

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak Orde Baru memegang kekuasaan politik di Indonesia sudah banyak terjadi perombakan-perombakan baik dalam tatanan politik dalam negeri maupun politik luar negeri. Di dalam negeri unsur-unsur Partai Komunis Indonesia (PKI) dinyatakan dilarang mengadakan aktivitas dan organisasinya dibubarkan. Pada saat bersamaan Angkatan Bersenjata terutama Angkatan Darat menjadi faktor penting dalam mempertahankan keutuhan Republik Indonesia. Partai-partai politik masih memegang peranan namun tidak menentukan sekali seperti masa-masa sebelumnya.

Kepentingan nasional Indonesia mengalami perubahan titik berat. Pada masa Soekarno politik berada di depan bidang ekonomi, sedangkan Orde Baru berusaha mencapai tujuan-tujuan politiknya dengan meningkatkan dasar-dasar ekonomi. Untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut pemerintah Orde Baru merancang pembangunan ekonomi melalui Pembangunan Lima Tahun (Pelita) yang terencana rapi dan melakukan hubungan ekonomi dengan negara-negara Barat.

Dalam kebijakan luar negeri sebagaimana muncul setelah peralihan kekuasaan internal kawasan Asia Tenggara mendapat perhatian sungguh-sungguh. Warisan Orde Lama yakni konfrontasi dengan Malaysia telah menumbuhkan kecurigaan negara-negara tetangga terdekat sekitar Indonesia. Akibatnya mempersulit peranan Indonesia di kawasan ini dalam membina hubungan baru. Untuk mengurangi kecurigaan tersebut Indonesia melakukan serangkaian tindakan yang diarahkan ke negara-negara di kawasan Asia Tenggara.

Keentingan di bidang ekonomi ternyata selain membutuhkan stabilitas politik domestik juga memerlukan ketahanan regional yang mantap. Oleh karena itu kebijakan luar negeri ditujukan juga untuk membina tatanan regional yang stabil, khususnya di bidang politik dan keamanan. Di dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1973 fokus terhadap kawasan Asia Tenggara ditegaskan secara eksplisit makin jelas adanya pilihan prioritas politik luar negeri Indonesia kepada wilayah tersebut.

Prinsip ideal politik luar negeri Indonesia telah dinyatakan sebagai “bebas dan aktif”. Prinsip ini dikemukakan pertama kali pada bulan September 1948 oleh Almarhum Mohammad Hatta, Wakil Presiden yang pertama kali merangkap Perdana Menteri. Prinsip bebas dan aktif ini dipilih untuk menolak tuntutan sayap kiri agar Republik berpihak pada Uni Soviet, dengan demikian juga untuk menghindarkan diri dari tuduhan Belanda, dan juga untuk membuat jarak dengan Amerika

Serikat. Di samping itu juga dimaksudkan sebagai upaya mendefinisikan peranan yang tepat bagi Indonesia dalam konflik antara dua negara besar.

Pada masa Soekarno terdapat tiga sasaran utama politik luar negeri Indonesia, yaitu: 1) mencari pengakuan internasional kemerdekaan Indonesia; 2) mempertahankan kemerdekaan dari usaha Belanda yang ingin kembali ke Indonesia dalam memaksakan pemerintahan kolonialnya berdasarkan pada Deklarasi Ratu Wilhemnia tanggal 7 Desember 1942; 3) mencari penyelesaian sengketa dengan Belanda melalui negara ketiga sebagai mediator (penengah) atau melalui forum PBB.

Pada periode itu pula (1945 - 1965) terjadi pergeseran-pergeseran penting pada pelaksanaan politik luar negeri antara condong ke pihak Barat atau sebaliknya ke Timur. Hal ini tampak misalnya pada awal dasawarsa 1950-an politik luar negeri Indonesia dikatakan sangat 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.

Selanjutnya di bawah pemerintahan Kabinet Burhanudin, politik luar negeri Indonesia kembali pro-Barat, namun semenjak Kabinet Ali kedua politik luar negeri Indonesia menjadi semakin anti Barat dan pro-Timur, khususnya Blok Uni Soviet hingga awal dasawarsa 1960-an, bersamaan dengan perjuangan 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 Uni Soviet dan semakin dekat dengan Republik Indonesia Cina (RRC), sampai jatuhnya Orde Lama pada pertengahan dasawarsa 1960-an.

Munculnya Orde Baru menandai era baru dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Perubahan-perubahan domestik ini banyak memengaruhi format politik luar negeri RI yang berbeda dari masa-masa sebelumnya. Asas bebas dan aktif masih tetap dipertahankan namun politik poros-porosan yang pernah dianut Indonesia ditinggalkan. Di samping itu Orde Baru meninggalkan politik luar negeri “mercusuar” yang juga banyak menyita perhatian para pengambil keputusan.

Politik Luar Negeri Indonesia pada zaman Orde Baru ditegaskan untuk “mengabdikan kepentingan nasional dan amanat penderitaan rakyat”. Politik luar negeri RI ditandai pula oleh pandangan realistik dan pragmatis. Realistik berarti memerhatikan kenyataan-kenyataan yang ada dalam konstelasi dunia serta penentuan-penentuan kebijaksanaan sesuai dengan kenyataan-kenyataan itu. Dalam pada itu pragmatis berarti penentuan kebijaksanaan yang berguna dan bermanfaat bagi kepentingan nasional.

Asas-asas anti imperialisme dan kolonialisme, bebas dan aktif, serta persepsi mengenai kepentingan nasional diberi isi dan dilaksanakan atas dasar realisme dan pragmatisme. Atas dasar hal tersebut pula politik

yang aktif dalam bentuk konfrontasi di balik 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.

Kepentingan nasional Indonesia yang pokok dicanangkan pada masa Orde Baru adalah pembangunan nasional dengan inti perhatian di bidang ekonomi. Untuk mencapai tahap-tahap pembangunan dalam negeri yang telah digariskan, Indonesia otomatis membutuhkan lingkungan eksternal yang mendukung. Maka dipilihlah kawasan Asia Tenggara yang karena keterkaitannya menjadi prioritas utama dalam politik luar negeri.

Hal ini misalnya tampak dari petunjuk Presiden Soeharto mengenai pelaksanaan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 pada tanggal 11 April 1973 yang antara lain menyatakan: 1) memperkuat dan mempererat kerja sama antara negara-negara dalam lingkungan ASEAN; 2) memperkuat persahabatan dan memberi isi yang lebih nyata terhadap hubungan bertetangga baik dengan tetangga Indonesia; 3) mengembangkan setiap unsur dan kesempatan untuk memperoleh perdamaian dan stabilitas di wilayah Asia Tenggara. Selanjutnya dalam GBHN tahun 1978 - 1983 dan GBHN tahun 1983 - 1988 fokus terhadap Asia Tenggara senantiasa dicantumkan.

Sebenarnya perhatian terhadap wilayah Asia Tenggara telah muncul sejak masa Soekarno. Namun demikian terdapat perbedaan dalam

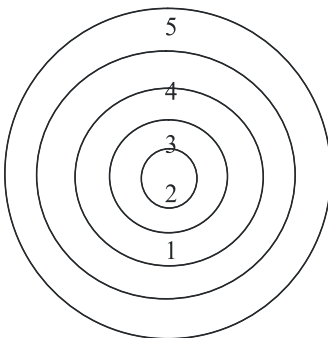
memandang kawasan ini, politik konfrontasi yang muncul memperlihatkan nuansa tersebut. Lagipula implementasinya pada masa Orde Lama masih kurang menonjol.

Pada bulan Agustus 1966 Soeharto telah mengemukakan suatu pandangan mengenai suatu kerja sama Asia Tenggara yang akan merupakan wadah membina persahabatan dan kerja sama. Setahun kemudian, dengan pembentukan ASEAN, Indonesia berhasil mewujudkan kehendaknya untuk menjamin stabilitas politik dan keamanan di Asia Tenggara. Peran serta Indonesia yang aktif dan tak pernah terjadi sebelumnya dalam kerja sama kawasan merupakan upaya untuk mencapai tujuan lama dengan cara-cara baru.

Situasi internasional turut mendorong Indonesia untuk mengutamakan kawasan Asia Tenggara dalam pembinaan stabilitas politik dan keamanan. Dua dasawarsa terakhir situasi internasional masih diwarnai oleh persaingan Amerika Serikat dan Uni Soviet di bidang politik-militer. Keadaan ini banyak memengaruhi kondisi wilayah Asia Tenggara yang dipandang dari sudut geografis saja bernilai strategis. Untuk mempertahankan keseimbangan kekuatan di Asia Tenggara khususnya dan Asia Pasifik umumnya kedua negara adidaya membangun beberapa pangkalan militer. Amerika Serikat menempatkan pasukannya di pangkalan laut Subic dan pangkalan udara Clark di Filipina. Sementara itu Uni Soviet juga memiliki pangkalan militer yang sangat besar di Cim Ranh dan Da Nang, Vietnam.

Pada awal tahun 1970-an timbul perkembangan baru yakni pendekatan Amerika Serikat ke Republik Rakyat Cina. RRC juga mulai membuka hubungan dengan Jepang dan negara-negara Barat lainnya sebagai akibat program modernisasinya. Pada saat yang bersamaan hubungan RRC dan Uni Soviet memburuk, khususnya sejak insiden Ussuri 1969 dan pertentangan ideologi. Adanya hubungan baru ini turut memengaruhi pada situasi Asia Tenggara, misalnya makin kuatnya permusuhan antara Vietnam - RRC. Vietnam sendiri banyak meminta bantuan ekonomi dan militer kepada Uni Soviet.

Pengelolaan tertib kawasan Asia Tenggara seperti yang dikehendaki Indonesia diikuti pula dengan pendekatan baru terhadap wilayah-wilayah lain, isu-isu internasional dan lembaga-lembaga internasional. Prinsip Lingkaran Konsentris (*concentric circle*) merupakan salah satu faktor yang turut memengaruhi politik luar negeri Indonesia yang gambarnya menurut urutan kawasan ialah:



Keterangan:

1. Indonesia
2. Asia Tenggara dan Pasifik Barat Daya
3. Asia Pasifik
4. Timur Tengah dan Afrika
5. Eropa dan Amerika

Prinsip Lingkaran Konsentris mencerminkan pola penyusunan prioritas dalam praktik politik luar negeri sehingga mampu memberikan kontribusi optimal terhadap pembangunan nasional. Di dalam Lingkaran Konsentris inilah Asia Tenggara dan Pasifik Barat Daya menempati lingkaran terdalam yang bermakna kawasan Asia Tenggara menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan politik luar negeri RI semenjak Orde Baru berkuasa.

Berdasarkan Prinsip Lingkaran Konsentris inilah Indonesia berusaha mewujudkan stabilitas politik dan keamanan serta kerja sama antarnegara-negara di wilayah Asia Tenggara khususnya dalam kerangka ASEAN. Dalam hal menciptakan stabilitas politik dan keamanan, masalah yang dihadapi Indonesia adalah konflik Kamboja. Konflik ini tidak hanya melibatkan pihak-pihak yang bersengketa yakni Pemerintah Koalisi Demokratik Kamboja (PKDK) yang dipimpin Norodom Sihanouk, Pemerintah Heng Samrin di Kamboja dan Vietnam. RRC dan Uni Soviet turut berkepentingan dengan konflik Kamboja sebagai realisasi kebijaksanaan luar negerinya terhadap Asia Tenggara.

Sebagai akibat dari konflik Kamboja yang belum menemui penyelesaian akhir, Indonesia beserta negara-negara dalam lingkungan ASEAN belum mampu menciptakan Zona Damai, Bebas dan Netral (ZOPFAN). Demikian pula dengan konsep Zona Bebas Senjata Nuklir (ZBSN) seperti yang diinginkan Indonesia masih berada dalam proses. Dengan perkataan lain baik ZOPFAN maupun ZBSN mendapat perhatian sungguh-sungguh dari Pemerintah Indonesia dan ingin segera diwujudkan

untuk menunjang kelangsungan pembangunan di dalam negeri Indonesia. Meskipun jelas bahwa hal itu tidak mudah, sebab setidaknya perlu didukung oleh kekuatan nuklir seperti Uni Soviet, Amerika Serikat maupun RRC. Berkaitan dengan kerja sama sosial-ekonomi antarnegara-negara Asia Tenggara baru terbina melalui ASEAN. Indonesia juga tidak bisa menutup mata akan kehadiran negara-negara bukan anggota ASEAN di kawasan ini seperti Vietnam, Kamboja, Laos, dan Birma dalam melakukan kerja sama tersebut.

Mengenai interaksi antara Indonesia dengan unit politik di Asia Tenggara ada dua fakta yang memperlihatkan sifat agresif dan konfrontatif Indonesia. Hal ini terjadi khususnya pada masa Orde Lama. Pertama, perjuangan Indonesia untuk merebut Irian Barat dari tangan Belanda dengan kekuatan militer, sehingga Indonesia menjadi negara paling kuat secara militer di Asia Tenggara. Kedua, konfrontasi menentang pembentukan Federasi Malaysia. Sikap ini diambil sebagai bagian dari kebijakan menentang OLDEFOS. Malaysia dianggap sebagai alat Inggris (Barat) yang akan memantapkan kehadirannya di kawasan ini. Pembentukan Malaysia dirasakan sebagai pengepungan neokolonialisme terhadap RI.

Ukuran Indonesia yang paling besar dari segi teritorial dan jumlah penduduk serta sikap Indonesia yang agresif pada masa lalu telah menimbulkan kecurigaan dari negara-negara tetangganya. Indonesia menurut sebagian negara dipandang sebagai ancaman potensial meskipun hal itu tidak diungkapkan secara eksplisit. Penggabungan

Timor-Timur tahun 1976 tampaknya memperkuat kesan negara tetangga Indonesia akan munculnya kembali sikap agresif yang dapat mengancam keamanan negara tetangganya.

Berlandaskan uraian di atas tadi, maka masalahnya dapat dirumuskan sebagai berikut:

Peranan Prinsip Lingkaran Konsentris pada politik luar negeri Indonesia di Asia Tenggara menimbulkan dilema, karena disatu pihak secara regional, organisasional dan politik kawasan Asia Tenggara perlu mendapat prioritas utama, namun di pihak lain sikap Indonesia yang tidak mau terikat fakta pertahanan cenderung dapat memunculkan kecurigaan negara-negara Asia Tenggara khususnya ASEAN akan munculnya ambisi hegemoni regional yang merupakan fakta sejarah.

Kaitan Prinsip Lingkaran Konsentris dengan politik luar negeri Indonesia terhadap kawasan Asia Tenggara tidaklah sederhana. Sehubungan luasnya masalah dalam penelitian ini, penulis akan membatasi pembahasannya sejauh menyangkut aspek politik. Aspek ini menjadi telaahan pokok sebab interaksi Indonesia di wilayah ini memerlukan format yang tepat baik bagi RI maupun negara tetangganya. Sedangkan periode waktunya dimulai sejak 1966 sampai sekarang tanpa melepaskan diri dari kaitan historis.