

DINAMIKA HUBUNGAN INTERNASIONAL PASCA PERANG DINGIN DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PERAN UMAT ISLAM DI INDONESIA

*Bambang Cipto**

Berakhimnya perang dingin mengubah pola hubungan internasional yang semula diwarnai dengan konflik blok Barat vs blok Timur. Pada periode tersebut hubungan internasional menumbuhkan persekutuan-persekutuan berdasarkan ideologi-ideologi utama didunia yang dimotori oleh ideologi liberal-kapitalis dan ideologi komunis. Setiap negara dipaksa untuk menjadi bagian dari salah satu blok tersebut tidak terkecuali Indonesia sebagai salah satu negara berkembang. Ketergantungan Indonesia kepada negara-negara industri maju yang didominasi oleh blok Barat membuat Indonesia harus menyesuaikan perilaku internasionalnya dengan tuntutan Barat. Prinsip politik luar negeri bebas aktif memang memberi ruang gerak lebih bebas bagi Indonesia sehingga tetap memelihara hubungan dengan negara-negara di luar blok Barat tanpa harus tunduk kepada mereka. Bahkan Indonesia termasuk salah satu anggota Gerakan Non-Blok (GNB) yang menentang pemisahan negara kedalam blok Barat maupun Timur. Dalam berbagai kesempatan tidak jarang Indonesia menentang

keinginan negara-negara Barat. Dalam konteks hubungan antar negara seperti itulah umat Islam dipaksa keadaan untuk mendukung politik luar negeri Indonesia. Meskipun demikian secara sporadis umat Islam tidak jarang menentang kebijaksanaan Barat.

Sesudah perang dingin berakhir gejala pengeblokan juga mulai cair. Rubuhnya tembok Berlin dan runtuhnya Uni Soviet membuat gejala blok Barat dan blok Timur menjadi tidak berarti. Dewasa ini hubungan internasional sedang mencari format baru yang hingga kini belum juga terbentuk secara jelas. Dalam kondisi seperti inilah muncul gejolak baik di kalangan negara maju maupun negara berkembang. Di Eropa kini muncul kekuatan *European Union* demikian pula APEC di kawasan Pasific. Beberapa negara berkembang juga aktif melawan tekanan-tekanan Barat terhadap perilaku

***Bambang Cipto, MA**, Dosen Fisipol UMY, Kandidat Doktor UGM.

domestik negara-negara di Asia, Afrika, dan Amerika Latin. Gejolak dalam hubungan internasional menjelang peralihan abad akhir-akhir ini menimbulkan persoalan baru bagi negara-negara berkembang sedang berada dalam proses transisi politik. Serangkaian tekanan negara-negara Barat terhadap Indonesia akhir-akhir ini mulai menumbuhkan pertanyaan serius, yakni, apakah tekanan-tekanan tersebut merupakan suatu bentuk intervensi ataukah justru merupakan model penjajahan baru? Lalu bagaimana seharusnya umat Islam bersikap terhadap gejala paling baru ini?

Hubungan Internasional Pasca Perang Dingin

Apakah gerakan komunis internasional juga ikut berakhir pada era pasca Perang Dingin ini? Sebagai sebuah gerakan internasional komunis pada prinsipnya telah mengalami kemunduran yang luar biasa. Runtuhnya Uni Soviet sebagai negara pelindung gerakan-gerakan komunis diseluruh dunia membuat gerakan tersebut mengalami kemunduran pesat. Memang benar bahwa ada beberapa negara komunis yang bertahan seperti Cina, Korea Utara, dan Vietnam. Akan tetapi negara-negara tersebut cenderung berusaha keras untuk dapat diterima dalam pergaulan internasional. Kecuali Korea Utara, Cina dan Vietnam kini berusaha keras untuk dapat menarik investor asing-barat sebanyak-banyaknya untuk membantu program akselerasi pembangunan ekonomi dinegara bersangkutan.

Di negara-negara industri maju gerakan komunis kini telah berubah menjadi kekuatan politik resmi yang lebih menekankan ideologi demokrasi sosialis yang relatif sangat moderat dibanding komunisme klasik. Bahkan sebagian besar negara-negara Eropa dewasa ini didominasi oleh partai-partai sosialis yang telah diterima para pemilih Eropa sebagai kenyataan hidup yang wajar. Pergantian kekuasaan secara damai antara partai-partai demokrat sosial dan liberal membuat masyarakat Eropa tidak lagi menganggap partai-partai kiri sebagai musuh.

Ada dua implikasi strategis yang muncul dari rangkaian perkembangan diatas. *Pertama*, adalah bahwa Amerika tidak lagi menganggap perlu untuk menjadikan negara-negara komunis atau kekuatan kiri di Eropa sebagai ancaman serius bagi kepentingan nasional Amerika. Akibatnya selaku negara adidaya Amerika juga kesulitan merumuskan kebijaksanaan luar negeri dalam format anti-komunisme. Bagaimana mungkin membangun sebuah politik luar negeri anti-komunis jika lawan-lawan tersebut sebagian besar sudah tidak lagi merupakan benteng pertahanan komunis internasional. Oleh karena itu ancaman komunisme dunia dewasa ini sudah tidak dianggap lagi sebagai faktor utama dalam perumusan kebijaksanaan luar negeri Amerika.

Kedua, sejak berakhirnya perang dingin perkembangan lain yang menarik adalah munculnya persaingan ekonomi yang dengan cepat menggantikan persaingan kekuatan militer antar negara-

negara besar.¹ Munculnya APEC, NAFTA, WTO, EU merupakan rangkaian reaksi bangsa-bangsa sejak era Perang Dingin berakhir. Negara-negara berusaha untuk menjadikan blok-blok ekonomi dan kerjasama ekonomi sebagai bahasa pergaulan internasional menggantikan bahasa militer yang mendominasi era Perang Dingin.

Baik lunturnya kebijaksanaan anti-komunisme Amerika selaku negara adidaya dan kebutuhan setiap negara untuk membangun kekuatan ekonominya merupakan kecenderungan yang cukup menyolok mewarnai hubungan internasional pasca-perang dingin. John M. Rothgeb juga menulis bahwa sesudah perang dingin berakhir sistem internasional mengalami perubahan-perubahan yang sangat signifikan. Perubahan-perubahan tersebut terlihat pada peningkatan kebutuhan negara-negara industri maju akan akses yang lebih besar ke pasar dan sumber daya luar negeri untuk menopang program pembangunan ekonomi masing-masing negara. Gejala ini membuat hubungan ekonomi antar negara menjadi persoalan utama politik luar negeri.²

Pergeseran fokus dari situasi perang antar negara ke persaingan ekonomi antar negara menimbulkan implikasi serius terhadap prioritas perumusan politik luar negeri. Pada masa perang dingin saat perumusan politik luar negeri difokuskan pada persaingan Timur-Barat negara-negara besar dengan sendirinya mengembangkan kekuatan militer untuk menopang pelaksanaan politik luar negeri. Akan tetapi dengan pergeseran fokus dari kompetisi

ideologi ke kompetisi ekonomi kebutuhan penggunaan kekuatan militer relatif berkurang. Dewasa ini sudah tidak layak menggunakan kekuatan militer untuk memaksakan keinginan negara mempengaruhi hubungan ekonominya dengan negara lain. Sebaliknya, instrumen ekonomi dewasa ini justru semakin diperlukan untuk berhubungan dengan negara-negara lain. Dalam arti bahwa instrumen ekonomi pada era pasca perang dingin saat ini jauh lebih tepat untuk digunakan dalam upaya negara-negara mencapai tujuan politik luar negerinya.³

Sekalipun demikian ada semacam perkecualian bahwa Amerika tampaknya masih menganggap kekuatan militer sebagai salah satu ukuran keberhasilan sebuah bangsa pada era saat ini. Perang Teluk sebagai upaya mengusir Saddam Hussein dan tekanan-tekanan politik, diplomasi, dan juga militer terhadap Iraq tampaknya menunjukkan bahwa Amerika masih kesulitan meninggalkan pola berpikir era perang dingin.

Bahkan tekanan-tekanan Amerika terhadap beberapa negara kecil sepanjang dekade 90-an merupakan isyarat bahwa negara ini masih hidup dalam kerangka era lama dan menghadapi kesulitan untuk meninggalkannya. Ambisi untuk tetap berpengaruh diseluruh dunia membuat politik luar Amerika hingga kini masih sangat agresif khususnya terhadap negara-negara kecil tertentu yang tidak mampu menghadapi tekanan-tekanan dari Washington. Amerika tetap menekan Libia, Iraq, Indonesia. Negara-negara ini dipandang Amerika sebagai *trouble maker*. Oleh

karena itu Amerika berusaha melancarkan tekanan secara terus-menerus agar ketiga negara ini tunduk dan mengikuti semua keinginan Washington.

Baik Halliday maupun Rothgeb mengamati perubahan-perubahan hubungan internasional era pasca-perang dingin dalam kacamata makro. Mereka melihat gejala perubahan tersebut pada tingkat sistem. Secara khusus perubahan itu dirumuskan dalam pergeseran fokus perhatian politik luar negeri dari kompetisi politik global ke kompetisi ekonomi global. Perubahan sistemik secara implisit masih menekankan pola berpikir klasik bahwa aktor utama dalam politik luar negeri adalah negara. Hal ini tumbuh dari perhatian ilmu hubungan internasional lama yang menyatakan bahwa tujuan politik luar negeri setiap negara adalah untuk mencapai tujuan dan kepentingan nasional masing-masing. Oleh karena itu aktor yang paling tepat untuk mencapai tujuan tersebut adalah negara. Hubungan antar negara dalam konteks sistem internasional dengan mengabaikan politik domestik menjadi fokus utama studi hubungan internasional.⁴ Pakar politik internasional pada umumnya menganggap persoalan-persoalan domestik sebagai kajian perbandingan politik dan bukan studi hubungan internasional.⁵ Akan tetapi selama beberapa tahun terakhir sesungguhnya telah muncul beberapa aktor di luar negara yang secara bertahap mulai memainkan peran penting dalam politik luar negeri.

Peter J. Anderson dalam sebuah karyanya melihat bahwa perubahan-

perubahan global tidak dapat dilepaskan dari peran beberapa aktor didalam maupun diluar “negara” yang kini semakin tak dapat diabaikan dan pada tingkat tertentu justru sangat menentukan.⁶ Menurut Anderson ada beberapa faktor yang kini dapat mempengaruhi perubahan politik global. Faktor-faktor tersebut adalah persepsi masyarakat; persepsi elit bisnis, teknik, kultural/religijs; persepsi elit administratif, dan persepsi elit politik. Persaingan antar kelompok inilah baik didalam negara maupun antar negara yang sangat menentukan perubahan-perubahan sistem internasional baik ekonomi, politik, maupun keamanan.

Persepsi masyarakat dewasa ini semakin menentukan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang politik luar negeri. Dinegara-negara demokrasi maju persepsi masyarakat dianggap memainkan peran penting khususnya dalam pemilihan umum. Para politisi memerlukan dukungan para pemilih sehingga persepsi mereka tentang masalah luar negeri menjadi sangat perlu untuk dijadikan perhatian serius. Kemenangan politik politisi sangat tergantung pada sejauh mana ia mampu membaca dan memberi tanggapan atas persepsi masyarakat yang sedang berkembang. Kegagalan politik dengan demikian merupakan kegagalan elit memahami persepsi yang berkembang di masyarakat.

Persepsi masyarakat juga diperlukan elit politik dalam rejim otoriter sekalipun karena pengaruhnya terhadap kelangsungan atau stabilitas rejim. Kebutuhan memelihara rejim menumbuhkan

keperluan untuk memahami persepsi masyarakat luas. Bahkan dalam masyarakat transisional proses manipulasi persepsi masyarakat sering dilakukan untuk menaikkan keuntungan elit politik. Elit politik Argentina memanfaatkan perang Malvinas sebagai kedok untuk menutupi kegagalan kebijaksanaan ekonomi rejim. Oleh karena itu sekalipun pada akhirnya gagal namun kebijaksanaan perang ini diperlukan untuk menutup kelemahan kebijaksanaan ekonomi pemerintah.

Persepsi elit bisnis, teknik maupun budaya adalah pandangan kalangan yang mengendalikan produksi barang dan jasa, lembaga-lembaga pendidikan dan penelitian serta mereka yang memimpin badan-badan terhormat seperti organisasi keagamaan. *Those who lead and direct influential and/ or societally respected bodies such as the major religious faiths, or key business, scientific, technical or cultural interest groups.*⁷

Dewasa ini pemerintah-pemerintah pada umumnya mulai menganggap pemimpin ormas keagamaan bukan lagi sekedar sosok agamawan namun telah memandang mereka sebagai politisi. Ormas keagamaan yang memiliki pengikut jutaan orang dan tersebar di seluruh negeri sudah tentu sulit dipandang remeh sekedar kaum agamawan semata. Secara tidak langsung ormas semacam ini telah mulai dipandang sebagai kelompok-kelompok kepentingan sebagaimana kelompok kepentingan non-agama lainnya.

Pemimpin ormas keagamaan dapat menunjukkan pengaruhnya lewat pernyataan-pernyataan yang seakan-akan

bernada moral namun sesungguhnya mengandung makna politis yang dapat berpengaruh terhadap popularitas pemerintahan. Walaupun pernyataan pemimpin ormas keagamaan diungkapkan dalam acara-acara keagamaan resmi namun karena ditujukan pada politisi atau kebijaksanaan politisi tertentu maka pengaruhnya dapat bersifat menodai citra politisi bersangkutan. Dalam negara demokrasi masalah citra pribadi dapat berpengaruh pada karir politik seseorang.

Di samping itu pemimpin ormas keagamaan tidak jarang juga memanfaatkan para pendukungnya sebagai sumber daya politik. Mobilisasi pendukung untuk menekan gagasan atau kebijaksanaan pemerintah diberbagai negara Islam membuat elit ormas keagamaan seringkali berubah sebagai elit politik. Apa yang dilakukan Khomeini di Iran adalah salah satu gejala paling spektakuler di akhir abad ke 20. Tekanan-tekanan pihak Kristen Fundamentalis di Amerika terhadap pemerintahan Bill Clinton dalam masalah TimorTimur juga merupakan salah satu contoh peran elit ormas keagamaan dalam politik luar negeri Amerika.

Elit bisnis khususnya elit korporasi kini dapat dengan mudah mempengaruhi kehidupan politik dengan penguasaan mereka atas produksi dan distribusi barang dan jasa. Elit bisnis yang menentang kebijaksanaan pemerintah dapat dengan mudah memindahkan produksinya ke negara lain tanpa dapat dicegah oleh negara bersangkutan. Perusahaan-perusahaan *multinational* juga dapat

membantu menggulingkan pemerintahan yang tidak disukai. Pemerintahan Allende di Chile terguling karena ITT bekerjasama dengan CIA menggulingkan pemerintahan Marxis tersebut di tahun 1973. Dukungan ITT dan CIA membuat militer Chile berhasil mendirikan pemerintahan otoriter Jendral Pinochet yang diketahui “hangat” dengan kepentingan bisnis Amerika di negara tersebut.

Persepsi birokrat juga merupakan faktor yang ikut mempengaruhi kebijaksanaan nasional. Walaupun birokrat lebih merupakan pelaksana kebijakan publik namun juga sekaligus berperan sebagai penasehat bagi elit politik. Tidak jarang persaingan antara elit politik dan birokrasi mempengaruhi jalannya kebijakan pemerintahan. Persepsi elit politik merupakan kekuatan tradisional dalam perumusan kebijakan pemerintah. Sekalipun demikian dalam era perubahan-perubahan saat ini elit politik harus bersaing dengan persepsi lain.

Interaksi aktor-aktor tersebut diatas disuatu negara dengan aktor-aktor di negara lain menimbulkan persoalan-persoalan baru khususnya dinegara-negara diluar Eropa dan Amerika. Bagi negara-negara kecil seperti Indonesia tekanan-tekanan dari luar kini tidak lagi hanya berasal dari elit politik negara asing namun telah diikuti dengan tekanan-tekanan yang berasal dari aktor-aktor lainnya. Kegagalan Indonesia dalam menanggapi perubahan-perubahan global akhir-akhir ini menimbulkan serangkaian malapetaka politik-ekonomi.

Kegagalan itu disebabkan, antara lain, karena keterlambatan pemerintah Indonesia memahami kecenderungan baru sebagaimana diuraikan di atas.

Pertama, negara-negara Barat dewasa ini tidak lagi menganggap gerakan komunis internasional sebagai ancaman utama dari kepentingan nasional mereka. Implikasi strategisnya adalah berkurangnya secara drastis pertimbangan anti-komunisme dalam perumusan kebijaksanaan luar negeri negara-negara Barat.

Kedua, runtuhnya Uni Soviet dan beberapa sekutunya membuat persaingan politik global bergeser kedalam persaingan ekonomi antar negara maju dan negara berkembang. Munculnya berbagai blok ekonomi dunia mencerminkan perhatian yang sangat besar terhadap upaya menguasai akses pasar internasional dan berkurangnya motivasi untuk menguasai ruang-ruang politik yang mulai ditinggalkan.

Ketiga, dengan sedikit perkecualian pertimbangan penggunaan kekuatan militer dewasa ini dianggap sudah tidak lagi efektif mengingat persaingan telah bergeser ke sektor-sektor ekonomi. Meskipun demikian harus diingat bahwa Amerika tampaknya masih menganggap kekuatan militer sebagai unsur penting dalam mengubah konstelasi politik global terbukti dengan masih digunakannya kekuatan militer dalam skala besar khususnya dalam kasus Iraq.

Keempat, era pasca perang dingin telah memunculkan sumber-sumber kekuatan baru di luar pemerintah yang

ikut serta secara aktif dalam perumusan kebijaksanaan nasional. Elit di luar pemerintah kini semakin menunjukkan pengaruhnya dalam setiap perumusan kebijaksanaan nasional dan kebijaksanaan luar negeri. Di negara-negara demokrasi baru mekanisme politik demokrasi telah memungkinkan munculnya ruang politik bagi kelompok-kelompok di luar pemerintah yang mampu mempengaruhi kebijaksanaan nasional negara bersangkutan. Bahkan dewasa ini kelompok-kelompok diluar pemerintah juga telah berpengaruh terhadap kehidupan politik negara lain karena kemajuan teknologi komunikasi antar benua.

Politik HAM Amerika: Sebuah Kasus

Kasus kebijaksanaan Hak Asasi Manusia (HAM) Amerika terhadap Indonesia merupakan sebuah kasus yang mencerminkan perubahan substansial dari hubungan internasional pasca perang dingin. Ketegangan hubungan Indonesia dan negara-negara didunia khususnya negara-negara Barat sejak pelaksanaan jajak pendapat di Timor Timur sesungguhnya bermula dari perubahan-perubahan yang terjadi dalam proses perumusan kebijaksanaan HAM Amerika.

Antara tahun 1975 hingga 1992 perumusan kebijaksanaan luar negeri Amerika didominasi oleh elit politik khususnya Presiden, Menteri Luar Negeri, dan Menteri Pertahanan. Proses pengambilan keputusan ini dengan demikian dikendalikan oleh aktor-aktor didalam negara atau pemerintahan. Aktor-aktor

di luar pemerintahan relatif kurang berpengaruh sekalipun mereka berusaha mendapatkan akses ke pemerintah untuk mempengaruhi proses tersebut. Model pengambilan keputusan ini sesuai dengan era Perang Dingin dalam mana kompetisi global lebih terfokus pada kompetisi politik dan kekuasaan dunia.

Perubahan terjadi sejak Clinton terpilih sebagai presiden pada pemilu 1992 menggantikan presiden Bush yang merupakan presiden perang dingin terakhir. Clinton memerintah pada saat dunia telah memasuki era pasca perang dingin dalam mana semangat anti-komunisme telah berakhir sejalan dengan runtuhnya Uni Soviet. Sementara semangat merebut akses ke pasar-pasar ekonomi dunia mulai mendominasi perdebatan antar negara menggeser perdebatan kekuasaan kepinggiran.

Secara lebih khusus lagi berakhirnya perang dingin telah memberi tempat bagi kelompok-kelompok HAM di negara-negara besar untuk ikut serta mempengaruhi jalannya pembuatan keputusan politik luar negeri. Oleh karena itu saat Clinton terpilih sebagai presiden maka hal pertama yang dilakukan adalah memenuhi tuntutan kelompok HAM dengan menyatakan penyesalan mendalam atas terjadinya pelanggaran HAM di Timor Timur yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia.

Pernyataan ini serta merta menghentikan dukungan Amerika terhadap Timor Timur yang telah berlangsung sejak 1975 hingga 1992. Akibatnya negara-negara Barat yang lain segera mengubah posisi mereka dan mendukung posisi baru

Amerika dalam masalah Timor Timur. Sejak itulah tekanan-tekanan bertubi-tubi datang dari Kongres, *Human Rights Watch*, Amnesty International, serta media-media terkemuka di Amerika. Sudah barang tentu elit politik Amerika tidak tinggal diam dalam masalah ini.⁸ Organisasi keagamaan di Amerika termasuk salah satu organisasi yang mendukung tekanan-tekanan terhadap Indonesia karena Timur Timur dianggap sebuah kawasan Kristen yang harus berhadapan dengan negara besar yang mayoritas Islam.⁹

Tekanan yang dilancarkan pemerintah Clinton dari tahun ke tahun semakin serius sehingga hubungan Indonesia-Amerika mengalami ketegangan yang belum pernah terjadi dalam sejarah hubungan kedua negara. Tekanan bertubi-tubi terhadap Indonesia dalam kasus Timor Timur pasca jajak pendapat juga merupakan hasil dari interaksi antara kelompok-kelompok di luar negara dan elit politik negara-negara Barat yang kemudian tercermin dalam bentuk politik luar negeri yang sangat merugikan Indonesia di dunia.

Perlu dicatat disini bahwa pihak-pihak diluar pemerintah Amerika memainkan peran yang sangat menentukan dalam penciptaan hubungan ketegangan tersebut. Ini merupakan indikasi kuat bahwa dewasa ini perumusan kebijakan nasional bukan lagi monopoli pemerintah semata-mata. Kelompok-kelompok diluar pemerintah kini dituntut untuk memainkan perannya mengingat persoalan global bukan lagi sekedar persaingan politik

namun telah melebar ke persoalan-persoalan lain yang lebih rumit.

Peran Umat Islam Pasca Perang Dingin

Berdasarkan uraian diatas semakin jelas bahwa umat Islam terutama ormas-ormas Islam kini harus mengubah posisinya dari sekedar organisasi sosial keagamaan yang memusatkan perhatian pada masalah-masalah sosial-keagamaan menjadi organisasi keagamaan yang berperan dalam masalah-masalah politik. Mungkin lebih dikatakan bahwa sudah saatnya ormas Islam mengubah diri sebagai *interest group* tanpa harus meninggalkan tugas murninya sebagai ormas keagamaan. Mengapa langkah ini harus diambil?

Pertama, perubahan konteks pengambilan keputusan politik luar negeri dinegara-negara Barat telah membuka pintu lebar-lebar bagi kelompok-kelompok kepentingan di luar pemerintah untuk ikut serta mempengaruhi jalannya proses pengambilan keputusan. Kecenderungan ini bisa dipahami bahwa tidak tertutup kemungkinan bahwa organisasi keagamaan di Amerika juga akan semakin meningkatkan peran mereka dalam perumusan kebijakan luar negeri Amerika terhadap negara-negara muslim seperti Indonesia.

Media massa Barat kini tidak ragu-ragu untuk menuduh Indonesia sebagai negara dengan mayoritas Islam sebagai kekuatan yang agak lain dibandingkan dengan negara-negara tetangga ASEAN. Ada semacam kecemasan bahwa

Indonesia akan tampil sebagai kekuatan fundamentalis sehingga diperlukan *preconditioning* agar gejala itu tidak berkembang luas. Pandangan yang sangat sempit ini dapat dibaca dengan mudah pada saat Amien Rais terpilih sebagai ketua MPR. Disatu pihak, *Reuter* menulis bahwa Barat menghormati proses pemilihan yang demokratis namun pada waktu yang sama tidak lupa menuliskan pada akhir berita bahwa Amien dicurigai oleh analis dan lawan-lawannya karena berpotensi membangun negara Islam fundamentalis. Liputan-liputan pers semacam ini sudah berkembang sejak perang dingin berakhir dan semakin sering sejalan dengan hilangnya komunis sebagai lawan utama Barat.

Disinilah sesungguhnya letak persoalan yang sesungguhnya dari hubungan internasional dewasa ini. Bahwa semakin banyak kepentingan yang bermain dalam politik luar negeri semakin beragam pula pengaruhnya terhadap negara lain. Bagi Indonesia selama ini proses pengambilan keputusan luar negeri sangat dikendalikan oleh Binagraha dan Deparlu serta DepHankam. Sangat sedikit peran yang diberikan kepada lembaga-lembaga diluar pemerintah. Oleh karena itu tidak mengherankan jika pemerintah Indonesia kewalahan menghadapi gelombang tekanan dari luar negeri karena harus menghadapi segalanya sendirian tanpa dukungan dari kelompok-kelompok diluar pemerintah.

Persoalannya adalah bersediakah pemerintah Indonesia menyadari hal ini dan kemudian mengubah perilakunya

sesuai dengan tuntutan mutakhir. Penulis berpendapat bahwa tidak mudah bagi elit politik kita untuk mengubah kebiasaan buruknya. Oleh karena itu ormas Islam harus pro-aktif dan agresif dalam memahami persoalan ini. Ormas Islam perlu mengembangkan wacana politik luar negeri yang sesuai dengan kebutuhan Indonesia dan disesuaikan dengan perubahan-perubahan global.

Untuk itu sudah waktunya ormas Islam di Indonesia meninggalkan sikap pasif dan mulai aktif mempengaruhi proses pengambilan politik luar negeri. Bukan berarti bahwa umat Islam tidak pernah berusaha melakukan upaya sejenis namun selama ini metode yang digunakan tidak cukup mampu membuka akses ke pusat-pusat pengambilan keputusan nasional.

Di samping itu perlu juga dicatat disini bahwa upaya mempengaruhi politik luar negeri Indonesia akan melalui jalan yang terjal dan mendaki. Tidak sedikit investasi tenaga dan waktu yang diperlukan untuk menempatkan ormas Islam dalam konteks politik luar negeri. Sebagai contoh, kelompok-kelompok HAM di Amerika sudah mulai mempengaruhi kebijaksanaan luar negeri sejak akhir dasawarsa 70-an, yakni saat Carter mencanangkan HAM sebagai persoalan utama politik luar negeri Amerika. Namun kelompok-kelompok HAM tersebut baru menikmati hasil yang sesungguhnya saat Clinton memerintah yakni awal dekade 90-an. Dengan kata lain dibutuhkan dua dekade untuk benar-benar mewujudkan apa yang menjadi impian kelompok HAM di Amerika.

Sekalipun demikian bukan berarti bahwa ormas Islam harus menerima keadaan dan bersikap pesimis. Justru sebaliknya ormas Islam harus membangun optimisme yang tinggi agar tantangan tersebut dapat dijawab dengan sepenuhnya.

Kedua, transisi politik akhir-akhir ini bukan hanya memberi peluang bagi umat Islam namun juga telah membuktikan bahwa umat Islam mampu memainkan peran yang tepat disaat iklim politik berubah terbuka. Munculnya partai-partai Islam baik yang berlabel Islam maupun yang berbasis Islam merupakan kesempatan emas bagi umat Islam untuk mempengaruhi proses politik secara langsung. Bahkan bagi partai-partai politik yang duduk dalam badan legislatif lebih banyak peluang resmi yang mereka miliki untuk membentuk opini dalam sidang-sidang legislatif.

Partai-partai Islam dapat memanfaatkan kesempatan ini seluas-luasnya untuk membantu membangun budaya politik demokratis. Namun lebih jauh dari itu kesempatan ini perlu dimanfaatkan untuk membangun akses politik yang semakin luas bagi umat Islam pada umumnya. Partai-partai Islam harus mampu memainkan peran sebagai pembuka jalan bagi komunitas Islam di luar pemerintahan dalam berkomunikasi dengan pusat-pusat pengambilan keputusan. Dalam era transisi ini partai-partai Islam perlu memaksimalkan peran politik mereka di badan legislatif. Sekalipun demikian harus diingat bahwa posisi mereka adalah sebagai elit politik yang hanya merupakan salah satu dari elit penentu kebijakan publik.

Lebih lanjut hubungan antara elit ormas Islam dan elit politik bisa berbentuk kerjasama maupun kompetisi serta kompromi tergantung pada kasus yang berkembang. Sepanjang elit partai Islam mampu menyalurkan kepentingan umat Islam dalam artian menyeluruh maka elit ormas-ormas Islam sebaiknya mendukung posisi mereka yang di badan legislatif maupun eksekutif. Namun bila elit politik Islam dipandang gagal memenuhi kepentingan umat Islam maka elit ormas Islam harus berani bersaing pendapat dengan elit politik Islam betapapun tinggi kedudukan formal mereka selaku pejabat negara.

Persaingan antara elit ormas Islam dan elit politik Islam dalam masa transisi saat ini mengandung banyak manfaat dimasa depan. Dalam masa yang tidak menentu saat ini bukan mustahil bahwa elit politik Islam kadang-kadang harus memilih antara memihak kekuasaan atau mendukung kepentingan umat Islam bahkan kepentingan bangsa. Ormas Islam dalam era saat ini harus mulai memikirkan kepentingan yang lebih luas daripada sekedar mengejar kepentingan umat semata-mata. Perluasan perhatian kepada kepentingan yang lebih luas merupakan ujian bagi umat Islam dalam membangun budaya demokrasi masa depan. Oleh karena itu ormas-ormas Islam harus mampu menjaga jarak dengan pemerintah (yang didalamnya terdapat unsur elit politik Islam).

Persoalan ini penting mengingat dalam demokrasi terdapat sebuah prinsip yang mengedepankan pembatasan

eksekutif (*constraining the executive*). Pembatasan atau sesungguhnya pengendalian/pengontrolan eksekutif ini diperlukan agar tidak terjadi perluasan kekuasaan eksekutif yang akibatnya terbentuk pemerintahan otoriter, represif, anti-demokratis. Dengan menjaga jarak antara ormas Islam dan pemerintah maka ormas Islam memiliki ruang gerak yang luas untuk mengembangkan pemikiran-pemikiran yang berkaitan dengan kebijakan publik.

Sebagai contoh seandainya dalam belahan kedua dekade 70-an kelompok kepentingan memiliki pengaruh dan mampu menjaga jarak dengan pemerintah Suharto mungkin invasi dan integrasi Timor Timur tidak akan pernah terjadi karena memang kebijaksanaan Suharto ini melanggar HAM. Namun karena rejim otoriter tidak mentolelir oposisi maka tak ada kelompok kepentingan termasuk ormas Islam yang berani menentang kebijaksanaan tersebut dengan akibat kita dikucilkan di akhir abad 20 setelah gagal mengintegrasikan Timor Timur secara paksa ke Indonesia.

Tragedi diatas tentunya tidak boleh terulang kembali sehingga memang diperlukan penjagaan jarak yang dinamis antara ormas Islam dan kelompok kepentingan lain dengan pemerintah.

Disamping itu posisi ormas Islam relatif lebih menguntungkan karena tidak terikat oleh kepentingan politik praktis di pemerintahan. Ormas Islam pada prinsipnya memiliki peluang lebih luas untuk melakukan manuver-manuver politik diluar pemerintahan tanpa khawatir akan kehilangan posisi empuk dipemerintahan.

Kembali pada pertanyaan diawal tulisan ini apakah perkembangan hubungan internasional dewasa ini, dalam mana pihak asing sering dan tidak jemu-jemunya menekan Indonesia selaku negara yang lemah, merupakan bentuk intervensi atau bentuk penjajahan baru?

Penulis berpendapat bahwa negara manapun pada umumnya memiliki tujuan untuk memperbesar pengaruh dan kekuasaan mereka di luar negeri karena hal ini berkaitan langsung maupun tidak langsung dengan tingkat kemakmuran dan kehormatan mereka sebagai negara-negara besar.

Dalam proses tersebut dewasa ini pemerintah-pemerintah asing sudah tidak lagi bermain selaku *single fighter* sebagaimana pada era perang dingin. Namun kini telah dibantu secara tidak langsung oleh kelompok-kelompok lain diluar pemerintahan. Bahkan elit bisnis, teknik, budaya dan agama kini dengan mudah menjalin hubungan dengan pasangan mereka di negara lain untuk mencapai kepentingan bersama. *Human Rights Watch* dan *Amnesty Internasional* memiliki cabang-cabang di seluruh dunia dan menjalin kerjasama dengan lembaga-lembaga sejenis di seluruh dunia termasuk Indonesia. Pemerintah Amerika dan pemerintah Belanda menjalin kerjasama dengan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dalam bidang pemberdayaan masyarakat. *Transnasional actor* inilah yang sekarang sering kali memainkan peran penting dalam mengubah hubungan internasional antar bangsa.

Dalam konteks ini peran umat Islam menjadi penting sebagai filter terhadap perembesan-perembesan global. Sekalipun demikian filter dalam era transisi ini berbeda dengan filter dalam era Orde Baru. Umat Islam memainkan peran filter ini secara dinamis. Sehingga apapun yang tertangkap oleh jaring-jaring pengamanan umat Islam akan dikembalikan kepada publik dalam bentuk sikap yang jelas dan tegas sesuai dengan tuntutan demokrasi demi kepentingan seluruh bangsa.

Umat Islam lewat elit ormas mereka akan menunjukkan sikap yang demokratis dan diarahkan untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan nasional. Konsekwensinya tidak boleh ada kekhawatiran dipihak umat Islam untuk

menyampaikan hal-hal yang benar selama itu sesuai dengan prinsip moralitas Islam dan tuntutan demokrasi. Sikap kritis dan keterbukan serta bertujuan untuk mempengaruhi opini publik ini semakin diperlukan sebagai upaya mengimbangi perembesan global yang dilancarkan oleh negara-negara asing ke Indonesia. Dengan demikian jika umat Islam mampu mengimbangi gerakan dan laju kelompok-kelompok diluar pemerintah baik didalam maupun di luar negeri dalam mempengaruhi pusat pengambilan keputusan di Indonesia maka tidak perlu ada rasa khawatir bahwa kini sedang berlangsung proses intervensi internasional atau bahkan penjajahan baru di Indonesia oleh negara asing. ●

Catatan:

¹Fred Halliday, "The End of the Cold War and the International Relations: Some Analytic and Theoretical Conclusion, dalam Ken Booth and Steve Smith (eds). *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity Press, 1995, hal. 57.

²John M. Rothgeb Jr., "The Changing International Context for Foreign Policy," dalam Laura Neck, Jeanne A.K. Hey, Patrick J. Haney (eds), *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1995, hal. 38.

³Rothgeb, *Ibid*, hal. 38.

⁴Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York, Random House: 1979, hal. 80-101.

⁵Stanley Hoffman. "An American Social Science: International Relations." *Daedalus*, (Summer 1977) dikutip dari artikel Fareed

Zakaria. "Realism and Domestic Politics." *International Security*, (Summer 1992), hal. 178.

⁶Peter J. Anderson, *The Global Politics of Power, Justice and Death: An Introduction to International Relations*. London: Routledge, 1996.

⁷Anderson, *Ibid*, hal. 7.

⁸Bambang Cipto, "Human Rights and Democracy in the Perspectives of United States - Indonesia Relations." Hasil penelitian di Program for South East Asian Studies, Arizona State University, 1997.

⁹Berdasarkan sumber-sumber *on line* (internet) maupun sumber tercetak terlihat kelompok Kristen Fundamentalists sangat intensif melobi Kongres Amerika khususnya anggota Kongres maupun Senator yang memiliki kepentingan dengan Timor Timur.