

# ANALISA

CSIS-PAPER NO. 1

INDONESIA DALAM KERJASAMA REGIONAL  
DAN INTERNASIONAL : DASAR-DASAR  
IMPLEMENTASI SERTA KONSTRUKSI

AH MOERTOPO

MEI 1973



# DAFTAR ISI

	<u>Hal.</u>
I. Pengantar	3
II. Situasi dan Struktur Internasional serta pengaruhnya	5
III. Posisi dan Prinsip Indonesia: Dasar-dasar Implementasi.	10
IV. Kondisi Regio Asia Pasifik	11
V. Konstruksi	16
1. ASEAN Sebagai Kenyataan	16
2. Triangle Asia Pasifik	18
3. Gagasan "Pacific Basin"	20
VI. Kesimpulan	21

---

Diterbitkan oleh :

Yayasan Proklamasi

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jalan Kesehatan 3 No.13, Jakarta



INDONESIA DALAM KERJASAMA REGIONAL DAN INTERNASIONAL : DASAR-  
DASAR IMPLEMENTASI SERTA KONSTRUKSI

Ali MOERTOPO

I. Pengantar

Kertas kerja ini akan membahas secara singkat, tetapi menyeluruh, masalah-masalah yang berkisar pada upaya suatu negara mencari bentuk-bentuk kerjasama yang diperlukan oleh negara itu. Negara yang dibahas dalam kertas kerja ini adalah Indonesia, tetapi hampir dapat dipastikan bahwa dalam kondisi dunia dewasa ini -- walaupun perubahan-perubahan masih berlangsung terus ke arah tercapainya keseimbangan baru -- diplomasi semua negara mengalami perubahan dalam isi serta peri-lakunya. Perubahan ini dapat diungkapkan sebagai perubahan dari diplomasi yang berpola sentimentil dan emosional ke arah diplomasi yang rasional dan obyektif. Samaipun dapat dilihat bahwa Republik Rakyat Cina, didorong oleh perubahan-perubahan internasional, terpaksa mengadakan perubahan dalam pola serta peri-laku diplomasinya untuk kemudian mengambil peranan internasional baru yang lebih sesuai dengan situasi umum yang berlaku. Namun demikian diplomasi belum menentukan keseluruhan corak hubungan luar negeri RRC, karena dalam hubungan internasionalnya dikenal saluran kedua -- yakni aparat partai komunisnya -- yang berfungsi melancarkan agresi ideologinya, dan saluran kedua ini tidak secara menyeluruh diintegrasikan dalam aparaturnya, berbeda dengan di Uni Soviet.

Tetapi yang dimaksudkan dengan diplomasi yang rasional itu bukanlah suatu diplomasi yang bertujuan menyenangkan semua pihak, melainkan suatu diplomasi yang berdasar pada kepentingan nasional, sesuai dengan kondisi dan tuntutan obyektif negara itu yang tidak selalu dapat sinkron dengan kepentingan-kepentingan nasional negara-negara lain. Bahwasanya kepentingan ideologis seperti yang menandai struktur hubungan internasional sejak Perang Dunia ke II telah semakin berkurang artinya merupakan satu trend perkembangan yang perlu diperhitungkan, tetapi sebaliknya tidaklah tepat apabila dianggap bahwa kepentingan ideologis ini tidak lagi ikut menentukan percaturan politik internasional. Secara umum dapat dikatakan bahwa perubahan dalam pola politik

internasional membawa akibat-akibat baru yang menyulitkan perumusan hubungan-hubungan luar negeri suatu negara. Apabila dalam era perang dingin perhitungan sangat mudah karena hanya melibatkan dua pola dalam perhitungannya, karenanya pilihan terbatas pada tiga kemungkinan -- ikut dalam salah satu blok atau membentuk blok ke 3 -- dalam pola yang berlaku dewasa ini kemungkinan-kemungkinan bertambah dan pilihan menjadi cukup rumit karena perlu memperhitungkan kepentingan nasional setiap negara.

Di waktu lalu dasar-dasar suatu kerjasama menganut prinsip efektivitas sesuai pola pertentangan yang berlaku, dan dalam mana kondisi obyektif tidak menjadi dasar perhitungan utama. Contoh yang tepat adalah kasus India, suatu negara yang hendak dijadikan model perkembangan negara Asia melalui demokrasi ala Barat dengan tujuan membendung pengaruh dan mematikan komunisme. Untuk kepentingan ini negara-negara Barat tanpa perhitungan efisiensi telah memberikan jumlah uang yang besar, tetapi berakhir dengan hasil yang hampir nihil. India dapat mempunyai reaktor-reaktor atom serta industri besi/baja, tetapi kemegahan ini tidak menyembunyikan kemelaratan rakyatnya, yang pada gilirannya merupakan benih komunisme yang jauh lebih subur daripada yang datang dari luar.

Sampai batas tertentu kepentingan nasional suatu negara dapat diperhitungkan. Misalnya bagi Jepang, hubungan luar negerinya dimaksudkan untuk menjamin supply bahan-bahan mentah yang sama sekali tidak dimilikinya. Tetapi kepentingan nasional suatu negara tidak semata-mata dirumuskan berdasarkan kondisi-kondisi obyektif yang permanen. Kondisi-kondisi yang berubah atau juga disebut sebagai kondisi-kondisi strategis termasuk dalam perhitungan, dan kondisi-kondisi ini menyangkut pembahasan-pembahasan prognostik atau futurologis. Kemajuan teknologi, misalnya, merupakan faktor yang sangat penting, dan dalam dimensi serta kecepatan perkembangannya dewasa ini telah mempengaruhi segala bidang kehidupan. Kemungkinan substitusi suatu bahan mentah akan merubah arti suatu kondisi strategis. Malahan suatu data yang seakan-akan kelihatannya permanen, seperti letak suatu geografi, dapat berubah artinya semata-mata karena faktor teknologi tersebut. Teknologi yang dapat menguasai antariksa membuat suatu negara yang letaknya terpencilpun tidak lagi aman. Teknologi lautan dan militer merubah dimensi strategis suatu geografi. Suatu tempat yang dahulu mustahil menjadi "target" dari ancaman nuklir musuh karena faktor jarak musuh, kini menjadi tidak aman. Lautan yang pada dasarnya bebas digunakan oleh siapapun telah menjadi wilayah dengan dimensi militer strategis baru. Melalui

kapal-kapal selam seperti "Polaris" dan "Poseidon" dengan misiles-nya yang kini dapat mencapai jarak bidik lebih dari 3.000 mil dunia mengenal ancaman baru dari arah lautan. Dan pada dasarnya untuk fihak musuh kapal-kapal selam ini merupakan titik-titik yang bergerak yang sama sekali tidak menguntungkan. Kemajuan teknologi juga memberi arti ekonomis baru dari lautan, selain untuk kepentingan lalu-lintas perdagangan menjadi tempat penggalian kekayaan alam, karenanya tidaklah mengherankan jika-lau dewasa ini dan di hari yang akan datang lautan merupakan sumber persengketaan internasional.

Dapat dikatakan bahwa dewasa ini dalam diplomasi internasional terlihat adanya trend ke arah diplomasi yang lebih terbuka yang dapat dikiaskan sebagai "bermain kartu dengan 'troefkaarten' terbuka". Dalam pola diplomasi serupa ini setiap negara harus menyadari kekuatan dan kelemahannya, sebab keduanya dapat dimanfaatkan. Corak diplomasi serupa ini menghendaki suatu "management", baik dalam kerjasama, konflik maupun krisis antara dua negara atau lebih. Dan kembali, suatu management yang baik hanya bisa diselenggarakan apabila diketahui kekuatan dan kelemahan. Pada gilirannya kekuatan dan kelemahan menjadi jelas melalui suatu analisa keadaan internasional yang menyeluruh, dan dalam situasi yang penuh dengan perubahan-perubahan ini banyak faktor menjadi tidak pasti. Namun demikian ketidak-pastian ini adalah resiko persoalannya yang harus diperhitungkan dan ditanggung akibatnya oleh negara yang bersangkutan.

## II. Situasi dan Struktur Internasional serta pengaruhnya

Lingkup (environment) internasional merupakan pembatasan riil yang menentukan jumlah pilihan dan keputusan yang dapat diambil oleh suatu negara, sebab itu lingkup internasional ini mau tak mau merupakan gelanggang dan wasit sekaligus, tetapi tidak menentukan peri-laku negara-negara yang merupakan pemainnya. Pada akhirnya negara itu sendiri harus menentukan bagaimana ia akan bermain, dan pada negara itu sendirilah terletak pilihan untuk bermain dengan sebaik mungkin.

Biarpun dewasa ini perubahan-perubahan internasional dianggap telah melemahkan "bipolaritas" yang ada, menuju suatu "multipolaritas" dengan suatu semangat "detente", namun kenyataan tidaklah berbicara setegas itu. Bahwasanya antara kedua

"Superpowers" Amerika Serikat dan Uni Soviet kemungkinan konflik kepentingan ideologis telah berkurang, hal ini tidak menutup kemungkinan konflik kepentingan nasional kedua negara. Sebagai Superpower keduanya masih mempunyai semacam infrastruktur untuk meluaskan konfliknya di mana-mana, dan sebagai Superpower mampu untuk berperanan di mana-mana apabila dianggap perlu. Sebab dalam struktur di mana di antara sekian kekuatan, dua kekuatan masih tetap mempunyai posisi dominan, masih berlaku apa yang dikenal sebagai "Zero Sum Game", di mana kemenangan dan keuntungan di pihak yang satu berarti kekalahan dan kerugian di pihak yang lain. Superioritas nuklir Amerika Serikat dan Uni Soviet terhadap yang lain tetap merupakan sumber ketidak-seimbangan antara kekuatan-kekuatan dunia. Kalaupun sampai batas tertentu SALT telah berhasil mengarah kepada pembatasan persenjataan nuklir dan paritas nuklir antara kedua kekuatan tersebut dan dengan demikian menghindarkan eskalasi ke arah perang nuklir, tetapi untuk hari-hari yang akan datang ini belum dapat dibuat analisa situasi internasional yang berpangkal tolak dari suatu struktur multipolar.

Munculnya RRC sebagai negara yang mempunyai kekuatan nuklir menciptakan suatu "Nuclear Triangle" dalam struktur internasional. Dalam segitiga ini di mana satu pihak lemah dibandingkan dengan dua lainnya, selalu akan terjadi pergeseran-pergeseran dalam mencari aliansi nuklir yang seimbang. Aliansi yang berubah-ubah ini menimbulkan ketidak-pastian di negara-negara di luar segitiga ini, sebab pada suatu saat suatu negara bisa berada dalam keadaan tidak siap untuk menampung akibat dari perubahan ini. Pergeseran dalam segitiga ini tidak akan terlampaui banyak memperhitungkan pihak di luar sebab dalam rangka ini kekuatan nuklir tidak saja merupakan "deterrent power" atau kekuatan pengertak tetapi mengambil bagian yang penting sebagai "bargaining power" untuk menunjang perundingan-perundingan yang diperlukan ketiga negara tersebut dalam memperjuangkan kepentingan nasionalnya masing-masing.

Demikian juga bertumbuhnya secara menyolok kekuatan ekonomi Eropah-Barat dan Jepang dalam tahun 1960-an yang mempunyai prospek untuk meningkat terus di hari yang akan datang menciptakan segitiga kedua, yaitu segitiga ekonomi atau suatu "Economic Triangle" yang mengenal hukumnya sendiri. Dibandingkan dengan segitiga nuklir, segitiga ekonomi ini tidaklah cenderung untuk menuju pada aliansi-aliansi ekonomi dari 2 kekuatan untuk menghadapi yang ketiga, sebab permasalahannya sangat kompleks.

Kecenderungan yang ada mengenal hanya 2 alternatif, atau di satu pihak bersatu dan membangun satu unit ekonomi terkuat atau di pihak lainnya berdiri sendiri-sendiri dengan merumuskan suatu pengaturan yang mengurangi persengketaan antara ketiga pihak yang saling bersaing. Pada dasarnya kedua bentuk ini sama kejamnya ditilik dari negara-negara di luar segitiga itu, terutama negara-negara yang sedang berkembang. Di satu pihak kekuatan ekonomi-moneter yang berpusat pada suatu kesatuan membuat negara-negara lain hampir tidak berdaya, sedangkan akibat dari persaingan antara kekuatan-kekuatan ekonomi di pihak lain hanya membawa pengaruh negatif, sebab apabila dalam hal ini juga berlaku "Zero Sum Game", maka kekalahan dan kerugian semata-mata dikenakan pada pihak di luar pihak-pihak yang bersaing itu.

Sebagai contohnya dapat kita lihat akibat dari krisis moneter internasional yang pada hakekatnya merupakan persoalan di antara ketiga kekuatan Amerika Serikat, Eropah Barat dan Jepang, yang bersumber pada defisit terus menerus dalam neraca perdagangan Amerika Serikat sedangkan surplus terus menerus bagi Jepang dan Eropah Barat. Moneter internasional sebagai alat pembayaran internasional, setelah pembatalan konvertibilitas dollar terhadap emas, kemudian menjadi berdasar pada "standar dollar" dan dengan demikian terikat pada ekonomi Amerika Serikat. Hanya negara-negara yang mampu bersaing dengan Amerika Serikat saja yang dapat mengambil manfaat dari keadaan ini, selebihnya ikut ditentukan oleh keadaan negara tersebut. Jalan keluar seperti yang dicapai oleh Perjanjian Smithson mengenai penyesuaian paritas mata-uang mata-uang negara besar serentak membawa setiap kegoncangan pada pengaruh yang tidak dapat dihindarkan oleh negara-negara yang sedang berkembang.

Di luar keadaan ekonomi ini faktor ideologi dalam perca-turan internasional masih menentukan. Perpecahan dalam kamp komunis antara Uni Soviet dengan RRC memang melemahkan kamp komunis itu sendiri, tetapi akibat dari perpecahan itu sendiri dirasakan di tempat-tempat lain. Sebab, kekuatan-kekuatan ini berusaha merebut hegemoni untuk yang satu dapat mengepung yang lain, dan strategi ini melihat Asia Selatan dan Asia Tenggara sebagai wilayah strategis. Dalam tingkat diplomasi internasional perpecahan ini juga ikut mewarnai peri-laku Uni Soviet dan RRC, sama-sama mencari aliansi dengan negara-negara Barat untuk saling "mengepung". Tetapi dalam tingkat ini negara-negara yang dilibatkan itu tidak terlalu rawan dibandingkan dengan akibat

perpecahan ini di tingkat yang lebih rendah, Ancaman komunis sangat mengganggu kestabilan di negara-negara anti-komunis yang sedang membangun, sebab meng-kriir ketegangan-ketegangan dan konflik-konflik secara "kunstmatig" untuk dapat menterapkan teori marxisme komunismenya.

Dalam situasi dan struktur internasional juga dilihat pola yang lain, yaitu ketidakseimbangan dalam kesempatan antara negara-negara kaya dan miskin, yang juga dilihat sebagai pola Utara-Selatan. Ketidakseimbangan ini penuh dengan ketegangan-ketegangan, karena lingkup (environment) untuk mengambil pilihan dan keputusan oleh negara-negara yang sedang berkembang benar-benar sangat dibatasi oleh negara-negara maju, seperti terbukti dalam konferensi-konferensi dan forum-forum internasional seperti UNCTAD dan IMF. Di sini pula RRC melihat kesempatan untuk maju sebagai pembela dan juru-bicara negara-negara yang sedang berkembang dan situasi ini sesuai dan menguntungkan strateginya sesuai dengan strategi Lin Piao untuk mengepung "kota" (negara-negara maju) dari "desa" (negara-negara miskin).

Dalam menanggapi situasi internasional ini, dengan melihat pengaruh serta akibatnya terhadap suatu negara, pada dasarnya negara itu dihadapkan pada kemungkinan-kemungkinan untuk dipilih, yaitu merubah situasi internasional, atau mengatur sedemikian rupa untuk mampu menampung dan menyalurkan akibat dari situasi yang berlaku. Kedua kemungkinan ini meminta mekanismenya masing-masing, tetapi dalam tindakan tidak mungkin dipisahkan dengan tegas.

Kiranya Indonesia telah mempunyai pengalaman yang cukup untuk menilai dan menarik pelajaran dari peri laku yang pernah digunakannya di waktu yang lalu. Dalam era perang dingin di mana kemungkinan untuk mengadakan manouvre-manouvre politik sangat terbatas, Indonesia telah mengambil jalan ke luar untuk ikut membentuk dan menggabungkan dirinya dalam suatu kekuatan ke-3, suatu kekuatan non-blok yang terdiri dari negara-negara yang menganut politik "Non Alignment". Tujuan dari gabungan ini semata-mata untuk menunjukkan bahwa masih tersedia alternatif yang ke-3, dengan demikian tindakan ini merupakan suatu tindakan politis dan semata-mata suatu tindakan politik karena berhasrat untuk terjun dalam diplomasi internasional tingkat tinggi, menghadapi dan melawan kekuatan-kekuatan yang ada untuk kemudian mengadakan perubahan dan "membangun dunia baru". Gagasan ini merupakan jawaban langsung sejumlah negara terhadap situasi yang ada. Gagasan ini mengutamakan prinsip "efektivitas"



melalui aksi-aksi bersama, tetapi mengalami kegagalan di tengah jalan, semata-mata karena tidak ditunjang oleh suatu prasarana yang kuat, baik dalam strukturnya maupun di antara elemen-elemennya sendiri. Kekuatan yang hendak ditunjukkan tidak dapat menyembunyikan kelemahan yang diakibatkan oleh konflik-konflik yang terjadi di antara negara-negara itu sendiri. Selain memang wadah ini dijadikan arena percaturan kekuatan-kekuatan luar seperti ERRC, ia mudah bercerai-berai justru karena terlalu heterogeen, tanpa ada kekuatan riil dan obyektif yang mengikat. Di sinilah terbukti bahwa suatu kerangka kerja sama antara beberapa negara tidaklah sekedar dapat dibangun karena negara-negara itu bersama-sama melihat ancaman yang sama. Gagasan "Non Alignment" ini tidak memperhitungkan kekuatan dan kelemahan, dan karenanya tidak siap menampung akibat-akibat serta pengaruh-pengaruh dari konflik-konflik kepentingan superpowers, apalagi untuk mampu menyalurkannya.

Namun demikian, biarpun gagasan "Non Alignment" itu sudah pudar artinya, tidaklah dapat diingkari bahwa sampai batas tertentu pola politik serupa itu dibutuhkan oleh suatu negara. Indonesia juga membutuhkan, bukan karena mempunyai "morele plicht" dan "historische recht" sebagai salah satu pendirinya bersama-sama dengan India, Mesir dan Yugoslavia, tetapi kerja sama internasional serupa ini berfungsi sejauh ia dijadikan penunjang kepentingan-kepentingan yang riil. Kepentingan yang riil adalah menciptakan prasarana yang mampu menampung dan menyalurkan pengaruh dan akibat dari suatu gejala internasional, dan dalam peri laku hubungan luar negeri hal ini berarti membangun kerja sama regional dan hubungan-hubungan bilateral yang benar-benar "workable", dan bukan politik luar negeri yang bersifat "mercu suar". Politik luar negeri ke arah kerja sama yang "workable" memerlukan proses untuk dibangun dengan dasar yang kuat, tetapi karenanya di kemudian hari akan sanggup menjadi tonggak yang ampuh menghadapi badai yang datang dari segala arah. Politik serupa ini menuntut suatu konstruksi yang riil berdasarkan kondisi-kondisi yang obyektif. Di sinilah letak rasionalitas diplomasi suatu negara.

### III. Posisi dan Prinsip Indonesia: Dasar-dasar Implementasi

Untuk menilai dan menentukan kondisi-kondisi mana yang obyektif dan yang tidak bagi usaha suatu negara membangun hubungan-hubungan bilateral dengan negara-negara lain dan membangun kerja sama regional antara negara-negara tetangganya dan melalui kerja sama regional menuju pada kerja sama internasional, beberapa faktor harus diperhitungkan. Faktor yang pertama adalah prinsip Indonesia dalam membangun suatu kerja sama.

Prinsip Indonesia ini melihat suatu kerja sama regional maupun internasional demi peningkatan ketahanan nasional dan ketahanan regional, dan melalui kerja sama ini ikut menciptakan perdamaian dunia pada umumnya dan perdamaian di kawasan Asia pada khususnya. Prinsip ini bertitik tolak dari kepentingan nasional negara. Kepentingan nasional ini pada dasarnya merupakan resultante dari berbagai aspirasi dan kenyataan nasional, meliputi aspek idiil, yaitu Negara Pancasila, aspek geopolitik dan geostrategis, yaitu Wawasan Nusantara, kekayaan alam serta jumlah penduduk yang besar, aspek pembangunan negara, yaitu negara yang sedang berkembang dengan penambahan penduduk yang pesat serta aspek militer-strategis, yaitu prinsip bebas dari segala pakta dan ikatan militer. Dalam perjalanannya politik ini menganut azas bebas dan aktif, tetapi bebas dan aktif untuk kepentingan nasional. Sebab suatu azas sudah sekaligus mengimplisitkan cara pengambilan keputusan. Kalaupun bebas dan aktif itu hanya dianggap sebagai azas belaka, azas ini selalu akan mempersulit pengambilan suatu keputusan yang pada akhirnya tidak pernah "bebas". Pada dasarnya, segala bentuk kegiatan di bidang internasional, biarpun selalu harus memperhitungkan pertimbangan-pertimbangan kepentingan negara lain, akhirnya keputusan selalu harus berfihak kepada kepentingan nasional.

Bagi Indonesia titik-tolak untuk kerja sama regional serta kegiatan-kegiatan internasional adalah pembangunan identitas bangsa ke arah integritas yang tinggi baik dalam pandangannya maupun dalam tingkah lakunya, sebab kekuatan suatu bangsa tidaklah terletak pada kekayaan fisik serta kedudukan geografisnya semata-mata melainkan dan terutama pada sikap mental bangsa itu. Kekayaan alam serta kedudukan geografis merupakan pemberian alam yang selayaknya dimanfaatkan. Kedudukan geografis memberikan kemungkinan serta bentuk pada suatu kerja sama regional. Dan telah terbukti bahwa aspek geopolitis dari suatu

kerangka kerja sama antara negara-negara bersangkutan merupakan faktor yang sangat menentukan. Suatu kerangka kerja sama yang didukung oleh suatu kenyataan geopolitik akan merupakan suatu kerangka yang kuat, dan di pihak lain kenyataan geopolitik itu juga yang akhirnya akan mendekatkan negara-negara tertentu dan mendorong mereka untuk membangun suatu struktur kerja sama, apabila kondisi-kondisi memungkinkan. Kenyataan geopolitik ini tidak dapat memaksakan suatu kerja sama apabila keadaan belum siap. Sebab apabila di satu pihak kerja sama yang berdasar pada suatu kenyataan geopolitik akan menjelma menjadi "unit" yang kuat, pertikaian-pertikaian dalam kerangka ini akan menimbulkan akibat yang mendalam yang melemahkan semua pihak, seperti halnya kasus Balkan. Sebaliknya suatu kerangka kerja sama yang "workable" tidak pernah merupakan suatu "kebetulan" (toeval).

Kenyataan geopolitik ini selain me-"rumus"-kan suatu unit wilayah dan "the unity of a region" selalu mengkondisikan suatu tempat sebagai pusat wilayah (the center of the region) atau beberapa tempat sebagai pusat-pusat suatu wilayah (the centers of the region). Tempat-tempat ini bisa berupa negara-negara, dan suatu negara yang "kebetulan" merupakan "kenyataan" ini dikondisikan menjadi "primus inter pares". Apabila Indonesia kebetulan menduduki tempat tersebut, kenyataan geopolitik ini hanya merupakan salah satu faktor penting, sebab pada akhirnya yang menentukan apakah negara ini "waardig" menjalankan fungsinya atau tidak adalah sikap mental bangsanya.

#### IV. Kondisi Regio Asia Pasifik

Dalam regio Asia Pasifik ini terdapat lima negara yang harus diperhitungkan dalam setiap perumusan yang menyangkut wilayah ini, yaitu Australia, Indonesia, India, Jepang dan RRC.

Ditilik dari perspektif politik internasional, dewasa ini regio Asia Pasifik merupakan wilayah yang paling kompleks, dalam mana sesedikitnya terletak dua negara "Bigpower", sedangkan lainnya mempunyai kepentingan di wilayah ini. Kepentingan Uni Soviet membuatnya belakangan ini -- dengan berdalih 2/3 wilayahnya berada di Asia -- meng-claim dirinya sebagai bagian dari Asia, tetapi biarpun wilayahnya demikian besar, tetapi

kedudukan geografisnya terlalu marginal untuk mendapatkan ta-  
 utannya yang riil dengan negara-negara Asia lainnya. Bersa-  
 maan dengan itu Uni Soviet menghidupkan kembali gagasan "Kea-  
 manan Kolektif Asia". Amerika Serikat di pihak lain, biarpun  
 telah mengumumkan "Doktrin Nixon", tetapi tidaklah mengheran-  
 kan bahwa ia tidak akan melepaskan akarnya di wilayah ini,  
 bukan saja karena pengaruh dan komitmennya sudah demikian  
 mendalam, tetapi lebih-lebih karena tetap mempunyai kepentingan.  
 Kepentingan ini jelas bukan kepentingan pertahanannya, dan me-  
 mang dalam niatannya akan menarik mundur garis pertahanan fi-  
 siknya sampai ke tengah-tengah Pasifik. Pertahanan fisik negara-  
 negara di kawasan ini oleh Doktrin Nixon pada hakekatnya seba-  
 gian besar hendak diserahkan kepada negara-negara itu sendiri,  
 dan bersamaan dengan itu Amerika Serikat telah mendorong Jepang  
 dan Australia untuk ikut memikul beban dan tanggung jawab di  
 kawasan ini.

Perubahan-perubahan politik internasional di kawasan regio  
 Asia Pasifik ini menyebabkan pakta-pakta pertahanan dan militer  
 yang terdapat di kawasan ini, seperti SEATO, ASPAC dan ANZUS  
 maupun FIVE POWER DEFENCE ARRANGEMENT berada dalam semacam ke-  
 adaan krisis. Di satu pihak, fungsi tidak lagi jelas bagi se-  
 mentara negara-negara dan karenanya dipandang tidak lagi efektif,  
 sedangkan di pihak lain secara psikologis tetap mempunyai arti  
 bagi negara-negara yang biasa merasa aman dalam naungan pakta  
 ini dan karenanya masih hendak mempertahankannya untuk semen-  
 tara waktu. Trend dalam masalah ini menunjukkan bahwa di hari  
 yang akan datang pakta-pakta ini akan berubah menjadi kerja  
 sama militer dalam bentuk latihan bersama dan "assistance"  
 oleh suatu negara dalam penggunaan peralatan-peralatan baru yang  
 "sophisticated". Indonesia, biarpun bagi dirinya menolak ikut  
 terlibat dalam pakta-pakta militer, menilai kepentingan untuk  
 dipertahkannya suatu pakta bagi salah satu negara tetangga-  
 nya dari segi kemantapan situasi psikologis negara tersebut.  
 Sebab ketidak-siapan negara itu untuk menanggung akibat dari  
 pembubaran pakta yang bersangkutan semata-mata akan melemahkan  
 bangsa itu.

Apabila diteliti ke-lima negara di wilayah ini, Australia,  
 Indonesia, India, Jepang dan RRC akan terlihat bahwa di antara  
 ke-lima negara ini terdapat kesamaan, perbedaan, pertentangan  
 serta saling pengisian. Australia menduduki tempat yang khas,  
 selain secara geografis juga dari segi penduduknya. Australia  
 dapat dilihat sebagai Eropah di Asia, dengan tingkat kemajuan  
 ekonomi dan teknologi tidak jauh di belakang Eropah, penduduk

yang relatif sedikit dengan kekayaan alamnya yang cukup besar, terutama bahan-bahan mineralnya.

India, negara dengan jumlah penduduk nomor dua di dunia merupakan negara yang masih mengenal kepincangan-kepincangan ekonomi sosial yang menyolok. Pada dasarnya negara ini semula berusaha mencari identitas politiknya sendiri, tetapi tidak mampu menahan tekanan-tekanan dari luar, sehingga "Balance of Power"-politiknya berkiblat ke Uni Soviet. India mempunyai kedudukan strategis ditinjau dari letaknya sebagai pintu gerbang dari Utara ke Samudra Hindia dan sekaligus menjadi pos penjaga di Samudra Hindia.

Jepang termasuk satu negara dengan penduduk yang paling "homogeen" dan mempunyai satu tradisi disiplin nasional yang kuat. Sebagai negara yang miskin akan bahan-bahan mentah berada dalam tingkat kemajuan ekonomi, industri dan teknologi yang mampu bersaing dengan negara-negara Barat, itulah sebabnya mengapa di balik kenyataan ini ia menjalankan suatu diplomasi ekonomi yang sangat agresif.

RRC, dari segi penduduk menduduki nomor pertama di dunia, berada dalam tahap perkembangan pembangunan ke arah industrialisasi. Merupakan negara komunis yang sangat agresif dalam melancarkan ideologinya, satu komunisme a la Asia yang bertolak dari kenyataan agraria.

Dalam hubungannya dengan Indonesia, ke-lima negara ini masing-masing mempunyai catatan sejarahnya masing-masing. Australia merupakan satu negara yang pernah ikut secara aktif memperjuangkan pengakuan kemerdekaan Indonesia di forum internasional, India bersama dengan Indonesia menjadi pelopor pendiri Blok "Non Alignment", Jepang pernah datang sebagai penjajah yang paling "ambiguous" dengan dalih "membebaskan" bangsa yang dijajah dari penjajah lain, sedangkan RRC pernah bersama dengan Indonesia menjadi tonggak suatu poros dari "the new emerging forces". Dewasa ini di antara 4 negara itu kerap kali dikatakan bahwa dua negara yaitu Jepang dan RRC merupakan ancaman, yang pertama karena agresivitas ekonominya sedang yang kedua karena agresivitas ideologinya. Bagi suatu negara seperti Indonesia, suatu tindakan ekonomi yang agresif dari Jepang dapat dan harus disalurkan dengan memanfaatkannya sebaik mungkin. Lain halnya dengan suatu ideologi yang agresif, bukan karena semata-mata tidak mampu menampungnya tetapi tidak dibutuhkan oleh Indonesia yang sudah mempunyai identitasnya sendiri.

Selain masalah ideologi, dalam hubungannya dengan RRC, baik dalam arti langsung atau tidak langsung, Indonesia seperti negara-negara di Asia Tenggara lainnya menghadapi masalah "overseas Chinese" yang perlu diselesaikan, sebab merupakan suatu kenyataan yang perlu ditampung dan disalurkan. Sebagian terbesar dari "overseas Chinese" ini terdapat di Asia (96%) dan dari jumlah ini sebesar 90% berada di Asia Tenggara. Dalam kenyataan ini dikenal apa yang disebut sebagai "Chinese Industries outside China" yang di-kriir untuk menampung orang-orang ini yang sebagian besar belum atau tidak dapat merasa "tinggal di rumah" di negara dalam mana mereka menetap. Industri ini dengan sendirinya menghasilkan uang, dan ke arah mana uang ini mengalir tergantung dari sikap kelompok-kelompok "overseas Chinese" ini, yang dapat dibagi dalam 5 kategori, yakni golongan yang pro RRC, pro Taiwan, pro negara setempat dan golongan yang tidak termasuk ke-3 kategori ini. Golongan terakhir ini ditampung oleh Hongkong dan Macao dan semula juga Singapura. Tetapi belakangan ini Singapura telah mengadakan deferensiasi dari Hongkong dan Macao dengan berusaha membangun satu identitas Singapura sendiri, dan dengan demikian Singapura membentuk kategori yang ke-5.

Suatu penelitian lebih lanjut ke arah suatu konstruksi menghendaki dipelajarinya kekuatan dan kelemahan masing-masing dari ke-5 negara untuk dapat diperhitungkan dalam setiap perumusan yang menyangkut wilayah ini. Baik angka-angka maupun penafsiran-penafsiran dapat disusun dalam tabel seperti di bawah ini, dan melalui tabel serupa ini akan dilihat komposisi kekuatan dan kelemahan yang membantu perumusan kebijaksanaan dan management dalam suatu kerangka kerja sama yang mungkin dan "workable" bagi Indonesia.

Dengan meneliti tabel I ini akan dapat dibuat satu neraca, dengan membuat penafsiran bahwa ke-3 baris teratas dilihat sebagai kekuatan sedangkan ke-2 baris terakhir sebagai kelemahan. Masalahnya kini terlotak pada pembahasan, dari focus Indonesia, sejauh mana suatu kerja sama "workable" atau tidak. Workable, apabila antara satu negara dengan lainnya dasar hubungan diperhitungkan demi keuntungan bersama. Untuk ini tabel I harus dilihat dalam kategorisasi I (geo-politico strategic position), II (economico strategic position) dan III (politico geo-strategic position). Tetapi perhitungan akan mempunyai arti hanya apabila dasar pertimbangan adalah rasional-obyektif, dan akan berkurang artinya seketika gagasan kerja sama yang dilansir didasarkan atas suatu konsepsi ideologis-politis, yang seringkali dibutuhkan oleh suatu negara.

Tabel I

	I		II			III		
	Penduduk (1972)	Kekayaan Alam	Ekonomi	Industri (Konsumsi energi per kepala) (1968)	Teknologi	Letak Strategis	Integrasi Nasional	Kekuatan Militer - Budget AP = Jumlah Personalia
RRC	RRC (1970)		Jepang	Australia	Jepang	Indonesia	Jepang	RRC
9.561	697.260.000		255	1.840	4.791	Indonesia		\$ 8 - \$ 10 milyar (a)
Australia	India		RRC	Jepang	Australia	India	RRC	\$ 16 mil - yard (b)
7.695	571.000.000		75 (a)	860	2.323	India		= 2.880.000
India	Indonesia		135 (b)			Indonesia		= 960.000
3.046	120.000.000		India	RRC	RRC	Indonesia		= 286,7 juta
Indonesia	Indonesia		49,4	100	354	Indonesia		= 317.000
1.492	105.800.000		Australia	India	India	Indonesia		Jepang
Jepang	Australia		43,21	100	176	Indonesia		\$ 2.600 juta
370	13.000.000		Indonesia	India	Indonesia	Australia		= 260.000
			12,3	90	99	Indonesia		Australia
			(a) perkiraan Jepang	Ekivalen		Indonesia		\$ 1.500 juta
			(b) perkiraan Inggris	dengan kg-Batu-bara		Indonesia		= 88.110
						Indonesia		(a) angka di-
						Indonesia		mumkan RRC; (b)
						Indonesia		perkiraan Inggris

Catatan: +) Negara tersebut menduduki tempat yang hampir sama, sukar diklasifikasikan lebih lanjut

## V. Konstruksi

### V.1. ASEAN sebagai Kenyataan

Sebagai kenyataan yang menjadi dan telah memperoleh bentuknya, tidak banyak yang akan diuraikan mengenai ASEAN. Bahwasanya ASEAN diharapkan menjadi suatu kerja sama di regio Asia Tenggara yang "workable" untuk semua anggotanya merupakan prinsip yang harus menjadi ukuran yang melekat pada badan ini, baik dalam segala usaha kegiatannya maupun dalam rangka perluasan keanggotaannya.

Yang diperlukan oleh ASEAN untuk dapat mempertahankan dirinya sampai ke hari yang akan datang adalah (1) membangun tradisi kerja sama yang semakin kuat sehingga tidak mudah dicerai-beraikan baik dari luar maupun dari dalam sendiri -- melihat adanya kemungkinan kepentingan-kepentingan luar ikut bermain, dan kondisi negara-negara anggota; (2) membangun mekanisme pelaksanaan dan sistim management yang sempurna, tidak saja untuk melancarkan proyek-proyek tetapi terutama untuk menyelenggarakan apa yang disebutkan sebagai "crisis management".

Bukan lagi menjadi rahasia, bahwa ASEAN yang semula merupakan organisasi ekonomi dan kebudayaan ternyata tidak bisa melepaskan aspek-aspek politik, dan merupakan kenyataan bahwa kegiatan politik luar negeri dalam rangka ASEAN cukup berhasil. Kesatuan pendapat dalam masalah-masalah internasional serupa ini dapat menumbuhkan tradisi kerja sama. Di samping itu dalam kerja sama regional, justru di antara negara-negara yang sebenarnya pada waktu dahulu telah mempunyai dasar ikatan yang kuat tetapi dipecah belah pada jaman penjajahan, faktor kebudayaan memegang peranan yang sangat penting. Di waktu yang lampau di kawasan Asia Tenggara telah hidup satu kesatuan kebudayaan (a cultural unity) seperti terbukti dari peninggalan sejarah, satu "cultural unity" yang bukan bagian dari Kebudayaan India, Kebudayaan Islam maupun Kebudayaan Cina, tetapi satu kebudayaan sendiri yang mempunyai corak dan identitasnya sesuai dengan cara penghayatan manusia-manusianya. Bukanlah satu kebetulan bahwa ada perimpitan antara suatu wilayah geografis dengan lingkungan penyebaran kebudayaan itu, dan faktor geopolitis merupakan dasar yang mengkondisikannya.

Untuk merumuskan satu sistim mekanisme dan management di antara ke-5 negara anggota ASEAN, perlu pula diteliti kekuatan serta kelemahan masing-masing, seperti disusun dalam tabel II berikut ini.



Tabel II

	I		II		III					
	Areal ribuan km <sup>2</sup>	Penduduk (1972)	Kekayaan Alam	Ekonomi	Industri	Teknologi	Letak Strategis	Integritas Nasional	Kekuatan Militer	Kekuatan Politik
				GNP (1971) (\$ US milyar)	GNP per kapita (1968) \$	(Konsumsi energi per kepala) (1968)			- Budget AP	= Jumlah Personalial
Indonesia			Indonesia	Indonesia	Singapura	Singapura	Indonesia	Indonesia	- \$ 286,7 juta	Indonesia
1.492	120.000.000		12,3	570	637				= 317.000	
Thailand		Malaysia	Pilipina	Malaysia	Malaysia		Thailand		- \$ 249,7 juta	Thailand
514	39.000.000		7,4	280	424				= 150.000	
Malaysia		Pilipina	Thailand	Pilipina	Pilipina		Malaysia		- \$ 314,7 juta	Malaysia
333	37.950.000		6,6	160	236				= 50.500	
Pilipina		Thailand	Malaysia	Thailand	Thailand		Thailand		- \$ 249,3 juta	Singapura
300	11.200.000		4,36	130	175				= 17.100	
Singapura		Singapura	Singapura	Indonesia	Indonesia		Pilipina		- \$ 92,3 juta	Pilipina
1	2.150.000		2,5	100	99				= 31.000	

Catatan: +) Negara tersebut menduduki tempat yang hampir sama, sukar diklasifikasikan lebih lanjut

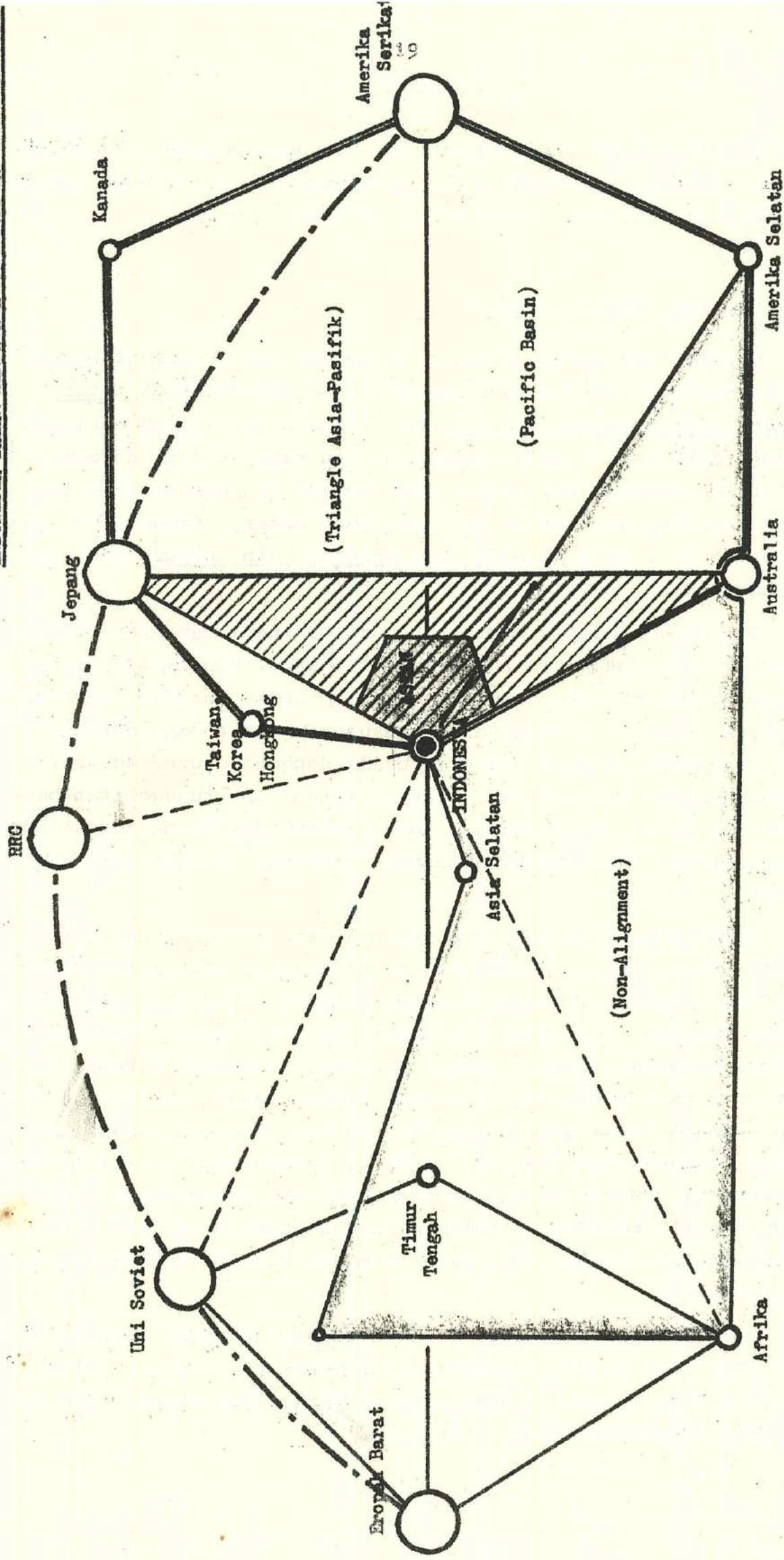
## V.2. Triangle Asia Pasifik

Apabila diteliti lebih lanjut, ASEAN pada dasarnya merupakan bentuk kerja sama pertama, melalui mana Indonesia memperluas jaringan kerja samanya. Itulah sebabnya mengapa ASEAN ini benar-benar harus kuat dari dirinya dan benar-benar "workable".

Dalam meluaskan jaringan kerja samanya, wilayah yang lebih luas dari Asia Tenggara adalah Asia Pasifik. Seperti telah diuraikan sebelumnya, dan dengan melihat komposisi kekuatan dan kelemahan di antara lima negara terpenting di wilayah ini (lihat Tabel I), akan ternyata bahwa kondisi dewasa ini memungkinkan dijalinnya kerja sama antara Indonesia - Australia - Jepang. Gagasan inilah yang disebutkan sebagai "Triangle Asia Pasifik". Kerja sama dalam kerangka ini tidak saja menguntungkan pihak Indonesia tetapi dapat menampung juga kepentingan Australia dan Jepang, baik untuk waktu ini maupun di hari depan. Sebagai negara yang selama ini terisolasi dan mencari tautan baru ke Asia, Australia membutuhkan Indonesia, melalui mana Australia baru akan mendapatkan tautannya yang riil. Sebaliknya dari pihak Indonesia dibutuhkan impor teknologi dari Australia demikian pula dana, investasi serta teknologi dari Jepang. Jepang juga melihat bahwa untuk mendapatkan tautannya di Asia Tenggara ia membutuhkan Indonesia. Tetapi sebelum itu ada satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh Jepang, yaitu mengubah sikap mentalnya. Sebab sebagai salah satu pusat dari kerangka ini, bukan kekuatan ekonominya yang menjamin kelancaran dan memberikan kekuatan. Justru kekuatan ini tanpa sikap mental yang sesuai akan membawa Jepang dalam kedudukan yang menyulitkan tidak saja dirinya tetapi seluruh kerangka ini.

Secara umum dapat dikatakan bahwa dalam hal ini posisi geografis Indonesia merupakan landasan kerangka segitiga ini. Di lihat baik dari sudut Jepang maupun dari sudut Australia, Indonesia merupakan matarantai (nexus) di Asia Pasifik. Kedudukan menjadi matarantai di suatu wilayah serupa yang dipunyai oleh Korea di wilayah Asia Timur. Juga melalui Korea, di hari yang akan datang Jepang akan dapat membangun satu aliansi yang kuat dengan RRC. Bagi Jepang kemungkinan ini tidak ditutup, dan dengan pendekatan-pendekatan yang telah dimulai antara Jepang dan RRC, demikian juga antara Korea Utara dan Korea Selatan, tidaklah mustahil aliansi tersebut akan terbentuk di hari yang akan datang. Dalam keadaan demikian maka terhadap Jepang, Indonesia dan RRC akan merupakan lawan bersaing untuk masing-masing memperebutkan penyaluran dana dan investasi serta impor teknologi

INDONESIA DALAM KERJASAMA REGIONAL DAN INTERNASIONAL



dari Jepang maupun dalam mengekspor barang-barangnya ke Jepang. Itulah sebabnya Indonesia perlu membangun prasarana bagi kerangka segitiga ini dalam waktu yang sesingkat mungkin.

### V.3. Gagasan "Pacific Basin"

Gagasan ini timbul setelah sementara orang melihat bahwa dewasa ini lalu lintas perdagangan serta investasi di antara negara-negara pesisir Pasifik, menunjukkan trend yang meningkat. Dan peningkatan ini dibandingkan dengan yang terjadi antara negara dalam wilayah ini dengan yang berada di luar wilayah ini, meyakinkan dan memberikan harapan bahwa secara "natuurlijk" akan terbentuk satu unit ekonomi yang terbesar dan terkuat yang dapat menyaingi MEE.

Dewasa ini memang masih terdapat berbagai hambatan; tetapi sebagian besar hambatan ini bersifat teknis. Masalah ini disebabkan karena di antara negara-negara pesisir Pasifik itu telah terdapat pengaturan-pengaturan khusus yang melembaga antara Amerika Serikat dengan Jepang; Jepang dengan Taiwan, Australia dengan Amerika Serikat dan lainnya. Tetapi justru hambatan-hambatan ini harus dapat diatasi untuk menghindarkan persengketaan-persengketaan dan tindakan-tindakan proteksi di hari yang akan datang.

Ditilik dari kambi geopolitikanya (the geopolitical setting), Pacific Basin ini -- sesuai dengan namanya -- diikat oleh Samudra Pasifik. Mengingat luasnya Samudra Pasifik -- terluas di antara ketiga Samudra -- sementara kalangan melihat faktor jarak ini sebagai hambatan. Tetapi dengan kemajuan teknologi kiranya di hari yang akan datang hambatan ini dengan mudah teratasi. Apalagi jika diingat bahwa lautan yang selama ini dianggap sebagai penghalang mendapat arti geopolitis baru, justru karena arti lautan itu sendiri menjadi sangat penting. Kiranya bukan suatu lamunan, bahwa apabila Samudra Atlantik adalah samudra masa kini, Samudra Hindia adalah samudra masa lalu; Samudra Pasifik adalah samudra masa depan.

Perkembangan ini perlu diikuti dengan seksama, supaya di hari yang akan datang Indonesia siap mengambil peranan dalam kerja sama ini sesuai dengan peranan yang diinginkannya dan bukan yang ditentukan oleh orang lain.

## VI. Kesimpulan

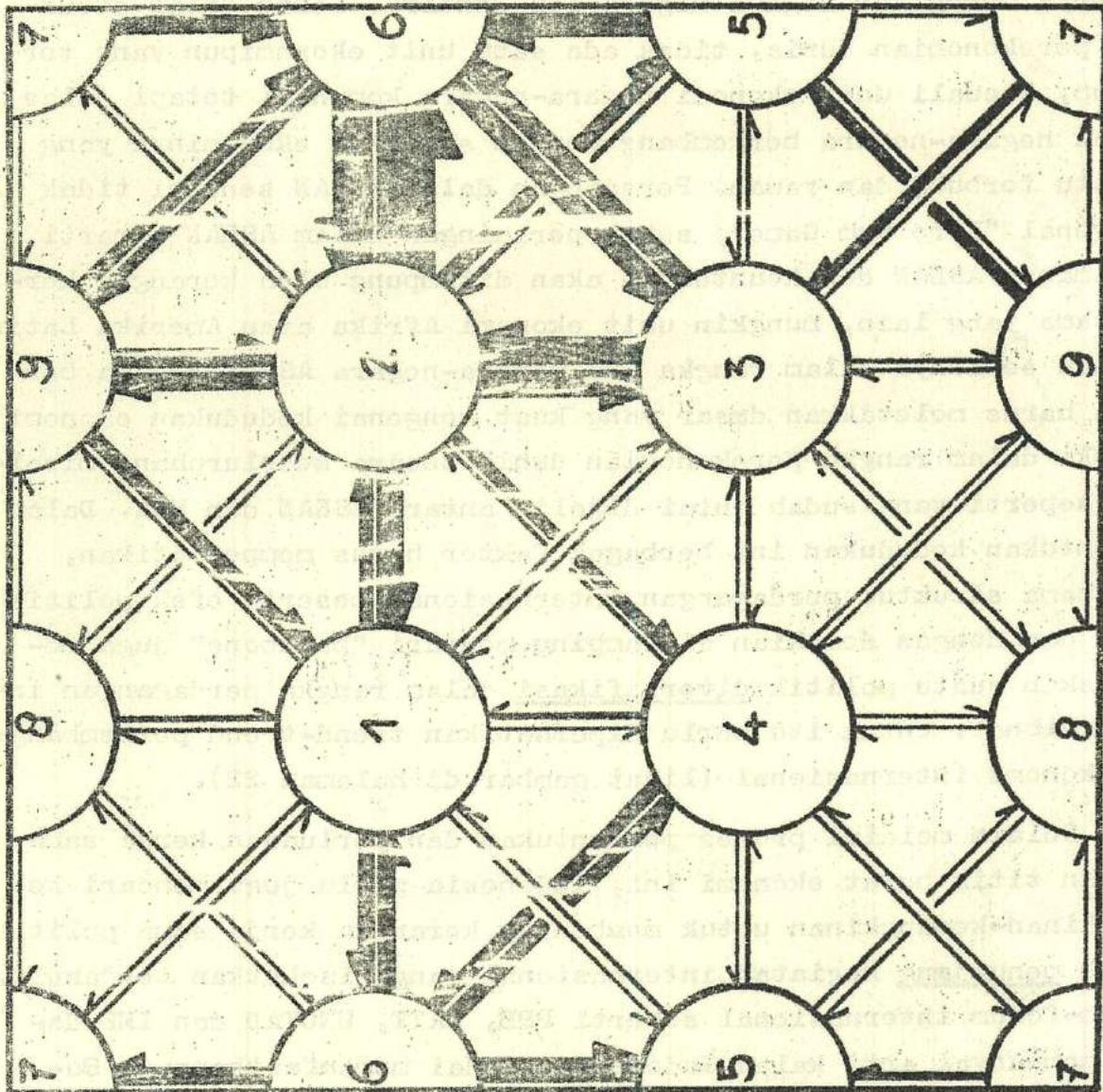
Berdasarkan uraian ini kiranya jelas bahwa dalam rangka kerja sama regional dan internasional, Indonesia harus memulai dari suatu kerja sama yang tidak terlampau besar tetapi kuat, dan melalui kerja sama ini memperluas kerangka kerja samanya. Situasi ekonomi internasional merupakan sebab utama mengapa regionalisasi ini sangat penting artinya dalam menciptakan suatu stabilitas dunia ke arah struktur yang makin seimbang. Dalam struktur internasional dewasa ini kepentingan ekonomi suatu negara memegang peranan yang jauh lebih menentukan dari pada kepentingan ideologis. Kesatuan dalam rangka ASEAN harus mampu bersiap untuk mengolah bersama pengaruh dan akibat dari konflik-konflik kepentingan ekonomi negara-negara yang menguasai perekonomian dunia. Persaingan antara negara-negara ASEAN ini pada akhirnya merugikan negara-negara itu sendiri. Sebab dalam struktur perekonomian dunia, tidak ada satu unit ekonomipun yang tertutup, kecuali unit ekonomi negara-negara komunis; tetapi jelas tidak negara-negara berkembang dengan struktur ekonominya yang begitu terbuka dan rawan. Persaingan dalam ASEAN sendiri tidak mengenal "Zero Sum Game", sebab persaingan dalam ASEAN berarti kelemahan ASEAN dan keuntungan akan ditampung oleh kerangka kerja sama yang lain, mungkin unit ekonomi Afrika atau Amerika Latin. Itulah sebabnya dalam rangka ini negara-negara ASEAN secara bersama harus meletakkan dasar yang kuat mengenai kedudukan ekonomi mereka dalam rangka perekonomian dunia secara keseluruhan, misalnya seperti yang sudah mulai dijalin antara ASEAN dan MEE. Dalam menentukan kedudukan ini berbagai faktor harus memperhatikan, terutama struktur perdagangan internasional beserta efek politisnya, dan dengan demikian di samping mencari "backbone" juga merumuskan suatu politik diversifikasi dalam rangka perdagangan internasional. Untuk itu perlu diperhatikan trend-trend perkembangan ekonomi internasional (lihat gambar di halaman 22).

Selain melalui proses pembentukan dan perluasan kerja sama dengan titik berat ekonomi ini, Indonesia perlu juga mencari kemungkinan-kemungkinan untuk membentuk kerangka kerja sama politis untuk menunjang kegiatan internasional yang disebutkan terdahulu. Forum-forum internasional seperti PBB, GATT, UNCTAD dan IMF dapat mempunyai arti kalau Indonesia pandai memanfaatkannya. Bukanlah rahasia bahwa perjuangan dalam forum-forum serupa itu pada akhirnya merupakan percaturan politik, ia dapat mempunyai arti, tetapi terbukti dari kenyataan tidak dan belum efektif sama sekali.

PERDAGANGAN JUNTA

Situasi dalam tahun 1967

- 1. Asia Tenggara (an Selatan)
- 2. Amerika Serikat dan Kanada
- 3. Amerika Selatan
- 4. Australasia
- 5. Afrika
- 6. Eropa Barat
- 7. Uni Soviet dan Tiongkok Timur
- 8. EEC
- 9. Jepang



1967  
 JUNTA  
 1967