

Politik Dalam Negeri dan Kaitannya dengan Kebijakan Luar Negeri Indonesia*

Jusuf WANANDI

PENGANTAR

Indonesia terdiri lebih dari 13.000 pulau yang meliputi wilayah sekitar 3.000 mil dari barat ke timur dan 2.000 mil dari utara ke selatan. Penduduknya berjumlah 160 juta yang terdiri dari berbagai suku bangsa dan ras dengan berbagai adat-istiadat dan agama. Sekitar duapertiga jumlah penduduk tinggal di Pulau Jawa yang hanya merupakan 6% dari keseluruhan luas tanahnya. Ini menjadikan Jawa salah satu daerah yang terpadat penduduknya di dunia. Beberapa daerah dan pulau telah berkembang dengan baik, namun beberapa di antaranya terutama di bagian timur Indonesia masih terbelakang.

Walaupun Indonesia telah mencapai kemajuan ekonomi yang pesat dalam kurun waktu 15 tahun terakhir ini, Indonesia masih tergolong negara berkembang dengan penghasilan menengah, yaitu dengan pendapatan per kapita sekitar AS\$450 pada tahun 1983. Secara demografis penduduknya tergolong sangat muda. Oleh sebab itu tantangan yang terbesar bagi negara adalah pengadaan lapangan kerja untuk menyerap tenaga kerja baru yang berjumlah sekitar 2 juta per tahunnya.

Industri ringan Indonesia yang dibangun berdasarkan strategi substitusi impor pada tahun 1970-an, sampai kini belum mencapai tahap kedewasaan. Perluasan industri tidak diikuti dengan pendalaman struktur industri. Dengan demikian industri-industri ini masih tetap amat tergantung pada impor masukan-masukan antara (intermediate inputs) yang dibiayai dengan hasil ekspor minyak. Ketergantungan Indonesia terhadap minyak masih sangat

*Disadur dari kertas kerja untuk Konperehsi Amerika Serikat-ASEAN di Chiangmai, Muang-thai, pada tanggal 7-11 Januari 1985.

pertahankan perkembangan ekonominya dan menahan tekanan-tekanan proteksionisme di dalam negeri.

Selain faktor-faktor luar negeri, perekonomian Indonesia juga akan dipengaruhi oleh sejumlah faktor yang berasal dari dalam. Sejak awal tahun 1983 serangkaian tindakan yang berani telah diambil pemerintah sebagai suatu usaha penyesuaian terhadap menurunnya harga minyak. Tindakan-tindakan tersebut antara lain berupa devaluasi rupiah terhadap dollar sekitar 27%; pengurangan subsidi atas produk-produk minyak dengan menaikkan harga di dalam negeri sebesar 50%; penundaan pelaksanaan proyek-proyek industri berat padat modal dan yang mengandung komponen impor yang tinggi; serangkaian kebijakan untuk peningkatan ekspor non-minyak; liberalisasi parsial dalam sektor perbankan; perubahan sistem pajak; dan secara bertahap disiapkan langkah-langkah menuju liberalisasi ekonomi secara keseluruhan yang memungkinkan sektor swasta memainkan peranan yang lebih besar.

Hasil tindakan-tindakan tersebut di atas bermacam-macam. Secara makro ekonomi, telah dicapai hasil-hasil yang cukup berarti: neraca pembayaran yang semakin kuat dan inflasi dapat ditekan di bawah 10%. Meskipun demikian, implementasi proyek-proyek pembangunan masih menanggung akibat kelambanan birokratis, yang disebabkan sebagian oleh sentralisasi pembuatan keputusan, termasuk sentralisasi dalam usaha untuk mendapatkannya. Selain itu, apa yang disebut sektor informal yang berhasil menyerap sejumlah besar tenaga kerja tidak terampil, mengalami kesulitan karena kebijakan rasionalisasi dari pemerintah. Hal ini terutama terjadi di kota-kota besar.

Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa masalah ekonomi utama yang dihadapi dalam jangka pendek adalah ketidakpastian perkembangan ekonomi dunia. Juga karena adanya ketidakpastian di dalam negeri berhubung dengan beberapa kebijakan pemerintah yang kadangkala membuat masalahnya menjadi lebih pelik.

Meskipun demikian, stabilitas nasional tidak akan terancam apabila target rencana pembangunan yang sekarang (Pelita IV) dapat dicapai, yaitu tingkat pertumbuhan GDP rata-rata 5% per tahun di mana sumber-sumber daya dialokasikan pada kegiatan yang dapat menciptakan kesempatan kerja baru. Sumber-sumber daya yang langka harus digunakan lebih efisien daripada sebelumnya; hal itu mengisyaratkan pentingnya rasionalisasi sektor pemerintah, semakin pentingnya peranan sektor swasta melalui penciptaan keterkaitan dan kerjasama yang lebih erat antara perusahaan-perusahaan besar, menengah dan kecil, terus memperkuat koperasi-koperasi di daerah pedesaan dan dukungan terhadap sektor informal sebagai sarana untuk menyerap tenaga kerja di daerah-daerah perkotaan.

lah baru yang lebih rumit berkenaan dengan pembagian pendapatan dan kekuasaan politik. Hal ini mempersulit masalah yang memang sudah ada yaitu masalah hubungan antar wilayah, kelompok etnik, suku dan agama serta perbedaan-perbedaan di dalamnya.

Pertanyaan yang timbul sekarang adalah berapa jauh kaum elit yang mendukung pemerintahan kini menyadari kerumitan masalah tersebut dan sekaligus menyadari pentingnya pembangunan sosial dan politik untuk mengatasinya. Pertanyaan lain yang sama pentingnya ialah apakah lembaga-lembaga politik yang ada di Indonesia mampu secara efektif menanggulangi masalah tersebut dan meneruskan sistem pemerintahan sekarang dengan memobilisasikan dukungan dari koalisi yang sama.

Resminya lembaga yang terpenting di Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, lembaga eksekutif, dan lembaga-lembaga konstitusional lainnya. Sementara itu, pentingnya lembaga-lembaga politik seperti angkatan bersenjata, Golkar, partai-partai politik, korps pegawai negeri, organisasi massa, lembaga pendidikan, media massa dan kalangan bisnis terletak pada kemampuan mereka dalam mempengaruhi lembaga-lembaga konstitusional untuk dapat menampung perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat.

Angkatan Bersenjata Republik Indonesia

Generasi Angkatan 1960 atau "Generasi Akabri" diharapkan mengambil alih kepemimpinan angkatan bersenjata Indonesia pada tahun 1988. Berbeda dengan Generasi 1945 yang tumbuh dalam revolusi, Generasi 1960 terdiri dari lulusan akademi-akademi militer. Bertalian dengan pergantian generasi ini adalah masalah kesatuan angkatan bersenjata dan kemampuannya untuk menjalankan peranan sosial-politis sebagai pelaksanaan dwifungsinya.

Pengamatan menunjukkan bahwa Generasi 1960 lebih bersatu dibandingkan dengan Generasi 1945 yang sampai tingkat tertentu mencerminkan keanekaragaman dalam masyarakat Indonesia.

Peranan angkatan bersenjata dalam kegiatan-kegiatan politik semakin matang seperti terbukti pada kemampuannya menyesuaikan diri dengan cara berpartisipasi dalam ketiga pemilihan umum yang lalu. ABRI tetap membantu terwujudnya proses pembangunan politik yang lancar namun dukungannya terhadap Golkar makin bersifat tidak langsung. Pada Pemilihan Umum 1982, berbeda dengan Pemilihan Umum tahun 1971 dan 1977, ABRI tidak lagi terlibat dalam kampanye atau kegiatan-kegiatan semacam itu. Ini dapat diartikan bahwa peranan sosial-politik ABRI yang semakin tidak langsung ini

kebijakan pemerintah. Korupsi di kalangan birokrasi menurut pengumpulan pendapat masyarakat dianggap sebagai ancaman yang paling serius terhadap negara. Jika pemerintah tidak berhasil menangani masalah ini secara serius akibatnya dapat mengurangi kepercayaan terhadap pemerintah.

Dalam masyarakat paternalistik seperti Indonesia sekarang ini, tampaknya tidak mudah mengubah status dan peranan birokrasi. Tampaknya tidak mungkin bahwa sistem yang pernah diterapkan pada masa Demokrasi Liberal dari tahun 1950 hingga 1958 ditampilkan lagi. Sebaliknya ABRI dan Golkar sebagai dua kekuatan sosial-politik utama di masyarakat menyadari bahwa mereka seyogyanya berfungsi sebagai pengimbang terhadap peranan birokrasi yang dominan. Bila tidak, Indonesia bisa menjadi negara birokratik yang justru kurang menguntungkan.

Golkar dan Partai-partai Politik

Tahun lalu telah terjadi proses konsolidasi dalam Golkar, baik secara organisatoris maupun kepemimpinannya. Secara organisatoris, pendaftaran keanggotaan dan pengkaderan telah dilakukan. Pimpinan yang baru mengemban tugas untuk mengefisienkan kerjasama antara Golkar dengan ABRI dan Korpri.

Tujuan konsolidasi ini adalah untuk menciptakan Golkar yang independen dan matang sehingga mampu menjalankan tiga fungsi utama: (a) menghimpun dukungan massa untuk dan partisipasi mereka dalam program pembangunan nasional; (b) menyalurkan aspirasi dan pendapat masyarakat; (c) menjalankan kontrol sosial, khususnya terhadap aparatur pemerintah.

Tugas-tugas semacam ini tidaklah mudah, karena Golkar yang independen di satu pihak merupakan pendukung utama pemerintah dan di pihak lain merupakan organisasi yang harus dapat mempertahankan relevansinya bagi masyarakat. Jika Golkar dapat berhasil menjalankan fungsi semacam ini dalam kurun waktu 10 tahun mendatang, maka dapat memegang peran penting dalam mewujudkan aturan permainan demokrasi Pancasila, yang intinya adalah kedaulatan rakyat yang disesuaikan dengan nilai-nilai budaya dan tradisi politik Indonesia.

Kedua partai politik yang lain, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI), pada dasarnya mengemban tugas yang sama dengan Golkar. Kedudukan keduanya sebenarnya tidak sesulit Golkar -- yang bertanggung jawab untuk mendukung pemerintah, -- namun mereka kurang mengembangkan usaha-usaha ke arah konsolidasi antara lain karena lebih terbatasnya fasilitas yang mereka terima dari pemerintah, Korpri ataupun ABRI dibandingkan dengan fasilitas-fasilitas yang diterima oleh Golkar.

rang masalah-masalah keagamaan digunakan untuk memobilisasi massa untuk menyatakan sikap yang anti-pemerintah. Peristiwa Tanjung Priok baru-baru ini merupakan suatu contoh digunakannya agama untuk menyatakan ketidakpuasan terhadap keadaan sosial-ekonomi yang ada di daerah yang sangat padat penduduknya itu sebagai akibat beberapa kebijakan rasionalisasi yang dilakukan oleh pemerintah.

PDI belum berhasil mengatasi persoalan-persoalan yang timbul karena penyatuan berbagai partai yang memiliki ideologi yang berbeda-beda. Di antara mereka yang meleburkan diri, Partai Nasional Indonesialah yang terbesar dan terpenting secara historis. Namun partai ini belum berhasil menyesuaikan diri terhadap kenyataan atas hilangnya dukungan yang dahulu biasanya didapat dari pemerintah dan kalangan birokrasi. Tambahan lagi adanya persaingan pribadi di antara pemimpin-pemimpinnya.

Bagaimanapun, PDI harus memainkan peranan dalam usaha pembangunan sistem kepartaian yang mantap di Indonesia. Diharapkan bahwa Golkar dan dua partai politik yang lain dapat mewakili semua spektrum aspirasi politik di masyarakat dengan sebaik-baiknya, dengan PDI yang beraspirasi kerakyatan, PPP yang konservatif dan Golkar yang moderat yang mewakili golongan profesional dan fungsional.

Lembaga-lembaga Politik yang Lain

Selain partai politik, organisasi-organisasi massa juga wajib menerima Pancasila sebagai asas tunggalnya. Mula-mula usulan ini kurang diterima oleh banyak organisasi pemuda, mahasiswa, dan organisasi massa yang bersifat keagamaan karena dianggap sebagai usaha untuk menghapuskan pluralitas organisasi massa ataupun kehidupan bermasyarakat umumnya. Usulan untuk menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi semua organisasi massa dan partai-partai politik berasal dari Generasi 1945, yang bermaksud mewariskan sistem nasional berdasarkan Pancasila. Hal ini dimaksudkan sebagai usaha untuk mencegah kemungkinan terjadinya perpecahan politik di masa yang akan datang. Sekalipun tujuan sebenarnya mulia, namun pelaksanaan yang terlalu kaku dapat mengarah pada terbentuknya sistem nasional yang monolitik dengan segala aspek negatifnya. Sebaliknya juga diterimanya usulan tersebut secara resmi oleh semua organisasi politik dan organisasi massa tidak secara otomatis memberikan jaminan bahwa konflik-konflik politis dan ideologis tidak akan timbul di kemudian hari.

Organisasi-organisasi massa pada masa lalu berfungsi terutama sebagai organ partai-partai politik dan secara langsung dilibatkan dalam perjuangan politis dan ideologis. Subordinasi semacam ini secara bertahap ditanggalkan

duknya adalah orang Jawa dan alasan lain adalah banyaknya orang-orang Jawa yang duduk dalam pemerintahan. Masih merupakan tanda tanya apakah budaya Jawa mampu menyesuaikan diri dengan cukup cepat untuk memenuhi tuntutan transformasi budaya menuju modernisasi.

PEMBANGUNAN NASIONAL DAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA

Kebijakan luar negeri Indonesia yang bebas aktif didukung oleh semua kekuatan sosial-politik dan masyarakat luas. Prinsip ini berarti bahwa Indonesia mempertahankan hak untuk menentukan nasib sendiri dan hak untuk menentukan pilihan kebijakan luar negerinya yang diabdikan untuk kepentingan nasional. Tidak dapat disangkal bahwa hubungan ekonomi Indonesia sebagian besar adalah dengan negara-negara Barat dan Jepang. Untuk kepentingan interaksi ekonomi dan kerjasama ekonomi bagi pembangunan Indonesia, kadang-kadang dilakukan kompromi dalam kebijakan luar negerinya. Secara keseluruhan, walaupun terdapat hubungan yang sangat intensif dengan negara-negara Barat dan Jepang, dalam waktu 15 tahun ini Indonesia setidaknya tetap mempertahankan posisi bebas aktifnya. Walaupun kepemimpinan nasional di bawah Presiden Soeharto bersifat pragmatis dalam penerapan kebijakannya, tetapi pandangan kebijakan luar negerinya masih banyak diwarnai semangat nasionalis dan pengalaman-pengalaman semasa perjuangan kemerdekaan.

Pelaksanaan kebijakan luar negeri Indonesia di bawah Presiden Soeharto sangat berlawanan dengan penampilan kebijakan luar negeri Presiden Soekarno yang lebih tampil-diri dan revolusioner. Hal ini sampai tingkat tertentu menunjukkan kepribadian yang berbeda di antara kedua presiden tersebut.

Kebijakan luar negeri Presiden Soeharto merupakan bagian dari usaha-usaha pembangunan nasional. Beberapa kritik terhadap sikap tidak tampil-diri yang ditunjukkan oleh Presiden Soeharto, berasal dari orang-orang yang menghendaki peranan Indonesia yang lebih aktif dan tegas di forum-forum internasional, antara lain dalam gerakan non-blok dan dialog Utara-Selatan. Inisiatif Presiden Soeharto untuk kebijakan luar negerinya terutama terarah pada kawasan yang terdekat, yaitu memperbaiki hubungan-hubungan dengan negara tetangga, termasuk penghentian konfrontasi dengan Malaysia dan penandatanganan perjanjian dengan sebagian besar negara tetangga mengenai perbatasan baik laut maupun daratan (kecuali dengan Vietnam dan Australia); dan juga bergabung dalam ASEAN untuk menumbuhkan kepercayaan negara-negara tetangganya. Stabilitas di kawasan sekitar Indonesia dianggap sebagai prasyarat bagi berhasilnya usaha-usaha pembangunan nasional Indonesia.

- b. Apabila keadaan ekonomi Indonesia secara relatif menurun dibandingkan tahun 1970-an, para pemimpin yang akan datang mungkin akan lebih berpaling ke dalam. Pimpinan ini mungkin akan menggunakan sumber daya yang lebih sedikit untuk kegiatan politik luar negeri dan peningkatan kemampuan militer walaupun mungkin keadaan di luar sudah berubah.

Secara keseluruhan, agaknya tidak akan terdapat perubahan drastis dalam pandangan politik luar negeri. RRC dan Uni Soviet masih tetap dianggap sebagai ancaman yang potensial. Peningkatan pertahanan Jepang seperti yang direncanakan sekarang tidak dianggap membahayakan, walaupun ada kekhawatiran mengenai kemungkinan perluasan Angkatan Laut Jepang sampai ke wilayah perairan Asia Tenggara.

Sikap mereka terhadap Amerika Serikat lebih mendua. Di satu pihak mereka mengakui pentingnya kehadiran Amerika Serikat di kawasan ini bagi stabilitas Asia Tenggara, demikian pula sebagai partner dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Di pihak lain Amerika Serikat sebagai negara adikuasa selalu menimbulkan perasaan kurang sreg.

Walaupun nyatanya generasi yang lebih muda memiliki persepsi ancaman yang agaknya tidak berbeda dengan persepsi generasi sekarang, tampaknya ada dorongan untuk meningkatkan kemampuan militer secara memadai sehingga mampu menghadapi ancaman militer konvensional pada masa-masa mendatang.

KESIMPULAN

Para pemimpin Indonesia yang sekarang tampaknya menyadari banyaknya tantangan yang harus dihadapi oleh negaranya pada masa mendatang, tidak hanya dalam bidang ekonomi tetapi juga dalam bidang politik, sosial, dan budaya. Tampaknya pembangunan ekonomi tetap mendapatkan perhatian utama dari para pemimpin ini. Presiden Soeharto telah menunjukkan kemampuannya mengatasi kesulitan ekonomi dengan mengambil beberapa kebijakan yang kadang-kadang menyakitkan namun perlu. Implementasi kebijakan-kebijakan tersebut dapat berkurang efektivitasnya dalam perjalanan waktu mungkin disebabkan oleh tentangan yang kuat dari kelompok-kelompok kepentingan tertentu ataupun dari kalangan birokrasi sendiri.

Tahun-tahun 1970-an menunjukkan perbaikan yang menyolok dalam pembangunan infrastruktur sosial seperti bidang pendidikan dan kesehatan. Hal ini dimungkinkan karena melimpahnya minyak. Banyak usaha harus dilakukan untuk melanjutkan pembangunan semacam itu.