

ANALISIS KEBIJAKAN PEMULIHAN CITRA INDONESIA PADA MASA KEPEMIMPINAN PRESIDEN SBY

Muhammad Nizar Hidayat¹

¹Peneliti pada Nusantara Strategic House

Alamat Korespondensi : m.nizar.hidayat@gmail.com

Abstract

This article aim to describe and analyze President Susilo Bambang Yudhoyono' policy in clearing up Indonesia' national image as a country prone to terrorism. Such negative image is considered as a stumbling block to national development agenda especially in tourism. Therefore, Indonesia under the presidency of Susilo Bambang Yudhoyono were actively tried to turn the negative image in international society by doing series of diplomacies both in billateral form with United States, Australia, and Rusia, and multilateral as well as in international forums, regional and international organization such as ASEAN and the United Nations.

Keyword : Regional Policy, ASEAN, Security

Abstrak

Tulisan ini berusaha untuk mendeskripsikan dan menganalisis kebijakan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam memulihkan citra Indonesia sebagai negara yang rawan akan tindakan terorisme (terrorism prone). Citra yang buruk tersebut ditengarai dapat menghambat pembangunan nasional khususnya di bidang pariwisata. Untuk itu Indonesia dibawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melakukan berbagai kebijakan untuk merubah citra Indonesia di mata internasional seperti melakukan diplomasi bilateral dengan Amerika Serikat, Australia dan Rusia selain itu Indonesia juga aktif berdiplomasi pada forum-forum multilateral dan organisasi regional maupun internasional seperti ASEAN dan PBB.

Kata Kunci : Pemulihan Citra, Terorisme, Indonesia

Pendahuluan

Pada masa satu tahun setelah menjabat menjadi Presiden Indonesia, pemerintahan SBY kembali diuji dengan peristiwa bom Bali II yang merupakan serangkaian peledakan di Kuta dan Jimbaran pada tanggal 1 Oktober 2005. Peristiwa itu memakan korban jiwa sebanyak 23 orang dan melukai sedikitnya 196 orang. Meskipun jumlah korban yang tewas tidak sebesar ketika bom Bali I pada tahun 2002 namun kejadian itu memberi dampak yang sangat buruk bagi Indonesia, khususnya citra Indonesia sebagai sarang teroris dan negara yang tidak aman khususnya bagi wistawan dari negara barat. Serangan para teroris yang disinyalir berasal dari jaringan Amrozi itu tidak hanya berakibat pada tewasnya orang-orang yang tidak bersalah, namun lebih luas dari hal tersebut adalah dampak buruknya bagi proses pembangunan nasional Indonesia. Sebagai negara yang relatif baru terlepas dari rezim otoriter dan dalam proses transisi menuju era reformasi, tentu saja serangan yang dilakukan oleh para teroris tersebut merupakan penghalang bagi terciptanya stabilitas nasional yang sangat dibutuhkan dalam pembangunan.

Peristiwa pengeboman oleh jaringan teroris internasional di Hotel J.W. Marriott Jakarta tahun 2003 dan di Kedutaan Besar Australia, pada tahun 2004, serta di Bali pada tahun 2002 dan 2005 menimbulkan kekhawatiran dari pemerintah dan rakyat Indonesia akan persepsi buruk yang disematkan terhadap negara ini. Beberapa pengamat dan ahli terorisme internasional mengkhawatirkan Indonesia sebagai pusat terorisme global (Wibowo, 2013). Citra negatif yang terbentuk akibat dari serangkaian serangan bom di Indonesia tersebut membuat beberapa negara besar mengeluarkan larangan bepergian ke Indonesia (*travel warning*) karena khawatir akan keselamatan warganegara mereka ditengah-tengah kondisi Indonesia yang tidak stabil tersebut. Hal ini tentu saja berdampak pada proses pembangunan Indonesia terutama di bidang pariwisata yang terkena imbas langsung dari citra negatif Indonesia yang terbentuk.

Selain itu, pada kurun waktu tersebut, isu terorisme yang merupakan isu yang sangat penting pada masa-masa itu. Isu terorisme ini bahkan mengalahkan isu-isu lainnya seperti HAM dan demokrasi terutama bagi AS (Winarno, 2011). Tentu saja katalisasi isu terorisme di dunia internasional tidak terlepas dari peristiwa 11 September 2001, dimana hal tersebut menandai perubahan tatanan dalam politik internasional. dikarenakan dunia tengah memfokuskan diri pada isu keamanan non tradisional yang muncul pada abad 21 ini, maka posisi Indonesia sebagai negara yang terkena dampak terorisme sangatlah sulit. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, Indonesia yang baru memasuki era reformasi pasca lengsernya Presiden Suharto pada tahun 1998 mengalami proses transformasi yang terjal yang berasal dari faktor domestik dan internasional. Di dalam negeri, instabilitas politik yang tinggi membuat proses jalannya pemerintahan terhambat, bahkan pemakzulan presiden pernah dilakukan pada era ini, suatu hal yang tidak pernah terbayangkan terjadi pada era Orde Baru.

Instabilitas politik tersebut membuat energi Indonesia dihabiskan pada permasalahan untuk menegakkan kembali ketertiban yang dibutuhkan dalam proses bernegara sehingga pembangunan nasional bisa kembali dijalankan. Demokratisasi menjadi agenda utama bagi Indonesia di era reformasi yang memiliki tujuan untuk merubah sistem politik otoriter yang memarjinalkan sebagian besar rakyat Indonesia. Disamping itu, proses demokratisasi juga ditujukan untuk merubah persepsi masyarakat internasional tentang Indonesia yang sarat akan korupsi.

Meski demikian, belum usai upaya untuk merubah citra negatif Indonesia sebagai negara korup, serangan bom dari teroris kembali menambah beban pemerintahan baru yang semakin tersudut dalam isu-isu terorisme yang menjadi pusat perhatian masyarakat dunia. Terlebih lagi jika melihat bahwa secara demografis, Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk muslim terbesar di dunia, maka hal tersebut turut menambah kompleksitas permasalahan terorisme yang diidentikkan dengan ajaran dari kaum Islam garis keras.

Indonesia bisa dikatakan baru mendapatkan stabilitas politik yang relatif kuat ketika presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) terpilih menjadi presiden keenam Republik Indonesia menggantikan presiden Megawati. Mengapa masa pemerintahan SBY menjadi semacam *turning point* bagi Indonesia, itu disebabkan karena pada saat itu, prinsip-prinsip demokratisasi dan reformasi Indonesia telah berhasil diimplementasikan setidaknya secara procedural dimana presiden SBY dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung yang baru pertama kali dilakukan sejak era presiden Suharto.

Dengan demikian, pemerintahan SBY dianggap sebagai pemerintahan pertama yang dihasilkan oleh proses demokratisasi langsung yang dipilih oleh rakyat Indonesia. Namun sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya, terdapat tugas-tugas serta pekerjaan besar yang harus diselesaikan oleh pemerintahan yang baru ini, khususnya permasalahan terkait dengan keamanan non tradisional terorisme yang mengakibatkan citra Indonesia menjadi negatif di mata dunia internasional.

Menyadari akan hal itu, tulisan ini tertarik untuk melihat kebijakan luar negeri pada masa pemerintahan presiden SBY yang dibuat untuk memulihkan citra Indonesia yang rusak oleh ulah para teroris tersebut. Tulisan ini akan menyoroti upaya-upaya pemulihan citra Indonesia yang dilakukan oleh SBY dengan melihat pada aspek-aspek yang mempengaruhi (*the influences of foreign policy*) pemerintahan SBY dalam mengambil kebijakan-kebijakan luar negeri yang dianggap perlu dan penting dalam mencapai tujuannya. Dalam mendekati permasalahan, pendekatan *reductionism* akan digunakan untuk mendapatkan gambaran tentang garis besar dari upaya yang dilakukan oleh SBY.

Konsep Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan yang diambil oleh presiden SBY dalam upayanya untuk memulihkan citra Indonesia bisa dijelaskan dengan konsep kebijakan luar negeri. Sebagai konsep yang melekat erat dengan bidang studi Hubungan Internasional, konsep kebijakan luar negeri memang ditujukan untuk membantu para penstudi Hubungan Internasional untuk menjelaskan fenomena yang terjadi terkait dengan perilaku negara-negara di dunia, meski demikian pada hakikatnya kebijakan luar negeri juga tidak bisa dipisahkan dari konsep kebijakan publik secara umum karena kebijakan luar negeri juga merupakan produk yang dihasilkan oleh suatu pemerintahan, namun perbedaan yang ada adalah tentang sasaran proyeksinya dimana kebijakan luar negeri ditujukan untuk merespon situasi dan kondisi yang terjadi pada lingkungan eksternalnya sedangkan kebijakan publik secara umum ditujukan kepada lingkungan internal dari suatu negara. Dengan demikian bisa dikatakan bahwa kebijakan luar negeri dan kebijakan publik (kebijakan dalam negeri) sangat erat hubungannya, sehingga ada slogan bahwa kebijakan luar negeri mulai ketika kebijakan dalam negeri berakhir (*foreign policy begins when domestic policy ends*).

Kebijakan luar negeri merupakan hal sentral dalam politik internasional, setidaknya secara tradisional dimana fokus kajian para penstudi hubungan internasional berpusat pada perilaku negara. Kebijakan luar negeri menjadi tolak ukur yang bisa dilihat untuk mengetahui perilaku suatu negara terhadap lingkungan eksternalnya. Sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya, kebijakan luar negeri suatu negara tidak pernah bisa dilepaskan dari kebijakan dalam negerinya, kebijakan luar negeri merupakan bagian dari kebijakan negara secara umum. Kebijakan luar negeri diformulasikan dengan mempertimbangkan kepentingan nasional suatu negara. Disini terletak permasalahan yang cukup rumit, dimana kepentingan nasional sendiri merupakan konsep yang tidak mudah untuk diuraikan. Kepentingan nasional bisa berbeda definisi dan maknanya apabila di dekati dengan pendekatan yang berbeda-beda seperti Realisme dan Liberalisme yang memadamkan kepentingan nasional sebagai sesuatu yang *given* dan Konstruktivisme yang lebih condong untuk menganggap kepentingan nasional sebagai suatu produk sosial-politik masyarakat.

Meskipun konsep kepentingan nasional merupakan konsep yang penuh dengan perdebatan, setidaknya untuk mempermudah kita memahami kebijakan luar negeri, kepentingan nasional bisa diasumsikan sebagai kepentingan esensial yang dibutuhkan oleh suatu negara untuk bisa tetap bertahan sebagai suatu entitas politik dalam komunitas internasional. dengan demikian kepentingan nasional dari suatu negara selalu berkaitan erat dengan kepentingan nasional dari negara lain. Hampir semua negara di dunia ini menentukan atau memformulasikan arah kebijakan luar negeri mereka dengan mempertimbangkan kemampuan dan kapabilitas mereka masing-masing. Selain itu formulasi kebijakan luar negeri juga selalu mempertimbangkan situasi dan kondisi eksternal karena pada ruang itulah kebijakan luar negeri suatu negara diproyeksikan.

Ada beberapa penstudi Hubungan Internasional yang merumuskan definisi dari kebijakan luar negeri. George Modelski mendefinisikannya sebagai *"the system of activities evolved by communities for changing the behavior of other states and for adjusting their own activities to the international environment"* atau sistem atau panduan dari aktivitas yang dibuat dan dikembangkan oleh entitas politik untuk merubah perilaku negara lain serta untuk menyesuaikan aktivitas mereka sendiri terhadap situasi dan kondisi dari lingkungan internasional (Modelski, 1962).

Dalam pandangan Modelski, yang ditekankan dari konsep kebijakan luar negeri berada pada fungsinya sebagai instrument untuk merubah perilaku negara lain yang berada di lingkungan eksternal. Meski demikian, definisi yang diformulasikan oleh Modelski tersebut mendapatkan banyak tanggapan yang mengatakan bahwa definisi itu terlalu sempit karena pada kenyataannya, kebijakan luar negeri yang dibuat oleh suatu negara tidak hanya semata-mata bertujuan untuk merubah perilaku negara lain, namun dalam beberapa kasus kebijakan luar negeri justru dibuat untuk mempertahankan status quo. Tentu saja formulasi kebijakan luar negeri yang

dibuat untuk merubah ataupun mempertahankan status quo berkaitan dengan kepentingan nasional dari negara tersebut.

Kemudian penstudi lain seperti F.S Northedge juga mendefinisikan konsep kebijakan luar negeri yang mirip dengan apa yang dituliskan oleh Modelski. Northedge menganggap kebijakan luar negeri sebagai penggunaan pengaruh politik yang ditujukan untuk membujuk negara lain untuk mengarahkan kebijakan negara tersebut sesuai dengan keinginan dari negara pembuat kebijakan luar negeri. Dengan kata lain kebijakan luar negeri tersebut merupakan interaksi dari kekuasaan politik dari luar (negara lain dimana kebijakan luar negeri mereka diproyeksikan) serta kekuasaan politik dalam negeri (sistem politik dan konsensus nasional) (Northedge, 1968)

Definisi lain datang dari Joseph Frankel dan Hugh Gibson. Frankel menuliskan bahwa kebijakan luar negeri mengandung keputusan-keputusan dan kebijakan-kebijakan yang melibatkan beberapa hubungan atau keterkaitan antara satu negara dan negara lain yang kemudian bisa diukur (*foreign policy consists of decisions and actions which involve to some appreciable extent relations between one state and others*) (Frankel, 1968).

Selanjutnya Hugh Gibson menuliskan definisi dari kebijakan luar negeri yang ia jabarkan cukup panjang sebagai "*a well rounded comprehensive plan, based on knowledge and experience, for conducting the business of government with the rest of the world. It is aimed at promoting and protecting the interest of the nation. This calls for a clear understanding of what, whose interests are and how far we can help to go with the means at our disposal. Anything less than this falls short of being a national foreign policy*" (sebuah rencana yang matang dan komprehensif yang didasarkan pada pengetahuan dan pengalaman untuk menjalankan urusan pemerintahan dengan pihak-pihak lainnya di seluruh dunia. Tujuan utama dari kebijakan luar negeri adalah untuk mempromosikan dan melindungi kepentingan nasional. Kebijakan luar negeri mensyaratkan kejelasan dan pemahaman tentang apa, kepentingan siapa dan sejauh mana kita bisa mencapai sesuatu dengan segala kapabilitas yang kita miliki. Untuk itu jika suatu kebijakan tidak memenuhi unsur-unsur diatas maka ia tidak bisa dikatakan sebagai suatu kebijakan luar negeri) (Gibson, 1944).

Konsep kebijakan luar negeri yang telah dipaparkan diatas kemudian menjadi acuan untuk memahami tema yang diambil dalam tulisan kali ini yakni kebijakan pemerintah Indonesia pada masa pemerintahan presiden SBY untuk memulihkan citra Indonesia yang tercoreng akibat terorisme. Dengan kata lain tulisan ini akan melihat bagaimana upaya pemerintah Indonesia untuk merubah atau mempengaruhi situasi dan kondisi lingkungan eksternalnya terkait dengan citra negatif Indonesia sebagai negara sarang terorisme serta rawan terhadap serangan terorisme.

Navigating in the Turbulent Ocean

Presiden SBY yang menggantikan Megawati pada pemilihan langsung pertama di Indonesia pada tahun 2004. Selain menggantikan posisi Megawati

sebagai orang nomor satu di Indonesia, SBY juga mewarisi segala permasalahan Indonesia dari pemerintahan sebelumnya. Permasalahan-permasalahan tersebut berasal dari internal Indonesia maupun situasi dari lingkungan internasional. Meskipun demikian, dengan berkembangnya studi Hubungan Internasional yang menjadi semakin mapan dengan berbagai macam pendekatan dan teori yang ditemukan oleh para ahli, maka segregasi antara faktor internal dan eksternal (internasional) dalam mempengaruhi perilaku suatu aktor dalam HI menjadi semakin kabur.

Para ilmuwan HI kontemporer sepakat bahwa faktor-faktor internal dan eksternal saling berkelindan dalam mempengaruhi perilaku aktor-aktor HI. Dengan globalisasi, isu-isu lokal bisa menjadi isu global dan menjadi konsumsi masyarakat internasional, dan sebaliknya, isu internasional bisa terlokalisasi dalam suatu wilayah tertentu yang mengubah tatanan masyarakat setempat baik dalam bidang budaya, ekonomi, dan politik.

Rizal Sukma, mengemukakan beberapa peristiwa yang ia sebut sebagai *defining moment* yang dramatis yang merubah tatanan dunia (*world order*), mulai dari berakhirnya Perang Dunia II dan digantikan dengan Perang Dingin, kemudian runtuhnya tembok Berlin dan bubarnya Uni Soviet, dan runtuhnya gedung World Trade Center (WTC) akibat aksi terorisme sebagai *defining moment* yang mempengaruhi perubahan lanskap tatanan internasional kontemporer (Winarno, 2011).

Perubahan lanskap itu meliputi perubahan isu sentral dalam politik internasional maupun sistem internasional. Pasca Perang Dingin, dunia tidak (hanya) lagi terkooptasi pada isu-isu mengenai hubungan Barat-Timur, ancaman senjata nuklir, perang ideologi antara Liberal-Kapitalis versus Sosialis-Komunis, krisis diplomasi dan lain sebagainya. Isu yang menjadi perhatian dunia internasional juga meluas kepada isu tentang pencarian bentuk "Tatanan Dunia Baru", kesenjangan ekonomi antara negara maju dan tertinggal (*between developed and less developed countries*) dan isu-isu mengenai lingkungan dan ekologi (White dkk, 1997).

Prof. Budi Winarno, dalam bukunya *Isu-Isu Global Kontemporer*, menyebutkan setidaknya 14 isu yang dihadapi oleh dunia pasca Perang Dingin yakni: (1) ekonomi dan perdagangan, (2) kemiskinan dan kesenjangan sosial, (3) pembangunan internasional, (4) kerjasama kawasan, (5) globalisasi dan isu demokrasi, (6) energi, lingkungan hidup dan pemanasan global, (7) terorisme dan keamanan internasional, (8) krisis pangan dunia, (9) Hak Asasi Manusia/HAM, (10) nasionalisme dan konflik etnik, (11) proliferasi senjata nuklir, (12) global governance dan tata kelola dunia internasional, (13) korupsi dan *the capture states*, serta (14) kejahatan perdagangan manusia (*human trafficking*) (Winarno, 2011).

Disamping isu yang meluas, perubahan tatanan internasional juga memuat perubahan pada sistem internasional yang berlaku. Jika pada masa Perang Dingin, dengan segala kecemasan dan ancaman yang menyertainya, setidaknya para penstudi bisa satu suara dalam menentukan sistem internasional yang berlaku pada masa itu, yakni sistem internasional bipolar

dengan dua aktor utamanya, yakni Amerika Serikat dan Uni Soviet. Dengan bekal kejelasan tentang sistem internasional yang berlaku, maka para pemimpin dunia pada saat itu bisa merumuskan kebijakannya berdasarkan hal tersebut. Pilihan yang harus diambil oleh para perumus kebijakan luar negeri juga relatif “mudah”, yakni hanya mendasarkan orientasi kebijakan luar negerinya pada salah satu kekuatan besar dunia, entah itu dengan berkiblat kepada Washington dan Kapitalisme, atau kepada Moskow dan Komunisme.

Pasca Perang Dingin, permasalahan pun muncul dikalangan penstudi HI tentang keadaan sistem internasional yang menggantikan sistem bipolar. Mereka terbagi kedalam kelompok yang berpendapat bahwa dunia pasca Perang Dingin bercirikan unipolar dengan AS dan Liberal-Kapitalis sebagai satu-satunya kekuatan hegemon di dunia, dan kelompok yang berpandangan bahwa dunia terbagi menjadi beberapa blok kekuatan dan bercirikan multipolar dengan munculnya aktor-aktor yang kuat lainnya disamping AS, seperti Uni Eropa, Cina, bahkan Rusia yang menggantikan Uni Soviet.

Selisih pendapat diantara para penstudi HI tentang keadaan sistem internasional pasca Perang Dingin juga berimbas pada ketidakjelasan lingkungan internasional yang harus dihadapi oleh para pembuat kebijakan luar negeri di negara-negara dunia. Jika mengacu pada pendapat yang mengatakan bahwa dunia berada dalam kondisi unipolar, maka tentu, pilihan rasional bagi para pembuat kebijakan luar negeri negara-negara di dunia adalah dengan menyelaraskannya dengan kepentingan AS agar tidak dianggap musuh dan pada akhirnya akan merugikan mereka sendiri.

Sebaliknya, bagi yang mengacu pada pendapat yang mengatakan bahwa dunia berada dalam kondisi multipolar, maka kebijakan luar negeri mereka bukan hanya harus menyelaraskan dengan satu kekuatan hegemon, namun juga kekuatan-kekuatan lainnya.

Dalam kaitannya dengan sistem internasional yang berlaku, pemerintahan SBY tampaknya condong kepada pendapat yang mengatakan bahwa dunia terbagi atas kekuatan-kekuatan yang tersebar bukan hanya AS, namun juga Uni Eropa, Cina, Rusia, dan Jepang. Dengan kata lain, SBY memandang bahwa tatanan internasional pada awal masa pemerintahannya bercirikan multipolarisme. Dalam multipolarisme, berbagai interaksi terjadi di antara beragam pihak/aktor, oleh sebab itu maka peluang untuk mengadakan suatu hubungan yang spesifik seperti pada masa Perang Dingin dengan komitmen akan blok yang diikuti, sulit terjadi. Interaksi oleh satu aktor, dengan berbagai negara mengarah terhadap adanya *cross-cutting loyalties and alliances*, yang akan mempengaruhi tingkat permusuhan atau persahabatan (*amity* dan *enmity*) dengan salah satu aktor/negara lainnya (Mingst, 1999).

Dengan meluasnya isu yang menjadi permasalahan dunia serta multipolaritas sistem internasional, maka dunia pun dihadapkan pada situasi yang serba tidak jelas (*uncertainty*). Indonesia sendiri memiliki prinsip politik luar negeri bebas-aktif sebagai acuan utama dalam perumusan segala

kebijakan luar negerinya. Prinsip tersebut pada prakteknya, diimplementasikan oleh para Presiden Indonesia dengan cara yang berbeda, sesuai dengan tantangan yang dihadapi oleh masing-masing pemerintahannya (Setiawati, 2013).

Ditengah-tengah situasi yang demikian kompleks, maka SBY menggunakan metafor *navigating in the turbulent ocean*. Istilah tersebut merupakan turunan dari implimentasi politik bebas aktif pemerintahan SBY berupa *all direction foreign policy* yang dilatarbelakangi oleh multipolarisme (Alami, 2011). Kompleksitas permasalahan dunia pada masa awal pemerintahan SBY diibaratkan sebagai samudra yang bergejolak (*turbulent*), untuk itu, perlu kehati-hatian dalam mengarahkan kebijakan luar negeri Indonesia (*navigating*) ditengah situasi yang penuh dengan ketidakjelasan.

Terorisme dan Pemulihan Citra Indonesia

Salah satu permasalahan yang diwarisi oleh pemerintahan SBY adalah isu terorisme yang merupakan isu yang sangat penting pada masa-masa itu. Isu terorisme ini bahkan mengalahkan isu-isu lainnya seperti HAM dan demokrasi terutama bagi AS (Winarno, 2011). Tentu saja katalisasi isu terorisme di dunia internasional tidak terlepas dari peristiwa 11 September 2001, dimana hal tersebut menandai perubahan tatanan dalam politik internasional sebagaimana telah disampaikan sebelumnya.

Peristiwa pengeboman oleh jaringan teroris internasional di Hotel J.W. Marriott Jakarta tahun 2003 dan di Kedutaan Besar Australia, pada tahun 2004, serta di Bali pada tahun 2002 dan 2005 menimbulkan kekhawatiran dari pemerintah dan rakyat Indonesia akan persepsi buruk yang disematkan terhadap negara ini. Beberapa pengamat dan ahli terorisme internasional mengkhawatirkan Indonesia sebagai pusat terorisme global (Wibowo, 2013).

Merespon hal tersebut, pemerintahan SBY mengupayakan diplomasi dengan negara-negara lain dengan membina hubungan yang bersifat bilateral dengan negara-negara barat yang berpengaruh dalam konstelasi politik dunia. Pemerintahan SBY memulai langkah-langkah pemulihan citra Indonesia itu dengan menjalin hubungan baik dengan AS sebagai “negara terdepan” dalam *war on terror*. Pendekatan kepada AS ini bisa dimaklumi karena apabila SBY mengambil jarak dengan AS, maka kecurigaan dunia internasional pun semakin menjadi-jadi terhadap Indonesia. Kedekatan dengan AS itu membuahkan hasil dengan dicabutnya embargo militer atas Indonesia oleh AS pada tahun 2005.



Gambar 1. Pengeboman di Hotel J.W Marriot Tahun 2003

Tahun 2005 juga tercatat sebagai tahun dimana Presiden SBY meningkatkan intensitas kunjungannya ke AS dalam rangka meningkatkan hubungan bilateral Indonesia dengan AS, khususnya terkait dengan kerjasama militer. Presiden SBY dan Presiden George W. Bush juga menyepakati pembentukan *Indonesia-US Security Dialogue* dan *Bilateral Defence Dialogue* (Alami, 2011).

Selain itu, AS juga berkomitmen untuk membantu Indonesia untuk memerangi terorisme global dengan program latihan militer dan bantuan persenjataan (<http://www.voaindonesia.com/content/a-32-2005-11-23-voa7-85405487/63433.html>). Hal itu menandai normalisasi kerjasama militer Indonesia-AS yang sempat terhenti akibat desakan dari aktivis HAM di AS yang mengancam pelanggaran HAM oleh Indonesia terhadap Timor Leste pada tahun 1999 (Holsti, 2011). Normalisasi hubungan militer kedua negara didahului oleh laporan yang dikeluarkan oleh Departemen Luar negeri AS (*Department Of State*) bahwa Indonesia memenuhi syarat-syarat penegakan HAM yang diperlukan dalam pembukaan kembali hubungan militer (Holsti, 2011).

Dengan demikian, normalisasi hubungan militer Indonesia-AS bukan hanya menguntungkan Indonesia dari segi militer dengan segala latihan dan bantuan persenjataan yang diterimanya dari AS, namun juga berimbas pada citra Indonesia yang dianggap berhasil memenuhi syarat penegakan HAM, dan menghapus rekam jejak yang buruk tentang pelanggaran HAM yang pernah dilakukan Indonesia terhadap Timor Leste.

Upaya pendekatan SBY terhadap AS berhasil membuat AS mencabut *travel warning* yang ditujukan kepada Indonesia pada tanggal 23 Mei 2008



Gambar 2. Kedutaan Australia di Indonesia yang dibom pada tahun 2004

(Sinaga, 2013). Secara singkat dapat disimpulkan bahwa pada era kepemimpinan Presiden SBY, wacana perang terhadap terorisme global telah menjadi isu yang penting mengingat kedua negara merupakan korban dari aksi terorisme dari kelompok teroris internasional. Pemerintahan SBY dengan segera menggunakan isu yang mencederai citra Indonesia sebagai negara yang aman dan moderat itu dengan menyatakan komitmennya terhadap perang terhadap terorisme global.

Namun, dibalik stigma negatif yang dibawa oleh isu terorisme ini terhadap Indonesia, isu ini juga member kesempatan bagi Indonesia dan AS untuk menormalisasikan hubungan militer kedua negara, sehingga Indonesia pun dipercaya oleh dunia internasional sebagai negara yang anti terorisme (Wibowo, 2013).

Selain dengan AS, SBY juga menjalin kerjasama bilateral dengan Australia. Australia merupakan negara dimana mayoritas warganegaranya menjadi korban dalam peristiwa Bom Bali I. selain itu, Australia juga menjadi sasaran aksi terorisme pada tahun 2004 ketika kedutaan besarnya di Jakarta diguncang dengan aksi pengeboman. Bagi para teroris, Australia merupakan representasi hegemoni AS di kawasan Asia Tenggara dan Pasifik. Kebencian para teroris terhadap AS dan kebijakannya yang dinilai mencederai perasaan negara-negara kecil (mayoritas umat Islam) selanjutnya ditujukan kepada Australia sebagai sekutu terdekat AS yang menyetujui invasi terhadap Irak dan Afganistan.

Untuk itu, pemerintahan SBY merasa perlu untuk menjalin hubungan baik dengan Australia. Selain sebagai representasi AS di kawasan dan negara

paling banyak menjadi korban oleh Bom Bali, Australia juga merupakan negara yang berbatasan langsung dengan Indonesia, sehingga hubungan baik diantara keduanya merupakan suatu hal yang diperlukan. Dengan Australia, pemerintahan SBY berhasil menyepakati pembentukan *Lombok Treaty* pada 13 November 2006, yakni perjanjian kerjasama bilateral Indonesia-Australia yang meliputi 21 area kerjasama untuk 10 bidang. Di antaranya adalah kerjasama di bidang pertahanan, penegakan hukum, anti-terorisme, kerjasama intelejen, keamanan maritime, keselamatan dan keamanan penerbangan, pencegahan perluasan (non-proliferasi) senjata pemusnah massal, kerjasama tanggap darurat, organisasi multilateral, dan peningkatan saling pengertian dan saling kontak antar masyarakat dan antar perseorangan (Sinaga, 2013).

Wisatawan Australia yang berkunjung ke Bali pun semakin bertambah semenjak 2006 yang mencapai kenaikan sebesar 29,64% per tahun. Berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam menangani aksi terorisme di tanah air mendapat respon positif dari menteri luar negeri Australia, Alexander Downer yang mengatakan bahwa pendekatan yang dilakukan oleh Indonesia dalam isu terorisme di negaranya merupakan yang terbaik di dunia (Aglionby, 2014). Secara lebih lengkap Downer mengatakan bahwa :

“If you want an example of a country that’s done a good job in dealing with the issue of terrorism and radicalism then exhibit A is Indonesia. They have not always done as westerners have suggested they do but they have nevertheless done an extraordinary job in getting results.” (Aglionby, 2014)

Rusia juga menjadi mitra kerjasama bilateral Indonesia pada masa pemerintahan SBY. Mengingat bahwa Rusia telah menjelma menjadi kekuatan militer dan ekonomi yang berpengaruh di dunia, maka tak heran jika Indonesia pun turut ambil bagian dalam menjalin kerjasama yang saling menguntungkan bagi kedua belah pihak. Pada masa pemerintahan SBY, tercatat beberapa kerjasama antara Indonesia dan Rusia mengenai isu terorisme, seperti Memorandum of Understanding (MoU) tentang Kerjasama di Bidang Pemberantasan Terorisme pada tahun 2007. MoU itu merupakan kelanjutan dari Record of Discussion pada konsultasi bilateral antara delegasi Republik Indonesia dan delegasi Federasi Rusia mengenai Pencegahan Terorisme yang digelar pada masa pemerintahan Megawati di Jakarta, 8 sampai dengan 9 Desember 2003.

Selain itu, SBY juga memperkuat hubungan kedua negara dengan berbagai kesepakatan yang dihasilkan diantaranya mengenai kerjasama militer dan nuklir, pariwisata, bidang finansial, kebudayaan, lingkungan hidup, perdagangan, investasi, pendidikan, hukum, eksplorasi ruang angkasa,

informasi dan kerjasama di bidang kepemudaan. Beberapa contohnya adalah MoU antara Indonesia dan Rusia yang diprakarsai oleh kunjungan Presiden SBY ke Rusia pada tahun 2006 yang merupakan kesepakatan antara kedua negara tentang bantuan dalam rangka pelaksanaan Program Kerjasama Teknik Militer Indonesia-Rusia Tahun 2006-2010.

Kemudian Catatan Pertemuan Antara Republik Indonesia dan Federasi Rusia Mengenai Peningkatan Kerjasama Bilateral di Bidang Pertahanan dan Keamanan, Jakarta, Indonesia, 16 September 2004, Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Federasi Rusia Mengenai Perlindungan Timbal Balik Atas Hak-Hak Hasil Aktifitas Intelektual yang Diterapkan dan Diperoleh Dalam Rangka Kerjasama Bilateral Teknik-Militer, Memorandum of Understanding antara Kementerian Negara Pemuda dan Olahraga Republik Indonesia dan Lembaga Federal Kesegaran Jasmani dan Olahraga (Federasi Rusia) mengenai Kerjasama di Bidang Pendidikan Jasmani dan Olahraga, dan Memorandum of Understanding Antara Departemen Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia dan Badan Federal Bidang Pariwisata Federasi Rusia Mengenai Kerjasama Bidang Pariwisata (<http://www.deplu.go.id/Daftar%20Perjanjian%20Internasional/rusia.htm>). Diharapkan dengan adanya berbagai kerjasama dalam berbagai bidang dengan Rusia, maka Indonesia bisa memulihkan citranya sebagai negara yang aman dan moderat.

Selain mengupayakan pemulihan citra melalui hubungan bilateral, pemerintahan SBY juga menjalin hubungan multilateral dengan berbagai organisasi maupun forum internasional seperti ASEAN Tourism Forum, KTT ASEAN, ASEAN Regional Forum, dan PBB. Dalam ASEAN Tourism Forum, Menteri Pariwisata Indonesia menyampaikan tentang kondisi Indonesia yang semakin membaik dalam hal keamanan pasca peristiwa terorisme. Dalam forum tersebut, Menteri Pariwisata meyakinkan delegasi dari negara-negara peserta forum lainnya bahwa Indonesia merupakan negara yang aman sebagai tujuan wisata (Sinaga, 2013). Dalam KTT ASEAN ke-12 di Cebu, Filipina pada tahun 2007, Indonesia turut menyetujui Konvensi ASEAN mengenai Pemberantasan Terorisme (*ASEAN Convention on Counter Terrorism/ACCT*). Konvensi itu kini telah disahkan oleh DPR RI menjadi Undang-Undang pada 20 Maret 2012 (<http://www.dpr.go.id/id/berita/lain-lain/2012/mar/20/3740/konvensi-asean-tentang-pemberantasan-terorisme-menjadi-undang-undang>).

Selain dari organisasi regional, pemerintahan SBY juga mengupayakan diplomasinya dalam memulihkan citra Indonesia di PBB dengan berperan aktif dalam upaya penanggulangan terorisme melalui *UN Counter Terrorism Committee Executive Directorate* (CTCED) dan *UN Counter Terrorism Implementation Task Force* (CTITF) (Wibowo, 2013). CTC merupakan komite bentukan Dewan Keamanan (DK) PBB yang didasari pada resolusi DK PBB 1372 (2001) dan 1624 (2005). Sedangkan CTCED merupakan semacam lembaga eksekutif dari CTC yang melaksanakan kebijakan yang dihasilkan

oleh CTC, melaksanakan penilaian terhadap negara anggota, dan memfasilitasi bantuan teknis untuk pencegahan terorisme bagi negara-negara anggotanya.

Resolusi DK PBB 1373 (2001) yang diadopsi dengan suara bulat oleh negara-negara anggota –termasuk Indonesia- menyerukan agar negara anggota mengimplementasikan tindakan pencegahan terorisme dengan kemampuan legal dan institusional yang dimiliki oleh masing-masing negara. Tindakan-tindakan itu termasuk : mengkriminalisasi pendanaan aksi terorisme, membekukan asset orang yang terlibat terorisme, mencegah semua bentuk dari dukungan finansial terhadap kelompok teroris, menekan tempat perlindungan atau dukungan bagi teroris, berbagi informasi kepada pemerintah lainnya mengenai kelompok yang melakukan atau merencanakan tindakan terorisme, bekerjasama dengan pemerintah negara lain dalam investigasi, deteksi, penangkapan, ekstradisi dan penuntutan mereka yang terlibat aksi terorisme dan mengkriminalisasi bantuan serta dukungan aktif maupun pasif bagi terorisme dalam hukum domestik dan menyeret para pelanggar hukum tersebut ke pengadilan (<http://www.un.org/en/sc/ctc/>).

Indonesia sebagai negara yang mengadopsi resolusi DK PBB tersebut kemudian mengimplementasikan poin-poin yang termuat didalamnya. Salah satu dampak dari pengadopsian resolusi itu adalah pembentukan Detasemen Khusus 88 (Densus 88) yang bertugas untuk menangani segala ancaman terror di Indonesia. Secara resmi, Densus 88 didirikan pada masa pemerintahan SBY pada tanggal 26 Agustus tahun 2004. Sedangkan resolusi 1624 (2005) menyerukan agar negara anggota melarang segala bentuk aktifitas yang merangsang atau menghasut kepada tindakan terorisme, dan mencegah perlindungan terhadap tersangka terorisme (<http://www.un.org/en/sc/ctc/>).

Kesimpulan

Dari paparan diatas, telah disebutkan berbagai macam upaya yang dilakukan oleh pemerintahan SBY dalam memulihkan citra Indonesia pasca peristiwa Bom Bali II. Jika dianalisis dari hal-hal yang mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara, dalam hal ini Indonesia, maka jelas bahwa kondisi internasional yang penuh dengan ketidakpastian sangat mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia.

Hal ini bisa dilihat dari ungkapan *navigating in the turbulent ocean* yang dikeluarkan oleh SBY dalam menghadapi persoalan luar negeri pada periode pertamanya menjabat sebagai Presiden Indonesia. Ketidakpastian dalam dunia internasional diungkapkan dengan kata “*turbulent*” yang mengisyaratkan kondisi yang tidak stabil serta jauh dari kepastian.

Sedangkan jika dilihat dari pendekatan *reductionism*, maka bisa dilihat bahwa kebijakan luar negeri Indonesia pada masa pemerintahan SBY cenderung mengikuti kebijakan luar negeri yang diambil oleh negara-negara besar. Ini bisa dibuktikan dengan berbagai kerjasama antara Indonesia-AS

dan Indonesia-Australia, serta pengadopsian resolusi DK PBB tentang upaya pencegahan aksi terror yang menuai kontroversi di dalam negeri sendiri. Kebijakan perang melawan terorisme yang dipelopori oleh AS dan juga Australia sebagai sekutu dekatnya merupakan kepentingan keduanya dalam mengamankan negaranya. Dalam hal ini, Indonesia tidak memiliki pilihan lain, selain mematuhi dan mengikuti aturan main yang telah digariskan oleh aktor-aktor diatas.

Sebenarnya hal yang dikecam oleh kebanyakan masyarakat Indonesia terhadap perang melawan terorisme adalah stigma buruk yang dilekatkannya pada Islam dan pemeluknya, serta tindakan-tindakan yang dianggap berlebihan dalam pencegahan aksi terorisme sehingga lebih menjurus pada kecurigaan yang berlebih terhadap orang-orang tertentu. Namun jika pemerintah Indonesia tidak mengambil kebijakan yang sejalan dengan keinginan negara-negara besar itu, maka citra Indonesia sebagai negara sarang teroris, akan lebih tertanam dalam masyarakat internasional.

Oleh sebab itu, pemerintahan SBY mengupayakan perbaikan citra Indonesia itu dengan mendekati negara-negara besar dan menyelaraskan kebijakan luar negerinya dengan kebijakan luar negeri negara-negara tersebut. Di lain pihak, Piagam ASEAN juga secara eksplisit menegaskan kembali pentingnya prinsip-prinsip "suci" ASEAN seperti tidak saling mencampuri urusan dalam negeri masing-masing, pembuatan kebijakan berdasarkan konsensus dan penghormatan atas kedaulatan masing-masing negara anggota.

Usul *Eminent Persons Group* (EPG) yang menyusun draft Piagam, agar pihak-pihak yang melanggar nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar ASEAN dijatuhi sanksi, misalnya keanggotaannya dibekukan sementara, dikeluarkan dari kesepakatan akhir. Piagam hanya menyatakan bahwa dalam hal tidak ada konsensus, atau ada pelanggaran terhadap nilai-nilai ASEAN oleh salah satu anggota yang perlu disikapi, keputusan akhir diserahkan kepada para pemimpin tertinggi dalam KIT ASEAN.

Dengan mengembalikan keputusan-keputusan genting kepada para pemimpin ASEAN, yang masing-masing nota bene memiliki hak veto, maka dapat diduga bahwa apabila terjadi konflik kepentingan antara suatu rezim pemerintahan dan masyarakatnya, maka kepentingan penguasa yang memonopoli kebijakan tetap akan didahulukan. Meskipun Sekretariat Jenderal ASEAN akan diperkuat ASEAN juga akan tetap merupakan organisasi "intergovernmental" bukan "supranasional".

Dengan demikian, meskipun setelah Piagam ASEAN diberlakukan dan Komunitas ASEAN diraih, ASEAN tetap tidak akan memiliki kekuatan supranasional yang relatif otonom, yang dapat mengeluarkan keputusan yang harus diikuti oleh setiap anggotanya. Tunduknya ASEAN pada kehendak Myanmar yang menolak presentasi utusan PBB untuk Myanmar merupakan indikasi kesulitan yang sedang dan akan terus dihadapi ASEAN dalam merekomendasikan antara ideal dan realitas lapangan.

Daftar Pustaka

- Alami, Athiqah Nur, 2011, "Profil dan Orientasi Kebijakan Luar Negeri Indonesia Pasca Orde Baru", Jurnal Penelitian Politik, Vol.8, No.2.
- Frankel, Joseph, 1968, *The Making of Foreign Policy*, London: London University Press.
- Gibson, Hugh, 1944, *The Road of Foreign Policy*, New York: Doubleday.
- Mingst, Karen, 1999, *Essentials of International Relations*, New York: W.W. Norton & Company.
- Holsti, Ole R., 2011 *To See Ourselves As Others See Us How Public Abroad View The United States Ater 9/11*, Michigan: The University of Michigan Press.
- Modelski, George, 1962, *A Theory of Foreign Policy*, London: Pall Mall Press.
- Northedge, F.S (ed), 1968 *The Foreign Policies*, London: Faber and Faber.
- Setiawati, Siti Muti'ah, 2013, "Relevansi Politik Luar Negeri Indonesia Bebas Aktif Dalam Arsitektur Perubahan Tatanan Politik Internasional", Seminar Refleksi 65 Tahun Politik Luar Negeri Indonesia Bebas Aktif.
- Sinaga, Daniel, 2013, "Upaya Pencitraan Keamanan Nasional Indonesia Untuk Meningkatkan Kunjungan wisatawan Mancanegara", eJournal Ilmu Hubungan Internasional Fisip Unmul, Vol.1, No.4.
- Wibowo , Prihandono, 2013, "Refleksi Prinsip Bebas Aktif: Ambiguitas Posisi Indonesia Dalam Menyikapi War on Terrorism, Dalam Arsitektur Perubahan Tatanan Politik Internasional" dalam Seminar Refleksi 65 Tahun Politik Luar Negeri Indonesia Bebas Aktif.
- White , Brian; Richard Little dan Michael Smith (eds), *Issues in World Politics*, London: Macmillan Press.
- Winarno, Budi, 2011, *Isu-isu Global Kontemporer*, Yogyakarta: CAPS

Internet:

Analisis Positioning Bali Sebagai Destinasi Wisata dalam

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CE0QFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.pps.unud.ac.id%2Fthesis%2Fpdf_thesis%2Funud-338-1850525969-bab%2520i.pdf&ei=gn0xU4rgDobGrAfq-oHADA&usg=AFQjCNEncAF YLszQl865XHOkI4LJLKdBA&sig2=RVOzfOLVEQnDFYF22SoqMw&bvm=bv.63587204.d.bmk, diakses pada 31 Maret 2014.

John Aglionby, *Indonesia" Has Best Strategy on Terrorism"*, dalam <http://www.ft.com/cms/s/0/f9ca30ea-cb72-11db-b436-000b5df10621.html>, diakses pada 31 Maret 2014.

Konvensi ASEAN tentang Pemberantasan Terorisme Menjadi Undang-Undang, dalam <http://www.dpr.go.id/id/berita/lain->

[lain/2012/mar/20/3740/konvensi-asean-tentang-pemberantasan-terorisme-menjadi-undang-undang](#), diakses pada 31 Maret 2014.

Our Mandate, dalam <http://www.un.org/en/sc/ctc/>, diakses pada 31 Maret 2014.

Rusia, dalam

<http://www.deplu.go.id/Daftar%20Perjanjian%20Internasional/rusia.htm>, diakses pada 31 Maret 2014.

SBY: Pencabutan Embargo Membuka Babak Baru Hubungan Indonesia-Amerika, dalam, <http://www.voaindonesia.com/content/a-32-2005-11-23-voa7-85405487/63433.html>, diakses pada 31 Maret 2014.