

Debbie Affianty

**POLITIK LUAR NEGERI
INDONESIA**

Diktat Mata Kuliah



**PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
FISIP UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH JAKARTA
2021**

DAFTAR ISI

Bab I PENDAHULUAN	1
◆ Pengertian Politik Luar Negeri	1
◆ Hubungan Internasional dan Politik Internasional: Persamaan dan Perbedaan	1
◆ Politik Internasional atau Politik Luar Negeri	4
◆ Politik Luar Negeri atau Diplomasi	6
◆ Politik Luar Negeri atau Kebijakan Luar Negeri?	9
Bab II FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PLN RI	10
◆ Wilayah Indonesia dan Peranannya di Dunia Internasional	10
◆ Kapabilitas	15
◆ Persepsi Terhadap Ancaman Asing dan Konsep Kepulauan	17
◆ Budaya Politik dan Elite Politik Luar Negeri	22
Bab III PERIODISASI POLITIK LUAR NEGERI RI SEBELUM ORBA	28
◆ Periode Revolusi (1945-1949)	28
◆ Periode Demokrasi Parlementer (1950-1958)	33
◆ Periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965)	37
Bab IV HALUAN POL. LUAR NEGERI RI: POLITIK BEBAS AKTIF	42
A. Latar Belakang Perumusan Politik Bebas Aktif	42
◆ Perang Dingin	43
◆ Lahirnya Politik Bebas Aktif	44
◆ Keterangan PM Hatta di Depan BP KNI-Pusat	45
◆ Perkembangan Politik Bebas Aktif dari Kabinet ke Kabinet	47
B. Ciri-ciri Politik Bebas Aktif	48
C. Pedoman Politik Bebas Aktif	56
◆ Maklumat Politik	57
◆ Politik Bertetangga Baik	60
◆ Hidup Berdampingan Secara Damai	61
◆ Dasasila Bandung	63
D. Kepentingan Nasional	65
E. Tujuan Politik Bebas Aktif	73

Bab V DINAMIKA POLITIK LUAR NEGERI RI	77
A. Teori Pendulum	77
♦ Politik "Gigi Gergaji"	79
B. Kurun Cenderung ke Kanan	80
♦ Pemberontakan PKI Madiun	83
C. Kurun Cenderung ke Kiri	85
D. Kurun Antara	92
♦ Penyelewengan Bidang Politik Luar Negeri	97
♦ Nefos-Oldefos	98
♦ Politik Poros-Porosan	100
Bab VI POLITIK LUAR NEGERI RI ERA ORDE BARU	103
♦ Militer dan Masalah-masalah Internasional	103
♦ Lembaga-lembaga Pembuat Politik Luar Negeri	106
♦ Departemen Luar Negeri	106
♦ Dominasi Militer	107
♦ Komisi Satu DPR	110
♦ Bappenas	110
♦ Deplu, Militer dan Meningkatnya Peran Soeharto	112
LAMPIRAN	
Lampiran 1 : Landasan Politik Luar Negeri RI	120
Lampiran 2 : Paparan Lisan Menlu RI “Refleksi 2004 dan Proyeksi 2005”	122
Daftar Pustaka	132

BAB I

PENDAHULUAN

Pengertian Politik Luar Negeri

Dalam studi tentang politik luar negeri suatu negara, para pemula biasanya dihadapkan pada munculnya beberapa istilah yang saling terkait tetapi sebenarnya memiliki pengertian yang berbeda. Istilah-istilah semacam itu banyak sekali ditemukan dalam buku-buku tentang hubungan internasional. Dari sekian banyak istilah itu, pada “Bab Pendahuluan” ini hanya akan dibahas 4 (empat) istilah saja, yakni Hubungan Internasional" (*International Relations*), "Politik Internasional" (*International Politics*), Politik Luar Negeri (*Foreign Policy*) dan "Diplomasi" (*Diplomacy*).

Pemahaman terhadap istilah-istilah itu penting agar dalam membaca bab-bab selanjutnya para pembaca tidak mengalami kerancuan terminologis.

Hubungan Internasional dan Politik Internasional: Persamaan dan Perbedaan

Norman D. Palmer dan Howard C. Perkin menjelaskan bahwa istilah-istilah ini (hubungan internasional dan politik internasional) sering digunakan secara bergiliran hampir-hampir dalam pengertian yang sama. Beberapa mahasiswa terutama mereka yang mengadakan studi khusus tentang perilaku politik suatu negara, berpendapat bahwa seharusnya ada perbedaan, dan bahwa kegagalan para penulis dan pelaksana masalah-masalah internasional serta diplomasi untuk membuat perbedaan, telah menyebabkan timbulnya kekacauan penggunaan kata-kata dalam pelajaran hubungan internasional dewasa ini.

Dengan kata lain, mahasiswa-mahasiswa ini menuntut bahwa "Politik Internasional" harus meladeni politik masyarakat internasional dalam arti yang sempit, dengan hanya memusatkan perhatian terhadap diplomasi serta hubungan-hubungan di kalangan negara-negara dan kesatuan-kesatuan politik lain. Sedangkan "Hubungan

Internasional" adalah satu istilah yang mencakup totalitas hubungan-hubungan di kalangan bangsa-bangsa dan kelompok dalam masyarakat dunia dan juga mencakup kekuatan-kekuatan, tekanan-tekanan dan proses-proses yang menempa bagaimana caranya kelompok manusia hidup, bertindak dan berpikir.

Umumnya kini telah disepakati bahwa hubungan internasional adalah istilah yang lebih luas daripada istilah politik internasional, dan pada gilirannya politik internasional merupakan cabang (*sub-category*) dari hubungan internasional, dan mungkin sebagai cabang terpenting. Meskipun pada mulanya hubungan internasional sendiri merupakan bagian dari ilmu sejarah dan ilmu politik, namun pada akhirnya hubungan internasional berkembang menjadi suatu ilmu pengetahuan sendiri.

Sebagai suatu ilmu pengetahuan tersendiri, hubungan internasional usianya masih muda, sehingga bentuk dan isinya masih terus tumbuh. Ruang lingkungannya ternyata luas sekali, dan meliputi komponen politik, hukum, ekonomi, militer dan sebagainya. Justru karena ruang lingkungannya mencakup seluruh dunia, maka ilmu hubungan internasional sering pula disebut sebagai hubungan sejagat (*world* atau *global relations*). Oleh karena itu, ruang lingkup hubungan internasional juga sangat beranekaragam. Menurut Quincy Wright termasuk bangsa, negara, pemerintah, rakyat, wilayah, konfederasi, organisasi internasional, juga organisasi perindustrian, organisasi kebudayaan dan organisasi keagamaan.

K.J. Holsti menguraikan bahwa hubungan internasional dapat dikaitkan dengan segala bentuk interaksi antara anggota masyarakat yang terpisah, apakah disponsori pemerintah atau tidak. Hubungan internasional mencakup segala analisa politik luar negeri atau proses-proses politik antar bangsa-bangsa. Termasuk pula di dalamnya Serikat Buruh Internasional, Palang Merah Internasional, pariwisata, perdagangan internasional, komunikasi dan pengangkutan, dan sebagainya. Penyelidikan internasional tidak tertarik oleh hubungan-hubungan seperti ini, kecuali jika hubungan-hubungan itu terlibat di dalamnya tujuan pemerintah atau digunakan oleh pemerintah sebagai alat untuk mencapai tujuan politik dan militer.

Mahasiswa-mahasiswa politik internasional baru terikat pada kejadian-kejadian yang mempunyai pengaruh segera dalam hubungan antarpemerintah. Memang tidak mudah menarik garis antara hal-hal yang menjadi pusat perhatian hubungan

internasional dan politik internasional. Untuk lebih memahaminya dapat dikemukakan "diplomasi ping-pong", yang dijadikan RRC sebagai wahana untuk menjalin hubungan diplomatik dengan Amerika Serikat, adalah termasuk bidang kepentingan politik internasional. Sedangkan pertandingan tenis meja biasa antara Australia dan Indonesia adalah masalah hubungan internasional.

Begitu juga segala aspek perdagangan internasional akan diikuti oleh mahasiswa hubungan internasional. Tetapi mahasiswa politik internasional baru menggarapnya apabila perdagangan internasional sampai digunakan sebagai alat politik untuk mengadakan ancaman dan tindakan balasan, atau janji untuk merendahkan cukai terhadap suatu negara sebagai imbalan memperoleh hak mendirikan pangkalan militer di negara itu.

Di dalam laporan yang disiarkan tahun 1975 oleh Dewan Hubungan Internasional, Grayson Kirk, berdasarkan penelitian konferensi-konferensi tentang hubungan internasional di perguruan tinggi Amerika Serikat menyimpulkan, bahwa hubungan internasional mempunyai lima ramuan sebagai berikut:

1. Sifat dan operasi sistem kenegaraan;
2. Unsur-unsur yang mempengaruhi kekuasaan negara;
3. Posisi internasional dan politik luar negeri negara-negara adi-kuasa;
4. Sejarah hubungan internasional terakhir, dan
5. Pembentukan orde dunia yang lebih mantap.

Tujuh tahun kemudian Vincent Baker, mengenai penelitian yang diadakan di bawah pengawasan Carnegie Endowment untuk perdamaian internasional, melaporkan ramuan lain dari hubungan internasional sebagai berikut:

1. Sifat dan kekuatan utama politik internasional;
2. Organisasi sosial dan ekonomi kehidupan internasional;
3. Unsur-unsur kemampuan internasional;
4. Sarana-sarana yang dapat digunakan untuk mengembangkan kepentingan nasional;
5. Pembatasan dan penguasaan kemampuan nasional;

6. Politik luar negeri salah satu atau beberapa negara adikuasa dan kadang-kadang politik luar negeri negara kecil;
7. Ramuan sejarah sebagai latar belakang bagi unsur lainnya dan sebagai sejarah kejadian terakhir internasional.

Politik Internasional atau Politik Luar Negeri

Empat guru besar Universitas California Selatan — Carlton Clymer Rodee, Totton James Anderson, Carl Quixmny Christol dan Thomas H. Greene, mengutarakan bahwa jika dalam studi politik luar negeri adalah mencari jawaban terhadap pertanyaan "bagaimana" dan "kenapa" dirumuskan suatu tindakan, maka politik internasional melayani akibat dari pertarungan politik luar negeri itu dalam lingkungan dunia.

Seperti halnya politik internasional adalah cabang hubungan internasional, maka politik luar negeri adalah pula cabang politik internasional. Harold dan Margaret Sprout menguraikan bajiwa politik internasional sebagai sistem aksi, reaksi dan interaksi antara dan di kalangan kesatuan politik yang dikenal sebagai "negara". Sedangkan politik luar negeri diuraikan sebagai skema atau pola dari cara dan tujuan secara terbuka dan tersembunyi dalam aksi negara tertentu *vis-a-vis* negara lain atau kelompok negara lain. Dengan demikian politik luar negeri adalah cabang politik internasional.

Jadi jelaslah bahwa politik internasional dan politik luar negeri tidak identik, tapi saling isi mengisi (*reciprocal*). Oleh karena itu Fred A. Sondermann beranggapan bahwa tidak mungkin dapat memahami politik internasional tanpa memahami politik luar negeri negara-negara; tidak mungkin untuk memahami politik luar negeri tanpa memahami pengalaman-pengalaman sejarah dan susunan pemerintah pelaku politik luar negeri itu; tidak mungkin untuk memahami susunan pemerintah tanpa memahami unsur-unsur sosial, politik, ekonomi, kebudayaan setiap masyarakat.

Adanya hubungan erat (*linkage*) antara politik internasional dan politik luar negeri dapat pula disaksikan dari usul profesor Quincy Wright dalam mana disarankan supaya

diadakan serangkaian proyek penyelidikan tentang konflik internasional dengan menggunakan pendekatan empat ganda, yaitu penyelidikan terhadap:

1. Hubungan antar negara yang bersengketa;
2. Susunan dan kebijaksanaan masing-masing negara itu;
3. Proses penyesuaian dan cara-cara penyelesaian yang ada dan digunakan untuk itu;
4. Keadaan seluruh bidang hubungan internasional pada waktu itu.

Skema demikian mencerminkan hubungan erat studi politik luar negeri dan studi politik internasional. Angka (1), (3) dan (4) termasuk dalam penyelidikan politik internasional, sedangkan angka (2) mencakup bidang politik luar negeri.

Berhubung politik internasional adalah sebagai cabang ilmu baru, maka tidak mengherankan bila dalam pertumbuhannya banyak terdapat pendapat-pendapat baru di kalangan penyelidik politik internasional. Di satu pihak terdapat kesepakatan di kalangan ahli-ahli politik internasional, bahwa ruang lingkup politik internasional adalah lebih sempit dari ruang lingkup hubungan internasional. Sebaliknya, ruang lingkup politik internasional adalah lebih luas dari ruang lingkup politik luar negeri.

Di pihak lain terdapat pula perbedaan pendapat mengenai definisi politik internasional ditinjau dari segi ruang lingkungannya. Charles P. Schleicher misalnya mencantumkan semua hubungan antarnegara (meskipun hanya beberapa hubungan yang bersifat politik). Norman J. Padelford dan George Lincoln menguraikan politik internasional sebagai interaksi kebijaksanaan negara dalam perubahan pola dari hubungan kekuasaan. Normann D. Palmer dan Howard C. Perkin menguraikan bahwa studi politik internasional pada pokoknya melayani sistem kenegaraan. Robert Strausz Hupe dan Stefan Possony mencantumkan dalam politik internasional tindakan rakyat dan keputusan kelompok swasta mempunyai pengaruh politik, meskipun telah secara jelas dinyatakan bahwa keputusan dan tindakan yang paling penting adalah yang diambil oleh pemerintah dalam bidang ekonomi dan kekuasaan. HansJ. Morgenthau memfokuskan analisisnya kepada hubungan politik.

Politik Luar Negeri atau Diplomasi

Perlu pula untuk membedakan antara istilah politik luar negeri dan istilah diplomasi. "Politik luar negeri suatu negara," kata J.R. Childs adalah "isi (*substance*) hubungan luar negeri," sedangkan "diplomasi secara khusus adalah proses lewat mana kebijaksanaan dilakukan."

Kebijaksanaan ditempa dan dirumuskan oleh pelbagai rupa dan banyak manusia serta badan-badan, tetapi mengenai masalah penting di salah satu negara, apa pun bentuk pemerintahannya, dibuat pada tingkat tertinggi, meskipun hal itu berada di bawah aneka ragam pengendalian. Diplomasi menyediakan sarana-sarana dan pelaksanaan politik luar negeri. Jadi yang satu adalah isi dan yang lainnya adalah cara.

Salah seorang tokoh diplomasi abad kedua puluh yang terkenal, Herald Nicolson termasuk kelompok yang secara sungguh-sungguh menuntut agar diberikan perhatian kepada perbedaan kedua istilah tersebut. Misalnya dalam studi yang menarik mengenai Kongres Wina ia mengatakan:

"Adalah berfaedah, walaupun dalam meladeni satu episode sejarah yang terencil, untuk mempertimbangkan di mana diplomasi berakhir dan politik luar negeri mulai. Masing-masing dari padanya berhubungan dengan penyesuaian kepentingan nasional dan internasional. Politik luar negeri berdasarkan atas konsepsi umum dari kebutuhan nasional . . . Diplomasi, pada pihak lain, tidaklah merupakan tujuan akhir atau satu cara, bukan pula maksud, tetapi satu jalan. Dia mencoba, dengan menggunakan akal, usaha-usaha damai dan pertukaran kepentingannya, untuk mencegah timbulnya perselisihan besar antara dua negara yang berdaulat. Dia adalah saluran lewat mana politik luar negeri mencoba mencapai tujuannya melalui persetujuan, bukan melalui perang. Dengan demikian apabila persetujuan tidak mungkin lagi, diplomasi yang merupakan alat perdamaian tidak lagi berdaya; dan politik luar negeri, sanksi akhirnya adalah perang satu-satunya akan berlaku."

Dalam memberikan pengertian mengenai definisi diplomasi, Frederick H. Hartmann mengatakan, "politik luar negeri yang sekali dirumuskan perlu dilaksanakan lewat jalan diplomasi. Meskipun diplomasi secara fungsional bukanlah satu-satunya cara menurut mana negara-negara satu sama lain saling berusaha untuk mengatur kepentingan nasional mereka masing-masing." Sedangkan Martin Wight mengatakan bahwa diplomasi merupakan sistem dan seni komunikasi antarnegara. Sistem diplomatik ini merupakan lembaga terpenting dalam hubungan internasional. Ada dua kegiatan diplomasi, yaitu kegiatan yang dilakukan oleh duta besar dan stafnya, dan kegiatan diplomasi melalui konferensi-konferensi.

David W. Ziegler menguraikan bahwa proses untuk membicarakan perbedaan-perbedaan, menjelaskan maksud, menjajaki penyesuaian tanpa bertempur dikatakan diplomasi!. Sir Earnest Satow menulis mengenai hal yang sama, bahwa diplomasi adalah penggunaan kecerdasan dan kebijaksanaan untuk melakukan hubungan resmi antara pemerintah-pemerintah dari negara-negara yang merdeka.

Dengan istilah diplomasi, Hans J. Morgenthau memberi makna lebih luas, dalam arti yang mencakup perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri dalam segala tingkat dari atas sampai ke bawah. Dalam pengertian ini, ia mengatakan bahwa dari segala unsur kekuatan sesuatu negara yang paling penting adalah kualitas diplomasi, meskipun ia sering tidak stabil. Diplomasi oleh karena itu dikatakan sebagai otak kekuasaan negara, seperti halnya semangat juang (*morale*) adalah jiwanya.

Jika diplomasi sesuatu negara tidak sempurna, maka keuntungan yang dapat diraihinya dari kedudukan geografis yang strategis, swasembada dalam bahan pangan, bahan-bahan mentah dan produksi industri, keunggulan dalam bidang militer, jumlah dan mutu penduduk dalam masa jangka panjang akan kurang berarti. Seringkali dalam sejarah didapat contoh-contoh di mana Goliath yang tidak mempunyai otak dan jiwa dapat dikalahkan dan dibunuh oleh David yang memiliki kedua-duanya.

Menurut Morgenthau, ditinjau dalam arti luas yang mencakup seluruh lingkup politik luar negeri, tugas diplomasi meliputi empat hal, yaitu:

1. Diplomasi harus menentukan tujuannya selaras dengan kemampuan yang ada;
2. Diplomasi mesti menakar tujuan-tujuan negara lain dan kemampuannya untuk mencapai tujuan-tujuan itu;
3. Diplomasi mesti menentukan sampai sejauh mana tujuan-tujuan yang berlainan itu cocok satu sama lain, dan
4. Diplomasi harus menggunakan cara yang selaras dengan pencapaian tujuan-tujuannya.

Kegagalan dalam salah satu dari tugas ini dapat membahayakan keberhasilan politik luar negeri.

Diplomasi sudah tua usianya, sama tuanya dengan sejarah manusia ketika mereka mulai hidup secara berkelompok-kelompok dan bersuku-suku, dan menurut Nicolson baru mulai sedikit teratur pada Abad V sebelum Masehi di zaman Yunani kuno. Adapun

diplomasi sebagai profesi yang dikenal sekarang dapat ditelusuri asal mulanya pada akhir abad pertengahan di Italia. Tapi ketentuan-ketentuan diplomasi baru dapat dipakai sebagai ukuran setelah Kongres Wina (1814) dan *Aix la Cappelle* (1818). Ketentuan-ketentuan diplomasi tersebut baru lebih diperlengkap lagi pada Konvensi Wina (1961).

Abad XX terutama membawa beberapa perubahan besar dalam sifat diplomasi. Satu di antaranya adalah perubahan dari "diploma rahasia" yang umum di abad-abad sebelumnya menjadi "diploma terbuka" di abad ini, yang pada mulanya juga dikenal dengan "diplomasi demokratis". Tuntutan terhadap diplomasi terbuka itu mencapai puncaknya di masa Perang Dunia I, dan pernyataannya secara klasik tercantum dalam pasal satu dari 14 pasal Prinsip Wilson yang diajukan ke depan Kongres Amerika Serikat tanggal 8 Januari 1918 di mana dikatakan bahwa perjanjian terbuka dari perdamaian (harus dicapai secara terbuka, kemudian sesudah itu tidak akan ada lagi persetujuan tersembunyi manapun, tetapi diplomasi akan tampil ke muka buat selama-lamanya secara terbuka di mata umum.

Prinsip diplomasi terbuka yang dicantumkan dalam Perjanjian Liga Bangsa-Bangsa dan kemudian dalam Piagam PBB pada hakikatnya sebagai umum diketahui adalah suatu hal yang tidak mungkin dapat dicapai. Perundingan antara negara-negara tidak dapat dilakukan secara terbuka, karena menyangkut soal-soal kompromi dan tawar-menawar. Harus dapat dibedakan antara perundingan, yaitu diplomasi dan keputusan akhir yaitu kebijaksanaan. Presiden Wilson sendiripun akhirnya percaya, bahwa keterangannya yang dikenal itu dipahami rakyat secara terlampau harfiah. "Ketika saya umumkan diplomasi terbuka," ia menulis kepada Senat tahun 1918, "maksud saya tidak untuk menghalangi adanya pembicaraan rahasia mengenai soal-soal yang genting, akan tetapi jangan dibuat lagi perjanjian-perjanjian rahasia dan setiap hubungan internasional, apabila telah diselesaikan harus (diumumkan secara) terbuka."

Dalam perkembangannya dari abad ke abad, dan dari kurun waktu ke kurun waktu, diplomasi banyak mengalami aneka perubahan. Sesuai dengan kemajuan zaman, diplomasi diberi julukan-julukan yang menarik. Di kalangan PBB muncul istilah "diplomasi koridor" atau "diplomasi parlemen", dan di luar PBB berkembang

pula nama-nama baru yang dikaitkan dengan diplomasi. Antaranya yang paling terkenal adalah 'diplomasi pingpong', kemudian 'diplomasi perjuangan', dan akhir-akhir ini muncul pula 'diplomasi cocktail'.

Politik Luar Negeri atau Kebijakan Luar Negeri?

Antara kedua istilah ini sebenarnya tidak ada perbedaan, kedua-duanya mempunyai arti yang sama. Apa yang disebut politik luar negeri adalah kebijaksanaan luar negeri. Politik luar negeri adalah strategi dan taktik yang digunakan oleh suatu negara dalam hubungannya dengan negara-negara lain. Dalam istilah luas, kata empat guru besar di perguruan tinggi California Selatan, "politik luar negeri adalah pola perilaku yang digunakan oleh suatu negara ketika memperjuangkan kepentingannya dalam hubungan negara-negara lain. Dia berhubungan dengan proses pembuatan keputusan untuk mengikuti pilihan jalan tertentu."

Dalam pada itu, David W. Ziegler menyatakan bahwa "aparatur (politik luar negeri) terdiri atas dua bagian pejabat-pejabat dalam negeri dan pejabat-pejabat luar negeri."

Robert Sirausz Hupe dan Stefan T. Possony menulis bahwa "Politik luar negeri dapat dibagi dalam dua kategori keputusan dan pelaksanaan."

Cecil V. Crabb Junior menulis "diperas sampai ke inti pokoknya politik luar negeri terdiri dari dua unsur: tujuan-tujuan nasional yang ingin dicapai dan cara-cara untuk mencapainya. Interaksi antara sasaran nasional dan sumber-sumber untuk mencapainya adalah mata acara negara. Dalam bumbu-bumbunya politik luar negeri segala bangsa, besar atau kecil adalah sama."

Menurut buku *Rencana Strategi Pelaksanaan Politik Luar Negeri RI (1984-1988)*, "Politik luar negeri adalah suatu kebijaksanaan yang diambil oleh pemerintah dalam rangka hubungannya dengan dunia internasional dalam usaha untuk mencapai tujuan nasional. Melalui politik luar negeri, pemerintah memproyeksikan kepentingan nasionalnya ke dalam masyarakat antarbangsa."

BAB II

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI POLITIK LUAR NEGERI RI

Politik Luar Negeri RI dipengaruhi oleh beberapa faktor. Bab ini mengidentifikasi sejumlah faktor yang mempengaruhi, jika tidak menentukan, politik luar negeri Indonesia. Faktor-faktor yang dimaksud adalah persepsi para pemimpin Indonesia atas batas-batas wilayah, peranan Indonesia dalam masalah-masalah internasional, dan hambatan-hambatan atas perilaku mereka yang ditentukan oleh berbagai hal yang ada di suatu negara. Budaya politik masyarakat Indonesia dan persepsi elite atas ancaman dari luar juga akan dikaji, karena hal ini mungkin memberikan isyarat atas perilaku politik luar negeri Indonesia.

Wilayah Indonesia dan Peranannya di Dunia Internasional

Persepsi para pemimpin atas wilayah Indonesia dan peranannya di dunia internasional adalah penting, karena hal ini akan memberi dampak pada perilaku politik luar negeri Indonesia. Namun demikian, persoalannya adalah dalam menentukan persepsi siapa yang harus diterima sebagai yang absah. Haruskah mereka yang merupakan elite dalam masalah politik luar negeri ataukah mereka yang merupakan para pimpinan Indonesia secara umum? Masuk akal untuk menganggap bahwa persepsi para pemimpin Indonesia yang bertanggung jawab dalam memformulasikan politik luar negeri Indonesia adalah penting. Namun demikian, dalam kasus Indonesia, para perumus kebijakan dalam negeri dan politik luar negeri seringkali adalah orang-orang yang sama. Ini terefleksikan dalam peran presiden, khususnya selama masa Demokrasi Terpimpin dan masa Orde Baru.

Sejarah dan tradisi Indonesia turut bertanggung jawab atas persepsi para pemimpin Indonesia dalam kaitannya dengan soal wilayah negara dan peranannya di dunia internasional. Indonesia, sebelum bulan Agustus 1945, dikenal sebagai Hindia Belanda, dan Indonesia saat ini pun masih dilihat melalui batas-batas penjajahan

Belanda. (Sejak tahun 1976, Indonesia juga termasuk Timor Timur bekas jajahan Portugis). Namun, banyak pemimpin Indonesia, khususnya kaum nasionalis praperang dan generasi 1945, melihat Indonesia sebagai kelanjutan dari dua kerajaan masa silam, Sriwijaya dan Majapahit.

Sebelum kemerdekaan, para pemimpin Indonesia berdebat mengenai batas-batas wilayah Indonesia merdeka. Sebagai misal, satu pandangan, diwakili oleh Mohammad Yamin, negarawan dan penyair nasionalis, mengajukan konsep "Indonesia Raya". Ia mengatakan bahwa puncak Kerajaan Majapahit adalah masa kemegahan terbesar dalam sejarah Indonesia. Mengutip karya Prapanca, penyair Jawa abad ke-14, Yamin mengatakan bahwa Indonesia, di bawah kekuasaan Majapahit, telah meliputi Hindia Belanda, Malaya (Malaysia), Borneo, Timor, dan Papua (New Guinea). Ia percaya bahwa suatu Indonesia yang merdeka harus meliputi wilayah Kerajaan Majapahit.

Namun demikian, Mohammad Hatta, yang kemudian menjadi wakil ketua panitia kecil rancangan undang-undang untuk negara baru, lebih berhati-hati. Ia memilih untuk membatasi batas-batas wilayah Indonesia sesuai dengan Hindia Belanda. Menurutnya, dengan memasukkan wilayah di luar wilayah Hindia Belanda, akan menciptakan kesan bahwa Indonesia adalah imperialistik. Hatta menunjuk imperialisme Jerman dan mengatakan bahwa Indonesia tidak harus menyamai perilaku seperti itu. Meskipun demikian selama perdebatan, Hatta mengalah dalam hal Malaya. Baginya jika masyarakat Malaya ingin bergabung dengan Indonesia atas kehendak mereka sendiri, dia tidak keberatan. Tetapi yang jelas, ia berpendirian bahwa Indonesia harus meliputi sedikitnya wilayah Hindia Belanda, tidak termasuk Papua New Guinea.

Soekarno, yang bertindak sebagai ketua panitia kecil rancangan undang-undang bagi Indonesia, mendukung pandangan Yamin. Ia mengatakan pada tanggal 11 Juli 1945, Indonesia bukanlah warisan Belanda dan wilayahnya perlu untuk tidak dibatasi hanya pada wilayah lama Hindia Belanda. Dalam pidatonya yang terkenal mengenai Pancasila yang disampaikan pada tanggal 1 Juni 1945, Soekarno merujuk pada dua kerajaan, Sriwijaya dan Majapahit, yang dalam pandangannya adalah "negara Indonesia yang bersatu". Tetapi penggambarannya mengenai wilayah sangat

tidak jelas. Dengan demikian, ketika Soekarno dan Hatta -memproklamasikan kemerdekaan Indonesia, negara baru ini dilihat melalui batas-batas wilayah Hindia Belanda.

Inspirasi yang berasal dari Sriwijaya dan Majapahit tidak pernah pudar. Hal ini karena Indonesia percaya bahwa kerajaan Majapahit di bawah Gadjah Mada mampu menyatukan seluruh Nusantara, kepulauan Indonesia. Karenanya tidak mengherankan bahwa universitas di Indonesia yang pertama didirikan setelah kemerdekaan adalah Universitas Gadjah Mada, nama dari Maha Patih Majapahit. Gadjah Mada juga dipakai sebagai nama kapal perang Indonesia dan juga polisi militer Indonesia memakai nama tersebut sebagai simbolnya.

Meskipun batas-batas dan dasar dari Kerajaan Majapahit masih diperdebatkan, beberapa orang mengatakan bahwa pengaruh Majapahit tidak meluas sampai di luar Jawa dan Majapahit bukan suatu negara kesatuan dalam pengertian modern, tetapi beberapa orang Indonesia, terutama para pemimpin politik dan beberapa akademisi, percaya akan prestasi besar Majapahit. Negara kesatuan tersebut makmur sejahtera dan hasil karya seninya bernilai tinggi.

Soekarno berulang kali merujuk pada Majapahit sebagai suatu negara-bangsa Indonesia kuno. Tetapi ia tidak menyebutkan bahwa Majapahit meluas di luar Hindia Belanda. Dalam pidatonya untuk Kongres Amerika (17 Mei 1956), Soekarno menyatakan bahwa wilayah Indonesia serupa dengan wilayah Hindia Belanda dan Irian Barat (sekarang Irian Jaya) adalah bagian darinya. Ia juga berpendapat bahwa Irian Barat adalah bagian dari "negara-bangsa", yang menjadi dasar Indonesia modern.

Presiden Soeharto juga terobsesi dengan Majapahit. Ia memberi nama satelit telekomunikasi Indonesia, Palapa, berasal dari buah kesukaan Gadjah Mada. Menurut legenda, Gadjah Mada mengangkat sumpah tidak akan memakan buah 'palapa' sampai ia dapat menyatukan seluruh Nusantara di bawah Kerajaan Majapahit. Soeharto percaya pada legenda ini dan menyatakan bahwa persatuan dan solidaritas Indonesia sekarang telah tercapai.

Meskipun para pemimpin Indonesia dewasa ini berulang kali menyatakan bahwa mereka tidak punya rencana mengambil wilayah lain, namun masih ada kecurigaan

berdasarkan catatan masa lalu Indonesia, terutama tahun 1963-1965 saat konfrontasi dengan Malaysia, dan dari pihak negara-negara tetangga Indonesia, hal ini mungkin tidak benar. Tampaknya mereka khawatir bahwa Indonesia mungkin mengakui *irredentism* dari wilayah Sriwijaya atau Majapahit, terutama jika para pemimpin yang tidak bertanggung jawab berada di kekuasaan yang mungkin memakai pembenaran sejarah (mitos) untuk mencapai tujuan-tujuan politik mereka. Tetapi kekhawatiran ini tidak dinyatakan secara jelas, karena adanya keinginan untuk mempertahankan hubungan baik dengan Jakarta.

Penting untuk dicatat bahwa penduduk Indonesia atas Timor Timur pada tahun 1976 sebagian dibenarkan oleh para pemimpin bangsa dalam kaitannya dengan soal etnis dan sejarah. Soeharto pun mengatakan bahwa Indonesia diundang oleh dua partai politik Timor Timur yang bagi masyarakat Indonesia adalah "saudara mereka".

Perlu diketahui bahwa Indonesia masih direpotkan oleh gerakan-gerakan separatis, terutama di wilayah yang baru saja dimasukkan ke dalam wilayah Republik. Karenanya, pemeliharaan "integritas kewilayahan" selalu menjadi isu peka bagi hubungan luar negeri Indonesia.

Jika persepsi wilayah Indonesia menimbulkan masalah dalam perilaku politik luar negerinya, maka peran negara dalam masalah-masalah internasional merupakan faktor penting dalam menentukan politik luar negeri Indonesia. Ukuran Indonesia (dalam arti penduduk dan wilayah) dan sumber-sumber alam meyakinkan para pemimpin bahwa negara ini ditakdirkan untuk memainkan peran utama dalam masalah-masalah internasional. Ketika Soekarno berkuasa, ia bersikeras agar Indonesia senantiasa dikaitkan dengan setiap masalah regional yang berhubungan dengan persepsi keamanan nasional. Dilaporkan bahwa ia merasa disepelkan ketika pembentukan Malaysia diumumkan tanpa memberikan rasa hormat pada Indonesia.

Soekarno memandang Indonesia bukan hanya sebagai negara penting di Asia Tenggara tetapi juga sebagai pemimpin di antara negara-negara Asia dan Afrika. Tidak mengherankan, melalui dorongan nasionalis, Ali Sastroamidjojo, dengan dukungan penuh dari Soekarno, Konferensi Asia Afrika I dilaksanakan di Bandung (1955). Selama periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965), Soekarno bahkan memperkenalkan konsep Nefos (*New Emerging Forces*) dan Oldefos (*Old Established*

Forces), dalam hal ini Indonesia adalah pemimpin Nefos. Dapat dimengerti, setelah Indonesia mengundurkan diri dari Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1964, Indonesia di bawah Soekarno, bekerja sama dengan Republik Rakyat Cina (RRC), mendirikan Conefo (*the Conference of New Emerging Forces*), yang bermarkas besar di Jakarta. Ini diharapkan menjadi Perserikatan Bangsa-Bangsa bagi negara-negara miskin. Suatu kali, Soekarno juga menjuluki Indonesia sebagai "Mercury" dari Dunia Ketiga. Dengan kata lain, Indonesia memandang dirinya ditakdirkan sebagai pemimpin Dunia Ketiga.

Bahkan pimpinan Partai Komunis Indonesia (PKI), D.N. Aidit, mencatat peran penting yang dimainkan oleh Revolusi Indonesia. Ia berpendapat bahwa "kemenangan revolusi Indonesia akan menandai suatu langkah besar ke depan dalam perjuangan antiimperialis, dan sinarnya akan memancar jauh, bahkan ke luar batas-batas Asia Tenggara".

Namun setelah jatuhnya Soekarno, para pemimpin Indonesia yang baru, pada awalnya tidak terlalu memperhatikan masalah-masalah internasional. Perhatian diberikan pada pembangunan dalam negeri, tetapi kemudian kegiatan-kegiatan yang menunjukkan bahwa keinginan Indonesia untuk memimpin front internasional tidak pernah pudar. Usaha Indonesia untuk mendirikan ASEAN, inisiatif yang diambil dalam mensponsori Pertemuan Informal Jakarta dalam soal isu Kamboja, keinginan untuk menjadi ketua Konferensi Gerakan Non-Blok, keputusan untuk menjadi tuan rumah peringatan ke-30 Konferensi Asia-Afrika, dan pengumuman resmi oleh Menteri Luar Negeri yang baru bahwa Indonesia akan memainkan peran pemimpin dalam masalah internasional, adalah indikator-indikator dari persepsi Indonesia atas perannya dalam masalah-masalah dunia. Dengan kata lain, Indonesia di bawah Soeharto juga berkeinginan untuk memimpin.

Tidak mengherankan bila kemudian Jenderal Soemitro, mantan Wakil Panglima Angkatan Bersenjata (1970-1974) dan saat ini adalah pengamat kritis mengenai politik luar negeri Indonesia, menganjurkan agar politik luar negeri yang berorientasi ke dalam dan tidak mau menonjol ini harus diganti dengan berorientasi ke luar dan profil tingkat tinggi. Ia menganjurkan agar Indonesia memulai memimpin dan membicarakan isu-isu kontroversial. Beberapa pengamat dari CSIS (*Centre for*

Strategic and International Studies) dapur pemikir pemerintah yang didirikan atas peranan Letnan Jenderal Ali Moertopo dan memiliki kaitan dengan Menteri Pertahanan, Jenderal Benny Moerdani), sebagai contoh, mengatakannya bahwa Indonesia adalah suatu kekuatan utama, atau sekurang-kurangnya "kekuatan menengah", dan harus bertindak seperti itu. Satu dari mereka menyatakan secara terang-terangan bahwa adalah wajar bagi Indonesia untuk memiliki suatu posisi yang berpengaruh—jika tidak memimpin—di wilayah Asia Tenggara.

Meskipun ada pernyataan ini, peran Indonesia dalam masalah-masalah internasional terhambat-oleh terbatasnya kapabilitas diri.

Kapabilitas

Dua pertanyaan dapat diajukan di sini: "Apakah Indonesia mampu menjalankan visi pemimpin?" dan "Dapatkah Indonesia benar-benar memimpin?". Suatu gambaran mengenai kapabilitas Indonesia dalam arti kinerja ekonomi, militer dan politik mungkin memerlukan sejumlah jawaban.

Pertama, Indonesia adalah negara kelima terpadat di dunia, berpenduduk melebihi 200 juta jiwa di mana 64,9% berusia di bawah 30 tahun. Namun demikian laju tingkat buta huruf di Indonesia sangat tinggi (15,8%) dengan 30,4% dari populasi tidak pernah menyelesaikan pendidikan dasar. Hanya 28,7% yang menempuh pendidikan dasar, sementara itu 1,9% memperoleh pendidikan lanjutan. Karenanya, kualitas tenaga kerjanya sangat rendah, sehingga sukar bagi Indonesia untuk memodernisasikan diri secara cepat. Sebab tanpa modernisasi yang cepat, kapabilitas Indonesia tetap terbatas.

Kedua, situasi ekonomi Indonesia secara historis tidak stabil. Laju inflasi di masa lalu sangat tinggi. Ketika Soeharto berkuasa, pemerintahannya mampu menurunkan inflasi. Meskipun demikian, di bawah pemerintahan Soeharto, uang rupiah Indonesia pernah didevaluasi sebanyak dua kali. Devaluasi yang terakhir pada tahun 1986 menyebabkan nilai rupiah anjlok sampai dengan 30%. Laju inflasi di tahun 1986 adalah 5,9%, dan 9,3% di tahun berikutnya. Utang luar negeri di bawah pemerintahan Orde Baru sangat besar, yang pada tahun 1989 mencapai \$53,11

milyar. Awal tahun 1994, meningkat menjadi \$90 milyar. Meskipun masalah utang ini tidak separah sebagaimana di beberapa negara Amerika Latin, tetapi hal ini sempat menjadi perhatian para pengamat.

PDB (Produk Domestik Bruto) Indonesia tergolong besar untuk ukuran Asia Tenggara. Pada tahun 1990 PDB berkisar Rp. 197.721.0 milyar (US\$ 107,29 milyar) dan pada tahun 1991 meningkat menjadi Rp. 227.463.0 milyar (US\$ 116,63 milyar). Minyak adalah sumber pemasukan dalam negeri terbesar untuk pembiayaan pembangunan. Penjualan minyak menghasilkan sekitar 60% dari penghasilan luar negeri tahunan Indonesia, paling tidak sebelum krisis Pertamina pada tahun 1975. Jatuhnya harga minyak di tahun-tahun akhir ini telah memaksa Pemerintah Indonesia menunda atau meninggalkan beberapa proyek pembangunan yang besar. Indonesia juga telah mendorong ekspor nonmigas dan ini telah meraih sukses. Kebijakan ini dikaitkan dengan liberalisasi bertahap dari ekonomi Indonesia. Akibatnya muncul sektor pengolahan baru. Tetapi proses perumusan kebijakan yang otoriter tetap berlangsung, dan hal ini pada akhirnya mungkin akan menimbulkan perselisihan dengan sektor swasta. Jika hal ini berlangsung, kemungkinan akan terjadi dalam jangka waktu panjang.

Meskipun demikian, minyak tetap menjadi komoditi ekspor yang penting bagi Indonesia. Tetapi persediaan minyak dan gas Indonesia semakin berkurang. Persediaan minyak Indonesia sekitar 8,3 milyar barel yang akan habis dalam jangka waktu 13 hingga 19 tahun. Melihat situasi ini, pemerintah telah memutuskan untuk membangun energi nuklir, untuk memenuhi permintaan penambahan daya yang meningkat. Meskipun rencana untuk membangun instalasi nuklir pertama direstui Presiden pada tahun 1989, namun para pejabat mengatakan bahwa instalasi tersebut tidak diharapkan beroperasi sampai tahun 2005.

Kekuatan militer Indonesia juga sangat terbatas. Angkatan Bersenjata terdiri dari 283.000 orang di mana 215.000 di angkatan darat, 44.000 di angkatan laut dan 24.000 di Angkatan Udara. Meskipun jumlah ini terbesar di antara negara-negara ASEAN, namun militer Indonesia bukan yang paling modern. Angkatan Udara dan Angkatan Laut tidak mempunyai perlengkapan yang memadai. Pada awal tahun 1989, Singapura menandatangani kesepakatan yang mengizinkan Indonesia mendapatkan

teknologi militer paling modern dengan imbalan penggunaan lapangan latihan di Indonesia bagi militer Singapura.

Di luar dari Angkatan Bersenjata yang ada, Indonesia juga memiliki 180.000 personil paramiliter dan 300.000 wajib militer. Timbul pertanyaan apakah Indonesia akan mampu menggunakan kekuatan militer secara efektif dalam arena internasional dalam waktu dekat ini? Tetapi militer Indonesia cukup kuat dalam menghadapi tantangan dari dalam negeri. Dalam hal ini, ada dua kelompok pemberontak bersenjata yang menjadi perhatian, yaitu Fretilin (Front Revolusioner untuk Kemerdekaan Timor Timur) di Timor Timur (sekitar 100 orang dengan senjata genggam) dan Organisasi Papua Merdeka (OPM) (beranggotakan sekitar 500-600 orang dan sekitar 100 bersenjata). Ada juga kebangkitan pemberontakan bersenjata di Aceh, tetapi skalanya kecil.

Dari segi wilayah, Indonesia terdiri dari sekurang-kurangnya 13.000 pulau, beberapa di antaranya tanpa nama. Pulau-pulau ini terbentang dari Sabang (Sumatera) sampai ke Merauke (Irian Jaya) dan sangat kaya akan sumber-sumber alam. Ini membuat Indonesia sebagai suatu kekuatan potensial. Tetapi negara ini tergolong sedang berkembang dan sumber-sumbernya belum semuanya tergali. Sesungguhnya kemampuan negara ini sangat terbatas dan akan tetap terbatas dalam waktu dekat ini. Dengan kata lain, Indonesia tidak terlihat memiliki kemampuan fisik untuk menjalankan politik luar negeri tingkat tinggi seperti yang diinginkan beberapa pemimpinnya.

Persepsi Terhadap Ancaman Asing dan Konsep Kepulauan

Dalam mempelajari politik luar negeri Indonesia, ada dua faktor yang harus diperhatikan, yaitu persepsi terhadap ancaman asing dan konsep kepulauan, yang keduanya mempengaruhi perilaku politik luar negeri Indonesia.

Pertama, pembicaraan kita arahkan mengenai persepsi ancaman asing. Meskipun pada tahun-tahun terakhir ini banyak pengamat berpendapat bahwa ancaman utama terhadap stabilitas politik Indonesia lebih berasal dari dalam daripada dari luar, tetapi persepsi ancaman asing masih tetap relevan terhadap politik luar

negeri Indonesia. Sebelum Soeharto memegang tampuk kekuasaan, ancaman eksternal dipahami datang dari negara-negara Barat. Elite tandingan percaya bahwa ancaman dapat juga datang dari blok Komunis, di mana Republik Rakyat Cina (RRC) terbayang besar di depan.

Selama era Soeharto, ancaman asing dianggap berasal dari negara-negara Timur atau Komunis, dalam hal ini yang dianggap paling berbahaya adalah RRC. RRC diduga telah terlibat dalam "kudeta 1965", dan Cina perantauan di Indonesia dipandang memiliki simpati terhadap Komunisme dan membiarkan diri mereka dimanfaatkan sebagai alat Beijing. Bukti- bukti saat ini memperlihatkan hal sebaliknya.

Sesungguhnya fobia Cina ini berakar dari sejarah Indonesia. Selama periode kolonial, masyarakat pribumi Indonesia merasa bahwa etnis Cina dilindungi oleh pemerintah Belanda dengan mengorbankan mereka, dan selama revolusi 1945, Cina bergandengan dengan Belanda melawan gerakan kemerdekaan Indonesia. Dan setelah pendirian RRC, kaitan antara Beijing dengan etnis Cina dipandang sebagai "bahaya keamanan" (*security risk*) oleh para jenderal antikomunis.

Dalam rangka untuk memahami politik luar negeri Indonesia, ancaman ini dipandang oleh para pemimpin, baik sipil maupun militer, harus diperhitungkan. Di antara para pemimpin Orde Baru, RRC dibandingkan dengan negara-negara Komunis yang lain, merupakan negara yang bereaksi emosional. Dalam suatu diskusi di seminar politik luar negeri pada tahun 1970, sebagai misal, para peserta dan pembicara sebagian besar menaruh perhatian pada isu RRC dan etnis Cina. Uni Soviet dan negara-negara Komunis lainnya tidak memperoleh banyak perhatian dari publik politik Indonesia. Dengan demikian, ketika Jakarta pada bulan Februari 1989 mengumumkan proses normalisasi dengan Beijing, pengumuman ini memperoleh perhatian luar biasa dari media massa Indonesia. Isu keamanansekali lagi menjadi dasar ketidaksepakatan terhadap "normalisasi dini" (*early normalization*).

Menurut para pemimpin Indonesia, RRC dianggap berbahaya dalam arti tidak hanya karena Komunis tetapi juga karena agresif. Meskipun tidak ada catatan mengenai tindakan militer yang pernah dilakukan RRC di luar negara-negara yang berbatasan dengannya, Indonesia seringkali mengutip invasi ke Jawa oleh Kublai

Khan selama Dinasti Yuan (abad ke-14) sebagai contoh dari agresifnya Cina terhadap Indonesia. Namun, para pengacau tersebut diusir keluar oleh masyarakat Jawa. Di masa silam, hubungan antara Cina Komunis dengan PKI dianggap membahayakan keamanan Indonesia. Dugaan keterlibatan RRC dalam "kudeta 1965", meskipun buktinya tidak meyakinkan, diungkapkan secara konsisten oleh para pemimpin Indonesia sebagai bukti dari maksud tersembunyi Cina terhadap Republik.

Para pemimpin generasi 1945 dan 1966 yang teringat "kudeta 1965" itu secara terus-menerus bersikap menentang RRC. Menarik untuk dicatat bahwa pemberontakan Komunis pada tahun 1926 dan 1948 di Indonesia lebih dikaitkan dengan Moskow dibanding Beijing, tetapi hal ini tidak mempengaruhi para pemimpin Indonesia. Tampaknya kecurigaan kuat para pemimpin Indonesia terhadap etnis Cina sebagai suatu kelompok dan persepsi mengenai seekor naga merah raksasa di utara mungkin menjelaskan kekhawatiran Indonesia atas Cina.

Di tahun-tahun belakangan ini, program modernisasi Cina juga menarik perhatian Indonesia. Militer Indonesia mengkhawatirkan modernisasi militer Cina akan merupakan ancaman bagi keamanan Indonesia. Barangkali Indonesia khawatir bahwa Cina berupaya untuk memainkan peran aktif di Asia Tenggara, khususnya di wilayah maritim Asia Tenggara, yang merupakan wilayah pengaruh Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari keinginan Indonesia untuk mensponsori berbagai lokakarya mengenai Laut Cina Selatan yang diakui oleh Cina dan juga beberapa negara Asia Tenggara sebagai wilayahnya.

Persepsi ancaman ini juga berkaitan dengan posisi Indonesia sebagai suatu negara kepulauan. Pada saat kampanye untuk membebaskan Irian Barat, para pemimpin Indonesia menyadari bagaimana rentannya ke-satuan wilayah Indonesia. Indonesia terdiri dari lebih 13.000 pulau yang dipisahkan oleh lautan. Penting bagi suatu negara untuk mengontrol wilayah perairannya. Mochtar Kusumaatmadja, seorang profesor hukum dan mantan Menteri Luar Negeri, berpendapat bahwa karena masalah politik dan keamananlah yang menyebabkan Pemerintah Indonesia memperkenalkan "Konsep Nusantara" (*Archipelago Concept*) pada Desember 1957. Sesungguhnya "Konsep Nusantara" seringkali berkaitan dengan pandangan nasionalis bangsa Indonesia. *Nusantara* adalah suatu istilah yang dipakai dalam Jawa Kuno

untuk merujuk negara-negara yang berdekatan dengan Singasari dan Majapahit. Sebagaimana diungkapkan sebelumnya, Gadjah Mada berhasil dalam menyatukan *Nusantara* di bawah Kerajaan Majapahit. Maka tidak mengherankan bahwa istilah *Nusantara* dirujuk.

Konsep Nusantara ini (juga dikenal sebagai Deklarasi Desember 1957) dianut oleh para pemimpin sipil maupun militer, menyatakan bahwa "seluruh perairan, yang mengelilingi di antara dan menyatukan negara Indonesia, tanpa mempertimbangkan perpanjangan luasnya adalah bagian integral dari wilayah negara Indonesia, karenanya bagian perairan dalam negeri atau nasional berada di bawah kedaulatan penuh negara Indonesia". Dengan kata lain, Deklarasi Indonesia menjadikan kedalaman laut wilayah perairan Indonesia. Tetapi Deklarasi mencatat bahwa "Indonesia akan menjamin keamanan pelayaran kapal-kapal asing di wilayah perairan Indonesia, bahwa mereka bukan merupakan ancaman bagi keamanan Indonesia".

Segera setelah pengumuman Deklarasi Desember 1957, Amerika Serikat, Inggris dan Australia menyatakan secara keras ketidaksetujuannya terhadap konsep *Nusantara*. Indonesia mengharapkan memperoleh dukungan dari negara-negara Dunia Ketiga selama Konferensi Hukum Kelautan pada tahun 1959, tetapi ini tidak terwujud. Pada tahun 1960 ketika Soekarno masih berkuasa, Deklarasi Desember 1957 dibuat menjadi undang-undang (UU). UU Perairan Teritorial Indonesia ini menggantikan Konsep Kelautan Teritorial tahun 1939 selama periode kolonial Belanda.

Undang-Undang tahun 1960 ini sangat penting karena memberlakukan konsep 12 mil wilayah perairan (tidak 3 mil sebagaimana yang dinyatakan oleh Konsep Kelautan Teritorial 1939). Akibat dari undang-undang baru ini, Mochtar Kusumaatmadja, yang kemudian menjadi Menteri Luar Negeri, menyatakan bahwa wilayah Indonesia yang hanya 2.027.087 kilometer persegi (tanah) diperluas menjadi 5.139.250 kilometer persegi (termasuk tanah dan laut), bertambah sebanyak 3.166.163 kilometer persegi. Presiden Soeharto dalam otobiografinya yang diterbitkan tahun 1989 mengungkapkan pernyataan yang sama di bawah undang-undang baru tersebut. Ia mencatat bahwa "wilayah daratan Indonesia sekitar 2.000.000 kilometer persegi,

tetapi dengan Konsep Nusantara, luas Indonesia menjadi lebih besar. Wilayah perairan yang akan di bawah kedaulatan Indonesia akan mencapai 3-000.000 kilometer persegi ditambah 800.000 kilometer persegi selat kontinental dan 300.000 kilometer zona ekonomi khusus". Kenyataannya, Indonesia di bawah pemerintahan Soeharto mengkonsolidasikan Konsep Nusantara dari era Soekarno dan mengembangkannya lebih jauh.

Pada tahun 1969, Indonesia mengajukan Hukum Selat Kontinental dan akhirnya berhasil menandatangani persetujuan mengenai selat kontinental dengan negara-negara tetangganya. Pada tahun 1973 Dewan Perwakilan Rakyat meloloskan "Wawasan Nusantara" (*Archipelago Outlook*) sebagai suatu konsep dan dimasukkan ke dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pandangan ini menegaskan bahwa darat dan laut merupakan satu kesatuan, seperti diwujudkan dalam istilah Indonesia "tanah-air" (*land and water*), yang berarti ibu pertiwi. Menurut Mochtar Kusumaatmadja istilah ini tidak ada dalam bahasa lain, dan ia menjelaskan kesamaan dan perbedaan antara dua konsep tersebut. Ia menyatakan bahwa Konsep Nusantara adalah konsep wilayah, sementara Wawasan Nusantara adalah konsep politik yang didasarkan pada konsep wilayah. Konsep ini menyatakan bahwa Indonesia disatukan, tidak dipisahkan, oleh laut. Hal ini menarik karena konsep ini membuat para pemimpin Indonesia cenderung untuk berpikir bahwa tanah dan air adalah satu. Angkatan Bersenjata Republik Indonesia kemudian mengembangkan doktrin pertahanannya segaris dengan *Wawasan Nusantara*.

Di bawah konsep wawasan nusantara, Indonesia menegaskan hak hukum atas seluruh selat di dalam wilayah Indonesia. Soeharto dalam otobiografinya menyatakan bahwa pada tahun 1976 ia membicarakan mengenai jalur lintasan kapal-kapal perang dengan Mochtar dan memutuskan agar kapal-kapal asing memberitahukan Indonesia terlebih dahulu sebelum izin pelayaran diberikan. Pada bulan September 1988, untuk sementara Indonesia menutup Selat Sunda dan Lombok, sehingga menimbulkan protes dari negara-negara besar. Jika Indonesia tetap bersikeras melanjutkan konsep ini, kemungkinan akan menimbulkan perselisihan dengan kekuatan-kekuatan utama di masa depan.

Konsep Nusantara juga merefleksikan perhatian Indonesia terhadap pemeliharaan persatuan nasional. Karena Indonesia terdiri dari berbagai kelompok etnis yang menempati berbagai pulau, selalu ada kemungkinan bahwa beberapa kelompok etnis memisahkan diri dari pemerintahan pusat. Hal ini merupakan ancaman potensial terhadap kesatuan wilayah Indonesia. Karenanya, persepsi Indonesia terhadap ancaman dan Konsep Nusantara/Wawasan Nusantara adalah dua faktor yang telah mempengaruhi dan akan menentukan perilaku politik luar negeri Indonesia.

Budaya Politik dan Elite Politik Luar Negeri

Faktor penting lainnya yang mempengaruhi politik luar negeri Indonesia adalah, tentu saja, budaya politik dari elite Indonesia, terutama elite politik luar negeri. Budaya politik Indonesia di sini didefinisikan sebagai tradisi dan nilai-nilai yang mempengaruhi perilaku politik masyarakat Indonesia. Ini termasuk budaya politik Islam nominal dan tradisi otoriter (beberapa menyebutnya sebagai "feodal").

Pengaruh dua subbudaya utama *abangan* dan *santri* menunjang pengkajian yang mendalam. Subbudaya ini sangat kuat dianut dalam masyarakat Jawa yang merupakan kelompok etnis mayoritas dan penting di Indonesia. Karenanya tidak mengherankan bila masyarakat Jawa cenderung mendominasi politik Indonesia.

Jawa *abangan* dikenal sebagai Islam nominal (atau liberal). Disebut juga *Agami jawi (the religion of Java)*, yang merupakan variasi dari Islam Jawa. Sistem kepercayaan ini merupakan campuran dari kepercayaan asli, Hinduisme, dan Islam. Unsur-unsur pra-Islam dari tradisi mereka masih sangat kuat. Adalah tidak mungkin untuk menghitung secara tepat berapa persen masyarakat Jawa yang diklasifikasikan sebagai *abangan*, tetapi beberapa pengamat mengatakan bahwa mereka merupakan mayoritas. Beberapa pemimpin Jawa, dapat diklasifikasikan sebagai *abangan*. Begitu pula sejumlah birokrat dan pemimpin militer juga berasal dari kelompok budaya-keagamaan ini. Karena kepercayaan pra-Islam mereka kuat, Jawa *abangan* menentang negara Islam. Mereka lebih menyukai negara Indonesia sekuler daripada Islam atau agama lain sebagai dasarnya.

Kelompok masyarakat Jawa lainnya dikenal sebagai *santri*. Dari segi jumlah, mereka lebih sedikit dan sangat aktif dalam sektor ekonomi. Tidak seperti mitra mereka kalangan abangan, santri lebih Islam dengan watak "fundamentalis". Mereka ingin mengislamkan masyarakat Indonesia (Jawa) dengan menghapuskan budaya pra-Islam. Beberapa di antara mereka menginginkan suatu negara Islam, atau sekurangnya ingin melihat suatu negara di mana Islam memainkan peran utama.

Perjuangan antara abangan dan santri Jawa dalam politik terwujud dalam persetujuan antara kelompok Pancasila dan kelompok Islam. Sebelum membicarakan persetujuan di antara mereka, penting untuk dicatat bahwa Indonesia adalah suatu masyarakat multietnis dan multiagama. Keberadaan dua subbudaya tersebut merupakan akibat dari penetrasi Islam yang tidak merata di kepulauan yang luas ini. Islam, yang tiba di pantai Indonesia pada abad ke-14, tidak pernah mencapai daerah pedalaman Jawa yang merupakan jantung dari kebudayaan Jawa. Masyarakat yang tinggal di sepanjang wilayah pantai lebih Islam dibandingkan dengan mereka yang lebih pribumi dan berasal dari pedalaman.

Tahun 1945, ketika Indonesia menjadi negara merdeka, Soekarno dapat memformulasikan ideologi Pancasila yang sebenarnya adalah konsep *abangan* mengenai suatu negara modern. Konsep ini termasuk Undang-Undang Dasar 1945. Ideologi Pancasila yang mengakui pluralisme keagamaan di Indonesia, tidak memberikan Islam suatu peran yang penting dalam negara, sekalipun 87% dari populasi Indonesia adalah beragama Islam. Tuntutan *santri* untuk memasukkan Piagam Jakarta, di mana tercantum suatu pasal yang mewajibkan bagi seluruh umat Islam untuk mematuhi hukum Syariah, ditampik, dan Piagam Jakarta ditolak dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Pancasila (atau pluralisme agama) telah dipertimbangkan sebagai ideologi negara Indonesia dari awalnya, tetapi tidak pernah secara keras diperjuangkan. Setelah Indonesia memperoleh kemerdekaan politik dari Belanda, kepemimpinan *abangan* sangat menaruh perhatian pada ideologi negara. Pemerintah telah berupaya untuk membuat seluruh masyarakat Indonesia, khususnya partai-partai politik, menerima Pancasila sebagai satu-satunya ideologi negara. Tetapi ini ditolak oleh dua partai politik Islam (Masyumi dan Nahdlatul Ulama yang dilihat sebagai partai *santri*).

Sebagai akibatnya, Soekarno membubarkan Dewan Konstituante dan memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar 1945.

Perseteraan antara dua tradisi (atau dua subbudaya politik) itu berlanjut dengan kemenangan *abangan*. Perlu dicatat bahwa istilah *abangan* digunakan di sini untuk merujuk, baik pada masyarakat Jawa maupun non-Jawa yang merupakan Islam liberal. Mereka bergabung dengan kalangan non-Islam dalam upayanya untuk mendirikan suatu negara sekuler di mana Islam tidak digunakan sebagai dasarnya. Pancasila adalah sebuah perwujudan dari budaya non-Islam atau Islam nominal. Budaya ini pertama kali terwujud dalam diri Soekarno, sebelum pemimpin nasional sekarang dan militer. Di bawah kepemimpinan Soeharto, tahun 1985, Pancasila disahkan sebagai satu-satunya ideologi bagi seluruh organisasi massa di Indonesia. Dengan demikian, politik Islam sebagai suatu ideologi mengalami kemunduran jauh. Konsekuensi subbudaya politik dominan, budaya *abangan/Pancasila*, terwujud dalam politik luar negeri Indonesia. Sebagai misal, Indonesia berkeinginan untuk menjadi pemimpin Gerakan Non-Blok daripada suatu Gerakan Islam. Indonesia mendukung Organisasi Pembebasan Palestina (PLO) berdasarkan pada prinsip kemerdekaan nasional daripada prinsip agama. Ini barangkali salah satu alasan penting, jika bukan alasan utama, dari ciri politik luar negeri Indonesia yang "non-Islam" dari dulu hingga sekarang.

Namun demikian adalah menyesatkan untuk mengatakan bahwa politik luar negeri Indonesia tidak pernah mempertimbangkan Islam. Pertimbangan tersebut ada terutama belakangan ini setelah kebangkitan kembali Islam di dalam negeri dan internasional. Sebagai perbandingan terhadap Malaysia di mana politik luar negerinya terhadap Timur Tengah sebagian besar dibentuk oleh pertimbangan Islam di bawah tekanan politik dalam negeri, maka Islam bukan faktor utama dalam menentukan politik luar negeri Indonesia.

Sesungguhnya, kedua buku Soeharto (buku nukilan dan otobiografi-nya) mengungkapkan dunia inti dari penguasa Jawa. Soeharto percaya bahwa seorang penguasa harus mengikuti tradisi Jawa. Sebagai seorang penguasa yang sangat kuat, ia melihat negara sebagai istananya dan setiap orang adalah pembantu yang selayaknya melayaninya. Ia adalah pusat kekuasaan dan lainnya harus mematuhi

perintahnya. Pikiran sederhana ini tentu saja agak menyimpang, tetapi sebagai masukan ke dalam sistem politik, dalam arti perumusan kebijakan tidak dapat disangkal. Koentjaraningrat, seorang antropolog terkenal, mengatakan bahwa "Masyarakat Indonesia ditata dari atas-bawah, dan dari pusat ke arah pinggiran. Kebijakan dan keputusan dari atasan tentu saja tetap merupakan faktor penentu yang penting dalam kehidupan sehari-hari".

Suatu pemahaman terhadap budaya politik Jawa dan hakikat otoriter pemerintah Orde Baru adalah perlu sebagai bekal untuk memahami lebih baik perumusan kebijakan politik luar negeri Indonesia yang sebagian besar ditentukan oleh Presiden.

Inti Jawa Indonesia (khususnya Jawa) sebagai pusat dunia juga relevan dengan politik luar negeri. Negara-negara Asia Tenggara yang dipengaruhi oleh budaya Hindu-Budha memiliki konsep takdir raja dan persepsi pusat-diri. Jawa yang memiliki sejarah yang panjang dan peradaban juga memiliki inti yang sama. Gunung Semeru dianggap sebagai gunung tertinggi di dunia. Raja-raja Jawa selalu memiliki berbagai gelar yang merefleksikan pandangan dunia mereka: Paku Alam, Mangkubumi, dan Hamengkubuwono adalah beberapa contoh. Mereka merefleksikan pentingnya nilai-diri. Dipandang dari sudut ini dapat dimengerti jika banyak pemimpin Indonesia menganggap Indonesia diarahkan untuk suatu peran kepemimpinan dalam masalah-masalah internasional.

Banyak lagi yang harus dikatakan mengenai elite politik luar negeri Indonesia. Sejak kemerdekaan hingga sekarang, Indonesia hanya memiliki dua presiden, Soekarno (1902-1970) dan Soeharto (1921-...). Mereka muncul sebagai orang kuat Indonesia, dan sebagai akibatnya politik luar negeri Indonesia tidak terhindari ditentukan oleh kedua pemimpin ini. Latar belakang Jawa *abangan* dan penolakan mereka untuk mempertimbangkan suatu "republik Islam" telah disebutkan. Penting untuk dicatat bahwa keduanya adalah produk revolusi atau gerakan nasionalis Indonesia. Soekarno termasuk generasi pertama, sementara Soeharto termasuk generasi kedua. Nasionalisme adalah penting bagi keduanya, dan mereka seringkali mengidentifikasi diri mereka dengan perjuangan antikolonial. Mereka cenderung curiga dengan pangkalan dan sekutu militer Barat meskipun Soeharto lebih toleran

dibandingkan dengan Soekarno. Ini adalah alasan utama Indonesia untuk tidak bergabung dengan setiap aliansi militer yang disponsori Barat.

Dengan mempelajari latar belakang Perdana Menteri Indonesia dan Menteri Luar Negeri, adalah mungkin untuk menyimpulkan bahwa *abangan* dan nasionalis sekuler cenderung menjadi dominan di antara para pembuat keputusan.⁶¹ Dari 11 Perdana Menteri yang pernah berkuasa sebelum Soekarno memperkenalkan sistem Demokrasi Terpimpin, ada 3 yang menonjol: Sutan Sjahrir dan Mohammad Hatta, keduanya dari Partai Sosialis Indonesia (PSI), dan Ali Sastroamidjojo, ketua Partai Nasional Indonesia (PNI). Meskipun demikian ada kalangan nasionalis Islam seperti Mohammad Natsir, Dr. Sukiman dan Burhanuddin Harahap yang mengabdikan sebagai Perdana Menteri, tetapi masa jabatan mereka terlalu pendek untuk memberikan banyak warna. Sukiman yang ingin membentuk suatu aliansi dengan Amerika Serikat dipaksa turun. Ini memperlihatkan pengaruh kuat dari nasionalisme Indonesia.

Ada 14 Menteri Luar Negeri sejak Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya. Di antaranya adalah Sjahrir dan Hatta. Tiga Menteri Luar Negeri di awal periode Republik yang dekat dengan Islam, adalah Ahmad Subardjo (pengacara), Haji Agus Salim (mantan wartawan) dan Moh. Roem (pengacara), tetapi mereka tidak menganjurkan agar politik luar negeri berdasarkan Islam, ini dikarenakan obsesi Indonesia terhadap nasionalisme dan persatuan nasional. Lainnya berasosiasi secara akrab dengan PNI atau organisasi non-Islam: Mukarto Notowidagdo (PNI), Sunarjo (pengacara, PNI), Anak Agung Gde Agung (pengacara, demokrat), Roeslan Abdulgani (politisi, PNI) dan Dr. Subandrio (dokter, PNI). Dari para Menteri Luar Negeri pra-Soeharto ini, yang terpanjang menjabat adalah Dr. Subandrio Quli (1959 - Maret 1966), yang memiliki hubungan erat dengan Soekarno.

Setelah Soeharto memegang kekuasaan, Adam Malik, seorang veteran politisi yang juga seorang wartawan terkemuka dan mantan anggota Murba (Partai Proletar Indonesia) ditunjuk sebagai Menteri Luar Negeri. Ia menduduki posisi tersebut dari tahun 1966 hingga 1978 ketika ia menjadi Wakil Presiden. Ia terlama menjabat Menteri Luar Negeri dalam sejarah modern Indonesia. Penggantinya, Mochtar Kusumaatmadja, adalah seorang profesor dalam hukum internasional, menduduki posisi ini selama hampir sepuluh tahun (1978-1988). Keduanya adalah "nasionalis-

sekuler" berpendidikan Barat. Menteri Luar Negeri yang baru, Ali (Alex) Alatas, seorang diplomat karier, dipilih tahun 1988 dan juga berasal dari kelompok yang sama.

Catatan Akhir

Politik luar negeri Indonesia lebih diformulasikan oleh elite daripada "massa" melalui proses demokrasi. Elite ini dipengaruhi oleh budaya politik dan pengalaman historis di saat merumuskan politik luar negeri. Latar belakang *abangan* dan perasaan nasionalisme yang kuat dari elite terwujudkan dalam politik luar negeri mereka. Ini dapat dilihat dalam kebijakan Indonesia terhadap Timur Tengah dan penolakan terhadap pangkalan militer asing. Penting untuk dicatat bahwa elite ini menyadari hak Indonesia sebagai pemimpin di kawasan Asia Tenggara, karena luasnya wilayah sejarah Indonesia. Tetapi kemampuan Indonesia yang terbatas telah menghambat perilaku internasional mereka. "Faktor-faktor yang menentukan" (*determinants*) yang dibicarakan di atas telah ber-gesekan dengan politik luar negeri Indonesia sepanjang tahun dari periode revolusi hingga era Soeharto.

BAB III

PERIODISASI POLITIK LUAR NEGERI RI SEBELUM ORBA

Pengantar

Berbagai faktor yang telah ditunjukkan dalam bab sebelumnya, seperti persepsi para pemimpin mengenai wilayah dan peranan Indonesia, budaya politik yang dominan dan kapabilitas Indonesia, telah mempengaruhi politik luar negeri Indonesia sepanjang masa mulai dari era revolusi hingga era Soeharto.

Politik luar negeri Indonesia sebelum Orde Baru, dapat dibagi dalam tiga periode, yakni, periode Revolusi (1945-1949), periode Demokrasi Parlementer (1950-1958) dan periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965).

Periode Revolusi (1945-1949)

Sebelum membicarakan politik luar negeri Indonesia selama masa revolusi, perlu mempertanyakan apakah ada politik luar negeri Indonesia sebelum Desember 1949? Beberapa pengamat berpendapat, sebelum masa tersebut, Indonesia bukan negara merdeka karena Belanda tidak memberikan kedaulatan Indonesia. Dengan demikian, sebelum tahun 1949-1950, Indonesia tidak memiliki politik luar negeri.

Kalangan nasionalis Indonesia berpendapat bahwa Indonesia telah menjadi negara berdaulat ketika kemerdekaan diproklamasikan. Negara didefinisikan sebagai pemerintah yang merdeka (republik), mempunyai batas-batas wilayah yang jelas (wilayah Hindia Belanda, meskipun sebelum Desember 1949 kalangan nasionalis tidak menguasai sepenuhnya) dan populasi (masyarakat Indonesia yang tinggal di wilayah Hindia Belanda). Selain itu, ketika kemerdekaan diproklamasikan, Pemerintahan Republik adalah satu-satunya pemerintahan di wilayah Nusantara, karena Jepang sudah menyerah pada tanggal 15 Agustus 1945, dan tentara sekutu baru tiba beberapa minggu kemudian. Setelah pertengahan bulan September, tentara

sekutu di bawah Inggris berusaha untuk mengembalikan kekuasaan Belanda di Indonesia. Tindakan ini menimbulkan pertempuran fisik antara mereka dengan masyarakat Indonesia yang sedang berjuang merebut kemerdekaan. Meskipun pada awalnya Republik Indonesia terbatas pada wilayah yang kecil dan tidak diakui oleh banyak negara besar, namun diakui oleh beberapa negara kecil (di Timur Tengah) dan beberapa negara besar (Uni Soviet di tahun 1948, sebelum Belanda memberikan kedaulatan pada Indonesia). Mengingat pada tahun 1945 Indonesia telah menjadi negara, politik luar negerinya juga dimulai pada tahun tersebut.

Dalam banyak kasus, fakta tetap menunjukkan bahwa Republik Indonesia mampu membangun suatu kedudukan di Jawa dan meluaskan pengaruhnya. Pemerintahan Republik menggunakan diplomasi untuk memantapkan kemerdekaan Indonesia dari Belanda. Dengan demikian, politik luar negeri selama periode ini digunakan Pemerintahan Republik untuk melancarkan tujuan ini. Periode yang dimaksud adalah periode revolusi, di mana "benih" politik luar negeri Indonesia ditaburkan.

Perlu dicatat bahwa pada tahun 1943, Jepang yang menghadapi kesulitan dalam memperoleh dukungan internasional, mulai memobilisir masyarakat lokal dan menjanjikan kemerdekaan bagi Indonesia. Tindakan ini bertujuan untuk menjamin dukungan Indonesia atas usaha perang Jepang. Kemerdekaan Indonesia di bawah dukungan Jepang dijadwalkan tanggal 18 September 1945. Namun pada tanggal 15 Agustus 1945, Jepang menyerah. Dua pemimpin terkemuka Indonesia, Soekarno dan Hatta, dipaksa oleh kelompok-kelompok revolusioner, kebanyakan adalah para pemuda, untuk memproklamasikan kemerdekaan Indonesia tanpa mempedulikan jadwal sebelumnya. Pada tanggal 17 Agustus 1945, kemerdekaan Indonesia diproklamasikan.

Pemerintahan pertama kali dibentuk di Jakarta dengan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebagai parlemen Indonesia. Soekarno ditunjuk sebagai Presiden sedangkan Mohammad Hatta sebagai Wakil Presiden. Namun Soekarno dan Hatta bukanlah satu-satunya aktor dalam politik Indonesia. Ada dua kelompok lain, yakni kelompok Sjahrir dan kelompok Tan Malaka, yang juga berpengaruh dalam perkembangan politik nasional. Kenyataan menunjukkan bahwa kehadiran kelompok-kelompok ini dicerminkan dalam hubungan luar negeri Indonesia. Para pemimpin ini

memiliki kesamaan, yakni mereka dipengaruhi ideologi sayap-kiri. Soekarno menyatakan dirinya sebagai seorang Marxis dan mengembangkan Marxisme menjadi Marhaenisme. Hatta adalah aktivis dalam gerakan yang berorientasi sosialis (misalnya Perhimpunan Indonesia di Belanda), dan Sjahrir serupa dalam orientasi politiknya. Tan Malaka adalah seorang komunis. Tidaklah mengherankan bila Soekarno, Hatta dan Sjahrir saling memahami selama masa revolusi dan bersatu dalam perjuangan menghadapi kelompok Tan Malaka.

Dua kelompok tersebut juga memiliki perbedaan dalam pendekatan untuk memperoleh kemerdekaan Indonesia. Sementara Soekarno/Hatta/ kelompok Sjahrir setuju cara diplomasi!, yakni menggunakan diplomasi dan tekanan internasional untuk memaksa Belanda memberikan kemerdekaan bagi Indonesia, sedang kelompok Tan Malaka memilih jalan perjuangan. Mereka berharap dengan memobilisasi rakyat maka dapat melawan kekuasaan kolonial. Namun demikian, Kabinet Soekarno, akibat pernah berkolaborasi dengan Jepang, pada awalnya tidak dapat diterima oleh kekuatan Sekutu dan Belanda. Ketika Sjahrir mengambil alih dan membentuk suatu pemerintahan, Belanda setuju untuk berunding dengannya karena ia pernah mempunyai sikap anti-Jepang.

Kelompok Tan Malaka yang menolak cara diplomasi untuk mencapai kemerdekaan Indonesia, memperoleh dukungan dari kelompok pemuda radikal dan Tentara Keamanan Rakyat (TKR) di bawah pimpinan Jenderal Soedirman. Kelompok Tan Malaka pada akhirnya membentuk "Persatuan Perjuangan" dan berhasil memaksa Sjahrir mengundurkan diri. Soekarno kemudian mengambil alih pemerintahan dan kemudian memilih kembali Sjahrir sebagai Perdana Menteri, dengan demikian perundingan dapat dilanjutkan. Persatuan Perjuangan kembali lagi mengupayakan peng-gulingan pemerintahan tetapi tidak berhasil.

Pada bulan Nopember 1946, di bawah kepemimpinan Sjahrir, sebuah perjanjian (Perjanjian Linggajati) disepakati antara Republik Indonesia dengan Belanda. Di bawah perjanjian ini, Belanda mengakui keberadaan Republik dengan wilayah meliputi Jawa, Madura dan Sumatera. Perjanjian ini juga menetapkan bahwa Republik dan Belanda akan bergabung bersama dalam membentuk suatu pemerintahan baru dengan bentuk federasi. Tetapi perjanjian ini tidak memperkokoh

Pemerintahan Sjahrir. Sjahrir terlibat dalam perselisihan dengan Menteri Pertahanannya, Amir Sjarifuddin, yang memperoleh dukungan dari banyak menteri dalam kabinet. Kabinet Sjahrir pada akhirnya berakhir. Kelihatannya posisi Sjahrir yang nonkomunis ditentang oleh Amir dan para simpatisannya yang radikal atau komunis.

Amir kemudian ditunjuk sebagai Perdana Menteri oleh Soekarno, dan perundingan dengan Belanda kembali dilanjutkan, di bawah pengawasan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Menarik untuk dicatat bahwa Amir tidak mampu mendapatkan lebih banyak konsesi dari Belanda; Perjanjian Renville yang akhirnya ditandatangani kurang menguntungkan dibandingkan dengan Perjanjian Linggajati. Di bawah Perjanjian Renville, tahun 1948, wilayah Republik berkurang menjadi hanya sebagian Jawa dan sebagian Sumatera. Partai-partai politik yang dominan di Indonesia menentang perjanjian tersebut, dan sebagai konsekuensinya Amir terlempar dari kabinet. Hatta, sebagai seorang moderat, dipilih Soekarno untuk menggantikan posisinya.

Hatta melanjutkan diplomasi Sjahrir. Selama periode Sjahrir, berbagai kontak telah dilakukan antara Indonesia dengan komunitas internasional untuk memperoleh dukungan atas kemerdekaan Indonesia. Haji Agus Salim, yang dapat berbicara bahasa Arab, dikirim ke Timur Tengah dan Afrika, dan tempat-tempat yang lain, untuk menggalang dukungan dari negara-negara Islam. Tahun 1947, Liga Negara-negara Arab (termasuk Mesir, Irak, Siria dan lainnya) mengakui Indonesia.

Uni Soviet pun antusias dalam mendukung kemerdekaan Indonesia. Namun Sjahrir dan Hatta curiga atas maksud baik Uni Soviet. Meskipun demikian, Uni Soviet kemudian datang dengan dukungannya, dan sebuah perjanjian yang dicapai dengan Suripno, seorang Indonesia yang komunis, yang saat itu berada di Praha. Soviet menghendaki Republik Indonesia mematuhi perjanjian dengan tukar-menukar perwakilan, tetapi Hatta yang sadar akan adanya Perang Dingin tidak ingin menciptakan kesan bahwa Indonesia berdampingan dengan Uni Soviet. Ini mungkin bukan kepentingan Indonesia yang terbaik. Pada tanggal 2 September 1948, sebelum pecah Peristiwa Madiun, Hatta berpidato di depan kelompok kerja KNIP yang kemudian isinya dikenal sebagai awal dari politik luar negeri Indonesia yang "bebas

dan aktif. Dalam pidatonya, ia bertanya "Apakah masyarakat Indonesia yang berjuang bagi kemerdekaannya harus memilih antara posisi pro-Soviet atau pro-Amerika? Dapatkah kita memiliki posisi lain dalam mencapai tujuan kita? Pemerintah berpandangan bahwa Indonesia tidak boleh menjadi "objek" dalam perjuangan politik internasional. Sebaliknya, harus menjadi "subyek" yang memiliki hak untuk membuat pilihannya sendiri, yakni, untuk mencapai kemerdekaan sepenuhnya... Namun kemerdekaan ini harus diperoleh melalui rasa percaya-diri" Pada tanggal 16 September 1948, ia selanjutnya mengelaborasi kebijakan ini. Mengulang apa yang ia katakan sebelumnya, Hatta menambahkan bahwa "politik luar negeri Indonesia harus ditentukan oleh kepentingan kita sendiri dan dijalankan sesuai dengan situasi dan kenyataan yang kita hadapi... politik Indonesia tidak dapat ditentukan oleh politik negara lain yang diputuskan berdasarkan atas kepentingan negara tersebut". Keputusan Hatta untuk tidak bersandar pada blok Soviet menimbulkan kemarahan banyak kelompok masyarakat Indonesia yang berhaluan kiri.

Amir, yang saat itu berada di luar kekuasaan, merasa geram dan kemudian memobilisasi massa untuk melakukan gerakan revolusioner. Kelompok Tan Malaka, dengan dukungan pemimpin PKI, Musso, membentuk kelompok lain untuk mengagitasi bagi suatu perubahan yang revolusioner. Kalangan komunis diberitakan memiliki rencana melakukan pemberontakan di tahun 1949, namun kejadian yang tidak terduga di Madiun menyebabkan perseteruan terbuka antara kelompok komunis dengan kelompok nonkomunis pada bulan September 1948. Dalam hal ini, Soekarno dan Hatta bersikap tegas sehingga mengakibatkan gagalnya pemberontakan tersebut. Tan Malaka, Musso, dan Amir terbunuh, dan hanya D.N. Aidit yang lolos melarikan diri. Ia memimpin PKI pada tahun 1950-an. Setelah Peristiwa Madiun, Amerika Serikat, di tengah-tengah suasana Perang Dingin, mulai secara terbuka mendukung kemerdekaan Indonesia. Tekanan diarahkan kepada Belanda untuk berunding dengan Indonesia.

Belanda mencari penyelesaian yang menguntungkan buat diri mereka sendiri. Mereka melakukan konfrontasi militer terhadap Republik. Yogyakarta jatuh ke tangan mereka, Soekarno dan Hatta ditangkap. Namun demikian, perang gerilya tetap berjalan karena tentara Indonesia menolak untuk menyerah. Perundingan kembali

dilanjutkan di Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan dukungan internasional terhadap Indonesia berdatangan. Amerika Serikat mendesak Belanda untuk mencapai persetujuan dengan Republik, dan mengancam mereka untuk tidak diberi bantuan. Konferensi Meja Bundar (KMB) pada akhirnya diadakan dan tercapai suatu perjanjian antara Republik dengan negara-negara dukungan Belanda, yang telah didirikan Belanda di Indonesia. Republik Indonesia Serikat berdiri, meliputi seluruh Hindia Belanda, kecuali Irian Barat (sekarang Irian Jaya), diputuskan kemudian. Kedaulatan politik secara resmi diberikan Indonesia pada bulan Desember 1949. Berdasarkan Perjanjian KMB di tahun 1949, Indonesia menjadi negara federasi dan bukan negara kesatuan. Kalangan nasionalis masih menganggap bahwa Belanda berupaya mengontrol Indonesia melalui negara-bagian bergaris etnis yang mereka dukung.

Periode Demokrasi Parlementer (1950-1958)

Meskipun mereka merasa khawatir, namun Indonesia dan Belanda menandatangani Perjanjian KMB, yang menghasilkan Republik Indonesia Serikat. Situasi politik pada waktu itu masih tidak stabil. Dalam bentuk federasi atau serikat yang longgar ini, negara-negara bergaris etnis yang didukung Belanda cenderung menimbulkan kecurigaan bagi Pemerintahan Republik Indonesia. Ada kecenderungan dari beberapa negara bagian untuk memperoleh kemerdekaannya sendiri. Pemberontakan bersenjata berlangsung di sejumlah daerah itu. Tantangan yang paling serius berasal dari Maluku, memproklamasikan kemerdekaannya sendiri pada bulan Mei 1950. Ini menandakan Republik Indonesia Serikat berakhir, dan akan muncul negara kesatuan, di mana kekuasaan ada di tangan kalangan Republik. Perjanjian KMB dibatalkan secara sepihak oleh kalangan nasionalis Indonesia. Kemudian Indonesia memasuki sejarah periode demokrasi parlementer di mana partai-partai politik menjadi aktor utama dan juga para perumus politik luar negeri Indonesia.

Sedikitnya ada empat partai politik utama: PNI (Partai Nasional Indonesia, partai "kelas pejabat" atau *priyayi* Jawa) yang memperoleh dukungan dari pegawai negeri dan beberapa Jawa *abangan*; PKI (Partai Komunis Indonesia) yang memperoleh

dukungan dari Jawa, baik *priyayi*, tani, *abangan*; NU (Nahdlatul Ulama) yang memperoleh dukungan dari Jawa dan para pedagang/pengusaha di kota-kota kecil di Jawa Tengah dan Jawa Timur; dan Masyumi (Partai Islam Modern) yang sebagian besar didukung oleh kalangan Islam dari pulau-pulau di luar Jawa.

PKI yang memperoleh 16,4% suara dalam pemilihan umum pada tahun 1955, tidak pernah merupakan bagian dari pemerintahan. Tidak satu pun dari tiga partai politik yang ada dapat memperoleh jumlah pemilih terbanyak, dan akibatnya mereka harus mendirikan suatu kabinet koalisi. PSI (Partai Sosialis Indonesia, Partainya Sjahrir) menjadi pemain kecil setelah pemilu 1955, dan ini berarti memudarnya kalangan *administrators* yang diwakili oleh Sjahrir dan Hatta dalam politik Indonesia. Kalangan "Pembuat Solidaritas" (*Solidarity Makers*), yang diwakili Soekarno, mulai memainkan peranan penting setelah pertengahan tahun 1950-an.¹² PNI, NU dan Masyumi curiga atas keberadaan PKI. Sehingga tidak mengherankan bila kemudian PKI dikeluarkan dari kabinet dan tidak dilibatkan secara langsung dalam pembuatan politik luar negeri.

Kabinet pertama (Desember 1949-September 1950) dipimpin oleh Mohammad Hatta yang seringkali dianggap sebagai arsitek utama politik luar negeri Indonesia. Ia menginginkan suatu pengakuan, baik dari negara-negara Barat maupun Komunis dalam rangka untuk melindungi apa yang ia pandang sebagai kepentingan nasional Indonesia. Ia menyebutnya sebagai "politik luar negeri yang bebas dan aktif", dan ia menolak untuk bersekutu dengan salah satu negara adidaya. Sebagaimana telah disebutkan, politik ini berasal dari tahun 1948, ketika Hatta menjadi Perdana Menteri dan Menteri Luar Negeri. Ia percaya bahwa demi kepentingan nasional, Indonesia dapat bersahabat dengan kedua blok yang ada dan tetap tidak terlibat dalam Perang Dingin. Dengan demikian, Indonesia membina hubungan diplomasi, baik dengan negara-negara komunis maupun nonkomunis. Jakarta juga memutuskan untuk mengakui Beijing daripada Taipei yang diakui Amerika Serikat sebagai perwakilan Cina.

Setelah Hatta, kabinet-kabinet Indonesia selanjutnya (Natsir, September 1950-April 1951 dan Sukiman, April 1951-April 1952) didominasi oleh Masyumi. Kebijakan nonblok Indonesia secara bertahap berubah, dan Indonesia mulai condong

ke Barat. Masyumi, yang curiga kepada komunisme, percaya bahwa PKI dengan dukungan Republik Rakyat Cina (RRC) dan unsur-unsur oposisi lainnya, berupaya untuk menggulingkan pemerintahan. Selama Kabinet Sukiman, yang juga seorang Masyumi, Indonesia menandatangani perjanjian "kerja sama keamanan" (*mutual security*) dengan Amerika Serikat dengan tujuan agar memperoleh bantuan politik, teknik dan ekonomi. Hal ini dianggap oleh masyarakat politik Indonesia sebagai pengkhianatan dari "politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif." Karenanya dapat dimengerti, bila perjanjian tersebut tidak diratifikasi oleh parlemen, selain juga bahwa perjanjian tersebut sempat menimbulkan gelombang protes keras dari berbagai kalangan, sehingga menyebabkan kejatuhan Kabinet Sukiman. Ini memperlihatkan sentimen anti-Barat — yang merupakan warisan revolusi — sangat kuat di Indonesia.

Kemudian, Kabinet Sukiman digantikan (Juli 1953-Agustus 1955; Maret 1956-April 1957) oleh kelompok yang didominasi PNI di bawah pimpinan Ali Sastroamidjojo. Ali, sebagai pengikut Soekarno, dikenal sebagai seorang nasionalis yang kukuh. Orientasinya sangat antikolonialis dan antiimperialis dan ia membina hubungan dekat dengan Soekarno. Di bawah Kabinet Ali ini, Indonesia menjadi tuan rumah dari konferensi Asia-Afrika yang monumental tahun 1955 di Bandung, dan menghasilkan apa yang dikenal sebagai "Sila Bandung" (*Bandung Principles*) yang menegaskan nonintervensi terhadap masalah-masalah domestik dari masing-masing negara, dan meningkatkan solidaritas masyarakat Asia-Afrika. Di bawah PNI ini juga, politik luar negeri Indonesia secara mendasar menjadi sangat nasionalistik. Isu mengenai Irian Barat (kemudian berubah nama menjadi Irian Jaya) muncul kembali, dan kampanye menentang Belanda menjadi semakin intens. Namun kampanye besar-besaran melawan Belanda itu hanya terjadi di saat periode Demokrasi Terpimpin, di mana partai-partai politik bukan lagi aktor utama dalam politik Indonesia.

Perlu dicatat di sini bahwa akibat berbagai gerakan separatis, masalah-masalah ekonomi dan beragam tradisi sosial-budaya, kabinet koalisi tidak pernah berlangsung lama. Konflik utama yang muncul adalah antara Soekarno, yang asli Jawa, dengan Hatta, yang berasal dari Sumatera, mengenai masalah-masalah ekonomi dan politik. Hal ini mengakibatkan pengunduran diri Hatta sebagai wakil presiden pada bulan Desember 1956. Tentara-tentara regional di Sumatera dan Sulawesi juga sangat aktif

dan berupaya untuk lebih merdeka dari pemerintahan pusat dalam soal-soal politik dan ekonomi. Maka dapat dipahami, bila hubungan mereka dengan pusat menjadi panas. Dengan meningkatnya peran oposisi, Kabinet Ali Sastroamidjojo (PNI) jatuh pada bulan Maret 1957, dan Undang-Undang Darurat (*martial law*), (yang baru dicabut tahun 1963) diberlakukan kembali. Soekarno menunjuk kabinet nonpartai, tetapi juga tidak berhasil menangani masalah-masalah ekonomi dan politik. Tentara-tentara regional menghendaki agar Mohammad Hatta kembali bergabung dengan pemerintahan, namun mereka akhirnya kecewa.

Sejak tahun 1957, PKI tumbuh semakin kuat. Dalam pertengahan tahun dalam pemilu di Jawa Timur, PKI telah muncul sebagai partai terbesar dengan mengorbankan PNI dan NU. Menjelang akhir tahun 1957, ketika PBB gagal menghasilkan suatu resolusi yang menghendaki Belanda berunding dengan Indonesia mengenai masalah Irian Barat, PKI dan PNI mengambil alih tanah-tanah milik Belanda. Khawatir PKI akan mengambil alih juga sektor-sektor perkebunan dan minyak, militer dengan cepat bergerak untuk menguasai perusahaan-perusahaan Belanda.

Kenyataan menunjukkan bahwa militer dan Presiden Soekarno berada di luar sistem parlementer, sehingga menyebabkan demokrasi parlementer tidak stabil. Soekarno, yang dipengaruhi oleh ideologi radikal (khususnya Marxisme), berusaha merangkul PKI masuk ke dalam pemerintah, tetapi partai-partai Islam dan militer berupaya menyingkirkan PKI ke luar sistem. Masyumi dan PSI secara aktif mendukung para perwira militer regional di Sumatera dan menuntut reformasi kabinet. Ketika tuntutan mereka ditolak, para perwira militer secara terbuka melakukan pemberontakan melawan pemerintah pusat dan menuntut Soekarno turun. Mereka menyatakan akan berupaya untuk menghentikan Indonesia menjadi negara komunis. Amerika Serikat bersimpati pada para pemberontak dan bahkan, suatu kali, mempertimbangkan untuk mengakui mereka sebagai pemerintah yang sah.¹⁶ Pada kenyataannya beberapa orang berpendapat bahwa CIA berada di balik pemberontakan karena Amerika Serikat melihat bahwa pemerintahan di bawah Soekarno bergerak condong ke arah kiri dan ini akan merugikan kepentingan Amerika Serikat di Asia Tenggara. Terdapat banyak bukti bahwa Amerika Serikat secara aktif mendukung

para pemberontak; seorang pilot Amerika tertembak jatuh sementara sedang memataimatai para pemberontak, sedangkan persenjataan dan logistik dikirim ke para pemberontak melalui Malaysia dan Singapura.

Soekarno menolak untuk menyerah. Jenderal A.H. Nasution, dan kemudian Menteri Pertahanan, mendukung Soekarno dan memutuskan untuk menghabisi pemberontakan. Dengan keberhasilan operasi militer, kekuatan pemerintah pusat meningkat. Rasa anti-Barat dan anti-Amerika tumbuh, dan sementara itu politik dalam negeri Indonesia bergerak semakin ke kiri. Dan ini juga terefleksi dalam perilaku politik luar negeri Indonesia.

Periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965)

Selama periode Demokrasi Terpimpin, Soekarno, PKI dan militer adalah tiga aktor politik utama. Politik luar negeri Indonesia lebih militan antikolonial dan anti-Barat. Di akhir periode ini, Indonesia secara tidak resmi bersekutu dengan negara-negara komunis dan sosialis.

Perlu dicatat bahwa periode Demokrasi Terpimpin dimulai tahun 1959, ketika Soekarno meninggalkan UUD RIS dan memberlakukan kembali UUD 1945 yang memberi lebih banyak kekuasaan pada presiden. Militer membutuhkan Soekarno untuk keabsahannya, sementara itu Soekarno memerlukan militer untuk menekan kekuatan oposisi. Dalam rangka untuk menghindari ketergantungannya pada militer, Soekarno membina Angkatan Udara dan PKI.

Sebagaimana diduga sebelumnya, dukungannya terhadap PKI tidak saja merupakan tindakan taktis. Secara ideologi, Soekarno memiliki simpati terhadap mereka. Dalam pidatonya di Hari Nasional tahun 1959, yang kemudian dikenal sebagai Manipol atau *Manifesto Politik*, Soekarno mengidentifikasi kekuatan kolonialis dan imperialis sebagai musuh utama Indonesia, dan ia menyatakan bahwa perjuangan Indonesia menentang kolonialis dan imperialis Barat harus dilanjutkan. Namun Soekarno gagal untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi dan politik dalam negeri. Untuk mempersatukan bangsa, ia melancarkan politik luar negeri yang militan dengan tujuan membebaskan Irian Barat. Militer mendukung kebijakan ini karena

keuntungannya jelas terlihat. PKI dapat mengambil manfaat dari situasi "revolusioner" ini.

Sebelum periode Demokrasi Terpimpin, Menteri Luar Negeri Anak Agung Gde Agung telah berusaha untuk berunding dengan Belanda. Jika saja Belanda memberikan apa yang dituntut Indonesia, maka mungkin hal ini akan membantu kelompok-kelompok moderat di Indonesia. Belanda tampak enggan melepaskan Irian Barat dan bahkan ada indikasi untuk mendirikan negara Papua Merdeka. Kebijakan Indonesia mengenai Irian Barat menjadi semakin militan. Lepas dari Barat dan Amerika Serikat, Indonesia bergerak lebih dekat ke Blok Timur, dan bahkan militer Indonesia memperoleh bantuan militer dari Moskow. Dalam kondisi seperti ini konfrontasi militer kelihatannya sudah tidak terelakkan lagi. Indonesia, didukung oleh Uni Soviet, bertekad untuk mendapatkan kembali wilayah yang "hilang". Amerika Serikat, melihat bahwa kepen-tingannya bukan terletak pada Indonesia yang pro-Soviet, mulai menekan Belanda agar "mengembalikan" Irian Barat kepada Indonesia sebagai sikap untuk menghindari malu (*ia face-saving gesture*). Diusulkan bahwa suatu referendum akan diadakan di Irian Barat untuk menentukan status dari bekas koloni ini.

Setelah masalah Irian Barat terselesaikan, politik luar negeri Indonesia tetap militan. Soekarno membagi dunia menjadi Nefos (*New Emerging Forces*) dan Oldefos (*Old Established Forces*) di mana Barat adalah bagian dari Oldefos. Ia mengelompokkan negara-negara Komunis dengan beberapa negara baru Asia dan Afrika dalam kategori Nefos. Ia secara implisit meletakkan Indonesia sebagai tokoh, jika bukan pemimpin, dari kekuatan-kekuatan yang baru muncul. Ia tetap curiga terhadap Barat. Sebagai tambahan, situasi ekonomi Indonesia tidak lebih baik, dan ada suatu keinginan dari sebagian pemimpin negara untuk mencari isu-isu yang akan mengalihkan perhatian masyarakat.

Segera setelah pengambilalihan Irian Barat sebagai bagian dari Indonesia, Soekarno melakukan kampanye untuk mencegah pembentukan Federasi Malaysia pada tahun 1963. Ini dikenal sebagai *Konfrontasi*. Soekarno merasa bahwa, sebagai pemimpin negara besar, seharusnya dimintai pendapat mengenai pembentukan ini. Ia tetap menaruh curiga atas kehadiran kekuatan militer asing di Asia Tenggara. Ia ingat

bahwa Malaysia/Singapura pernah digunakan oleh Amerika Serikat untuk mendukung para pemberontak di tahun 1950-an. Militer dan PKI mendukung kampanye konfrontasi Soekarno dengan alasan yang berbeda. Militer khawatir akan "pengepungan" (*encirclement*) atas Indonesia oleh Malaysia yang didominasi etnis Cina, sementara PKI berupaya menggunakan hal ini sebagai alasan untuk mendirikan Angkatan V yang terdiri dari kaum tani dan buruh, yang akan di bawah kontrol PKI.²² Soekarno mendukung ide PKI tersebut dan mengirimkan pimpinan Angkatan Udara, Omar Dhani, untuk berunding dengan RRC untuk pengadaan senjata-senjata ringan. Namun demikian, militer secara keras menentang pembentukan Angkatan V.

Amerika Serikat menaruh perhatian terhadap politik luar negeri Indonesia dan menginginkan Soekarno untuk meninggalkan politik luar negerinya yang agresif sebagai imbalan kembalinya bantuan Amerika Serikat. Namun Soekarno menolak tekanan Amerika, dan ini menciptakan ketegangan berkepanjangan pada hubungan Jakarta-Washington. Indonesia menjadi lebih berorientasi pada Blok Timur, dan bahkan keluar dari keanggotaan PBB pada tahun 1965 sebagai protes menentang masuknya Malaysia di Dewan Keamanan sebagai anggota tidak tetap.

Dengan membaiknya hubungan Blok Timur dengan Indonesia, gaya Indonesia di dunia internasional menjadi lebih radikal. Di saat Indonesia keluar dari PBB, Soekarno mengajukan dibentuknya CONEFO (*Conference of New Emerging Forces*) untuk menandingi PBB. Ide Conefo secara kuat didukung oleh Beijing, dan markas besarnya didirikan di Jakarta dengan bantuan RRC. Negara-negara komunis yang lain seperti Korea Utara dan Vietnam Utara tertarik untuk bergabung dengan kelompok baru ini. Dengan demikian poros Peking-Pyongyang-Hanoi-Jakarta terbentuk dengan aksi dan orientasi anti-Barat.

Hubungan Jakarta-Beijing selama periode Demokrasi Terpimpin tidak selalu lancar. Pada awalnya, Jakarta memperkenalkan kebijakan yang melarang orang asing (yakni etnis Cina) untuk terlibat dalam perdagangan eceran di wilayah pedesaan. Ini menghilangkan kehidupan ribuan "Cina perantauan" (*overseas Chinese*). Banyak dari para Cina perantauan yang warga negara RRC, bermigrasi ke kota-kota, dan sebagian bahkan meninggalkan Indonesia kembali ke Cina. Beijing berupaya untuk mengintervensi, namun hal ini menyebabkan hubungan Jakarta-Beijing memburuk.

Ternyata, ada kelompok anti-Cina yang berusaha meman-faatkan isu ini untuk melemahkan hubungan Jakarta-Beijing. Kelompok ini, dipimpin oleh militer, dapat lebih mendekatkan Indonesia ke Soviet. Ketika RRC menyadari bahwa masalah Cina perantauan hanya mengun-tungkan kelompok militer dan mendorong Indonesia lebih dekat ke Soviet, dengan segera Cina meninggalkan kebijakan "melindungi Cina perantauan". RRC memutuskan untuk membiarkan tindakan-tindakan diskriminasi dan berupaya mendapatkan kembali hubungan baik pemerintah Indonesia. Kemudian, ketika Soekarno mampu memapankan posisinya, ia membendung kampanye anti-Cina.

Politik luar negeri Indonesia yang militan dalam periode Demokrasi Terpimpin memboroskan sumber-sumber yang dimiliki Indonesia (terutama cadangan devisa). Inflasi tidak terkontrol. Dari bulan Desember 1962 hingga Desember 1963, laju inflasi berkisar 900% (beberapa pengamat mengatakan sekitar 500%). Kehidupan ekonomi terus memburuk, dan pada tahun 1965 mendekati keambrokan. Awal tahun 1961, Soekarno memperkenalkan konsep "Nasakom" (Nasionalisme, Agama dan Komunisme) dalam rangka untuk mempersatukan berbagai kekuatan sosial-politik. Ia bersikeras agar militer di-"Nasakom"-kan, tidak hanya spirit, tetapi juga dalam struktur. Hal ini ditolak, baik oleh Jenderal Yani (Menteri Pertahanan) maupun Jenderal Nasution (Kapala Staf Angkatan Bersenjata). Situasi politik sangat panas. Soekarno terus bermain dalam permainan keseimbangan kekuasaan tetapi terus memberi angin kepada PKI. Keseimbangan itu akhirnya ambruk dengan adanya kudeta 1965 yang menandai berakhirnya era Demokrasi Terpimpin.

Catatan Akhir

Politik luar negeri Indonesia sebelum Orde Baru dicirikan dengan nasionalisme yang kuat dan peran yang dominan dari para pemimpin sekuler dibandingkan pemimpin Islam. Para pemimpin yang dianggap telah kompromi dengan nasionalisme Indonesia tidak dapat bertahan, dan politik luar negeri Indonesia menjadi lebih militan bersama berjalannya waktu. Ini sebagian karena rencana Soekarno untuk mengalihkan

masalah-masalah dalam negeri ke persoalan-persoalan internasional. Bangkitnya PKI dan kelompok-kelompok sayap-kiri lainnya mendorong Indonesia untuk menjalankan politik luar negeri yang lebih agresif. Politik luar negeri Indonesia yang nasionalistik menjadi anti-Barat dan curiga akan kekuatan Barat. Soekarno menentang basis militer Barat di Asia Tenggara dan sikap ini terus bertahan setelah Soekarno jatuh. Meskipun pemerintahan Soeharto secara umum lebih berkiblat ke Barat, namun penentangan terhadap basis militer Barat tetap kuat, khususnya di kalangan sipil.

Sebagai tambahan terhadap perasaan anti-Barat ini, dasar-dasar politik luar negeri yang diperkenalkan Hatta, yakni politik luar negeri yang bebas dan aktif, tidak hanya menjadi kebijakan negara dalam era Soekarno, namun juga era Soeharto, meskipun masing-masing pemerintahan cenderung untuk memberikan penafsirannya sendiri terhadap dasar-dasar tersebut disesuaikan dengan tujuannya masing-masing.

BAB IV

HALUAN POLITIK LUAR NEGERI RI: POLITIK BEBAS AKTIF

A. Latar Belakang Perumusan Politik Bebas Aktif

Politik Bebas Aktif tidak dapat sepenuhnya dipahami, jika tidak mengikuti perkembangan dunia di saat-saat menjelang lahirnya Indonesia merdeka. Perang Dunia II yang sudah hampir berakhir, mula-mula pecah di Eropa (1939) dan meluas ke kawasan Asia-Pasifik ketika Jepang menyerang pangkalan Amerika Serikat di Pearl Harbour, Hawaii (Desember 1941).

Perang Pasifik

Bagian Perang Dunia II ini dikenal dengan sebutan Perang Pasifik atau Perang Asia Timur Raya. Dalam Perang Pasifik ini, angkatan perang Amerika Serikat di bawah Jenderal Mac Arthur dan Laksamana Chester Nimitz berhasil menggulung angkatan perang Jepang kembali ke negaranya. Sementara itu Laksamana Lord Louis Mountbatten menyerbu Birma dari Barat, dan bergerak ke Asia Tenggara. Dari Saipan dan Okinawa, angkatan udara Amerika Serikat membom kota-kota Jepang. Bom atom pertama dijatuhkan di kota Hiroshima (6 Agustus 1945), dan di kota Nagasaki (9 Agustus 1945). Uni Soviet menyatakan perang terhadap Jepang (8 Agustus 1945). Sebagai akibatnya kemudian Jepang menyerah tanpa syarat (15 Agustus 1945).

Beberapa bulan sebelum berakhirnya perang, wewenang dan tugas untuk menduduki wilayah Indonesia bagian barat diserahkan kepada Komando Asia Tenggara dengan Lord Louis Mountbatten sebagai panglimanya. Sedangkan Indonesia bagian timur mulai dari Kalimantan sampai ke Irian Jaya diserahkan kepada angkatan perang Australia. Segera ditentukan pula perjanjian-perjanjian perdamaian yang kemudian disusul dengan perjanjian-perjanjian dengan negara-negara yang kalah

perang: untuk Jerman Konferensi Postdam (2 Agustus 1948), dan untuk Jepang Konferensi Tokyo (2 September 1945).

Perang Dunia II telah membawa perubahan-perubahan pokok dalam situasi internasional. Perubahan-perubahan yang besar pengaruhnya terhadap politik bebas aktif, antara lain beralihnya pusat kekuasaan dunia dari Eropa di satu pihak ke Amerika Serikat, dan di pihak lain ke Uni Soviet, yang kemudian menjadi dua kekuatan raksasa dunia. Perubahan lain yang juga mempunyai pengaruh besar terhadap politik bebas aktif adalah meledaknya semangat nasionalisme dan antipenjajahan terutama di Asia Afrika.

Perang Dingin

Berhubung kedua kekuatan raksasa tersebut mempunyai sistem dan kepentingan yang sangat berbeda, maka dengan sendirinya terdapat perselisihan pendapat antara keduanya. Perselisihan itu sebenarnya telah mulai tampak ketika Perang Dunia II memasuki babak terakhir, terutama dalam menentukan nasib negara-negara yang kalah perang. Tetapi perselisihan tersebut baru memuncak dengan hebat setelah berakhirnya perang. Perkembangan hubungan kedua negara raksasa itu dalam masa pasca perang dikenal dengan nama Perang Dingin yang penuh dengan serba aneka ketegangan.

Dalam suasana Perang Dingin tersebut kedua kekuatan raksasa itu berlomba-lomba menyusun dan mengembangkan kemampuannya di semua bidang, baik politik, ekonomi, militer, budaya maupun propaganda. Kedua kekuatan itu membagi dunia dalam dua blok yang bersaing satu sama lain dalam menanamkan pengaruh masing-masing terhadap negara lain di dunia. Serta merta Perang Dunia II berakhir, Uni Soviet segera melebarkan sayapnya ke Eropa Timur dan kemudian usahanya itu merembet ke seluruh pelosok dunia, mula-mula lewat RRC, Korea Utara, Vietnam, dan lain-lain negara.

Amerika Serikat menyadari bahwa negara-negara di Eropa dan benua lainnya yang rusak akibat perang akan mudah dikuasai oleh Uni Soviet melalui partai-partai komunis setempat. Untuk mencegah hal tersebut Amerika Serikat melancarkan

serangkaian tindakan dalam bentuk rencana bantuan ekonomi yang didampingi oleh rencana bantuan militer. Bantuan ekonomi Amerika Serikat itu muncul di Eropa Barat dalam bentuk Rencana Marshall (*Marshall Plan*), dan untuk negara-negara berkembang dalam bentuk *Point Four*.

Untuk penyaluran bantuan militer, maka diciptakan pula Doktrin Truman dalam rangka menyelamatkan Yunani dan Turki dari cengkeraman Uni Soviet. Selanjutnya dengan maksud untuk membendung pengaruh komunis, Amerika Serikat mengadakan serentetan aliansi militer seperti NATO di Eropa, CENTO di Timur Tengah, dan SEATO di Asia Tenggara. Sejalan dengan itu diadakan pula ja-ringan perjanjian bilateral yang bersifat militer seperti halnya dengan Jepang, Korea Selatan, Taiwan dan lain-lain.

Sebagai jawaban, Uni Soviet tidak ketinggalan untuk membentuk *Comecon* dan Pakta Warsawa di Eropa Timur. Untuk menjangkau bagian dunia lain, Uni Soviet mengadakan pula serentetan yang dikenal dengan nama *Treaty of Friendship and Cooperation* dengan banyak negara di dunia secara bilateral.

Pembagian dunia dalam dua kutub seperti diuraikan di atas dikenal pula dengan sebutan bipolaritas, dalam mana masing-masing menuntut supaya semua negara di dunia ini menjatuhkan pilihannya kepada salah satu blok. Pilihan itu adalah demikian ketatnya, sehingga sikap tidak "pro" sudah dianggap "anti", sedangkan sikap netral dikutuk.

Lahirnya Politik Bebas Aktif

Perang Dunia II tidak saja menciptakan bipolaritas dalam hubungan internasional, tapi juga membawa perubahan mendasar dalam proses dekolonisasi. Sebagai akibatnya semangat kebangsaan secara merata meluap-luap dan meledak dalam bentuk perjuangan kemerdekaan terhadap penjajahan. Wilayah jajahan Belanda, Hindia Timur, yang diduduki Jepang selama Perang Pasifik tidak terkecuali. Dua hari sesudah Jepang menyerah, pada tanggal 17 Agustus 1945, jajahan Belanda itu menyatakan kemerdekaannya ke seluruh dunia.

Dengan proklamasi tersebut muncullah Indonesia sebagai negara merdeka di peta dunia, dan sesuai dengan tuntutan pembukaan UUD 1945 yang disahkan sehari kemudian, yaitu tanggal 18 Agustus 1945, yang dalam pembukaannya disebutkan, bahwa Indonesia berkewajiban "ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial", maka lahir pulalah politik luar negeri pemerintah RI yang dikenal dengan nama "Politik Bebas Aktif".

Kedudukan Indonesia dalam konstelasi politik dunia yang telah ditempa Perang Dunia II seakan-akan terjepit. Di satu pihak berada dalam wilayah pengaruh Barat, dan demi untuk mempertahankan kemerdekaannya harus bersiap-siap menghadapi pendaratan pasukan Sekutu yang antara lain mempunyai tugas menerima penyerahan tentara Jepang, tetapi secara terselubung terikat pada janji untuk membantu Belanda dalam memulihkan kembali jajahannya di bumi Indonesia.

Di pihak lain di dalam negeri, Indonesia menghadapi tekanan berat dari FDR/PKI yang menentang kebijaksanaan pemerintah RI. Menurut mereka "pertentangan yang ada di dunia ini adalah antara Blok Amerika Serikat dan Blok Uni Soviet, jadi revolusi Indonesia adalah bagian daripada revolusi dunia, maka Indonesia haruslah berada di pihak Rusia, barulah benar."

Keterangan PM Hatta di Depan BP KNI-Pusat

Wakil Presiden Mohammad Hatta yang waktu itu memimpin Kabinet Presidensiil dalam memberikan keterangan di muka Badan Pekerja KNIP (Parlemen), tanggal 2 September 1948, mengemukakan pernyataan yang merupakan penjelasan pertama tentang politik bebas aktif. Dalam keterangannya tersebut PM Hatta bertanya, "mestikah kita bangsa Indonesia yang memperjuangkan kemerdekaan bangsa dan negara kita, hanya harus memilih antara pro Rusia atau pro Amerika? Apakah tidak ada pendirian yang lain harus kita ambil dalam mengejar cita-cita kita?"

PM Hatta menjawab sendiri pertanyaannya dengan menggaris bawahi, "Pemerintah berpendapat bahwa pendirian yang harus kita ambil ialah supaya kita

jangan menjadi obyek dalam pertarungan politik internasional, melainkan kita harus tetap menjadi subyek yang berhak menentukan sikap kita sendiri, berhak memperjuangkan tujuan kita sendiri, yaitu Indonesia merdeka seluruhnya."

Selanjutnya PM Hatta mengatakan:

"Perjuangan kita harus diperjuangkan di atas dasar semboyan kita yang lama: Percaya akan diri sendiri dan berjuang atas kesanggupan kita sendiri. Ini tidak berarti bahwa kita tidak akan mengambil keuntungan daripada pergolakan politik internasional. Memang tiap-tiap politik untuk mencapai kedudukan negara yang kuat ialah mempergunakan pertentangan internasional yang ada itu untuk mencapai tujuan nasional sendiri. Belanda berbuat begitu, ya segala bangsa sebenarnya semacam itu, apa sebab kita tidak akan melakukannya? Tiap-tiap orang di antara kita tentu ada mempunyai simpati terhadap golongan ini atau itu, akan tetapi perjuangan bangsa tidak bisa dipecah dengan menuruti simpati saja, tetapi hendaknya didasarkan kepada realitas, kepada kepentingan negara kita setiap waktu."

". . .Jika perjuangan ini ditinjau dari jurusan komunisme, memang benar pendirian bahwa segala-galanya didasarkan kepada politik Soviet Rusia. Bagi seorang komunis, Soviet Rusia adalah modal untuk mencapai segala cita-cita, karena dengan Soviet Rusia bangun atau jatuhnya perjuangan komunisme. Soviet Rusia adalah pelopor dalam menyelenggarakan idealnya, sebab itu kepentingan Soviet Rusia dalam perjuangan politik internasional diutamakan. Kalau perlu untuk memperkuat kedudukan Soviet Rusia, segala kepentingan di luar Soviet Rusia dikorbankan, terhitung juga kepentingan kemerdekaan negara-negara jajahan, sebagaimana terjadi pada tahun 1935 dan seterusnya. Sebab menurut pendapat mereka, apabila Soviet Rusia yang dibantu tadi sudah mencapai kemenangannya dalam pertempuran dengan imperialisme, kemerdekaan itu akan datang dengan sendirinya."

"Tidak demikian pendirian seorang nasionalis, sekalipun kema-syarikatannya berdasarkan sosialisme. Dari jurusan politik nasional kemerdekaan itu, itulah terutama, sehingga segala tujuan dibulatkan kepada perjuangan mencapai kemerdekaan itu. Perhitungan yang terutama betapa aku akan mencapai kemerdekaan bangsaku dengan selekas-lekasnya. Dan dengan sendirinya perjuangannya itu mengambil dasar lain daripada perjuangan yang dianjurkan oleh seorang komunis. Kemerdekaan nasional terutama, siasat perjuangan dise-suaikan dengan keadaan. Oleh karena itu tidak dengan sendirinya ia memilih antara dua aliran yang bertentangan. Betapa juga besar simpatinya kepada aliran yang lebih dekat padanya, ia tetap memilih langkah sendiri dalam menghadapi soal-soal kemerdekaannya."

"Betapa lemahnya kita sebagai bangsa yang baru merdeka diban-dingkan dengan dua raksasa yang bertentangan, Amerika Serikat dan Soviet Rusia, menurut anggapan pemerintah kita harus tetap mendasarkan perjuangan kita atas adagium: percaya kepada diri sendiri dan berjuang atas kesanggupan yang ada pada kita."

Dalam keterangannya tersebut, PM Hatta tidak sekalipun menyebut kata-kata politik bebas aktif, tetapi hal itu tidak usah diragukan, karena dalam keterangan pada kesempatan lain beliau telah berulang kali menyebut istilah politik bebas aktif, apabila menyebut politik luar negeri RI. Lagi pula keterangannya tanggal 2 September 1948 tersebut berjudul *Mendayung antara Dua Karang* yang artinya tidak lain dari

politik bebas aktif. "Mendayung" sama artinya dengan upaya (aktif), dan "antara dua karang" adalah tidak terikat oleh dua kekuatan adikuasa yang ada (bebas).

Perkembangan Politik Bebas Aktif dari Kabinet ke Kabinet

Keterangan Kabinet Natsir kepada Parlemen pada bulan September 1950, juga meninjau politik luar negeri dari segi pertentangan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet; antara lain disebutkan: "Antara dua kekuasaan yang timbul, telah muncul persaingan atas dasar pertentangan ideologi dan haluan yang semakin meruncing. Kedua belah pihak sedang mencari dan mendapatkan kawan atau sekutu, membentuk golongan atau blok: Blok Barat dan Blok Timur. Dengan demikian pertentangan paham dan haluan makin meluas dan mendalam, sehingga menimbulkan keadaan perang dingin dan dikuatirkan sewaktu-waktu akan menyebabkan perang di daerah perbatasan antara dua pengaruh kekuasaan itu. Dalam keadaan yang berbahaya itu Indonesia telah memutuskan untuk melaksanakan politik luar negeri yang bebas. Dalam menjalankan politik yang bebas itu kepentingan rakyatlah yang menjadi pedomannya, di samping itu pemerintah akan berusaha untuk membantu tiap-tiap usaha untuk mengembalikan perdamaian dunia, tanpa jadi politik oportunist yang hanya didasarkan perhitungan laba dan rugi, dan tidak berdasarkan cita-cita luhur."

Keterangan Kabinet Sukiman kepada Parlemen pada bulan Mei 1951 mengatakan antara lain: "Politik luar negeri RI tetap berdasarkan Pancasila, pandangan hidup bangsa yang menghendaki perdamaian dunia. Pemerintah akan memelihara hubungan persahabatan dengan setiap negara dan bangsa yang menganggap Indonesia sebagai negara dan bangsa bersahabat, berdasarkan saling menghargai, saling menghormati. Berhubung dengan adanya ketegangan politik, yaitu antara Blok Uni Soviet dan Blok Amerika Serikat, maka pemerintah Indonesia tidak akan menambah ketegangan itu dengan turut campur dalam perang dingin yang merajalela antara dua blok itu. Atas pendirian di muka, maka Republik Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentu menggunakan forum PBB tersebut untuk membela cita-cita perdamaian dunia." Kabinet Wilopo menerangkan

kepada Parlemen pada bulan Mei 1952 antara lain: . . . asal mulanya pemerintah menyatakan sikap bebas dalam perhubungan luar negeri, ialah untuk menegaskan bahwa berhadapan dengan kenyataan adanya dua aliran bertentangan dalam kalangan internasional yang mewujudkan dua blok: yaitu Blok Barat dengan Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya dan Blok Timur dengan Soviet dan teman-temannya, Republik Indonesia bersifat bebas dengan makna:

1. Tidak memilih salah satu pihak untuk selamanya dengan mengikat diri kepada salah satu blok dalam pertentangan itu, dan
2. Tidak mengikat diri untuk selamanya; akan tidak campur atau akan bersikap netral dalam tiap-tiap peristiwa yang terbit dari pertentangan antara dua blok itu tadi.

Sebaliknya, kemudian oleh karena keterangan sikap yang semata-mata bersifat negatif itu, ternyata menimbulkan salah paham atau sedikit keragu-raguan dalam kalangan aliran-aliran politik kepartaian dalam negara ataupun pada pihak dua blok yang bertentangan itu, atau salah satunya. Dalam sesuatu soal atau peristiwa yang timbul yang mengenai pertentangan antara dua blok itu Republik Indonesia telah mendasarkan sikapnya kepada politik bebas aktif dengan mengingat:

1. Paham tentang niat dan tujuannya sebagai anggota yang ikhlas, setia dan bersungguh-sungguh daripada Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan
2. Pandangannya tentang kepentingan negara lain bangsanya yang berpengaruh besar pada jangka masa dekat ataupun masa jauh.

Dengan pengecualian politik luar negeri RI di masa antara 1960 sampai 1965, pemerintah berikutnya senantiasa tetap berpegang teguh kepada prinsip bebas aktif dalam pelaksanaan politik luar negerinya sesuai dengan keterangan PM Hatta tanggal 2 September 1948 tersebut.

B. Ciri-ciri Politik Bebas Aktif

"Bebas" dan "Aktif dalam hampir semua pernyataan resmi pemerintah keduanya disebut sebagai sifat politik luar negeri RI. Tapi dalam pernyataan resmi lainnya ditambahkan pula sifat-sifat lain se-perti "antikolonialisme", atau

"antiimperialisme", dan di samping itu ada pula yang mencantumkan "mengabdikan kepada kepentingan nasional" dan sebagainya, sebagai sifat politik bebas aktif. Sebenarnya, jika dokumen-dokumen pemerintah diteliti secara saksama, maka akan dapat disaksikan bahwa hingga kini belum ada keseragaman dalam penentuan sifat politik bebas aktif itu.

Sebagai contoh marilah kita lihat Ketetapan MPRS No. XII/5 Juli 1966, yang di dalamnya disebut, bahwa sifat politik luar negeri adalah: (a) Bebas Aktif, Anti-Imperialisme dan Kolonialisme . . . dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia . . . (b) mengabdikan kepada kepentingan nasional dan Amanat Penderitaan Rakyat.

Sedangkan dalam dokumen "*Rencana Strategi Pelaksanaan Politik Luar Negeri RI*" (1984-1989) yang telah ditetapkan oleh Menteri Luar Negeri RI tanggal 19 Mei 1983, dijelaskan bahwa sifat Politik Luar Negeri adalah: (1) Bebas Aktif . . . (2) Anti-Kolonialisme . . . (3) Mengabdikan pada Kepentingan Nasional dan . . . (4) Demokratis.

Dalam risalah "Politik Luar Negeri" yang disusun oleh Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan (Litbang) Masalah Luar Negeri Departemen Luar Negeri, Suli Suleiman, dan kini dipakai sebagai referensi yang pokok dalam kuliah-kuliah Lemhanas, Seskoal, dan Seskoau yang disebut sifat politik luar negeri hanya Bebas Aktif serta Anti Kolonialisme dan Anti Imperialisme saja.

Oleh karena belum adanya keseragaman, maka penulis cenderung untuk menggunakan kata-kata ciri-ciri dan sifat secara terpisah dalam menguraikan atribut politik bebas aktif. Sebenarnya makna dari ciri-ciri dan sifat adalah sama, dengan sedikit perbedaan. Ciri-ciri atau ciri-ciri khas biasanya disebut untuk sifat yang lebih permanen, sedangkan kata sifat memberi arti sifat biasa yang dapat berubah-ubah.

Dengan demikian, karena "Bebas" dan "Aktif merupakan sifat yang melekat secara permanen pada batang tubuh politik bebas aktif, penulis menggolongkannya sebagai ciri-ciri politik bebas aktif, sedangkan "Anti Kolonialisme" dan "Anti Imperialisme" menyebutnya sebagai sifat. Adapun istilah-istilah lain seperti "mengabdikan kepada kepentingan nasional", "ikut serta melaksanakan ketertiban dunia", "demokratis" dan sebagainya barangkali lebih tepat, jika dicarikan atribut yang lebih pantas daripada hanya menyebutnya sebagai sifat belaka.

Perlu diberikan penjelasan yang sedikit lebih mendalam mengenai pengertian 'bebas'. Perkataan bebas dapat diberi makna yang kurang baik, apabila dengan bebas dimaksudkan perbuatan yang sewenang-wenang dan tidak bertanggung jawab. Dalam hubungan penjelasan ciri-ciri politik luar negeri Indonesia, perkataan bebas dalam arti yang kurang baik itu dapat sejauh mungkin dikesampingkan, mengingat politik luar negeri Indonesia memang bukan politik yang tidak bertanggung jawab.

Sebaliknya terdapat beberapa usaha yang ditujukan untuk memberikan makna yang lebih tepat tentang ciri-ciri bebas itu. Sebagai contoh dikemukakan pendapat yang mengatakan, bahwa "perkataan bebas dalam politik bebas aktif tersebut mengalir dari kalimat yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 sebagai berikut: supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas.

Jadi menurut pengertian ini, dapat diberi definisi sebagai "berkebebasan politik untuk menentukan dan menyatakan pendapat sendiri terhadap tiap-tiap persoalan internasional sesuai dengan nilainya masing-masing tanpa *apriori* memihak kepada suatu blok.

Bekas Menteri Penerangan Ali Murtopo dalam pidato pengarahannya pada diskusi panel di Gedung Joang, Jakarta, tanggal 23 April 1979, berkenaan dengan Triwindu Konferensi AA memberikan pula arti lain mengenai perkataan bebas dalam politik bebas aktif tersebut. Menurut beliau "politik luar negeri bangsa Indonesia ialah bebas aktif dengan batas mengabdikan kepada kepentingan nasional. Karena kalau kita tidak memberikan batasan tentang bebasnya politik bebas aktif itu, yaitu bebasnya ke mana dan untuk siapa, maka ini akan membahayakan bangsa Indonesia. Maka dari itu batas atau limit dari politik bebas aktif terletak pada nilai apakah politik itu menguntungkan bangsa Indonesia dalam perjuangan atau tidak.

Kemudian Menlu RI Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja dalam ceramahnya di depan para Manggala P4 di Jakarta, 12 Februari 1980, mengenai corak bebas aktif dari politik luar negeri Indonesia memberikan pula penjelasan yang mengatakan, bahwa "bebas dalam pengertian bahwa Indonesia tidak memihak pada kekuatan-kekuatan yang pada dasarnya tidak sesuai dengan kepribadian bangsa sebagaimana dicerminkan dalam Pancasila.

Penjelasan Menu RI tersebut meskipun tidak menyimpang dari pengertian umum, namun mempunyai arti khas, karena beliau mengaitkannya kepada falsafah Pancasila.

Barangkali penjelasan yang paling lengkap mengenai pengertian bebas dari politik luar negeri kita akan terungkap secara lebih meyakinkan, apabila penjelasannya itu dihubungkan dengan Pancasila. Wakil Presiden Mohammad Hatta menguraikan, bahwa "Pancasila merupakan salah satu faktor obyektif yang berpengaruh atas politik luar negeri RI, oleh karena Pancasila sebagai falsafah negara mengikat seluruh bangsa Indonesia, sehingga golongan atau partai politik mana pun yang berkuasa di Indonesia, tidak dapat menjalankan suatu politik negara yang menyimpang dari Pancasila.

Dan pada kesempatan lain beliau mengatakan bahwa "Pancasila adalah pedoman politik bebas aktif. Seperti telah umum diketahui bahwa Pancasila sebagai suatu ideologi berbeda dari ideologi liberal yang dianut Barat, dan juga tidak sama dengan ideologi komunis yang dianut oleh Timur.

Pancasila di satu pihak tidak dapat membenarkan konsepsi liberal yang lebih mengutamakan kepentingan perorangan dari kepentingan kolektif dalam masyarakat. Di pihak lain Pancasila tidak pula dapat menerima konsepsi komunis yang hanya mementingkan nilai kolektif dalam masyarakat manusia.

Meskipun demikian Pancasila tidak menolak unsur-unsur positif yang terkandung dalam kedua ideologi tersebut. Di samping misalnya menjunjung tinggi martabat manusia, pada waktu yang sama membatasi kepentingan kolektif masyarakat. Dalam hal ini menurut Pancasila, kepentingan perorangan berhenti pada tapal batas kepentingan kolektif. Keampuhan Pancasila terletak dalam keserasian dan keseimbangannya. Sama halnya bahwa Indonesia yang menganut falsafah Pancasila tidak dapat dikatakan negara sekuler justru karena adanya sila pertama, yakni Ketuhanan Yang Mahaesa, meminjam kata Bung Hatta "merupakan sumber yang tidak hanya semata-mata rasional, tapi bila buntu jalan, atau sekali-sekali sesat jalan, ada unsur gaib yang memberikan petunjuk yang akan mendorong kita ke jalan yang benar.

Begitu pula sebaliknya Indonesia tidak dapat disebut sebagai negara agama atau negara Islam, karena meletakkan Sila Ketuhanan pada urutan pertama yang pada gilirannya menyinin sila-sila lainnya. Hal ini sesuai pula seperti yang tercermin dalam pidato pembukaan Menteri Agama RI, Munawir Sjadzali, pada Seminar Internasional yang diadakan di Jakarta tanggal 13 Agustus 1985, ketika beliau menandakan, bahwa "Indonesia dari sudut UUD bukanlah negara Islam, meskipun penduduknya 90% menganut agama Islam, tapi juga Indonesia bukan negara sekuler. Indonesia adalah negara Muslim dengan Pancasila sebagai falsafah dasarnya.

Dengan demikian jelaslah, bahwa politik luar negeri Indonesia yang landasannya adalah Pancasila tidak bisa lain dari politik yang mencari jalan tengah sendiri antara Dunia Kapitalis Barat dan Dunia Komunis Timur tanpa mengikatkan diri kepada ketentuan blok yang dipimpin oleh Amerika Serikat, maupun yang dipimpin oleh Uni Soviet.

Akhirnya untuk menghindarkan salah paham yang sering kali terjadi dalam penafsiran pengertian bebas, kiranya penting untuk lebih mempertegas dengan membedakan antara dua istilah yang sering digunakan secara bergiliran dengan pengertian yang sama. Kedua istilah itu adalah kata kerja "tidak memihak" dan "tidak mengikat".

Politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif sebenarnya adalah politik yang "tidak mengikat" diri dengan ketentuan militerer negara adikuasa, tetapi bukan sama sekali yang "tidak memihak." Dalam pelaksanaannya politik bebas aktif kadang-kadang memihak Barat dan kadang-kadang memihak Timur. Hal tersebut tercermin dari pemberian suaranya di PBB. Menurut statistik, antara tahun 1951 dan tahun 1957, Indonesia 89 kali mendukung (memihak) Amerika Serikat, dan 91 kali mendukung (memihak) Uni Soviet; 80 kali abstain dan 68 kali bersama-sama dengan kedua negara adikuasa tersebut.

Di samping ciri-ciri bebas, politik luar negeri Indonesia adalah juga aktif. Dengan ciri-ciri aktif dapat disanggah anggapan keliru yang mengatakan bahwa politik bebas aktif adalah politik netral. Dalam hubungan ini Wakil Presiden Drs. Mohammad Hatta dalam tulisannya yang berjudul *Politik Luar Negeri Indonesia* tahun 1953 juga

menandakan, bahwa "Politik luar negeri Indonesia bukanlah politik netral, karena tidak ditempa dalam hubungan negara-negara yang sedang berperang, tetapi dengan tujuan memperkokoh dan memperjuangkan perdamaian.

Politik bebas aktif sejak lahirnya sudah ditakdirkan aktif. Pembukaan UUD 1945 alinea pertama mengumandangkan: "Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa, dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas bumi harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan." Kemudian dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat dicanangkan pula bahwa Indonesia berkewajiban untuk "ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial." Bagaimana gerangan dapat "menghapuskan penjajahan di atas bumi" dan bagaimana pula mungkin "ikut serta melaksanakan ketertiban dunia", apabila Indonesia menjalankan politik yang tidak aktif?

Meskipun demikian secara jujur harus diakui bahwa dalam masa perjuangan fisik (1945-1950) Indonesia tidak dapat aktif menjalankan politik luar negerinya di gelanggang dunia internasional. Hal itu semata-mata adalah karena di masa-masa tersebut seluruh perhatian dicurahkan untuk mempertahankan kemerdekaan yang sedang terancam oleh kegiatan Belanda untuk mencekik pemerintah RI yang masih muda itu. Dengan kata lain diplomasi Indonesia lebih banyak ditujukan ke dalam daripada ke luar.

Sesudah selesainya perang kemerdekaan sampai tahun 1953, Indonesia terpaksa masih harus membereskan masalah-masalah dalam negeri yang tertinggal setelah sengketa Indonesia-Belanda. Dalam keadaan ekonomi yang morat-marit di samping kekacauan yang bermunculan sebagai akibat pemberontakan dari pihak kiri, maupun kanan, pemerintah Indonesia sungguh terikat ke dalam, sehingga tidak mampu untuk mengambil tindakan aktif ke luar. Pada saat-saat demikian pun, masih ada tindakannya ke luar seperti yang dikemukakan oleh Wakil Presiden Drs. Mohammad Hatta "disalurkan lewat usaha bersama di PBB dengan negara-negara Arab dan Asia untuk menyelesaikan Perang Korea.

Baru pada tahun 1953, ketika Ali Sastroamidjojo menjadi perdana menteri, politik bebas aktif mulai kelihatan aktif ke luar. Berbeda dengan kabinet sebelumnya,

Kabinet Ali muncul dengan tekad baru untuk memainkan peranan aktif dalam diplomasi dunia. Latar belakang beliau sebagai Dubes RI di Amerika Serikat merupakan pendorong utama baginya untuk mengambil bagian lebih aktif dalam menyelesaikan masalah-masalah dunia.

Contoh pertama, dalam tekad baru tersebut muncul dalam usaha-hanya memperjuangkan penyelesaian Irian Barat. Setelah gagalnya usaha bilateral, Kabinet Ali kembali menggunakan saluran multilateral. Wakil tetap RI di PBB diberi instruksi untuk mencantumkan masalah Irian Barat ke dalam agenda sidang Majelis Umum PBB berikutnya.

Contoh kedua, Kabinet Ali mengambil prakarsa untuk mem-buka Perwakilan RI di Moskow. Sesuai dengan tuntutan politik bebas aktif, perlu mengadakan keseimbangan dengan membuka Perwakilan RI di ibukota kedua kutub kekuasaan dunia, hal yang belum terselesaikan oleh kabinet sebelumnya. Hal itu baru berhasil dicapai di masa Kabinet Ali.

Tetapi contoh yang lebih mengesankan baru kentara ketika Kabinet Ali mulai mengambil langkah untuk mengadakan Konferensi Asia Afrika. Tekad untuk memainkan peranan aktif itu sudah tercermin bulan Agustus 1953, ketika mempersembahkan kabinetnya ke-pada Parlemen. PM Ali ketika itu antara lain mengatakan bahwa: "Kita yakin bahwa kerja sama yang erat antara negara-negara Asia Afrika akan memperkokoh usaha mencapai perdamaian dunia yang abadi Kerja sama antara negara-negara Asia Afrika sesuai dengan ketentuan PBB mengenai pengaturan kerja sama regional. Lebih-lebih lagi pada umumnya negara-negara ini mempunyai pendirian yang serupa dalam banyak hal-hal hubungan internasional . . . yang dapat dijadikan tempat berpijak bersama.

Hal ini merupakan prakarsa PM Ali dalam rangka memberikan tekanan pada segi aktif politik bebas aktif. Pernyataan tersebut berarti bahwa Indonesia bersama-sama dengan negara-negara Asia Afrika lainnya secara aktif akan mengumandangkan suaranya lebih keras dari biasanya dalam masalah dunia, terutama menyangkut kepentingan Asia Afrika.

Dengan demikian pemerintah Indonesia di bawah pimpinan Ali akhirnya dapat melancarkan politik bebas aktif secara menonjol di panggung dunia, dengan mengadakan kerja sama dengan negara-negara Asia Afrika lainnya.

Bersama hal tersebut lahirlah gagasan untuk mengadakan Konferensi Asia Afrika pertama di Bandung, yang kemudian pada tahun 1955 menjadi satu tonggak sejarah dalam solidaritas Asia Afrika. Tetapi untuk mewujudkannya dalam kenyataan memerlukan suasana politik yang cocok dan harus menunggu waktu yang tepat. Kesempatan untuk itu tiba bulan April 1954, ketika diadakan Konferensi Perdana Menteri di Colombo untuk membicarakan masalah Indo-cina di mana hadir wakil dari lima negara Asia yaitu: Birma, Indonesia, India, Sri Lanka dan Pakistan. Dalam konferensi tersebut, PM Ali dari Indonesia mengajukan gagasan diadakan konferensi yang sama dengan ruang lingkup yang lebih luas mencakup dua benua: Asia dan Afrika.

Meskipun usul PM Indonesia tersebut pada mulanya tidak mendapat restu, namun melihat kebulatan tekad PM Ali itu, perdana-perdana menteri lain akhirnya setuju juga, dan memberikan kesempatan pada pemerintah Indonesia untuk mengadakan penjajakan. Dengan demikian Pengumuman Bersama Konferensi Colombo mencatat, bahwa "Perdana Menteri membicarakan kemungkinan diadakannya Konferensi Asia Afrika dan menyetujui usul supaya PM Indonesia menjajaki kemungkinannya terlebih dahulu."

Dari perkembangannya kemudian, ternyata perdana menteri yang hadir di Colombo kurang dapat melihat jauh ke depan, dan kenyataannya bahwa Konferensi Asia Afrika akhirnya dapat diadakan di Bandung dalam tahun 1955, dengan hasil yang sangat gemilang. Sudah sewajarnya Indonesia mendapat nama, bukan saja karena konferensi tersebut mengambil tempat di kota Bandung, tapi justru karena gagasan mengadakan konferensi tersebut datangnya dari pihak Indonesia. Sejarah mencatat bahwa gagasan Konferensi Bandung yang di Colombo pada mulanya diremehkan, muncul sebagai peristiwa penting yang mengandung arti sejarah.

Konferensi Asia Afrika di Bandung adalah bukti nyata, bahwa politik luar negeri RI adalah aktif dan sekaligus merupakan pengejawantahan alinea satu dari Pembukaan UUD 1945, yang antara lain menyebutkan penjajahan harus dihapus dari muka bumi.

Salah satu dari keputusan Konferensi Bandung yang terpenting adalah bahwa penjajahan dalam segala manifestasinya harus segera dihapuskan. Keputusan tersebut telah pula dituangkan dalam Resolusi PBB ten-tang penghapusan penjajahan (1514 XV, Desember 14, tahun 1960), kata-kata yang dipergunakan dalam resolusi tersebut adalah kata-kata yang dipakai dalam resolusi Konferensi Bandung. Resolusi PBB itu berbunyi: "Mengakui bahwa bangsa dunia dengan sungguh mengingini diakhirinya segera penjajahan dalam segala manifestasinya . . . dengan penuh khidmat menyatakan keharusan diakhiri dengan segera dan tanpa syarat penjajahan dalam segala bentuk dan manifestasinya."

Dengan ciri-ciri "aktif", politik luar negeri Indonesia sekaligus menampilkan sifat anti penjajahannya.

C. Pedoman Politik Bebas Aktif

Ketetapan MPRS No. XII/MPRS/1966, tentang Penegasan Kembali Landasan Kebijaksanaan Politik Luar Negeri RI dalam Pasal 4 mencantumkan pedoman perjuangannya yang didasarkan atas 4 ketentuan sebagai berikut:

1. Dasasila Bandung yang mencerminkan solidaritas negara-negara Afrika dan Asia, perjuangan melawan imperialisme dan kolonialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya serta mengandung sifat nonintervensi;
2. Prinsip bahwa masalah Asia hendaknya dipecahkan oleh bangsa Asia sendiri secara Asia, dan kerja sama regional;
3. Pemulihan kembali kepercayaan negara-negara/bangsa-bangsa lain terhadap maksud dan tujuan Revolusi Indonesia dengan cara memperbanyak kawan

daripada lawan, menjauhkan kontradiksi dengan mencari keserasian sesuai dengan falsafah Pancasila;

4. Pelaksanaan dilakukan secara keluwesan dalam pendekatan dan penanggulangan, sehingga pengarahannya harus untuk kepentingan nasional terutama *pengambegparamartaan* kepentingan ekonomi rakyat.

Bahwa Ketetapan MPRS tersebut telah berhasil menentukan pedoman untuk politik luar negeri RI adalah suatu hal yang patut di puji. Begitu pula waktunya yang tepat sekali, yaitu segera sesudah politik luar negeri keluar dari relnya di masa Orde Lama, tidak seorang pun yang dapat menyangkalnya. Hanya saja, jika Ketetapan MPRS itu dipelajari 20 tahun kemudian, akan banyak dirasakan sea-kan-akan ada bagian-bagiannya yang sudah tidak cocok lagi dengan kenyataan, dan mungkin sudah waktunya untuk ditinjau kembali.

Sebagai contoh ambil saja ketentuan nomor 4, kelihatannya lebih banyak menyerupai Juklak (Petunjuk Pelaksana) Deplu daripada pedoman. Apalagi, jika dipelajari ketentuan nomor 3 di mana dikatakan "Pemulihan kembali kepercayaan negara-negara terhadap maksud dan tujuan Revolusi Indonesia dengan cara memperbanyak kawan daripada lawan . . ." sama sekali tidak sesuai lagi dengan kenyataan yang ada, di mana kepercayaan dunia telah pulih kembali terhadap RI, dan di;mana RI sekarang telah banyak mempunyai teman daripada lawan. Sepintas lalu kelihatannya ketentuan nomor 3 sebagai pedoman jangka pendek yang kegunaannya kini sudah tidak dirasakan perlunya lagi. Adapun ketentuan nomor 2 dan nomor 1 memang masih berlaku dan masih dapat dipakai untuk seterusnya sebagai pedoman. Tetapi mengenai ketentuan nomor 1, kiranya perlu dipisahkan an-ara Dasasila Bandung, yang berlaku sebagai pedoman, dari antiim-perialisme dan antikolonialisme yang telah diterima sebagai sifat politik bebas aktif.

Sedangkan ketentuan nomor 2 perlu pula dipisahkan antara 'kerja sama regional', yang sudah menjadi suatu kebijaksanaan, dari 'masalah Asia harus dipecah oleh Asia' yang masih dapat dijadikan pedoman dalam hubungan dengan prinsip nonintervensi.

Maklumat Politik

Jika kita teliti secara seksama Pedoman MPRS itu, maka ada kesan bahwa Panitia MPRS yang bertanggung jawab merumuskan pedoman politik bebas aktif itu 20 tahun yang lalu demikian sibuknya, sehingga tidak sempat membalik-balik halaman sejarah perjuangan di mana sebenarnya masih ada terselip ketentuan-ketentuan yang dapat dipakai sebagai pedoman. Ketentuan-ketentuan yang dimaksud tercantum dalam Maklumat Politik Pemerintah tanggal 1 November 1945, yang dikeluarkan pada saat-saat akan dimulainya pendaratan pasukan Sekutu di Indonesia. Pokok-pokok Maklumat Politik itu adalah sebagai berikut:

- a) Politik damai dan hidup berdampingan secara damai;
- b) Politik tidak campur tangan dalam urusan dalam negeri negara lain;
- c) Politik bertetangga baik dan kerja sama dengan semua negara di bidang ekonomi, politik dan lain-lain;
- d) Politik berdasarkan Piagam PBB.

Maklumat Politik tersebut ternyata mencakup hampir semua prinsip yang pada hakikatnya dapat dijadikan pedoman, antara lain karena merupakan prinsip yang bersifat permanen dan berlaku se-panjang masa. Hebatnya prinsip-prinsip itu dapat diterima oleh siapa saja dan oleh negara mana pun di dunia. Sebagai contoh misalnya, kita teliti prinsip nomor 4, yaitu "Politik berdasarkan Piagam PBB". Prinsip ini merupakan suatu prinsip universal yang tak asing lagi. Dan bagi politik luar negeri Indonesia ketika itu, pada saat MPRS merumuskan pedoman politik luar negeri, prinsip ini sangat dibutuhkan, karena Indonesia baru saja keluar dari PBB. Tetapi kenyataannya prinsip tersebut tidak sempat dicantumkan sebagai pedoman politik bebas aktif.

Perhatikan pula prinsip nomor 3 tentang "Politik bertetangga baik" malah tepat sekali, jika dianut sebagai salah satu pedoman politik bebas aktif, mengingat hubungan Indonesia dengan negara tetangga di masa itu menjadi berantakan, akibat politik "Ganyang Malaysia", sehingga membuat kedudukan Indonesia terkucil di

dunia. Tetapi prinsip yang demikian pentingnya itu pun luput dari pandangan dan tidak dimasukkan sebagai salah satu pedoman politik bebas aktif.

Begitu pula, jika dikaji prinsip nomor 2 tentang "Politik tidak campur tangan dalam urusan dalam negeri negara lain" merupakan satu keharusan bagi politik luar negeri yang baru saja dicap sebagai politik militan dan expansionis. Memang harus diakui bahwa Pedoman MPRS tersebut sudah mencakup prinsip "masalah Asia harus dipecahkan oleh Asia", yang artinya kurang lebih sama dengan non-intervensi. Namun prinsip "tidak campur tangan" ternyata mempunyai arti yang lebih luas dari prinsip "masalah Asia harus dipecahkan oleh Asia", prinsip yang dikenal sebagai "Doktrin Sukarno-Macapagal", dicetuskan justru untuk mencegah lahirnya Malaysia yang dituduh ketika itu sebagai buatan Nekolim.

Bagaimana pula prinsip nomor 1 mengenai politik damai dan hidup berdampingan secara damai? Sebenarnya prinsip ini, dan juga prinsip bertetangga baik, sudah tergolong dalam persoalan-persoalan yang menjadi pemikiran-pemikiran sidang-sidang MPRS IV seperti tercantum dalam Nota I/MPRS/1966, perihal "Politik Luar Negeri Berdasarkan Pancasila" yang disampaikan oleh MPRS kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 5 Juli 1966.

Dalam Nota I/MPRS/1966 tersebut secara jelas dikatakan bahwa prinsip "Hidup berdampingan Secara Damai" dan "Politik Bertetangga baik" dengan tidak melepaskan dasar-dasar antiimperialisme dan kolonialisme adalah prinsip yang harus ditegakkan dan dilaksanakan. Indonesia senantiasa berkeinginan untuk bersahabat dengan negara manapun yang mempunyai sistem sosial yang berbeda, sepanjang saling menghargai secara sama derajat, saling menguntungkan, tidak merugikan kedaulatan masing-masing, dan bersih dari setiap kemungkinan saling intervensi.

Tapi anehnya prinsip-prinsip tersebut yang telah diakui sebagai prinsip-prinsip yang harus ditegakkan tidak dicantumkan sebagai pedoman politik bebas aktif dalam Ketetapan MPRS No: XII/1966, barangkali karena tidak tercapainya konsensus di waktu itu. Bagaimanapun, sebagai warga yang baik, Ketetapan MPRS itu harus kita hormati, dan jika memang ada kekurangannya itu adalah wajar, karena buatan tangan manusia memang tidak ada yang sempurna. Disamping kenyataan bahwa apabila

Ketetapan MPRS tersebut memang dianggap kurang sempurna, dapat saja lebih disempurnakan oleh MPR yang bersidang setiap lima tahun sekali.

Dalam mengakhiri uraian mengenai pedoman politik bebas aktif dianggap perlu menguraikan dua prinsip berikut sedikit mendalam, karena sebagai prinsip yang seyogyanya dijadikan pedoman, mengandung beberapa unsur yang tidak saja kurang jelas, tapi juga karena kurang disorot, menimbulkan kesimpangsiuran dan kesalahpahaman. Kedua prinsip itu adalah prinsip "politik tetangga baik" dan prinsip "hidup berdampingan secara damai.

Politik Bertetangga Baik

Politik bertetangga baik sebagai pedoman politik bebas aktif (jika istilah ini dapat dipakai) dicanangkan oleh Menlu Sunario di masa Kabinet Ali dalam menghadapi Australia. Hubungan Indonesia-Australia waktu itu menjadi jelek sesudah mengalami masa gemilang di zaman permulaan Revolusi Indonesia. Hubungan tersebut akhirnya menjadi bertambah tegang sesudah Partai Buruh dikalahkan oleh Partai Country dan Liberal. Titik puncak hubungan jelek dengan Australia adalah ketika pemerintah Australia di bawah Robert Menzies menentang RI dalam sengketa Irian Barat.

Politik bertetangga baik bukanlah ciptaan Menlu Sunario sendiri. Prinsip itu berasal dari *Inaugural Address* pertama Presiden Franklin D. Roosevelt tanggal 4 Maret 1933, yang di dalamnya dikatakan: "Di bidang kebijaksanaan dunia saya resmikan kepada bangsa kebijaksanaan bertetangga baik, tetangga yang secara gigih menghormati dirinya, dan oleh karena sikapnya itu, menghormati hak-hak orang lain.

Politik bertetangga baik Presiden Roosevelt ini dilancarkannya untuk memperbaiki hubungan yang telah banyak terganggu, terutama dengan negara-negara Karibia dan Amerika Tengah sebagai aksi-bat politik intervensi Amerika Serikat di zaman-zaman Presiden Theodore Roosevelt, Taft dan Wilson. Dengan demikian politik bertetangga baik mengandung pula secara implisit prinsip tidak campur tangan satu negara terhadap negara lainnya. Hal itu tambah diperjelas oleh Presiden Roosevelt dalam pidato jamuan makan malam di Yayasan Woodrow Wilson

tanggal 28 Desember 1933, di mana ditegaskan bahwa "kebijaksanaan Amerika Serikat tertentu sejak hari ini ke depan adalah menentang campur tangan militer.

Politik bertetangga baik tersebut akhirnya diterima dan ditetapkan banyak negara dunia sebagai prinsip politik luar negeri mereka masing-masing.

Hidup Berdampingan Secara Damai

Jika prinsip bertetangga baik berasal dari Amerika Serikat, maka prinsip hidup berdampingan secara damai berasal pula dari Uni Soviet. Berbeda dengan prinsip bertetangga baik yang relatif sederhana dan gampang dimengerti, maka prinsip hidup berdampingan secara damai agak sedikit berliku-liku, sehingga untuk dapat mengikutinya secara jelas, perlu diuraikan sedikit lebih lanjut dan lebih mendalam.

"Konsepsi hidup berdampingan secara damai yang dewasa ini mewarnai hubungan Timur-Barat" tulis Milton Kovner, "terdiri, di mata Uni Soviet kurang lebih waktu yang dibutuhkan untuk menaikkan ekonomi Timur yang masih terkebelakang ke tingkat ekonomi negara-negara industri yang maju. Dia berlaku -sebagaimana biasanya- untuk waktu yang dimulai dengan munculnya negara sosialis pertama, dan berakhir dengan pasti runtuhnya negara nonso-sialis terakhir. Masa itu oleh karenanya yang mungkin diperpanjang, tapi tidak buat selama-lamanya.

Menurut Alvin Z Rubenstein, "kalimat ini (*peaceful co-existence*) dapat ditelusuri dari Lenin, di zaman permulaan rezim Uni Soviet, ketika sudah ternyata bahwa revolusi yang telah muncul di Rusia pada tahun 1917 tidak akan merembet ke seluruh negara industri dunia, dan rezim revolusi harus mengadakan akomodasi dengan kenyataan politik internasional. Kalimat itu (kemudian) buat sementara waktu lenyap -Stalin mengatakan pada tahun 1927, bahwa, periode hidup berdampingan secara damai bergeser ke masa silam- ditampilkan kembali oleh Khrushchev dan Brezhnev.

Tadinya pemimpin komunis berkeyakinan benar bahwa Revolusi Rusia merupakan permulaan revolusi dunia dalam mana dunia kapitalis akan runtuh dan dunia sosialis akan bangun. Ketika revolusi yang ditunggu-tunggu tak kunjung datang dan harapan pemimpin komunis muncul sebagai ramalan kosong belaka, maka Dunia Komunis memerlukan ruang bernapas, dan hal itu dituangkan dalam konsepsi "hidup

berdampingan secara damai", konsepsi yang digunakan sebagai taktik untuk mengadakan akomodasi sementara dengan negara-negara nonkomunis.

Halangan utama dalam usaha mengadakan akomodasi ini adalah doktrin-doktrin komunis yang telah menjadi darah daging, yaitu "pengepungan kapitalis", "tidak mungkin transisi ke sosialisme secara damai" dan "keharusan perang" yang dianut oleh pemimpin Rusia secara fanatik dari Lenin sampai Stalin. Tapi terdesak oleh keharusan hidup berdampingan secara damai, Stalin menciptakan doktrin "sosialisme dalam satu negara", di mana "hidup berdampingan secara damai" tetap dianggap sebagai taktik sementara, selama konsolidasi kekuatan komunis belum tercapai di Rusia.

Baru di zaman Khrushchev prinsip "hidup berdampingan secara damai" mengalami perubahan. Jika tadinya dianggap hanya sebagai muslihat taktis (*tactical maneuver*) dan *pauze* di masa perang, maka kini prinsip "hidup berdampingan secara damai" dalam bentuk persaingan barunya menjadi unsur permanen dari strategi Rusia. Khrushchev melihat doktrin "keharusan perang" dan "pengepungan kapitalis" bertentangan dengan doktrin "hidup berdampingan secara damai".

Khrushchev menolak "keharusan perang", karena perang di zaman nuklir ini tidak lagi dianggap sebagai alat yang efektif dari politik luar negeri. Oleh karena itu pada Kongres Partai Komunis XX Januari 1956, Khrushchev membantah tuduhan, bahwa Uni Soviet menganggap prinsip "hidup berdampingan secara damai" sebagai pertimbangan muslihat belaka dan mengumumkan doktrin itu merupakan prinsip pokok politik luar negeri Uni Soviet. Ia mengakui implikasi dahsyat perang di abad nuklir ini, dan mengemukakan kemungkinan perlombaan kekuatan ekonomi buat masa lama dengan Barat. Katanya "kita menyerang kapitalisme dari samping, dari posisi ekonomi, dari posisi keuntungah sistem kita. Ini akan meyakinkan kemenangan kelas buruh, kemenangan komunisme.

Pada Kongres XXI, Khrushchev mengutarakan, bahwa kemenangan akhir komunis akan dicapai tidak melalui intervensi bersenjata dalam negeri negara-negara kapitalis, tetapi melalui penampilan yang menentukan dari mode produksi negara sosialis yang lebih unggul daripada mode produksi negara-negara kapitalis. Sikap Uni Soviet belakangan ini mengenai "hidup berdampingan secara damai" mendahulukan

persaingan ekonomi dari tindakan keras revolusi sebagai lapangan utama dalam mana pertarungan antara Timur dan Barat mengambil tempat.

Dasasila Bandung

Panitia politik Konferensi Asia Afrika yang bertugas membicarakan ketentuan-ketentuan politik, terdiri dari negara-negara pro pakta dan anti pakta. Negara-negara anti pakta yang dipelopori oleh India (Nehru) ingin mencantumkan 5 prinsip hidup berdampingan secara damai (Panchsheel) sebagai keputusan Konferensi. Sedangkan negara-negara pro pakta yang dipelopori oleh Pakistan (Mohammad Ali) melihat bahwa 5 prinsip hidup berdampingan secara damai kurang memadai.

Birma yang juga baru menandatangani perjanjian yang sama dengan RRC tampil mula-mula dengan usul agar panitia politik menerima 5 prinsip hidup berdampingan secara damai. Birma didukung oleh India, Indonesia, Mesir dan tentu saja oleh RRC. Pakistan sebaliknya mengemukakan usul yang disebutnya "Tujuh Tonggak Perdamaian", yang di dalamnya tercantum 5 prinsip hidup berdampingan secara damai ditambah dengan dua pokok lagi, yaitu *pertama*, prinsip membela diri secara sendiri-sendiri dan secara kolektif, sesuai dengan ayat 51 dari Piagam PBB; *kedua* prinsip kelanjutan untuk menyelesaikan semua sengketa internasional dengan cara damai, yaitu melalui perundingan dan arbitrase. Pakistan didukung oleh Turki, Irak dan Filipina).

Kemudian dalam perdebatan itu RRC (Chou En-lai) ikut pula mengambil bagian. Menurut Chou En-lai, jika istilah *peaceful coexistence* (hidup berdampingan secara damai) tidak dapat diterima karena berbau komunis, ia tidak keberatan meminjam istilah PBB seperti *to live in peace* (hidup secara damai). Selanjutnya ia mengemukakan pula usul 7 prinsip, tidak sama dengan usul Pakistan, tapi masih tetap mencakup 5 prinsip hidup berdampingan secara damai.

Akhirnya setelah mengadakan perdebatan hangat, panitia politik membentuk panitia perumus yang terdiri dari 12 negara (RRC, India/Mesir, Birma, Kampuchea, Lebanon, Jepang, Liberia, Sri Lanka, Pakistan, Turki dan Filipina). Panitia perumus ini diketuai oleh Presiden Nasser dari Mesir.

Panitia akhirnya berhasil merumuskan 10 prinsip hidup berdampingan secara damai yang dikenal sebagai *Dasasila Bandung*. Bunyi seluruhnya adalah sebagai berikut:

“Bebas dari rasa curiga dan takut, dan dengan rasa percaya diri dan muhibah satu sama lain, semua bangsa seharusnya melaksanakan tenggang rasa dan *hidup bersama dalam suasana damai* satu sama lain sebagai tetangga yang baik, serta mengembangkan kerukunan kerja sama berdasarkan pokok-pokok berikut:

1. Menghormati hak-hak asasi manusia dan menghormati tujuan-tujuan dan prinsip-prinsip dalam Piagam PBB;
2. Menghormati kedaulatan dan integritas wilayah semua negara;
3. Mengakui persamaan derajat semua ras serta persamaan derajat semua negara besar dan kecil;
4. Tidak campur tangan di dalam masalah dalam negeri negara lain;
5. Menghormati hak setiap negara untuk mempertahankan dirinya sendiri atau secara kolektif, sesuai dengan Piagam PBB;
 - (a) Tidak menggunakan rencana pertahanan kolektif untuk mengabdikan kepada kepentingan khusus negara besar manapun;
 - (b) Tidak melakukan tekanan terhadap negara lain mana pun;
7. Menahan diri dari setiap tindakan atau ancaman agresi atau penggunaan kekuatan terhadap integritas wilayah atau kemerdekaan politik negara mana pun;
8. Menyelesaikan semua perselisihan internasional dengan cara damai, arbitrase, atau penyelesaian hukum, atau cara-cara damai lainnya yang menjadi pilihan pihak-pihak yang bersangkutan, sesuai dengan Piagam PBB;
9. Meningkatkan kepentingan dan saling kerja sama;
10. Menghormati keadilan dan kewajiban-kewajiban internasional.

Prinsip "hidup berdampingan secara damai" sesuai dinamikanya berkembang dari masa ke masa. Dari proses perkembangannya itu dapat dicatat tiga macam prinsip "hidup berdampingan secara damai" (*peaceful co-existence*):

1. *Peaceful co-existence* ala Moskow;

2. *Peaceful co-existence* ala Peking; dan
3. *Peaceful co-existence* ala Bandung.

Anehnya *peaceful co-existence* ala Bandung yang lebih dikenal hanya pokok-pokoknya atau dasasilanya saja, tetapi kurang dikenal "peaceful co-existence" nya. Hal itu mungkin karena dalam keputusan Konferensi Asia Afrika tidak dipakai istilah "peaceful co-existence" sama sekali, akan tetapi pada tempatnya dipakai istilah "hidup bersama dalam suasana damai".

Pada hakikatnya Dasasila Bandung adalah juga prinsip "peaceful co-existence." Jadi, jika Ketetapan MPRS/1966, mengenai pedoman politik bebas aktif telah mencantumkan Dasasila Bandung pada pokok nomor 1, hal tersebut sama artinya telah mencantumkan prinsip "hidup berdampingan secara damai". Hanya sayangnya dalam Ketetapan MPRS itu Dasasila Bandung dibarengi oleh sifat politik bebas aktif, yaitu anti imperialisme dan anti kolonialisme, padahal masalah kolonialisme merupakan keputusan Konferensi Asia Afrika tersendiri, terpisah dari Dasasila Bandung. Juga Ketetapan MPRS itu mengaitkan nonintervensi yang sebenarnya sudah merupakan salah

D. Tujuan Politik Bebas Aktif

"Politik luar negeri bangsa mana pun," kata Julius W.. Pratt, "terdiri atas tujuan-tujuan (*objectives*) yang ingin dicapainya dalam hubungan internasional dan cara-cara . . . yang digunakannya untuk itu. Dalam mempelajari politik luar negeri bangsa-bangsa, oleh karena itu, merupakan hal yang sangat penting untuk mengetahui apakah tujuan-tujuan bangsa itu dalam hubungannya dengan tetangga.

Kepentingan Nasional

"Pengertian kepentingan nasional," tulis Paul Seabury, "dapat dihubungkan dengan satu kumpulan dari maksud-maksud tertentu yang oleh suatu bangsa diusahakan untuk dapat dicapai dalam pelaksanaan politik luar negerinya.

Istilah "Kepentingan Nasional" sebenarnya sudah lama diperdebatkan. Namun karena tidak terdapat kata sepakat dalam penggunaannya, maka banyak ahli-ahli hubungan internasional tidak memakainya, bahkan menggantikannya dengan rumusan-rumusan lain. Meskipun demikian, "konsepsi kepentingan nasional" menurut Theodore A. Coulombis/James H.Wolfe, "tetap menjadi kepentingan sentral dalam setiap usaha untuk menguraikan atau menjelaskan perilaku internasional. Mahasiswa dan para pelaku hubungan internasional hampir secara bulat sepakat bahwa justifikasi utama tindakan negara adalah kepentingan nasional.

Bagaimana kita dapat sampai pada suatu defmisi yang umum diterima atau yang dapat dijadikan standar mengenai kepentingan nasional? Apakah secara khusus yang dikatakan kepentingan nasional suatu negara tertentu dan kepentingan nasional bangsanya pada suatu waktu tertentu dalam hubungan suatu masalah? Siapakah yang menentukan apa prioritas suatu tindakan negara dan kapan serta bagaimana hal itu dapat dilaksanakan? Bagaimana dan oleh siapa dapat ditentukan teman atau lawan? Apakah pula peranan pemerintah apabila dihadapkan kepada timbulnya pertikaian dalam negeri yang gawat mengenai tujuan dan nilai tujuan nasional dan seterusnya.

Terhadap masing-masing pertanyaan tersebut terdapat jawaban yang setuju dan pihak yang menentang, yang juga masing-masing pihak akan berusaha untuk mencari justifikasi mengenai pandangan mereka.

Alcibiades mengatakan bahwa ia bertindak atas nama kepentingan Athena kuna, ketika mengusulkan secara gigih bahwa bangsa Yunani melancarkan apa yang akhirnya dikenal sebagai Ekspedisi Sisilia, yang membawa bencana di masa Perang Peloponnesia. Napoleon mengatakan bahwa ia bertindak atas nama kepentingan Francis, ketika ia memulai kampanye Rusia dan kemudian mengadakan perang terakhir yang gagal di Waterloo. Presiden Lincoln menyatakan bahwa perang saudara tidak begitu memberatkan Amerika Serikat seperti halnya jika pecahnya Uni. Adolf Hitler membenarkan pplitik ekspansionisnya termasuk perang multifront yang dilakukan secara gegabah atas nama kepentingan Jerman.

Joseph Stalin menghancurkan atau melikuidasi petani-petani Rusia dan unsur-unsur anti-Soviet lain, atas nama kepentingan Uni Soviet. Lyndon B.Johnson berpendapat bahwa kepentingan Amerika Serikat dan Dunia Barat terancam sebagai

akibat konfrontasi Indocina yang bersejarah itu. Dalam setiap dan banyak lagi contoh lain seperti ini, kita akan menjumpai negarawan yang mencari dasar kebenaran dari politik luar negeri mereka atas nama kepentingan nasional.

Keentingan Nasional: Seni atau Ilmu Pengetahuan?

Terdapat perbedaan luas dalam pendapat di bidang hubungan internasional antara mereka yang merasa, bahwa kepentingan nasional dapat dicapai secara obyektif dan rasional, dan mereka yang melihat bahwa defmisi kepentingan nasional sebagai perjuangan antara pelbagai pendapat subyektif dan pendapat masing-masing pribadi. Kelompok pertama memperkenalkan kepentingan nasional sebagai ilmu pengetahuan (*science*) dan bagi kelompok kedua adalah seni (*art*).

Tokoh kelompok pertama yang umumnya dilihat sebagai elitis adalah Plato. Bagi dia kebaikan polis (yakni kebaikan negara) dapat dicapai oleh seorang raja arif bijaksana, yang dibantu oleh penasihat-penasihat ahli yang jujur dan berwawasan luas. Orang-orang ini dapat membuat keputusan yang bijaksana dan penuh pengertian mengenai kebaikan umum, tanpa dipengaruhi oleh pandangan picik atau memberi tempat kepada tekanan egois yang sepihak. Asumsi pokok kelompok ini adalah sebagai berikut:

1. Keputusan bijaksana dan penuh pengertian dapat dibuat oleh beberapa orang yang terpilih, yakni siapa yang sudah mendapat latihan untuk berpikir demi kebaikan bersama.
2. Beberapa orang ini yang mempunyai kekuasaan luar biasa tak terbatas, tidak akan menyeleweng berkat kekuasaan itu.
3. Sekali keputusan optimal secara sosial dibuat dapat dilaksanakan secara efektif oleh birokrasi, dengan sikap setia dan patuh.

Gagasan Plato digunakan sebagai inspirasi untuk bentuk pemerintah yang diktatorial, baik pemerintah kiri maupun kanan. Kediktatoran massa berpartai tunggal yang mutlak berkuasa, pada umumnya berpendirian, bahwa mereka harus memberikan tekanan pada inti dan hikmah kebijaksanaan, tidak pada keharusan prosedur seperti

halnya perdebatan umum, partisipasi dan kritikan. Pembela pengusaha mutlak percaya bahwa seseorang dengan kekuatan, hikmah dan ilmu pengetahuan dan di atas segala-galanya kekuasaan dapat membuat keputusan baik, sedangkan sistem komunitarian yang kompleks dan terikat pada peraturan umumnya menghasilkan banyak slogan, tetapi sangat sedikit mengandung isi.

Tokoh kelompok kedua yang umumnya dianggap sebagai demokratis adalah Aristoteles. Bagi dia kebaikan umum (yakni kepentingan nasional) dapat diberi defmisi terbaik melalui proses demokrasi. Proses ini melibatkan perdebatan terbuka secara terus-menerus, dan merupakan pernyataan pelbagai persepsi mengenai kepentingan kolektif. Keputusan yang umumnya adalah sintese dari kepentingan yang bertarung ditempa oleh mayoritas rakyat (melalui wakil-wakil mereka), dan pada waktu yang sama hak dan kepentingan minoritas dilindungi. Asumsi utama kelompok ini termasuk hal-hal sebagai berikut:

1. Kepentingan kolektif tidak dapat dicapai secara abstrak dan secara ilmiah, hal itu mencakup keinginan individu atau kelompok, yang umumnya subyektif dan pluralistik. Oleh sebab itu tidak ada ukuran yang universal untuk memilih kebijaksanaan yang berguna, efektif, penuh hikmat;
2. Dalam dunia yang pluralistik, kepentingan kolektif paling baik dapat disamakan dengan pendapat mayoritas, yang dicapai secara bebas dan adil, atas dasar masalah dan masalah.
3. Keputusan mengenai kepentingan umum, sekali dibuat dan dilaksanakan, adalah tidak suci, mereka terbuka untuk ditinjau kembali, diubah dan dibalikkan berdasarkan dialog umum.

Dari segi sejarah, pendekatan Aristoteles ini kelihatannya lebih baik dari pendekatan Plato, karena sangat dirasakan sulitnya untuk mendapatkan keputusan yang dibuat dengan kerapian ilmu pengetahuan.

Coba perhatikan contoh khusus berikut untuk lebih menjelaskan masalah ini. Presiden Kennedy membuat dua keputusan penting di tahun-tahun 1961 dan 1962, invasi Teluk Babi dan Karantina Cuba. Kedua keputusan tersebut melibatkan Cuba,

kedua-duanya memerlukan penggunaan sebagian pasukan Amerika Serikat, dan kedua-duanya dilancarkan justru untuk mengadakan perubahan politik dan strategi di Cuba.

Invasi Teluk Babi merupakan kegagalan, bagaimanapun juga karantina yang dikenakan Presiden Kennedy terhadap Cuba di masa krisis rudal, akhirnya berhasil menengahkan rudal jarak jauh Rusia dari pulau itu tanpa pertumpahan darah.

Memang sulit sekali untuk memberikan pertimbangan dini terhadap keberhasilan kedua keputusan tersebut. Sesudah kenyataannya terungkap, kita dapat memuji keputusan tahun 1962, karena keputusan itu dalam batas-batas tertentu berhasil dan mencela keputusan tahun 1961, karena ia secara menyedihkan gagal. Berhubung keputusan-keputusan itu sepanjang sejarah sulit untuk dapat ditebak sebelum-nya, maka negarawan mau tak mau harus melaksanakan kebijaksanaan yang mereka anggap benar-benar menguntungkan negaranya, sambil menyerahkan kepada sejarah sebagai penentu terakhir. Presiden Lincoln menguraikan pendirian ini secara baik sekali sebagai berikut:

"Saya lakukan apa yang saya anggap terbaik, terbaik yang dapat saya lakukan, dan maksud saya senantiasa melakukannya sampai akhirnya. Jika akibatnya ternyata baik, maka celan apa saja yang dilemparkan terhadap saya tidak akan ada artinya sama sekali. Tapi andaikata akibatnya tidak benar maka jika sepuluh malaikat bersumpah mengatakan bahwa saya benar, tidak akan mengubah kenyataan."

Seorang ahli hubungan internasional Inggris yang terkenal, Hugh Seton-Watson, mengatakan bahwa pernyataan kepentingan nasional (selalu) tidak memuaskan, karena pemerintah bukan negara kebangsaan yang membuat politik luar negeri.

Untuk menentukan bagaimana kepentingan nasional secara realistik dapat dilaksanakan, kita harus menghubungkan formulasi kepentingan itu kepada beberapa variable seperti mutu, kepribadian dan cita-cita pembuat keputusan, corak dan falsafah dari susunan pemerintah, .gaya kebudayaan dan adat-istiadat pelbagai macam masyarakat, lokasi geografis dan kemampuan bermacam negara, dan akhirnya bentuk tantangan dan tekanan yang terpaksa dihadapi setiap negara dari negara tetangga, negara-negara besar sampai kepada organisasi internasional.

Menurut K.J. Holsti, " . . . kadang-kadang istilah kepentingan nasional digunakan atau disalahgunakan sebagai satu cara untuk menganalisa tujuan-tujuan bangsa-bangsa." Oleh karena itu K.J. Holsti cenderung untuk menggantikan istilah "Kepentingan Nasional" dengan istilah "Tujuan" (*obyective*) yang artinya kurang

lebih sama. Di bawah judul *Foreign Policy Objectives*, K.J. Holsti menggunakan tiga patokan tujuan politik luar negeri sebagai berikut:

1. *Kepentingan Inti.*

Kepentingan inti (*core interest*) terhadap siapa pemerintah dan negara mengikat wujudnya sendiri dan harus menjaga dan memperluasnya sepanjang masa. Untuk memperjuangkan kepentingan inti ini, mungkin atau mungkin tidak perlu memaksakan tun-tutan terhadap beberapa negara lain. Kepentingan ini diuraikan sebagai tujuan terhadap mana kebanyakan negara bersedia memberi pengorbanan terakhir demi untuk mempertahankannya. Kepentingan yang dimaksud umumnya dinyatakan dalam bentuk tujuan politik luar negeri yang dipegang teguh oleh hampir semua negara. Kepentingan demikian misalnya dicetuskan dalam istilah-istilah seperti *Command of the Sea* (kekuasaan di Samudra) yang menjadi tujuan politik luar negeri Inggris sesudah Perang Dunia I, dan *Frontier on the Rhine* (tapal batas sampai ke tepi Sungai Rhine) sebagai tujuan politik luar negeri Jerman pada waktu yang sama.

Beberapa negara lain menganggap pula pengaruh eksklusif terhadap negara-negara tetangga sebagai kepentingan inti yang tidak saja harus diperjuangkan, tetapi apabila sudah tercipta harus pula dipertahankan dengan segala kemampuan yang ada. Kepentingan semacam itu tercermin misalnya dalam istilah-istilah seperti *Monroe Doctrine* (Doktrin Monroe), pengaruh eksklusif Amerika Serikat di belahan dunia bagian barat yang menjadi tujuan politik luar negeri Amerika Serikat sejak bertahun-tahun sebelum Perang Dunia II, dan *Balance of Power* (keseimbangan kekuatan) yang menjadi soko guru politik luar negeri Inggris terhadap Benua Eropa sebelum Perang Dunia I.

Sudah tidak menjadi rahasia pula bahwa memperoleh tapal batas strategis yang menguntungkan merupakan kepentingan inti banyak negara. Untuk mencapai tujuan tersebut negara-negara itu bersedia melibatkan sebagian besar dari sumber-sumber dayanya. Bangsa Rusia misalnya, secara tradisional senantiasa berusaha untuk menguasai daerah-daerah yang terletak antara daerah mereka dan Eropa Barat. Dan Uni Soviet dewasa ini mengikuti pola itu dan telah bertekad bulat untuk mempertahankan Eropa Timur. Peristiwa Hongaria tahun 1956 dan

peristiwa Cekoslowakia tahun 1958 merupakan bukti nyata bahwa Uni Soviet tidak akan membiarkan negara-negara Eropa Timur keluar dari orbitnya. Adalah tidak mustahil bahwa Uni Soviet akan menganggap sesuai ketentuan Pakta Warsawa setiap serangan terhadap daerah tersebut sebagai serangan terhadap wilayah Uni Soviet sendiri.

Amerika Serikat pun mempunyai janji yang sama terhadap negara-negara Eropa Barat, dan melalui Persekutuan NATO akan menganggap setiap serangan terhadap salah satu negara Sekutu di Eropa Barat seperti serangan terhadap dirinya sendiri. Tujuan untuk menjamin keselamatan Amerika Serikat dengan mempertahankan Eropa Barat telah menjadi kenyataan sejak tahun 1949, siapa dan seperti apa pun pemerintahan yang berkuasa di Washington. Dengan demikian dapat pula disaksikan adanya semacam konsensus di Amerika Serikat yang menggarisbawahi kenyataan, bahwa integritas teritorial dan kemerdekaan Eropa Barat merupakan kepentingan inti Amerika Serikat'.

Kepentingan inti pada umumnya lebih banyak dihubungkan dengan kelanjutan hidup sesuatu negara yang dalam bahasa asingnya disebut *survival* atau *self preservation*. Memang istilah seperti itu mengandung banyak tafsiran, misalnya ada kalangan yang berbeda mengenai istilah *self preservation*. Sebagian negara penjajah memang bersedia secara sukarela memberikan kemerdekaan kepada penduduk setempat, tetapi tidak jarang banyak dari negara-negara penjajah itu yang menganggap negara jajahannya sebagai bagian yang tak terpisahkan dari negara induk yang harus dipertahankan dengan harga apa pun.

Bagaimanapun juga, meskipun kepentingan inti dikemukakan dalam beraneka ragam bentuk sampai mencakup kesatuan etnis, agama, dan bahasa, namun kebanyakan perumus kebijakan di dunia sekarang ini mengambil sikap bahwa tujuan politik luar negeri yang paling utama adalah usaha menjamin kedaulatan dan kemerdekaan negara induk.

2. *Kepentingan Jangka Menengah.*

Berhubung banyak macamnya tujuan jangka menengah, kiranya akan lebih baik jika dikemukakan dalam tiga kelompok. Kelompok pertama akan mencakup semua usaha pemerintah yang ada kaitannya dengan peningkatan kesejahteraan rakyat, yang di dalamnya pemerintah harus melibatkan diri dengan beberapa kegiatan di luar negeri. Hal ini didorong oleh keterbatasan bahan dalam negeri, termasuk masalah modal, tenaga ahli dan sumber-sumber bahan mentah dan bahan baku lainnya.

Kelompok kedua dalam tujuan jangka menengah termasuk usaha untuk meninggikan martabat bangsa dan derajat negara. Seperti halnya di masa lalu, di masa sekarang hal ini umumnya dilakukan lewat demonstrasi upacara diplomatik dan pameran kemampuan militer. Tetapi di era baru ini martabat dan derajat negara banyak pula diukur dengan tingkat kemajuan industri dan keunggulan dalam ilmu pengetahuan. Lewat pembangunan di pelbagai bidang suatu bangsa dapat mencapai kemegahan di kalangan keluarga bangsa, apalagi jika di bidang tersebut mencakup kemampuan mengembangkan tenaga nuklir dan mengadakan eksplorasi ke angkasa luar.

Kelompok ketiga mencakup pelbagai macam ekspansi. Setengah negara mengajukan tuntutan terhadap daerah negara tetangga, meskipun daerah itu tidak berarti dari segi keamanannya. Ada pula negara yang tidak mempunyai minat untuk menduduki daerah asing, tetapi mengerahkan tenaga untuk mencari sebanyak mungkin keuntungan, antara lain dengan kegiatan menguasai sumber-sumber bahan mentah, pasaran, jalur-jalur dagang, hal yang tak mungkin diperolehnya lewat cara dagang dan diplomasi biasa. Usaha-usaha seperti itu di masa lalu muncul dalam bentuk jajahan klasik, dan kini hanya dalam *sphere of influence* (wilayah pengaruh) dan sebagainya.

3. *Kepentingan Jangka Panjang.*

Kepentingan jangka panjang adalah tujuan politik luar negeri yang mencakup rencana-rencana khayalan mengenai organisasi akhir politik dan ideologi dalam sistem interna-sional. Tujuan jangka panjang ini berbeda dengan tujuan jangka menengah tidak saja dalam unsur waktu, tapi juga sangat berbeda dalam ruang

lingkupnya. Dalam mendasarkan tujuan jangka menengah, negara-negara mengajukan tuntutan tertentu terhadap negara-negara tertentu. Sedangkan dalam melaksanakan tujuan jangka panjang, negara-negara biasanya membuat tuntutan universal untuk maksud tidak kurang dari pembinaan kembali seantero sistem internasional menurut rencana yang diangan-angankan secara universal pula.

Satu contoh yang tepat untuk menggambarkan tujuan jangka panjang ini dapat dikemukakan lamunan Lenin, ketika ia menulis tahun 1920, katanya, "kita senantiasa mengetahui dan sekali-kali tidak melupakan bahwa tugas kita adalah tugas internasional, dan bahwa kemenangan kita (di Rusia) hanya merupakan kemenangan setengah, mungkin kurang dari itu, sampai (nanti) satu kegoncangan terjadi di semua negara termasuk negara-negara yang paling kaya dan yang paling maju."

Contoh lain dalam tujuan jangka panjang ini dapat pula dilihat di dalam konsepsi Hitler mengenai *Thousand-Year Reich* (Seribu tahun Reich), dan *European New Order* (Orde Baru Eropa) serta rencana Jepang untuk menciptakan *Greater East Asia Co-Prosperity Sphere* (Kemakmuran Asia Timur Raya), terhadap mana negara-negara itu melibatkan seluruh kemampuannya untuk memberikan bentuk pada cita-cita khayal itu.

Dalam menguraikan kepentingan-kepentingan yang pencapaiannya merupakan tujuan pokok setiap politik luar negeri, Profesor Morgenthau dan Profesor Hartmann berbeda pendapat dengan KJ Holsti mengenai pengelompokannya. Kedua profesor tersebut hanya membagi kepentingan dalam dua kelompok saja. Jika Profesor Morgenthau menyebut kelompok pertama kepentingan yang mempunyai unsur permanen dan kelompok kedua kepentingan yang mempunyai unsur variable⁵⁸, maka Profesor Hartmann menyebut kelompok pertama kepentingan vital (*vital interest*) dan kepentingan lainnya sekunder.

Tujuan Politik Bebas Aktif

Dalam ketetapan MPRS No. XII/MPRS/1966, mengenai penegasan kembali landasan kebijaksanaan luar negeri RI dinyatakan bahwa politik bebas aktif bertujuan:

"Mempertahankan kebebasan Indonesia terhadap imperialisme dan kolonialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya, dan menegakkan ketiga segi kerangka tujuan revolusi, yaitu:

1. Pembentukan satu Negara Republik Indonesia yang berbentuk Negara Kesatuan dan Negara Kebangsaan yang Demokratis, di seluruh wilayah kekuasaan dari Sabang sampai Merauke;
2. Pembentukan satu masyarakat yang adil dan makmur materi dan spiritual dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia itu;
3. Pembentukan satu persahabatan yang baik antara Republik Indonesia dan semua negara di dunia, terutama sekali dengan negara-negara Afrika dan Asia atas dasar kerja sama membentuk satu Dunia Baru yang bersih dari imperialisme dan kolonialisme menuju kepada Perdamaian Dunia yang sempurna.

BA. Uban dalam kupasannya mengenai tujuan politik bebas aktif mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengabdikan kepada kepentingan nasional dan amanat penderitaan rakyat;
2. Menjamin dan mempertahankan kebebasan dan kemerdekaan Indonesia terhadap imperialisme dan kolonialisme;
3. Menjamin dan mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang demokratis dari Sabang sampai Merauke;
4. Menciptakan bentuk masyarakat yang adil dan makmur dalam wadah Kesatuan Republik Indonesia;
5. Menciptakan persahabatan yang baik dengan semua negara di dunia, terutama sekali dengan negara Asia-Afrika atas dasar kerja sama membentuk Dunia Baru yang bersih dari kolonialisme dan imperialisme menuju pada perdamaian dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Uraian BA. Uban tersebut, meskipun isinya tidak menyimpang dari Ketetapan MPRS/1966 di atas, namun dalam dua hal mengutarakan perbedaan yang menarik.

Pertama uraian itu tidak menyebutkan tentang kerangka revolusi. Tidak diketahui secara pasti kenapa kalimat kerangka revolusi dikesampingkannya. Mungkin karena tidak ingin mengasosiasikan diri dengan "Manipol" dari mana kerangka tersebut dipinjam; mungkin pula ia tergolong dalam kelompok yang telah menganggap revolusi telah selesai, tidak seperti "Manipol" yang menganggap revolusi masih terus.

Kedua, hal yang sangat menarik perhatian adalah uraiannya yang mengatakan bahwa "mengabdikan kepada kepentingan nasional dan penderitaan rakyat" adalah tujuan politik bebas aktif, padahal kalimat-kalimat ini telah dicantumkan oleh Ketetapan MPRS/1966 sebagai sifat, dan bukan sebagai tujuan politik bebas aktif. Dalam masalah ini rupanya BA. Ubani mendapat banyak dukungan, karena jika ditimbang-timbang secara jujur, maka memang dirasakan kurang pada tempatnya untuk menyebut "mengabdikan kepada kepentingan nasional dan amanat penderitaan rakyat" sebagai sifat dan barangkali lebih cocok jika dijadikan tujuan politik bebas aktif.

Hal itu tambah diperkuat pula, terutama, jika perhatian sebentar dipalingkan terhadap dokumentasi berikut yang memberi indikasi bahwa kepentingan nasional adalah tujuan politik bebas aktif. Dokumen itu adalah Nota I/MPRS/1966 sendiri yang di dalamnya di-katakan: "Pembahasan tentang kebijaksanaan politik luar negeri sampai kepada kesimpulan, bahwa sesuai dengan penegasan kembali landasan kebijaksanaan politik luar negeri Indonesia yang bersifat bebas dan aktif anticolonialisme, yang *bertujuan* mengabdikan pada perjuangan untuk kemerdekaan nasional Indonesia yang penuh, mengabdikan pada perjuangan untuk kemerdekaan nasional dari seluruh bangsa-bangsa di dunia dan mengabdikan pada perjuangan untuk membela perdamaian dunia."

Kepentingan Nasional Indonesia.

Tinjauan mengenai tujuan politik bebas aktif ini tidak akan sempurna, apabila tidak dilengkapi dengan uraian kepentingan nasional Indonesia sendiri. Hal tersebut memang sudah dirasakan perlunya, tapi sampai sekarang masih saja belum ada badan atau perorangan yang bersedia memberikan perhatian terhadap definisi atau rumusan

kepentingan nasional Indonesia. Begitu pula dokumen-dokumen pemerintah, maupun terbitan badan penyelidikan lainnya, belum banyak dapat memberikan tempat padanya.

Konsepsi kepentingan nasional sebenarnya baru akan merupakan masalah, apabila politik luar negeri suatu negara mulai banyak terlibat dalam masalah dunia. Seperti halnya di Amerika Serikat baru mendapat perhatian penuh sesudah Perang Dunia II, ketika secara mendadak harus berubah dari bertahun-tahun isolasi kepada segala bentuk keterlibatan di gelanggang dunia. Terdesak dari kiri maupun kanan, timbul apa yang disebut *great debate* mengenai kepentingan nasional Amerika Serikat dalam mana ikut serta tokoh-tokoh politik internasional terkemuka seperti Prof. Hans J. Morgenthau dan lainnya. Sesudah itu mulai mengalir bahan-bahan mengenai kepentingan nasional. Di antaranya yang terkenal *Another Great Debate: The National Interest of the United States* dari *The American Political Science Review* dan *In defence of National Interest* karangan Prof. Hans J. Morgenthau.

BAB V

DINAMIKA POLITIK LUAR NEGERI RI

A. Teori Pendulum

Politik bebas aktif dalam dinamika gerak-geriknya tak ubahnya laksana sebuah jam dinding yang mempunyai pendulum. Selama jam itu hidup, selama itu pula pendulumnya bergerak. Gerak pendulum tersebut ditentukan oleh dorongan yang bersumber pada mesin jam, dan oleh berat pendulum itu sendiri. Apabila pendulum didorong untuk bergerak, misalnya dari kiri ke kanan, maka ketika ia sampai pada satu titik di mana beratnya tidak mengizinkan lagi, pendulum dengan sendirinya akan kembali bergerak arah ke kiri, dan begitulah seterusnya. Gerak pendulum menyatakan fungsinya jam. Jadi selama pendulum masih bergerak, jam itu dikatakan masih tetap hidup.

Dalam melancarkan kegiatannya politik bebas aktif persis seperti pendulum jam dinding itu, terombang-ambing dari kiri ke kanan dan dari kanan ke kiri. Tetapi hal itu bukanlah berarti bahwa politik bebas aktif tidak mempunyai pendirian tetap, karena yang terombang-ambing antara tarikan dua blok yang ada di dunia adalah pendulumnya, bukan jam itu sendiri. Gerak pendulum demikian itu justru menunjukkan bahwa ia tidak statis, tetapi dinamis. Jam bagi politik bebas aktif adalah strateginya yang tidak akan berubah sepanjang masa, sedangkan pendulum adalah taktiknya yang mengalami perubahan menurut situasi dan kondisi.

Setiap politik luar negeri seperti halnya politik bebas aktif mempunyai strategi dasar yang bersifat permanen. Tetapi di samping itu politik luar negeri tersebut mempunyai pula taktik yang tidak permanen. Memang dalam pelaksanaannya politik bebas aktif adalah luwes dan bergerak bebas menurut prioritas yang telah ditentukan, tapi gerak-geriknya bukanlah tanpa batas. Sama halnya dengan pendulum yang juga

terbatas ruang geraknya, begitu juga pendulum politik bebas aktif dalam tindak-tanduknya terbatas, dan tidak boleh keluar dari relnya yang telah ditentukan. Rel politik bebas aktif adalah kepentingan nasional Indonesia yang senantiasa menjadi mercusuarinya.

Menurut teori ini, jam tetap tidak bergerak dari tempatnya, sedangkan pendulum terus terombang-ambing, tetapi masih tetap dalam jalurnya. Pendulum bagi jam adalah taktik bagi politik luar negeri. Dengan demikian tidak dapat dikatakan bahwa politik bebas aktif adalah politik luar negeri yang tidak bertanggung jawab atau yang oportunistis. Sikapnya yang terombang-ambing antara dua blok adikuasa bukanlah sikap liar yang tidak menentu, tetapi hal itu sebenarnya berjalan menurut aturan, dan hal demikian membuktikan tidak saja tanda hidupnya, tapi juga tanda luwesnya dan dinamikanya.

Keharusannya untuk tidak mengikat diri dengan salah satu dari dua blok dunia secara mutlak, khususnya dalam konflik-konflik negara besar, terutama dalam ikatan-ikatan militer kedua blok tersebut merupakan strategi dasarnya, dan dalam hal ini politik bebas aktif tidak akan berubah sepanjang masa. Tetapi dalam pelaksanaannya, politik bebas aktif memakai taktik yang fleksibel dan tidak tetap.

Dalam segi penyuaran di PBB misalnya, politik bebas aktif menolak untuk memihak terus-menerus kepada salah satu blok saja dalam segala masalah. Barangkali dalam satu masalah, politik bebas aktif akan memberikan dukungan diplomatik kepada Blok Barat, sedangkan dalam masalah lainnya barangkali akan memberikan dukungan kepada Blok Timur. Dan tidak mustahil pula dalam masalah khusus akan menantang atau mendukung kedua-duanya.

Ciri-ciri politik bebas aktif adalah kebebasannya untuk menentukan pendirian yang terutama ditentukan oleh kepentingan nasional. Pertimbangan untuk menentukan sikap senantiasa didasarkan kepada untung ruginya bagi Indonesia sendiri, dan bukan untung ruginya bagi negara-negara adikuasa. Sikap seperti ini sangat tidak populer di masa hangat-hangatnya Perang Dingin, di mana negara-negara besar berpegang pada diktum "siapa yang tidak pro saya adalah anti saya".

Perubahan taktik politik bebas aktif itu dapat pula disaksikan dalam sikapnya menerima bantuan dari kedua negara adikuasa. Adanya dua blok atau lebih yang

bersaingan sebagai donor sebenarnya memberikan kesempatan luas kepada negara-negara yang memerlukan bantuan. Karena, jika tertutup pintu pertama, maka dapat diketuk pintu kedua. Apabila salah satu pihak karena satu dan lain hal menolak untuk memberikan bantuan, maka usaha dapat diarahkan kepada pihak lain. Tetapi dalam hal memperoleh bantuan itu tetap dihindarkan sikap oportunistis, adu domba, dan prinsip-prinsip yang harus dipegang teguh adalah tanpa adanya ikatan politik.

Selama bantuan diberikan tanpa syarat politik yang mengikat, selama itu pula bantuan akan dapat diterima dengan hati terbuka. Juga, bantuan tersebut tidak perlu terbatas pada bantuan ekonomi dan teknik saja. Negara-negara penganut politik bebas aktif seperti Indonesia, dan politik nonblok seperti Mesir, dan India dalam kenyataannya mendapat bantuan militer dari Uni Soviet atau Blok Timur lainnya. Indonesia ketika menghadapi Belanda dalam masalah Irian Barat (kini Irian Jaya) tahun 1965, dan Mesir ketika mempertahankan Terusan Suez tahun 1954. Begitu pula India menerima bantuan militer bukan saja dari Blok Barat ketika wilayahnya diserang oleh RRC tahun 1962, tetapi juga kemudian dari Uni Soviet.

Perubahan taktik adalah hal yang lumrah dalam politik luar negeri. Sebagai contoh barangkali dapat dikemukakan politik luar negeri Uni Soviet. Semua pihak mengetahui bahwa sasaran politik luar negerinya adalah untuk mengkomunikasikan seluruh dunia, dan politik luar negerinya secara tersembunyi atau terbuka mengandung tema anti Barat yang sudah dicap sebagai pelopor negara kapitalis dunia. Tetapi jika sejenak dipelajari riwayat politik luar negeri Uni Soviet itu, maka dengan mudah akan dijumpai banyak contoh di mana secara taktis mengalami tidak sekali perubahan.

Politik "Gigi Gergaji"

Sejak lahirnya Uni Soviet telah delapan kali mengubah haluan politik luar negerinya secara berganti-ganti, sekali ke kiri dan sekali ke kanan. *Pertama* kali, berhaluan kiri dari tahun 1918 sampai tahun 1921, tatkala Uni Soviet menyatakan sikap yang sering disebut *War Communism*. *Kedua*, haluan kanan terkenal sebagai *NEP* dari tahun 1921 sampai ke tahun 1928, tatkala perusahaan swasta di sana dibiarkan hidup kembali. *Ketiga*, haluan kiri lagi dari tahun 1928 sampai tahun 1936 dengan corak rencana lima tahun dan kolektivikasi pertanian. *Keempat*, haluannya

kembali ke kanan dari tahun 1936 sampai tahun 1939, yaitu dengan mengadakan *People Front* bersama dengan negara-negara kapitalis untuk menentang Hitler. *Kelima*, ke kiri lagi dari tahun 1939 sampai tahun 1941, untuk mengadakan persiapan terhadap serangan-serangan Jerman yang akan datang. Sampai mengadakan perjanjian non agresi dengan Hitler dengan melepaskan persekutuan dengan negara-negara Eropa Barat. *Keenam*, ke kanan lagi dari tahun 1943 sampai tahun 1945 dengan mengadakan persekutuan dengan negara-negara Sekutu seperti tercermin dari Perjanjian Teheran dengan melikuidasi seluruh gerakan komunis di luar Uni Soviet. *Ketujuh*, dari tahun 1945 sampai tahun 1971 haluannya ke kiri lagi di masa hangatnya Perang Dingin. Dan kemudian *kedelapan*, haluan ke kanan pula ketika Uni Soviet dan Amerika Serikat mengadakan detente, begitulah seterusnya.

Jika diperhatikan benar-benar, politik "gigi gergaji" itu tidaklah terjadi dengan begitu saja karena penggantian orang-orang yang melakukan peranan masing-masing masa itu. Melainkan dilakukan dengan perhitungan berdasarkan keadaan dan kenyataan yang dihadapi oleh Uni Soviet yang semuanya itu untuk memperkuat atau memperbaiki kedudukannya dalam lingkungan dunia internasional. Dalam politik gigi gergaji itu terletak keunggulan politik Uni Soviet yang didasarkan pada semboyan Marx sendiri "menyesuaikan taktik pada keadaan". Haluan politik Uni Soviet didasarkan pada kenyataan dan keadaan yang dihadapinya dengan berpedoman kepada kepentingan Uni Soviet sendiri dari waktu ke waktu.

Berdasarkan teori pendulum ini, politik bebas aktif mengalami beraneka ragam kurun waktu: zaman cenderung ke kanan, zaman cenderung ke kiri dan zaman antara. Kemudian ada suatu masa, ketika politik bebas aktif. keluar dari relnya, mengalami pula zaman cenderung kepada penyimpangan.

B. Kurun Cenderung ke Kanan

Dalam masa dua kabinet RI pertama, Kabinet Sutan Sjahrir dan Kabinet Amir Sjarifuddin, secara nyata belum kelihatan kecenderungan ke kiri apalagi ke kanan. Memang benar tokoh-tokoh yang memimpin kabinet di waktu itu beraliran kiri: Sjahrir dari Partai Sosialis, dan Sjarifuddin dari Sayap Kiri, namun kabinet yang mereka

pimpin tidak dapat dikatakan beshaluan kiri karena didukung oleh partai-partai kanan seperti Masyumi dan PNI. Kemudian ketika kabinet-kabinet itu menandatangani persetujuan dengan Belanda mereka kehilangan dukungan dari kiri maupun kanan. Kabinet Sjahrir jatuh sesudah menandatangani Persetujuan Linggajati, dan Kabinet Sjarifuddin setelah menandatangani Persetujuan Renville.

Baru di zaman Kabinet Hatta mulai terlihat adanya aliran kanan dan aliran kiri. Pertama-tama pribadi Hatta sendiri tergolong sebagai tokoh yang orientasinya lebih condong ke kanan. Hal tersebut jelas tercermin dalam satu tulisannya yang berjudul *Indonesia between the Power Blocs*, di mana Hatta mengatakan bahwa "masalah penjajahan membayangi hubungan persahabatan antara Dunia Barat dan Indonesia. Hal ini bukan berarti Indonesia akan membelakangi Barat. Hubungan ilmu pengetahuan dan kebudayaan dengan Barat telah berurat-berakar secara mendalam dalam sejarah, sehingga hal tersebut tidak mungkin terjadi.

Kemudian kecenderungan ke kanan tercermin pula dari komposisi kabinetnya yang terdiri atas partai-partai berhaluan kanan, tidak seorang pun yang berasal dari Sayap Kiri. Hubungan antara Kabinet Hatta dan Sayap Kiri yang ketika itu menggabungkan di dalam Front Demokrasi Rakyat (FDR) makin tegang, ketika Hatta menyanggah pemerintah Uni Soviet dalam usahanya memperbaiki hubungannya dengan RI. Sebelumnya, di masa Amir Sjarifuddin masih berkuasa, Suripno Wakil RI di Praha diberi lampu hijau untuk mengadakan pendekatan kepada pemerintah Uni Soviet dalam rangka merintis perjanjian konsuler antara kedua negara.

Tetapi kemudian PM Hatta tidak mengizinkan untuk melanjutkan pendekatan tersebut. Pertimbangan Hatta waktu itu berhubungan dengan soal Perang Dingin yang mulai muncul, yang di dalamnya pemerintah Uni Soviet mulai melebarkan sayapnya ke negara-negara Eropa Timur. Pada saat-saat demikian Hatta khawatir penjalinan hubungan dengan Uni Soviet akan merenggangkan hubungan dengan Amerika Serikat, yang mungkin akan mendorong Amerika lebih dekat kepada Belanda. Dan jika hal ini sampai terjadi sudah barang tentu akan mempersulit kedudukan RI dalam menghadapi Belanda.

Dalam suasana demikian, pemerintah Uni Soviet, entah atas dasar pertimbangan apa, melakukan pula kesalahan besar, secara sepihak memberitahukan Suripno dan

tanggal 22 Mei 1948 mengumumkan bahwa pemerintah Uni Soviet telah meratifikasi rencana perjanjian konsuler itu. Padahal pemerintah Uni Soviet telah mengetahui bahwa dengan berbuat demikian mengandung risiko akan ditolak oleh pemerintah RI, pemerintah yang selama ini tetap didukungnya. Seperti yang telah diduga sejak semula, Suripno dipanggil pulang, kemudian mengakibatkan macetnya perundingan Indonesia-Uni Soviet.

Penolakan Kabinet Hatta terhadap uluran tangan pemerintah Uni Soviet tersebut menimbulkan reaksi hebat dalam kalangan FDR. Suripno kembali ke Indonesia bersama seorang sekretaris pri-badi, yang kemudian ternyata adalah Musso, tokoh PKI terkenal yang dibuang Belanda ketika Belanda membasmi pemberontakan PKI tahun 1926 di Indonesia, dan selama itu menetap di Moskow. Kembalinya Musso adalah atas instruksi pemerintah Uni Soviet untuk menyelamatkan FDR yang mulai berantakan akibat tidak adanya pedoman yang jelas dalam melancarkan kegiatannya. Musso berusaha keras menyusun kembali FDR, dan mendesak Hatta untuk *reshuffle* kabinet dengan mengikutsertakan FDR. Dalam usahanya mendesak Hatta itu, Musso mengajukan satu program nasional yang dapat dipakai sebagai program suatu kabinet yang benar-benar nasionalis, sebagaimana anggapan Hatta terhadap kabinetnya sendiri. Musso berpendapat bahwa pada tempat pertama, perjuangan kemerdekaan nasional harus dapat diakhiri dengan kemenangan. Untuk maksud tersebut segala unsur progresif, nasionalis, dan unsur demokratis harus bersatu dalam satu front bersama.

Dalam pikirannya, Musso ingin melaksanakan Rencana Gottwald di Indonesia. Rencana Gottwald itu adalah pola yang dipakai oleh Partai Komunis Cekoslowakia dalam usahanya merampas kekuasaan. Oleh karena itu pada tahapan awal Musso tidak merencanakan untuk menggulingkan pemerintah dengan kekerasan, tetapi sebaliknya berusaha untuk mendirikan pemerintah nasional yang terdiri dari tokoh-tokoh progresif, nasionalis, dan tokoh-tokoh demokratis di bawah satu front bersama berdasarkan satu program nasional.

Hatta dapat menerima program nasional yang diajukan Musso itu, tetapi partai-partai dalam Kabinet Hatta sangat menentang dimasukkannya FDR ke dalam kabinet, terutama setelah diketahui bahwa FDR merencanakan untuk mencalonkan

bekas PM Amir Sjarifuddin sebagai menteri pertahanan. Sejak tahun 1935, Amir Sjarifuddin telah mengakui bahwa ia adalah anggota PKI di bawah tanah, karena itu partai-partai kanan dalam kabinet merasa curiga bahwa Amir Sjarifuddin ketika menjadi menteri pertahanan telah berusaha untuk mempersenjatai organisasi pemuda kiri, dengan maksud untuk dapat dipergunakan di masa depan apabila kesempatan terbuka. Lagi pula Amir Sjarifuddin telah dituduh menyembunyikan banyak senjata yang seharusnya dibagi-bagikan kepada tentara nasional di pegunungan.

Pemberontakan PKI Madiun

Akibat penolakan usul pembaharuan kabinet tersebut menam-bah gentingnya hubungan antara FDR dan Kabinet Hatta, hal ini mempercepat meletusnya pemberontakan PKI di Madiun tanggal 19 September 1948.

Unsur lain yang ikut mendorong pemberontakan itu adalah konferensi pemuda dan mahasiswa mengenai kemerdekaan, yang diadakan di Calcutta dari tanggal 19 Februari sampai 26 Februari 1948. Konferensi ini mendesak penggunaan doktrin Zhadanov di Indonesia, berhubung kebanyakan peserta konferensi berpendapat bahwa pemerintah yang dipimpin oleh Hatta adalah boneka imperialis Barat, dan oleh karena itu unsur kiri (progresif) di Indonesia harus menggulingkan kabinet itu.

Garis yang dikemukakan konferensi ini bertentangan dengan taktik Musso, yang kelihatannya datang ke Indonesia membawa instruksi terakhir Uni Soviet yang lebih mengutamakan cara bertahap lewat kerja sama dengan unsur-unsur nasionalis dan demokratis lain, sampai akhirnya dapat merampas kekuasaan dengan menggunakan kekerasan.

Dalam keadaan yang serba kacau itu, Kabinet Hatta mulai melaksanakan programnya, yakni mengadakan rasionalisasi dalam angkatan bersenjata. Dalam rangka itu, kesatuan-kesatuan pasukan yang telah diinfiltrasi komunis ikut dibubarkan. Tindakan tersebut menimbulkan keresahan dan kecurigaan di kalangan FDR. Sebagai akibat kombinasi dari sedemikian banyak unsur, satu resimen tentara di Solo memberontak dan menggabungkan diri dengan pasukan di Madiun, tempat

diproklamasikannya pemerintah komunis. Musso dan teman-temannya yang sedang dalam kampanye perjalanan untuk memperoleh dukungan terhadap programnya, ketika itu dihadapkan pada *fait accompli*, dan tidak berdaya berbuat apa-apa selain menggabungkan diri.

Nasib pemberontakan PKI ini sudah umum diketahui. Hatta bertindak segera dan tegas, memerintahkan Divisi Siliwangi untuk membasmi pemberontakan itu dan dalam masa sebulan saja RI menguasai kembali Madiun dan sekitarnya. Pemimpin-pemimpin PKI ada yang tertangkap, dan ada yang terbunuh. Musso, Setiadjit, Amir Sjarifuddin, Suripno dan pemimpin lain ikut menjadi korban.

Berhasilnya pemberontakan tersebut dibasmi dalam waktu yang demikian singkat oleh pemerintah RI, meskipun dalam keadaan menghadapi perjuangan hidup mati melawan Belanda, menaikkan derajat pemerintah RI di mata dunia internasional, terutama di kalangan Dunia Barat.

Bahwa, pemerintah RI berhasil menghancurkan pemberontakan PKI secara besar-besaran dalam keadaan yang begitu sulit, dianggap sebagai bukti bahwa pemerintah RI dapat bertindak secara efektif, dan pemimpinnya akan berhasil mempertahankan diri dari tarikan-tarikan kiri maupun kanan dalam Perang Dingin yang sudah mulai muncul.

Baik juga, jika diingat pada saat menjelang pemberontakan komunis PM Hatta mengeluarkan pernyataan politik luar negeri yang terkenal itu di depan KNIP tanggal 2 September 1948, yang isinya menegaskan kedudukan RI (seperti telah diuraikan dalam Bab Satu) di antara negara-negara di dunia.

Dapat dipahami pula bahwa peristiwa Madiun tersebut, pada akhirnya membuat hubungan Indonesia-Uni Soviet menjadi dingin sekali. Perubahan sikap Uni Soviet ini mulai terlihat ketika delegasinya abstain dalam pemungutan suara terhadap resolusi Dewan Keamanan tanggal 28 Januari 1949, dengan alasan bahwa resolusi tersebut tidak cukup kuat untuk penyelesaian sengketa Indonesia-Belanda.

Renggangnya hubungan Indonesia-Uni Soviet mulai terlihat jelas, ketika delegasi Uni Soviet memveto satu resolusi di Dewan Keamanan, yang diajukan dengan maksud mengucapkan selamat kepada pihak Indonesia dan Belanda, pada penutupan KMB, karena persetujuan mengenai perjanjian penyerahan kekuasaan telah tercapai.

Wakil Uni Soviet, Malik, di Dewan Keamanan menyadari sepenuhnya bahwa vetonya tidak akan mempengaruhi penyerahan kekuasaan, dan tindakan Uni Soviet itu hanya untuk menyatakan rasa tidak senang terhadap pemerintah Hatta. Malik mencela hasil KMB sebagai tidak memberikan sedikit pun kedaulatan kepada Indonesia untuk masa beberapa generasi. Dalam melakukan semuanya itu Uni Soviet hanya ingin menjatuhkan nama Sukarno dan Hatta di mata kelompok kiri di Indonesia.

Untuk menyatakan ketidaksenangannya lebih lanjut terhadap pemerintah Indonesia, yang dibentuk sesudah penyerahan kekuasaan di bawah pimpinan Hatta, pemerintah Uni Soviet menunggu lebih dari sebulan untuk memberikan pengakuan kepada RIS. Tetapi ketika Indonesia diterima menjadi anggota PBB tanggal 28 September 1950, Uni Soviet tidak menggunakan vetonya.

Kabinet berikutnya sesudah Kabinet Hatta, terutama Kabinet Natsir dan Kabinet Sukiman, juga Kabinet Burhanuddin, terus menunjukkan kecenderungan ke kanan.

C. Kurun Cenderung ke Kiri

Tanda-tanda bahwa pendulum politik bebas aktif bergerak arah ke kiri, baru mulai tampak setelah Kabinet Ali pertama berkuasa bulan Juli 1953, yang kelangsungan hidupnya banyak tergantung pada dukungan PKI, berhubung Partai Masyumi, partai Sosialis dan partai partai lainnya berdiri dalam barisan oposisi. Dalam pernyataannya PM Ali berusaha keras untuk menimbulkan kesan, bahwa kabinetnya tidak condong ke kiri, namun perkembangan keadaan waktu itu menunjuk kan gejala sebaliknya.

Pemerintah Eisenhower

Secara kebetulan, Kabinet Ali tersebut bersamaan waktu lahirnya dengan pemerintah baru Amerika Serikat di bawah pimpinan Eisenhower dengan John Foster Dulles sebagai Menlunya. Waktu itu Perang Dingin sedang hebat-hebatnya

merajalela, dan negara-negara adikuasa umumnya berpendirian "siapa yang tidak pro kita adalah anti kita".

John Foster Dulles terkenal sebagai tokoh yang mempunyai prasangka terhadap negara-negara yang menjalankan politik bebas dan nonblok, dan menganggap politik demikian sebagai politik yang tidak bermoral. Akibat dari pendirian itu dengan sendirinya hubungan Indonesia-Amerika Serikat banyak terganggu.

Keadaan demikian tambah diperuncing oleh perkembangan ber-ikutnya. Ketika Perjanjian Manila yang terkenal dengan nama SEATO ditandatangani oleh tiga negara Asia (Filipina, Thailand dan Pakistan) bersama-sama dengan Inggris, Prancis, Amerika Serikat, Australia, dan New Zealand, pada bulan September 1954, hubungan Indonesia dan Amerika Serikat makin bertambah jelek, berhubung Indonesia, seperti halnya India, mencela keras perjanjian itu.

Pemerintah Khrushchev

Pada saat-saat hubungan dengan Amerika Serikat makin merosot, politik luar negeri Uni Soviet terhadap negara-negara dunia ketiga juga mengalami perubahan. Terutama sesudah meninggalnya Stalin, dan berkuasanya Malenkov, dan kemudian Khrushchev. Uni Soviet tidak lagi menganggap Sukarno-Hatta sebagai, antek imperialis, di samping tidak lagi menentang Indonesia seperti halnya di masa segera sesudah KMB.

Kabinet Ali menggunakan kesempatan itu, dan akhirnya berhasil memperbaiki hubungan antara Indonesia dan Uni Soviet, antara lain dengan dibukanya misi diplomatik kedua negara di kedua ibukota masing-masing. Hubungan baik dengan Uni Soviet ini dibarengi pula oleh kegiatan PKI di Indonesia. Berpegang pada strategi dan taktik baru yang dicetuskan Aidit, sesuai dengan Rencana Gottwald, PKI mulai bergerak untuk menerobos isolasi yang selama ini dialaminya, lalu secara dramatis memberikan dukungan sepenuhnya kepada Kabinet Ali.

Strategi baru tersebut diuraikan oleh Aidit dalam bukunya *Jalan ke Arah Demokrasi Rakyat bagi Indonesia*. Di samping tujuan menerobos keterkucilan PKI

dari segi politik, Aidit menjalin pula kerja sama yang berarti dengan Sukarno dan PNI. Dengan mengambil sikap seperti ini, Aidit ingin meningkatkan pengaruh politik PKI melalui sistem parlementer yang ada. Dengan jalan demikian sebenarnya Aidit memulai kebijaksanaan serba ganda bagi PKI. Dalam pidatonya memperingati HUT PKI ke-32, pada tanggal 23 Mei 1952, Aidit mengatakan, "Orientasi rakyat Indonesia harus ke Uni Soviet dan tidak ke Amerika Serikat".

Ini tidak berarti bahwa sistem pemerintah Uni Soviet harus diterapkan oleh semua bangsa, termasuk bangsa Indonesia. Tentu saja tidak. Sebaliknya setiap bangsa dapat memilih jalannya sendiri menuju sosialisme, berdasarkan perkembangan situasi bangsa, situasi politik, ekonomi dan kebudayaannya masing-masing.

Perkembangan-perkembangan tersebut pada gilirannya makin mendorong pendulum politik bebas aktif berat ke kiri. Tetapi proses ini terhenti sebentar di masa Kabinet Ali kedua, ketika PNI dan Partai Masyumi bergabung, dan PKI tidak diikutsertakan. Dalam periode ini pula Amerika Serikat kelihatannya ingin memperbaiki hubungannya dengan Indonesia. Hal tersebut tercermin dari kunjungan Menlu Dulles ke Jakarta, yang sekaligus membawa undangan Presiden Eisenhower untuk Presiden Sukarno agar mengunjungi Amerika Serikat.

Lawatan Presiden

Undangan tersebut diterima dengan baik, dan Presiden Sukarno memulai perjalanan dunianya pada musim semi tahun 1956. Mula-mula ke Amerika Serikat, yang mendapat sambutan hangat dari pemerintah dan rakyat Amerika Serikat. Tetapi kemudian, kunjungan tersebut disusul oleh kunjungan Presiden ke Uni Soviet, Cekoslowakia, dan Yugoslavia bulan Agustus 1956, serta kunjungan ke RRC Oktober 1956.

Kunjungan-kunjungan ke berbagai negara demokrasi Barat sangat besar perbedaannya dengan kunjungan-kunjungan ke negara-negara komunis. Di negara-negara totaliter seperti Uni Soviet dan RRC, tamu agung umumnya disambut dengan hebat sekali oleh rakyat, yang dapat dimobilisasi dengan mudah. Menurut kebiasaan

ini, Presiden Sukarno yang selernya terhadap sambutan rakyat itu telah diketahui oleh pemimpin komunis, disambut secara luar biasa dengan mengerahkan ratusan ribu rakyat.

Kunjungan-kunjungan tersebut membawa pengaruh yang besar sekali terhadap Presiden Sukarno, terutama kunjungan ke RRC di mana beliau menyaksikan sendiri kemajuan yang dicapai oleh pemerintah Peking. Dalam masa yang relatif singkat RRC telah berhasil membina masyarakat yang teratur dan terkendali. Dari kunjungan itu Presiden Sukarno melihat peranannya sendiri di Indonesia. Kesan yang diperolehnya dalam perjalanan ke tiga negara tersebut banyak sekali memberikan arah kepada pemikirannya.

Pertama, bahwa masyarakat yang dilihatnya di Amerika Serikat dianggapnya sudah tidak cocok lagi dengan pandangan hidup atau pola pembangunan Indonesia.

Kedua, masyarakat yang sedang berkembang di RRC dilihat sebagai model yang dapat dipakai. Yang sangat mengesankan beliau adalah negara yang tadinya kurang lebih merupakan negara semikolonial di bawah Kuo Min-tang dapat berkembang dalam masa yang singkat di bawah pemerintah komunis, menjadi suatu negara yang teratur, maju, dan perkembangan ekonominya bergerak ke arah swasembada dan berdikari.

Kunjungan ke Peking mendorong beliau untuk berpikir, apakah beliau tidak ditakdirkan lahir untuk memimpin Indonesia seperti halnya Mao Tse-tung memimpin RRC. Sejak hari itu mulailah timbul pemikiran konsepsi politik yang menuntut agar lembaga-lembaga politik diatur kembali, dan pemerintah dibentuk demikian rupa, sehingga tersedia mekanisme di mana seorang tokoh dapat mengendalikan dan menyesuaikan susunan politik, ekonomi, dan kebudayaan Indonesia menurut inspirasinya sendiri.

Publikasi konsepsinya pada tanggal 27 Februari 1957 merupakan titik permulaan masa transisi ke era demokrasi terpimpin yang membawa akibat sangat luas bagi Indonesia, terutama di bidang kebijaksanaan luar negeri, dan akhirnya menjadikan Sukarno sebagai pemegang kekuasaan mutlak, penentu nasib bangsa, rakyat dan hari depannya.

Bertolak dari konsepsi itu, Indonesia mulai makin meluncur ke kiri, dan proses tersebut makin mendapat angin dari sikap Amerika Serikat yang tidak mau mengambil posisi dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. John Foster Dulles yang banyak menentukan politik luar negeri Amerika Serikat di bawah Eisenhower sama sekali tidak bersedia mengambil sikap yang dapat merugikan sekutunya dalam NATO, yaitu Belanda.

Netralitas Amerika Serikat

Sengketa Irian Barat membuka pintu lebar bagi PKI, dan juga Uni Soviet, untuk menyeret Indonesia ke dalam orbit mereka. Seperti diuraikan oleh bekas Wapres Indonesia pertama, Dr. Mohammad Hatta, dalam majalah *Foreign Affairs* (1958): "Namun dengan membiarkan Irian Barat terus-menerus menjadi pokok persengketaan, memberikan kesempatan kepada PKI untuk berkembang di Indonesia. Tuntutan terhadap Irian Barat adalah tuntutan nasional, didukung oleh setiap partai politik tanpa pengecualian: tetapi suara yang paling mendesak di samping suara Presiden Sukarno sendiri adalah suara PKI. Dengan mendudukkan diri sebagai pelopor dalam menuntut tercapainya cita-cita nasional, dan karena ia mengadakan agitasi terhadap tuntutan nasional sejajar dengan pendirian Presiden Sukarno, dan karena tindakannya ini didukung oleh organisasi yang baik, PKI berhasil memikat imajinasi semakin besar kelompok penduduk. Kemudian ketika Belanda mengadakan mobilisasi dan mengirimkan pasukan ke Irian Barat, Indonesia terpaksa mempersiapkan diri pula.

Untuk keperluan angkatan bersenjata, Indonesia memilih Barat. Tetapi ketika Barat menolaknya, maka satu-satunya pintu yang terbuka untuk itu hanyalah Uni Soviet. Misi Nasution kembalinya dari Washington dengan tangan hampa, segera diutus ke Moskow, di mana beliau berhasil mendapatkan senjata-senjata dan peralatan militer yang diperlukan oleh angkatan bersenjata Indonesia.

Jika PKI di dalam negeri makin hari makin dapat mengembangkan sayapnya berkat sikap Amerika Serikat terhadap sengketa Irian Barat, maka sejalan dengan itu Uni Soviet mulai pula menancapkan pengaruhnya di bumi Indonesia. Mula-mula senjata mengalir, kemudian diikuti oleh banjir teknisi Rusia untuk melatih ABRI

dalam menggunakan senjata-senjata modern yang baru saja diberikan. Akibat langsung perkembangan tersebut, politik bebas aktif makin hari makin terlibat dan terjebak dalam orbit Uni Soviet.

Usul Allison

Menyadari hal-hal tersebut. Duta Besar Amerika Serikat yang baru di Jakarta, John Allison, mengajukan usul lima pasal ke Washington untuk mencari jalan keluar dari kesulitan-kesulitan yang telah ditimbulkan oleh sengketa Irian Barat yang berlarut-larut. Usul tersebut, jika direstui oleh Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat akan dapat dijadikan dasar perundingan antara Indonesia dan Belanda untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Dengan demikian Allison mengharapkan akan dapat mencapai sasaran ganda, yaitu mencegah Indonesia meluncur keTimur dan sekaligus memelihara kepentingan Barat umumnya dan kepentingan Amerika Serikat khususnya.

Pemerintah Amerika Serikat rupanya tidak dapat memahami pentingnya usul Allison tersebut, dan usul itu pun hanya dikirimkan kepada Duta Besar Amerika Serikat di Canberra dan di Den Haag untuk diberi komentar. Di Kementeri Luar Negeri Amerika Serikat pengaruh tokoh-tokoh yang "Eropa-sentris" ternyata besar sekali. Oleh karena itu tekanan dalam politik luar negeri Amerika Serikat masih tetap diberikan kepada benua Eropa, dan sokoguru politik ini adalah masyarakat Atlantik dengan NATO-nya. Sesuai dengan kecenderungan tersebut politik luar negeri Amerika Serikat tidak dapat dibiarkan mengganggu aliansi NATO. Justru karena Belanda adalah anggota NATO, maka Amerika Serikat tidak bersedia mempertimbangkan usul Allison yang dapat merugikan Belanda.

Terdesak oleh keadaan itu, politik bebas aktif makin terus saja terdorong dan terseret jauh kekiri. Sikap netral Amerika Serikat terhadap sengketa Irian Barat tersebut, ternyata lebih menguntungkan Belanda dari Indonesia. Sikap demikian malah tambah memberi peluang kepada Belanda untuk terus berkeras kepala. Dalam hal ini Australia juga mengambil sikap yang sama bahkan lebih-lebih lagi, seperti

dikatakan oleh Presiden Ayub Khan dari Pakistan kepada Presiden Sukarno, bahwa Australia dalam sengketa Irian Barat lebih getol dari Belanda sendiri.

Sikap Kennedy

Sikap Amerika Serikat tersebut baru mengalami perubahan, ke-tika Kennedy terpilih menjadi presiden baru menggantikan Presiden Eisenhower. Pemerintah Amerika Serikat di bawah Kennedy itu melihat bahwa sengketa Irian Barat akan meletus dalam bentuk pertarungan senjata terbuka antara Indonesia dan Belanda, dan dalam pertempuran itu Amerika Serikat akan terpaksa berdiri di pihak penjajah. Dan ini merupakan hal yang pasti akan merusak citra Amerika Serikat di Dunia Ketiga.

Di samping itu, Kennedy memperhitungkan bahwa sesudah selesainya sengketa Irian Barat, Sukarno akan memalingkan perhatiannya ke dalam negeri, dan akan berusaha memperbaiki keadaan ekonomi Indonesia yang sudah parah. Dalam hal ini Kennedy juga bersedia mempertimbangkan pemberian bantuan ekonomi kepada Indonesia.

Berkat intervensi Amerika Serikat itu, memang, sengketa Irian Barat berhasil diselesaikan dengan cara damai. Tapi keberhasilan tersebut lebih banyak dilihat sebagai kemenangan diplomasi agresif yang dilancarkan Sukarno daripada kemenangan diplomasi Kennedy. Peranan Kennedy tersebut merupakan peristiwa yang menentukan dalam penyelesaian masalah Irian Barat, tapi sayangnya peranan Amerika Serikat itu datang sudah sangat terlambat.

Harapan Kennedy ternyata meleset. Kemenangan tersebut malah tambah mendorong Sukarno untuk melanjutkan politik luar negeri yang lebih agresif. Jika tadinya politik tersebut dilancarkan terhadap Belanda, maka kini ditujukan terhadap Malaya yang segera akan melebur diri ke dalam negara baru yang dikenal dengan sebutan Malaysia.

Prakarsa Amerika Serikat tersebut dalam membantu Indonesia memperoleh kembali tuntutan nasionalnya sudah demikian terlambat, sehingga pengaruhnya terhadap usaha pemulihan hubungan Indonesia-Amerika Serikat hampir sama sekali tidak ada. Harus diakui bahwa diplomasi Kennedy dilancarkan pada saat keadaan di Indonesia telah mengalami perubahan. Pengaruh PKI sudah berlipat ganda

dibandingkan dengan tahun 1957-58, dan hubungan Sukarno dengan PKI sudah tidak mudah diputus lagi.

Begitu pula kehadiran Uni Soviet di Indonesia. Ketika tahun 1957 Uni Soviet mengembangkan citranya di Indonesia baru pada tahap awal. Pada tahun 1962 kegiatannya sudah demikian meningkat, sehingga bantuannya kepada Indonesia telah melebihi bantuan Amerika Serikat, 440 juta dolar dalam bentuk bantuan ekonomi, dan ratusan juta dolar dalam bantuan militer.

D. Kurun Antara

Sesuai dengan ketentuan pendulum, politik bebas aktif bergerak dari kanan ke kiri, dan dari kiri ke kanan. Dalam ayunannya itu, politik bebas aktif melewati jarak antara, yakni antara kanan dan kiri, dan sebaliknya antara kiri dan kanan. Jarak antara atau zaman antara itu umumnya tidak lama. Jika sejarah politik bebas aktif ditelusuri dari awal pertumbuhannya, maka dengan mudah dapat disaksikan bahwa terutama setelah penyerahan kedaulatan politik bebas aktif bergerak arah ke kanan. Dan zaman cenderung ke kanan ini menca-kup periode Kabinet Hatta, Kabinet Natsir, dan Kabinet Sukiman.

Kemudian geraknya menjurus ke kiri terutama sejak dibentuknya Kabinet Ali pertama, disusul kemudian oleh Kabinet Djuanda, dan sebagian Kabinet Sukarno. Antara zaman cenderung ke kanan dan zaman cenderung ke kiri terdapat zaman antara yang kita sebut di sini kurun antara. Kurun antara itu bertepatan waktunya dengan pembentukan Kabinet Wilopo. Periode kurun antara itu ditandai oleh kebijaksanaan yang sangat hati-hati. Demikian hati-hatinya, sehingga menimbulkan kesan seakan-akan kurun itu sebagai kurun yang netral dari kecenderungan kanan, maupun kecenderungan kiri.

Ciri-ciri kurun itu tercermin sepenuhnya dalam tindak-tanduk dan kegiatan-kegiatan Kabinet Wilopo. Sebagai contoh ambil saja penyelesaian sengketa Irian Barat yang merupakan program utama kabinet tersebut. Perdana Menteri Wilopo mengumumkan di depan Parlemen: "Berhubung Irian Barat dari segi politik merupakan klaim nasional, dan dari segi strategis masalah itu paling penting bagi

keselamatan Republik, pemerintah tidak putus-putusnya dan dengan segala daya yang ada padanya, akan terus berusaha untuk memasukkan Irian Barat ke dalam wilayah Indonesia dalam saat yang sesingkat-singkatnya." Program Kabinet Wilopo merupakan yang pertama menyebutkan kepentingan strategis Irian Barat bagi Indonesia, dan menekankan bahwa karena alasan keamanan dalam negeri, Irian Barat harus dikembalikan kepada Republik.

Tindakan yang diambil Kabinet Wilopo untuk maksud tersebut tidak setimpal dengan pernyataannya. Perdana Menteri Wilopo misalnya tidak dengan segera mengirimkan delegasi ke Negeri Belanda untuk mengadakan perundingan dengan pemerintah Belanda, seperti halnya yang dilakukan oleh kabinet sebelumnya. Wilopo lebih menyukai politik menunggu dan melihat, dan dalam pada itu berusaha melalui diplomasi rahasia untuk membujuk negara asing yang mempunyai kepentingan dalam penyelesaian Irian, dengan cara damai. Bahwa mereka sebaiknya menjalankan kebijaksanaan memberi tekanan pada Belanda agar jangan mengambil sikap keras kepala. Dalam hal ini yang didekati terutama adalah Amerika Serikat untuk bersedia mengambil prakarsa diplomatik.

Pendekatan diplomatik yang tidak membawa hasil ini akhirnya terungkap ketika dalam bulan Juni 1952 Perdana Menteri Belanda William Drees menyatakan, bahwa kabinetnya tidak melihat ada gunanya melanjutkan perundingan dengan Indonesia mengenai status Irian Barat. Menanggapi hal tersebut, Ketua Panitia Hubungan Luar Negeri Parlemen, Djody Gondokusumo, menyatakan tidak ada gunanya mencari usaha penyelesaian masalah Irian Barat dengan jalan minta tolong kepada Amerika Serikat. Sebaliknya lebih tepat, jika pemerintah Indonesia dalam menjawab provokasi Belanda itu meng-ubah strategi dan taktiknya dengan menggunakan kekerasan dalam rangka mengembalikan Irian Barat ke pangkuan Republik.

Bagaimana hati-hatinya Kabinet Wilopo dalam melancarkan ke-bijaksanaannya dapat pula dilihat dari sikapnya mengenai saran pembubaran Uni Indonesia-Belanda. Berhubung Belanda secara terang-terangan telah melanggar ketentuan-ketentuan Konferensi Meja Bundar mengenai penyelesaian Irian Barat, di dalam negeri timbul suara-suara yang mendesak agar Uni Indonesia-Belanda tidak usah dilanjutkan, bahkan lebih baik dibubarkan saja.

Menanggapi desakan umum tersebut, Kabinet Wilopo dalam jawabannya kepada Parlemen menyatakan pendirian pemerintah sebagai berikut::

“Tentang hubungan dengan Nderland dan masalah Irian Barat, pemerintah ingin menunjukkan pada kenyataan ... bahwa kita tidak dapat secara sewenang-wenang membatalkan suatu perjanjian internasional dengan tidak ada persetujuan pihak lain. Pemerintah senantiasa berpedoman untuk menyelesaikan segala soal dengan negeri lain secara damai, dengan melalui perundingan-perundingan dalam suasana baik.”

Contoh lain dapat pula disaksikan dalam upayanya membuka perwakilan di Moskow. Padahal pembukaan perwakilan di kedua kutub yang sedang saling bersaing di muka bumi ini dianggap wajar sebagai implementasi politik bebas aktif. Begitu pula DPR(S) pada tanggal 9 April 1953, telah menerima usul mosi Otto Rondonuwu yang menghendaki pemerintah sebelum akhir tahun 1953 sudah membuka Perwakilan Diplomatik di Moskow. Namun demikian, pemerintah dalam jawabannya kepada DPR(S) tanggal 3 Juni 1952, antara lain menyatakan bahwa pembukaan kedutaan di negara-negara Blok Soviet, khususnya di Moskow belum lagi mendapat pertimbangan tetapi pembukaan perwakilan-perwakilan Republik Indonesia di Rio Janeiro, Buenos Aires, dan Mexico City akan dilaksanakan.

Hal-hal tersebut tidak mengherankan, karena Kabinet Wilopo adalah produk kurun antara yang ciri-cirinya antara lain sangat berhati-hati dan senantiasa berpegang teguh pada garis tengah, dan sedapat mungkin berupaya untuk tidak melangkah ke kanan maupun ke kiri. Keputusan pokok mengenai kedua masalah tersebut, baik mengenai masalah perundingan dengan Belanda dalam sengketa Irian Barat, ataupun soal pembukaan perwakilan di Moskow, baru dapat diambil di masa Kabinet Ali. Jatuhnya Kabinet Wilopo dalam bulan September 1952, menurut Herbert Feith "merupakan titik balik dalam masa pasca revolusi Indonesia.

Karena dengan dibentuknya Kabinet Ali sesudah itu, mulailah fase politik bebas aktif melangkah ke jurusan kiri.

Pendulum politik bebas aktif dalam ayunannya ke kiri itu tidak kembali ke kanan sebagaimana mestinya, berhubung politik bebas aktif itu sendiri pada akhirnya keluar dari relnya, dan meninggalkan prinsip-prinsip bebas. Selama kurun penyelewengan itu, pendulum politik bebas aktif tidak berfungsi sama sekali, bahkan berhenti di titik

tengah untuk beberapa tahun lamanya. Baru ketika memuncaknya penyelewengan dengan pengkhianatan G30S/PKI, yang berhasil ditumpas Orde Baru, pendulum politik bebas aktif yang telah terhenti tadi mulai bergerak kembali. Berhubung Orde Baru itu merupakan reaksi langsung dari dan koreksi total terhadap Orde Lama yang telah menyeret Indonesia ke orbit kiri, maka dengan sendirinya pendulum politik bebas aktif di bawah Orde Baru bergerak arah ke kanan.

Kabinet Ampera yang disusul oleh Kabinet Pembangunan I, II, III, dan IV di bawah Orde Baru, dalam pelaksanaan politik luar negerinya cenderung ke kanan. Dan, selama kurun kanan tersebut, hubungan Republik Indonesia dengan negara-negara Barat menjadi bertambah pulih, sedangkan hubungan Republik Indonesia dengan negara Blok Timur buat sementara waktu menjadi makin pasif, bahkan hubungan dengan RRC terhenti sama sekali.

Dalam ayunan ke kanan, pendulum politik bebas aktif sampai pula ke titik akhir dari mana ia harus kembali arah ke kiri. Titik itu tercapai ketika negara-negara Barat sebagai akibat resesi ekonomi dunia mendirikan dinding-dinding proteksionis terutama dalam perdagangan, yang ternyata banyak merugikan negara-negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia. Sikap pro Barat selama ini mulai mencair, dan beralih dengan mengambil sikap pro Timur. Politik bebas aktif akhir-akhir ini sudah mulai melangkahkan kaki ke arah itu melalui sikap tengah.

Mensinyalir perkembangan politik bebas aktif tersebut, bekas Duta Besar Amerika Serikat di Indonesia (dari tahun 1974 sampai tahun 1977), David D. Newsom, menulis dalam harian *The Christian Science Monitor* terbitan 30 Maret 1984 dengan judul "Surat dari Indonesia", antara lain mengatakan bahwa "satu negara yang umum dilihat pro Barat, kini mulai bergerak ke arah sikap lebih netral."

Tulisan David Newsom tersebut mengundang tanggapan dari Duta Besar Republik Indonesia di Washington, A. Hasnan Habib, yang disiarkan *The Christian Science Monitor* tanggal 20 April, dalam kolom pendapat, yang membantah dengan tegas bahwa Indonesia menjalankan politik netral dengan menurunkan keterangan Wakil Presiden Moh. Hatta, tanggal 2 September 1945.

Bantahan tersebut, sebenarnya kurang mengenai sasaran, karena David Newsom sebagai pengamat kawakan Indonesia itu pada hakikatnya tidak mengatakan

bahwa Republik Indonesia telah meninggalkan politik bebas aktif dan kini menganut politik netral dalam arti klasik. David Newsom hanya menunjukkan bahwa politik luar negeri Indonesia yang selama Orde Baru ini cenderung ke kanan, kini sudah mulai bergeser ke tengah, dan bergerak ke arah sikap yang lebih netral.

Kecenderungan politik Orde Baru arah ke kiri tersebut adalah konsekuensi logis dari teori pendulum yang senantiasa mendorong pendulumnya dari sikap kanan ke sikap kiri, dan begitu pula sebaliknya melancarkan perjuangan cara baru sesuai dengan strategi dan taktik yang telah digariskan Aidit dalam buku kecilnya *Jalan Menuju Demokrasi Rakyat di Indonesia*.

Dari sekian banyak kegiatan ada satu kegiatan lain yang tidak banyak disebut-sebut, yaitu kunjungan Kepala Negara ke luar negeri. Presiden Sukarno buat pertama kalinya sejak merdeka mengadakan kunjungan ke Amerika Serikat di musim semi 1956, dan kemudian disusul oleh kunjungan ke Uni Soviet bulan Agustus 1956, dan kunjungan ke RRC bulan Oktober tahun yang sama. (Sebelumnya Presiden Sukarno pernah mengadakan perlawatan ke negara-negara Asia. Ke India dan Pakistan tahun 1950, ke Filipina 1952 dan naik haji ke Mekah tahun 1955). Akan tetapi kemudian ternyata bahwa tindakan Presiden Sukarno itu merupakan satu titik tolak dari pembinaaan suatu ketatanegaraan yang setapak demi setapak menyimpang dari jiwa Pancasila dan UUD 1945.

Manipol

Pada upacara peringatan hari ulang tahun kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959, Presiden Sukarno menyampaikan pidato negara yang berjudul *Penemuan Kembali Revolusi Kita*. Kabinet Djuanda dalam sidangnya pada tanggal 30 November 1959, menyatakan dengan resmi bahwa seluruh pidato presiden itu merupakan Garis-garis Besar Haluan Negara, dan memberikannya nama Manipol. MPRS kemudian dengan Ketetapan No. I/MPRS/1960, tanggal 19 November 1960, memperkuat keputusan Kab Djuanda itu. Sejalan dengan itu, DPA Sementara dengan keputi No. I/Kpts/Sd/61, tanggal 19 Januari, menetapkan perincian tent pedoman

melaksanakan Manipol di bidang luar negeri dan mengambil bagian dari pidato Presiden Sukarno tanggal 17 Agu 1960, yang terkenal dengan nama "Jarek" (Jalannya Revolusi Kerakyatan).

Semenjak Manipol, Presiden Sukarno telah menetapkan garis-garis politik negara di berbagai bidang seperti ekonomi, Hankam sosial-budaya, diplomasi, dan sebagainya. Presiden Sukarno lambat laun bahkan mengambil alih berbagai wewenang, yang sebenarnya harus berada di tangan MPRS dan DPRS. Demokrasi yang seharusnya dipimpin oleh hikmah permusyawaratan, kemudian diubah menjadi Demokrasi Terpimpin, di mana Presiden Sukarno sebagai Mandataris MPRS, Pemimpin Besar Revolusi, Panglima Tertinggi ABRI, Pres Seumur Hidup, dan sebagainya, dapat bertindak secara sewenang-wenang dan bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Penyelewengan-penyelewengan di bidang ketatanegaraan, bat laun menjerumuskan negara ke dalam suatu keadaan yang sedemikian rupa, sehingga jiwa dan pandangan hidup bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila disamarkan oleh ajaran-ajaran Presiden Sukarno yang pada hakikatnya dipengaruhi oleh ideologi komunisme seperti dikatakan oleh Ketua MPRS, Jenderal A.H. Nasution.

"Setelah Dekrit 5 Juli, Presiden berangsur-angsur mengabaikan UUD 1945 dan mengadakan struktur Nasakom dan pembubaran partai-partai yang tersangkut dalam pemberontakan. Secara berangsur-angsur terjadi pergeseran dari "Nasakomisasi" menjadi "Komunisasi" yang akhirnya berpuncak pada peristiwa G30S/PKI dan "Dewan Revolusi" untuk menjadi satu perombakan total yang menuju ke Republik Komunis.

Penyelewengan Bidang Politik Luar Negeri

Di bidang politik internasional, pokok-pokok inti dari Mai dituangkan dalam suatu rangkaian pidato Presiden Sukarno, antara lain yang diucapkannya di muka sidang Majelis Umum PBB XV dalam bulan September 1960, dan yang diberi judul: "Membangun Dunia Kembali" (*To Build the World Anew*). Oleh MPRS pidato ter-

sebut kemudian secara resmi disahkan sebagai Pedoman Pelaksanaan Manipol dalam bidang politik luar negeri.

Pidato tersebut mempunyai segi-segi yang positif dan negatif. Ditinjau dari kenyataan bahwa Presiden Sukarno waktu itu menganjurkan agar nilai-nilai Pancasila menjiwai falsafah PBB, maka pidato itu bersifat konstruktif. Hal ini dinyatakan juga dalam Nota MPRS kepada Ketua DPR tanggal 5 Juli 1966 sebagai berikut :

"Bahwasanya Pancasila mempunyai nilai-nilai universal tidaklah diragukan lagi. Karena itu, menjadi kewajiban internasional dan kewajiban revolusi Indonesia pula untuk memperjuangkan terlaksananya falsafah Pancasila itu di dalam forum internasional, baik melalui badan-badan dunia, maupun melalui saluran-saluran diplomatik.

Nefos-Oldefos

Sebaliknya dalam pelaksanaan gagasan baru ini, Presiden Sukarno pada hakikatnya telah melancarkan pula apa yang dinamakannya "diplomasi revolusioner". Sebagai kekuatan yang akan menjadi motor dari diplomasi bentuk itu, Presiden Sukarno mencetuskan gagasan penggalangan kekuatan dari negara-negara yang sedang berkembang, dan negara-negara yang dianggapnya progresif ke dalam satu kelompok yang dinamakannya "the New Emerging Forces" disingkat Nefos. Musuh dari Nefos ialah "the Old Established Forces" atau Oldefos. Ke dalam Nefos dikelompokkan negara-negara yang baru merdeka, negara-negara yang masih berjuang untuk kemerdekaan, dan negara-negara dari Blok Sosialis, sedangkan ke dalam kelompok Oldefos dimasukkan negara-negara atau pemerintah-pemerintah yang dianggapnya reaksioner, kolonialis, imperialis, dan yang menentang kemajuan dari bangsa-bangsa yang sedang berkembang dan yang progresif.

Gagasan ini dipaparkan oleh Presiden Sukarno dalam amanatnya di Istana Bogor tanggal 2 April 1965 di muka peserta Seminar Angkatan Darat. Presiden berkata:

"Sesuai dengan apa yang beberapa tahun yang lalu saya analisis, bukan dua blok, tapi ada tiga blok kataku, yaitu yang mengikuti "Declaration of Independence" Thomas Jefferson 1776, yaitu Blok A merika, satu blok lagi yang mengikuti "Communist Manifesto", yaitu Blok Sosialis-Komunis. Saya pada waktu itu mengatakan, "No, there is also a third bloc,"bloknya rakyat-rakyat Asia-Afrika yang tidak ikut sini, tidak ikut sana. Tetapi renung punya renung ... saya koreksi lagi saya punya analisa ini, dan sampailah saya pada apa tadi dikatakan Saudara Pangad, dua blok, Nekolim dan Nefos atau "Old Established Forces" dan "New Emerging Forces". Dan kita ini duduk di mana? Kita duduk di barisan Nefos, New Emerging Forces."

Gagasan baru Presiden Sukarno ini sebenarnya merupakan suatu inspirasi dari teori komunisme yang berpijak pada pengertian dialektika yang terdiri dari tese (Oldefos) dan antitese (Nefos). Kedua pihak ini akan bertrokan, dan dari bertrokan itu akhirnya akan timbul suatu sintese. Bagaimana sintese tersebut, menurut anggapan Presiden Sukarno dibayangkan dalam pidatonya:

Membangun Dunia Kembali

Pelaksanaan politik luar negeri yang berdasarkan Manipol ini dengan cepat sekali melibatkan Indonesia ke dalam suasana konfrontasi dengan hampir semua negara Barat, dan negara-negara lainnya yang tidak tergolong dalam Nefos. Selangkah demi selangkah, gagasan ini menonjolkan segi-segi anti negara-negara Barat, dan merangkul negara-negara Sosialis dan Komunis, terutama sekali RRC.

Titik puncak dari politik ini telah mendorong Indonesia untuk meninggalkan PBB dan berusaha membentuk suatu organisasi dunia tandingan. Usaha itu ingin dicapai dengan melalui *Conference of the New Emerging Forces* atau *Conefo*. Pada peringatan Hari Buruh tanggal 1 Mei 1965, Presiden Sukarno menyatakan bahwa *Conefo* perlu digalang sebagai "Nasakom internasional" dan sebagai wadah dari penyatuan dari semua kekuatan-kekuatan yang revolusioner.

Salah satu aspek dari politik konfrontasi ini ialah politik Dwi-kora yang dimaksudkan untuk menggagalkan pembentukan Federasi Malaysia sebagaimana yang telah direncanakan oleh pemerintah Inggris bersama-sama dengan para

pemimpin Malaya. Presiden Sukarno waktu itu menafsir pembentukan Malaysia tersebut sebagai suatu usaha dari pihak negara-negara kolonialis dan neokolonialis untuk nienggepung Indonesia, dan oleh sebab itu merupakan suatu ancaman terhadap keselamatan negara dan bangsa Indonesia.

Politik Poros-Porosan

Suatu pemikiran yang mendalam akan menemukan indikasi yang kuat, bahwa Presiden Sukarno sebenarnya telah menggariskan suatu rencana kerja sama yang erat dengan RRC, yang dianggapnya sebagai salah satu dari kekuatan-kekuatan yang utama dalam Nefos untuk bersama-sama menentukan hari depan Asia Tenggara. Kerja sama ini kemudian telah melahirkan apa yang disebutnya "Poros Jakarta-Peking".

Dalam pidatonya tanggal 17 Agustus 1965, beliau membenarkan bahwa Indonesia telah melancarkan politik pembentukan poros. Kata Presiden Sukarno:

"Keruan saja rentetan revolusi-revolusi di Asia itu menggoncangkan seluruh dunia. Oleh sebab itu ... kalau kita sekarang membina suatu poros antiimperialis, poros antikolonialis, yaitu poros Jakarta, Pnom Penh, Hanoi, Peking dan Pyong Yang, janganlah dikira bahwa poros ini adalah poros bikin-bikinan, tidak poros ini poros yang paling wajar yang dibentuk oleh jalannya sejarah sendiri.

Presiden Sukarno juga telah mempersiapkan suatu ofensif diplomatik yang tidak saja meliputi Asia Tenggara, tapi juga seluruh dunia. Titik puncak dari penancangan diplomasi revolusioner semesta ini dikemukakan dalam pidato pembukaan Sidang Umum MPRS III yang diselenggarakan di Bandung bulan April 1965. Pidato Presiden tersebut kemudian dijadikan suatu Ketetapan MPRS. Dalam mukadimahnya, nada politik konfrontatif dapat didengar dengan lantang dan keras:

"Rakyat Indonesia sedang melaksanakan ofensif revolusioner manipolis melawan nekolim: revolusi Indonesia sedang menyelesaikan tahap pertama Nasional Demokratis, dan akan memasuki tahap kedua Sosialisme Indonesia: perasan Pancasila adalah Nasakom; dalam rangka menciptakan dunia baru, konfrontasi yang terus-menerus harus ditingkatkan, perjuangan rakyat-rakyat Asia-Afrika dan Amerika Latin

telah dirintis dan digalang ... dan hijrahnya Indonesia dari PBB adalah untuk melaksanakan amanat penderitaan rakyat di seluruh muka bumi.

Dalam menggambarkan jalannya politik bebas aktif di bawah kepemimpinan Sukarno, George Modelski menguraikan sebagai berikut:

"Politik Indonesia secara berangsur-angsur bergerak ke arah jurusan baru. Di tahun 1960 Presiden Sukarno masih merupakan wal Dunia Asia-Afrika. Pada tahun 1961 dia telah mulai mempersoalk; arti baru dari politik nonblok dan melihatnya terutama sebagai gerakan antikolonialisme; pada tahun 1963 dia menjadi pendukung terbuka terhadap masyarakat dunia baru yang telah terpecah dua, mana dia sendiri menjadi juru bicara Nefos yang sedang muna Sampai sejauh itu, politik luar negeri Indonesia sudah tidak dap diuraikan lagi sebagai politik tidak memihak."

Indonesia Terkucil dari Pergaulan Dunia

Penerapan politik konfrontasi semesta tersebut menyebabkan Indonesia menjadi terkucil dari pergaulan internasional dan meluncur ke dalam orbit RRC. Ajaran-ajaran Presiden Sukarno dalam bidai ketatanegaraan menyimpang dari semangat Pancasila dan UU 1945, dan kelihatannya lebih dekat kepada ajaran Lenin dan M Tse-tung. Keadaan yang demikian sangat mematangkan Indonesia baik di dalam negeri, maupun di dalam pergaulan internasional untuk menjadi suatu negara komunis.

Dalam suasana yang demikian, PKI yang dari tahun ke tahun memperoleh kemudahan-kemudahan dan dukungan penuh dari Presiden Sukarno, merasa cukup kuat untuk mencoba merebut kekuasaan negara. Peristiwa hitam dalam sejarah Republik Indonesia i terjadi pada tanggal 30 September 1965, dikenal dengan nama 30S/PKI dan telah mengakibatkan tujuh orang pahlawan revolusi Indonesia dibunuh secara kejam oleh orang-orang komunis. Singkatnya inilah lembaran yang disebut kurun penyelewengan dalam sejarah politik bebas aktif.

Penyelewengan Lain

Dalam sejarah politik bebas aktif dalam masa sebelum era penyelewengan seperti diterangkan di atas, pernah juga terjadi penyimpangan atau penyelewengan terhadap politik bebas aktif, tetapi sifatnya lebih sektoral tidak secara menyeluruh. Hal tersebut terjadi di masa Kabinet Sukiman, ketika Menteri Luar Negeri Ahmad Su-bardjo, S.H., menandatangani Perjanjian San Francisco dalam rangka perjanjian perdamaian dengan Jepang. Penandatanganan perjanjian tersebut dianggap sudah menyimpang dari ketentuan politik bebas aktif, oleh karenanya tidak diratifikasi oleh Parlemen.

Peristiwa kedua terjadi ketika Menteri Luar Negeri Subardjo menandatangani perjanjian lain, kali ini perjanjian dalam rangka memperoleh bantuan ekonomi dan militer dari Amerika Serikat berdasarkan *Mutual Security Act* (MSA). MSA tahun 1951 merupakan satu bentuk bantuan Amerika Serikat di bidang ekonomi, teknik, dan militer kepada negara-negara sekutunya di Dunia Ketiga. Menurut Pasal 511 B dari MSA dalam menentukan persyaratan bagi negara-negara penerima bantuan ekonomi dan teknik yang menyatakan tuju-annya sebagai berikut; "... untuk memperkuat keamanan Amerika Serikat dan meningkatkan keamanan dunia."

Jika di samping bantuan ekonomi dan teknis, suatu negara yang menerima bantuan militer, maka menurut pasal 511 A dari MSA ada enam persyaratan yang harus dipenuhi oleh negara penerima, salah satunya berbunyi sebagai berikut: "... *memberikan sumbangan penuh sesuai dengan kemampuan politik, ekonomi, penduduk, sumber-sumber alamnya . . . dalam rangka mengembangkan pertahanannya sendiri sampai kepada pertahanan dan kemampuan Dunia Bebas.*"

Perkataan Dunia Bebas dianggap Dunia Barat yang dipimpin oleh Amerika Serikat sebagai keberpihakan, sehingga dengan menerima ikatan itu sudah dianggap melanggar ketentuan politik bebas. Di samping hal tersebut kecurigaan timbul pula oleh caranya perundingan itu dilaksanakan. Selain perdana menteri, anggota kabinet lainnya tidak diberitahukan. Ketika beritanya bocor, maka kebijaksanaan kabinet mulai dipersoalkan bahkan ditantang oleh Parlemen, dan sebagai akibatnya Sukiman meletakkan jabatan.

BAB VI

POLITIK LUAR NEGERI RI ERA ORDE BARU

Pendahuluan

Setelah kejatuhan Soekarno, muncul kekuatan Orde Baru yang dipimpin oleh Jenderal Soeharto dan didominasi militer. Pada dua dasawarsa awal Orde Baru, militer memegang hegemoni dalam proses politik di Indonesia, termasuk dalam pengambilan kebijakan luar negerinya. Bab ini akan menguraikan masalah tersebut sekaligus mengupas para pengambil keputusan dalam politik luar negeri dan lembaga-lembaganya, termasuk persetujuan antara Departemen Luar Negeri dan kekuatan militer.

Militer dan Masalah-masalah Internasional

Sejarah politik Indonesia memasuki suatu tahap baru yang dikenal sebagai Orde Baru, setelah "kudeta 1965". Militer, yang mengambil kekuasaan, menjadi kekuatan sosial-politik yang paling menentukan di negeri ini. Keterlibatan militer dalam politik bukannya berawal ketika "kudeta 1965". Di tahun 1950-an, militer sudah sangat terpolitisasi. Tahun 1958, sebagai contoh, Jenderal A.H. Nasution mengemukakan suatu doktrin yang dikenal sebagai "Jalan Tengah" (*Middle Way*). Ia berpendapat bahwa militer "tidak akan berusaha untuk mengambil alih pemerintahan, namun tetap tidak juga nonaktif secara politik". Militer mengajukan hak untuk memiliki perwakilan di pemerintahan, DPR, dan birokrasi. Konsep ini diartikan sebagai peran militer dalam bidang keamanan dan nonkeamanan, dan ini merupakan asal-usul konsep *dwi fungsi* (*dual-function*) yang digunakan sebagai dasar keterlibatan militer dalam politik selama era Orde Baru. Kenyataan menunjukkan bahwa peran nonkeamanan militer terus berkembang selama periode Demokrasi Terpimpin dan, di tahun 1965, ketika militer pertama kali mengadakan seminar, konsep *dwi-fungsi* secara formal diusulkan. Menurut konsep ini, militer Indonesia adalah kekuatan

hankam dan sekaligus kekuatan sosial-politik. Dengan kata lain, hal ini merupakan legitimasi bagi militer untuk terlibat di bidang militer dan politik.

Setelah peristiwa G 30 S/PKI peran "sosial-politik" militer semakin besar. Dalam Seminar Angkatan Darat II di Bandung pada bulan Agustus 1966, dirinci keterlibatan militer dalam seluruh aspek kehidupan di Indonesia. Sebenarnya, ini adalah awal dari proses "militerisasi" (*militarization*) dalam skala besar. Posisi pemerintahan baik dalam tingkat nasional maupun subnasional diambil alih oleh para perwira militer. Bahkan anggota militer bergerak ke Departemen Luar Negeri.

Perlu ditekankan di sini bahwa setelah "kudeta 1965", militer, yang direpresentasikan oleh Jenderal Soeharto, menjadi pengambil keputusan yang paling penting, baik dalam politik dalam negeri maupun luar negeri Indonesia. Tidak seperti Soekarno, Soeharto lebih menaruh perhatian pada masalah pembangunan ekonomi dan mempertahankan hubungan persahabatan dengan pihak Barat. Pemerintahan baru, di bawah kepemimpinannya, memperkenalkan kebijakan pintu terbuka di mana investasi asing ditingkatkan, dan bantuan pinjaman dibutuhkan untuk merehabilitasi ekonomi Indonesia. Ia dengan segera menghentikan konfrontasi dengan Malaysia meskipun ia masih peduli dengan masalah pangkalan militer asing di Asia Tenggara. Dalam periode ini, Indonesia menaruh perhatian khusus terhadap soal regionalisme. Indonesia secara aktif mendukung pendirian ASEAN di tahun 1967 untuk mempromosikan kerja sama ekonomi dan politik. Para pemimpin baru Indonesia menyadari pentingnya stabilitas regional untuk menjamin keberhasilan rencana pembangunan Indonesia.

Meskipun demikian, seperti selama era Soekarno, Indonesia menaruh perhatian terhadap peran dan keamanannya, seperti terbukti dalam Deklarasi Bangkok tahun 1967 (atau Deklarasi ASEAN) yang meliputi, atas permintaan Indonesia, pernyataan bahwa pangkalan militer asing pada dasarnya harus bersifat sementara. Sebagaimana Malaysia, Indonesia ingin menciptakan suatu Zona Damai, Bebas dan Netral (ZOPFAN-*Zone of Peace, Freedom and Neutrality*, 1971). Ini berarti bahwa kekuatan asing (eksternal) harus keluar dari wilayah regional sehingga dengan demikian Indonesia dapat memainkan peranan utama. Setelah kejatuhan Ferdinand Marcos (Filipina), dan tidak adanya alternatif lain, Indonesia secara taktis sepakat

atas kehadiran pangkalan militer Amerika Serikat di wilayah ASEAN, selama hal itu tidak di wilayah Indonesia.

Intervensi pemerintahan Soeharto di Timor Timur dapat dikaitkan dengan kepedulian Indonesia atas stabilitas dan keamanan. Namun, tidak dapat dihindari adanya pikiran bahwa mungkin ada unsur ambisi kewilayahan. Namun terhadap RRC, pada awalnya pemerintahan Soeharto bersifat kritis. RRC di mata para pemimpin baru Indonesia terlibat dalam "kudeta 1965", meskipun buktinya tidak meyakinkan. Sikap antagonis pemerintahan RRC lebih jauh memaksa hubungan Cina-Indonesia sampai pada titik di mana hubungan diplomatik pada akhirnya "beku" (*frozen*) atau putus di tahun 1967. Proses normalisasi baru mulai 22 tahun kemudian, dan ini setelah RRC berjanji bahwa mereka tidak akan mendukung aktivitas Komunis di wilayah tersebut.

Kekhawatiran atas RRC, bersama dengan pengalaman revolusi yang sama dan perasaan anti-Cina, membuat persepsi Indonesia atas Vietnam agak berbeda dengan negara-negara ASEAN lainnya. Vietnam dipandang sebagai ancaman kecil dibandingkan dengan RRC. Meskipun demikian, karena lebih mementingkan solidaritas ASEAN, Indonesia terus mendukung posisi bersama asosiasi dalam beberapa isu seperti *the International Civil Aviation Policy (ICAP)* dan pendudukan Vietnam di Kamboja.

Politik luar negeri Indonesia setelah Soeharto menduduki kekuasaan berbeda secara drastis dengan ketika di bawah Soekarno. Pada awalnya, ada kecenderungan untuk bergerak mendekati Barat, dan ini terbukti melalui hubungan Indonesia dengan Amerika Serikat dan sikapnya terhadap negara-negara komunis. Hubungan dengan negara-negara sosialis/komunis, Uni Soviet, dan sampai derajat tertentu, Korea Utara, sangat menurun. Setelah isu Timor Timur kehilangan gemanya, dan khususnya segera sesudah pemilihan umum tahun 1983, Soeharto menjadi lebih percaya diri, dan politik luar negeri Indonesia berorientasi keluar (*outward-looking*). Indonesia secara sengaja merancang suatu citra nonblok dalam rangka untuk memperoleh kesempatan menjadi pemimpin Gerakan Non-Blok. Jelas bahwa Indonesia ingin memainkan peran dominan dalam masalah-masalah regional dan ekstra-regional.

Lembaga-lembaga Pembuat Politik Luar Negeri

Meskipun Soeharto mulai memerintah pada tahun 1965, namun pada awalnya ia tidak secara penuh terlibat dalam perumusan politik luar negeri. Meskipun demikian, ia menyetujui kebijakan yang sesuai dengan prioritas utamanya. Salah satu alasan mengapa ia tidak terlibat secara intens dalam politik luar negeri, karena ia tidak memiliki banyak pengalaman dalam masalah-masalah internasional, dan menurut Roeder, ia tidak terlalu tertarik pada politik luar negeri saat itu. Di tahun 1961, sebelum mendapatkan kekuasaan, ia pernah menemani Jenderal Nasution dalam suatu kunjungan singkat ke negara-negara Barat yang merupakan satu-satunya perjalanannya ke luar negeri. Namun secara bertahap, Soeharto mulai tertarik pada politik luar negeri. Ini menjadi jelas di tahun 1970-an ketika Soeharto dan Adam Malik bersilang pendapat mengenai normalisasi hubungan Indonesia-Cina.

Pada awal periode Orde Baru, sedikitnya ada dua kelompok perumus politik luar negeri: militer (Departemen Pertahanan dan Keamanan-HANKAM, Lembaga Pertahanan Nasional-LEMHANNAS, dan Badan Koordinasi Intelijen Negara-BAKIN), dan Departemen Luar Negeri.

Departemen Luar Negeri

Perlu diuraikan di sini mengenai gambaran umum Departemen Luar Negeri (Deplu). Sejak awal, Deplu didominasi oleh para diplomat karier sipil, dan peranannya berubah dari waktu ke waktu. Sebelum era Orde Lama Soekarno, Deplu memainkan peran yang menentukan dalam pembuatan politik luar negeri. Peranannya berkurang selama era Soekarno dan semakin berkurang selama periode Orde Baru.

Selama periode Orde Baru, sudah terdapat tiga menteri luar negeri, semuanya berasal dari sipil. Yang pertama dan paling berpengaruh adalah Adam Malik, merupakan seorang politisi yang berhasil dan atas usahanya ia merupakan seorang diplomat yang berpengalaman. Dengan pengalamannya dan pengakuan internasional, Adam Malik dapat meluaskan pengaruhnya secara menentukan atas politik luar negeri Indonesia selama periode awal ini. Namun secara bertahap, ia disingkirkan oleh kelompok militer.

Pengganti Adam Malik, Mochtar Kusumaatmadja, adalah seorang profesor hukum dan kurang berpengaruh. Meskipun demikian, ia juga berupaya untuk mempengaruhi proses perumusan politik luar negeri Indonesia, tetapi dalam beberapa kasus ia tidak mampu melakukan banyak hal, dan ini memperlihatkan meningkatnya sikap tegas militer dan Soeharto sendiri. Pengganti Mochtar, Ali (Alex) Alatas, seorang diplomat karier, juga menghadapi persoalan yang sama. Di samping tiga menteri tersebut, ada beberapa intelektual/diplomat yang menonjol di Deplu, seperti Anwar Sani (duta besar untuk PBB), Hasyim Djalal (Ahli Hukum Kelautan), dan Nana Sutresna (PBB). Namun demikian, pekerjaan mereka tampaknya terarah pada bidang-bidang khusus.

Dominasi Militer

Telah disepakati bahwa selama periode Orde Baru, militer mendominasi politik luar negeri yang bersentuhan dengan masalah-masalah keamanan. Deplu hanya berurusan dengan masalah-masalah politik, sementara itu masalah-masalah keamanan diserahkan kepada militer (yakni hankam). Seringkali sulit untuk memisahkan dua jenis masalah tersebut.

Perlu dinyatakan bahwa, segera setelah G30 S/PKI militer memasuki Deplu dalam rangka mengikis anggota-anggota PKI dan simpatisannya. Pada bulan April 1966, suatu kelompok dibentuk di dalam Deplu untuk membersihkan "unsur-unsur yang tidak diinginkan". Hal ini dimaksudkan untuk menghadapi kegiatan-kegiatan PKI di luar negeri. Kelompok ini kemudian berubah menjadi Laksus (Pelaksana Khusus), bertanggung jawab langsung kepada Kopkamtib (Komando Operasi untuk Pemulihan Keamanan dan Ketertiban). Dua perwira militer yang terlibat dalam kelompok ini adalah Kolonel Her Tasning dan Kolonel Soepardjo Rustam. Peran militer dilembagakan dalam Deplu di tahun 1970 dengan pembentukan Direktorat Keamanan dan Penerangan, sementara Laksus juga tetap di departemen. Kedua lembaga ini diketuai oleh seorang perwira militer. (Di tahun 1970, kedua posisi tersebut dipegang oleh orang yang sama, Her Tasning, yang kemudian dipromosikan sebagai Brigadir Jenderal).

Di luar Deplu, ada kelompok-kelompok militer lain yang juga terlibat dalam mempengaruhi, jika tidak menentukan, politik luar negeri Orde Baru. Kelompok-kelompok ini adalah Hankam (Departemen Pertahanan dan Keamanan), Bakin (Badan Koordinasi Intelijen Negara), BAIS (Badan Intelijen Strategis), Lemhannas (Lembaga Pertahanan Nasional), dan Setneg (Sekretaris Negara).

Departemen Pertahanan dan Keamanan, adalah istilah umum yang digunakan untuk menunjuk, baik untuk departemen maupun lembaga pertahanan. Menteri Pertahanan adalah pimpinan Hankam, namun ia tidak selalu anggota yang paling berpengaruh. Jenderal Panggabean dan Jenderal Poniman adalah mantan menteri pertahanan, tetapi tidak dipandang berpengaruh, baik dalam politik dalam negeri maupun luar negeri. Sebetulnya, Panglima Angkatan Bersenjata Indonesia (Pangab) yang seringkali dipandang sebagai pihak yang sangat berkuasa. Benny Moerdani (Menteri Pertahanan tahun 1988-1993) sangat berpengaruh dalam politik luar negeri, tetapi sebelum posisi tersebut ia adalah seorang Pangab. Wakil Panglima Angkatan Bersenjata (Wapangab) Jenderal Soemitro (1970-1974) adalah juga seorang figur yang berkuasa.

Bakin adalah organisasi militer lain yang telah mewarnai politik luar negeri. Bakin disebut sebagai BPI (Badan Pusat Intelijen) selama era Soekarno. Lembaga ini diketuai oleh Dr. Subandrio, seorang sipil, hingga jatuhnya Soekarno. Setelah Soeharto memegang kekuasaan, lembaga ini kemudian dikenal sebagai Bakin dan diketuai oleh seorang militer. Dalam hal ini, yang paling berpengaruh adalah Sutopo Yuwono (1968-1974) dan Yoga Sugama (juga dikenal sebagai Yoga Sugama, 1974-1989). Di samping Bakin, Jenderal Benny Moerdani sendiri mendirikan Pusat Intelijen dan Strategis di tahun 1974 yang berada berdampingan dengan Bakin. Ketika Benny menjadi Pangab pusat ini diubah menjadi BAIS. Setelah Benny berhenti, BAIS diorganisir kembali dan memakai nama baru BIA (Badan Intelijen ABRI). Dan ini tidak di bawah Staf Pangab namun di bawah Asisten Kepala Badan Intelijen.

Lemhannas, adalah organisasi lain di bawah Hankam yang mempengaruhi politik luar negeri. Tidak sama dengan Seskoad (Sekolah Staf Komando Angkatan Darat) yang mendidik para perwira menengah, Lemhannas berperan sebagai "*think-tank*"

dari militer Indonesia. Ada beberapa Jenderal dengan visi yang bertindak sebagai direktur lembaga ini. Salah satunya adalah Sayidiman Suryohadiprojo.

Terakhir, Setneg (Sekretaris Negara) dipimpin oleh seorang sekretaris negara, seringkali seorang perwira militer. Sekneg diharapkan memainkan peran koordinasi dengan menteri-menteri kabinet atas nama Presiden yang merupakan pimpinan kabinet. Karena ada jalur ke presiden, kekuasaan Setneg berkembang dalam tahun-tahun terakhir ini. Seorang sekretaris negara selalu mendampingi presiden dalam pertemuan dengan para pemimpin Pemerintahan Luar Negeri, dan seringkali diberi tugas khusus untuk tampil. Lain daripada itu, ia acapkali bertindak sebagai juru bicara Presiden dalam berbagai isu, termasuk isu politik luar negeri. Ia memiliki kecenderungan untuk mengambil alih peranan Menteri Luar Negeri. Jenderal Soedharmono (Sekretaris Negara sebelumnya; 1973-1983) dan Brigadir Jenderal Moerdiono (Sekretaris Negara, 1983-1998 *red.*) dikenal sebagai orang-orang yang berkuasa. Kedua orang ini telah terlibat dalam pembuatan politik luar negeri dan seringkali bertindak sebagai juru bicara politik luar negeri.

Beberapa perwira militer yang pernah sangat berpengaruh dalam perumusan politik luar negeri tidak selalu berada di bawah payung Hankam. Sebagai misal, Letnan Jenderal Ali Moertopo dan Sudjono Humardani, adalah asisten pribadi Soeharto dan merupakan patron dari CSIS (*Centre for Strategic and International Studies*). CSIS, yang didirikan tahun 1971, dikelola oleh kalangan sipil yang memiliki kedekatan dengan dua jenderal tersebut. CSIS ini telah berkembang menjadi semacam *'think-tank'* baik untuk politik dalam negeri maupun luar negeri.

Peran CSIS dalam politik domestik dan luar negeri Indonesia menimbulkan kontroversi. Beberapa pihak mencatat bahwa lembaga ini adalah perumus kebijakan yang sebenarnya, sementara yang lainnya menyatakan bahwa mereka tidak memainkan peranan yang menentynkan. Namun demikian, mereka yang percaya pada pandangan pertama berjumlah mayoritas. Ini mendorong Presiden Soeharto untuk menyediakan satu bab dalam otobiografinya untuk menyangkal peran penting dari Ali Murtopo dan Sudjono Humardani:

Sebelum Ali Moertopo meninggal dunia, beberapa orang membuat pernyataan bahwa Ali Moertopo yang membuat keputusan ... Ali Moertopo memimpin CSIS yang berlokasi di Tanah Abang, karenanya masyarakat berpikir bahwa CSIS adalah *dapurnya pemerintah*. Ini adalah tidak

benar! ... Suatu kenyataan bahwa setelah kematian Ali Moertopo, pemerintah tetap berjalan. Saya dapat memimpin. Karenanya adalah tidak benar bahwa segalanya bergantung padanya.

Kutipan ini mengungkapkan pandangan umum mengenai peran dominan CSIS dan kesebalan Soeharto atas pandangan tersebut. Tidak diragukan bahwa selama awal-awal periode Orde Baru, CSIS memainkan peran penting, baik dalam politik dalam negeri maupun internasional, karena Soeharto tidak memiliki pengalaman dan pasif, khususnya dalam masalah-masalah politik luar negeri. Namun demikian jelas bahwa pengaruh mereka menurun sejak perginya Ali Moertopo dan Humardani, dan Soeharto menjadi lebih tegas dalam masalah-masalah politik luar negeri. Beberapa orang percaya bahwa, setelah kematian Moertopo dan Humardani, Benny Moerdani menjadi seorang semi-patron dari *centre ini*. CSIS terus berlanjut mengadakan seminar secara teratur yang dihadiri oleh beberapa jenderal, baik yang masih aktif maupun yang sudah pensiun. Meskipun demikian, pengaruhnya tidak sekuat ketika periode Ali Moertopo. Dengan turunnya Benny Moerdani sebagai menteri kabinet, pengaruh CSIS semakin berkurang. Figur-figur menonjol di CSIS adalah Jusuf Wanandi (Liem Bian Kie), Harry Tjan Silalahi, Soedjati Djiwandono dan Hadi Soesastro. Mereka adalah orang-orang sipil yang non-muslim.

Komisi Satu DPR

Komisi Satu (yang juga dikenal sebagai Komisi Luar Negeri dan Pertahanan) dalam DPR secara formal bertanggung jawab pada masalah-masalah luar negeri dan pertahanan. Anggota dari komisi ini merupakan perwakilan dari tiga partai politik (PPP, Golkar dan PDI) dan Angkatan Bersenjata. Meskipun demikian, masukan mereka ke dalam perumusan kebijakan politik luar negeri tampak sangat terbatas.

Bappenas

Bappenas adalah lembaga yang mempengaruhi politik luar negeri Indonesia. Bappenas (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional), pertama kali didirikan oleh Soekarno di tahun 1963 dan diarahkan untuk mendorong pembangunan ekonomi di Indonesia. Hal yang menarik adalah organisasi ini hanya berkembang setelah Soeharto memperoleh kekuasaan. Karena perhatian Orde Baru pada pertumbuhan

ekonomi dan pembangunan, para teknokrat, yang kebanyakan adalah ekonom, diminta Soeharto untuk membuat rekomendasi kebijakan. Banyak kebijakan ekonomi, seperti Undang-Undang Penanaman Modal Luar Negeri, secara jelas diusulkan oleh kalangan teknokrat dan dipakai oleh Soeharto.

Pelaksanaan kebijakan seringkali merupakan suatu masalah. Para pengusaha militer yang memiliki kepentingan kuat seringkali mengintervensi pelaksanaan kebijakan. Misalnya penolakan mereka untuk menjalankan kebijakan yang direkomendasikan oleh Kelompok Investasi Luar Negeri. Para pengusaha militer ini termasuk Ali Moertopo, Sudjono Humardani (kelompok CSIS) dan Ibnu Soetowo dari Pertamina (Perusahaan Minyak Indonesia).

Kelompok Bappenas juga dikenal sebagai "Mafia Berkeley" karena kebanyakan dari mereka adalah lulusan University of California di Berkeley, dan dekat dengan IMF (International Monetary Fund) dan Barat, yang merupakan sumber utama bantuan bagi pembangunan ekonomi Indonesia. Karenanya, militer tidak dapat sepenuhnya mengabaikan kalangan teknokrat. Sejak bulan Maret 1993, Bappenas berada di bawah pimpinan Ginandjar Kartasasmita, seorang insinyur alumni Jepang yang dekat dengan BJ. Habibie, seorang insinyur pesawat alumni Jerman, orang kepercayaan Soeharto. Habibie telah memegang posisi Menteri Riset dan Teknologi sejak tahun 1980. Ia juga Ketua Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) sejak tahun 1990 dan Penasihat pada *Centre for Information and Development Studies* (CIDES), sebuah "*think-tank*" di Jakarta. Sejak tahun 1992 ia menjadi aktif. Ia tidak hanya menaruh orang-orangnya di Bappenas, tetapi dipercaya Soeharto untuk menata ulang Golkar. Pengaruhnya dalam politik luar negeri dapat dilihat dalam pembelian kapal-kapal perang Jerman untuk Angkatan Laut Indonesia. Pada tahun 1992, Habibie membeli 39 kapal perang bekas buatan Jerman dengan harga US\$ 482 juta. Namun ketika tahun 1994 kapal-kapal pesanan tersebut dikirim ke Indonesia, Mar'ie Muhammad (Menteri Keuangan), merasa bahwa harga tersebut terlalu tinggi. Ia hanya setuju membayar US\$ 320 juta, dan ini menimbulkan konflik dengan Habibie. Belakangan terungkap bahwa kapal-kapal perang tersebut dibeli tanpa sepengetahuan Angkatan Laut Indonesia, dan kapal-kapal tersebut berada dalam kondisi buruk. *Tempo*, satu dari majalah berita mingguan mengangkat kasus ini secara terinci,

melaporkan bahwa salah satu dari kapal-kapal tersebut karam di Teluk Biscay dekat Spanyol dalam perjalanannya ke Indonesia. Pembelian kapal tersebut ternyata bermasalah dan secara terus-menerus diberitakan oleh media massa. Soeharto pada akhirnya mengambil alih tanggung jawab dengan mengatakan bahwa pembelian kapal-kapal tersebut adalah atas prakarsanya. Segera setelah itu, *Tempo*, *Editor* dan *Detik* dibredel.

Menurut teori, terdapat pembagian kerja di antara berbagai departemen: Deplu menangani politik luar negeri dalam bidang politik, militer berurusan dengan politik luar negeri yang bersentuhan dengan masalah-masalah keamanan, dan Bappenas berhubungan dengan masalah-masalah ekonomi yang berkaitan dengan soal-soal dalam negeri dan luar negeri. Dalam praktiknya, pada awal-awal tahun Orde Baru, militer seringkali mengintervensi di berbagai bidang. Peranannya dalam politik luar negeri melemah dalam tahun-tahun terakhir ini.

Deplu, Militer dan Meningkatnya Peran Soeharto

Sampai dengan pertengahan tahun 1980-an, kelompok militer dan Deplu tidak selalu sepakat, kecuali untuk isu-isu tertentu. Jika mereka tidak sepakat, militer biasanya melakukan jalarinya sendiri. Ketidak-sepakatan ini acapkali merupakan pertentangan antara Adam Malik (Deplu) dengan militer mengenai sejumlah masalah politik luar negeri. Beberapa contoh sebelumnya dapat dimanfaatkan sebagai bahan kajian. Contoh pertama adalah kunjungan Soeharto ke Jepang pada tahun 1968. Pada saat itu, Indonesia sangat memerlukan bantuan keuangan Jepang. Menurut Adam Malik — setelah memperoleh informasi dari pemerintah Jepang — negara ini tidak dapat memberikan lebih banyak bantuan ke Indonesia. Ia keberatan atas alasan-alasan kunjungan Soeharto ke Jepang. Namun sebaliknya, militer merasa yakin bahwa Jepang siap memberikan lebih banyak bantuan ke Indonesia. Ketika kunjungan tersebut berakhir, ternyata informasi Adam Maliklah yang benar. Dengan kata lain, Soeharto pergi ke Jepang tanpa memperoleh sesuatu yang diharapkan Indonesia. Kongkretnya, Soeharto kembali tanpa menandatangani perjanjian dengan Jepang. (Namun untuk menyenangkan hati Indonesia, Jepang kemudian menawarkan beberapa bantuan).

Contoh kedua adalah kebijakan Indonesia atas Cina di PBB. Adam Malik menginginkan agar Indonesia mendukung usulan Albania untuk menerima RRC sebagai satu-satunya perwakilan Cina di PBB. Tetapi militer menginginkan perwakilan Indonesia bersikap abstain. Keinginan militer akhirnya lebih didahulukan dibandingkan keinginan Adam Malik.

Contoh ketiga adalah masalah referendum Manua Barat di tahun 1969. Adam Malik menginginkan kebijakan yang lebih toleran terhadap para penentang, namun pandangan militer bersifat sebaliknya.

Dalam suatu peristiwa, Adam Malik menggunakan caranya sendiri. Pada saat itu, ia masih berguna bagi Soeharto. Ada suatu pertentangan antara Adam Malik dengan militer, berkaitan dengan Perjanjian Bangkok yang mengakhiri konfrontasi antara Indonesia dengan Malaysia (1963-1966). Soeharto dengan kelompok militernya telah berupaya untuk mengakhiri konfrontasi menentang Malaysia dengan demikian Indonesia akan mendapatkan kembali kepercayaan dari Barat. Sesungguhnya, pada pertengahan tahun 1964, kontak telah dilakukan antara Ali Moertopo/ Benny Moerdani dan Tun Razak/Ghazali Shafie, di mana untuk pertama kali mereka bertemu di Hongkong dan kemudian di Kuala Lumpur. Namun demikian, kemajuannya sangat lambat, karena Soekarno masih seorang presiden dan ia tidak terlalu antusias dalam mengakhiri konfrontasi itu. Pada akhirnya, Adam Malik dikirim oleh Soeharto untuk menangani masalah ini dengan rekan Malaysianya di Bangkok. Adam Malik, yang sangat antusias untuk mengakhiri konfrontasi, menandatangani suatu perjanjian (dikenal sebagai Perjanjian Bangkok) yang mengakui Malaysia sebagai suatu negara, bahkan sebelum pemilihan umum diadakan di Sabah dan Sarawak. Militer, dan juga Soeharto, tidak terlalu berkenan dengan tindakan Adam Malik yang dapat dianggap sebagai kapitulasi (penyerahan). Namun Soeharto dan militer tidak ingin menjatuhkan otoritas Adam Malik dan akhirnya menyepakati perjanjian tersebut. Walaupun demikian, ada "tambahan" (*annex*) dalam perjanjian tersebut yang menghendaki agar Sabah dan Sarawak melakukan pemilihan umum untuk mengetahui keinginan penduduk setempat. "Annex" ini hanya formalitas untuk menyelamatkan muka Indonesia.

Perlu dicatat bahwa militer mengalami peningkatan, khususnya kelompok Ali Moertopo dan Benny Moerdani, dalam menciptakan pengaruhnya pada perumusan politik luar negeri. Contoh jelas adalah isu Timor Timur. Adam Malik berulang kali menyatakan bahwa Indonesia tidak memiliki rencana terhadap Timor Timur dan tidak akan melakukan intervensi ke dalam masalah-masalah kewilayahan yang sudah ditangani militer, khususnya kelompok Ali Moertopo. (Awal tahun 1973, kelompok Ali Moertopo menjalin persahabatan dengan satu kelompok di Timor Timur, dengan demikian mereka akan menerima Indonesia. Satu kelompok, yang dikenal dengan "Apoedeti", dipercaya telah digarap oleh kelompok Ali Moertopo. Kaburnya Portugis dengan tiba-tiba dan persetujuan di dalam negeri Timor Timur mendorong invasi oleh pasukan Indonesia. Diyakini bahwa kelompok Ali Moertopo adalah pihak yang bertanggung jawab atas kebijakan mengenai Timor Timur ini, mungkin sebagian menunjuk pada fakta bahwa Jakarta memandang Timor Timur sebagai wilayah yang strategis. Atas dasar alasan ini, Departemen Luar Negeri, dan dalam kasus ini, Adam Malik pribadi, tidak dapat berbuat banyak dalam hal invasi yang merupakan *fait accompli*.)

Contoh terakhir adalah pertentangan antara militer, waktu itu diwakili oleh Soeharto, dengan Adam Malik mengenai normalisasi hubungan dengan Cina pada tahun 1978. Adam Malik dianggap memiliki keinginan untuk menormalisasi hubungan dengan Cina, namun Soeharto dengan beberapa jenderal lain tidak sepakat dengannya. Soeharto ingin RRC berjanji bahwa tidak akan melanjutkan dukungan atas gerakan komunis dalam negeri di Asia Tenggara, sementara militer menuntut Beijing untuk mengakui keterlibatannya dalam "kudeta 1965" dan meminta maaf atas perbuatannya tersebut. Sebaliknya, Adam Malik menginginkan untuk membangun suatu citra bahwa Indonesia adalah non-blok dan dapat bersahabat dengan negara komunis. Selain itu, Adam Malik percaya bahwa dengan normalisasi hubungan Indonesia-Cina, Indonesia dapat memainkan peran dominan dalam masalah-masalah internasional. Karenanya, ketika ia menjadi Wakil Presiden di tahun 1978, Adam Malik mengumumkan bahwa Indonesia telah siap untuk mempertimbangkan perbaikan hubungan dengan RRC.

Soeharto tidak terlalu suka dan memerintahkan Mochtar Kusumaatmadja, Menteri Luar Negeri yang baru ditunjuk, untuk menjawab pernyataan tersebut. Contoh ini memperlihatkan bahwa Soeharto secara bertahap menempatkan dirinya dalam perumusan politik luar negeri. Namun tampaknya ia sangat bergantung pada rekomendasi yang dibuat oleh para penasihatnya. Rekomendasi ini biasanya dibuat oleh militer (Hankam, khususnya Kopkamtib yang diwakili oleh Jenderal Soemitro, dan Bakin yang diwakili oleh Benny Moerdani), Deplu (diwakili oleh Adam Malik), CSIS (diwakili oleh Ali Moertopo dan Humardani), Bappenas (diwakili oleh Widjojo Nitisastro dan Ali Wardana), dan lembaga-lembaga lain yang berkaitan dengan masalah-masalah internasional. Meskipun peran dari Komisi Luar Negeri dan Pertahanan di DPR tidak terlalu menonjol. Sebagaimana Jusuf Wanandi dari CSIS mengakui, "peran DPR dalam pembentukan dan pelaksanaan politik luar negeri sangat terbatas. Peranannya adalah untuk memberikan umpan balik dan dukungan terhadap kebijakan pemerintah melalui lembaga 'dengar pendapat' Peran media massa dan LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) juga sangat terbatas.

Jelas sekarang bahwa Presiden Soeharto telah menjadi figur utama dalam proses perumusan kebijakan politik luar negeri Indonesia. Setiap kebijakan yang penting membutuhkan persetujuannya.

Namun demikian, selama periode awal, Soeharto lebih pasif dibandingkan sebagai seorang pembuat keputusan yang aktif. Pentingnya masukan dari para penasihatnya bervariasi dari isu ke isu. Secara umum, kelihatannya militer (Hankam dan CSIS) memiliki posisi lebih dibandingkan kalangan sipil (Deplu dan Bappenas). Ini dapat dilihat dalam kebijakan "garis-keras" yang diambil Indonesia dalam soal Irian Barat, kunjungan Soeharto ke Jepang, dan sikap Indonesia terhadap RRC di PBB. Tentu saja kebijakan ekonomi luar negeri didasarkan pada rekomendasi dari Bappenas. Meskipun demikian, kelompok militer seringkali mengintervensi ke dalam masalah-masalah ekonomi seperti yang terjadi ketika Soeharto berkunjung ke Jepang untuk mendapatkan lebih banyak bantuan.

Dalam tahun-tahun belakangan, khususnya setelah tahun 1978, peran Hankam berlanjut menjadi lebih penting tetapi peran CSIS, yang diwakili Ali Moertopo,

menurun. Sekneg muncul sebagai suatu lembaga yang sangat penting. Di bawah Soedharmono, tampaknya Sekneg sudah, terlibat dalam politik luar negeri (misalnya dalam soal Moro), dan di bawah Moerdiono, keterlibatan Sekneg dalam politik luar negeri menjadi semakin jelas. Hubungan dengan negara-negara sosialis, khususnya RRC, tampaknya digarap oleh Sekneg, dan ini memperlihatkan bahwa Soeharto menjadi lebih aktif dalam pembuatan politik luar negeri. Melalui informasi yang dapat dipercaya, tampaknya Soeharto memusatkan perhatian pada hal-hal yang berkaitan dengan RRC dan Timur Tengah. Yang pertama penting karena ideologi politik dan Komunisme, sementara yang belakangan perlu karena fundamentalisme dan Islam. Ada implikasi kuat di dalam negeri berkaitan dengan dua hal tersebut. Dapat dipahami, dalam dua kasus tersebut, Soeharto memberikan suatu cetak-biru (*blue print*) yang sangat pribadi.

Perlu dicatat bahwa pandangan Hankam mengenai politik luar negeri seringkali sesuai dengan pandangan Soeharto. Hal ini terjadi terutama selama tahun-tahun pertama ia berkuasa. Namun kemudian, dalam perkembangannya mulai muncul banyak perbedaan pemikiran antara militer dan Soeharto. Contohnya adalah pelarangan turis Australia untuk suatu periode pendek di tahun 1986, normalisasi hubungan dengan RRC di tahun 1988, dan penanganan masalah Dili di tahun 1991 dan kunjungan Perdana Menteri Israel di tahun 1993. Ketika pertentangan muncul, pandangan Soeharto dimenangkan. Namun secara umum, peran militer dalam politik luar negeri seringkali melampaui peran Deplu.

Seorang penulis berpendapat bahwa militer memiliki perhatian terhadap masalah ideologi dan keamanan, sementara Deplu "berupaya menjadi sahabat setiap negara". Ia juga menyatakan bahwa Deplu "lebih terlibat rutinitas dalam politik luar negeri, di mana interaksi kelembagaan dari berbagai jenis pemerintahan merupakan hal biasa". Secara umum benar, bahwa militer sangat berpengaruh dalam perumusan politik luar negeri, namun peran Deplu bervariasi dari periode ke periode. Demikian juga dengan peran Soeharto, yang tidak dapat diklasifikasikan secara sederhana sebagai perwira militer.

Seperti dinyatakan sebelumnya, Deplu pada awalnya cukup berperan dalam perumusan politik luar negeri, karena status Adam Malik sebagai seorang politisi dan

diplomasi. Kekuasaannya secara bertahap diambil alih militer, dan ia tidak dapat melangkahi keputusan-keputusan militer. Ketika Mochtar Kusumaatmadja, seorang profesor ilmu hukum, menduduki jabatan sebagai Menteri Luar Negeri, menjadi jelas bahwa militer adalah pemain utama dalam politik luar negeri. Ketika Ali Alatas menjadi Menteri Luar Negeri, peran militer masih tetap menentukan, khususnya dalam isu yang dianggap mengganggu soal keamanan. Tiga contoh ini menggambarkan peran penting militer selama tahun 1980-an. Namun demikian, sekurang-kurangnya untuk satu contoh bahwa Presiden Soeharto adalah paling berpengaruh dibandingkan dengan jenderal-jenderal lain dalam arena politik luar negeri.

Masalah David Jenkins

Pada tahun 1986 David Jenkins, seorang wartawan Australia yang akrab dengan soal-soal Indonesia, mempublikasikan artikel pendek di *Sydney Morning Herald* mengenai kegiatan bisnis keluarga Soeharto dan membandingkannya dengan Marcos. Penerbitan tulisan itu bersamaan waktunya dengan pertemuan Indonesia-Australia di Jakarta. Jakarta melihat hal ini sebagai suatu tindakan yang tidak bersahabat dan dengan segera militer memutuskan untuk melarang turis Australia memasuki Bali. Banyak turis merasa diterlantarkan. Departemen Luar Negeri menyadari tindakan ini akan memalukan. Mochtar Kusumaatmadja harus melaporkan hal ini ke Presiden, dan setelah keterlibatan larangan tersebut dibatalkan: suatu indikasi dari tindakan Soeharto dalam hubungan internasional.

Kunjungan Militer ke Vietnam

Militer, khususnya Benny Moerdani, memandang Vietnam sebagai suatu penyangga untuk menghadapi kemungkinan ekspansi RRC. Sikap ini karena ada rasa simpati terhadap masyarakat Vietnam, selain juga karena suatu keyakinan bahwa Vietnam memiliki pengalaman revolusi yang sama dengan Indonesia, dan mereka tidak terlalu berkenan dengan posisi ASEAN dalam soal Kamboja. Pada tahun 1982 dan 1984, Benny Moerdani berkunjung ke Vietnam, dengan harapan dapat mempengaruhi pemerintah Vietnam dalam rangka membuat beberapa perjanjian,

dengan maksud agar isu Kamboja dapat diselesaikan. Masyarakat Vietnam menolak untuk mengalah. Ketika berada di Vietnam, Benny Moerdani mengeluarkan pernyataan bahwa Vietnam bukan merupakan ancaman terhadap Asia Tenggara, dan ini berlainan dengan posisi politik luar negeri Indonesia. Pernyataan ini menimbulkan keresahan di ibu kota negara-negara ASEAN. Kemudian ia diminta untuk menjelaskan pernyataan tersebut, namun pendiriannya tetap tidak berubah.

Penutupan Selat Lombok dan Sunda

Pada September 1988, Benny Moerdani mengumumkan bahwa untuk sementara Selat Lombok dan Selat Sunda akan ditutup untuk latihan perang Angkatan Laut Indonesia. Ia menyatakan bahwa selat-selat tersebut bukanlah bagian dari perairan internasional, melainkan bagian dari perairan wilayah Indonesia. Sekali lagi hal ini menimbulkan keresahan di kalangan internasional. Masyarakat internasional mendesak agar Selat Sunda dan Selat Lombok tidak ditutup, dan Menteri Luar Negeri Indonesia yang baru, Ali Alatas berpendapat bahwa kasus Selat Sunda dan Selat Lombok berbeda dengan Selat Malaka.

Catan Akhir

Berkenaan dengan masalah-masalah internasional, militer berhasil dalam melangkahi lembaga-lembaga lain yang secara konvensional berkaitan dengan masalah-masalah politik luar negeri, seperti Departemen Luar Negeri, Komisi I DPR, dan Bappenas. Pada awalnya, ada pertentangan antara militer dengan Departemen Luar Negeri, dalam hal ini militer muncul sebagai pemenang. Invasi ke Timor Timur pada tahun 1970-an, penanganan hubungan Indonesia-Vietnam, dan dasar dari hubungan Indonesia-Australia hingga pertengahan tahun 1980-an memberikan gambaran banyak pemain yang berperan.

Militer Indonesia secara khusus menaruh perhatian pada isu-isu politik luar negeri yang berkaitan dengan masalah keamanan dan ideologi. Sampai dengan pertengahan tahun 1980-an, militer berhasil memperlihatkan inisiatifnya dalam politik luar negeri. Namun demikian, peran pribadi Presiden Soeharto meningkat jelas pada awal tahun 1980-an. Semakin jelas pada pertengahan 1980-an, bahwa Presiden memainkan peran yang menentukan.

Lampiran 1:

Landasan Politik Luar Negeri RI

Landasan Hukum

Dasar hukum politik luar negeri adalah UUD 1945. Alinea pertama Pembukaan UUD 1945 menyatakan, “... *sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa dan oleh sebab itu maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan ...*”. Penafsiran dari alinea ini adalah: politik luar negeri Indonesia senantiasa memperjuangkan hak setiap bangsa untuk menentukan nasibnya sendiri.

Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 memandatkan pemerintah untuk “*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.*” Penafsiran dari alinea ini adalah: politik luar negeri Indonesia harus mampu menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, mendukung kepentingan nasional, serta senantiasa memperjuangkan perdamaian dunia berdasarkan pada prinsip-prinsip keadilan.

Kedua alinea tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Menurut Ketetapan tersebut, politik luar negeri senantiasa:

- bebas aktif dan berorientasi pada kepentingan nasional
- bertumpu pada solidaritas antar negara berkembang;
- mendukung perjuangan kemerdekaan setiap bangsa;
- menolak penjajahan dalam segala bentuk;
- meningkatkan kemandirian bangsa dan kerjasama internasional bagi kesejahteraan rakyat.

Dengan mengacu pada Dasar Hukum dan penjabarannya tersebut diatas, maka politik luar negeri juga menjadi sarana *norm setting* yang sangat penting

Norma Setting

Norm Setting sebagai hasil pelaksanaan politik luar negeri meliputi kejuangan nasional, norma masyarakat ASEAN, dan norma internasional

a. Norma kejuangan nasional

- Politik luar negeri bersifat bebas aktif dan berorientasi pada kepentingan nasional;
- Wawasan Nusantara merupakan salah satu norma dalam memperjuangkan kepentingan nasional;

b. Norma Masyarakat ASEAN, soko guru politik luar negeri

- Netralitas;
- Penyelesaian sengketa secara damai;
- Penghormatan terhadap kemerdekaan, kedaulatan, integritas nasional, serta jati diri setiap bangsa;
- Hubungan luar negeri yang berorientasi pada perdamaian;
- Penolakan penggunaan kekerasan;
- Penghormatan nilai-nilai kehidupan melalui perlucutan senjata pemusnah massal.

c. *Norma internasional*

- Dasa Sila Bandung;
- Multilateralisme berdasarkan Piagam PBB.

Sasaran Politik Luar Negeri

TAP MPR No. IV/MPR/1999 memberikan rujukan kepada Departemen Luar Negeri untuk mencapai sasaran sebagai berikut:

- Menegaskan kembali pelaksanaan politik bebas dan aktif menuju pencapaian tujuan nasional;
- Ikut serta di dalam perjanjian internasional dan peningkatan kerjasama untuk kepentingan rakyat Indonesia;
- Memperbaiki performa diplomat Indonesia dalam rangka menyukseskan pelaksanaan diplomasi pro-aktif di semua bidang; untuk membangun citra positif Indonesia di dunia internasional, memberikan perlindungan dan pembelaan terhadap warga negara dan kepentingan Indonesia;
- Meningkatkan kualitas diplomasi dalam rangka mencapai pemulihan ekonomi yang cepat melalui intensifikasi kerjasama regional dan internasional;
- Mengintensifkan kesiapan Indonesia memasuki era perdagangan bebas, terutama dalam menyongsong AFTA, APEC dan WTO;
- Memperluas perjanjian ekstradisi dengan negara-negara sahabat;
- Mengintensifkan kerjasama dengan negara-negara tetangga dalam kerangka ASEAN dengan tujuan memelihara stabilitas, pembangunan dan kesejahteraan.

Geopolitik

Faktor-faktor berikut ini merupakan aset bangsa Indonesia yang perlu terus dibina manfaatnya sekaligus diantisipasi kerawannya.

- a. Posisi geografis Indonesia yang strategis, potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang sangat besar, dan sistem sosial politik yang semakin demokratis, mempengaruhi sikap dan cara pandang Indonesia dalam memposisikan diri di dunia internasional;
- b. Penduduk Indonesia yang berjumlah 220 juta jiwa merupakan sumber tenaga kerja dan pasar yang sangat potensial. Jumlah tersebut, dipadukan dengan kekayaan alam yang melimpah, dan dengan pertumbuhan ekonomi yang membaik, merupakan daya tarik bagi para produsen dan investor asing;
- c. Sebagai negara berpenduduk Muslim-moderat yang terbesar didunia, Indonesia mempunyai *political leverage* untuk berkiprah di dunia Islam, sekaligus menjembatani dialog positif antara dunia Islam dan Barat;
- d. Kemampuan pemerintah meredam kerawanan sosial dan ekonomi akan mendukung citra positif Indonesia sebagai bangsa multi budaya dan sekaligus memperkokoh postur politik/ *leadership* Indonesia di dunia internasional;

Demokratisasi yang tengah berlangsung dapat mendukung upaya-upaya diplomasi Indonesia. Makin terbukanya proses peradilan dan kebebasan pers dapat meningkatkan kepercayaan mitra asing terhadap Indonesia.

Lampiran 2:

PAPARAN LISAN

MENTERI LUAR NEGERI REPUBLIK INDONESIA DR. N. HASSAN WIRAJUDA "REFLEKSI 2004 DAN PROYEKSI 2005"

Jakarta, 19 Januari 2005

Yang terhormat para pemimpin redaksi dan insan media massa,
Bapak-bapak, Ibu-ibu, dan para undangan yang saya hormati,
Assalaamualaikum Warahmatullaahi Wabarakaatuh,
Selamat pagi dan salam sejahtera bagi kita semua,

Pertama-tama, saya ucapkan selamat datang di Departemen Luar Negeri. Mengawali tahun 2005 ini, sebagaimana biasa kita lakukan setiap tahun, kita lakukan refleksi tahun 2004 dan proyeksi tahun 2005 di bidang politik luar negeri. Saya ingin mengutip ungkapan yang diadaptasi dari pidato William Faulkner ketika menerima Hadiah Nobel bidang literatur tahun 1950 bahwa "dalam menghadapi tantangan, manusia tidak hanya mampu bertahan tetapi juga mampu mengatasinya; karena berbeda dari makhluk hidup lainnya, manusia memiliki jiwa dan semangat untuk peduli terhadap sesama, berkorban untuk sesama, dan berjuang bersama-sama."

Bangsa Indonesia menutup tahun 2004 dalam suasana duka akibat gempa bumi dan tsunami pada hari Minggu pagi tanggal 26 Desember. Bencana itu tidak hanya memporakporandakan kehidupan manusia di ujung Barat Indonesia, tetapi juga di beberapa negara lain di tepian Samudra Hindia. Bangsa Indonesia dan warga dunia lainnya telah menumpahkan perhatian, solidaritas, dan bantuan kepada para korban bencana. Sekjen PBB bahkan mengatakan bahwa "*it is an unprecedented disaster which requires unprecedented response*". Karena itu yang kita saksikan adalah respon dunia yang luar biasa besarnya. Karena itu kita laksanakan diplomasi kemanusiaan.

Hanya dalam tempo 11 hari setelah terjadi bencana, lebih dari 27 pemimpin negara dan organisasi internasional bersidang di Jakarta dalam KTT khusus ASEAN tanggal 6 Januari. Ini menunjukkan semangat kerja sama internasional yang luar biasa untuk membantu Indonesia menanggulangi bencana, baik untuk tanggap darurat maupun rehabilitasi dan rekonstruksi serta juga upaya mitigasi dan peringatan dini di masa depan. Dengan KTT, maka komitmen-komitmen itu dinyatakan pada tingkat tertinggi dan karenanya akan lebih terjamin realisasinya.

Jelas tercermin "reservoir of goodwill" masyarakat internasional terhadap Indonesia. Tentu kita berterimakasih dan menghargai uluran tangan dan itikad baik bangsa-bangsa lain membantu kita. Tentunya kita juga sadari bahwa tanggung jawab terbesar ada di pundak bangsa kita; untuk segera menyelesaikan dengan baik dan tuntas langkah-langkah tanggap darurat, untuk segera mulai merehabilitasi dan merekonstruksi Aceh dan Sumatra Utara, serta untuk mulai membangun kapasitas dalam peringatan dini dan mitigasi bencana.

Dalam masa tanggap darurat ini, menyadari demikian besar dan luasnya kerusakan akibat bencana, sejak kita menyambut baik uluran tangan bangsa-bangsa lain yang mengirimkan dana, barang, tenaga relawan dan profesional, hingga peralatan dan personil

militer. Terbukti bahwa bantuan itu telah sangat bermanfaat, termasuk bagi upaya menjangkau wilayah-wilayah yang sempat terputus jalur transportasinya.

Menjadi proses pembelajaran bagi masyarakat kita bahwa kehadiran pasukan militer asing ternyata tidak berarti harus memunculkan sensitifitas yang berlebihan, karena kehadiran mereka adalah untuk membantu kita melakukan operasi kemanusiaan. Sebenarnya ini bukan sesuatu yang baru, karena kita sendiri juga langsung mengirimkan pasukan TNI untuk membantu ketika terjadi bencana gempa bumi di Iran pada tanggal 26 Desember 2003.

Memasuki minggu ke-tiga, jalur-jalur transportasi darat, laut, dan udara sudah mulai terbuka. Bahkan, di sebagian wilayah bencana, masyarakat telah mulai menata kembali kehidupan mereka. Sementara itu, mobilisasi sumber-sumber daya termasuk sejumlah besar bantuan sukarela dari masyarakat di seluruh penjuru negeri terus berlangsung. Dengan daya mampu kita yang terus meningkat, kita harapkan secara bertahap dapat mengurangi kebutuhan akan bantuan tanggap darurat. Kiranya wajar saja apabila nanti setelah tiga bulan kita akan mampu menangani tanggap darurat secara mandiri dan bertanggungjawab.

Tantangan berat juga akan kita hadapi dalam jangka menengah dan panjang, yaitu rehabilitasi dan rekonstruksi. Pembangunan fisik sangat penting untuk segera dilakukan. Tetapi tidak kalah pentingnya adalah menata kembali kehidupan masyarakat. Kita sebagai bangsa tidak punya pilihan lain kecuali harus mau dan mampu melakukannya; dengan kerja keras, kebersamaan, dan tanggung jawab.

Kita bersyukur karena kondisi kita sekarang sudah jauh lebih baik dibandingkan masa-masa awal setelah krisis moneter tahun 1997. Situasi keamanan sudah jauh lebih baik. Stabilitas politik dan demokrasi sudah semakin mantap. Berbagai indikator makro ekonomi menunjukkan tanda-tanda perbaikan. Namun kita juga sadari bahwa upaya-upaya nasional kita untuk mengentaskan kemiskinan, menyediakan lapangan kerja, dan memberantas korupsi masih memerlukan pengerahan sumber-sumber daya yang luar biasa besarnya.

Dalam konteks inilah kita menyambut hangat uluran tangan dan itikad baik negara-negara sahabat untuk membantu meringankan beban kita. Dalam pembicaraan bilateral Presiden dengan mitra-mitranya segera setelah bencana terjadi, dalam KTT khusus ASEAN tanggal 6 Januari yang lalu, maupun dalam misi khusus Menlu ke empat negara Eropa minggu lalu, jelas terdapat itikad baik, pengertian, dan komitmen masyarakat internasional.

Misalnya di empat negara Eropa yang baru saja saya kunjungi, bahkan terdapat kesan ada semacam kompetisi antara pemerintah dan rakyat untuk masing-masing merespon secara nyata dalam ikut menanggulangi bencana di Aceh dan Sumatra Utara. Saya percaya bahwa skala bencana yang demikian besarnya dan pemberitaan yang terus menerus oleh media massa telah langsung menggugah rasa kemanusiaan mereka.

Saya juga percaya bahwa tidak kurang pula besarnya solidaritas mereka terhadap bangsa Indonesia yang sedang membangun demokrasi. Masih hangat di ingatan publik dunia bahwa bangsa Indonesia baru saja melakukan rangkaian pemilu historis dan untuk pertama kalinya memilih presiden dan wakil presiden secara langsung.

Saya juga percaya bahwa solidaritas itu bersandar pula pada kontribusi positif Indonesia selama ini bagi kawasan dan dunia pada umumnya. Yaitu Indonesia yang tidak gemar memusuhi tetangganya tetapi malahan berusaha membangun hubungan bertetangga baik. Indonesia yang senantiasa aktif membangun kerjasama kawasan dan antar-kawasan. Dan Indonesia yang selalu berperan aktif dalam upaya memelihara keamanan dan perdamaian dunia.

Karena itu, berbagai inisiatif negara-negara yang ingin membantu kita, termasuk tawaran moratorium hutang, didasari atas pertimbangan-pertimbangan kemanusiaan dan politik; baik karena Indonesia sedang mengalami bencana besar maupun karena perkembangan Indonesia sebagai negara demokrasi baru. Dengan kata lain, inisiatif itu adalah wujud dari “political gesture” dan “humanitarian gesture” – dan bukan atas pertimbangan ekonomi keuangan semata, karena Indonesia tidak mengalami krisis ekonomi atau moneter.

Tantangannya bagi Pemerintah adalah bagaimana mengemas berbagai tawaran dukungan dan bantuan itu dalam skema-skema kerjasama yang paling efektif, efisien, dan bermanfaat langsung. Dengan begitu, kita bisa punya ruang bernafas agar program-program prioritas Kabinet Indonesia Bersatu juga dapat terus dijalankan. Jadi, pendekatan kita perlu bersifat komprehensif dengan mempertimbangkan skema-skema seperti moratorium hutang, hibah, pinjaman lunak, konversi hutang, dan fasilitasi perdagangan.

Beban utang luar negeri kita memang sangat berat. Beban biaya pembayaran hutang publik, pokok dan bunganya, untuk tahun 2005 sekitar US\$ 7,2 Milyar dan diantaranya sekitar US\$ 4,6 Milyar merupakan cicilan pembayaran hutang kepada Paris Club. Paris Club adalah kelompok 19 negara yang sidang-sidangnya tidak dihadiri oleh negara pemegang manapun, termasuk Indonesia. Jadi, pendekatan yang dapat dilakukan adalah kepada negara-negara anggota secara individual dan bukan pada forum Paris Club itu sendiri.

Dari negara-negara yang dikunjungi, nampak kemauan yang kuat untuk membantu, termasuk dukungan mereka bagi moratorium hutang kita dengan persyaratan yang ringan. Patut diketahui, ada beberapa ketentuan dari Paris Club yang selama ini berlaku dalam pemberian moratorium hutang, yaitu: pengambilan keputusan secara konsensus; prinsip *comparability of treatment*, yang berarti kemudahan-kemudahan yang diberikan oleh Paris Club juga layak diberlakukan pada kreditor lainnya termasuk *commercial lenders* dan, karena itu, potensi tafsiran pasar yang bisa negatif terhadap kerangka pengaturan moratorium itu; serta berlakunya program IMF.

Sebagaimana telah luas diberitakan, pada tanggal 12 Januari, Paris Club mengadakan pertemuan. Kita ketahui adanya variasi posisi anggota-anggota Paris Club, dari mulai pandangan apakah moratorium ini merupakan cara yang efektif untuk membantu Indonesia, perbedaan pandangan mengenai perlu atau tidak perlu bunga dikenakan terhadap cicilan yang pembayarannya ditangguhkan, hingga berapa besar nilai dari hutang yang perlu ditangguhkan pembayarannya.

Mengenai berapa besar nilai moratorium itu, akan tergantung pada berapa dana yang diperlukan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi, yang penilaiannya diserahkan kepada Bank Dunia dan IMF. Karena itulah, yang diputuskan Paris Club tanggal 12 Januari adalah keputusan sementara dan, sampai hasil dari asesmen Bank Dunia selesai antara 1 sampai 3 bulan dari sekarang, mereka memang tidak mengharapkan pembayaran cicilan dari Indonesia.

Dari hasil pendekatan baik kepada negara-negara yang dikunjungi maupun Ketua Paris Club, terdapat pemahaman yang baik tentang masalah seputar moratorium hutang ini bagi negara-negara yang terkena bencana – agar itikad baik untuk membantu tidak mempunyai efek negatif terhadap posisi negara-negara tersebut.

Karena itu, dicapai kesepakatan untuk mengadakan pembicaraan lebih lanjut tentang moratorium ini. Karena itu, tidak realistis pada tahapan ini untuk berbicara tentang jumlah moratorium hutang sekian milyar dan sebagainya. Karena pada akhirnya walaupun kondisi-kondisi atau persyaratan itu kita terima, besarannyapun masih akan tergantung dari hasil asesmen Bank Dunia dan perhitungan berapa dari sumber-sumber lain yang kita terima.

Bentuk bantuan yang paling langsung dan lebih menguntungkan adalah hibah. Jerman, misalnya menyediakan dana € 500 Juta untuk semua negara yang terkena bencana, terutama Indonesia dan Sri Lanka, yang terdiri dari hibah dan pinjaman lunak. Merespon himbauan kita, Jerman bahkan mempertimbangkan komponen hibah-nya lebih besar.

Australia telah komitmen membantu sebesar A\$ 1 Milyar dalam bentuk hibah dan pinjaman lunak berbunga 0% dengan masa tenggang pembayaran (*grace period*) 10 tahun dan masa pembayaran 40 tahun. Jepang telah mulai merealisasikan komitmen dengan penandatanganan perjanjian pemberian hibah tanggal 17 Januari sejumlah US\$ 146 Juta dan segera menyusul hibah berikutnya sejumlah US\$ 29 Juta – sehingga total US\$ 175 Juta yang siap untuk dimanfaatkan.

Perancis menawarkan pinjaman lunak € 300 Juta dengan bunga 1%, masa tenggang pembayaran (*grace period*) 10 tahun, dan masa pembayaran 30 tahun. Sukar bagi Perancis untuk mengkonversi pinjaman lunak itu menjadi hibah; karena hibah harus diambil dari anggaran belanja tahunan negara, sedangkan pinjaman lunak diambil dari perbendaharaan negara. Tetapi dari pinjaman dengan persyaratan lunak seperti itu, sesungguhnya 1/3 akan berwujud dan berdampak seperti layaknya hibah.

Italia telah memutuskan untuk memberikan konversi hutang kita untuk proyek-proyek tertentu termasuk rekonstruksi Aceh pada tahun ini senilai € 30 Juta dan pada tahun 2006 dengan jumlah yang sama. Skema konversi hutang ini juga telah diajukan pada pemerintah Jerman, khususnya meningkatkan dari pengaturan-pengaturan yang selama ini sudah dilakukan – dalam jumlah yang lebih besar dari sebelumnya.

Sementara itu, beberapa negara menjanjikan untuk memberikan fasilitasi perdagangan berupa preferensi terhadap komoditi ekspor tertentu dari Indonesia. Perancis, misalnya, telah menyebut komoditi tekstil dan terbuka untuk memperimbangkan komoditi udang dan ikan Indonesia.

Sebagai tindak lanjut dari kesepakatan KTT Khusus ASEAN, juga telah diijazahi pembangunan sistem peringatan dini (*early warning system*), baik pada tingkat nasional yang mencakup seluruh wilayah kepulauan nusantara maupun tingkat regional yang mencakup seluruh negara tepian samudera Hindia. Kanseler Jerman memberikan perhatian pribadi yang besar untuk Jerman bisa membantu dan, karena itu, disepakati untuk mengirim ahli-ahli geologi Jerman ke Indonesia pada bulan Februari 2005 dan untuk mengadakan konperensi internasional mengenai “early warning system” di Indonesia pada tahun ini. Negara-negara sahabat yang juga sangat antusias untuk membantu pembangunan *early warning system* ini adalah Perancis, Jepang, China dan Korea Selatan.

Untuk tahun 2005 dan beberapa tahun berikutnya, rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh tentu menjadi prioritas Pemerintah. Dalam hal ini, Departemen Luar Negeri dan seluruh Perwakilan Republik Indonesia siap untuk bekerja keras mendukung upaya nasional ini melalui diplomasi kemanusiaan. Bersamaan dengan itu, kita lanjutkan pelaksanaan program-program kerja Pemerintah menurut skala prioritasnya. Karena pada akhirnya merupakan tanggung jawab kita bersama sebagai bangsa untuk membuktikan bahwa demokrasi bekerja untuk kemaslahatan rakyat.

Saudara-saudara yang saya hormati,

Kalau kita tengok pelaksanaan politik luar negeri di tahun 2004, banyak hal yang sudah kita lakukan dan kita raih. Semua itu telah memperkuat citra Indonesia sebagai negara yang berupaya mempertahankan persatuan nasional dan keutuhan wilayahnya, membangun demokrasi, meningkatkan ketertiban dan kepastian hukum, menghormati HAM, serta membangkitkan kembali ekonominya. Sebaliknya, berbagai raihan nasional dalam proses

demokratisasi telah menjadi aset penting bagi politik luar negeri yang secara konsisten berpegang pada prinsip bebas dan aktif.

Ketiga pemilu yang kita selenggarakan di tahun 2004, telah dipuji, dihargai, bahkan dikagumi oleh bangsa-bangsa lain. Sebagai Menlu, saya banyak menikmati ungkapan-ungkapan positif dari mitra-mitra saya di seluruh penjuru dunia. Tentunya ini sangat membesarkan hati karena, sebaliknya, Menlu juga adalah orang pertama yang biasanya harus menghadapi kritik atau protes dari orang lain.

Tetapi yang paling penting adalah bahwa rangkaian pemilu itu telah bermuara pada pergantian pemerintahan secara damai dan demokratis, yang mencerminkan adanya proses pendewasaan politik kita – yang enam tahun lalu sama sekali tak terbayangkan oleh sebagian masyarakat internasional. Saya masih ingat berbagai ramalan suram dan *doomsday scenario*. Pemilu 1999 diramalkan bakal kacau bahkan sampai pertumpahan darah; nyatanya tidak. Sidang Istimewa MPR 2001 diramalkan bakal bermuara pada instabilitas dan bentrokan massal; Alhamdulillah tidak terjadi. Saya percaya bahwa semua itu adalah berkat rahmat Allah SWT, kesadaran para pemimpin negara, dan kesabaran rakyat kita.

Dengan sukses rangkaian pemilu 2004, praktis kita telah tepiskan keragu-ruguan tentang masa depan Indonesia. Tetapi itu bukan berarti lantas kita lengah dan bisa berleha-leha. Sebaliknya, tantangan kita sekarang adalah membuktikan bahwa *democracy works*.

Selain itu, demokrasi merupakan aset bagi politik luar negeri kita. Kita harus mencerminkan demokrasi itu di kawasan sekitar kita. Karena itu, kita aktif membangun demokrasi di ASEAN.

Upaya pemulihan ekonomi kita pun telah mulai menampakkan hasil. Laju pertumbuhan tahun lalu mencapai 5% dan tahun ini diharapkan bisa mencapai 5,5%. Cadangan devisa kita stabil pada jumlah sekitar US\$ 35 Milyar – bahkan lebih tinggi dari periode ketika tingkat pertumbuhan ekonomi kita lebih tinggi. Inflasi dapat terus kita tekan dalam 1 digit. Defisit anggaran terkendali. Dan nilai tukar Rupiah relatif stabil untuk jangka waktu yang sudah cukup lama.

Namun untuk menarik investasi, kita perlu melakukan pembenahan institusional di bidang-bidang seperti kepastian hukum, perpajakan, kepabeanan, dan tenaga kerja. Inilah yang sedang dilakukan Pemerintah. Diplomasi terus mendukung upaya ini melalui bidang-bidang garapan yang memang ada di luar, seperti promosi investasi dan perdagangan, pariwisata, hutang luar negeri, dan alih teknologi.

Di bidang keamanan, ancaman dan gangguan terorisme masih menjadi masalah. Setelah serangan bom Bali 12 Oktober 2002 dan bom Marriott 5 Agustus 2003, pada 12 September 2004 kembali terjadi serangan bom di Jalan Rasuna Said, Jakarta, di muka Kedutaan Besar Australia. Kita kembali berduka karena tewasnya puluhan korban. Namun harus diakui bahwa kemampuan kita dalam penanganan pasca serangan bom kini jauh lebih baik. Ini tidak lepas dari berbagai mekanisme kerjasama internasional yang telah kita bangun dalam tiga tahun belakangan ini.

Kita bahkan telah mampu berbagi pengalaman kepada negara-negara lain. Dalam hal ini, bersama Australia, kita telah mensponsori Konperensi Regional Tingkat Menteri tentang Kontra-Terorisme di Bali, Februari 2004. Salah satu hasil nyata konperensi adalah berdirinya Jakarta Center for Law Enforcement Cooperation yang diresmikan tanggal 3 Juli 2004.

Membangun kepolisian, intelijen, dan aparat penegakan hukum memang sangat penting untuk mengatasi terorisme. Namun untuk jangka menengah dan panjang,

keberhasilan kita akan sangat ditentukan oleh keberhasilan memberdayakan kaum moderat – atau *empowering the moderates*. Sudah banyak yang dilakukan untuk mengurus sisi piranti keras dan aparat; namun justru rakyat yang sebenarnya merupakan unsur terpenting dari kampanye melawan terorisme hampir tidak tersentuh.

Oleh karena itu, Departemen Luar Negeri bekerjasama dengan Pengurus Besar Nahdlatul Ulama telah menyelenggarakan *International Conference of Islamic Scholars* di Jakarta, Februari 2004. Kemudian, bersama-sama Pemerintah Australia dan Pengurus Pusat Muhammadiyah, Pemerintah Indonesia menyelenggarakan *Regional Dialogue on Interfaith Cooperation* di Yogyakarta, Desember 2004. Salah satu tindak lanjut dari dialog antar-agama tersebut adalah rencana pendirian *Yogyakarta Center for Cultural and Religious Dialogue* pada tahun 2005 ini. Berikutnya, dialog antar-agama dan kebudayaan akan juga disponsori oleh Indonesia bersama beberapa negara lain dalam konteks Asia-Europe Meeting (ASEM), rencananya di Bali pada bulan Juni 2005.

Seperti yang telah sering saya katakan, di samping demokrasi, maka Islam moderat merupakan aset politik luar negeri kita yang sangat kuat. Sebagai negara dengan jumlah penduduk Muslim terbesar di dunia, kita mempunyai tanggung jawab dan kepentingan untuk menampilkan wajah Islam yang sebenarnya – yaitu Islam yang *rahmatan lil 'alamin*.

Saudara-saudara yang saya hormati,

Pada kesempatan ini saya perlu berbagi cerita tentang pertemuan saya dengan Bapak Dr. Susilo Bambang Yudhoyono, ketika itu Presiden terpilih, di kediaman beliau di Cikeas pada sore hari tanggal 16 Oktober 2004. Ini penting untuk diceritakan karena saya, sebagai diplomat profesional yang menjabat sebagai Menlu pada kabinet sebelumnya, telah diberi kesempatan untuk menjelaskan kebijakan dan langkah-langkah pelaksanaan politik luar negeri selama periode 2001 hingga 2004. Di pihak lain, Presiden terpilih menjelaskan visi dan misi pemerintahan beliau termasuk di bidang politik luar negeri. Dari dialog tersebut, kata kunci yang saya catat adalah "*continuity*".

Berbeda dari masa-masa sebelumnya, ketika GBHN disahkan oleh MPR untuk dilaksanakan oleh Presiden sebagai mandataris MPR, maka kini platform politik yang diusung sejak masa kampanye oleh Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat merupakan acuan pokok bagi program kerja pemerintahannya. Artinya, kebijakan politik luar negeri sebagai bagian integral dari kebijakan pemerintah berkewajiban mendukung pencapaian tujuan-tujuan nasional yang pokok-pokoknya adalah Indonesia yang aman dan damai, Indonesia yang demokratis dan adil, dan Indonesia yang sejahtera. Untuk itu, Presiden memperkenalkan konsep "keniscayaan kerjasama internasional dalam hubungan antar bangsa".

Di lingkungan terdekat, ASEAN tetap merupakan pilar utama politik luar negeri kita. Bali Concord II yang disepakati para pemimpin ASEAN pada KTT Bali, Oktober 2003, merupakan komitmen politik untuk mentransformasikan ASEAN dari kumpulan negara yang bekerjasama ke arah integrasi penuh kawasan. Dalam hal ini, pada tahun 2020 diharapkan ASEAN Community dapat diwujudkan – yang terdiri dari tiga pilar yang sejajar dan seimbang, yaitu: ASEAN Security Community, ASEAN Economic Community, dan ASEAN Socio-Cultural Community.

Dalam tiga tahun belakangan ini, tumbuh "*a new sense of activism*" di ASEAN. Cermintannya adalah tingginya intensitas saling kunjung pada tingkat kepala negara dan pemerintahan di antara anggota ASEAN. Selain itu, ASEAN kini mampu mengorganisir KTT khusus dalam suasana darurat dan waktu yang sangat singkat – seperti yang dilakukan pada waktu KTT SARS di Bangkok, 2003, dan baru-baru ini KTT Pasca Gempa dan Tsunami di Jakarta. Aktifisme baru itu pula yang memungkinkan ASEAN dalam waktu satu tahun mampu

menuntaskan penyusunan rencana-rencana aksi untuk ketiga pilar ASEAN Community, beserta penjabarannya untuk jangka pendek dan menengah dalam Vientianne Action Plan.

Satu proses yang sudah mulai berjalan di bawah Rencana Aksi ASEAN Security Community adalah penyusunan Piagam ASEAN, yang merupakan upaya kodifikasi berbagai standar maupun kesepakatan bersama mengenai norma-norma berperilaku baik yang selama ini sudah tercermin di berbagai dokumen strategis ASEAN.

Selain itu, Indonesia akan memelopori penyusunan ASEAN Mutual Legal Assistance Agreement, ASEAN Convention on Counter Terrorism, dan ASEAN Extradition Treaty, serta pembentukan ASEAN Defence Ministers Meeting dan ASEAN Maritime Forum. Terkait dengan hasil KTT Tsunami 6 Januari, upaya pengaturan penggunaan militer untuk penanggulangan bencana dan pembentukan ASEAN Humanitarian Assistance Center akan diprioritaskan.

Dalam dua tahun belakangan ini, enam negara di luar ASEAN yaitu China, India, Jepang, Pakistan, Rusia, dan Korea Selatan telah melakukan aksesi terhadap Traktat Persahabatan dan Kerjasama (TAC 1976). ASEAN juga mendorong negara-negara lain termasuk Australia dan Selandia Baru untuk melakukan aksesi. Dengan demikian, semakin bertambahlah jumlah negara yang terikat pada norma-norma berperilaku baik dalam hubungan antar-negara di kawasan. Tentunya ini merupakan kontribusi yang signifikan bagi stabilitas kawasan.

ASEAN yang *reaching out* telah mengintensifkan kerjasama dengan negara-negara mitra wicara. Dalam hal ini, mekanisme ASEAN + 3, dengan China, Jepang, dan Korea Selatan, terus menguat dan meluas. Sementara itu, guliran ke arah komunitas Asia Timur juga semakin kuat. Sejak awal, Indonesia tidak pernah menolak gagasan tentang komunitas Asia Timur. Hal ini mengingat komunitas yang dibayangkan itu akan memiliki besaran ekonomi yang luar biasa – dan berpotensi besar untuk menguntungkan negara-negara di kawasan. Namun, Indonesia berpendapat bahwa proses guliran ini perlu dikelola secara hati-hati oleh ASEAN; apalagi kini ASEAN perlu fokus pada upaya ke arah ASEAN Community pada tahun 2020.

Pada KTT ASEAN di Vientianne, November 2004, telah diputuskan untuk menyelenggarakan KTT Asia Timur (*East Asia Summit*) di Kuala Lumpur pada tahun 2005. Untuk menindaklanjuti keputusan tersebut, para Menlu ASEAN akan membicarakan hal ini pada pertemuan *retreat* bulan Februari 2005 di Filipina. Sejumlah hal yang masih memerlukan pengkajian mendalam antara lain mengenai masalah partisipasi, hubungan dengan KTT ASEAN+3, tujuan dan lingkup kegiatan, serta perlunya mempertahankan ASEAN yang di belakang kemudi.

Kehadiran Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada KTT Vientianne telah menegaskan kembali komitmen Indonesia pada pengembangan kerjasama ASEAN ke arah integrasi kawasan. Pada kesempatan itu pula, Presiden telah berkesempatan melakukan pertemuan-pertemuan bilateral secara intensif dengan mitra-mitra beliau.

Sebelumnya, Presiden juga hadir pada KTT APEC di Chile, Oktober 2004. Pada kesempatan itu Indonesia menegaskan kembali komitmen untuk liberalisasi perdagangan di kawasan Asia Pasifik sesuai dengan Deklarasi Bogor 1994. Satu catatan penting adalah bahwa topik-topik diskusi dalam KTT APEC adalah sejalan dengan upaya-upaya yang sedang dilakukan Pemerintah di dalam negeri, seperti kampanye anti korupsi, *good governance*, dan transparansi.

Khusus mengenai masalah korupsi, memang terasa sekali posisi Indonesia yang sangat tidak menguntungkan karena berdasarkan berbagai survei dinyatakan sebagai salah

satu negara terkorup. Apalagi pada KTT APEC mendatang di Korea Selatan, pemberantasan korupsi telah disepakati sebagai tema utama.

Saudara-saudara yang saya hormati,

Indonesia juga terus membangun struktur-struktur kerjasama dengan negara-negara tetangga di kawasan Timur kita. Pertama, *Tripartite Consultation* antara Indonesia, Australia dan Timor Leste. Ke-dua, partisipasi Indonesia sebagai mitra wicara dalam *Pacific Islands Forum* (PIF). Ke-tiga, *South West Pacific Dialogue* (SwPD), yang beranggotakan Australia, Filipina, Indonesia, Papua Nugini, Selandia Baru dan Timor Leste.

Pendekatan kepada negara-negara Pacific Islands Forum perlu semakin intensif dilakukan. Dalam kaitan ini, terasa sekali kebutuhan akan sarana-sarana pendukung diplomasi seperti pemberian bantuan teknik – yang sebetulnya tidak harus berbiaya mahal. Misalnya, beasiswa seni dan budaya Indonesia bagi mahasiswa negara-negara SWPD telah terbukti berhasil baik. Demikian pula bantuan alat-alat pertanian kepada negara tertentu di kawasan juga telah sangat dihargai. Dalam hal ini, Departemen Luar Negeri berencana untuk membentuk satu direktorat yang khusus menangani kerjasama teknik.

Dalam dua tahun belakangan ini, kita juga aktif membangun jembatan kerjasama Asia Afrika. Kita melihat potensi pengembangan kerjasama dan interaksi yang masih terbuka lebar di antara 105 negara Asia dan Afrika, dengan jumlah penduduk sekitar 4,3 milyar. Ironis, bahwa ketika kita mengembangkan hubungan ke segala penjuru – melintasi Pasifik melalui APEC dan SWPD, dengan Eropa melalui ASEM, bahkan dengan Amerika Latin melalui FEALAC – justru jembatan yang melintasi Samudra Hindia absen. Bencana tsunami kemarin ini seolah mengingatkan kita bahwa secara alamiah Samudra Hindia justru menghubungkan kita.

Padahal, modal politik yang kuat sudah dibangun Konperensi Asia Afrika di Bandung tahun 1955. Beberapa pemimpin Afrika dan Asia yang sudah saya temui sangat menghargai Semangat Bandung sebagai sumber inspirasi perjuangan meraih kemerdekaan dan dianggap masih relevan dalam menghadapi tantangan di masa kini dan masa depan. Karena itu gagasan kita untuk menyelenggarakan KTT Asia Afrika pada bulan April 2005 untuk membangun kemitraan strategis baru kedua benua, yang dirangkaikan dengan upacara peringatan 50 tahun KAA 1955, telah mendapat sambutan hangat dan dukungan dari negara-negara Asia dan Afrika.

Langkah-langkah persiapan substansi kemitraan strategis baru Asia Afrika telah dilakukan melalui pertemuan AASROC I di Bandung, Juli 2003, pertemuan kelompok kerja tingkat menteri di Durban, Maret 2004, dan pertemuan AASROC II di Durban, Agustus 2004, yang dikosponsori Indonesia dan Afrika Selatan.

Sehubungan dengan suasana keprihatinan pasca bencana, terdapat pemikiran untuk mempertimbangkan kembali waktu pelaksanaan KTT Asia Afrika yang dijadwalkan tanggal 21 dan 22 April 2005 di Jakarta dan upacara peringatan 50 tahun KAA di Bandung tanggal 23 April 2005. Saya berpendapat bahwa KTT perlu dilaksanakan sesuai jadwal dan undangan yang telah kita kirimkan. Mungkin saja acara-acara yang bernuansa bukan kerja seperti “gala dinner” dapat disesuaikan menjadi “working dinner”.

Perlunya KTT dilaksanakan, terutama mengingat Asia-Afrika adalah satu dari *building blocks* yang sedang kita tata untuk menampilkan peran diplomasi Indonesia secara utuh. Aktifnya kita membangun kerjasama di kawasan ASEAN, Asia Timur, Pasifik Barat Daya, dan kini Asia-Afrika, justru merupakan nilai penting dan kontribusi kita bagi stabilitas dan perdamaian dunia – yang jelas dihargai bangsa-bangsa lain.

Saudara-saudara yang saya hormati,

Saya ingin secara singkat merujuk beberapa isu penting yang diperkirakan masih akan kita tangani di tahun 2005. Pertama adalah masalah Palestina yang terus mendapat perhatian besar, sebagaimana tercermin dari kehadiran Presiden pada acara penghormatan terakhir kepada almarhum Presiden Yasser Arafat di Kairo, November 2004. Pasca pemilu 9 Januari, kita telah menyampaikan ucapan selamat kepada Mahmoud Abbas yang terpilih sebagai Presiden Palestina. Kita mendukung pemerintah dan kepemimpinan baru Palestina serta menegaskan kembali kesediaan untuk meningkatkan hubungan bilateral kedua negara.

Pemerintah Indonesia kembali menegaskan dukungan terhadap perjuangan sah bangsa Palestina untuk memperoleh Tanah Air mereka sendiri berdasarkan visi dua negara, Palestina dan Israel, yang hidup berdampingan secara damai dalam batas-batas wilayah yang aman dan diakui masyarakat internasional. Dalam kaitan ini, Pemerintah Indonesia mendesak agar proses perdamaian Timur Tengah dapat dituntaskan dan agar *road map* yang digagas oleh kuartet AS, Rusia, Uni Eropa dan PBB dapat diimplementasikan secara konsisten.

Ke-dua, Irak. Kita sangat prihatin atas situasi keamanan di Irak. Kita juga terus mendorong penyerahan kedaulatan sepenuhnya kepada bangsa Irak, sesuai dengan resolusi DK PBB No.1546 (2004). Kita akan mengamati dari dekat pelaksanaan pemilu yang direncanakan tanggal 30 Januari.

Ke-tiga, reformasi PBB. Indonesia menyambut baik prakarsa Sekjen PBB membentuk *High-Level Panel on Threat, Challenges, and Change* untuk tampil dengan sejumlah rekomendasi agar PBB benar-benar dapat lebih berperan sesuai kebutuhan jaman. Laporan Panel yang berjudul "*A More Secure World: Our Shared Responsibility*" antara lain mengusulkan reformasi Dewan Keamanan agar lebih demokratis dan merefleksikan realitas geopolitik masa kini, termasuk melalui peningkatan jumlah anggota tetap.

Dalam konteks inilah, Sidang Majelis Umum PBB ke-59 bulan September 2004 sudah diwarnai perdebatan mengenai perluasan keanggotaan Dewan Keamanan PBB. Perdebatan semacam ini sesungguhnya pernah menghangat pada awal tahun 1990-an, di mana Indonesia telah aktif menyuarakan perlunya reformasi Dewan Keamanan termasuk penetapan kriteria untuk negara yang pantas masuk sebagai anggota tetap baru.

Mencermati arah perkembangan perdebatan Sidang Majelis Umum ke-59, Indonesia mengajukan klaim atas kepantasannya dalam keanggotaan tetap Dewan. Klaim ini juga ternyata diakui oleh negara lain, seperti Australia dan Timor Leste. Kita masih perlu melihat lebih lanjut arah perdebatan tentang reformasi DK PBB ini. Sementara itu, Indonesia juga tengah mencalonkan diri sebagai anggota tidak tetap DK PBB untuk periode 2007–2008, yang pemilihannya akan dilaksanakan pada tahun 2006.

Ke-empat adalah gagasan Sekjen PBB membentuk *Commission of Experts* untuk menilai proses peradilan dan rekonsiliasi di Indonesia dan Timor Leste berkaitan dengan pelanggaran berat HAM di Timtim tahun 1999. Sejak awal kita menolak gagasan Sekjen ini karena hanya akan membuka luka lama dan *undermine* hubungan bilateral yang terbina dengan baik dalam tiga tahun belakangan ini. Pada tanggal 14 Desember 2004, di Tampak Siring, para pemimpin kedua negara menyepakati untuk membentuk *Commission of Truth and Friendship* sebagai alternatif dari COE gagasan Sekjen PBB.

Menindaklanjuti kesepakatan para pemimpin itu, Menlu RI dan Menlu Timor Leste telah menemui Sekjen PBB di New York tanggal 21 Desember dan Menlu Amerika Serikat tanggal 22 Desember. Kemudian, Menlu RI telah pula menemui Menlu Belanda selaku Ketua Uni Eropa di Den Haag tanggal 24 Desember 2004.

Sekjen PBB bersikeras untuk melanjutkan gagasannya dengan alasan adanya kewajiban untuk menyampaikan laporan kepada Dewan Keamanan. Meskipun, pada pertemuan dengan Presiden RI tanggal 6 Januari di Jakarta, Sekjen PBB menyatakan bahwa dengan adanya inisiatif Indonesia dan Timor Leste tentang CTF maka *terms of reference* COE akan disesuaikan sehingga dapat mendukung CTF. Demikian pula, mengingat bencana yang sedang dialami Indonesia, maka pihaknya mempertimbangkan untuk menyesuaikan waktu pelaksanaan COE.

Namun demikian, kita tetap akan melanjutkan prakarsa CTF sebagai alternatif COE. Dalam hal ini, *terms of reference* CTF rencananya akan dirampungkan pada minggu keempat Januari bersama-sama Menlu Timor Leste.

Saudara-saudara yang saya hormati,

Dalam tiga tahun belakangan ini, Deplu telah bukan saja terus berusaha menyempurnakan organisasi dan memperbaiki kinerja dalam penanganan masalah TKI dan perlindungan warga, tetapi bahkan juga telah merubah *corporate culture*-nya. Dengan tema kepedulian dan keberpihakan, seluruh Perwakilan Republik Indonesia punya kewajiban untuk melakukan langkah-langkah perlindungan warga tanpa pandang bulu.

Dalam tiga tahun ini sudah jauh berubah sikap, pola kerja, dan tingkat ketanggapan untuk merespon kasus-kasus perlindungan warga. Meskipun masalah TKI dan perlindungan warga umumnya bersumber dari persoalan di dalam negeri. Tetapi faktanya, tuntutan masyarakat terhadap perlindungan WNI di luar negeri memang terus meningkat. Sebaliknya, upaya peningkatan perlindungan yang jelas sudah nampak hasilnya cenderung dianggap *taken for granted*. Misalnya, Keberhasilan KBRI Singapura memberikan bantuan hukum dan melalui lobby sehingga seorang TKI yang terancam hukuman mati bisa diringankan hukumannya menjadi hanya beberapa tahun penjara, karena terbukti bersalah, sama sekali tidak mendapat apresiasi dari masyarakat.

Atau, keberhasilan Deplu yang dalam waktu beberapa hari dapat membebaskan dua WNI yang disandera di Irak, Casinkem dan Istiqomah. Karena dokumen-dokumen kedua WNI itu aspal, maka untuk menetapkan identitas mereka sebenarnya beberapa pejabat Deplu turun langsung ke beberapa daerah, mulai Banten, Sukabumi, Banyuwangi, Malang, dan Indramayu. Sementara instansi yang menjadi sumber masalah pemalsuan identitas tampak tenang-tenang saja.

Tetapi berbagai hal yang kita lakukan itu memang bukanlah untuk memperoleh pujian. Semua itu adalah wujud tanggung jawab profesi diplomatik dan pelaksanaan mandat konstitusi.

Saudara-saudara yang saya hormati,

Dari tanggal 13 hingga 17 Desember 2004, diadakan Rapat Kerja Para Kepala Perwakilan dan Pimpinan Departemen Luar Negeri di ruangan ini. Tema pokoknya adalah *General Check-Up*, sehingga kami dapat mengetahui persis kondisi dan kesiapan kami dalam melaksanakan tugas dan misi yang dibebankan oleh negara.

Dengan bangga saya bisa katakan bahwa setelah menjalani "benah diri" selama tiga tahun belakangan ini, maka kami sampai pada kesimpulan bahwa mesin diplomasi kita sudah jauh lebih siap dan tangguh. Tidak lama kemudian, ternyata mesin diplomasi itu menghadapi ujian yang berat yaitu ketika dalam waktu hanya 5 hari harus dapat mempersiapkan KTT Khusus ASEAN Pasca Gempa dan Tsunami. Ternyata kita mampu, baik sisi persiapan teknis dan logistik maupun substansinya, dan KTT telah mencapai hasil-hasil yang sangat memuaskan.

Tentu kami di Deplu sangat puas, meskipun itu berarti melewati malam pergantian tahun dengan bekerja di kantor. Tetapi, kami sadar sepenuhnya bahwa upaya benah diri adalah upaya yang harus dilakukan terus menerus dengan selalu memperbaiki dan meningkatkan daya mampu dan daya juang kita. Oleh karena itu, bagi Deplu, tema reformasi birokrasi yang diusung Kabinet Indonesia Bersatu merupakan momentum pendorong bagi upaya benah diri yang memang sudah kami lakukan dalam tiga tahun belakangan ini.

Dalam rapat kerja tersebut, kami juga menjabarkan program-program kerja Kabinet ke dalam program-program kegiatan diplomasi di pusat dan di perwakilan – sehingga diharapkan upaya diplomasi dapat benar-benar mendukung pencapaian program kerja Kabinet.

Saudara-saudara yang saya hormati,

Sebagai penutup, saya perlu menekankan kembali pentingnya kemitraan antara Deplu dan kalangan media massa sebagaimana telah terjalin selama ini. Melalui kemitraan tersebut, kita telah mampu menampilkan keutuhan fakta dan kejernihan opini – yang memenuhi kebutuhan masyarakat akan informasi khususnya masalah-masalah internasional. Kemitraan dengan media massa merupakan bagian dari format *total diplomacy* yang menuntut adanya keterpaduan langkah dari seluruh komponen bangsa agar mampu mendorong pelaksanaan politik luar negeri bebas aktif yang secara efektif mencapai sasaran-sasaran nasional.

Jakarta, 19 Januari 2005

Sumber:

<http://www.deplu.go.id/2005/detail.php?doc=1b8eb13e6da7820e2f93230e9efdef00>

Daftar Pustaka

Carlton Clymer Rodee. et. al. *Introduction to Political Science*. McGraw-Hill International Book Company. 1983.

David W. Zieglerr. *War, Peace, an International Practice*. Longman London and New York, 1979.

HM Sabir, *Politik Bebas Aktif: Tantangan dan Kesempatan*. Jakarta: Haji Masagung, 1987

Hans J. Morgenthau. *Politics Among Nations*. Alfred A Knopf, New York, 1955.

K.J. Holsti. *International Politics*. New Delhi University of British Columbia, Pearl Offset Press, 1976

Leo Suryadinata, *Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Soeharto*. Jakarta: LP3ES, 1998

Michael Leifer, *Politik Luar Negeri Indonesia*. Jakarta: Gramedia, 1988

Mochtar Kusumaatmadja, *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa Ini*. Bandung: Alumni, 1983.

Mohammad Hatta, *Dasar Politik Luar Negeri RI*. Jakarta: Tinta Mas, 1953

-----, *Mendayung Antara Dua Karang*. Jakarta:

Sir Earnest Satow. *Guide to Diplomatic Practice*. Longman London and New York, 1979.