

Empat Puluh Tahun Politik Luar Negeri Indonesia: Perubahan dan Kesenambungan

J. Soedjatji DJIWANDONO

Dalam jangka waktu 40 tahun terakhir ini telah kita lihat liku-liku perkembangan dan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia dalam hal gaya, ruang lingkup, titik berat, dan mungkin bahkan arahnya. Dengan kata lain kita telah melihat berbagai perubahan. Perubahan-perubahan itu dapat dipastikan ditentukan oleh berbagai faktor yang bersifat intern maupun ekstern. Tetapi sukar untuk mengetahui dengan pasti faktor-faktor mana yang pada akhirnya lebih menentukan. Dan pemikiran-pemikiran yang akan dituangkan dalam tulisan berikut, yang terutama didasarkan atas pengamatan sejarah, mungkin sekali tidak lepas dari sifat spekulatif dan subyektif tidak saja dalam memberikan analisa atau mencari hubungan sebab-akibat, tetapi bahkan dalam uraian yang sebagian besar akan bersifat deskriptif.¹

Akan tetapi kendati perubahan-perubahan itu, pelaksanaan politik luar negeri Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan-hingga sekarang juga di tandai oleh faktor-faktor yang konstan. Dengan kata lain, politik luar negeri Indonesia selama ini juga ditandai oleh kesinambungan.

¹Masih perlu dilakukan suatu studi atau penelitian yang serius dan mendalam tentang proses perumusan politik luar negeri Indonesia dari masa ke masa. Tetapi telah banyak analisa tentang politik luar negeri dari berbagai pendekatan. Di antaranya Ide Anak Agung Gde Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy 1945-1965* (The Hague: Mouton & Co., 1973), yang merupakan ulasan sejarah yang deskriptif; Franklin B. Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: from Sukarno to Soeharto* (Ithaca: Cornell University Press, 1976), yang mengulas dari segi persepsi; dan Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy* (London: George Allen & Unwin for the Royal Institute of International Affairs, 1983), yang melacak asal-usul praktek politik luar negeri Indonesia dari masa revolusi kemerdekaan. Beberapa model telah dikembangkan untuk menganalisa perumusan politik luar negeri. Di antara buku-buku yang membahas masalah analisa politik luar negeri, salah satu yang terbaru adalah Lloyd Jensen *Explaining Foreign Policy* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc., 1982).

oleh ukuran yang kita pergunakan, khususnya pengertian kita tentang asas-asas politik luar negeri Indonesia. Oleh karena itu akan kita tinjau kembali asas-asas pokok politik luar negeri Indonesia dan pelaksanaannya selama 40 tahun ini.

II

Asas politik luar negeri yang sejak semula hingga sekarang tetap dianut oleh Indonesia di bawah pemerintahan yang mana pun juga adalah asas bebas-aktif. Tetapi asas ini sebenarnya secara resmi baru dimulai dengan pernyataan pemerintah yang disampaikan oleh Bung Hatta selaku perdana menteri di depan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP) di Yogyakarta pada tanggal 2 September 1948.³ Sebelumnya, dalam tahun-tahun pertama revolusi kemerdekaan, politik luar negeri belum dirumuskan secara jelas. Politik luar negeri yang dilaksanakan dalam periode itu, yang terutama mengambil bentuk perundingan-perundingan diplomatik dengan Belanda melalui Inggris sebagai pihak ketiga maupun dalam forum PBB adalah untuk mencapai tujuan pokok yang berupa pengakuan atas kemerdekaan dan kedaulatan Indonesia. Politik itu adalah bagian atau sisi lain dari perjuangan untuk memperoleh kemerdekaan Indonesia. Inilah yang pada waktu itu disebut sebagai "lini pertama," di samping perjuangan senjata sebagai "lini kedua."⁴

Pernyataan Hatta, khususnya yang berkaitan dengan politik luar negeri, disampaikan sebagai jawaban terhadap ajakan kaum komunis yang pada waktu itu tergabung dalam Front Demokrasi Rakyat (FDR) agar Indonesia memihak Uni Soviet dalam pertentangan yang telah timbul pada waktu itu antara Uni Soviet dan Amerika Serikat, yang kemudian kita kenal sebagai pertentangan Timur-Barat atau Perang Dingin. Inti dari asas politik luar negeri yang harus ditempuh Indonesia dalam situasi internasional yang ditandai oleh pertentangan antara dua raksasa atau antara dua kubu itu adalah tidak memihak dan kepercayaan pada diri sendiri. Dalam kata-kata Bung Hatta pada waktu itu antara lain:

"Tetapi mestikah kita bangsa Indonesia, yang memperjuangkan kemerdekaan bangsa dan negara kita, hanya harus memilih antara pro-Rusia atau pro-Amerika? Apakah tak ada pendirian yang lain harus kita ambil dalam mengejar cita-cita kita?"

... Pendirian yang harus kita ambil ialah supaya kita jangan menjadi obyek dalam pertarungan politik internasional, melainkan kita harus tetap menjadi subyek yang berhak menentukan sikap kita sendiri, berhak memperjuangkan tujuan kita sendiri, yaitu Indonesia Merdeka seluruhnya.

³Lihat Mohammad Hatta, *Mendayung Antara Dua Karang* (Jakarta: Bulan Bintang, 1976).

⁴T.B. Simatupang, *Laporan dari Banaran: Kisah Seorang Prajurit Selama Perang Kemerdekaan* (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1980), hal 114.

III

Dalam masa Orde Baru yang telah berlangsung kira-kira separuh dari umur Republik Indonesia hingga sekarang ini telah menjadi suatu "conventional wisdom" bahwa orde sebelumnya, khususnya yang bersamaan dengan masa Demokrasi Terpimpin, adalah masa segala macam penyelewengan. Oleh sebab itu "Orde Baru lahir dan tumbuh sebagai reaksi dan untuk mengadakan koreksi total atas segala bentuk penyelewengan yang dilakukan pada masa Orde yang berkuasa waktu itu, yaitu yang sekarang disebut Orde Lama."⁸

Dalam bidang politik luar negeri, bentuk-bentuk penyelewengan itu terutama adalah bahwa politik luar negeri pada waktu itu "tidak realistis dan pragmatis, karena terlalu dititikberatkan pada politik luar negeri mercusuar, tanpa memperhatikan kepentingan rakyat yang mendesak."⁹ Dengan kata lain, politik luar negeri Orde Lama tidak diabdikan pada kepentingan nasional.

Di samping itu, Orde Lama melaksanakan politik "poros-porosan," yang jelas "bertentangan dengan politik luar negeri kita yang bebas dan aktif dan bertentangan dengan kepentingan nasional kita," serta telah menimbulkan "tabir kecurigaan dan keragu-raguan yang ... memisahkan Indonesia dari kawan-kawan seperjuangannya negara-negara Non-Blok yang juga menjalankan politik bebas dan aktif."¹⁰

Oleh karena itu, salah satu koreksi pokok atas pelaksanaan politik luar negeri dalam masa Orde Baru adalah adanya penegasan bahwa sifat politik luar negeri Indonesia adalah "Mengabdikan kepada kepentingan Nasional dan Amanat Penderitaan Rakyat."¹¹ Kemudian pengertian asas politik luar negeri yang bebas aktif ditegaskan kembali antara lain sebagai berikut:

"Bangsa Indonesia berkeinginan untuk melaksanakan 'berkehidupan kebangsaan yang bebas' dalam arti kata bahwa bangsa Indonesia berhak untuk menentukan nasibnya sendiri, berhak untuk menetapkan cara hidupnya sendiri, cara mengatur rumah tangganya sendiri, ini berarti bahwa bangsa Indonesia menolak usaha-usaha campur tangan dan paksaan dari luar, menolak tiap-tiap intervensi dari luar baik terbuka maupun tertutup.

Bangsa Indonesia bebas menentukan pandangan dan sikapnya terhadap bangsa-bangsa lain di dunia ini. ...

⁸*Pidato Kenegaraan* Pd. Presiden RI Jenderal Soeharto di Depan Sidang DPR-GR, 16 Agustus 1967 (Departemen Penerangan RI), hal. 12.

⁹*Ibid.*, hal. 34.

¹⁰*Ibid.*, hal. 41.

¹¹Tap MPRS No. XII/1966, pasal 2, ayat 2.

Barat. Bukan saja belum kembalinya Irian Barat ke dalam wilayah kedaulatan Indonesia merupakan kelanjutan daripada suatu bentuk imperialisme dan kolonialisme, terutama imperialisme dan kolonialisme Barat, tetapi dukungan blok Barat pada umumnya terhadap kedudukan Belanda di satu pihak dan dukungan blok Timur bagi perjuangan Indonesia, membuat sikap anti-imperialisme dan kolonialisme dalam politik luar negeri Indonesia pada waktu itu semakin menjadi militan anti-Barat. Sikap demikian memang dimanfaatkan pula oleh blok Timur, sehingga terjadilah kecenderungan Indonesia untuk semakin condong dan tergantung pada blok Timur.

Dapat dikatakan bahwa persepsi tentang kepentingan nasional, atau lebih tepat tentang prioritas kepentingan nasional pada masa itu adalah kembalinya Irian Barat yang dipandang sebagai kelanjutan daripada revolusi nasional bagi kemerdekaan yang belum selesai. Jelas, bahwa kehidupan perekonomian bangsa tidak diberikan prioritas utama dalam persepsi tentang kepentingan nasional pada waktu itu. "Nation building" dalam pengertian yang luas masih diutamakan.

Dilihat dari segi itu, pelaksanaan politik luar negeri Indonesia pada waktu itu masih sesuai dengan pengertian bebas dan aktif seperti ditegaskan kembali dalam Pidato Kenegaraan Pejabat Presiden Soeharto pada tanggal 16 Agustus 1967, yang merupakan koreksi atas pelaksanaan politik luar negeri Orde Lama seperti dikutip di atas. Demikian pula halnya dengan politik luar negeri Indonesia dalam masa Orde Baru sekarang ini, yang dalam beberapa hal, khususnya dalam bidang ekonomi dan perdagangan, lebih condong ke Barat.

Pandangan bahwa seakan-akan hubungan yang lebih dekat dengan satu blok daripada dengan blok yang lain bertentangan dengan politik bebas-aktif didasari oleh suatu pengertian tentang asas bebas-aktif yang kurang tepat. Asas politik bebas-aktif tidak sama dengan prinsip "equidistance," yang menghendaki suatu posisi tengah dengan jarak yang sama antara dua blok. Sebagai pedoman umum prinsip semacam itu mungkin dapat dipertahankan, tetapi pelaksanaannya sukar dinilai, karena memang sulit dicari ukurannya. Bagaimanapun asas politik luar negeri Indonesia yang bebas-aktif belum pernah ditafsirkan demikian.

IV.

Tetapi dalam pengertian lain, pelaksanaan politik luar negeri Indonesia dalam masa Orde Lama yang semakin kuat dan militan anti-imperialisme dan kolonialisme yang identik dengan anti-Barat memang semakin menjadi tidak relevan dengan asas bebas-aktif. Lebih tegas lagi dapat dikatakan bahwa asas

organisasi atau institusi, meskipun politik luar negeri yang dilaksanakan tidak lagi sesuai dengan jiwa gerakan Non-Blok.¹⁶

Secara teoretis dapat diperdebatkan apakah pelaksanaan politik luar negeri yang demikian merupakan suatu "penyelewengan." Penilaian tentang adanya suatu "penyelewengan" mengandung pengertian moral, benar atau salah. Cara penilaian demikian sulit dikawinkan dengan usaha untuk memberikan analisa ilmiah yang lebih mengutamakan sikap obyektif dalam arti menjauhkan keterlibatan sikap-sikap subyektif.

Dalam hal "penyelewengan" Orde Lama dalam bidang politik luar negeri, mungkin paling banter bisa dikatakan bahwa pemikiran dasar tentang konstelasi politik internasional pada waktu itu tampaknya terlalu jauh meleser dari realitas dunia yang benar-benar ada. Tetapi suatu tumpang-tindih terjadi dalam periode Konfrontasi Irian Barat sehingga hal itu menyulitkan pengamatan demikian. Tumpang-tindih yang dimaksudkan di sini ialah kenyataan bahwa meskipun pemikiran tentang pembagian dunia antara Nefos dan Oldefos telah mulai dicetuskan dalam tahun 1960 seperti telah dikemukakan di atas dan telah dipakai sebagai dasar perjuangan untuk memperoleh kembali Irian Barat, keberhasilan perjuangan itu sendiri sebagian disebabkan oleh berhasilnya Indonesia memanfaatkan situasi Perang Dingin antara Timur dan Barat. Dalam rangka demikianlah Uni Soviet terus mendukung perjuangan Indonesia, dan dalam rangka yang sama itu pulalah Amerika Serikat berhasil ditarik untuk memainkan peranan yang menguntungkan perjuangan Indonesia.¹⁷

yang diucapkan pada upacara peletakan batu pertama gedung Conefo di Jakarta pada tanggal 19 April 1965; lihat Donald E. Weatherbee, *Ideology in Indonesia: Sukarno's Indonesian Revolution* (New Haven: Yale University Press, 1966), hal. 71. Dalam pidatonya di depan Konperensi Non-Blok I di Belgrado dalam bulan September 1961 Presiden Soekarno hanya mengajak negara-negara Non-Blok untuk bergabung dalam Nefos; lihat George Modelski, ed., *The New Emerging Forces: Documents on the Ideology of Indonesian Foreign Policy* (Canberra: Department of International Relations, Research School of Pacific Studies, Institute of Advanced Studies, The Australian National University, 1963), hal. 37.

¹⁶Secara praktis politik bebas dan aktif kita sering disamakan dengan politik non-blok. Sebagai suatu gerakan atau organisasi mondial, gerakan Non-Blok mulai dengan konperensi Non-Blok yang pertama di Belgrado dalam bulan September 1961. Tetapi gagasan non-blok sendiri telah dikembangkan oleh Jawaharlal Nehru dari India lama sebelum itu. Bahkan benih-benihnya telah tumbuh dalam organisasi PBB sejak permulaannya. Lihat, antara lain, G.H. Jansen, *Afro-Asia and Non-Alignment* (London: Faber and Faber, 1966); K.P. Misra dan K.R. Narayanan, (eds.), *Non-Alignment in Contemporary International Relations* (New Delhi: Jawaharlal Nehru University, 1981); dan Richard L. Jackson, *The Non-Aligned, the UN and the Superpowers* (New York: Praeger Publishers for the Council on Foreign Relations, 1983). Sebagai negara yang menganut politik luar negeri yang bebas dan aktif, Indonesia mengasosiasikan atau mengidentifikasi dirinya dengan gerakan Non-Blok bersama negara-negara lain yang sehaluan.

¹⁷Lihat, J. Soedjati Djiwandono, *The Soviet Factor in Indonesia's Foreign Policy: Konfrontasi Revisited* (Jakarta: CSIS, akan terbit).

Meskipun demikian keberhasilan ASEAN ke arah terciptanya suatu masyarakat bangsa-bangsa Asia Tenggara yang damai dengan semakin terbinyanya kesadaran, rasa solidaritas dan persatuan di antara negara-negara anggotanya, kendati kurangnya kerjasama dalam bidang ekonomi, sebagian adalah berkat sikap Indonesia yang tidak terlalu menonjol. Sikap "low profile" Indonesia selama ini telah membantu berkurangnya kekhawatiran akan adanya kemungkinan ancaman dari Indonesia seperti masa lalu terhadap keamanan nasional negara-negara tetangganya. Keberhasilan ASEAN, khususnya sepanjang hal itu menyangkut kerjasama dalam bidang politik dalam bentuk konsultasi-konsultasi yang semakin melembaga dan digalangnya posisi bersama dalam masalah-masalah internasional yang penting, telah membantu menciptakan stabilitas di wilayah ini. Pada gilirannya, hal itu telah memantapkan keamanan nasional dan regional negara-negara anggota ASEAN dari campur tangan asing,¹⁹ sehingga negara-negara itu dapat lebih mencurahkan perhatian dan sumber-sumbernya pada pembangunan nasional masing-masing.

Akan tetapi sikap yang tidak menonjol seperti itu bukan tidak ada harga dan risikonya. Masalah Kampuchea yang di satu pihak telah membantu tergalangnya persatuan dan solidaritas ASEAN, di lain pihak telah membuat Indonesia seakan-akan terbelenggu, tanpa dapat banyak berbuat dan mengambil prakarsa yang positif dan konstruktif ke arah suatu penyelesaian damai.

Kedudukan Indonesia dalam ASEAN memang mau tidak mau mendua. Di satu pihak diperlukan sikap tenang dan merendah seperti diterangkan di atas. Di lain pihak sebagai negara anggota yang terbesar Indonesia sudah sewajarnya menduduki tempat yang berpengaruh walaupun tidak memimpin. Tambahan pula, terlepas dari keanggotaannya dalam ASEAN, Indonesia memang memiliki potensi untuk pantas memainkan peranan sebagai negara besar, yang tidak terikat pada negara besar mana pun. Peranan semacam ini sulit untuk dimainkan dalam forum ASEAN karena sebab-sebab seperti diulas di atas.

Itulah mungkin sebabnya mengapa peranan yang kelihatan semakin aktif oleh Indonesia sebagai "middle power," walaupun tidak sebagai negara besar, akhir-akhir ini dilaksanakan di luar forum ASEAN: menjadi tuan rumah Cominac dan perayaan peringatan Konperensi Bandung serta kesediaan menerima kemungkinan menjadi tuan rumah sekaligus ketua konperensi Non-Blok, menduduki pimpinan OPEC, sedikit berperanan dalam proses normalisasi hubungan Vietnam-Amerika Serikat, meningkatkan hubungan

¹⁹Lihat *idem.*, "The Political and Security Aspects of ASEAN: Its Principle Achievements," *Indonesian Quarterly*, Vol. XI, No. 3 (1983), hal. 19-26.