

Politik Luar Negeri Indonesia Terhadap Timur Tengah dan Afrika

Kirdi DIPOYUDO

Dalam rangka usaha mewujudkan tujuan-tujuan nasionalnya, Indonesia berusaha menjalin hubungan baik dan bekerjasama dengan bangsa-bangsa lain sebagai sesama warga umat manusia baik secara bilateral maupun regional dan global atas dasar kemerdekaan, persamaan, saling menghormati dan tidak mencampuri urusan dalam negeri pihak-pihak lain.

Itu juga dilakukan oleh Indonesia dalam politik luar negerinya terhadap Timur Tengah dan Afrika. Sejarahnya dapat dibedakan dalam dua periode, yaitu dari tahun 1945 sampai 1965 dan dari tahun 1965 sampai sekarang. Dalam kurun waktu itu, politik luar negeri Indonesia mengalami pergeseran-pergeseran karena iklim politiknya dan kebutuhan-kebutuhannya berbeda. Kalau dalam periode yang pertama politik luar negeri Indonesia sangat aktif, dalam periode berikutnya ia mula-mula "low profile."

Politik luar negeri Indonesia terhadap Timur Tengah dan Afrika dalam periode 1945-1965 berkembang dalam beberapa tahap sesuai dengan keadaan dan kebutuhan nasional kita. Pada tahap pertama fokusnya ialah membela kemerdekaan Indonesia dan dalam rangka itu mencari pengakuan serta dukungan dari negara-negara Timur Tengah dan Afrika.

Diplomasi ini dirintis oleh para mahasiswa Indonesia di Mesir, Irak dan Arab Saudi yang di negeri masing-masing membentuk panitia-panitia pembela kemerdekaan Indonesia.¹ Bulan Oktober 1945 panitia-panitia itu mengadakan

¹Mengenai diplomasi ini lihat Muhammad Zein Hasan, "Hubungan Indonesia - Mesir dan negara-negara Liga Arab, dalam *Sekitar Perjanjian Persahabatan Indonesia-Mesir Tahun 1947* (Jakarta: Panitia Peringatan HUT ke-32 Perjanjian Persahabatan Indonesia-Mesir, 1978), hal. 26-34. Penulis adalah bekas Ketua Panitia Pusat Pembela Kemerdekaan Indonesia di Timur Tengah.

tidak dapat dilakukan dalam jangka waktu yang singkat. Proses itu bisa dilaksanakan kalau tidak ada suatu interaksi antara gerakan separatis OPM dan PNG. Jadi PNG diharapkan akan memberikan suatu bentuk kerjasama yang lebih erat atas pengaturan masalah perbatasan seperti yang tercantum dalam Artikel 7 Perjanjian Dasar Perbatasan tahun 1973, suatu kerjasama operasi militer Indonesia-PNG untuk menekan gerakan separatis seperti yang dilakukan oleh Indonesia dan Malaysia di Serawak. Jadi Indonesia melihat masalah perbatasan/OPM dari segi formal dan militer.

Kemerdekaan PNG, terutama sekali setelah pemilihan umum bulan Juni/ Juli tahun 1977 mempengaruhi pandangan terhadap Indonesia. Pemilu tahun 1977 membawa anggota parlemen yang lebih nasionalis dari anggota sebelumnya.³⁷ Kalau anggota parlemen sebelumnya cukup menutup mata terhadap masalah pengungsi dan kampanye militer Indonesia terhadap OPM, sebaliknya parlemen yang baru secara terang-terangan mendesak Pemerintah PNG membantu "saudara-saudara Melanesia" mereka yang menyeberang perbatasan dalam perjuangannya melawan Indonesia. Dan mereka menginterpretasikan kampanye militer (hot pursuit) terhadap OPM sebagai pelanggaran integritas dari teritorial PNG.

Timbulnya perasaan solidaritas Melanesia di PNG setelah Pemilu tahun 1977, sangat mempengaruhi Pemerintah Somare. Kampanye koalisi PPP-Pangu sejak lima tahun terakhir (1972-1975), telah berhasil mempertahankan suatu stabilitas nasional. Kalau Pemerintah Somare terlibat secara langsung menekan OPM, maka keuntungan-keuntungan yang telah dicapai dari stabilitas itu akan berakhir. Jadi meskipun PM Somare berhasil meyakinkan Indonesia dalam kunjungannya ke Jakarta pada tahun 1976, dia harus memperhitungkan juga tekanan-tekanan dan suara-suara dari pihak oposisi dan parlemen. Oleh karena itu tampaknya sulit bagi Indonesia dan PNG mencari kesepakatan dalam menekan pergerakan OPM secara terbuka.

Kemenangan Partai Koalisi yang dipimpin oleh Sir Julius Chan pada tahun 1980 mengubah dasar filsafat "universalisme" kebijakan luar negeri PNG sebelumnya, menjadi lebih terarah. Dasar politik luar negeri yang baru -- keterlibatan selektif, menempatkan PNG lebih independen dalam politik dan keamanan.³⁸ Rezim yang baru berusaha supaya hubungan dengan Indonesia lebih didasarkan pada suatu kerjasama yang konstruktif daripada terfokus pada masalah perbatasan.

³⁷Ralph R. Premdas, "Papua New Guinea in 1977: Elections and Relations with Indonesia," *Asian Survey*, Vol. XVIII, No. 1 (Januari 1978), hal. 59 dan 66.

³⁸Lihat Donald E. Weatherbee, "Papua New Guinea's Foreign Policy: A Bridge to Indonesian Shores," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 4, No. 3 (Desember 1982), hal. 335-337.

katkan perkembangan ekonomi negara-negara anggotanya. Kebetulan sejak tahun 1973, Selandia Baru mengalami krisis ekonomi. Hal itu membawa pengaruh di dalam negeri seperti inflasi, pengangguran dan pemogokan-pemogokan. Strategi Pemerintah Selandia Baru pada waktu itu adalah untuk menyehatkan ekonominya. Dalam usahanya itu, Selandia Baru berusaha mencari pasaran-pasaran baru di luar negeri untuk eksportnya. Untuk itu perhatian Selandia Baru lebih tertuju kepada negara-negara ASEAN.

Perkembangan yang lebih penting lagi dalam hubungan bilateral kedua negara adalah kunjungan Presiden Soeharto ke Selandia Baru pada tahun 1972. Kunjungan itu mempunyai arti tertentu dalam menjalin hubungan kedua negara menghadapi perkembangan dunia internasional pada waktu itu. Pendekatan Amerika Serikat terhadap Cina secara tidak langsung menggeser kekuatan di dunia. Dalam mengadakan pendekatan itu pihak Amerika Serikat tampaknya tidak mengadakan konsultasi dengan negara-negara sekutunya di selatan.³¹ Apakah Amerika Serikat bertujuan untuk melakukannya atau tidak, sikap itu menunjukkan bahwa Australia maupun Selandia Baru kurang mempunyai arti penting bagi Amerika Serikat. Pendekatan hubungan Amerika Serikat terhadap Cina itu dalam arti lain cenderung membuat Selandia Baru semakin terasing. Kunjungan Presiden Soeharto itu ditujukan untuk menarik Selandia Baru agar lebih berpaling ke Asia Tenggara dalam menghadapi pergeseran perimbangan kekuatan karena pendekatan Amerika Serikat-Cina tersebut. Dampak hasil kunjungan itu tercermin dalam sikap Selandia Baru yang secara de facto mengakui penggabungan Timor Timur ke dalam wilayah Indonesia.³²

Kemenangan Partai Buruh di bawah PM David Lange membawa perubahan dalam politik luar negeri Selandia Baru. Pemerintah Buruh lebih menekankan pada masalah ekonomi daripada pertahanan.³³ Dengan demikian kebijakan luar negeri dan kebijakan perdagangan saling tidak dapat dipisahkan. Kebijakan itu menunjukkan bahwa Selandia Baru tidak terikat lagi dalam menentukan kebijakan luar negerinya. Hal itu merupakan suatu prospek yang cerah bagi peningkatan hubungan dengan Indonesia. Karena sejak Selandia Baru tidak lagi melihat Asia Tenggara sebagai sumber ancaman dan Indonesia bukan batu pijakan Cina untuk melakukan ekspansinya ke selatan, Indonesia merupakan suatu kawasan penting bagi Selandia Baru.

³¹J. Soedjati Djiwandono, "President Soeharto's Visit to Australia, New Zealand, and the Philippines," *Analisa*, Vol. I, No. 2 (1972), hal. 1.

³²Steve Hoadley, "New Zealand between ASEAN and Indochina," *New Zealand International Review* (Januari/Februari 1980).

³³David Lange, "Trade and Foreign Policy: A Labour Perspective," *New Zealand International Review*, Vol. IX, No. 5 (September/Oktober 1984), hal. 2-3.

itu terungkap dengan keberhasilan Hayden melalui komisi partai bidang urusan luar negeri menghasilkan suatu resolusi yang mengakui penggabungan Timor Timur dengan Indonesia melalui pemungutan suara 55 berbanding 43.²⁷ Dengan demikian keputusan itu menjadi kebijakan Partai Buruh. Kekalahan kelompok sayap kiri di Konperensi Nasional itu mempermudah Pemerintah Partai Buruh untuk menyelesaikan masalah pengintegrasian Timor Timur secara bilateral dengan pihak Indonesia. Pernyataan PM Robert Hawke yang mengakui kekuasaan kedaulatan Indonesia atas Timor Timur di hadapan Televisi Indonesia pada pertengahan bulan Agustus 1985 yang kemudian dipertegas lagi di Parlemen Australia pada tanggal 22 Agustus merupakan realisasi kebijakan bertetangga baik dengan Indonesia.

Kesimpulan

Dari uraian-uraian di atas, maka disimpulkan bahwa hubungan Indonesia dengan Australia telah mengalami kesulitan-kesulitan sejak tahun 1950. Kesulitan-kesulitan itu disebabkan adanya suatu perbedaan persepsi politik dan keamanan yang mengakibatkan terjadinya benturan-benturan kepentingan antara kedua negara, terutama dalam kasus Irian Barat dan Konfrontasi Malaysia. Tetapi terdapat indikasi adanya pendekatan dari pihak Australia untuk mengubah posisinya semula terhadap Indonesia sejak tahun 1959. Pendekatan sepihak itu kemudian berkembang menjadi pendekatan timbal-balik sejak Indonesia meninggalkan politik konfrontasinya pada pertengahan tahun 1960-an. Tampaknya Australia mulai mengerti bahwa pendekatannya yang didasarkan pada khayalan kemegahan (*delusions of grandeur*) terhadap Indonesia dalam tahun-tahun 1950-an perlu ditinggalkan dan hubungan kedua negara perlu dipertahankan. Faktor-faktor itulah yang telah menyelamatkan hubungan kedua negara selama 40 tahun ini.

SELANDIA BARU

Hubungan Indonesia dengan Selandia Baru pada mulanya dapat dikatakan relatif tidak begitu penting. Kalau Australia pada pertengahan tahun 1940-an aktif mendukung status quo kemerdekaan Indonesia, sebaliknya Selandia Baru lebih bersikap pasif. Persepsi politik Selandia Baru terhadap sentimen-sentimen perkembangan revolusi komunis di Asia dan bahaya kuning membuatnya lebih kaku dalam mengikuti perkembangan di Indonesia. Pemerintah Selandia Baru lebih mengidentikkan kepentingannya dengan kepentingan negara-negara Barat.²⁸

²⁷Jacqueline Rees, "Saving Hawke's Bacon," *FEER*, 26 Juli 1984, hal. 34.

²⁸Michael Stenson, "The Origins and Significance of 'Forward Defence' in Asia," *New Zealand in World Affairs*, Vol. 1 (1977), hal. 185.

telah memainkan peranan penting dalam diplomasi Australia terhadap Indonesia perlu ditinjau kembali.

Perubahan kebijakan itu disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, hubungan erat yang telah dikembangkan oleh Whitlam banyak mendapat sorotan dan kritik dari kelompok kiri, terutama kelompok Partai Buruh. Kelompok oposisi itu mendesak supaya Pemerintah Australia menjauhkan diri dari rezim yang sedang berkuasa di Indonesia.²³ *Kedua*, Pemerintah Frazer sedang dalam masa transisi. Dihadapkan pada dua keadaan itu, Frazer tidak mempunyai pilihan lain kecuali mengancam intervensi militer Indonesia ke Timor Timur, dan mendukung resolusi PBB. Tampaknya itu hanya merupakan suatu kamufase politik Frazer terhadap Indonesia. Ketika pemerintahan sementara Frazer berhasil mempertahankan posisinya di pemerintahan dan menguasai mayoritas suara di parlemen pada bulan Desember 1977, kritik-kritik terhadap Indonesia menjadi berkurang. Keadaan itu digunakan oleh Pemerintah Frazer untuk mengakui integrasi Timor Timur dengan Indonesia pada tanggal 21 Januari 1978. Dengan demikian kebijakan menjaga jarak yang diterapkan oleh pemerintahan Partai Liberal itu selain untuk memperkuat posisinya di dalam pemerintahan juga untuk memperlemah kritik-kritik yang ditujukan ke Indonesia. Dengan demikian kebijakan Partai Liberal adalah identik dengan kebijakan Partai Buruh sebelumnya.

Penyelesaian Masalah Timor Timur di Bawah Pemerintah Partai Buruh

Ketika Partai Buruh berhasil memenangkan pemilihan umum dalam bulan Maret 1983, Pemerintah Robert Hawke mewarisi dari pemerintah Partai Liberal sebelumnya, suatu kebijakan yang mengakui integrasi Timor Timur dengan Indonesia. Hal itu bertentangan dengan program Partai Buruh yang menuntut supaya Pemerintah Hawke mendesak Indonesia untuk melakukan suatu penentuan nasib sendiri bagi rakyat Timor Timur, mengurangi bantuan militer sampai pasukan Indonesia ditarik dari Timor Timur dan mengubah sikap Australia terhadap masalah Timor Timur di PBB.²⁴ Program Partai Buruh yang keras itu menimbulkan masalah pelik bagi Pemerintah Australia dan Indonesia.

Bagi Pemerintah Buruh masalah utama adalah bagaimana politik status quo yang telah disahkan oleh Partai Liberal bisa dipertahankan supaya hubungan dengan Indonesia tetap baik. Kesulitannya adalah bahwa fraksi sayap kanan Hawke berada dalam posisi minoritas. Jadi tugas Hawke adalah

²³J.A.C. Mackie, "Australia's Relations with Indonesia: Principles and Policies-II," *The Australian Outlook*, Vol. 28, No. 1 (April 1974), hal. 169.

²⁴"Hawkish Over Timor But Dovish on Cambodia," *FEER*, 17 Maret 1983, hal. 12.

tidak mempunyai dasar untuk mensahkan persepsi mereka tersebut. Baru ketika Azahari mulai pemberontakannya pada tanggal 8 Desember 1962, Indonesia mempunyai suatu dalih yang masuk akal menuduh Malaysia sebagai suatu persekutuan Nekolim dan mendukung usaha-usaha Brunei untuk merdeka. Jadi pemberontakan Brunei merupakan suatu kasus-belli konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia.

Sikap Indonesia yang berbalik menentang pembentukan Federasi Malaysia itu mendapat tanggapan keras dari Australia. Hal itu terungkap dalam pernyataan Perdana Menteri Menzies pada tanggal 25 September 1963 bahwa Australia akan mempertahankan Malaysia kalau negara itu diserang dari luar.¹⁶ Keterlibatan Australia menentang Indonesia dalam konfrontasi Malaysia itu tidak terlepas dari persepsi ancamannya yang klasik seperti dalam kasus Irian Barat. Kalau dalam kasus Irian Barat ancaman terhadap Australia akan datang dari utara ke selatan, dalam kasus Malaysia ancaman itu mulai dari selatan ke utara. Negara pertama yang akan menjadi korban Indonesia adalah Singapura, dan menyusul kemudian Malaysia. Jadi persepsi ancaman itu didasarkan pada teori domino yang terbalik. Meskipun persepsi ancaman itu sangat bersifat akademis, Australia mempunyai dasar yang cukup kuat untuk terlibat dalam kasus konfrontasi Malaysia itu. Pertama, Australia adalah negara anggota Persemakmuran Bersama, dan sangat terikat dalam kebijakan Pemerintah Inggris. Kedua, sejak tahun 1959 Australia telah menandatangani suatu Perjanjian Pertahanan dengan Inggris dan Malaysia. Keterikatan Australia itu diperkuat lagi dengan masuknya dalam perjanjian pertahanan Inggris-Malaysia bulan September 1963.

Dalam kasus konfrontasi itu tampak adanya kecenderungan Australia untuk bersikap lebih moderat dalam menentang Indonesia. Di sini Australia harus menimbang antara kewajibannya mendukung Malaysia sebagai sekutunya, dan mempertahankan hubungan baik dengan Indonesia. Kecenderungan itu terlihat dalam sikap dan pernyataan yang ditujukan kepada Indonesia dalam bentuk yang tidak provokatif dan keras.¹⁷ Tetapi Australia memutuskan untuk menggelar pasukannya guna melindungi wilayah Malaysia, terutama di Kalimantan, dan meningkatkan anggaran pertahanan militernya.¹⁸ Dengan demikian Australia menunjukkan bahwa ia tidak ragu-ragu mendukung sekutunya, namun pada saat yang sama menjaga supaya hubungannya dengan Indonesia tidak rusak. Diperkirakan sikap itu telah menyelamatkan kedua negara dari konfrontasi terbuka di Malaysia dan Kalimantan.

¹⁶Alan Renouf, *The Frightened*, hal. 436.

¹⁷Lihat pernyataan Barwick seperti dikutip oleh Alan Renouf dalam *The Frightened*, hal. 437.

¹⁸I.A.A. Agung, *The Twenty Years*, hal. 497 dan 504.

Australia di dalam pertikaian itu sebagai pemain utama yang mungkin mengubah status Irian Barat.⁸

Untuk melemahkan dukungan Australia terhadap Belanda itu, maka Indonesia mulai mengadakan pendekatan dengan mengundang Menteri Luar Negeri Casey ke Jakarta pada bulan November 1955. Dalam pernyataan bersama yang dikeluarkan oleh kedua pemerintah itu tercermin bahwa Australia menginginkan diadakannya suatu penyelesaian damai terhadap kasus Irian Barat.⁹ Ini berarti bahwa pemerintah Partai Liberal cenderung menganut kembali kebijakan yang pernah dijalankan oleh Partai Buruh di bawah Perdana Menteri Chifley. Yang lebih penting lagi adalah bahwa pernyataan itu mencerminkan penyimpangan sikap Australia terhadap posisinya mengenai Irian Barat di PBB, dan dukungannya terhadap Belanda. Tetapi pertemuan tersebut yang diperkirakan berhasil mengubah kebijakan Australia ternyata gagal dengan ditandatanganinya peningkatan kerjasama pengaturan wilayah administratif Irian oleh Australia dan Belanda pada tanggal 6 November 1957. Secara eksplisit Australia menunjukkan bahwa Irian Barat adalah bukan bagian dari wilayah Indonesia.

Tindakan Australia itu ditafsirkan oleh Indonesia sebagai langkah kolaborasi Australia-Belanda untuk menggagalkan perdebatan Irian Barat di PBB, dan menyimpulkan Australia-Belanda telah menandatangani suatu persetujuan militer. Dihadapkan kepada situasi itu Indonesia mulai meningkatkan politik keras bagi penyelesaian kasus Irian Barat. Dengan kembalinya Indonesia ke Undang-Undang Dasar 1945, dan diterapkannya sistem Demokrasi Terpimpin dalam tahun 1959, Pemerintah Indonesia lebih leluasa menyelesaikan kasus Irian Barat. Hal itu terungkap dengan dianutnya politik konfrontasi terhadap Belanda pada bulan Juli 1959. Perkembangan di Indonesia itu tampaknya mendorong Perdana Menteri Menzies dalam bulan Desember mengunjungi Indonesia untuk menjajaki posisi Indonesia dalam masalah Irian Barat, dan untuk mencapai suatu pengertian meningkatkan hubungan kedua negara. Meskipun kunjungan Menzies itu tidak bisa diharapkan menggeser politiknya mendukung Belanda, ia berguna dalam mencari saling pengertian antara kedua negara.¹⁰ Lagipula kunjungan itu merupakan dukungan Australia terhadap pernyataan bersama Casey-Subandrio bulan Februari 1959, bahwa Australia tidak akan menentang persetujuan secara damai yang dicapai

⁸Lihat Breazly seperti yang dikutip oleh E.G. Whitlam, "Indonesia and Australia: Political Aspects," J.A.C. Mackie (ed.), *Indonesia: The Making of A Nation* (Canberra: RSoPS The Australian National University, 1980), hal. 756.

⁹Alan Renouf, *op. cit.*, hal. 413.

¹⁰I.A.A. Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy 1945-1965* (The Hague: Mouton & Co., 1973), hal. 29.

nya yang sangat menentang penjajahan. Sebaliknya mendesak Belanda keluar dari Indonesia diperkirakan akan menimbulkan situasi tidak stabil di kawasan ini, sehingga dampaknya akan mempengaruhi keamanan Australia. Jadi antara tahun-tahun 1945 dan 1949, perbedaan-perbedaan pendapat dalam Partai Buruh berkisar antara pro dan kontra-Indonesia. Kesulitan Partai Buruh itu untuk sementara dapat diatasi dengan ditandatanganinya Perjanjian Linggarjati dalam tahun 1947, karena secara de facto Belanda sudah mengakui kedaulatan Indonesia. Dengan demikian Australia tidak perlu lagi menentukan pilihannya mendukung atau tidak kebijakan Indonesia.

Harapan Australia untuk dapat terlepas dari pertikaian Indonesia dengan Belanda ternyata lenyap dengan dilancarkannya aksi polisional Belanda pertama dalam tahun itu juga. Tindakan Belanda menggagalkan Perjanjian Linggarjati itu menempatkan kembali Partai Buruh pada dilemanya yang semula. Karena dihadapkan pada situasi itu, maka Partai Buruh tidak mempunyai pilihan lain kecuali mendukung Indonesia.³ Indonesia berhasil menghimbau Australia untuk membawa masalah pertikaiannya dengan Belanda ke PBB. Hal itu terungkap dari tindakan Australia mendesak PBB mendukung wakil Indonesia berpartisipasi dalam Dewan Keamanan sebagai suatu partai yang sedang bertikai dengan mengesampingkan pertentangan mengenai pengakuan terhadap Indonesia.⁴ Sikap positif Australia terhadap Indonesia dalam tahun 1947 dan setelahnya itu mencerminkan perhatiannya yang dalam atas perkembangan di Indonesia. Kebijaksanaan itu adalah perpaduan antara prinsip menjaga keamanan Australia, dan prinsip kebijakan bertetangga baik.

Konfrontasi Irian Barat

Hubungan baik antara Indonesia dan Australia yang dibina dari tahun 1947 sampai dengan tahun 1949 segera mengalami perubahan pada awal tahun 1950-an karena kasus Irian Barat. Baik Indonesia maupun Australia melihat Irian Barat dari segi politik dan keamanan yang berbeda. Persepsi Indonesia adalah sederhana bahwa Irian Barat bagian dari wilayahnya, dan harus dikembalikan dengan segera, Indonesia merasa tidak sepenuhnya merdeka selama Irian Barat masih dikuasi oleh Belanda. Semakin berlangsungnya kekuasaan Belanda di pulau itu, memperkuat ketakutan Indonesia pada ancaman langsung Belanda terhadap kemerdekaan, keamanan, dan kesatuan-nya. Oleh karena itu, perjuangan Irian Barat merupakan suatu kelanjutan dari revolusi nasional Indonesia menentang kolonialisme dari wilayahnya. Di sam-

³Hilman Adil, "Beberapa Segi Politik Bertetangga Baik Antara Indonesia dan Australia," *Prisma*, September 1977, hal. 21.

⁴Dr. H. Roeslan Abdulgani, "The United Nations Revisited," *Three Public Lectures of Dr. H. Roeslan Abdulgani in Australia 1972* (Jakarta: Yayasan Idayu, 1974) hal. 5.

Oleh karena itu untuk mengatasi kesulitan ini, Indonesia mungkin harus mampu mengambil inisiatif diplomasi yang dapat menghimbau ASEAN, khususnya Muangthai untuk menerima gagasan penyelesaian politik masalah Kamboja yang lebih realistis yang dapat diterima Vietnam. Inisiatif yang bersifat bilateral mungkin justru dapat mendorong ASEAN untuk menyelesaikan Konflik Kamboja, dan bukan sebaliknya, terancamnya kesatuan ASEAN.

Selain itu, Indonesia menunjukkan inisiatif diplomasi aktif dengan mengadakan Konperensi Menteri-menteri Luar Negeri Asia di Jakarta untuk membahas masalah Kamboja yang dihadiri oleh 11 negara.¹⁵ Indonesia ikut menjadi keanggotaan ICCS (International Commission for Control and Supervision) di Vietnam.

Tetapi diplomasi yang paling menonjol dan menjadi tonggak dari politik luar negeri Indonesia ialah terbentuknya ASEAN pada tanggal 8 Agustus 1967. Pembentukan ini merupakan realisasi lanjut dari apa yang ditetapkan dalam politik luar negeri Indonesia pada masa ini. Latar belakang pembentukan sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari pengalaman 'konfrontasi' Indonesia terhadap Malaysia yang dapat menimbulkan rasa kekhawatiran dan kecurigaan negara-negara tetangga lainnya di Asia Tenggara terhadap Indonesia. Pembentukan ASEAN yang beranggotakan negara-negara Asia Tenggara sebagai suatu wadah kerjasama regional di kawasan ini diharapkan dapat melenyapkan rasa kekhawatiran tersebut dan sebaliknya dapat menggalang kerjasama ekonomi, sosial, dan budaya, di antara mereka yang pada akhirnya diharapkan dapat menciptakan suatu kawasan Asia Tenggara yang aman, stabil, dan damai.¹⁶

Oleh karena itu tidak mengherankan jika ASEAN menjadi prioritas dari politik luar negeri Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari petunjuk Presiden Soeharto mengenai pelaksanaan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 pada tanggal 11 April 1973 yang antara lain menyatakan: (1) memperkuat dan mempererat kerjasama antara negara-negara dalam lingkungan ASEAN; (2) memperkuat persahabatan dan memberi isi yang lebih nyata terhadap hubungan bertetangga baik dengan tetangga Indonesia; (3) mengembangkan setiap unsur dan kesempatan untuk memperoleh perdamaian dan stabilitas di wilayah Asia Tenggara.¹⁷ Selanjutnya dalam GBHN tahun 1978-1983 dan GBHN tahun 1983-1988, ASEAN ditetapkan sebagai prioritas dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia.

Sejauh ini hasil yang dicapai oleh ASEAN cukup memuaskan. Konsultasi-konsultasi dalam bidang politik yang menyangkut masalah bilateral maupun multilateral negara-negara ASEAN berguna untuk menghindari pertentangan diantara mereka karena adanya perbedaan kepentingan nasional masing-masing negara. Sedangkan yang menyangkut stabilitas dan perdamaian

¹⁵Uraian lebih luas lihat Djiwandono, "Indonesia's Relations," hal. 160.

¹⁶Uraian lebih jelas mengenai pertimbangan-pertimbangan ASEAN, lihat Djiwandono, "The Political and Security Aspects of ASEAN," *Indonesian Quarterly*, Vol. XI, No. 3, July 1983, hal. 20-22.

¹⁷Suli Sulaeman, *Politik Luar Negeri Bebas Aktif Republik Indonesia* (Jakarta: Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 1973), hal. 3.

Indonesia mengumumkan Dwikora (Dwi Komando Rakyat) untuk melakukan apa yang disebutnya sebagai pengganyangan Malaysia. Tindakan ini didukung Cina. Cina memberi bantuan uang US\$50 juta kepada Indonesia.⁹ Keberhasilan Indonesia dengan Trikora (Tri Komando Rakyat) dalam perjuangan Irian Barat yang dibebaskan pada tanggal 1 Oktober 1962, ingin diterapkan Indonesia dalam menghadapi Malaysia dengan Dwikoranya. Tetapi berbeda dengan Irian Barat, Indonesia telah gagal mencegah terbentuknya Malaysia. Malaysia tetap menjadi kenyataan. Dan ketika Malaysia diterima menjadi anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB, Indonesia memutuskan keluar dari organisasi ini pada tanggal 7 Januari 1965.

Perubahan politik luar negeri Indonesia di atas tercermin pula dalam hubungannya dengan India yang sebenarnya telah mulai memburuk sejak tahun 1959 karena faktor Cina. Sebelumnya kedua negara mempunyai hubungan yang erat dengan Cina, tetapi akibat penerobosan Cina masuk ke wilayah India dalam usaha penumpasan pemberontakan di Tibet, hubungan India dengan Cina memburuk. Sebaliknya Indonesia makin dekat dengan Cina. Pada bulan Januari 1961, Menteri Luar Negeri Cina, Marshall Chen berkunjung ke Jakarta dan kedua negara menandatangani perjanjian persahabatan dan persetujuan kebudayaan. Baik dalam konperensi Non-Aligned I di Beograd (1961) maupun II di Kairo (1964) Indonesia dan Cina makin akrab dalam usaha melaksanakan konsep baru Soekarno tentang Oldefos (Old Established Forces) dan Nefos (New Emerging Forces). Sikap Indonesia yang tidak mengecam Cina dalam sengketa perbatasan dengan India telah mengecewakan India. Demikian pula dukungan Indonesia terhadap Pakistan dalam pertentangan India-Pakistan mengenai soal Kashmir (1965) makin mempertajam hubungan kedua negara. Presiden Soekarno dan Presiden Ayub Khan telah menandatangani Komunike Bersama yang mendukung Pakistan dalam soal Kashmir.¹⁰

Sikap konfrontatif Indonesia makin membawanya ke dalam rangkulan Cina dalam usaha mewujudkan Nefos. Untuk ini Indonesia makin melangkah jauh dengan gagasannya ingin mengadakan Conefo (Conference of the New Emerging Forces) yang akan dibiayai Cina dan direncanakan pada tahun 1966. Dalam usaha ini Indonesia didukung oleh negara-negara yang dekat dengan Cina, yaitu Kamboja, Vietnam Utara, dan Korea Utara, sehingga dikenal apa yang dinamakan Poros Jakarta-Phnom Penh-Peking-Pyongyang.¹¹ Tetapi rencana ini tidak pernah terlaksana karena tergesernya kepemimpinan Soekarno.

⁹Mackie, *Konfrontasi*, hal. 288.

¹⁰Asis Kumar Majumdar, *Southeast Asia*, hal. 26-27, 74, 83-84; Ida Agung Anak Gde Agung, *Twenty Years*, hal. 512-518.

¹¹Mackie, *Konfrontasi*, hal. 288.

nya sebagai pengamat ke Konperensi Jenewa 1954, untuk mendukung tercapainya penyelesaian damai masalah tersebut. Persahabatan kedua negara ini makin didukung oleh pandangan yang sama mengenai Cina. Baik Indonesia maupun India ingin membawa Cina dari politik isolasinya ke dalam lingkungan Asia. Latar belakang pandangan inilah yang menyebabkan Cina diundang dalam KAA.⁴

Gagasan Indonesia untuk mengadakan KAA tidak dapat dilepaskan dari tujuan diplomasinya untuk mendapat dukungan terhadap perjuangan Irian Barat. Gagasan ini diajukan dalam Konperensi Kolombo yang diadakan oleh lima negara yang kemudian dikenal dengan "negara-negara Kolombo" (Indonesia, India, Srilangka, Birma dan Pakistan) pada tanggal 24-28 April 1954 di Kolombo. Dalam konperensi negara-negara Kolombo di Bogor (Konperensi Bogor) tanggal 28-29 Desember 1954 dikeluarkan keputusan yang menyetujui diadakannya KAA tersebut. Melalui konperensi ini, Indonesia berhasil mendapat dukungan dari bangsa-bangsa Asia-Afrika bagi tuntutan terhadap Irian Barat.

Tetapi keberhasilan Indonesia dalam KAA tidak meningkatkan solidaritas negara-negara Asia Tenggara, karena timbul perbedaan yang terbuka antara negara-negara yang bersekutu dengan Barat, yaitu Muangthai dan Filipina dengan pendukungnya Vietnam Selatan di satu pihak, dan negara-negara yang tidak memihak, yaitu Indonesia dan Birma yang didukung Vietnam Utara, Kamboja dan Laos.⁵ Hubungan Indonesia dengan ketiga negara secara bilateral belum terbina, walaupun Indonesia telah mendukung kemerdekaan mereka dalam Konperensi Jenewa 1954. Ketiga negara ini masih disibukkan oleh pergolakan yang terus berlangsung di kawasan Indocina.

Berbeda dengan ketiga negara ini, Indonesia telah menunjukkan diplomasi inisiatif dengan dikirimnya Mr. Ahmad Subardjo (menteri luar negeri pertama dalam Kabinet Soekarno 1945), ke Pilipina sebagai reaksi diadakannya Konperensi Baguio (Mei 1950). Konperensi ini bertujuan untuk membentuk lembaga yang akan menjadi badan kerjasama regional bangsa-bangsa Asia yang anti-komunis dan pro-Barat. Indonesia menentang ini, karena lembaga seperti ini tidak sesuai dengan politik luar negeri yang bebas dan aktif. Dalam tahun-tahun berikutnya, hubungan kedua negara tetap tegang dan tidak menjadi baik walaupun Presiden Soekarno telah berkunjung ke Manila tahun 1952, dan Presiden Quirino mengadakan kunjungan balasan ke Jakarta tahun 1953,

⁴Ida Agung Anak Gde Agung, *Twenty Years*, hal. 193, 507-510.

⁵J. Soedjati Djiwandono, "Indonesia's Relations with Other Southeast Asian Countries," dalam *Southeast Asia in Transition*, diedit oleh Jae Kyu Park dan Melvin Gurtov (Seoul: The Institute for Far Eastern Studies, 1977), hal. 154.