, hanya bersifat *ad hoc*, impulsif

menyadari realitas politik domestik yang tengah dihadapi Presiden Wahid, lihat "Hasjim Djalal, Prospek Politik Luar Negeri RI Tahun 2001", *Kompas*, 20 Desember 2000, <http://www.indopubs.com/archives/0186.html>.: 1-6.

dan reaktif, dan faktor individu menjadi sangat menentukan atau dominan.¹⁰⁶ Namun, kalau dilihat secara lebih seksama, pemerintahan Wahid telah diperlemah oleh kinerja menteri-menteri pendukungnya yang tidak kondusif, termasuk Menhan dalam hal ini. Walaupun disadari politik luar negeri semacam ini dinilai sangat tidak sehat, menimbulkan kekacauan dan hanya menjadi bahan tertawaan orang, tetapi harus dapat dipahami pula konteks permasalahan domestik Indonesia yang melatarbelakanginya, yang begitu kompleks dan sulit dicarikan solusinya secara seketika, akibat akumulasi permasalahan nasional yang telah dialami berlarut-larut selama ini.

Kelemahan dalam kebijakan luar negeri pemerintahan Wahid, sebenarnya tidak dapat dicarikan kambing hitamnya kepada profil Menlu Shihab yang memang bukan diplomat karir. Karena, di negara maju semacam AS pun, seorang Menlu belum tentu seorang diplomat karir. Yang harus dipertanyakan justru bagaimana dukungan jajaran Deplu yang tidak memadai dan *solid* kepadanya. Ini juga harus disadari sebagai konsekuensi masa transisi dan reformasi yang tidak berjalan secara tuntas. Sebab, birokrasi Deplu adalah birokrasi lama yang berada di bawah kekuasaan Orde Baru lebih dari tiga dasawarsa, sehingga seperti halnya di di luar birokrasi, di dalam birokrasi ini juga tengah berlangsung tarik-menarik kekuatan antara kekuatan politik sipil untuk merebut dan

¹⁰⁶ Lihat pendapat Dr. Rizal Sukma dari CSIS dalam "Politik Luar Negeri Dikelola secara Amatiran, *Kompas*", 29 Nopember 2000: 6.

menanamkan pengaruhnya di sana, termasuk kekuatan-kekuatan yang *pro-establishment*. Hal tersebut telah menjadi kendala bagi Menlu Shihab untuk dapat memperoleh dukungan yang maksimal.

Para pengamat dapat saja berpendapat kunjungan-kunjungan yang telah dilakukan Presiden Wahid tidak penting, karena tidak adanya cetak biru politik luar negeri Indonesia yang jelas untuk lima tahun ke depan.¹⁰⁷ Namun, mereka lupa menyadari bahwa kondisi perkembangan domestik membutuhkan keputusan dan langkah yang cepat pula untuk mengatasinya, khususnya terhadap tuntutan demokratisasi, pelanggaran HAM dan ancaman krusial separatisme yang sedang meluas dan meningkat sekarang ini. Adalah logis, langkah cepat dalam kebijakan luar negeri harus segera dilakukan oleh Presiden Wahid, sebab, kalau tidak, eksistensi pemerintahannya, dan yang terpenting, Indonesia sebagai sebuah negara kesatuan, akan terancam bubar, mengingat permasalahan yang tengah dihadapi memang benar-benar genting. Di sisi lain, secara jujur perlu diakui, dalam kenyataannya, dukungan yang diperoleh Presiden Wahid dari mancanegara terhadap keutuhan Indonesia, tidaklah kecil atau hanya basa-basi, termasuk dalam perspektif ekonomi. Apalagi, kalau dikatakan diplomasi ofensif Presiden Wahid tidak membuahkan hasil apa-apa. Hal ini tentu menjadi lebih tidak jujur lagi, jika para

¹⁰⁷ *Ibid.*

pengamat lupa menyadari begitu kompleks dan beratnya permasalahan domestik yang dialaminya dari dua pewaris pemerintahan sebelumnya.

Harus disadari, pemerintahan Presiden Wahid baru berjalan setahun dan masih tersisa lagi empat tahun masa pemerintahannya. Selain kondisi domestik dalam negeri yang akan menjadi penentu pembuatan kebijakan luar negeri Indonesia selanjutnya masih belum menentu, nasib dan masa depan pemerintahan Wahid yang terpilih secara sah dan demokratis itu juga masih belum dapat dipastikan. Melihat latarbelakang ini dan berbagai permasalahan yang telah dikemukakan dan dibahas secara panjang-lebar di atas, berbagai pertanyaan dan kritik terhadap kebijakan luar negeri dalam tahun-tahun berikutnya Indonesia, masih akan terus bermunculan.

Daftar Pustaka

- "Abdurrachman Wahid dan Lee Kuan Yew Akan Saling Mengunjungi", *Kompas*, 13 Januari 2001: 3.
- "Alwi Shihab: Indonesia Berusaha Jaga keutuhan Negara", *Suara Pembaruan*, 13 Januari 2001: 4.
- "Alwi Shihab: Pernyataan Downer itu Peringatan Antarkawan", *Republika*, 9 Nopember 2000: 2.
- "Alwi: US Lifting Military Embargo", *Indonesian Quarterly*, <http://www.indopubs.com/parchives/0694.html>, 6 Nopember 2000 : 1-3.
- "Amerika Harapkan takkan Ada Kudeta", *Media Indonesia*, 15 Januari 2000: 1.
- Andrea, Faustinus. "Kegiatan-kegiatan Diplomati ASEAN di Asia Pasifik 1999", *Analisis*, Tahun XXVIII/1999, No. 4, Jakarta: CSIS, : 413-424.
- "Angka Final Pertumbuhan PDB Tahun 2000 Capai 4,8%", *Media Indonesia*, 16 Januari 2001: 2.
- "ASEAN Hendaknya Lebih Berperan di Interfet", *Media Indonesia*, 20 Oktober 1999: 21.
- "AS, Jepang, Singapura Tujuan Utama Ekspor", *Media Indonesia*, 8 Januari 2001: 3.
- "AS Yakin Agitator Ada di Dalam Negeri", *Media Indonesia*, 19 Januari 2000: 1.

"Australia Perusaha Perbaiki Hubungan dengan Indonesia", *Media Indonesia*, 30 Oktober 1999: 17.

"Australia Tuding Politisi RI, Gus Dur Tolak Saran DPR", *Media Indonesia*, 6 Nopember 2000: 5.

Bandoro, Bantarto (ed). *Hubungan Luar Negeri Indonesia Selama Orde Baru*. Jakarta: CSIS, 1994.

_____. "Politik Luar Negeri Pemerintahan Abdurrahman Wahid: Sebuah Refleksi ke Depan", *Analisis*, Tahun XXVIII/1999, No. 4, Jakarta : CSIS, 1999: 391-403.

Lihat pula, Richard Caborn MP, Bantuan Inggris untuk Reformasi di Indonesia, *Suara Pembaruan*, 6 September 2000: 9.

"Buka Hubungan Dengan Israel Gagasan Baik", *Suara Pembaruan*, 31 Oktober 1999: 1.

Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Second Edition), New York: Harvester Wheatsheaf, 1991.

"Demokrasi Masih Hadapi Ancaman: AS akan Bantu Indonesia Mempertahankannya", *Media Indonesia*, 20 Januari 2000: 1.

Dharmastuti, Hestiana. "Arief Budiman Dukung Kunjungan Gus Dur: Gus Dur Bisa "Dikte" Australia," <http://www.detik.com/peristiwa/2000/11/09/2000119-103906.shtml>, 11 September 2000 1-2.

- "Diduga Terlibat Kerusuhan Papua: Pensiunan AU AS Dideportasi", *Republika*, 23 Oktober 2000: 2.
- Djalal, Hasjim. "Prospek Politik Luar Negeri RI Tahun 2001", *Kompas*, 20 Desember 2000, <http://www.indopubs.com/archives/0186.html>: 1-6.
- "Dunia Arab Dukung Indonesia Jalin Hubungan Dagang dengan Israel", *Suara Pembaruan*, 8 Nopember 1999: 5.
- "Gus Dur Memulai Lawatannya ke Luar Negeri", *Kompas*, 28 Januari 2000: 6.
- "Gus Dur Mulai Lakukan Lawatan Internasional", *Media Indonesia*, 7 Nopember 1999: 1.
- "Gus Dur Minta Lee Kuan Yeww Jadi Penasehat Ekonomi RI", *Kompas*, 7 Nopember 1999: 1.
- Hariato, Jimmy S. "Diplomasi *One-man Show* Abdurrahman Wahid", *Kompas*, 20 Desember 2000, <http://www.indopubs.com/archives/0184.html>: 2.
- Hubungan RI-Singapura Membaik: Presiden Resmikan Penjualan Gas Alam Natuna, *Kompas*, 16 Januari 2001: 1.
- "IMF Akui Perekonomian Indonesia Alami Kemajuan", *Suara Pembaruan*, 7 Januari 2001: 1.
- "Indonesia Minta Kedubes AS Dibuka", *Republika*, 4 Nopember 2000: 2.

- "Investasi Asing Naik 3,8 Miliar Dolar AS", *Republika*, 22 Nopember 2000: 4.
- "John Howard: Australia Takkan Minta Maaf Soal Timtim", *Republika*, 1 Nopember 1999: 16.
- Kahin, Audrey R. dan George McT. Kahin. *Subversi Sebagai Politik Luar Negeri: Menyingkap Keterlibatan CIA di Indonesia*. R.Z. Leirissa (terj.) Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997.
- "Kecaman Presiden terhadap Singapura: Dewi Fortuna: Langkah Tak Taktis", *Kompas*, 27 Nopember 2000: 1.
- "Kepemimpinan RI Melemah di ASEAN", *Media Indonesia*, 14 Nopember 2000 : 5.
- "Ketidakpastian Politik tidak Surutkan Investor", *Media Indonesia*, 15 Januari 2001: 3.
- Klare, Michael T. dan Daniel C. Thomas. *World Security: Challenges for a New Century* (Second Edition), New York: Saint Martin's Press, 1994: 10-25.
- Kompas*, 26 Januari 2001: 14.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa Ini*. Eddy Damian dan Budiono Kusumohamidjojo (eds.). Bandung: Penerbit Alumni, 1983.

Leifer, Michael. *Politik Luar Negeri Indonesia*. Jakarta: Gramedia, 1989.

"Mahfud Nggak Realistik, DPR Terlalu Berlebihan", *Rakyat Merdeka*, 5 Nopember 2000: 4.

"Menhan Tak Mendukung Gelbard, Tetapi Hormati Pemerintah AS", *Kompas*, 4 Nopember 2000: 7.

"Menteri Pertahanan Mahfud: Infiltrasi Asing Memecah Negara Menjadi Ancaman di Masa Depan", *Suara Pembaruan*, 21 Nopember 2000: 4.

"Neiss: IMF Tergantung Pemerintah Baru", *Kompas*, 28 Oktober 1999: 11.

"Pembukaan Hubungan Dagang dengan Israel tak Signifikan," *Republika*, 28 Oktober 1999: 2.

Pattiradjawane, Rene L. Prioritas Politik Luar Negeri RI, *Kompas*, 13 Nopember 2000: 3.

"Pembukaan Hubungan Dagang dengan Israel tak Signifikan," *Republika*, 28 Oktober 1999 : 2.

"Perlu Dibentuk Organisasi Kerja Sama Pasifik", *Suara Pembaruan*, 4 Desember 2000: 3.

"Politik Luar Negeri Dikelola secara Amatiran", *Kompas*, 29 Nopember 2000: 6.

"PM Italia Massimo D'Atema: Kudeta akan Kucilkan Militer Indonesia", *Suara Pembaruan*, 5 Pebruari 2000: 1.

- "Presiden Abdurrachman Wahid pada KTT OKI: Indonesia Tak Konfrontatif terhadap Israel", *Kompas*, 14 Nopember 2000: 3.
- "Presiden: Silakan DPR Mengevaluasi", *Republika*, 14 Nopember 2000: 1.
- "Presiden terlalu Jauh," *Republika*, 28 Nopember 2000:2.
- "RI Dukung Timor Leste Masuk ASEAN", *Kompas*, 5 Nopember 1999: 1.
- "Rien Kuntari, Anak Saya Pun Belajar Bahasa Indonesia", *Kompas*, 12 Nopember 2000: 1.
- "Sekjen PBB Ingatkan Penuntasan Masalah Timtim", *Kompas*, 14 Nopember 2000: 11.
- "Sekjen PBB Memuji Langkah Indonesia", *Suara Pembaruan*, 14 Nopember 2000: 4.
- Shambazy, Budiarto". "Shadow Boxing" Melawan Teman yang Gusar", *Kompas*, 3 Desember 2000: 3.
- "Soal Kekecewaannya terhadap Singapura: Gus Dur Tidak Perlu Emosional", *Media Indonesia*, 27 Nopember 2000: 29.
- "Soal Rencana Hubungan Dagang dengan Israel: Presiden: Aneh kalau Ada Reaksi Negatif", *Republika*, 5 Nopember 1999: 1.
- Sudarsono, Juwono *et al.* *Perkembangan Studi Hubungan Internasional dan Tantangan Masa Depan*, Jakarta: Pustaka Jaya, 1996.

- "Tidak Wajar, Permintaan "Persona Non-Grata" Dubes AS", *Suara Pembaruan*, 5 Nopember 2000: 15.
- "UE akan Cabut Embargo terhadap RI: Staf Kongres AS Kunjungi Yogya dan Bali", *Media Indonesia*, 15 Januari 2000: 1.
- Viotti, Paul R. dan Mark V. Kauppy. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism* (Second Edition). New York : Macmillan Publishing Co., 1987.
- "Yasril Tuntut Menlu Australia Cabut Pernyataannya", *Republika*, 8 Nopember 2000: 11.

BAB II

Kunjungan Luar Negeri Presiden Abdurrahman Wahid dan Pemulihan Ekonomi Indonesia

Oleh : Humphrey Wangke*

I. Pendahuluan

Politik luar negeri suatu negara pada dasarnya merupakan sarana untuk memperjuangkan dan mencapai kepentingan nasional negaranya. Politik luar negeri merupakan kebijakan sekaligus strategi suatu bangsa untuk saling berhubungan dengan bangsa-bangsa lain yang disusun atas dasar kepentingan nasional bangsa bersangkutan. Karena itu politik luar negeri meliputi semua kebijakan yang dijalankan pemimpin negara untuk mempengaruhi berbagai keadaan dan perkembangan diluar batas-batas yurisdiksinya, sehingga memungkinkan negara itu memperoleh manfaat bagi kepentingan nasionalnya. Karenanya pula sering dikatakan bahwa politik luar negeri merupakan refleksi dari politik dalam negeri.¹

* Penulis bekerja di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR-RI

¹ Dalam seminar tentang "Visi dan Orientasi Politik Luar Negeri Indonesia di bawah Pemerintahan Abdurrahman Wahid", yang diselenggarakan oleh Universitas 17 Agustus 1945, disimpulkan bahwa kebijakan politik luar negeri Indonesia merupakan refleksi dari politik dalam negeri dan dipengaruhi perubahan dalam tata hubungan internasional baik dalam bentuk regional maupun global. Karena itu setiap dinamika yang terjadi dalam negeri akan sangat mempengaruhi diplomasi sebagai manifestasi kebijakan luar negeri. Baca. *Kompas*, 6 April 2000, hal. 6

Sejauh ini, pendirian yang biasa digunakan Indonesia sebagai standar pelaksanaan politik luar negeri adalah Indonesia tidak boleh menjadi obyek dari politik internasional tetapi harus menjadi subyek politik internasional. Itu berarti bahwa Indonesia berhak untuk menentukan sikapnya sendiri, dan memperjuangkan kepentingannya sendiri.² Itu bentuk ideal dari sebuah kebijakan luar negeri. Tetapi kenyataannya Presiden Abdurrahman Wahid naik menjadi orang nomor satu di Indonesia dalam kondisi yang sangat berbeda. Ia mewarisi sejumlah persoalan ekonomi dan politik yang sangat rumit sehingga membutuhkan penanganan yang ekstra hati-hati agar Indonesia tidak semakin terperosok kedalam jurang kehancuran. Sementara itu untuk tingkat regional, pada saat bersamaan negara-negara di kawasan Asia juga masih berada dalam tahap pemulihan ekonomi. Sedangkan untuk tingkat global, perkembangan kerja sama internasional memperlihatkan kecenderungan bahwa globalisasi telah membuat hubungan antar negara menjadi lebih transparan dan menciptakan ketergantungan baru.

Itulah situasi umum yang harus dihadapi oleh Presiden Wahid. Dalam kondisi yang demikian, menurut Kwik Kian Gie, ada dua tugas penting yang harus

² Lihat CPF Luhulima, *ASEAN Menuju Postur Baru*, CSIS, Jakarta, 1997, hal. 221

dijalankan oleh Presiden Abdurahman Wahid yaitu pertama, memperbaiki kondisi ekonomi dalam negeri yang nyaris bangkrut dan kedua, menciptakan stabilitas politik dalam negeri.³ Keduanya harus diatasi secara bersamaan sebab pemerintah percaya ada korelasi positif antara kerusuhan yang marak terjadi di berbagai wilayah Indonesia dengan memburuknya kondisi perekonomian dalam negeri Indonesia.

Bagi negara berkembang seperti Indonesia, situasi yang dihadapi Presiden Wahid jelas sangat tidak menguntungkan. Sebab investasi asing yang sangat dibutuhkan menjadi sesuatu yang sulit didapat. Andaikan tersedia, seringkali disertai dengan sejumlah persyaratan yang sangat memberatkan. Reformasi ekonomi yang diusulkan oleh IMF dalam kesepakatan yang tertuang dalam *Letter of Intent* bukanlah suatu hal yang mudah untuk dijalankan tetapi Indonesia tetap harus mematuhi karena merupakan konsekuensi dari penerimaan bantuan sebesar US\$ 43 milyar dari lembaga keuangan internasional itu. Demikian pula dengan perdagangan luar negeri akan menjadi sulit dilaksanakan bila masalah keamanan didalam negeri masih belum terkendali. Tidakkah terlalu mengherankan apabila kemudian Wakil Ketua DPR-RI Soetardjo Soeryoguritno mengeluhkan bahwa pemerintah sudah semakin sulit melindungi

³ Lihat tulisan Kwik Kian Gie, mantan Menteri Keuangan, "Indonesia's New Regim Faces Economic and Political Test", *International Herald Tribune*, 18-19 Desember 1999, hal. 6.

kepentingan negaranya.⁴

Dalam kondisi yang demikian patut untuk dipertanyakan apakah Indonesia masih menjadi subyek dalam politik internasional atau hanya menjadi obyek. Kalau memang demikian keadaannya pertanyaan yang muncul adalah apa yang hendak diraih oleh Presiden Abdurrahman Wahid dengan acapkali melakukan kunjungan keluar negeri. Pertanyaan seperti itu menjadi penting sebab telah muncul berbagai polemik di kalangan masyarakat tentang makna kunjungan Presiden keluar negeri. Di satu sisi, kunjungan Presiden keluar negeri dianggap telah memperbaiki citra Indonesia karena semuanya itu dilakukan dalam kerangka prioritas pembangunan nasional. Tidak kurang dari Pimpinan DPR-RI dalam rapat konsultasi dengan Presiden tanggal 27 April 2000 mengungkapkan penghargaanannya atas upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Presiden dengan melakukan lawatan keluar negeri. Lawatan-lawatan itu dinilai telah berhasil mempengaruhi opini-opini internasional mengenai Indonesia. Dari berbagai lawatan itu bisa diketahui bagaimana persepsi internasional mengenai Indonesia.

Tetapi di sisi lain kunjungan itu dianggap sebagai suatu pemborosan. Selama tahun 2000 Presiden Wahid telah melakukan perjalanan keliling dunia yang belum pernah dilakukan oleh Presiden manapun yang pernah

⁴ *Kompas*, 13 Desember 2000, hal. 6

ada di Indonesia. Kendati menghadapi berbagai permasalahan dalam negeri yang cukup serius dan perlu penanganan segera akan tetapi Presiden Abdurrahman Wahid tidak mengurangi frekuensi perjalanan keluar negerinya. Sejak menjadi Presiden pada bulan Oktober 1999, Presiden Abdurrahman Wahid telah 10 kali berkunjung keluar negeri atau rata-rata 1 kali dalam sebulan. Dalam tempo 3 bulan setelah menjadi Presiden, hampir semua mitra ekonomi Indonesia di empat benua telah dikunjunginya.

Tingginya intensitas kunjungan muhibah Presiden keluar negeri pada akhirnya mengundang perdebatan di kalangan masyarakat. Perjalanan dinas Presiden Abdurrahman Wahid keluar negeri sudah dinilai sebagai pemborosan, sebab menghabiskan biaya yang sangat besar sementara masyarakat dan negara masih dalam keadaan sulit. Negara dianggap masih membutuhkan dana yang cukup besar untuk menstimulir pertumbuhan ekonomi. Laporan Keuangan perjalanan Presiden yang disampaikan oleh Sekretaris Presiden Abdul Majib Manan kepada Komisi I DPR menyebutkan bahwa biaya perjalanan keluar negeri Presiden Wahid dalam waktu 6 bulan (April-September 2000) mencapai RP. 20,510 milyar. Sementara perjalanan di dalam negeri Rp. 2,187 miliar dan biaya dinas pejabat/pegawai Rp 1,986 milyar. Jadi total perjalanan Presiden keluar negeri selama 6 bulan mencapai Rp. 24,68 miliar.⁵ Besarnya biaya yang harus

⁵ *Media Indonesia*, 2 Nopember 2000, hal. 20

dikeluarkan pemerintah sudah dianggap berlebihan sementara hasil konkrit dari kunjungan itu belum terlalu dirasakan dan persoalan didaerah-daerah masih belum memperlihatkan tanda-tanda segera berakhir. Kondisi politik, sosial dan keamanan di Indonesia pada kenyataannya masih belum menunjang keinginan Presiden untuk menarik investor asing kembali ke Indonesia untuk melakukan kegiatan bisnis.

II. Kehilangan Daya Saing

Jaminan keamanan, ketertiban umum dan penegakan hukum di Indonesia menjadi sesuatu yang mahal harganya mengingat semakin seringnya terjadi tindak kekerasan didalamnya. Seakan-akan suatu masalah yang melibatkan kepentingan banyak orang sudah tidak dapat lagi diselesaikan secara proporsional sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Masyarakat cenderung bersikap emosional, tidak terkendali dan pada tingkat tertentu malah dapat dianggap sebagai beringas didalam menampilkan kepedulian sosial mereka. Didalam perspektif Thomas Friedman, Indonesia, bersama-sama Rusia, sudah tergolong dalam *messy state* atau negara yang penuh dengan kekacauan.⁶ Melihat kondisi nyata demikian maka bisa diperkirakan bahwa tidaklah mudah bagi Presiden Abdurrahman Wahid untuk mewujudkan

⁶ Lihat tulisan Thomas L. Friedman, "Wahid's New-Look Indonesia Is Frankly a Mess", dalam *International Herald Tribune*, 4 Oktober 2000, hal. 8

keinginannya membangun Indonesia dan mengembalikan citra Indonesia di mata dunia internasional sebagai subyek politik.

Letter of Intent (Lol) antara pemerintah Indonesia dengan IMF dapat dianggap sebagai rencana untuk meletakkan dasar bagi program rehabilitasi ekonomi. Akan tetapi setelah mengevaluasi kinerja kabinet Persatuan Nasional, IMF mempunyai penilaian yang lain tentang Indonesia. IMF nampaknya kurang begitu antusias dengan kinerja kabinet, terutama untuk tim ekonomi, sehingga mereka akhirnya menunda mencairkan kredit kepada Indonesia senilai US\$ 400 juta. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja ekonomi kabinet Persatuan Nasional dianggap kurang meyakinkan karena tidak mampu melaksanakan Lol sesuai waktunya. Kelambanan dalam restrukturisasi perbankan dan penjualan aset-aset yang berada ditangan BPPN menjadi salah satu pertimbangan IMF dalam menunda pencairan dana tersebut.

Boleh jadi keterlambatan kinerja ekonomi Indonesia dibawah Presiden Abdurrahman Wahid karena pada awal pemerintahannya ia belum mempunyai visi yang jelas tentang bagaimana ekonomi Indonesia harus dikelola. Fokus pemerintahannya lebih banyak terkonsentrasi pada urusan politik. Sehingga banyak data ekonomi lainnya yang menunjukkan bahwa perekonomian nasional belum menampakkan hasil seperti yang diharapkan. Masih

banyak rakyat kecil yang harus lebih lama menikmati kemiskinannya karena meningkatnya harga-harga bahan pokok dan transportasi. Penyelesaian masalah ekonomi sektor riil maupun perbankan belum mendapatkan hasil nyata yang menggembirakan. Jumlah pengangguran dan kemiskinan masih tetap tinggi. Sementara keresahan di kalangan pegawai negeri sipil pernah muncul akibat kenaikan tunjangan jabatan yang dianggap tidak proporsional. Sementara itu nilai tukar rupiah yang masih terus berfluktuasi karena kerusuhan massal yang tiada henti-hentinya.

Dalam perspektif global kedudukan Indonesia sudah tidak lagi bisa dikatakan sebagai tempat yang menarik untuk kegiatan investasi dan bisnis. Dari sebuah survey yang dilakukan oleh kantor berita *Reuters* dan majalah *Benchmark* yang berbasis di Hongkong terungkap bahwa Indonesia bukan lagi menjadi pasar di Asia yang paling disukai oleh para *investor* atau *fund manager* global.⁷ Kesimpulan yang sama juga muncul dari survey yang dilakukan oleh *Dow Jones Newswire*. Dalam survey yang dilakukan oleh *Reuters* dan *Benchmark*, Indonesia ditolak atau dianggap sebagai pasar paling tidak favorit oleh 35,33% responden, masih lebih baik daripada Filipina yang ditolak oleh 45,33% responden. Tetapi masih kalah jika dibandingkan dengan Thailand yang ditolak oleh 5% responden, atau Malaysia dan Singapura yang ditolak

⁷ *Kompas*. 2 September 2000. hal. 14

hanya oleh 2% responden.

Menurunnya pamor Indonesia sebagai lahan investasi dan kegiatan bisnis juga bisa disimak dari laporan yang dikeluarkan oleh badan PBB UNCTAD yang memperlihatkan bahwa pada saat Indonesia sedang mengalami kesulitan keuangan, modal yang diperlukan bukannya masuk tetapi malah keluar dari Indonesia. Akibatnya Indonesia mengalami disinvestasi neto asing. Dari laporan yang dikeluarkan oleh UNCTAD⁸, bisa diketahui pula bahwa aliran modal asing selama tahun 1999 mencapai minus US\$ 3,3 milyar, yang berarti jauh lebih besar ketimbang sebelumnya yang hanya minus US\$ 350 juta. Penanaman modal asing di Indonesia hanya membawa masuk dana sebesar US\$ 1,1 milyar sementara dana yang keluar dari perusahaan PMA mencapai nilai US\$ 4,3 milyar. Untuk tahun 2000, Bank Pembangunan Asia (ADB) memperkirakan pelarian modal dari Indonesia akan mencapai US\$ 2,3 milyar. Bank Dunia sendiri bahkan memperkirakan jumlahnya jauh lebih besar lagi, yakni diatas US\$ 5 milyar.⁹ Ini berarti masih banyak persoalan dalam negeri yang harus dibenahi jika Indonesia memang ingin menarik kembali modal-modal asing tersebut.

Menurut laporan UNCTAD tersebut, Indonesia termasuk yang terbesar mengalami disinvestasi.

⁸ *Kompas*, 4 Oktober 2000, hal. 14

⁹ *Kompas* 5 Desember 2000, hal 13

Sementara negara Asia lainnya yang terkena krisis seperti Thailand mengalami penurunan modal tetapi masih positif. Sementara Malaysia dan Korsel menunjukkan prestasi yang cukup bagus. Aliran PMA di Thailand tahun 1998 sebesar US\$ 7,4 milyar, turun menjadi US\$ 6,3 milyar tahun 1999. Malaysia mencatat kenaikan investasi PMA dari US\$ 2,7 milyar tahun 1998 menjadi US\$ 3,5 milyar tahun 1999. Korsel juga mengalami peningkatan investasi PMA dari US\$ 5,2 milyar tahun 1998 menjadi US\$ 10,3 milyar tahun 1999. Perbandingan ini memperlihatkan bahwa yang dibutuhkan investor bukan hanya kebijakan ataupun insentif tetapi rasa aman bagi kegiatan bisnis mereka.

Kunjungan berulang kali keluar negeri yang dilakukan oleh Presiden sudah tentu tidak terlepas dari keadaan ini. Memang jatuhnya kepercayaan investor asing itu tentunya tidak dapat diatasi dengan kunjungan sesaat Presiden tersebut. Akan tetapi paling tidak melalui kunjungan seperti itu Presiden tetap optimis bahwa investasi asing akan mengalir kembali ke Indonesia. Dari data-data kualitatif diatas terlihat bahwa yang dibutuhkan oleh para investor itu sebenarnya bukan hanya berbagai kebijakan dan insentif tetapi yang terpenting adalah keamanan dan kepastian hukum. Hingga saat ini Indonesia masih disibukkan oleh berbagai konflik horizontal di berbagai tempat yang masih sulit diatasi sehingga mengandung bahaya penularan (*contagion*) ke tempat lain. Masalah ketegangan pusat dan daerah yang tak kunjung selesai semakin memperkuat desakan untuk

memisahkan diri. Pemerintahan Presiden Wahid yang *legitimate* juga masih disibukkan dengan berbagai pendapat dikalangan elit politik yang menghendaki ia segera mengundurkan diri. Dan mungkin diperlukan waktu lebih banyak lagi oleh pemerintah RI untuk membuktikan bahwa Indonesia memang betul-betul layak untuk lahan investasi dan kegiatan bisnis.

Masalah pemulihan ekonomi bisa menjadi semakin rumit jika dikaitkan dengan konsistensi kebijakan pemerintahan Presiden Wahid. Tidak adanya kepastian hukum telah membuat sejumlah perusahaan asing yang telah menghabiskan dana sampai ratusan juta dolar dalam operasionalnya di Indonesia menghadapi masalah legalitas kontrak yang pernah mereka tandatangani pada era Presiden Soeharto. Pemerintahan Abdurrahman Wahid mempertanyakan validitas dan kejujuran kontrak sebab dicurigai keuntungan yang diperoleh perusahaan dianggap lebih banyak diperuntukan bagi keluarga mantan Presiden Soeharto. Kontrak-kontrak itu dianggap sebagai produk dari praktek KKN yang selama ini terjadi pada jaman Presiden Soeharto.

Pemerintah propinsi dan daerah juga menuntut adanya revisi terhadap kontrak-kontrak yang telah ditandatangani itu. Mereka menegaskan bahwa pemerintah pusat yang dahulu membuat perjanjian itu telah digulingkan, karenanya perjanjian harus diperbaharui. Pemikiran seperti ini jelas salah tetapi itulah

realita yang dihadapi oleh Presiden Wahid. Sejumlah perusahaan multinasional akhirnya terjebak dalam ketidakpastian ini seperti PT Freeport, PT Newmont Minahasa, PT Inti Indorayon Utama dan PT Roche Indonesia. Kondisi demikian membuat para investor asing semakin ragu-ragu untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Tidak berlebihan jika kemudian para pejabat dari Jepang, AS dan Eropa memperingatkan Indonesia bahwa jika seluruh kontrak yang dibuat jaman pemerintahan Soeharto dianggap tidak layak lagi, Indonesia tidak akan berhasil menarik minat investor asing yang dibutuhkan dalam memulihkan pertumbuhan ekonomi yang hancur karena krisis keuangan, konflik separatis dan etnis, dan ketegangan politik menyusul digulingkannya pemerintahan Soeharto.

Kinerja atau hasil akhir memang dapat dijadikan petunjuk kemajuan, tetapi kebijakan juga merupakan faktor yang menentukan daya saing suatu negara di dunia internasional. Dilihat dari sisi daya saing, posisi Indonesia secara internasional juga mengalami penurunan yang sangat signifikan. Berdasarkan peringkat tahunan terbaru yang disusun oleh *World Economic Forum* yang berbasis di Genewa, peringkat Indonesia terus mengalami penurunan dari peringkat 39 tahun 1999 menjadi 44 pada tahun 2000. Faktanya memang daya saing ekonomi Indonesia terus mengalami penurunan sejak mengalami krisis keuangan tahun 1997, yakni dari peringkat 15 tahun 1997, 31 tahun 1998, 37 tahun 1999, dan tahun

2000 peringkat 44. Peringkat ini ditentukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor kebijakan seperti keterbukaan terhadap perdagangan, dan penanaman modal asing. Untuk faktor kebijakan Indonesia mungkin telah kompetitif tetapi faktor keamanan tetap menjadi kendala terbesar Indonesia dalam proses pemulihan ekonomi.

Selain itu, faktor-faktor kelembagaan seperti kelembagaan perbankan, hukum dan bahkan kelembagaan politik juga merupakan penentu bagi posisi internasional suatu negara. Hingga saat ini Indonesia masih berada dalam tahapan transisi pemerintahan, sehingga didalam prosesnya sering terjadi perubahan-perubahan karena masih mencari bentuk yang ideal dari sebuah lembaga. Disamping itu yang paling penting adalah harus langsung menyentuh akar permasalahan yaitu membangun sistem, penegakan hukum dan institusi, serta kelemahan dalam pengawasan terhadap implementasi kebijakan dalam bentuk praktek-praktek yang justru sering menyimpang. Akan tetapi cepat lambatnya proses ini dengan sendirinya akan berpengaruh terhadap pemulihan ekonomi karena terkait dengan masalah kepastian, baik kepastian hukum maupun kepastian kebijakan. Seperti kelambanan dalam proses restrukturisasi perbankan dan BUMN serta penyelesaian utang luar negeri dengan sendirinya akan mempengaruhi animo investor asing ke Indonesia.

Oleh karena itu, menurut Anggito Abimayu, reformasi ekonomi tidak dapat berjalan sendiri tanpa adanya reformasi dibidang hukum dan politik yang menjadi sumber ketidakpastian perekonomian dan iklim usaha.¹⁰ Kelemahan dalam bidang kelembagaan ini, mencerminkan lemahnya pengelolaan kebijakan pemerintah maupun swasta yang menyebabkan sangat langkanya pelaku ekonomi yang andal, benar-benar teruji efisiensi dan daya saingnya. Penyebabnya antara lain, sangat tingginya halangan masuk ke sektor bisnis dan sangat tidak transparannya proses pertumbuhan sektor bisnis. Hal ini karena adanya hubungan antara pemerintah dan bisnis yang menimbulkan perilaku kolusif dan tertutup.

Adanya rantai birokrasi yang panjang dan berbelit-belit selain mengakibatkan meningkatnya struktur biaya usaha untuk sesuatu yang tidak berguna juga menyebabkan terhambatnya arus barang, baik dari dalam maupun luar negeri. Kondisi ini semakin tidak kondusif untuk perkembangan usaha dengan adanya hubungan dengan aparat birokrasi. Fenomena yang terjadi dalam kehidupan ekonomi Indonesia ini mencerminkan adanya kebutuhan fundamental ekonomi yang kuat. Jika selama ini fundamental ekonomi hanya dilandasi oleh kebijakan sepihak pemerintah, maka sekarang ini Indonesia membutuhkan adanya demokratisasi penetapan harga melalui mekanisme pasar dan kebijakan yang transparan

¹⁰ Anggito Abimayu, *Ekonomi Indonesia Baru, Kajian dan Alternatif Solusi menuju Pemulihan*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000, hal. 88.

dalam menangkal distorsi ekonomi. Dua hal ini bertautan langsung dengan kredibilitas negara dalam mengelola perekonomian nasional secara disiplin.

III. Paradigma Ekonomi Internasional Tahun 2000

Berakhirnya era Perang Dingin menandai dimulainya suatu pendekatan baru terhadap pola-pola pembangunan dan kerjasama ekonomi internasional. Persaingan ideologis antara kapitalis dan sosialis praktis telah hilang. Dewasa ini paradigma ekonomi sosialis praktis telah kehilangan popularitasnya. Benar kini masih ada negara komunis Cina yang masih mempraktekkan ajaran sosialis komunis, akan tetapi di negara ini sistem ekonomi pasar bukan lagi merupakan suatu hal yang tabu untuk dipraktekkan. Ekonomi Cina pada kenyataannya merupakan perpaduan antara sektor yang masih dikuasai pemerintah dengan sektor yang telah mengikuti kaidah mekanisme pasar.

Memasuki milenium ketiga ini, menurut pakar ekonomi seperti Prof. M. Sadli, ekonomi internasional akan didominasi oleh kaidah sistem perekonomian internasional yaitu:¹¹

1. Menata perekonomian menurut kaidah ekonomi pasar,
2. Menerima gelagat ekonomi dunia yang mengarah ke globalisasi integrasi ekonom secara regional,

¹¹ Lihat tulisan Prof. Dr. M. Sadli, "*Paradigma Ekonomi Pascakrisis*", *Media Indonesia*, 19 Desember 2000.

3. Menerima pengaturan lalu lintas ekonomi internasional sesuai aturan WTO.

Sistem ekonomi pasar telah melahirkan apa yang kita kenal dewasa ini dengan globalisasi. Globalisasi terjadi apabila suatu negara atau korporasi multinasional melakukan investasi di beberapa negara untuk komponen suatu produk manufaktur yang kemudian dirakit kembali menjadi suatu produk industri. Globalisasi sebenarnya merupakan suatu proses industri yang sudah berlangsung sejak abad ke-19. Globalisasi secara tradisional mencakup sebuah proses pembagian tenaga kerja internasional yang dinamis dengan spesialisasi antar negara yang dicapai atas dasar kemanfaatan komparatif. Masing-masing negara secara khusus memfokuskan pada produksi barang dan jasa tertentu dan untuk itu mereka menggunakan faktor-faktor produksi yang dimilikinya yang relatif berlimpah.

Namun kini globalisasi telah melibatkan lebih dari itu. Prosesnya telah meningkat. Sebagai hasil pengembangan teknologi, maka didalam era globalisasi semakin memungkinkan memecah proses produksi melalui sarana teknologi informasi dan komputerisasi. Bagian-bagian terpenting dari proses produksi tersebut dapat dikontrak secara internasional. Hal ini berlaku tidak saja pada produksi barang tetapi juga pemberian jasa usaha. Pembagian tenaga kerja semakin baik sebab perusahaan-perusahaan semakin mengkhususkan diri pada bagian proses produksi daripada produk. Dengan

demikian produksi menjadi lebih fleksibel. Kendati demikian, dibalik fleksibilitas ini globalisasi melahirkan ketergantungan baru antar negara.

Perbedaan globalisasi yang terjadi saat ini dengan yang terjadi dimasa lalu. meliputi:¹²

- a. Globalisasi saat ini ditandai dengan adanya pertukaran mata uang dan pasar modal yang terintegrasi secara global.
- b. Sarana informasi modern seperti internet dan telpon genggam menjadi salah satu faktor pendukung keberhasilan.
- c. Adanya aktor-aktor baru seperti WTO yang memiliki kewenangan atas pemerintah nasional; korporasi multinasional yang memiliki kekuatan ekonomi melebihi sebuah negara; Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dengan jaringan kerja yang mendunia, dan kelompok-kelompok lainnya yang memiliki kegiatan melampaui tapal batas sebuah negara.
- d. Peraturan baru yang berlaku secara internasional seperti persetujuan multilateral dibidang perdagangan, jasa dan kekayaan intelektual yang didukung dengan mekanisme yang bisa memaksa orang lain untuk mematuhi sehingga bisa mengikat pemerintah nasional yang pada akhirnya bisa mengurangi ruang lingkup kebijakan nasional.

Dengan perbedaan seperti diatas, globalisasi membuka peluang bagi jutaan orang di dunia untuk terlibat

¹² Untuk lengkapnya baca. UNDP, *Human Development Report*, Oxford University Press, New York, 1999, hal. 1.

didalamnya. Perdagangan yang terus meningkat, penemuan teknologi baru, investasi luar negeri, dan penggunaan internet telah mendorong pertumbuhan ekonomi. Semuanya ini memberi potensi besar bagi penghapusan kemiskinan di abad ke-21.

Berdasarkan data yang dikumpulkan UNDP, lebih dari US\$ 1,5 trilyun diperdagangkan dalam pasar uang setiap hari, dan hampir seperlima dari produksi barang dan jasa diperdagangkan setiap tahun. Tetapi didalam prakteknya globalisasi lebih dari sekedar perputaran uang dan komoditas, suatu hal yang menandai dimulainya saling ketergantungan baru antar individu di dunia. Globalisasi bukan hanya sebuah proses integrasi ekonomi tetapi juga kebudayaan, teknologi dan pemerintahan. Orang-orang dimana saja menjadi saling berhubungan melalui suatu peristiwa yang terjadi di suatu tempat yang jauh dari tempat tinggal mereka.

Sementara WTO merupakan kesepakatan internasional setelah dilakukan beberapa kali putaran perundingan mengenai tata investasi dan perdagangan global. Kesepakatan WTO boleh dikata merupakan "polisi" atas sekitar 30 kesepakatan internasional dibidang perdagangan dan investasi sebagai hasil negosiasi selama hampir 10 tahun yang dilakukan negara-negara anggota GATT. WTO inilah yang kini menjadi sandaran internasional bagi terciptanya suatu tata investasi dan perdagangan bebas dunia. Namun karena berbagai

alasan, dampak pembentukan WTO baru menjadi perhatian dunia beberapa tahun belakangan ini setelah muncul reinterpretrasi terhadap manfaat globalisasi bagi negara-negara berkembang. Bukan karena keberadaan WTO, bukan pula soal pertentangan paham antara yang prokapitalisme dengan yang antikapitalisme. Tetapi lebih terhadap keyakinan apakah perdagangan bebas akan mampu memberikan kemakmuran kepada semua orang di dunia. Investasi dan perdagangan bebas di satu pihak diyakini akan bisa mempercepat usaha dunia menyejahterakan manusia, tetapi di lain sisi dikhawatirkan hanya akan mengukuhkan supremasi pihak-pihak yang kuat atas pihak yang lemah. Bagi negara-negara maju yang memiliki segala macam bentuk MNCs, perdagangan bebas merupakan cara yang paling dapat diterima untuk mencapai kesejahteraan.

Sebaliknya bagi negara-negara berkembang, perdagangan bebas belum tentu menguntungkan. Tidak saja karena mereka belum siap dan tidak mampu mengimbangi kemajuan ekonomi negara-negara Barat tetapi yang terpenting sistem dan mekanisme ekonomi yang tercipta didalam era globalisasi ini dianggap tidak dapat memberi peluang kepada negara berkembang untuk dapat terus bersaing dalam sistem ekonomi internasional; bukan kesejahteraan yang didapatkan tetapi justru kemiskinan yang diterima akibat eksploitasi sumber daya

¹² *Idem.*

alam dan manusia. Perbedaan-perbedaan pandangan ini semakin menajam akhir-akhir ini ketika krisis ekonomi menghantam perekonomian negara-negara di Asia dengan merusak tatanan keuangan domestik mereka.

Inti utama dari perdagangan bebas adalah dihapuskannya segala bentuk subsidi, dihapuskannya bentuk-bentuk monopoli, melakukan privatisasi terhadap perusahaan-perusahaan negara atau lembaga-lembaga bisnis milik negara. Atau dengan kata lain mekanisme perekonomian harus diserahkan pada pihak swasta sedangkan tugas pemerintah hanya sebatas menyediakan fasilitas yang dibutuhkan untuk itu. Berbagai negara berkembang sudah mengisyaratkan agar rancangan aturan baru liberalisasi perdagangan global itu jangan terlalu dipaksakan. Sebab masih banyak hal yang harus dibenahi negara berkembang khususnya bagaimana memberdayakan para petani, memberdayakan atau merevisi BUMN dan subsektor industri pertanian. Kegagalan dari pertemuan WTO di Seattle, AS, pada tahun 2000 itu adalah karena materi liberalisasi perdagangan dianggap merugikan negara-negara berkembang, khususnya yang berkaitan dengan lingkungan hidup, karena akan menghapuskan tarif-tarif atas produk-produk pertanian.

Bila dilihat secara cermat, dampak globalisasi dan liberalisasi perdagangan yang akan dirasakan negara berkembang menyangkut tiga hal utama yakni cenderung

merugikan hasil-hasil pertanian, lingkungan hidup, serta mengancam eksistensi tenaga kerja. Hal-hal inilah yang menjadi titik sentral perbedaan antara negara-negara maju yang memprovokasikan sistem pasar bebas dengan negara-negara berkembang yang masih memproteksi usaha dan produk industrinya. Sadar bahwa globalisasi ekonomi telah meningkat dan perdagangan internasional tidak selalu akan menguntungkan, maka kecenderungan negara-negara mengembangkan kerja sama ekonomi kawasan dalam bentuk blok perdagangan sebagai ganti kerjasama multilateral semakin meluas.¹⁴ Untuk maksud ini, regionalisme ekonomi mencakup bentuk kerjasama yang berbeda yang disusun atas dasar kepentingan ekonomi global.

Globalisasi sebagian merupakan hasil perkembangan teknologi dan sebagian disebabkan oleh keterbukaan pasar yang dipromosikan dengan sengaja di seluruh dunia dengan menghilangkan hambatan-hambatan perdagangan di tingkat nasional dan bentuk diskriminasi lainnya. Akan tetapi yang paling banyak diuntungkan dari mekanisme demikian adalah negara-negara maju sebab mereka tidak hanya unggul dalam teknologi tetapi juga dalam melakukan penetrasi pasar melalui korporasi multinasional yang dimilikinya. Keunggulan teknologi ini disisi lain juga dimanfaatkan oleh negara-negara maju untuk menciptakan hambatan

¹⁴ Michael Richardson, "Asian Seeks Regional Trade Pacts", *International Herald Tribune*, 17 April 2000, hal. 15.

perdagangan yang bersifat non-tarif seperti dengan menerapkan berbagai standar teknologi, standar kesehatan, ataupun standar lingkungan. Dengan berbagai macam standar ini negara-negara berkembang menjadi semakin sulit untuk memasuki pasar domestik negara-negara maju.

Volume perdagangan ditentukan oleh keuntungan komparatif, pendapatan, pilihan konsumen, kebijakan perdagangan dan jarak fisik sebagaimana dinyatakan dalam biaya transportasi. Liberalisasi perdagangan bukan merupakan tujuan tetapi sarana untuk membantu meningkatkan kesejahteraan. Perdagangan bebas yang menjadi topik berbagai asumsi, mendukung pertumbuhan ekonomi dan dengan demikian kesejahteraan. Asumsi penting sehubungan dengan hal ini adalah bahwa harga harus mencerminkan semua biaya. Apabila hal ini terjadi, maka tidak akan ada konflik antara perdagangan bebas dengan lingkungan hidup. Jika tidak, maka perdagangan bebas akan membahayakan lingkungan hidup. Kebijakan perdagangan dan lingkungan hidup harus saling mendukung. Liberalisasi perdagangan harus disertai dengan kebijakan lingkungan hidup nasional dan internasional yang bertujuan mencegah kerusakan maupun mengurangi biaya lingkungan hidup dalam pemberian harga produk.

Tantangan paling serius yang saat ini dihadapi Indonesia adalah globalisasi. Dengan adanya deregulasi

dalam bidang ekonomi, banyak barang yang tersedia di pasar dan harganya menjadi murah. Tetapi semuanya itu tetap tidak ada artinya jika masyarakat tetap miskin dan tidak mampu membeli. Selama masyarakat masih miskin dan sulit mendapatkan sesuap nasi, pembicaraan tentang demokratisasi tidak akan ada artinya. Untuk konteks Indonesia, globalisasi dalam artian membuka lapangan usaha mungkin benar, tetapi keadaan tidak sepenuhnya demikian. Apalagi kalau berbicara tentang perundang-undangan yang belum siap benar untuk memasuki era globalisasi yang mengutamakan persaingan bebas.

Bagi Indonesia, memasuki era globalisasi membawa konsekuensi harus memperkuat daya saing nasional di pasar internasional. Ukuran praktisnya adalah laju pertumbuhan ekspor harus lebih besar dari laju pertumbuhan ekonomi atau kalau bisa laju pertumbuhan ekspor dua kali laju pertumbuhan ekonomi. Sumber dari daya saing internasional adalah produktifitas yang harus meningkat. Tetapi hal ini hanya bisa tercapai jika tersedia investasi yang cukup memadai yang disertai dengan peningkatan teknologi dan iklim kompetitif yang mendorong kenaikan produktifitas. Tantangan seperti itulah yang dihadapi Presiden Wahid dalam upayanya untuk memulihkan perekonomian nasional. Tiadanya visi yang jelas tentang bagaimana proses pemulihan itu harus dimulai dan dilakukan, membuat pertumbuhan ekonomi menjadi sangat lambat terutama bila dibandingkan dengan negara-negara ASEAN.

Secara internasional kini telah mulai terlihat tanda-tanda pertumbuhan ekonomi terutama di AS dan Eropa Barat sepanjang tahun 2000 dan diperkirakan akan terus meningkat pada tahun 2001. Penurunan tarif bea masuk di negara-negara berkembang masih terus berlangsung sebagai bentuk dari komitmen mereka terhadap kesepakatan WTO. Peluang ekspor bagi Indonesia akan semakin besar bila memperhitungkan proses liberalisasi ekonomi di negara-negara berkembang seperti Cina, India, negara-negara Afrika, Amerika Latin dan Eropa Timur. Ditingkat regional, kerja sama ekonomi ASEAN dalam bentuk AFTA terus meningkat sejalan dengan semakin dekatnya batas waktu pelaksanaannya tahun 2002. Dengan demikian secara perlahan dan bertahap, melalui prosedur baku yang berlaku di AFTA (CEPT), Indonesia telah memasuki era perdagangan bebas, berarti Indonesia harus siap memasuki era ekonomi mekanisme pasar.

Dalam mendorong laju pertumbuhan ekspor, sektor industri dan perdagangan mempunyai peranan penting dalam mendorong pemulihan ekonomi mengingat investasi asing belum menampakkan hasil yang memuaskan. Pada tahun 1999, kontribusi sektor industri dan perdagangan dalam perekonomian nasional mencapai 41,7%. Kedua subsektor ini tumbuh masing-masing 2,19% dan 1,10%. Pada triwulan pertama tahun 2000, subsektor industri tumbuh 7,17% sedangkan subsektor perdagangan tumbuh sebesar 4,56%. Untuk sektor industri, krisis ekonomi telah mengakibatkan menurunnya kegiatan

sektor riil yang tercermin dari tidak optimalnya pemanfaatan kapasitas produksi meskipun akhir-akhir ini telah menunjukkan perbaikan. Sampai dengan September 2000 realisasi ekspor nonmigas telah mencapai US\$ 35,4 milyar, atau meningkat 24,6% dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya.

Dilihat dari negara tujuan ekspor, ternyata ekspor ke seluruh 20 negara tujuan utama terbesar pada periode Januari-Juli 2000 meningkat. Neraca perdagangan Indonesia selama periode ini mengalami surplus sebesar US\$ 18,46 milyar. Pada periode ini pula ekspor nasional mencapai US\$ 34,65 miliar dan impor US\$ 16,19 miliar. Peningkatan ekspor pada periode ini diperoleh dari kenaikan ekspor nonmigas dari US\$ 21,29 miliar menjadi US\$ 27,03 miliar atau naik 26% dan kenaikan ekspor migas dari US\$ 4,62 miliar menjadi US\$ 7,62 miliar atau naik 64,95%. Nilai ekspor Indonesia pada bulan Juli 2000 terus mengalami peningkatan dan mencapai angka tertinggi sebesar US\$ 5,35 miliar atau lebih tinggi 1,17% dari angka tahun Juni 2000 sebesar US\$ 5,3 miliar. Kecenderungan peningkatan ekspor ini diharapkan akan meningkat terus seiring dengan strategi pemerintah untuk memasukkan ekspor sebagai salah satu sumber perolehan devisa dalam 10 program percepatan pemulihan ekonomi.

Berbagai perkembangan ekonomi telah dicapai pemerintah Indonesia setelah terjerumus dalam krisis

selama 3 tahun. Krisis keuangan itu memang secara nyata telah berdampak pada jutaan penduduk Indonesia. Tetapi secara perlahan, Indonesia telah terlepas dari krisis dan mulai menjalankan kegiatan ekonomi. Tetap ada perkembangan yang positif seperti terlihat dari membaiknya indikator ekonomi dan secara bertahap kepercayaan masyarakat mulai pulih. Pertumbuhan ekonomi akibat peningkatan ekspor, investasi, dan konsumsi telah meningkat menjadi 3,6% dan 4,1% pada kuartal I dan II tahun 2000. Secara umum sejumlah kebutuhan pokok juga relatif stabil sehingga memberi kontribusi besar kecilnya inflasi. Untuk tahun 2000 pemerintah nampaknya telah gagal mengendalikan laju inflasi sebab pada tahun 2000 ternyata laju inflasi Indonesia mendekati angka dua digit. Padahal dari Januari hingga Agustus 2000 laju inflasi masih 4,7%. Ekspor dan impor juga menunjukkan perkembangan bagus seperti yang terlihat dari uraian di atas.

Indonesia mungkin bisa merasa lebih optimis akan masa depan ekonominya. Terutama bila mengingat bahwa Departemen Perdagangan dan Industri di bawah Menteri Perdagangan dan Industri Luhut B Panjaitan telah menetapkan program dan langkah yang harus ditempuh untuk meningkatkan pendapatan nasional dari sektor ekspor, antara lain seperti meningkatkan daya saing komoditas ekspor dengan memperluas struktur ekspor dari produk primer kepada produk hilir serta memperluas pasar tujuan ekspor. Departemen ini juga mengem-

bangkan produk-produk unggulan yang mempunyai keunggulan kompetitif berdasarkan keunggulan komparatif, antara lain dengan meningkatkan kegiatan industri yang mengolah hasil hutan di wilayah Indonesia bagian Timur.

Tetapi sayangnya membaiknya indikator ekonomi diatas belum mengangkat nilai tukar rupiah yang ke arah yang lebih baik dan stabil. Selama satu tahun terakhir ini masih terlihat fluktuasi nilai tukar yang cukup tinggi. Dari sisi perdagangan, fluktuasi mata uang rupiah mungkin menguntungkan, tetapi akan menjadi beban berat bila dikaitkan dengan kewajiban membayar utang luar negeri apalagi bila utang luar negeri itu tidak menggunakan fasilitas *hedging*. Agar kurs menguat dan stabil mungkin diperlukan langkah-langkah pembenahan yang cukup fundamental. Untuk bisa keluar dari krisis keuangan dan ekonomi ini, dalam jangka pendek salah satu harapan terletak pada peningkatan penerimaan devisa dari ekspor. Eksporlah yang harus menjadi kuda pedati ekonomi Indonesia agar secepatnya keluar dari krisis. Masalahnya tinggal bagaimana pemerintah mempercepat proses restrukturisasi perbankan sehingga bisa menunjang ekspor.

Rasa optimisme terhadap prospek ekonomi Indonesia juga diutarakan oleh seorang tenaga ahli ekonomi dari Dewan Kerjasama Ekonomi Pasifik (PECC) dari AS yaitu Richard G. yang mengatakan, secara makro

ekonomi Indonesia telah membaik.¹⁵ Penilaiannya itu didasarkan atas indikasi seperti mulai tumbuhnya perekonomian nasional serta laju inflasi yang tidak terlalu tinggi. Ia juga menyamakan perkembangan perekonomian Indonesia dengan Meksiko tahun 1994. Pada saat itu perekonomian Meksiko juga mengalami krisis hebat tetapi mulai membaik pada tahun-tahun berikutnya sebagai akibat dari kenaikan ekspor dan membaiknya konsumsi masyarakat Meksiko. Hanya saja perbedaan antara Indonesia dengan Meksiko adalah stabilitas politik dan keamanan. Indonesia mengalami krisis stabilitas politik dan keamanan yang cukup lama sehingga pertumbuhan ekonomi mengalami kelambanan dan tidak ada kepastian hukum bagi investor asing. Perbedaan lainya Meksiko tidak mengalami masa transisi pemerintahan ketika krisis itu berlangsung. Atau mungkin Indonesia juga bisa belajar dari sukses Brazil keluar dari krisis ekonomi tahun 1995, yaitu reformasi ekonomi tidak hanya membutuhkan penyelesaian teknis ekonomi tetapi menyangkut penyelesaian politik, sosial dan berbagai aspek kehidupan manusia dalam sebuah negara.

IV. Urgensi Dukungan Luar Negeri

Sebelumnya banyak pihak telah memperingatkan bahwa Indonesia mempunyai potensi untuk mengalami proses balkanisasi seandainya masalah keamanan yang

¹⁵ *Republika*, 26 Oktober 2000, hal. 4.

mengancam Indonesia tidak secepatnya ditangani. Di lain sisi terus berlanjutnya kerusuhan etnik dikawatirkan hanya akan memberikan kesempatan kepada siapapun untuk mengambil alih kekuasaan melalui cara-cara kekerasan sehingga pada akhirnya hanya akan menimbulkan implikasi keamanan yang meluas di kawasan Asia Tenggara dan sekitarnya. Ketidakmampuan pemerintah dalam mengatasi masalah keamanan ini dapat melemahkan sendi-sendi lembaga demokrasi yang tengah dikembangkan di Indonesia saat ini. Seperti yang telah disebutkan diatas, tugas utama pemerintah saat ini adalah mengembangkan lembaga politik dan hukum yang kuat agar pemerintah menjadi lebih efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Sehingga rakyat akan memberikan dukungannya secara penuh pada pemerintah

Seperti yang terlihat sepanjang tahun 1999-2000, pemerintah yang lemah yang ditandai dengan kinerja lembaga nasional yang buruk dan tidak efektif telah menimbulkan keprihatinan yang mendalam diantara negara-negara tetangga Indonesia. Berlarut-larutnya konflik horisontal dapat juga mempercepat penyebaran budaya kekerasan, terlebih-lebih ditengah-tengah melemahnya aturan perundang-undangan. Berlanjutnya unjuk rasa ketidakpuasan terhadap investasi asing juga akan menyulitkan Indonesia dalam pemulihan ekonomi. Karena alasan-alasan ini, dan bukan karena ketakutan akan ancaman balkanisasi atau kudeta oleh militer, masyarakat internasional mempunyai kepentingan kuat

untuk mendukung Indonesia. Penyelesaian konflik-konflik internal itu menjadi prasyarat penting bukan hanya dalam membangun lembaga-lembaga demokrasi tetapi juga untuk memberikan keyakinan akan masa depan stabilitas dan keamanan di Asia Tenggara.

Sementara di tahun 2000 negara-negara di kawasan Asia Timur dan Pasifik, juga menghadapi tantangan berat di bidang ekonomi dan keamanan. Secara keseluruhan terjadi pemulihan ekonomi sebagai akibat membaiknya hubungan keamanan Korea Utara-Korea Selatan dan Jepang-Cina serta langkah-langkah menuju kemerdekaan di Timor Timur. Akan tetapi faktor eksternal dan internal kawasan tetap dapat mengganggu pemulihan ekonomi yang sedang terjadi. Karena letak geografisnya, berbagai pergolakan yang terjadi di Indonesia menjadi tantangan lainnya bagi kawasan terutama pada masa peralihan menuju demokrasi.

Sejarah mengajarkan, faktor kekuatan eksternal dapat menjadi pendorong disintegrasi negara seperti yang pernah terjadi di Jerman, Pakistan, Korea dan Turki. Dapat dikatakan bahwa, munculnya separatisme lebih disebabkan oleh masalah dalam negeri namun keberhasilannya lebih ditentukan oleh dukungan negara-negara asing. Ancaman disintegrasi Indonesia merupakan persoalan domestik yang telah mendapat perhatian serius masyarakat internasional. Dalam konteks yang demikian, kebijakan politik luar negeri Presiden Abdurrahman Wahid

memang tidak hanya semata-mata mengatasi persoalan didalam negeri dengan mengupayakan percepatan modal asing ke dalam negeri. Tetapi telah meluas menjadi semacam diplomasi preventif karena berupaya mencegah intervensi luar negeri terhadap gerakan separatisme di Indonesia.¹⁶

Situasi politik dan keamanan yang tidak stabil terbukti telah berdampak negatif terhadap proses pemulihan ekonomi Indonesia. Kekacauan dan kerusakan pada akhirnya hanya menciptakan ketidakstabilan di bidang politik dan keamanan yang tidak kondusif bagi upaya Indonesia melepaskan diri dari krisis ekonomi. Indonesia memerlukan *territorial integrity* dari masyarakat internasional agar konsentrasi dalam pembangunan tidak terganggu oleh bahaya disintegrasi bangsa. Negara akan tetap mempertahankan kekuatan pemerintah, ekonomi dan kultural atas warganya dan di arena eksternal. Akan tetapi pemerintah hanya dapat menggunakan kekuatan itu melalui kolaborasi yang aktif dengan negara lain, dengan wilayah dan lokalitas mereka, dan dengan kelompok serta asosiasi transnasional.

Melalui pendekatan yang bersifat dialogis dan bersikap terbuka, Presiden Abdurrahman Wahid berhasil meyakinkan masyarakat internasional bahwa Indonesia mampu secara mandiri mengatasi persoalan ancaman

¹⁶ Untuk lengkapnya lihat tulisan Humphrey Wangke, "Kunjungan Luar Negeri Presiden Abdurrahman Wahid: Sebuah Upaya Diplomasi Menghadapi Intervensi Asing", dalam *Kajian*, Vol. 5, No. 1, hal. 23-45.

disintegrasi didalam negeri. Kerjasama luar negeri yang diperlukan lebih pada sisi ekonomi. Upaya ini sekaligus untuk menepis semacam propaganda yang menginginkan disintegrasi Indonesia dengan menyebutkan bahwa gerakan separatis di Aceh mendapat dukungan dari luar negeri. Dilihat dari sisi ini, Presiden Wahid telah berhasil menggalang dukungan internasional terhadap berbagai macam tekanan disintegrasi. Pengakuan internasional akan keutuhan wilayah Indonesia harus diakui dimiliki oleh Presiden Abdurrahman Wahid.

Pilihan negara yang dikunjunginya disesuaikan dengan kepentingan Indonesia dan negara-negara anggota ASEAN. Seperti kunjungannya ke Cina, Jepang dan Korea Selatan dilakukan agar sejalan dengan kepentingan ASEAN yang mengundang ketiga negara itu sebagai mitra dialog. Sementara kunjungannya ke India lebih bersifat psikologis karena dimaksudkan untuk menumbuhkan kepercayaan orang Asia ketika harus berhadapan dengan perusahaan-perusahaan multinasional dari Eropa, AS dan Timur Tengah yang begitu perkasa untuk bisa sebanding dan setara. Dengan kata lain kunjungannya ke negara-negara Asia itu juga memiliki nilai startegis yaitu untuk lebih mengasiakan Asia seperti konsep *the Asianization of Asia* yang diajarkan oleh Yoichi Funabashi (1993). Sebab terbersit keinginannya yang lain untuk mengintensifkan kerjasama politik antara Indonesia, Cina dan India dengan dukungan ekonomi dan teknologi dari Singapura dan Jepang. Dalam

perspektif Yoichi Funabashi, yang dimaksudkan dengan Asianisasi adalah:¹⁷

"The Asianization of Asia, increased intra-Asia ties and co-operation, can strengthen the new world order. The region's dynamic growth, emerging middle class, gradual democratization, self-help discipline, open regionalism, self confidence and healthy optimism can all be positive factors in shaping the new world".

Badai krisis ekonomi yang kemudian berubah menjadi krisis kepercayaan telah membawa perekonomian ASEAN kedalam resesi kalau tidak ingin disebut stagnasi pada tahun 1998. Hampir semua negara di Asia tidak terlepas dari dampak contagion krisis ekonomi tersebut, bahkan perekonomian seperti Hongkong dan Singapura yang selama ini disebut-sebut sebagai paling produktif di Asia Timur juga turut melemah. Melemahnya perekonomian negara-negara di Asia Timur dan Tenggara ini secara tidak langsung juga turut mempengaruhi pertumbuhan ekonomi negara-negara Eropa dan AS sebab ekspor mereka ke kawasan Asia menjadi terganggu. Praktis baru di tahun 1999 perekonomian negara-negara di Asia Tenggara dan Timur mulai mengalami perbaikan setelah IMF turun tangan melakukan intervensi atas sejumlah sektor ekonomi negara-negara yang terkena krisis ekonomi hebat. Malaysia, Korea Selatan dan Thailand merupakan contoh negara-negara di Asia yang

¹⁷ Baca tulisan Funabashi lebih lanjut, "The Asianization of Asia", dalam *Foreign Affairs*, November/Desember 1993, hal. 84

dengan cepat keluar dari krisis, meskipun belum mencapai kondisi seperti sebelum terjadi krisis. Indonesia situasinya masih berbeda. Situasi keamanan dan stabilitas politik yang tidak kondusif seperti gejolak politik di Aceh, Irian Jaya dan Maluku serta berbagai kerusuhan sosial terbukti telah menghambat pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Dari berbagai kunjungannya keluar negeri, Presiden Wahid berhasil menggalang dukungan internasional terhadap pemerintahannya. Ia tidak perlu lagi khawatir terhadap kemungkinan campur tangan asing terhadap integritas teritorial Indonesia. Dari sisi ini, Presiden Wahid mempunyai modal besar untuk membangun Indonesia, selain dukungan politik ia juga bisa mengharapkan dukungan ekonomi dari negara-negara yang dikunjunginya. Dukungan yang tidak hanya berarti pinjaman tetap juga menarik sebanyak mungkin investor dari luar.

V. Politik Bertetangga Baik

Seperti yang telah diungkapkan oleh Kwik Kian Gie¹⁸, kedua misi itulah yang nampaknya menjadi dasar dari berbagai lawatan Presiden ke mancanegara. Dan hal ini dipertegas kembali juru bicara Presiden, Wimar Witular, bahwa tingginya intensitas Presiden melawat ke luar negeri merupakan upaya untuk membantu pemulihan ekonomi Indonesia, dan untuk mempertahankan posisi

¹⁸ Lihat Catatan kaki no. 3

Indonesia di masyarakat Internasional.¹⁹ Tak dapat dipungkiri bahwa kemampuan pemerintah dalam mengatasi krisis ekonomi yang telah menyulut dan mempertajam konflik sosial dan politik di berbagai wilayah tanah air sangat terbatas sehingga pilihan yang dianggap paling efektif dan sangat mendesak dilakukan adalah memobilisasi dukungan ekonomi internasional.

Apalagi didalam era globalisasi, hubungan-hubungan global yang terjadi lebih didasarkan atas pertimbangan ekonomi. Kerja sama luar negeri ini semakin penting jika memperhatikan pendapat dari Paul Hirst dan Graham Taylor yang mengatakan bahwa "Sebuah perekonomian yang benar-benar global dinyatakan telah muncul, atau sedang dalam proses kemunculan, di mana perekonomian nasional yang khusus dan, karena itu, strategi-strategi domestik perekonomian nasional semakin tidak relevan".²⁰ Indonesia harus secepatnya menarik kembali modal investasi asing yang telah meninggalkan Indonesia sejak meletus kerusuhan Mei 1998. Karena pada kenyataannya, menurunnya aktifitas ekonomi selama krisis adalah karena menurunnya investasi. Dengan menarik sebanyak mungkin investor dari luar, maka pemerintah dapat berharap bahwa aktifitas perekonomian nasional akan segera pulih yang kemudian berdampak positif pada daerah-daerah yang "rawan" disintegrasi.

¹⁹ *Kompas*, 24 Nopember 2000, hal. 2

²⁰ Anthony Giddens, *Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi*, PT Gramedia Pustaka Utama, 2000, hal. 33

Menghadapi situasi yang demikian itu, salah satu alternatif yang diambil oleh Presiden Abdurrahman Wahid adalah dengan menjalankan kebijakan bertetangga baik (*Good Neighbour Policy*).²¹ Ia tidak ragu-ragu untuk mengunjungi negara manapun didunia sepanjang hal itu dirasakan akan membantu mempercepat proses pemulihan ekonomi Indonesia. Termasuk keinginannya untuk mengunjungi Australia yang banyak menimbulkan polemik, sebenarnya tidak terlepas dari kebijakan itu. Faktor ekonomi telah menjadi fokus utama kebijakan luar negerinya karena memang itulah yang menjadi akar permasalahan di Indonesia. Mobilisasi dukungan internasional menjadi suatu hal yang sangat mendesak dilakukan mengingat keterbatasan kemampuan nasional mengatasi krisis ekonomi. Indonesia perlu secepatnya menarik kembali investasi asing yang telah meninggalkan Indonesia sejak meletus kerusuhan Mei 1998. Disamping itu, Indonesia juga membutuhkan pasar luar negeri untuk meningkatkan pendapatan negara dari sektor ekspor. Dengan menjalankan kebijakan bertetangga baik Indonesia berharap dapat mengambil dua manfaat sekaligus, pertama menarik sebanyak mungkin investor asing dan kedua, terbukanya kerjasama perdagangan luar negeri. Bila keduanya terwujud maka Indonesia dapat berharap bahwa roda perekonomian nasional akan segera pulih yang kemudian memberikan dampak positif pada daerah-daerah yang rawan disintegrasi.

²¹ *Suara Pembaharuan*, 5 November 2000, hal. 1

Dalam literatur hubungan internasional disebutkan bahwa ada 2 macam pendekatan yang bisa dilakukan suatu negara dalam kegiatan diplomasi internasional yaitu pendekatan-pendekatan bersifat bilateral dan multilateral.²² Pendekatan bilateral merupakan wahana politik antar dua negara yang paling tua dalam tata hubungan antar bangsa. Sedangkan pendekatan yang bersifat multilateral lahir dan berkembang atas dasar keinginan untuk mengelola sumber daya nasional, regional, internasional secara kolektif. Tujuannya ialah untuk memperbaiki keseimbangan yang kurang menguntungkan jika dihadapi sendiri dalam kerja sama dengan melakukan kerja sama dengan negara-negara yang lebih maju.

Selama satu tahun pemerintahan Abdurrahman Wahid, kita bisa melihat bahwa kedua pendekatan itu digunakan secara bersamaan. Untuk hubungan bilateral, Presiden Wahid terus berupaya melakukan pendekatan-pendekatan bilateral dengan negara-negara di kawasan Asia. Jepang, Korea Selatan, Cina ataupun India dan Pakistan serta negara-negara di kawasan Timur Tengah tidak luput dari perhatian Kepala Negara. Semuanya itu dilakukan untuk pemulihan ekonomi Indonesia sebab diketahui bahwa banyak modal dana investasi yang meninggalkan Indonesai selama masa pergantian presiden. Misalnya ketika berada di Singapura, Presiden Wahid dengan terus terang meminta dukungan Singapura

²² CPF Luhulima, *op cit.* hal. 223.

dalam upaya mengatasi krisis. Dan ujung-ujungnya adalah permintaan bantuan dari Singapura untuk memulangkan dana parkir yang mencapai US\$ 80 milyar dari negeri itu ke Indonesia.²³ Sementara ketika berkunjung ke AS, ia meminta negara itu untuk membantu memberantas korupsi. Sebab proses pemulihan ekonomi tidak akan tercapai jika pemerintah gagal menciptakan sebuah *good governance*.

Good governance perlu mendapat perhatian dari Presiden Wahid karena ia mewarisi birokrasi pemerintah yang telah lama berurusan dengan KKN. Jika ia memang ingin menciptakan mempercepat proses pemulihan ekonomi maka masalah KKN ini harus mendapat prioritas. Buruknya kinerja birokrasi Indonesia bisa diketahui dari hasil survey yang dilakukan oleh lembaga konsultan kawasan *The Political and Economic Risk Consultancy Ltd (PERC)*. Survey yang dilakukan terhadap 12 negara di asia pada kuartal pertama tahun 2000 dengan memanfaatkan 500 lebih ekspatriat yang bekerja di Asia sebagai responden telah menempatkan Indonesia sebagai negara kedua di Asia (setelah Cina) yang paling tidak responsif terhadap keluhan para investor.²⁴ Survey itu menyimpulkan ada kesenjangan antara langkah-langkah yang ditempuh pemerintah untuk membantu investor dengan pelaksanaannya. Dalam hal ini, Indonesia mungkin memiliki saluran yang bagus dimana para in-

²³ *Bisnis Indonesia*, 24 November 1999, hal. 11

²⁴ *Kompas*, 18 April 2000, hal. 13.

vestor asing bisa menyampaikan keluhannya, tetapi itu bukan jaminan bahwa Indonesia responsif terhadap menanggapi keluhan-keluhan tersebut.

Sementara untuk pendekatan multilateral, Presiden Abdurrahman Wahid tidak hanya memperkuat kerjasama regional seperti ASEAN tetapi juga yang lebih luas lagi seperti PBB, OKI, G-77, G-15, OPEC, maupun APEC. Pendekatan multilateral itu tidak hanya digunakan untuk memperbaiki hubungan Indonesia dengan negara-negara maju tetapi juga untuk meningkatkan saling pengertian dan hubungan kerja sama ekonomi dan teknologi antara Indonesia dengan negara-negara sedang berkembang lainnya.

Presiden Wahid memang mewarisi sistem perekonomian nasional yang sangat buruk dimana tingkat korupsi merupakan salah satu yang tertinggi di dunia, birokrasi yang tidak efektif dan penegakan hukum yang masih lemah. Dilihat dari sisi ini pemulihan ekonomi Indonesia diperkirakan akan melambat.²⁵ Secara kuantitatif pernah terlontar pemikiran bahwa 60% masalah yang dihadapi Presiden Gus Dur adalah dibidang ekonomi, sehingga bila ia mampu mengatasi masalah ekonomi ini maka masalah-masalah dibidang lainnya dengan sendirinya akan terselesaikan juga. Dari berbagai upaya yang telah dilakukannya, kini mulai nampak sedikit

²⁵ Lihat tulisan Pande Raja Silalahi, "Agenda Ekonomi Pemerintah Baru RI", dalam *Analisis*, CSIS, Tahun XXVIII, 1999, hal. 330.

kemajuan. Komentar dari negara-negara yang dikunjungi itu sangat positif. Akan tetapi bila dibandingkan dengan negara-negara Asia lainnya Indonesia memang masih ketinggalan, misalnya dibidang investasi yang masih belum sepenuhnya meningkat, nilai tukar rupiah yang masih labil, sektor riil yang masih belum berjalan lancar, restrukturisasi utang yang belum selesai, rekapitalisasi perbankan belum juga selesai, serta tingkat pengangguran yang masih tinggi.

Kekurangan itu coba diatasi dengan melakukan *reshuffle* kabinet pada bulan Agustus 2000. Didalam *reshuffle* itu Presiden Abdurrahman Wahid mengganti para menternya dibidang ekonomi. Yang terpenting ia mengganti Menko Ekuin Kwik Kian Gie dengan Rizal Ramli, dan Menkeu Bambang Sudibyo oleh Priyadi Praptohardjo. Pergantian ini membawa angin segar bagi pemulihan ekonomi Indonesia, sebab Menko Rizal Ramli segera mengumumkan 10 program percepatan pemulihan ekonomi yang dicantumkan juga didalam Lol. Pencantuman didalam Lol ini sudah merupakan suatu pertanda bahwa masyarakat internasional memberikan dukungannya terhadap kabinat baru Presiden Abdurrahman Wahid beserta program-programnya. Dukungan ini sangat penting karena pemulihan ekonomi Indonesia sangat tergantung pada kerja sama luar negeri, terutama dengan lembaga-lembaga keuangan internasional yang dikuasai oleh negara-negara maju.

VI. Program Pemulihan Ekonomi

Ketika Abdurrahman Wahid terpilih sebagai presiden, banyak pihak yang mengharapkan agar krisis ekonomi yang telah menimpa Indonesia sejak tahun 1997 dapat segera diatasi. Kunjungannya ke manca negara tidak terlepas dari keinginan Presiden Wahid untuk mempercepat proses pemulihan ekonomi dan politik Indonesia. Disadari oleh Presiden Wahid bahwa kredibilitas dan legitimasi pemerintahannya tidak hanya perlu didapat dari dalam negeri tetapi juga dari luar negeri. Karenanya setiap melakukan perjalanan keluar negeri Presiden Wahid hampir selalu mencari kepastian bahwa negara-negara yang dikunjungi mendukung pemerintahannya. Dukungan itu berarti mendukung program pemulihan ekonomi Indonesia dan menolak separatisme di Indonesia.

Disamping memperbaiki hubungan diplomasi, kunjungan Presiden Wahid keluar negeri juga dilatar belakangi oleh keinginan untuk menarik kembali sebanyak mungkin investor asing yang sempat melakukan relokasi industrinya karena masalah keamanan dalam negeri yang selama ini kurang kondusif untuk iklim investasi dan bisnis. Menurut Presiden Wahid, keengganan investor asing datang ke Indonesia karena tidak ada stabilitas politik dan keamanan yang permanen di daerah-daerah serta

masih adanya peraturan yang saling bertentangan.²⁶ Dalam konteks yang demikian pemerintah Indonesia nampaknya lebih menyukai peningkatan ekspor daripada menarik investor asing.

Sadar akan kekurangannya selama ini, bersama kabinet reshuffle Presiden Wahid telah menjelaskan visi dan misi yang hendak dicapai di tahun-tahun mendatang. Indonesia kini lebih menekankan pada faktor investasi dan ekspor sebagai faktor pemicu pemulihan ekonomi. Dengan semangat itu pula, diharapkan upaya pemulihan ekonomi secara bertahap akan membawa hasil. Tim ekonomi kabinet baru yang dipimpin Rizal Ramli telah menghasilkan 10 program pokok percepatan pemulihan ekonomi yang menjadi prioritas kerja anggota tim ekonomi kabinet.²⁷ Ke-10 program pokok percepatan pemulihan ekonomi kabinet baru Indonesia adalah:

²⁶ *Kompas*, 19 Juli 2000, hal. 7

²⁷ Ke-10 program kerja kabinet ini mungkin bisa dijadikan jawaban atas keraguan masyarakat akan kemampuan Presiden Abdurrahman Wahid dalam menangani masalah perekonomian Indonesia. Pemerintahan Presiden Wahid selama ini dianggap belum mempunyai visi yang jelas terhadap upaya pemulihan ekonomi nasional. Karenanya kemudian muncul penilaian bahwa pemerintah kecuali tidak mempunyai strategi juga tidak mempunyai konsep pembangunan ekonomi yang jelas. Disamping itu didalam melaksanakan program pembangunan, Presiden Wahid belum menampilkan figur kepemimpinan yang harus dimiliki oleh seorang presiden. Yang kemudian terjadi adalah banyak program pemerintah yang tidak berjalan sebagaimana mestinya. Program Lol yang telah ditandatangani bersama-sama IMF beberapa kali harus mengalami *review*, bahkan IMF pernah menangguhkan pencairan dana US\$ 400 juta karena pemerintah dianggap tidak memenuhi kewajibannya seperti yang dipersyaratkan didalam LOI.

- a. Menciptakan stabilitas di sektor finansial; dengan program restrukturisasi perbankan, penggantian manajemen bank yang direkap, penerapan target kinerja, dan penguatan pengawasan perbankan;
- b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat di pedesaan; telah tertuang dalam program jaring pengaman sosial;
- c. Memacu pengembangan usaha di sektor kecil dan menengah; merupakan masalah struktural jangka menengah yang salah satunya telah dityangani melalui upaya perbaikan berbagai kebijakan kredit program;
- d. Meningkatkan produktifitas dan kesejahteraan petani;
- e. Mengutamakan pemulihan ekonomi berdasarkan investasi (*equity based recovery*) dan bukan pinjaman (*loan based recovery*); telah dituangkan dalam program menjaga kondisi fiskal yang berkelanjutan dan upaya menarik minat investor melalui restrukturisasi utang swasta;
- f. Memacu peningkatan ekspor;
- g. Privatisasi bernilai tambah;
- h. Melaksanakan desentralisasi ekonomi dengan keseimbangan fiskal; telah dipersiapkan dalam bentuk berbagai rencana peraturan pemerintah. Bahkan ada pula bantuan khusus dari Bank Dunia dan IMF serta berbagai bantuan bilateral mengenai persiapan pelaksanaan desentralisasi mulai Januari 2001.
- i. Mengoptimalkan pemanfaatan kekayaan SDA;
- j. Percepatan restrukturisasi perbankan dan dunia usaha; hingga kini masih menjadi kendala program pemulihan ekonomi karena masalah MSAA

Seperti yang dikatakan oleh pengamat ekonomi Anggito Abimanyu²⁸, pembangunan ekonomi harus

²⁸ Baca Anggito Abimanyu, *opcit.* hal. 175

menjadikan masyarakat sebagai penggerak utama dalam proses tersebut. Pembangunan harus benar-benar dilaksanakan atas dasar kekuatan pelaku ekonomi mayoritas. Sehingga ketika globalisasi ataupun krisis ekonomi melanda Indonesia maka fondasi ekonomi Indonesia tetap kuat. Agenda utama sekarang haruslah membuat perencanaan pembangunan yang benar-benar menjadi proses yang mewakili kepentingan masyarakat dan merefleksikan kenyataan didalam masyarakat.

Dari 10 program diatas terlihat adanya pergeseran orientasi dalam pembenahan ekonomi Indonesia. Presiden Wahid bersama kabinetnya kini lebih menekankan pada peran usaha kecil dan menengah (UKM) sebagai pelaku ekonomi sehingga mengindikasikan bahwa kabinet yang baru yang dipimpinnya bukanlah *conglomerate friendly*. Dalam konteks program ekonomi diatas, sudah pasti bahwa pemerintah akan lebih memelihara keamanan dan stabilitas politik termasuk didalamnya penanganannya masalah gerakan separatist di tanah air. Sebab ke-10 program diatas tidak akan ada gunanya jika tidak diimbangi dengan stabilitas dan keamanan yang dinamis

Langkah yang diambil pemerintah diatas diharapkan mampu mengembalikan persepsi negatif yang diperlihatkan oleh pasar. Apalagi tim ekonomi kabinet baru, hasil reshuffle kabinet bulan Agustus 2000, telah mendapat dukungan masyarakat internasional. Dunia internasional seperti IMF, Bank Dunia, ADB dan komunitas

investor mungkin tidak terlalu peduli dengan program ekonomi populis yang dimunculkan oleh pemerintahan Abdurrahman Wahid selama tidak melanggar rambu-rambu kebijakan hati-hati dibidang fiskal dan moneter. Lembaga-lembaga ekonomi internasional seperti Bank Dunia ataupun IMF mengetahui bahwa krisis ekonomi yang sampai sekarang masih terjadi salah satunya disebabkan oleh kebijakan makro ekonomi yang tidak hati-hati, dan juga mikro ekonomi yang penuh dengan praktek-praktek KKN. Perekonomian akhirnya menjadi rapuh dan dan puncaknya adalah kontrol pada utang swasta yang sama sekali luput dari perhatian.

Salah satu kebijakan program yang hendak dijalankan pemerintah adalah mengutamakan pemulihan ekonomi dengan berlandaskan pada investasi (*equity based recovery*) daripada pemulihan ekonomi berdasarkan pinjaman (*loan based recovery*), sebab beban utang Indonesia sudah terlalu besar dan harus dikurangi dengan menarik investasi seluas-luasnya. Menarik untuk dicermati realisasi dari program ini mengingat faktor keamanan dan penegakan hukum di Indonesia yang tidak cukup kondusif untuk menarik investasi asing. Demikian pula dengan pengurangan utang luar negeri, mungkinkan itu akan terjadi ? Sebab Indonesia sendiri telah telah mempunyai komitmen dengan IMF untuk mendapat pinjaman senilai US\$ 43 milyar ketika krisis moneter menghantam Indonesia tahun 1997. Dalam pertemuan CGI di Tokyo bulan Oktober tahun 2000 yang lalu pemerintah juga

masih mencari pinjaman baru sebesar US\$ 4,8 milyar dan sehingga belum terlihat tanda-tanda bahwa pemerintah akan mengurangi utang luar negeri secara drastis.

Pemerintah memang sedapat mungkin menghindari penggunaan utang baru yang telah membuat Indonesia bangkrut. Akan tetapi Menteri Keuangan Priyadi Praptosuhardjo mengatakan bahwa saat ini belum memungkinkan bagi Indonesia untuk menerapkan konsep pemulihan ekonomi berdasarkan modal sendiri tanpa dukungan dan bantuan luar negeri. Hal ini diakui sendiri oleh Menteri Keuangan Priyadi Praptohardjo di depan sidang tahunan IMF dan Bank Dunia di Praha, Ceko.²⁹ Dengan pengakuan seperti itu berarti peran IMF dan Bank Dunia dalam proses pemulihan ekonomi Indonesia tidak akan pernah surut. Selama ini, program pemulihan ekonomi Indonesia memang secara populer dikenal sebagai program Lol-IMF. Bank Dunia terlibat sangat dalam di BPPN, dan bahkan beberapa restrukturisasi bank pemerintah.

Sejauh ini kedua misi diatas memang masih belum menampakkan hasil seperti yang diharapkan. Masih belum banyak investor yang datang ke Indonesia untuk memulai usahanya meskipun pemerintah mengakui tetap meminta dukungan donor internasional guna melanjutkan program reformasi ekonomi, sekaligus agar Indonesia mampu pulih

²⁹ *Kompas*, 26 September 2000

dari krisis dan siap menghadapi globalisasi.³⁰ Bahkan dukungan internasional terhadap Indonesia pernah terancam menurun menyusul terjadinya peristiwa Atambua yang menewaskan tiga staf UNHCR. Adalah Bank Dunia dan AS yang mengancam akan mengenakan embargo ekonomi terhadap Indonesia jika peristiwa Atambua tidak diselesaikan secara tuntas.

Kini segala sesuatu yang bersifat internasional menjadi ancaman bagi pemulihan ekonomi Indonesia. Bukan hanya Atambua tetapi juga berbagai masalah nasional lainnya telah menjadi perhatian internasional seperti kasus Ambon, lingkungan hidup, perbaikan hukum, dana-dana nonbujeter termasuk Bruneigate dan Buloggate. Oleh karena itu Menteri Keuangan sangat menyesalkan kecenderungan Bank Dunia untuk melibatkan diri dalam isu-isu nonsosial-ekonomi di negara-negara anggotanya.

Upaya percepatan pemulihan ekonomi Indonesia tidak hanya berhenti sampai disitu saja. Dalam pengumuman *reshuffle* kabinet tanggal 23 Agustus 2000 Presiden Abdurrahman Wahid telah pula menciptakan kementerian baru yaitu Menteri Negara Restrukturisasi Perekonomian Nasional. Pembentukan Kementerian ini

³⁰ Investor asing biasanya akan datang ke suatu negara yang perekonomiannya di dukung oleh IMF dan Bank Dunia. Tetapi untuk Indonesia hal ini belum nampak mungkin karena faktor keamanan yang belum sepenuhnya terjamin. Untuk mengetahui lebih jauh hubungan antara investor asing dengan IMF dan Bank Dunia, silahkan simak Jeffrey A. Winters, *Power In Motion Modal Berpindah Modal Berkuasa*, 1999, hal. 252-264

didasari oleh pertimbangan bahwa percepatan restrukturisasi di segala bidang tidak dapat ditawar-tawar lagi karena tidak tersedia banyak waktu. Jika restrukturisasi ini berjalan lambat maka dikuatirkan pemerintah tidak mampu menanggung beban karena akan berdampak pada membengkaknya utang pemerintah sebab utang swasta pada akhirnya akan menjadi beban pemerintah juga. Taruhan yang lebih besar lagi adalah ekonomi tidak mampu berjalan cepat dan sekitar 100 juta penduduk miskin tidak akan tertolong.

IMF menyatakan dukungannya terhadap kabinet yang baru dan siap bekerja sama. IMF optimis ekonomi Indonesia akan terus berkembang, jika tahun 2000 ini mereka memperkirakan pertumbuhan ekonomi Indonesia sekitar 4 - 5% maka pada tahun 2001 pertumbuhan ekonomi Indonesia bisa lebih baik lagi antara 6-7%. Masalahnya kini terletak pada kemampuan tim ekonomi kabinet baru apakah mampu meraih kembali kepercayaan pasar atau tidak. Akan tetapi ada pendapat yang mengatakan bahwa dalam kondisi seperti saat ini, sebenarnya pertumbuhan 4 % itu masih belum mencukupi. Dengan jumlah penduduk yang 200 juta jiwa, menurut David Roche, Indonesia memerlukan pertumbuhan 8 persen per tahun agar mampu menyediakan lapangan pekerjaan bagi sekitar 30-40% angkatan kerjanya yang menganggur karena krisis keuangan.³¹ Tetapi paling tidak

³¹ David Roche, "Jakarta Paralysis", *The Asian Wall Street Journal*, 18 Oktober 2000, hal. 12.

untuk tahun 2001 pertumbuhan ekonomi Indonesia sudah harus mencapai angka seperti yang dianjurkan oleh David Roche mengingat pemerintah tidak akan terus menerus membiarkan perekonomian nasional dalam ketidakpastian.

VII. Masalah Utang Luar Negeri

Di samping sistem perdagangan bebas, negara-negara berkembang juga seringkali mempersoalkan masalah utang luar negeri sebagai penyebab kehancuran ekonomi mereka. Masalah utang luar negeri yang cenderung membengkak menimbulkan persoalan psikologis tersendiri. Persoalan utang ini semakin bertambah rumit jika mengingat perilaku korupsi dan birokrasi yang tidak efisien yang dihadapi oleh banyak negara berkembang. Kerap pula terjadi dana pinjaman kurang dimanfaatkan untuk kegiatan ekonomi yang produktif dan cenderung digunakan untuk hal-hal yang konsumtif. Kesejahteraan rakyatpun tidak terpenuhi, tetapi dana pinjaman justru membawa komplikasi negatif terhadap kehidupan secara keseluruhan. Penyakit seperti ini banyak banyak menjangkiti negara-negara berkembang.

Utang hanyalah salah satu persoalan berat yang dihadapi negara-negara berkembang. Hampir semua orang kini setuju bahwa negara-negara maju harus mengurangi beban utang yang ditanggung negara-negara berkembang. Berulang kali negara-negara berkembang mendesak negara maju untuk mempercepat program

pengurangan utang yang dirasakan sangat lamban.³² Beban utang yang harus ditanggung oleh negara-negara berkembang dalam 3 bulan pertama tahun 2000 ini tercatat 27 negara telah menyatakan tidak mampu membayar utang. Jumlah utang yang tidak dapat dibayar dalam waktu 3 bulan itu mencapai US\$ 66 milyar, cukup tinggi dibanding tahun 1998 dan 1999 yang secara kumulatif berjumlah US\$ 102 milyar. Terakhir kali negara-negara berkembang menyerukan penyelesaian masalah beban utang ketika berlangsung KTT G-77 di Havana, April 2000.³³ Masalah utang menjadi fokus utama pembicaraan dalam KTT G-77 sama seperti ketika berlangsung KTT Afrika-Eropa di Kairo pada bulan April 2000 lalu.

Sudah menjadi rahasia umum bahwa masalah utang luar negeri merupakan masalah serius bagi negara manapun termasuk Indonesia. Pengalaman menunjukkan bahwa negara berkembang seperti Brazil pernah mengalami kesulitan pembayaran utang ketika jumlah utang luar negerinya melewati ambang batas "psikologis"³⁴, yaitu US\$ 101,8 milyar pada tahun 1984.

³² *International Herald Tribune*, 20 September 1999, hal. 17.

³³ *Media Indonesia*, 12 April 2000, hal. 14.

³⁴ Sebenarnya tidak ada batasan sampai seberapa besar suatu negara boleh memiliki utang luar negeri. Tetapi sejak perekonomian Brazil dan Meksiko ambruk gara-gara utang luar negeri maka angka US\$ 100 milyar kemudian dijadikan rujukan sebagai batas maksimum utang luar negeri yang boleh dimiliki oleh suatu negara. Sebab perekonomian kedua negara itu ambruk setelah utang luar negeri mereka mencapai angka US\$ 100 milyar. Utang luar negeri Indonesia kini telah melampaui

Sedangkan Meksiko pada tahun yang sama mencapai US\$ 95,9 milyar. Sekalipun kondisi Indonesia mungkin memang tidak sama dengan negara-negara yang mengalami krisis keuangan akibat utang, namun bila persoalan utang tidak disikapi secara benar maka bukan tidak mungkin akan memicu krisis ekonomi yang lebih parah lagi. Setidaknya ada dua hal yang perlu mendapat perhatian jika telah berbicara mengenai utang luar negeri Indonesia, yaitu:³⁵

1. Akumulasi utang luar negeri sudah sedemikian besar sehingga nyaris melewati ambang batas US\$ 100 milyar;
2. Telah terjadi perubahan struktur utang dari yang relatif ringan menjadi semakin berat, yang terlihat dari jangka waktunya, beban bunganya maupun sumber atau pihak yang memberi utang.

Disamping jumlahnya yang relatif besar, beban pembayaran cicilan dan bunga utang pemerintah tiap tahunnya memberikan beban pada ekspansi ekonomi dan APBN. Sama seperti negara berkembang lainnya, utang luar negeri Indonesia terus meningkat dan tak tertahankan, sehingga mengalami kesulitan dalam melunasi kembali bunga dan cicilan pokoknya. Hal ini sudah terjadi sejak

angka US\$ 100 milyar dan Bank Dunia jauh-jauh hari telah memperingatkan Indonesia mengenai implikasi dari besarnya utang tersebut. Untuk masalah utang luar negeri ini, baca Aloysius Gunadi Brata, *Modal Asing, Industri dan Kemiskinan*, Atmajaya, Yogyakarta, 1999, hal. 41-45.

³⁵ Aloysius Gunadi Brata, idem

pemerintahan Orde Baru.³⁶ Sejak diterimanya pinjaman pertama dari IGGI pada tahun 1967, banyak dari pinjaman itu yang sudah jatuh tempo sehingga jumlah pembayaran kembali pinjaman cukup besar. Jumlah tersebut meningkat kembali beberapa tahun belakangan ini sebagai akibat terjadinya apresiasi beberapa mata uang asing seperti dolar AS atau yen Jepang. Sekitar seperti tiga dari pinjaman luar negeri Indonesia adalah dalam mata uang yen.

Sebelum krisis ekonomi menimpa Indonesia, utang pemerintah masih berjumlah US\$ 52 milyar. Namun di awal tahun 2000 jumlahnya membengkak menjadi US\$ 134 milyar (dengan rincian utang pemerintah sekitar US\$ 67 milyar sedang sisanya adalah utang swasta). Jumlah ini termasuk besar baik secara relatif maupun absolut. Angka ini kira-kira setara dengan PDB Indonesia (100%), bahkan ada yang menyebutkan lebih besar dari PDB Indonesia. Utang pemerintah itu mencakup utang luar negeri dan utang dalam negeri, khususnya berupa obligasi yang digunakan untuk membiayai rekapitalisasi perbankan. Bank Dunia telah mengingatkan ancaman besarnya utang luar negeri Indonesia tersebut terhadap kelancaran anggaran negara.

Dengan latar belakang seperti itu sejumlah ekonom dan LSM mengusulkan agar Indonesia meminta

³⁶ Lihat misalnya tulisan Muchtarudin Siregar, *Pinjaman Luar Negeri dan Pembiayaan Pembangunan di Indonesia*, 1991, hal. 3

pengurangan atau penghapusan utang luar negeri. Tanpa itu, Indonesia tidak hanya sulit membebaskan diri dari himpitan beban utang, tetapi semakin terperosok kedalam pinjaman luar negeri. Gagasan pengurangan atau penghapusan utang itu tidak didasarkan semata-mata atas pertimbangan bahwa jumlah utang luar negeri Indonesia telah mengantarkan Indonesia sebagai negara pengutang terbesar di dunia. akan tetapi ada dua hal yang melatarbelakangi gagasan itu:

1. Buruknya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan utang luar negeri Indonesia. Seperti perkiraan Bank Dunia, dari seluruh utang Indonesia, 30% diantaranya merupakan ladang korupsi.
2. Para kreditor harus ikut bertanggung jawab atas kelalaian mereka atas pengelolaan utang luar negeri hingga terjadi korupsi besar-besaran.

Dengan dua alasan seperti itu, Revrisond Baswir mengusulkan agar Indonesia mencoba membangun tanpa utang luar negeri.³⁷ Sebab Indonesia tentu tidak mungkin meminta utang baru sambil mengusulkan agar utang lama dihapuskan. Apa mungkin itu terjadi ?

Indonesia sebenarnya merupakan salah satu negara yang paling sering mengajukan pengampunan utang kepada IMF, Bank Dunia dan ADB. Tetapi upaya ini malah menimbulkan kecurigaan lembaga tersebut sebab mereka umumnya berpendapat bahwa Indonesia belum pantas menerima potongan utang. Indonesia tidak

³⁷ Lihat Revrisond Baswir, "Menuju Pembangunan Tanpa Utang", dalam *Media Indonesia*, 19 Desember 2000, hal. 31.

tergolong dalam negara termiskin di dunia (*HIPC=Highly Indebted Poor Country*) yang persyaratannya ditentukan oleh lembaga-lembaga itu. Lembaga-lembaga itu justru mengancam akan memutuskan hubungan dengan Indonesia jika Indonesia bersikeras meminta pemotongan utang. Padahal Indonesia masih membutuhkan utang luar negeri karena anggaran rutin negara hingga kini masih tetap defisit. Dalam menyusun anggaran negara setiap tahunnya, pemerintah selalu mencari pinjaman dari luar negeri. Ini diantaranya diperoleh dari CGI. Dana-dana tersebut antara lain digunakan untuk membayar gaji pegawai negeri, subsidi, dan mencicil utang luar negeri.

Sampai sejauh ini Indonesia memang belum pernah mendapatkan pemotongan utang, kendati pemerintah dan sejumlah LSM sudah mempersoalkan tentang hal ini. Pemerintah hanya mendapatkan perpanjangan utang luar negeri melalui forum Paris Club sampai dua kali dan yang terakhir adalah bulan April 2000 sebesar US\$ 5,9 milyar.³⁸ Seharusnya Indonesia tidak

³⁸ Utang Indonesia yang mendapat penjadwalan adalah utang yang jatuh tempo pada tahun 2000 senilai US\$ 2,21 milyar. Sedangkan untuk yang jatuh tempo 2001 sebesar US\$ 2,98 milyar dan yang akan jatuh tempo pada kuartal pertama tahun 2002 sebesar US\$ 717 juta. Bagi pemerintah Abdurrahman Wahid, penjadwalan utang selama 20 tahun ini akan sangat membantu anggaran pembangunan negara. Apalagi pemerintah saat ini sedang kesulitan dana. Akan tetapi menurut pengamat ekonomi seperti Revrisond Baswir dari UGM, penjadwalan utang ini bukan hasil maksimal yang diharapkan rakyat banyak, sebab penjadwalan utang ini hanya proses pengalihan beban saja. Sementara pada saat yang sama pemerintah belum bisa memenuhi tuntutan masyarakat soal pembatalan kenaikan harga BBM ataupun kenaikan gaji PNS. Baca *Republika*, 14 April 2000, hal. 1

layak memperoleh perpanjangan utang dari lembaga seperti Paris Club, karena lembaga ini hanya ditujukan kepada negara-negara yang sedang mengalami kesulitan neraca pembayaran. Akan tetapi Paris Club tetap mau membantu karena mereka melihat ekonomi Indonesia masih prospektif. Karena itu, utang luar negeri tetap merupakan faktor kritis dalam upaya pemulihan ekonomi Indonesia. Jika faktor ini tidak dapat diatasi, dikuatirkan krisis berikutnya akan mengancam seperti yang pernah dialami oleh negara-negara Amerika Latin.³⁹ Dalam berbagai forum multilateral, Indonesia juga mengupayakan pengurangan utang ini misalnya melalui forum PBB, G-77, bahkan G-15, tetapi belum menampakan hasil seperti yang diharapkan.

Hasil pertemuan Paris Club II⁴⁰, tanggal 12 dan 13 April 2000, merupakan salah satu bentuk keberhasilan Presiden Abdurrahman Wahid dalam melobi negara-negara maju. Ia berupaya keras untuk mengembalikan kepercayaan internasional terhadap Indonesia. Diantaranya yang paling mencolok adalah keputusan Presiden Abdurrahman Wahid untuk memimpin sendiri *review* *Lol* pada bulan Maret 2000. Langkah ini merupakan

³⁹ Lihat Tony Prasetyantono, "Agenda Ekonomi Pemerintah Baru", dalam *Analisis*, CSIS, Tahun XXVIII, No. 4, 1999, hal. 338.

⁴⁰ Kesepakatan dalam Paris Club I dicapai tim ekonomi yang dipimpin oleh Menko Ekuin Ginandjar Kartasasmita pada bulan September 1998. Ketika itu jumlah utang luar negeri Indonesia yang berhasil dijadwalkan kembali senilai US\$ 4,8 milyar. Akan tetapi mekanismenya berjalan benar-benar secara bilateral tanpa keterlibatan IMF, tidak seperti yang terjadi pada Paris Club II.

cerminan dari ketidakpercayaan Presiden terhadap kinerja kabinetnya. Tidak hanya itu, ketika Menteri Kwik Kian Gie berangkat ke Paris untuk mengupayakan penjadwalan utang, ternyata juga dibarengi dengan diplomasi Presiden Wahid yang menghubungi sejumlah pemimpin dunia seperti Presiden AS Bill Clinton, PM Belanda Wim Kok, PM Prancis Jacques Chirac supaya membantu memulihkan kepercayaan IMF terhadap Indonesia.

Isu pengurangan dan penghapusan utang sebenarnya bukanlah suatu hal yang mudah untuk dilaksanakan. Berbagai keinginan dan janji untuk mengurangi atau bahkan menghapuskan utang negara berkembang telah dilontarkan oleh negara-negara maju akan tetapi tidak pernah terlaksana. Penghapusan utang pernah dijanjikan oleh Presiden AS Bill Clinton tahun 1999 tetapi gagal mendapat persetujuan Kongres. Sedangkan Uni Eropa menunda pelaksanaan penghapusan utang dengan alasan ingin melihat aksi konkrit lebih dahulu dari AS. Jepang yang merupakan negara pemberi utang terbesar fdi Asia, menolak memberikan penghapusan utang dengan alasan resiko moral. Yaitu ketakutan bahwa negara-negara yang diberi pengbebasan utang akan berhutang lebih besar lagi atau bahkan menggunakan uang pinjamannya untuk membeli senjata.

Berbagai tekanan akhirnya memang banyak dilontarkan pada negara G-7 untuk memenuhi janjinya seperti yang dibuat di Koln, Jerman, tahun 1999, yakni

menghapuskan utang negara termiskin yang seluruhnya berjumlah US\$ 70 juta. Sekjen PBB bahkan telah mengirim surat kepada para kepala negara G-7 agar menghapuskan seluruh utang 41 negara termiskin yang sebagian besar berada di Afrika. Negara-negara Afrika rata-rata menghabiskan duaperlima dari pemasukannya untuk membayar utang. Sejak janji negara-negara G-7 (menjadi G-8 setelah Rusia bergabung) belum ada sebuah negarapun yang mendapat penghapusan utang. Negara-negara ini terbentur pada berbagai persyaratan yang ditetapkan oleh para pemberi utang. Guyana, misalnya telah menempuh proses awal yang disyaratkan bagi penghapusan utang. Tetapi kemudian gagal karena dinyatakan telah keluar jalur oleh IMF dengan alasan pengeluaran negaranya melebihi target.

Kendalanya mungkin terletak pada belum adanya konsensus yang jelas, utamanya antara pemerintah negara-negara kaya dengan Bank Dunia dan IMF, tentang bagaimana pengurangan utang ini harus dilakukan. Dalam mengkoordinasikan dialog dan koordinasi antara negara donor dengan negara penerima, cara yang paling mungkin dilakukan adalah negara penerima menyusun daftar kebutuhan nasionalnya berdasarkan program pembangunan berkelanjutan. Strategi pembangunan berkelanjutan yang bersifat nasional dan sektoral dapat dijadikan sebagai basis dalam merancang program pendanaan dengan menggunakan sumber-sumber keuangan domestik dan internasional. Intinya proyek yang

diadakan tidak boleh merusak lingkungan secara besar-besaran. Untuk jangka pendek proyek semacam ini akan sulit dilaksanakan oleh negara-negara berkembang sebab umumnya di negara-negara ini sumber daya alam menjadi sumber keuangan negara. Sehingga merusakkan lingkungan menjadi tidak terhindarkan. Akan tetapi untuk jangka panjang akan menguntungkan sebab pada dasarnya keutuhan alam tidak hanya dibutuhkan untuk kepentingan sekarang saja tetapi juga untuk masa depan.

Pendekatan baru lainnya perlu juga seperti misalnya pertimbangan untuk mengalihkan penggunaan pinjaman dari yang biasanya untuk membiayai proyek-proyek khusus menjadi memberikan dukungan yang lebih luas bagi program reformasi nasional bidang pembangunan berkelanjutan. Dana pinjaman dapat juga digunakan sebagai katalisator bagi investasi swasta di bidang pembangunan berkelanjutan. Dengan demikian yang diuntungkan sebenarnya bukan hanya negara-negara maju saja tetapi juga negara-negara berkembang. Dalam kondisi seperti ini interdependensi antara negara berkembang dengan negara kaya menjadi semakin nampak. Karenanya mungkin diperlukan lebih banyak lagi komunikasi antara negara-negara berkembang dengan negara-negara maju secara lebih terbuka sehingga masing-masing pihak dapat mengetahui kekurangan masing-masing.

Mengurangi beban utang luar negeri dengan meminta keringanan apalagi dengan tidak mau membayar (*ngemplang*) bukanlah tindakan yang populer. Kepercayaan asing terhadap Indonesia akan semakin berkurang jika kebijakan seperti itu diambil. Pihak pemberi utang juga tidak akan memberikan keringanan utang kepada negara yang rajin membayar utang seperti Indonesia. Jika memang demikian keadaannya maka sudahlah tepat jika pemerintah berkeinginan mengurangi ketergantungan pada utang luar negeri. Hal itu berarti prinsip kemandirian dalam pembiayaan pembangunan harus benar-benar dijalankan. Namun sayangnya dalam pertemuan CGI di Tokyo Tahun 2000 yang lalu belum terlihat tindakan pemerintah yang mengarah kesana. Mungkin masih perlu waktu lebih lama lagi bagi Presiden Abdurrahman Wahid untuk melepaskan kebutuhan Indonesia akan utang luar negeri.

Permintaan utang luar negeri yang terus menerus di satu sisi menunjukkan kepercayaan negara donor kepada negara peminjam. Tetapi disisi lain mengindikasikan masih adanya ketergantungan negara terhadap utang luar negeri. Dampak negatif utang luar negeri terhadap perekonomian negara sedang berkembang terhadap utang luar negeri. Krisis utang yang dialami negara-negara berpendapatan rendah dan menengah semakin menjadi-jadi karena beban pembayarannya yang semakin meningkat. Tidak heran jika banyak negara yang menuntut penundaan pembayaran.

Dan seperti yang sering terjadi, bahwa kesulitan membayar utang ini seringkali ditimpakan pada negara-negara penerima dengan alasan tidak cukup efisien dalam mengelola keuangan negara. Laporan-laporan diatas telah memperlihatkan bagaimana negara berkembang seringkali mengalami kesulitan jika hendak membicarakan masalah utang ini dengan negara maju.

Beban utang Indonesia memang sudah sangat tinggi. Terbukti dari keinginan Bank Dunia untuk mengubah kebijakannya terhadap Indonesia pada tahun 2001 ini yaitu dengan mengurangi pinjamannya kepada Indonesia. Sebagai gantinya Bank Dunia akan menyediakan pinjaman dengan persyaratan lunak melalui International Development Agency (IDA). Pergeseran ini dilakukan karena Bank Dunia sudah sangat khawatir dengan membengkaknya secara tajam beban utang Indonesia dan belum tuntasnya penyelesaian masalah korupsi di Indonesia. Pinjaman IDA merupakan pinjaman konsesional dengan persyaratan sangat lunak, tanpa bunga, berjangka waktu hingga 40 tahun, dengan pihak debitor hanya akan dikenai *access charge* yang sangat rendah untuk mendapatkannya. Selama ini IDA hanya ditujukan pada negara-negara yang memiliki tingkat kemiskinan yang sangat tinggi dan kronis, dan memiliki peluang kecil untuk bisa menggaet investasi swasta atau mendapatkan pendanaan guna membiayai proyek-proyek pembangunannya. Tingkat utang pemerintah yang sudah setara dengan PDB (100%) telah menjadi

pertimbangan lain Bank Dunia dalam mengeluarkan kebijakan baru ini.

Masalah utang luar negeri ini merupakan tugas berikutnya dari Presiden Abdurrahman Wahid. Negara-negara yang mengarahkan kebijakan ekonominya kepada peningkatan ekspor umumnya dapat mengatasi beban pinjaman luar negeri negaranya. Sebaliknya negara-negara yang lebih banyak menjalankan kebijakan ekonominya dengan bersifat *inward looking* akan menjadi korban dari pinjaman. Akan tetapi keadaan ekonomi dunia saat ini masih belum membaik sebagaimana mestinya sehingga belum mampu meningkatkan ekspor Indonesia. Oleh karenanya penyelesaian utang luar negeri ini tetap menjadi persoalan penting lainnya bagi Presiden Wahid.

VIII. Kesimpulan

Selama satu tahun pemerintahannya, Presiden Abdurrahman Wahid telah banyak meluangkan waktunya dengan mengadakan kunjungan ke berbagai negara di dunia. Hanya Australia, yang belum dikunjunginya.

Kunjungan keluar negeri itu tidak terlepas dari kesulitan yang ia alami selama menjabat sebagai Presiden. Kondisi ekonomi yang terus memburuk serta stabilitas politik dan keamanan yang mengancam keutuhan negara kesatuan merupakan dua pekerjaan besar yang harus ditanganinya. Langkah pertama yang

dilakukannya ternyata dengan melakukan kunjungan keluar negeri. Hal ini dilakukan dengan tujuan agar "sekali jalan maka semua persoalan selesai". Kunjungan keluar negeri banyak dilakukan untuk mencari dukungan atas legitimasinya sebagai Presiden RI sehingga ia dapat memperoleh jaminan bantuan ekonomi serta kepastian bahwa negara-negara luar negeri tetap mendukung integritas Indonesia.

Selama satu tahun ini tidak semua persoalan ekonomi berhasil ditanganinya. Kerjasamanya dengan IMF masih terus berlanjut dan program reformasi yang dikehendaki oleh IMF masih sering terlambat diantisipasi. Modal asing yang menjadi andalan utamanya dalam mempercepat proses pemulihan ekonomi Indonesia masih belum menampakkan hasil seperti yang diharapkan. Presiden Wahid justru memperlihatkan sikapnya yang tidak konsisten dalam program pengurangan utang. 10 program yang diumumkan pemerintah antara lain menghendaki agar pemerintah mengurangi ketergantungannya terhadap utang luar negeri. Tetapi dalam pertemuan CGI di Tokyo, pemerintah masih memperoleh pinjaman yang sangat besar jumlahnya. Ketergantungan Indonesia terhadap utang luar negeri nampaknya tidak akan pernah selesai menyusul pernyataan Menteri Keuangan di Praha bahwa Indonesia belum memungkinkan untuk membangun berdasarkan kemampuan sendiri. Indonesia tetap memerlukan kerja sama dan bantuan dari IMF ataupun Bank Dunia.

Selama satu tahun pemerintahannya Presiden Abdurrahman Wahid telah banyak menghabiskan waktu dan pikirannya untuk mencari dukungan dari luar negeri. Dan itu sudah didapat. Karenanya untuk masa-masa ke depan ia sudah harus mengurangi frekuensi kunjungannya keluar negeri dan lebih memperhatikan kondisi dalam negeri Indonesia yang memang sarat dengan persoalan dan butuh penanganan segera. Ia tentu saja tidak dapat terus menerus mengharapkan dukungan luar negeri tanpa berbuat sesuatu didalam negeri. Memang telah terjadi pembagian tugas antara Presiden dan wakil Presiden menyusul Sidang Tahunan MPR, akan tetapi Presiden Abdurrahman Wahid tetap harus bertanggung jawab terhadap semua persoalan yang muncul ditanah air. Intensitas Presiden keluar negeri juga perlu dikurangi untuk menghindari kesan internasionalisasi masalah domestik Indonesia

Dapat dikatakan bahwa selama satu tahun pemerintahannya, Presiden Wahid belum berhasil memberikan kemajuan yang berarti dalam pemulihan ekonomi nasional. Berbagai kunjungan keluar negeri belum memperlihatkan hasil positif yang secara langsung bisa dirasakan dari peningkatan kinerja ekonomi Indonesia. Selama satu tahun pemerintahan Presiden Wahid kinerja ekonomi Indonesia justru mengalami penurunan baik dalam investasi maupun dalam peringkat dunia. Investasi yang diharapkan menjadi motor dalam pemulihan ekonomi Indonesia ternyata belum memberikan hasil yang

memuaskan. Oleh karena itu untuk tahun-tahun ke depan Presiden Wahid sudah harus lebih berkonsentrasi membangun perekonomian nasional Indonesia antara lain dengan memberikan tugas yang lebih besar lagi kepada para diplomat Indonesia untuk menindaklanjuti semua hasil kunjungannya keluar negeri.

Untuk tahun-tahun kedepan Presiden Abdurrahman Wahid harus mampu menciptakan stabilitas politik yang dapat mengembalikan kondisi perekonomian ke jalur pemulihan ekonomi. Jika stabilitas dapat dicapai maka sasaran utama dalam proses pemulihan adalah mempercepat restrukturisasi perbankan dan utang swasta. Kerjasama Indonesia dengan IMF mungkin ada baiknya jika lebih dikonsentrasikan pada ekonomi makro dan restrukturisasi perbankan. Prioritas lainnya mungkin dibidang politik yaitu mempercepat pelaksanaan otonomi daerah. Semakin lama pelaksanaan otonomi daerah ini dikuatirkan hanya ada menimbulkan gejolak yang pada akhirnya hanya akan menyulitkan investor asing.

Daftar Pustaka

- Abimanyu, Anggito, *Ekonomi Indonesia Baru, Kajian dan Alternatif Solusi Menuju Pemulihan*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000
- Brata, Aloysius Gunadi, *Modal Asing, Industri dan Kemiskinan*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1999
- ESCAP, *Economic and Social Survey of Asia and the Pasific 1999*, UN Publication, New York, 1999
- ESCAP, *Asian Economic Crisis: Causes, Consequences and Policy Lessons*, Development Papers, No. 20, UN Publication, 1999
- Friedman, Thomas L., "*Wahid's New-Look Indonesia Is Frankly a Mess*", *International Herald Tribune*, 4 Oktober 2000, hal. 8
- Funabashi, Yoichi, "The Asianization of Asia", *Foreign Affairs*, Vol. 72, Vol. 5, November/Desember 1993, hal. 75-85
- Gie, Kwik Kian, "Indonesia's New Regime Faces Economic and Political Tests", *International Herald Tribune*, 18-19 Desember 1999, hal. 12
- Giddens, Anthony, *Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi*, terj., PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000

- Prasetiantono, Tony, "Agenda Ekonomi Pemerintah Baru", dalam *Analisis*, CSIS, Tahun XXVIII, 1999, No. 4, hal. 338.
- Richardson, Michael, "Asian Seeks Regional Trade Pacts", *International Herald Tribune*, 17 April 2000, hal. 15.
- Roche, David, "Jakarta Paralysis", *Asian Wall Street Journal*, 18 Oktober 2000, hal. 12.
- Silalahi, Pande Raja, "Agenda Ekonomi Pemerintah Baru RI", *Analisis*, CSIS, Tahun XXVIII, 1999, No. 4
- Siregar, Muchtarudin, *Pinjaman Luar Negeri dan Pembiayaan Pembangunan di Indonesia*, FE-UI, Jakarta, 1991.
- Wangke, Humphrey, "Kunjungan Luar Negeri Presiden Abdurrahman Wahid: Sebuah Upaya Diplomasi Menghadapi Intervensi Asing", *Kajian*, Vol. 5, No. 1, Jakarta, Maret 2000
- Winters, Jeffrey A., *Modal Berpindah Modal Berkuasa*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999

Surat Kabar:

- Asian Wall Street Journal* 18 Oktober 2000
- Bisnis Indonesia*, 24 Nopember 1999
- International Herald Tribune*, 20 September 1999
- International Herald Tribune*, 18-19 Desember 1999
- International Heral Tribune*, 17 April 2000

International Herald Tribune, 4 Oktober 2000

Kompas, 6 April 2000

Kompas, 18 April 2000

Kompas, 19 Juli 2000

Kompas, 2 September 2000

Kompas, 26 September 2000

Kompas, 4 Oktober 2000

Kompas, 24 Nopember 2000

Kompas, 5 Desember 2000

Kompas, 13 Desember 2000

Media Indonesia, 12 April 2000

Media Indonesia, 2 Nopember 2000

Media Indonesia, 19 Desember 2000

Republika, 14 April 2000

Republika, 26 Oktober 2000

Suara Pembaharuan, 5 Nopember 2000

BAB III

Hubungan Indonesia-Timur Tengah Era Pemerintahan Abdurrahman Wahid

Oleh: Suhartono*

I. Pendahuluan

Perbincangan mengenai hubungan Indonesia-Timur Tengah merupakan topik luar negeri yang populer bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Berbeda dengan isu hubungan luar negeri dengan kawasan yang lainnya, isu-isu maupun peristiwa-peristiwa baik terkait maupun tidak dengan kepentingan Indonesia selalu mendapat perhatian dari masyarakat Indonesia. Hal ini bisa dilihat dari naiknya 30 % oplah surat kabar di Indonesia ketika meletus krisis Perang Teluk II.¹ Walaupun demikian arti penting kawasan ini belum menjadi bagian prioritas kebijakan luar negeri Indonesia bila dibandingkan dengan kawasan lain seperti ASEAN maupun Asia Pasifik selama orde baru.

Namun, di awal pemerintahan Abdurrahman Wahid, perhatian isu hubungan Indonesia dengan Timur Tengah kembali muncul ke permukaan, setelah Presiden Gus Dur melontarkan gagasan pentingnya pembukaan hubungan dagang dengan Israel. Hal ini tentunya, menimbulkan pro-

* Penulis bekerja di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR-RI.

¹ Lihat Riza Sih Budi, *Indonesia Timur Tengah Masalah dan Prospek*, Gema Insani Press 1997 hal. 35

kontra sebagian besar publik di dalam negeri, karena sebelumnya di era Sukarno dan Suharto, sikap Indonesia selalu konsisten mendukung perjuangan kemerdekaan Palestina dan tetap tidak membuka hubungan diplomatik dengan Israel. Akibat dari lontaran gagasan tersebut Menlu Alwi Shihab sempat dimintai keterangannya oleh Komisi I DPR dimana dalam kesempatan tersebut sebagian anggota DPR menghendaki kebijakan tersebut ditinjau kembali.² Pada saat bersamaan di tengah masyarakat muncul demonstrasi-demonstrasi yang dilakukan oleh ormas-ormas Islam menentang rencana tersebut.

Perhatian dan reaksi yang sama dari kelompok masyarakat yang menaruh perhatian pada masalah perempuan sempat muncul ke permukaan, ketika diketahui bahwa seorang TKW Indonesia-Kartini sedang menghadapi tuntutan hukuman rajam sampai mati dari pengadilan Uni Emirat Arab. Kasus ini telah memicu sejumlah kecaman terhadap kebijakan pengiriman pembantu rumah tangga ke Timur Tengah dari beberapa LSM wanita seperti Fatayat NU, Wanita Katolik, Koalisi Perempuan Indonesia Solidaritas Perempuan, mahasiswa dan organisasi migran maupun non-migran.³ Kelompok masyarakat ini menghendaki TKW wanita ke Timur Tengah agar dihentikan, karena perlakuan terhadap TKW Indonesia di sana sangat memprihatinkan.

² Lihat *Republika* 8 Desember 1999 hal. 1

³ *Media Indonesia*. 10 Agustus 2000

Sebagian fakta-fakta di atas merupakan persoalan-persoalan yang menonjol di seputar hubungan luar negeri Indonesia dengan kawasan Timur Tengah di era pemerintahan Gus Dur. Yang menarik dari fakta-fakta tersebut adalah munculnya reaksi dari dalam negeri, dimana banyak pihak baik dari lembaga legislatif maupun masyarakat memberikan tanggapan terhadap kebijakan maupun persoalan yang muncul di sekitar hubungan luar negeri Indonesia tersebut. Ini menunjukkan bahwa di masa pemerintahan Gus Dur, porsi hubungan Indonesia-Timur Tengah telah menjadi salah satu agenda penting dalam kebijakan luar negeri pemerintahan Abdurahman Wahid.

Munculnya fenomena di atas tentunya menarik perhatian kita untuk memahami kemana sebenarnya arah kebijakan luar negeri pemerintahan Gus Dur terhadap Timur Tengah, terutama dalam konteks sikap Indonesia terhadap konflik Arab-Israel. Di samping itu kita perlu juga memahami mengapa muncul reaksi dari masyarakat yang lebih luas di dalam menanggapi persoalan-persoalan hubungan Indonesia-Timur Tengah di masa pemerintahan Abdurahman Wahid.

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, tulisan ini akan mencoba memaparkan terlebih dahulu secara historis faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia terhadap kawasan ini. Selanjutnya akan didiskusikan faktor-faktor apa yang mempengaruhi

kebijakan luar negeri Abdurahman Wahid, perkembangan usaha-usaha membangun kerjasama ekonomi dengan kawasan ini, serta masalah Tenaga Kerja Indonesia di Timur Tengah.

II. Faktor Islam

Secara umum di dalam literatur tentang kebijakan luar negeri, kebijakan luar negeri suatu negara biasanya dipengaruhi oleh kondisi politik dalam negerinya.⁴ Dari pemikiran tersebut, tentunya penting terlebih dahulu untuk menemukan faktor-faktor tersebut ketika kita ingin menganalisa kebijakan luar negeri, khususnya Indonesia. Leo Suryadinata, yang menulis disertasi tentang Politik Luar Negeri di Bawah Suharto, menemukan setidaknya empat faktor penting yang mempengaruhi politik luar negeri Indonesia, yaitu: persepsi para pemimpin Indonesia tentang wilayah, peranan Indonesia dalam masalah internasional, hambatan hambatan atas perilaku pemimpin, serta budaya politik masyarakat dan elite atas ancaman dari luar.⁵

Dari keempat faktor tersebut budaya politik masyarakat dan elite merupakan salah satu faktor dalam

⁴ Joe D Hagan, *Political Opposition and Foreign Policy in Comparative Perspective*, Lynne Rienner Publishers, London 1993, hal 1. Literatur-literatur yang disebutkan oleh Hagan seperti Rosenau, Brecher, steinberg and Stein, Snyder and Deising dan sejumlah karya lainnya yang menyoroti berbagai masalah politik dalam negeri yang mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara.

⁵ Leo Suryadinata, *Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Suharto*, (terj) LP3ES, Jakarta 1998, hal 6.

negeri yang penting dalam konteks hubungan Indonesia-Timur Tengah, karena dari sisi ini kita akan dapat memahami pengaruh faktor Islam dalam kebijakan luar negeri Indonesia. Michael Liefer menegaskan di dalam bukunya bahwa

"Masalah-masalah dalam negeri dirasakan mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia. Masalah-maslah tersebut bersumber dari perbedaan budaya dari rakyat Indonesia dan pembentukan indentitas bangsa yang tidak selesai".⁶

Perbedaan budaya tersebut tercermin di dalam pembagian elit masyarakat yang memiliki andil dalam pengambilan kebijakan luar negeri Inonesia. Dalam hal ini Leo Suryadinata melihat bahwa budaya politik dari elite Indonesia yang terbagi ke dalam sub-budaya santri dan abangan sebagai faktor penting yang mempengaruhi politik luar negeri Indonesia.⁷ Kita memahami bahwa kedua sub-budaya tersebut berakar dari keyakinan yang dianut oleh masyarakat Jawa yang merupakan etnis mayoritas penduduk Indonesia. Sub-budaya santri sendiri, merupakan sub-budaya yang dianut oleh sebagian penduduk di pesisir pulau Jawa. Kelompok ini menginginkan nilai-nilai Islam dapat menjadi nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. Sehingga perilaku politiknya tidak dapat dipisahkan dari keyakinan mereka terhadap

⁶ Michael Liefer, *Indonesia's Foreign Policy*, Allen and Uwin, London, 1983, hal 136. Liefer memberikan penjelasan dari pelaksanaan Ideologi Pancasila dalam kehidupan masyarakat Indonesia, walaupun di dalamnya terdapat kalimat Ketuhanan Yang Maha Esa, hal tersebut tidak hanya menacu kepada Islam semata.

⁷ Suryadinata, *Op.cit.* hal 22.

penerapan ajaran Islam di dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Keinginan tersebut ditunjukkan dengan afiliasi mereka kepada partai-partai Islam seperti Masyumi atau NU.

Secara historis terbentuknya budaya Islam santri tidak dapat dilepaskan dari proses masuknya Islam ke Indonesia yang terjadi sejak sekitar abad 10.⁸ Saat itu, Islam dibawa masuk ke Indonesia oleh para pedagang dari Hadralmaut (Yaman) melalui jalur perdagangan yang dibuka oleh pemerintahan Hindia Belanda. Intensitas hubungan antara masyarakat Arab dengan masyarakat Hindia Belanda pada waktu itu semakin meningkat sejak dibukanya terusan Suez tahun 1896. Akibat masuk melalui jalur perdagangan, masyarakat pesisir yang terlebih dahulu masuk Islam baru selanjutnya ke pedalaman. Sehingga dapat dikatakan bahwa pengaruh Islam lebih kuat di daerah pesisir di banding pedalaman. Kelompok masyarakat pesisir yang paling banyak mendapat pengaruh Islam dari Timur Tengah.

Sedangkan Jawa Abangan dikenal sebagai Islam nominal, atau disebut juga dengan Agami Jawi yang menurut Koentjoroningrat merupakan variasi Islam-Jawa.⁹ Kelompok kedua tetap menjadikan keyakinan pra-Islam atau tradisi budaya Jawa Hindu bersama-sama di dalam

⁸ M.C. Ricklefs, *Sejarah Modern Indonesia*, (terj) Gadjah Mada Press, Yogyakarta 1990, hal 4.

⁹ *Ibid.* hal 22.

kehidupannya. Hal ini disebabkan oleh masih kuatnya budaya Jawa yang dianut oleh sebagian kerajaan Jawa yang masih bertahan di daerah pedalaman Jawa ketika Islam masuk seperti Majapahit atau Singasari. Di dalam perkembangannya kelompok ini lebih menyukai Indonesia yang sekuler dibanding Indonesia yang didasarkan kepada Islam itu sendiri. Secara sosiologis kelompok masyarakat ini mendominasi pemerintahan di Indonesia baik di masa pemerintahan Sukarno maupun Suharto. Dimana Sukarno dan Suharto masuk dalam kategori kelompok Jawa Abangan.

Hal inilah yang menyebabkan pembentukan identitas nasional Indonesia sempat mengalami kebimbangan di sekitar tahun 1945-1959. Tarik menarik antara dua faktor budaya tersebut juga mewarnai pengambilan kebijakan luar negeri Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari orientasi politik luar negeri Indonesia baik di dalam rezim Sukarno maupun Suharto, orientasi politik luar negeri Indonesia belum memberikan ruang yang cukup bagi masuknya aspirasi nilai Islam secara optimal. Kalaupun terjadi akomodasi oleh para elit pengambil kebijakan luar negeri Indonesia, hal tersebut dilakukan lebih dalam bentuk bukan dalam substansi.¹⁰ Hal ini bisa dilihat dari upaya menggunakan politik luar negeri sebagai salah satu instrumen penyelesaian masalah dalam negeri.

¹⁰ Rizal Sukma, *Islam and Foreign Policy In Indonesia: Internal Weaknesses and Dilemma of Dual Identity*, The Asia Foundation's Project on Domestic Dynamics of Foreign Policy in Asia, 11 September 1999.

Apa yang dilakukan oleh Sukarno menjalin hubungan yang dekat dengan Mesir melalui Gerakan Non Blok tidak dapat dilepaskan dari gagasan menentang neokolonialisme atau anti Barat. Hal ini juga untuk meraih simpati dari kelompok Islam yang saat itu menentang pemerintahannya yang memberikan ruang bagi Partai Komunis Indonesia.

Selain itu, upaya membangun hubungan dengan Mesir, Syiria, dan Irak yang merupakan negara-negara Arab berpengaruh juga tidak dapat dipisahkan dari peran negara-negara tersebut di dalam mendukung perjuangan dan pertama kali mengakui kemerdekaan Indonesia. Dukungan kemerdekaan terhadap Indonesia tersebut berkat usaha perjuangan pelajar-pelajar Indonesia yang belajar disana semasa pemerintahan Hindia Belanda. Hubungan yang dibangun melalui jalur pendidikan ini telah lama terjalin, karena banyak tokoh ulama Indonesia belajar di negara-negara Timur Tengah, seperti KH Wahid Hasyim pendiri NU dan KH Ahmad Dahlan pendiri Muhammadiyah. Kedua organisasi tersebut merupakan organisasi Islam terbesar anggotanya di Indonesia.

Untuk menunjukkan solidaritas Indonesia terhadap negara-negara Arab dan merespon tuntutan domestik, Indonesia sempat melakukan penolakan keikutsertaan atlet Israel di dalam *Asian Games* 1962 yang diselenggarakan di Jakarta. Walaupun demikian, kebijakan yang diambil bukan didasarkan kepada solidaritas Islam. Karena, pada saat bersamaan, sikap Indonesia penolakan

terhadap delegasi Taiwan lebih untuk menjaga kepentingan Indonesia dalam menggalang kekuatan *New Emerging Forces*, yang beranggotakan negara-negara yang baru merdeka. Sehingga lebih tepat sikap penolakan terhadap Israel dalam kasus tersebut lebih sebagai solidaritas terhadap negara-negara yang baru merdeka daripada solidaritas agama. Israel dalam hal ini dilihat sebagai kepanjangan tangan kepentingan Kolonial Barat.

Sedangkan di bawah 32 tahun pemerintahan Suharto, hubungan Indonesia dengan Timur Tengah sekali lagi tidak didasarkan kepada faktor Islam. Islam lebih digunakan Suharto sebagai instrumen kekuasaannya. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan Suharto yang menyingkirkan politik Islam selama pemerinthannya. Pemberlakuan azas tunggal adalah cara Suharto untuk menyingkirkan Islam politik dari lingkaran pemerintahannya. Walaupun pada masa penumpasan PKI, kelompok Islam politik digunakan oleh militer yang saat itu dikendalikan oleh Suharto untuk membantu menumpas pendukung PKI di daerah-daerah. Kekhawatiran akan munculnya politik Islam ortodoks merupakan penyebab pemerintahan Suharto cenderung membatasi ruang bagi tumbuhnya Islam politik di lingkaran kekuasaannya.¹¹

Selain itu, kekhawatiran tersebut menyebabkan faktor Islam diletakkan di luar proses perumusan kebijakan luar

¹¹ Leifer, *Op.cit.* hal 138.

negeri Suharto. Hal ini tampak dari keengganan Indonesia menandatangani piagam pembentukan Organisasi Konferensi Islam (OKI) di Jeddah tahun 1972.¹² Hal itu dilakukan karena pemerintah Indonesia tidak mau dikategorikan sebagai negara Islam, karena pernyataan di dalam piagam tersebut menyebutkan bahwa para penandatangan adalah negara Islam. Bila pemerintah menandatanganinya, hal ini dikhawatirkan akan membuka kesempatan bagi kelompok Islam untuk meminta pemerintah bersikap sebagai negara Islam. Sedangkan pemerintah sendiri meengidentifikasikan Indonesia sebagai negara yang bukan teokratik maupun sekuler.

Begitu pula, ketika Indonesia, melalui MPR tahun 1966, menegaskan dukungannya terhadap perjuangan rakyat Palestina untuk menentukan nasibnya sendiri demi untuk menegakkan kebenaran, keadilan dan kemerdekaan. Bahkan Indonesia sendiri hingga pertengahan 80-an belum mengizinkan pembukaan kantor perwakilan PLO di Jakarta. Baru pada tahun 1987, ketika PLO membentuk pemerintahan peralihan pemerintahan baru Suharto menyetujui pembukaan kantor perwakilan Palestina tahun 1989.¹³ Kebijakan itu diambil karena dalam pandangannya perjuangan rakyat Palestina merupakan perkara suci, seperti perjuangan bangsa Indonesia yang secara global juga dalam rangka melawan kekuatan

¹² *Ibid.* hal 139

¹³ Suryadinata, *Op.cit* hal 204-206.

kolonial dan kekuatan asing. Selain itu, menurutnya konflik Timur Tengah hanya dapat diselesaikan dengan memberikan kemerdekaan kepada rakyat Palestina dan Israel menarik seluruh pasukannya dari seluruh wilayah Arab yang didudukinya termasuk Yerusalem.¹⁴ Dari pertimbangan tersebut tampak bahwa, walaupun Indonesia di bawah Suharto mengambil sikap yang jelas mendukung perjuangan rakyat Palestina, namun pertimbangan solidaritas Islam tidak tampak dalam kebijakan pandangan tersebut.

Dari pemaparan di atas tampak bahwa dua pemerintahan Indonesia tersebut tidak memasukkan Islam sebagai pertimbangan dalam politik luar negerinya. Hal ini dikarenakan kedua pemimpin tersebut berasal dari sub kultur Jawi Abangan, dimana sikap politik mereka cenderung untuk memilih pilihan-pilainya sekuler, sekalipun di dalam menyikapi persoalan-persoalan yang muncul di sekitar hubungan Indonesia dengan Timur Tengah. Mereka lebih memilih menghindari dari penggunaan alasan Islam dalam pengambilan kebijakan luar negeri Indonesia, walaupun mayoritas penduduknya Islam. Di sini jelas bahwa Islam hanya tampil dalam bentuk tidak dalam substansi.

Munculnya, Abdurahman Wahid ke kursi kepresidenan melalui proses yang demokratis menyebabkan munculnya pertanyaan baru tentang faktor Islam dalam politik Indonesia. Naiknya Gus Dur ke kursi

¹⁴ *Ibid.*

kepresidenan tersebut tidak dapat dilepaskan dari peran faksi porors tengah yang memiliki pendukung dari partai-partai Islam. Selain itu, figur Abdurahman Wahid sudah terkenal sebagai pimpinan oragnisasi Islam terbesar di Indonesia Nahdatul ulama, sehingga muncul persepsi bahwa kebijakan politik luar negeri Indonesia akan banyak dipengaruhi oleh faktor Islam.

Selain itu, latar belakang pendidikan presiden Indonesia hasil proses demokratis ini, pernah juga menjadi mahasiswa di Timur Tengah tepatnya di Mesir dan Irak. Persepsi mengenai kuatnya pengaruh faktor Islam dalam politik luar negeri Indonesia semakin kuat. Namun, selama belajar di Timur tengah antara tahun 1964-1970, Gus Dur lebih mendalami kebudayaan Eropa melalui kegemarannya menonton film-film Perancis dan sepakbola. Bahkan ketika pindah ke Irak, Adurrahman Wahid memperdalam juga filasfat dan teori sosial Eropa, di samping film-film klasik.¹⁵ Hal ini kelak yang banyak mempengaruhi pemikiran Islamnya yang cenderung pluralis dan liberal ketimbang mengembangkan gagasan Islam yang eksklusif dan radikal, sebagaimana kebanyakan sarjana dari Timur Tengah. Sehingga oleh Greg Barton dalam disertasinya memasukkan Abdurahman Wahid ke dalam kelompok pemikir Islam neo-Modernis¹⁶

¹⁵ Greg Barton, *Gagasan Islam Liberal di Indonesia*, Paramadina dan Pustaka Antara, Jakarta 1999, hal.327.

¹⁶ Kajian lebih jauh tentang modernisme dan neo-modernisme lihat Greg Barton dalam *ibid* hal.5 . Modernis merupakan sebutan untuk para intelektual muslim yang menganjurkan pentingnya pembaharuan pemikiran Islam dimana keahlain

Sehingga dalam sejarah perkembangan pemikirannya, Abdurrahman Wahid lebih sering menganjurkan adanya pemisahan antara Islam dengan politik praktis atau dalam kenegaraan. Karena pemikiran yang selalu mengidealkan kehidupan nabi dan para pengikutnya di abad sebelumnya terlalu ideal. Untuk maju dan lepas dari stagnasi, maka kaum muslim harus berfikir secara historis dan hermeneutik, tidak hanya selalu mengagungkan zaman keemasan para nabi dan sahabat. Dasar pemikiran ini bermuara pada penempatan nilai-nilai Islam baik yang berupa teks maupun gagasan ideal Islam di luar kerangka penyelesaian masalah-masalah kenegaraan. Jadi faktor Islam bukanlah faktor penting dalam pandangan Abdurrahman Wahid di dalam mengelola pemerintahannya, tetapi tantangan dan kenyataan obyektiflah yang mempengaruhi kebijakan, walupun di dalam kenyataannya yang mengantarkannya ke kursi kepresidenan adalah partai-partai yang berbasis masa Islam, seperti PPP, PKB, PBB, PAN dan partai Keadilan.

Sehingga faktor Islam, di dalam mengelola hubungan luar negeri Indonesia dapat dikatakan tidak berubah, di

dan pengetahuan klasik-modern maupun tradisional digabungkan dengan pendekatan aktual di dalam menafsirkan suatu teks. Sedangkan neomodernisme merupakan tanggapan dalam pemikiran Islam terhadap tekanan, tantangan, serta peluang-peluang modernitas. Disamping itu, neo-modernisme berpandangan bahwa keterlibatan langsung kelompok-kelompok agama ke dalam partai politik secara tidak terelakkan akan menimbulkan ketegangan-ketegangan sektarian dan polarisasi berdasarkan aliran keagamaan. Sehingga pemikiran ini menekankan pula pentingnya pemisahan antara gereja dan negara.

mana ditempatkan di luar pertimbangan-pertimbangan pengambilan kebijakan. Walaupun saat ini Departemen Luar Negeri dipimpin oleh Alwi Shihab yang juga merupakan keturunan Timur Tengah dan latar belakang pendidikan Islam, namun faktor Islam tidak cukup kuat untuk mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia. Figur menlu, walaupun berasal dari keturunan Timur Tengah sebagaimana pendahulunya Ali Alatas, dalam kenyataannya lebih banyak hidup di negara-negara Barat sekular, sehingga pemikirannya pun sejalan dengan pemikiran Abdurahman Wahid dalam mengelola negara, di mana pertimbangan agama harus berada di luar pengambilan kebijakan luar negeri Indonesia. Sebagaimana pernyataannya pada pertemuan dengan DPR, dimana ditegaskan bahwa politik Indonesia tetap bebas dan aktif, namun disesuaikan dengan kondisi terakhir. Dalam penjabarannya Indonesia akan menjalin kerjasama dengan semua negara sepanjang hal itu menguntungkan Indonesia baik secara citra maupun ekonomi.¹⁷ Yang berbeda adalah bahwa pemerintahannya tidak menganut Islamophobia sebagaimana kebijakan luar negeri di bawah Suharto, sehingga menutup hubungan dengan negara seperti Libya, sebaliknya dengan dasar kepentingan ekonomi mengundang negara-negara tersebut untuk menanamkan investasinya di Indonesia.¹⁸

¹⁷ *Republika*, 8, Maret 2000, hal.8.

¹⁸ Lihat Barry Wain, "Indonesia's One Man Foreign Policy", *Asia Wall Street Journal*, 3 Februari 2000, hal 10.

Walaupun struktur politik Indonesia telah berubah dengan semakin kuatnya posisi DPR, namun figur-figur eksekutif tetap memegang faktor yang dominan dalam mewarnai pengambailan kebijakan luar negeri Indonesia. Dari pendekatan budaya politik, elit politik di atas dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa faktor Islam belum cukup kuat mendominasi hubungan luar negeri Indonesia. Sedangkan selama ini, faktor Islam merupakan variabel yang berpengaruh terhadap pasang surutnya hubungan Indonesia dengan Timur Tengah. Sehingga prospek hubungan Indonesia dengan Timur Tengah yang didasarkan pada solidaritas Islam belum akan berkembang dengan pesat. Sebaliknya, bila ada peningkatan hubungan antara Indonesia dengan Timur Tengah lebih dikarenakan pendekatan pragmatis yang lebih menguntungkan kepentingan Indonesia daripada solidaritas Islam itu sendiri.

III. Palestina-Israel: Usaha-Usaha Membuka Hubungan dengan Israel

Isu kemerdekaan Palestina, merupakan salah satu masalah luar negeri yang mendapat sorotan publik yang besar dari masyarakat muslim di Indonesia. Kita dapat melihat bahwa setiap perkembangan dari masalah ini selalu diberitakan oleh media masa Indonesia, bahkan sering menjadi *headline* di beberapa surat kabar. Hal ini menunjukkan bahwa memang isu ini memiliki keterkaitan dengan kepentingan publik di Indonesia. Keterkaitan

tersebut, tidak dapat dilepaskan dengan keberadaan Masjid *Al Aqsha* di Jerusalem. Bagi masyarakat muslim, Masjid *Al Aqsha* tersebut secara historis merupakan kiblat pertama umat Islam sebelum Mekkah. Nasib masa depan kemerdekaan Palestina ini sangat terkait dengan keberadaan masjid tersebut. Sehingga tidak mengherankan setiap kekerasan yang dilakukan Israel terhadap rakyat Palestina mendapat reaksi dari kelompok masyarakat muslim di Indonesia dalam bentuk demonstrasi maupun aksi-kasi solidaritas.

Sedangkan, bagi pemerintah sendiri, isu ini sering menempatkan pemerintah pada posisi yang mendua antara memenuhi tuntutan publik dengan kepentingan-kepentingan pragmatis. Karena selama pemerintahan Sukarno dan Suharto, sikap resmi pemerintah adalah mendukung perjuangan kemerdekaan rakyat Palestina dan sekaligus tidak menjalin hubungan diplomatik dengan Israel selama Palestina belum merdeka. Secara konsisten sikap itu ditunjukkan oleh pemerintahan Sukarno dengan menolak delegasi Israel pada *Asian Games* di Jakarta tahun 1964.

Namun, sikap tersebut sering bertabrakan dengan kepentingan Indonesia, terutama setelah berakhirnya Perang Dingin dengan munculnya Amerika Serikat sebagai pemenang Perang Dingin. Selama ini, Amerika Serikat merupakan pendukung utama keberadaan Israel di Timur Tengah. Sehingga posisi Israel semakin kuat dengan

tampilnya sekutunya Amerika Serikat sebagai *super-power* tunggal. Dominannya peran Amerika Serikat sering mempengaruhi sikap Indonesia yang sering dikaitkan dengan masalah pengakuan terhadap Israel.

Setidaknya, kesepakatan damai yang dicapai antara PLO dan Israel di Gedung Putih 13 September 1993 yang dilakukan oleh wakil Palestina Yaser Arafat dan wakil Israel Yitzhak Rabin dengan disaksikan oleh Presiden Amerika Bill Clinton telah mempengaruhi kebijakan Indonesia terhadap Israel yang telah berjalan selama era Sukarno dan dua puluh tahun pemerintahan Suharto. Ini bisa kita lihat dari perkembangan isu pembukaan hubungan diplomatik Indonesia-Israel, dimana sikap pemerintah pada waktu itu terbagi menjadi sikap resmi yang menegaskan bahwa pemerintah Indonesia belum memikirkan pembukaan hubungan diplomatik dengan Israel dan tidak resmi yang mengadakan kontak-kontak dengan pejabat pemerintah Israel.¹⁹ Kunjungan dan dua kali pertemuan antara Presiden Suharto dengan Yitzhak Rabin yaitu di Cendana (15 oktober 1993) dan di New York (22 oktober 1995) menunjukkan adanya pergeseran sikap elit politik dalam menyikapi perkembangan Palestina-Israel.

Walaupun di tingkat masyarakat, pada umumnya menunjukkan adanya arus kuat untuk menolak rencana pembukaan hubungan diplomatik tersebut. Alasannya,

¹⁹ Budi *op.cit.* hal 130.

selama Israel belum melepaskan tanah jajahannya atas bangsa Arab, termasuk kota suci Al Quds (Jerusalem) yang didudukinya sejak 1967, maka pemerintah Indonesia tidak seharusnya membuka hubungan diplomatik dengan Israel.²⁰

Untuk menghindari tekanan publik terhadap usaha-usaha penjajakan hubungan Indonesia dengan Israel, pemerintah sering menyebut usaha-usaha tersebut hanya pada tingkat pribadi bukan pemerintah atau tidak resmi. Begitu pula terhadap kehadiran delegasi Israel ke Denpasar dalam fora internasional seperti WTO pada awal Oktober 1993, pemerintah menghindar dengan menyebut kehadiran delegasi Israel, karena diundang oleh organisasi internasional, bukan pemerintah Indonesia.

Usaha-usaha Israel untuk membuka hubungan diplomatik dengan Indonesia pada kurun waktu ini sangat intensif, terbukti lobi-lobi bukan hanya terjadi pada tingkat pemerintahan tetapi juga pada masyarakat. Pada tingkat masyarakat, Israel sempat mengundang sejumlah media masa Indonesia untuk melakukan wawancara langsung dengan PM Yitzhak Rabin pada bulan Februari 1994. Dalam pertemuan tersebut Rabin menyatakan harapannya agar hubungan Indonesia-Israel segera diwujudkan. Bahkan, dalam kesempatan tersebut Rabin sempat menjelaskan bahwa pertemuan dengan Suharto di Jakarta telah mencapai kesepakatan untuk secara bertahap

²⁰ *Ibid.* hal 131

melalui jalur bisnis dibangun hubungan antara Jakarta dan Tel Aviv.²¹

Selain itu, Israel juga mengundang empat tokoh Islam Indonesia diantaranya Abdurahman Wahid untuk melihat lebih jauh proses perdamaian antara Israel dan Jordania serta seminar tentang perdamaian yang disponsori oleh Harry S Truman Institute pada bulan Oktober 1994.²² Abdurahman Wahid yang pada waktu itu masih menjabat ketua PB Nahdatul Ulama sepulang dari kunjungan tersebut menyarankan kepada pemerintah untuk segera membuka hubungan dengan Israel. Karena dengan adanya hubungan dengan Israel, Indonesia akan memiliki peran di dalam membantu perjuangan kemerdekaan rakyat Palestina.

Usaha-usaha Israel tersebut tampaknya hampir menuai hasil, ketika Abdurahman Wahid melalui proses demokratis berhasil menduduki posisi orang pertama di pemerintahan. Di awal konsolidasi pemerintahannya, pemerintahan Abdurahman Wahid kembali menegaskan melalui Menlu Alwi Shihab tentang pentingnya membuka hubungan dagang dengan Israel²³. Hal itu, penting untuk meningkatkan lobi Indonesia di dunia internasional dalam menghadapi tekanan-tekanan internasional terhadap pelanggaran HAM di Timor Timur. Tekanan-tekanan tersebut dirasakan oleh pemerintahan Abdurrahman Wahid

²¹ *Ibid.* hal 134

²² *Ibid.*

²³ *Republika*, 8 Desember 1999

seperti yang diakui sendiri oleh Alwi Shihab bahwa Pemerintah Amerika Serikat terus mendesak Pemerintah RI untuk merealisasikan hubungan dagang dengan Israel.

Pembukaan hubungan dagang dengan Israel juga sejalan dengan kebijakan hubungan luar negeri yang lebih terbuka yang dianut oleh Pemerintahan Abdurrahman Wahit.²⁴ Langkah ini ditempuh untuk membantu pemulihan perekonomian Indonesia yang masih terpuruk. Untuk itu, diperlukan dukungan aliran modal dari luar negeri baik berupa investasi langsung maupun portofolio. Sedangkan diketahui bahwa lembaga keuangan internasional banyak dikuasai oleh masyarakat keturunan Yahudi Internasional. Oleh sebab itu, hubungan dagang dengan Israel akan menguntungkan Indonesia karena akan memperkuat lobi ekonomi Indonesia di dunia internasional, selain itu Israel sendiri menurut Alwi Shihab memiliki pendapatan perkapita US\$16.824,00 dengan PDB US\$ 19,2 milyar sangat potensial bagi produk ekspor Indonesia.²⁵

Untuk merealisasikan langkah tersebut, telah dilakukan pertemuan antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan George Soros, seorang pialang dunia keturunan Yahudi di New York dalam kesempatan mengikuti KTT

²⁴ Kebijakan luar negeri yang lebih terbuka maksudnya berusaha mencari kawan yang siap membantu pembangunan kembali ekonomi Indonesia dan mengkonsolidasikan proses demokrasi di Indonesia. Oleh karenanya kebijakan ini sering disebut sebagai "ecumenical foreign policy" sebagaimana yang dikutip dari Alwi Shihab. Lebih jauh dapat dilihat di *Asia Wall Street Journal*, 3 Februari 2000.

²⁵ *Suara Pembaruan*, 7 Desember 1999

Milenium PBB.²⁶ Sebelumnya, Abdurrahman Wahid secara resmi telah menerima delegasi dagang Israel sebagai bagian dari upaya menjalin hubungan lebih jauh dengan Kadin Indonesia. Namun, pertemuan ini terkesan tertutup, karena saat itu reaksi masyarakat sangat keras terhadap rencana pembukaan hubungan dagang dengan Israel.²⁷

Hal ini tampak dari penilaian dari beberapa kelompok masyarakat yang menilai langkah tersebut sebagai tindakan yang tidak memperhatikan aspirasi sebagian besar masyarakat muslim di Indonesia, atau sebagai tindakan yang berlawanan dengan para pendukung Abdurrahman Wahid sendiri.²⁸ Akibatnya, langkah tersebut dapat mengganggu proses rekonsiliasi yang sedang berjalan di dalam negeri, yang bermuara pada munculnya instabilitas nasional. Reaksi keras yang muncul dari para pendukungnya menunjukkan bahwa komunikasi politik atau sosialisasi politik Abdurrahman Wahid dalam masalah ini masih memiliki kelemahan yang pada muaranya akan mengurangi legitimasi pemerintah.

Selain itu, rasionalisasi dari langkah ini, masih perlu diperdebatkan lebih jauh, terutama visi dari langkah ini menurut UUD 1945. Di mana di dalam pembukaan

²⁶ *Media Indonesia*, 5 April 2000, sebelumnya George Soros oleh Mahathir dikecam penyebab krisis moneter di kawasan Asia, akibat aksi spekulasinya terhadap mata uang Asia.

²⁷ *Republika*, 22 Desember 1999, hal.13.

²⁸ *Republika*, 8 Desember 1999.

tercantum dengan jelas, bahwa Indonesia menentang segala bentuk penjajahan, artinya langkah untuk melawan penjajahan Israel atas bangsa Palestina bagi Indonesia salah satu bentuknya adalah tidak berhubungan diplomatik ataupun dagang. Menurut pertimbangan strategispun – untuk menghindari pengadilan internasional terhadap para jenderal atas pelanggaran HAM di Timtim, bukanlah rasionalisasi yang mengundang dukungan dari TNI sendiri sebagai institusi. Sebaliknya pihak TNI menolak kebijakan tersebut, karena akan mendapat sorotan publik, di mana saat ini institusi ini sedang pula menghadapi sorotan akibat dampak dari pelaksanaan Dwi-Fungsi ABRI di era Suharto.

Dari sudut ekonomi, pakar ekonomi Unair, Prof. Dr. Suroso Imam Zadjudi SE menilai bahwa hubungan dagang RI-Israel akan merugikan Indonesia baik secara ekonomi maupun politik. Dari sisi ekonomi ia melihat bahwa kepiawaian strategi dagang Israel akan dapat menjajah ekonomi Indonesia. Hal ini bisa dilihat dari ketertarikan mereka pada sektor strategis seperti listrik, semen dan penerbangan.²⁹

Selain argumentasi yang berbasis kepada kepentingan strategis di atas, Abdurrahman Wahid juga memunculkan konsep peran Indonesia di dalam proses perdamaian Timur Tengah. Pilihan kebijakan ini tidak dapat dilepaskan dari kiprahnya sebelum menjadi Presiden, sebagai anggota Yayasan Simon Peres yang berjuang

²⁹ *Kompas* 22 Desember 1999, hal.3.

menciptakan perdamaian di Timur Tengah. Salah satu usulan yang diajukan oleh Abdurrahman Wahid untuk memecahkan kebuntuan perundingan final Israel-Palestina saat menerima secara terpisah delegasi Israel dan Palestina yang datang ke Jakarta adalah pembagian kekuasaan di wilayah Yerusalem. Di wilayah ini, kekuasaan administratif seharusnya dipegang oleh Israel sedangkan kekuasaan politik dijalankan oleh sebuah komite dari tujuh negara, yaitu: Mesir, Yordania, Syria, Lebanon, Palestina, Israel dan PBB. Untuk itu, Abdurrahman Wahid berkeinginan terlibat dalam pembicaraan damai yang akan berlangsung di Amerika Serikat.³⁰

Reaksi keras dari dalam negeri muncul dari Presiden Partai Keadilan-sebuah partai yang memiliki perhatian terhadap perjuangan rakyat Palestina. Bahkan, secara resmi partai ini menggerakkan massanya ke DPR untuk menolak setiap langkah membuka hubungan dengan Israel selama Palestina belum mendapatkan kemerdekaannya. Usulan tersebut, dinilai oleh Partai Keadilan akan menguntungkan posisi Israel dalam perundingannya dengan Palestina. Padahal, Israel merupakan penjajah di atas tanah Palestina.³¹ Proposal di atas juga menimbulkan reaksi dari surat kabar di Timur

³⁰ *Asian Wall Street Journal*, 16 Agustus 2000, hal 4.

³¹ *Republika*, 23 Agustus 2000, hal 19.

³² *Republika*, 18 Agustus 2000, hal 19.

Tengah yang menilai proposal tersebut telah bertentangan dengan perjuangan rakyat Palestina dan dunia Arab.³²

Keinginan Abdurahman Wahid untuk berperan dalam proses perdamaian di Timur Tengah juga tampak di dalam pidato pembukaan konferensi ke-104 IPU (*Inter-Parliamentary Union*) di Jakarta, di mana Jakarta akan bersikap netral terhadap perkembangan yang terjadi di Timur Tengah. Sikap ini, mendapat reaksi dari delegasi Palestina yang kecewa terhadap sikap Indonesia tersebut. Ia menilai bahwa sikap tersebut bertentangan dengan sikap Indonesia selama ini, yang selalu berpihak kepada rakyat Palestina.³³ Kekecewaan tersebut terkait dengan situasi terkahir, dimana Israel tengah melakukan kekerasan yang mengakibatkan ratusan warga sipil Palestina meninggal. Sedangkan peristiwa tersebut sendiri diakibatkan oleh kunjungan Ariel Sharon ke Masjid Al Aqsha. Bahkan, ditengah kecaman internasional atas aksi Israel tersebut, PBB hendak membentuk komisi pencari fakta pelanggaran HAM tersebut. Pernyataan kekecewaan tersebut sempat menyebabkan Menlu Alwi Shihab meminta pemerintah Palestina untuk menarik Dubes Palestina Ribbi Yawad dari Indonesia, karena dinilai gagal memberikan pengertian kepada delegasi Palestina tentang sikap Indonesia tersebut, walupun akhirnya tidak menyebabkan penarikan Dubes tersebut.

³³ *Kompas*, 19 Oktober 2000.

Sikap dan pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid terhadap masalah Israel juga memicu masalah dengan Malaysia. Pihak kementrian luar negeri Malaysia meminta klarifikasi atas pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid tentang permintaan Perdana Menteri Mahathir Muhamad untuk menjadi penghubung antara Malaysia dengan Israel pada wawancaranya dengan majalah *Far Eastern Economic Review*.³⁴ Walaupun tidak menyebabkan krisis diplomatik, namun pernyataan diseputar masalah Indonesia dengan Israel dan Palestina telah menimbulkan berbagai tangapan yang berseberangan.

Sehingga, dari pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa, pertama, Presiden Abudurrahman Wahid dalam masalah Israel-Palestina secara eksplisit ingin mewujudkan gagasan lamanya bagi upaya membuka hubungan langsung dengan Israel. Hal ini sama seperti yang dilakukan oleh Suharto, namun karena legitimasi agama dari Suharto relatif lemah pada waktu itu, hal itu dilakukan secara diam-diam dan disebut sebagai hubungan tidak resmi. Namun, langkah-langkah yang diambil oleh kebijakan luar negeri Gus Dur lebih terbuka dan menunjukkan sikap yang serius terhadap upaya tersebut. Hal ini, mungkin karena legitimasinya kuat, karena terpilih melalui proses yang demokratis, sehingga memiliki kekuatan untuk membuka hubungan dengan Israel. Disini, Abdurrahman Wahid cenderung menggunakan pertimbangan pribadinya sebagai bagian

³⁴ *Media Indonesia*, 10 Desember 1999.

dari perkembangan pemikirannya daripada merefleksikan dinamika politik di dalam negeri.

Kedua, yang tampak pula dari pendekatan Abdurrahman Wahid dalam masalah ini adalah keinginannya untuk berperan sebagai juru damai dalam proses perdamaian Timur Tengah. Namun, langkah ini dari sudut sejarah diplomasi sebagai tindakan ahistoris, karena keterlibatan suatu aktor baru dalam suatu proses dialog seperti di Timur Tengah diperlukan adanya undangan dari pihak yang bersengketa serta kekuatan yang memang dapat mempengaruhi hasil dari dialog tersebut seperti, peran Amerika Serikat dan negara Eropa. Artinya, di sini politik luar negeri Indonesia tampak aktif dalam masalah Timur Tengah, namun hal itu tidak didukung oleh kapasitas Indonesia. Tentunya, kita tidak lupa bahwa kapasitas Indonesia di luar negeri sedang menurun akibat tekanan internasional maupun krisis politik di dalam negeri sendiri yang sedang berlangsung.

IV. Hubungan Ekonomi

Hubungan ekonomi antara Indonesia dengan Timur Tengah, sebenarnya telah menunjukkan perkembangan yang lambat bahkan dikatakan tidak signifikan terhadap keseluruhan total perdagangan RI sejak tahun 1950an dan 1970an.³⁵ Kurangnya perhatian kebijakan luar negeri

³⁵ Lihat, Yoyol Ariesusanto, *Hubungan Indonesia -Timur Tengah di dalam Hubungan Luar Negeri Indonesia Selama Orde Baru*, CSIS, Jakarta, 1994, hal 231.

Indonesia tersebut disebabkan oleh orientasi politik luar negeri yang cenderung ke Barat, sehingga menghalangi perkembangan hubungan ekonomi. Selain itu masalah letak geografis yang jauh dirasakan juga menjadi kendala bagi perkembangan hubungan ekonomi dengan kawasan Timur Tengah dibanding dengan ASEAN ataupun Asia Pasifik.³⁶ Kurangnya perhatian tersebut tampak dengan nilai perdagangan yang hanya mencapai 1 % dari total perdagangan Indonesia pada tahun 1971-1972.³⁷

Rendahnya perdagangan dengan Timur -Tengah dibanding dengan kawasan lain, dapat pula dilihat di dalam perkembangan perkembangan perdagangan Indonesia antara tahun 1994-1998 seperti yang ditunjukkan tabel di bawah ini.

Tabel 1.
Impor Indonesia Berdasarkan Wilayah Asal Tahun 1994-1998
(Juta US\$)

No	Wilayah Asal	1994	1995	1996	1997	1998
1	Asia Pasifik	22.077,1	27.668,7	28.606, 4	28.496,9	18.697,3
2	Uni Eropa	6.612,1	8.175,2	9.233,6	8.333,6	5.855,7
3	Timur Tengah	1.326,0	1.642,4	1.562,7	1.606,7	976,1
4	Amerika Latin	475,2	670,9	673,9	635,4	351,4
5	Asia Selatan	365,4	610,4	108,3	840,1	457,8

Sumber: diolah dari BPS

³⁶ Siti Mut'ah Setyawati Hakim, "Politik Luar negeri Indonesia Terhadap Timur Tengah", *Prospektif*, Vol. 4 No.4, PPSK, Yogyakarta, 1992. Hal.299.

³⁷ Susanto *op.cit.*

Tabel 2
Ekspor Indonesia Berdasarkan Wilayah Tujuan
(Juta US\$)

No	Wilayah Tujuan	1994	1995	1996	1997	1998
1	Asia Pasifik	30.712,4	34.522,7	37.526,9	39.920,3	35.537,4
2	Uni Eropa	5.949,4	6.760,3	7.723,3	8.096,1	7.774,8
3	Timur Tengah	1.241,1	1.509,5	1.625,0	1.912,1	1.815,7
4	Amerika Latin	365,3	551,0	550,4	682,4	591,8
5	Asia Selatan	592,4	701,5	894,6	1.159,7	1.271,2

Sumber : diolah dari data BPS

Berdasarkan tabel di atas tampak bahwa posisi perdagangan antara Indonesia dengan kawasan Timur Tengah berada pada peringkat ke-3., di mana prosentasenya masih jauh dibanding dengan kawasan Asia Pasifik. Hal ini bisa terjadi, karena untuk kawasan Asia Pasifik telah terbentuk APEC maupun AFTA sebagai organisasi regional yang berupaya meningkatkan perdagangan diantara para anggotanya. Salah satu agenda yang mempercepat pertumbuhan perdagangan Indonesia dengan kawasan ini adalah rencana perdagangan bebas, selain secara geografis Indonesia lebih dekat dengan kawasan ini.

Bukan hanya itu, yang menyebabkan perdagangan di Indonesia dengan kawasan ini tampak mendominasi perdagangan internasional Indonesia. Faktor pasar ekspor, di mana terdapat negar-negara maju seperti Amerika

Serikat dan Jepang merupakan pasar ekspor terbesar prosuk-produk Indonesia. Selain itu, Indonesia juga memiliki ketrgantungan modal dengan kawasan ini, karena sebagian besar investasi luar negeri berasal dari kawasan ini.

Menilik keunggulan tersebut tidak mengherankan, bila Abdurrahman Wahid sebagaimana pendahulunya Suharto tetap mempertahankan prioritas hubungan ekonomi yang cenderung ke kawasan Asia Pasifik dan Eropa. Setidaknya berdasarkan strategi kebijakan luar negeri yang lebih terbuka dalam upaya mencari kawan yang dapat membantu pemulihan ekonomi Indonesia yang terpuruk akibat krisis moneter dan politik. Keberadaan kawasan ini jauh lebih menarik ketimbang kawasan Timur Tengah di dalam membantu Indonesia keluar dari krisis.

Walaupun pada masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid berusaha keluar dari ketergantungannya dengan IMF, namun upaya diversifikasi bantuan luar negeri belum berani memilih Timur Tengah sebagai alternatif pembiayaan pembangunan Indonesia. Usaha itu sebenarnya tampak dari keseriusan Abdurrahman Wahid dari serangkaian kunjungannya ke luar negeri, memasukkan beberapa negara Timur Tengah sebagai tujuan dari lawatannya yang dinilai kontroversial oleh kalangan dalam negeri. Sejumlah negara yang dikunjungi tersebut seperti Arab Saudi, Kuwait, Qatar, Yordania, Mesir dan Iran. Dalam kerangka yang sama Abdurrahman Wahid

juga memasukkan Irak dan Libya sebagai tujuannya, walaupun hal itu mendapat tekanan dari Amerika Serikat.

Di dalam upaya menarik perhatian dari negara-negara Timur Tengah, Abdurrahman Wahid menggunakan salah satu kelebihan diplomasinya dengan menggunakan bahasa Arab secara langsung disertai dengan humor-humor segar ciri khasnya atau disebut oleh Bary Wain sebagai *Indonesia's One Man Foreign Policy*.³⁸ Usaha tersebut menghasilkan sejumlah komitmen seperti yang dinyatakan oleh Alwi Shihab setelah pertemuan dengan investor dari Timur Tengah di Istana Negara bahwa investor Timur Tengah berkomitmen menanamkan investasinya senilai US\$ 500 juta diantaranya pada berupa saham-saham di BUMN dan aset BPPN.³⁹ Secara khusus pemerintah Kuwait sebelumnya juga sepakat memberikan bantuan proyek pembangunan senilai US\$ 50 juta. Bantuan tersebut ditegaskan oleh Dubes Kuwait sebagai upaya meringankan beban yang dirasakan bangsa Indonesia yang sedang dilanda krisis ekonomi.⁴⁰

Hal lain yang menonjol dari upaya merintis hubungan ekonomi dengan Timur Tengah adalah adanya upaya merealisasikan penjualan 5 helikopter ke Iran. Perjanjian penjualan helikopter tersebut sebelumnya tertunda akibat adanya embargo atas Iran oleh Amerika Serikat serta embargo peralatan militer yang dialami oleh

³⁸ *Asian Wall Street Journal*, 3 Februari 2000.

³⁹ *Kompas*, 5 Mei 2000

⁴⁰ *Republika*, 16 September 1999

Indonesia.⁴¹ Selain itu dalam kerangka penjualan minyak Irak untuk kemanusiaan oleh PBB, pemerintah Indonesia berusaha memperoleh minyak tersebut untuk ditukarkan dengan produk-produk Indonesia. Ini tentunya dapat mengurangi ketergantungan sebagian kecil impor minyak jenis tertentu dari Timur Tengah. Karena selama ini minyak mentah Indonesia yang berkadar belerang rendah diekspor ke Jepang dan Amerika Serikat, sedangkan untuk memenuhi kebutuhan minyak domestik diimpor minyak mentah berkadar belerang tinggi dari Timur Tengah.

Timur Tengah selain memiliki potensi pasar dan minyak seperti di atas juga memiliki lembaga pembiayaan seperti IDB (Islamic Development Bank). Walaupun badan ini pada awalnya dibentuk oleh negara-negara yang tergabung di dalam OKI (Organisasi Konferensi Islam), namun dalam kenyataannya modal terbesar berasal dari negara-negara Timur Tengah. Hal itu disebabkan oleh sisa pendapatan dari minyak mereka yang cukup tinggi. Namun selama ini juga pemerintah Indonesia kurang dapat memanfaatkan potensi lembaga ini untuk menjadi alternatif pembiayaan pembangunan. Ini disebabkan oleh besarnya ketergantungan Indonesia kepada lembaga pembiayaan yang sudah ada seperti IMF dan World Bank.

Pada satu sisi langkah-langkah diplomasi bilateral yang telah dilakukan oleh pemerintahan Abdurrahman Wahid dapat menjadi alternatif hambatan dari keterbatasan

⁴¹ *Media Indonesia*, 30 September 2000.

lembaga multilateral antara Indonesia dengan Timur Tengah. Karena dibandingkan dengan kawasan Asia Pasifik, wadah untuk membangun kerja sama ekonomi dengan Timur Tengah masih kurang. Namun ketika Indonesia mengalami krisis ekonomi, kerja sama multilateral tersebut menghadapi tantangan yang berat bahkan menjadi salah satu penyebab krisis yang berkepanjangan. Di sinilah diplomasi luar negeri ala Abdurrahman Wahid dapat dikatakan sebagai sebuah terobosan baru.⁴²

Namun, strategi tersebut tidak lepas dari kritik yang keras dari dalam negeri, pertama karena frekuensi kunjungan luar negeri Abdurrahman Wahid semakin meningkat sedangkan konsolidasi di dalam negeri lemah. Sehingga strategi ini sering mengundang kritikan dari DPR maupun kelompok masyarakat tertentu. Seperti yang diungkapkan oleh Akbar Tanjung yang mengkhawatirkan tingginya frekuensi tersebut dapat mengganggu kesehatan fisik Abdurrahman Wahid.⁴³ Selain itu strategi ini juga membutuhkan biaya perjalanan yang tinggi sehingga sempat dimintai keterangan oleh Komisi I DPR. Kedua, langkah diplomasi ini juga kurang efektif karena tidak diikuti oleh diplomat-diplomat Indonesia untuk menindaklanjuti kesepakatan-kesepakatan antara presiden Abdurrahman Wahid dengan negara-negara yang

⁴² Lihat, Ben Perkasa Drajat, "Diplomasi Luar Negeri ala Abdurrahman Wahid", *Kompas* 11 Pebruari 2000, hal.4. Menurutnya apa yang dilakukan oleh Gus Dur dipandang sebagai terobosan bilateralisme.

⁴³ *Suara Pembaruan*, 27 Januari 2000, hal.2

dikunjungi. Dalam hal ini selama setahun pemerintahan Abdurrahman Wahid terbukti nilai investasi dari luar negeri masih rendah. Walaupun hal tersebut tidak terlepas dari faktor dinamika politik di dalam negeri yang cenderung mengurangi citra pemerintahan Abdurrahman Wahid di luar negeri. Ketiga, kelemahan lain yang muncul dari usaha membangun hubungan ekonomi dengan cara bilateral tersebut adalah lemahnya prioritas atau fokus dari kebijakan luar negeri Indonesia. Akibatnya optimalisasi dari kerja sama bilateral tersebut juga kurang tergarap secara serius. Dengan kata lain perencanaan dari usaha-usaha yang telah ditempuh oleh Abdurrahman Wahid di Timur Tengah tampak kurang terencana.

V. Tenaga Kerja Indonesia

Salah satu isu yang menonjol dalam hubungan antara Indonesia dengan Timur Tengah adalah masalah tenaga kerja Indonesia. Isu ini terangkat di masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid setelah terungkapnya kasus TKW Indonesia, Kartini⁴⁴, yang terancam hukuiman rajam sampai mati. Kasus Kartini ini telah mengundang reaksi dari beberapa LSM seperti Fatayat NU, Muslimat NU, Wanita Katolik, Koalisi Perempuan Indonesia, LBH Apik dan mahasiswa. Mereka menuntut agar pemerintah menghentikan pengiriman TKW ke Timur Tengah. Selain itu muncul juga desakan-desakan dari masyarakat agar

⁴⁴ *Kompas*, 8 Maret 2000

pemerintah merealisasikan gagasan badan monitoring yang bertugas memantau segala sesuatu yang terjadi pada diri TKI.

Tekanan-tekanan tersebut menunjukkan ada kelompok baru dalam masyarakat yang tidak didasarkan pada faktor Islam menaruh perhatian kepada hubungan Indonesia dengan Timur Tengah. Dalam hal ini perhatian mereka tertuju kepada perlindungan terhadap HAM TKI Indonesia di luar negeri. Ini menunjukkan pemerintah masih lemah di dalam menangani kasus-kasus yang muncul seperti yang dicatat oleh Solidaritas Perempuan bahwa jumlah TKW yang mengalami kekerasan di Arab Saudi dari tahun 1998 hingga 1999 meningkat lebih dari 100%, dari 227 kasus menjadi 484 kasus. Untuk mengatasi hal tersebut pemerintah Indonesia, menurut Alwi Shihab, sedang menyiapkan *Umbrella Agreement*, dimana pemerintah setempat di Timur Tengah dan pemerintah Indonesia bisa bekerja sama untuk mengoptimalkan perlindungan bagi TKI.⁴⁵ Hal ini untuk mengatasi lemahnya koordinasi antara Departemen Luar Negeri, Departemen Tenaga Kerja, serta Asosiasi Perusahaan Pengerah Jasa TKI. Diharapkan *Umbrella Agreement* tersebut dapat mengeliminir dampak yang disebabkan lemahnya koordinasi tersebut. Karena secara dini perlindungan terhadap TKI dapat pula dilakukan oleh pemerintah setempat berdasarkan muatan dari perjanjian tersebut.

⁴⁵ *Kompas*, 8 Maret 2000, hal.2

Namun usaha tersebut di atas kurang mendapat respon dari pemerintah negara-negara Timur Tengah karena adanya perbedaan kebijakan di dalam memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja. Karena ternyata menurut Alwi Shihab sendiri para duta besar Indonesia di negara-negara tersebut sudah tidak bisa menangani masalah HAM TKI. Untuk itu pemerintah dalam hal ini menteri negara Pemberdayaan Perempuan mengusulkan penghentian pengiriman pembantu rumah tangga ke Arab Saudi.

Dari kasus di atas masalah TKI yang bekerja di Timur Tengah akan semakin meningkat seiring dengan semakin tingginya jumlah TKI yang bekerja di sana. Kondisi ini akan terus meningkat di tengah krisis ekonomi yang sedang dialami Indonesia, sehingga pemerintah sulit menyediakan lapangan pekerjaan di dalam negeri. Karena apabila pengiriman TKI dihentikan maka akan memperkecil devisa dan lapangan pekerjaan bagi TKI. Namun di satu sisi pelanggaran HAM yang dialami oleh para TKI seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah seperti diamanatkan di dalam Pembukaan UUD '45. Bagi pemerintahan Abdurrahman Wahid ini merupakan tantangan yang serius karena visinya tentang HAM sebelum menjabat sebagai presiden dipertaruhkan.

Begitu pula perubahan yang menyangkut paradigma HAM di dalam negeri, akan menimbulkan kelompok-kelompok masyarakat yang peduli terhadap

masalah sejenis. Di era reformasi ini mereka akan dengan lugas menyuarakan aspirasi tentang perlindungan TKI. Pada satu sisi Indonesia juga memerlukan devisa yang besar. Untuk itu Pemerintahan Abdurrahman Wahid harus memprioritaskan pembuatan persetujuan-persetujuan baru dengan negara-negara di Timur Tengah yang menyangkut perlindungan terhadap TKI. Pemerintahan Abdurrahman Wahid juga perlu menempatkan atase tenaga kerja untuk mengatasi kelemahan penanganan masalah ini oleh KBRI.

VI. Kesimpulan

Dari uraian di atas tampak bahwa orientasi politik luar negeri Abdurrahman Wahid terhadap kawasan ini tidak dipengaruhi oleh faktor solidaritas Islam, walaupun ia mantan pemimpin organisasi Islam dan kursi kepresidenannya pada awalnya didukung oleh partai-partai berbasis massa Islam. Hal ini tampak dari keinginannya untuk membuka hubungan dagang dengan Israel serta bersikap netral di dalam masalah konflik Arab-Israel. Penekanan pada pluralitas agama yang mendorong Abdurrahman Wahid untuk membawa Indonesia dapat memainkan peran besar sebagai juru damai di dalam proses perdamaian di Timur Tengah. Sebuah langkah yang berani mengingat reputasi internasional Indonesia sedang menurun seiring dengan krisis berkepanjangan di dalam negeri. Keinginan tersebut dapat dipahami, ketika Indonesia sedang menduduki Ketua GNB. Namun saat

ini kapasitas luar negeri Indonesia sedang menurun. Sebaliknya rencana tersebut telah menimbulkan reaksi dalam negeri yang terus memperlemah legitimasi Abdurrahman Wahid di mata sebagian pendukungnya.

Begitupula rencana Abdurrahman Wahid dikhawatirkan akan mengganggu persepsi negara-negara Timur Tengah yang selama ini menganggap Indonesia sebagai pendukung utama perjuangan rakyat Palestina seperti yang ditunjukkan oleh beberapa surat kabar berpengaruh di Timur Tengah. Kita dapat melihat reaksi diplomatik negara-negara Arab terhadap Israel yang sangat keras menyangkut pembantaian terhadap ratusan warga Palestina menyusul kunjungan Ariel Sharon ke Masjid *Al Aqsha*. Misalnya ditunjukkan oleh beberapa negara Arab yang memiliki hubungan diplomatik dengan Israel menarik diplomatnya dari Israel, begitu pula yang hanya memiliki hubungan dagangpun menghentikan hubungannya. Selain itu, secara jelas KTT Arab telah menghasilkan kesepakatan untuk menyediakan dana bagi perjuangan intifadha di Palestina. Krisis diplomatik yang sempat terjadi antara Indonesia dengan Palestina dapat dijadikan contoh betapa pemerintah saat ini sangat reaktif terhadap diplomat Palestina yang sebelumnya tidak terjadi di masa pemerintahan Suharto, karena adanya ikatan yang kuat untuk mendukung perjuangan rakyat Palestina. Bila perbedaan persepsi atas arah baru politik luar negeri Indonesia terhadap Timur Tengah tidak mampu dijelaskan dengan baik kepada negara-negara sahabat di Timur

Tengah, maka akan mengurangi arti dari sejarah hubungan Indonesia dengan Timur Tengah selama ini.

Penekanan pada diplomasi ekonomi untuk memperoleh kawan yang mau membantu pemulihan ekonomi Indonesia dari negara-negara Timur Tengah agaknya terkendala dengan minimnya perencanaan dan tindak lanjut dari terobosan bilateral yang telah dibangun oleh Abdurrahman Wahid melalui serangkain kunjungannya ke negara-negara timur Tengah. Bahkan upaya-upaya tersebut dinilai sebagian kalangan sebagai pemborosan dan tidak efektif karena tidak adanya prioritas. Kebijakan politik di atas juga dapat menjadi faktor kontraproduktif terhadap upaya-upaya mendapat bantuan ekonomi dari negara-negara di Timur Tengah. Pernyataan yang terlalu terus terang yang mendukung posisi Israel dalam perundingannya dengan Palestina akan dapat menyulitkan posisi politik luar negeri Indonesia di mata negara-negara Arab.

Untuk itu, dalam rangka meningkatkan perdagangan dengan negara-negara Arab, upaya diplomasi yang telah dibangun dengan menunjukkan identitas Islam seperti dengan menggunakan bahasa Arab ketika berdialog dengan pimpinan negara-negara Arab dapat menjadi modal bagi Indonesia. Namun untuk menangkap peluang-peluang yang lebih besar dari negara-negara Timur Tengah ini diperlukan kerja keras dan tindak lanjut para diplomat kita, terutama dalam merealisasikan

komitmen-komitmen yang telah diberikan oleh pemerintah setempat. Karena diplomasi yang hanya mengandalkan figur Abdurrahman Wahid yang memiliki sikap mendua terhadap Timur Tengah akan mengurangi momentum-momentum yang telah diciptakan sebelumnya. Artinya, diplomat-diplomat kita harus mampu menterjemahkan sikap Abdurrahman Wahid tersebut sehingga dapat ditangkap secara tepat oleh pemimpin-pemimpin negara-negara Timur Tengah.

Di samping dari perkembangan politik dan ekonomi di atas agaknya ada nuansa baru yang akan berkembang di masa yang akan datang. Perkembangan tersebut adalah munculnya kelompok-kelompok kepentingan yang mengadvokasi persoalan-persoalan di Timur Tengah seperti masalah Palestina dan TKI. Sebagai pemerintahan yang demokratis, Pemerintahan Abdurrahman Wahid dituntut untuk secara cepat merespon dan merumuskan kebijakan-kebijakan yang muncul dari dalam masyarakat. Artinya situasi ini dapat menjadi model bagaimana merespon kehendak publik dalam negeri dalam rangka pembuatan kebijakan luar negeri Indonesia. Antusiasme publik dalam negeri terhadap masalah Timur Tengah seharusnya juga menjadi perhatian pengambil kebijakan luar negeri yang selama ini orientasinya lebih pada kawasan Asia Pasifik dan Eropa. Seperti yang ditunjukkan pada tabel 1 dan tabel 2 tentang perdagangan internasional Indonesia, pasar dan modal di Timur Tengah belum tergarap secara optimal di dalam mendukung

pembangun ekonomi Indonesia.

Secara umum hubungan luar negeri Indonesia dengan negara-negara Timur Tengah dalam kurun waktu satu tahun Pemerintahan Abdurrahman Wahid menunjukkan intensitas yang lebih tinggi dibanding pemerintahan sebelumnya. Hal ini terkait dengan diakhirinya Islamophobia selama pemerintahan Soeharto dalam hal kebijakan luar negeri. Selain itu juga terkait dengan kebijakan luar negeri yang lebih terbuka, yang lebih bersifat pragmatis dengan ekonomi sebagai panglimanya. Tentunya ini dapat menjadi momentum bagi upaya peningkatan hubungan politik maupun ekonomi antara kawasan Indonesia dengan Timur Tengah. Untuk memanfaatkan momentum tersebut, variasi-variasi kerja sama bilateral dan multilateral dengan Timur Tengah harus ditingkatkan seperti pembentukan lembaga donor yang berasal dari negara-negara Arab maupun pemanfaatan yang sudah ada.

Daftar Pustaka

- Ariesusanto, Yoyok, *Hubungan Indonesia -Timur Tengah di dalam Hubungan Luar Negeri Indonesia Selama Orde Baru*, CSIS, Jakarta, 1994
- Bandoro, Bantarto, "Politik Luar Negeri Pemerintahan Abdurahman Wahid : Sebuah Refleksi", *ANALISIS CSIS*, tahun XXVIII/1999, No.4.
- Barton, Greg, *Gagasan Islam Liberal di Indonesia*, Paramadina dan Pustaka Antara, Jakarta 1999
- Drajat, Ben Perkasa, "Diplomasi Luar Negeri ala Abdurrahman Wahid", *Kompas*, 11 Pebruari 2000
- Hagan, Joe D, *Political Opposition and Foreign Policy in Comparative Perspective*, Lynne Rienner Publishers, London 1993
- Hakim, Siti Mutifah Setyawati, "Politik Luar negeri Indonesia Terhadap Timur Tengah", *Prospektif*, Vol.4 No.4, PPSK, Yogyakarta, 1992.
- Liefer, Michael, *Indonesia's Foreign Policy*, Allen and Uwin, London, 1983
- Ricklefs, M.C., *Sejarah Modern Indonesia*, (terj) Gadjah Mada Press, Yogyakarta 1990
- Sih Budi, Riza, *Indonesia-Timur Tengah, Masalah dan Prospek*, Gema Insani Press, 1997.

Sukma, Rizal, *Islam and Foreign Policy In Indonesia: Internal Weaknesses and Dilemma of Dual Identity*, The Asia Foundation's Project on Domestic Dynamics of Foreign Policy in Asia, 11 September 1999

Suryadinata, Leo, *Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Suharto*, (terj) LP3ES, Jakarta 1998

Wain, Barry, Indonesia's One Man Foreign Policy, *Asia Wall Street Journal*, 3 Februari 2000

Surat Kabar :

Republika, 16 September 1999

Suara Pembaruan, 7 Desember 1999

Asian Wall Street Journal, 16 Agustus 2000

Republika, 8 Desember 1999

Media Indonesia, 10 Desember 1999.

Republika, 22 Desember 1999

Kompas, 22 Desember 1999

Suara Pembaruan, 27 Januari 2000

Asia Wall Street Journal, 3 Februari 2000

Kompas, 8 Maret 2000

Media Indonesia, 5 April 2000

Kompas, 5 Mei 2000

Media Indonesia, 10 Agustus 2000

Republika, 18 Agustus 2000

Republika, 23 Agustus 2000

Media Indonesia, 30 September 2000.

Kompas, 19 Oktober 2000

BAB IV

Politik Luar Negeri Indonesia Terhadap Australia Pada Masa Setahun Pemerintahan Abdurrahman Wahid

Oleh: Hariyadi*

I. Pendahuluan

Hubungan Australia dan Indonesia terus memanas setelah Australia memimpin pasukan penjaga perdamaian multinasional yang memasuki Timor Timur (Timtim), setelah wilayah itu menyatakan lepas dari Indonesia melalui referendum 30 Agustus 1999 lalu. Aksi ini mendorong kritik pedas dari sebagian publik Indonesia baik mereka yang ada di Jakarta maupun di kota-kota besar Indonesia lainnya.

Sampai di penghujung waktu setahun kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid, dapat dikatakan bahwa hubungan bilateral kedua negara berada pada titik terendah, kondisi yang sangat berbeda secara diametral dengan beberapa dekade yang lalu khususnya ketika Partai Buruh pimpinan PM Paul Keating memegang pemerintahan Australia.¹

* Asisten Peneliti Madya di PPPI Setjen DPR-RI.

¹ Saat itu bahkan sempat terlontar kata-kata, tidak ada negara yang lebih penting bagi Australia di Asia kecuali Indonesia. Sebagian elit Indonesia merasa tersanjung dengan pendekatan Keating ini. Cara pendekatan yang sering menyanjung dan mengunjungi Indonesia dan memainkan peran "Bapak" dan "Anak" dengan mantan Presiden Soeharto. Lihat A. Eby Hara, "Mitos-mitos Seputar Hubungan RI-Australia", *Kompas*, 19 Desember 2000, hal. 30.

Dilihat secara retrospektif, memang diakui bahwa dalam batas tertentu, secara umum hubungan kedua negara tidak pernah baik sehingga banyak analisis cenderung melihatnya sebagai sesuatu yang dapat dipahami karena adanya perbedaan pandangan dan filosofi yang dianut kedua bangsa. Di satu sisi, Indonesia dilihat sebagai negara yang berkembang secara ekonomis dan belum sepenuhnya menganut lembaga-lembaga politik yang demokratis dalam menjalankan pemerintahan dan memiliki referensi kultur Timur. Sementara itu, di sisi lain, Australia adalah negara maju secara ekonomis dan telah menjalankan prinsip-prinsip demokrasi dalam menjalankan pemerintahannya serta menjadikan Barat sebagai sentral identifikasinya.²Isu tentang Timtim, hak asasi manusia (HAM) dan dalam batas tertentu isu Papua Barat adalah salah satu faktor penentu tidak harmonisnya hubungan kedua negara.

Diakui bahwa dalam bidang ekonomi selama ini hubungan bilateral kedua negara juga tidak terlalu signifikan. Meskipun wisatawan Australia semakin banyak yang datang ke Indonesia tetapi tidak pernah dapat meningkatkan saling pemahaman kedua bangsa. Hubungan antar-pemerintah (G-to-G relations) bagus tetapi elemen-elemen publik di Australia dan Indonesia sama-sama tidak melihat pentingnya negara tetangga

² Menangnya kelompok yang tetap mengikatkan diri dengan Ratu Inggris dalam bentuk Monarkhi konstitusional dalam referendum nasional Australia tahun 1999 lalu dapat menjadi indikasi masih kuatnya identifikasi Barat bagi masyarakat Australia.

ini. Hubungan di antara para politisi juga minimal. Satu fakta yang menyakitkan adalah bahwa isu-isu di Indonesia dijadikan komoditas atau konsumsi dalam negeri Australia. Hal yang sama juga bagi akademisi dan praktisi.³ Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa satu-satunya faktor yang menjadikan kedua negara terfetakompli terhadap perlunya hubungan bilateral kedua negara adalah kedekatan geografis dan kepentingan menjaga secara bersama-sama keamanan di perbatasan. Namun demikian keharusan kedua negara itu hidup saling bertetangga dengan baik belum menjamin suksesnya hubungan bilateral mereka mengingat dalam jangka waktu hampir setengah abad hubungan bilateral itu, kedua bangsa masih melihat sama-sama asing.⁴

Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid adalah pemerintahan yang mewarisi buruknya kondisi hubungan kedua negara karena naiknya ke tampuk kekuasaan berbarengan dengan dimulainya penyelesaian Timtim secara menyeluruh dengan segala aspeknya paska-jajak pendapat dan keterlibatan Australia di Interfet. Dilihat dari apa yang disebut Presiden Abdurrahman

³ Lihat Sofyan Wanandi, *"Indonesia-Australia Relations in the Context of Developments in Asia Pacific"*, *Regional Dimension of Indonesia-Australia Relations* (Jakarta : CSIS, 1984), hal. 7.

⁴ Kumpulan artikel yang mengulas tentang hal ini dari beberapa aspek misalnya dapat dilihat dalam *Australia di Mata Indonesia, Kumpulan Artikel Pers Indonesia 1973-1988*, (Jakarta: Kedubes Australia & PT Gramedia, 1989). Juga L.B. Murdani, "Indonesia-Australia Bilateral Relations : Diverse Culture-Converging Interests", dalam Hadi Soesastro & Tim McDonald (eds.), *Indonesia-Australia Relations : Diverse Cultures, Converging Interests* (Jakarta: CSIS, 1995). hal. 15-20.

Wahid dalam politik luar negerinya sebagai *good-neighborhood policy*⁵ sebagai pedomannya dan sifat kepemimpinan Abdurrahman Wahid sendiri yang dinilai sangat demokratis serta semakin terpuruknya kondisi dalam negeri, tampilnya sosok Abdurrahman Wahid sebenarnya mempunyai peran yang sangat berarti dalam menata kembali hubungan kedua negara yang berada pada titik terendah. Dan hal ini pun ditangkap birokrasi kementerian luar negeri di Canberra yang percaya bahwa Abdurrahman Wahid akan melakukan inisiatif perekatan kembali hubungan kedua negara yang sudah morat-marit setelah ia percaya bahwa Australia telah menunjukkan keseriusannya menjalin kembali hubungan bilateral yang rusak melalui *position paper* dan *defense paper* negeri itu terhadap Republik Indonesia (RI).⁶ Tetapi rupa-rupanya tekanan kelompok-kelompok publik di dalam negeri dan sejumlah politisi di parlemen Indonesia begitu kuat akibat kekecewaan mereka terhadap kebijakan negara itu di Timtim dan dukungannya pada gerakan Papua Merdeka, menjadikan Presiden Abdurrahman Wahid mengakomo-

⁵ "Presiden ke Australia Kemungkinan Akhir November", *Kompas*, 3 November 2000, hal. 6. Majalah *Far Eastern Economic Review (FEER)* mencatat bahwa *open-door policy* bahkan telah diinisiatifkan sebelum dia diangkat menjadi Presiden. Lihat pembalikan kebijakan Presiden Wahid yang dramatis berkaitan dengan masalah HAM terutama yang menyangkut sisa-sisa orang-orang Indonesia di pengasingan paskakudeta komunis tahun 1965. *FEER*, Vol. 163, No. 1 (Des.30, 1999-Jan.6, 2000):18.

⁶ Hal ini diketahui ketika Dubes Australia, John McCarthy, berpamitan kepada Presiden Wahid sebelum mengakhiri tugasnya di Indonesia. Ketika Mc.Carthy menanyakan kapan Presiden Wahid ke Australia, jawaban singkat Presiden adalah ia akan ke Australia jika negara itu telah mengirimkan *position paper* dan *defense paper*. Lihat "Presiden ke Australia Kemungkinan Akhir November", *Kompas*, 3 November 2000 hal. 6.

dasinya dan tidak bisa berbuat banyak, setidaknya untuk sementara waktu.

Bersamaan dengan era reformasi dan proses pematangan demokratisasi politik di Indonesia di mana perimbangan kekuatan antara eksekutif dengan legislatif semakin baik---kalau tidak dapat disebut semakin kuatnya posisi legislatif---peran dan tuntutan publik dalam ikut mempengaruhi arah kebijakan luar negeri RI yang dijalankan pada tahun pertama kekuasaannya dinilai semakin kuat. Kuatnya tuntutan dan dorongan publik dan sejumlah elit politik di parlemen Indonesia terhadap hubungan RI dengan Amerika Serikat (AS), RI dengan Australia dan rencana Presiden Abdurrahman Wahid membuka hubungan dagang dengan Israel turut mempengaruhi alternatif akhir kebijakan luar negeri yang diambilnya.

Dalam konteks hubungan RI-Australia, bahkan dapat ditarik kesimpulan bahwa publik dan sekelompok elit politik di perlemen cukup memberikan kontribusi, kalau tidak dapat disebut menjadi faktor utama, mengapa Pemerintahan Wahid menjalankan politik luar negeri yang mungkin sangat berbeda dengan yang diperkirakan sebelumnya oleh banyak kalangan di luar negeri sehingga semakin memperburuk hubungan bilateral kedua negara. Alasannya jelas, intervensi Australia di Timtim tahun lalu dinilai sangat mengecewakan elit-elit politik Indonesia. Mereka mengecam pemerintahan PM John Howard yang

turut memalukan Indonesia secara internasional ketika sebuah pasukan penjaga perdamaian PBB pimpinan Australia dikirim ke Timtim untuk menghentikan pertumparan darah di sana.⁷

Kepahitan itu telah membuka rajutan beberapa dekade diplomasi Australia. Kondisi yang semakin memberatkan bagi Australia adalah bahwa beberapa anggota elit politik Indonesia kini bahkan merasa bahwa mereka tidak lagi percaya pada Australia. Dan tampaknya hal ini ditangkap Australia. Oleh karena itu ketika Presiden menunda untuk ketiga kalinya rencana kunjungannya ke sana banyak kalangan merasa terkejut dan tampaknya kini semakin banyak kalangan di sana yang menilai bahwa penundaan itu sebagai serangkaian dari apa yang disebutnya sebagai pengabaian yang disengaja (*calculated slights*).⁸

Alasan lain, mengapa Presiden Wahid mengambil kebijakan luar negeri yang tidak begitu "memperhatikan" Australia adalah perubahan situasi internasional dan perubahan orientasi politik luar negeri yang diarahkan pada pendekatan dengan dunia Timur. Gagasan untuk menciptakan solidaritas dan penguatan kerja sama tiga negara Asia---Poros Jakarta-Delhi-Beijing---cukup memberikan bukti. Namun demikian, bukan berarti Indonesia sama sekali tidak mendekati kekuatan utama Barat.

⁷ Lihat Lincoln Wright, "No Time for Canberra to Play Shy", *Asian Wall Street Journal*, 22 November 2000, hal. 8.

⁸ *Ibid.*

Kebijakan Presiden Abdurrahman Wahid untuk tetap mengembangkan hubungan dengan mereka tetap dijalankan. Oleh karena itu, dalam setahun kunjungan Presiden ke luar negeri, beberapa negara besar dan penting secara ekonomis dan politik menjadi tujuan kunjungan tersebut, kecuali Australia. Dan tampaknya bagi Presiden Wahid hal ini dinilai sebagai sesuatu yang harus dilakukan mengingat kuatnya tekanan publik dalam negeri untuk menyelesaikan masalah dalam negeri, memperbaiki citra RI di luar negeri khususnya dalam penegakan HAM dan misi pencarian bantuan asing.

Masalah yang perlu kita pertanyakan adalah faktor-faktor apa yang menjadikan kebijakan luar negeri RI dalam setahun Pemerintahan Abdurrahman Wahid terhadap Australia kurang mendapat porsi yang semestinya, setidaknya-tidaknya pandangan ini dari Australia, mengingat hubungan bilateral kedua negara sebelumnya sangat konstruktif dan negara itu sudah cukup berperan dalam bidang pembangunan ekonomi, pendidikan dan militer sebagai negara tetangga terdekat. Kemudian, faktor apa yang turut menentukan adanya "pembalikan" kebijakan Presiden Wahid terhadap Australia sehingga pada akhirnya Pemerintah Indonesia menyambut inisiatif Australia bagi pemulihan hubungan kedua negara? Ke dalam format seperti inilah akan dikaji tentang politik luar negeri setahun Pemerintahan Abdurrahman Wahid terhadap Australia dengan melihat kecenderungan politik luar negeri selama setahun

pemerintahannya dan adaptasinya terhadap lingkungan internasional.

II. Orientasi Politik Luar Negeri Presiden Wahid

Banyak analis yang memberikan penilaian terhadap kebijakan luar negeri yang ditempuh selama tahun pertama kekuasaannya. Di satu sisi, tentu penilaian itu positif, tetapi di sisi lain justru penilaiannya banyak yang menilai bahwa politik luar negeri di bawah kekuasaannya dijalankan tanpa arah, strategi dan tujuan yang jelas, sehingga terkesan dikelola secara amatiran.⁹

Dilihat secara umum, ada beberapa faktor yang turut menentukan terhadap arah politik luar negeri RI di bawah Pemerintahan Abdurrahman Wahid setahun ini, baik yang berdimensi internasional maupun domestik. Dan dapat dipastikan, faktor kondisi domestik sangat menentukan mengapa Presiden Wahid menjalankan politik luar negeri seperti itu. Di samping itu, kalau kita sepakat bahwa negara adalah organ yang harus selalu menyesuaikan diri dengan lingkungan tempat negara tersebut berada, sudah pasti sejumlah adaptasi terhadap lingkungan juga dilakukan Pemerintahan Wahid.

Faktor-faktor seperti mendesaknya penyelesaian masalah dalam negeri khususnya dalam bidang ekonomi dan mengatasi gerakan separatisme paska-jajak pendapat

⁹ Pandangan ini misalnya lihat Rizal Sukma, "Politik Luar Negeri Dikelola secara Amatiran" *Kompas*, 29 November 2000, hal. 6.

di Timtim---secara khusus mendesaknya kebutuhan akan bantuan ekonomi dan keperluan mendapatkan dukungan terhadap integritas wilayah RI---dorongan untuk memperkuat solidaritas Asia-Pasifik, upaya memperbaiki citra Indonesia di luar negeri (dalam bidang HAM, misalnya) dan dalam batas tertentu, semakin melemahnya kohesifitas organisasi regional ASEAN, serta adanya mitos terhadap posisi RI vis-à-vis Australia dapat menjadi alat bedah dalam menganalisis bagaimana fokus politik luar negeri Pemerintahan Abdurrahman dijalankan selama setahun ini.

A. Kompleksitas Masalah Dalam Negeri

Siapa pun orang dan apapun penilaiannya, kiranya tidak terbantahkan bahwa kehadiran tokoh Abdurrahman Wahid sebagai pemimpin Indonesia mewarisi kondisi dalam negeri yang morat marit, berbarengan dengan derasnya proses reformasi di Indonesia. Tekanan ekonomi, politik dan sosial dalam negeri dirasakan semakin berat sejak krisis multi-dimensional terjadi. Berbagai langkah dan strategi yang dijalankan sejak jatuhnya mantan Presiden Soeharto untuk mengatasi permasalahan dimaksud tidak menunjukkan tanda-tanda yang menggembirakan, malah cenderung sebaliknya, menunjukkan kondisi yang dinilai sebagian pengamat semakin tidak terarah, srampangan dan semakin menanggung biaya sosial dan politik yang semakin tinggi. Hal ini ditandai dengan semakin kalutnya segenap

permasalahan dalam negeri. Pengangguran merebak, sektor riil yang tidak kunjung berjalan, banyaknya pemogokan dan tingkat kekerasan sosial yang semakin menunjukkan hilangnya identitas kita sebagai bangsa. Masalah lain yang tidak kalah peliknya adalah semakin derasnya tuntutan pemisahan diri dari Aceh dan Papua sehingga masalah ini dapat menyedot lebih banyak energi pemerintah yang seharusnya dapat difokuskan pada pembenahan perekonomian dan politik dalam negeri.

Beranjak dari asumsi bahwa hubungan Indonesia dengan Australia sebelumnya ternyata baik hanya dalam tataran antar-pemerintah dan baiknya hubungan kedua negara selama ini tidak terlalu istimewa,¹⁰ menjadikan posisi Australia dinilai kurang mendukung terhadap proses penyelesaian masalah dalam negeri Indonesia. Sebaliknya, bahkan Australia dinilai terlalu banyak turut campur dalam masalah dalam negeri Indonesia seperti dalam masalah Timtim dan yang akan datang diprediksikan di Papua. Kondisi seperti inilah yang semakin memicu sentimen nasional di sebagian kelompok masyarakat dan elit politik kita, sehingga pada gilirannya kondisi itu semakin meningkatkan resistensi kita terhadap Australia.

Bila dilihat rujukan *good neighborhood policy* yang dijadikan pedoman politik luar negeri Presiden

¹⁰ Wanandi, *op.cit.*, hal. 7.

Abdurrahman Wahid, sebenarnya ia tetap memberikan perhatian terhadap negara tetangga di Selatan kita, setidaknya-tidaknya secara matematis di atas kertas, minimal demi menjaga kelangsungan hubungan bilateral yang telah terjadi selama ini. Ada beberapa alasan untuk hal ini. *Pertama*, kritik tajam Presiden Abdurrahman Wahid terhadap Australia dinilai sebagai sesuatu yang setengah hati, sebagai upaya untuk mengakomodasi kuatnya tekanan publik dan sejumlah elit politik di parlemen. Tarikulur antara publik dan elit politik Indonesia dengan pemerintah berkaitan dengan rencana kunjungan Presiden Wahid ke Australia dapat menjadi bukti bahwa ia dinilai tetap memberikan perhatian pada Australia.

Seperti kita ketahui bahwa rencana kunjungan Presiden ke Australia pernah beberapa kali diutarakan tetapi rencana itu ditentang Parlemen Indonesia (DPR-RI), apalagi setelah adanya tuduhan bahwa Australia mendukung upaya-upaya pemisahan Papua dari wilayah Indonesia. Tentangan itu dijawab secara verbal oleh Presiden Wahid sendiri bahwa justru dengan kunjungan itu Indonesia bisa menerangkan secara jelas apa maksud Indonesia. Bahkan ketika Menteri Luar Negeri (Menlu) RI, Alwi Shihab mendapat tekanan dari Komisi I DPR-RI untuk segera memutuskan hubungan diplomatiknya dengan Australia, ia menyatakan bahwa bagaimana bisa Indonesia memutuskan hubungan diplomatik dengan

negara yang telah menyatakan secara positif atas komitmennya untuk memperbaiki hubungannya yang telah renggang.¹¹

Kedua, adanya perubahan dan adaptasi orientasi politik luar negeri Indonesia di bawah Pemerintahan Abdurrahman Wahid yang diorientasikan pada penguatan solidaritas dengan kekuatan-kekuatan utama di Timur seperti Cina dan India, tanpa memutuskan hubungan yang telah terjalin dengan negara-negara terkemuka di Barat yakni AS dan sejumlah negara Eropa Barat. Bila dilihat secara real bahwa Australia adalah termasuk negara yang tidak terlalu dijadikan fokus politik luar negeri Pemerintahan Abdurrahman Wahid, praktis secara rasional langkah dan orientasi politik luar negeri RI tidak menjadikan Australia sebagai "aliansi" utama Indonesia, sehingga memelihara hubungan sebatas keharusan sebagai tetangga yang saling berdekatan adalah sesuatu yang harus dilakukan. Sementara itu, pada waktu yang bersamaan, langkah kebijakan luar negeri Abdurrahman Wahid yang lebih asertif seperti itu terhadap Australia dapat mengakomodasi tekanan publik dan sekelompok elit politik di parlemen.

Ketiga, mendesaknya penyelesaian permasalahan dalam negeri terutama masalah ekonomi dan politik, dalam hal ini gerakan separatisme di sejumlah propinsi Indonesia dan lambatnya proses pemulihan ekonomi. Seperti

¹¹ *Republika*, 9 November 2000, hal. 2.

kita asumsikan sebelumnya bahwa hubungan kedua negara dalam bidang politik dan ekonomi, khususnya dalam bidang investasi dan perdagangan, tidaklah terlalu signifikan dan bahkan dinilai Australia---melalui Dubes negara itu di Jakarta---neraca perdagangan RI-Australia tidak mungkin berimbang karena dukungan perekonomian kedua belah pihak yang berbeda. Atau dengan kata lain, kedua negara memiliki kemampuan jual beli yang berbeda.¹² Data dari Biro Pusat Statistik (BPS) yang diolah oleh Departemen Perindustrian dan Perdagangan RI (Deperindag), pada periode Januari-Agustus 1999 dan periode yang sama tahun 2000, dari 25 negara tujuan utama ekspor non-migas Indonesia, Australia berada di urutan ke-14 di bawah sejumlah negara maju dan industri utama seperti AS, Jepang, Singapura, Inggris, Jerman, Belanda, Hong Kong, Taiwan dan lain-lain dengan nilai masing-masing (dalam jutaan dollar AS) US\$ 500,7 dan US\$ 612,3.¹³ Ditilik ke belakang, meskipun Australia merupakan salah satu dari delapan penanam modal utama di Indonesia, hubungan perdagangan kedua negara juga selalu menunjukkan defisit bagi Indonesia, kondisi yang untuk masa-masa krisis seperti sekarang ini sangat tidak menguntungkan bagi Indonesia. Neraca perdagangan kedua negara selama sedikitnya sembilan tahun terakhir (1989-1997), selalu mencatat defisit bagi Indonesia dengan rekor nilai tertinggi pada tahun 1996 yakni US\$ 1,3 milyar.

¹² *Business News*, 31 Oktober 1998, hal. 9.

¹³ Data dari BPS, diolah oleh Deperindag dikutip dalam www.dprin.go.id.

Dari figur seperti ini, jelaslah bahwa "pengenyampingan" Australia dalam rangka menggalang dukungan ekonomi untuk menyelesaikan masalah ekonomi dalam negeri yang menjadi salah satu dorongan utama pelaksanaan luar negeri, kalau tidak dapat disebut sebagai faktor yang membebani kelancaran pelaksanaan politik luar negeri RI, adalah sebagai fenomena yang dapat dipahami. Oleh karena itu, segenap sinyal-sinyal positif berupa serangkaian inisiatif tawaran bantuan Australia pada masa awal-awal kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid tidak mendapatkan respon positif baik dari eksekutif maupun DPR. Apalagi, pada masa-masa jajak pendapat di Timtim dan ketika tekanan separatisme di Papua meningkat, apapun inisiatif bantuan dan kerja sama Australia selalu dimaknai publik dan politisi Indonesia sebagai pembungkus terhadap intervensi negara itu terhadap masalah dalam negeri Indonesia.

B. Dorongan Memperbaiki Solidaritas Asia

Secara teoritis negara adalah sebuah organisme yang selalu berusaha beradaptasi dengan lingkungannya yang berubah baik di dalam negeri maupun di luar negeri.¹⁴ Tujuannya adalah untuk menyelesaikan masalah-masalah dalam negeri yang dihadapi dan merealisasikan tuntutan-tuntutan dalam negeri melalui politik luar negeri

¹⁴ Dikonsepsikan oleh Rosenau [1981] dikutip dalam Bantarto Bandoro "Politik Luar Negeri Pemerintahan Abdurrahman Wahid : Sebuah Refleksi Ke Depan", *Analisis CSIS*, Th. XXVIII, 1999, No. 4, hal. 395.

yang diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu.¹⁵

Alasannya jelas bahwa berakhirnya Perang Dingin telah mendorong negara-negara di Asia Pasifik untuk menata kembali hubungan internasional mereka dan menciptakan lingkungan strategis dan keamanan yang lebih stabil dan konstruktif. Sampai kini upaya-upaya itu terus berlangsung dan negara-negara Asia termasuk Indonesia dan ASEAN, adalah kelompok negara yang memiliki insentif paling besar untuk mempertahankan stabilitas dan keamanan kawasan.¹⁶ Pernyataan presiden ini menyiratkan bahwa jaringan inti pelaksanaan luar negeri Indonesia akan terfokus pada kawasan Timur meskipun skenario seperti ini tidak dimaksudkan untuk meninggalkan kekuatan Barat dan AS seperti sudah disampaikan Presiden Abdurrahman Wahid sendiri kepada Presiden Bill Clinton ketika ia berkunjung ke AS. Malahan sebaliknya, pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid adalah sinyal bahwa Indonesia dengan sejumlah negara Asia utama akan memegang peran yang semakin penting dan menjadi faktor strategis dalam pembentukan tatanan hubungan internasional di Asia Pasifik, khususnya dalam bidang keamanan.¹⁷

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, hal. 394.

¹⁷ *Ibid.* Meskipun, misalnya pandangan dari Jepang, kehadiran dan peran AS di Pasifik masih menjadi inti utama penciptaan stabilitas kawasan, sekiranya skenario Indonesia demikian, dalam batas tertentu langkah ini tentu mendapat sebagian dukungan publik AS yang menginginkan pemerintahnya untuk tidak terlalu terlibat secara eksekutif dalam urusan luar negeri terutama yang membebani sumber

Dari perspektif ini, dapat dipahami jika Presiden Abdurrahman Wahid atau Menlu Alwi Shihab berusaha meyakinkan masyarakat untuk melansir kebijakan luar negeri yang berbeda dengan pendahulunya sebagai langkah adaptasi. Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto misalnya, kebijakan luar negeri Indonesia lebih berorientasi pada AS dan negara-negara Barat lainnya daripada negara-negara Asia.¹⁸

Pada masa-masa awal kepemimpinan Abdurrahman Wahid, beberapa indikasi terjadinya pergeseran orientasi politik luar negeri RI adalah ketika ia menyebut Cina, India dan Jepang sebagai bagian penting dari hubungan luar negeri Indonesia.¹⁹ Di samping itu, dalam upaya meningkatkan *leverage* diplomasi RI di kawasan Timur Tengah, khususnya dalam konteks penyelesaian Israel-Palestina, Presiden RI ke-4 itu juga pernah merencanakan untuk membuka dagang dengan Israel dalam rangka meningkatkan dukungannya terhadap perekonomian Indonesia.²⁰

Banyak analis menilai langkah itu sebagai langkah untuk mengoreksi pelaksanaan politik luar negeri sebelumnya dan untuk mengimbangi AS dan Barat dengan

dalam negeri dan tidak terkait langsung dengan kepentingan AS. Simpul keterangan ini dapat dilihat misalnya, dalam paper Adirini Pujayanti, "Kebijakan 'Humanitarian Interventionism' Amerika Serikat di Kosovo", *Kajian*, Vol. 5. No. 4 (PPPI DPR-RI, Desember 2000): 523-545, khususnya dalam pembahasan subjudul tentang Isolasionisme Amerika, hal. 532.

¹⁸ Bandoro, *op.cit.*, hal. 394.

¹⁹ *Media Indonesia*, 11 November 2000 dikutip dalam *ibid.*, hal. 393.

²⁰ *Ibid.*

membangun poros Cina-India-Jepang di satu sisi dan menyeimbangkan negara-negara Islam radikal dengan menjalin kontak terbuka dengan Israel di sisi lain.²¹ Proses mencari keseimbangan baru ini memang merupakan gejala era-paska Perang Dingin. Kebijakan Presiden Wahid itu bukan semata-mata untuk membangun "kemitraan strategis" dengan negara-negara kunci Asia untuk mengimbangi Barat tetapi juga menciptakan perubahan-perubahan di negara-negara kunci Asia agar mereka lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan Indonesia.²²

Selain kontroversi soal "kebijakan" Abdurrahman Wahid atas rencananya menempatkan ketiga negara besar Asia dalam satu jaringan inti politik luar negerinya, Presiden Abdurrahman Wahid juga telah mengeluarkan pernyataan ataupun sebuah gagasan yang mencerminkan adanya sebuah konsepsi tentang perlunya sebuah kekuatan baru dalam sistem internasional. Presiden Abdurrahman Wahid telah melansir perlunya dibentuk sebuah forum yang beranggotakan Indonesia, Selandia Baru, Australia, Papua Nugini dan Timtim.

Secara garis besar, pertimbangan mendasar diusulkannya Forum Pasifik Barat (FPB) adalah faktor-faktor seperti perubahan politik, ekonomi dan lingkungan internasional yang melingkungi Indonesia sendiri. Secara

²¹ *Suara Pembaruan*, dikutip dalam *ibid.*, hal. 393.

²² *Kompas*, 31 Oktober 1999, dikutip dalam *ibid.*, hal. 394.

analitis, setidaknya-tidaknya ada dua hal yang turut membidani kelahiran konsepsi ini. *Pertama*, sebagai salah satu upaya untuk menjawab permasalahan Indonesia selama ini yang dinilai terlalu lambat proses pemulihannya. Ini artinya, Presiden Wahid menciptakan sebuah gagasan semacam "forum solidaritas kawasan" sebagai tujuan-antara untuk membantu mempercepat proses penyelesaian masalah-masalah Indonesia yang dinilai terlalu lambat.²³ Sementara, dilihat dari sudut pandang lingkungan dunia internasional, Forum ini dilihat sebagai motor penggerak perubahan dunia, setidaknya-tidaknya di Pasifik, menuju terwujudnya kemakmuran dan keamanan bersama. Hal ini akan terkait secara langsung ketika negara-negara di Pasifik dihadapkan pada sejumlah masalah terutama politik yang belum terselesaikan. Sejumlah kekalutan politik masih saja terjadi paska-pergolakan seperti di Fiji dan Papua Nugini.²⁴ Namun demikian satu pertanyaan mendasar dari fenomena ini (atas usulan ini) adalah seberapa jauh kelayakan gagasan Presiden Wahid ini. Sebagai negara penggagas, tentulah Indonesia cukup memberikan arti signifikansinya terhadap usulan itu. Dan sudah pasti, Indonesia bakal memerankan peran yang besar sekiranya gagasan itu terwujud, sementara kondisi politik dan ekonomi Indonesia belum

²³ Bandingkan dengan pernyataan Ketua DPR, Akbar Tanjung, bahwa Forum seperti ini tidak diperlukan karena tidak berkaitan langsung dengan masalah dalam negeri yang dihadapi Indonesia. *Suara Pembaruan*, 28 November 2000, hal. 2.

²⁴ Lihat dan bandingkan dengan Budi Hari Wibowo, "Kontroversi Forum Pasifik Barat", *Media Indonesia*, 21 Desember 2000, hal. 4.

menunjukkan tanda-tanda pemulihan yang berarti. Kemudian, bagaimana komitmen negara-negara yang diajak masuk dalam forum itu, dan seberapa jauh tingkat kepercayaan mereka terhadap usulan ini. Kepercayaan dan komitmen negara-negara calon peserta harus diraih Presiden Abdurrahman Wahid sehingga dapat mengeliminasi asumsi bahwa gagasan ini tidak lebih dari kepentingan Indonesia untuk menciptakan kekuatan baru menandingi kelompok-kelompok kekuatan dunia yang telah ada sebelumnya dan forum itu banyak diupayakan sebagai kebutuhan dalam rangka menggalang solidaritas kawasan Asia Pasifik.²⁵

Kedua, adanya kekecewaan Presiden Abdurrahman Wahid dengan Menteri Senior Singapura, Lee Kuan Yew. Seperti diketahui bahwa sebagai negara yang paling maju tingkat pembangunannya di lingkungan ASEAN, Singapura merasa bahwa negara itulah yang paling menanggung beban bila usulah perluasan ASEAN yang mencakup negara-negara yang baru merdeka seperti Timtim, misalnya. Dalam kondisi ASEAN-10 seperti sekarang saja, negara itu merasa terbebani oleh masuknya Kamboja dan Laos karena tingkat perkembangan mereka yang sangat timpang dengan negara-

²⁵ Bila dikaitkan dengan gagasan besar mantan Presiden Soekarno bagi terciptanya sebuah "komunitas" dunia baru vis-a-vis kekuatan Barat, gagasan ini tentunya akan dapat menjadi sebuah kajian yang menarik.

negara anggota lainnya. Oleh karena itu dapat dipahami ketika Singapura dengan tingkat perkembangan ekonominya yang maju berusaha menciptakan semacam forum kerja sama dengan melibatkan kekuatan-kekuatan ekonomi utama di Pasifik seperti Australia dan Selandia Baru.

Kekecewaan Presiden Abdurrahman Wahid pada Singapura, dimulai setelah adanya pernyataan ketidakpuasannya dengan hasil KTT Informal ASEAN (AIS ke-4) di Singapura, 24-25 November tahun lalu. Seperti dikutip oleh juru bicara kepresidenan, bahwa KTT ASEAN kurang memberikan penekanan kepada pemberian keuntungan terhadap negara-negara yang kurang berkembang di ASEAN karena dalam KTT itu lebih banyak ditekankan pada soal kompetisi, bukan soal bagaimana memberikan bantuan kepada negara-negara yang kurang berkembang. Hal inilah yang menjadikan usulan Presiden Abdurrahman Wahid agar Timtim dan Papua Nugini dimasukkan ke dalam ASEAN tidak begitu mendapatkan dukungan. Singapura misalnya, menganggap bahwa terlalu mahal untuk memasukkan kedua negara tersebut karena mereka kurang berkembang sehingga memerlukan tambahan biaya. Kekecewaan Presiden Wahid juga berkaitan dengan pernyataan Menteri Senior Singapura, Lee Kuan Yew tentang kurang kondusifnya investasi di Indonesia dalam sebuah seminar di Sydney,

Australia. Pernyataan itu bisa ditangkap mencampuri masalah dalam negeri Indonesia.²⁶ Selain itu, kekecewaan Presiden Abdurrahman Wahid terhadap Singapura juga menyangkut usulannya tentang pembentukan Forum Pasifik Barat, yang tampaknya tidak mendapatkan dukungan negara itu.²⁷

C. Memperbaiki Citra RI di luar Negeri

Upaya pemerintah Indonesia dalam memperbaiki citra dirinya sebagai negara yang patut disegani, kalau tidak dapat disebut diperhitungkan, di dunia internasional terus dilakukan. Apalagi ketika Indonesia sedang menghadapi sejumlah permasalahan dalam negeri yang dalam batas tertentu tidak terlepas dari perhatian dan sorotan dunia internasional, terutama berkaitan dengan masalah HAM. Pada saat yang bersamaan, Pemerintah juga dituntut oleh publik untuk segera menyelesaikan permasalahan ekonomi dan politik dalam negeri. Dengan demikian, secepatnya upaya memperbaiki citra dirinya di

²⁶ Pemerintah Singapura memilih diam dan tidak menanggapi kecaman Presiden Abdurrahman Wahid kendatipun harian *The Business Times* dan *The Straits Times* memuat kecaman itu meskipun akhirnya Pemerintah Singapura memberikan tanggapan terhadap kecaman itu. *Kompas*, 28 November 2000, hal.1.

²⁷ *Ibid.* Bandingkan dengan tajuk *Asian Wall Street Journal*, yang berisi kecaman dan sekaligus ancaman Presiden Wahid: "It became clear from my meeting with Lee Kuan Yew that Singapore is only looking for profit". Kemudian harian yang berbasis di Jakarta juga mengutip pernyataan Presiden Wahid, "They [Singapore] just look after themselves". Sementara pernyataan yang berbaur ancaman adalah "if we hold the water for a moment, they [Singapore] will have no water to drink". Lihat sebuah tajuk "Water Torture, Wahid threatens to dry out Singapore", *Asian Wall Street Journal*, 27 November 2000, hal. 6.

dunia internasional, Indonesia harus melakukan diplomasi yang harus benar-benar dapat memberikan dua hasil sekaligus: pertama, pulihnya citra Indonesia di mata dunia internasional dan kedua, pada saat yang sama, upaya-upaya itu juga harus menghasilkan dukungan dunia internasional terhadap percepatan pemulihan ekonomi nasional.

Hal ini menjadi pekerjaan yang tidak mudah dilakukan mengingat beberapa permasalahan dalam negeri seperti sisa-sisa permasalahan paska-jajak pendapat Timtim, kasus Atambua, masalah Papua dan tekanan sekelompok politisi dan publik yang kadang-kadang terlalu berbau sentimen nasionalistik sempit turut membebani kemulusan upaya-upaya RI memperbaiki citranya di dunia internasional. Dan bahkan secara ekstrem dapat dikatakan bahwa kedua misi itu yakni memperbaiki citra diri internasional Indonesia dan pencarian dukungan internasional untuk mengatasi persoalan dalam negeri saling bertentangan sehingga upaya-upaya diplomasi khusus harus dilakukan.

Sejumlah masalah limpahan paska-jajak pendapat di Timtim seperti masalah pengungsi, penyelesaian hukum kepada mereka yang dinilai terlibat dalam pelanggaran HAM di sana dan rekonsiliasi bangsa Timtim masih menjadi beban pemerintah. Peristiwa di Atambua, dapat menjadi contoh, betapa beban itu semakin menggerogoti kredibilitas pemerintah Indonesia di mata asing.

Seperti kita ketahui bahwa pada tanggal 6 September 2000 telah terjadi kasus penyerangan dan pembunuhan terhadap tiga staf UNHCR di Atambua, Timor Barat. Setelah peristiwa itu, dunia internasional mengecam keras Pemerintah Indonesia dan menekan untuk menyelesaikan secara hukum kasus itu secara tuntas termasuk terhadap mantan Wakil Panglima Pasukan Pejuang Integrasi (PPI) Eurico Guterres, orang yang dianggap memprovokasi pengungsi untuk mengambil kembali senjata yang mereka telah kumpulkan kepada aparat keamanan. Lebih dari itu, PBB melalui Dewan Keamanan PBB (DK-PBB), telah mengeluarkan Resolusi No. 1319 yang isinya mengecam Pemerintah Indonesia atas terjadinya peristiwa di Atambua itu.

Pemerintah Indonesia telah mengambil sejumlah langkah diplomatik untuk menghindari kemungkinan dilaksanakannya intervensi internasional atas nama PBB terhadap penyelesaian masalah Atambua karena menyangkut personel PBB. Untuk meyakinkan dunia internasional terutama badan dunia PBB, pihak Pemerintah Indonesia telah melaksanakan penangkapan dan proses hukum terhadap Eurico Guterres, pihak yang diduga sebagai aktor intelektual yang memprovokasi melawan aparat keamanan. Pihak polisi juga telah menangkap dua tersangka kasus tersebut dan kini sedang mencari orang-orang yang diduga ikut terlibat dalam perusakan kantor UNHCR di Atambua. Di samping itu, pemerintah Indonesia juga telah memutuskan untuk

mengadakan *sweeping* senjata terhadap para pengungsi Timtim di Atambua yang dilakukan pada tanggal 24 September hingga tanggal 2 Oktober yang berhasil mengumpulkan sedikitnya 1.200 pucuk senjata, terdiri atas 89 senjata organik dan 1.111 senjata rakitan, 38 bahan peledak, 5.002 amunisi, 28 magazin dan 12 tabung pelontar. Selain itu, sebagai bukti komitmen politik pemerintah terhadap penyelesaian kasus Atambua, pihak Kejaksaan Agung RI telah mengadakan penandatanganan MOU dengan pihak UNTAET mengenai kerja sama hukum dalam penanganan kasus pelanggaran HAM di Timtim. Indonesia, juga menyatakan dukungannya terhadap upaya-upaya misi PBB untuk datang ke Indonesia untuk menyelidiki seberapa jauh Pemerintah Indonesia telah melaksanakan Resolusi PBB No. 1319 itu. Indonesia bahkan telah mengundang pula wakil-wakil dari negara-negara donor terutama negara-negara yang punya perhatian dan telah membantu masalah Timtim di wilayah Indonesia, terutama dalam aspek finansial. Mereka adalah wakil-wakil dari AS, Jepang, Kanada, negara-negara Teluk dan Uni Eropa.

Tidak dapat dipungkiri bahwa upaya-upaya diplomasi RI telah terbukti mampu merubah kehadiran misi PBB menjadi sebuah misi yang diundang oleh Pemerintah Indonesia dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Indonesia. Pihak pemerintah sendiri melalui Menlu Alwi Shihab menegaskan bahwa dengan misi PBB itu akan tampak bahwa Indonesia tidak

diintervensi. Syaratnya pun misi PBB datang tidak dengan maksud-maksud investigatif, melainkan untuk melihat hasil dari komitmen politik kita dan melihat langsung proses registrasi seluruh pengungsi di Timor Barat.²⁸

Kini, upaya-upaya Pemerintah Indonesia dalam menuntaskan proses pengadilan terhadap tersangka Eurico Guterres dan para pihak tersangka lain dapat menjadi batu ujian seberapa jauh komitmen politik pemerintah untuk menyelesaikan kasus Atambua dapat memuaskan PBB dan melaksanakan apa yang telah termaktub dalam Resolusi PBB No.1319. Komitmen Pemerintah Indonesia dalam masalah ini jelas: Indonesia akan bekerja sama dengan PBB untuk menyelesaikan segala persoalan yang masih belum tuntas seperti masalah pengungsi, rekonsiliasi, milisi dan jaminan keamanan bagi petugas PBB yang akan datang ke Timor Barat. Komitmen seperti ini dikemukakan oleh Menlu Alwi Shihab setelah mendampingi Presiden Abdurrahman Wahid menerima Presiden Majelis Umum PBB ke-55, Harry Olkeri di Istana Merdeka, tanggal 16 Januari 2001 lalu.²⁹

Faktor ancaman dan gerakan separatisme Papua juga sekaligus dapat menjadi salah satu batu sandungan bagi upaya-upaya pemulihan citra Pemerintah Indonesia

²⁸ Salah satu syarat pelaksanaan registrasi ulang terhadap seluruh pengungsi ini adalah kehadiran PBB. *Kompas*, 10 Oktober 2000, hal. 2.

²⁹ "Indonesia Jamin Keamanan Petugas PBB di Timor Barat", *Suara Pembaruan*, 17 Januari 2001, hal. 2.

di mata internasional. Apalagi setelah terlihat adanya indikasi bahwa ada satu dua negara, meskipun sorotan dan dukungan itu bukan menjadi kebijakan pemerintah mereka, mendukung perjuangan dari sebagian gerakan di Papua dalam upayanya memisahkan diri dari wilayah Indonesia.

Seperti halnya dalam masalah Timtim, dalam masalah Papua pun Australia juga menjadi salah satu negara yang banyak didaulat publik dan sekelompok politisi di Parlemen Indonesia yang terlalu campur tangan dalam masalah dalam negeri Indonesia. Oleh karena itu, meskipun baik Pemerintah RI sendiri dan Pemerintah Australia menyatakan bahwa dukungan sekelompok buruh dan senator Australia terhadap Papua bukan menjadi kebijakan resmi Pemerintah Australia, sekelompok politisi dan publik Indonesia belum percaya sepenuhnya sehingga upaya-upaya perbaikan kembali hubungan bilateral kedua negara yang dilakukan pemerintah di Canberra masih mendapat kendala dari mereka. Dan kondisi seperti ini pada akhirnya jelas turut menciptakan kondisi di mana kedua pemerintah masih mendapati ganjalan dari publik mereka dalam memperbaiki hubungan bilateral kedua negara yang sempat renggang sejak dimulainya penyelesaian masalah Timtim, meskipun secara jujur harus diakui bahwa pada tingkatan antar-pemerintah kedua negara, upaya perbaikan kembali hubungan kedua negara tidak menghadapi kendala serius.

Seperti kita ketahui bahwa beberapa waktu lalu telah terjadi penandatanganan sebuah nota kesepahaman (MoU) antara Organisasi Papua Merdeka (OPM) dengan Ketua Perhimpunan Buruh yang isinya mendukung penentuan nasib sendiri bangsa Papua (self-determination). Kemudian, dalam Parlemen Australia sendiri juga terbentuk sebuah Kelompok Parlemen untuk Papua Barat yang diinisiatifkan oleh Senator Bob Brown. Kelompok diskusi ini dibentuk sebagai wahana diskusi yang melibatkan beberapa anggota parlemen yang tertarik dengan masalah Papua Barat. Dalam sebuah wawancara dengan harian *Kompas*, Menlu Bayangan Australia (oposisi) dari Partai Buruh diketahui bahwa dalam masalah penandatanganan nota kesepahaman itu adalah inisiatif sendiri dan tidak mendapatkan dukungan dari Partai Buruh Australia. Sementara itu, dalam masalah terbentuknya Kelompok Parlemen untuk Papua Barat sekali-sekali tidak akan dapat mengubah sedikitpun kebijakan Partai Buruh. Meskipun penegasan Menlu Bayangan itu cukup meyakinkan, bagaimanapun fenomena ini memiliki dampak yang signifikan terhadap perkembangan hubungan kedua negara dan turut menguatkan apa yang telah menjadi kekhawatiran para politisi Indonesia menyangkut dukungan negara itu terhadap Papua³⁰.

³⁰ Bagaimanapun kekhawatiran ini dapat dipahami. Perubahan kebijakan Australia terhadap Timtim sampai akhirnya wilayah itu lepas dari Indonesia dapat menjadi kasus empirik yang berharga bagi mereka. Lihat *Kompas*, 20 November 2000, hal. 1.

Gejolak yang dialami oleh sebagian politisi di Parlemen Indonesia terhadap kesalahpahaman mereka atas berita di harian *Sydney Morning Herald*, 7 November 2000, yang mengutip pernyataan Menlu Alexander Downer bahwa Indonesia telah melakukan pembantaian terhadap komunitas asli Papua dan ia mendukung Papua merdeka, ternyata membutuhkan waktu yang lama, meskipun akhirnya Menlu RI sendiri Alwi Shihab yang mengklarifikasi pernyataan Downer. Dan baru setelah pemerintah di Canberra sendiri yang mengklarifikasi pernyataan Menlu-nya---disampaikan PM John Howard dalam sebuah pertemuan Forum Pasifik Selatan di Kiribati ---bahwa kebijakan Australia tidak diragukan lagi, negara itu mendukung kedaulatan Indonesia sepenuhnya terhadap Papua Barat tampaknya dapat meredam sedikit kegusaran mereka.³¹

III. Perubahan Orientasi Politik Luar Negeri RI terhadap Australia : dari Asertif ke Pragmatis.

A. Signifikansi Australia bagi Indonesia

Seperti diketahui bahwa meskipun dalam tataran publik, terutama media massa, dan sekelompok politisi Indonesia, hubungan bilateral kedua negara tampak memanas sebelum dan sesudah pelaksanaan jajak

³¹ Wright, *loc. cit.*

pendapat di Timtim, khususnya setelah pengiriman Interfet di bawah pimpinan komando Australia, bukan berarti dalam tingkatan hubungan antar-pemerintah kedua negara terjadi friksi yang besar menyangkut kelangsungan hubungan baik kedua negara terutama sampai pelaksanaan jajak pendapat di Timtim. Diakui bahwa hubungan bilateral kedua negara memang tidak jarang diwarnai oleh pasang surut mengikuti pergantian elit politik yang mengendalikan di Canberra. Namun demikian, sebelum pelaksanaan jajak pendapat di Timtim hubungan bilateral kedua negara dapat dikatakan relatif harmonis. Bahkan hubungan bilateral itu mencapai puncak keharmonisan ketika pemerintahan di Canberra dipegang oleh Partai Buruh pimpinan PM Paul Keating.³²

Pada masa itu, PM Australia, Paul Keating selama masa jabatannya telah berkali-kali berkunjung ke Jakarta untuk mengadakan pembicaraan dengan Presiden Soeharto dalam rangka peningkatan kerja sama di berbagai bidang. Keharmonisan hubungan itu juga ditandai dengan dibentuk dan dilembagakannya mekanisme pertemuan tahunan tingkat menteri yang melibatkan sejumlah menteri terkait untuk membicarakan program-program kerja sama dalam rangka untuk lebih meningkatkan hubungan antar-pemerintah dan antar-masyarakat kedua negara. Pertemuan terakhir dilakukan di Canberra awal bulan Desember tahun 2000 lalu,

³² Lihat pembahasan sebelumnya.

pertemuan yang sekaligus menjadi forum yang turut memfasilitasi bagi terwujudnya rencana kunjungan Presiden Abdurrahman Wahid ke negara itu.

Munculnya Abdurrahman Wahid ke tampuk kekuasaan yang terpilih secara demokratis dan dinilai memiliki legitimasi kuat kiranya dilihat oleh pemerintah Australia sendiri dapat memberikan angin segar bagi pemulihan hubungan kedua negara paska-jajak pendapat di Timtim. Namun rupa-rupanya Pemerintah Australia tidak menyadari sepenuhnya bahwa ketika Indonesia mulai masuk ke alam demokratisasi dan kuatnya tekanan publik terhadap lahirnya suatu kebijakan pemerintah---apalagi Presiden Abdurrahman Wahid sendiri banyak dipercayai sebagai seorang demokrat---menjadikan Presiden Abdurrahman Wahid relatif mengakomodasi tekanan masyarakat dan sekelompok politisi di parlemen yang mengipasi semakin kuatnya sentimen anti-Australia. Apalagi setelah sebagian masyarakat Indonesia dan sekelompok politisi Indonesia memandang bahwa keterlibatan Australia dalam masalah Timtim sangat kuat.

Kuatnya sorotan dan kritikan tajam terhadap Pemerintahan PM John Howard yang mengalir deras dari kalangan masyarakat, politisi dan bahkan pengamat politik pada akhirnya menghadapkan Presiden Abdurrahman Wahid pada posisi yang sangat sulit dan dilematis. Kondisi seperti ini pada akhirnya tidak memuluskan langkah konstruktif dan kebijakan yang akan diambil Pemerintahan

Abdurrahman Wahid dalam upaya-upaya perbaikan hubungan bilateral kedua negara. lebih dari itu bahkan rencana kunjungan ke Australia telah menimbulkan polemik yang sangat kuat sehingga akhirnya kunjungan itu tertunda untuk beberapa kali.

Dalam kondisi seperti ini kiranya dapat dipahami mengapa akhirnya Pemerintahan Wahid mengambil langkah yang lebih asertif terhadap Australia, meskipun Presiden sendiri sebenarnya terus menunggu sinyal dan komitmen positif pemerintahan di Canberra terhadap upaya-upaya perbaikan kembali hubungan kedua negara. Bahkan sampai ahirnya pertemuan tahunan tingkat menteri RI-Australia dilaksanakan, panasnya hubungan bilateral kedua negara belum juga memperlihatkan ke arah perbaikan yang berarti seperti ditandai dengan masih adanya tentangan dan kekecewaan sejumlah politisi. Bahkan sejumlah politisi, yang dimotori Ketua Komisi I, Yasril Ananta Baharuddin, sangat mengecewakan kunjungan lima menteri itu ke Australia dan menganggap pemerintah tidak konsisten dengan kebijakannya sendiri.

Tarik-menarik antara sejumlah politisi di parlemen dengan pihak eksekutif terhadap rencana pelaksanaan pertemuan tahunan tingkat menteri kedua negara di Canberra cukup menarik untuk disimak mengingat hasil akhirnya turut menentukan kebijakan pemerintah apakah Presiden Abdurrahman Wahid jadi akan berkunjung ke Australia atau tidak. Dengan kata lain, hasil ini akan

menentukan sejauh mana upaya-upaya kedua negara dalam menata kembali hubungan mereka yang mengalami kekusutan sejak digulirkannya *Opsi II* tentang pelaksanaan jajak pendapat di Timtim oleh mantan Presiden B.J. Habibie, awal tahun 1999.

Forum pertemuan tahunan tingkat menteri Indonesia-Australia itu sendiri akhirnya terjadi pada tanggal 7-8 Desember 2000 di Canberra, Australia.³³ Kepastian pelaksanaan pertemuan itu akan dilaksanakan pada tanggal 27-28 Oktober 2000 namun pihak Pemerintah Indonesia membatalkan rencana itu. Kemudian, muncul perkiraan pelaksanaannya baru pada tanggal 13-15 November 2000. Lagi-lagi rencana itu gagal. Bahkan muncul kepastian acara itu bakal tidak akan dilaksanakan sama sekali setelah Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri mengeluarkan pengumuman yang melarang para pejabatnya ke luar negeri dengan alasan kondisi dalam negeri yang memerlukan perhatian serius.

Pada akhir bulan November 2000 tersirat kabar bahwa pelaksanaan pertemuan itu tetap akan diadakan awal Desember 2000. Bahkan keputusan itu konon diawali dengan pertemuan tingkat tinggi informal ASEAN di Singapura, yang dihadiri Menlu Alwi Shihab. Tidak

³³ Reaksi keras terhadap kunjungan itu datang dari Ketua Komisi I DPR-RI, Yasril Ananta Baharuddin, yang menilai sikap pemerintah yang tidak konsisten. Kepergian lima menteri ke Australia dinilai Yasril bertolak belakang dengan kebijakan pemerintah sendiri yang diputuskan dalam rapat kabinet yang dipimpin Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri soal larangan bagi menteri bepergian ke luar negeri selama bulan Desember. *Suara Pembaruan*, 7 Desember 2000.

diketahui secara persis bagaimana pertimbangannya, Menlu Alwi Shihab memastikan pelaksanaan forum pertemuan itu setelah bertemu Menlu Australia, Alexander Downer, Duta Besar Australia untuk Singapura, Murray Mc-Lean dan Duta Besar Australia untuk Indonesia, John McCarthy.

Hasil pertemuan yang diikuti enam belas menteri, sebelas menteri Australia dan lima menteri dari Indonesia itu, telah menyepakati pentingnya menjaga dan mempertahankan hubungan baik kedua negara. Hasil konkret pertemuan itu dituangkan ke dalam bentuk Komunike Bersama Bidang Pertanian, Rencana Aksi Kerja Sama Kesehatan, dan Nota Kesepahaman Kerja Sama Perhubungan. Australia dalam kesempatan itu juga menegaskan dukungannya pada integritas wilayah teritorial Indonesia dan menekankan bahwa kepentingan nasional Australia berhubungan erat dengan kesejahteraan dan stabilitas Indonesia. Pada saat yang sama, Australia juga menyambut baik gagasan Presiden Abdurrahman Wahid untuk membentuk Forum Pasifik Barat.

Melalui forum itu dapat dilihat pada dasarnya Australia ingin menunjukkan niat baiknya kepada Indonesia. Untuk itu, kedua negara telah bersepakat untuk lebih mendorong misi perdagangan dan investasi dan akan mengirimkan misinya ke Indonesia dipimpin oleh Menteri Perdagangan Australia, Mark Vaile pada awal tahun 2001. Australia akan membantu misi perdagangan dan investasi Indonesia ke Australia tahun 2001. Tidak hanya itu, negara itu juga akan meluncurkan sebuah kajian investasi Aus-

tralia di Indonesia di bulan Desember 2000 di bawah judul *Indonesia: facing the Challenge*. Untuk memperkuat program promosi perdagangan Indonesia, sebuah program pelatihan dan *capacity building* bagi Badan Pengembangan Ekspor Nasional (BPEN), peningkatan kerja sama dalam bidang standar makanan dan syarat-syarat *labeling* serta membantu pengurangan terjadinya *holding orders*. Selain itu, Australia juga akan terus memberikan beasiswanya dengan jumlah yang semakin meningkat, penyediaan dana senilai 260.000 dollar Australia untuk mendanai *feasibility and design work* bagi program pengusaha kecil-menengah (PKM), terutama di Indonesia Timur dan dana sekitar 2 juta dollar Australia untuk program pelatihan pengembangan bisnis khusus bagi pemilik PKM, peningkatan inisiatif AIDA, forum kerja sama Indonesia-Australia untuk wilayah Timur Indonesia serta sejumlah inisiatif kerja sama dan bantuan di bidang penegakan hukum.³⁴

Dari sejumlah inisiatif dan tawaran bantuan kerja sama tersebut, dapat dilihat seberapa jauh Australia telah menunjukkan komitmen politiknya untuk memperbaiki hubungan kedua negara dan peningkatan kerja sama yang sangat dibutuhkan Indonesia dalam rangka penyelesaian masalah ekonomi dan politik dalam negeri Indonesia. Meskipun demikian, bagaimanapun, sebagian politisi dan publik Indonesia masih tetap menunggu seberapa jauh

³⁴ *Kompas*, 9 Desember 2000, hal. 3.

komitmen itu dilaksanakan bila dikaitkan dengan aktifnya keterlibatan Australia di Timtim.

Terlepas dari itu semua, berbicara tentang signifikansi Australia di mata Indonesia, secara historis, perjalanan hubungan bilateral kedua negara tetap dinilai telah meninggalkan beberapa catatan penting yang kiranya dapat menopang pragmatisme Indonesia dalam menjalin kembali hubungan kedua negara yang sempat mengalami ketegangan. Sejumlah fakta empiris telah menunjukkan bahwa negara itu, bagaimanapun, telah melaksanakan beberapa, meminjam istilah Andy Rachminto, "investasi" yang juga turut menentukan, dalam batas tertentu, terhadap eksistensi bangsa Indonesia.³⁵

Pertama, Australia telah menunjukkan dukungannya pada Indonesia ketika kita memperjuangkan masuknya Irian Jaya (dulu : Irian Barat) dari Belanda. Seperti kita ketahui bahwa dalam proses penyelesaian masalah Irian Barat, telah terbentuk Komisi Tiga Negara yang beranggotakan Amerika Serikat, Australia dan Belgia. Belgia lebih mendukung kepentingan Belanda dan Australia mendukung kepentingan Indonesia sementara AS sebagai juru penengah.³⁶

³⁵ Kajian berikut ini diadaptasikan dari artikel Andy Rachmianto, "Pemulihan Hubungan Indonesia-Australia", *Kompas*, 4 November 2000, hal. 4.

³⁶ Serangkaian dukungan Australia terhadap perjuangan kemerdekaan Indonesia dari tahun 1945 s.d. 1962 dapat dirujuk pada Hilman Adil, *Hubungan Australia Dengan Indonesia 1945-1962* (Jakarta : Djambatan, 1993).

Kedua, dalam proses awal "masuknya" Timtim ke wilayah Indonesia, Pemerintah Australia, juga AS, adalah negara yang pertama kali memberikan lampu hijau, "sinyal politik", kepada Indonesia untuk mengirimkan "sukarelawan" ke Timtim pada bulan November 1975 untuk menghadapi kelompok Fretilin yang dikenal berhaluan komunis. Dan setelah Timtim secara resmi berintegrasi dengan Indonesia, sejak itu pula Pemerintah Australia mengakui baik secara *de facto* maupun secara *de jure* seraya menegaskan bahwa Timtim adalah bagian integral dari wilayah Indonesia dan pemerintah itu akan senantiasa berusaha memelihara sikap tersebut dalam berbagai forum internasional sampai waktu dilaksanakannya jajak pendapat tahun 1999 lalu.

Ketiga, selama lebih dari 30 tahun, Pemerintah Australia telah mengucurkan bantuan pembangunan (development assistance) secara bilateral kepada Indonesia untuk membantu pelaksanaan pembangunan nasional di berbagai sektor kehidupan dari pembangunan infrastruktur sampai bantuan bidang pendidikan berupa beasiswa. Bahkan dalam bidang ini pemerintah Australia telah menyatakan komitmennya untuk semakin meningkatkan bantuan beasiswanya seperti tertuang dalam kesepakatan pertemuan tahunan tingkat menteri RI-Australia lalu. Selain itu bantuan serupa juga diperoleh Indonesia melalui kerangka kerja sama mitra-wicara (dialogue partnership) antara ASEAN dan Australia, yang kiranya tidak diragukan sangat dibutuhkan bagi proyek-

proyek pembangunan.

Keempat, meskipun sekelompok publik dan politisi Australia di parlemen telah memberikan dukungannya terhadap perjuangan sekelompok masyarakat Papua untuk memerdekakan diri dari wilayah Indonesia, Pemerintah Australia telah menunjukkan konsistensi komitmen politiknya untuk tetap mendukung terhadap integritas wilayah Indonesia di mana Irian Jaya tetap merupakan bagian dari negara kesatuan Indonesia. Sikap seperti ini tercermin dari komitmen Australia yang terumuskan dalam sebuah "Deklarasi" hasil pertemuan tingkat tinggi para kepala pemerintahan negara-negara kawasan Pasifik Selatan belum lama berselang.³⁷

Dengan fakta-fakta di atas, kiranya secara objektif dapat diakui bahwa komitmen politik dan ekonomi pemerintah Australia dalam menjalin hubungan bilateralnya dengan Indonesia tidak diragukan relatif besar. Konsekuensinya, faktor ini dapat menjadi bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan baru bagi upaya pemulihan hubungan bilateral kedua negara sehingga hubungan bilateral yang telah terjalin baik sampai dilaksanakannya jajak pendapat di Timtim tidak dikorbankan akibat kritikan dan sorotan sekelompok masyarakat dan politisi yang cenderung emosional.

³⁷ Hal ini ditegaskan kembali oleh Menlu Alexander Downer dalam peluncuran "Laporan Investasi Australia di Indonesia dari Sydney tanggal 11 Desember 2000 yang dilansir Dow Jones Newswires, "Dukungan bagi Papua Merdeka Bisa Hancurkan Asia Tenggara", <http://www.detik.com/peristiwa/2000/12/12/20001212-151323.shtml>).

Disinilah rasionalitas yang mungkin bisa diambil Pemerintahan Abdurrahman Wahid dalam menyikapi kuatnya resistensi sekelompok masyarakat dan politisi terhadap upaya-upaya pemulihan hubungan baik kedua negara. Signifikansi seperti inilah yang akhirnya menjadikan kebijakan Presiden Wahid untuk tidak terus mempersoalkan, misalnya, siapakah yang harus lebih dulu berkunjung, apakah PM John Howard ke Jakarta ataukah Presiden Abdurrahman Wahid ke Australia dalam upaya perbaikan hubungan kedua negara. Satu rasionalitas yang mungkin melatarbelakangi kebijakan Pemerintahan Wahid untuk tetap melakukan kunjungan ke Australia, kapanpun waktunya tanpa harus menunggu kunjungan Howard ke Jakarta lebih dulu telah jelas: menjadi kepentingan pemerintah untuk segera menyelesaikan sejumlah persoalan dalam negeri yang semakin menyulitkan sebagian rakyat Indonesia dengan memanfaatkan bantuan pembangunan dan kemanusiaan dari pemerintah maupun masyarakat Australia seperti telah dikomitmenkan oleh pemerintah itu sebelumnya. Oleh karena itu, jelaslah bagi pemerintah bahwa signifikansi pemulihan hubungan bilateral itu tidak diragukan lagi merupakan *conditio sine quo non* bagi terciptanya kesinambungan kerja sama yang menguntungkan berdasarkan kepentingan nasional masing-masing negara tanpa harus mengorbankan harkat dan martabat bangsa.

Dan dalam jangka pendek, pemulihan hubungan kedua negara dirasakan mendesak bagi upaya-upaya

pemulihan krisis ekonomi di Indonesia. Pasalnya, sebegitu jauh hasil kunjungan dan pendekatan Pemerintahan Abdurrahman Wahid ke sejumlah negara di luar negeri belum tampak jelas hasil-hasilnya meskipun diakui banyak komitmen dukungan dan bantuan ekonomi dan investasi asing telah dibuat.³⁸

B. Melemahnya Institusi Regional ASEAN

Jatuhnya Presiden Soeharto dari kekuasaan, dinilai telah berpengaruh terhadap kuatnya *bargaining power* ASEAN. Terlebih setelah serangkaian krisis ekonomi dan politik yang mencapai puncaknya dengan sejumlah persoalan yang berkaitan dengan masalah Timtim yang dihadapi Indonesia dapat menjadi batu ujian yang besar bagi ASEAN. Belum lagi, masalah-masalah yang sudah menyangkut "masalah bersama" kawasan seperti masalah ekonomi, politik dan masalah lingkungan seperti kebakaran hutan di Indonesia yang dampaknya sangat dirasakan oleh negara-negara terdekat Indonesia.

Munculnya krisis politik di kawasan Asia Tenggara, menyebabkan masing-masing negara ASEAN menjadi lebih *inward-looking* terutama bagi negara-negara yang dianggap yang sedang mengalami krisis dalam waktu tahun-tahun terakhir ini. Logikanya, dalam kondisi seperti

³⁸ Ketika Presiden Wahid mengadakan kunjungan ke negara-negara Timur Tengah pada awal tahun Abdurrahman Wahid menduduki jabatan presiden, ia banyak menerima komitmen dukungan dan bantuan ekonomi. Sebegitu jauh realisasi dari komitmen-komitmen itu relatif masih sedikit.

ini mereka akan semakin kurang aktif terlibat dalam lembaga regional itu, sebuah kondisi yang pada gilirannya akan menjadikan tantangan ASEAN lebih besar pada masa yang akan datang. Kondisi seperti ini pula dapat mengakibatkan adanya potensi titik-titik perubahan dan persaingan pengaruh politik di kawasan ini. Banyak pihak mengakui bahwa kemungkinan ASEAN itu bubar dalam waktu dekat ini adalah sebagai sesuatu yang tidak mungkin tetapi banyak pihak juga percaya bahwa kemampuannya untuk bertindak secara efektif dalam waktu-waktu dekat ini adalah suatu keniscayaan yang harus diterima.³⁹ Dan hal ini tampaknya bukan hanya sekedar isapan jempol belaka mengingat ASEAN sejauh ini telah mengantisipasinya dengan beberapa inisiatif yang diciptakan untuk memperkuat kapasitasnya untuk bertindak. Dibentuknya Troika ASEAN⁴⁰ dalam KTT-nya di Malaysia, misalnya, yang bertugas untuk membantu menyelesaikan segenap permasalahan baru yang muncul mengindikasikan hal ini.

³⁹ Lihat Stanley O. Roth, "Domestic Political Problems Could Slow Asia's Modernization", *International Herald Tribune*, 15 Januari 2001, hal. 8. Bandingkan dengan artikel Michael Vitikiotis, "Block Mentality", *Far Eastern Economic Review*, Vol. 162, No. 49 (9 Desember 1999): 23-24.

⁴⁰ Anggota ASEAN Troika ini terdiri dari mantan ketua ASEAN sebelumnya, ketua yang sekarang dan ketua yang akan datang. Di satu pihak menilai bahwa ASEAN Troika dibentuk setelah melemahnya peran Indonesia dalam ASEAN paska-jatuhnya Presiden Soeharto. Sementara di pihak lain juga menilai bahwa yang menjadikan Troika ini dibentuk yakni kegagalan negara-negara Asia Tenggara mengatasi persoalan yang berdimensi regional. Masalah-masalah itu antara lain krisis ekonomi kawasan, lepasnya Timtim dari Indonesia, dan masalah kebakaran hutan di Indonesia.

ASEAN berada di persimpangan jalan setelah munculnya krisis ekonomi dan krisis di Timtim. Kini masalah yang dihadapi ASEAN adalah bukan hanya persoalan intern tetapi juga bagaimana menghadapi negara yang konservatif dan ambisi Australia untuk lebih berperan aktif di kawasan itu sesuai dengan apa yang disebut sebagai "Doktrin Howard" yang banyak ditentang negara-negara ASEAN---doktrin yang menyebutkan bahwa Australia akan berperan sebagai wakil Amerika (*American's Sherif*) di Asia. Doktrin ini jelas akan bertentangan dengan prinsip yang selama ini dipegang ASEAN yakni prinsip non-intervensi. Masuknya Australia ke Timtim sebagai pimpinan pasukan Interfet, dalam batas tertentu, telah mengindikasikan bahwa doktrin itu sudah mulai dilakukan.⁴¹

Melemahnya institusi regional ASEAN jelas mempengaruhi kemampuan Indonesia dalam menggali potensi dukungan dan solidaritas kawasan untuk mengatasi permasalahan, terutama krisis ekonomi, dalam negeri. Kondisi seperti ini tidak dipungkiri dapat mempengaruhi diplomasi Indonesia ke luar. Kasus "ketegangan" hubungan Indonesia dengan Singapura beberapa waktu lalu mencerminkan kekecewaan Indonesia terhadap komitmen solidaritas negara itu terhadap negara-negara ASEAN yang masih lemah terutama yang sedang dilanda krisis. Kondisi seperti ini tidak

⁴¹ *Media Indonesia*, 27 September 1999, hal. 16.

mengherankan jika setiap negara terutama negara-negara yang sangat membutuhkan dukungan politik dan ekonomi untuk mengatasi persoalan dalam negerinya mulai bersikap pragmatis terhadap negara-negara yang secara terang-terangan menawarkan dukungan.

Diakui bahwa di satu sisi resistensi negara-negara kawasan Asia tenggara, dan masyarakat dan sekelompok politisi Indonesia masih menyimpan kekecewaan terhadap Australia. Tetapi di sisi lain juga harus diakui bahwa upaya-upaya perbaikan hubungan bilateral dengan negara itu menjadi semakin mendesak setelah serangkaian komitmen bantuan dan dukungan politiknya terhadap integritas wilayah RI ditawarkan Pemerintah Australia dalam serangkaian forum yang berbeda-beda. Namun demikian hal ini bukan berarti bahwa serangkaian kunjungan Presiden Abdurrahman Wahid ke luar negeri sama sekali belum terlihat hasilnya. Dilihat dari sisi ekonomi, khususnya bidang investasi kunjungan kenegaraan Presiden Abdurrahman Wahid ke luar negeri sudah menampakkan hasilnya. Di samping peningkatan investasi dalam negeri, peningkatan investasi juga telah terjadi dalam proyek-proyek penanaman modal asing (PMA) yang telah disetujui selama periode tahun 2000 yakni sebanyak 1.433 proyek dengan nilai investasi 14,973 milyar dollar AS. Proyek yang masuk itu terdiri dari 1.242 proyek baru dan 191 proyek alih status. Sedangkan untuk proyek yang mengajukan ijin perluasan mencapai 351 proyek. Dan investasi PMA terdiri dari 9,960 miliar dolar

AS proyek baru, 3,828 miliar dolar AS proyek perluasan dan 1,184 proyek alih status.⁴²

Dari sisi yang lain juga dapat dilihat bahwa pemulihan hubungan bilateral RI-Australia kiranya dapat menjadi penopang bagi peningkatan hubungan ASEAN-Australia. Seperti kita ketahui bahwa hubungan ASEAN-Australia yang sebegitu jauh telah berkembang dari awalnya yang hanya sebatas kerja sama teknis meluas sampai pada bidang-bidang baru seperti pendidikan, lingkungan hidup, telekomunikasi dan ilmu pengetahuan dan teknologi. Bahkan telah dimasukkan pula isu-isu politik dan keamanan sebagai topik diskusi dalam pelaksanaan Forum Australia-ASEAN tahun 1993. Dalam kerangka kelembagaan, interaksi ASEAN-Australia juga dapat dilihat dari partisipasi Australia dalam serangkaian pertemuan dengan ASEAN seperti dalam *ASEAN Regional Forum* (ARF), Forum ASEAN-Australia, dalam *Post Ministerial Conference* (PMC) 9+1 dan 9+10, Pertemuan Perencanaan Bersama (JPC), Program Ekonomi ASEAN-Australia (AAEP) dan Dewan Bisnis ASEAN-Australia (AABC). Pertemuan Komisi Canberra-ASEAN juga turut membantu dalam melaksanakan dan mempertahankan dialog dengan Australia. Dalam APEC, partisipasi Australia tercakup dalam proses PMC tidak lama setelah pelaksanaan Pertemuan Tahunan Tingkat Menteri ASEAN. Hubungan perdagangan ASEAN-Australia telah

⁴² "Persetujuan Penanaman Modal Tahun 2000 Meningkat", *Republika*, 25 Januari 2001, hal. 3.

berkembang secara berarti sejak ditandatanganinya nota kesepahaman tentang Kerja Sama Perdagangan ASEAN-Australia pada tahun 1976. Keduanya telah menekankan pada perlunya peningkatan serangkaian kegiatan yang berkaitan dengan perdagangan dan mempersempit ketimpangan perdagangan seperti dibicarakan dalam PMC dengan Australia tahun 1989.⁴³

Namun demikian, dilihat secara individual, hubungan antar-negara ASEAN dengan Australia tidak sepenuhnya hangat. Apalagi setelah munculnya krisis di Timtim. Malaysia, misalnya telah menuduh Barat berusaha memecah belah Indonesia dengan menekankan soal kemerdekaan Timtim. Malaysia menilai bahwa keuntungan utama pecahnya Indonesia adalah Australia. Oleh karena itu tidak mengherankan jika Australia sangat antusias untuk masuk ke Timtim. Bahkan Mahathir menuduh bahwa Timtim akan menjadi Vietnam-nya Australia. Oleh karena itu, ia pun menyerukan agar mengurangi jumlah serdadu Australia yang dikirim ke Timtim. Sikap serupa juga diambil Thailand, meskipun sifatnya tidak sediametral dengan yang diambil Malaysia. Sikap itu terlihat ketika seorang pejabat Departemen Luar Negeri Thailand menegaskan bahwa "Doktrin Howard" itu tidak layak dan menegaskan bahwa ASEAN harus memainkan peran

⁴³ "ASEAN-Australia Dialogue", <http://www.aseansec.org/dialog/maus.htm>, hal. 1-2. Upaya Pemerintah Australia untuk dapat meningkatkan belanja militernya juga menjadi dorongan utama keterlibatan negara itu di Timtim. "Australia to Bolster Armed Forces", *International Herald Tribune*, 7 Desember 2000, hal. 5.

utama di Asia Tenggara. Profesor Hari Singh dari Universitas Nasional di Singapura menyatakan bahwa respon Thailand itu mengindikasikan persaingan antara Canberra dan Bangkok. Oleh karena itu, dapat dipahami ketika Thailand baru bersedia mengambil tugas sebagai Wakil Panglima Interfet di Timtim, setelah Australia mengambil posisi sebagai panglimanya.⁴⁴

Oleh karena itu sebagai salah satu negara utama di ASEAN, upaya-upaya pemulihan hubungan bilateral Indonesia-Australia sekaligus dapat memberikan, di satu sisi, dukungan terhadap pemulihan krisis di Indonesia sementara pada saat yang sama juga diharapkan pemulihan hubungan itu dapat lebih memfasilitasi bagi terciptanya peningkatan hubungan ASEAN-Australia. Bila skenario itu terjadi, kondisi seperti ini pada gilirannya, secara langsung dapat memfasilitasi setidaknya dua kepentingan Australia: pemulihan hubungan dengan Indonesia dan pada saat yang sama menjadikan kepentingan Australia untuk melobi Indonesia dalam membantu upayanya meningkatkan hubungan bilateralnya dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya juga terakomodasi.

⁴⁴ John McBeth, "Drifting Apart", *Far Eastern Economic Review*, Vol. 162, No. 40 (7 Oktober 1999) : 14. Juga, "Mahathir : Timtim 'Vietnam'-nya Australia, *Kompas*, 12 Oktober 1999 dan "Krisis Timtim Ciptakan Perubahan di ASEAN", *Media Indonesia*, 27 September 1999, hal. 16.

C. Signifikansi Kunjungan ke Australia

Rencana kunjungan ke Australia tampaknya akan terwujudkan, yang menurut rencana kunjungan itu akan dilaksanakan pada bulan Februari tahun 2001, setelah hasil pantauan delegasi menteri Indonesia ke Australia baru-baru ini dinilai memuaskan. Seperti diketahui sebelumnya bahwa rencana kunjungan ke Australia sebetulnya telah direncanakan sejak Abdurrahman Wahid baru terpilih menjadi Presiden. Tetapi, akibat hubungan kedua negara terus merosot, kunjungan itu terus tertunda. Bahkan DPR menyarankan Presiden tidak berkunjung ke Canberra sebelum John Howard datang ke Jakarta. Terus memburuknya hubungan kedua negara terjadi setelah pelaksanaan jajak pendapat dan kesediaan Australia memimpin pasukan multinasional di Timtim, menyusul pelaksanaan jajak pendapat yang memenangkan kelompok kemerdekaan. Akibatnya terjadi kerusuhan di Timtim yang menyebabkan kerusakan total sarana dan prasarana di sana.⁴⁵

Sekiranya skenario rencana kunjungan Presiden Abdurrahman Wahid ke Australia benar-benar terlaksana, dapat dinilai bahwa kunjungan resmi itu akan menjadi peletak dasar bagi dimulainya pemulihan hubungan bilateral kedua negara. Ditilik dari hasil pertemuan tahunan tingkat menteri RI-Australia dan sejumlah inisiatif Canberra untuk memperbaiki hubungannya dengan Indonesia

⁴⁵ "Richard Smith Gantikan John McCarthy", *Kompas*, 18 Januari 2001, hal. 6.

paska-jajak pendapat di Timtim, sebenarnya di atas kertas, rencana kunjungan Presiden Abdurrahman Wahid ke sana hanya tinggal masalah waktu saja. Apalagi, pemerintah Indonesia sendiri cenderung mengambil kebijakan yang menyambut baik terhadap serangkaian inisiatif Pemerintah di Canberra untuk mengadakan pendekatan dengan Pemerintah di Jakarta.

Serangkaian isyarat telah ditampilkan Australia bagi upaya-upaya pendekatan dengan Indonesia, dimulai dengan sejumlah tawaran bantuan kerja sama sebagai hasil sejumlah kesepakatan pertemuan tahunan tingkat menteri kedua negara dan penegasan dukungan Australia terhadap kedaulatan Indonesia. Sebelumnya, isyarat pendekatan Australia itu adalah undangan PM John Howard kepada Presiden Indonesia untuk mengadakan lawatan ke sana.

Dukungan terhadap integritas teritorial wilayah Indonesia dan pengakuan atas signifikansi strategis Indonesia bagi Australia juga menjadi salah satu isyarat pendekatan itu. PM Howard dalam pertemuan bilateral yang ketiga dengan Presiden Wahid sejak ia dilantik menjadi presiden,⁴⁶ di Bandar Seri Begawan, di sela-sela pertemuan Pemimpin Ekonomi Asia Pasifik (AELM) ke-8,

⁴⁶ Dua pertemuan sebelumnya, pertama terjadi di Tokyo ketika dua pemimpin itu menghadiri pemakaman PM Jepang Obuchi, bulan Juni 2000 dan pertemuan kedua terjadi di New York, AS, bulan Agustus 2000 ketika mereka sedang menghadiri KTT Millenium, "Howard Dukung Integritas Teritorial Indoneisa", *Media Indonesia*, 16 November 2000, hal. 13.

dihadiri 21 pemimpin APEC, 15-16 November 2000, menegaskan sikap pemerintahnya yang mendukung integritas teritorial wilayah Indonesia. Hal ini menjadi bagian dari isi *position paper* negara itu di samping penegasan Australia untuk tidak menjadikan apa yang telah terjadi di masa lalu sebagai ganjalan bagi hangatnya hubungan kedua negara. Lebih dari itu bahkan Pemerintah Australia juga menyambut baik gagasan atas kemungkinannya melibatkan Australia, Selandia Baru, Timtim, Papua Nugini dan Philipina dalam wadah Forum Pasifik Barat dengan menilai gagasan itu sebagai sebuah gagasan konstruktif dan perlu pembahasan lebih lanjut.

Komitmen pendekatan Australia terhadap Indonesia juga tercakup dalam kebijakan Pertahanan Australia yang terangkum dalam *defense paper* atau yang dikenal sebagai Buku Putih Pertahanan tahun 2000 negara itu. Buku Putih setebal 122 halaman dengan 18 halaman pendahuluan, setidaknya-tidaknya telah tiga kali disebutkan mengenai hubungan pertahanan Australia dengan Pemerintah Indonesia. Dalam pengantarnya disebutkan bahwa Pemerintah Australia berjanji akan bekerja sama dengan Pemerintah Indonesia untuk membangun hubungan pertahanan baru yang bersifat untuk kepentingan strategis bersama. Hal yang sama diulang kembali pada halaman 42, meskipun dengan latar belakang adanya krisis Timtim. Dalam mengomentari Buku Putih ini pada saat peluncurannya, Wakil Dubes Australia untuk Indonesia, Leslie Rowe, mengatakan kepada pers

bahwa apa yang ditulis dalam Buku Putih itu ini bukan merupakan janji dari Deplu atau Departemen Pertahanan Australia namun merupakan janji dari Pemerintah Australia sendiri kepada Pemerintah Indonesia.⁴⁷

Meskipun dilihat dari sejumlah inisiatif kedua negara untuk memulihkan hubungan bilateralnya, rencana kunjungan itu memiliki arti yang sangat khusus bagi pendekatan kedua negara, kunjungan itu membawa misi yang bila gagal akan dapat semakin memperpuruk kinerja setahun Pemerintahan Abdurrahman Wahid di mata oposisi domestik dan masyarakat Indonesia. Setidaknya-tidaknya ada tiga hal mengapa demikian.

Pertama, kunjungan itu harus benar-benar memberikan kontribusi bagi proses pemulihan krisis di Indonesia. Dilihat dari komitmen dukungan Australia seperti dalam sejumlah kesepakatan pertemuan tahunan tingkat menteri kedua negara Desember tahun lalu, Pemerintah Indonesia dapat berbesar hati. Apalagi, komitmen dukungan politik negara itu terhadap integritas wilayah Indonesia dan inisiatif kerja sama pertahanan telah menjadi kebijakan Pemerintah itu. Keberhasilan Pemerintahan Abdurrahman Wahid untuk membuktikan bahwa kunjungan itu bermanfaat kepada publik dan politisi dalam negeri akan semakin memperkuat basis dukungannya kepada pemerintah. Apalagi, kunjungan

⁴⁷ "Australia Luncurkan Buku Putih Pertahanan", *Media Indonesia*, 7 Desember 2000, hal. 20.

presiden ke luar negeri sering karena alasan untuk mencari dukungan dan bantuan ekonomi.

Kedua, masih kuatnya sentimen anti-Australia di Indonesia paska-jajak pendapat dan keterlibatan aktif Australia di Timtim. Dengan dilaksanakannya kunjungan ke sana berarti Presiden Abdurrahman Wahid telah mengambil kebijakan yang banyak ditentang sekelompok oposisi di parlemen dan publik dalam negeri. Mereka menilai bahwa kunjungan itu layak dilakukan hanya jika PM John Howard lebih dulu ke Jakarta.

Ketiga, disadari atau tidak hubungan bilateral kedua masih belum pulih sepenuhnya. Lambatnya pemulihan itu juga relatif dibidani oleh tekanan oposisi dan masyarakat di kedua negara yang cenderung melihat hubungan kedua negara dengan tanpa melihat konteks historis. Kelompok-kelompok itu tidak hanya mewarisi pandangan *stereotype* tentang negara tetangga tetapi juga meritualkan anggapan-anggapan itu sehingga menjadi mitos yang sulit diubah.⁴⁸ Setidak-tidaknya ada mitos besar yang merupakan kumpulan mitos-mitos kecil yang perlu diungkap di sini. Indonesia lebih penting dari Australia. Mitos ini berkembang subur pada masa pemerintahan Paul Keating. Di Indonesia, secara psikologis hal ini berdampak pada sikap untuk merasa lebih dipentingkan yang diperkuat dengan asumsi dasar bahwa Indonesia adalah negara besar yang berperan sebagai pemimpin

⁴⁸ Hara. *loc.cit.*

regional. Penundaan kunjungan Presiden Abdurrahman Wahid mencerminkan mitos ini. Perbaikan hubungan hanya bisa dilakukan bila Australia memulai dulu. Sering dikatakan bahwa Australia perlu diberi pelajaran atau setidaknya menyadari bahwa pendekatan mereka dalam kasus Timtim adalah salah. Aksi Australia di Timtim meminjam istilah Viviani⁴⁹, amat membekas '*scratches on the mind*' sehingga terus menguasai pola pikir masyarakat dan kini semakin menjadi milik masyarakat sehingga semakin kuat konsistensi sikap anti-Australia. Penundaan kunjungan Presiden Wahid ke Australia, misalnya dengan pengulangan alasan yang sama makin memperkuat "keyakinan" publik, Canberra bersalah dalam masalah Timtim. Terjadi semacam ritualisasi alasan yang memperkuat *public myth* anti-Australia. Di sebagian masyarakat, sikap anti-Australia itu bahkan dicerminkan dengan penyerangan terhadap Dubes Australia, meskipun Australia telah berusaha menjelaskan alasan dilaksanakannya kebijakannya itu.⁵⁰

Kini, rencana kunjungan ke Australia tinggal menunggu kapan waktu tepatnya. Apa saja yang akan menjadi kesepakatan dalam pertemuan tingkat tinggi kedua negara itu akan turut mempengaruhi proses pemulihan dan hubungan bilateral kedua negara selanjutnya. Seperti telah menjadi komitmen kedua negara

⁴⁹ Nancy Viviani adalah mantan Direktur Pusat Studi Hubungan Australia-Asia Universitas Griffith, Brisbane, dikutip dalam *ibid*.

⁵⁰ Dikutip dalam *Ibid*.

untuk lebih meningkatkan hubungan bilateralnya, kesuksesan kunjungan Presiden Abdurrahman Wahid kiranya sangat ditunggu-tunggu, tidak hanya oleh pemerintah kita sendiri tetapi juga oleh seluruh masyarakat Indonesia dalam menopang proses pemulihan krisis dalam negeri. Keberhasilan kunjungan itu juga sekaligus akan menjadi jawaban terhadap kuatnya oposisi sebagian politisi dan sekelompok domestik terhadap inisiatif kebijakan Pemerintahan Abdurrahman Wahid terhadap negara itu.

IV. Kesimpulan

Hubungan bilateral Australia-Indonesia mengalami ketegangan setelah proses jajak pendapat di Timtim melalui referendum 30 Agustus 1999 lalu yang digulirkan oleh Presiden B.J. Habibie. Suksesi terhadap Pemerintahan Habibie oleh Presiden Abdurrahman Wahid, hubungan bilateral kedua negara masih berada pada titik terendah, kondisi yang sangat berbeda secara diametral dengan periode hubungan sebelumnya khususnya pada masa Pemerintahan Partai Buruh pimpinan PM Paul Keating.

Diakui bahwa secara umum hubungan kedua negara tidak pernah bagus sehingga banyak analis cenderung melihatnya sebagai sesuatu yang dapat dipahami karena adanya perbedaan pandangan dan filosofis yang dianut kedua bangsa. Apalagi bila dirujuk pada kasus-kasus terakhir seperti isu Timor Timur, hak

asasi manusia (HAM) dan dalam batas tertentu isu Papua Barat adalah salah satu faktor yang turut menentukan terhadap dinamika hubungan kedua negara. Dalam bidang ekonomi hubungan bilateral kedua negara juga tidak terlalu signifikan. Meskipun turis Australia semakin banyak yang datang ke Indonesia tetapi tidak pernah dapat meningkatkan saling pemahaman kedua bangsa. Hubungan antar-pemerintah bagus tetapi elemen-elemen publik di Australia dan RI sama-sama tidak melihat pentingnya negara tetangga ini, begitu pula hubungan di antara para politisi. Satu fakta yang meyakinkan adalah bahwa isu-isu di Indonesia sering dijadikan komoditas dalam negeri Australia. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa satu-satunya faktor yang mengharuskan kedua negara berhubungan adalah fakta kedekatan geografis dan kepentingan menjaga secara bersama-sama keamanan di perbatasan.

Presiden Abdurrahman Wahid adalah kepala negara yang mewarisi buruknya kondisi hubungan kedua negara karena naiknya ke tampuk kekuasaan berbarengan dengan dimulainya penyelesaian Timtim secara menyeluruh untuk lepas dari Indonesia. Dilihat dari apa yang disebut Presiden Wahid dalam politik luar negerinya sebagai *good-neighborhood policy* sebagai pedomannya dan sifat kepemimpinan Abdurrahman Wahid sendiri yang dinilai sangat demokratis serta semakin terpuruknya kondisi dalam negeri, tampilnya Abdurrahman Wahid sebenarnya mempunyai peran yang sangat berarti dalam

menata kembali hubungan kedua negara yang berada pada titik terendah. Apalagi setelah dinilai bahwa Australia telah menunjukkan keseriusannya menjalin kembali hubungan bilateral yang rusak melalui *position paper* dan *defense paper* negeri itu terhadap Indonesia. Kuatnya sentimen anti-Australia di kalangan sekelompok publik dan politisi Indonesia menjadikan Presiden Abdurrahman Wahid mengakomodasi tekanan mereka. Dengan kata lain, dalam konteks hubungan RI-Australia dapat dikatakan bahwa publik dan sekelompok elit politik di perlemen cukup memberikan kontribusi, terhadap pelaksanaan politik luar negeri pada masa setahun Pemerintahan Wahid. Alasannya jelas, intervensi Australia di Timtim tahun lalu dinilai sangat mengecewakan elit-elit politik Indonesia.

Alasan lain, mengapa Presiden Wahid mengambil kebijakan luar negeri yang tidak begitu "memperhatikan" Australia adalah tingginya resistensi parlemen Indonesia dan adanya adaptasi terhadap perubahan situasi internasional dan perubahan orientasi politik luar negeri yang diarahkan pada pendekatan dengan dunia Timur. Gagasan Presiden Wahid untuk menciptakan solidaritas Asia seperti gagasannya untuk menciptakan Poros Jakarta---Delhi---Beijing cukup memberikan bukti, meskipun Indonesia tetap mendekati Barat, apalagi dalam konteks pencarian pemulihan citra RI di mata asing dan pencarian dukungan bagi proses pemulihan krisis dalam negeri.

Namun demikian, upaya-upaya Pemerintahan Wahid menyelesaikan krisis domestik ternyata tidak kunjung membawa hasil secara optimal. Komitmen dukungan dan bantuan negara-negara yang menjadi tujuan kunjungan Presiden belum sepenuhnya menopang proses pemulihan krisis yang dinilai mendesak. Belum lagi, adanya "penurunan" solidaritas kawasan dan melemahnya daya tawar kelembagaan regional. Sementara itu, pada saat yang bersamaan, serangkaian inisiatif pemulihan hubungan bilateral dari Australia semakin membuka pragmatisme Indonesia untuk menindaklanjutinya. Apalagi, paska-pertemuan tahunan tingkat menteri RI-Australia, jelas-jelas telah memberikan dukungan politik dan ekonomi terhadap Indonesia sehingga turut memfasilitasi kepastian rencana kunjungan Presiden Wahid yang sebelumnya banyak ditentang oposisi di Jakarta. Kondisi seperti inilah akhirnya yang menjadi peletak dasar bagi perubahan kebijakan Pemerintahan Abdurrahman Wahid dari sifatnya yang asertif ke bentuk kebijakan yang lebih akomodatif dan pragmatis.

Meskipun rencana kepastian kunjungan Presiden Wahid ke Australia masih harus ditunggu namun demikian bukan berarti kebijakan luar negeri Pemerintahan Wahid yang lebih mengakomodasi serangkaian inisiatif pemulihan hubungan bilateral oleh Australia akan berjalan mulus. Diakui bahwa rencana kunjungan Presiden Abdurrahman Wahid dinilai sangat penting dan strategis dan sekiranya

itu terlaksana akan sangat menentukan bagi pemulihan hubungan kedua negara. Namun demikian, pada saat yang sama kunjungan itu juga harus mampu membuktikan signifikansinya kepada publik dan sejumlah politisi yang menentang kebijakan Pemerintah yang dinilai terlalu cepat memberikan kompromi terhadap Australia.

Daftar Pustaka

- Adil, Hilman. *Hubungan Australia Dengan Indonesia 1945-1962*, Jakarta: Djambatan, 1993.
- Australia di Mata Indonesia, Kumpulan Artikel Pers Indonesia 1973-1988*, Jakarta: Kedubes Australia & PT Gramedia, 1989.
- "ASEAN-Australia Dialogue", <http://www.aseansec.org/dialog/maus.htm>, hal. 1-2.
- "Australia Luncurkan Buku Putih Pertahanan", *Media Indonesia*, 7 Desember 2000, hal. 20.
- "Australia to Bolster Armed Forces", *International Herald Tribune*, 7 Desember 2000, hal. 5.
- Business News*, 31 Oktober 1998, hal. 9.
- Bandoro, Bantarto. "Politik Luar Negeri Pemerintahan Abdurrahman Wahid : Sebuah Refleksi Ke Depan", *ANALISIS CSIS*, Th. XXVIII, No. 4, (Jakarta, 1999): 391-403.
- Data BPS, diolah oleh Deperindag dalam www.dprin.go.id.
- "Dukungan bagi Papua Merdeka Bisa Hancurkan Asia Tenggara", <http://www.detik.com/peristiwa/2000/12/12/20001212-151323.shtml>.
- Hara, A. Eby. "Mitos-mitos Seputar Hubungan RI-Australia", *Kompas*, 19 Desember 2000, hal. 30.

- "Healing Old Wounds, Wahid encourages 1960s exiles to make their way home, *Far Eastern Economic Review*, Vol. 163, No.1 (30 Desember 1999 & 6 Januari 2000):18.
- "Howard Dukung Integritas Teritorial Indoneisa", *Media Indonesia*, 16 November 2000, hal.13.
- "Indonesia Jamin Keamanan Petugas PBB di Timor Barat", *Suara Pembaruan*, 17 Januari 2001, hal. 2.
- "Krisis Timtim Ciptakan Perubahan di ASEAN", *Media Indonesia*, 27 September 1999, hal. 16.
- Kompas*, 10 Oktober 2000, hal. 2.
- , 20 November 2000, hal. 1.
- , 28 November 2000, hal. 1.
- , 9 Desember 2000, hal. 3.
- Lincoln Wright, "No Time for Canberra to Play Shy", *Asian Wall Street Journal*, 22 November 2000, hal. 8.
- Media Indonesia*, 27 September 1999, hal. 16.
- McBeth, John. Drifting Apart, Australia's Assertiveness strains ties with Indonesia, *Far Eastern Economic Review*, Vol. 162, No. 40 (7 Oktober 1999): 14.
- "Mahathir: Timtim 'Vietnam'-nya Australia", *Kompas*, 12 Oktober 1999
- "Presiden ke Australia Kemungkinan Akhir November", *Kompas*, 3 November 2000, hal. 6.

- Pujayanti, Adirini. "Kebijakan 'Humanitarian Interventionism' Amerika Serikat di Kosovo", *Kajian*, Vol. 5. No. 4 (PPPI DPR-RI, Desember 2000): 523-545.
- "Persetujuan Penanaman Modal Tahun 2000 Meningkat", *Republika*, 25 Januari 2001, hal. 3.
- "Pemerintah Belum Mampu Tarik Modal dari LN", *Kompas*, 26 Januari 2001, hal. 14.
- Republika*, 9 November 2000, hal. 2.
- Rachmianto, Andy. "Pemulihan Hubungan Indonesia-Australia", *Kompas*, 4 November 2000, hal. 4.
- Roth, Stanley O. "Domestic Political Problems Could Slow Asia's Modernization", *International Herald Tribune*, 15 Januari 2001, hal. 8.
- "Richard Smith Gantikan John McCarthy", *Kompas*, 18 Januari 2001, hal. 6.
- Sukma, Rizal. "Politik Luar Negeri Dikelola secara Amatiran", *Kompas*, 29 November 2000, hal. 6.
- Suara Pembaruan*, 28 November 2000, hal. 2.
- Suara Pembaruan*, 7 Desember 2000.
- Soesastro, Hadi & Tim McDonald (eds.), *Indonesia-Australia Relations: Diverse Cultures, Converging Interests*, Jakarta: CSIS, 1995, hal. 15-20.
- Vitikiotis, Michael. "Block Mentality", *Far Eastern Economic Review*, Vol. 162, No. 49 (9 Desember 1999): 23-24.

- Wanandi, Sofyan. "Indonesia-Australia Relations in the Context of Developments in Asia Pacific", *Regional Dimension of Indonesia-Australia Relations*, Jakarta: CSIS, 1984.
- Wibowo, Budi Hari. "Kontroversi Forum Pasifik Barat", *Media Indonesia*, 21 Desember 2000, hal. 4.
- "Water Torture, Wahid threatens to dry out Singapore", *Asian Wall Street Journal*, 27 November 2000, hal. 6.
- Wright, Lincoln. "No Time for Canberra to Play Shy", *Asian Wall Street Journal*, 22 November 2000, hal. 8.

BAB V

Hubungan Indonesia - Amerika Serikat

Pada Masa Setahun Pemerintahan Abdurrahman Wahid

Oleh : Simela Victor Muhamad*

I. Pendahuluan

Sekalipun bukan sekutu, hubungan Indonesia-Amerika Serikat sejak lama (1965) telah saling menguntungkan. Namun demikian hubungan baik kedua negara ini bukannya tanpa masalah. Di tahun-tahun pertama hubungan ini diwarnai oleh saling tidak percaya dan berbagai harapan yang tak terpenuhi. Indonesia melihat dunia luar berdasarkan pengalaman pahitnya menghadapi kolonialisme, pendudukan militer dan imperialisme Barat. Sebaliknya, Amerika Serikat yang disibuki dengan strategi pengepungannya (*containment strategy*), merasa tidak puas dengan posisi non-blok Indonesia setelah berakhirnya Perang Dingin.

Sampai batas tertentu perbedaan persepsi masih sering menimbulkan salah mengerti kedua belah pihak. Antara Indonesia dan Amerika Serikat kadang-kadang masih terdapat persepsi yang keliru mengenai masing-masing pihak, kesalahpengertian dan berbagai perbedaan. Kedinamikaan hubungan tampaknya memang telah mewarnai perjalanan hubungan Indonesia dan Amerika,

* Penulis adalah Peneliti bidang Hubungan Internasional, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, DPR-RI.

yang pada suatu saat berjalan dengan baik dan pada saat yang lain mengalami gangguan. Amerika, yang menganggap dirinya sebagai negara yang patut dicontoh untuk kehidupan demokrasi dan penegakan hak-hak asasi manusia (HAM), misalnya, sering mengkaitkan isu demokrasi dan HAM dalam hubungannya dengan Indonesia. Hal tersebut terlihat sekali ketika Indonesia di bawah pemerintahan Soeharto. Amerika Serikat sering mengkritik keras kehidupan politik di Indonesia yang dinilainya sering mengabaikan nilai-nilai demokrasi, sementara pemerintah dan militer Indonesia tidak jarang pula sering dituding melakukan pelanggaran hak-hak asasi manusia. Sebagai akibatnya hubungan kedua negara, yang suatu ketika berjalan baik, mengalami gangguan dan berbagai bentuk hubungan kerja sama yang sudah diprogram pun menjadi terhambat. Karena posisi geopolitik Indonesia yang strategis dan potensi jumlah penduduk Indonesia yang besar bagi kepentingan ekonomi Amerika Serikat-lah, Amerika Serikat masih berusaha menjaga hubungan baik dengan Indonesia,¹ kendati mungkin saja tidak terlalu puas dengan kehidupan demokrasi di Indonesia.

¹ Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Warren Christopher, sewaktu menjawab pertanyaan dalam suatu dengar pendapat dengan Komisi Luar Negeri Senat, berbicara bahwa Indonesia merupakan negara yang sangat penting dan Amerika Serikat perlu memelihara hubungan yang baik dengannya. Transkrip tidak resmi, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat di depan Komisi Hubungan Luar Negeri Senat, 1 Agustus 1996, Arsip Departemen Luar Negeri AS, lihat Paul F. Gardner, *Lima Puluh Tahun Hubungan Amerika Serikat-Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999, hal. 603-6-4.

Bagaimana hubungan Indonesia-Amerika Serikat setelah terjadinya perubahan iklim politik dan pemerintahan di Indonesia? Akankah berlangsung "mulus" tanpa masalah?, karena Amerika telah menyaksikan sendiri suatu perubahan besar dalam kehidupan politik di Indonesia, yang kini lebih demokratis. Pelaksanaan Pemilu 1999, yang disiapkan dalam waktu singkat, memang terlaksana dengan relatif bebas, jujur dan adil khususnya jika dibandingkan dengan pelaksanaan pemilu sebelumnya pada rezim Orde Baru. Pemilu merupakan aktualisasi nyata demokrasi di mana rakyat bisa menyatakan kedaulatannya terhadap negara dan pemerintahan.

Terpilihnya Abdurrahman Wahid sebagai presiden Indonesia melalui Sidang Umum MPR bulan Oktober 1999, yang juga lahir dari suatu proses politik yang demokratis, diharapkan akan membawa angin segar bagi politik luar negeri Indonesia, khususnya dalam hubungan bilateral dengan Amerika Serikat. Hubungan bilateral Indonesia dan Amerika Serikat memang menarik untuk dikaji mengingat posisi penting negara adikuasa tersebut dalam percaturan politik, ekonomi dan keamanan global. Pemerintahan Abdurrahman Wahid perlu menempatkan hubungan kedua bangsa ini sebagai salah satu prioritas penting kebijakan politik luar negeri RI. Bagaimana hubungan Indonesia dan Amerika Serikat selama setahun Pemerintahan Abdurrahman Wahid? Coba diulas dalam tulisan ini.

II. Kebijakan Politik Luar Negeri RI

Tampaknya perlu diketahui terlebih dahulu apa yang menjadi kebijakan politik luar negeri RI. Ditegaskan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) hasil Sidang Umum MPR RI Tahun 1999 bahwa arah politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif dan berorientasi pada kepentingan nasional, menitikberatkan pada solidaritas antar negara berkembang, mendukung perjuangan kemerdekaan bangsa-bangsa, menolak penjajahan dalam segala bentuk, serta meningkatkan kemandirian bangsa dan kerja sama internasional bagi kesejahteraan rakyat. Namun, sesuai dengan perkembangan ekonomi dan politik di dalam negeri, penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri memberikan penekanan pada kepentingan ekonomi tanpa mengabaikan kepentingan-kepentingan nasional lainnya. Hal ini dilakukan dengan meningkatkan kualitas diplomasi guna mempercepat pemulihan ekonomi dan pembangunan nasional, melalui kerja sama ekonomi regional maupun internasional dalam rangka stabilitas, kerja sama, dan pembangunan kawasan. Ini menjadi penekanan kebijakan Presiden Abdurrahman Wahid di tahun pertama pemerintahannya, yang kalau dicermati, diplomasi yang dilakukan tidak terlepas dari prioritas perhatian pemerintah dalam upaya pemulihan ekonomi nasional. Dengan demikian, diplomasi Indonesia diarahkan untuk mendukung upaya dimaksud seperti pentingnya membangun kepercayaan (*confidence build-*

ing) masyarakat beserta kalangan pengusaha internasional agar dapat memandang Indonesia sebagai sebuah negara dengan pemerintahan yang memiliki legitimasi karena dipilih secara demokratis.²

Dalam upaya meningkatkan hubungan ekonomi luar negeri tersebut, pemerintah Indonesia melakukan peningkatan diplomasi ekonomi dengan melakukan pendekatan politis antar Pemerintah yang diarahkan untuk membuka jalan bagi interaksi ekonomi antar negara Indonesia dengan negara yang bersangkutan. Perwakilan-perwakilan RI di luar negeri diminta untuk *reach out* para investor yang potensial untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Pendekatan politik-ekonomi tersebut bertujuan untuk melakukan berbagai terobosan guna meningkatkan hubungan ekonomi pada umumnya dengan memberikan perhatian khusus terhadap negara-negara yang memiliki potensi, khususnya seperti negara-negara ASEAN, Amerika Serikat, Jepang dan RRC.

Kunjungan Presiden RI ke negara-negara ASEAN telah berlangsung pada tanggal 6-9 November 1999. Kunjungan tersebut mendapatkan sambutan hangat baik dari para pemimpin negara-negara ASEAN maupun dari masyarakat luas. Di beberapa negara ASEAN, seperti Singapura, Malaysia dan Thailand, kedatangan Presiden RI mendapat perhatian khusus dari komunitas bisnis

² Lihat Jawaban Tertulis Menteri Luar Negeri Dalam Rapat Kerja dengan Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat RI, Tanggal 7 Desember 1999, hal. 10.

setempat. Mengingat kunjungan ini merupakan kunjungan pertama Presiden RI ke negara-negara ASEAN, maka dengan sendirinya kunjungan tersebut lebih bersifat "*familiarization* dan *getting to know you meeting*" sebagaimana biasa dilakukan di antara sesama pemimpin negara ASEAN.

Selain itu, kunjungan Presiden tersebut merupakan suatu upaya untuk menunjukkan betapa pentingnya negara-negara tetangga tersebut bagi kepentingan perekonomian Indonesia dan juga untuk lebih meningkatkan hubungan dan kerja sama ekonomi, khususnya dalam upaya untuk meningkatkan kepercayaan luar negeri terhadap keseriusan Indonesia dalam menciptakan iklim ekonomi yang kondusif bagi masuknya modal asing. Sedangkan kunjungan ke Amerika Serikat dan Jepang merupakan suatu upaya untuk menghilangkan kesan bahwa pemerintah tidak bermaksud untuk meninggalkan negara-negara maju yang secara tradisional telah memberikan bantuan kepada Indonesia dan bahkan telah menjadi sumber utama dari pinjaman luar negeri Indonesia.

Khusus berkaitan dengan kunjungan Presiden Abdurrahman Wahid ke Amerika Serikat, menurut Menteri Luar Negeri Alwi Shihab, visi yang ingin dicapai adalah bahwa Indonesia sebagai negara demokrasi yang baru tumbuh, akan memanfaatkan kedudukan dan peranan negara adidaya tersebut untuk kepentingan nasional,

dengan tetap menjaga kedaulatan dan harga diri bangsa Indonesia. Misi kunjungan adalah untuk memulihkan citra baik Indonesia di Amerika Serikat yang selama ini memandang Indonesia sebagai negara otoriter, menjadi negara demokrasi. Tujuan kunjungan adalah memberi penjelasan kepada Amerika Serikat bahwa meskipun Indonesia melakukan konsolidasi hubungan dengan negara-negara Asia, Afrika dan Timur Tengah, namun tidak akan meninggalkan negara-negara maju dan khususnya tidak akan mengorbankan persahabatan RI-AS selama ini; menghilangkan ganjalan-ganjalan dalam hubungan bilateral RI-AS, khususnya dalam masalah-masalah pengungsi Timtim, milisi bersenjata dan pelanggaran HAM; memulihkan kepercayaan investor AS, dengan kesungguhan Pemerintah RI menyelesaikan berbagai masalah yang ada baik di bidang politik (masalah-masalah yang mengarah ke disintegrasi bangsa), ekonomi (pemberantasan KKN), maupun hukum (supremasi hukum).³

Pada masa pemerintahan BJ Habibie, tidak ada perbaikan yang fundamental dalam hubungan dengan AS. Apalagi Habibie lebih tertarik untuk memperkuat hubungannya dengan Eropa, khususnya Jerman yang tidak sekeras AS dalam memecahkan persoalan hak asasi manusia di Indonesia. Hubungan RI-AS mendekati titik kebekuannya pada masa pemerintahan Habibie ketika

3. *Ibid.*, hal. 11-12.

militer Indonesia tidak mampu mencegah aksi yang dilakukan oleh milisi pro-integrasi setelah penentuan pendapat dimenangkan oleh kelompok prokemerdekaan. Sejak saat itulah Pemerintah AS tidak percaya lagi dan curiga pada militer Indonesia khususnya Angkatan Darat. Kecurigaan itu dinyatakan secara terbuka oleh Duta Besar AS untuk PBB Richard Holbrooke menyusul tewasnya tiga pekerja UNHCR di Atambua di mana dia menuduh *rogue elements* dalam tubuh TNI "mendalangi" peristiwa itu.⁴

Bagaimana dengan kebijakan politik luar negeri RI khususnya terhadap Amerika Serikat? Sepanjang menyangkut pribadi Presiden Wahid, sesungguhnya tidak ada masalah bahkan pemerintahan Clinton saat itu cukup terkesan dengan sikap politik Wahid yang toleran dan inklusif. Karena itu, Wahid bersikeras untuk tidak mempersonanongratakan Dubes Robert Gelbard. Akan tetapi sayangnya, secara umum kebijakan politik luar negeri Indonesia terhadap AS belum menemukan pola yang permanen, dan sejumlah isu atau permasalahan yang menyangkut hubungan kedua negara masih kental mewarnai hubungan RI-AS dalam tahun pertama Pemerintahan Wahid.

⁴ Peristiwa pahit tanggal 6 September 2000 yang menewaskan tiga anggota Komisi PBB untuk masalah pengungsi (UNHCR) telah menjatuhkan citra Indonesia di mata internasional. Peristiwa itu membuat DK PBB mengeluarkan Resolusi 1319 yang meminta Indonesia menyelidiki dan menuntaskan persoalan itu, termasuk para pelakunya, serta menciptakan keamanan dan stabilitas di perbatasan, antara lain dengan melucuti senjata.

III. Berbagai Gangguan Hubungan Bilateral

Untuk Indonesia dan Amerika Serikat tidaklah menguntungkan jika hubungan kedua negara terganggu. Kedua pihak tentunya berharap hubungan bilateral dapat selalu berjalan baik dan sekecil mungkin timbul masalah. Namun munculnya sejumlah isu dan permasalahan yang menyangkut hubungan kedua negara selama setahun pertama Pemerintahan Wahid merupakan kenyataan yang tak terbantahkan bahwa hubungan RI-AS belumlah sesuai harapan. Ditutupnya sementara waktu pelayanan umum Kedutaan Besar Amerika Serikat di Jakarta beberapa waktu (bulan Oktober) yang lalu merupakan bukti bahwa telah terjadi sesuatu yang mengganggu hubungan kedua negara. Pelayanan umum yang dihentikan sementara tersebut meliputi pelayanan visa, urusan perdagangan, investasi, dan perpustakaan. Pengumuman penghentian pelayanan itu dikeluarkan oleh juru bicara Departemen Luar Negeri AS di Washington DC, yang mana langkah itu diambil sebagai tanggapan atas informasi "terpercaya" bahwa ada ancaman terhadap kompleks Kedubes AS di Jakarta dan terhadap Dubes Roberts S. Gelbard.⁵

Seperti diumumkan oleh pihak Kepolisian Indonesia, dari keterangan para tersangka peledakan bom di Gedung Bursa Efek Jakarta, di antaranya diberi tahu adanya rencana meledakkan bom di Kedubes AS di Jakarta. Ketika itu sempat timbul pertanyaan, mengapa

⁵ "Kedutaan AS Diutup", *Media Indonesia*, 26 Oktober 2000, hal.1.

jarak antara ancaman bom yang diumumkan Polri dengan penutupan pelayanan umum berjarak waktu cukup lama? Apakah ada ancaman lagi yang lebih serius dan besar. Apakah Kedubes AS khawatir tentang kemampuan Indonesia melindungi keamanannya?

Ditutupnya sementara waktu pelayanan umum Kedubes AS tersebut menambah intensitas gangguan. Secara kebetulan, hubungan Indonesia-Amerika Serikat sebelumnya memang mengalami beberapa gangguan. Di awal pemerintahan Abdurrahman Wahid, misalnya, Dubes AS Robert S. Gelbard dituding melakukan intervensi sehubungan dengan himbauannya kepada Menteri Keuangan Bambang Sudibyo untuk tidak mengganti Ketua BPPN Glenn Yusuf.⁶ Pernyataan Gelbard tersebut mendapat kecaman dari berbagai pihak di dalam negeri. Ketua MPR Amien Rais saat itu menilai Dubes AS tersebut terlampaui mencampuri urusan dalam negeri Indonesia. Kendati kemudian masalah ini dapat diselesaikan setelah Robert Gelbard bertemu dengan Amien Rais, namun hubungan RI-AS sempat terganggu, khususnya hubungan antara Dubes AS dengan sejumlah *elite* politik di Indonesia.

Sementara pada akhir Juli 2000, gangguan kembali muncul ketika keinginan Amerika Serikat membantu pengungsi Poso sempat dicurigai sebagai bentuk intervensi. Bahkan saat itu Komandan Korem 132/

⁶ "Amerika Punya Kepentingan di BPPN", *Media Indonesia* 31 Oktober 1999, hal. 1.

Tadulako Sulawesi Tengah (Sulteng) Kolonel Inf. Hamdan Nasution menolak keinginan AS tersebut. Keinginan AS membantu pengungsi Poso terungkap setelah kedatangan tiga orang Konsulat Jenderal (Konjen) AS, Joe Daves, LTc. (Letkol) Thompkins, dan Ny. Vicky Alvarado yang secara tiba-tiba bertemu dengan Kapolda Sulawesi Tengah (Sulteng) Senior Superintendent Soeroso di Palu akhir Juli 2000. Kehadiran Konjen AS di Palu sudah ketiga kalinya. Pertama, ketika bertemu dengan tokoh-tokoh agama, tokoh-tokoh masyarakat, dan pimpinan partai-partai Islam di Palu (pasca pertikaian Poso babak I). Kedua, ketika bertemu dengan Direktur Yayasan Palu Hijau (pasca pertikaian Poso babak II). Pada pertemuan tersebut utusan Konjen AS itu terlibat diskusi masalah keamanan di Indonesia khususnya di Palu. Pembicaraan yang menyangkut kedaulatan negara itu ditentang beberapa tokoh agama dan pimpinan partai Islam di Palu dengan alasan tidak menginginkan adanya intervensi AS terhadap urusan dalam negeri Indonesia. Namun, menanggapi rencana pemberian bantuan AS tersebut, tokoh muda Islam Sulteng Ir. Mansur Ba'adi mengatakan, jika ternyata bantuan tersebut benar-benar tulus dan tidak memiliki tendensi lain, tidak ada salahnya kalau diterima. Tetapi ia mengingatkan harus ada komitmen bahwa bantuan itu memang hanya untuk kemanusiaan dan tidak berniat mengintervensi masalah dalam negeri Indonesia, khususnya soal pertikaian bernuansa SARA di Poso.⁷

⁷ "Danrem Tolak Bantuan AS untuk Pengungsi Poso", *Media Indonesia*, 1 Agustus 2000, hal.14.

Gangguan hubungan RI-AS ternyata juga terkait dengan isu konflik Palestina-Israel. Konflik yang mengancam proses perdamaian Timur Tengah itu ditengarai menimbulkan jatuhnya korban dalam jumlah cukup besar, 130 orang, sebagian terbesar warga Palestina. Sebagaimana diketahui, jika konflik Palestina-Israel bereskalasi, seluruh dunia terbawa hanyut. Dunia terpecah antara yang pro-Israel dan pro-Palestina. Jika berlangsung proses damai, yang senantiasa hampir melibatkan Amerika Serikat, masyarakat dunia mendukungnya. Namun jika proses damai terhenti, apalagi berubah menjadi konflik kekerasan, peta persoalan kembali ke basis dan pangkal tolak. Menurut basis persoalannya dan pangkal tolak permasalahannya, tidak ada kompromi. Amerika Serikat ditempatkan sebagai yang pro-Israel dan merugikan Palestina. Peristiwa itulah yang kembali bereskalasi begitu proses damai digantikan oleh meletusnya konflik dan meruaknya ancaman perang baru antara Palestina dan Israel. Kedutaan Besar AS di Jakarta didemo. Kapal perusak AS di Aden, Yaman, bahkan diserang oleh aksi bom bunuh diri yang menewaskan 17 personel Angkatan Laut AS. Siaga I yang dikenal dengan Siaga Delta diberlakukan di kawasan Timur Tengah.⁸

Terkait dengan penutupan Kedutaan Besar AS, apakah ancaman yang oleh jubah Deplu AS dikualifikasi sebagai "informasi terpercaya" itu berkaitan dengan

⁸ Lihat "Envoy Draws Jakarta's Ire As Anti-U.S. Action Rise", *International Herald Tribune* 30 Oktober 2000, hal. 1.

eskalasi konflik dan ancaman di Timur Tengah atau berdiri sendiri? Artinya terjadi secara tersendiri di Indonesia? Adalah suatu koincidensi, terlepas dari terulangnya eskalasi konflik antara Israel dan Palestina, timbul gangguan dalam hubungan AS dan Indonesia di Jakarta. Gangguan tidak surut, justru tumbuh. Ada berbagai faktor yang menjadi latar belakang dan pemicunya. Pemerintah AS menyambut baik dan mendukung berlangsungnya proses demokratisasi di Indonesia yang disertai kepekaan dan pembelaan terhadap hak asasi manusia. Amerika Serikat juga risau dengan ancaman disintegrasi Indonesia.⁹

Untuk masa transisi itu, secara kebetulan atau mungkin disengaja, AS diwakili duta besar yang mempunyai pengalaman hadir dalam masa transisi dan ancaman disintegrasi di Kosovo, Yugoslavia, dan di negara Amerika Latin. Kebetulan sosok Dubes itu berpembawaan terus terang, langsung, tidak menyembunyikan misinya. Sifat-sifat itu tidak senantiasa cocok dengan lingkungan dan kondisi Indonesia. Maka terjadilah pada pihak Indonesia, rasa canggung dan tersinggung. Bahkan, karena caranya, muncul kesan mencampuri urusan Indonesia. Ditambah lagi, pejabat, menteri, bahkan, Presiden pun bertandang ke kediaman Dubes. Beragam perasaan dan pertanyaan mulai dilontarkan. Terlepas dari substansi kebenarannya, berbagai isu campur tangan muncul,

⁹ "AS Dukung Integritas Indonesia", *Suara Pembaruan* 29 Oktober 1999, hal. 1.

termasuk isu campur tangan dalam penggantian pejabat TNI.

Hubungan yang sudah terganggu, ibarat disiram bensin akibat kasus Atambua yang menewaskan tiga pegawai PBB urusan pengungsi, Indonesia ditekan dan dipojokkan oleh Sidang Umum PBB, yang notabene secara kebetulan dihadiri oleh Presiden Abdurrahman Wahid, maupun tindak lanjutnya oleh Dewan Keamanan PBB dan resolusinya yang disetujui secara aklamasi. Dalam proses itu, seperti yang seringkali terjadi, Pemerintah Amerika Serikat secara khusus menambah tekanan. Di antaranya dengan kunjungan Menteri Pertahanan AS William Cohen dan penegasannya tentang kasus Atambua. Gangguan hubungan bilateral meningkat. Ditambah lagi, isu warga negara AS yang dikatakan sebagai melakukan kegiatan mata-mata di Irian Jaya.

Aparat keamanan bulan Oktober 2000 menangkap seorang pensiunan Angkatan Udara Amerika Serikat yang didakwa melakukan penyusupan di Papua. Aaron Ward Mannes, nama pensiunan itu, juga didakwa mencoba mengacaukan situasi dan terkait dengan kerusakan di Papua awal Oktober itu. Namun sesaat sebelum dideportasi, Dubes AS Robert S. Gelbard mengambilnya lalu membawanya ke Kedubes AS. Dengan telah diambilnya Mannes oleh Dubes AS, menurut pendapat Menteri Pertahanan Mohammad Mahfud, maka Dubes Gelbard-lah selanjutnya yang dinilai bertanggungjawab

bila terjadi sesuatu di kemudian hari. Sejauh itu, aparat keamanan belum menemukan bukti secara formal bahwa yang bersangkutan telah melakukan kegiatan mata-mata. Kepada aparat keamanan yang menangkapnya Gelbard menyatakan Mannes bukan mata-mata, tetapi hanya seorang pensiunan Angkatan Udara AS. Namun demikian, menurut Menhan, barang-barang yang dibawa serta kegiatan yang dilakukan Mannes patut dicurigai sebagai bagian dari upaya untuk memecah belah RI dengan mendorong Papua supaya melepaskan diri dari wilayah kesatuan RI.¹⁰

Informasi yang diperoleh Mahfud, Mannes bertemu dengan sejumlah tokoh Satgas Papua tanggal 5 Oktober 2000 dan keesokan harinya terjadilah peristiwa berdarah di Wamena. Mannes, menurut Mahfud, kemudian memotret semua korban warga pribumi dan disiarkan ke luar negeri melalui sebuah hotel dengan tulisan bahwa mayat-mayat warga asli Papua tersebut merupakan korban kebiadaban TNI. Namun, sejumlah mayat warga pendatang yang juga bergelimpangan tidak disiarkan Mannes. Aktivitas Mannes menimbulkan kecurigaan, karena ia ke Papua menggunakan izin kunjungan biasa sebagai turis, bukan sebagai wartawan. Mahfud menduga, dengan tersebarnya berita tersebut kepada masyarakat internasional maka PBB akan segera mengirimkan misi kemanusiaan ke Indonesia, dan kalau itu sudah tercapai,

¹⁰ "Pensiunan AU AS Dideportasi", *Republika* 23 Oktober 2000, hal.2.

akibat lanjutannya bisa terjadi situasi seperti di Timtim.¹¹ AS sendiri memprotes pernyataan Mahfud tersebut yang dinilainya sebagai kampanye disinformasi yang dapat menciptakan suasana bermusuhan terhadap kepentingan-kepentingan AS di Indonesia, termasuk investasi dan turisme.¹² Bagi AS ini bisa diartikan sebagai sikap anti-AS.

Namun Mahfud sendiri membantah bahwa dirinya anti-AS.¹³ Bagi sejumlah kalangan Mahfud dianggap berani bersikap menghadapi kebijakan dan manuver AS. Keberanian Mahfud belakangan memicu kelompok masyarakat lain. Sejumlah anggota DPR sempat pula mendemo Kedubes AS. Jika aksi unjukrasa ke Kedubes AS selama ini banyak dilakukan kalangan muslim, belakangan meluas ke elemen lain seperti aktivis, LSM, bahkan anggota parlemen.

Gangguan hubungan kedua negara juga terkait dengan adanya kebijakan Amerika Serikat yang menahan dua jet tempur F-5 Tiger II TNI AU (Angkatan Udara) yang tengah menjalani program pemutakhiran avionik dan kemampuannya oleh perusahaan SABCA di Belgia. Pesawat tempur tersebut sedianya sudah selesai dimutakhirkan akhir tahun 1999 lalu dan kembali ke Pangkalan Udara Iswahyudi, Madiun. Tetapi, pekerjaan

¹¹ *Ibid.*

¹² "Kedubes AS Protes Pemerintah RI", *Republika* 28 Oktober 2000, hal.3.

¹³ "Menhan : Buat Apa Saya Anti-AS?", *Ibid.*, hal.3.

pemutakhiran tersebut meleset dari jadwalnya dan terdampar di Belgia. Penahanan F-5 Tiger II tersebut diungkapkan Kepala Staf Angkatan Udara Marsekal Hanafie Asnan pada 19 Oktober se usai acara peluncuran buku "Pedet Soedarman Pengalaman Heroik Penerbang Bomber" karangan Kapten (Purn) Sumardjo di gedung Persada, Halim Perdanakusuma.¹⁴

Marsekal Hanafie menjelaskan bahwa setelah selesai dimutakhirkan ternyata ada sanksi embargo senjata AS kepada Indonesia pada akhir tahun 1999. Dengan adanya embargo, pesawat tidak boleh dibawa kembali. Sebetulnya pesawat tersebut digunakan bukan untuk (mencari) perang tetapi untuk mempertahankan diri dari gangguan atau ancaman dari luar. Akibat sanksi embargo tersebut pesawat-pesawat terganggu kesiapannya. Diakui sanksi embargo tersebut berdampak sekali, sebab dukungan suku cadang dan kontinuitas perbaikan-perbaikannya masih memerlukan dukungan dari negara tersebut. Pelarangan penjualan suku cadang itu melalui ketentuan *export license* dan *end user certificate*. Seperti satu pesawat F-5 dengan nomor 0510 yang tengah direparasi di Los Angeles, AS, karena ketentuan itu, pesawat belum bisa dibawa pulang ke Indonesia.¹⁵

Mengenai embargo senjata, pertama Indonesia merasakan ketika dua pesawat Hawk (buatan pabrik

¹⁴ "Amerika Tahan Jet Tempur F-5 TNI AU", *Kompas* 21 Oktober 2000, hal.11.

¹⁵ *Ibid.*

Inggris British Aerospace) terbang *ferry* dari Inggris ke Indonesia. Di Bandara Don Muang Bangkok, Thailand, ada kebijakan AS bahwa Indonesia terkena embargo peralatan militer yang dikaitkan dengan masalah Timtim. Sehingga penerbangnya (saat itu orang Inggris) disuruh pulang dan pesawat ditinggal. Kedua pesawat akhirnya diterbangkan sendiri oleh penerbang TNI AU ke Indonesia setelah mendapat bantuan dari AU Thailand.¹⁶

Perihal penahanan pesawat tempur TNI-AU ini juga menjadi laporan dan pembahasan Raker Komisi I dengan Menteri Pertahanan pada bulan Oktober lalu. Dilaporkan bahwa dua pesawat tempur TNI-AU disandera AS dan Inggris menyusul anjuran embargo oleh AS terhadap Indonesia. AS menyandera pesawat tempur jenis F-5 Tiger sedangkan Inggris menahan satu pesawat jenis A-4 Sky Hawk. Menurut Menhan Mohammad Mahfud MD, pesawat-pesawat tersebut sedang menjalani pemeriksaan rutin di negara pembuatnya. Namun bersamaan dengan embargo yang dilakukan Amerika terhadap Indonesia, maka kedua pesawat tersebut tidak bisa kembali. Pesawat-pesawat tempur TNI-AU dibeli dari Inggris dan Amerika Serikat. Dengan demikian suku cadang dan perbaikan pesawat-pesawat itu pun sangat tergantung pada negara pembuatnya.

Anjuran embargo terhadap Indonesia oleh Amerika Serikat dilakukan sejak mencuatnya kasus pelanggaran

¹⁶ *Ibid.*

HAM di Timtim. Anjuran itu menghangat lagi setelah insiden Atambua yang menewaskan tiga pekerja UNHCR (Badan PBB Urusan Pengungsi) dalam suatu aksi kerusuhan dan pembakaran kantor perwakilan UNHCR di Atambua beberapa waktu lalu. Beberapa negara Eropa tidak secara tegas memberlakukan embargo, tetapi dengan berbagai dalih tidak memberikan dukungan alat utama sistem persenjataan (alut sista) dan peralatan militer kepada Indonesia. Berkaitan dengan keadaan itu, Departemen Pertahanan telah mengeluarkan kebijakan, antara lain mencari sumber-sumber dari negara lain dan memperluas hubungan kerja sama pertahanan dengan negara-negara lain tanpa harus memusuhi negara tertentu. Sementara Ketua Komisi I DPR Yasril Ananta Baharudin pernah memperkirakan bahwa AS mau melakukan embargo terhadap Indonesia secara keseluruhan, tetapi AS tidak mempunyai peluang dan tidak mendapat dukungan luas negara lain.¹⁷

Menanggapi isu embargo AS, Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri menyatakan bahwa Indonesia tidak akan takut menghadapi ancaman embargo AS walau Indonesia tetap membutuhkan bantuan dari negeri adidaya tersebut. Jika AS tetap menjatuhkan embargo, Wakil Presiden yakin negara-negara di Asia Tenggara akan melakukan perlawanan luar biasa. Demikian pernyataan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri saat menerima

¹⁷ "AS, Inggris Sandera Pesawat Tempur RI", *Media Indonesia* 19 Oktober 2000, hal.1.

Pimpinan Pusat Gerakan Pemuda Islam Indonesia (GPPI) di Istana Wakil Presiden, 29 September 2000. Dalam pertemuan itu, salah seorang ketua PP GPPI, Kaharuddin Katjo sempat bertanya kepada Wakil Presiden tentang pernyataan ancaman yang pernah dilontarkan Dubes AS untuk RI Robert S. Gelbard, awal bulan Agustus 2000. Menurut Wakil Presiden, Indonesia adalah bangsa yang memiliki nasionalisme tinggi sehingga tidak takut diancam oleh Amerika Serikat maupun bangsa mana pun, meskipun secara riil masih membutuhkan Amerika.¹⁸

Menyangkut perlawanan negara-negara Asia Tenggara, tampaknya disangsikan jika hal itu akan terwujud di lapangan, sebab hingga kini AS dan sekutunya menguasai kekuatan politik dan keamanan dunia. Dukungan dari negara-negara di Asia Tenggara tidak akan ada artinya sama sekali, karena kekuatan senjata atau peralatan perang yang mutakhir hanya dimiliki negara Amerika Serikat dan sekutunya, namun tak dimiliki negara-negara Asia. Yang harus dilakukan Indonesia untuk mencegah terjadinya embargo saat itu adalah diselesaikannya masalah pengungsi Timtim secara tuntas yang menekankan aspek rehabilitasi, rekonstruksi dan rekonsiliasi serta mencegah kemungkinan timbulnya kekuatan-kekuatan lain yang dapat mengancam ketiga upaya tadi, dan selanjutnya diterapkan kekuatan sipil atas militer secara proporsional.

¹⁸ "RI tidak Takut Hadapi Embargo AS", *Media Indonesia* 30 September 2000, hal.5.

Terkait dengan masalah ancaman embargo AS ini, yang dianggap sebagai sikap yang tidak kooperatif, Menteri Pertahanan Mohammad Mahfud MD sempat melemparkan gagasan untuk membentuk pakta pertahanan antara Indonesia, Jepang, Cina, Korea dan India. Gagasan Menhan ini mendapat tanggapan dari berbagai kalangan, termasuk Ketua DPR Akbar Tandjung. Menurut Akbar, pembentukan Pakta Pertahanan sebaiknya dihindari karena hal itu hanya akan mengesankan Indonesia tengah membangun kekuatan pertahanan militer dan meningkatkan ketegangan politik yang tidak perlu. Akbar menambahkan, bahwa untuk saat ini pemerintah seharusnya memfokuskan konsentrasinya pada upaya pemulihan ekonomi dan bukan pada hal lain yang tidak signifikan, apalagi politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif mengharuskan bangsa Indonesia menghindari adanya pakta-pakta.¹⁹ Yang terpenting sekarang ini adalah bagaimana menciptakan pertahanan regional yang mampu memperkuat pertahanan masing-masing negara, dan untuk hal ini tentu tidak diharuskan adanya sebuah Pakta Pertahanan.

Gangguan hubungan RI-AS juga terjadi ketika sebuah kapal perang Amerika Serikat jenis Destroyer (perusak) Spurance Class, USS O'Brien, yang dilengkapi persenjataan peluru kendali jarak jauh Tomahawk, dicegat dan diusir oleh KRI Rencong dan KRI Pandrong dari

¹⁹ "Pakta Pertahanan Tidak Diperlukan". *Suara Pembaruan* 24 Oktober 2000, hal. 2.

perairan Maluku, pada 21 Oktober 2000, karena keberadaannya sempat menimbulkan kecurigaan pihak TNI-AL (Angkatan Laut), demikian dikatakan Komandan Gugus Keamanan Laut Kawasan Timur Indonesia, Laksamana Pertama Djoko Sumaryono. Keterangan yang diperoleh di Ambon, menyatakan bahwa kehadiran kapal perang AS itu bersamaan dengan kunjungan kerja Konjen AS Robert Polar ke Ambon guna mencari data tentang kerusakan Ambon yang sudah berlangsung hampir dua tahun. Djoko Sumaryono menolak menghubungkan kehadiran kapal perang Amerika dengan kunjungan kerja Konjen AS serta permintaan pasukan PBB oleh kelompok tertentu di Ambon. Menurutnya, tugas TNI-AL adalah mengamankan wilayah Maluku dari ancaman luar. Djoko mengakui kapal perang milik AS itu dilengkapi peralatan cukup canggih dan dilengkapi dengan senjata rudal Tomahawk dengan daya jelajah mencapai 1.800 km dan mampu menampung dua helikopter.²⁰

Pihak Amerika sendiri menyangkal bahwa kapal perangnya telah melakukan aksi ilegal di perairan Indonesia. Kapal perang USS O'Brien tanggal 28 Oktober merapat di Dili sebagai bagian dari misi kemanusiaan AS di Timtim. Di dalam kapal itu terdapat 25 anggota marinir dan 200 pelaut. Menurut Comodor Stephen Beckvonpeccoz, mereka berada di Dili dua hari guna

²⁰ "Kapal Perang AS Diusir dari Perairan Maluku, *Media Indonesia* 27 Oktober 2000, hal. 12.

memperbaiki sebuah sekolah dan menerima kunjungan sejumlah pramuka. Kapal perusak tersebut merupakan kapal AS kelima yang hadir di Timtim sejak wilayah ini melepaskan diri dari Indonesia. Bulan September, empat kapal perang termasuk kapal induk USS Bunker Hill yang dilengkapi rudal dan kapal amfibi USS Tarawa melakukan operasi di perairan Timtim selama tiga hari. Kehadiran USS Bunker Hill waktu itu menimbulkan spekulasi bahwa Washington tengah memberikan peringatan kepada Jakarta untuk melucuti persenjataan milisi pro-integrasi. Beckvonpeccoz menyangkal spekulasi bahwa AS tengah mempertimbangkan membuka pangkalan militer di Timor Timur.²¹

Di bidang turisme juga terjadi gangguan ketika sejumlah orang dari kelompok masyarakat tertentu di kota Solo pada tanggal 29 Oktober melakukan penyapuan (*sweeping*) terhadap warga Amerika Serikat yang berada di hotel-hotel. Sebagai dampaknya sejumlah turis asal AS yang sedianya akan tiba di Solo melalui Bali, langsung membatalkan kunjungannya. Menteri Kebudayaan dan Pariwisata I Gde Ardhika mengatakan, penyapuan atau razia tersebut bisa menimbulkan berbagai penafsiran dan kekhawatiran pada orang-orang asing, dan hal itu akan mengurangi arus kunjungan wisatawan dari luar negeri. Kepala Kepolisian RI, Jend. (Pol) Bimantoro menegaskan, tindakan *sweeping* tersebut tidak dapat dibenarkan dan

²¹"AS Sangkal Lakukan Aksi Ilegal", *Kompas* 30 Oktober 2000, hal.2

merupakan pelanggaran hukum. Aksi razia itu dilancarkan kepada para tamu di hotel-hotel berbintang hanya untuk memastikan keberadaan tamu warga AS, namun kebetulan tak seorang warga AS pun yang menjadi tamu hotel.²²

Sebagai reaksi atas "ancaman" terhadap keselamatan warga AS tersebut, Departemen Luar Negeri AS mengeluarkan *travel warning*, yang intinya memperingatkan warga negaranya agar menghindari bepergian ke Indonesia. Secara tegas, Deplu AS meminta warganya menghindari Aceh, Maluku, Papua, dan Timor Barat. Bagi warga AS yang memang harus melakukan kunjungan ke Indonesia atau yang telah berada di Indonesia, pemerintah AS menghimbau agar mereka bertindak ekstra hati-hati. Ketua *Inbound Tour Operator Club* (ITOC) Arievaldy Kumarga menilai *travel warning* yang dikeluarkan Deplu AS itu tidak begitu mempengaruhi jumlah kedatangan wisatawan mancanegara (wisman) ke Indonesia. Menurut Kumarga, jumlah wisman asal negeri berpenduduk sekitar 225 juta orang itu sangat kecil dibandingkan wisman dari negara lain di Asia, Australia, dan Eropa. Meski demikian, dikeluarkannya *travel warning* akan menimbulkan dampak pada citra pariwisata Indonesia, karena imbauan itu bisa juga menjadi acuan bagi negara lain untuk mengikuti langkah AS.²³

²²"Reaksi atas Razia, Sejumlah Turis AS Batal ke Solo", *Kompas* 31 Oktober 2000, hal.1.

Gangguan terbesar hubungan RI-AS sudah tentu berkaitan dengan desakan sejumlah kalangan, khususnya Anggota DPR-RI, untuk mempersonanongratakan Dubes AS Robert S. Gelbard. Hal ini terungkap ketika berlangsung Rapat Kerja antara Menteri Luar Negeri Alwi Shihab dengan Komisi I DPR akhir Oktober lalu. Dari 16 anggota Dewan yang menyampaikan pertanyaan, separuhnya mempertanyakan sikap Menlu Shihab terhadap Gelbard. Mereka adalah Permadi, Joko Susilo, Ahmad Sumargono, Mashadi, Hajriyanto Y. Thohari, Yasril Ananta Baharuddin, dan RK Sembiring Meliala. Hanya Burhan Magenda yang memperingatkan agar Indonesia berhati-hati mempersonanongratakan Gelbard, sebab hal itu akan mengundang balasan serupa terhadap Dubes Indonesia di Amerika Serikat. Shihab mengatakan mempersonanongratakan seorang Dubes AS untuk Indonesia sebagai sesuatu yang luar biasa. Alasannya, Presiden Soekarno yang pernah mengatakan "*go to hell with your aids*" saja tidak pernah mempersonanongratakan Dubes AS. Dengan alasan tidak mempunyai kekuasaan, Menlu Alwi Shihab menolak keinginan Komisi I DPR untuk mempersonanongratakan Dubes AS untuk Indonesia Robert S Gelbard, kecuali kalau keinginan Komisi I DPR itu disetujui Presiden. Dan sebagaimana diketahui, Presiden Abdurrahman Wahid ternyata menolak desakan sementara kalangan agar pemerintah mempersonanongratakan Dubes AS tersebut, yang diyakininya tidak

berkeinginan menjatuhkan pemerintah Indonesia.²⁴

Berbagai gangguan hubungan Indonesia dan Amerika Serikat di atas sudah tentu tidaklah menguntungkan kedua belah pihak. Kedua pihak seyogianya menjaga agar berbagai gangguan tidak berkembang, karena dikhawatirkan, jika bereskalasi akan semakin meningkatkan ketegangan dan merusak hubungan persahabatan yang sudah terbina selama ini. Andaikata hubungan persahabatan Indonesia-Amerika berantakan, tentu ada konsekuensinya. Indonesia lebih sulit mempertahankan dan memperkokoh integrasi bangsa, negara, dan teritorial. Indonesia juga harus menderita lebih lama lagi sebelum mencapai penyembuhan dan perbaikan ekonomi yang memadai. Indonesia yang terputus-putus proses demokratisasinya apalagi yang berantakan, bukan faktor yang menguntungkan Asia Tenggara, Jepang, dan Amerika Serikat. Betapapun asimetrisnya, kedua pihak saling membutuhkan. Kesadaran itu kiranya memperkuat kemauan baik kedua pihak untuk tidak menuruti emosi, tetapi dari gangguan relasi sekarang ini, justru menyegarkan dan memperkokoh saling pengertian serta kerja sama.

²⁴ "Travel Warning' AS Tidak Terlalu Berpengaruh", *Media Indonesia* 5 November 2000, hal. 14.

IV. Hal-hal yang Perlu Dipahami

Hubungan RI-AS di tahun pertama pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, sesungguhnya potensial untuk dijadikan titik awal baru bagi peningkatan hubungan kedua negara. Karena pemerintahan Wahid lahir dari suatu proses politik yang demokratis, yang mana hal ini merupakan nilai tambah bagi Amerika Serikat. Namun sayangnya kebijakan Abdurrahman Wahid terhadap Amerika masih belum terformat dengan jelas. Di satu pihak Wahid telah membina hubungan personal yang baik dengan pejabat-pejabat AS, tetapi di pihak lain gagasannya tentang aliansi strategis Indonesia, Cina dan India menimbulkan semacam tanda tanya bagi Washington. Salah satu tema pokok politik luar negeri AS setelah perang dingin di kawasan mana pun termasuk Asia Pasifik adalah justru mencegah munculnya bentuk-bentuk regionalisme yang menentang atau menghambat dominasi AS.

Secara garis besar prinsip-prinsip yang mendasari politik luar negeri Amerika Serikat pada era pasca Perang Dingin adalah: 1) Mempertahankan kepemimpinan global AS baik dalam bidang politik, keamanan dan ekonomi. Kepemimpinan global merupakan hal yang esensial bagi Amerika untuk menjaga stabilitas dan perdamaian internasional dalam upayanya menciptakan tata dunia baru yang lebih baik; 2) Mempertahankan pola interaksi yang konstruktif dengan berbagai negara-negara

kuat lainnya di dunia, seperti dengan negara-negara di Eropa, Asia Pasifik, 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; dan 4) Memperluas penyebaran nilai-nilai demokrasi ke seluruh dunia sebagai prasyarat utama terciptanya perdamaian internasional.²⁵

Prinsip-prinsip utama tersebut adalah untuk melindungi semua kepentingan nasional AS dan mempertahankan Amerika sebagai pemimpin global. Dalam pelaksanaannya, prinsip-prinsip di atas diterjemahkan ke dalam beberapa strategi politik luar negeri AS. Dalam arti luas, strategi politik luar negeri adalah rencana dari suatu negara untuk mencapai kepentingan nasional dengan mencegah aktor negara lain dalam meraih kepentingan tersebut.²⁶ Sementara itu, strategi, menurut David M. Abshire, terdiri dari konsep, prioritas, dan pengerahan sumber daya guna mencapai tujuan nasional. Strategi itu meliputi alokasi sumber-sumber daya (baik itu politik, diplomatik, teknologi,

²⁴ "Gus Dur tak akan Usir Dubes AS", *Republika* 30 Oktober 2000, hal. 2.

²⁵ Warren Christopher, "America's Leadership, America's Opportunity", *Foreign Policy*, No.98, Spring 1995, hal. 6-28.

²⁶ John P. Lovell, *Foreign Policy in Perspective*. New York : Holt, Rinehart & Winston, 1970, hal. 211.

ekonomi dan bahkan faktor-faktor budaya dan moralitas) yang dimiliki suatu negara guna mencapai tujuan-tujuan yang bersifat spesifik.²⁷ Dengan kata lain, strategi itu dapat dikatakan sebagai rencana yang bersifat komprehensif. Oleh karena itu, dalam menyusun strategi politik luar negeri di Amerika Serikat, berbagai pihak yang berkepentingan terlibat di dalamnya, seperti Lembaga Kepresidenan, Dewan Keamanan Nasional (*National Security Council/NSC*), departemen terkait dan badan-badan yang mempunyai tanggung jawab dalam urusan luar negeri, serta Kongres. Selain itu, kelompok-kelompok dengan kepentingan khusus (*interest groups*), melalui kegiatan *lobby*, juga dapat mempengaruhi pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan strategi politik luar negeri.²⁸

Kembali kepada gagasan Wahid tentang aliansi strategis tadi, meskipun ini baru sebatas retorika, Pemerintah AS akan menanggapinya secara serius mengingat sentimen itu juga disuarakan oleh Perdana Menteri Malaysia Mahathir Mohammad yang ingin mengisolasi AS dari kerja sama ekonomi di Asia Timur melalui East Asia Economic Caucus (EAEC). Retorika

²⁷ David M. Abshire. *Preventing World War III: A Realistic Grand Strategy*. New York: Harper & Row Publishers, 1998, hal. 12-13.

²⁸ Kenneth Janda, Jeffrey M. Berry dan Jerry Goldman. *The Challenge of Democracy, Government in America*. Second Edition, Boston (USA): Houghton Mifflin Company, 1989. hal. 721-724. Lihat juga Sam C. Sarkesian. *U.S. National Security: Policymakers, Processes, and Politics*. Colorado (USA): Lynne Rienner Publishers, Inc., 1989, hal. 115-153.

resistensi terhadap dominasi AS ini diperkuat lagi oleh pernyataan Menteri Pertahanan Mohammad Mahfud MD beberapa waktu yang lalu tentang pentingnya membentuk pakta pertahanan di Asia untuk melawan hegemoni AS.

Mungkin salah satu persoalan utama dari politik luar negeri Indonesia adalah bagaimana Indonesia menempatkan diri di tengah-tengah perubahan perimbangan kekuatan dan hubungannya dengan negara sekitar kewasannya, terutama di Asia Tenggara, Laut Cina Selatan, Pasifik Barat, Asia Timur dan Samudera Hindia. Sejak berakhirnya Perang Dingin dan disintegrasi Uni Soviet, Rusia tampaknya kini tidak lagi memainkan peran utama di dalam perimbangan kekuatan di sekitar wilayah Indonesia. Namun, situasi ini dapat berubah di masa mendatang, apabila Rusia telah berhasil keluar dari kesulitan-kesulitan ekonominya. Terdapat indikasi bahwa Cina dan Rusia mungkin sudah membentuk atau sedang mengembangkan suatu "persahabatan strategis" untuk menghadapi tantangan kekuatan di kawasan Asia Pasifik. Mungkin juga Cina sedang atau telah merumuskan kebijakan-kebijakan untuk menjaga hubungannya dengan negara-negara kontinental di Asia Tengah untuk mengamankan "sisi belakangnya" dan karena itu akan lebih memudahkannya untuk mengembangkan kebijakan "sisi maritim"-nya ke sebelah Timur dan Tenggara. Amerika Serikat akan tetap menjadi kekuatan dunia di masa mendatang dan mungkin akan menjadi kekuatan satu-satunya yang dapat mengimbangi munculnya kekuatan

militer baru di Pasifik Barat, Laut Cina Selatan dan Samudera Hindia. Jepang, walaupun mampu menjaga kepentingan-kepentingannya di Laut Jepang, Laut Cina Timur dan Laut Cina Selatan, namun nampaknya cukup puas untuk melanjutkan ketergantungannya pada perlindungan AS. Keengganan Jepang untuk mempersenjatai diri dan memperluas garis pertahanannya melebihi 1.000 mil hingga ke Asia Tenggara yang disebabkan oleh berbagai macam alasan yang nyata, tampaknya akan berlanjut, paling tidak untuk beberapa tahun mendatang. Korea Selatan akan semakin berkembang kemampuan ekonominya (kendati sempat dilanda krisis) dan karena itu diperkirakan akan memainkan peranan ekonomi dan perdagangan yang lebih besar di kawasan ini, walaupun perhatiannya untuk sebagian besar masih akan terpusatkan pada masalah Semenanjung Korea. Walaupun negara-negara Eropa dapat memainkan peranan yang penting dalam pembangunan ekonomi Indonesia dan negara-negara di sekitarnya, namun mereka tidak lagi memiliki kemampuan untuk memainkan peran militer yang utama di wilayah ini. India juga merupakan kekuatan utama lainnya di Asia, tetapi tampaknya tidak memiliki rencana untuk memproyeksikan kekuatan militernya di luar Samudera Hindia, meskipun negara ini secara jelas berkeinginan untuk memperluas hubungan perekonomian dan perdagangannya dengan negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara dalam konteks politik luar negerinya yang

baru untuk "memandang ke Timur".²⁹

Tidak sulit untuk mengidentifikasi kepentingan AS di Indonesia dan Asia Tenggara. Indonesia yang demokratis dan stabil merupakan harapan Washington, karena hal itu merupakan jaminan kestabilan Asia Tenggara. Selain itu, AS juga memiliki kepentingan investasi yang cukup substansial di Indonesia. Jika Indonesia berhasil dengan reformasi ekonominya, maka hal itu akan menguntungkan ekonomi AS karena baik Pemerintah Indonesia maupun kelompok swasta akan mampu membayar utang plus bunganya. Dari sisi kepentingan ekonomi, Asia Tenggara, yang terdiri dari sepuluh negara dengan jumlah penduduk yang sangat besar (secara kolektif sekitar 500 juta penduduk), tentu merupakan pasar yang menguntungkan bagi ekonomi Amerika Serikat. Sementara dari sisi kepentingan keamanan, AS sangat berkepentingan dengan keamanan jalur laut di Selat Malaka dan jalur-jalur laut vital lainnya di kawasan tersebut yang secara geopolitik merupakan kawasan strategis yang menghubungkan dua Samudera, Hindia dan Pasifik.

Jeffrey Winters, dalam tulisannya "Bringing Security Home" (*Northwestern Journal of International Affairs*, Vol.I, 1999), mengkritik tajam kebijakan politik luar negeri Amerika yang hanya mengutamakan kepentingan ekonomi

²⁹ Lihat Hasjim Djalal, "Politik Luar Negeri Indonesia Menghadapi Abad ke-21". *Analisis CSIS*, Jakarta : Centre for Strategic and International Studies, November-Desember 1996, hal. 447-463.

dan keamanan, karena telah mengabaikan unsur-unsur humanisme (demokrasi, kebebasan, martabat manusia, dan keadilan). Winters masih melihat kebijakan AS tersebut di era pasca Perang Dingin, terutama terhadap kawasan yang secara ekonomi sangat potensial (seperti Asia Tenggara). Meskipun pemerintah AS berdalih bahwa hal itu merupakan pelaksanaan dari kebijakan *comprehensive engagement*, namun bagi Winters hal ini tetap tidak bisa diterima dan merupakan tindakan yang tidak bijaksana. Winters melihat bahwa kebijakan seperti ini, ia menyebutnya sebagai *corporate foreign policy* (sebuah kebijakan yang membela kepentingan bisnis pengusaha atau perusahaan multinasional Amerika Serikat), sesungguhnya pernah diterapkan pada masa Perang Dingin, namun pada saat itu pelaksanaannya didampingi dengan kebijakan untuk memperjuangkan kebebasan, demokrasi, dan anti-komunisme. Dengan berakhirnya Perang Dingin, Winters justru melihat telah terjadi kemandulan dalam politik luar negeri Amerika Serikat, karena unsur-unsur humanisme tadi telah menjadi sekedar retorika kosong belaka dan ditempatkan sebagai kebijakan yang lebih rendah ketimbang kebijakan bisnis. Kepentingan bisnis telah menjadi dasar atau pijakan kebijakan politik luar negeri Amerika, terlebih terhadap kawasan yang memiliki pasar potensial (*large markets*), seperti Asia Tenggara.³⁰

³⁰ Jeffrey Winters. "Bringing Security Home: American Economic and Security Interests in Southeast Asia", dalam *Northwestern Journal of International Affairs*, Volume I, Winter 1999, hal. 6-12.

Terlepas dari hal itu, terkait dengan Indonesia, dalam dimensi yang lebih luas, AS masih membutuhkan kepemimpinan dan kepeloporan Indonesia di ASEAN, khususnya yang menyangkut kinerja ASEAN Regional Forum (ARF). Bagi Amerika Serikat keberadaan ARF ini dapat berfungsi sebagai pendekatan penataan keamanan dengan biaya murah (*a low-cost approach*) guna melengkapi pakta pertahanan bilateral dengan beberapa negara Asia demi menjamin stabilitas di kawasan ini. Karena berakhirnya Perang Dingin telah melahirkan sistem internasional yang multipolar yang belum tentu membawa kestabilan jangka panjang. Konflik-konflik di beberapa sub-kawasan Asia Pasifik tidak tertutup kemungkinan dapat berkembang dan berpeluang untuk menjadi konflik yang lebih terbuka di waktu-waktu mendatang. Lahirnya ARF dapat dipandang sebagai langkah multilateral awal untuk memajukan norma-norma dan prinsip-prinsip, termasuk di dalamnya diplomasi preventif, untuk mengatur perilaku dan hubungan antar negara.

Sementara bagi Indonesia, dukungan AS merupakan barometer penting untuk memulihkan kepercayaan pasar global terhadap kinerja ekonomi Indonesia. Di pihak lain, AS masih membutuhkan Indonesia dan ASEAN untuk menjalankan fungsi *balancer* terhadap kekuatan ekonomi dan militer Cina yang belakangan ini semakin menggeliat. Meskipun akhir-akhir ini konflik antara kedua negara seakan-akan dipusatkan pada pribadi Duta Besar Robert S. Gelbard yang oleh

kalangan DPR dianggap merendahkan martabat bangsa Indonesia melalui berbagai pernyataannya, namun substansi konflik antara kedua negara lebih dalam dari itu.

Pokok persoalannya adalah belum ditemukannya format baru hubungan kedua negara yang sesuai dengan perkembangan lingkungan domestik dan internasional yang sudah jauh berubah sejak berakhirnya Perang Dingin dan lepasnya Timor Timur dari kedaulatan Indonesia. Untuk saat ini, tampaknya baik Departemen Luar Negeri RI maupun Kedutaan Besar AS di Jakarta belum memberikan perhatian yang memadai terhadap urgensi dari format tersebut. Karena tidak adanya suatu platform kebijakan yang menjadi pedoman, maka akan selalu terjadi diskrepansi sikap antara Presiden Abdurrahman Wahid yang legitimasinya didukung oleh Washington dan sekelompok anggota DPR yang cenderung curiga terhadap sepak terjang AS.

Dari sudut pandang Jakarta, Amerika Serikat mulai menunjukkan sikap yang tidak bersahabat sejak awal tahun 1990-an terutama setelah insiden Santa Cruz (Dili) tanggal 12 November 1991 di mana puluhan warga Timtim tewas di tangan aparat keamanan Indonesia. Cerita selanjutnya adalah tekanan AS yang semakin menyudutkan Pemerintah Indonesia khususnya di PBB. Apalagi dalam tahun-tahun terakhir pemerintahan mantan Presiden Soeharto semakin menjauhkan diri dari Barat

untuk mempertahankan kekuasaannya yang antidemokrasi.

Dari uraian di atas kita bisa melihat betapa Indonesia dan AS saling membutuhkan. Tidak ada satu pihak pun yang diuntungkan jika hubungan antara kedua negara terus memburuk. Karena itu, beberapa saran praktis di bawah ini penting untuk dipertimbangkan oleh kedua pemerintah. *Pertama*, kedua pemerintah harus segera keluar dari perang *statement* antara pejabat, karena hubungan kedua negara tidak bisa direduksi ke dalam persepsi dan emosi individu pejabat atau kelompok yang belum tentu mewakili kepentingan bangsa secara keseluruhan.

Perang *statement* hanya akan menghasilkan eskalasi konflik yang merugikan kedua pihak. Sebagai contoh, kalau Pemerintah AS mengeluarkan peringatan secara resmi bahwa berkunjung ke Indonesia mengandung resiko keamanan, maka investor dan turis asing akan menjauhi Indonesia. Banyak biro perjalanan dan hotel yang akan kehilangan order. Akibatnya banyak orang kena pemutusan hubungan kerja (PHK) sementara lapangan kerja baru semakin sulit didapat karena minimnya kegiatan investasi, dan akhirnya rakyat juga yang menderita.

Kedua, Pemerintah AS harus segera mengakhiri kecurigaannya terhadap militer Indonesia dan mencabut pemikiran embargo karena reformasi di tubuh TNI sedang

berjalan dan mulai kelihatan hasilnya. Bagaimana pun TNI yang reformis dan kuat penting untuk Indonesia saat ini dan ketidaksukaan AS terhadap beberapa pejabat di tubuh TNI tidak boleh mengorbankan hubungan dengan Indonesia secara keseluruhan.

Ketiga, perselisihan pendapat antara Presiden Abdurrahman Wahid dengan DPR mengenai masalah ini bisa sangat kontraproduktif jika kedua pihak tidak mengaitkan argumentasi masing-masing dengan upaya penyelesaian persoalan-persoalan bangsa yang butuh penyelesaian yang cepat. Dari sudut pandang Wahid terlalu mahal harganya jika saat ini Indonesia melakukan tindakan yang bermusuhan dengan AS, misalnya, dengan mengusir dubesnya. Logikanya sederhana sekali. Bagaimana mungkin Indonesia yang punya *bargaining position* lemah memusuhi negara yang sedang kita gunakan bantuannya untuk pemulihan ekonomi? Bukankah rakyat kecil juga yang menderita kepahitan jika AS mengambil tindakan drastis menghentikan semua bantuannya kepada Indonesia?

Keempat, Departemen Luar Negeri Indonesia perlu menetapkan platform kebijakan yang pasti terhadap AS sehingga tidak memberi kesan adanya sikap ambivalen. Akhirnya, pejabat AS khususnya duta besarnya di Jakarta perlu mempertimbangkan perasaan dan aspirasi rakyat Indonesia yang sedang dilanda krisis ekonomi dan politik berkepanjangan. Dulu pada masa Dubes Paul Wolfowitz

ada semacam hubungan yang begitu harmonis karena dia sangat memahami kultur Indonesia. Sebagai diplomat, Dubes Robert S. Gelbard mestinya bisa belajar dari pendahulunya itu, sehingga tidak terjadi salah pengertian yang merusak hubungan kedua negara.

Satu hal lagi yang perlu dipahami, khususnya oleh Amerika Serikat, meski merupakan kekuatan nomor satu dunia, tidak berarti Amerika bisa melibatkan diri ke dalam semua persoalan di mana-mana. Amerika Serikat tidak mungkin memasuki semua persoalan, apalagi menyangkut militer yang dalam dekade terakhir ini penyebarannya sangat tipis. Jumlah persoel militer AS dikurangi, dan anggaran militernya pun dipangkas sampai 40 persen. AS memang menaruh perhatian terhadap persoalan yang dihadapi Asia, sesuai arah kebijakan luar negerinya, tetapi tidak semua masalah bisa ditangani. Ketika terjadi krisis ekonomi yang melanda kawasan Asia Tenggara mulai pertengahan tahun 1997, AS memang banyak terlibat dalam IMF untuk membantu krisis ekonomi tersebut. Persoalan Asia yang termasuk amat serius di mana AS melibatkan diri di dalamnya adalah persoalan keamanan di Asia Timur Laut, khususnya Selat Taiwan (antara Cina dan Taiwan), serta Semenanjung Korea (antara Korea Selatan dan Korea Utara). Dalam konflik antara Cina dan Taiwan, Presiden AS Bill Clinton tidak mendukung kemerdekaan Taiwan. AS tetap menghendaki adanya "Satu Cina", dan Cina dalam hal ini mendapat dukungan dari AS.

Bagi Indonesia, dengan telah terjadinya pergantian pemerintahan di Amerika, tentunya juga perlu untuk memahami arah kebijakan politik luar negeri pemerintahan baru negara adidaya tersebut. Sementara itu, suatu aspirasi yang diharapkan oleh Indonesia untuk dihormati negara-negara lain adalah keinginan untuk mengembangkan ketahanan wilayah. Aspirasi ini menghendaki dihormatinya pembentukan wilayah Asia Tenggara sebagai wilayah yang bebas, damai dan netral tanpa campur tangan dari pihak luar, meskipun disadari bahwa aspirasi ini masih sangat jauh dari kenyataan sekarang.

V. Perkembangan Positif di Akhir Pemerintahan Clinton

Menyimak hubungan Indonesia-Amerika Serikat selama setahun pertama Pemerintahan Abdurrahman Wahid, ternyata telah terjadi juga suatu perkembangan positif di akhir Pemerintahan Bill Clinton. Ketika berlangsung Pertemuan APEC di Brunei Darussalam, 15-16 November 2000, Menlu Alwi Shihab yang saat itu bertemu dengan Menlu AS Madeleine Albright, mencapai kesepakatan penting, antara lain, bantuan Amerika Serikat sebesar 145 juta dolar AS, yang disetujui Kongres AS, untuk penyelesaian berbagai permasalahan yang dihadapi Indonesia. Kesepakatan itu juga termasuk dalam penyediaan suku cadang, terutama untuk pesawat Her-

cules. Sebelumnya, bantuan suku cadang ini tidak pernah disetujui oleh AS.³¹

Perkembangan positif lainnya adalah dengan adanya forum konsultasi, yang mana hal ini sebelumnya juga belum pernah disetujui AS. Karena menurut AS, forum ini akan mempersibuk kerja Menlunya. Tetapi permintaan Indonesia untuk diadakan forum konsultasi tersebut akhirnya dipenuhi, dengan alasan Indonesia sebagai bangsa demokratis yang baru, selain Nigeria dan Kolombia. Karena itu, boleh dikatakan, hubungan Indonesia-AS tidak ada masalah, justru semakin baik dan konstruktif. Masalah embargo yang pernah diisukan itu, tidak akan ada, dan dengan berbagai kesepakatan itu, berarti pintu sudah terbuka bagi jalinan kerja sama yang baik.

Perkembangan positif ditandai juga dengan persetujuan Amerika untuk menjadwalkan kembali hutang pemerintah Indonesia sebesar 461 juta dolar AS. Penandatanganan perjanjian penjadwalan kembali hutang bilateral itu dilakukan antara Dubes AS Robert S. Gelbard dan Menteri Keuangan Prijadi Praptosuhardjo, 8 Desember 2000 di Jakarta.³² Kesepakatan tersebut mengatur pembayaran hutang yang lebih rendah bagi Indonesia selama periode dua tahun mendatang. Kesepakatan itu juga mengatur pelaksanaan perjanjian

³¹ "Alwi Shihab: Positif, Hubungan Indonesia-AS", *Republika* 18 November 2000, hal. 2.

³² "AS Jadwal Ulang Utang RI US\$ 461 juta", *Media Indonesia* 9 Desember 2000, hal. 1.

Indonesia dengan Paris Club pada 13 April 2000 yang berkaitan dengan pinjaman AS kepada Indonesia.

Menurut Gelbard, kesepakatan ini memberikan syarat-syarat paling menguntungkan yang ditawarkan pemerintah AS sesuai dengan ketentuan Paris Club dan menyediakan ruang gerak bagi Indonesia di tengah-tengah upaya memulihkan perekonomiannya. Di samping itu, hal ini juga merupakan bukti nyata dukungan AS kepada Indonesia di saat negara ini mengembangkan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan ekonomi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan. Dari pinjaman tersebut, sekitar 30% di antaranya akan dijadwalkan kembali dengan kategori bantuan pembangunan resmi (ODA). Pinjaman itu berupa bantuan makanan dan bantuan lainnya dari Badan Pembangunan Internasional AS (USAID) dengan bunga jauh di bawah bunga pasar. Artinya, pinjaman dijadwal kembali untuk jangka waktu 19 tahun dengan masa tenggang (*grace period*) selama 6,5 tahun. Sedangkan pinjaman non-ODA, terutama kredit komersial dijadwalkan kembali untuk jangka waktu 12 tahun dengan masa tenggang 2,5 tahun. Perjanjian Indonesia dengan Paris Club menyediakan sesuatu kerangka kerja bagi penjadwalan ulang seperti ini. Perjanjian ini, menurut Gelbard, hanya bagian dari dukungan yang disediakan AS bagi Indonesia. Bantuan bilateral AS terutama dalam bentuk hibah mencapai lebih dari 200 juta dolar AS per tahun, di luar bantuan darurat dan kemanusiaan yang merupakan bantuan tambahan

yang disediakan bila diperlukan.³³

Berbagai dukungan dan kerja sama Amerika Serikat terhadap Indonesia ini tentunya harus didasari atas sikap menghargai kedaulatan ekonomi Indonesia. Hal ini pernah diungkapkan sebelumnya oleh Menteri Koordinator bidang Perekonomian Rizal Ramli ketika bertemu Dubes AS Robert S. Gelbard, pada 25 Agustus 2000 di Jakarta. Saat itu Menteri Koordinator bidang Perekonomian Rizal Ramli mengharapkan pemerintah AS mendukung dan menghargai kedaulatan ekonomi Indonesia agar dapat segera bangkit dari krisis. Dukungan yang diharapkan itu antara lain dengan menghilangkan distorsi perdagangan ekspor Indonesia, di samping tidak mengintervensi kebijakan yang akan ditempuh kabinet baru. Pemerintah AS juga diminta untuk memberikan dukungannya dengan tidak mengintervensi kebijakan atau langkah-langkah yang akan ditempuh pemerintah Indonesia. Desakan ini dilandasi pengalaman Indonesia dalam melakukan negosiasi dengan lembaga multilateral. Meskipun begitu, bukan berarti Indonesia tidak memerlukan dukungan dari negara-negara lain dan lembaga multilateral seperti IMF dan Bank Dunia. Menanggapi permintaan ini, Dubes AS Robert Gelbard menegaskan pemerintahnya siap mendukung program pemulihan ekonomi yang dilakukan tim ekonomi yang baru

³³ *Ibid.* Dukungan dan kerja sama AS terhadap Indonesia, lihat juga Robert S. Gelbard, "U.S. and Indonesia: Common Goals", *International Herald Tribune* 20 November 2000, hal. 10.

ditunjuk Presiden Abdurrahman Wahid pada 23 Agustus lalu. Dubes AS untuk Indonesia ini berjanji pemerintahannya tidak akan mengintervensi kebijakan maupun langkah yang akan ditempuh tim ekonomi kabinet Wahid dalam memulihkan kondisi Indonesia.³⁴

Untuk bangkit dari krisis ekonomi, Indonesia memang memerlukan dukungan negara-negara besar seperti AS, Inggris, Jerman, dan Jepang. Dukungan melalui pembukaan perdagangan seluas-luasnya, khususnya kegiatan ekspor ke negara-negara itu adalah sangat membantu pemasukan devisa yang dibutuhkan Indonesia. Sebab, peningkatan ekspor adalah cara tercepat untuk memulihkan ekonomi Indonesia, dan Amerika Serikat merupakan salah satu pasaran ekspor yang dapat diandalkan. Sebaliknya, AS ingin melihat kebijakan ekonomi Indonesia berorientasi pada pasar. Hal ini dikarenakan AS saat ini merupakan pasar terbesar bagi Indonesia untuk ekspor nonmigas. Selama kuartal pertama tahun 2000 ekspor nonmigas Indonesia ke Amerika mencapai US\$ 3,3 miliar.³⁵

Tampak di sini bahwa perkembangan positif telah terjadi juga dalam hubungan RI-AS. Keinginan untuk terjalinnya persahabatan yang lebih baik menjadi harapan kedua belah pihak. Apalagi di akhir masa pemerintahan Clinton, baik Amerika maupun Indonesia menghendaki

³⁴ "Rizal Minta AS Dukung Ekonomi Indonesia", *Media Indonesia* 26 Agustus 2000, hal.2.

³⁵ Lihat "AS Dukung Kabinet Baru", *Suara Pembaruan* 25 Agustus 2000, hal.1.

diakhiri dengan suasana persahabatan. Clinton mempunyai penilaian tersendiri terhadap Indonesia, bahwa Indonesia masih memiliki kesempatan untuk memperbaiki nasibnya sendiri dan peluang untuk itu tetap terbuka. Menurut Clinton, Indonesia mempunyai sumber daya yang besar, talenta yang besar serta masa depan yang besar pula, dan mampu mengatasi persoalan ekonomi dan politik yang sedang dihadapi.³⁶

VI. Kesimpulan

Harus diakui bahwa dalam tahun pertama Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, hubungan Indonesia dan Amerika Serikat tidak terlalu berjalan baik, hal ini terlihat dari sejumlah gangguan yang muncul. Keanekaragaman gangguan tersebut muncul antara lain sebagai akibat belum jelasnya format atau pola hubungan kedua negara, yang sesungguhnya dapat terbina baik. Padahal figur Wahid sebagai Presiden Indonesia hasil proses politik demokratis dan diakui legitimasi pemerintahannya oleh Amerika Serikat merupakan faktor positif dalam membina hubungan dengan negara adidaya tersebut.

Namun demikian, tidak diragukan lagi bahwa hubungan Indonesia dan Amerika Serikat sangatlah penting bagi keduanya. Kendati antara Indonesia dan AS

³⁶ "Clinton: Indonesia Punya Kesempatan Perbaiki Nasib", *Suara Pembaruan* 16 November 2000, hal.1.

kadang-kadang masih terdapat persepsi yang keliru mengenai masing-masing pihak, namun hal itu tidak menjadi penghambat kedua bangsa untuk mengembangkan dan lebih memperkuat kerja sama di berbagai bidang kehidupan. Berbagai gangguan hubungan bilateral Indonesia-Amerika Serikat yang sempat mengemuka selama setahun pertama Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid harus dilihat sebagai bagian dinamika hubungan kedua bangsa, yang masing-masing memiliki peran dan tanggung jawab memajukan kerja sama antar bangsa, khususnya bangsa-bangsa di kawasan Asia Pasifik.

Suatu hal penting yang perlu diperhatikan adalah sangat perlunya AS menentukan kepentingan-kepentingannya di masa mendatang dan peranan yang ingin dimainkannya di wilayah Asia Pasifik. Sebaliknya Indonesia juga harus mendefinisikan keinginannya mengenai peranan apa yang seyogianya dimainkan Amerika. Konsekuensinya adalah diperlukan suatu kesungguhan kedua pihak untuk merumuskan kembali berbagai bentuk kerja sama di berbagai bidang. Di bidang keamanan, misalnya, Indonesia harus dapat memadukan citra Amerika Serikat sebagai negara adidaya yang tidak mengganggu dan letaknya sangat berjauhan, namun dalam kenyataan sehari-hari harus merasakan kebersamaannya. Keadaan semacam ini tidak diakibatkan oleh berubahnya persepsi ancaman, tetapi diakibatkan oleh lingkungan global yang sedang berubah, suatu

pengakuan akan makin berkurangnya sumber-sumber Amerika Serikat, dan makin bertambahnya keyakinan diri serta kehendak dan keinginan negara-negara di wilayah Asia-Pasifik untuk lebih banyak mengatur sendiri kebutuhan-kebutuhan keamanannya.

Perdagangan dan investasi merupakan dua hal yang paling rawan dalam hubungan Indonesia-Amerika Serikat. Sebenarnya di bidang-bidang inilah hubungan Indonesia-Amerika Serikat mempunyai substansi yang berarti selama ini, namun di bidang-bidang ini pulalah secara potensial kesulitan sering timbul. Indonesia menghendaki meningkatnya penanaman modal Amerika untuk membantu menggerakkan ekonominya, namun beberapa faktor merupakan penghalang bagi terselenggaranya perluasan penanaman modal dari Amerika Serikat dan juga dari negara-negara lain. Oleh karena itu, Pemerintahan Abdurrahman Wahid harus memahami hal ini dan kemudian membuat kebijakan yang menguntungkan kedua pihak. Berbagai gangguan yang pernah muncul selama setahun pertama Pemerintahan Wahid, seyogianya tidak terulang kembali. Kedua bangsa besar ini perlu memperbesar hal-hal positif yang saling menguntungkan, tanpa perlu saling mengintervensi.

Daftar Pustaka

- Abshire, David M. *Preventing World War III: A Realistic Grand Strategy*. New York: Harper & Row Publishers, 1998.
- Christopher, Warren. "America's Leadership, America's Opportunity". *Foreign Policy*, No. 98, Spring 1995. Hal. 6-28.
- Djalal, Hasjim. "Politik Luar Negeri Indonesia Menghadapi Abad ke-21". *Analisis CSIS*, Jakarta : CSIS, November-Desember 1996, hal. 447-463.
- Gelbard, Robert S. "U.S. and Indonesia: Common Goals". *International Herald Tribune*, 20 November 2000, hal.10.
- Gardner, Paul F. *Lima Puluh Tahun Hubungan Amerika Serikat-Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999.
- Habib, A. Hasnan. "Kehadiran Militer Amerika Serikat di Kawasan ASEAN", dalam buku *Kapita Selekta: Strategi & Hubungan Internasional*. Jakarta: CSIS, 1997, hal. 68-82.
- Janda, Kenneth, Jeffrey M. Berry, Jerry Goldman. *The Challenge of Democracy Government in America*. Second Edition, Boston (USA): Houghton Mifflin Company, 1989.

- Juwono, Clara dan Gary Schuman. *Hubungan Indonesia-Amerika Serikat Sebuah Laporan*. Jakarta: CSIS, 1990.
- Lovell, John P. *Foreign Policy in Perspective*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970.
- Sarkesian, Sam C. *U.S. National Security: Policymakers, Processes, and Politics*. Colorado (USA): Lynne Rienner Publishers, Inc., 1989.
- Winters, Jeffrey. "Bringing Security Home: American Economic and Security Interests in Southeast Asia". *Northwestern Journal of International Affairs*, Volume I, Winter 1999.

Surat Kabar:

- _ "Amerika Punya Kepentingan di BPPN", *Media Indonesia* 31 Oktober 1999, hal. 1.
- _ "Kedutaan AS Ditutup", *Media Indonesia* 26 Oktober 2000, hal. 1.
- _ "Danrem Tolak Bantuan AS untuk Pengungsi Poso", *Media Indonesia*, 1 Agustus 2000, hal. 14.
- _ "Envoy Draws Jakarta's Ire As Anti-U.S. Action Rise", *International Herald Tribune* 30 Oktober 2000, hal. 1.
- _ "AS Dukung Integritas Indonesia", *Suara Pembaruan* 29 Oktober 1999, hal. 1.

- _ "Pensiunan AU AS Dideportasi", *Republika* 23 Oktober 2000, hal. 2.
- _ "Kedubes AS Protes Pemerintah RI", *Republika* 28 Oktober 2000, hal. 3.
- _ "Menhan: Buat Apa Saya Anti-AS?", *Republika* 28 Oktober 2000, hal. 3.
- _ "Amerika Tahan Jet Tempur F-5 TNI AU", *Kompas* 21 Oktober 2000, hal. 11.
- _ "AS, Inggris Sandera Pesawat Tempur RI", *Media Indonesia* 19 Oktober 2000, hal. 1.
- _ "RI tidak Takut Hadapi Embargo AS", *Media Indonesia* 30 September 2000, hal. 5.
- _ "Pakta Pertahanan Tidak Diperlukan", *Suara Pembaruan* 24 Oktober 2000, hal. 2.
- _ "Kapal Perang AS Diusir dari Perairan Maluku", *Media Indonesia* 27 Oktober 2000, hal. 12.
- _ "AS Sangkal Lakukan Aksi Ilegal", *Kompas* 30 Oktober 2000, hal. 2.
- _ "Reaksi atas Razia, Sejumlah Turis AS Batal ke Solo", *Kompas* 31 Oktober 2000, hal. 1.
- _ "Travel Warning' AS Tidak Terlalu Berpengaruh", *Media Indonesia* 5 November 2000, hal. 14.
- _ "Gus Dur tak akan Usir Dubes AS", *Republika* 30 Oktober 2000, hal. 2.

- _ "Alwi Shihab: Positif, Hubungan Indonesia-AS", *Republika* 18 November 2000, hal. 2.
- _ "AS Jadwal Ulang Utang RI US\$ 461 juta", *Media Indonesia* 9 Desember 2000, hal. 1.
- _ "Rizal Minta AS Dukung Ekonomi Indonesia", *Media Indonesia* 26 Agustus 2000, hal. 2.
- _ "AS Dukung Kabinet Baru", *Suara Pembaruan* 25 Agustus 2000, hal. 1.
- _ "Jakarta Scolds U.S. For Overreacting", *International Herald Tribune* 12 November 2000, hal. 7.
- _ "Clinton: Indonesia Punya Kesempatan Perbaiki Nasib", *Suara Pembaruan* 16 November 2000, hal. 1.

Keterangan tentang Penulis Buku

Drs. Poltak Partogi Nainggolan, MA. adalah Peneliti Madya untuk bidang Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPRRI). Pada tahun 1986 menyelesaikan studi S-1 di Universitas Indonesia, Fakultas Ilmu-ilmu Sosial dan Politik, Jurusan Hubungan Internasional, Program Studi Perbandingan Politik (1981-1986). Pada tahun 1999 menyelesaikan studi pascasarjana (S-2) di Graduate School of Political Science and International Studies di the University of Birmingham, UK (1998-1999). Menulis buku *Reformasi Struktur Ekonomi RRC Era Deng Xiaoping*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995; *Twenty Years ASEAN Inter-Parliamentary Organisation (AIPO)*, Jakarta: Sekretariat General of DPRRI, 1997; *ASEAN dan AIPO dalam Kawasan yang Berubah*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 1997; *Kinerja DPR-RI dalam Inter-Parliamentary Union (IPU)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2000; dan *Respons IPU terhadap Masalah-masalah Global Pasca Perang Dingin*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2000.

Drs. Humphrey Wangke, MSi, adalah ajun peneliti muda bidang Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR-RI. Menyelesaikan studi S1 di Fisip Universitas Jember tahun 1987. Selanjutnya

menyelesaikan studi S2 di KWA Universitas Indonesia tahun 1998. Telah menulis buku, antara lain *ASEAN dan AIPO dalam Kawasan yang Berubah*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 1997, *Twenty Years ASEAN Inter-Parliamentary Organisation (AIPO)*, Jakarta: Secretariat General of DPRRI, 1997. dan *Respons IPU terhadap Masalah-masalah Global Pasca Perang Dingin*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPRRI, 2000. Pernah melaksanakan penelitian *Work Ethics in American and Japanese Companies Operating in Indonesia: A Cultural Perspective*, 1997-1999, yang diadakan oleh University Research for Graduate Education, bekerja sama dengan Kajian Amerika dan Kajian Jepang Universitas Indonesia

Suhartono, SIP. adalah peneliti untuk bidang Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jenderal DPR RI. Pada tahun 1998 menyelesaikan studi di Universitas Gadjah Mada, Fakultas Ilmu Sosial Politik, Jurusan Hubungan Internasional.

Hariyadi, SIP adalah Asisten Peneliti Madya bidang Hub. Internasional pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Setjen DPR-RI. Lulus dari Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIPOL UGM, Yogyakarta (1990-1995). Pernah mengikuti penelitian lapangan tentang Perlindungan Konsumen yang dilakukan PPPI Setjen DPR-RI, Jakarta, April-Mei 1998. Awal tahun 1999 sampai Juli 2000, menjadi anggota tim PPPI penyusun RUU tentang Lembaga Kepresidenan. Pada 6-27 Agustus

1999, mengikuti program pelayanan informasi dan riset, Departemen Perpustakaan Parlemen, yang dilaksanakan oleh Pusat untuk Lembaga-Lembaga Demokratis, Parliament House, Canberra, Australia.

Drs. Simela Victor Muhamad, MSi. Lahir di Bandung pada 26 Pebruari 1962. Menyelesaikan pendidikan Sarjana (S1) di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, tahun 1986. Selanjutnya menyelesaikan pendidikan Pasca Sarjana (S2) pada Program Studi Kajian Wilayah Amerika, Universitas Indonesia, pada tahun 1999. Menjadi salah satu penulis dalam buku *ASEAN dan AIPO dalam Kawasan yang Berubah*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 1997). dan buku : *Respons IPU Terhadap Masalah-masalah Global Pasca Perang Dingin* (Jakarta : Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2000). Mengikuti beberapa kegiatan seminar, antara lain seminar "Leadership and Democracy" di Bangkok pada bulan April 2000. Sejak tahun 1990 bekerja di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR RI, sebagai peneliti bidang Hubungan Internasional.
