

Gerakan Non-Blok: Kontinuitas Peranan dan Keterbatasannya

A.R. SUTOPO*

Penyelenggaraan KTT Non-Blok VIII di Harare, Zimbabwe, awal September 1986 bertepatan dengan peringatan ulang tahunnya ke-25. Setelah seperempat abad kehadirannya, Gerakan Non-Blok tampaknya masih akan terus hadir untuk waktu-waktu yang akan datang. Ini ditandai antara lain oleh makin bertambahnya anggota Gerakan dari saat berdirinya hingga kini. Kalau pada KTT I di Beograd tahun 1961 anggotanya baru 25 negara, pada KTT Harare anggota tersebut telah lebih dari 100, terdiri dari 99 negara, 2 organisasi (PLO dan SWAPO), dan 1 anggota dengan status khusus, yaitu British Honduras. Birma meninggalkan Gerakan Non-Blok setelah berakhirnya KTT VI di Havana tahun 1979. Keanggotaan yang demikian besar tentu tidak dapat dikecilkan artinya dalam percaturan internasional. Di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) ia sering merupakan blok suara tersendiri yang harus diperhitungkan karena dapat menentukan sekali sukses atau gagalnya suatu resolusi dalam Sidang-sidang Umum.¹

Selain itu, kehadiran Gerakan Non-Blok juga didukung oleh janji-janji dan kesepakatan-kesepakatan yang dihasilkan oleh berbagai pertemuan yang diselenggarakan selama ini, baik dalam bentuk KTT, konperensi para Menteri Luar Negeri, maupun sidang-sidang Biro Koordinasi yang dibentuknya. Jadwal untuk pertemuan selanjutnya juga telah disepakati untuk membahas langkah-langkah lebih lanjut yang hendak diambil. Serangkaian tujuan mulia untuk perdamaian dan kesejahteraan bangsa-bangsa berulang kali dicanang-

*Staf CSIS.

¹Tentang aktivitas dan peranan Gerakan Non-Blok dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa dapat diikuti dalam Richard L. Jackson, *The Non-Aligned, the UN and the Superpowers* (New York: Praeger Publishers, 1983), khususnya Bagian II, hal. 97-188; dan Lazar Mojssov, *Dimensions of Non-Alignment* (Beograd: Jugoslovenska Stvarnost-Medjunarodna Politika, 1981), hal. 153-220.

kan, meliputi aspek-aspek politik, keamanan, sosial dan ekonomi. Kehendak untuk saling bekerjasama juga senantiasa diulangi setiap kali wakil-wakil mereka bertemu dalam konperensi atau sidang-sidang.

Para negarawan dan utusan yang bertemu di Harare tampaknya diliputi oleh suasana yang lebih tenang daripada dalam KTT Havana dalam menilai apa yang telah dicapai oleh Gerakan selama 25 tahun ini dan lebih percaya bahwa kemungkinan perpecahan di dalam Gerakan tidak semencekam seperti ketika di Havana. Seperti yang dikehendaki oleh Nasser, Nehru, Nkrumah, Soekarno dan Tito pada waktu berdirinya Gerakan di Beograd tahun 1961 kini tampaknya mereka juga lebih percaya bahwa Gerakan masih akan terus mampu mencegah dunia terpolarisasi ke dalam blok-blok. Optimisme demikian itu sudah diawali dalam KTT New Delhi tahun 1983 setelah sebelumnya Gerakan dihadapkan pada desakan-desakan yang menghendaki agar Gerakan menjadi mitra salah satu blok karena negara-negara sosialis, khususnya blok Soviet, dianggap sebagai "sekutu alamiah" Gerakan.

Tetapi keanggotaan yang lebih besar dan mencakup bagian dunia yang lebih luas, kesepakatan-kesepakatan untuk perdamaian dan kesejahteraan bersama, dan janji-janji untuk saling bekerjasama di antara para anggotanya secara lebih erat dan dengan negara-negara lain di luar Gerakan, tidak harus berarti bahwa semua hal telah memuaskan dalam Gerakan ini. Masalah yang paling banyak diajukan adalah kekuatan, kohesivitas dan pengaruh Gerakan dalam percaturan nyata. Masalah-masalah itu tidak saja timbul akhir-akhir ini sebab sejak KTT I di Beograd sebenarnya hal yang sama telah membayangkannya.² Ditilik dari isi deklarasi-deklarasinya memang terkesan adanya kesatuan sikap dalam menghadapi berbagai persoalan dunia dan posisi moderat dalam menanggapi masalah-masalah yang langsung melibatkan antar-anggota Gerakan. Di balik itu tersembunyi soal-soal yang layak diperdebatkan karena dalam kebijakan nyata masing-masing anggota sering tampak bertindak tidak selaras dengan isi deklarasi yang mereka buat dalam berbagai kesempatan.

Deklarasi politik KTT Harare, misalnya, terasa wajar dalam menilai hubungan dua negara adikuasa yang saling bersaing, perlucutan senjata serta

²Tentang perbedaan-perbedaan dan perpecahan di kalangan anggota Gerakan sejak awal ini dapat diikuti dalam Ide Anak Agung Gde Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy, 1945-1965* (The Hague: Mouton & Co., 1973) Bab 11, hal. 313-342. Lihat juga Bojana Tadic, Ph. D., "Conflicts among the Non-Aligned Countries," *Review of International Affairs* Vol. XXXVI/851 (September 20, 1985); hal. 18-20; Rashceduddin Khan, "Reflections on Non-Alignment: Relevance, Challenges and Dimensions," *The Indonesian Quarterly*, Vol. VII/2 (April 1979): hal. 76-93; dan Leo Matos, *Nonalignment, Theory and Current Policy* (Belgrade: The Institute of International Politics and Economics, 1972), Bab 2 dan 4.

keamanan internasional. Sementara itu deklarasi yang sama terasa sangat keras dalam hal Afrika Selatan dan Israel, sebaliknya sangat moderat dalam menanggapi masalah-masalah yang langsung melibatkan anggota Gerakan sendiri dalam berbagai persoalan politik dan keamanan, seperti dalam hal Perang Iran-Irak, Konflik Kampuchea dan Libanon. Kecuali mengenai masalah Afrika Selatan dan dukungan yang lebih vokal kepada negara-negara garis depan dalam kaitan itu, semangat Deklarasi politik KTT Harare tidak berbeda dari Deklarasi KTT New Delhi. Demikian pula dalam Deklarasi bidang ekonomi, titik berat pada krisis ekonomi internasional, khususnya yang dihadapi oleh negara-negara sedang berkembang, beban hutang luar negeri, himbuan untuk kerjasama dan dialog antara negara-negara industri maju dan berkembang (Dialog Utara-Selatan) dan kerjasama antar-negara-negara sedang berkembang sendiri (Selatan-Selatan), adalah sejalan dengan Deklarasi KTT New Delhi.

Telaah ini akan lebih memusatkan perhatiannya pada persoalan-persoalan yang dikaitkan dengan masalah kekuatan, kohesivitas dan pengaruh Gerakan dalam menghadapi masalah-masalah internasional baik yang berdimensi global maupun, dan terutama, yang langsung menyangkut kepentingan dan hubungan antar-anggota Gerakan. Perhatian terutama lebih ditujukan pada situasi setelah KTT Havana sebab situasi internasional setelah KTT Havana menunjukkan dinamika yang tampaknya juga tidak luput mempengaruhi Gerakan Non-Blok secara keseluruhan maupun secara individual. Setelah itu akan dibahas pula arti Gerakan Non-Blok bagi politik dan kepentingan Indonesia di gelanggang internasional.

Pada saat-saat seperti sekarang ini tampaknya penting untuk merangsang pemikiran-pemikiran dari kalangan yang lebih luas dalam menilai manfaat Gerakan Non-Blok dalam politik luar negeri Indonesia. Menghadapi situasi dunia yang terus berubah dan sering tidak menentu, pemikiran mengenai keterlibatan Indonesia dalam Gerakan untuk masa-masa yang akan datang perlu dikembangkan supaya tidak terlibat ke dalam suasana rutin yang mungkin telah mengendap selama lebih dari duapuluh lima tahun terakhir ini. Pemikiran itu juga penting oleh karena Indonesia dan Nicaragua kini telah mencalonkan diri untuk menjadi tuan rumah penyelenggaraan KTT Non-Blok IX sekitar tiga tahun yang akan datang. Meskipun keputusan penyelenggaraan KTT itu masih harus menunggu sidang para Menteri Luar Negeri Negara-negara Non-Blok di Siprus tahun 1988, baik mengenai tempat maupun waktunya, pemikiran-pemikiran yang lebih mengendap akan lebih memungkinkan Indonesia lebih melihat segi-segi yang menguntungkan atau merugikan berkeinginan dengan usaha menjadi tuan rumah KTT mendatang itu.

MASALAH-MASALAH DASAR

Pada waktu KTT Non-Blok I diselenggarakan, salah satu motivasi yang mendorongnya adalah keinginan untuk memberikan sumbangan positif pada perdamaian dan keamanan internasional serta kerjasama yang saling menguntungkan antar-negara-negara di dunia.³ Motivasi itu pun hingga sekarang masih melekat pada Gerakan Non-Blok. Kendati dunia menjelang akhir Abad XX ini telah mengalami berbagai perubahan, konflik-konflik antar-negara besar, negara besar lawan negara lebih kecil, dan antar-negara kecil sendiri terus membayangi dan mengancam perdamaian dan keamanan internasional. Intensitas konflik dan pelaku-pelakunya boleh jadi berbeda dari waktu ke waktu tetapi bahayanya terhadap perdamaian dan keamanan internasional boleh jadi tidak berkurang, bahkan mungkin justru meningkat jika konflik tidak semata-mata diartikan sebagai konflik bersenjata saja.

Non-Blok lahir sebagai anak zaman yang berusaha menentang kecenderungan terpolarisasikannya dunia ke dalam dua blok yang antagonis dan melawan dominasi dan kecenderungan dominasi oleh pihak yang kuat terhadap pihak yang lebih lemah dalam bidang-bidang politik, keamanan, sosial dan ekonomi. Tetapi keinginan untuk mempertahankan prinsip kemerdekaan itu pulalah yang menjadikan kekuatan Non-Blok sendiri sering terlihat terlalu lemah. Sebab utamanya adalah bahwa Gerakan terdiri dari negara-negara merdeka dan mempunyai kepentingannya sendiri-sendiri yang tidak selalu paralel. Karena itu biasanya para anggota Gerakan mudah menyepakati pandangan-pandangan yang sifatnya umum dan global seperti masalah-masalah dekolonisasi, kemerdekaan, aliansi militer dan kerjasama Utara-Selatan. Tetapi dalam masalah-masalah yang langsung berkaitan dengan kepentingan nasionalnya, bahkan jika kepentingan itu berkaitan dengan hubungannya dengan negara adikuasa atau blok militer, segera perbedaan-perbedaan terlihat di antara mereka.

Dari sebab itu lalu tampaklah kesulitan-kesulitan untuk menilai kebijakan Non-Blok dan pengaruhnya dalam percaturan internasional. Masalah ini tampaknya erat berkaitan dengan kohesivitas dalam Gerakan sendiri yang dalam merumuskan deklarasi-deklarasi dan keputusannya didasarkan pada asas konsensus.⁴ Lagipula, seperti juga PBB, Gerakan Non-Blok tidak mempunyai suatu badan tertinggi yang dapat memaksakan pelaksanaan keputusan-keputusannya kepada setiap anggotanya. Lemahnya kohesivitas ini tercermin dalam sikap negara-negara anggotanya dalam menilai apa yang telah dilakukan dan seharusnya dilaksanakan untuk lebih mewujudkan cita-cita mereka.

³Lihat misalnya Cecil V. Crabb Jr., *The Elephants and the Grass, A Study of Nonalignment* (New York: Frederick A. Praeger, 1966) dan Mates, *Nonalignment*, Bab 4.

⁴Tentang masalah konsensus ini dapat diikuti dalam Jackson, *The Non-Aligned*, hal. 39-41.

Pertama, dalam hal prinsip, identitas dan tujuan Gerakan Non-Blok sendiri. Deklarasi-deklarasi Non-Blok, yang mencerminkan kepuasan para anggotanya, selalu membanggakan falsafah kemerdekaan, perdamaian, kesejahteraan dan kerjasama yang mendasari Gerakan, mulianya tujuan-tujuan yang ingin dicapai, makin besarnya keanggotaan dalam Gerakan dan hasil-hasil yang telah dicapai berkat adanya Gerakan Non-Blok.⁵ Identitas Gerakan Non-Blok kemudian dapat ditemukan dalam perjuangan melawan usaha-usaha dominasi dunia oleh blok-blok persekutuan dan penghapusan kolonialisme dalam segala bentuknya, usaha untuk menjalin hubungan antar-negara atas dasar hidup berdampingan secara damai dan tidak campur-tangan dalam masalah-masalah dalam negeri negara lain, dan kehendak bekerjasama demi terselenggaranya pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Sebagai prinsip-prinsip umum yang melekat dalam identitas Non-Blok, semua anggota menyepakatinya. Tetapi mengenai penjabaran dan prioritas pelaksanaannya sulit tercapai kesepakatan di antara mereka.

Tantangan-tantangan lama dan yang diperjuangkan oleh Gerakan itu semua masih berlangsung, meskipun dunia telah mengalami perubahan-perubahan dan intensitas tantangan yang dihadapi oleh Gerakan juga berubah. Kecenderungan polaritas dunia ke dalam blok-blok persekutuan tampak makin melemah dari keadaan dasawarsa 1950-an dan awal dasawarsa 1960-an. Masalah dekolonisasi demikian juga halnya, sebab sejak dasawarsa 1950-an hingga 1960-an telah banyak bangsa-bangsa terjajah yang mencapai kemerdekaannya. Masalah kolonialisme kini bisa disebut sebagai sisa-sisa masa lalu, yang memang masih perlu terus didorong untuk segera diakhiri.⁶ Masalah hidup berdampingan secara damai dan tidak campur tangan dalam urusan dalam negeri negara lain serta pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat masih terus menjadi persoalan yang menonjol di antara negara-negara sedang berkembang, khususnya di kalangan Non-Blok.

Akan tetapi Gerakan Non-Blok hingga kini masih menghadapi kesulitan dalam memberikan prioritas tujuan yang hendak dicapai. Sejumlah negara masih beranggapan bahwa persoalan yang berhubungan dengan blok persekutuan dan dekolonisasi adalah tema utama perjuangan yang seharusnya dilakukan oleh Gerakan. Hal ini paling menonjol gejalanya pada waktu berlangsungnya KTT Havana ketika Fidel Castro yang didukung oleh sejumlah negara lain dalam Gerakan mengajukan tesis bahwa dalam perjuangan menghadapi usaha-usaha dominasi oleh kekuatan besar dan perjuangan untuk

⁵Kepuasan Gerakan atas prinsip-prinsip dan tujuannya sendiri itu dapat dilihat misalnya dalam deklarasi-deklarasi final KTT New Delhi dan Harare, khususnya bidang politik.

⁶Lihat juga A.R. Sutopo, "Non-Alignment dan Partisipasi Indonesia," *Analisa*, Tahun V/8 (Agustus 1976): hal. 1-23.

perdamaian, kemerdekaan dan kesederajatan antar-negara, negara-negara sosialis adalah "sekutu alamiah" Gerakan Non-Blok. Usaha untuk membawa Gerakan bersekutu secara alamiah dengan blok sosialis itu tidak berhasil dilakukan di Havana, dan makin tidak terlihat lagi dalam KTT New Delhi dan Harare. Akan tetapi itu bukan berarti bahwa semua anggota Gerakan telah seia-sekata dalam memberikan prioritas yang hendak diperjuangkan.⁷

Kendati deklarasi yang bagus-bagus, Gerakan Non-Blok tidak dapat membuktikan diri dapat mencapai tujuan hidup berdampingan secara damai dan tidak campur-tangan dalam urusan dalam negeri negara lain serta memperjuangkan kepentingan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakatnya secara memuaskan. Ini semua akan tampak dalam aspek kedua, yaitu kegiatan-kegiatan dasar yang dilakukan oleh Gerakan sendiri maupun oleh para anggotanya dalam semangat Non-Blok tersebut.

Kegiatan-kegiatan tersebut dapat dibagi ke dalam tiga tingkatan, yaitu tingkat global, regional dan domestik. Gerakan Non-Blok terlibat ke dalam ketiga tingkatan tersebut seperti tercermin dalam setiap deklarasi atau kesepakatan yang dihasilkannya melalui berbagai konperensi dan sidang. Pada tingkat global, Gerakan berurusan dengan masalah-masalah blok persekutuan, kemerdekaan dan dekolonisasi, hidup berdampingan secara damai dan tidak campur-tangan dalam urusan dalam negeri negara lain, dan kerjasama untuk menggalang kemajuan dan kesejahteraan bersama. Pada tingkat regional, Gerakan berurusan dengan masalah-masalah regional yang berpengaruh pada perdamaian dan kesejahteraan internasional, seperti konflik-konflik antar-negara, usaha-usaha perbaikan yang dilakukan dalam tingkat kawasan dan kerjasama antar-sesama anggota. Pada tingkat domestik, Gerakan juga memperhatikan situasi politik, keamanan, sosial dan ekonomi para anggotanya sementara kegiatan-kegiatan praktis yang dilakukan oleh para anggotanya juga berpengaruh terhadap Gerakan.

Bahwa telah terjadi perubahan-perubahan dalam tingkat global yang berpengaruh pada Gerakan, dapat dilihat dari kontras antara Deklarasi dan suasana KTT Havana di satu pihak dan deklarasi serta suasana KTT New Delhi dan Harare di lain pihak. Meskipun setelah KTT Havana situasi global dibayangi oleh meningkatnya konflik dua negara adikuasa sehingga suasana detente dasawarsa 1970-an memudar, puncak ketegangan internasional setelah

⁷Tentang situasi yang dihadapi oleh Gerakan sekitar KTT Havana hingga KTT New Delhi dapat diikuti tulisan-tulisan Fred Halliday, "The Maturing of the Non-Aligned: Perspectives from New Delhi," dalam *Third World Affairs 1985* (London: Third World Foundation for Social and Economic Studies, 1985), hal. 37-53; P. Mukhopadhyay, "Havana to New Delhi: Search for Consensus," *IDSJ Journal*, Vol. XVI/1 (July-September 1983): hal. 1-12; dan A.R. Sutopo, "Memperhatikan Sebuah Kredo di KTT Non-Blok Havana," *Suara Karya* 4 September 1979. Lihat juga Jackson, *The Non-Aligned*, Bab 6 dan Mojsov, *Dimensions of Non-Alignment*, hal. 223-281.

era Perang Dingin justru terjadi menjelang KTT New Delhi diselenggarakan.⁸ Intervensi Soviet di Afghanistan dan kemacetan dalam perundingan senjata nuklir terjadi setelah Havana dan di sekitar waktu penyelenggaraan KTT New Delhi. Tampaknya meningkatnya ketegangan Barat-Timur itu merupakan salah satu sebab mengapa dalam KTT New Delhi, dan kemudian Harare, Gerakan Non-Blok lebih berhati-hati sehingga tidak terjerumus ke dalam pertikaian tersebut.⁹

Meskipun demikian, perbedaan-perbedaan ideologi dan strategi negara-negara anggotanya dalam menghadapi tantangannya masing-masing pada akhirnya juga tercermin ke dalam Gerakan. Kesepakatan yang dicapai dalam deklarasi dan pernyataan-pernyataan tidak mengakibatkan tunduknya kebijakan nasional masing-masing anggota pada deklarasi dan kesepakatan itu secara total. Ini pada gilirannya juga merupakan salah satu segi yang menjelaskan mengapa Gerakan tidak saja tidak mempunyai kekuatan untuk melaksanakan kesepakatannya secara konsekuen tetapi juga menimbulkan perpecahan di antara mereka sendiri sehingga Gerakan tampak tidak mempunyai arah politik dan strategi tindakan yang jelas. Deklarasinya mengenai perlucutan senjata, misalnya, tidak didukung oleh tindakan nyata para anggotanya sendiri sebab sebagian dari mereka terlibat dalam perlombaan senjata, khususnya dalam tingkat regional.¹⁰ Tetapi dalam beberapa hal perlombaan senjata itu juga melibatkan kepentingan negara-negara besar pembuat senjata di dunia seperti Amerika Serikat, Uni Soviet, Perancis dan Inggris.

Lagi pula Gerakan juga dihadapkan pada usaha-usaha yang nyata dalam menghadapi masalah-masalah pembangunan. Masalah-masalahnya mempunyai dimensi ekonomi (perdagangan, hutang luar negeri, investasi, misalnya) dan sosial (pertumbuhan penduduk, kemiskinan, pendidikan, kesehatan) yang tampak makin mendesak dihadapi oleh berbagai negara anggota dalam Gerakan. Masalah-masalah tersebut bukannya samasekali baru dan Gerakan sudah menyadari sejak lama, baik sejak KTT Beograd maupun, dan terutama, dalam KTT di Aljiers tahun 1973. Tetapi lebih dari masa-masa lalu, krisis ekonomi dan sosial dunia dewasa ini lebih terasakan oleh negara-negara Dunia Ketiga daripada negara-negara maju.¹¹ Dalam dasawarsa 1970-an tingkat per-

⁸Ulasan mengenai ketegangan Timur-Barat tersebut dapat diikuti dalam seri tulisan "Dampak Hubungan Timur-Barat di Beberapa Kawasan," *Analisa*, Tahun XIII/7 (Juli 1984).

⁹Mojsov, *Dimensions of Non-Alignment*, hal. 271-281 dan Halliday, *The Maturing of the Non-Aligned*.

¹⁰*Ibid.* Lihat juga M.A. Hussain, "Third World and Disarmament: Shadow and Substance," *Third World Quarterly*, Vol. II/1 (January 1980): hal. 76-99; dan Mizanur Rahman Khan, "Security and Development: A Third World Dilemma," *BIIS Journal*, Vol. 6/2 (April 1985): hal. 232-245.

¹¹Baik Deklarasi Final KTT New Delhi maupun KTT Harare mengakui hal ini dalam bagian Deklarasi Ekonominya.

tumbuhan kebanyakan ekonomi negara sedang berkembang agak tinggi, tetapi dalam dasawarsa 1980-an mengalami penurunan drastis. Usaha-usaha yang dianjurkan untuk ditempuh oleh Gerakan dalam menghadapi kemelut ekonomi dunia, seperti melalui Dialog Utara-Selatan demi tercapainya Tata Ekonomi Internasional Baru dan perundingan-perundingan GATT praktis tidak banyak memberikan pengaruh pada perbaikan ekonomi mereka.¹² Bahkan ajakan untuk memperkuat kerjasama di kalangan negara-negara Selatan sendiri juga tidak mampu menampakkan hasil nyata dalam perekonomian mereka. Pola perdagangan lama antara negara sedang berkembang dan maju masih terus berlangsung kendati negara-negara berkembang banyak yang mengeluh tentang hal itu. Apalagi dalam bidang-bidang sosial, kerjasama yang sering dilontarkan dalam deklarasi-deklarasi yang mencakup berbagai bidang, dari kesehatan, perumahan, hingga komunikasi, hampir-hampir tidak terlihat hasil yang nyata.

Dalam hal mematuhi prinsip hidup berdampingan secara damai dan tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain, reputasi negara-negara anggotanya tidak dapat dibanggakan. Konflik-konflik di antara anggota sendiri, seperti India-Pakistan, Iran-Irak, Vietnam-Kampuchea, dan Libia-Chad adalah contoh-contoh betapa prinsip yang dianut oleh Gerakan tidak dipraktikkan dalam kenyataannya. Sementara itu, campur-tangan dalam urusan dalam negeri negara lain tidak jarang dilakukan oleh negara-negara anggota Non-Blok terhadap anggota lainnya. Keterlibatan Cuba di beberapa negara Afrika yang sedang dilanda konflik domestik, intervensi Vietnam atas Kampuchea, dan hubungan India-Sri Lanka dalam masalah Tamil merupakan beberapa persoalan yang dapat dikaitkan dengan pelanggaran terhadap prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain. Meskipun dengan tegas deklarasi-deklarasi Gerakan selalu mengulangi prinsip-prinsip itu, Gerakan tidak menanganinya secara tegas seperti kalau membicarakan negara-negara di luar Gerakan, khususnya negara-negara adikuasa, Afrika Selatan dan Israel.

Tidak efektifnya Gerakan Non-Blok juga tercerminkan dalam menanggapi masalah-masalah regional yang khusus melibatkan negara-negara anggotanya. Kelemahan Gerakan dalam menghadapi masalah-masalah regional itu mau tidak mau kemudian menimbulkan kesan bahwa Gerakan mempunyai ukuran ganda dalam menilai hubungan antar-negara. Jika terhadap negara-negara atau pihak-pihak di luar Gerakan deklarasi-deklarasi yang dihasilkan dapat berbicara sangat keras, seperti misalnya mengenai keterlibatan Amerika Serikat di berbagai kawasan dunia, seperti tindakan militernya terhadap Granada dan Libia serta dukungannya bagi kelompok perlawanan terhadap

¹²Lihat misalnya Chakravathi Raghavan, "UNCTAD and the Group of 77 at Twenty-one: Hope or Uncertainty?", *Third World Affairs 1985*, hal. 54-63.

pemerintahan Sandinista di Nicaragua, terhadap para anggotanya yang jelas melanggar perdamaian, seperti masalah Afghanistan yang tidak saja melibatkan Uni Soviet tetapi juga negara-negara Non-Blok tertentu (seperti Iran dan Pakistan yang membantu kelompok perlawanan) dan konflik Iran-Irak, Gerakan tidak dapat bersikap keras. Di berbagai kawasan dunia terdapat sejumlah konflik regional, seperti Timur Tengah, Afrika Utara dan Barat Daya, Asia Selatan, Asia Tenggara dan Amerika Latin. Pendeknya, hampir di setiap penjuru dunia negara-negara Non-Blok terlibat dalam perselisihan dan konflik di antara mereka sendiri.

Konflik-konflik regional itu juga cenderung memecah persatuan di kalangan anggota Gerakan sehingga untuk menghindari agar perpecahan menjadi nyata, sikapnya terhadap konflik-konflik regional itu menjadi tidak tegas. Dalam sidang-sidang KTT dan pertemuan-pertemuan para Menteri Luar Negeri Non-Blok bisa saja sesuatu pihak melancarkan serangan-serangan terhadap pihak lainnya, tetapi hal ini sering tidak dicantumkan dalam deklarasi, atau kalau dicantumkan juga, rumusannya menjadi sangat lunak demi terpeliharanya persatuan, sekalipun semu sifatnya. Sikap lebih mementingkan terpeliharanya persatuan semu di dalam tubuh Gerakan daripada membahas masalah-masalah regional yang penting untuk diselesaikan sampai kini terlihat dalam Deklarasi KTT. Ini semua tercermin dalam bahasa yang dipergunakan oleh Deklarasi KTT Harare mengenai Perang Iran-Irak, masalah Chad yang melibatkan Libia, masalah Sahara Barat, masalah Kampuchea dan Afghanistan. Barangkali banyaknya negara yang selalu hadir dalam KTT Non-Blok juga berkaitan dengan usaha untuk menyerang pihak lain atau mempertahankan posisinya dari serangan sesama anggota dalam masalah-masalah regional tersebut sehingga setiap KTT hanya akan mengulangi apa yang telah dihasilkan sebelumnya -- mungkin dengan sedikit perubahan tekanan di sana-sini.

Tentu saja orang dapat mencari dalih bahwa masalah-masalah regional yang dihadapi oleh sesama anggota Gerakan tidak dapat dilepaskan dari kaitannya dengan pertarungan Timur-Barat. Tetapi sejak dasawarsa 1970-an tampak makin jelas bahwa pihak-pihak yang terlibat dan mengendalikan konflik-konflik regional itu terutama adalah negara-negara setempat. Karena itu sekarang tampaknya makin kurang relevan untuk menyebut bahwa konflik-konflik yang terjadi di antara sesama anggota Gerakan Non-Blok adalah perpanjangan dari konflik Timur-Barat belaka. Dengan demikian tesis mengenai konflik tersebut sebagai warisan dari kolonialisme dan konflik Timur-Barat mungkin hanya sebagian saja yang benar. Dan konflik antar-negara anggota inilah kini yang tampaknya makin membayangi kehidupan Gerakan di masa depan.

Sejumlah kelemahan tersebut tampaknya akan terus melekat dalam tubuh Gerakan Non-Blok oleh karena Gerakan ini belum dapat disebut sebagai suatu organisasi yang mempunyai "Anggaran Dasar" sebagai pedoman kerja dan kegiatannya. Selain itu Gerakan juga tidak memiliki semacam sekretariat yang merekam dan menggerakkan aktivitasnya. Jika orang hendak melihat Gerakan Non-Blok sebagai suatu organisasi, paling ia akan melacaknya dari deklarasi-deklarasi yang dihasilkan sejak KTT Beograd hingga yang terakhir. Ketentuan-ketentuan mengenai keanggotaan, prosedur pengambilan keputusan, terutama mengenai hal-hal yang sensitif, dan pelaksanaan program-program aksi yang dicanangkan, misalnya, akan sangat tergantung pada kenyataan tersebut.

Mengenai kegiatan Gerakan yang berdimensi domestik, tentu dapat diperdebatkan esensinya, apakah itu merupakan campur-tangan urusan dalam negeri sesuatu negara atau bukan. Salah satu contoh adalah sikap Gerakan dalam menanggapi masalah Kampuchea (Republik Khmer) setelah kudeta Lon Nol tahun 1970. Konperensi para Menteri Luar Negeri Negara-negara Non-Blok di Georgetown, Guyana, tahun 1972 dan KTT Non-Blok IV di Aljiers mengakui pemerintahan Pangeran Sihanouk di pengasingan sebagai wakil resmi Khmer sementara sejumlah negara anggota Non-Blok telah mengakui pemerintahan Lon Nol. Tetapi ketika Kampuchea kembali dilanda kemelut politik karena pertikaian di dalam dan intervensi Vietnam, Gerakan sejak KTT Havana hingga KTT Harare tidak dapat menentukan siapa sebenarnya wakil rakyat Kampuchea meskipun Gerakan berusaha "netral" dengan sikapnya agar rakyat Kampuchea dapat menentukan nasibnya sendiri.

Selain itu, Gerakan juga menampung pengalaman-pengalaman para anggotanya baik dalam kehidupan politik, ekonomi maupun sosial mereka. Dalam forum ini masing-masing anggota juga berusaha menunjukkan keberhasilan, rintangan dan masalah-masalah yang dihadapi negerinya. Hal ini terutama dilaksanakan dalam pidato-pidato dari wakil anggota masing-masing ketika diselenggarakan KTT. Dari satu segi, cara ini merupakan cerminan bahwa Gerakan Non-Blok memperhatikan kehidupan dan mungkin arah yang hendak dijalani oleh masing-masing anggotanya menuju kemajuan. Tetapi dari segi lain mungkin saja Gerakan dipergunakan sebagai arena untuk memberikan penjelasan atau pembenaran atas kebijaksanaan anggota bersangkutan. Bahkan bisa jadi Gerakan dimanfaatkan oleh anggotanya untuk mendapatkan semacam kepercayaan (kredibilitas) dari dunia luar terutama dalam konteks hubungan pemerintah dan masyarakat di dalam negerinya sendiri, apakah itu untuk pengakuan keabsahan pemerintah, keberhasilan pembangunan sosial-ekonomi ataupun pembangunan bangsa yang sedang dilaksanakannya. Namun dalam bidang ini Gerakan biasanya tidak dapat memberikan tanggapannya secara tersendiri. Pada gilirannya, hasil yang diharapkan oleh masing-masing anggota dari forum Gerakan juga kurang dapat diukur.

MENCARI PRIORITAS BARU?

Uraian yang baru saja dipaparkan tampak lebih menekankan dimensi politik dalam meninjau Gerakan Non-Blok. Kelemahan-kelemahan yang dikandung dalam Gerakan, khususnya yang berhubungan dengan konflik-konflik antar-anggotanya, memang tidak dibiarkan oleh semua anggota untuk mampu memecah Gerakan. Tetapi ini juga berarti ketidak-mampuannya menghadapi berbagai persoalan dunia yang mendesak. Salah satu cara untuk menghadapi kemungkinan makin parahinya perpecahan di antara sesama anggota adalah prinsip konsensus yang diterapkan dalam menentukan sikap Gerakan atas hal-hal yang langsung berhubungan dengan kepentingan para anggotanya. Dan pola demikian inilah yang sebenarnya juga menjadi sumber kelemahan Gerakan untuk menjadi suatu kekuatan yang lebih berbobot dalam mewujudkan cita-citanya mencapai perdamaian internasional yang adil.

Kelemahan itu juga berarti bahwa jika Gerakan terus berusaha memberikan titik-berat pada perjuangan politik untuk mengatasi masalah-masalah internasional, maka heterogenitas dalam Gerakan sendiri justru dapat menumpulkan strategi tindakan dan arah politik yang hendak diperjuangkannya. Ini terbukti dalam ketidak-mampuan Gerakan merumuskan strategi tindakan dan arah politik yang dikehendaki dalam menghadapi berbagai persoalan politik dan ekonomi internasional, kendati serangkaian deklarasi mengenai persoalan-persoalan tersebut selalu dihasilkan oleh pertemuan-pertemuan penting Gerakan. Dengan perkataan lain, deklarasi yang bagus-bagus sebagian besar ternyata tidak dapat dioperasionalkan, khususnya yang menyangkut bidang politik.

Sementara gambaran suram demikian dihadapi dalam bidang politik, Gerakan Non-Blok masih dihadapkan pada persoalan mendesak sebagian besar negara anggotanya yang menyangkut bidang sosial dan ekonomi. Dalam bidang-bidang ini sebenarnya Gerakan Non-Blok juga tidak kurang tanggap seperti terbukti bahwa sejak awal Gerakan telah menyadari pentingnya masalah sosial-ekonomi, baik yang berhubungan dengan masalah-masalah pembangunan secara luas maupun perdagangan internasional, investasi dan bantuan luar negeri. Persoalan sosial-ekonomi ini makin mendapatkan perhatian lebih besar setelah KTT Lusaka tahun 1970 dan selanjutnya. Dalam dasawarsa 1980-an ini masalah-masalah sosial-ekonomi yang dihadapi oleh negara-negara sedang berkembang pada umumnya, negara-negara Non-Blok pada khususnya, menjadi semakin tampak sebagai akibat krisis ekonomi yang melanda dunia. Perdagangan internasional dan hutang luar negeri merupakan dua masalah yang paling menonjol. Selain itu, masalah-masalah kependudukan, pendidikan, kesehatan dan lingkungan hidup juga bukan persoalan yang ringan yang dihadapi oleh mayoritas masyarakat negara-negara Non-Blok.

Persoalan-persoalan sosial-ekonomi itu kini pada tingkatan tertentu makin tampak menggantikan kedudukan persoalan politik. Dan Gerakan Non-Blok yang dapat disebut sebagai jurubicara Negara-negara Dunia Ketiga sejak dasawarsa 1970-an tampak juga mengerahkan pemikirannya untuk mencari pemecahan atas masalah-masalah tersebut. Dari satu segi, usaha-usaha dan pemikiran yang dikembangkan oleh negara-negara Non-Blok maupun oleh Gerakan sendiri dapat dipandang sebagai cara mencari prioritas-prioritas baru yang harus diperjuangkannya. Perhatian mereka pada masalah-masalah sosial-ekonomi bangsa-bangsa dapat mendorong ke arah makin terpusatkannya perhatian internasional pada masalah-masalah dunia yang makin mendesak itu dan mengupayakan cara-cara mengatasinya. Secara ringkas, upaya-upaya untuk mengatasi keterbelakangan dan kemiskinan mendapat rangsangan yang lebih besar karena keterlibatan Gerakan Non-Blok.

Tetapi penggalangan kekuatan negara-negara sedang berkembang yang dipelopori oleh Gerakan Non-Blok dalam mengupayakan jalan pemecahan atas beban mereka dalam bidang sosial-ekonomi tampaknya juga tidak membuahkan hasil yang menggembirakan. Upaya-upaya yang dilakukan dalam bidang-bidang ini juga tampak membawa Gerakan Non-Blok kembali berhadapan dengan negara-negara Barat sebagai "lawan"-nya. Kalau pada waktu Gerakan berdiri masalah-masalah dekolonisasi dan kemerdekaan nasional menjadi pokok persoalan yang mendorong Gerakan Non-Blok terlihat berkonfrontasi dengan negara-negara Barat, kini masalah perdagangan internasional, investasi asing dan terutama krisis hutang luar negeri negara-negara berkembang menghadapkan Gerakan kembali kepada negara-negara industri maju khususnya negara-negara Barat. Sejak sekitar pertengahan dasawarsa 1970-an negara-negara Non-Blok memanfaatkan Kelompok-77 (yang anggota-anggotanya mewakili negara-negara sedang berkembang dan kini telah lebih dari 120 jumlahnya) dalam perjuangannya untuk terselenggaranya suatu Tata Ekonomi Internasional Baru. Dialog untuk itu terjadi antara kelompok negara-negara industri maju dan negara-negara sedang berkembang yang terwujudkan dalam Dialog Utara-Selatan.

Tuntutan pembaharuan atas tata ekonomi internasional itu sendiri pada dasarnya bukan hal baru dalam gelanggang internasional. Bahkan sebelum Non-Blok sendiri terbentuk, dalam Konperensi Asia-Afrika di Bandung tahun 1955, tuntutan akan adanya perubahan sistem ekonomi internasional telah dilontarkan oleh negara-negara yang baru merdeka.¹³ Tuntutan untuk reformasi tata ekonomi internasional itu hingga kini, bahkan melalui UNCTAD dan GATT yang terakhir bersidang di Punta de Este, tidak banyak menghasilkan perubahan mendasar yang mampu memperbaiki secara cepat nasib sosial

¹³Lihat *Final Communique of the Asian-African Conference* bidang Kerjasama Ekonomi, Bandung, 24 April 1955.

dan ekonomi negara-negara sedang berkembang. Beberapa persoalan dapat diajukan seperti masalah bobot suara dalam Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional yang tidak sama antara negara anggota satu dan lainnya; kesulitan negara-negara berkembang untuk membayar kembali hutang-hutang luar negerinya; alih teknologi yang praktis tidak berjalan dari negara-negara maju kepada negara-negara sedang berkembang; proteksionisme dalam perdagangan internasional yang makin menggejala terutama di kalangan negara-negara maju, tetapi juga di antara negara-negara sedang berkembang sendiri; dan masalah kelangkaan dana dan kecakapan di kalangan negara-negara sedang membangun. Semua ini adalah aspek-aspek yang hingga batas-batas tertentu dapat dihubungkan dengan ketidak-mampuan negara-negara dan Gerakan Non-Blok mempengaruhi secara fundamental terjadinya perubahan dalam tata hubungan ekonomi internasional dewasa ini.

Kendati keinginan akan suatu perubahan mendasar di bidang sosial dan ekonomi sangat besar, kenyataannya struktur hubungan ekonomi setelah Perang Dunia II tampak tidak banyak berubah walaupun di sana-sini terdapat sekelompok negara-negara industri baru (*new industrialised countries*) dan negara pengeksplor minyak yang mendapatkan keuntungan ekonomi yang berarti. Kegagalan negara-negara Non-Blok pada umumnya untuk menyepakati suatu strategi guna mempengaruhi dan mempercepat terselenggaranya suatu Tata Ekonomi Internasional Baru mau tidak mau terpulang kepada perbedaan-perbedaan persepsi di kalangan mereka sendiri yang sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan nasional masing-masing. Perkembangan ekonomi masing-masing negara anggota telah menyebabkan tingkat pertumbuhan yang berbeda dan syarat-syarat untuk kelanjutan perkembangan dan pertumbuhan lebih lanjut berbeda pula. Persoalan ini pula sebenarnya yang menerangkan kegagalan Dialog Utara-Selatan mencapai kesepakatan-kesepakatan mendasar untuk mengubah struktur perekonomian dunia.

Dari sebab itu, setiap usaha ke arah perbaikan tata sosial, politik dan ekonomi dunia dewasa ini seperti dikehendaki oleh Gerakan Non-Blok sekurang-kurangnya menghendaki adanya kesatuan di antara mereka sendiri dalam menetapkan strategi tindakannya. Tetapi justru kesatuan ini yang tidak pernah tercapai kalau sudah menyangkut sesuatu yang operasional. Dengan demikian, sebagian besar kesulitan yang dihadapi oleh Gerakan dalam usaha mencari strategi baru dalam menghadapi dunia internasional yang selalu berubah terletak di dalam Gerakan sendiri. Hal ini juga berlaku bagi Gerakan bahkan jika Gerakan Non-Blok hanya memusatkan diri pada sifatnya sebagai kekuatan moral dalam percaturan internasional. Ini penting oleh karena dunia internasional yang dihadapi oleh Gerakan dewasa ini bukan hanya dunia yang melibatkan konflik Timur-Barat tetapi dunia yang makin didominasi oleh kompleksitas persoalan yang penyelesaiannya tidak selalu dapat dikaitkan

dengan konflik Timur-Barat dalam pengertiannya yang sempit.

Kesulitan yang dihadapi oleh negara-negara Non-Blok dewasa ini, selain masalah-masalah politik dan ideologi di dalam negeri, terutama berhubungan dengan masalah kependudukan dan beban hutang luar negeri dalam konteks pembangunan nasional mereka. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, Gerakan Non-Blok telah menyadari lilitan masalah yang dihadapi oleh para anggotanya. Dan kalau Gerakan masih ingin menjadi sesuatu kekuatan yang pantas memainkan peranan dalam percaturan internasional, yang dibutuhkan adalah menentukan prioritas strategi dalam menghadapi masalah-masalah itu. Dapatkah Gerakan menjadikan masalah-masalah yang mendesak yang dihadapi oleh para anggotanya, seperti masalah kependudukan, beban hutang luar negeri, dan masalah-masalah lingkungan hidup sebagai titik-berat perhatiannya untuk saling kerjasama di antara negara sedunia, khususnya di antara mereka sendiri, sehingga suatu strategi dasar untuk menghadapinya dapat dihasilkan? Dalam kaitan ini, apakah Gerakan akan mampu mendorong para anggotanya untuk lebih mengusahakan sikap yang makin mandiri dalam menghadapi masalah-masalahnya sendiri?

Tanpa meninggalkan citranya sebagai pelopor Negara-negara Dunia Ketiga dalam melawan pengkotakan dunia dan mendorong kerjasama antar-negara tanpa melihat perbedaan-perbedaan sistem sosial, ekonomi dan politiknya, sebenarnya Gerakan masih dapat berbuat sesuatu untuk memecahkan masalah-masalah mendesak yang dihadapi oleh para anggotanya. Menghadapi makin menciutnya sumberdaya dan dana dari luar negeri, khususnya dari negara-negara industri maju, pemikiran dan tenaga Gerakan dapat dipusatkan untuk membangkitkan sikap yang lebih mandiri dan percaya diri di kalangan anggotanya untuk memperbaiki taraf hidup dan harkat penduduknya sesuai dengan kondisi dan lingkungan yang dihadapi masing-masing.¹⁴ Sudah pasti ini merupakan usaha yang sangat berat, tetapi tanpa mau menempuh jalan itu negara-negara yang tergabung ke dalam Gerakan Non-Blok tidak akan mampu menunjukkan perannya yang konstruktif dalam usaha memperbaiki dunia, dengan memulainya dari diri sendiri.

INDONESIA DAN GERAKAN NON-BLOK

Sejak semula Indonesia telah terlibat dalam Gerakan Non-Blok atas dasar prinsip politik luar negerinya yang bebas dan aktif. Jika pada awal berdirinya

¹⁴Sekurang-kurangnya sejak Konperensi para Menteri Luar Negeri negara-negara Non-Blok di New Delhi pada tanggal 10 Februari 1981 Menteri Luar Negeri Indonesia, Moehdar Kusumaatmadja, telah mengumandangkan perlunya *collective self-reliance* di kalangan Gerakan Non-Blok. Lihat Moehdar Kusumaatmadja, *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa Ini*, diedit oleh Eddy Damian dan Budiono Kusumohamidjojo (Bandung: Penerbit Alumni, 1983), hal. 125-134.

Indonesia telah mengalami desakan-desakan untuk berpihak kepada salah satu blok, pengalaman-pengalaman selanjutnya menghadapi tekanan negara-negara besar makin mempertegas Indonesia untuk bersikap dan berjalan di atas prinsip bebas aktif dalam politik luar negerinya. Dari sebab itu Indonesia sejak semula selalu mengidentifikasikan diri dengan Gerakan Non-Blok.

Keinginan Indonesia untuk secara aktif berpartisipasi dalam memajukan perdamaian dunia, kemerdekaan bangsa-bangsa dan kesejahteraan masyarakat internasional juga menjadi prinsip yang mendasari Gerakan Non-Blok dalam percaturan internasional.¹⁵ Berdasarkan persamaan itu, prinsip yang mendasari aktivitas Indonesia dalam Gerakan Non-Blok pada awalnya juga sesuai dengan kondisi internasional yang sedang berkembang. Kondisi itu terutama dipengaruhi oleh masalah-masalah ideologi dan keamanan/militer internasional yang hingga tahap tertentu berpengaruh pada perdamaian internasional sehingga hadirnya sejumlah negara yang tidak mau terjerumus ke dalam pertikaian itu telah turut serta mengurangi kecenderungan konflik ideologis dan militer yang makin menajam. Lagipula, ketika menjelang kelahiran dan awal eksistensi Gerakan Non-Blok masalah dekolonisasi yang dihubungkan dengan kolonialisme dan imperialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya masih sangat relevan untuk diperjuangkan. Karena itu pula dalam implementasi perjuangan politik luar negeri di dalam Gerakan Non-Blok Indonesia pernah terlalu jauh melangkah dalam menafsirkan perjuangannya sehingga mengajak dunia bergabung ke dalam "*new emerging forces*" menghadapi *old established forces* secara konfrontatif.

Setelah pergantian pemerintahan akibat usaha kudeta tahun 1965 yang gagal, Indonesia termasuk salah satu di antara beberapa negara Non-Blok yang menyadari bahwa tantangan yang dihadapi oleh negara-negara di dunia, khususnya negara-negara sedang berkembang, juga berubah. Suara lantang, bahkan kemudian konfrontatif, menghadapi berbagai macam persoalan dunia berganti dengan ajakan untuk menempuh cara-cara damai dalam menyelesaikan berbagai masalah dunia yang ada. Pendirian ini masih disertai lagi oleh kesadaran kuat bahwa persoalan-persoalan itu juga melibatkan negara-negara besar dan perlu diciptakannya kondisi-kondisi menuju perundingan-perundingan guna menyelesaikannya secara damai.¹⁶ Secara ringkas, Indonesia menghendaki kerjasama lebih erat di antara semua negara di dunia, khususnya di antara negara-negara Non-Blok sendiri dalam menghadapi masalah-masalah politik-keamanan, sosial dan ekonomi dunia. Itulah prinsip

¹⁵Lihat juga Agung Gde Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy*, Bab 11, hal. 313-342.

¹⁶Ikuti *Pidato Presiden Soeharto di KTT Non-Aligned III* (Departemen Penerangan RI), hal. 11 ff.

yang ingin diperjuangkan Indonesia dalam gelanggang internasional dewasa ini, termasuk perjuangannya melalui forum Gerakan Non-Blok, sehingga proses ke arah kemampuan berdiri di atas kaki sendiri di kalangan negara-negara Non-Blok makin dipercepat.

Terlihatlah bahwa Gerakan Non-Blok menjadi salah satu wahana bagi Indonesia dalam memperjuangkan aspirasinya untuk mewujudkan perdamaian dunia, kemerdekaan bangsa-bangsa dan kesejahteraan internasional. Selain melalui Gerakan Non-Blok, perjuangan Indonesia tersebut juga dilakukan melalui berbagai organisasi dan forum internasional lainnya baik yang berdimensi global, seperti dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa, maupun yang berdimensi regional, seperti dalam ASEAN. Dengan perkataan lain, Gerakan Non-Blok berfungsi sebagai salah satu saja dari medan luas percaturan internasional yang dihadapi Indonesia guna mewujudkan aspirasi dan cita-citanya.

Selain itu, Gerakan Non-Blok juga berfungsi sebagai suatu wahana yang secara lebih langsung berkaitan dengan pencapaian kepentingan-kepentingan politik Indonesia di gelanggang internasional. Keanggotaan Indonesia dalam Gerakan Non-Blok menjadi salah satu lambang penting perwujudan politik luar negeri bebas aktifnya dan lebih lagi sebagai tempat yang memperkuat keinginan Indonesia -- yang juga keinginan Gerakan Non-Blok -- menolak keterlibatan dan campur-tangan negara-negara besar dalam masalah-masalah domestik negara-negara Dunia Ketiga pada umumnya, dan Indonesia pada khususnya dalam segala bentuknya. Dengan perkataan lain, Gerakan Non-Blok menjadi salah satu tempat berkiprahnya politik luar negeri yang selain dimaksudkan untuk mencapai kepentingan-kepentingan Indonesia di luar negeri juga untuk menunjukkan kepada masyarakat di dalam negeri bahwa Indonesia berjalan seiring dengan negara-negara lain yang berprinsip kurang-lebih sama dalam memperjuangkan berbagai kepentingannya. Karena itu berada di luar Gerakan akan bisa berarti hilangnya salah satu forum penting untuk menyalurkan aspirasi politik luar negeri, mungkin bisa berarti berkurangnya sahabat untuk menggalang solidaritas menghadapi suatu persoalan, dan tidak dimengertinya Indonesia beserta aspirasi-aspirasinya oleh sesama negara sedang berkembang.

Kecenderungan yang sedang berlangsung dalam Gerakan Non-Blok, khususnya setelah KTT New Delhi dan Harare, makin menunjukkan bahwa forum Non-Blok lebih akomodatif bagi kepentingan-kepentingan umum Indonesia, baik yang bersifat politik, sosial maupun ekonomi.¹⁷ Ini terutama berkaitan dengan orientasi Gerakan yang makin dapat lebih menyatukan

¹⁷Ulasan singkat mengenai prioritas politik luar negeri Indonesia dewasa ini dapat diikuti dalam A.R. Sutopo, "Pelaksanaan Politik Luar Negeri Republik Indonesia dalam Lima Tahun Mendatang: Suatu Wawasan," *Analisa*, Tahun XIII/3 (Maret 1984): hal. 232-248.

Gerakan karena tidak terlalu jauh terseret pada konflik ideologis Timur-Barat. Lagipula Gerakan juga makin memberikan perhatian yang lebih besar pada masalah-masalah pembangunan, sosial dan ekonomi serta memajukan kerjasama internasional baik yang melibatkan negara-negara maju maupun di antara sesama negara sedang berkembang sendiri. Orientasi demikian itu tampaknya juga mendorong negara-negara besar, khususnya Amerika Serikat, memberikan reaksinya yang lebih positif terhadap Gerakan Non-Blok. Amerika Serikat misalnya tidak lagi mengecam dan merasa gusar terhadap Gerakan seperti ketika menjelang dilaksanakan dan selama KTT Havana.

Kendati demikian, kelemahan-kelemahan Gerakan seperti yang telah dikemukakan di atas tampaknya akan tetap menjadi kendala yang sulit diatasi oleh Gerakan. Himbauannya kepada para anggotanya sendiri yang terlibat dalam konflik, seperti Iran-Irak, Vietnam di Kampuchea dan dalam masalah Sahara Barat tidak terlalu mereka perhatikan. Dalam menghadapi masalah-masalah yang mungkin dapat memecah-belah persatuan, Gerakan bertindak sangat hati-hati sehingga tidak dapat membantu penyelesaian secara cepat atas masalah-masalah seperti Afghanistan, perbedaan pandangan ASEAN dengan Vietnam dalam masalah Kampuchea, soal Sahara Barat, hingga masalah Timor Timur. Bukti lain bahwa Gerakan juga sedikit pengaruhnya adalah makin berkobarnya perang Iran-Irak akhir-akhir ini yang sejak KTT New Delhi telah dihimbau agar diselesaikan secara damai; intervensi Libia di Chad setelah KTT Harare; dan Amerika Serikat terus saja melakukan tekanan-tekanan yang intensif terhadap pemerintahan Sandinista di Nicaragua. Gaung Deklarasi Harare tampaknya sudah tidak terdengar lagi beberapa saat setelah KTT usai.

Dunia negara-negara sedang berkembang mungkin sangat dikecewakan oleh kegagalan tercapainya suatu Tata Ekonomi Internasional Baru dalam mendorong usaha-usaha pembangunan mereka. Kegagalan ini sebagian juga berarti kegagalan Gerakan Non-Blok. Tata Ekonomi Internasional Baru merupakan salah satu prioritas yang secara aktif diperjuangkan oleh Gerakan Non-Blok dalam usahanya melawan ketidak-adilan internasional. Kegagalan ini bukan disebabkan terutama oleh kurang mahirnya diplomasi yang ditempuh oleh negara-negara sedang berkembang menghadapi negara-negara maju tetapi oleh karena kenyataan struktural perekonomian internasional sendiri.¹⁸ Di lain pihak, negara-negara Non-Blok sendiri yang umumnya lemah dalam bidang ekonominya, karena prioritas masing-masing yang tidak selalu paralel antara negara satu dan lainnya, sulit melakukan restrukturisasi baik dalam tingkat domestik maupun dalam menggalang satu kesatuan sikap untuk menghadapi negara-negara maju.

¹⁸Tentang rintangan struktural ini, ikuti misalnya Susan Strang, "Reaganomics, the Third World and the Future," dalam *Third World Affairs 1986* (London: Third World Foundation for Social and Economic Studies, 1986), hal. 65-72.

Sebagai salah satu warga Gerakan Non-Blok Indonesia juga menghadapi kenyataan itu. Karena itu selayaknya jika Indonesia mempunyai perhatian untuk dapat meningkatkan tidak saja pamornya dalam Gerakan Non-Blok tetapi juga pamor Gerakan dalam gelanggang internasional melalui usaha-usaha dan pemikirannya.¹⁹ Tetapi sifat dan kondisi Gerakan sendiri sebenarnya telah menentukan berhasil atau gagalanya keinginan tersebut, kecuali suatu pendekatan radikal yang mampu mengubahnya. Dari segi orientasi politik Non-Blok akan tidak berlebihan jika KTT New Delhi dan Harare dikatakan telah berhasil memperteguh kembali prinsip-prinsip dasar Gerakan yang menjelang KTT Havana dan selama kepemimpinan Cuba justru menjadi isu yang diperdebatkan. Dalam hal masalah-masalah pembangunan, sosial dan ekonomi bangsa-bangsa, Gerakan Non-Blok tidak kekurangan inspirasi bahkan sejak berdirinya. Makin bertambah usianya, kekayaan inspirasi itu makin menguat, seperti tercermin dalam kesadaran mereka tentang kebutuhan untuk memperhatikan masalah-masalah di dalam tubuhnya sendiri.

Indonesia telah mengajukan diri untuk menjadi tuan rumah penyelenggara KTT Gerakan Non-Blok yang akan datang, sekitar tahun 1989. Jika Indonesia nanti yang dipilih sebagai penyelenggara dan bukannya negara lain, misalnya Nicaragua, mungkin hal itu akan memberi kehormatan dan meningkatkan prestise Indonesia dalam gelanggang internasional. Kesan yang lebih dalam terhadap Indonesia bisa lebih dibangun lagi sekiranya dalam KTT mendatang Indonesia mampu menampilkan diri, baik ke luar maupun ke dalam, dalam mendorong para anggota Gerakan ke arah pencapaian suatu strategi tindakan dalam menghadapi berbagai persoalan internasional mendesak, khususnya yang secara langsung menyangkut kepentingan para anggota Gerakan Non-Blok. Lebih nyata lagi, misalnya, hal itu akan berkaitan dengan bagaimana Indonesia mengupayakan strategi tindakan dalam mewujudkan ajakannya kepada negara-negara anggota Gerakan Non-Blok untuk kerjasama internasional seperti yang pernah dikemukakan Presiden Soeharto dalam KTT Lusaka.

Tetapi jika KTT Non-Blok yang akan datang tidak mempunyai perbedaan-perbedaan prinsipial dari yang telah diselenggarakan selama ini, tawaran untuk menjadi tuan rumah tidak perlu diperjuangkan secara gigih. Cukup kiranya kalau tawaran yang telah diajukan merupakan bukti bahwa Indonesia tetap konsisten dalam prinsip-prinsipnya dalam percaturan internasional.²⁰

¹⁹Perhatian Indonesia itu antara lain terlihat dalam Mochtar Kusumaatmadja, "Beberapa Masalah yang Dihadapi Indonesia Menjelang KTT Harare 1986," *Jurnal Luar Negeri* No. 5 (November 1986): hal. 17-32.

²⁰Hal ini selaras dengan pesan yang disampaikan oleh Wakil Presiden RI Umar Wirahadikusumah dalam pidatonya di KTT Harare 1986, yang dimuat dalam *Jurnal Luar Negeri*, No. 5 (November 1986): hal. 1-16.

Karena jika tidak terdapat keyakinan bahwa KTT yang akan datang di mana pun diselenggarakan akan menghasilkan "darah baru" bagi Gerakan, wajah Gerakan yang kemudian cenderung menjadi seremonial akan lebih dominan daripada sebagai kekuatan pembaharu dalam dunia internasional. Dengan demikian, kalau Indonesia gagal terpilih sebagai penyelenggara KTT yang akan datang, hal itu tidak perlu diartikan sebagai sesuatu yang sangat mengecewakan.

Lagipula, tanpa kejelasan mengenai arah politik dan strategi tindakan Gerakan Non-Blok menghadapi berakhirnya Abad XX, prestise politik yang diperoleh penyelenggara mungkin hanya akan bersifat sementara saja, yaitu sekitar waktu penyelenggaraan saja. Contoh yang paling nyata adalah bahwa Bandung lebih dikenang daripada semua tempat penyelenggaraan KTT Non-Blok setelah Beograd. Atau mungkin terjadi seperti Havana yang dalam Gerakan Non-Blok dikenang sebagai sekurang-kurangnya tempat kontroversial untuk masa depan Gerakan kalau bukan kepahitan yang mendalam. Dari sebab itu, selain keuntungan-keuntungan diplomatik, politik dan ekonomi yang dapat diperoleh dari penyelenggaraan suatu KTT dengan peserta begitu banyak negara, harga yang harus dibayar dalam artian yang luas juga perlu dipertimbangkan secara seksama.

Tentu orang dapat berdebat tentang untung dan ruginya menyelenggarakan suatu KTT yang dianggap mempunyai prestise internasional seperti itu. Tetapi dalam kondisi Gerakan seperti yang ada dewasa ini dan hampir mustahilnya mencapai suatu kesepakatan mengenai strategi tindakan dan arah politik yang akan ditempuhnya di masa depan, tawaran menjadi tuan rumah KTT Non-Blok yang akan datang hendaknya tidak menjadi prioritas yang dikejar dalam diplomasi Indonesia. Kecuali jika Indonesia sejak sekarang telah jelas menentukan serangkaian sasaran yang hendak dicapai dalam gelanggang internasional melalui forum Gerakan Non-Blok, dengan keyakinan bahwa hasil nyata akan muncul dan harga serta biaya untuk itu sepadan, Indonesia hanya akan dikenal sebagai salah satu penyelenggara KTT sebagai upahnya. Dengan perkataan lain, yang dicari adalah *Bandung Kedua*, bukan Havana atau Harare.