

Indonesia, Asia Tenggara dan Selatan

Asnani USMAN*

Hubungan Indonesia dengan negara-negara tetangganya di kawasan Asia Selatan dan Tenggara telah dirintis sejak perjuangan kemerdekaan. Dalam tahun-tahun pertama setelah proklamasi kemerdekaan (1945-1947), diplomasi Indonesia terutama dipusatkan untuk mencari simpati dan dukungan dunia internasional terhadap perjuangannya, termasuk negara-negara tetangga. Pada tanggal 12 April 1946 tindakan Indonesia mengirim 500 ribu ton beras ke India untuk membantu bahaya kelaparan di negara ini telah mendapat sambutan hangat dan merintis hubungan baik kedua negara.¹

Sementara itu, negara-negara tetangga Indonesia seperti India, Pakistan, dan Birma memperoleh kemerdekaannya dari Inggris. Dengan negara-negara inilah yang pertama kalinya Indonesia merintis hubungan diplomatik untuk mencapai tujuan di atas. Pada tanggal 1 April 1947, Perdana Menteri Sjahrir berkunjung ke New Delhi, dan kemudian setelah itu mengirimkan wakil-wakilnya ke India dan Pakistan. Dari ketiga negara inilah Indonesia mendapat dukungan tidak saja secara material dan moral, tetapi juga dalam bidang diplomasi. Untuk membantu perjuangan fisik Indonesia, India telah mengirimkan makanan, obat-obatan, dan pakaian. Seluruh Radio India mengadakan program siaran radio khusus mengenai perjuangan Indonesia, sehingga kasusnya dikenal dunia luar. Pada tanggal 30 Juli 1947, India (bersama Australia) mengajukan persoalan Indonesia kepada Dewan Keamanan PBB dan meminta diadakan tindakan segera karena dilakukannya apa yang dinamakan "aksi polisional" yang pertama tanggal 20 Juli 1947. Demikian

*Staf CSIS

¹Departemen Luar Negeri, *Dua Puluh Lima Tahun Departemen Luar Negeri 1945-1970* (Jakarta: Kawal, 1971), hal. 73.

untuk menciptakan suatu kawasan yang tertib, sehingga suatu kerjasama di bidang lain seperti di bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan dapat dilakukan. Tetapi bagi Indonesia tujuan yang paling penting adalah untuk menunjukkan kepada negara-negara tetangga bahwa kebijakan konfrontasi yang sebelumnya dilakukan oleh Pemerintah Soekarno, sudah ditanggalkan.

Gagasan ini ditanggapi secara positif oleh negara-negara tetangganya, sehingga pada tanggal 8 Agustus 1967 secara resmi berdirilah sebuah organisasi regional baru, *ASEAN* yang beranggotakan Indonesia, Malaysia, Muangthai, Filipina dan Singapura. Di dalam ASEAN ini Indonesia tampak tidak lagi memainkan peranan yang sangat aktif, tetapi lebih berhati-hati untuk menghindarkan kecurigaan negara-negara anggota lain. Perhatian lebih ditujukan kepada usaha memecahkan konflik yang ada di kawasan. Sebagai contoh, pada suatu pertemuan yang diadakan di Jakarta bulan Oktober 1968, Indonesia berhasil mendinginkan ketegangan antara Malaysia dan Filipina mengenai masalah Sabah.²⁶

Niat Indonesia memperbaiki hubungan dengan negara-negara tetangga ini mendapat tanggapan positif dari negara-negara lain. Ini penting karena Indonesia pada waktu itu membutuhkan bantuan ekonomi dari negara-negara lain untuk memulai pembangunan ekonominya. Suatu tanggapan positif memang kemudian diperoleh. Dalam pertemuan di Tokyo bulan September 1966 Indonesia berhasil meyakinkan negara-negara kreditor mengenai penundaan pembayaran hutang-hutang Indonesia. Di samping itu dalam pertemuan itu bahkan telah dirintis pertemuan-pertemuan untuk mendapatkan kredit-kredit baru. Sebagai hasilnya terbentuklah apa yang disebut IGGI (Inter Governmental Group for Indonesia) yang beranggotakan Indonesia, Amerika Serikat, Australia, Belgia, Jepang, Jerman Barat, Inggris, Italia, Kanada, Belanda, Perancis, IBRD, IMF, ADB, IDA dan Austria, Denmark, Norwegia, Selandia Baru dan Swiss sebagai peninjau, di Paris bulan Desember 1966. Dalam pertemuan Paris ini negara-negara donor di atas menerima permintaan Indonesia untuk menunda pembayaran kembali hutang-hutang lama yang pada waktu itu mencapai jumlah sekitar US\$1,2 milyar. Di samping itu mereka juga sepakat untuk memberikan kredit-kredit baru.²⁷

ASEAN sendiri tidak dapat dipungkiri telah menciptakan suatu situasi kawasan yang aman dan tertib, kecuali kawasan Asia Tenggara daratan. Masalah Kampuchea, misalnya, merupakan masalah politik dan keamanan yang belum berhasil dipecahkan. Di samping itu kerjasama ekonomi ASEAN sampai sekarang juga belum menunjukkan kemajuan. Banyak usaha memang

²⁶*Ibid.*, hal. 124.

²⁷*Politik Luar Negeri Republik Indonesia* (Litbang Politik, Departemen Luar Negeri Indonesia, 1985), hal. 34.

sionalisme Filipina yang menentang imperialisme. Pemerintah Macapagal dipuji Indonesia sebagai Pemerintah Filipina pertama yang berani mencela pendapat bahwa Filipina hanya bisa maju dan berkembang dengan bantuan Barat.

Untuk menghilangkan kesalahpengertian mengenai pembentukan Malaysia, Tengku Abdul Rahman, Perdana Menteri Malaya, mengadakan kunjungan ke Filipina pada bulan April 1963, untuk pembicaraan dengan Presiden Macapagal. Hasil pertemuan itu adalah sebuah komunike bersama yang mengusulkan diadakannya suatu pertemuan tiga negara (Indonesia, Malaya, dan Filipina) guna memecahkan masalah dan menghilangkan salah pengertian yang ada, sehingga suatu hubungan yang harmonis dan kerjasama antara ketiga negara dapat ditingkatkan. Usul ini ternyata ditanggapi secara positif oleh Presiden Soekarno dan pada tanggal 23 Mei 1963 ia bertemu dengan Macapagal di Manila dalam perjalanannya ke Tokyo. Seminggu kemudian ia bertemu dengan Abdul Rahman di Tokyo. Hasilnya yang terutama adalah ketiganya setuju untuk mengadakan suatu Pertemuan Tingkat Menteri di Manila tanggal 7 Juni 1963. Pertemuan Menteri yang dihadiri oleh Menlu Subandrio, Wakil PM Tun Abdul Razak, dan Wakil Presiden Palaez, menelurkan suatu persetujuan yang disebut Persetujuan Manila, yang isinya terutama adalah: (1) usulan Filipina untuk membentuk suatu organisasi longgar antara Indonesia, Malaysia dan Filipina yang akan disebut *Maphilindo*; (2) disepakati bahwa kalau rakyat Serawak dan Kalimantan Utara menghendaki bergabung ke dalam Federasi Malaysia, maka kedua wilayah ini harus dimasukkan. Tetapi hal ini tidak berarti klaim Filipina atas Sabah diabaikan. Masalah ini dapat dipecahkan melalui perundingan atau cara damai lainnya. Pada penutupan Pertemuan Manila itu suatu KTT tiga negara disepakati diadakan pada akhir Juli 1963 untuk membicarakan langkah-langkah pelaksanaan persetujuan. Bagi Indonesia pembentukan *Maphilindo* ini dianggap suatu kemenangan diplomasi. Dengan pembentukan organisasi ini Indonesia akan bisa mempengaruhi kedua negara tetangganya itu.²⁰

Tetapi *Maphilindo* itu ternyata tidak bertahan lama. Setelah Malaysia memproklamasikan pembentukannya pada tanggal 16 September 1963, Indonesia dan Filipina menolak untuk mengakuinya. Bahkan pada tanggal 25 September 1963 Presiden Soekarno melontarkan kebijakan konfrontasi terhadap Malaysia. Pada bulan November 1963 Pemerintah Indonesia mengeluarkan sebuah peraturan baru yang menghentikan semua kegiatan perdagangan dengan Malaysia dan menyita semua harta milik negara itu.²¹

²⁰*Ibid.*, hal. 475.

²¹*Ibid.*, hal. 490.

perundingan untuk meredakan ketegangan. Tetapi usaha kelima pemimpin itu gagal karena tidak memenuhi kuorum.¹³ Hal ini mendorong Tito merintis jalan ke arah pengorganisasian desakan-desakan kepada kedua negara adikuasa itu di luar forum PBB.¹⁴ Usaha ini akhirnya terwujud dengan terlaksananya Konperensi Tingkat Tinggi Non-Blok I di Beograd bulan September 1961.

Memang setelah Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, peranan Presiden dalam kebijakan luar negeri bertambah menonjol. Presiden Soekarno sejak dekrit itu merupakan penyusun utama kebijakan luar negeri Indonesia. Demikian pula dalam diplomasi multilateral. Gagalnya Indonesia (yang didukung oleh Cina) untuk mengadakan Konperensi Asia-Afrika ke-2 rupanya tidak begitu dirisaukan oleh Pemerintah Indonesia karena pada waktu itu masalah dalam negeri lebih mendapat perhatian. Tetapi yang jelas Indonesia masih tetap berusaha mencari dukungan di forum internasional untuk kepentingan penyatuan Irian Barat. Oleh karena itu di PBB Indonesia terus membina hubungan dengan negara-negara Asia dan Afrika.

Dengan diterimanya suatu resolusi mengenai hubungan yang damai dan bertetangga baik di antara negara-negara pada tanggal 14 Desember 1957, ide non-blok semakin populer di kalangan anggota PBB,¹⁵ sehingga ide Tito yang kemudian didukung oleh Naser, Soekarno, Nkrumah dan akhirnya Nehru, untuk mengadakan Konperensi Tingkat Tinggi Non-Blok I dengan mudah mendapat dukungan dari banyak negara anggota PBB, khususnya negara-negara Asia dan Afrika.

Tetapi rupanya sejak Presiden Soekarno berpidato di depan Sidang Umum PBB pada tanggal 30 September 1960 dengan judul pidato "To Build the World Anew," sasaran politik luar negeri Indonesia lebih ambisius, yaitu membangun suatu dunia baru. Menurut Soekarno sasaran ini hanya dapat dicapai dengan suatu perjuangan yang keras. Meskipun dalam pidatonya itu, Soekarno tidak melepaskan prinsip Non-Blok dan hidup berdampingan secara damai, dia menekankan untuk membangun kekuatan negara-negara yang baru merdeka dalam usaha membangun suatu dunia baru itu *konfrontasi* diperlukan. Jadi dukungan Soekarno pada ide Tito itu terutama untuk mencari forum yang cocok di mana dia dapat melontarkan konsep barunya itu.¹⁶

¹³*Ibid.*, hal. 244.

¹⁴Roeslan Abdulgani, *Sejarah, Cita-cita dan Pengaruhnya Konperensi Asia-Afrika Bandung* (Jakarta: Idayu, 1975), hal. 24.

¹⁵Gde Agung, *Indonesia's Foreign Policy*, hal. 317.

¹⁶*Ibid.*, hal. 319.

menentukan di PBB. Perkembangan ini dimanfaatkan oleh Ali Sastroamidjojo untuk mencari penyelesaian mengenai masalah Irian Barat. Di samping terus mengusahakan penyelesaian secara bilateral dengan Belanda, ia mulai melontarkan isu Irian Barat ini di forum PBB untuk mempengaruhi pendapat umum internasional.⁷

Usaha Ali Sastroamidjojo itu didukung oleh Presiden Soekarno. Dalam pidatonya pada peringatan Hari Kemerdekaan 17 Agustus 1954, ia antara lain menyatakan bahwa Pemerintah Indonesia telah meminta kepada PBB untuk memasukkan masalah Irian Barat ini ke dalam agenda pembicaraan. Pernyataan ini dilaksanakan oleh Duta Besar Indonesia untuk PBB, Mr. Sudjarwo Tjondronegoro, yang mendesak PBB untuk mencantumkan isu Irian Barat ke dalam agenda pembicaraan Sidang Umum PBB ke-9. Usaha Indonesia ini tidak mengalami kesulitan. Usul Indonesia itu diterima dengan suara 39 memihak, 11 menentang dan 10 suara abstain. Dukungan itu diperoleh dari negara-negara Asia-Afrika dan Amerika Latin. Sementara itu Venezuela, Kolumbia, Dominika dan Peru serta Amerika Serikat, Kanada, Cina, Ethiopia, Eslandia dan Selandia Baru abstain. Sedangkan semua negara Eropa Barat, kecuali Yunani, menentang. Tidak seperti Amerika Serikat yang berusaha bersikap netral, Uni Soviet dan negara-negara sekutunya mendukung usaha Indonesia itu, meskipun pada waktu itu Indonesia belum membuka hubungan diplomatik dengan Uni Soviet.⁸

Diplomasi multilateral yang ditempuh oleh Indonesia untuk menyatukan wilayah Irian Barat itu tidak berhenti pada forum PBB saja. Ketika hadir dalam Pertemuan Kolombo akhir April 1954, PM Ali Sastroamidjojo mengusulkan kepada Perdana Menteri Birma, Srilangka, India dan Pakistan untuk mengadakan suatu konperensi negara-negara Asia-Afrika yang menjadi anggota PBB. Pada mulanya usul Ali ini masih diragukan oleh PM India, Jawaharlal Nehru, dan U Nu dari Birma, tetapi pada Pertemuan Bogor yang diselenggarakan pada bulan Desember 1954, kelimanya setuju dan undangan tidak saja ditujukan kepada negara-negara Asia-Afrika yang menjadi anggota PBB, tetapi juga diundang negara-negara Asia-Afrika lainnya seperti Kamboja, Jepang, Yordania, Libia, Nepal, Vietnam Utara, RRC dan beberapa gerakan perjuangan kemerdekaan dari Afrika.⁹ Akhirnya Konperensi Asia-Afrika itu berhasil diselenggarakan di Bandung akhir April 1955. Konperensi menyetujui sebuah resolusi yang mendukung klaim Indonesia atas Irian Barat dan akan memihak pada Indonesia di dalam Sidang Umum PBB dalam pem-

⁷*Ibid.*, hal. 102.

⁸*Ibid.*, hal. 104-107.

⁹George McTurman Kahin, *The Asian-African Conference, Bandung, Indonesia, April 1955* (Ithaca: Cornell University Press, 1956), hal. 2.

Sesuai dengan sasaran yang hendak dicapai oleh kebijakan luar negeri di atas, kegiatan diplomasi multilateral pertama yang dilakukan adalah perundingan Indonesia-Belanda di Linggarjati yang melibatkan Inggris sebagai penengah. Perundingan ini pada tanggal 25 Maret 1947 menghasilkan suatu persetujuan yang terkenal dengan Persetujuan Linggarjati. Tetapi rupanya persetujuan itu dilanggar oleh pihak Belanda, yang pada tanggal 17 Juli 1947 melaksanakan aksi militernya yang pertama di Indonesia. Melihat tingkah laku Belanda ini, Sutan Sjahrir pergi ke India menemui PM Nehru. Dengan bantuan India ini, konflik Indonesia-Belanda berhasil dibawa ke PBB. Bersama-sama dengan Australia, India berhasil membawa masalah ini ke sidang Dewan Keamanan pada tanggal 1 Agustus 1947. Berkat usaha kedua negara itu, suatu resolusi yang mengusulkan gencatan senjata diterima. Ini merupakan suatu kemenangan bagi Indonesia. Sejak itu konflik antara Indonesia dan Belanda tidak lagi semata-mata konflik antara kedua negara, tetapi sudah merupakan suatu masalah internasional yang dibahas di forum tertinggi dunia, PBB.³

Gencatan senjata yang telah disepakati ini kemudian dilanggar oleh pasukan Belanda di Indonesia, sehingga pada tanggal 14 Agustus 1947, Dewan Keamanan PBB kembali bersidang untuk membahas masalah itu. Pada kesempatan itu, Sutan Sjahrir diperkenankan berbicara di Dewan Keamanan sebagai wakil Indonesia. Di sana dia menekankan agar suatu komite pengawas dibentuk.⁴ Pada tanggal 25 Agustus 1947 lembaga itu mengeluarkan dua resolusi, yaitu: (1) resolusi yang diusulkan oleh Cina dan Australia mengenai penempatan perwakilan dari negara-negara anggota komite (Amerika Serikat, Perancis, Belgia, Inggris, dan Cina) di Jakarta untuk mengawasi pelaksanaan gencatan senjata; (2) resolusi yang diusulkan oleh Amerika Serikat mengenai pembentukan Komisi Jasa Baik (Good Offices Committee - GOC) untuk membantu penyelesaian sengketa secara damai sesuai dengan Resolusi 1 Agustus 1947.⁵

Diterimanya dua resolusi itu melahirkan suatu Komite Jasa Baik PBB. Komite ini terdiri dari wakil Australia (yang dipilih oleh Indonesia), wakil Belgia (yang dipilih oleh Belanda) dan wakil Amerika Serikat (yang dipilih oleh dua anggota komite lainnya), dan terkenal dengan sebutan Komisi Tiga Negara (KTN). Komisi ini kemudian berubah menjadi Komisi PBB untuk Indonesia (UNCI). Andil komisi ini dalam mencari penyelesaian konflik

³*Ibid.*, hal. 33.

⁴George McTurman Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia: A History* (Ithaca: Cornell University Press, 1952), hal. 216.

⁵Alistor M. Taylor, *Indonesian Independence and the United Nations* (London: Stevens & Sons, 1960), hal. 11.

telah ditolak, demikian pula dalam tahun 1952 usaha untuk membawa ke arah aliansi dengan yang lainnya juga gagal. Indonesia juga menolak SEATO dalam dasawarsa 1950-an dan usul Soviet tentang Keamanan Kolektif Asia yang dikemukakan pada tahun 1969 sebagai usaha untuk mencapai dan memelihara stabilitas dan keamanan regional. Bahkan ketika Presiden Soekarno dalam politik luar negerinya menjadi begitu dekat dengan RRC, secara formal Indonesia waktu itu masih dapat dipersoalkan apakah Indonesia melakukan aliansi dengan RRC. Politik luar negeri Pemerintah Orde Baru juga tidak terjerumus dalam persekutuan seperti itu.

tahun 1970 itu menambah kesulitan lainnya, yaitu untuk mendapatkan pinjaman baru dari negara-negara sosialis. Selain itu Indonesia tampaknya juga merasa kurang puas terhadap kualitas bantuan ekonomi dari mereka, terutama kalau hal ini dibandingkan dengan bantuan dari Barat dan Jepang. Di lain pihak, negara-negara Barat dan Jepang tampak lebih tanggap terhadap kesulitan ekonomi yang dihadapi oleh Indonesia sehingga dalam tahun 1966 itu juga mereka membentuk suatu konsorsium, IGGI, untuk secara bersama-sama membantu Indonesia keluar dari kesulitannya itu, yang terwujud dalam jumlah bantuan dan pinjaman secara besar-besaran kepada Indonesia untuk tahun-tahun berikutnya.¹⁸

Dari segi politik, meskipun bervariasi antara satu dengan lainnya, di negara-negara blok Timur terdapat sejumlah pelarian tokoh-tokoh PKI yang mendapat perlakuan sebagai suara resmi PKI yang telah dibubarkan.¹⁹ Tokoh-tokoh PKI itu juga mendapatkan fasilitas-fasilitas dari mereka untuk menyalurkan sikapnya yang sangat anti-Pemerintah Indonesia sejak Orde Baru tampil, termasuk publikasi dalam media negara-negara sosialis, termasuk RRC, setidak-tidaknya hingga sekitar pertengahan dasawarsa 1970-an. Hal ini tentu berpengaruh terhadap hubungan politik antara Indonesia dan negara-negara sosialis itu. Sedangkan di pihak Barat, sikap mereka pada umumnya adalah mendukung pemerintahan yang menggantikan Presiden Soekarno sejak tahun 1966 itu. Indonesia sendiri dalam politik internasional sejak saat itu memberikan titik beratnya kepada kawasan Asia Tenggara, yang kemudian tercermin dalam ASEAN. Bahkan politik luar negeri Indonesia kemudian diberi cap sebagai "low profile," sedangkan sikap "bebas"-nya tetap dipertahankan.

Titik berat pada bidang ekonomi dan adanya suatu pemerintahan yang relatif stabil untuk jangka panjang ternyata memang berhasil mengatasi krisis ekonomi Indonesia, bahkan secara makro pertumbuhan ekonomi selama dasawarsa 1970-an hingga permulaan 1980-an cukup tinggi sehingga Indonesia keluar dari status negara termiskin ke menengah. Dari segi hubungan luar negeri Indonesia, khususnya dilihat dari perspektif ekonomi, andil negara-negara Barat dan Jepang, melalui perdagangan dan penanaman modal serta bantuan luar negeri, sangat menonjol sedangkan dari negara-negara sosialis sangat kecil. Tetapi harus diingat pula bahwa terjadinya pertumbuhan ekonomi yang tinggi selama dasawarsa yang lalu hingga awal 1980-an sama sekali tidak dapat dilepaskan dari andil minyak bumi yang dalam kurun waktu itu mengalami

¹⁸*Ibid.*, Bab 6.

¹⁹Ikuti misalnya Justus M. van der Kroef, "Indonesia" dalam *Yearbook on International Communist Affairs 1975* (hal. 332-346); *Yearbook on International Communist Affairs 1977* (hal. 293-303); dan *Yearbook on International Communist Affairs 1978* (hal. 250-256), semuanya diedit oleh Richard F. Staar (Stanford: Hoover Institution Press).

pembentukan Federasi Malaysia sebagai suatu pertanda yang jelas bagi adanya maksud-maksud negara-negara imperialis untuk membangun suatu jaringan rezim-rezim anti-komunis di Asia Tenggara. Hal ini merupakan suatu alasan yang kuat bagi Cina untuk bekerjasama dengan setiap kekuatan yang melawan pembentukan Federasi Malaysia; dan ini ditemukan di Indonesia yang diwakili dalam diri Presiden Soekarno.

Konsekuensi dari politik demikian itu adalah memburuknya hubungan Indonesia dengan negara-negara Barat dan juga dengan Uni Soviet. Sikap Indonesia yang sangat mencurigai pembentukan Federasi Malaysia dalam konteks pelestarian kolonialisme mengakibatkan Indonesia secara diametral berhadapan dengan Barat. Tetapi memburuknya hubungan Indonesia dengan Barat itu bukan semata-mata karena politik konfrontasinya terhadap Malaysia tetapi juga karena dalam melaksanakan politik konfrontasi itu Indonesia terperangkap ke dalam strategi "front persatuan" yang ditempuh RRC dalam menghadapi konfrontasi Timur-Barat, khususnya dalam melawan Amerika Serikat dan Uni Soviet. Terjadinya "persekutuan" itulah yang tampaknya makin mempercepat memburuknya hubungan Indonesia dengan blok Barat. Pada gilirannya hubungan buruk dengan Barat itu dan politik konfrontasi terhadap Malaysia mengakibatkan kesulitan ekonomi di dalam negeri Indonesia semakin besar: Sementara sumber-sumber ekonomi di dalam negeri sangat terbatas sekali, bantuan ekonomi dari blok Timur ternyata tidak mudah didapat sedangkan pintu dari Barat hampir-hampir tertutup rapat sedangkan RRC sama-sama tidak mempunya dalam bidang ini.

Dalam kaitan ini kiranya konstelasi politik di dalam negeri perlu mendapatkan perhatian. Setelah berlakunya kembali UUD 1945, makin terlihat bahwa politik Indonesia semakin didominasi oleh Presiden Soekarno, PKI dan Angkatan Bersenjata, khususnya Angkatan Darat. Sejak semula PKI merupakan proponen yang paling vokal dalam menyuarakan politik anti-Malaysia, yang kemudian mendapatkan dukungan dari Presiden Soekarno.¹⁶ Kalangan Angkatan Darat kemudian juga menyusul dengan politik anti-Malaysia sebab jika mereka tidak melakukan hal itu mereka akan terpojok dalam kampanye anti-kolonialisme dengan konsekuensi PKI dengan dukungan Presiden Soekarno akan makin menguasai medan politik Indonesia, baik dalam politik dalam negeri maupun luar negeri. Di dalam negeri, Angkatan Darat merupakan kekuatan anti-komunis (PKI) dan dalam politik luar negeri mereka makin

sia, Agung, *Twenty Years*, Bab 16; J.A.C. Mackie, *Konfrontasi: The Indonesia-Malaysia Dispute 1963-1966* (Oxford University Press for Australian Institute of International Affairs, 1974), Bab VI; dan John O. Sutter "Two Faces of Konfrontasi: 'Crush Malaysia' and the GESTAPU," *Asian Survey* (Oktober 1966), hal. 523-546.

¹⁶Agung, *Twenty Years* dan Mackie, *Konfrontasi*, seperti pada catatan kaki no. 15.

Setelah pertengahan dasawarsa 1950-an hubungan Indonesia dengan Barat, khususnya dengan Amerika Serikat, lebih memburuk lagi terutama selama terjadinya pemberontakan-pemberontakan regional tahun 1957-1958 di berbagai daerah Indonesia. Sikap Amerika Serikat yang cenderung untuk lebih memihak kepada para pemberontak dan dalam masalah Irian Barat merupakan salah satu sebab utama memburuknya hubungan tersebut.⁸ Tambahan lagi pada waktu itu Indonesia menghadapi kesulitan yang cukup besar untuk mendapatkan bantuan militer dan ekonomi dari Amerika Serikat. Akibatnya adalah, untuk memenuhi kebutuhannya itu, Indonesia mencarinya dari sumber-sumber lain, yaitu dari negara-negara sosialis (seperti Uni Soviet, Polandia, Cekoslowakia, dan juga Yugoslavia). Situasi politik dan ekonomi dalam negeri pada waktu itu memang sangat sulit karena tidak adanya kesinambungan program pemerintah sendiri akibat seringnya terjadinya pergantian kabinet.

Menghadapi situasi yang suram itu, dengan mendapatkan dukungan dari berbagai kalangan, Presiden Soekarno memberlakukan kembali UUD 1945. Setelah pemberontakan-pemberontakan regional dapat diatasi, perhatian politik luar negeri Indonesia makin lebih dicurahkan untuk perjuangannya merebut kembali Irian Barat. Sejak tahun 1958, setelah menghadapi berbagai kesulitan dengan Barat (baca Amerika Serikat), Indonesia telah merampungkan berbagai persetujuan bantuan ekonomi dan militer dengan negara-negara blok Timur dan non-blok.⁹ Dengan mulai berdatangnya bantuan militer itu pada permulaan dasawarsa 1960-an perjuangan Indonesia untuk merebut Irian Barat makin ditingkatkan, termasuk dengan ancaman untuk mempergunakan kekerasan, yang ternyata kemudian berhasil.

Perjuangan Indonesia untuk merebut kembali Irian Barat dari Belanda ini ternyata secara cepat dimanfaatkan oleh Uni Soviet untuk mencoba menanamkan pengaruhnya yang lebih besar atas Indonesia dengan menuruti permintaan Indonesia yang dikecewakan oleh pihak Barat. Sebagai gambaran, sejak tahun 1958 hingga 1965 perundingan-perundingan antara Indonesia dengan berbagai negara sosialis telah membuahkan persetujuan dan realisasi bantuan militer dan ekonomi sekitar 1,4 milyar dollar, sebagian besar dicapai sebelum masalah Irian Barat terselesaikan.¹⁰ Sedangkan dari negara-negara Barat dalam periode yang sama Indonesia hanya mendapatkan bantuan

⁸Ikuti juga Howard Palfrey Jones, *Indonesia: The Possible Dream* (Singapore: Mas Aju (Singapore) Pte., Ltd., 1973), Bab 5, 6 dan 7.

⁹*Ibid.*, hal. 121-128.

¹⁰Mengenai data bantuan tersebut, lihat *ibid.*, Weinstein, *Dilemma of Dependence* hal. 367; dan David Mozingo, *Chinese Policy Toward Indonesia 1949-1967* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1976), hal. 180-191.

Sedangkan dari negara-negara blok Sosialis belum banyak yang dapat diharapkan. Selain sebagian besar, kalau tidak semua, negara-negara blok ini sangat menderita kerusakan selama Perang Dunia II, sikap Uni Soviet setelah Peristiwa Madiun terhadap Indonesia menjadi keras, seperti terlihat dalam pengakuan kedaulatan dari Uni Soviet baru terjadi setelah sebulan perjanjian ditandatangani antara Indonesia dan Belanda, tertinggal oleh negara-negara Barat. Setelah Peristiwa Madiun, Partai Komunis Cina juga bersikap sangat kritis terhadap Indonesia. Hubungan diplomatik antara Indonesia dan Uni Soviet bahkan baru terselenggara pada tahun 1954. Sedangkan RRC lebih banyak membawa sikap revolusionernya dalam berhubungan dengan Indonesia.

Sedangkan dengan Amerika Serikat Indonesia dapat langsung melakukan perundingan-perundingan untuk bantuan ekonomi itu. Sebagai gambaran pada tahun 1950 itu juga telah tercapai kesepakatan antara Indonesia dan Amerika Serikat untuk suatu pinjaman dari Bank Ekspor-Import Amerika Serikat sebesar 100 juta dollar. Selain itu Amerika Serikat juga bersedia menjual persenjataan ringan senilai US\$5 juta kepada Indonesia.⁶

Setelah kegagalan kaum kiri untuk membawa politik luar negeri Indonesia memihak blok Timur pada tahun 1948, yang kemudian disusul oleh Peristiwa Madiun, pada awal dasawarsa 1950-an terdapat usaha-usaha untuk membawa politik luar negeri Indonesia lebih dekat kepada Amerika Serikat. Hal ini tampak dari adanya persetujuan secara diam-diam antara Menlu Achmad Subardjo dan Duta Besar Amerika Serikat di Jakarta mengenai ikatan bantuan militer, yang terkenal dengan nama Mutual Security Act (MSA), pada tahun 1952. Akan tetapi usaha untuk lebih mengikatkan diri kepada Barat ini gagal oleh karena sebagian besar elite politik waktu itu melihat tindakan Subardjo sebagai penyimpangan dari prinsip politik luar negeri Indonesia yang tidak ingin mengikatkan diri kepada salah satu pihak. Peristiwa tersebut mengakibatkan jatuhnya pemerintahan Kabinet Sukiman. Sebagai latar belakang lainnya dari usaha yang gagal itu, pada tahun 1951 pemerintah melakukan penahanan-penahanan terhadap para pemimpin PKI.

Namun meskipun terdapat usaha-usaha penyimpangan seperti itu, pada dasarnya Indonesia tetap berusaha untuk tidak terjerumus ke dalam pertentangan Timur-Barat. Usaha-usaha itu antara lain ditunjukkan melalui pembukaan hubungan diplomatik dengan RRC pada tahun 1950; di PBB dalam menanggapi masalah Korea Indonesia memilih jalan damai sebagai jalan penyelesaian yang terbaik; dan Indonesia menolak desakan-desakan Amerika Serikat untuk mengakui rezim Bao Dai di Vietnam tetapi juga menolak

⁶Agung, *Twenty Years*, Bab 5; Weinstein, *Dilemma of Dependence*, hal. 206-212.

masuk ke dalam blok Barat dan Timur tidak dilatarbelakangi oleh kontroversi di antara kedua kubu tersebut tetapi oleh kepentingan seperti disebutkan di atas.¹

Pada waktu tentara Sekutu datang ke Indonesia, di bawah komando Inggris, mereka tidak dilihat terutama sebagai kekuatan Barat yang berusaha menanamkan kembali atau melebarkan pengaruhnya atas Indonesia, tetapi sebagai tentara Sekutu yang memenangkan peperangan yang betugas melucuti tentara Jepang. Sedangkan Amerika Serikat dilihat terutama sebagai pemenang dalam Perang Dunia II dan keluar sebagai negara besar yang paling menonjol, baik secara politik, ekonomi, maupun militer, di kawasan Pasifik.² Karena posisinya yang demikian itu Amerika Serikat diharapkan akan cenderung untuk memihak Indonesia dalam konflik Indonesia-Belanda. Harapan demikian itu didasarkan pada anggapan bahwa Amerika Serikat adalah suatu negara yang timbul sebagai akibat dari perjuangan melawan penjajahan/kolonialisme. Dengan perkataan lain, revolusi Indonesia adalah senada dengan revolusi Amerika Serikat sendiri.

Dalam perkembangannya ternyata politik luar negeri Indonesia harus menghadapi kenyataan yang semakin nampak berkembang dalam kancah internasional dan mempunyai gema dalam politik nasional, yaitu konflik Timur Barat. Hidupnya berbagai macam aliran politik secara bebas di Indonesia mempengaruhi gagasan-gagasan yang berkembang di kalangan elite politik Indonesia mengenai situasi internasional yang sedang berkembang itu yang dikaitkan dengan kepentingan-kepentingan utama Indonesia. Salah satu dari gagasan-gagasan tersebut adalah penentuan sikap Indonesia dalam perjuangannya untuk mempertahankan kemerdekaan dan melawan kembalinya penjajah di tengah-tengah berkembangnya konflik Timur-Barat. Terdapat tuntutan-tuntutan agar dalam menghadapi situasi yang demikian itu Indonesia menentukan pilihannya dengan memihak kepada salah satu blok. Tuntutan ini menjadi semakin jelas pada tahun 1948 ketika Front Demokrasi Rakyat yang didominasi kaum komunis secara terang-terangan mendesak pemerintah agar Indonesia memihak kepada Uni Soviet karena Uni Soviet dipandang sebagai pendukung dan pemimpin dalam perjuangan melawan imperialisme dan kolonialisme. Hingga saat itu meskipun Amerika Serikat secara *de facto* telah mengakui Indonesia sikap dasarnya masih dapat disebut sebagai ambivalen dalam menghadapi perjuangan Indonesia melawan Belanda: di satu pihak bersimpati pada perjuangan Indonesia, di lain pihak membantu Belanda melalui

¹Lihat misalnya, Ide Anak Agung Gde. Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy 1945-1965* (The Hague: Mouton & Co., 1973), Bab 2 dan Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy* (London: George Allen & Unwin for the Royal Institute of International Affairs, 1983) hal. 1-19.

²Pendapat Sutan Sjahrir sebagaimana dikutip oleh Leifer, *ibid.*, hal. 8-9.

dengan negara-negara komunis khususnya Uni Soviet dan termasuk RRC, dan sebagainya.

Secara potensial, seperti disinggung di atas, Indonesia pantas memainkan peranan yang aktif sebagai "middle power" kalau tidak malah negara besar, dan sesuai dengan politik luar negeri yang bebas dan aktif, agar dapat lebih besar menyumbangkan terciptanya ketertiban dan perdamaian kawasan dan dunia. Apakah telah tiba saatnya bagi Indonesia untuk sedikit demi sedikit meninggalkan sikap "low profile"-nya untuk digantikan dengan politik yang lebih "high profile," sulit dikatakan dengan kepastian.

Tetapi kiranya jelas, bahwa sebagai prinsip umum suatu politik luar negeri yang aktif, khususnya dalam memainkan peranan sebagai "middle power" atau negara besar, perlu didukung oleh ketahanan dan stabilitas nasional yang mantap dalam segala bidang, di samping kemampuan-kemampuan lain yang memadai, yang kesemuanya menjadi landasan intern kredibilitas bagi peranan semacam itu. Oleh karena tidak saja politik luar negeri yang bagaimanapun gaya dan "profile"-nya akan harus tetap mengabdikan pada kepentingan nasional, terutama pembangunan nasional sebagai prioritasnya pada dewasa ini, tetapi peranan semacam itu akan efektif jika ia sesuai dengan harapan, kepercayaan dan penerimaan negara-negara lain. Inilah dimensi ekstern dari kredibilitas yang diperlukan untuk mendukung peranan semacam itu.

Dengan kata lain, penerapan politik luar negeri bebas dan aktif bagaimanapun perlu tetap dilandasi oleh realisme dan pragmatisme. Ia memerlukan kesinambungan yang dinamis, dengan perubahan-perubahan yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan. Jika tidak, atau ia menghadapi kemungkinan menjadi beku, atau walaupun berubah sekedar memenuhi dan mengulangi siklus di masa lampau. Keduanya tidak memenuhi kepentingan nasional.

Tetapi keberhasilan perjuangan Irian Barat tampaknya telah membawa Indonesia pada waktu itu sangat jauh dalam sikap anti-imperialisme dan kolonialismenya. Sikap dasar itu pula yang dijadikan dalih untuk melakukan politik konfrontasinya terhadap Malaysia. Tetapi persahabatan Indonesia dengan RRC yang merupakan pendukung utama politik konfrontasi itu dan telah berselisih dengan Uni Soviet yang tidak begitu mendukung konfrontasi, tidak memberi hasil dalam strategi Indonesia menghadapi Malaysia sebagaimana perjuangan Irian Barat sebelumnya. Baik situasi pertentangan Timur-Barat maupun konflik Nefos-Oldefos yang diciptakannya sama sekali tidak membantu "perjuangan" Indonesia. Tampaknya tidak terlibatnya peranan Soviet dalam konfrontasi Indonesia telah membuat yang pertama tidak relevan dan yang kedua tidak berdaya.¹⁸

Meskipun demikian, kegagalan politik luar negeri Indonesia dalam politik konfrontasinya bukan ukuran penyelewengannya. Politik itu gagal karena tidak didasari oleh pemikiran yang realistis. Tetapi atas dasar pemikiran pokok di atas, yang telah membentuk persepsi tentang ancaman luar yang datang dari imperialisme, kolonialisme dan neo-kolonialisme terhadap keamanan nasional -- jadi persepsi tentang kepentingan nasional yang vital, terlepas dari salah atau benar -- politik konfrontasi adalah konsisten dengan persepsi dan dasar pemikiran itu.

V

Oleh karena itu sangat tepatlah kalau koreksi Orde Baru terhadap kegagalan -- yang mungkin lebih tepat dari "penyelewengan" -- politik luar negeri Orde Lama terutama didasari oleh realisme dan pragmatisme. Asas-asas anti-imperialisme dan kolonialisme, bebas dan aktif, serta persepsi tentang kepentingan nasional diberi isi dan dilaksanakan atas dasar realisme dan pragmatisme.

Atas dasar sikap realistis dan pragmatis bahwa politik yang aktif dalam bentuk konfrontasi dibalik menjadi politik yang aktif dalam bertetangga baik. Persepsi tentang ancaman dari luar terhadap keamanan dan stabilitas nasional maupun regional sangat berkaitan bukan saja dengan stabilitas dalam negeri tetapi juga dengan ada atau tidak adanya konflik dengan negara tetangga. Di sinilah letak arti strategis dari kerjasama regional dalam kerangka ASEAN yang telah diberi prioritas tinggi dalam politik luar negeri Indonesia di bawah Orde Baru.

¹⁸*Ibid.*

politik bebas dan aktif itu sendiri semakin menjadi tidak relevan dengan pemikiran-pemikiran yang berkembang dari sikap anti-imperialisme dan kolonialisme Indonesia (Bung Karno)¹⁴ yang demikian menjadi obsesi sehingga mendasari dan mengubah pandangan pokok tentang konstelasi politik dunia internasional.

Pemikiran-pemikiran itu dicetuskan oleh Presiden Soekarno pertama-tama dalam pidatonya di depan Sidang Umum PBB dalam bulan September 1960 yang berjudul "To Build the World Anew." Pemikiran-pemikiran itu ditegaskan lagi dalam bentuk yang lebih matang dalam pidato Presiden Soekarno pada Konperensi Non-Blok yang pertama di Belgrado dalam bulan September 1961 dan kemudian pada Konperensi Non-Blok Kedua di Kairo pada tahun 1964. Inti dari gagasan-gagasan Bung Karno adalah bahwa dunia terbagi atas kekuatan-kekuatan anti-imperialisme dan kolonialisme (the new emerging forces, atau Nefos) di satu pihak dan kekuatan-kekuatan imperialisme dan kolonialisme (the old established forces atau Oldefos) di lain pihak.

Dalam arti bahwa Indonesia bebas menentukan sikapnya sendiri dalam masalah-masalah internasional maupun terhadap bangsa-bangsa lain, politik luar negeri Indonesia pada waktu itu masih mengikuti asas bebas, sedang sifat aktifnya tidak usah diragukan lagi, meskipun dapat dipersoalkan apakah sikap aktif itu memang menuju perdamaian dan ketertiban dunia seperti dikehendaki oleh Pembukaan UUD 1945. Politik itu juga masih konsisten anti-imperialisme dan kolonialisme, kalau malah tidak berlebihan. Tetapi politik luar negeri yang secara historis lahir dan didasari oleh suatu pandangan tentang dunia yang didominasi oleh berkembangnya pertentangan Timur-Barat, politik luar negeri yang bebas dan aktif dalam pengertian itu sudah tidak lagi dilaksanakan. Politik itu tidak lagi relevan dengan pandangan tentang dunia yang didominasi oleh pertentangan antara apa yang dinamakan Nefos dan Oldefos.

Meskipun demikian politik bebas dan aktif dalam periode itu tidak pernah secara resmi dan eksplisit ditinggalkan. Secara nominal asas yang sama masih melandasi politik luar negeri Indonesia, tetapi secara substansial dan hakiki politik luar negeri bebas dan aktif telah ditinggalkan.¹⁵ Demikian pula secara resmi Indonesia masih terus menjadi anggota gerakan Non-Blok sebagai

¹⁴Bung Karno tampak memiliki faktor-faktor yang membuat pribadi seorang pemimpin mempunyai pengaruh besar dalam perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri. Untuk pembahasan tentang masalah ini lihat Margaret G. Hermann, "When Leader Personality Will Affect Foreign Policy: Some Propositions," dalam James N. Rosenau (ed.), *In Search of Global Patterns* (New York: The Free Press, 1976), hal. 326-333.

¹⁵Dalam arti secara resmi ditinggalkan melalui keputusan legislatif ataupun eksekutif. Tetapi dilaporkan bahwa secara khusus Presiden Soekarno membuang politik Non-Blok dalam pidato

Politik Luar Negeri yang bebas dan aktif, dalam arti kata bebas menetapkan pandangan dan sikap kita terhadap masalah-masalah internasional, bebas dalam arti lepas daripada ikatan-ikatan kekuatan-kekuatan raksasa dunia, yang secara ideologis bertentangan satu sama lain; Aktif dalam arti aktif dan positif memperjuangkan kebebasan dan kemerdekaan, aktif memperjuangkan ketertiban dunia dan aktif ikut-serta menciptakan keadilan sosial di dunia ini. ...

Politik Luar Negeri yang realistik dan pragmatis; realistik dalam arti selalu memperhatikan kenyataan-kenyataan yang ada dalam konstelasi dunia serta penentuan-penentuan kebijaksanaan sesuai dengan kenyataan-kenyataan itu; pragmatis dalam arti penentuan kebijaksanaan yang berguna dan bermanfaat bagi kepentingan nasional kita, dan bagi kepentingan umat manusia, tanpa meninggalkan aspek-aspek idil Bangsa Indonesia, moral Pancasila. ...¹²

Tetapi jika kita teliti, apa pun bentuk perubahan atau bahkan penyewengan yang terjadi dalam masa Orde Lama, kita akan lihat juga faktor kesinambungan dan bahkan konsistensi dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia pada waktu itu, sekurang-kurangnya dalam pengertian tertentu. Politik luar negeri setiap negara, sebagai prinsip umum, ditujukan untuk memenuhi kepentingan nasional. Oleh karena itu, sebenarnya pada dasarnya penegasan yang diberikan dalam Tap MPRS No. XII/1966 bahwa politik luar negeri harus diabdikan pada kepentingan nasional adalah sesuatu yang hambar atau usang. Penegasan semacam itu hanyalah berarti bahwa persepsi tentang kepentingan nasional ataupun prioritas kepentingan nasional yang perlu diubah. Ini dapat dilihat dalam ketentuan dalam Tap itu tentang pedoman perjuangan, yaitu pasal 4 ayat 4 yang berbunyi "Pelaksanaan dilakukan dengan keluwesan dalam pendekatan dan penanggulangan, sehingga pengarahannya harus untuk kepentingan Nasional terutama peng-ambeg-paramartaan kepentingan ekonomi rakyat."

Meskipun demikian, benar atau salah, atau dengan kata lain apakah orang sependapat atau tidak, atau suka atau tidak, Orde Lama mungkin memang mempunyai persepsi tentang kepentingan nasional atau prioritas kepentingan nasional yang pada waktu itu berbeda dan mengingat latar belakang kondisi dan situasi yang ada pada waktu itu dapat dimengerti. Mungkin dapat dikatakan bahwa asas anti-imperialisme dan kolonialisme¹³ politik luar negeri Indonesia menjadi semakin menonjol dan semakin kuat dalam dasawarsa pertama sesudah proklamasi kemerdekaan Indonesia terutama karena masalah Irian

¹²Pidato Kenegaraan, hal. 32-35.

¹³Asas anti-imperialisme dan kolonialisme ini masih ditegaskan dalam Tap MPRS No. XII/1966; Tap ini dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Tap MPR No. V/1973 karena telah tertampung dalam GBHN. Tetapi dalam GBHN asas itu hanya dinyatakan secara implisit, yaitu "lebih meningkatkan peranannya dalam membantu bangsa-bangsa yang sedang memperjuangkan kemerdekaannya. ..." Dalam GBHN-GBHN berikutnya asas itu tidak lagi disebut baik secara eksplisit ataupun implisit. Meskipun begitu Pembukaan UUD 1945 tetap mencerminkan asas anti-imperialisme dan kolonialisme.

Perjuangan kita harus diperjuangkan di atas dasar semboyan kita yang lama: Percaya akan diri sendiri dan berjuang atas kesanggupan kita sendiri. Ini tidak berarti bahwa kita tidak akan mengambil keuntungan daripada pergolakan politik internasional. Memang tiap-tiap politik untuk mencapai kedudukan negara yang kuat ialah mempergunakan pertentangan internasional yang ada itu untuk mencapai tujuan nasional sendiri”⁵

Tetapi kita lihat bahwa asas politik bebas-aktif dalam konteks internasional seperti itu mau tidak mau mengandung sikap ambivalen atau mendua. Di satu pihak politik itu dilandasi oleh kepercayaan pada diri sendiri, pada kekuatan sendiri. Ini bisa dimengerti dalam hal suatu negara yang baru saja memperoleh kemerdekaannya, apalagi melalui suatu perjuangan yang panjang dan penuh pengorbanan seperti Indonesia. Tetapi di lain pihak, negara yang baru saja merdeka menyadari kelemahannya. Oleh karenanya politik bebas-aktif itu juga dilandasi oleh keengganan untuk tidak terlibat dalam pertentangan internasional.

Juga sebagai negara yang baru saja merdeka Indonesia sangat sadar akan kemerdekaan nasionalnya dan peka terhadap penjajahan. Sebab itu politik luar negeri Indonesia pada dasarnya juga anti-kolonialisme, seperti tercermin dalam Pembukaan UUD 1945 yang mulai dengan kalimat ”Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, Penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.” Sebaliknya Indonesia menginginkan persahabatan dengan semua pihak dan bersamaan dengan itu berusaha mendapatkan bantuan yang menguntungkan kepentingannya dari pihak mana pun.

Demikianlah penjelasan lebih lanjut yang diberikan kemudian oleh Bung Hatta atas politik bebas-aktif Indonesia, yang antara lain pernah menulis bahwa tiga tujuan pertama politik luar negeri Indonesia adalah: (a) mempertahankan kemerdekaan rakyat dan menjaga keselamatan negara; (b) untuk mendapatkan dari luar negeri barang-barang keperluan sehari-hari yang diperlukan untuk meningkatkan taraf penghidupan rakyat...; dan (c) untuk mendapatkan perlengkapan pokok untuk membangun kembali apa yang telah hancur atau rusak, dan modal bagi industrialisasi, pembangunan dan mekanisasi sebagian pertanian.⁶ Dikatakan, bahwa politik bebas-aktif Indonesia ”mencegahnya dari permusuhan dengan salah satu pihak, melindungi diri dari kerugian atas kepentingannya sendiri sebagai akibat sikap memihak, dan memungkinkannya untuk bersahabat dengan segala bangsa atas dasar saling menghormati.”⁷

⁵Hatta, *Mendayung*, hal. 17-18.

⁶*Idem.*, ”Indonesia’s Foreign Policy,” *Foreign Affairs* (April 1953), hal. 441.

⁷*Ibid.*, hal. 445.

Meskipun demikian, kesinambungan dan perubahan itu sering kali sukar dipisahkan atau dibedakan. Dalam perubahan akan kita lihat juga kesinambungan dan dalam kesinambungan akan kita lihat perubahan. Lagipula, serangkaian kejadian mungkin kita lihat sebagai perubahan secara substansial dan prinsipial sedang dari segi lain dapat kita anggap sebagai suatu kesinambungan dari segi substansi dan prinsip, dan perubahan yang terjadi hanya sekedar yang menyangkut bentuk atau gaya pelaksanaan.

Politik luar negeri Indonesia pada awal dasawarsa 1950-an, misalnya, sering dilihat sebagai suatu politik luar negeri yang pro-Barat, khususnya di bawah pemerintahan Kabinet Hatta, Natsir, Sukiman, dan Wilopo. Kemudian di bawah Kabinet Ali yang pertama, politik luar negeri Indonesia menjadi kurang pro-Barat.² Di bawah pemerintahan Kabinet Burhanuddin, politik luar negeri Indonesia kembali agak pro-Barat, tetapi sejak Kabinet Ali Kedua politik luar negeri Indonesia menjadi semakin anti-Barat dan pro-Timur, khususnya blok Soviet, hingga awal dasawarsa 1960-an, bersamaan dengan perjuangan untuk memperoleh kembali Irian Jaya. Dengan dilancarkannya politik konfrontasi terhadap Malaysia, politik luar negeri Indonesia tetap anti-Barat, tetapi bersamaan dengan itu makin renggang pula hubungan Indonesia dengan blok Soviet dan semakin dekat dengan RRC, hingga jatuhnya Orde Lama pada pertengahan dasawarsa 1960-an.

Jika kita mempergunakan sikap dasar dari segi jarak hubungan dengan Timur dan Barat sebagai ukuran dan sebagai hakikat dari asas politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif, maka kita akan cenderung mengatakan bahwa dalam periode-periode di atas politik luar negeri kita lebih ditandai oleh perubahan-perubahan yang prinsipial daripada kesinambungan. Lebih serius lagi kita dapat mengatakan bahwa periode-periode itu ditandai oleh inkonsistensi, bahkan "penyelewengan." Tetapi jika kita memakai "kepentingan nasional" atau "persepsi tentang kepentingan nasional" atau lebih tepat lagi "persepsi tentang prioritas kepentingan nasional," pelaksanaan politik luar negeri dalam periode-periode yang sama itu didasari oleh kesinambungan meskipun dengan perubahan-perubahan yang menyangkut gaya atau hal-hal lain yang tidak bersifat hakiki atau prinsipial. Hal itu akan demikian lebih lebih jika kita memakai pengertian lain dari asas politik bebas dan aktif, tidak sekedar jarak hubungan dengan Barat dan Timur, sebagai ukuran.

Oleh karena itu penilaian kita tentang pelaksanaan politik luar negeri Indonesia terutama dari segi perubahan dan kesinambungan akan ditentukan

²Pandangan seperti misalnya dikemukakan dalam Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1962), hal. 384-394; lihat juga Russell H. Fifield, *The Diplomacy of Southeast Asia, 1945-1958* (New York: Harper, 1959), hal. 108-166.

pergeseran kalau tidak pasang dan surut. Hampir sejalan dengan tulisan-tulisan yang mendahuluinya, tulisan Asnani USMAN secara lebih terinci mengkaji proses terjadinya pergeseran ataupun pasang surutnya hubungan Indonesia dengan negara-negara yang berada di kawasan Asia Tenggara dan Selatan yang berjudul "Indonesia, Asia Tenggara dan Selatan."

Hubungan Indonesia dengan negara-negara yang berada di Pasifik Barat Daya yaitu Australia, Selandia Baru dan Papua Nugini dalam beberapa tahun terakhir ini semakin banyak menarik perhatian atau semakin tampil ke permukaan. Agar dapat lebih mengerti perkembangan hubungan Indonesia dengan ketiga negara ini Alfian MUTHALIB dalam tulisannya yang berjudul "Indonesia dan Pasifik Barat Daya: Selandia Baru dan Papua Nugini," menguraikan secara lebih terinci bagaimana hubungan Indonesia dengan negara-negara tersebut dan mencoba menjelaskan faktor-faktor utama yang mempengaruhi perkembangan tersebut.

Selama empat puluh tahun terakhir ini negara-negara yang berada di Afrika dan Timur Tengah mempunyai kaitan dengan Indonesia. Sehubungan dengan ini Kirdi DIPOYUDO dalam tulisannya yang berjudul "Politik Luar Negeri Indonesia Terhadap Timur Tengah dan Afrika," menganalisa politik luar negeri Indonesia dengan negara-negara tersebut. Dalam uraiannya penulis mencoba membagi sejarah hubungan dengan negara tersebut dalam dua kurun waktu dan selanjutnya berdasarkan penggolongan tersebut membahas perkembangan yang terjadi dengan mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Keenam tulisan dalam penerbitan kali ini belum mengkaji seluruh permasalahan politik luar negeri Indonesia selama empat puluh tahun terakhir ini. Namun dari tulisan-tulisan yang dikemukakan oleh para penulis semakin penting artinya yang dikemukakan oleh J. Soedjati Djiwandono, bahwa penerapan politik luar negeri bebas-aktif bagaimanapun perlu tetap dilandasi oleh realisme, pragmatisme dan memerlukan kesinambungan yang dinamis sesuai dengan keadaan dan kebutuhan. Dengan sikap seperti ini tentu Indonesia akan dapat mengarungi masa depan dengan baik.

Pengantar Redaksi

Pada tanggal 17 Agustus 1985 Indonesia sebagai negara merdeka genap berusia empat puluh tahun. Selama kurun waktu empat puluh tahun belakangan ini banyak perubahan telah terjadi yang menyangkut segala aspek kehidupan. Hari kemerdekaan bangsa Indonesia yang keempat puluh ini mempunyai makna yang mendasar karena dapat dijadikan sebagai moment opname strategis dari perjuangan bangsa Indonesia. Pada saat sekarang kita secara sadar perlu menengok ke belakang, menelaah pengalaman perjalanan bangsa selama empat puluh tahun belakangan ini, memahami keadaan kehidupan bangsa dan negara kita saat ini sehingga berdasarkan hal tersebut kita berusaha membangun wawasan ke depan untuk membuka cakrawala dan meneruskan perjalanan sejarah bangsa kita yang sesuai dengan cita-cita masyarakat Indonesia.

Menyadari pentingnya pengkajian terhadap pengalaman di masa lalu sebagai masukan bagi perumusan penentuan langkah-langkah di masa mendatang, ANALISA dalam dua kali penerbitannya yaitu untuk bulan Agustus dan September akan menampilkan tema yang berkaitan dengan pengalaman kita sebagai bangsa yang merdeka selama empat puluh tahun. Berhubung masalah yang dapat dikupas cukup banyak dan beraneka ragam, maka ANALISA bulan Agustus ini secara khusus menyoroti Politik Luar Negeri Indonesia dengan menyajikan enam buah tulisan. Penerbitan tulisan-tulisan dalam ANALISA ini adalah merupakan suatu langkah pendahuluan, karena tulisan tersebut bersama dengan tulisan-tulisan lainnya direncanakan akan diterbitkan dalam bentuk buku.

Artikel pertama dengan judul "Empat Puluh Tahun Politik Luar Negeri Indonesia: Perubahan dan Kesenambungan" ditulis oleh J. Soedjati DJIWANDONO. Dalam tulisan ini penulis mengemukakan bahwa dalam jangka waktu empat puluh tahun terakhir ini telah terjadi perkembangan ataupun perubahan politik luar negeri Indonesia dan hal ini ditentukan oleh berbagai faktor baik yang bersifat intern maupun ekstern. Pelaksanaan politik luar negeri Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan hingga sekarang ditandai oleh faktor-faktor yang sifatnya konstan dan berkesinambungan. Sehubungan dengan ini penulis secara jelas menyoroti asas bebas aktif pada masa Orde Lama dan Orde Baru. Penyelewengan Orde Lama dalam bidang politik luar

ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
J. PANGLAYKIM
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
A. Sudiharto DJIWANDONO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
J. Soedjati DJIWANDONO
Ronald NANGOI

Redaksi Pelaksana

Pande Radja SILALAH
Ronald NANGOI
S. TJOKROWARDOJO

STT SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN 0126-222X

Alamat Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Tanah Abang III/27,
Jakarta 10160, Telepon 356532, 356533, 356534,
356535