

Politik Luar Negeri Indonesia: Diplomasi Multilateral

Endi RUKMO*

Sebelum membahas diplomasi multilateral Indonesia selama empat dasawarsa ini, kiranya perlu mengingat kembali apa sebenarnya arti diplomasi itu. Martin Wight mengatakan bahwa diplomasi merupakan sistem dan seni komunikasi antara negara-negara. Sistem diplomatik ini merupakan lembaga terpenting dalam hubungan internasional. Ada dua kegiatan diplomasi, yaitu kegiatan yang dilakukan oleh duta besar dan stafnya, dan kegiatan diplomasi melalui konperensi-konperensi.¹ Dari sini dapat dilihat bahwa kegiatan diplomatik itu berkisar pada *komunikasi*, *negosiasi* dan *informasi*. Kegiatan ini dapat dilakukan secara bilateral, yaitu antara dua negara atau secara multilateral, yaitu antara banyak (lebih dari dua) negara. Di sini pembahasan akan dibatasi pada diplomasi multilateral saja.

Kegiatan diplomasi ini telah dilakukan oleh Indonesia sejak negara ini menyatakan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945. Karena kegiatan diplomasi ini tidak terlepas dari politik luar negeri suatu negara, maka kegiatan diplomasi Indonesia pun disesuaikan dengan sasaran yang ingin dicapai oleh politik luar negeri. Pada waktu itu ada tiga sasaran utama politik luar negeri Indonesia, yaitu: (1) mencari pengakuan internasional kemerdekaan Indonesia; (2) mempertahankan kemerdekaan dari usaha Belanda yang ingin kembali ke Indonesia dan memaksakan pemerintahan kolonialnya berdasarkan pada Deklarasi Ratu Wilhelmina tanggal 7 Desember 1942; (3) mencari penyelesaian sengketa dengan Belanda melalui negara ketiga sebagai mediator (penengah), atau melalui forum PBB.²

*Staf CSIS.

¹Martin Wight, *Power Politics* (Middlesex: Pinguin Book, 1979), hal. 113.

²Anak Agung Gde Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy (1945-1965)* (The Hague: Mouton & Co., 1973), hal. 29.

Indonesia-Belanda cukup besar tampak dengan keberhasilannya menyelenggarakan Konferensi Meja Bundar (KMB) pada akhir bulan Agustus (dibuka 23 Agustus) 1949 dan diakhiri pada bulan November 1949. Hasil KMB ini adalah pengakuan kedaulatan Indonesia secara resmi oleh Belanda pada tanggal 27 Desember 1949. Dengan demikian secara *de jure* Indonesia diakui oleh masyarakat internasional. Bahkan setahun kemudian, yaitu pada Sidang Umum PBB tanggal 28 September 1950 secara resmi Indonesia diterima menjadi anggota PBB ke-16.⁶

Di sini jelas bahwa diplomasi Indonesia pada masa antara kemerdekaan hingga pengakuan resmi Belanda atas kedaulatan Indonesia tanggal 27 Desember 1949, ditekankan pada *usaha mencari pengakuan internasional*. Dengan diresmikannya keanggotaan Indonesia di PBB itu, kegiatan diplomasi multilateral Indonesia di forum-forum internasional semakin meningkat. Kesempatan itu dimanfaatkan Indonesia untuk menyatukan kembali Irian Barat sesuai dengan janji (Persetujuan KMB) Belanda, yaitu akan merundingkan masalah wilayah Irian Barat kepada Pemerintah Indonesia pada akhir tahun 1950. Dalam usaha penyatuan kembali wilayah Irian Barat ini Indonesia tidak lagi mendapat dukungan dari beberapa negara yang sebelumnya membantu dalam mendapatkan pengakuan internasional. Australia dan negara-negara Barat lainnya, ternyata menolak untuk mendukung Indonesia. Sikap negara-negara yang sebelumnya menjadi anggota Komisi PBB untuk Indonesia sebagian besar justru mendukung Belanda.

Dari pidato-pidato Presiden Soekarno sejak tahun 1950 jelas sasaran politik luar negeri Indonesia pada waktu itu adalah menyatukan kembali wilayah Irian Barat ke dalam kedaulatan Indonesia. Usaha pertama yang dilakukan Pemerintah Indonesia adalah pendekatan bilateral kepada Pemerintah Belanda. Tetapi setelah pendekatan bilateral yang dilakukan oleh Kabinet Hatta, Natsir dan Wilopo gagal, kabinet baru yang dipimpin oleh Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo (Agustus 1953 - Agustus 1955), mulai mencari jalan lain yaitu melalui diplomasi multilateral.

Dari pengalamannya sebagai duta besar di Washington selama lebih dari tiga tahun, Ali Sastroamidjojo melihat apa yang sedang terjadi dalam peredaran politik internasional di sana. Pada waktu itu tampak bahwa kecenderungan anti-kolonialisme semakin kuat di antara negara-negara yang baru merdeka. Kekuatan kelompok ini tumbuh semakin nyata. Hal itu tampak pada sidang-sidang PBB di mana mereka ini selalu menyuarakan anti-kolonialisme. Sementara itu suatu kelompok informal tetapi sangat berpengaruh, yaitu kelompok negara-negara Asia-Afrika semakin mempunyai suara yang

⁶Anak Agung Gde Agung, *Indonesian Foreign Policy*, hal. 34, 67, 71.

bicaraan mengenai masalah Irian Barat.¹⁰ Di sini tampak keberhasilan diplomasi multilateral Indonesia untuk kedua kalinya.

Tetapi forum Konperensi Asia-Afrika itu terutama dimanfaatkan oleh negara-negara peserta yang tidak ingin ikut-ikutan dalam Perang Dingin yang pada waktu itu tampak semakin membahayakan, yaitu tidak saja dengan meningkatnya perlombaan senjata nuklir, pembentukan aliansi-aliansi seperti Cominform (1947), NATO (1949), SEATO (1954), tetapi juga meningkatnya ketegangan yang diakibatkan oleh Perang Dingin, yaitu dengan pecahnya Perang Korea (1950-1953) dan Perang Indocina. Oleh karena itu Pertemuan Panca Perdana Menteri di Kolombo yang diprakarsai oleh PM Srilangka, John Kotelawala, itu sebenarnya didorong oleh kekhawatiran dan keprihatinan mengenai situasi akibat Perang Dingin itu. Kekhawatiran ini juga tercermin dari komunike bersama Konperensi Asia-Afrika yang antara lain menghimbau kepada semua negara di dunia untuk bekerjasama mengusahakan perdamaian dunia.¹¹

Usaha ini sejalan dengan prinsip politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif. Di samping memanfaatkan forum multilateral itu untuk meningkatkan dukungan klaim Indonesia atas wilayah Irian Barat, Pemerintah Indonesia juga melibatkan diri secara aktif dalam usaha melanggengkan Dasa sila Bandung. Oleh karenanya Indonesia berambisi untuk mengadakan Konperensi Asia Afrika ke-2. Untuk ini Ali Sastroamidjojo mencari kesempatan untuk melontarkan ide tersebut. Tetapi usaha Ali Sastroamidjojo itu tidak banyak membawa hasil. Meskipun ia dengan sekuat tenaga mencari dukungan pada Sidang Umum PBB yang dimulai bulan September 1957, sebagian negara sponsor (India dan Pakistan) tidak memberikan jawaban yang pasti.¹²

Situasi Perang Dingin yang semakin meruncing di akhir tahun 1950-an mendorong beberapa pemimpin negara yang ingin tetap netral dalam konflik Perang Dingin, untuk membentuk suatu badan yang terorganisasi bagi negara-negara yang senada. Di PBB jumlah negara-negara ini terus meningkat. Pada tahun 1960 jumlahnya sudah sekitar 50 negara atau separuh dari jumlah anggota PBB pada waktu itu. Bagi Indonesia suara negara-negara ini sangat penting. Oleh karena itu secara aktif Indonesia terus mendukung perjuangan kelompok negara-negara ini. Peran aktif Indonesia itu ditunjukkan misalnya, ketika Presiden Soekarno bersama-sama dengan PM Nehru, Presiden Naser, Nkrumah dan Tito, di muka Sidang Umum PBB bulan September 1960 mendesak agar Eisenhower dan Khrushchev mulai mengadakan

¹⁰Gde Agung, *Indonesia's Foreign Policy*, hal. 110.

¹¹Roeslan Abdulgani, *The Bandung Connection* (Jakarta: Gunung Agung, 1980), hal. 204.

¹²G.H. Jansen, *Afro-Asia and Non-Alignment* (London: Faber & Faber, 1966), hal. 241.

Di dalam konferensi Non-Blok itu konsep baru Soekarno mendapat dukungan dari Yugoslavia, Mesir dan negara-negara Afrika radikal. Di situ Soekarno tidak diragukan lagi muncul sebagai pemimpin kelompok radikal di dalam gerakan Non-Blok.¹⁷

Merasa mendapat dukungan, Soekarno kemudian melontarkan gagasannya untuk menyelenggarakan Konferensi Non-Blok ke-2. Gagasannya itu dia lontarkan untuk mengkonkretkan gagasannya menggalang "New Emerging Forces" untuk menghadapi dan akhirnya melenyapkan dominasi dan eksploitasi "Old Established Forces." Tetapi gagasannya itu hanya didukung oleh Yugoslavia saja, sedangkan India dan Mesir menentangnya. Meskipun demikian gagasan mengadakan suatu konferensi internasional yang cukup besar itu didukung oleh Cina yang tidak berpartisipasi dalam KTT Non-Blok. Bahkan PM Cina, Zou Enlai, selama perjalanannya ke negara-negara Afrika tahun 1962 sempat melontarkan ide Soekarno itu.

Keterlibatan Cina ini mengundang banyak tanggapan terutama dari India yang pada waktu itu masih dalam suasana konflik dengan Cina. Karena Cina bukan peserta KTT Non-Blok, maka Cina lebih menyukai diadakannya suatu KTT Bandung yang ke-2. Hal ini jelas tidak didukung oleh India yang kemudian didukung oleh Mesir. Kedua negara ini lebih condong untuk merintis diadakannya KTT Non-Blok ke-2. Dengan bantuan Sri Langka, akhirnya KTT Non-Blok ke-2 berhasil diselenggarakan di Kairo tanggal 5-10 Oktober 1964.¹⁸ Bagi Cina hal ini merupakan kekalahan diplomasinya, tetapi bagi Indonesia, meskipun harus mengalah dari India dan Mesir, KTT Non-Blok ke-2 itu dimanfaatkan oleh Soekarno untuk melontarkan kembali gagasannya, yaitu penggolongan "The New Emerging Forces," dan konfrontasi terhadap kekuatan-kekuatan kolonialis, dan imperialis. Gagasan ini diperkuat oleh situasi di mana Indonesia sedang menentang pembentukan Federasi Malaysia. Secara terbuka Presiden Soekarno mengatakan pada tanggal 13 Februari 1963, bahwa Indonesia akan menentang pembentukan Federasi Malaysia karena merupakan hasil kolonialisme baru yang mengganggu kepentingan nasional Indonesia.¹⁹

Sikap Indonesia ini didukung oleh Filipina. Tetapi dukungan Filipina ini mempunyai tujuan lain, yaitu karena wilayah Sabah yang diklaimnya akan menjadi bagian dari negara Malaysia itu. Sikap Filipina ini disambut baik oleh Indonesia. Indonesia melihat adanya tanda-tanda kebangkitan kembali na-

¹⁷*Ibid.*, hal. 331.

¹⁸*Ibid.*, hal. 347.

¹⁹*Ibid.*, hal. 471.

Untuk mengatasi situasi bertambah buruk, Presiden Macapagal berinisiatif untuk menengahi persengketaan antara Indonesia dan Malaysia. Dia mengadakan pembicaraan dengan Presiden Soekarno di Manila dan di Jakarta, yang menghasilkan suatu KTT antara Soekarno, Macapagal dan Tengku Abdul Rahman di Tokyo 21 Juni 1964. Tetapi pertemuan ini gagal menghasilkan suatu persetujuan. Bahkan Presiden Soekarno menyatakan tidak ingin mengadakan pertemuan lagi dengan Tengku Abdul Rahman.²² Sejak itu apa yang disebut Maphilindo tidak berfungsi lagi. Sebenarnya Indonesia tidak menentang Maphilindo tetapi menentang Malaysia karena telah melanggar Persetujuan Manila.

Masalah Malaysia ini sangat mewarnai pertemuan-pertemuan multilateral di mana Indonesia aktif ambil bagian. Misalnya, pada Konperensi Persiapan Pertemuan Menteri Luar Negeri Asia-Afrika yang diselenggarakan di Jakarta bulan April 1964, delegasi Indonesia menentang usul India untuk mengundang Malaysia. Demikian pula di PBB ketika Malaysia dipilih menjadi salah satu anggota tidak tetap Dewan Keamanan. Serta-merta Presiden Soekarno memprotesnya, bahkan karena itu pada tanggal 7 Januari 1965 ia mengumumkan keluar dari PBB.²³ Sejak itu Indonesia menjadi terisolasi dan hanya tergantung kepada Cina saja. Pandangan dan posisi Indonesia semakin lama didominasi oleh Cina dan kehilangan hampir seluruh sumber bantuan ekonomi dan keuangan dari Barat dan PBB.

Percobaan kudeta PKI yang gagal tanggal 1 Oktober 1965 mengubah pandangan Indonesia terhadap dunia luar negeri. Dengan terbentuknya Pemerintah Orde Baru, konfrontasi dengan Malaysia dihentikan (1 Juni 1966), dan Indonesia masuk kembali ke PBB tanggal 27 September 1966. Sebaliknya semua jenis hubungan dengan Cina dibekukan, karena negara itu dianggap aktif membantu Gerakan G-30S/PKI.²⁴ Dengan Ketetapan MPRS No. XII tanggal 5 Juli 1966, politik luar negeri Indonesia dikembalikan kepada landasan yang bebas dan aktif untuk kepentingan nasional.

Dalam usaha menciptakan suasana yang damai di kawasan Asia-Tenggara, pemerintah baru Indonesia di samping menghentikan konfrontasinya dengan Malaysia, juga merintis dibentuknya suatu organisasi regional. Secara publik gagasan ini dilontarkan oleh Presiden Soeharto pada pidatonya di depan DPR tanggal 16 Agustus 1966 (waktu itu masih Pejabat Presiden).²⁵ Gagasan ini penting untuk Indonesia dan negara-negara Asia Tenggara lainnya, terutama

²²*Ibid.*, hal. 499.

²³*Ibid.*, hal. 503.

²⁴David Mozingo, *Chinese Policy Toward Indonesia, 1949-1967* (Ithaca: Cornell University Press, 1976), hal. 251.

²⁵Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy* (London: George Allen & Unwin, 1983), hal. 119.

telah ditempuh. Tetapi hasilnya masih jauh dari yang diharapkan. Meskipun demikian dengan adanya ASEAN ini, Indonesia secara teratur dapat mengadakan pertemuan dengan negara-negara maju (dialog ASEAN dengan Amerika Serikat, Jepang, Australia, Kanada dan MEE).

Dari pernyataan-pernyataan resmi pejabat Pemerintah Indonesia, dapat disimpulkan bahwa diplomasi multilateral Indonesia sekarang ini akan tetap dititikberatkan pada kawasan Asia Tenggara, khususnya pada ASEAN. Tetapi hal itu tidak berarti Indonesia mengabaikan diplomasi multilateralnya di fora lain. Sebagai contoh, pada bulan April 1985 Indonesia telah menjadi tuan rumah Hari Peringatan 30 Tahun Konperensi Afro-Asia. Forum-forum seperti ini tetap penting untuk Indonesia tidak saja untuk kepentingan ekonomi, yaitu dapat meningkatkan jumlah negara sahabat, sehingga diharapkan hal itu tidak saja akan meningkatkan perdagangan luar negeri kita, tetapi juga untuk kepentingan politik, misalnya, untuk mendapatkan dukungan dari negara-negara lain dalam usaha menggugurkan resolusi atas masalah Timor Timur yang merugikan kita. Sudah terbukti bahwa usaha ini berhasil. Masalah Timor Timur tahun yang lalu (1984) tidak dibicarakan di PBB. Dalam hal ini Indonesia sudah berhasil meningkatkan jumlah suara yang mendukung Indonesia di PBB yaitu dari 11 suara menjadi 48 suara.²⁸

Fora lain yang dipakai Indonesia dalam memperjuangkan kepentingan nasionalnya adalah OKI (Organisasi Konperensi Islam), OPEC, UNCTAD dan lain-lain. Di UNCTAD ini Indonesia selalu aktif memperjuangkan kepentingan negara-negara Selatan. Sebagai contoh Indonesia pernah ditunjuk menjadi wakil Kelompok 77 dalam perundingan ekonomi dengan Kelompok Utara di Jenewa beberapa waktu yang lalu.²⁹ Pada tanggal 19-23 Agustus 1985 ini Indonesia juga menjadi tuan rumah Sidang Komite Koordinasi Tindak Lanjut (IFCC) ke-4 Kelompok 77. Dalam sidang ini Indonesia diberi kepercayaan untuk memberi pengarahan pada Komite tersebut, mengenai hal-hal yang perlu dibahas dan nantinya disampaikan pada Sidang Umum PBB mendatang.

²⁸*Suara Karya*, 22 Agustus 1985.

²⁹*Ibid.*

pula Birma telah menyediakan pemancar sebagai "stasiun antara" di Rangoon bagi hubungan radio Indonesia dan India.²

Ketika terjadi "aksi polisional" Belanda yang ke-2 ke Yogya (19 Desember 1948), atas usul Birma, India mengadakan Konperensi Bangsa-Bangsa Asia Mengenai Indonesia, 20 Januari 1949, yang dihadiri oleh 18 negara-negara Asia untuk membicarakan masalah Indonesia. Konperensi ini telah menghasilkan resolusi, yang antara lain menuntut supaya penyerahan kedaulatan dilakukan pada tanggal 1 Januari 1950. Resolusi ini diajukan kepada PBB untuk mendesak Belanda melaksanakannya. Reaksi lain dari India dan Pakistan ialah memblokade kapal-kapal dan pesawat-pesawat Belanda.³ Semuanya ini memberi dukungan yang sangat penting bagi perjuangan Indonesia.

Di kawasan Asia Tenggara, kecuali Birma dan Pilipina yang memberi dukungannya lewat Konperensi Bangsa-Bangsa Asia Mengenai Indonesia, Vietnam Utara yang mengalami kemerdekaan tahun 1945 tampaknya tidak dapat terlibat aktif memberi dukungannya. Hal ini disebabkan negara ini saat itu masih sibuk dengan perjuangannya melawan Perancis.

Pada periode ini politik luar negeri Indonesia sampai 2 September 1948 masih belum mengenal apa yang disebut dengan "bebas dan aktif." Pelaksanaan politik luar negeri Indonesia masih didasarkan kepada sasaran untuk mencapai tujuan pengakuan kedaulatan. Baru pada periode selanjutnya tampak pelaksanaan politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif. Pada awal periode ini sampai tahun-tahun setelah diadakannya Konperensi Asia-Afrika (KAA) tahun 1955, Indonesia masih menunjukkan diplomasi yang aktif dalam membina hubungan baik dengan negara-negara tetangga yang telah ada sebelumnya dan mencari dukungan bagi perjuangan Irian Barat.

Hubungan Indonesia dan India meningkat, yang ditandai dengan saling kunjungannya kedua kepala negara tahun 1950, dan diadakannya perjanjian persahabatan tahun 1951 untuk menciptakan suatu "perdamaian yang abadi dan persahabatan yang kekal." Bersama dengan India, Indonesia ikut aktif untuk menciptakan perdamaian dalam persengketaan yang timbul di kawasan Asia, yaitu: masalah Korea dan konflik Indocina. Mengenai masalah Korea, kedua negara menyerukan kepada PBB suatu penyelesaian damai. Demikian pula dengan konflik di Indocina, kedua negara ini mengirimkan wakil-wakil-

²*Ibid.*, hal. 72-78, 186; Ide Agung Anak Gde Agung, *Twenty Years, Indonesian Foreign Policy 1945-1965* (The Hague: Mouton & Co., 1973), hal. 29-31; Simatupang, T.B., *Laporan dari Banaran* (Jakarta: PT Sinar Harapan, 1980), hal. 36.

³Departemen Luar Negeri, *Dua Puluh Lima*, hal. 80; Asia Kumar Majundar, *Southeast Asia in Indian Foreign Policy* (Calcutta: Naya Prokash, 1982), hal. 22-23.

disebabkan oleh masalah imigran gelap yang menyeberang dari Indonesia ke Filipina. Hubungan kedua negara baru mulai meningkat dengan diadakannya perundingan mengenai masalah imigran gelap tersebut pada masa pemerintahan Presiden Magsaysay.⁶

Hubungan Indonesia dengan Malaya pada masa ini telah terganggu oleh berbagai persoalan yang timbul. Hubungan baik hanya sempat dibina selama enam bulan pertama sejak kemerdekaan Malaya, Agustus 1957. Setelah ini hubungan kedua negara dengan cepat menjadi sebaliknya. Dalam pandangan Indonesia, Malaya telah melakukan tindakan-tindakan yang dipandang tidak bersahabat, yaitu: sikap abstain Malaya terhadap pemungutan suara di PBB mengenai persoalan Irian Barat; simpati Malaya terhadap Pemberontakan PRRI-Permesta; meningkatnya penyelundupan dari daerah pemberontak ke Singapura dan Malaya; dan timbulnya perbedaan pendapat di antara kedua negara mengenai masalah keamanan regional. Indonesia menganggap kolonialis sebagai ancaman utama, sedangkan Malaya menganggap komunis sebagai ancaman utama. Walaupun demikian lima tahun selanjutnya tampak pelunakan sikap Malaya yang mulai mendukung perjuangan Irian Barat.⁷

Periode selanjutnya (1960-1965) merupakan periode yang paling bersejarah dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Sikap anti-Barat (Belanda) dalam masalah Irian Barat berlanjut dengan sikap anti-Barat (Inggris) dalam masalah Malaysia. Dalam pandangan Soekarno, pembentukan Federasi Malaysia akan menjadi alat Inggris (Barat) yang akan memantapkan kehadiran dan pengaruhnya di Asia Tenggara. Hal ini dilihat sebagai neokolonialisme yang akan mengepung Indonesia.

Tindakan Soekarno didukung oleh Filipina yang sebenarnya mempunyai kepentingan dalam masalah Sabah. Kedua negara menginginkan diadakannya plebisit di Kalimantan Utara. Persetujuan mengenai ini telah dicapai dalam Konferensi Tingkat Tinggi Tiga Negara di Manila tanggal 31 Juli - 5 Agustus 1965. Dalam konferensi ini juga telah dibentuk Maphilindo (Malaya, Pilipina, dan Indonesia). Tetapi ternyata Malaya tanpa menunggu pengumuman Sekretaris Jenderal PBB tentang hasil plebisit seperti yang telah disetujui, bertekad memproklamasikan Negara Federasi Malaysia pada tanggal 16 September 1963. Maphilindo akhirnya bubar, karena pada hakikatnya dibentuknya kerjasama ini untuk mencegah terbentuknya Malaysia.⁸

⁶Ide Agung Anak Gde Agung, *Twenty Years*, hal. 195-196.

⁷J.A.C. Mackie, *Konfrontasi, The Indonesia-Malaysia Dispute 1963-1966* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1974), hal. 288.

⁸Uraian lebih jelas mengenai bubarnya Maphilindo, lihat J. Sudjati Djihadono, "Indonesia's Relations," hal. 156.

Indonesia mulai memulihkan hubungan dan meningkatkan kerjasama dengan negara-negara tetangga. Hal ini merupakan kepentingan utama pada saat ini, karena tindakan militan dan politik mercusuar Soekarno telah menyebabkan kemerosotan ekonomi, hubungan buruk dengan negara tetangga dan isolasi. Untuk mengatasi hal-hal itu, Indonesia harus membina kembali hubungan baik dan mengadakan kerjasama dengan negara-negara lain, terutama negara-negara tetangga. Hubungan baik akan dapat menciptakan keadaan yang stabil dan damai, sehingga pembangunan negara dapat dilakukan melalui kerjasama dengan negara-negara lain. Pertimbangan-pertimbangan inilah yang menjadi dasar pelaksanaan politik luar negeri Indonesia pada masa Orde Baru.

Perbaikan hubungan Indonesia dan Malaysia merupakan prioritas Indonesia dengan diadakannya usaha-usaha pendekatan untuk mengakhiri konfrontasi kedua negara pada bulan Mei 1966. Pada tanggal 11 Agustus 1966 ditandatangani persetujuan diakhirinya konfrontasi dan normalisasi hubungan kedua negara oleh Menteri Luar Negeri masing-masing negara (Malik-Razak) di Jakarta.¹²

Demikian pula dengan Singapura, yang telah memisahkan diri dari Malaysia pada tahun 1965, normalisasi hubungan telah dilaksanakan pada tahun 1966. Pada tahun-tahun berikutnya, setelah pembentukan ASEAN, hubungan kedua negara cukup baik, walaupun tidak terlalu akrab. Hubungan kedua negara pernah agak mendingin karena penghukuman mati dua orang KKO Indonesia oleh Pemerintah Singapura, walaupun Presiden telah mengajukan permintaan untuk dibatalkan pada tahun 1968. Hal ini dianggap telah melukai perasaan bangsa Indonesia dan menyebabkan hubungan kedua negara tidak terlalu akrab, sampai diadakannya kunjungan timbal-balik antara kepala negara kedua negara pada tahun 1973.¹³

Perbaikan hubungan dengan India diawali dengan saling berkunjungnya kedua menteri luar negeri masing-masing negara. Kedua negara kembali mempunyai pendapat yang sama mengenai Cina, dan menyatakan bahwa "ancaman subversi dihadapi dari Cina." Sikap Indonesia yang tidak memihak dalam pertentangan India dan Pakistan mengenai soal Kashmir makin mendukung hubungan baik ini. Demikianlah tahun-tahun berikutnya hubungan kedua negara ini meningkat dan diadakannya kerjasama di antara mereka.¹⁴

¹²*Ibid.*, hal. 319-322; Franklin B. Weinstein, *Indonesia Abandons Confrontation: An Inquiry Into the Functions of Indonesian Foreign Policy*, Interim Reports Series (Ithaca, New York: Southeast Asia Program Department of Asian Studies Cornell University, 1969), hal. 79.

¹³*Ibid.*, lihat "Relations with Singapore," *Monthly Review* (Jakarta: CSIS, Vol. III, No. 6, May-June, hal. 3-5).

¹⁴Asis Kumar Majumdar, *Southeast Asia*, hal. 89, 90, 96.

kawasan Asia Tenggara telah dicetuskan gagasan-gagasan, yaitu ZOPFAN (Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration) yang dicetuskan Malaysia, dan Ketahanan Nasional yang dicetuskan Indonesia. Dalam Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara telah dicapai kata sepakat untuk menyelesaikan sengketa-sengketa secara damai. Dan walaupun kerjasama ASEAN bukan merupakan kerjasama keamanan, di antara negara-negara ASEAN telah diadakan kerjasama atas dasar bilateral untuk mengatasi persoalan-persoalan keamanan yang ada di antara dua negara.

Sejak timbulnya Konflik Kamboja 1979, kegiatan diplomatik negara-negara ASEAN umumnya, dan Indonesia khususnya dalam bidang politik makin meningkat dalam usaha mencari penyelesaian masalah tersebut. Dalam hal ini Indonesia telah menjalankan diplomasi dua arah, yaitu meningkatkan hubungan bilateral dengan Vietnam di satu pihak dan di lain pihak mengusahakan penyelesaian Kamboja dengan negara-negara ASEAN dan melalui forum PBB. Tetapi saat ini usaha-usaha yang ditempuh telah menemui jalan buntu.

Konflik Kamboja merupakan batu ujian bagi solidaritas ASEAN, terutama dalam mempertimbangkan faktor Muangthai yang menganggap dirinya sebagai negara garis depan yang berbatasan langsung dengan wilayah Kamboja dan yang membiarkan wilayahnya untuk jalur suplai bantuan Cina kepada Khmer Merah. Khususnya bagi Indonesia, posisinya cukup sulit untuk tetap menjaga kesatuan ASEAN dalam usaha mencapai penyelesaian politik Kamboja di satu pihak, dan pelaksanaan diplomasi aktif secara bilateral dengan Vietnam di lain pihak. Tetapi sejauh ini Indonesia tetap berusaha menjaga keseimbangan dalam menunjukkan diplomasi dua arah. Dengan adanya konsultasi di antara negara-negara ASEAN mengenai masalah Kamboja, keseimbangan tersebut terjaga, meskipun hal itu berarti berlarut-larutnya konflik di Kamboja.

Berlarut-larutnya konflik Kamboja hanya akan memantapkan kekuasaan Heng Samrin yang didukung Vietnam, dan makin kuatnya ketergantungan Vietnam pada Uni Soviet. Di lain pihak ASEAN secara tidak langsung makin mendukung politik Cina karena faktor Khmer Merah melalui Muangthai. Dan kebijaksanaan ASEAN didukung pula oleh Amerika Serikat. Dengan prospek ini, ZOPFAN akan makin jauh dari jangkauan, dan Indonesia akan makin berada dalam posisi yang sulit. Hal ini menunjukkan bahwa apa yang ditetapkan Indonesia dalam pelaksanaan politik luar negeri untuk ikut menciptakan perdamaian kawasan melalui forum kerjasama regional ternyata tidak mudah dilakukan, karena adanya perbedaan-perbedaan, khususnya dalam hal kepentingan dan persepsi keamanan masing-masing negara anggota.