

# **Politik Luar Negeri Indonesia: Suatu Penilaian Kembali Secara Introspektif\***

Donald K. EMMERSON

Dalam cetakan atau dalam pembicaraan, referensi pada "kebijaksanaan dalam negeri" suatu negara jarang dan tidak meyakinkan. Suatu nosi seganjil "kebijaksanaan dalam negeri Indonesia" misalnya, memerlukan spesifikasi: Macam kebijaksanaan apa? Kebijaksanaan pembangunan? Kebijaksanaan keamanan? Kebijaksanaan pendidikan? Kebijaksanaan terhadap siapa? Kaum muda yang menganggur? Orang-orang Muslim politik? Generasi muda perwira-perwira Angkatan Darat? Kebijaksanaan seperti tercermin dalam program mana? Transmigrasi? Keluarga Berencana? Bantuan desa? Kebijaksanaan dalam arti konsep yang diterapkan? Pancasila sebagai suatu asas perkumpulan yang dituntut? Dwifungsi ABRI sebagai suatu rationale untuk prerogatif-prerogatif di luar pertahanan?

Namun sudah jelas bahwa suatu negara mempunyai "suatu kebijaksanaan luar negeri." "Kebijaksanaan dalam negeri Indonesia" kedengaran monolitik secara yang menyesatkan sehingga setahu kami ucapan itu tidak pernah digunakan sebagai nama suatu buku atau karangan; tetapi "kebijaksanaan luar negeri Indonesia" adalah suatu judul populer, yang bahkan dapat dipakai tanpa sub judul untuk menjelaskannya (Leifer 1983; Adam Malik 1972; Hatta 1953).

Di negara terbesar kelima di dunia, dibandingkan dengan soal-soal dalam negeri, diplomasi menyibukkan lebih sedikit kegiatan resmi yang oleh sebab itu juga kurang bermacam-macam. Namun, gagasan yang tepat dan konvensional bahwa Indonesia sesungguhnya mempunyai "suatu kebijaksanaan

---

\*Intisari makalah yang disiapkan untuk Konperensi ASEAN-Amerika Serikat Ketiga yang disponsori bersama oleh Institute of Security and International Studies (Bangkok), Centre for Strategic and International Studies (Jakarta), dan Institute of East Asian Studies (Berkeley) di Chiangmai, Muangthai, 7-11 Januari 1985. Donald K. Emmerson adalah profesor pada Fakultas Politik Universitas Wisconsin.

nalisme dan keserjanaan bidang luar negeri, termasuk ulasan ini, kekeliruan-kekeliruan anthropomorphisme yang tersirat dalam personifikasi suatu ibukota atau suatu perhimpunan supranasional sebagai suatu aktor tunggal, seperti dalam: "Kuala Lumpur mendahului menawarkan perdamaian kepada Hanoi menyusul jatuhnya Saigon" (Scalapino and Wanandi, eds. 1982: 167, "Beijing mengira bahwa Hanoi harus mengalah" (152), "ASEAN menunjukkan keyakinannya" (8), "usaha-usaha Tokyo" (188), "rencana-rencana Jakarta" (158), "tujuan Beijing" (162), "alasan-alasan Kuala Lumpur untuk agak toleran terhadap Hanoi" (167), "Jakarta dan Kuala Lumpur ingin percaya" (170), "agar Washington mengambil langkah pertama" (192), dan "Moskwa berusaha mencapai tujuannya" (217).<sup>1</sup>

Dengan menunjukkan kesempatan dan kemauan, metafor-metafor ini lebih baik daripada nosi buah catur bahwa bangsa-bangsa diprogramkan sebelumnya untuk melakukan jumlah langkah yang sangat terbatas di bawah pengarahan dari luar sepenuhnya. Tetapi tekanan dalam contoh-contoh ini pada "tujuan," "rencana-rencana," dan "alasan-alasan" adalah juga problematik, karena istilah-istilah itu menganggap "perilaku" kebijaksanaan luar negeri menghasilkan suatu kalkulus sarana-tujuan jangka panjang yang direncanakan yang tidak mengungkapkan sejauh mana suatu "keputusan" kebijaksanaan luar negeri tertentu bisa merupakan hasil untung-untungan suatu kombinasi ketidakacuhan, emosi dan kebetulan yang unik dan tak stabil.

Sudah barang tentu orang dapat memindahkan argumen untuk maksud dan logika sinoptik dalam urusan luar negeri dari alasan-alasan empiris ke alasan-alasan normatif, dengan mengatakan bahwa bahkan kalau bangsa-bangsa tidak mempunyai tujuan, mereka harus mempunyai. Club of Rome menunjukkan sejauh mana mungkin pergi ke arah ini dalam suatu laporan yang menilai bangsa-bangsa berdasarkan soal apakah tujuan mereka "bertanggungjawab secara global" atau kepentingan mereka sendiri. Dari 19 negara yang dinilai dengan skala 10 sampai 0, dari yang paling banyak sampai yang paling sedikit bertanggungjawab, RRC menduduki tempat teratas dengan 7,0, sedangkan Indonesia di tengah dengan 4,7. Amerika Serikat dengan 3,1 dianggap sebagai bangsa yang paling egosentris dalam kelompok itu (Laszlo et al. 1977, bab 16, khususnya hal. 323, 326, 339, dan 363).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Kami mengutip ilustrasi-ilustrasi ini bukan untuk mengeritik pengarangnya, dan juga bukan untuk menganjurkan bahasa yang lebih literer, tetapi untuk mengingatkan kita pada biaya analitis kesenangan gaya.

<sup>2</sup>Mengenai Indonesia, para pengarang mengecam pemerintah karena mengandalkan modal dan pendidikan asing, dan membiayai pembangunan dengan mengekspor minyak, bahan mineral dan hasil-hasil perkebunan, dalam kontras dengan "kebijaksanaan-kebijaksanaan yang lebih melihat ke depan" yang dikatakan merupakan ciri pertanian Indonesia, "di mana swa-sembada produksi

luar perbatasan suatu satuan sosial tertentu dan serangkaian strategi dan taktik yang dimaksud untuk mencapai sasaran-sasaran itu” (133). Para penulis mencatat bahwa ”sementara tujuan dan sasaran adalah hasil irasional supernasionalisme, kebanggaan atau paranoya nasional, amarah dan nafsu untuk membalas, dan kebutuhan-kebutuhan atau obsesi-obsesi kepribadian para pembuat keputusan kunci khususnya di negara-negara di mana kekuasaan membuat keputusan sangat terpusat” (167). Tetapi ”model rasional” itu masih merupakan suatu ”pedoman umum bagaimana kebijaksanaan dibuat -- dalam optimum keadaan -- dalam suatu masyarakat modern” yang berguna (170-171).

Kalau Amerika Serikat kira-kira merupakan suatu masyarakat modern di mana terdapat kondisi politik luar negeri yang optimal, orang bisa bertanya, mengapa permusuhan pemerintah Reagan terhadap Nikaragua Sandinista bercirikan kebanggaan dan paranoya? Berlanjutnya pengaruh emosi atas politik luar negeri Amerika mengingkari gagasan bahwa supernasionalisme adalah suatu penyakit transisi menuju sifat modern. Kalau struktur demokrasi industrial maju adalah jaminan terbaik terhadap megalomania dalam politik luar negeri, bagaimana Adolf Hitler bisa mendapat kekuasaan di Jerman Weimar? Dan kalau irasionalitas adalah khas-kepribadian, mengapa struktur pembuatan keputusan Amerika yang dianggap maju gagal mengarahkan kembali langkah-langkah Washington yang terus meningkat dalam kekusutan Vietnam?<sup>3</sup>

Kami meragukan bahwa kekecualian-kekecualian ini hanya membuktikan kelaziman. Tetapi maksud kami menjelaskan standar ganda yang cenderung untuk menentukan penerapan model rasional itu bukanlah pertama-tama menantang standar itu di negerinya sendiri, yaitu dengan contoh-contoh Barat. Lebih relevan dalam hubungan ini adalah cara bagaimana model itu bisa menghambat pemahaman politik luar negeri Indonesia.

Selanjutnya kita akan membicarakan contoh penerapan salah model rasional semacam itu pada Indonesia: kebijaksanaan konvensional di antara banyak pengamat Jakarta, khususnya di Washington, bahwa *Orde Baru mendatangkan rasionalitas yang lebih besar dalam politik luar negeri Indonesia*, menyusul irasionalitas pendekatan Soekarno yang flamboyan dan merugikan diri terhadap dunia. Dalam menentang pandangan ini, kami menyinggung dan menantang secara singkat, tetapi karena kekurangan ruang tidak akan menganalisa secara penuh, suatu kebijaksanaan konvensional lain: bahwa *segi*

---

<sup>3</sup>Kami tidak menolak secara mutlak gagasan bahwa ”sistem itu berjalan” (Gelb, 1971). Tetapi kami mengatakan bahwa sistem itu berjalan jauh lebih lambat, dalam arti tahun, hidup, dan pengeluaran, daripada argumen untuk rasionalitas sebagai milik struktural akan mendorong kita untuk mengharapkan.

politik luar negeri Orde Lama dan Baru yang lebih luas mengurangi penampilan perbedaan antara keduanya.

Bersama kecantikan, "rasionalitas" dan "tanggung jawab" terletak dalam mata pengamat, khususnya bila istilah-istilah itu digunakan untuk melukiskan "kebaikan" suatu tujuan dan bukannya kemampuan (netral dari segi moral) suatu metode untuk mencapai tujuan itu. Dan oleh sebab "kebaikan" tujuan-tujuan sebagian adalah suatu fungsi kekaburannya yang mengundang konsensus -- siapa dapat berkeberatan terhadap perdamaian regional atau kerjasama internasional? -- makin rasional kelihatannya suatu tujuan politik luar negeri, makin sedikit rasionalitas mengadakan diskriminasi antara rezim-rezim, entah secara lintas-nasional pada titik yang sama dalam waktu, entah dalam bangsa yang sama sepanjang waktu.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Demikianpun, persetujuan mengenai tidak bertanggungjawabnya akibat yang mendatangkan malapetaka dalam urusan dunia belum tentu mempermudah analisa perbandingan politik luar negeri yang rasional lawan yang irasional. Dari kenyataan, bahwa tiada negara di dunia, bahkan Iran Khomeini pun tidak, yang lebih senang dengan penghancuran global, tidak dapat disimpulkan bahwa tujuan-tujuan politik luar negeri semua negara itu rasional.

Adalah menarik sementara konsensus yang mendukung tujuan-tujuan yang jelas bertanggung jawab berdasarkan kekaburan -- "perdamaian" dan "kerjasama" sebagai tujuan-tujuan abstrak -- konsensus yang menentang tujuan-tujuan yang jelas irasional cenderung untuk diperkuat dengan perincian yang menakutkan mengenai seperti apakah suatu "musim dingin nuklir" atau "hari berikutnya" yang mengerikan. Dalam arti ini, sifat spesifik kejahatan dan ketakjelasan kebahagiaan keduanya menghambat pengertian, dengan membuat lebih sulit menyatakan pikiran-pikiran kedua mengenai probabilitas bencana, atau jenis-jenis perdamaian, atau syarat-syarat kerjasama -- seolah-olah lebih baik tidak berdebat mengenai probabilitas dan bentuk Armageddon atau firdaus agar akibat-akibat ini masing-masing tidak dipercepat atau ditunda.

Tak bertanggungjawabnya tujuan-tujuan yang lebih biasa dan kurang mengakhiri argumen berasal dari suatu penilaian negatif mengenai akibat-akibat tujuan-tujuan itu sebagai sebab akibat-akibat yang lebih lanjut. Pertumbuhan ekonomi dan pertahanan nasional adalah tujuan-tujuan Amerika yang tak bertanggungjawab, untuk menguraikan dengan kata-kata sendiri laporan Club of Rome, sejauh yang pertama menguras dan mengotori sumber-sumber daya global sementara yang kedua mengancam akan meniadakan umat manusia. Rasionalitas yang berakibat pada tujuan dalam arti planetar akhir ini adalah suatu argumen moral melawan bunuh diri.

Tak terpikirkannya apokalips di mana rantai sebab musabab yang panjang diandaikan akan berakhir tidak boleh menjera pikiran mengenai ketepatan asumsi-asumsi yang menghubungkan aksi dengan akibat dalam suatu kaitan tertentu. Apakah perencanaan dan perlucutan senjata -- katakan sebagai lawan spontanitas dan penangkalan -- perlu untuk kelangsungan hidup umat manusia tetap merupakan suatu persoalan yang dapat diperdebatkan secara konstruktif.

Hanya melalui rasionalitas sarana-sarana, dengan kata lain, dengan mengetahui akibat-akibat tindakan akibat irasional dapat dihindari. Kenyataan bahwa bencana (cataclysm) yang ditakuti terletak di hari depan, dan bahwa oleh sebab itu akan selalu ada kemungkinan yang tak dapat disangkal bahwa ia akan terjadi, bukanlah alasan untuk meninggalkan ilmu pengetahuan dalam urusan luar negeri. Sebaliknya, besarnya taruhan mewajibkan studi ilmiah mengenai politik luar negeri.

berikut bisa dibuat bukan oleh pemimpin-pemimpin Indonesia, Malaya, dan Filipina pada tahun 1963 atas nama "Maphilindo" tetapi oleh mereka dan rekan-rekan mereka dari Brunei, Singapura, dan Muangthai pada tahun 1984 atas nama ASEAN: "Tanggung jawab untuk menyelamatkan kemerdekaan nasional ketiga negara itu dan perdamaian serta keamanan di kawasan mereka pertama-tama terletak di tangan pemerintah-pemerintah dan rakyat negara-negara yang bersangkutan" (Indonesia 1964: 31; seperti dikutip oleh Leifer 1983: 88).

Berlawanan dengan pengaitan politik luar negeri yang menyeleweng dengan oknum-oknum Dunia Ketiga yang menyimpang, perlawanan Soekarno terhadap keanggotaan Singapura dalam Malaysia adalah sungguh-sungguh non-rasial. Tetapi antipati Indonesia terhadap bergabungnya Singapura dengan Malaysia mengungkapkan, khususnya di kalangan militer, kekhawatiran bahwa komposisi etnis Singapura bisa mempermudah ekspansi orang-orang Cina perantauan, atau ekspansi Cina di luar negeri -- dan kecurigaan bahwa prospek-prospek itu bisa saling mendatangkan secara yang merugikan perdamaian regional. Keprihatinan semacam itu juga tidak mereda dalam benak militer akibat kedudukan strategis Singapura dalam suatu negara baru yang akan berlokasi mengangkang pada gerbang kepulauan Indonesia yang sangat banyak dilewati.

Kekhawatiran serupa masih merupakan ciri pemikiran tokoh-tokoh Indonesia, khususnya karena kini lebih banyak lagi jenderal telah menjadi politisi.

Kami tidak bermaksud memperkecil arti pergeseran pada tahun 1965-1966 dari Singapura ke Beijing sebagai sasaran terbuka permusuhan Jakarta ataupun meremehkan dalamnya pendekatan yang dicapai Singapura dan Indonesia dalam tubuh ASEAN. Tetapi huru-hara yang terjadi di Indonesia tahun 1968 untuk memprotes Singapura menggantung dua orang marinir Indonesia untuk tindakan-tindakan sabotase yang dilakukan dalam *Konfrontasi*; keengganan Indonesia untuk mengizinkan Singapura membuat mesin dengan sedikit tenaga kuda untuk pasaran kepulauan; dan berlanjutnya kerawanan warga negara Indonesia keturunan Cina terhadap kekerasan sporadis -- semuanya itu menunjukkan berlanjutnya kekhawatiran rasial sebagai suatu kondisi di bawahnya yang relevan untuk kebijaksanaan. Jakarta dan Beijing tidak lagi begitu jauh satu sama lain seperti menyusul penggantian Orde Lama oleh Orde Baru secara berdarah. Tetapi sampai hubungan

---

rang diwakili di kawasan, khususnya dibandingkan dengan terlibatnya Amerika dalam perang di Vietnam, begitu rupa sehingga dapat dikatakan bahwa Washington pada waktu itu adalah ancaman yang lebih besar, atau setidaknya-tidaknya paling langsung, terhadap perdamaian regional.

Sepuluh tahun lebih dahulu, dalam referensi pada Singapura, pers Soekarno bisa menulis hal yang sama -- dengan perbedaan pokok bahwa sementara kaum kapitalis-imperialis Barat bisa bersembunyi dalam kuda Troya Singapura, Timor yang miskin mengandung suatu kekosongan yang bisa diisi oleh kaum Marxis-Leninis dalam liga dengan Uni Soviet atau RRC.

Terlepas dari kesinambungan yang diisyaratkan oleh tema-tema ini dalam politik luar negeri Indonesia -- perhatian untuk *otonomi regional*, perasaan *hak regional* dan keengganan *terhadap kantong-kantong* (agar tidak digunakan sebagai batu loncatan untuk campur tangan oleh negara-negara luar) -- harus dikatakan bahwa dalam kata maupun tindakan Soekarno tidak jelas lebih suka dengan perang regional daripada dengan perdamaian regional. Seperti retorikanya selama *Konfrontasi* silih berganti antara militansi dan moderasi (lihat Soekarno 1963a: 275-277, 285; 1963b: 593), demikianpun tindakan-tindakannya mencakup infiltrasi maupun perundingan.

Dan kalau politik luar negeri Orde Lama tidak selalu suka perang, politik luar negeri Orde Baru juga tidak suka damai secara seragam. Kalau perluasan kedaulatan Indonesia ke Timor Timur dengan kekerasan dapat dikatakan kurang membahayakan perdamaian regional -- yaitu internasional -- daripada konfrontasi Soekarno terhadap Malaysia, hal itu bukanlah karena yang pertama itu dilakukan dengan lebih sedikit kekerasan dan kerusakan. Sebaliknya, perebutan Timor Timur itu ternyata jauh lebih berdarah daripada serangan-serangan lintas perbatasan Soekarno, dan ekornya jauh lebih destruktif.

Pada tahun 1984, hampir setahun setelah Timor Timur dikuasai, hubungan antara Indonesia dan Australia, sekalipun lebih baik dari sebelumnya, tetap tegang, karena setiap laporan berkala mengenai penindasan atau kekerasan di pulau itu merangsang kembali sayap kiri Partai Buruh Australia yang berkuasa untuk menekan Canberra agar mengambil garis yang lebih keras terhadap Jakarta. Di Port Moresby, koalisi pimpinan PM Michael Somare mengalami tekanan serupa dari politisi yang dibuat marah oleh pelanggaran terhadap, dan arus pengungsi melintasi, perbatasan barat Papua New Guinea -- kejadian-kejadian yang mengungkapkan kampanye ABRI melawan OPM di Irian Jaya.

Di PBB pada bulan Oktober 1984, Menteri Luar Negeri Vanuatu memberikan peringatan terhadap ekspansionisme Indonesia di kawasan Pasifik dan mengutuk pelanggaran-pelanggaran hak asasi di Timor Timur. Ia juga mengutuk kekerasan resmi di "Papua Barat" (Irian Jaya), yang dikatakannya bukan bagian sah Indonesia dan harus diberi kemerdekaan (*Indonesian Reports (IR)* 1984: 20). Pada bulan November-Desember, sementara implikasi-implikasi politik luar negeri dekolonisasi Caledonia dengan kekerasan tidak jelas, termasuk di dalamnya prospek perlawanan yang lebih

bahwa penonjolan Indonesia hampir pasti akan terjadi sebagai tanggapan terhadap persepsi ketidakamanan dalam negeri.

Persepsi ketidakamanan dalam negerilah unsur bersama di belakang Konfrontasi tahun 1960-an, integrasi Timor Timur tahun 1970-an dan kesulitan-kesulitan perbatasan dengan PNG pada tahun 1980-an. Soekarno benar-benar takut akan suatu ketidakseimbangan kekuasaan yang merugikan Indonesia. Ia tidak melupakan bahwa Singapura digunakan oleh pihak pemberontak dalam perang saudara Indonesia sebagai suatu tempat berlindung. Soeharto sungguh-sungguh takut bahwa suatu Republik Timor kiri yang merdeka bisa menjadi suatu pangkalan untuk mengganggu stabilitas Indonesia, karena pulau itu pada tiga sisi dikelilingi wilayah Indonesia, seperti ia takut sungguh-sungguh bahwa bila tidak ditumpas, OPM bisa melepaskan Irian Jaya dari Indonesia.

Bukan maksud kami membenarkan kebijaksanaan-kebijaksanaan Indonesia. Ketakutan yang sungguh-sungguh belum tentu rasional, dan bahkan kalau ketakutan itu realistis, tindakan-tindakan yang diambil karenanya bisa saja tidak efektif atau tidak bermoral atau keduanya -- untuk tidak menyebutkan rasionalitas atau moralitas pihak-pihak Malaysia, Timor dan Papua dalam persengketaan-persengketaan itu. Tetapi pentingnya persepsi ketidakamanan dalam negeri dalam ketiga kasus itu menyoroti peranan faktor-faktor dalam negeri dalam politik luar negeri, dan mengisyaratkan bahwa suatu kebijaksanaan yang tampaknya irasional sebagai suatu tujuan (ekspansionisme) boleh jadi rasional sebagai sarana untuk suatu tujuan (keamanan) yang paling tidak didukung secara luas dan oleh sebab itu mudah dimengerti.

Sekali lagi, bukanlah maksud kami mensahkan *Konfrontasi*, integrasi Timor Timur atau penumpasan OPM, tetapi kami ingin menekankan unsur bersama dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan itu, dan pada waktu yang sama mengemukakan argumentasi yang berfokus tujuan untuk rasionalitas Orde Baru dalam politik luar negeri. Pada hemat kami, para pendukungnya menggeneralisasikan tema-tema perdamaian regional dan kerjasama internasional yang merupakan ciri hubungan "barat laut" Indonesia, dengan ASEAN, bukan antar-aksi "tenggaranya," lewat Timor, dengan Australia dan PNG. Seperti dikemukakan pada awal ulasan ini, orang tidak boleh menganggap bahwa "politik luar negeri" suatu negara dengan ukuran, keanekaragaman intern dan bermacam-macam tetangga seperti Indonesia memiliki suatu keseragaman yang tidak padanya.

Terlepas dari keadaan historis di mana negara-negara Eropa bercokol di Asia Tenggara -- dimasukkannya Malaya dan Kalimantan Utara dalam lingkungan pengaruh Inggris, sifat menarik "pulau-pulau rempah-rempah"

lanjut, untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya -- suatu keinginan yang mungkin diperkuat oleh latar belakang pedesaannya sendiri? Apakah itu suatu proyeksi jenis pekerjaan yang biasa dilakukannya dalam markas besar dan pengadaan Angkatan Darat? Apakah itu mengungkapkan minatnya untuk menggariskan suatu kontras yang setajam mungkin antara dirinya dan pendahulunya -- dan jika demikian halnya, mengapa ia ingin melakukannya, mengingat bahwa kariernya sama sekali tidak terhambat di bawah Soekarno? Apakah tekanan atas pembangunan mengungkapkan kesediaan Presiden Soeharto untuk memberikan kepada para ahli ekonomi pembangunannya keleluasaan untuk memajukan pembangunan ekonomi, sementara ia memusatkan perhatiannya pada keamanan? Ataupun ia terlalu lemah untuk menentang prioritas-prioritas pemerintah-pemerintah Barat dan lembaga-lembaga pemberi pinjaman, yang sumber-sumber dayanya diperlukannya demi kelangsungan hidup pemerintahnya -- suatu persetujuan ala Faust yang bijaksana demi kepentingan negara?

Kami tidak diyakinkan sepenuhnya oleh salah satu keterangan ini. Masing-masing paling banyak hanya sebagian menerangkan semangat pembangunan luar biasa Orde Baru. Bagi kami paling tidak sama-sama persuasif adalah gagasan bahwa di mata Presiden Soeharto dan rekan-rekan militer serta sipilnya pertumbuhan ekonomi terutama adalah suatu sarana untuk mengurangi ketidakamanan dalam negeri. Dalam arti ini, Orde Baru melaksanakan nasehat Mohammad Hatta ketika ia menulis bahwa "konsolidasi intern adalah tugas utamanya. Pemerintah (Indonesia) harus memusatkan perhatiannya pada tugas pembangunan bangsa, dan ia harus menunjukkan bukti perbaikan ekonomi dan sosial guna mengimbangi pengaruh agitasi oleh kalangan-kalangan radikal" (Hatta 1953).

Pertumbuhan ekonomi bukanlah satu-satunya sarana yang digunakan oleh Presiden Soeharto untuk menciptakan dan mempertahankan keamanan dalam negeri. PKI dan "kalangan-kalangan radikal" lain, lebih Islam daripada kiri sejak 1970-an, telah dihancurkan secara fisik dan dikekang secara ideologis. Pada tahun 1980-an, pembersihan massal pertengahan 1960-an digantikan penahanan periodik lawan-lawan pemerintah dan tuntutan agar Pancasila menjadi satu-satunya asas sah organisasi. Kalau pertumbuhan ekonomi adalah "carrot"-nya, maka "stick"-nya adalah penindasan dan tekanan politik untuk menyesuaikan diri.

Tetapi Orde Baru tidak akan bertahan selama itu tanpa bukti pertumbuhan ekonomi yang konkret -- yang dapat ditunjukkan oleh Presiden Soeharto dan yang merembes ke bawah untuk memilih sejumlah besar pegawai negeri dan pemilik kekayaan. Anggota-anggota kelas menengah dan menengah bawah Indonesia yang berkembang ini mungkin mengancam sistemnya secara diam-diam, dan kadang-kadang tidak begitu diam-diam, tetapi kedu-



untuk melindungi perbatasannya tetapi juga pada kemampuan ekonominya untuk memberikan alasan-alasan material kepada penduduknya untuk melawan.

Pemaduan rationale-rationale ini terungkap dalam apa yang bisa disebut "dwi-fungsi" ASEAN. Mula-mula suatu pengelompokan sosial-ekonomi, dan kemudian (menyusul jatuhnya Saigon) terpaksa menjadi suatu masyarakat keamanan (Djiwandono 1983: 24), perhimpunan itu berhasil sebagian besar berkat kesediaan para anggotanya untuk membiarkan, atau paling tidak untuk tidak menguji, kontradiksi antara kedua peranannya itu. Dari perspektif ini, yang menerangkan penolakan para pemimpin ASEAN untuk menjadikannya suatu aliansi militer atau suatu uni ekonomi bukanlah ketidakmampuan mereka berhubungan baik satu sama lain atau mengkompromikan kepentingan mereka masing-masing, tetapi pengertian realistik mereka bahwa otonomi organisasi terutama bergantung pada kekuatan anggota masing-masing anggotanya.

Artinya, seperti cinta kasih, ketahanan mulai di rumah. Lihat kegagalan di Pilipina. Di situ Ferdinand Marcos dan rekan-rekannya bukannya membangun suatu Masyarakat Baru, tetapi rupanya memperlemah masyarakat lama dan secara demikian mempermudah munculnya suatu oposisi legal yang massif dan pemberontakan yang paling berhasil di Asia Tenggara di luar Kampuchea. Jenderal-jenderal di Jakarta yang menaruh minat atas politik luar negeri, kami berani mengatakan, lega bahwa ASEAN tidak banyak melibatkan ekonomi atau pertahanan Indonesia dalam ekonomi dan pertahanan Pilipina.

Ketergantungan Orde Baru pada bantuan, keuangan dan investasi Barat sepintas lalu tampak bertentangan dengan keterangan-keterangan ini. Kalau keinginan akan otonomi dan ketakutan pada kantong-kantong berarti mencegah campur-tangan negara besar, bagaimana tujuan itu bisa dilayani oleh suatu kebijaksanaan yang mempertahankan Indonesia terbuka bagi penasihat-penasihat ekonomi, perusahaan-perusahaan swasta, pemerintah-pemerintah pemberi bantuan dan lembaga-lembaga keuangan internasional Barat? Bagaimana ikatan-ikatan itu dapat mendorong konsensus nasional berdaulat yang terkandung dalam "ketahanan" kalau semuanya itu hanya memperkuat sifat "dualistis" (ganda) ekonomi Indonesia, dengan memperlebar kesenjangan antara kota dan desa, dan dengan menciptakan atau memperkuat di daerah pantai dan pegunungan kantong-kantong kegiatan -- komersial-industrial, penggalan sumber daya, pembangkitan tenaga listrik, agro-industri, terarah pada ekspor -- yang menjadi semakin asing atau parasitik sehubungan dengan pedalaman yang kurang berkembang di sekitarnya? Dengan komitmen IGGI sekitar US\$2,5 milyar setahun dan meningkat, bagaimana politik luar negeri Indonesia yang dinyatakan "bebas dan merdeka" dapat lolos dari kompromi?

negara besar di luar Birma, dan kantong-kantong etnis keagamaan atau ideologi yang memberontak dalam negeri, Pemerintah Rangoon mirip dengan seorang tuan rumah bijaksana dan bukan seorang pertapa yang gila -- hal itu mengingatkan sumbangan Cina di bawah Mao dan Kuomintang yang didudug Amerika Serikat pada tumbuhnya regionalisme dan keadaan tanpa hukum di Utara.

Sebaliknya, dapat dimengerti bahwa Vietnam pro-Soviet, karena dengan mengandalkan Moskwa, Hanoi memperkuat keunggulannya di Kampuchea dan otonominya terhadap Cina -- karena ingat bahwa kedua sasaran itu lebih penting bagi pemimpin-pemimpin Vietnam daripada sikap non-blok yang simetris, dalam sengketa Cina-Soviet atau Soviet-Amerika, atau daripada jenis pertumbuhan ekonomi yang bisa dipermudah oleh bantuan dan kredit Barat. Kebijakan Vietnam juga tidak dapat dibuat tampak irasional dengan mengatakan bahwa ketegaran Hanoi itu bunuh diri -- yaitu, dengan menyerukan rasionalitas tujuan tata yang lebih tinggi -- kalau Vietnam mempertahankan keunggulan di Kampuchea dan berhasil membela diri terhadap Cina. Hanoi bukan saja berhasil melakukannya sejauh ini tetapi melakukannya sambil mempertahankan kekuasaan dalam negeri yang kukuh dan bahkan meningkatkan produksi pertanian.

Kembali ke Indonesia, kontradiksi yang jelas antara kerjasama Orde Baru yang "miring" dengan negara-negara Barat sebagai sarana dan tujuan otonomi serta non-campur tangan sebagai tujuan dapat dipecahkan dengan beberapa cara.

*Pertama*, Indonesia mendapat keuntungan dari pecahnya kedua kubu yang dianggap monolit yang pernah membatasi locus gerakan non-blok: "blok komunis" di satu pihak lawan "dunia bebas" di lain pihak. Persis seperti ASEAN mendapat keuntungan dari perpecahan Cina-Soviet untuk menentang pelanggaran kedaulatan Kampuchea, demikian pun Indonesia menyambut baik investasi Jepang sebagian untuk mengurangi ketergantungannya pada Amerika Serikat.

*Kedua*, boom minyak tidak banyak menekan prioritas yang oleh Presiden Soeharto dan para teknokratnya diberikan kepada produksi pertanian dan pembangunan pedesaan. (Bandingkan kasus Nigeria, suatu kekuatan regional lain dengan keinginan akan otonomi regional dan perasaan hak regional. Di Lagos minyak menjadi suatu alasan untuk praktis melupakan pertanian dan sebagai akibatnya Nigeria menjadi negara pertama pada tahun 1984 untuk memecahkan persatuan OPEC, alat kemakmurannya sendiri.) Sekalipun kadang-kadang dihambat oleh kesalahan dan penghamburan, usaha pemerintah di daerah pedesaan untuk memperluas dan memperbaiki kesempatan-kesempatan dan prasarana dalam pertanian, perdagangan, pendidikan dan

Barat, politik Indonesia mulai lebih miring pada Uni Soviet sebagai sumber bantuan militer dan diplomasi, dan kemudian lagi, waktu *Konfrontasi*, pada Cina. Kemudian, pada tahun 1965-1966, keyakinan bahwa Cina bersekongkol dengan PKI untuk menggulingkan Pemerintah Indonesia mendorong Orde Baru yang muncul untuk mengembalikan pada definisi suatu politik luar negeri yang "merdeka" kemiringan yang diberikan Hatta kepadanya.

Selain menggambarkan tekanan kami dalam ulasan ini pada sumbangan faktor-faktor domestik kepada liku-liku politik luar negeri Indonesia yang kelihatannya irasional, munculnya definisi Hatta itu menyoroti keselarasan logis antara "ketahanan" yang melayani otonomi dan kerjasama ekonomi dengan Barat. Seperti pemimpin-pemimpin Jepang dalam waktu sebelumnya, para pemimpin Indonesia sekarang ini menggunakan Barat untuk mengembangkan suatu kemampuan dalam negeri untuk menjadi lebih otonom dari Barat. Tanpa keahlian dan modal Barat, sumber-sumber daya Indonesia tidak dapat digali; tanpa menggali sumber-sumber daya itu, wadah kemerdekaan politik formal tidak dapat diisi dengan kekuatan ekonomi yang nyata; dan tanpa kekuatan ekonomi, Indonesia tidak dapat mencapai otonomi nasional, jangankan melaksanakan perasaan mempunyai hak regional. Silogisme itu dapat dimengerti.

Akan tetapi dapat dicatat bahwa politik luar negeri berdasarkan logika ini bisa atau tidak bisa memajukan perdamaian regional. Dalam hal Jepang, kalau identitas Tokugawa memungkinkan pembaruan Meiji, yang terakhir ini mempermudah militarisasi Jepang dan perebutan Asia Tenggara di kemudian hari. Kalau pada dasawarsa-dasawarsa mendatang Cina, yang menurut perintah-perintah Chou Enlai dan Deng Xiaoping, dapat menggunakan keterbukaannya terhadap Barat untuk melaksanakan modernisasi pertanian, industri, ilmu dan teknologi serta militer, perasaan Indonesia mempunyai hak regional bisa dibahayakan secara serius.

Secara insidental, ini adalah suatu alasan jangka panjang mengapa, berlawanan dengan apa yang dapat diharapkan oleh seorang Amerika, dua sahabat yang secara politik anti-Soviet dan secara ekonomi "pragmatis," dalam arti terarah pada pasar, dapat juga tetap tidak bersahabat satu sama lain; dan mengapa simpati Indonesia untuk Vietnam dan antipatinya terhadap Cina tidaklah "irasional" dalam arti masing-masing semata-mata didasarkan atas kebanggaan revolusioner dan prasangka rasial.

Demikianpun, dan mungkin juga mengherankan di mata sementara orang Amerika, modernisasi Cina di bawah naungan yang kurang lebih bersifat kapitalis tidak perlu mengurangi kekhawatiran Indonesia bahwa RRC suatu hari akan menggunakan keturunan Cina di Asia Tenggara sebagai seekor kuda Troya. Makin borjuis masyarakat di daratan Cina, makin kecil jarak antara

- Hatta, Mohammad. 1951. *Mendayung antara Dua Karang*, Jakarta: Departemen Penerangan RI.
- Hatta, Mohammad. 1953. "Indonesia's Foreign Policy," *Foreign Affairs*, April.
- Indonesia. 1964a. *The Malaysia Issue: Background and Documents*, Jakarta: Departemen Luar Negeri RI.
- Indonesia. 1964b. *Gelora Konfrontasi Mengganyang "Malaysia"*, Jakarta: Departemen Penerangan RI, hal 412-413.
- Indonesia Reports*. 1984. (College Park MD: Indonesia Publications), 15 November.
- Kusumaatmadja, Mochtar. 1984. (Pidato mengenai Politik Luar Negeri.), *Indonesia: News and Views*, 1 Oktober.
- Laszlo, Ervin et al. 1977. *Goals for Mankind: A Report to the Club of Rome on the New Horizons of Global Community*, New York NY: E.P. Dutton.
- Leifer, Michael. 1983. *Indonesia's Foreign Policy*, London: George Allen and Unwin.
- Malik, Adam. 1972. "Indonesia's Foreign Policy," *The Indonesian Quarterly*, Oktober.
- McDonald, Hamish. 1981 (Terbitan asli 1980). *Suharto's Indonesia*, Honolulu HI: University Press of Hawaii.
- Scalapino, Robert A. and Jusuf Wanandi, eds. 1982. *Economic, Political, and Security Issues in Southeast Asia in the 1980s*, Berkeley CA: University of California-Berkeley Institute of East Asian Studies.
- Soekarno. 1963a (tanggal pidato). "Politik Kita adalah Politik Konfrontasi," dalam Indonesia 1964b, hal. 275-286.
- Soekarno. 1963b (tanggal pidato). "Genta Suara Revolusi Indonesia," dalam Soekarno 1965, hal. 561-600.
- Soekarno. 1965. *Dari Proklamasi Sampai Takari*, Jakarta: Prapantja.
- Weinstein, Franklin B. 1976. *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: From Sukarno to Soeharto*, Ithaca NY: Cornell University Press.

sekali dalam lima tahun, MPR sebagai pemberi mandat kepada Presiden tidak dapat melakukan pengawasan sehari-hari. Namun, karena keanggotaan MPR juga meliputi seluruh anggota DPR, pengawasan tersebut dilakukan oleh DPR. Di samping melakukan pengawasan terhadap pemerintah, DPR harus memberi persetujuannya kepada tiap-tiap rancangan undang-undang dari pemerintah termasuk APBN.

Berdasarkan Undang-Undang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, MPR terdiri atas seluruh anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan daerah, golongan politik dan golongan karya. Susunan DPR dan DPRD, terdiri atas anggota-anggota golongan politik dan golongan karya, yang sebelumnya dipilih dengan cara pemilihan umum dan pengangkatan. Penjelasan undang-undang itu menyatakan bahwa yang dimaksudkan dengan golongan politik ialah partai politik yang telah mendapat pengakuan berdasarkan Undang-undang Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaannya. Partai politik dan golongan karya yang telah mendapat pengakuan berdasarkan Undang-undang No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya adalah dua partai politik, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI), serta satu golongan karya yang pada saat berlakunya undang-undang ini bernama Golongan Karya (Golkar).<sup>2</sup>

Adanya undang-undang mengenai partai politik dan golongan karya menunjukkan bahwa PPP, PDI dan Golkar telah mendapat pengakuan dan bobot yang istimewa dari negara Indonesia sebagai organisasi-organisasi sosial politik. Namun pengakuan dan pemberian bobot secara formal itu akan lebih bermakna jika organisasi-organisasi sosial politik itu mampu memfungsionalkan sistem politik, sehingga mekanisme politik yang berlangsung dapat melahirkan prestasi nasional, yakni yang terutama ialah mampu meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Apabila mekanisme politik dibagi dalam tataran perumusan, tataran politik dan tataran pelaksanaan politik untuk mencapai tujuan nasional, terlihat bahwa PPP, PDI dan Golkar lebih banyak berperan dalam tataran politik.<sup>3</sup> Dalam mekanisme politik itu, keberhasilan perannya sangat ditentukan oleh kemampuannya dalam menangkap aspirasi masyarakat, terutama aspirasi-aspirasi kelompok kepentingan serta rumusan-rumusan pribadi-pribadi penganalisa, universitas-universitas ataupun lembaga-lembaga pengkajian dan penelitian lainnya. Selanjutnya kemampuan mengolahnya dalam MPR, DPR atau DPRD juga akan menentukan bobot produk-produk lembaga-lembaga itu, baik yang berupa Ketetapan MPR, Undang-Undang ataupun Peraturan

<sup>2</sup>Lihat Drs. C.S.T. Kansil SH, *Parpol dan Golkar* (Jakarta: Aksara Baru, 1979).

<sup>3</sup>Lihat Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional* (Jakarta: CSIS, 1982), hal. 239.