

KEPENTINGAN NASIONAL: SEBUAH TEORI UNIVERSAL DAN PENERAPANNYA OLEH AMERIKA SERIKAT DI INDONESIA

Martinus Siswanto Prajogo
Tafung Ditkersin Ditjen Strahan Dephan

Disarikan dari sebuah karya tesis penulis yang berjudul *U.S. Security Assistance dalam Proses Integrasi dan Pelepasan Timor Timur*. (Universitas Indonesia, Program Pascasarjana, Program Kajian Wilayah Amerika, Jakarta, Juni 2009)

Abstract

East Timor is one of the arenas for U.S. foreign policy implementation. This matter seemed when Indonesia began to integrate the territorial to Republic of Indonesia, the U.S. Government fully supported both politically and security assistance. But when Ramos Horta – who supported by East Timor Action Network (ETAN) that based in the USA – struggle for East Timor independence, the U.S. Government gave widely opportunities for the released of East Timor from Republic of Indonesia. This situation occurred due to there was a changing on U.S. foreign policy in dealing with global threat and challenging which oriented to its national security.

Key words:

Foreign policy, security assistance, global threat and challenge, national security.

1. Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat: Latar Belakang dan Implementasinya

Dalam sejarahnya, AS yang pernah terlibat dalam perang saudara yang sangat menyakitkan dan juga sebagai negara pemenang perang dunia I dan II, sangat memperhatikan keamanan didalam negerinya (*U.S. Homeland Security*). Untuk menjaga keamanan tersebut AS menerapkan politik luar negeri ekspansionis, yang merupakan perwujudan doktrin maksimalisme:

Pada kenyataannya adalah bahwa maksimalisme bukan suatu pemikiran baru dalam sejarah politik Amerika. Pemikiran ini menekankan pada pencapaian tuntutan dilakukan baik secara langsung atau revolusioner, tanpa kompromi. Suatu kebijakan politik dipola mencapai terobosan strategis guna

mentransformasikan suatu situasi yang mampu menopang pengaruh Amerika secara berkesinambungan.¹

Pernyataan tersebut di atas dapat ditelusuri dari sejarah Amerika, bahwa politik ekspansionis ini pada dasarnya telah diterapkan sejak dari terbentuknya cikal bakal bangsa tersebut (John Winthrop dengan *the city upon a hill*) hingga terbentuknya negara (*declaration of independence*). Dan politik ekspansionis ini nampaknya tidak akan pernah berhenti bahkan hingga detik ini dan mungkin hingga masa yang akan datang.

Semangat ekspansionis bangsa Amerika yang ditunjukkan oleh John Winthrop dengan kotbahnya yang terkenal *the city upon a hill* tampak ketika Winthrop sebagai tokoh Puritan ingin mengembangkan kebebasan menjalankan ibadah agama didunia baru. Dengan mengantongi “*charter*” dari Raja Charles, ia melakukan pelayaran dengan kapal *Arbella* ke Dunia Baru sebagaimana yang tertera dalam tulisan yang dikompilasi oleh Paul Lauter (editor):

*... The charter, which granted the Massachusetts Bay Company the right to settle in New England, is unique in that no provision was made for a designated meeting place for the administration of the Company, thus freeing it to establish a government in New England. The Company was lucky to have been granted such a liberal charter, ...*²

Pada tahun 1629, Winthrop telah membentuk pemerintahan baru, ditempat baru (New England) dengan komunitas orang-orang Puritan yang berjumlah sekitar 400 orang. Untuk memotivasi para pengikutnya Winthrop dalam pelayaran diatas kapal *Arbella* memberikan kotbah model ajaran Kristiani (*A Model of Christian Charity*) yang kemudian dikenal sebagai “*the city upon a hill.*” Inti dari kotbah tersebut adalah mengajak para pengikutnya untuk berlayar menuju tempat baru seperti yang difirmankan Allah kepada umat Israel. Ditempat baru tersebut Allah menjanjikan kemuliaan dan kesejahteraan bagi umatnya. Dengan kotbah tersebut Winthrop telah menanamkan sebuah motivasi atau “imagi” kepada pengikutnya untuk membangun sebuah kota diatas bukit yang berarti sebuah tantangan untuk membangun kejayaan yang akan memancar keseluruh negeri

¹ Alfian Muthalib, “Politik Luar Negeri Maksimalis Amerika,” *Nation*, PPSN, vol. 5, no. 1 (2008): 111.

² Nicholas D. Romber, Jr., “John Winthrop 1588 – 1649, ” in *The Heath Anthology of American Literature*, vol.1, 2nd ed, ed. Paul Lauter (Lexington: D.C. Heath and Company, 1994), 224.

yang berada dibawah bukit dimana kota tersebut akan dibangun. Dan dengan imagi tersebut kemudian dijadikan sebagai salah satu justifikasi dalam kegiatan ekspansi yang pertama kali dilakukan oleh cikal bakal bangsa Amerika dengan semangat frontirnya yang pantang menyerah.

Sementara ajaran ekspansi yang bisa ditarik dari semangat awal kemerdekaan (*declaration of independence*) adalah rumusan deklarasi kemerdekaan Jefferson yang mengadopsi teori kontrak pemerintahan ajaran John Locke sebagaimana dinyatakan oleh Tindall:

..., was an eloquent restatement of John Locke's contract theory of government, the theory in Jefferson's words that governments derived "their just Powers from the consent of the people," who were entitled to "alter or abolish" those which denied their "unalienable right" to "life, Liberty, and the pursuit of Happiness."...³

Dengan rumusan teks deklarasi kemerdekaan tersebut "*the founding father*" bangsa Amerika yang secara turun temurun mewarisi "imagi" sebagaimana yang telah ditanamkan oleh Winthrop telah meletakkan dasar-dasar bagi bangsa baru Amerika dengan hak-hak "hidup, kebebasan, dan mengejar kebahagiaan." Dengan dasar-dasar inilah para pemimpin bangsa Amerika dari generasi ke generasi mencari peluang untuk mengejar kebahagiaan kemanapun berada yang kemudian melahirkan suatu ajaran ekspansionisme yang hebat "*manifest destiny*."⁴

Bermula dari ekspansi teritorial kemudian berlanjut dengan ekspansi ekonomi demi menyejahterakan rakyatnya. Selanjutnya untuk mengamankan apa yang telah diperoleh dari hasil-hasil ekspansi sebelumnya, maka AS berupaya untuk melakukan ekspansi demokrasi. AS meyakini manakala demokrasi dapat disebarkan dan diterapkan diseluruh dunia, maka dunia akan aman dan damai, sehingga akan berdampak bagi terjaminnya keamanan didalam negerinya.

³ George Brown Tindall, *America a Narative History*, vol.1 (New York, London: W.W.Norton & Company, 1984), 201.

⁴ Tentang ajaran ekspansionis "*manifest destiny*," Tindall dalam buku *America A Narative History* pada halaman 512 antara lain menyatakan bahwa pada tahun 1845 John Louis O'Sullivan, editor *the United States Magazine and Democratic Review*, memberikan istilah "*Manifest Destiny*" bagi semangat juang kaum penjelajah yang bergerak dari wilayah Timur ke wilayah Barat benua Amerika (*Westward Movement*).

Dalam menjalankan politik luar negeri melalui penyebaran demokrasi, AS meluncurkan program-program bantuan kepada negara-negara berkembang, termasuk bantuan keamanan. Salah satu program bantuan keamanan dimaksud adalah *U.S. Security Assistance*. Dengan penyebaran demokrasi keseluruh penjuru dunia yang dilandasi oleh semangat *manifest destiny*, maka persoalan kepentingan nasional AS adalah identik dengan kepentingan globalnya.

Dengan demikian bangsa Amerika memandang bahwa kepentingan nasional adalah terutama ditujukan untuk memberikan rasa aman bagi warganegaranya. Dan oleh karena itulah keamanan nasional merupakan bagian utama dari kepentingan nasionalnya. Keamanan nasional tersebut benar-benar dijaga. Salah satu upaya untuk menjaga keamanan nasional adalah dengan cara ekspansi atau membuka hubungan kerjasama dengan negara-negara lain dalam mengupayakan terciptanya dunia yang aman, damai, dan sejahtera.

Bila kita perhatikan, kepentingan nasional AS dijalankan sesuai dengan konsep-konsep yang dikemukakan oleh beberapa orang ahli hubungan internasional yang mendefinisikan bahwa kepentingan nasional suatu bangsa akan terkait erat dengan masalah internal dan masalah eksternal. Hans J. Morgenthau menyampaikan pandangan tentang konsep kepentingan nasional sebagai berikut: *The concept of the national interest, then, contains two elements, one that is logically required and in that sense necessary, and one that is variable and determined by circumstances.*⁵

Dengan demikian konsep kepentingan nasional menurut Morgenthau pada dasarnya terdiri dari dua elemen, yang pertama didasarkan pada pemenuhan kebutuhan sendiri, dan yang kedua mempertimbangkan berbagai kondisi lingkungan strategis disekitarnya. Dalam rangka pemenuhan kebutuhan sendiri, dapat di peroleh dengan cara melindungi kelangsungan hidup bangsa dalam mempertahankan kedaulatan integritas wilayah nasional, sistem politik, dan identitas budaya dari ancaman bangsa lain. Adapun pertimbangan adanya berbagai kondisi lingkungan strategis adalah dengan menjalankan kebijakan

⁵ Hans J. Morgenthau, "Another "Great Debate": The National Interest of the United States," in *Classics of International Relation*, 3rd ed, ed. John A. Vasquest (New Jersey: Prentice Hall, 1966), 147.

politik luar negeri melalui upaya diplomasi demi terciptanya perdamaian dunia. Sementara Charles W. Kegley dan Eugene R. Wittkopf menyatakan bahwa tujuan dari sebuah negara dalam rangka mencapai kepentingan nasional adalah:

*The State should promote the internal welfare of its citizens, provide for defense against external aggression, and preserve the state's values and way of life. ... No country can long afford to pursue its own welfare in ways that reduce the security and welfare of its competitor.*⁶

Charles W. Kegley dan Eugene R. Wittkopf menyatakan bahwa kepentingan nasional dari sebuah negara hendaknya tidak hanya didasarkan pada upaya meningkatkan kesejahteraan internal bagi setiap warganegaranya, menyediakan pertahanan terhadap agresi dari luar, dan melindungi nilai-nilai negara dan cara hidup. Lebih jauh mereka juga menyatakan bahwa tidak mungkin sebuah negara dapat mencapai kepentingan nasionalnya dengan mengurangi keamanan dan kesejahteraannya terhadap kompetitornya. Dan untuk mencapai tujuan nasional seperti yang diharapkan maka setiap negara harus mengkaitkan kepentingan nasionalnya melalui upaya kerjasama dengan banyak bangsa dalam rangka menciptakan kesejahteraan dan keamanan global.

Terkait hal tersebut di atas setiap negara selalu berupaya melakukan kerjasama dengan negara lain, baik dalam bentuk kerjasama bilateral maupun multilateral. Untuk merealisasikan kerjasama tersebut diperlukan kebijakan luar negeri yang dimaksudkan sebagai alat diplomasi dalam rangka menjamin dan mengembangkan kepentingan nasionalnya. Dengan demikian terdapat kaitan yang sangat erat antara kepentingan nasional dengan kebijakan luar negeri suatu negara.

Dalam konteks ini dua orang peneliti kebijakan luar negeri menarik korelasi yang begitu erat dengan kepentingan nasional, antara lain dinyatakan bahwa kebijakan luar negeri suatu negara sudah seharusnya didasarkan pada beberapa sumber yang mengacu pada berbagai bentuk kepentingan nasionalnya. Dalam tulisan mereka disebutkan bahwa kebijakan luar negeri suatu negara yang paling pokok adalah didasarkan pada kepentingan nasional yang dianggap fundamental (mutlak). Jenis kepentingan nasional yang dianggap mutlak tersebut adalah kelangsungan hidup (*survival*) bangsa tersebut dan integritas wilayah

⁶ Charles J. Kegley and Eugene R. Wittkopf, *World Trend and Transformation Politics*, 8th ed (Boston: Bedford/St. Martin's, 2001), 653 – 54.

nasionalnya. *The most fundamental of source foreign policy objectives is perhaps the universally shared desire to insure the survival and territorial integrity of the community and state.*⁷ Atau dengan kata lain, keamanan nasional ditempatkan pada skala prioritas yang paling tinggi.

Selanjutnya kebijakan luar negeri harus didasarkan pula pada sumber kepentingan nasional lainnya yang dianggap sangat penting (vital). Kepentingan nasional yang termasuk dalam kelompok ini adalah kepentingan nasional terkait dengan kepentingan ekonomi bangsa tersebut dan dalam upaya penerapan sistem demokrasi yang mampu mengakomodasi kepentingan individu maupun kelompok ekonomi/bisnis.

*... the most important set of domestic sources of foreign policy are the economic needs of the community. ... It is important to emphasize that economic needs are fundamental sources of a state's foreign policy. ... there are strong pressures generated in the state's political system to satisfy individual or group economic needs through foreign policy.*⁸

Selanjutnya kebijakan luar negeri suatu negara seyogianya juga didasarkan pada sumber kepentingan nasional lainnya yang sifatnya tidak begitu signifikan. Dengan kata lain kepentingan nasional seperti ini lebih bersifat sebagai pendukung. Yang masuk dalam kelompok ini antara lain adalah yang menyangkut upaya memelihara akar budaya dan ideologi sebagai identitas yang dapat dijadikan sebagai kebanggaan dalam percaturan internasional dan perhatian bangsa tersebut terhadap terciptanya perdamaian dunia sebagai kewajiban moral yang harus dipenuhi.

*Another major domestic sources of foreign policy is what we might call the political needs of a state and its leader... Still another major domestic sources of foreign policy is the cultural, psychological, and/or ideological needs of the state for prestige and status in the world: identity or meaning in life, needs for fulfillment of religious or sacred ideological imperatives, need to follow moral principles of fulfill obligation...*⁹

Bagaimana sejatinya Amerika Serikat menyikapi hubungannya dengan Indonesia dikaitkan dengan kepentingan nasionalnya? Menarik untuk dicermati,

⁷ Keith R. Legg and James F. Marison, "The Formulation of Foreign Policy," in *Perspective on World Politics*, 2nd ed, ed. Richard Little & Michael Smith (London: Croom Helm in association with Open University Press, 1992), 62.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid., 62-63.

khususnya dalam kaitan dengan dukungan AS dan sekaligus ditariknya dukungan AS terhadap Indonesia terkait dengan peristiwa Timor Timur. Dapat dikatakan bahwa Timor Timur menjadi salah satu arena bagi penerapan kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Hal ini tampak pada saat Indonesia mulai mengintegrasikan wilayah tersebut ke NKRI, pemerintah AS memberikan dukungan penuh, baik politis maupun *security assistance*. Namun ketika tokoh komunis Ramos Horta – yang didukung oleh *East Timor Action Network* (ETAN) yang berbasis di AS – memperjuangkan kemerdekaan Timor Timur, pemerintah AS memberi peluang yang sangat luas bagi lepasnya Timor Timur dari NKRI. Hal ini disebabkan oleh adanya perubahan kebijakan AS dalam menghadapi ancaman dan tantangan global yang berorientasi pada keamanan nasionalnya. Situasi sebagaimana tersebut di atas tidak dapat dilepaskan dari nilai “pragmatisme” Amerika, yang acap kali menimbulkan kontroversi dalam percaturan politik internasional.

... Pragmatisme Amerika secara politis sejiwa dengan azas demokrasi liberal yang juga memiliki ciri-ciri yang selaras dengan orientasi pragmatisme, yakni azas manfaat. Agaknya demokrasi liberal Amerika memberikan tempat bagi pragmatisme sehingga menampilkan cara perilaku yang inkonsisten dan penuh paradok.¹⁰

2. Integrasi Timor Timur kedalam NKRI

Adanya keselarasan kepentingan nasional kedua belah pihak membuat AS memberikan dukungan dalam bentuk *security assistance* yang merupakan dukungan politis sekaligus dalam bentuk dukungan perlengkapan militer. *U.S. Security Assistance* yang diberikan kepada negara-negara berkembang pada dasarnya diberikan dalam rangka penerapan kebijakan pembendungan (*policy of containment*). Kebijakan ini pada dasarnya merupakan perpaduan dari doktrin pembendungan (*containment doctrine*)¹¹ dan modifikasi program bantuan *Marshall*

¹⁰ Albernine Minderop, *Pragmatisme Amerika: Di Bawah Bayang-bayang C. Pierce, W. James, J. Dewey* (Jakarta: Obor, 2005), 105.

¹¹ *Containment Doctrine* merupakan bagian dari kebijakan luar negeri AS yang diterapkan pada era Perang Dingin, dimana AS berupaya membendung pengaruh komunis yang disebarkan oleh Soviet. Penyebaran komunis bagi AS merupakan musuh demokrasi yang harus diperangi. Doktrin ini lahir (1947) pada saat pemerintahan Presiden Harry Truman, dimana doktrin ini disarankan oleh George Kenan – seorang diplomat yang pernah bertugas di Soviet, yang kemudian menjadi pejabat Deplu bidang perencanaan kebijakan.

Plan.¹² Dalam mekanismenya *U.S. Security Assistance* dilakukan melalui prosedur dalam mana bantuan dimaksud diusulkan oleh Pemerintah – yang dalam hal ini oleh *U.S. Department of Defense* – kepada komisi hubungan luar negeri Kongres AS. Salah satu persyaratan pokok yang ditetapkan oleh Kongres adalah bahwa bantuan keamanan tersebut benar-benar digunakan dalam rangka membantu negara berkembang yang berjuang melawan komunisme. Persyaratan pokok lainnya adalah *U.S. Security Assistance* tidak akan diberikan kepada negara-negara yang diindikasikan terlibat pelanggaran HAM. Adapun *security assistance* yang diberikan meliputi program-program *International Military Education Training (IMET)*, *Foreign Military Sales (FMS)*, dan *Military Assistance Program (MAP)*

Dalam kaitan bantuan keamanan Amerika yang diberikan kepada Indonesia, tidak terlepas dari hal-hal tersebut di atas. Bila diperhatikan secara kilas balik, bantuan militer yang diberikan kepada Indonesia melalui perjanjian Hatta-Cochran yang ditandatangani secara rahasia pada 15 Agustus 1950 yang kemudian memunculkan *Cochran Affair*¹³, merupakan implementasi dari permintaan bantuan kepolisian RI kepada Amerika pada saat meletusnya pemberontakan PKI Madiun 1948. Deplu AS semula ingin memanfaatkan permintaan bantuan ini dengan perjanjian yang lebih mengikat, khususnya dalam hal kerjasama keamanan untuk membendung pengaruh komunis baik di Indonesia maupun Asia Tenggara. Dengan adanya politik bebas aktif yang dianut Indonesia maka kemudian Cochran memodifikasi rumusan yang dibuat oleh Deplu AS menjadi rumusan yang lebih lunak sebagaimana perjanjian Hatta-Cochran yang telah ditandatangani tersebut. Dari sisi ini terlihat adanya upaya bargaining antara kedua belah pihak dalam mendapatkan *win-win solution* bagi kepentingan

¹² *Marshall Plan* merupakan program bantuan ekonomi yang awalnya dirancang bagi negara-negara Eropa Barat yang ditujukan untuk pembenahan sektor industri yang hancur akibat terjadinya PD II.

¹³ *Cochran Affair* adalah sebuah peristiwa yang telah mempermalukan pemerintah AS, yang disebabkan oleh terungkapnya sebuah perjanjian rahasia antara Dubes AS (H Merle Cochran) dan Hatta berupa pemberian bantuan kepolisian/peralatan militer yang dikenal dengan *U.S. Military Assistance Program (US MAP)*. Perjanjian tersebut pada saat diungkap oleh Kabinet Sukiman untuk memperoleh persetujuan/ratifikasi Parlemen Indonesia ternyata ditolak. Istilah *Cochran Affair* dimunculkan oleh Ida Anak Agung Gde Agung yang menjabat Menlu RI pada tahun 1955 – 1956, dan dikutip dari tulisan Timo Kivimaki dalam bukunya yang berjudul *US-Indonesian Hegemonic Bargaining Strength of Weakness: US Foreign Policy and Conflict in the Islamic World* (London: Ashgate, 2003, halaman 107 – 108).

bersama tanpa mengesampingkan kepentingan-kepentingan yang lebih besar. Kepentingan bersama yang membawa pada suatu kesepakatan bersama pada saat itu adalah dalam rangka membendung pengaruh/ancaman komunis global bagi AS di satu sisi, dan upaya Hatta untuk membendung pengaruh/ancaman komunis dalam pemerintahan Soekarno di sisi lain. Hatta dan Cochran melakukan kesepakatan rahasia karena tidak ingin kesepakatan ini diketahui oleh para pimpinan PKI yang telah berhasil mempengaruhi pemikiran dan kebijakan Soekarno.

Bantuan selanjutnya yang diminta oleh Indonesia kepada Amerika adalah pada tahun 1957 yang akan digunakan untuk memperkuat TNI dengan adanya kekhawatiran semakin meluasnya pengaruh PKI pasca pemilihan umum 1955, yang mana PKI menempati posisi ketiga terbesar setelah PNI dan Masyumi. Perolehan suara PKI mencapai 16,4%, sementara PNI dan Masyumi masing-masing 22,3% dan 20,9%. Perolehan suara PKI ini menyebabkan komposisi di Parlemen meningkat lebih dari 2 kali lipat.¹⁴ Dengan demikian dukungan komunis terhadap Soekarno semakin meningkat.

Untuk mengantisipasi aksi komunis lebih lanjut dengan semakin menguatnya komunis di legislatif, yang dikhawatirkan akan semakin berani melakukan aksi-aksinya, Indonesia – dalam hal ini TNI – merasa perlu meminta dukungan Amerika untuk memperkuat posisinya. Pada tahun 1958 bantuan militer untuk Indonesia didukung US\$7,3 juta dan pada tahun fiskal 1959 dan 1960 terjadi peningkatan dukungan bantuan militer sebesar masing-masing US\$22 juta¹⁵.

Bantuan militer yang diberikan kepada Indonesia ini tidak terlepas dari adanya kekhawatiran yang juga semakin meningkat dari pihak AS. Kekhawatiran yang berlebihan ini bahkan membuat Amerika melakukan tindakan yang tidak terpuji, pada tahun 1958 AS mengerahkan operasi rahasia yang dilakukan oleh CIA dalam rangka mendukung aksi anti-komunis yang dilakukan oleh Perdana Menteri PRRI Syafrudin Prawira Negara yang berusaha menjatuhkan

¹⁴ Paul F. Gardner, *Shared Hopes Separate Fears: Fifty Years of U.S.-Indonesian Relation* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1997), 246.

¹⁵ *Ibid.*, 163.

pemerintahan Soekarno yang dinilai pro-komunis. Dubes AS di Jakarta yang pada saat itu dijabat oleh Allison menyatakan pengunduran dirinya karena tidak mendukung kebijakan yang diambil oleh Menlu Dulles yang ingin menjatuhkannya pemerintahan Presiden Soekarno.¹⁶

Dari skenario tersebut di atas nampaknya Amerika tidak sabar untuk segera menerapkan strategi *regime change* terhadap Soekarno. Sementara doktrin TNI AD yang ditanamkan oleh Jenderal Soedirman untuk membela pemerintahan sipil yang sah, benar-benar dipegang teguh oleh KASAD Jenderal Nasution, yang tidak bergeming manakala Menlu Dulles membujuknya untuk mendukung tindakan makar ini. Bahkan kemudian Jenderal Nasution menjalankan kewenangan komandonya untuk memadamkan pemerontakan PRRI di Sumatra dan pemberontakan Permesta di Manado yang juga ditunggangi oleh agen-agen CIA.

Dari situasi ini juga nampak bahwa bantuan militer Amerika yang diberikan kepada TNI pada tahun 1958 dalam rangka mengantisipasi aksi komunis telah diberikan oleh Amerika karena adanya kekhawatiran yang sama atas akibat buruk yang mungkin ditimbulkan oleh komunis Indonesia. Hanya saja, sayangnya Amerika mengambil langkah yang sangat gegabah meskipun secara strategi, penerapan usaha melalui *regime change* tidak menyalahi kebijakan politik luar negerinya, yang menggambarkan doktrin *maximalis* yang ingin diterapkan.

Pada tahun 1975 pemerintah Indonesia mulai resah dengan masalah Timor Timur dan memutuskan untuk mendukung kelompok pro-integrasi yang menentang kemerdekaan Timor Timur yang digagas oleh Partai Komunis Fretilin. Untuk itu Indonesia melakukan persiapan untuk melakukan penyerangan ke Timor Timur, dalam persiapan serangan ini, Indonesia tidak ingin melakukannya secara gegabah. Presiden Soeharto yang berpengalaman sebagai Panglima Mandala pembebasan Irian Jaya tentunya memahami betul konsekuensi yang akan timbul apabila aksi ini dilakukan sendirian. Pada saat tersebut Amerika yang

¹⁶ Timo Kivimaki, *US-Indonesian Hegemonic Bargaining Strength of Weakness: US Foreign Policy and Conflict in the Islamic World* (London: Ashgate, 2003), 114 – 115.

memiliki kepentingan yang sama dalam pembendungan komunis menjadi suatu pilihan utama untuk diajak berkonsultasi dan meminta dukungan baik secara politis maupun bantuan militer.

Upaya Indonesia melakukan pendekatan kepada AS ditanggapi secara positif dengan kunjungan singkat Presiden Gerald Ford yang disertai oleh Menlu Henry Kissinger. Setelah Amerika memberikan dukungannya maka dengan tidak ada keraguan lagi, Indonesia melakukan serangan atas Timor Timur, guna menjatuhkan regime komunis yang dideklarasikan secara sepihak oleh Fretilin. Serangan Indonesia dilakukan pada 7 Desember 1975 hanya selang sembilan hari setelah pernyataan kemerdekaan Timor Timur. Meskipun sebenarnya Kissinger menyatakan agar Indonesia tidak menggunakan persenjataan Amerika, nampaknya Amerika tidak mencegah ketika senjata-senjata buatannya digunakan oleh pasukan Indonesia. Pernyataan Kissinger ini nampaknya hanya sebuah pernyataan diplomatis agar pemerintah AS tidak disalahkan oleh Kongres. Bahkan tampaknya Kongres AS pada saat itu juga tidak begitu keberatan atas dukungan politik dan bantuan militer pemerintahnya yang diberikan kepada Indonesia. Hal ini dapat disimak dari adanya suatu pernyataan:

When reports were received that some U.S. arms might have been used, military assistance deliveries were quietly withheld for several months. At least one key senator was informed of third fact, but the matter did not become a public issue either in Congress or in bilateral relationship.¹⁷

Bahkan dalam kunjungan Presiden Ford dan Menlu Henry Kissinger, kemudian juga terungkap – setelah dirahasiakan selama beberapa tahun – adanya dukungan politis AS pada saat Indonesia menyiapkan penyerangan ke Timor Timur. Dalam kunjungan 2 hari di Jakarta tercatat adanya perbincangan antara Presiden Ford yang didampingi oleh Menlu Kissinger dengan Presiden Soeharto tentang permintaan Indonesia agar AS bersedia memahami rencana penyerangan ke Timor Timur. Presiden Ford menyatakan, “*we will understand and will not press you on the issue, we understand the problem you have and the intentions*

¹⁷ Paul G. Gardner., op.cit., 286

you have.” Selanjutnya diikuti oleh tanggapan yang disampaikan oleh Kissinger, “*you appreciate that the use of US-made arms could create problem.*”¹⁸

Dalam pembicaraan selanjutnya terungkap tentang permintaan AS agar serangan Indonesia atas Timor Timur dilakukan setelah Presiden Ford kembali ketanah air. Dan menjelang akhir pembicaraannya Presiden Soeharto berjanji bahwa tindakannya akan didasarkan pada hukum yang berlaku dan menjamin untuk tidak akan membahayakan kepentingan ekonomi Amerika. Menanggapi hal ini Kissinger menyatakan penghargaannya dan Presiden Ford sekali lagi menyatakan jaminannya bahwa AS memahami situasi ini, meskipun kemudian disusul dengan pernyataan bahwa ia tidak merekomendasikan apapun.¹⁹ Sebuah pernyataan diplomatis yang menunjukkan kearifannya sebagai seorang negarawan yang berusaha bersikap netral, dalam arti ia tidak ingin sikapnya ini mengakibatkan terjadinya polemik didalam negeri bagi dukungannya terhadap Presiden Soeharto.

3. Pelepasan Timor Timur dari NKRI

Ditariknya dukungan AS terhadap Timor Timur, tidak terlepas oleh adanya benturan kepentingan antara kedua belah pihak. Benturan kepentingan tersebut antara lain disebabkan oleh adanya perubahan kebijakan global AS pasca berakhirnya Perang Dingin, dimana bagi AS komunis bukan lagi merupakan ancaman. Sementara bagi Indonesia komunis tetap menjadi ancaman nyata yang harus terus diperangi.

Paska Perang Dingin, AS berada dibawah kepemimpinan Bush dan penggantinya Clinton menerapkan doktrin *Liberal democratic internationalism* yang selaras dengan paham Wilson. Dimana orientasi kebijakan luar negeri AS berpusat pada kepentingan nasional yang mendasar atau mutlak yaitu keamanan nasional yang dikombinasikan dengan kepentingan nasional vitalnya yaitu pembangunan ekonomi. Dalam implementasinya terkait dengan penyebaran

¹⁸ William Burr and Michael L. Evans, ed., “Telegram US Embassy Jakarta to Secretary of State,” in *East Timor Revisited: Ford and Kissinger Gave Green Light to Indonesia’s Invasion of East Timor, 1975*, paragraf 42 – 43 [National Security Archive Electronic Briefing Book, no.62],. 21 March 2009 <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB62/...>>.

¹⁹ Ibid., paragraf 59.

demokrasi, AS sangat memperhatikan kebebasan individu melalui penghormatan terhadap HAM. Sehingga langkah pemerintah AS menekan Indonesia tidak terlepas dari kondisi tersebut. Tentunya kebijakan ini tidak akan diambil, andaikata persoalan ini masih dalam konsteks Perang Dingin, dimana AS menerapkan doktrin pembendungan. Dengan demikian bahwa momentum lepasnya Timor Timur dari NKRI terjadi karena adanya perubahan kebijakan luar negeri AS dalam percaturan global.

Era pasca Perang Dingin juga disebut sebagai era *neoliberalism* atau era kebangkitan kembali *Wilsonian Liberalism* sebagai alat diplomasi hubungan bilateral dan multilateral dalam mempromosikan dan melindungi hak-hak azasi manusia.

*Neoliberals have recently given great emphasis to bilateral and multilateral diplomacy for promotion and protection of human rights. They have brought the topic of humanitarian intervention into spotlight ... This, too, returns inquiry to focus on concerns central to idealists in the liberal tradition of Wilson.*²⁰

Dengan demikian sesungguhnya paham liberalisme telah dicanangkan dengan sangat kuat oleh Presiden Woodrow Wilson yang menyampaikan satu visi yang cukup terkenal dengan menyatakan tentang perdamaian tanpa kemenangan (“*peace without victory*”) melalui penyebaran demokrasi keseluruh penjuru dunia dalam rangka mewujudkan dunia yang aman. Visi Wilson ini memunculkan debat nasional yang cukup seru pada tahun 1918 – 19, bagaimana mungkin hal tersebut dapat terwujud dalam situasi dunia yang berada dalam kesemrawutan dan ketidakpastian.²¹ Pada saat itu situasi dunia sedang dibayangi perang besar. Eropa terbelah dalam dua sistem aliansi yang saling berhadapan sebagai musuh yang kemudian memicu meletusnya Perang Dunia I. Dua aliansi besar tersebut adalah *Triple Alliance* atau *Central Power* (German, Austria-Hungaria, dan Italia) berhadapan dengan *Triple Entente* (Perancis, Inggris, dan Rusia).²²

²⁰ Charles W. Kegley Jr., *Controversies in International Relations Theory: Realism and Neoliberal Challenge* (New York: St. Martin’s Press, 1995), 14.

²¹ Tony Smith, *America’s Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century* (T.k.: A Twentieth Century Fund Book, Princeton University Press, 1994), 31.

²² George Brown Tindall, *op.cit.*, 947.

Sementara Amerika dibawah Wilson berupaya bersikap netral serta berupaya menjadi mediator untuk mengakhiri perang Eropa, namun Amerika juga tidak mungkin berdiam diri dengan situasi dunia yang sedang kacau, sebab bagaimanapun Amerika memiliki kepentingan perdagangan global yang terganggu dengan adanya blokade jalur perniagaan oleh dua belah pihak yang berperang, sehingga Amerika harus mempersiapkan kekuatan untuk melindungi kepentingan globalnya tersebut. Pada tahun 1916, ketika dilakukan pemilihan presiden AS, Wilson kembali terpilih untuk masa jabatan kedua, dan berbagai persiapan untuk perang terus dilanjutkan.²³

Berbagai upaya mediasi yang dilakukan oleh Wilson kepada kedua belah pihak yang tengah berperang selalu menemui jalan buntu. Wilson kembali membuat keputusan untuk melakukan mediasi, dengan harapan pendapat publik akan dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah. Berbicara sebelumnya kepada Senat pada 22 Januari 1917, Wilson menegaskan hak AS untuk berbagi dalam meletakkan dasar-dasar bagi terciptanya perdamaian abadi, yang barang kali akan terjadi “perdamaian tanpa kemenangan” atau hanya “perdamaian diantara kesetaraan” (“*peace without victory*” or only “*peace among equals*”).²⁴ Namun nampaknya upaya inipun menemui jalan buntu, sementara pertempuran didaratan Eropa terus berkecamuk. Visi Wilson untuk menciptakan perdamaian abadi didunia masih harus melalui perjalanan panjang untuk dapat terwujud.

Visi Wilson nampaknya tidak hanya menjadi sebuah visi tanpa makna, karena para pemimpin Amerika setelah dia mampu melihat bahwa visi Wilson merupakan sebuah visi universal yang hanya mungkin untuk dapat diwujudkan oleh sebuah bangsa besar seperti Amerika.

Thus, when President Clinton, like Presidents Bush (senior) and Reagan before him, speaks of his conviction that no feature of U.S. foreign policy is more critical at the end of the cold war than helping the democratic forces in Russia, he may often be at a loss on how best to proceed. But he is articulating his concerns for peace in a recognizable way that stretches back across the generation, to American leaders in other time who have speculated on what to do in the aftermath of victory and who rightly concluded that the answer consisted in

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

*promoting the fortunes of democracy for other the sake of American national security.*²⁵

Sedemikian kondusifnya sistem pemerintahan Amerika yang mampu bertahan dari generasi ke generasi, yang mana keamanan nasional menjadi tujuan utama bagi bangsa ini. Keamanan Nasional benar-benar diagungkan sebagai kepentingan nasional yang diutamakan (mutlak). Adapun strategi untuk mewujudkan kepentingan nasional tersebut disesuaikan dengan situasi tantangan jaman yang selalu berubah dari satu generasi ke generasi berikutnya. Pada saat Amerika menghadapi tantangan Perang Dingin, strategi yang digunakan adalah dengan menerapkan kebijakan pembendungan (*policy of containment*), dan strategi ini tentunya sudah tidak valid lagi manakala ancaman komunis Soviet sudah tidak ada lagi dengan berakhirnya Perang Dingin ditahun 1989 - 90 yang ditandai dengan runtuhnya USSR.

Kemenangan AS atas Perang Dingin telah membuktikan keunggulan demokrasi Amerika dalam mana liberalisme menjadi bagian penting dari demokrasi itu sendiri, atau dengan kata lain liberalisme sesungguhnya merupakan nafas dari sebuah demokrasi. Liberalisme dalam bentuk ekonomi terwujud dalam kapitalisme, dan dalam bentuk politik diwujudkan melalui penghormatan hak-hak individu yang menjadi dasar bagi perjuangan demokrasi Amerika yang disebarkan keseluruh dunia.²⁶ Apakah Amerika telah mengkhianati perjuangan demokrasinya disaat mendukung Indonesia mengintegrasikan Timor Timur? Dapat diperhatikan bahwa kepentingan nasional AS yang paling hakiki adalah keamanan nasional. Keamananan Nasional itu pula yang dipertaruhkan pada saat menghadapi

²⁵ Tony Smith, op.cit., 31.

²⁶ *Liberalism* lebih mengutamakan hak-hak warga negara yang direpresentasikan melalui peran yang lebih besar oleh negara dengan membatasi peran *market* dan mengutamakan penghormatan atas hak-hak individu. Liberalisme semacam ini dijelaskan oleh Michael W. Doyle dalam tulisannya yang berjudul *Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs*, ia menyampaikan tentang prinsip-prinsip *liberalism* yang secara umum di bentuk dari sebuah komitmen yang terdiri dari 3 set atau kelompok hak-hak sebagai berikut: Pertama, liberalisme yang bebas dari tindakan kesewenang-wenangan penguasa atau lazim disebut sebagai “kebebasan negatif.” Yaitu termasuk kebebasan hati nurani, kebebasan pers dan menyampaikan pendapat, kesetaraan di mata hukum (tidak pandang bulu), dan hak atas kekayaan yang dimiliki. Kedua, liberalisme atas hak-hak yang diperlukan untuk melindungi dan mempromosikan kapasitas dan kesempatan untuk memperoleh kebebasan atau lazim disebut sebagai “kebebasan positif.” Yaitu meliputi hak-hak sosial dan ekonomi seperti kesetaraan dan kesempatan dalam memperoleh pendidikan, dan hak untuk memperoleh perawatan kesehatan serta pekerjaan yang layak, kebutuhan untuk berekspresi dan berpartisipasi. Ketiga, hak atas kebebasan untuk berpartisipasi dan merepresentasikan demokrasi.

komunisme di era Perang Dingin, dan strategi yang paling tepat digunakan untuk menyebarkan demokrasi guna menjaga keamanan nasionalnya pada saat itu dihadapkan pada ancaman global, adalah kebijakan pembendungan melalui penerapan kebijakan luar negeri yang diwujudkan dalam bentuk *U.S. Security Assistance*. Bertepatan waktu itu Indonesia yang dinilai memiliki pengaruh yang cukup dominan bagi terjaminnya kepentingan nasional AS menghadapi ancaman serupa, sehingga Amerika tidak mungkin membiarkan Indonesia jatuh kerezim komunis. Dengan demikian Amerika meyakini bahwa pilihannya pada waktu itu merupakan pilihan yang tepat.

Setelah Perang Dingin usai, ancaman global yang dialami AS dalam mempertahankan kepentingan nasional bergeser, nilai-nilai demokrasi dalam bentuk penghormatan terhadap hak-hak individu memperoleh porsi yang lebih utama. AS melihat adanya berbagai pelanggaran HAM di Timor Timur yang terus berjuang mendapatkan kemerdekaannya tidak mungkin berdiam diri secara terus menerus. Sementara Indonesia melakukan kesalahan mendasar dalam merebut simpati warga Timor Timur, yaitu lebih mengutamakan pendekatan keamanan dari pada kesejahteraan, meskipun pendekatan kesejahteraan juga dilakukan, namun tidak diimbangi dengan operasi simpati, yang sejatinya pada saat itu juga menjadi salah satu doktrin TNI dalam dwi fungsi, sehingga yang terjadi adalah suatu hal yang justru kontra produktif.

Bagi Indonesia – pada masa pemerintahan Soeharto – integrasi Timor Timur menjadi harga mati, karena sama dengan Amerika yang mana kepentingan nasional yang paling mendasar adalah keamanan nasional, begitu pula bagi Indonesia dalam mana integritas NKRI termasuk Timor Timur adalah bagian integral dari kepentingan nasional. Sementara itu terdapat sebuah mashab yang menyatakan bahwa:

Jika kebijakan yang dilakukan oleh suatu negara untuk keamanan nasionalnya bertentangan dengan sistem internasional secara keseluruhan atau anggota-anggota yang lain asalkan kepentingan negara-bangsa tetap terjamin, maka kebijakan tersebut relevan untuk bangsa yang bersangkutan.²⁷

²⁷ IG. Purnawa, *Sistem Keamanan Nasional Indonesia: Sebuah Sumbangan Pemikiran*, (Jakarta: PPSN, 2005),7.

Bila disimak, dalam percaturan internasional China nampaknya juga menganut mashab ini ketika menghentikan demo mahasiswa di Lapangan Tiananmen secara represif. Sebenarnya Indonesia, disadari atau tidak pada saat melakukan tindakan menyerang demonstran di Santa Cruz (12 November 1991) juga dapat dibenarkan bila dikaitkan dengan mashab tersebut, hanya saja mashab ini mungkin dapat dikatakan efektif jika dilakukan oleh sebuah negara dengan kekuatan militer yang tiada bandingnya sebagaimana yang dimiliki oleh AS – dalam konteks kontemporer perang global melawan terorisme, doktrin Bush membenarkan tindakan *unilateral preemptive strike*²⁸ terhadap *rogue States* yang diindikasikan mendukung terorisme global dengan cara mensuplai *weapon mass destruction* (WMD). Negara-negara yang diindikasikan tersebut adalah Irak, Iran dan Korea Utara yang oleh Bush disebut sebagai “*axis of evil*”²⁹ – atau paling tidak memiliki kemampuan *deterrence* yang tinggi sebagaimana China. Sedangkan Indonesia tidak memiliki tingkat kemampuan *deterrence* sebagaimana yang dimiliki baik oleh AS maupun oleh China. Itulah sebabnya kerusuhan Santa Cruz justru menjadi titik balik bagi proses terlepasnya Timor Timur.

Kembali ke konteks Indonesia dalam upaya mempertahankan integritas teritorial pasca integrasi, yang mana Timor Timur termasuk didalamnya, konsekuensi yang harus dihadapi Indonesia dalam pertempurannya dengan komunis belum berakhir, Falintil – sayap bersenjata Fretilin dibawah pimpinan Xanana Gusmao – terus melakukan perang gerilya dari rimbunnya hutan belukar Timor Timur. Adapun perjuangan Fretilin secara diplomasi diprakarsai oleh Ramos Horta dari luar negeri, yang mana perjuangan diplomasi ini memperoleh perkuatan dengan berdirinya ETAN di AS, yang terus melakukan pendekatan (*lobbying*) kepada anggota-anggota Kongres dan para Senator.

Perjuangan ETAN yang diawali seusai kerusuhan Santa Cruz, 12 November 1991 telah mampu mengubah wajah Timor Timur dipercaturan dunia. Hal ini sangat dimungkinkan dengan semakin maraknya perkembangan teknologi informasi, sehingga jejaring informasi mengalir sedemikian derasnyanya yang

²⁸ Robert J. Lieber, *The American Era: Power and Strategy for the 21st Century* (Cambridge University Press, 2005), 43.

²⁹ Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (Vintage Books: New York, 2004), 92.

menandai puncak kejayaan era globalisasi. Kerusuhan Santa Cruz menjadi titik balik yang memukul bangsa Indonesia, dalam mana kepentingan nasional untuk mempertahankan integrasi Timor Timur mengalami masa-masa yang sangat sulit. Bahkan mantan Menlu Ali Alatas sempat berkomentar dengan menyatakan bahwa, *the massacre (Santa Cruz) a "turning point," which set in motion the events leading to East Timor's coming independence.*³⁰ Gerakan solidaritas bagi rakyat tertindas di Timor Timur mulai bermunculan di seluruh belahan dunia.

Sebuah benturan kepentingan terjadi antara AS dengan Indonesia. AS dalam perjuangan menghadapi tantangan global telah berubah, sementara kepentingan nasional Indonesia yang paling utama (mutlak) yaitu menjaga integritas wilayah nasional yang dikumandangkan sebagai wawasan nusantara – yang mengadopsi prinsip NATO yang mana bagi Indonesia ancaman yang dihadapi oleh salah satu teritorialnya merupakan ancaman bagi NKRI, sedangkan prinsip NATO adalah ancaman yang dihadapi salah satu negara anggota merupakan ancaman bersama yang harus dihadapi secara bersama pula – tetap diperjuangkan secara *all out*. Timor Timur merupakan sebuah tempat dimana benturan kepentingan nasional kedua negara terjadi. Amerika yang mendukung pengintegrasian Timor Timur kedalam NKRI ditahun 1975 melalui dukungan *security assistance* sebagai perwujudan dukungan politisnya, kini tidak lagi hadir didalamnya. Sementara masyarakat Amerika dan juga masyarakat dunia terperangah oleh letupan Timor Timur yang pertama dengan adanya kerusuhan Santa Cruz, yang disusul oleh letupan kedua yang tidak kalah dahsyat, yaitu serangan milisi pro-integrasi – yang ditenggarai memperoleh dukungan TNI – terhadap orang-orang tak berdosa yang menginginkan kemerdekaan Timor Timur, yang telah menjadi korban sia-sia pasca jajak pendapat tahun 1999. Dunia benar-benar terperangah, dan perjuangan diplomasi Ramos Horta yang didukung oleh ETAN akhirnya mampu menembus Kongres AS. Presiden Clinton tidak berdaya menghadapi desakan masyarakatnya sendiri dan komunitas dunia. Embargo diumumkan, seluruh bentuk *U.S. Security Assistance* kepada Indonesia dihentikan.

³⁰ ETAN, *Santa Cruz Massacre* (T.k.: T.p., T.t.), 1., 10 January 2002 <<http://www.etan.org/timor/SntaCRUZ.htm>>.

Disadari atau tidak, Indonesia telah mewarisi benih-benih demokrasi dari Barat dan telah diadopsi dalam bentuk pemerintahan yang menganut sistim pembagian kekuasaan sebagaimana yang telah dirumuskan oleh para pendiri bangsa ini didalam UUD 45. Namun sayangnya para pemimpin bangsa Indonesia pada saat itu terlalu menyepelkan hal-hal mendasar tentang penerapan hak-hak warganegara dalam menentukan nasibnya. Kesalahan terbesar yang telah dilakukan oleh bangsa Indonesia adalah pada saat penetapan integrasi Timor Timur kedalam NKRI. Pada waktu itu proses integrasi ini direncanakan untuk dilakukan melalui referendum bagi warga Timor Timur setelah Indonesia berhasil menduduki wilayah tersebut. Namun dengan pertimbangan rendahnya tingkat kecerdasan rakyat dikhawatirkan mereka tidak mampu melaksanakan hak pilihnya. Akhirnya keputusan integrasi Timor Timur hanya dilakukan melalui sistem perwakilan dalam bentuk petisi yang dianggap telah mewakili keinginan rakyat Timor Timur, dan referendum dibatalkan. Indonesia lupa bahwa legitimasi integrasi Timor Timur kedalam NKRI berdasarkan ketentuan internasional mengalami cacat hukum, karena hak individu masyarakat Timor Timur tidak dihormati.

Andaikan proses integrasi Timor Timur dilakukan lewat referendum, dengan pengalaman pahit sebagian besar rakyat Timor Timur pernah berada dalam penjajahan Portugis, serta tindakan komunis yang kurang dapat diterima oleh kebanyakan warga, mungkin referendum akan menjadi pilihan sebagian besar warga Timor Timur untuk berintegrasi dengan Indonesia, yang secara ekonomi pada saat itu cukup menjanjikan bagi mereka yang menginginkan perubahan yang lebih baik. Apabila integrasi Timor Timur berhasil dilakukan melalui referendum, mungkin dukungan internasional akan lebih positif dan upaya bangsa Indonesia dalam mempertahankan integrasi akan lebih ringan dengan adanya pengakuan komunitas internasional. Namun sayangnya Indonesia menempuh cara yang tidak tepat, yang membuat integrasi Timor Timur menjadi agenda PBB (internasional) yang dianggap tidak tuntas dan mengandung cacat hukum. Dalam sebuah tulisan penelitian dinyatakan:

... namun perlu dicatat Indonesia telah melakukan kesalahan saat menjelang integrasi tahun 1976, yakni dibatalkannya rencana referendum pada saat itu, karena rendahnya tingkat kecerdasan rakyat dan dikhawatirkan tidak mampu

melaksanakan hak pilihnya, walaupun ini mungkin keinginan rakyat Timor melakukan integrasi dengan Indonesia tanpa referendum, tetapi Indonesia sebagai negara yang sudah berpengalaman dalam masalah demikian ..., seharusnya Indonesia menolak keinginan integrasi tanpa referendum tersebut, apalagi jika integrasi tanpa referendum tersebut merupakan keinginan Indonesia, maka Indonesia sesungguhnya telah melakukan kesalahan, karena Indonesia telah mengabaikan nilai-nilai demokrasi yang universal dan kemudian hal ini akhirnya menjadi ganjalan Indonesia di forum internasional.³¹

Disinilah yang sejatinya menjadi suatu permasalahan mendasar yang membuat kepentingan nasional Amerika tidak lagi konvergen dengan kepentingan nasional Indonesia. Amerika dalam penerapan demokrasi yang dialiri oleh nafas liberalisme sangat menghormati hak-hak individu yang merupakan ciri demokrasi universal, sedangkan Indonesia tidak mau belajar dari perjalanan sejarah masa lalu, para pemimpin Indonesia pada waktu itu cenderung terkungkung oleh hal-hal yang lebih bersifat retorika yang hanya memiliki nilai momentum sesaat, kurang melihat visi jauh kedepan. Mungkin disini pula letak perbedaan mendasar dengan para pemimpin Amerika, sebagaimana digambarkan pada visi Wilson yang mampu melihat kondisi sesaat bangsanya yang menghadapi situasi ketidak pastian politik internasional, yang kemudian menghubungkan dengan keinginan jangka panjang bagi kepentingan bangsanya. Visi yang barangkali pada saat itu lebih bersifat mimpi, namun mimpi tersebut mampu ditangkap oleh para pemimpin generasi sesudahnya, yang kemudian berupaya dengan segala daya mewujudkannya melalui strategi yang tepat dihadapkan pada tantangan dan ancaman jaman, yang kemudian menjadi landasan bagi bangsa Amerika dalam memenuhi kebutuhan hakiki bagi setiap umat manusia secara universal yaitu keamanan, yang kemudian melahirkan sebuah kepentingan nasional yang abadi (mutlak) yaitu keamanan nasional.

Berakhirnya Perang Dingin 1989 – 90 Amerika dipimpin oleh Presiden George W. H. Bush. Dalam pemerintahannya Bush – dalam hal urusan luar negeri – melakukan pendekatan liberalisme kritis, yang ditandai dengan dimunculkannya kebijakan luar negeri yang difokuskan untuk menjamin keamanan nasional. Kebijakan ini dikenal sebagai doktrin *Liberal democratic internationalism*. Kebijakan ini didukung oleh Menlu James Baker yang juga memiliki visi yang

³¹ Siswanto, “Kebijakan Amerika dan Indonesia terhadap Timor Timur dalam Perspektif Containment Policy,” *Jurnal Study Amerika*, vol.V, (Agustus – Desember 1999), 89.

senada dengan Bush, bahkan Baker menyatakan dirinya sebagai pelaksana doktrin *Liberal democratic internationalism*. Yang menarik dari pengakuan ini, Baker dalam suatu acara dengar pendapat dengan Senat (1989) ia menyatakan bahwa kebijakan luar negeri AS akan menerapkan idealisme dan nilai-nilai Amerika yakni kebebasan, demokrasi, persamaan hak, penghormatan pada hak-hak individu (*respect for human dignity*), dan bermain jujur (*fair play*).³² Apa yang dilakukan oleh Bush pasca Perang Dingin selaras dengan visi Wilson yang memperjuangkan demokrasi keseluruhan dunia berdasarkan liberalisme demi terjaminnya keamanan nasional. Momentum ini relatif berdekatan dengan kerusuhan Santa Cruz, suatu peristiwa yang memang sangat tidak kondusif bagi Indonesia.

Dari apa yang telah diuraikan di atas, semakin terlihat jelas bahwa benturan kepentingan ini telah mulai muncul pada saat itu. Di satu sisi Amerika tengah meluncurkan kebijakan luar negeri *Liberal democratic internationalism* yang salah satunya mengedepankan penghormatan pada hak-hak individu, sementara di sisi lain Indonesia mempertontonkan suatu adegan yang sangat bertentangan dengan kebijakan luar negeri AS, yakni terjadinya kerusuhan Santa Cruz yang sarat dengan pelanggaran HAM yang kemudian tersiar keseluruh penjuru dunia. Dengan demikian gerakan solidaritas Timor Timur di Amerika yang diawali dengan kemunculan ETAN ibarat gayung bersambut dengan kebijakan politik luar negeri AS. Kemudian membuat Indonesia semakin ditinggalkan oleh AS. Pada periode jabatan presiden sesudahnya, Bush digantikan Bill Clinton yang mengadopsi kebijakan luar negeri Bush dalam hampir semua aspek.³³ Clinton memerintah AS selama 2 periode kepemimpinan, perhatian AS terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM sangat besar.

Mengutip “*U.S. Democracy Promotion Program in Asia*,” *Hearing before the Subcommittee on Asia and The Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives, 105th Congress, first session, September 17, 1997, Washington, 1998* seorang peneliti menyatakan:

³² Tony Smith, op.cit., 312 –13.

³³ Ibid., 324.

Salah satu pilar penting politik luar negeri AS adalah menyebarluaskan nilai-nilai demokrasi dan HAM ke seluruh penjuru dunia, khususnya Asia. Hal ini secara tegas diungkapkan oleh *Secretary of State*, Madeline Allbright, dengan menggarisbawahi kebijakan diplomasi HAM pada kebijakan AS terhadap Asia.³⁴

Dari situasi ini, tidak mengherankan bahwa perjuangan ETAN dengan berbagai gerakan sejenis yang tersebar tidak saja di Amerika, namun juga di beberapa belahan dunia lain, mendapatkan momentum yang tepat untuk mendesak para pemimpin dunia melakukan tekanan terhadap Indonesia. Tekanan ini, kembali memperoleh momentum yang tepat pada saat Indonesia dipimpin oleh Presiden Habibie, yang memperoleh pendidikan tinggi di Jerman. Akhirnya Habibie memutuskan menerima desakan komunitas internasional yang dipelopori oleh PBB dan terutama desakan yang disampaikan oleh Senat Amerika, agar Indonesia menyelenggarakan referendum bagi masyarakat Timor Timur untuk menentukan nasibnya sendiri, apakah memilih tetap berintegrasi dengan Indonesia atau merdeka.

Difasilitasi lembaga internasional dengan supervisi PBB yaitu *the U.N. Mission to East Timor* (UNAMET) yang dibentuk pada bulan Juni 1999 – kira-kira satu bulan setelah negosiasi Indonesia dan Portugal disepakati pada 5 Mei 1999 – referendum penentuan nasib Timor Timur dilaksanakan pada 30 Agustus 1999, yang hasilnya adalah Timor Timur memilih merdeka. Hal ini membuat milisi pro-integrasi Timor Timur melakukan serangan anarkis yang menewaskan banyak warga Timor Timur yang memilih merdeka, yang mana tindakan anarkis milisi pro-integrasi ini diindikasikan terdapat keterlibatan unsur-unsur TNI. Sebagaimana fakta yang kemudian diungkap oleh Komisi Kebenaran dan Persahabatan Indonesia – Timor-Leste *{The Commission of Truth and Friendship (CTF) Indonesia – Timor-Leste}* (Maret 2008), telah terjadi pelanggaran HAM berat pada tahun 1999 yang dilakukan baik oleh pihak pro-integrasi – yang didukung secara institusional oleh TNI, Polri dan Pemda – maupun pro-kemerdekaan atas lawan-lawannya.³⁵ Dengan adanya indikasi terjadinya

³⁴ Ratna Shofi Inayati dan Irine Hiraswati Gayatri, *Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat, dalam Hubungan Indonesia Amerika Serikat 1992-2000: Masa Pemerintahan Presiden Clinton*, ed. Ratna Shofi Inayati (Jakarta: PPW-LIPI, 2000), 18.

³⁵ The Commission of Truth and Friendship (CTF) Indonesia – Timor-Leste, *Final Report: Per Memoriam Ad Spem* (Denpasar: Commission of Truth and Friendship Indonesia – Timor-Leste, 2009), ii-iii.

pelanggaran HAM berat – sebelum fakta tersebut terungkap – pemerintah AS memberikan sanksi embargo bagi TNI, yang merupakan puncak dari ketidak harmonisan kepentingan nasional kedua negara, atau dengan kata lain kepentingan kedua negara sudah tidak lagi konvergen.

Pasca jajak pendapat yang dimenangkan oleh pro-kemerdekaan telah membuat frustrasi bagi pihak pro-integrasi, khususnya bagi para milisi yang selama ini berjuang bersama TNI memerangi Falintil pimpinan Xanana Gusmao. Maka tidak mengherankan rasa frustrasi itu mengakibatkan tindakan yang tidak terkontrol. Pada saat menjelang pemungutan suara dengan supervisi PBB meskipun di satu sisi AS mendesak pemerintahan Habibie melalui Senat, namun di sisi lain pemerintahan Clinton masih bersedia mendengar permintaan Indonesia agar pasukan internasional yang digagas oleh PBB dan dipelopori Australia tidak dihadirkan selama berlangsungnya pemungutan suara (jajak pendapat). Indonesia menyatakan kepada PBB dan pemerintah AS akan bertanggungjawab untuk mengawal pelaksanaan jajak pendapat dan menjamin bahwa jajak pendapat akan berlangsung aman. Amerika sebagai negara yang menerapkan azas demokrasi liberal dalam percaturan internasional menghormati sepenuhnya terhadap keinginan Indonesia tersebut.

Sejatinya pemerintah Amerika berupaya mendukung Indonesia sepenuhnya sejak Indonesia mengintegrasikan Timor Timur kedalam wilayahnya hingga berbagai perjuangannya dalam upaya menghadapi perlawanan pasukan komunis Falintil dibawah pimpinan Xanana Gusmao. Dukungan militer (*security assistance*) bahkan terus diberikan hingga tahun 1997, sekalipun Kongres dan ETAN berupaya menghentikan bantuan militer tersebut. Penghentian bantuan militer memang pernah dilakukan pasca kerusuhan Santa Cruz. Namun hanya sebatas program IMET, itupun atas desakan Kongres yang dipelopori seorang Senator yang kemudian mendapatkan dukungan dari beberapa Senator yang lain. Pada tahun 1994 program IMET dihidupkan kembali setelah dibekukan selama 3 tahun. Menurut Menlu Warren Christopher dihidupkannya kembali program IMET “merupakan suatu hal yang penting” untuk mempromosikan “reformasi

militer” di Indonesia.³⁶ Pada awal tahun yang sama (1994) Deplu AS mengumumkan larangan bagi penjualan senjata ringan kepada Indonesia untuk memenuhi desakan Kongres. Bahkan pada tahun 1996 format IMET diubah menjadi *Extended – IMET* (E-IMET) yang dimaksudkan untuk memberikan pemahaman yang lebih baik tentang hukum humaniter, hubungan sipil-militer yang proporsional dalam pemerintahan sipil, serta penghormatan terhadap HAM. Secara keseluruhan pada masa pemerintahan Clinton terungkap bahwa bantuan militer yang diberikan kepada Indonesia senilai ± US\$150 juta. Sepertinya AS dalam menerapkan kebijakan luar negerinya bersifat mendua (*double standard*).

The degree of cooperation between Washington and Jakarta is impressive. US weapons sales to Indonesia amount to over \$1 billion since the 1975 invasion. Military aid during the Clinton years is about \$150 million, and in 1997 the Pentagon was still training Kopassus units, in violation of the intent of congressional legislation. In the face of this record, the US government lauded “the value of the years of training given to Indonesia’s future military leader in the US and millions of dollars in military aid for Indonesia.”³⁷

Dari catatan tersebut di atas, terlihat bahwa pemerintah AS sejatinya masih menaruh perhatian terhadap Indonesia, dan berharap bahwa reformasi di Indonesia akan diawali oleh para petinggi dengan latar belakang militer yang pernah mendapatkan pendidikan militer di AS melalui program IMET. Tapi apakah perhatian yang diberikan ini benar-benar menjadi dasar kebijakan luar negerinya? Sebagaimana diketahui bahwa kepentingan nasional yang bersifat mutlak bagi setiap bangsa didunia dan menjadi dasar bagi penentuan kebijakan luar negeri adalah menjamin kelangsungan hidup dan mempertahankan integritas teritorial bagi suatu komunitas sebuah bangsa dan negara. Disamping itu terdapat kepentingan nasional yang dianggap vital yaitu kepentingan ekonomi yang mungkin bisa berada dimanapun, dan juga menjadi salah satu dasar bagi penentuan kebijakan luar negeri suatu negara. Keith R. Legg dan James F Morisson merumuskan hubungan kepentingan nasional dengan kebijakan luar negeri sebagai berikut:

The most fundamental source of foreign policy objectives is perhaps the universally shared desire to insure the survival and territorial integrity of

³⁶ Ibid., 52

³⁷ Noam Chomsky, “East Timor Retrospective,” *Le Monde diplomatique* (October 1999), 20 January 2009 <<http://www.chomsky.info/article/1999...>, htm>.

*community and state. ... the single most important set of domestic source of foreign policy are the economic needs of the community.*³⁸

Dengan demikian bahwa sikap AS yang terlihat mendua ini pada dasarnya tidak terlepas dari upayanya menjamin kepentingan nasional mutlaknya dan sekaligus kepentingan nasional vitalnya. Dalam hal ini secara khusus ditujukan untuk menjamin kelangsungan hidup atau keamanan nasionalnya dan kepentingan ekonomi globalnya. Dan untuk mencapai dua kepentingan nasionalnya tersebut berbagai strategi dirumuskan dalam bentuk-bentuk doktrin. Dan doktrin yang diterapkan oleh Clinton yang meneruskan doktrin Bush dan diwarisi dari pemikiran Wilson telah memaksa AS menerapkan strategi yang tampak mendua tersebut. Di satu sisi paham demokratik liberal dibidang ekonomi mengharuskan Amerika menerapkan *free market* antara lain melalui pembentukan NAFTA (*North Atlantic Free Trade Agreement*). Sementara kepentingan ekonomi AS di Indonesia juga tidak kecil dengan adanya investasi yang ditanamkan diberbagai sektor seperti minyak bumi, pertambangan dan jasa.

Sedangkan di sisi lain paham demokratik liberal dibidang politik mengharuskan AS bersikap tegas dalam hal menyikapi berbagai pelanggaran HAM diseluruh penjuru dunia sebagai salah satu upaya penyebarluasan nilai-nilai demokrasi. Itulah sebabnya sekalipun AS menentang pelanggaran HAM terhadap kasus Timor Timur, khususnya pasca kerusuhan Santa Cruz, serta berbagai tindak kekerasan TNI dalam memerangi Falintil, pemerintah AS nampaknya masih memberikan toleransinya, hal ini mengingat adanya berbagai kepentingan ekonomi yang cukup signifikan di Indonesia. Dengan demikian penjualan senjata dan bantuan militer lainnya yang dilakukan kepada Indonesia selama periode ini tentunya tidak terlepas juga dari upaya AS dalam menjamin kepentingan-kepentingan nasionalnya.

Situasi pasca jajak pendapat Timor Timur (1999), nampaknya tidak dapat lagi dihindari oleh AS. Hal ini disebabkan permasalahan tersebut telah menjadi perhatian dunia, dan pemerintah AS bahkan dipojokkan oleh publiknya sendiri baik melalui ETAN maupun Kongres. Oleh karena itulah akhirnya pemerintah AS terpaksa menerapkan embargo menyeluruh terhadap Indonesia yang selama

³⁸ Keith R. Legg and James F. Morrison, *op.cit.*,62.

ini diberikan dalam bentuk *security assistance* selama hampir 50 tahun (sejak 1950 – 1999). Presiden Clinton pada tanggal 9 September 1999 menyatakan, “*if Indonesia does not to end the violence it must invite the international community to assist in restoring security.*” Dan pada tanggal yang sama Washington memutus/menghentikan bantuan militer bagi Indonesia sebesar US\$476,000.³⁹ Namun ternyata jumlah bantuan (*U.S. Security Assistance*) yang dihentikan tersebut berdasarkan penjelasan yang disampaikan oleh penasehat keamanan presiden, Sandi Berger jauh lebih besar dari data tersebut.

*... that what had not already been delivered of about \$40 million in outstanding U.S. government-to-government sales through the Pentagon's Foreign Military Sales (FMS) program and some \$400 million in commercial arms sales would be put on hold. A Defense Department official subsequently said the suspension would halt \$7 million in undelivered FMS items.*⁴⁰

Sikap mendua AS ini akhirnya diakui oleh James Rubin, Juru Bicara Deplu AS yang menyatakan bahwa, “*We did the best that could be done under extremely difficult circumstance.*”⁴¹ Sebuah pengakuan yang disampaikan dengan bahasa diplomasi tingkat tinggi untuk mengungkap tentang adanya paradoks kebijakan bantuan AS terhadap Indonesia dalam menyikapi kasus Timor Timur.

4. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dapat disimpulkan bahwa perubahan kebijakan bantuan keamanan AS (*U.S. Security Assistance*) kepada Indonesia (TNI) disebabkan oleh adanya benturan kepentingan nasional AS dan Indonesia pasca pelepasan Timor Timur. Dengan kata lain, kesimpulan ini menunjukkan bahwa dukungan politis dan *security assistance* AS terhadap Indonesia dalam proses integrasi Timor Timur dilakukan karena adanya kesamaan kepentingan (*common interest*) dalam rangka menghadapi ancaman bersama (*common threat*) yaitu komunis. Namun ketika Timor Timur lepas dari Indonesia

³⁹ Ganewati Wuryandari, *Hubungan Indonesia-Amerika Serikat: Aspek Pertahanan Keamanan*, dalam *Hubungan Indonesia Amerika Serikat 1992-2000 (Masa Pemerintahan Presiden Clinton)*, ed. Ratna Shofi Inayati (Jakarta: PPW-LIPI, 2000), 55.

⁴⁰ Arms Control Association, *U.S. and EU Suspend Military Ties With Indonesia.*, 14 January 2002 <<http://www.armcontrol.org> ...>.

⁴¹ Brad Simpson, “Solidarity in the Age of Globalization: The Transnational Movement for East Timor and U.S. Foreign Policy,” *Peace History Society and Peace and Justice Studies Association: Peace & Change*, vol.29, no.3&4, (Juli 2004), 640.

juga tidak dipungkiri oleh adanya fakta-fakta yang mengharuskan bagi AS untuk menarik dukungannya. Dengan demikian dapat pula disimpulkan bahwa kebijakan luar negeri AS pada dasarnya bersifat “adaptif” yang tidak terlepas dari nilai “pragmatisme” Amerika.

Faktor-faktor dari luar negeri dan dari dalam negeri sangat mempengaruhi sifat adaptif dari kebijakan luar negeri AS dan hal ini sangat menentukan bagi terjadinya suatu perubahan. Kedua pengaruh tersebut saling berinteraksi satu sama lain. Dalam konteks Timor Timur, dari satu sisi pengaruh dari luar negeri ditunjukkan oleh adanya perubahan situasi global pasca berakhirnya Perang Dingin – menuntut peran AS untuk menyebarkan nilai-nilai demokrasi keseluruhan penjurus dunia yang dilandasi oleh liberalisme yang mengutamakan penghormatan terhadap HAM – sementara di sisi lain pengaruh dari dalam negeri ditunjukkan dengan bangkitnya kesadaran warganegara Amerika terhadap solidaritas kemanusiaan – dalam merespons kerusuhan Santa Cruz – yang ditandai oleh berdirinya ETAN (*East Timor Action Network*). Dalam perkembangan selanjutnya, Indonesia dalam upayanya mempertahankan integrasi Timor Timur dinilai salah langkah khususnya terhadap terjadinya pelanggaran HAM berat pasca jajak pendapat (1999) yang dilakukan oleh milisi pro-integrasi dan diindikasikan TNI terlibat dalam aksi tersebut. Disinilah letak ketidakharmonisan dari kedua belah pihak memuncak yang diikuti oleh dihentikannya dukungan *security assistance* yang selama ini telah diberikan (embargo). Dalam hal ini dapat pula dikatakan bahwa kepentingan keamanan AS tidak lagi konvergen dengan kepentingan keamanan Indonesia.

Adapun bantuan militer yang dihentikan tersebut meliputi program-program *International Military Education Training* (IMET), *Foreign Military Sales* (FMS), dan *Military Assistance Program* (MAP). Perubahan kebijakan AS yang dilakukan ini, tidak terlepas dari upaya Amerika dalam menjamin keamanan nasional – yang merupakan bagian dari kepentingan nasionalnya yang bersifat mutlak (fundamental) – melalui upaya menyebarkan nilai-nilai demokrasi yang dilandaskan pada liberalisme, dalam mana penghormatan kepada hak-hak individu dijunjung tinggi. Dari apa yang terjadi dapat pula dilihat terdapat “tiga unsur” kepentingan nasional AS yaitu: (1) keamanan nasional, (2) kepentingan ekonomi

global, dan (3) penyebaran demokrasi yang berazaskan penghormatan pada HAM. Yang pertama yakni keamanan nasional merupakan harga mati atau mutlak. Sedangkan antara kepentingan ekonomi global dengan penyebaran demokrasi – dapat disebut sebagai kepentingan nasional yang vital – dijadikan sebagai salah satu alat utama bagi kebijakan luar negeri AS dalam menjamin keamanan nasionalnya.

Dari dua kepentingan nasional yang disebutkan belakangan, prioritasnya akan ditentukan berdasarkan pada ancaman dan tantangan global yang dihadapi dari waktu ke waktu, dari generasi ke generasi. Suatu saat kepentingan ekonomi global mendapatkan prioritas, dan disaat lain, prioritas bergeser pada kepentingan penyebaran demokrasi yang dilandasi oleh penghormatan terhadap HAM. Hal ini terlihat ketika proses integrasi Timor Timur kedalam NKRI tengah berlangsung, pada saat itu kepentingan ekonomi global AS terancam oleh komunis, yang mana komunis menerapkan perjuangan menentang kapitalisme dan berupaya menghancurkannya, oleh karena itu, Amerika merasa perlu memberikan dukungan penuh kepada Indonesia. Dengan demikian pada dasarnya dukungan ini diberikan dalam rangka skenario global pembendungan komunisme, dalam mana AS pada saat itu masih terlibat Perang Dingin dengan komunis Soviet. Strategi yang diterapkan pada waktu itu adalah doktrin *containment*, yang dalam penerapannya dikombinasikan dengan program bantuan ekonomi *Marshall Plan* yang semula diperuntukkan bagi upaya Amerika membenahi perekonomian Eropa Barat yang menjadi aliansinya. Perpaduan doktrin pembendungan dan *Marshall Plan* ini kemudian dijadikan sebagai kebijakan luar negeri pembendungan (*policy of containment*) yang selanjutnya dimodifikasi sedemikian rupa menjadi program *U.S. Security Assistance* kepada negara-negara berkembang. Hal ini dilakukan seiring dengan adanya investasi-investasi AS yang ditanamkan di negara-negara berkembang yang tersebar diseluruh belahan dunia. Dengan demikian kebijakan *U.S. Security Assistance* ini pada dasarnya merupakan salah satu strategi global AS dalam upayanya meningkatkan *capacity building* dibidang *security* bagi negara-negara berkembang, yang mana kepentingan ekonomi AS terdapat dinegara tersebut.

Demokrasi yang didasarkan pada liberalisme memang memberikan dua *output* yaitu dibidang ekonomi adalah perlunya *free market* yang mana peran pemerintah dibatasi yang kemudian menghasilkan kapitalisme, dan *output* lain dibidang politik yaitu adanya penghormatan terhadap hak-hak azasi manusia. Apabila kedua *output* ini dapat berjalan seiring maka proses demokrasi akan berjalan dengan kondusif, di satu sisi melalui peningkatan peran pasar, investasi akan bergulir ibarat bola salju yang mampu meningkatkan perekonomian nasional yang berujung pada pencapaian kesejahteraan yang tinggi pada seluruh warganegara. Sementara penghormatan terhadap hak-hak individu memberikan peluang bagi setiap warga negara untuk memperoleh hak-hak azasinya secara penuh yaitu meliputi hak untuk memperoleh pendidikan, hak untuk memperoleh penghasilan yang layak, dan hak untuk mengejar kebahagiaan serta hak-hak politik lainnya yang dijamin oleh konstitusi. Namun di sisi lain kebebasan individu ini acap kali disalah gunakan untuk kepentingan-kepentingan sesaat yang kemudian justru melanggar kebebasan individu pihak lain. Kasusnya sama dengan bergulirnya kesejahteraan yang akan menghasilkan kondisi yang semakin membaik, bergulirnya pelanggaran hak-hak individu akan membuahkan berbagai tindak kekerasan dan tindak kriminal yang meresahkan dan dalam skala yang lebih besar akan menimbulkan perang antar bangsa.

Untuk itulah perlu dibuat aturan, hukum dan perundang-undangan yang bersifat universal. Untuk menjamin agar hukum dapat ditegakkan diperlukan aparat-aparat keamanan, dan dalam konteks negara maka pembentukan Angkatan Bersenjata menjadi tuntutan mutlak. Disinilah peran dan arti pentingnya kekuatan Angkatan Bersenjata yang akan memberikan daya tangkal (*deterrence*) bagi negara tersebut dari upaya-upaya tindak pelanggaran kedaulatan oleh negara lain. Kekuatan Angkatan Bersenjata suatu negara memiliki peran yang menentukan dalam rangka menjaga keamanan nasional negara tersebut. Namun Angkatan Bersenjata yang tidak terkontrol justru akan berakibat pada munculnya pemerintahan diktator sebagai bentuk penyalahgunaan kekuatan bersenjata untuk kepentingan kekuasaan. Oleh karena itulah diperlukan pembatasan dan kontrol sipil yang kuat. Untuk keperluan ini maka dibentuk sistem pemerintahan yang saling mengontrol dan berbagi kekuasaan. Trias politika pun hadir untuk

memisahkan cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, karena demokrasi yang sesungguhnya terletak pada harmonisasi hubungan antara ketiga cabang kekuasaan tersebut dalam suatu sistem pemerintahan.

Demokrasi seperti itulah yang sejatinya ingin diterapkan dan disebarkan oleh AS. Visi Wilson merupakan salah satu visi universal tentang bagaimana mengimplementasikan sebuah demokrasi yang ideal dan membuahkan harmonisasi antar bangsa. Ia merumuskan visinya dalam kalimat “*peace without victory*,” dengan memfokuskan pada upaya menjamin keamanan nasional melalui kebijakan *Liberal democratic internationalism* yang selanjutnya diadopsi oleh Bush dan Clinton pasca Perang Dingin.

Dalam menyikapi kasus Timor Timur, AS yang melihat terjadinya kerusuhan Santa Cruz, telah berupaya melakukan pendekatan-pendekatan HAM secara persuasif. Strategi yang digunakan tidak frontal, IMET diberikan kepada TNI dengan memberikan berbagai pemahaman tentang sistem pemerintahan yang demokratis, dimana hubungan sipil – militer diletakkan dalam konteks pemerintahan yang berdasarkan pada supremasi sipil. IMET diubah formatnya dalam bentuk *Extended – IMET (E-IMET)*, dalam mana hukum humaniter dan penghormatan HAM termasuk dalam mata pelajaran yang diberikan kepada TNI peserta program ini. Namun permasalahan Timor Timur tidak mampu dikelola dengan baik seperti harapan pemerintah AS. Puncaknya adalah ketika terjadi pelanggaran HAM berat di Timor Timur pasca jajak pendapat (1999) yang dilakukan oleh kelompok pro-integrasi dan TNI diindikasikan terlibat. Sebagaimana fakta yang diungkap oleh Komisi Kebenaran dan Persahabatan Indonesia – Timor-Leste {*The Commission of Truth and Friendship (CTF) Indonesia – Timor-Leste*} (Maret 2008), telah terjadi pelanggaran HAM berat pada tahun 1999 yang dilakukan baik oleh pihak pro-integrasi – yang didukung secara institusional oleh TNI, Polri dan Pemda – maupun pro-kemerdekaan atas lawan-lawannya. Dengan adanya indikasi – sebelum fakta-fakta terungkap – pelanggaran HAM berat yang dilakukan oleh milisi pro-integrasi dukungan TNI, maka pemerintahan Clinton pada akhirnya menerapkan embargo kepada Indonesia. Seluruh bentuk *U.S. Security Assistance* dihentikan.

Sungguh, Indonesia merupakan salah satu arena (*theater*), yang menggambarkan perubahan kebijakan luar negeri AS khususnya dalam kasus proses integrasi dan lepasnya Timor Timur dari NKRI. Lepasnya Timor Timur merupakan akibat dari adanya benturan kepentingan antara AS dan Indonesia. Dengan demikian bahwasanya memang benar telah terjadi perubahan kebijakan luar negeri AS terhadap kasus Timor Timur, dalam mana pada saat proses integrasi Timor Timur kedalam NKRI (1975) pemerintah AS memberikan dukungan baik politik maupun *security assistance*. Sementara lepasnya Timor Timur dari NKRI disebabkan oleh adanya perubahan kebijakan luar negeri AS yang “pragmatis” dalam menyikapi kasus Timor Timur yang menggambarkan adanya benturan kepentingan antara kedua belah pihak, dan hal ini yang berpuncak pada terjadinya pelanggaran HAM berat pasca jajak pendapat (1999). Situasi ini kemudian diikuti oleh pengumuman pemerintahan Clinton dalam memutuskan hubungan militer dengan Indonesia dan menghentikan dukungan *security assistance* yang telah diberikan selama hampir 50 tahun. Atau dapat dikatakan bahwa dukungan *U.S. Security Assistance* yang diberikan kepada negara-negara berkembang termasuk Indonesia pada dasarnya lebih berorientasi pada keamanan nasional yang menjadi kepentingan nasional mutlak. Orientasi semacam ini memang tepat, sebab setiap negara didunia dalam konteks diplomasi antar negara akan senantiasa mengutamakan kepentingan nasionalnya, disamping tetap memperhatikan prinsip *mutual benefit* terhadap mitra kerjasama bilateralnya.

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Gardner, Paul F. *Shared Hopes Separate Fears: Fifty Years of U.S.-Indonesian Relation*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1997.
- Inayati, Ratna Shofi dan Gayatri, Irine Hiraswati. *Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat*. Dalam *Hubungan Indonesia Amerika Serikat 1992-2000 (Masa Pemerintahan Presiden Clinton)*, ed. Ratna Shofi Inayati. Jakarta: PPW-LIPI, 2000.
- Kagan, Robert. *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. Vintage Books: New York, 2004.
- Kegley, Charles W. Jr. *Controversies in International Relations Theory: Realism and Neoliberal Challenge*. New York: St. Martin's Press, 1995.
- Kegley, Charles J. and Wittkopf, Eugene R. *World Trend and Transformation Politics*, 8th ed. Boston: Bedford/St. Martin's, 2001.
- Kivimaki, Timo. *US-Indonesian Hegemonic Bargaining Strength of Weakness: US Foreign Policy and Conflict in the Islamic World*. London: Ashgate, 2003.
- Legg, Keith R. and Marison, James F. "The Formulation of Foreign Policy." In *Perspective on World Politics*, 2nd ed, ed. Richard Little & Michael Smith. London: Croom Helm in association with Open University Press, 1992.
- Leiber, Robert J. *The American Era: Power and Strategy for the 21st Century*. Cambridge University Press, 2005.
- Minderop, Albertine. *Pragmatisme Amerika: Di Bawah Bayang-bayang C. Pierce, W. James, J.Dewey*. Jakarta: Obor, 2005.
- Morgenthau, Hans J. "Another "Great Debate": The National Interest of the United States." in *Classics of International Relation*. 3rd ed, ed. John A. Vasquest. New Jersey: Prentice Hall, 1966.
- Purnawa, IG. ed., *Sistem Keamanan Nasional Indonesia: Sebuah Sumbangan Pemikiran*. Jakarta: PPSN, 2005.
- Romber, Nicholas D., Jr. "John Winthrop 1588 – 1649." In *The Heath Anthology of American Literatur*. Vol 1, 2nd ed, ed. Paul Lauter. Lexington: D.C. Heath and Company, 1994.
- Smith, Tony. *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*. T.k.: A Twentieth Century Fund Book, Princeton University Press, 1994.
- Tindall, George Brown. *America a Narative History*. Vol 1. New York, London: W.W.Norton & Company, 1984.

The Commission of Truth and Friendship (CTF) Indonesia – Timor-Leste. *Final Report: Per Memoriam Ad Spem*. Denpasar: Commission of Truth and Friendship Indonesia – Timor-Leste, 2009.

Wuryandari, Ganewati. *Hubungan Indonesia-Amerika Serikat: Aspek Pertahanan Keamanan*. Dalam *Hubungan Indonesia Amerika Serikat 1992-2000 (Masa Pemerintahan Presiden Clinton)*, ed. Ratna Shofi Inayati. Jakarta: PPW-LIPI, 2000.

Jurnal

Doyle, Michael W. “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs.” *Philosophy and Public Affairs*. Vol. 12, no. 3 (Summer, 1983).

Muthalib, Alfian. “Politik Luar Negeri Maksimalis Amerika.” *Nation, PPSN*. Volume 5, no.1 (2008).

Simpson, Brad. “Solidarity in the Age of Globalization: The Transnational Movement for East Timor and U.S. Foreign Policy,” *Peace History Society and Peace and Justice Studies Association: Peace & Change*. Vol.29, no.3&4, (Juli 2004).

Siswanto. “Kebijakan Amerika dan Indonesia terhadap Timor Timur dalam Perspektif Containment Policy.” *Jurnal Study Amerika*. Vol.V, (Agustus – Desember 1999).

Publikasi Elektronik

Arms Control Association. *U.S. and EU Suspend Military Ties With Indonesia*. Tk.: Tp., T.t. 14 January 2002 <<http://www.armcontrol.org> ...>.

Burr, William and Evans, Michael L, ed. “Telegram US Embassy Jakarta to Secretary of State.” In *East Timor Revisited: Ford and Kissinger Gave Green Light to Indonesia’s Invasion of East Timor, 1975*. National Security Archive Electronic Briefing Book, no.62. 21 March 2009 <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB62/...>>.

Chomsky, Noam. “East Timor Retrospective,” *Le Monde diplomatique* (October 1999). 20 January 2009 <<http://www.chomsky.info/articles/199910--.htm>>.

ETAN, *Santa Cruz Massacre*. T.k.: T.p., T.t. 10 Januari 2002 <<http://www.etan.org/timor/SntaCRUZ.htm>>.