



UNIVERSITAS INDONESIA

**DIPLOMASI AMERIKA SERIKAT DALAM PENYELESAIAN SENGKETA
IRIAN BARAT DIMASA PRESIDEN JOHN F. KENNEDY**

DISERTASI

Diajukan untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Pengetahuan Budaya
Program Studi Ilmu Sejarah Dipertahankan di hadapan Sidang Akademik
Universitas Indonesia di bawah pimpinan
Rektor Prof. Dr. der. Soz Gumilar Rusliwa Somantri
pada hari Sabtu, 26 Juli 2008,
pukul 10.00 WIB di Kampus
Universitas Indonesia
Depok.

Oleh
SISWANTO
NPM: 8702150033

**PROGRAM PASCA SARJANA
FAKULTAS ILMU PENGETAHUAN BUDAYA
UNIVERSITAS INDONESIA
DEPOK 2008**

D

00891

**PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS INDONESIA**

LEMBAR PENGESAHAN

Disertasi ini telah diujikan pada hari Sabtu, 26 Juli 2008, pukul: 10.00 WIB, dengan susunan penguji sebagai berikut:

Tanda Tangan

1. Dr. Priyanto Wibowo
Ketua Penguji

2. Prof. Dr. A. Dahana
Promotor

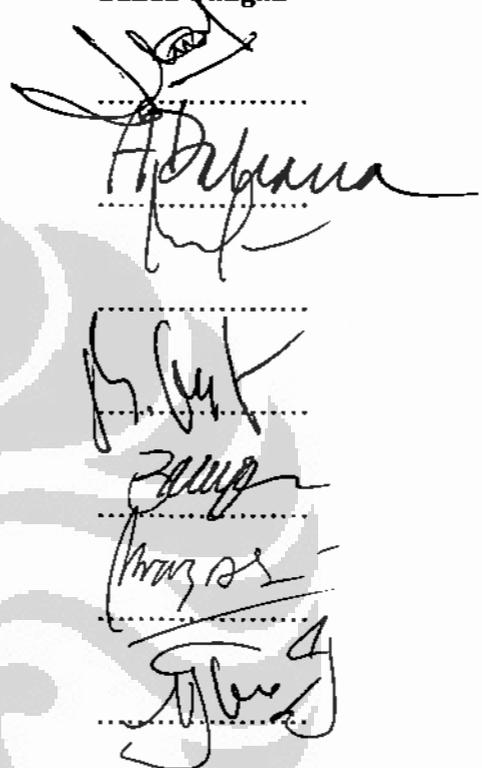
3. Prof. Dr. Maswadi Rauf
Kopromotor

4. Prof. Dr. R. Z. Leirissa
Anggota

5. Prof. Dr. A.A. Banyu Perwita
Anggota

6. Dr. Magdalia
Anggota

7. Dr. Nana Nurliana
Anggota



Handwritten signatures of the seven examiners, each on a dotted line. The signatures are: 1. Dr. Priyanto Wibowo, 2. Prof. Dr. A. Dahana, 3. Prof. Dr. Maswadi Rauf, 4. Prof. Dr. R. Z. Leirissa, 5. Prof. Dr. A.A. Banyu Perwita, 6. Dr. Magdalia, and 7. Dr. Nana Nurliana.

Disahkan oleh

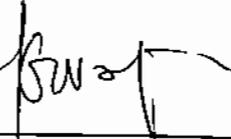
28-7-2008

Ketua Program Studi Ilmu Sejarah
Program Pascasarjana
Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya
Universitas Indonesia



Dr. Priyanto Wibowo
NIP. 131 689 560

Dekan
Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya
Universitas Indonesia



Bambang Wibawarta
NIP. 131 882 265

**DIPLOMASI AMERIKA SERIKAT DALAM PENYELESAIAN
SENGKETA IRIAN BARAT
DIMASA PRESIDEN JOHN F. KENNEDY**

Abstract

The USA has significant contribution on negotiation of West Papua dispute. President John F. Kennedy changed the USA policy in West Papua dispute from passive neutral policy into active mediation policy. By this policy the USA and UNO supported and managed negotiations between Dutch and Indonesia. As a result, the representative of the countries signed the New York Agreement in 1962. The role of the USA diplomacy on the negotiation of West Papua dispute connecting with its interest in preventing communism in Indonesia. In case, America problem is how to eliminate communist influence in Indonesia. In connecting with the problem, the dissertation has two research questions that what is the background of active mediation policy and how is the process of mediation diplomacy in West Papua dispute. The dissertation would like to describe and analyse the negotiations process between Dutch and Indonesia in Middleburg, the USA. The negotiations process have important value in Indonesia and America diplomacy history. These will give informations in West Papua history-especially it was looked from the USA perspective. The dissertation used historical methods in understanding America diplomacy in relationship with negotiation on West Papua dispute. The dissertation produced conclusions that the USA diplomacy in West Papua dispute has relationship with containment policy in Cold War. The USA and UNO have great contribution to West Papua negotiation and New York Agreement. Consequently, they have moral obligations to West Papua. Their Intervention into West Papua problem is something possible in the future when Indonesia can not solve social dan political problems in there. It should be anticipated by great attention to West Papua.

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah semata, hanya Kepada-Nya kami memuji, bertaubat, memohon ampunan dan pertolongan. Berkat pertolongan-Nya pulah disertasi ini dapat diselesaikan dan diujikan pada Sidang Promosi Doktor hari ini. Suatu sidang yang menggembirakan tetapi juga cukup mendebarkan hati.

Penelitian disertasi ini secara tidak langsung telah mendorong saya untuk mendalami sejarah diplomasi pada umumnya dan diplomasi mediasi yang dilakukan oleh AS kepada sengketa Irian Barat khususnya. Banyak pemikiran dan tindakan para aktor diplomasi yang penting untuk dipelajari dan diambil hikmahnya dari proses diplomasi AS dalam menyelesaikan sengketa Irian Barat. Misalnya, sikap Ellsworth Bunker, moderator perundingan yang sabar dan pandai meyakinkan delegasi Belanda maupun Indonesia. Sikap Presiden Kennedy yang berani menghadapi resiko sehingga sekali-sekali memberi tekanan kepada kedua delegasi agar perundingan tetap berlanjut atau terhindar dari jalan buntu.

Seperti *promovendus* umumnya, saya juga memiliki berbagai kendala dalam proses penulisan disertasi. Namun demikian, saya mengenggam nasehat orang alim. Akal akar berpulas tak patah. Orang pandai takkan habis akalnya, sekalipun dia berada dalam kesusahan atau kesulitan. Ketika dihadapkan pada kesulitan data dan referensi--khususnya sekitar perundingan sengketa Irian Barat, saya berspekulasi menghubungi para mantan diplomat yang pernah bertugas di New York dan kebetulan ada yang memiliki perhatian terhadap sengketa Irian Barat. Hasilnya diluar dugaan, mereka sangat membantu dalam hal pengumpulan data dan referensi yang dipinjamnya dari sejumlah perpustakaan di AS.

Semoga pengetahuan yang saya peroleh selama ini dapat bermanfaat bagi diri saya dan orang lain. Seperti bunyi peribahasa, ilmu yang tiada diamalkan itu, sebagai pohon kayu yang tiada berbuah. Ilmu yang tidak dipakai dan dikembangkan tak ada gunanya. Oleh karena itu, keberhasilan menyelesaikan studi ini mudah-mudahan bisa menjadi motivasi agar lebih bersemangat dalam menggeluti berbagai isu dan persoalan khususnya yang berada dalam bidang politik internasional. Saya berharap khususnya pada diri saya, andaikan ilmu bertambah mudah-mudahan dapat meniru ilmu padi, semakin berisi semakin merunduk. Semakin berilmu semakin halus budi pekertinya.

Saya berhutang budi kepada Promotor dan Kopromotor dalam penyelesaian disertasi ini. Prof. Dr. A. Dahana selaku Promotor dan Prof. Dr. Maswadi Rauf selaku Kopromotor. Keduanya telah memberikan bimbingan dan masukan yang berharga bagi penyelesaian disertasi ini. Saya sebagai mahasiswa bimbingannya hanya dapat mengucapkan beribu terima kasih dan berdo'a semoga bimbingan dan masukan tersebut merupakan sesuatu yang bernilai amal-ibadah. Semoga Allah jua yang akan membalas budi baik beliau berdua.

Saya juga mengucapkan terima kasih banyak kepada para penguji yang telah meluangkan waktu di tengah-tengah kesibukannya. Ketua Tim Penguji, Dr. Priyanto Wibowo, dan anggota-anggota Tim Penguji, Prof. Dr. R.Z. Leirissa, Prof. Dr. A.A. Banyu Perwita, Dr. Magdalia, Dr. Nana Nurliana. Para penguji telah memberi masukan yang sangat penting dalam sidang Prapromosi sehingga disertasi ini menjadi lebih baik dari sebelumnya. Semoga Allah yang membalas sumbangan kebaikkan hati dan sumbangan pemikiran para penguji tersebut. Walaupun kritikan-

kritikannya tajam dalam Sidang Prapromosi, substansinya sangat penting untuk penyempurnaan dan perbaikan disertasi ini.

Saya juga berhutang budi kepada berbagai unsur di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Biro Organisasi dan Kepegawaian yang telah berkenan mengizinkan saya untuk menjalani tugas belajar di Jurusan Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Indonesia—khususnya Bpk. Basori Imron, Bpk. Pontas Sinaga, Ibu Arrida Bachtiar. Di samping itu, saya sangat bertema kasih kepada Bpk. Ikran Nusa Bhakti, Kepala Pusat Penelitian Politik (P2P-LIPI)—tempat saya mengabdikan. Beliau juga telah memberi izin kepada saya untuk menjalani tugas belajar tersebut. Di samping itu, rekan-rekan sejawat baik peneliti maupun staf administrasi di P2P-LIPI. Mereka terkadang menanyakan perkembangan studi saya. Hal ini secara tidak sengaja merupakan pendorong bagi saya dalam menyusun tugas akhir yang melelahkan. Dalam hal ini saya berterima kasih kepada Lili Romli, Dhuroruddin Mashad, Firman Noor, Rosita Dewi, Septi, Sri Nanto, Irawati, Tru Nuke Pudjiastuti, Agus Rahman, Japantong Sitohang, Dodo, Tri Lesari, dan teman-teman lain yang ma'af tak disebutkan. Semoga Allah jua yang membalas budi baik teman-teman sekalian.

Di samping itu, saya juga mengucapkan terima kasih kepada para pustakawan dan para pihak yang telah membantu saya dalam rangka eksplorasi data dan pendalaman materi. Saya mengunjungi Perpustakaan Arsip Nasional, Perpustakaan Nasional, Perpustakaan KWA-UI, Perpustakaan CSIS, Koleksi IRC Kedutaan Besar AS, Perpustakaan Dok Info LIPI, Perpustakaan FIB-UI, Perpustakaan FISIP-UI, Perpustakaan UI, Perpustakaan Umum Daerah DKI, Perpustakaan Departemen Luar Negeri. Saya juga sangat berterima kasih kepada Bpk Dupito Simamora, mantan

diplomata Indonesia di New York tahun 2000-2004 yang sekarang bertugas di KBRI Canberra, Australia. Beliau telah meminjamkan saya banyak referensi yang penting. Di samping itu, saya sangat berterima kasih kepada Alm. Bapak Jusuf Ronodipuro mantan diplomat Indonesia di New York tahun 1960-1963 dan mengetahui perkembangan sengketa Irian Barat. Beliau menjadi nara sumber dalam penulisan disertasi ini. Semoga Allah membalas budi baik bapak-ibu sekalian.

Akhirnya, saya mengucapkan terima kasih kepada keluarga saya tercinta, Etna Yuniza (istri), Ibnu Wicaksono (putra), Aqmarina mahadibya (putri). Saya mengucapkan terima kasih atas dukungan dan pengertiannya yang telah diberikan selama ini. Di samping itu, saya mohon ma'af jika selama ini kurang memberi perhatian yang patut kepada kalian karena keadaanlah yang memaksa demikian.

Tak ada gading yang tak retak, tak ada manusia yang sempurna. Saya mohon ma'af jika ada hal-hal yang kurang berkenan di hati bapak ibu sekalian. Hal itu semata-mata karena kekhilafan yang tidak disengaja.

Semoga Allah memberkahi kita semua baik di dunia maupun di akhirat, amin.

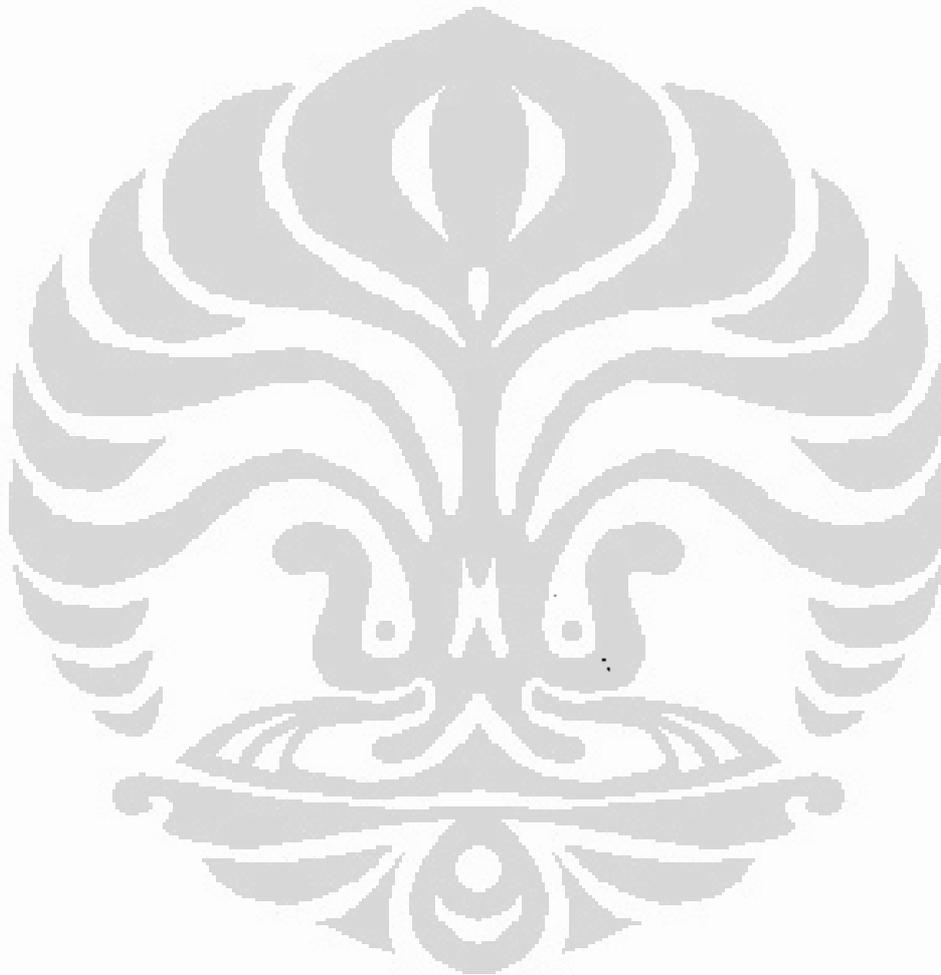
Siswanto

DAFTAR ISI

ABSTRAK.....
KATA PENGANTAR.....
DAFTAR ISI.....
I. PENDAHULUAN	
A Latar Belakang	1
B. Permasalahan.....	11
C. Alasan dan Tujuan Penelitian.....	13
D. Tinjauan Pustaka	14
E. Pendekatan.....	23
F. Metode Penelitian.....	24
G. Kerangka Penulisan.....	26
II. DASAR-DASAR KEBIJAKAN LUAR NEGERI	
AMERIKA SERIKAT	
A. Prinsip-Prinsip dan Pola Kebijakan Luar Negeri AS.....	28
B. Kepentingan Nasional dalam Perang Dingin.....	40
C. Ekspansi Komunis, SEATO, dan Perang Vietnam.....	47
D. Kebijakan Luar Negeri AS Pada Masa Eisenhower dan Kennedy.....	64
III KONFLIK ANTARA BELANDA DAN INDONESIA SOAL STATUS POLITIK IRIAN BARAT	
A. Asal-Usul Sengketa Irian Barat.....	96
B. Penyelesaian Sengketa Irian Barat	103
C. Dukungan Rakyat Indonesia	125
D. Posisi Belanda, Indonesia, India, dan AS dalam Sengketa Irian Barat.....	132
IV BERBAGAI PERISTIWA BERKENAAN DENGAN DIPLOMASI MEDIASI AMERIKA SERIKAT UNTUK PERUNDINGAN SENGKETA IRIAN BARAT	
A. Kennedy Menerima Rekomendasi agar Melakukan Kebijakan aktif mediasi dalam sengketa Irian Barat	148
B. Luns, Kennedy dan Sukarno Berdiplomasi atas Sengketa Irian Barat.....	157
C. Unsur Pemerintah, Kongres, dan Media Massa Merespon Kebijakan Aktif Mediasi dan Sengketa Irian Barat	171
D. Robert Kennedy ke Jakarta untuk Menyiapkan Perundingan Sengketa Irian Barat.....	180

**V. PROSES PERUNDINGAN SENGKETA IRIAN BARAT
DI MIDDLEBURG**

A. Perundingan Pendahuluan di Middleburg.....	185
B. Ellsworth Bunker Mengamankan Perundingan.....	194
C. Perundingan Lanjutan di Middleburg.....	215
D. Penandatanganan Perjajian New York 1962.....	231
VI. KESIMPULAN	247
Daftar Pustaka.....	258
Lampiran.....	269



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada tahun 1776 para tokoh dari koloni Inggris di Amerika Utara bertemu di kota Philadelphia (Pennsylvania). Mereka mengumumkan Deklarasi Kemerdekaan (The Declaration of Independence) dari penjajahan Inggris. Para tokoh ini berasal dari New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina, dan Georgia. Akhirnya, 13 negara bagian ini tumbuh menjadi Amerika Serikat (AS) seperti yang kita kenal sekarang dan terdiri dari 50 negara bagian.

Deklarasi Kemerdekaan 1776 adalah juga ekspresi sistem nilai masyarakat di wilayah itu. Alinea ke-2 Deklarasi ini menyatakan bahwa eksistensi hak-hak azasi manusia dilindungi oleh Tuhan Y.M.E., yang meliputi : hak hidup, hak kebebasan, hak persamaan, dan hak mencapai kebahagiaan. “ We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable rights, that among these are Life, Liberty, and the pursuit of Happiness.”¹ Jadi, esensi dari nilai-nilai ini adalah semangat kebebasan atau liberalisme.

Masyarakat AS umumnya mengagungkan nilai-nilai liberal yang di dalamnya memuat soal persamaan, hak-hak individu, kebebasan, dan demokrasi. Hal ini

¹ Paragraf ke-2 Deklarasi Kemerdekaan AS 1776 ini merupakan landasan ideologi masyarakat AS. Hal itu juga menjadi rujukan dari diplomasi AS ke berbagai kawasan di dunia. Jadi, perilaku masyarakat AS dapat dipahami dengan mempertimbangkannya sebagai rujukan. George B. Tindall, *America A Narrative History*, (New York: W.W. Norton & Company, 1984), lampiran A1.

dipengaruhi pengalamannya di bawah penjajahan Inggris. Mereka merasakan penderitaan yang disebabkan terampasnya nilai-nilai kebebasan oleh penjajahan. Oleh karena itu, mereka mengagungkan kebebasan yang diperjuangkan melalui Revolusi Amerika. Bahkan, mereka terpanggil untuk menyebarkan nilai-nilai kebebasan atau liberalisme ini ke luar AS. Upaya ini dilakukan agar masyarakat di tempat lain juga bisa memetik pencerahan dari kebebasan ini.

Di samping itu, nilai-nilai liberal yang diagungkan oleh masyarakat AS juga tidak terlepas dari perkembangan pemikiran di Eropa. Misalnya nilai-nilai kebebasan dipengaruhi oleh pemikiran John Locke. Filosof ini berpandangan masyarakat yang baik adalah masyarakat yang bebas dan rasional.² Dimensi rasio diletakan di tempat tertinggi dalam kehidupan. John Locke berkeyakinan hakim yang terbaik dalam kehidupan adalah akal budi.³ Segala penilaian utamanya berpijak pada pertimbangan rasio. Pemikiran-pemikiran John Locke mempengaruhi Revolusi Puritan atau *Glorious Revolution* abad ke-17 di Inggris dan revolusi Amerika abad ke-18. Jadi, rasionalisme dan kebebasan atau liberalisme wajar juga mendasari kehidupan masyarakat di AS.

Liberalisme menjadi sudut pandang masyarakat AS dalam melihat dunia di sekitarnya. Segala dimensi kehidupan, termasuk di dalamnya dimensi sosial, ekonomi, dan politik dipahami dari perspektif liberal. Ketika mengarah kepada kehidupan ekonomi, liberalisme memandangnya dari segi mekanisme pasar bebas.

² Marian D. Irish, *The Politic of American Democracy*, (New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1965), hlm. 506

³ Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1982), hlm. 85

Pada saat bersinggungan dengan kehidupan politik, liberalisme memahami fenomena politik dengan berpijak pada demokrasi liberal yang bercirikan *voting*.

Diplomasi AS ke berbagai negara sebagai perluasan nilai-nilai Amerika atau liberalisme. Perilaku politik luar negeri AS terhadap berbagai negara secara implisit berisi upaya untuk memperkenalkan nilai-nilai Amerika yang meliputi: kebebasan, persamaan, kemerdekaan, dan individualisme. Peran AS ini sering disebut sebagai *sense of mission*. AS sangat meyakini liberalisme sesuai untuk membangun peradaban. AS ingin memperluas eksistensi nilai-nilai Amerika ke berbagai wilayah di dunia. Konsekuensinya, perluasan nilai-nilai AS ini terkadang menimbulkan benturan-benturan sistem nilai di suatu negara—antara nilai-nilai lokal dengan liberalisme. Misalnya negara yang memegang nilai-nilai tradisional akan terganggu jika berhadapan dengan nilai-nilai Amerika yang mengedepankan kebebasan. Pendeknya, diplomasi AS mendorong kepada penyebaran nilai-nilai Amerika ke negara lain.

Namun demikian, diplomasi AS dengan liberalismenya atau *sense of mission* juga dipandang sebagai upaya demokratisasi atau penegakan hak-hak azasi. Kebijakan luar negeri AS sering mengkritisi pemerintahan yang dipandang melanggar nilai demokrasi atau hak-hak azasi manusia. Pemerintah AS mendesak suatu negara agar menegakan demokrasi dan hak-hak azasi manusia. Dalam konteks demokratisasi, sikap AS biasanya mendapat simpati dari masyarakat yang merasa pemerintahnya tidak demokrasi atau melanggar hak-hak azasi. Sebaliknya, AS memuji pemerintahan yang menegakan demokrasi. Bahkan lebih dari itu, AS memberi bantuan kepada negara yang melakukan reformasi pemerintahan dan

demokratisasi. Hal ini sebagai insentif agar demokratisasi yang sukses menjadi contoh negara lain.

AS mengidentifikasi dirinya sebagai pengemban nilai-nilai kemanusiaan ke seluruh dunia. Dalam hal ini, kebijakan luar negeri AS di arahkan ke berbagai wilayah yang nilai-nilai kemanusiaannya belum ditegakkan dengan baik. Sehingga, sejarah diplomasi AS banyak memiliki catatan tentang doktrin politik luar negeri yang salah satu tujuannya menegakan nilai-nilai tersebut.

Sehubungan dengan hal itu, Presiden James Monroe pada tahun 1823 membuat pernyataan politik yang terkenal dengan sebutan Doktrin Monroe. Presiden Monroe menyatakan bahwa benua Amerika hanya untuk rakyat Amerika. Masyarakat Amerika menolak segala bentuk campur tangan asing.⁴ AS menetapkan benua Amerika sebagai daerah pengaruhnya. Akibatnya, AS tidak menghendaki negara-negara Eropa menanamkan pengaruhnya atau membuat koloni di kawasan ini. Waktu itu kecenderungannya negara-negara di Eropa berlomba menguasai wilayah-wilayah lain untuk dijadikan jajahan. AS berkepentingan untuk melindungi benua Amerika dari ancaman kekuatan asing—dalam hal ini kekuatan-kekuatan dari Eropa yang ingin menduduki benua Amerika—khususnya Amerika Selatan.

Doktrin Monroe bisa dipahami sebagai sikap anti-kolonial. AS menolak eksistensi kolonialisme karena bertentangan dengan semangat kebebasan yang diagungkannya. Sikap AS ini dipandang konsisten dengan liberalisme. Sikap AS melarang kekuatan Eropa datang ke Benua Amerika adalah suatu sikap yang berani. AS berani mengambil resiko untuk berhadapan dengan negara-negara Eropa.

⁴ Tindall *op.cit* hlm1213

Doktrin Monroe ini tidak sampai menimbulkan ketegangan atau gejolak dalam hubungan Eropa dengan AS. Seandainya kekuatan Eropa memandang ini suatu sikap permusuhan, AS bisa dipandang menantang perang kepada kekuatan-kekuatan Eropa. Jika kekuatan di Eropa bersatu untuk menolak Doktrin Monroe, AS akan menghadapi masalah serius karena Doktrin Monroenya. AS akan berhadapan dengan koalisi kekuatan Eropa yang berkepentingan untuk menduduki benua AS. Akan tetapi, Doktrin Monroe tidak sampai mengganggu hubungan AS-Eropa. Jadi, AS memiliki wibawa untuk mendeklarasikan Doktrin Monroe.

Walaupun demikian, Doktrin Monroe juga bisa dipahami sebagai refleksi hegemoni AS. Ketika Doktrin ini diluncurkan, belahan Selatan Benua Amerika sudah dikuasai Spanyol. Doktrin Monroe seolah-olah sebagai peringatan kepada kekuatan-kekuatan Eropa agar tidak coba-coba mengikuti jejak Spanyol atau tidak menanamkan pengaruhnya di Benua Amerika. Dengan demikian, Doktrin Monroe merupakan refleksi sikap AS yang ingin mendominasi Benua Amerika. AS tidak mau ada kekuatan-kekuatan lain yang mengimbangi eksistensinya di Benua Amerika. Pendeknya, AS melalui Doktrin Monroe tidak menginginkan ada saingan politik di Benua Amerika.

Selanjutnya, AS melururkan *Open Door Policy* ke Cina pada tahun 1899 dan 1900.⁵ *Open Door Policy* sebenarnya merupakan surat Presiden William McKinley yang ditujukan kepada beberapa Kepala Pemerintahan negara-negara di Eropa dan Jepang. Isi dari surat meminta kekuatan-kekuatan seperti Rusia, Prancis, Inggris,

⁵ Thomas G. Paterson, *Major Problem American Foreign Policy*, vol: I (Massachusetts: Heath and Company, 1989), hlm. 416

Jerman, dan Jepang agar meninjau kembali monopolinya atas beberapa daerah di di Cina dan mengembalikan hak pengurusan administrasi kepada Pemerintah Cina. Ketika *Open Door Policy* diluncurkan, negara-negara ini memiliki semi-koloni di Cina yang dikelola secara monopoli. Sebenarnya, semi-koloni ini berdiri atas kesepakatan antara Kekaisaran Cina dan pemerintah negara-negara tersebut yang tujuan utamanya menguasai sektor perdagangan dan investasi di Cina.

Open Door Policy bisa dimaknai sebagai upaya AS untuk menolak sistem monopoli di Cina. Sistem monopoli di Cina dipandang bertentangan dengan nilai-nilai persamaan dan kebebasan. Di lain pihak, nilai-nilai kebebasan dan persamaan merupakan sesuatu yang diagungkan oleh masyarakat AS. Oleh karena itu, sistem monopoli ini dipandang bertolak belakang dengan nilai-nilai Amerika. Pemerintah AS pada masa itu terpanggil untuk mencoba menegakan nilai-nilai Amerika di Cina. Presiden William McKinley mengeluarkan Nota Diplomatik agar nilai-nilai Amerika dapat merambah ke Cina.

Di samping itu, sistem monopoli di Cina pada waktu itu dipandang oleh AS tidak adil. Dengan adanya sistem monopoli, kepentingan bisnis AS tidak dapat beroperasi secara efektif di Cina. AS tidak memiliki semi-koloni Cina. Jadi, para pengusaha Amerika mengeluh tidak bisa melakukan bisnis di Cina.⁶ Eksistensi semi-koloni merupakan kendala bagi pengusaha AS di Cina. Di lain pihak, Pemerintah AS memang memiliki kewajiban moral melindungi aset dan warganya di luar negeri.⁷ Sesuai dengan itu, eksistensi pengusaha AS di Cina yang diperlakukan tidak adil

⁶ Tindall, *Ibid.* hlm. 892

⁷ Yulius W. Pratt, *A History of United States Foreign Policy* (New Jersey: Prentice Hall, Inc. 1955), hlm. 5

menjadi tanggung jawab Pemerintah AS. Oleh karena itu, Pemerintah AS mengambil langkah-langkah kongkret untuk menghapus sistem monopoli di Cina tersebut.

Namun demikian, *Open Door Policy* juga diartikan sebagai upaya perluasan pengaruh AS ke Cina. Pada tahun 1898 AS telah melakukan intervensi ke Hawaii dan Filipina. Jadi, *Open Door Policy* diartikan bagian dari rangkaian perluasan pengaruh AS ke Timur. AS sebenarnya seperti kekuatan Eropa lainnya juga ingin memiliki peran politik di Cina. Akan tetapi, negara ini ingin memainkan peran di Cina dengan cara yang berbeda dengan negara-negara Eropa. AS justru mendesak untuk dihapuskan semi koloni. Pemerintah Cina justru yang berhutang budi kepada AS karena pengembalian sebagian urusan administrasi di semi koloni kepada Pemerintah Cina. Pemerintah Cina berada di bawah pengaruh AS setidaknya sampai tahun 1949.

Setelah memasuki suasana Perang Dingin, pada April 1947 Pemerintah AS meluncurkan Doktrin Truman. Doktrin ini bertujuan untuk membendung komunisme di Yunani dan Turki dengan cara memberi bantuan militer dan ekonomi. Sebenarnya Doktrin ini merupakan pidato Presiden Harry S. Truman di depan Kongres AS. Isi pidatonya meminta dukungan sehubungan dengan rencana Presiden Truman membantu Yunani dan Turki secara ekonomi dan militer. Saat itu, Yunani dan Turki menghadapi pemberontakan komunis yang didukung oleh Uni Soviet. Kongres AS memiliki pandangan sejalan dengan pemerintah soal ancaman komunis maka Kongres meresponnya secara positif. Bulan Mei 1947 Senator Arthur Vandenberg, Ketua Komite Hubungan Luar Negeri Senat AS, menyatakan dukungan atas

kebijakan tersebut. Pada tahun 1950 *the Greek-Turkey Aid Bill* berhasil direalisasikan. Hal ini ditandai oleh pengiriman bantuan kepada Yunani dan Turki senilai 659 juta dolar.⁸

Doktrin Truman tidak dimaksudkan hanya untuk memadamkan pemberontakan komunis di Yunani dan Turki, namun juga untuk mengantisipasi ancaman komunisme ke Eropa—khususnya Eropa Barat. AS tidak ingin sekutu-sekutunya di Eropa Barat terancam oleh ekspansi komunis. Apalagi, sekutu-sekutunya ini telah berjasa membantu AS dalam Perang Dunia II. Selanjutnya, AS dengan Eropa Barat memiliki hubungan kultural dan historis. Kultur masyarakat AS merupakan warisan dari Eropa Barat. Leluhur masyarakat AS adalah kaum imigran yang berasal dari Eropa Barat. Jadi, Doktrin Truman sebenarnya memiliki target yang lebih luas walaupun eksplisit target tersebut hanya untuk mengahului komunisme di Yunani dan Turki.

Pemberontakan komunis di kedua negara ini memiliki arti strategis karena merupakan uji coba kekuatan. Jika pemberontakan komunis ini berhasil, moral atau semangat kekuatan komunis di tempat lain untuk memberontak juga akan menguat. Sebaliknya, seandainya pemberontakan ini berhasil ditumpas, kekuatan komunis di tempat lain tidak terpengaruh untuk segera memberontak. Sepertinya, pemberontakan ini merupakan pemberontakan komunis yang penting setelah Revolusi Bolshevik tahun 1917. Hal ini dibuktikan oleh respon AS yang sungguh-sungguh terhadap pemberontakan ini. Pendeknya, pemberontakan ini sebenarnya memiliki arti penting bagi sejarah komunisme.

⁸ Tindall *op.cit* hlm. 1192

Di samping itu, pada tahun 1950 Pemerintah AS mengumumkan Doktrin Eisenhower. Doktrin ini berisi pernyataan bahwa AS akan melindungi negara-negara di Timur Tengah dari ancaman komunisme.⁹ Doktrin Eisenhower dipahami sebagai reaksi AS atas perkembangan politik di Timur Tengah. Pada waktu negara-negara di Timur Tengah sudah ada yang jatuh ke dalam pengaruh komunis. Dalam hal ini, Uni Soviet adalah negara yang giat memperluas pengaruh politiknya. Beberapa negara Timur Tengah pernah menjalin hubungan dekat dengan Uni Soviet: seperti Syuriah, Yaman, Libia, dan Irak.

Doktrin Eisenhower didorong oleh keinginan melindungi negara-negara di Timur Tengah yang berhaluan non-komunis atau masyarakat bebas. Negara-negara ini tentu saja memiliki kesadaran tidak berminat berada di bawah pengaruh komunisme atau Uni Soviet karena umumnya negara-negara Islam. Namun demikian, eksistensinya terancam oleh negara-negara hegemoni Uni Soviet. Oleh karena itu, negara-negara ini tidak mempunyai pilihan lain kecuali meminta perlindungan dari AS. Sebaliknya, AS sebagai negara adidaya berkepentingan untuk memainkan peran politiknya di kawasan itu. AS berkepentingan untuk mengimbangi pengaruh Uni Soviet atau komunisme. Lebih lanjut, negara ini berkepentingan untuk menahan laju perluasan komunisme di sini.

Doktrin Eisenhower juga tidak terlepas dari nilai strategis ekonomi kawasan Timur Tengah. Negara-negara di kawasan ini merupakan penghasil minyak nomor satu dunia. Jika kawasan ini berada dibawah pengaruh Uni Soviet, kepentingan

⁹ John E. Findling, *Dictionary of American Diplomatic History*, (Connecticut: Greenwood Press, 1980), hlm. 162

ekonomi AS akan terancam. Industri di AS banyak bergantung pada suplai minyak dari Timur Tengah. Seandainya sektor industri terganggu, secara keseluruhan ekonomi AS juga akan terganggu. Oleh karena itu, keberadaan Timur Tengah penting bagi AS agar tidak jatuh ke dalam pengaruh lawan politiknya.

Dengan demikian, dalam benak masyarakat dan Pemerintah AS, komunisme merupakan ancaman terhadap nilai-nilai kebebasan atau liberalisme. Seperti diketahui, komunisme memang mengedepankan kekuasaan negara atas rakyatnya. Rakyat tidak memiliki kebebasan berpendapat atau bersuara. Kondisi ini sangat bertentangan dengan semangat liberalisme atau nilai-nilai Amerika yang sangat mengagungkan kebebasan dan individualisme. Dalam perspektif AS, individualisme justru sangat dihargai, sebaliknya peran negara justru diperkecil. Jika peran negara terlalu kuat, pemerintahan dipandang tidak demokratis. Hal ini setidaknya dalam pandangan masyarakat dan Pemerintah AS.

Karena menjadi ancaman terhadap liberalisme, komunisme juga berarti ancaman terhadap eksistensi AS. Sulit dibayangkan negara ini tetap ada jika keberadaan liberalisme atau nilai-nilai Amerika terancam hilang. AS dengan liberalisme tidak bisa dipisahkan karena liberalisme merupakan ideologi masyarakat AS. Walaupun liberalisme tidak lahir di Amerika, liberalisme tumbuh subur di bumi AS. Bahkan, liberalisme menjadi nilai-nilai Amerika. Artinya liberalisme melekat dalam masyarakat atau kehidupan orang AS. Satu dengan yang lainnya merupakan totalitas. Keduanya saling mengisi. Liberalisme memberi perspektif nilai-nilai dasar, sebaliknya masyarakat AS memakainya dalam kehidupan.

Oleh karena itu, kebijakan luar negeri AS selalu merespon ancaman terhadap liberalisme. Sejarah diplomasi mencatat bahwa AS berusaha menghadang ancaman terhadap nilai-nilai kebebasan baik yang berbentuk kolonialisme, monopolisme, dan komunisme. AS melawan ancaman terhadap nilai-nilai ini di Benua Amerika sendiri, Asia Timur, dan Timur Tengah.

Akhirnya, berpijak pada deskripsi sebelumnya bisa dikatakan bahwa nilai-nilai Amerika atau liberalisme telah mendasari kebijakan luar negeri AS. Beberapa produk kebijakan luar negeri AS sejak dahulu sampai sekarang konsisten merujuk nilai-nilai yang tercantun pada Deklarasi Kemerdekaannya. Produk kebijakan luar negeri AS seperti doktrin dan nota diplomatik yang diluncurkan selalu dalam konteks menjaga nilai-nilai kebebasan, persamaan, kemerdekaan, dan hak-hak individu.

B. Permasalahan

Problematik politik internasional memiliki hubungan dengan perang dan damai. Sejarah politik antar negara sejak zaman Yunani kuno sampai sekarang didominasi oleh fenomena perang dan damai.. Fenomena perang dan damai analogi dengan dua sisi dari suatu koin. Keduanya silih berganti mewarnai politik internasional. Politik internasional sebagai wahana perjuangan untuk memperoleh pengaruh dan diplomasi untuk perdamaian.

Kebijakan luar negeri AS di era Perang Dingin adalah merespon perluasan pengaruh komunisme di dunia. Bagi AS, hal ini artinya mempertahankan demokrasi di berbagai kawasan. Masalah yang dihadapi pengambil keputusan di AS saat itu adalah mencegah jatuhnya berbagai kawasan di dunia ke dalam pengaruh komunis

Uni Soviet dan Cina. Kebijakan luar negeri AS saat itu di berbagai kawasan adalah mengimbangi pengaruh kekuatan komunis. Kebijakan luar negeri ini biasa disebut *containment policy* yaitu upaya AS membendung perluasan pengaruh komunis karena ingin mempertahankan masyarakat bebas.

Sementara itu, Indonesia dan Belanda terlibat sengketa Irian Barat. Di satu pihak, Belanda ingin mempertahankan kekuasaannya di Irian Barat. Di lain pihak, Indonesia berusaha memperjuangkan wilayah tersebut untuk menjadi bagian wilayahnya. Belanda dan Indonesia pada KMB 1949 mencapai kesepakatan bahwa sengketa Irian Barat akan dirundingkan setahun setelah itu. Namun demikian, selama perundingan kedua negara tidak pernah mencapai kata sepakat soal status politik Irian Barat tersebut. Irian Barat memiliki nilai strategis dari segi politik, militer, dan ekonomi sehingga kedua negara berusaha mempertahankannya. Karena gagal mencapai perundingan, gejalanya sengketa Irian Barat meningkat menjadi perang terbuka antara Belanda dan Indonesia untuk memperebutkan wilayah itu

Di lain pihak kebijakan luar negeri AS kepada Indonesia di era Kennedy bertujuan mencegah sengketa Irian Barat menjadi pemicu perluasan pengaruh komunis di Indonesia. Upaya pencegahan ini dilakukan dengan kebijakan aktif mediasi dan diplomasi mediasi atas sengketa tersebut. AS berpandangan bahwa konflik yang berkepanjangan atau perang terbuka akan menguntungkan Uni Soviet. AS tidak ingin sengketa Irian Barat membuat Indonesia jatuh ke dalam pengaruh blok komunis. Hal ini bisa dipahami karena blok komunis merupakan lawan politik AS di dalam Perang Dingin. Seandainya Indonesia jatuh ke dalam pengaruh kubu

komunis, hal ini mengancam perimbangan kekuatan di Asia-Pasifik dan kepentingan global AS.

Sehubungan dengan masalah kebijakan luar negeri AS di atas, dua pertanyaan penelitian diajukan, sebagai berikut:

-Apa latar belakang kebijakan aktif mediasi¹⁰ ?

-Bagaimana jalanya diplomasi mediasi¹¹ ?

C. Alasan dan Tujuan Penelitian

Penelitian disertasi difokuskan pada diplomasi AS dalam penyelesaian sengketa Irian Barat yang di dasarkan pada alasan-alasan, sebagai berikut:

1. Status Irian Barat masih dijadikan isu politik oleh sebagian masyarakat Papua yang menentang Pemerintah Indonesia (Organisasi Papua Merdeka) dan simpatisannya di dalam dan luar negeri.
2. Sebagian masyarakat masih memerlukan pencerahan tentang sejarah perjuangan kembalinya Irian Barat.
3. Sejarah diplomasi penyelesaian sengketa Irian Barat merupakan pengalaman berharga bagi Indonesia dan masyarakat internasional.

¹⁰ Kebijakan yang ditempuh oleh Pemerintahan Kennedy diakhir tahun 1961 untuk meninggalkan kebijakan netral terhadap sengketa Irian Barat dan untuk membantu secara aktif mencari solusi guna menyelesaikan sengketa tersebut. Hal ini merupakan kebalikan dari kebijakan netral yang dikembangkan Eisenhower terhadap sengketa Irian Barat. Informasi lebih lengkap pada Christopher J. McMullen, *Mediation of the West New Guinea Dispute, 1962 A Case Study*, (Washington, D.C.:1981), hlm. 9

¹¹ Perundingan sengketa Irian Barat antara Belanda- Indonesia di Middleburg, AS dan ditengahi oleh PBB dan AS yang mengantar Indonesia menjadi pemenang dan dicapai melalui tekanan diplomatik dan militer. McMullen . *Ibid* 41

4. AS di bawah pimpinan Presiden Kennedy memainkan peran penting dalam penyelesaian sengketa Irian Barat

6. Menganalisis strategi dan proses diplomasi mediasi AS dalam sengketa Irian Barat.

D. Tinjauan Pustaka

Negosiasi atau perundingan sengketa Irian Barat mendapat perhatian dari beberapa sejarawan dan pelaku sejarah. Christopher J. McMullen menulis monografi berjudul *Mediation of the West New Guinea Dispute, 1962 A Case Study* tahun 1981. Monografi ini diberi kata pendahuluan oleh George C. McGhee. Dia adalah termasuk pelaku sejarah diplomasi AS karena orang yang pertama kali mewacanakan kebijakan aktif mediasi. Saat itu, McGhee menjabat sebagai Ketua Dewan Perancang Kebijakan di Departemen Luar Negeri AS. McGhee membawa gagasan ini kepada Dean Rusk, Menteri Luar Negeri untuk diteruskan kepada Kennedy. McGhee memandang monografi ini adalah cerita tentang tindakan Bunker dalam melaksanakan tugasnya sebagai pimpinan perundingan Belanda dan Indonesia soal Irian Barat dari Maret sampai dengan Agustus 1962 di Middleburg dan berakhir di New York.

McMullen menyampaikan pandangannya bahwa keberhasilan menengahi suatu sengketa tidak berarti keberhasilan dari sisi keadilan dan kepatutan dilihat dari pihak yang bersengketa. Di dalam sengketa internasional penyelesaian yang betul-betul memuaskan semua pihak adalah jarang terjadi. Oleh karena itu, hal ini tidak mengherankan penyelesaian sengketa Irian Barat mencerminkan kondisi yang

berat sebelah. Penyelesaian yang menguntungkan satu pihak, tetapi merugikan pihak lain. Dari sudut pandang Belanda meliputi sebuah penyerahan terhormat atas Irian Barat dan penolakan terhadap hak menentukan nasib sendiri bagi penduduk Irian Barat.

Dari sudut pandang mediator, legitimasi masing-masing pihak adalah pertimbangan sekunder dalam mewujudkan perdamaian dan penyelesaian sengketa Irian Barat. Mediator tidak bisa menjamin penyelesaian yang betul-betul terbaik bagi kedua belah pihak yang bertikai dan tidak bisa menjamin pelaksanaan hak azasi manusia atau hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat secara sempurna. Faktanya, permasalahan hak menentukan sendiri hanya dipandang sebagai pertimbangan sekunder oleh seluruh aktor dalam upaya perundingan. Manfaat diplomasi mediasi yang bisa dipetik semata-mata fakta bahwa penyelesaian akhirnya bersifat realistis.

Dalam hal ini, tujuan utama mediator adalah melaksanakan kerangka dasar kebijakan AS yaitu mengalihkan kekuasaan atas Irian Barat kepada Indonesia secara damai dan menyelamatkan "wajah" Belanda dengan melaksanakan hak azasi manusia atau hak menentukan nasib sendiri atas rakyat Irian Barat.

Dalam hal ini, keberhasilan AS menengahi sengketa Irian Barat karena memiliki hubungan baik dengan Belanda dan Indonesia. AS dapat mendorong kedua belah pihak ke meja perundingan. AS melakukan tekanan politik untuk mengatasi berbagai kendala di dalam penyelesaian sengketa Irian Barat secara damai. Pejabat-pejabat AS di PBB membantu menggalang dukungan internasional untuk keberhasilan perundingan ini. Bunker memainkan peran peting sejak status

rangkapnya sebagai diplomat AS dan PBB. Dia adalah simbol kerja sama antara Pemerintah AS dan PBB.

Selanjutnya, sebuah buku berjudul *West New Guinea : The Dispute and Its Settlement* tahun 1973 yang ditulis oleh William Henderson. Penulis buku ini berpandangan bahwa AS merupakan mediator yang sukses karena memainkan peran yang efektif di dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Namun demikian, peran AS ini harus diakui tidak dapat memuaskan atau merasa adil semua pihak seperti dikatakan di atas oleh McMullen. Indonesia merasa puas dengan peran AS, tetapi Belanda tentu belum tentu puas dengan peran AS tersebut. Peran AS ini membuat Indonesia berhasil memperjuangkan Irian Barat, sedangkan peran AS ini menyebabkan Belanda harus meninggalkan Irian Barat.

Henderson juga menjelaskan, langkah AS sejalan dengan fungsi sistem internasional. AS melakukan intervensi dalam sengketa Irian Barat. Hal ini dilakukan untuk menjaga kepentingan nasionalnya yaitu mencegah lebih meluasnya pengaruh Uni Soviet di Indonesia. Namun demikian, hal ini juga bertujuan untuk mengawal perdamaian dan keamanan internasional—khususnya di Asia-Pasifik. Jadi, AS memiliki dua tujuan dalam diplomasi mediasi. Hal ini seperti ungkapan peribahasa “sekali mendayung dua tiga pulau terlampaui.

AS dalam diplomasi mediasi mengandung kebajikan. Peran AS tidak semata-mata melayani kepentingan nasionalnya, namun juga melayani kepentingan masyarakat internasional. Kepentingan masyarakat internasional adalah ikut menjaga keamanan dan perdamaian internasional. AS mendapat dukungan masyarakat

internasional dalam perannya. Masyarakat internasional mendukung peran AS sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa Irian Barat.

Dari perspektif ini, keberhasilan peran AS dipandang karena formulasi proposal perundingannya dan dukungan PBB. Formulasinya dapat diterima oleh pihak yang bersengketa maupun masyarakat internasional. Formula proposal perundingan atau *Bunker Plan* diupayakan menampung aspirasi Belanda maupun Indonesia—bahkan aspirasi masyarakat internasional. Hal ini bisa dilihat dari adanya peran UNTEA (United Nations Temporary Executive Authority) dalam proses pengalihan Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia. Di samping itu, AS melibatkan PBB dalam penyelesaian sengketa ini. Hal ini bertujuan supaya peran AS lebih bisa diterima oleh masyarakat internasional. Hal ini berkaitan dengan kenyataan bahwa PBB merupakan simbol dari masyarakat internasional. Jadi, AS sebagai mediator menyiapkan strateginya dengan baik dalam melakukan perundingan penyelesaian sengketa Irian Barat.

Buku lain ditulis oleh Subandrio (2001) berjudul *Meluruskan Sejarah Perjuangan Irian Bara*. Buku ini juga banyak menggambarkan diplomasi penyelesaian Irian Barat dan proses perundingan sengketa Irian Barat di Middleburg. Buku ini cukup kredibel karena ditulis langsung oleh Subandrio. Dia adalah Menteri Luar Negeri pada saat itu dan terlibat langsung dalam proses perundingan. Selain dari itu, Subandrio mewakili Pemerintah Indonesia menandatangani Perjanjian New York 1962 yang mengakhiri sengketa Irian Barat.

Subandrio juga menjadi saksi diplomasi personal yang dilakukan Kennedy kepada Sukarno tahun 1961 karena Subandrio selalu mendampingi Sukarno. Kennedy

mengundang Sukarno untuk berkunjung ke AS dan memberi penghormatan yang tinggi atas kunjungan ini. Salah satu agenda pertemuan Kennedy- Sukarno adalah soal sengketa Irian Barat. Indonesia meminta AS membantu Indonesia dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Selain dari itu, Indonesia juga memberitahukan kepada AS bahwa Indonesia mendapat bantuan militer dari Uni Soviet untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat secara militer. Jadi, langkah Indonesia secara tidak langsung menginformasikan kemungkinan penggunaan militer. Hal ini analogi dengan upaya berkoordinasi dengan AS dalam soal penggunaan militer agar AS tidak terkejut dan memberi reaksi negatif.

Subandrio juga menggambarkan proses perundingan di Middleburg sampai perjanjian New York 1962. Buku ini juga dilengkapi dengan naskah *Bunker Plan*, pidato Subandrio di PBB 1961, dan Naskah Perjanjian New York 1962. Deskripsi proses perundingan terlihat rinci dan lengkap. Hal ini dapat membantu mengantarkan kepada kejiwaan dan situasi pada masa berlangsungnya perundingan Middleburg tersebut. Deskripsi ini penting untuk meningkatkan pemahaman terhadap diplomasi dan proses perundingan sengketa Irian Barat tersebut.

Bahkan pada pertengahan Juli 1962, Subandrio terlibat sendiri dalam perundingan dengan Van Roijen ketika delegasi Indonesia tidak bisa mengambil keputusan soal lamanya Pemerintahan Sementara (UNTEA)¹². *Bunker Plan ke-2* mengatur Pemerintahan Sementara bertugas minimal satu tahun dan maksimal dua

¹² UNTEA kependedekan dari United Nations Temporary Executive Authority. Pemerintahan Sementara yang bertugas menjembatani peralihan kekuasaan dari Belanda kepada Indonesia. Badan ini tiga bulan pertama (Oktober-Desember 1962) tidak melibatkan tenaga Belanda maupun Indonesia, tetapi bulan keempat sampai selesai (Januari-Mei 1963) melibatkan tenaga Indonesia.

tahun. Akan tetapi, Indonesia bersikeras meminta masa tugas Pemerintahan Sementara di Irian Barat kurang dari satu tahun karena harapannya pada 1 Januari 1963 sengketa Irian Barat sudah selesai. Hal ini ditolak oleh Belanda dan tidak disetujui oleh PBB. Akhirnya, kompromi bisa tercapai. Masa tugas Pemerintahan Sementara adalah delapan bulan dari 1 Oktober 1962 sampai dengan 1 Mei 1963.

Selanjutnya, R.P. Barston (1991) dalam bukunya berjudul *Modern Diplomacy* banyak menjelaskan fenomena diplomasi. Akan tetapi, Barston secara khusus membahas soal diplomasi dan mediasi. Penyelesaian sengketa diharapkan melalui negosiasi, konsiliasi, arbitasi, mediasi, dan penyelesaian secara hukum. Cara-cara ini biasa dilakukan oleh badan dunia seperti Liga Bangsa-Bangsa (dimasa lalu), dan Perserikatan bangsa-Bangsa.

Konsiliasi memiliki ciri lebih sebatas memfasilitasi dua pihak yang bertikai. Hal ini banyak dilakukan di dalam konflik-konflik domestik. Di tingkat internasional, konsiliasi pernah dilakukan ketika PBB pada tahun 1950-an dan 1960-an mengupayakan perdamaian bagi Pakistan dan India dalam soal Kashmir. Sedangkan, arbitasi memiliki ciri biasanya mempertimbangkan segi-segi hukum. Proposal penyelesaian masalah disiapkan oleh arbitrator. Jadi, proposal ini kurang mampu menampung rasa keadilan yang berkonflik. Akibatnya, arbitasi bisa mengikat, tetapi bisa juga tidak mengikat yang bersengketa. Pihak yang dirugikan dalam proses arbitasi cenderung tidak mau terikat.

Sedangkan mediasi berbeda dari arbitasi dan konsiliasi. Dalam hal ini, Mediator adalah pihak yang melakukan mediasi diantara pihak-pihak yang bersengketa. Mediator baik secara langsung maupun tidak langsung memang

menyiapkan konsep solusi penyelesaian sengketa, tetapi konsep itu ditawarkan setelah terlebih dahulu menyerap gagasan dari pihak-pihak yang bersengketa. Jadi, datangnya ide-ide bukan semata-mata dari mediator. Konsultasi dilakukan intensif oleh mediator kepada pihak-pihak yang bersengketa.

Mediator sangat memperhatikan soal strategi, proses, dan isi dari konsep yang ditawarkan sebagai penyelesaian sengketa. Ketiga unsur itu menjadi unsur penting dalam mediasi. Pihak mediator memperhitungkan ketiga unsur itu untuk keberhasilan mediasinya. Selanjutnya, seperti dikatakan di atas bahwa mediator dalam melaksanakan ketiga unsur tadi tetap memperhitungkan aspirasi dari para pihak yang bersengketa. Jadi, ketiga unsur mediasi ini tidak ditetapkan secara sepihak oleh mediator.

A mediator is thus concerned with strategies to effect both the process and content of possible solutions. In other words the aim of mediation is to change four elements : perception, approach, objectives and behaviour...the utility of a mediator is that trusted by both sides he can soften the edge of controversy and provide a mechanism for adjustment on issues of prestige. ¹³

Pertama, strategi mediasi sebagai tahap awal dari sebuah perundingan. Hal ini berhubungan dengan pemilihan tempat perundingan, pihak yang diundang, dan sifat perundingan terbuka atau rahasia. Penetapan strategi yang tepat dapat mendukung langkah-langkah perundingan selanjutnya. Sebaliknya, penetapan strategi dapat menggagalkan sebuah rancangan perundingan. Penetapan strategi memerlukan pertimbangan yang mendalam supaya perundingan berhasil mencapai

¹³ R.P. Barston, *Modern Diplomacy*, (London: Longman, 1991), hlm 216

hasil yang maksimal bagi pihak yang bertikai. Jadi, strategi perundingan disiapkan dengan hati-hati, tidak boleh dilakukan dengan gegabah.

Kedua, proses mediasi adalah tahap yang bertujuan mengubah persepsi dan sikap dari pihak yang berkonflik. Proses mediasi diharapkan mengubah pihak-pihak yang berkonflik agar memiliki komitmen kepada negosiasi atau perundingan yang sedang dilakukan. Hal ini tentu saja merupakan unsur yang tidak ringan untuk diwujudkan didalam negosiasi. Namun demikian, jika hal ini dapat dilaksanakan dengan baik, negosiasi akan mencapai hasil yang maksimal atau mendekati keberhasilan yang tinggi. Sebaliknya, kegagalan mediator mengontrol persepsi dan sikap pihak yang bertikai adalah awal kegagalan dari suatu perundingan.

Ketiga, isi mediasi adalah tahap memperbaiki proposal atau kerangka kerja negosiasi. Pada tahap isi mediasi ini mediator berupaya mengintegrasikan dan menyeimbangkan proposal atau kerangka kerja. Hal ini perlu dilakukan sebagai upaya untuk menampung aspirasi kedua belah pihak yang bersengketa. Hal ini tidak jarang aspirasi para pihak saling bertentangan satu sama lain sehingga sulit untuk diintegrasikan dan diseimbangkan. Aspirasi atau kepentingan yang bertentangan satu sama lain sulit untuk diintegrasikan dan diseimbangkan. Dalam praktek diplomasi dan negosiasi jarang ditemukan hasil negosiasi atau proposal yang betul-betul seimbang diantara kepentingan pihak yang bersengketa. Dalam kenyataannya yang dijumpai adalah proposal atau kerangka kerja yang lebih menguntungkan satu pihak dan lebih merugikan pada pihak lain.

Hal lain yang juga dianggap penting untuk keberhasilan negosiasi adalah mediator yang diterima oleh pihak yang bersengketa. Ketrampilan dan wibawa

mediator sangat menentukan keberhasilan suatu negosiasi ini. Mediator yang terampil dan punya wibawa tinggi dapat mengatasi rintangan-rintangan sehingga dapat mengintegrasikan dan menyeimbangkan kepentingan para pihak yang bersengketa. Kemampuan mengatasi rintangan ini berdampak positif pada kelancaran suatu perundingan. Suatu negosiasi atau perundingan pasti akan mengalami hambatan-hambatan tertentu. Hal ini disebabkan perbedaan penafsiran terhadap proposal atau kerangka kerja negosiasi tersebut. Negosiasi yang macet karena hambatan tadi bisa dijalan kembali oleh mediator yang terampil dan berwibawa tersebut. Dalam hal ini, wibawa ini bisa datang dari dirinya pribadi dan bisa juga datang dari keberadaan negaranya. Negara besar akan memberi wibawa khusus kepada diplomatnya yang sedang melakukan tugas.

Selanjutnya, Hans J. Morgenthau (1978) tokoh aliran realisme politik memiliki pandangan-pandangan yang berpijak dari sejarah hubungan antar bangsa. Bagi kaum realis masa lalu merupakan laboratorium bagi kajian politik internasional. Sejarah menginformasikan bahwa politik internasional adalah perjuangan untuk merebut atau mempertahankan pengaruh atau *power*. Negara yang mencoba untuk merebut kekuasaan atau pengaruh di suatu kawasan dari negara lain disebut melaksanakan kebijakan *imperialisme*, sedangkan yang mempertahankan diri dari upaya merebut kekuasaan ini disebut melaksanakan kebijakan *status quo*.¹⁴

Bagi kaum realis, tujuan diplomasi adalah mempromosikan kepentingan nasional suatu negara. Morgenthau merumuskan prinsip-prinsip diplomasi sebagai berikut: 1). Diplomasi harus membebaskan diri dari semangat permusuhan,

¹⁴ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, (New York: Alfred A. Knopf, 1978), hlm. 38

2). Tujuan kebijakan luar negeri harus dipahami sebagai kepentingan nasional dan harus didukung oleh kekuatan yang memadai. 3). Diplomasi harus melihat pandangan politik dari sudut pandang negara lain. 4). Masing-masing negara harus dapat mengkompromikan berbagai isu.¹⁵

Selanjutnya, sejarah diplomasi juga merupakan perspektif yang bisa dipakai untuk memahami fakta-fakta politik internasional dimasa lalu. Sejarah diplomasi menekan pada tindakan pelaku sejarah di suatu tempat dan waktu tertentu. Sejarah diplomasi merujuk pada formula *who did what to whom at a particular time and place*.¹⁶ Keberadaan para aktor sejarah menjadi penting dalam mengurai berbagai persoalan di balik peristiwa sejarah. Hal ini mengingat para aktor memberi kontribusi terhadap peristiwa sejarah.

E. Pendekatan

Gejala sejarah adalah suatu fenomena yang kompleks karena mengandung banyak aspek. Agar analisis terhadap gejala sejarah yang kompleks itu tuntas, penelitian sejarah memerlukan alat-alat analisis.¹⁷ Oleh karena itu, penelitian sejarah memerlukan konsep-konsep atau kerangka referensi untuk memahami dan menjelaskan gejala sejarah yang rumit tersebut. Kerangka referensi merupakan perangkat kaedah yang memandu sejarawan dalam menyelidiki masalah yang

¹⁵ Morgenthau, *Ibid.* hlm. 561

¹⁶ Daniel S. Papp, *Contemporary International Relations : Frameworks for Understanding*, (New York: Macmillan Publishing Company, 1988), hlm. 7

¹⁷ Sartono Kartodirdjo, *Pendekatan Ilmu Sosial Dalam Metodologi Sejarah*, (Jakarta: P.T. Gramedia, 1992), hlm. 3.

diteliti.¹⁸ Namun demikian, studi sejarah bersifat empiris sehingga tetap berpijak pada fakta-fakta yang dikumpulkan dari sumber-sumber sejarah. Eksistensi konsep-konsep dan kerangka referensi hanya merupakan alat untuk memudahkan analisis dan sintesis sejarah.¹⁹ Jadi, deskripsi analisis dengan menggunakan kerangka referensi merupakan sesuatu yang wajar dalam penelitian sejarah.

Disertasi ini merupakan kajian sejarah diplomasi yang memfokuskan pada diplomasi AS dan PBB dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Hal ini merupakan fenomena politik internasional yang kompleks karena AS harus berhubungan dengan Belanda, Uni Soviet, Indonesia, dan masyarakat internasional. Oleh karena itu, penelitian ini memerlukan alat bantu analisis berupa konsep-konsep yang bisa menjelaskan fakta-fakta politik internasional.

F. Metode Penelitian

Metode yang dipakai dalam penelitian disertasi ini adalah metode sejarah. Metode sejarah dipahami sebagai petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis tentang bahan, kritik dan interpretasi sejarah serta penyajiannya dalam bentuk tulisan.²⁰ Pemahaman ini dapat direkonstruksi sehingga menjadi suatu tahapan yang sistematis. Selanjutnya, tahapan sistematis ini dibagi ke dalam empat kegiatan, sebagai berikut: 1). Heuristik, yaitu kegiatan menghimpun jejak masa lampau. 2). Kritik sejarah, yaitu upaya

¹⁸ Teuku Ibrahim Alfian, "Metode dan Metodologi Sejarah," *Seri Pengetahuan dan Pengajaran Sejarah* (Kumpulan Karangan Ilmiah), Seri XXIV No. 2 Juli 2000, (Yogyakarta: PSPS FKIP Universitas Snata Dharma, 2000), hlm. 2

¹⁹ Kartodirdjo, *Ibid.* hlm. 6.

²⁰ Toto Sukarto, *Epistemologi Sejarah Kritis Ibnu Khaldun*, (Yogyakarta: Fajar Pustaka Baru, 2002), hlm. 113

menyelidiki apakah jejak-jejak itu asli baik bentuk maupun isinya. 3). Interpretasi, yakni menetapkan makna yang saling berhubungan dari fakta-fakta yang diperoleh. Dalam hal ini, interpretasi dapat diperkaya dengan penjelasan (eskplanasi) atas suatu peristiwa sejarah 4). Penyajian, yaitu upaya penyampaian sintesa yang diperoleh dalam suatu kisah.²¹ Hal ini juga bisa disesuaikan dengan melakukan sebuah paparan yang bersifat analisis.

Dalam upaya heuristik terhadap sejarah diplomasi AS dalam sengketa Irian Barat ini, kegiatan dilakukan dengan menghimpun data baik secara manual maupun elektrik. Heuristik manual dilakukan dengan mengunjungi perpustakaan yang dipandang menyimpan dokumen-dokumen tentang hal tersebut, seperti: Kajian Wilayah Amerika UI, Dok.Info P2P-PIPI, PDII-LIPI, ANRI, Perpustakaan Nasional, Perpustakaan PBB, *Information Resource Center* Kedutaan Besar AS di Jakarta, Perpustakaan FIB, Perpustakaan UI, CSIS. Di samping itu, penulis juga melakukan wawancara dengan saksi sejarah dan pakar yang dipandang memiliki kompetensi atas penelitian disertasi ini.

Heuristik elektrik yaitu penelusuran bukti-bukti sejarah melalui internet. Penulis mengunjungi sejumlah situs yang resmi dan bisa dipertanggungjawabkan, seperti: situs fakultas hukum Universitas Yale, Kedutaan Besar AS di Jakarta, Kedutaan Besar RI di New York, dan lain-lain. Dewasa ini internet merupakan sumber data yang murah dan akurat jika dilakukan dengan hati-hati dan selektif.

²¹ Nugroho Notosusanto, *Masalah Penelitian Sejarah Kontemporer*, (Jakarta: PT. Inti Idayu Press, 1984) hlm. 35

Keberadaan situs-situs pengetahuan yang baik dapat dipercaya dan membantu kegiatan penelitian khususnya dan ilmu pengetahuan pada umumnya.

G. Kerangka Penulisan.

Kerangka penulisan penelitian disertasi ini dibagi ke dalam enam bab. Masing-masing dideskripsikan sebagai berikut: Bab I adalah pendahuluan. Bab ini memuat latar belakang, permasalahan, alasan dan tujuan penelitian, tinjauan pustaka dan data, pendekatan, metode penelitian, dan kerangka penulisan.

Bab II, Dasar-Dasar kebijakan luar negeri AS. Bab ini mendiskusikan beberapa hal, seperti: prinsip dasar kebijakan luar negeri, pola kebijakan *introvert* dan *extrovert*, kepentingan nasional AS, ekspansi komunis, SEATO, Perang Vietnam, dan kebijakan AS luar negeri di era Presiden Eisenhower dan Kennedy.

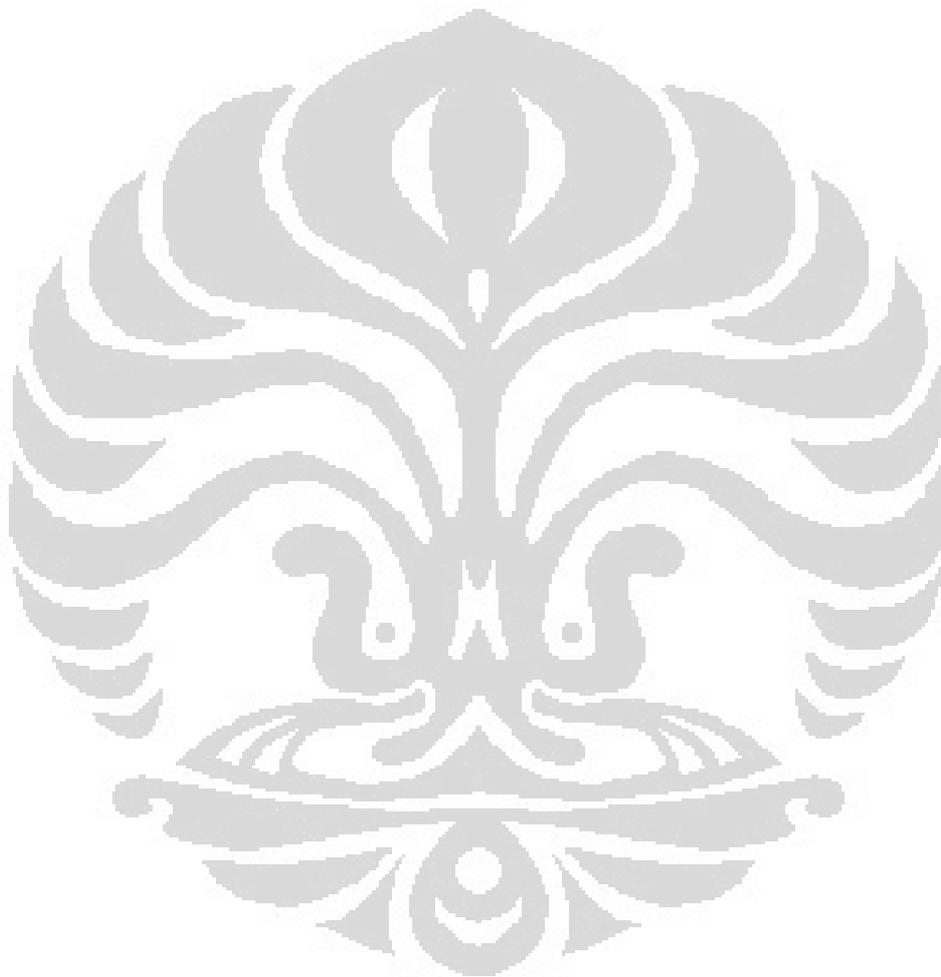
Bab III, Konflik antara Belanda dan Indonesia dalam soal status politik Irian Barat. Bab ini membahas latar belakang sengketa Irian Barat, upaya penyelesaian sengketa, dukungan rakyat Indonesia, posisi Belanda, Indonesia, India, dan AS dalam sengketa Irian Barat.

Bab IV, Berbagai Aksi Menjelang Diplomasi Mediasi Atas Sengketa Irian Barat. Bab ini mendiskusikan beberapa hal sebagai berikut: dorongan untuk berperan aktif, aksi-aksi diplomasi, respon atas kebijakan aktif, dan strategi yang disiapkan untuk perundingan.

Bab IV, Diplomasi Mediasi : Proses Perundingan dan Perjanjian New York 1962. Bab ini mendiskusikan beberapa hal seperti: Perundingan pendahuluan di

Middleburg, upaya Ellsworth Bunker mengamankan perundingan, perundingan lanjutan di Middleburg, dan tercapainya Perjanjian New York 1962.

Bab VI adalah Kesimpulan. Bab ini memuat dua hal utama yaitu: diplomasi mediasi dalam kaitannya dengan Perang Dingin dan Perjanjian New York 1962 kaitannya dengan masa depan Irian Barat.



BAB II

DASAR-DASAR KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT

A. Prinsip-Prinsip dan Pola Kebijakan Luar Negeri AS

Sejumlah prinsip mendasari kebijakan luar negeri Amerika Serikat (AS). Prinsip-prinsip ini menjadi landasan filosofis dan operasional. Prinsip-prinsip ini memberi dasar pemikiran kepada arah kebijakan luar negeri AS. Hal ini menyangkut nilai-nilai liberal, realis, dan idealis. Berikutnya, kebijakan politik AS dikategorikan ke dalam pola *introvert* dan *extrovert*. Pola *introvert* mengutamakan penyelesaian persoalan domestik, sedangkan pola *extrovert* memprioritaskan ketelibatan AS dalam masalah internasional. Kebijakan politik AS juga didasarkan pada pertimbangan lingkaran²² strategisnya. Di samping itu, bagian ini mendiskusikan beberapa implementasi dari kebijakan luar negeri AS.

Liberalisme dan Checks and Balances. Setiap individu dalam memandang lingkungannya dipengaruhi oleh nilai-nilai, harapan, ide, dan tradisi yang hidup di masyarakatnya²³ demikian pula halnya dengan masyarakat Amerika. Mereka dalam memandang lingkungan internasional dipengaruhi oleh nilai-nilai dan harapannya. Masyarakat AS berpegang teguh pada nilai-nilai liberal. Nilai-nilai ini tertuang di dalam *Declaration of Independence* atau Deklarasi Kemerdekaan yang diikrarkan pada 4 Juli 1776. Nilai –nilai ini meliputi hal-hal sebagai berikut: hak memperoleh persamaan derajat di depan hukum, hak kebebasan, hak untuk hidup, dan hak

²² berbagai wilayah di dunia yang memiliki arti penting bagi kepentingan politik dan pertahanan AS. Hal ini sangat penting di dalam Perang Dunia. Hal ini sebagai bagian dari sistem pertahanan AS dalam Perang Dingin tersebut. Informasi lengkap pada halaman 38 disertasi ini.

²³ Spradley, *op. cit.* hlm. 7

memperoleh kebahagiaan.²⁴ Nilai-nilai liberal ini menjadi rujukan Pemerintah AS dalam melaksanakan kebijakan luar negeri dan diplomasi ke berbagai kawasan.

Presiden pertama AS tahun 1789-1797, George Washington,²⁵ menjelaskan dasar kebijakan luar negeri negaranya. Dia berpandangan bahwa prinsip dasar kebijakan luar negeri AS adalah mempertahankan hubungan bebas dengan semua negara di dunia.²⁶ AS berharap memiliki kebebasan melakukan kerja sama dengan berbagai negara. Kerja sama ini disesuaikan dengan upaya pencapaian kepentingan nasional AS. Jadi, kebebasan di atas untuk memenuhi kepentingan nasional AS

Sebenarnya, George Washington secara implisit ingin mengatakan bahwa AS jangan dihalangi untuk menjalin hubungan diplomatik dengan negara manapun di dunia. AS ingin memperoleh kebebasan seluas-luasnya untuk menjalin kerja sama dan persahabatan dengan negara-negara lain. AS sebagai negara berdaulat mampu menentukan sikapnya sendiri untuk menjalin persahabatan dengan negara lain, sebaliknya AS juga berhak menentukan sikapnya untuk tidak bersahabat dengan negara lain. Jadi, AS menolak segala bentuk hambatan atas kebijakan luar negerinya. Hal ini bisa dipahami karena menghambat kebijakan luar negeri AS berarti menghambat kepentingan nasional negara tersebut.

Pesan politik yang ada di balik pernyataan Washington tersebut adalah menjadikan nilai-nilai liberal sebagai landasan atau prinsip-prinsip dasar hubungan internasional. Washington mengharapkan masyarakat internasional atau negara-negara lain di dunia menerima pandangan tersebut supaya ada kesamaan persepsi

²⁴ Deklarasi Kemerdekaan AS 4 Juli 1776

²⁵ Dinas Penerangan Amerika Serikat, Jakarta. Presiden-Presiden Amerika Serikat

²⁶ Irish, *op.cit.* hlm. 614

dalam menyikapi fenomena internasional. Bahkan, masyarakat internasional diharapkan melaksanakan nilai-nilai liberal seperti AS. Oleh karena itu, AS memperjuangkan nilai-nilai ini menjadi universal, atau menjadi nilai-nilai yang dipakai di negara lain-- misalnya soal HAM dan demokrasi.

Ketika berbicara prinsip kebijakan luar negeri AS, hal yang juga penting digarisbawahi adalah dimensi perimbangan kekuatan atau *checks and balances* antara pemerintah dan Kongres. Konstitusi AS 1787 mengatur bahwa kebijakan luar negeri AS selalu diawasi oleh Kongres. Pemerintah AS tidak bisa seenaknya melaksanakan kebijakan luar negeri tanpa memperhitungkan eksistensi Kongres. Article 1, section 10, "No State shall, without the Consent of Congress, lay, any Duty of Tonage, keep Troops, or Ships of War in time of peace, enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power, or engage in War..."²⁷

Adanya dimensi, *checks and balances* dalam kebijakan luar negeri AS merupakan pelaksanaan nilai-nilai demokrasi. Rakyat Amerika ikut mengontrol perumusan kebijakan luar negeri negaranya. Hal ini dilakukan melalui wakil-wakilnya yang duduk di Kongres. Seperti diketahui, Kongres adalah penjelmaan rakyat AS. Oleh karena itu, rakyat bisa mengetahui apakah arah kebijakan luar negeri yang ditempuh pemerintah sejalan dengan kepentingan nasional negaranya. Bahkan, rakyat bisa memberi masukan kepada pemerintahnya dalam soal pelaksanaan kebijakan luar negeri. Hal ini khususnya jika arah kebijakan luar negeri AS tidak sejalan dengan kepentingan nasional.

²⁷ Konstitusi AS 1787

Dengan demikian, konsekuensi kebijakan luar negeri juga ditanggung oleh rakyat. Mereka ikut menanggung resiko ketika kebijakan luar negeri AS dipandang bermasalah. Misalnya, ketika Pemerintah AS terjebak perang dengan negara lain, rakyat siap membantu pemerintah dan siap dikirim ke medan perang. Walaupun rakyat AS bebas berpendapat dan bersikap, mereka terikat oleh komitmen kepada kebijakan pemerintah—termasuk melaksanakan wajib militer. Secara umum hak dan kewajiban sebagai warga negara sudah berjalan seimbang.

Idealis Versus Realis. Sejarah kebijakan luar negeri AS digambarkan tidak pernah sepi dari perdebatan kaum idealis dan realis.²⁸ Kebijakan luar negeri AS mencerminkan suatu variasi pelaksanaan prinsip-prinsip idealis dan realis. Prinsip idealis atau liberalis dalam politik internasional berpijak pada pemikiran politik yang berkembang di Eropa pada abad ke tujuh belas. Hal ini antara lain bersandar pada pemikiran-pemikiran John Locke dan semangat *Glorious Revolution* di Inggris.

Prinsip idealis dalam hubungan internasional secara substansi mempromosikan nilai-nilai kebebasan dan kemanusiaan dengan cara memperjuangkan perdamaian, kesejahteraan, dan keadilan²⁹ di kancah internasional. Terlepas hal ini di dalam praktik politik internasional hanya merupakan retorika atau menjadi kenyataan. Prinsip-prinsip idealis memang menyatakan nilai-nilai itu menjadi kaedah-kaedah utama dalam melaksanakan kebijakan luar negeri dan memandang fenomena internasional.

²⁸ Kegley, *op.cit.* hlm. 32

²⁹ Mark W. Zacher, et.al. " Liberal International Theory: Common Threads, Divergent, Divergent Strands," Ed. Charles Kegley. Jr. *Controversies in International Relations Theory*, . (New York: St. Martin's Press, 1995), hlm. 107

Sedangkan, kaum realis memandang kebijakan luar negeri AS dilaksanakan untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Dalam hal ini, kepentingan nasional dipahami sebagai pencapaian kekuatan atau pengaruh di dunia internasional. Oleh karena itu, politik internasional dipahami sebagai perjuangan untuk kekuatan. Perang dipandang sebagai sesuatu yang tidak terelakan. Perang adalah sesuatu yang sangat wajar terjadi dalam politik internasional. Perang merupakan kelanjutan dari politik dalam bentuk lain. Di samping itu, prinsip realis berpijak pada pandangan bahwa struktur internasional bersifat anarki. Perilaku negara di forum internasional tidak bisa dipercaya. Eksistensi moral dalam hubungan internasional digunakan sejauh memang mendukung kepentingan nasional suatu negara. Jadi, suatu negara tidak wajib mematuhi hukum, etika atau moral internasional jika tidak ada sangkut pautnya dengan kepentingan nasional negara tersebut.

Akibat semangat realisme politik ini, AS memupuk kekuasaan dan melakukan invasi ke berbagai belahan dunia. AS kerap terjebak konflik dengan negara lain. Aksi AS ini dikemas oleh nilai-nilai demokrasi dan kemanusiaan. Jadi, nilai-nilai mulia ini dijadikan pembungkus motif sesungguhnya yaitu motif kekuasaan. Hal ini dilakukan agar aksi invasinya terkesan baik sehingga tidak menimbulkan gelombang protes. Sebaliknya, AS berharap aksinya memperoleh dukungan dari negara-negara lain atau masyarakat internasional. Di samping itu, aksi AS di pentas politik internasional sering kali mengatasnamakan semangat yang dikandung di dalam Piagam PBB misalnya atas nama perdamaian atau keamanan internasional.

Jika ditelaah lebih jauh, kedua prinsip di atas (realis dan idealis) merefleksikan semangat dari dua partai dominan di AS yaitu partai Demokrat dan Republik. Ketika presidennya dari Partai Demokrat, kebijakan luar negeri AS menekankan pada perjuangan HAM, demokrasi, ekonomi pasar, pendeknya segala sesuatu yang berbau liberalisme. Nilai-nilai ini dipakai sebagai pijakan utama dalam hubungan AS dengan negara lain. Dengan kata lain, nilai-nilai ini menjadi rujukan utama kebijakan luar negeri AS. Sebaliknya, jika presidennya dari Partai Republik, AS lebih mengutamakan mengejar pengaruh globalnya atau memupuk kekuatannya. Kebijakan luar negeri AS lebih banyak di bawah pertimbangan peningkatan kekuasaan dan kekuatan militernya.

Oleh karena itu, dinamika politik luar negeri AS tidak lebih dari refleksi persaingan kaum demokrat dan republikan. Hal ini terefleksi pada kebijakan luar negeri negara ini. Kebijakan luar negeri AS diwarnai oleh prinsip yaitu idealis atau liberalis dengan ciri-ciri mengutamakan nilai-nilai Amerika dalam hubungannya dengan negara lain. Fenomena internasional dipahami dari perspektif nilai-nilai demokrasi, hak-hak azasi manusia, dan kebebasan. Selanjutnya, prinsip realis yang bercirikan perjuangan untuk kekuatan (power). Fenomena internasional dipandang sebagai masalah persaingan pengaruh dengan negara lain sehingga sering menjebak AS ke dalam konflik dengan negara lain—khususnya lawan-lawan politiknya di dalam persaingan pengaruh global.

Pola Kebijakan Extrovert dan Introvert. Jika merujuk pada penjelasan Frank L. Klingberg yang mengkaji sejarah politik AS tahun 1776-1947, kebijakan politik AS dikategorikan ke dalam dua pola yaitu *introvert* dan *extrovert*.

Kebijakan AS masuk ke dalam kategori *introvert* ketika negara ini lebih memfokuskan pada penanganan masalah- masalah domestik. Walaupun melakukan hubungan internasional, hubungan itu hanya mengutamakan hal-hal seperti: aksi dibidang ekonomi, kemanusiaan, kebudayaan. Negara ini kurang melakukan aksi dibidang politik dan militer. Sedangkan kebijakan politik yang masuk ke dalam kategori *extrovert* ialah kebijakan politik AS yang lebih banyak diarahkan untuk memberi tekanan politik dan militer kepada negara-negara lain ³⁰ dalam konteks politik internasional.

Kebijakan politik AS seperti ayunan bandul yang bergerak ke dalam dua wilayah secara bergantian. Ayunan bandul itu terkadang dominan bergerak ke dalam, namun juga terkadang lebih dominan ke luar. Ketika ayunan bandul bergerak ke dalam, AS lebih sibuk dengan urusan di dalam negerinya. Akan tetapi, saat ayunan bandul itu lebih dominan bergerak ke luar, AS lebih tertarik untuk melibatkan diri kepada berbagai problematik internasional. Dalam rangka memperjelas hal itu, dia membuat tabel sebagai berikut:

Tabel 1. Kebijakan Politik AS

Introvert	Extrovert
1776-1798	1798-1824
1824- 1844	1844-1871
1871- 1891	1891-1918
1918-1940	1940- 1947

³⁰ Frank. L. Klingberg, *Cyclical Trends in American Foreign Policy Moods: The Unfolding American's World Role*, (New YtoK: Universty Press of America, Inc. 1983), hlm. 2

Tabel di atas menggambarkan kategori kebijakan politik AS dari 1776-1947. Era Perang Dingin hanya sebagian yang termuat yaitu sejak Perjanjian Postdam tahun 1945 sampai sampai Doktrin Truman tahun 1947. Dalam kurun waktu ini sudah mulai terjadi Perang Dingin antara AS melawan Uni Soviet. Pengkategorianya dianggap benar karena kurun waktu ini atau kurun bagian awal Perang Dingin sudah masuk kategori *extrovert*. Dengan demikian, asumsi Klingberg soal kebijakan politik AS pola *extrovert* terbukti secara empiris. Pada era ini AS sudah melakukan aksi-aksi politiknya keluar negeri atau AS banyak melibatkan diri dalam dinamika politik internasional. Misalnya, pasca Perjanjian Postdam 1945 AS menggelar pasukannya di Jerman Barat, lalu AS pasca Doktrin Truman 1947 mengirim bantuan militer dan ekonomi ke Yunani dan Turki. Hal ini sudah disinggung pada bagian sebelumnya Aksi-aksi AS ini dipandang bagian dari kebijakan luar negeri yang bersifat *extrovert*.

Selanjutnya, bagaimana status Perang Dingin tahap berikutnya ?³¹ Jika dilihat dari sifat kebijakan AS di era Perang Dingin, umumnya kebijakan luar negeri berada dalam kategori *Extrovert*. Tahun 1950 AS mengirim pasukan dalam Perang Korea. Hal ini dilakukan untuk membantu Korea Selatan menghadapi ancaman Korea Utara yang berhaluan komunis. Selanjutnya, AS juga mengirim pasukan ke Vietnam untuk menghadapi gerilyawan Vietcong yang berhaluan komunis. Akibatnya, AS terlibat Perang Vietnam tahun 1955-1975.

Pasca Perang Vietnam kebijakan luar negeri AS memiliki pola baru. Karena pengalaman pahit dalam Perang Vietnam, pada tahun 1970 AS mengeluarkan Doktrin

³¹ Klingberg hanya membuat kategorisasi kebijakan politik AS 1776-1947 setelah itu tidak termasuk yang dikaji. Namun demikian, masa ini perlu juga dipahami karena memasuki era Perang Dingin.

Nixon.³² Isi doktrin mengatur soal peran AS dalam politik global. Doktrin Nixon menyatakan bahwa AS tetap akan memberi bantuan militer dan ekonomi kepada negara negara sahabatnya, tetapi negara yang bersangkutanlah yang harus bertanggungjawab atas keamanan nasional negaranya.³³ Masyarakat menafsirkan AS mulai menarik peran aktifnya dalam kancah politik global. Oleh karena itu, Kegley memandang Doktrin Nixon sebagai pilar kebangkitan *Isolationist mood*.³⁴ Namun demikian, Doktrin Nixon lebih tepat dipahami sebagai kebijakan luar negeri AS yang bersifat *neo-introvert* atau *neo-isolationism*. Dalam hal ini, AS masih tetap memberikan kepedulian kepada politik internasional, tetapi memang benar AS membatasi keterlibatannya. AS ditolerir untuk mengirim pasukan ke daerah konflik, namun dengan batas waktu penugasan yang jelas (satu atau dua tahun). Sebaliknya pasukan AS tidak dibenarkan terjebak dalam perang yang berkepanjangan di luar negeri.

Jika konsisten dengan kategori di atas, *neo-introvert* atau *neo-isolationism* merupakan sintesis dari kategori *introvert* dan *extrovert*. Kebijakan luar negeri AS tetap berperan dalam struktur internasional, tetapi berusaha membatasi perannya dalam berbagai masalah internasional. Dewasa ini, kebijakan luar negeri AS sebenarnya masih dalam koridor *neo-introvert*, tetapi dalam praktik memang kebablasan. Operasi militer AS di berbagai kawasan semula dibatasi kurun

³² Kegley, *op.cit* hlm 149

³³ Kegley, *Ibid.* hlm. 92

³⁴ *Isolationist mood* dipahami nama lain kategori *introvert* atau *isolationism*. *Isolationism* sebagai lawan dari *Internationalism*. Jadi, pada kategori *isolationist mood* para pengambil keputusan di AS lebih berkonstrasi pada masalah-masalah dalam negeri AS. Mereka kurang memperdulikan dinamika politik global atau peran AS di dunia internasional.

waktunya. Ketika tidak mencapai sasaran, operasi militer diperpanjang waktunya sesuai dengan situasi dan kebutuhan. Masalahnya, perpanjangan masa tugas tentara AS di negara lain sering berkepanjangan sehingga operasi militer berubah menjadi pendudukan secara militer. Operasi militer AS yang berlarut-larut misalnya, penempatan pasukan AS di Afganistan sejak tahun 2001 dan di Irak sejak tahun 2003.

Selanjutnya, Klingberg melakukan periodisasi kebijakan luar negeri AS. Dia membagi kebijakan luar negeri AS ke dalam lima periode dengan tantangan yang berbeda antara satu periode dengan periode yang lain, sebagai berikut:

Tabel. 2. Periode Kebijakan Luar Negeri AS

Periode	Waktu	Masalah Utama & Tantangan
I	1776-1824	Mengamankan kemerdekaan
II	1824-1871	Perbudakan dan <i>Manifest Destiny</i> ³⁵
III.	1871-1917	Menjadi kekuatan industri di dunia
IV	1917-1967	Totaliterisme (fasis & komunis)
V	1967-	Membangun dunia yang adil dan aman

Di samping itu, Samuel F. Bemis juga melakukan periodisasi terhadap kebijakan luar negeri AS. Akan tetapi, Bemis hanya membagi kebijakan luar negeri AS ke dalam tiga periode.³⁶ Periodisasi yang dikembangkan oleh Bemis atas

³⁵ *Manifest destiny* adalah kebijakan luar negeri AS untuk memperluas nilai-nilai Amerika ke wilayah lain di dunia yang disertai penaklukan wilayah tersebut. Carl Schurz, "Manifest Destiny," *American Reader*, (Washington DC. United Information Agency, 1987), hlm. 27

³⁶ Samuel Flagg Bemis, *The United as World Power*, (New York: Henry Holt and Company, 1950), hlm. 10

kebijakan luar negeri AS lebih sederhana atau lebih simple ketimbang yang dikembangkan oleh Klingberg. Hal ini digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel. 3 Periode Kebijakan Luar Negeri AS

Periode	Waktu	Masalah Utama & tantangan
I.	1776-1826	Ekspansi di Benua AS
II.	1826-1898	Perang Sipil
III	1898-1950	Kekuatan Dunia

Periodisasi yang dibuat oleh Klingberg berbeda dengan Bemis. Klingberg membagi periodisasi kebijakan luar negeri AS ke dalam lima tahap, sedangkan Bemis membaginya ke dalam tiga tahap. Klingberg menjelaskan setelah tahun 1966 kebijakan luar negeri AS membangun tatanan dunia yang stabil dan adil. Sedangkan, Bemis hanya membuat periodisasi sampai tahun 1950. Bemis menggambarkan kebijakan luar negeri AS pada periode ini adalah menjadi kekuatan dunia. Jadi, baik Klingberg maupun Bemis mendeskripsikan periode terakhir kebijakan luar negeri AS bercirikan mengontrol tatanan dunia. Di penghujung periodisasi, keduanya menyimpulkan bahwa arah kebijakan luar negeri AS adalah menjadi kekuatan hegemoni dunia. Periodisasi ini diharapkan memperjelas pemahaman atas kebijakan luar negeri AS.

Lingkaran Strategis. AS membagi kebijakan politiknya ke dalam empat lingkaran strategis. 1). Lingkaran inti meliputi kawasan ini di dalam AS sendiri. 2).Lingkaran dalam terdiri dari wilayah Amerika Latin. 3). Lingkaran tengah

meliputi kawasan Atlantik dan Pasifik. 4). Lingkaran luar terdiri wilayah yang jauh dari AS.³⁷

AS melaksanakan kebijakan-kebijakan khusus dalam menjalin hubungan dengan kawasan di lingkaran strategisnya. AS mengharapkan lingkaran inti atau dalam negerinya sendiri bebas dari gangguan keamanan. Oleh karena itu, Pemerintah AS bersikap keras untuk menegakkan keamanan. Selanjutnya, AS berharap kawasan lingkaran dalam berada di bawah pengawasannya. AS tidak menginginkan negara-negara di kawasan ini berada di bawah pengaruh lawan politiknya. Hal ini juga dapat mengancam kepentingan atau keamanan AS. Di samping itu, AS secara umum menjalin persahabatan dengan negara-negara yang berada dalam kawasan lingkaran tengah. AS membutuhkan kerja sama dengan negara-negara di lingkaran tengah untuk menunjang kepentingan nasionalnya.³⁸

Karena Indonesia terletak di kawasan pasifik, Indonesia berada pada lingkaran tengah dari kebijakan politik AS. Jika merujuk pada ciri-ciri di atas, hubungan AS dan Indonesia masuk ke dalam kategori bersahabat. AS berkepentingan kerja sama dengan Indonesia untuk menunjang kepentingan nasionalnya. Sejarah diplomasi AS-Indonesia mencatat hubungan kedua negara berfluktuasi. Hubungan ini terkadang bersahabat, tetapi terkadang kurang bersahabat. Hubungan AS dan Indonesia lebih bersahabat ketika hubungan ini lebih banyak didominasi aspek kesamaan kepentingan antara kedua belah pihak. Hal ini bisa dilihat ketika Kennedy dan Sukarno sama-sama memiliki kepentingan untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat secara damai pada

³⁷ Richard Leopold, *The Growth of American Foreign Policy*, (NY: Alfred A. Knopf. 1962) hlm.17

³⁸ Leopold, *loc. cit.*

tahun 1961-1962. Namun demikian, hubungan kedua negara menjadi kurang bersahabat ketika hubungan itu didominasi oleh perbedaan kepentingan. Misalnya, tahun 1964 Presiden Lyndon Johnson mengancam penghentian bantuan AS ke Indonesia karena Sukarno mengembangkan kebijakan konfrontasi Indonesia-Malaysia.³⁹

B. Kepentingan Nasional dalam Perang Dingin

Sistem internasional sesudah Perang Dunia II memiliki dua ciri utama.⁴⁰ Ciri pertama adalah konflik antara kekuatan komunisme melawan liberalisme. Konflik ini disebut juga sistem bipolar atau Perang Dingin. Ciri kedua adalah kebangkitan bangsa-bangsa terjajah di Asia dan Afrika. Perang Dingin ini berkaitan dengan persaingan pengaruh antara AS dan Uni Soviet di berbagai kawasan di dunia. Dalam rangka memenangkan persaingan pengaruh ini, AS mengembangkan strategi *containment policy*. Strategi ini dimaksudkan untuk membendung perluasan pengaruh komunis dalam Perang Dingin.

Persaingan Pengaruh. Persaingan politik antara AS dan Uni Soviet sebagai refleksi persaingan ideologi. AS memperjuangkan ideologi liberal, sedangkan Uni Soviet memperluas ideologi komunis. AS dan sekutunya beranggapan komunisme sebagai ancaman. Di lain pihak, Uni Soviet dan sekutunya justru berkeyakinan liberalisme yang merupakan ancaman. Liberalisme berpijak pada nilai-nilai

³⁹ Michael Leifer, *Politik Luar Negeri Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1986), hlm. 110

⁴⁰ T.B. Simatupang, *Percaturan Politik di Asia Tenggara*, (Jakarta: Penerbit Idayu, 1975), hlm. 13

kebebasan dan individual.⁴¹ Sebaliknya, ideologi komunis adalah sistem sosial ekonomi dan kebudayaan berdasarkan ajaran Marxisme-Leninisme⁴² yang berlawanan dengan liberalisme.

Fenomena konflik ideologi ini berdampak kepada kebijakan luar negeri AS dan Uni Soviet. Kebijakan luar negeri kedua negara diwarnai oleh semangat perebutan pengaruh atau konflik kepentingan. Fenomena perebutan pengaruh ini terutama terjadi di Eropa. Kebijakan luar negeri kedua negara sama-sama memperluas atau mempertahankan daerah pengaruhnya di kawasan itu. Oleh sebab itu, sistem internasional di Eropa mengalami ketegangan.

Pada tahun 1949 *the Federal Republic of Germany* atau Jerman Barat didirikan. Selanjutnya, di tahun yang sama, *the German Democratic Republic* atau Jerman Timur juga dibentuk.⁴³ Jerman Barat menempatkan Ibukotanya Bonn dan Jerman Timur menjadikan Ibukotanya Berlin. Jerman Timur berada di bawah pengawasan Uni Soviet, sedangkan Jerman Barat berada di bawah kontrol AS. Pembagian Jerman ini juga sebagai pemicu kepada pembagian kawasan Eropa ke dalam dua Blok politik dan ekonomi. Dalam hal ini, Blok Eropa Timur terdiri dari negara-negara berhaluan komunis yang dipimpin oleh Uni Soviet dan Blok Eropa

⁴¹ Liberalisme memiliki beberapa prinsip, seperti: 1). Percaya kepada Tuhan, 2). Manusia pada dasarnya sama, 3). Memperlakukan pikiran orang lain secara sama, 4). Pemerintah dengan persetujuan rakyat, 5). Pemerintah berlandaskan hukum, 6). Mementingkan individu, 7). Negara adalah alat, 8). Menolak domatisme. Lihat: Sukarna, *Ideologi Suatu Ilmu Politik*, (Bandung: Almani. 1974), hlm. 75-87

⁴² Prinsip-prinsip ajaran komunis, sebagai berikut: 1). Tidak percaya Tuhan, 2). Tidak percaya pikiran orang lain, 3). Menyanggah terhadap persamaan manusia, 4). Etika tingkah laku atas dasar kekerasan, 5). Imperialisme, 6). Interpretasi secara ekonomi atas sejarah, 7). Sistem ekonomi sentralistik, 8). Manajemen diktaktor, 9). Pemerintah oleh yang sedikit, 10). Tidak mengakui pernyataan hak-hak azasi manusia, 11). Penentangan terhadap hukum dan tata internasional yang tidak sejalan dengan komunisme. Sukarna, *Ibid.*, hlm 58

⁴³ *Western European Union: A European Journey*, (Brussels: WEU Secretariat General) hlm. 11

Barat meliputi negara-negara berhaluan liberal yang dipimpin oleh AS. Oleh karena itu, pembagian kawasan Eropa ke dalam dua Blok ini sebagai tanda dimulainya Perang Dingin antara dua kekuatan tersebut.

Uni Soviet sangat berkepentingan dengan berdirinya negara Jerman Timur. Uni Soviet di abad ke dua puluh telah dua kali diserang oleh Jerman. Oleh karena itu, negara ini membutuhkan daerah penyangga (buffer zone) dari serangan-serangan kekuatan asing. Uni Soviet membutuhkan Eropa Timur (termasuk Jerman Timur) karena hendak dijadikan daerah penyanggah. Pendeknya, Uni Soviet beranggapan daerah penyangga akan membuat dirinya lebih aman dari ancaman negara lain. Sebuah serangan yang datang dari luar sebelum langsung mengenai Uni Soviet terlebih berhadapan dengan kekuatan-kekuatan di daerah penyangga tersebut. Oleh karena itu, daerah penyangga harus dibawah kontrol politik Uni Soviet agar kepentingannya tersebut dapat tercapai.

Di samping itu, berdirinya Jerman Timur juga dipandang sebagai ekspansi ideologi. Negara ini berupaya menanamkan pengaruh ideologinya. Uni Soviet berkepentingan untuk mengembangkan komunis ke Eropa Timur. Hal ini dipandang sebagai upaya mendukung kebijakan daerah penyangga. Misalnya, pada tahun 1948 kekuatan komunis di Cekoslovakia melakukan kudeta dan berhasil berkuasa. Hal ini diduga tidak terlepas dari dukungan Uni Soviet kepada kekuatan komunis di kawasan Balkan. Akibatnya, di tahun yang sama, Belgia, Prancis, Luxembourg, Belanda, dan

Inggris menandatangani *the Brussels Treaty*.⁴⁴ Hal ini untuk mengantisipasi ancaman komunis Uni Soviet ke Eropa Barat.

Karena perkembangan politik nasional dan internasional, pola hubungan diantara negara-negara tersebut mengalami perubahan. Hubungan Uni Soviet dengan AS dan negara-negara Eropa Barat mulai memanas. Dalam hal ini, hubungan AS dengan Uni Soviet mengalami perubahan dari pola pertemanan ke arah persaingan politik. Pada awalnya kedua negara diikat oleh solidaritas atau persekutuan di dalam Perang Dunia ke II. Mereka sama-sama menghadapi Fasisme Jerman, Italia, dan Jepang, lalu mereka dipisahkan oleh perbedaan ideologi yang tajam. AS berpijak pada liberalisme yang sangat mengagungkan hak-hak individu. Sedangkan, Uni Soviet bertolak dari komunisme yang mengedepankan dominasi negara dan membatasi hak-hak individu. Persaingan ideologi ini menjadi pemicu konflik antara kedua negara yang pernah bersahabat tersebut.

Jika berpijak pada fakta-fakta diatas, AS memandang eksistensi Uni Soviet sudah menjadi ancaman nyata bagi nilai-nilai demokrasi. Uni Soviet melakukan ekspansi dan memperluas komunisme. Dalam hal ini, Uni Soviet tidak bedanya dengan Fasisme-Nazi. Keduanya sama-sama memiliki ambisi wilayah yang membahayakan keamanan negara-negara di sekitarnya. Dalam rangka menyelamatkan demokrasi, AS mengambil langkah-langkah strategis. Hal ini dilakukan untuk menahan laju perluasan komunis ke negara- negara lain. Ekspansi komunis ini tidak hanya mengancam negara-negara di Eropa, tetapi cepat atau lambat juga akan mengancam wilayah lain termasuk AS.

⁴⁴ Western EU *loc.cit*

Containment Policy. AS menetapkan *containment policy* sebagai strategi kebijakan luar negerinya. Dalam Perang Dingin. George F. Keenan adalah orang pertama yang memperkenalkan *containment policy*. Keenan adalah seorang diplomat senior AS untuk Moskow sehingga memahami perilaku politik Uni Soviet dan ekspansi komunisme. *Containment policy* pertama kali dimuat pada jurnal *Foreign Affairs* terbitan bulan Juli tahun 1947. *Containment policy* dimaksudkan untuk menahan ekspansi komunisme. *Containment policy* sebagai upaya mempertahankan eksistensi masyarakat bebas dari ancaman komunis. *Containment Policy* untuk merespon provokasi Uni Soviet. Pada tanggal 9 Februari 1946 Stalin mendeklarasikan aliansi militer dengan “Barat” sudah mati dan perang antara kapitalisme dan komunisme tak terelakan.⁴⁵ *Containment policy* dilakukan dengan cara kerja sama militer dan ekonomi dengan negara yang juga sedang menghadapi ekspansi komunisme.

Containment policy menjadi kebutuhan untuk mempertahankan nilai-nilai demokrasi. AS mengantisipasi perkembangan politik internasional. AS berupaya merespon aksi-aksi Uni Soviet di forum internasional. Apalagi, Uni Soviet sudah mulai melakukan provokasi. Misalnya, pada tahun 1947 Joseph Stalin membuat pernyataan bahwa, dunia tidak akan pernah damai selama kekuatan kapitalis masih ada.⁴⁶ Pernyataan ini ditujukan kepada AS dan Eropa Barat. Keduanya merupakan kekuatan kapitalis paling dominan. AS mempersiapkan diri supaya dapat mempertahankan nilai-nilai demokrasi. AS perlu langkah kongkret untuk merespon

⁴⁵ William Nester, *International Relations: Politics and Economics in the 21 century*, (Belmont, California: Prentice Hall, 2001), hlm.232

⁴⁶ Tindall, *op.cit*

tantangan dari Uni Soviet tersebut. AS hanya memiliki dua pilihan yakni memenangkan perang atau terancamnya nilai-nilai demokrasi.

AS memiliki beberapa kebijakan luar negeri yang bercirikan *containment policy*. Jika dilihat dari sejarah Perang Dingin, Doktrin Truman 1947 adalah *containment policy* yang pertama. Doktrin Truman pada dasarnya adalah upaya AS untuk mencegah meluasnya pengaruh komunis di Eropa maupun Asia. Boleh dikatakan, Doktrin Truman manifestasi kegelisahan pemimpin AS atas perkembangan komunisme di Yunani dan Turki khususnya dan Eropa pada umumnya. Komunisme menjadi ancaman nyata bagi negara-negara di Eropa Barat. Hal ini menimbulkan suatu kekhawatiran tersendiri karena negara-negara Eropa Barat merupakan sekutu AS—khususnya dalam Perang Dunia II. Jadi, ancaman terhadap Eropa Barat menjadikan AS terpanggil untuk membantu negara-negara tersebut.

Ancaman terhadap Yunani dan Turki serta Eropa Barat pada umumnya merupakan ancaman terhadap demokrasi dan liberalisme. Komunisme pada hakekatnya menolak kebebasan jadi mengancam negara-negara yang berbasis liberalis. Padahal liberalisme merupakan nilai-nilai dasar masyarakat AS. Seperti disampaikan pada bagian terdahulu *Declaration of Independence* pada intinya menyampaikan nilai-nilai liberalisme. Ancaman terhadap nilai-nilai liberalisme mencerminkan ancaman terhadap semangat *Declaration of Independence*. Hal ini berarti juga ancaman terhadap eksistensi masyarakat AS. Hal ini mengingatkan masyarakat AS tidak mungkin bisa eksis tanpa liberalismenya. Dalam hal ini, liberalisme merupakan ciri utama masyarakat AS. Sehingga, AS sangat

berkepentingan terhadap upaya-upaya mencegah meluasnya ekspansi komunis atau ancaman komunis ke negara lain.

Berdirinya *the North Atlantic Treaty Organization* (NATO) merupakan suatu bentuk *containment policy*. NATO berdiri tahun 1949 di Washington, D.C., AS. Jika dilihat dari perkembangan hubungan Blok Timur –Barat, kehadiran NATO merupakan perluasan dari *the Brussel Treaty*. Perjanjian ini tidak melibatkan AS jadi hanya terdiri negara-negara Eropa Barat. Sedangkan, dalam NATO justru peran AS dominan dalam menjaga negara-negara Eropa Barat dan AS sendiri. Di satu sisi, negara-negara Eropa Barat memerlukan “payung” militer AS, di lain pihak AS merasa berkepentingan untuk bergabung dengan kekuatan-kekuatan Eropa Barat yang bertujuan menghadapi komunisme atau Uni Soviet. Jadi dalam hal ini, antara AS dan negara-negara di Eropa Barat memiliki kesamaan kepentingan yaitu menghadapi ancaman uni Soviet dengan komunismenya..

Di lain pihak, Uni Soviet dan sekutunya di Eropa Timur membangun *the Warsaw Pact*. Ini adalah aliansi militer negara-negara Blok Sosialis dan ditandatangani tahun 1955.⁴⁷ Dengan demikian, konflik antara Blok Barat melawan Blok Timur atau Perang Dingin semakin sempurna. Konflik terbuka sewaktu-waktu bisa terjadi sehingga masyarakat internasional dihadapkan pada ketegangan. Mereka mengkhawatirkan terjadi perang terbuka antara kedua belah pihak. Jika hal ini terjadi, dunia akan dilanda suatu malapetaka yang besar. Masing-masing pihak memiliki senjata nuklir yang merupakan senjata pemusnah massal yang handal. Siapapun tidak

⁴⁷ Western EU *Ibid.* hlm 49

bisa menjamin bahwa senjata nuklir tidak akan digunakan dalam perang terbuka antara kedua belah pihak.

C. Ekspansi Komunis, SEATO, dan Perang Vietnam

George Keenan mengidentifikasi tiga kawasan penting buat keamanan AS yaitu: Atlantik (Eropa Barat), Mediterania (Iran, Timur Tengah), Pasifik Barat meliputi Jepang dan Filipina.⁴⁸ Dalam hal ini, Filipina berada di kawasan Asia Tenggara. Jadi, secara geopolitik Asia Tenggara juga penting bagi keamanan AS—khususnya di dalam konteks Perang Dingin.

Geopolitik Asia Tenggara dan Perang Dingin. Asumsi strategis AS terhadap Asia Tenggara bahwa Asia Tenggara merupakan daerah pinggiran dari lingkaran strategis, tetapi memiliki arti penting bagi keamanan AS. Dalam geopolitik ada kategori wilayah *heartland* dan *rimland*. Daerah *heartland* meliputi Eropa Timur dan *rimland* kawasan yang membentang dari Eropa sampai Asia dan Pasifik. Kawasan *rimland* melingkari daerah *heartland*.⁴⁹ Daerah-daerah ini perlu dikuasai untuk memenangkan persaingan dalam politik internasional. Negara yang menguasai kawasan-kawasan ini diasumsikan akan menguasai dunia. Apalagi jika hal ini ditinjau dari Perang Dingin, kebijakan mengontrol kawasan ini menjadi sangat penting. AS sebagai pelaku persaingan global atau Perang Dingin memiliki kepentingan mutlak menguasai kawasan-kawasan tersebut.

⁴⁸ Peter J. Taylor, *Political Geography*, (New York: John Wiley & Son, Inc. 1993) hlm. 94

⁴⁹ Lje Tek Tjeng, *Studi Wilayah Pada Umumnya Asia Tenggara pada Khususnya*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1981), hlm. 112

Di lain pihak Uni Soviet juga memiliki kesadaran tentang aspek geopolitik secara umum dalam Perang Dingin ini. Uni Soviet setelah Perang Dunia II sudah berusaha untuk menguasai Eropa Timur dan Tengah atau Kawasan Balkan. Dalam perpektif geopolitik kawasan ini memiliki arti penting untuk dikuasai. Oleh karena itu, apapun taruhannya negara ini bertekad mengontrol wilayah ini. Misalnya, dalam rangka mengontrol Jerman Timur, Uni Soviet membangun Tembok Berlin dan memblokade Jerman Barat tahun 1949. Pembangunan tembok Berlin sebagai upaya untuk mengokohkan kontrol Uni Soviet atas Jerman Timur dan mencegah infiltrasi dari Jerman Barat.

Asumsi strategis lainnya bahwa lawan politik AS dalam Perang Dingin berkepentingan menguasai Asia Tenggara. Dalam hal ini, Uni Soviet dan Cina juga ingin menanamkan pengaruhnya ke Asia Tenggara. Vietnam merupakan salah satu kawasan di Asia Tenggara yang memiliki komitmen kepada ideologi komunis. Bahkan, di masa revolusi masyarakat Vietnam menempatkan komunisme sebagai ideologi perjuangan. Seperti diketahui bahwa pelopor perlawanan Vietnam terhadap penjajahan Prancis maupun pendudukan AS adalah gerilyawan komunis yang mendapat dukungan dari Uni Soviet dan Cina.

Cina secara tradisional memang berpandangan bahwa kawasan di sekitarnya merupakan daerah pengaruhnya. Beberapa kawasan di jaman dahulu menjadi daerah kekuasaan Cina, seperti Korea, Burma, dan Vietnam.⁵⁰ Kawasan ini di masa lalu menjadi daerah pengaruh Kekaesaran Cina selama berabad-abad atau sampai

⁵⁰ Sardiman, *Kemenagan Komunis Vietnam dan Pengaruhnya Terhadap Perkembangan Politik di Asia Tenggara*, (Yogyakarta: Penerbit Liberti, 1983), hlm . 23

beberapa dinasti. Di masa modern, Cina ingin mengembalikan daerah Asia Tenggara menjadi daerah pengaruhnya. Perang Dingin merupakan momentum yang tepat bagi Cina untuk berupaya mengembalikan daerah pengaruhnya yang hilang tersebut. Oleh karena itu, Cina memberi dukungan kepada gerakan komunis di berbagai negara di Asia Tenggara dan mengobarkan perang pembebasan rakyat.

Di lain pihak, AS sudah lama memiliki perhatian ke Asia Tenggara dan Timur. AS pada akhir abad ke-19 menduduki Filipina yang saat itu dikuasai Spanyol. Upaya AS ini tidak lepas dari pertimbangan strategis. Penguasaan Filipina sebagai batu loncatan AS memenangkan persaingan politik di Asia—khususnya di Cina. Dalam rangka mengukuhkan kerja sama militer, AS dan Filipina menandatangani persetujuan pangkalan militer AS di Filipina pada 14 Maret 1947. Persetujuan ini memuat kesepakatan-kesepakatan AS dan Filipina soal kerja sama pertahanan dan penggunaan pangkalan Militer AS di Filipina.⁵¹

Sampai sekarang Asia Tenggara secara geopolitik memiliki arti penting bagi AS walaupun tidak seperti di masa Perang Dingin. Hal ini bisa dilihat dari upaya AS tetap mempertahankan hubungan khususnya dengan Filipina. Di era Perang Dingin, AS memiliki pangkalan Militer di Subic dan Clark. Hal ini sebagai pertanda hubungan kedua negara sangat dekat atau bisa dikatakan Filipina merupakan sekutu utama AS di Asia Tenggara. Setelah Perang Dingin berakhir, AS masih memiliki sarana perbaikan kapal di Singapura. Hal ini penting untuk mendukung mobilitas kapal perang AS yang melakukan tugasnya di Samudra Pasifik dan Laut Cina Selatan. Kapal Induk AS secara reguler melakukan patroli di kawasan tersebut.

⁵¹ Persetujuan antara Amerika Serikat dan Republik Filipina, 14 Maret 1947

Patroli ini sebagai ekspresi kehadiran kekuatan AS di perairan Asia Tenggara dan Asia-Pasifik.

Hegemoni AS, Uni Soviet, dan Cina. Denis Merrill (1994) memandang kebijakan luar negeri AS terhadap negara lain dimasa Perang Dingin bersifat hegemoni. Hegemoni diartikan sebagai upaya negara besar menggunakan kekuatan ekonomi, (perdagangan, investasi, dan bantuan luar negeri) untuk memanipulasi dan mengontrol secara tidak langsung negara yang lemah.⁵² Hegemoni tidak diterapkan kepada negara-negara Eropa Barat walaupun juga di bawah pengaruh AS. Negara-negara Eropa Barat bukan kekuatan yang lemah jadi tidak dimanipulasi oleh AS secara ekonomi. Hubungan AS dengan negara-negara Eropa Barat dimasa Perang Dingin bersifat aliansi atau sekutu. AS dengan Eropa Barat terikat oleh aliansi Militer NATO. AS mengarahkan hegemoninya kepada negara-negara berkembang-termasuk negara-negara di Asia Tenggara. Negara-negara ini memerlukan bantuan luar negeri AS, sebaliknya AS memerlukan negara-negara di Asia Tenggara untuk menahan perluasan komunis.

Di samping itu, hegemoni juga dipahami dalam arti yang luas. Hegemoni dalam arti luas adalah suatu negara mendominasi sistem hubungan dengan negara lain.⁵³ Pada hakekatnya, hegemoni adalah hubungan kepemimpinan. Eropa Barat dan Jepang bisa dipahami sebagai hegemoni AS karena berada di bawah kepemimpinan AS. Jika suatu negara melaksanakan hegemoni atas suatu kawasan, negara tersebut

⁵² Denis Merrill, "The United States and the rise of the Third World", *American Foreign Relations Reconsidered 1890-1993*, Ed. Gordon Martel, (New York:Routledge, 1994), hlm. 166

⁵³ Lea Brilmayer, *American Hegemony : Political Morality in A One Superpower World*, (NY:Vail-Ballou Press, 1994), hlm. 14

memimpin atau mengontrol kawasan tersebut. Sikap negara-negara besar terhadap Asia Tenggara mencerminkan upaya melaksanakan hegemoni. Baik AS, Uni Soviet, dan Cina berusaha menjadi hegemon atau memimpin Asia Tenggara.

Sedangkan, Uni Soviet dan Cina juga melaksanakan hegemoninya di Asia Tenggara. Kedua negara melaksanakan hegemoni melalui Indocina. Setelah Perang Korea tahun 1950 koalisi Uni Soviet dan Cina terpecah, sikap mereka terhadap Indocina juga mengalami pergeseran. Uni Soviet tetap melaksanakan hegemoninya terhadap Vietnam, sedangkan Cina tidak meneruskan hegemoni atas Vietnam.. Cina memilih membantu gerakan perlawanan atau Khmer Merah di Cambodia. Persaingan diantara Uni Soviet dan Cina mendorong konflik di Asia Tenggara. Hal ini sering disebut *proxy conflict*.⁵⁴ Uni Soviet melakukan hegemoni atas Vietnam. Hal ini dipandang sebagai sikap ingin mengepung Cina. Cina tidak mau ketinggalan membantu pemberontak Khmer Merah guna mencari sekutu politik di Kamboja. Jika Khmer Merah berkuasa, Cina akan menjadi hegemon atas Kamboja karena ketergantungan Khmer Merah kepada Cina. Khmer Merah dalam melakukan aktivitas politiknya mendapat dukungan dari Cina. Seandainya semua berjalan sesuai rencana, Cina berharap dapat mengimbangi Uni Soviet di Asia Tenggara.

⁵⁴ *Proxy conflict* adalah konflik antara suatu negara dengan negara lain, tetapi konflik ini berimplikasi pada terjadinya konflik di tempat lain. Keduanya saling mendukung pihak-pihak yang sedang berkonflik di tempat lain. Namun demikian, eksistensi konflik di tempat lain tadi tergantung pada konflik diantara negara pendukung. Jika konflik antara pendukung mereda maka kemungkinan besar konflik di tempat lain juga akan mereda.

SEATO dan Perimbangan Kekuatan. Pada tanggal 14 Februari 1950 dilakukan penandatanganan perjanjian persahabatan antara Uni Soviet dan Cina. Perjanjian ini memperkuat kubu komunis. Mereka menjadi lebih yakin dalam menghadapi kubu liberalis. Selanjutnya, tanggal 25 Juni 1950 pecah Perang Korea. Perang ini dipandang sebagai uji coba koalisi komunis dalam menghadapi aliansi Barat. Perkembangan kekuatan komunis atau koalisi komunis telah mendorong AS memperluas garis pertahanannya ke Filipina, Australia, Selandia Baru.⁵⁵ Hal ini sebagai reaksi untuk mengantisipasi ekspansi komunis ke Asia-Pasifik. Negara-negara tersebut kemudian menggabungkan diri dalam wadah SEATO. Dengan demikian, Asia Tenggara dan Pasifik menjadi penting bagi AS didalam konteks Perang Dingin. AS membutuhkan mitra untuk menghadapi koalisi Uni Soviet dan Cina.

Uni Soviet dan Cina melebarkan daerah pengaruhnya. Hal ini diiringi oleh perluasan jaringan komunis ke Asia Tenggara walaupun kubu ini akhirnya terpecah. Perluasan pengaruh komunis ini merupakan panggilan moral. Cina menyerukan perang pembebasan rakyat ke Asia Tenggara. Misalnya, Liu Shaolin –Chi pada tahun 1949 menyatakan bahwa tentara memegang peran penting di dalam perjuangan pembebasan di beberapa koloni dan semi-koloni.⁵⁶ Kawasan yang dimaksud masih ada koloni dan semi-koloni adalah Asia Tenggara. Pernyataan pemimpin Cina ini semacam sikap menggugah tentara agar mengambil peran politik dan sejalan dengan

⁵⁵ Hilman Adil, *Hubungan Australia dengan Indonesia 1945-1962*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1995), hlm. 121

⁵⁶ Yano Toru, "Who Set The Stage For The Cold War" *The Origin of Cold War*, Ed. Yonosuke Nagai. Et.al. (Tokyo: University of Tokyo Press, 1977), hlm. 335

membantu perjuangan kekuatan komunis di negara-negara yang masih terjajah atau semi terjajah. Oleh karena itu, Cina mempropagandakan perang pembebasan rakyat ke Asia Tenggara.

Di lain pihak, AS dan sekutunya membangun aliansi militer untuk membendung ekspansi komunis atau propaganda Cina ke Asia Tenggara. Negara-negara sekutu AS seperti: Inggris, Pakistan, Prancis, Filipina, Thailand, Australia, dan Selandia Baru menyatakan berdirinya aliansi militer SEATO. Aliansi militer ini (SEATO) dibentuk berdasarkan pada *Southeast Asia Collective Defence Treaty* (SACDT) atau *Manila Pact* tanggal 8 September 1954. Hal ini pada dasarnya merupakan perluasan dari NATO yang berdiri tahun 1949 dan menjadi payung militer di Eropa Barat.⁵⁷ SEATO bertujuan menjadi payung militer di Asia Tenggara. Filipina mendapat kehormatan menjadi tuan rumah penandatanganan perjanjian ini karena negara memiliki hubungan khusus dengan AS. Dengan kata lain, Filipina merupakan sekutu AS paling penting di Asia Tenggara pada masa itu.

Yano Toru memberi komentar menarik tentang piagam perjanjian SEATO.⁵⁸ Toru memiliki komentar bahwa dalam piagam ini tidak ada kata-kata komunis. Toru menafsirkan bahwa hal ini menunjukkan SEATO hanya ditujukan untuk menangkal kasus agresi kekuatan komunis yang betul-betul nyata. Jika ancamannya tidak nyata, hal ini tidak menjadi target dari SEATO. Memang dokumen piagam SEATO tidak jelas secara eksplisit siapa yang akan dihadapi, tetapi pada bagian pendahuluan jelas digambarkan tujuan SEATO untuk menegakan perdamaian,

⁵⁷ Walter LaFeber, *America in the Cold War*, (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1969), hlm. 105

⁵⁸ Yano Toru, *op.cit.* 331

kebebasan yang berpegang pada prinsip demokrasi, kebebasan individu, supermasi hukum, meningkatkan perekonomian, dan pembangunan masyarakat di negara – negara penandatangan perjanjian tersebut.⁵⁹ Jadi, negara-negara ini bergabung untuk mempertahankan nilai-nilai demokrasi dan melaksanakan pembangunan.

SEATO jelas untuk menegakah nilai-nilai kebebasan di negara-negara penandatangan. Ketika ada kekuatan yang mengancam nilai-nilai tersebut, SEATO akan menghadapi secara bersama-sama. Di lain pihak, dalam konteks Perang Dingin, pihak yang dipandang mengancam nilai-nilai liberalisme adalah komunisme. Komunisme tidak mengakui kebebasan individu, dan nilai-nilai kebebasan lainnya. Jika dikontraskan tujuannya, SEATO jelas dimaksudkan untuk menghadapi ancaman komunis. Hanya saja, AS dan sekutunya tidak menggambarkan komunis sebagai ancaman secara terang-terangan, tetapi implisit komunis di tempat sebagai ancaman atau musuh.

AS bersikap preventif dalam merespon ekspansi komunis. AS berupaya menjaga diri agar tidak terjebak pada sikap agresif. Jika terjebak pada sikap provokatif, perang terbuka antara kubu komunis dan liberalis kemungkinan segera terjadi. AS memang hanya mengimbangi kehadiran komunis di Asia Tenggara. Jika dilihat dari piagam SACDT (SEATO), AS tidak tertarik untuk terlibat perang secara langsung dengan lawannya. Akan tetapi, akhirnya AS terlibat dalam Perang Indocina.

⁵⁹ Naskah Perjanjian SEATO

Selanjutnya, Toru juga mengomentari ruang lingkup geografis (*treaty area*) dari aliansi ini.⁶⁰ Ruang lingkup geografi SEATO lebih luas dari sekedar Asia Tenggara. SEATO secara khusus meliputi kawasan Asia Tenggara—termasuk kawasan Asia dan secara umum meliputi kawasan Pasifik Barat Daya. Hal ini memang demikian adanya aliansi ini dan hal ini diatur dalam artikel VIII Piagam SEATO. Hal ini sebagai pertanda anggota SEATO tidak hanya bertanggungjawab di kawasan Asia Tenggara, namun lebih luas dari itu. SEATO bertanggungjawab sampai ke wilayah Asia – pasifik. Akan tetapi, SEATO tidak bertanggung jawab sampai ke Pasifik Utara dan hal ini juga di atur secara eksplisit dalam artikel tersebut. Keputusan ini ditetapkan karena Pasifik Utara sudah masuk wilayah yang berada di bawah tanggungjawab AS. Di Kawasan ini ada Hawaii sebagai salah satu negara bagian AS. Selain dari itu, di kawasan ini ada pulau-pulau yang merupakan pangkalan militer AS. Jadi, SEATO tidak perlu mengawasi kawasan ini mengingat sudah berada di dalam pengawasan AS. Hal ini untuk menghindari pengawasan yang tumpang tindih antara SEATO dengan AS.

Jika berpijak pada luasnya cakupan geografi ini, SEATO difungsikan menjadi pusat pertahanan tidak hanya Asia Tenggara, namun sampai ke Asia- Pasifik. SEATO menjadi pusat kendali strategi dalam menghadapi lawan di kawasan ini. Hal ini dipahami karena posisi geografi Asia Tenggara strategis. Kawasan ini membentang antara Samudra Pasifik dan Hindia. SEATO mudah melakukan mobilitasnya guna

⁶⁰ Yano Toru, *op.cit.* hlm. 332

mengawasi kawasan yang menjadi tanggungjawabnya. Jadi, eksistensi SEATO adalah institusi pertahanan Blok Barat di Asia-Pasifik.

Perang Dingin utamanya adalah persaingan ideologi. Perang Dingin merupakan persaingan pengaruh antara kedua negara adidaya dan sekutunya. Namun demikian, siapapun tidak bisa menjamin persaingan politik tidak berkembang menjadi perang terbuka. Hal ini dilihat pada kasus Perang Korea tahun 1950 dan Perang Vietnam tahun 1955. Fakta-fakta ini tidak lepas dari kaedah-kaedah dalam politik internasional bahwa perang sesuatu yang tidak terelakan dan perang merupakan kelanjutan politik dalam bentuk lain. Jadi, pendekatan politik dan militer dalam politik internasional dibatasi oleh tirai tipis. Pendekatan politik sewaktu-waktu berubah menjadi pendekatan militer dan sebaliknya.

Setelah Prancis kalah menghadapi gerilyawan komunis Vietnam, AS mulai melibatkan diri dalam konflik Indocina. Tanggal 7 Mei 1954 benteng pertahanan Prancis, di Dien Bien Phu, jatuh ke tangan pasukan Viet Minh. Gerilyawan ini memiliki kekuatan dan mendapat dukungan dari Uni Soviet dan Cina. Dukungan ini sebagai bagian dari kebijakan Uni Soviet dan Cina mendorong ekspansi komunis di Asia Tenggara. Di lain pihak, AS mengkhawatirkan perkembangan politik di Asia Tenggara. John Foster Dulles, Menteri Luar Negeri AS, mendesak Presiden Eisenhower supaya memberikan bantuan kepada Prancis.⁶¹ Dia menginginkan AS terlibat perang terbuka dalam konflik Indocina. Jadi, Dulles orang yang bertanggungjawab atas meletusnya Perang Indocina. .

⁶¹ Sardiman, *op.cit.* hlm. 23

Perang Vietnam dan Konflik Kepentingan. Karena pertimbangan kepentingan nasionalnya, AS sampai melibatkan diri di dalam Perang Vietnam. Tahun 1955 AS mulai terlibat dalam Perang Vietnam. AS menjadi pendukung Pemerintahan Ngo Dinh Diem di Vietnam Selatan. Negara ini mengirim 100 tentaranya di bawah pimpinan Jenderal Samuel William untuk memberi latihan militer kepada pasukan Vietnam Selatan.⁶²

Dalam rangka menghadang ekspansi pasukan Vietnam Utara, tentara AS bergabung dengan pasukan Vietnam Selatan. Pasukan gabungan ini diberi nama *collective defence*. Dalam perkembangannya pasukan AS di Vietnam tidak hanya sebatas menjadi penasehat militer, tetapi menjadi pasukan yang aktif di medan tempur. AS semula hanya mengirim pasukan untuk melatih, lalu pasukan ini ikut menghadang lawan. Keterlibatan AS dalam Perang Vietnam mendapat kritikan di dalam dan luar negeri. Sebagian rakyat AS memandang Perang Vietnam merugikan AS karena banyak menelan korban jiwa dan keuangan. Dalam periode tahun 1965-1966, AS menempatkan kurang lebih 500.000 pasukannya di Vietnam.⁶³

Keterlibatan AS dalam Perang Vietnam tidak lepas dari konflik kepentingan antara AS dengan Uni Soviet dan Cina. AS merespon ekspansi komunis Vietnam Utara. AS mengkhawatirkan ekspansi komunis ini akan merambah ke wilayah lain di Asia Tenggara. AS perlu melakukan pembendungan ekspansi komunis ini. Karena ekspansi komunis secara militer, AS juga meresponnya secara militer. AS memutuskan untuk melibatkan pasukannya secara langsung dalam Perang Vietnam.

⁶² Sardiman, *Ibid.* hlm. 27

⁶³ Sardiman, *op.cit* hlm.29

Strategi AS adalah melindungi Pemerintahan Vietnam Selatan, sebaliknya melawan kekuatan Vietnam Utara.

Tujuan AS membendung pengaruh komunis di Indocina khususnya dan Asia Tenggara pada umumnya. Ekspansi komunis dibendung secara militer oleh Eisenhower. Hal ini dilihat dari keterlibatan AS dalam Perang Vietnam 1955-1975 dan dukungannya terhadap PRRI/Permesta 1957. Eisenhower adalah mantan seorang Jenderal yang banyak memimpin operasi militer selama Perang Dunia II.⁶⁴ Pengalamannya sebagai veteran Perang Dunia II sedikit banyak berpengaruh terhadap kebijakannya di Asia Tenggara. Jadi, Eisenhower memilih menghadapi ekspansi komunis dengan pendekatan militer.

Di samping itu, Eisenhower adalah seorang presiden yang berasal dari Partai Republik. Seperti diketahui presiden dari Partai Republik mengedepankan segi-segi kekuatan, heroisme, dan keamanan. Doktrin yang dipegang kaum republiken bahwa ancaman militer dilawan dengan kekuatan militer yang lebih maksimal. Kekuatan militer untuk mengawal liberalisme.⁶⁵ Keyakinan ini ikut mendorong munculnya kebijakan Eisenhower AS ke Asia Tenggara dan keterlibatan AS dalam Perang Vietnam.

Perang Vietnam dan Teori Domino. Perang Vietnam juga sebagai konsekuensi berkembangnya wacana teori domino. Teori ini disampaikan oleh Eisenhower. Dia mengajak masyarakat memandang ancaman komunis di Asia Tenggara seperti permainan domino. Ketika Indocina jatuh ke dalam pengaruh

⁶⁴Dinas Penenrangan AS, Jakarta, *Presden-Presden AS*, hlm. 46

⁶⁵ Stephen E. Ambrose, *Rise To Globalism : American Foreign Policy Since 1938*, (New York: Penguin Books, 1986), hlm. 137

komunis, negara-negara lain di Asia Tenggara tinggal menunggu giliran.” You have broader considerations that might follow what you would call the falling domino principle.”⁶⁶ Eisenhower menggambarkan satu demi satu negara-negara Asia Tenggara jatuh ke dalam genggaman komunis. Kejatuhan ini dimulai dari Indocina, lalu disusul Burma, Thailand, dan Indonesia.⁶⁷ Dia membayangkan negara-negara yang penting bagi AS jatuh ke dalam pengaruh komunis.

Jika sungguh-sungguh terjadi, Eisenhower menilai ini suatu kerugian bagi AS. Hal ini tidak hanya terkait kehilangan potensi sumber daya alam, tetapi juga berhubungan dengan nasib jutaan manusia yang jatuh ke dalam belenggu komunis. Negara-negara di Asia Tenggara yang tadinya merupakan masyarakat bebas atau demokratis berubah menjadi berada di bawah rejim totaliter. AS mengalami kerugian dalam dimensi ekonomi dan politik. AS berada diambang kekalahan dalam Perang Dingin di Asia-Pasifik. Hal ini juga merupakan ancaman terhadap rantai pertahanan yang luas membentang dari Jepang, Taiwan, Filipina, Australia, dan Selandia Baru. Teori domino menggambarkan porakporandanya negara-negara yang menjadi lingkaran pertahanan Blok Barat di Asia-Pasifik. Selama ini lingkaran strategis ini dibina AS untuk menghadapi Perang Dingin. Bahkan, Eisenhower menyimpulkan akibat dari teori domino ini kerugiannya tidak terhingga bagi masyarakat demokrasi atau dunia bebas.

⁶⁶ Gagasan teori domino ini disampaikan sendiri oleh Presiden Eisenhower ketika menjawab wawancara wartawan Robert Richard, Copley Press, tanggal 7 April 1954. Lihat naskah Teori domino, 7 April 1954 pada Walter LaFeber, *opcit.* hlm. 95

⁶⁷ Teori domino, *loc.cit*

Namun demikian, wacana teori domino perlu dikaji kebenarannya. Eisenhower menggambarkan seolah-olah negara-negara komunis begitu kuat, sebaliknya negara-negara non komunis begitu lemah. Seolah-olah negara-negara di kawasan Asia –Pasifik tidak memiliki kemampuan militer sama sekali sehingga begitu mudah ditaklukan oleh kekuatan komunis. Padahal kenyataan tidak demikian karena beberapa negara non-komunis di Asia-Pasifik memiliki kemampuan militer yang memadai. Jadi, negara-negara ini tidak begitu saja mudah ditaklukan oleh kekuatan komunis. Hal yang perlu digarisbawahi, teori domino tidak terbukti karena hanya kawasan Indocina (Vietnam, Kampuchea, dan Laos) yang pemerintahannya jatuh kepada pengaruh komunis.

Sehubungan dengan hal itu, teori domino merupakan gagasan yang sengaja dihembuskan oleh Eisenhower supaya memperoleh dukungan untuk melibatkan diri dalam Perang Vietnam. Teori domino merupakan alat pembenaran supaya pasukan AS dapat masuk ke Vietnam Selatan. Sejak semula Eisenhower sudah terpancang terjun ke medan tempur di Vietnam. Hal ini semacam naluri seorang prajurit yang siap mengambil senjata dan menuju pertempuran ketika mendengar suara ledakan dan desing peluru. Ini adalah naluri ikut bertempur dan memenangkan pertempuran. Karena Eisenhower seorang presiden dan veteran Perang Dunia II, naluri tempur dapat dikembangkan menjadi suatu kebijakan resmi pemerintah. Jadi, Eisenhower sangat berkepentingan dengan teori domino tersebut.

Di samping itu, teori domino juga dipahaminya sebagai reaksi kepanikan Pemerintah AS. Reaksi kepanikan yang disebabkan oleh keberhasilan gerilyawan Viet Minh memukul mundur pasukan Prancis. Kekalahan Prancis tidak diperkirakan

oleh AS. Bahkan, pihak Prancis sendiri tidak menduganya. Kekalahan Prancis dalam Perang Indocina mengejutkan AS--sebagai sekutunya. Kekalahan ini mendorong elit politik AS memutuskan kebijakan dengan cara yang tidak tenang karena ingin merespon situasi di Vietnam dengan cepat. Dalam situasi demikian, tindakan militer menjadi pilihan utama. AS sangat percaya diri dengan kemampuannya. Pengalaman menunjukkan bahwa pasukan AS berjaya selama Perang Dunia II. Jadi, elit AS menjatuhkan putusan untuk mengirim penasehat militer ke Vietnam Selatan.

Oleh karena itu, Perang Vietnam mendapat kritik dari A.J. Toynbee tahun 1969. Kritikan Toynbee mengungkapkan empat hal, sebagai berikut: 1). AS keliru dalam menilai koalisi Cina-Vietnam. AS menilai ini merupakan koalisi yang kuat dan langgeng. 2). AS kurang memperhitungkan bahwa Cina adalah musuh tradisional Vietnam. Jadi, koalisi yang dibangun tidak tahan lama karena secara tradisional kedua belah pihak bermusuhan. 3). AS kurang mempertimbangkan bahwa intervensinya ke Vietnam justru membuat Vietnam lebih mendekati diri ke Cina. Vietnam membutuhkan mitra untuk menghadapi kekuatan AS. 4). AS dan rakyat Vietnam berbeda dalam memandang Perang Vietnam. AS bermaksud membebaskan rakyat Vietnam dari ancaman belenggu komunisme. Akan tetapi, rakyat Vietnam justru memandang kehadiran pasukan AS sebagai kekuatan kolonialisme yang menggantikan Prancis.⁶⁸ Jadi, kehadiran pasukan AS di Vietnam tidak disambut sebagai pasukan pembebas, namun dipandang sebagai penerus kolonialisme yang perlu diusir.

⁶⁸ Sardiman, *op.cit.* hlm. 30

SEATO Dalam Perang Vietnam. Kebijakan AS melibatkan diri dalam Perang Vietnam dipahami dari ciri-ciri kolaborasi dan Piagam SEATO. Jika merujuk salah satu ciri kolaborasi, ciri ini mengatakan bahwa suatu negara mengharapkan kebijakan negara lain menunjang kepentingannya. Sedangkan, Artikel II piagam SEATO mengatur kerja sama pertahanan diantara anggotanya.⁶⁹ Jika berpijak pada dua segi di atas, kebijakan AS melibatkan diri dalam Perang Vietnam bisa dipahami, namun tidak berarti bisa dibenarkan.

Kebijakan AS di Vietnam seharusnya sebatas membantu Prancis, bukan mengambil alih peran Prancis. Ciri kolaborasi memang mengatakan bahwa masing-masing negara saling menunjang kepentingannya. Kebijakan AS membantu Prancis dalam Perang Vietnam bisa diterima karena kedua negara bersekutu. Kedua negara tergabung dalam NATO, SEATO, dan saling membantu dalam Perang Dunia II. Namun demikian, kebijakan AS membantu Prancis di Vietnam kenyataannya keablasan. AS posisinya tidak sekedar membantu, tetapi menggantikan posisi Prancis. AS dipahami sebagai kekuatan asing yang ingin menguasai Vietnam. AS di hadapan rakyat Vietnam sebagai kekuatan kolonialisme baru yang menggantikan Prancis. Kebijakan AS di Vietnam didasarkan kerangka aliansi militer Blok Barat dan solidaritas liberalisme yang menghadapi ancaman komunis.

Keterlibatan AS dalam Perang Vietnam dalam konteks aliansi SEATO. Piagam SEATO, artikel II, mengatur kerja sama pertahanan diantara anggotanya, sebagai berikut:

⁶⁹ <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/indip/usmulti/usmu003.htm>, *South Asia Collective Treaty (Manila Pact)*; September 8, 1954, The Avalon Project at Yale law

In order more effectively to achieve the objective of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack and to prevent and counter subversive activities directed from without against their territorial integrity and political stability.⁷⁰

Kebijakan AS melibatkan diri dalam Perang Vietnam didukung oleh sebagian anggota SEATO. Vietnam sebelumnya sebagai koloni Prancis. Vietnam dianggap sebagai bagian dari kekuasaan Prancis. Selanjutnya, Prancis faktanya sebagai salah satu anggota SEATO. AS sebagai sesama anggota SEATO memutuskan membantu Prancis dan mengintervensi Vietnam. AS dibantu oleh sekutunya seperti Australia, Korea Selatan, Filipina, dan Thailand.⁷¹ Sebagian negara-negara ini adalah anggota SEATO. Hal ini artinya SEATO telah difungsikan sebagaimana mestinya.

Pada tahun 1963 Wakil Presiden Lyndon Johnson menggantikan Kennedy. Dia memperoleh dukungan lebih besar dalam Perang Vietnam.⁷² Karena mendapat dukungan Kongres, dia meningkatkan serangan AS ke Vietnam sehingga eskalasi Perang Vietnam meningkat. Segala sumberdaya yang ada digunakan untuk menghadapi Perang Vietnam. AS menargetkan harus mengalahkan Vietnam.

Kongres mendeklarasikan Resolusi Teluk Tonkin pada 6 Agustus 1964.⁷³ Deklarasi sebagai dukungan Kongres kepada Johnson dalam Perang Vietnam. Resolusi ini memuat beberapa pernyataan sebagai berikut: 1). Kongres mendukung Presiden sebagai Panglima tertinggi untuk mengambil langkah-langkah yang perlu

⁷⁰ Piagam SEATO, *loc.cit*

⁷¹ Munadjat Danusaputro, Prof. Mr. *Vietnam Dalam Perkembangan Astra-Jaya*, (Jakarta: Bina Cipta, 1983), hlm 101

⁷² Bradley. Et.al. *op.cit.* hlm. 100

⁷³ Bradley. *Op.cit.* hlm. 139

dalam menangkis serangan bersenjata yang diarahkan kepada pasukan AS. 2). Karena sesuai dengan kepentingan nasional AS, perdamaian dunia, Undang-Undang Dasar, Piagam PBB dan Piagam SEATO, Presiden mengerahkan kekuatan bersenjata untuk membantu setiap negara anggota Perjanjian Kolektif Asia Tenggara (SEATO) yang meminta bantuan untuk menjaga kemedekaannya. 3). Bilamana Presiden memutuskan keadaan sudah damai dan aman, resolusi ini dipandang berakhir. Jadi, Resolusi Teluk Tonkin memberi legitimasi kepada Presiden Johnson untuk meningkatkan tekanan militer kepada Vietnam.

D. Kebijakan Luar Negeri AS Pada Masa Eisenhower dan Kennedy

Sebelum menjadi Presiden AS Eisenhower sudah memiliki karir cemerlang di militer. Sebagai seorang Jenderal, dia memimpin pendaratan sekutu di Afrika Utara tahun 1942. Dia menjadi Panglima tentara sekutu yang menyerbu Prancis tahun 1944. Penyerbuan sekutu ini dilanjutkan ke Jerman dan negara ini ditaklukan tahun 1945. Penaklukan Jerman sebagai simbol berakhirnya Perang Dunia ke II. Pengalaman-pengalaman operasi ini mempengaruhi gaya kepemimpinan Eisenhower yang mengedepankan kekuatan dalam mengembangkan pengaruh AS.

Kebijakan Luar Negeri Eisenhower. Pada tanggal 20 Januari 1953 Presiden Eisenhower dilantik sebagai Presiden AS ke-34. Pada kesempatan itu dia menyampaikan pidato pelantikannya yang memuat sembilan butir pemikiran, sebagai berikut:

1. Menghindari Perang
2. Mengedepankan akal sehat

3. Mempertahankan nilai-nilai kebebasan di dunia
4. Membantu negara lain untuk mempertahankan nilai-nilai kebebasan
5. Tidak menggunakan kekerasan untuk mempengaruhi negara lain
6. Kesehatan ekonomi sebagai dasar kekuatan militer AS dan perdamaian dunia
7. Mentolerir keragaman kebijakan politik, keamanan, dan ekonomi di dalam masyarakat bebas
8. Mengembangkan sistem pertahanan untuk menjamin nilai-nilai kebebasan
9. Menghargai PBB sebagai pijakan dalam mewujudkan perdamaian⁷⁴

Isi pidato Presiden Eisenhower tidak sesuai dengan pelaksanaan kebijakan luar negeri AS. Isi pidato tersebut mengungkapkan tidak menggunakan kekerasan terhadap negara lain. Namun demikian, kebijakan luar negeri AS di era Eisenhower banyak menggunakan militer dalam merespon politik internasional. Misalnya, Dia mengembangkan SEATO tahun 1954. Hal ini sebagai aliansi militer penangkal ekspansi komunis di Asia Tenggara dan Asia Pasifik. dia memunculkan doktrin Eisenhower tahun 1957 yang berupaya melindungi keamanan Turki, Irak, Jordania, dan Lebanon dari ancaman Uni Soviet. Dia juga mendukung secara militer pemberontakan pemberontakan PRRI/Permesta tahun 1957.

Isi pidatonya mencerminkan kekawatiran akan bahaya komunis. Karena pandangan yang berkembang, komunis identik dengan ancaman atas nilai-nilai kebebasan. Tegaknya kebebasan dan demokrasi menjadi komitmen dari Pemerintahan Eisenhower. Pemerintahannya berupaya melindungi negara-negara lain yang

⁷⁴<http://www.yale.edu/lawweb/Avalon/presiden/inaug/eisen1.htm> *First Inaugural Address of Dwight D Eisenhower*, The Avalon Project at Yale Law

terancam komunis. Negara yang berada dalam ancaman komunis menjadi target kebijakan luar negeri AS. Target kebijakan luar negeri AS ini tidak terlepas dari pandangan kaum republikan bahwa ancaman kekuatan harus dibalas dengan kekuatan yang lebih maksimal.

Kebijakan Eisenhower ini juga didasarkan pengalaman politik AS sebelumnya. Ketika terjadi Perang Saudara di Cina, kubu komunis dukungan Uni Soviet mengalahkan kubu nasionalis dukungan AS. Tahun 1949 Mao Tse Tung mendeklarasikan berdirinya negara Cina komunis, sedangkan kubu nasionalis melarikan diri ke kepulauan Formosa dan mendirikan negara Taiwan. Sampai sekarang Taiwan mendapat perlindungan AS dari ancaman Cina yang masih menganggap Taiwan sebagai wilayahnya.

Karena pengalaman politik tersebut, AS aktif membantu negara-negara lain agar terhindar dari ancaman komunis. Supaya pengalaman itu tidak terulang kembali di negara lain, AS melaksanakan kebijakan pembendungan komunis di berbagai kawasan. Upaya pembendungan komunis sebagai upaya agar negara di dunia tidak jatuh ke dalam pengaruh komunis. Jika situasi ini terjadi, demokrasi dan kebebasan di dunia berada dalam ancaman. Oleh karena itu, ancaman komunis ini direspon secara militer oleh AS.

Eisenhower berusaha mempengaruhi orientasi politik di negara berkembang. Dia berusaha mengontrol pimpinan politik di negara berkembang seperti Iran, Guatemala, Vietnam Selatan, dan Filipina. Usaha ini pula yang mendorong

Eisenhower juga ingin menguasai Indonesia.⁷⁵ Eisenhower berharap Indonesia sebagai negara berkembang yang penting dalam politik internasional juga berada di bawah pengaruh AS.

Di samping itu, Indonesia menjadi bagian dari rantai pertahanan AS di Asia pasifik. Daerah pertahanan AS di Asia-pasifik membentang dari Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Filipina, Thailand, Australia, Selandia Baru. Indonesia diharapkan oleh AS menjadi bagian nyata dari rantai ini, tetapi sampai berakhirnya Perang Dingin harapan itu tidak pernah menjadi kenyataan. Sedangkan, negara-negara lain yang tersebut di atas masing-masing memiliki perjanjian pertahanan dengan AS baik secara bilateral maupun multilateral. Indonesia bisa mampu mempertahankan politik luar negeri bebas aktif, walaupun dalam pelaksanaannya tidak murni. Politik luar negeri Indonesia lebih condong ke Blok Timur (era Sukarno) dan Blok Barat (era Suharto). Jadi, Indonesia tetap dapat mempertahankan identitas politiknya, walaupun berada dalam rantai pertahanan AS di Asia-Pasifik.

Jika ditelusuri sejarah diplomasi AS sebelumnya, Eisenhower sebenarnya tinggal melanjutkan sesuatu yang dirintis pendahulunya. Setelah mengembangkan kerja sama militer dengan AS, Filipina berusaha melibatkan Indonesia dalam kerja sama itu. Pada tahun 1950 Pemerintah Filipina dan Indonesia melakukan pertemuan di *Baguio city*. Filipina mengajak Indonesia bergabung dengan aliansi militer yang dipimpin oleh AS.⁷⁶ Ajakan Filipina ini merupakan permintaan AS. Negara ini berharap dengan menggunakan jasa Filipina berhasil melibatkan Indonesia karena

⁷⁵ Kahin. *op.cit.* hlm. 16

⁷⁶ Michael Leifer, *Politik Luar Negeri Indonesia*, Trans. Ramlan Surbakti (Jakarta: Penerbit PT Gramedia, 1996), hlm.122

sama-sama negara Asia Tenggara. Jadi, Filipina bertugas menjembatani aspirasi AS kepada Indonesia.

Indonesia menolak dengan halus ajakan Filipina tersebut. Pemerintah Indonesia tidak menyetujui usul Filipina soal pembentukan pakta anti komunis di Asia Tenggara.. Walaupun berbeda pendapat, Filipina dan Indonesia tetap menjalin persahabatan. Baik Filipina maupun Indonesia menghargai posisi politiknya masing-masing. Filipina bisa memahami prinsip politik bebas aktif Indonesia, sebaliknya Indonesia menghormat kerja sama militer Filipina dan AS untuk menghadapi ancaman komunis.

Indonesia punya pengalaman pahit dalam kerja sama dengan AS. Misalnya, Pemerintahan Perdana Menteri Sukiman dinilai melanggar prinsip bebas aktif. Pada 5 Januari 1952, Merle Cochran, Duta Besar AS di Jakarta, dan Subardjo, Menteri Luar Negeri Indonesia, menandatangani kerja sama dalam kerangka *the Mutual Security Act* (MSA). Program bantuan teknik, ekonomi, dan militer AS kepada negara-negara berkembang. Walaupun bantuan MSA kepada Indonesia bersifat ekonomi, Parlemen Indonesia tidak mendukung. Konsekuensinya, pada 14 Februari 1952, Sunario, fungsionaris PNI mengajukan mosi tidak percaya di Parlemen dan menuduh Subardjo dan Cochran telah melakukan diplomasi rahasia dalam mewujudkan MSA. Kabinet Sukiman dipandang mencederai prinsip bebas aktif. Karena Mosi Sunario ini mendapat dukungan mayoritas di Parlemen, pada 23 Februari 1952 Kabinet Sukiman sepakat mengembalikan mandatnya kepada President Sukarno.

Eisenhower merasa gusar dengan perkembangan politik di Indonesia. Tanggal 19 November 1955 Eisenhower melakukan sidang kabinet untuk menentukan sikap

atas perkembangan komunis di Indonesia. John Foster Dulles, Menteri Luar Negeri AS, memberi penilaian bahwa Indonesia memang bukan negara komunis, tetapi delapan dari dua puluh anggota kabinetnya adalah pro-komunis.⁷⁷ Dulles menggambarkan Indonesia masuk kategori negara yang perlu diwaspadai karena pendukung komunis sudah duduk dalam pemerintahan. Penyusupan ini dikhawatirkan mempengaruhi kebijakan politik Indonesia.

Bagi Indonesia, penilaian Dulles menyangkut komunis di Indonesia adalah intervensi politik. Ketika Pemilu tahun 1955, PKI memperoleh suara signifikan karena masuk ke dalam empat besar partai pemenang pemilu. AS menilai beberapa orang dalam kabinet PM Ali Sastroamijoyo condong kepada PKI. Penilaian AS implisit tidak menyetujui unsur-unsur kabinet tersebut. Ketidaksetujuan ini secara politik mengingkari semangat Pemilu tahun 1955. Pemilu ini membanggakan Indonesia karena dilaksanakan secara demokrasi. Dalam tata nilai demokrasi siapapun pemenangnya dihormati. Walaupun pemenangnya adalah lawan politik, sikap demokrat sejati berjiwa besar dan bersikap realistis.

Namun demikian, AS menilai sikapnya sebagai upaya untuk menjaga masyarakat demokrasi. Dalam perspektif Eisenhower jika komunis menguat, demokrasi di Indonesia terancam. Perkembangan komunis di Indonesia perlu diwaspadai. Bahkan, ancaman komunis atas demokrasi di Indonesia perlu ditangkal. AS perlu berhati-hati dengan perkembangan komunis di Indonesia. Jadi, AS ingin

⁷⁷ Paul F. Garder, *50 Tahun Amerika Serikat-Indonesia*, Trans. Pericles Katoppo, (Jakarta: Pustaka Sinar harapan, 1997),. hlm. 229

mengawal nilai-nilai kebebasan atau demokrasi di Indonesia agar tidak tergesur oleh komunisme.

Apalagi sejarah mencatat bahwa PKI melakukan makar kepada Pemerintahan Sukarno-Hatta pada tahun 1948. Kesetiaan PKI kepada Indonesia ternodai oleh makar tersebut. Citra PKI di hadapan masyarakat Indonesia menjadi buruk. Pihak yang mencurigai komunis tidak hanya orang Indonesia, tetapi pihak AS ikut mencemas meluasnya pengaruh PKI. AS mengkhawatirkan komunis akan mendominasi struktur politik di Indonesia. Jika hal ini terjadi, Indonesia akan di arahkan menjadi lawan politik AS. Upaya ini merugikan kepentingan AS, tetapi menguntungkan Uni Soviet dalam konteks Perang Dingin.

Pertengahan tahun 1957 Eisenhower, John F. Dulles, Menteri Luar Negeri, dan Allen Dulles, Direktur CIA, mengkhawatirkan Pemerintah Indonesia. Mereka berpandangan bahwa sebagian pejabat pemerintah, sebagian besar TNI di Pulau Jawa, dan Sukarno berada di bawah pengaruh komunis.⁷⁸ Mereka memprediksi Indonesia dalam waktu dekat menjadi negara komunis. Jika asumsi ini menjadi kenyataan, AS mengalami pukulan telak dalam konteks Perang Dingin. Indonesia akan menjadi negara komunis terbesar di Asia setelah Cina. Ini sungguh-sungguh sesuatu yang tidak diharapkan oleh AS.

Oleh karena itu, pada bulan Mei tahun 1958 Dulles mengancam Sukarno. Jika Sukarno mendorong Indonesia menjadi komunis, negara-negara bebas akan bereaksi. Sukarno akan mendapat tantangan dari negara tetangganya seperti Filipina dan

⁷⁸ George F. Kahin et.al. *Subversion As Foreign Policy*, (Seattle: University of Washington Press, 1995) hlm. 16

Taiwan.⁷⁹ Negara-negara bebas yaitu AS dan sekutunya akan menghalangi arah kebijakan politik Sukarno. Dinamika politik di Indonesia membuat Dulles gelisah. Dia mengancam Sukarno agar tidak coba-coba mengarahkan politiknya kepada komunis. Kedekatan Indonesia dengan kekuatan komunis mendapat tekanan dari AS. Sikap Dulles mengancam Indonesia tidak dapat ditolerir dari perspektif demokrasi. Ancaman ini adalah cermin pemaksaan kehendak. Pemaksaan kehendak tidak sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Nilai-nilai demokrasi menjamin kebebasan individu atau masyarakat untuk menentukan sikapnya sesuai dengan aturan-aturan yang ada.

Kebijakan Militer Eisenhower. Eisenhower menetapkan kebijakan intervensi militer sebagai bagian utama dari *containment of communism* atau *containment policy*. Dalam rangka *containment policy* atau pembendungan komunis, Eisenhower mendukung pemberontak atau pemimpin yang pro AS.⁸⁰ Eisenhower melakukan intervensi militer ke Vietnam tahun 1955, merancang dukungan militer kepada kekuatan anti Castro ke Kuba tahun 1960, dan mendukung PRRI/Permesta.

Kahin menggambarkan dengan detail dukungan Eisenhower terhadap pemberontakan di Indonesia. Pada tahun 1957 Eisenhower melakukan provokasi dan mendukung PRRI/Permesta. Hal ini dilakukan dengan tujuan untuk mengganti pemimpin Indonesia. Aksi Eisenhower dilakukan secara rahasia dengan melibatkan CIA, kekuatan udara, dan kekuatan laut. Eisenhower melakukan tindakan ini karena

⁷⁹ Kahin, *Ibid.* hlm. 168.

⁸⁰ Kahin, *Ibid.* hlm. 9

Indonesia dipandang tidak mendukung *containment policy*,⁸¹ sebaliknya malah memberi tempat kepada tumbuhnya kekuatan komunis.

Pada tahun 1957 Jenderal N.E. Twining, Kepala Staf Gabungan Angkatan Bersenjata AS, memberi rekomendasi supaya AS melakukan aksi untuk mencegah dominasi PKI di Indonesia. Hal ini akan membahayakan eksistensi Malaysia, Thailand, Laos, dan Kamboja.⁸² Para pemimpin Angkatan Bersenjata AS di era Eisenhower dipengaruhi oleh teori domino. Mereka menghubungkan eksistensi PKI di Indonesia dengan jatuhnya negara-negara Asia Tenggara. Jika PKI berhasil menguasai pemerintahan di Indonesia, mereka yakin gerakan-gerakan komunis di negara-negara Asia Tenggara lain akan mengikuti jejak aksi komunis di Indonesia.

Jenderal N.E. Twining menyederhanakan soal ekspansi komunis. Dia seorang Jenderal dan tentunya punya pengalaman strategi, tetapi terpengaruh juga oleh teori domino. Dia berpandangan seolah-olah kekuatan komunis di negara-negara lain di Asia Tenggara sama dengan PKI. Kekuatan komunis di Indonesia memiliki pendukung yang besar khususnya di Jawa. PKI sebagai kekuatan komunis terbesar di Asia setelah di Cina. Seandainya PKI berhasil menguasai pemerintahan, Indonesia menjadi negara komunis terbesar kedua di Asia. Tahun 1965 kekuatan PKI tercatat memiliki 3 juta anggota dan 17 juta orang pengikut yang tergabung dalam berbagai organisasi.⁸³ Di negara non-komunis PKI merupakan partai terbesar anggotanya. Sedangkan, kekuatan komunis di negara-negara lain di Asia Tenggara belum sebesar PKI. Potensinya untuk mengambil alih kekuasaan masih diragukan. Eksistensi

⁸¹ Kahin, *Ibid.* hlm.3

⁸² Kahin, *Ibid.* hlm. 161

⁸³ Rusli Karim, *op.cit.*, hlm. 145

mereka belum menjadi ancaman nyata bagi pemerintahnya. Jadi, pandangan perwira tinggi AS itu kurang tepat karena tidak memperhitungkan aspek perbedaan antara PKI dengan kekuatan komunis di negara-negara Asia Tenggara yang lain.

Di samping itu, kondisi politik di Indonesia pada saat itu memang labil. Banyak pihak yang tidak puas dengan eksistensi Pemerintah Pusat. Sejumlah daerah menyatakan tidak mendukung Pemerintah Pusat. Penilaian ini ditandai oleh Pemberontakan PRRI dan Permesta. Dalam kondisi pemerintahan tidak stabil PKI dapat memanfaatkan peluang tersebut untuk memberontak. Pengalaman membuktikan ketidaksetiaan PKI kepada Republik Indonesia. Ketika Pemerintah Indonesia sibuk menghadapi Belanda, PKI memberontak di Madiun tahun 1948. .

Sedangkan, kondisi politik negara lain di Asia Tenggara belum tentu seperti Indonesia. Kekuatan komunis di negara lain belum tentu memiliki peluang yang sama dengan di Indonesia. Seandainya PKI mengambil alih kekuasaan di Indonesia, kekuatan komunis di negara lain belum tentu dapat melakukan hal yang sama. Kondisi politik dan potensi kekuatan komunis di Indonesia dengan di negara lain di Asia Tenggara tidak sama. Aksi PKI tidak niscaya sebagai ancaman negara-negara tetangga Indonesia. Pra-syarat kudeta misalnya politik yang tidak stabil atau pemerintah yang lemah, ekonomi yang buruk, kekuatan komunis yang didukung banyak rakyat belum tentu terjadi di negara-negara lain di Asia Tenggara. Jadi, teori domino kurang relevan menjelaskan ekspansi komunis di Asia Tenggara.

Namun demikian, elit politik AS tetap memutuskan untuk membendung komunis di Indonesia melalui intervensi militer. AS bekerja sama dengan PRRI /Permesta untuk mencapai tujuannya. AS dan PRRI/Permesta memiliki kesamaan

kepentingan yaitu membendung komunisme di Indonesia. Untuk membantu PRRI/Permesta AS, Desember 1957 AS melalui kapal selam mengirim senjata dan amunisi ke pelabuhan Painan di Sumatra Barat. AS juga memberi pelatihan kepada pasukan pemberontak di bidang komunikasi dan persenjataan di Okinawa, Taipan, dan Guam.⁸⁴ Aksi ini merupakan langkah intervensi militer tidak langsung AS ke Indonesia. AS mendukung operasi militer pihak PRRI/Permesta.

Selanjutnya, pada tahun 1958 Dulles memberi komentar tentang PRRI/Permesta. Dulles mendukung pemberontak walaupun dilakukan secara terselubung. Sikap Dulles ini tidak disukai oleh Indonesia karena dinilai memposisikan dirinya sebagai lawan dari Pemerintah yang syah di Indonesia.

saya kira ada perasaan yang makin tidak puas di kalangan Muslimin, terutama di luar Jawa suatu keprihatinan tentang pengaruh komunis yang semakin besar di kalangan pemerintah di Jawa. Setelah peristiwa ini diharapkan ada pengekan terhadap laju perkembangan menuju komunis.⁸⁵

Pernyataan Dulles ini merupakan dukungan terbuka kepada pemberontak PRRI/Permesta. AS memberi dukungan militer dan politik kepada pemberontak PRRI/Permesta karena sejalan dengan kepentingan AS yaitu membendung komunis.

Kebijakan AS membantu senjata dan amunisi kepada PRRI/Permesta merupakan intervensi militer secara tidak langsung. AS telah melanggar kedaulatan nasional dan mencampuri urusan dalam negeri Indonesia. AS melanggar prinsip-prinsip hukum internasional. AS melakukan aksi sepihak dan tidak menghormati

⁸⁴ Kahin *op.cit* hlm. 121

⁸⁵ Gardner, *op.cit.* hlm. 300

pemerintahan syah di Indonesia. Hal semacam ini melanggar etika dan kaedah-kaedah di dalam hubungan internasional.

Eisenhower membendung komunis melalui SEATO yaitu aliansi militer Asia Tenggara yang didirikan tahun 1954. Eisenhower merasa berkepentingan menjaga demokrasi dan kebebasan di Asia Tenggara. Eisenhower merasa perlu menanamkan pengaruhnya di kawasan ini. Karena di daerah pengaruh AS, Indonesia menjadi target kepentingan yang harus dikontrol atau menjadi *key friend* AS.

Walaupun Perang Dingin berakhir tahun 1989 yang ditandai oleh tumbangnya Tembok Berlin, Indonesia tetap penting bagi AS di dalam politik internasional. Roeslan Abdugani menilai, AS memandang Indonesia sebagai *key friend* atau kawan utama.⁸⁶ *Key friend* dimaknai berbeda dengan aliansi militer. AS menempatkan Jepang, Korea Selatan, dan Filipina sebagai rekan aliansi militer. Aliansi militer bersifat mengikat para pihak atau anggotanya. Sedangkan, *key friend* hubungan persahabatan antara negara yang bersifat longgar dan tanpa ikatan. Jadi, masing-masing pihak memiliki kedaulatan penuh.

Key friend dipahami sebagai upaya AS untuk bermitra dengan Indonesia dalam mencapai kepentingannya. AS bersandar pada Indonesia untuk menjamin kepentingan strategisnya di kawasan Asia-Pasifik dan Asia Tenggara.⁸⁷ AS bersikap realistis dengan eksistensi Indonesia yang berpijak pada prinsip bebas aktif. AS bekerja sama dengan Indonesia walaupun hanya bersifat longgar. AS memanfaatkan

⁸⁶ Roeslan Abdugani, "Perspektif Diplomasi Indonesia-Amerika Serikat, ", (Jakarta: PKWA-UI vol. V, Agustus-Desember 1999), hlm.24

⁸⁷ Abdugani, *loc. cit.*

eksistensi Indonesia sebagai kekuatan politik di Asia Tenggara. Walaupun hanya negara berkembang, Indonesia negara yang diperhitungkan di lingkungannya.

Key friend sebagai pilihan realistis bagi AS dan Indonesia. Hal ini sudah diperhitungkan dengan baik oleh AS. Jika lebih dari *key friend*, misalnya dalam bentuk aliansi militer akan menimbulkan reaksi negara-negara di sekitar Indonesia. Negara-negara lain memandang aliansi ini sebagai ancaman bagi mereka. Jadi, negara-negara ini juga mungkin akan mengantisipasinya dengan mengembangkan hal yang serupa. Persaingan ini mendorong kepada ketegangan di Asia Tenggara atau Asia pasifik. Kondisi ini suatu yang kontra produktif dengan semangat menegakan stabilitas dan keamanan di Asia Tenggara.

Di samping itu, sebuah aliansi militer beresiko ditolak oleh Indonesia. Jika aliansi militer menjadi pilihan, rakyat Indonesia kemungkinan akan menentangnya. Hal semacam ini suatu yang sensitif dalam kehidupan politik di Indonesia. Walaupun dalam perkembangannya tidak konsisten, prinsip bebas aktif tetap menjadi pegangan bagi pemerintah dan rakyat Indonesia. Rakyat Indonesia masih menghargai eksistensi prinsip bebas aktif tersebut dan menganggapnya sesuatu yang penting untuk dijadikan pedoman dalam pelaksanaan politik luar negeri.

Kebijakan Netral Pasif Eisenhower. AS di era Presiden Eisenhower menerapkan kebijakan netral pasif terhadap sengketa Irian Barat yaitu sikap abstain terhadap rancangan resolusi soal Irian Barat di Sidang Umum PBB. Hal ini dilakukan dengan alasan untuk menjaga hubungan baik dengan Belanda dan Indonesia.

Ketika perdebatan Irian Barat di PBB, AS mengambil sikap netral. Sikap netral ini dilakukan oleh AS dari Sidang Umum PBB ke -IX sampai ke- XII atau

dari tahun 1954 sampai 1957. Untuk memberi kesan netral tersebut, AS menahan diri untuk memberi pendapat ketika berlangsung perdebatan. Jadi, AS mengambil sikap abstain ketika dilaksanakan pemungutan suara soal Irian Barat.⁸⁸

AS membangun citra bahwa dirinya tidak berpihak kepada negara, sahabat, atau siapapun yang sedang terlibat konflik. AS membangun citra positif di PBB. Citra AS di hadapan delegasi berbagai negara terkesan bijaksana karena tidak terpancing mendukung Belanda. Walaupun Belanda adalah sekutunya, AS masih mampu menahan diri dan mengambil sikap netral. Citra sebagai negara yang bijaksana ini diharapkan menguntungkan AS dan memperoleh simpati dunia.

Walaupun mengambil sikap netral, AS menguntungkan Belanda dalam sengketa Irian Barat. Sikap netral yang ditempuh AS secara tidak langsung mendukung *status quo* Belanda di Irian Barat. Sikap ini efektif menghambat dukungan kepada Indonesia, tetapi melalui cara yang halus. Misalnya, hal ini terbukti sikap negara-negara di Amerika Latin terpecah yaitu mendukung Indonesia, menentang Indonesia, dan mengikuti jejak AS yaitu mengambil netral dalam perdebatan sengketa Irian Barat di Sidang Umum PBB. Pada Sidang Umum ke-IX tahun 1954 komposisinya mendukung, menentang dan abstain adalah 10-7-3. Selanjutnya, pada Sidang Umum ke- XI komposisinya adalah 6-6-7. Kemudian, pada Sidang Umum ke-XII tahun 1957 komposisinya adalah 5-9-6. Negara-negara

⁸⁸ *Dua Puluh Lima Tahun Departemen Luar Negeri*, (Jakarta: Litbang, Deplu, 1971), hlm.97

Amerika Latin yang mendukung Indonesia dari tahun ke tahun menurun, sebaliknya yang netral meningkat.⁸⁹ Jadi, sikap abstain atau netral ini merugikan Indonesia.

Sikap netral AS dalam sengketa Irian Barat akibat kedekatan AS dengan Eropa Barat-- khususnya Belanda. Bagi Eisenhower Eropa Barat menjadi mitra utama dalam Perang Dingin. Eropa Barat dan AS tergabung dalam aliansi militer NATO. Hal ini membawa konsekuensi kepada sikap AS dalam sengketa Irian Barat. Karena memiliki kepentingan dengan Eropa Barat, AS menjaga hubungan baiknya dengan negara-negara di Eropa Barat termasuk Belanda. AS tidak mau mengecewakan sekutu-sekutunya di Barat. Walaupun tidak mendukung, AS mengambil sikap untuk tidak merugikan kepentingan Belanda di PBB. Oleh karena itu, AS mengambil sikap netral dalam sengketa Irian Barat.

Di samping itu, kebijakan netral pasif ini tidak lepas dari kebijakan luar negeri bebas aktif Indonesia. Karena mengambil sikap bebas aktif dalam Perang Dingin, AS menjadi kurang senang kepada Indonesia karena sikapnya dipandang tidak jelas.⁹⁰ Bahkan, John Foster Dulles menilai politik bebas aktif atau politik non-blok adalah amoral. Akibatnya, AS mendukung *status quo* dalam sengketa Irian Barat. AS artinya menyetujui Belanda tetap menduduki wilayah tersebut. Kendatipun menyadari kebijakan netal pasif tidak disukai Indonesia, AS tetap mengembangkan kebijakan tersebut dan tidak memperdulikan keberatan Indonesia. Bahkan, AS di luar PBB berani menunjukkan sikap terang-terangan mendukung Belanda. Tahun 1955 Menteri

⁸⁹ Robert C. Bone, *The Dynamic of The Western New Guinea (Irian Barat) Problem*, New York: Cornell University, 1958

⁹⁰ Hilman Adil, *Hubungan Australia dengan Indonesia 1945-1962* (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1973), hlm. 143

Luar Negeri, John Foster Dulles, menyatakan bahwa perjuangan Indonesia mendapatkan Irian Barat tidak sesuai dengan kepentingan AS dan penduduk Irian Barat.⁹¹ Sikap AS ini sebagai dukungan terhadap kebijakan *status quo* Belanda di Irian Barat dan ketidaksetujuannya terhadap perjuangan Indonesia.

Pernyataan di atas sebagai solidaritas AS kepada Belanda dalam sengketa Irian Barat. AS secara tidak langsung menunjukan kepada dunia bahwa AS berada di belakang Belanda dalam sengketa Irian Barat. Hal ini dilakukan untuk memperkuat dukungan Eropa Barat khususnya Belanda dalam Perang Dingin. AS memerlukan dukungan sekutunya dalam menghadapi Blok Timur. AS tidak cukup percaya diri menghadapi Blok Timur tanpa dukungan Eropa Barat sehingga perlu mengambil sikap tertentu untuk memperkuat ikatan AS dan Eropa Barat. Belanda bisa mempengaruhi persekutuan AS dan Eropa Barat karena Belanda salah satu anggota NATO, salah satu negara penting di Eropa Barat. Jadi, sikap AS sebagai saling tukar dukungan. Eropa Barat diharapkan mendukung AS dalam Perang Dingin, sebaliknya AS mendukung kepentingan salah satu negara di Eropa Barat.

Selanjutnya, AS menggunakan NATO demi kepentingan Belanda di Irian Barat. Pada pertemuan NATO tahun 1960 di Kopenhagen, Menteri Luar Negeri, John Foster Dulles menegaskan bahwa masalah pertahanan Irian Barat bukan hanya urusan AS dan Belanda semata-mata, tetapi tugas bersama negara-negara anggota NATO.⁹² Pernyataan Dulles ini semakin menguntungkan Belanda. Negara ini menjadi lebih semangat dalam melaksanakan kebijakan *status quo* di Irian Barat. Belanda semakin

⁹¹ Gardner.*op.cit* hlm. 235

⁹² Kesselbreiner, G. *Irian barat Wilayah Indonesia*, trans. Intoyo. et.al. (Jakarta: Teplok Press, 2003), hlm.16

tidak mau merundingkan sengketa Irian Barat dengan Indonesia. Apalagi, Belanda memiliki ambisi menguasainya.

Namun demikian, harapan AS dan Belanda melibatkan NATO dalam sengketa Irian Barat tidak menjadi kenyataan. Karena sampai akhir kepemimpinan Eisenhower, NATO tidak melakukan aksi apa-apa terhadap sengketa Irian Barat. Hal ini mengecewakan Belanda, sebaliknya menggembirakan Indonesia. Jadi, Indonesia tidak perlu berhadapan dengan aliansi militer Barat dalam perjuangan sengketa Irian Barat.

Untuk mengubah kebijakan netral pasif, tahun 1955 Menteri Luar Negeri Indonesia, Anak Agung Gde Agung, menemui Menteri Luar Negeri AS John Foster Dulles. Dua Menteri Luar Negeri terlibat pembicaraan selama 30 menit, namun tidak menghasilkan apa-apa. Dulles menolak permintaan Anak Agung karena alasannya ingin menjalin persahabatan dengan Belanda maupun Indonesia. Hal ini berbeda dengan Menteri Luar Negeri Uni Soviet, Molotov, yang dengan senang hati mendukung perjuangan Indonesia dalam sengketa Irian Barat.⁹³ Akibatnya, Indonesia mendekati diri kepada Uni Soviet dan menjaga jarak dengan AS.

Sikap netral AS terhadap sengketa Irian Barat menuai kritik dari pihak Indonesia. Bung Hatta memberi komentar sikap AS itu, sebagai berikut: 1). Sikap netral AS terhadap sengketa Irian Barat sebenarnya menguntungkan Belanda. Hatta menilai bahwa AS mendukung Belanda, tetapi dengan cara tidak terang-terangan 2) AS mengambil sikap setengah hati dalam merespon sengketa Irian Barat. AS tidak

⁹³ Anak Agung Gde Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy 1945-1965*, (Yogyakarta: Duta Wacana University Press, 1990), hlm. 123

merespon secara maksimal sengketa Irian Barat. AS beralasan tetap ingin bersahabat dengan Indonesia maupun Belanda. 3). AS bersikap tidak konsisten menghadapi ekspansi komunisme. AS mendirikan NATO dan SEATO tujuannya membendung komunis, tetapi mengabaikan sengketa Irian Barat yang berpotensi meluasnya pengaruh komunis di Indonesia.⁹⁴

Jika merujuk pada fakta di atas, Hatta kecewa terhadap sikap netral AS dalam sengketa Irian Barat. Hatta memandang AS bersikap mendua dalam menyikapi perluasan komunis. Ketika pembendungan komunis terkait dengan kepentingan sekutunya, AS menjadi tidak konsisten dan tidak bersungguh-sungguh melakukan pembendungan komunis. Hatta menilai AS tetap berpihak kepada Belanda dalam sengketa Irian Barat, walaupun sengketa ini menjadi jalan untuk meluasnya pengaruh komunis di Indonesia. AS dinilai menutup mata terhadap kenyataan ini, walaupun menyadari atas hal tersebut. AS rela mengorbankan perluasan komunis di Indonesia, sebaliknya lebih menenggang persahabatannya dengan Belanda.

Hatta menyampaikan kritik tajam terhadap kebijakan netral AS atas sengketa Irian Barat. Karena sebagai seorang intelektual, dia menyampaikan argumentasi yang kuat dalam mendukung pandangan. Pemikiran Hatta ini kemungkinan mempengaruhi masyarakat AS, walaupun tidak mengubah kebijakan Pemerintahan Eisenhower terhadap sengketa Irian Barat. Hatta menyampaikan kritik secara jernih karena seorang cendekiawan, negarawan, dan penyabar. Dia bisa melihat secara jeli sisi-sisi lemah kebijakan netral pasif AS.

⁹⁴ Bone. *op.cit.* 163

Di samping itu, pimpinan komunis di Indonesia juga menyampaikan kritik kepada kebijakan netral AS terhadap Irian Barat. Pada tahun 1954 Ketua PKI, D.N. Aidit, menyampaikan kritik kerasnya bahwa “ AS yang secara resmi tidak memberi suara (netral), sebenarnya pemimpin komplotan gelap yang menentang resolusi-resolusi tentang Irian Barat.”⁹⁵ AS diibaratkan sebagai kelompok kriminal jadi kelihatan sekali rasa permusuhannya.

Aidit menilai kebijakan netral pasif AS sebagai tindakan komplotan gelap yang menghambat perjuangan Indonesia di Irian Barat. Karena disebut sebagai komplotan gelap, AS diartikan sebagai kekuatan kriminal. Dalam kehidupan sehari-hari, kaum kriminal atau kaum penjahat adalah musuh masyarakat yang harus diperangi. Aidit memosisikan AS sebagai musuh bersama sehingga harus diperangi. Hal ini didasarkan pada pertimbangan, kebijakan netral AS secara tidak langsung mendukung Belanda. Padahal, Belanda merupakan musuh bangsa Indonesia dalam sengketa Irian Barat. Jadi, AS diposisikan sebagai musuh bersama bangsa Indonesia.

Aidit menyampaikan kritiknya terhadap kebijakan netral AS secara keras. Karena seorang pemimpin PKI, dia menyampaikan kritiknya dengan semangat propaganda. Aidit memprovokasi bangsa Indonesia untuk bersama-sama PKI melawan AS. Apalagi AS jelas-jelas menghambat perjuangan Indonesia di Irian Barat maka kesempatan bagi Aidit untuk mengeksploitasinya menjadi isu politik. Di samping itu, Aidit memanfaatkan sengketa Irian Barat untuk kepentingan politik. Dia menggunakan isu sengketa Irian Barat untuk memperoleh simpati Pemerintah dan

⁹⁵ Kesselbriner G. *op.cit.* hlm. 78

masyarakat Indonesia. Aidit menunjukkan bahwa PKI memiliki kepedulian terhadap persoalan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia—khususnya perjuangan Irian Barat..

Kebijakan Luar Negeri Kennedy dan Diplomasi.. Cecil V. Crabb (1988) mengidentifikasi tujuan kebijakan luar negeri AS.⁹⁶ Beberapa tujuan dipandang relevan dengan kebijakan luar negeri AS di Era Kennedy, sebagai berikut:

1. Endeavoring to gain the cooperation of other countries in responding to local and regional conflict
2. Utilizing diplomacy to prevent controversies from becoming regional or global conflagrations
3. Expanding participation of the nations's friends and allies in the diplomatic decision-making process, particularly as regards the use of military force abroad
4. Making the United Nations a more effective instrument of international organizations and giving them a large responsibility for peace keeping.

Jika berpijak pada butir kedua di atas, kebijakan luar negeri AS bertujuan mencegah konflik regional atau global melalui aksi diplomasinya. Dalam konteks regional, AS melakukan diplomasi untuk meredam konflik-konflik yang timbul di berbagai kawasan. Di lain pihak, AS juga melakukan diplomasi untuk menjaga perdamaian dunia. AS mencegah terjadinya konflik global diantara sejumlah kekuatan. Dengan demikian, salah satu tujuan diplomasi AS adalah menjaga perdamaian di tingkat regional maupun global.

Dalam konteks tersebut, tujuan kebijakan aktif mediasi Kennedy atas sengketa Irian Barat dapat dipahami sebagai upaya menjaga stabilitas dan keamanan

⁹⁶ Cecil V. Crabb, Jr. *American Foreign Policy In the Nuclear Age*, (New York: Harper & Row Publisher, 1988), hlm. 13

regional khususnya—kawasan Asia-Pasifik. Stabilitas dan keamanan di Asia-Pasifik dapat terancam oleh perkembangan sengketa Irian Barat yang terus memanas. Sengketa Irian Barat perlu dibantu penyelesaiannya melalui jalur perundingan. Penyelesaian diplomatik akan tercapai jika AS terlibat secara aktif dalam proses perundingan. Keikutsertaan AS ini penting untuk memberi bobot pada perundingan dan memberi tekanan kepada Belanda dan Indonesia dalam mencapai penyelesaian sengketa Irian Barat.

Kebijakan aktif mediasi adalah sikap AS terhadap sengketa Irian Barat di masa Presiden Kennedy. Sikap ini secara simbolis ditunjukkan pada Sidang Umum PBB tahun 1961 yaitu AS mendukung usulan negara-negara Afrika atau kelompok Brazavile agar Indonesia dan Belanda menyelesaikan sengketa tersebut melalui jalur perundingan. AS mengimplentasikan sikapnya melalui langkah-langkah nyata yang dinamakan diplomasi mediasi. Jadi, diplomasi mediasi adalah segala tindakan AS yang bersifat aktif untuk membantu Belanda dan Indonesia menyelesaikan konflik Irian Barat.

Kebijakan Luar Negeri Baru. Pada 14 Juni 1960, Kennedy menyampaikan pidato politiknya di depan Kongres. Hal ini sebagai dialog politik dan persiapan pemilu presiden. Pidato politik ini mengenai pendekatan baru kebijakan luar negeri AS yang berjudul *A New Approach on Foreign Policy A Twelve-Point Agenda*.⁹⁷ Isi pidato ini disarikan sebagai berikut:

- 1). Kita harus membangun penangkal nuklir

⁹⁷ Isi pidato selengkapnya lihat Allan Nevins, *The Strategy of Peace John F. Kennedy*, NY: Harper & Brothers, 1961) hlm.v

- 2). Kita harus mengembangkan militer yang efektif
- 3). Kita harus menyempurnakan efektifitas NATO
- 4). Kita harus bekerja sama dengan Eropa Barat dan Jepang untuk membangun kawasan Asia, Afrika, dan Amerika Latin
- 5). Kita harus memperbaiki hubungan dengan negara-negara Amerika Latin
- 6). Kita harus merumuskan pendekatan baru atas konflik Timur Tengah yang lebih berimbang
- 7). Kita harus mendorong munculnya kekuatan baru di Afrika
- 8). Kita harus memiliki program jangka panjang untuk masalah Berlin
- 9). Kita harus menerapkan kebijakan keamanan fleksibel dan persenjataan yang realistis di Eropa Timur
- 10). Kita harus mengevaluasi hubungan dengan Cina dan mengusulkan proposal perdamaian di Selat Formosa
- 11). Kita harus memperbarui program perdamaian dan pengawasan senjata
- 12). Kita harus membangun Amerika yang lebih kuat dan mampu melindungi dunia bebas

Dialog politik merupakan agenda penting bagi politisi di AS. Kennedy sebagai politisi muda berbakat menyampaikan pandangan-pandangannya dalam kebijakan luar negeri. Hal ini dilakukan karena kebijakan luarnegeri merupakan masalah penting di AS. Keberhasilan Presiden AS salah satunya diukur dari prestasi kebijakan luar negerinya. Kennedy sebagai kandidat Presiden AS yang serius maka perlu menyiapkan konsep baru soal kebijakan luar negeri. Pemilu Presiden di AS dilaksanakan bulan November setiap 4 tahun, tetapi Kennedy sudah mencapaikan

pidato politiknya bulan Juni tahun 1960. Kennedy bersiap-siap dengan programnya sejak 5 bulan sebelum pelaksanaan pemilu. Dengan cara ini, masyarakat AS sudah mengenal dan mengperhitungkan dirinya melalui gagasannya. Jadi, pidato politik ini merupakan kelaziman dan juga sebagai persiapan pemilu.

Agenda ke-4 dari 12 agenda pendekatan baru kebijakan luar negeri AS adalah penting karena terkait dengan perluasan pengaruh negara ini ke negara berkembang.

We must, in collaboration with Western Europe and Japan, greatly increase the flow of capital to the underdeveloped areas of Asia, Africa, the Middle East and Latin America—frustrating the Communist hopes for chaos in those nations—enabling emerging nation to achieve economic as well as political independence—and closing the dangerous gap that is now widening between our living standards and theirs.⁹⁸

Agenda ke-4 ini menyampaikan wacana pembendungan komunisme (containment policy) di negara berkembang dengan jalan bantuan ekonomi dan kebijakan investasi. Bantuan ekonomi meningkatkan perbaikan ekonomi negara-negara berkembang di Asia, Afrika, dan Amerika Latin. Tahun 1950-an AS mengembangkan paket bantuan ke negara berkembang yang dikenal *the Mutual Security Act*. Paket bantuan ini bersifat lengkap yaitu ekonomi, militer, dan teknik. Sedangkan kebijakan investasi ke negara-negara berkembang diharapkan akan meningkatkan kesejahteraan negara-negara berkembang dan mengurangi ketergantungan mereka kepada Uni Soviet. Akhirnya mereka diharapkan terbebas dari pengaruh komunisme. Sebaliknya, mereka diharapkan justru tergantung kepada Blok Barat. Hal ini bisa dilihat dari kasus Indonesia di masa Orde Baru tahun 1960-an. Di masa itu, Indonesia mendapat suntikan dana dan investasi dari Blok Barat yang

⁹⁸ Nevins, *loc.cit*

tergabung dalam IGGI akibat pertumbuhan ekonomi meningkat. Akan tetapi, hal ini berujung pada ketergantungan Indonesia pada negara-negara Blok Barat. Jadi, skenario politik Kennedy terbukti benar untuk kasus Indonesia di masa Orde Baru walaupun dia sendiri tidak sempat menyaksikannya karena keburu meninggal dunia.

Kennedy menilai kepemimpinan Eisenhower menyebabkan AS kehilangan pengaruh di negara berkembang.⁹⁹ Eisenhower melakukan tekanan-tekanan militer kepada negara-negara berkembang yang dinilai tidak sejalan dengan AS. Hal ini membuat sebagian negara-negara berkembang menjauh dari AS. Misalnya Eisenhower membantu pemberontakan PRRI/Permesta tahun 1957. Eisenhower ikut bertanggungjawab atas pemberontakan yang gagal di Kuba tahun 1962 karena ikut menyusun rancangannya. Kennedy menginginkan negara-negara di Amerika Latin, Asia, dan Afrika berpaling ke AS dan melihat apa yang dikerjakan, bukan berpaling ke Soviet atau Cina.¹⁰⁰ Kennedy berkepentingan mengembalikan citra positif AS di negara-negara berkembang yang tanpa disadari dirusak oleh Pemerintahan Eisenhower. Jadi, Kennedy ingin mengembalikan citra bahwa AS sebagai pelopor demokrasi, kebebasan, dan sekaligus menanamkan pengaruh di negara berkembang.

Hal lain yang menjadi perhatian Kennedy adalah upaya mengatasi ketimpangan ekonomi negara maju dan berkembang. Kennedy menyebutnya hal ini jurang berbahaya (*dangerous gap*). Dia mengkhawatirkan bahwa ketimpangan ekonomi mendorong Uni Soviet memanfaatkannya sebagai isu politik. Negara ini dapat memprovokasi negara-negara berkembang untuk melawan ketidakadilan

⁹⁹ Russel D. Buhite, "From Kennedy To Nixon," *American Foreign Relations Reconsidered 1890-1993*, Ed. Gordon Martel, (New York: Routledge, 1994), hlm. 127

¹⁰⁰ Stephen Ambrose, *Rise To Globalism*, (New York: Penguin Book, 1986) hlm 181

ekonomi internasional. Uni Soviet akan mengatakan bahwa pihak yang bertanggungjawab atas ketidakadilan ekonomi adalah AS dan sekutunya. Hal ini terkait dengan keadaan negara-negara maju yang kehidupannya sejahtera, sebaliknya negara-negara berkembang kehidupannya miskin. Kubu komunis menyampaikan retorika bahwa kapitalisme mengeksploitasi dunia—termasuk negara berkembang.. Bagi Kennedy, hal ini dapat mendorong perluasan pengaruh komunisme di negara berkembang, sebaliknya menjauhkan AS dan Blok Barat dari negara-negara berkembang tersebut.

Isu ketimpangan ekonomi dan politik internasional negara-negara maju dan berkembang ini ditangkap oleh Sukarno, lalu digunakan sebagai alat retorika untuk kepentingan nasional Indonesia dan obsesinya. Sukarno memanfaatkan isu ketimpangan ini untuk memperoleh dukungan negara-negara berkembang. Pada Pertemuan Non-Blok ke-1 tahun 1961 di Beograd, Sukarno menyampaikan pidato dan menyinggung ketimpangan sosial ekonomi negara berkembang dengan negara maju. Sukarno memberi istilah pola hubungan ini adalah *oldefos* dan *nefos*.¹⁰¹ Di samping itu, bagian akhir pidatonya Sukarno meminta dukungan negara-negara Non-Blok soal sengketa Irian Barat. Sukarno juga terobsesi untuk menjadi pemimpin dunia atau setidaknya pemimpin negara-negara berkembang. Dalam rangka mewujudkan hal itu, Sukarno membutuhkan isu yang dapat membawanya ke arah cita-citanya tersebut. Dalam hal ini, isu jatuh pada pilihan kepentingan bersama

¹⁰¹ Pidato Sukarno pada Sidang Gerakan Non-Blok di Beograd, Yugoslavia, 1-6 September 1961. Sukarno menyebut *Nefos* kependekan dari *the New Emerging Forces* dan *Oldefos* kependekan dari *the Old Established Force*.

negara-negara berkembang yaitu soal ketidakadilan internasional. Isu ini diharapkan menjadi perekat diantara sesama negara berkembang.

Jadi, hal utama dari pendekatan baru kebijakan luar negeri AS ini adalah pembendungan komunis atau persaingan politik di negara berkembang dengan jalan persuasif. Hal ini dilakukan dengan memberi bantuan ekonomi agar negara-negara berkembang terhindar dari kemiskinan. Selanjutnya, bantuan ekonomi ini diharapkan menjauhkan mereka dari pengaruh komunisme, sebaliknya mendekatkan kepada diri kepada masyarakat bebas atau Blok Barat.

Bagi Kennedy pembendungan komunis atau persaingan politik dengan pendekatan militer bukan pilihan ideal. Namun demikian, dalam bagian lain program kebijakan luar negeri tersebut, Kennedy juga mengisyaratkan perlu meningkatkan kekuatan militer AS. Bahkan, kekuatan militer AS dianjurkan untuk ditingkatkan kemampuannya dan efektifitasnya. Bagi Kennedy kemampuan militer yang tangguh memang sesuatu yang penting, tetapi militer bukan instrumen utama dalam kebijakan luar negeri.

Oleh karena itu tidak mengherankan, Kennedy lebih mengutamakan jalur diplomasi dalam penyelesaian sengketa Irian Barat ketimbang pendekatan militer. Bagi Kennedy, jika salah menangani, sengketa Irian Barat akan menjadi sumber peperangan yang merugikan AS. Peperangan ini dihindari dengan jalan AS tidak memberi komitmen bantuan militer kepada Belanda seandainya terjadi perang terbuka. Keengganan AS membantu Belanda tersebut membuat negara ini ragu untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat secara militer. Keraguan Belanda ini tidak terlepas dari dukungan penuh Uni Soviet dan Cina kepada Indonesia secara militer

dan politik dalam sengketa Irian Barat. Dukungan militer tersebut membuat Indonesia percaya diri, sebaliknya memperlemah moral Belanda dalam menghadapi sengketa Irian Barat—apalagi AS tidak bersedia membantu.

Kebijakan Militer Baru. Dalam konteks Perang Dingin, Kennedy juga memberi nuansa baru. Pada 28 Maret 1961 Kennedy menyampaikan pidato tentang kebijakan pertahanan AS depan di Kongres.¹⁰² Butir-butir utama pidato ini disarikan sebagai berikut:

- 1). Tujuan utama Angkatan Bersenjata AS adalah perdamaian
- 2). AS tidak akan pernah memulai serangan
- 3). Angkatan Bersenjata AS harus memadai untuk menjamin keamanan warganya
- 4). Angkatan Bersenjata dibawah kontrol sipil
- 5). AS akan akan melakukan segala sesuatu untuk mencegah perang atau menurunkan eskalasi
- 6). Postur sistem pertahanan AS adalah fleksibel.

Jika melihat pada pidato Kennedy di atas, Kennedy mengembangkan sistem pertahanan yang defensif ketimbang ofensif. Kennedy menunjukkan berbeda filosofi kebijakan pertahanannya dengan Eisenhower. Butir *pertama* kebijakan pertahanan Kennedy menyatakan bahwa tujuan utama sistem persenjataan AS adalah untuk kepentingan damai bukan untuk perang. Namun demikian, AS tetap harus memperkuat sistem pertahanannya untuk menangkal serangan musuh.

¹⁰² Temple Wanamaker. *American Foreign Policy Today*, (Ne York : Bantam Book, Inc. ,1966), hlm. 51

Walaupun mengembangkan sistem persenjataan, tujuan utamanya adalah untuk perdamaian. Jadi, kekuatan untuk menjaga perimbangan kekuatan. Dalam salah satu pandangan dalam kajian hubungan internasional, suatu perdamaian memang terwujud ketika masing-masing yang bersaing memiliki kekekuatan yang berimbang. Dengan terciptanya perimbangan kekuatan, stabilitas dan perdamaian dapat dicapai dan dipelihara. Jika salah satu dominan dalam persenjataan, perimbangan kekuatan tidak tercipta. Konsekuensinya perdamaian dan stabilitas juga sulit untuk diwujudkan. Salah satu pihak yang bersaing dengan mudah dapat memaksakan kehendaknya. Akibatnya, ketegangan dan peperangan mudah tersulut hanya karena masalah-masalah yang tidak signifikan.

Pidato Kennedy ini menunjukkan semangat perdamaian. Kennedy menurunkan ketegangan dalam Perang Dingin (detente). Kendatipun umumnya era Kennedy dipandang memasuki era krusial dalam Perang Dingin, tetapi gejala upaya kearah peredaan ketegangan sudah mulai terjadi. Kebijakan pertahanan Kennedy menciptakan rasa aman bagi musuh dan masyarakat dunia. Sikap ini secara tidak langsung merupakan bagian dari semangat detente atau peredaan ketegangan di dalam era Perang Dingin.

Walaupun detente itu sendiri secara resmi baru dimulai oleh Presiden Nixon dan Menteri Luar Negeri Henry Kinssinger pada 1970-an, semangat detente sudah ditanamkan oleh Kennedy satu dekade sebelumnya.¹⁰³ Detente dipahami sebagai upaya untuk memperbaiki hubungan Barat – Timur yang tegang selama Perang

¹⁰³ Dan Caldwell, *American –Soviet Relations From 1947 to the Nixon-Kissinger Grand Design*, (Connecticut: Greenwood Press, 1981), hlm. 6

Dingin. Dengan demikian, berbicara soal detente dalam Perang Dingin seharusnya juga tidak mengabaikan kebijakan militer Kennedy yang defensif dalam Perang Dingin tersebut.

Hal ini juga dipandang sebagai antithesis dari kebijakan pertahanan Eisenhower yang provokatif dalam Perang Dingin. Kebijakan pertahanan Kennedy berbalik arah dari kebijakan pertahanan yang dikembangkan oleh pendahulunya. Kennedy ingin menunjukkan bahwa AS ingin mengurangi kemungkinan terjadinya eskalasi konflik di dalam perang Dingin. Kennedy ingin memperbaiki tatanan internasional. Walaupun tidak merubahnya secara total, Kennedy telah mencoba untuk memperbaiki tatanan internasional yang bercirikan bipolarisme. Hal ini dilakukan untuk menghindari resiko pecahnya perang terbuka antara Barat dan Timur yang sebenarnya tidak diharapkan oleh siapapun juga.

Sikap Kennedy yang lebih respek terhadap eksistensi Uni Soviet tidak terlepas dari pengaruh pendahulunya. Kennedy terinspirasi oleh kepemimpinan Franklin D. Roosevelt yang bersahabat dengan Joseph Stalin.¹⁰⁴ Akan tetapi, kondisinya memang berbeda. Di masa itu, AS dengan Uni Soviet menjadi sekutu dalam Perang Dunia II. Kedua negara ini sama-sama menghadapi fasisme sehingga ada kesamaan kepentingan di antara mereka. Di masa itu dikenal *the Big Three* yaitu tiga kepala negara masing-masing Franklin D. Roosevelt, Winston Churchill, dan Joseph

¹⁰⁴ Pada tahun 1934 Presiden Roosevelt mengunjungi Colombia untuk melakukan kebijakan baru ke Amerika Latin, *The Good Neighbor Policy*. Kebijakan bertetangga baik ini sebenarnya di dasarkan pada gagasan Bolivar, San Martin, dan Santander—kepentingan-kepentingan bersama negara-negara Amerika—mengatakan bahwa tak ada satupun negara di belahan bumi ini yang mempunyai hak untuk memaksakan kehendaknya kepada bangsa lain manapun—dan mengajak berusaha keras untuk memperkuat semangat kebebasan manusia di sini di Amerika. Lihat, William E. Leuchtenburg, *Di Bawah Bayangan FDR: Dari Harry Truman sampai Ronald Reagan*, trans. USIS Jakarta (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. Hlm.140

Stalin. *The Big Three* ini sangat berperan merumuskan tatanan internasional setelah Perang Dunia II.

Butir kedua kebijakan pertahanan Kennedy menyatakan bahwa AS tidak menyerang jika tidak diserang. AS di bawah Kennedy tidak mengembangkan kebijakan pertahanan yang bersifat agresif dan ekspansif. Kebijakan pertahanan yang dikembangkan untuk tujuan membela diri. Sistem persenjataannya hanya digunakan untuk mempertahankan kedaulatan nasional. Jadi, kebijakan pertahanannya hanya menjaga keamanan negara, bukan untuk menyerang pihak lain.

Pernyataan Kennedy ini dipandang untuk menenangkan para pemimpin Blok Timur. Dalam konteks, Perang Dingin pergantian pemimpin merupakan situasi yang menegangkan bagi masing-masing pihak. Ketika suatu negara mengalami suksesi maka pihak ingin segera mengetahui kebijakan-kebijakan baru yang ingin dikembangkan. Hal ini berkaitan untuk menentukan respon apa yang diambil oleh negara negara lainnya. Ketika Kennedy menggantikan Eisenhower, para pemimpin Uni Soviet dan Blok Timur lainnya menunggu-nunggu pidato Kennedy guna mengetahui arah kebijakan barunya. Apalagi, kebijakan dibidang pertahanan adalah sesuatu yang penting untuk dicermati karena menyangkut keamanan suatu negara.

Pernyataan Kennedy ini juga tidak terlepas dari kesadarannya atas arti perimbangan kekuatan. Dalam konteks, perimbangan militer Uni Soviet –AS maka perang terbuka tidak akan menguntungkan salah satu pihak. Kedua negara akan menerima resiko yang sama. Baik AS maupun Uni Soviet memiliki kekuatan militer yang berimbang. Keduanya memiliki senjata strategis maupun konvensional yang handal. Jika salah satu menggunakannya, pihak yang menggunakan akan

menerima balasan yang setimpal dari lawannya. Jadi, senjata itu tidak mampu melindungi salah satu negara pemiliknya dalam arti yang sesungguhnya jika terjadi perang terbuka antara dua adidaya tersebut.

Namun demikian, perkembangan politik internasional mendorong Kennedy melanggar kebijakan pertahanannya sendiri. Misalnya insiden Teluk Babi membuat AS bertindak sebagai negara agresor ke Kuba. Gagasan invasi AS ke Kuba dirumuskan oleh Eisenhower, tetapi Kennedy terpancing untuk meneruskan rencana tersebut. Pada bulan September 1960 Eisenhower menyetujui proposal yang diajukan oleh Allen Dulles, Direktur CIA. Proposal ini berisi usulan supaya AS menyediakan dana dan senjata bagi orang-orang Kuba di Guatemala. Mereka adalah masyarakat Kuba di pengasingan yang berjuang untuk menggulingkan Fidel Castro, Presiden Kuba.¹⁰⁵ Kebijakan luar negeri Eisenhower bersifat ekspansif terhadap negara-negara yang berpotensi menjadi komunis, atau negara yang sudah komunis. Tanggal 17 April 1961 AS mendukung 1500 orang anti anti Castro mendarat di Teluk Babi, Kuba. Orang-orang anti Castro mendapat latihan oleh tentara AS. Akan tetapi, pemberontakan mereka tidak mendapat dukungan masyarakat Kuba. Di samping itu, tanggal 18 April 1961 Khrushchev mengancam membantu Kuba secara langsung jika AS tidak menghentikan agresinya ke negara tersebut.¹⁰⁶ Akhirnya, 1200 orang anti Castro ditangkap dan AS menghentikan aksinya mendukung gerakan itu.

Kegagalan kebijakan luar negeri Kennedy di Kuba menjadi pengalaman berharga. Seandainya membantu Belanda secara militer, AS dikhawatirkan

¹⁰⁵ Kelly, *op.cit.* hlm. 665

¹⁰⁶ Kelly, *loc.cit*

mengalami kegagalan seperti di Kuba. Kebijakan yang tidak realistis cenderung menuai kegagalan dan kekalahan dipihak AS. Oleh karena itu, kegagalan AS di Kuba diharapkan tidak terulang kembali di Irian Barat.

Bantuan militer kepada Belanda dipandang tidak realistis oleh Kennedy. AS sedang menghadapi Perang Vietnam. Jika memberi bantuan kepada Belanda, AS berarti lebih membebani kekuatan militernya. Sedangkan, AS dalam Perang Vietnam saja sudah cukup terbebani apalagi jika ditambah dengan membantu Belanda secara militer untuk operasionalnya di Indonesia. Jika membantu Belanda, AS berarti membantu terciptanya perang terbuka antara Belanda dan Indonesia. Hal ini tidak sejalan dengan semangat perdamaian yang disampaikan oleh Kennedy-termasuk dalam pidatonya tentang kebijakan pertahanannya. Hal lain, opini internasional yang banyak memberi dukungan kepada Indonesia. Jika memberi bantuan militer, AS juga berarti tidak sejalan dengan opini internasional yang mendukung posisi Indonesia dalam sengketa Irian Barat.

BAB III

KONFLIK ANTARA BELANDA DAN INDONESIA SOAL STATUS POLITIK IRIAN BARAT

A. Asal Usul Sengketa Irian Barat

Di dalam sistem internasional, berbagai unsurnya saling berinteraksi. Negara adalah salah satu unsur dari sistem internasional. Perilaku negara di dalam sistem internasional dipengaruhi oleh struktur atau tatanan internasional. Salah satu ciri dari tatanan internasional setelah Perang Dunia ke-II adalah semangat dekolonisasi atau anti penjajahan. Semangat ini mendorong perjuangan masyarakat terjajah—khususnya di Asia-Afrika. Semangat ini juga berdampak pada kebijakan kolonial Belanda di Indonesia. Jadi, semangat dekolonisasi secara tidak langsung berfungsi sebagai penekan atas kebijakan kolonial Belanda di Indonesia.

Tekanan Internasional. Dinamika politik internasional mendorong dilaksanakan Konperensi Meja Bundar (KMB) 23 Agustus - 2 November 1949 di Den Haag, Negeri Belanda. Solidaritas Asia memberi dukungan kepada perjuangan Indonesia melawan kolonialsime Belanda. Akibatnya, pada 23 Januari 1949 di New Delhi, India, diselenggarakan Konperensi Negara-Negara Asia yang dihadiri 19 negara. Selanjutnya, Konperensi ini mendeklarasikan aspirasinya, sebagai berikut, "1. Pemimpin-pemimpin Republik Indonesia yang ditawan Belanda supaya dibebaskan, dan 2. Tentara Belanda harus ditarik mundur dari Yogyakarta." ¹⁰⁷

¹⁰⁷ Panitia Peringatan 75 Tahun Kasman, *Hidup Itu Berjuang : Kasman Singodimedjo 75 Tahun*, (Jakarta: Penerbit Bintang Bulan, 1982), hlm. 170

Di samping itu, masyarakat internasional yang lebih luas juga memberi dukungan kepada perjuangan bangsa Indonesia. Dukungan ini diberikan melalui saluran PBB. Sidang Dewan Keamanan PBB 28 Januari 1949 menetapkan bahwa; “ 1. Penghentian operasi militer Belanda, 2. Pemimpin-pemimpin Republik Indonesia harus dikembalikan ke Yogyakarta, 3. Pengakuan kedaulatan atas Negara Indonesia Serikat.”¹⁰⁸

Konperensi Negara-Negara Asia dan Dewan Keamanan PBB memberi tekanan politik terhadap kebijakan kolonial Belanda di Indonesia. Sikap masyarakat internasional ini tidak terlepas dari gelombang dekolonisasi yang melanda dunia setelah Perang Dunia ke-II. Kebijakan Belanda ingin menjajah kembali Indonesia setelah Perang Dunia ke-II dipandang bertentangan dengan semangat dekolonisasi yang sedang melanda masyarakat internasional. Oleh karena itu, kebijakan kolonial Belanda mendapat tantangan dari masyarakat internasional, sebaliknya perjuangan bangsa Indonesia mendapat dukungan.

Dukungan internasional kepada perjuangan bangsa Indonesia bermuara kepada diselenggarakannya KMB di Den Haag, Belanda, 23 Agustus sampai dengan 2 November 1949. KMB 1949 menyepakati 2 (dua) keputusan penting, yaitu: 1. penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda Kepada Republik Indonesia Serikat, 2. Penetapan status politik Irian Barat adalah *status quo* dan dirundingkan antara Belanda dan Indonesia setahun setelah KMB.

KMB 1949 menimbulkan persoalan di kemudian hari yang berkaitan dengan status politik Irian Barat. Saat itu bibit persoalan berusaha diredam. Untuk

¹⁰⁸ Panitia Peringatan 75 Tahun Kasman, *loc.cit.*

mengamankan KMB 1949 secara keseluruhan, Belanda dan Indonesia akhirnya mencapai kesepakatan soal status politik Irian Barat. Kesepakatan ini, isinya menunda penyelesaian sengketa Irian Barat atau membiarkan posisi Irian Barat dalam keadaan *status quo*. Dengan catatan, sengketa ini dirundingkan dikemudian hari.

Kutipan Pasal 2, Persetujuan KMB 1949 mengenai Irian Barat itu, sebagai berikut:

a. disebabkan kenyataan bahwa persesuaian antara pendirian masing-masing pihak tentang Irian Barat belum dapat ditjapai, sehingga soal itu masih menjadi pokok pertikaian ;

b. disebabkan keharusan Konperensi Medja Bundar diachiri dengan berhasil pada tanggal 2 November 1949.

c. mengingat faktor2 penting jang harus diperhatikan pada pemetjahan masalah Irian itu;

d. mengingat singkatnja penjelidikan jang dapat diadakan dan diselesaikan perihal soal2 jang bersangkutan dengan masalah Irian itu;

e. mengingat sukanja tugas kewadajiban jang akan dihadapi dengan segera oleh peserta Uni, dan

f. mengingat kebulatan hati pihak2 jang bersangkutan hendak mempertahankan azas supaja semua perselisihan jang mungkin ternjata kelak akan timbul, diselesaikan dengan djalan patut dan rukun, maka status quo keresidenan Irian (New Guinea) tetap berlaku seraja ditentukan, bahwa dalam waktu setahun sesudah tanggal penjerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat masalah kedudukan-kenegaraan Irian akan diselesaikan dengan djalan perundingan antara Republik Indonesia Serikat dan Keradjaan Nederland.¹⁰⁹

KMB 1949 dan Sengketa Irian Barat. Belanda membutuhkan wilayah Irian Barat karena memiliki nilai strategis. Jadi tidak mengherankan Belanda mempertahankannya di dalam KMB 1949. Beberapa pihak di Belanda berpandangan

¹⁰⁹ *Dua Puluh Lima Tahun Departemen Luar Negeri 1945-1970*, (Jakarta: Badan Litbang Deplu, 1975), hlm. 87

bahwa Irian Barat merupakan pilar terakhir yang harus dipertahankan. Pandangan ini mendorong delegasi Belanda di KMB 1949 mempertahankan Irian Barat. Sikap Belanda terhadap Irian Barat ini tertuang di dalam notulen rapat sidang Dewan Menteri Belanda tanggal 7 Juni 1949, yang diterjemahkan secara bebas sebagai berikut:

Status Nieuw Guinea.

Menteri (Seberang lautan) van Maarseveen menanyakan pada (Perdana Menteri) Dr. Beel mengenai pendapatnya tentang status hari depan "Irian Barat." Menurut pendapat pembicara (van Maarseveen) Indonesia tidak mempunyai hak yang sah terhadap wilayah ini. Di samping itu kemungkinan untuk mengembangkannya akan lebih baik di bawah pimpinan Belanda dari pada Indonesia. Selanjutnya akan penting artinya, jika Belanda dapat mempunyai pied-a-terre di Timur jauh guna menampung keluarga-keluarga Belanda dalam Lingkungan RIS yang menemui kesulitan. Juga untuk PKM (Perusahaan Pelayaran Belanda) penting a.l. agar dapat memiliki pelabuhan-pelabuhan di "Irian Barat." Untuk keperluan emigrasi, "Irian Barat" bisa mempertimbangkan sebagai sebagian jalan keluar guna memecahkan masalah kependudukan Negeri Belanda ...¹¹⁰

Belanda masih memiliki naluri menjajah Irian Barat. Belanda tidak mau meninggalkan Irian Barat. Jika dilihat dari dokumen di atas, Belanda memiliki kepentingan untuk menjadikan Irian Barat tetap sebagai koloninya. Hal ini berkaitan dengan segi populasi penduduk. Belanda ingin menjadikan Irian Barat sebagai tempat penampungan sebagian penduduknya. Negeri Belanda yang kecil memiliki persoalan dengan lahan untuk tempat tinggal. Warga Belanda yang tinggal di RIS memerlukan penampungan baru karena terjadi perubahan status politik Hindia Belanda. Pertimbangan lain berhubungan dengan segi ekonomi, Belanda ingin memiliki

¹¹⁰ Basuki Suwarno, Drs. *Hubungan Indonesia-Belanda Periode 1945-1950*, (Jakarta: Pan Percetakan Upakara, 1999), hlm. 400

pelabuhan di Irian Barat bagi kapal-kapal khususnya kapal niaga. Dengan demikian, kapal-kapal Belanda dapat mempertahankan jalur transportasi dari Eropa ke Asia dan sebaliknya karena memiliki pelabuhan di Irian Barat. Hal ini menguntungkan perekonomian Belanda. Di samping itu, Belanda dapat memanfaatkan Irian Barat sebagai pangkalan militer.

Kesepakatan KMB 1949 menunda status politik Irian Barat ternyata menjadi titik awal sengketa Irian Barat. Kesepakatan *status quo* atas wilayah Irian Barat ini diawali adanya surat menyurat antara delegasi Indonesia dan Belanda. Pada tanggal 2 November 1949 J.H. Van Maarseven, Ketua Delegasi Belanda, berkirim surat kepada Mohammad Hatta, Ketua Delegasi Indonesia, yang isinya meminta agar Irian Barat dalam keadaan *status quo* atau tidak termasuk yang diserahkan kepada Indonesia, sebagai berikut:

Dengan hormat saya permaklumkan kepada paduka yang Mulia bahwa Delegasi-delegasi pada Konperensi telah menyetujui sebagai berikut.”
Kalimat pada pasal 2 Rancangan Piagam Penyerahan Kedaulatan yang berbunyi: “*status quo* keresidenan Irian (Niew-Guinea) tetap berlaku” berarti : “dengan melanjutkan kekuasaan Pemerintah Kerajaan Netherland atas keresidenan Irian (Niew-Guinea).

Saya harap sudilah paduka yang Mulia mempermaklumkan kepada saya, apakah paduka yang Mulia dapat menyetujui yang di atas tadi.¹¹¹

Surat ini dibalas oleh Mohammad Hatta pada hari dan tanggal yang sama. Isi dari surat balasan Hatta menyetujui permintaan delegasi Belanda. Irian Barat masih dalam kekuasaan Belanda. Irian Barat tidak termasuk wilayah yang diserahkan dari Belanda kepada Indonesia dalam KMB 1949, sebagai berikut:

¹¹¹ Soewandha Natanegara, *Api Perjuangan Pembebasan Irian Barat*, (Jakarta: Yayasan Badan Kontak Keluarga Besar Perintis Irian Barat, 1986), hlm. 65

Dengan hormat kami permaklumkan kepada paduka yang Mulia bahwa surat paduka Yang Mulia sudah kami terima; kami beritahukan bahwa Delegasi-delegasi Republik Indonesia dan Pertemuan untuk Permusyawaratan Federal pada Konperensi Meja Bundar mencatat bahwa Delegasi-delegasi pada Konperensi telah menyetujui sebagai berikut:

Kalimat pada pasal 2 Rancangan piagam Penyerahan Kedaulatan yang bunyinya; 'status quo keresidenan Irian barat (Niew-Guinea) tetap berlaku berarti: 'dengan melanjutkan kekuasaan Pemerintah Kerajaan Netherland atas keresidenan Irian (Niew-Guinea) ¹¹²

Sikap delegasi Indonesia menyetujui permintaan delegasi Belanda tersebut.

Tentu saja sebelum Hatta membalas suratnya, diskusi diantara delegasi Indonesia dan para penasehatnya sudah dilakukan. Namun demikian, Hatta selaku ketua delegasi Indonesia memiliki pengaruh kuat dalam merespon isi surat tersebut. Hatta paling bertanggungjawab atas keputusan menyetujui pasal 2 Perjanjian KMB 1949. Dengan disetujuinya isi surat Maarseveen, Irian Barat tidak termasuk wilayah yang diserahkan kepada RIS dalam KMB 1949. Jadi, wilayah RIS adalah seluruh bekas Hindia Belanda dikurangi Irian Barat.

Indonesia lebih berkepentingan untuk berhasilnya KMB 1949 ketimbang Belanda. Hakekat dari KMB 1949 adalah penyerahan kedaulatan Hindia Belanda dari Belanda kepada RIS. Seandainya KMB 1949 gagal, bagi Belanda tidak menjadi masalah. Sejauh dalam hal ini, Belanda bukan pihak yang menggagalkan. Akan tetapi, bagi Indonesia KMB 1949 gagal maka berarti kehilangan kesempatan memperoleh pengakuan kedaulatan dari Belanda. Pengakuan kedaulatan ini penting bagi Indonesia walaupun sudah menyatakan kemerdekaannya tahun 1945. Pengakuan kedaulatan ini adalah salah satu ciri keberadaan suatu negara. Seperti

¹¹² Natanegara, *Ibid.* hlm. 66

dijelaskan di atas, Belanda juga bersedia menyelenggarakan KMB 1949 karena desakan masyarakat internasional. KMB 1949 terlaksana bukan karena niat tulus Pemerintah Belanda. Jadi, bagi Belanda KMB 1949 boleh berhasil dan boleh juga gagal. Hal yang penting bagi Belanda, sekedar upaya menunjukkan kepada dunia bahwa sudah berusaha menyerahkan kedaulatan Indonesia. Belanda mempertahankan Irian Barat karena logika penjajah kepada koloni. Jadi, Indonesia sebagai bekas koloni digiring tunduk pada kemauan Belanda secara halus.

Berpijak pada pandangan di atas, delegasi Indonesia akhirnya bersikap realistis dalam KMB 1949. Delegasi Indonesia menyetujui *status quo* atas Irian Barat walaupun hal ini menyakitkan. Indonesia berharap penyerahan kedaulatan seluruh bekas jajahan Belanda tanpa terkecuali. Jadi, Irian Barat juga termasuk yang diserahkan oleh Belanda. Namun demikian, Jika Indonesia bersikeras atas tuntutananya, kepentingan yang lebih besar bisa terancam. Penyerahan kedaulatan bisa gagal karena mengalami jalan buntu. Indonesia menimbang kepentingan yang lebih besar maka tidak ada jalan lain kecuali menerima formula seperti yang tercantum dalam KMB 1949. Belanda menyerahkan kedaulatan kepada RIS, tetapi Irian Barat tetap dalam keadaan *status quo* sampai ada hasil perundingan lebih lanjut antara Belanda dengan Indonesia.

Dari segi pragmatismenya, KMB 1949 dimanipulasi oleh Belanda untuk memperoleh manfaat nyata. Belanda nampaknya menetapkan Irian Barat sebagai harga yang harus dibayar oleh Indonesia atas penyerahan kedaulatan tersebut. Bagi Belanda penyerahan kedaulatan tidak boleh berlalu begitu saja tanpa memberi keuntungan nyata. Apalagi Belanda selama ini telah terbiasa menikmati keuntungan

sebagai penjajah di Indonesia. Belanda telah biasa mengeruk hasil bumi di Indonesia semata-mata untuk kepentingannya maka sayang jika meninggalkan Indonesia begitu saja tanpa imbalan apa-apa. Jadi, sikap Belanda mempertahankan Irian Barat untuk dikuasai adalah guna mendapat keuntungan praktis. Belanda merespon desakan masyarakat internasional, namun juga tetap ingin memperoleh keuntungan nyata.

Dari segi diplomasi, Belanda tidak ingin KMB 1949 menunjukkan kekalahan Belanda dari Indonesia. Sehubungan dengan itu, Belanda ingin tetap menduduki sebagian wilayah Indonesia walaupun untuk sementara. Seandainya Belanda begitu saja menyerahkan kedaulatan Hindia-Belanda kepada Indonesia nampak sekali kekalahan Belanda dari Indonesia. Walaupun Indonesia mendapat dukungan dari masyarakat internasional, Belanda tidak mau begitu saja menyerah dan mengembalikan seluruh wilayah yang pernah dikuasai. Belanda telah berjuang dan mempertahankannya dari pihak lain selama berabad-abad maka tidak mudah begitu saja menyerahkan Hindia-Belanda secara utuh kepada Indonesia. Penyerahan ini berhubungan dengan wibawa Belanda sebagai kekuatan yang sudah menduduki Indonesia dalam waktu yang lama. Jadi, penundaan penyerahan Irian Barat merupakan imbalan untuk menyelamatkan gengsinya di hadapan masyarakat internasional.

B. Penyelesaian Sengketa Irian Barat

Pihak Belanda dan Indonesia berusaha menyelesaikan sengketa Irian Barat. Walaupun perundingan sudah dilakukan, kedua belah pihak tidak mencapai kata

sepakat soal status Irian Barat. Akhirnya, Indonesia membatalkan KMB 1949 dan menempuh diplomasi multilateral dalam penyelesaian sengketa Irian Barat tersebut.

Perundingan Belanda –Indonesia. Pada Bulan Maret tahun 1950, delegasi Belanda datang ke Indonesia. Kedatangannya untuk menghadiri Konperensi Menteri-Menteri Uni Indonesia-Belanda. Salah satu isu dari pertemuan ini adalah status politik Irian Barat. Amanat KMB 1949 menyatakan bahwa status politik Irian Barat dirundingkan setahun setelah Konperensi. Dalam pertemuan itu, Belanda dan Indonesia tidak mencapai kesepakatan soal Irian Barat. Delegasi Belanda berpendirian bahwa Irian Barat tidak termasuk yang diserahkan kepada RIS pada saat KMB 1949, sedangkan bagi Indonesia status politik Irian Barat belum selesai. Jadi, Indonesia berharap Irian Barat dirundingkan, lalu diserahkan kepada Indonesia.

Akhirnya disepakati, status Irian Barat dirundingkan kembali di akhir tahun 1950 di Belanda. Mohammad Hatta optimis bahwa dalam perundingan lanjutan Indonesia dapat mengembalikan Irian Barat. Hal ini didasarkan pada pembicaraannya dengan Van Maarseveen, Menteri Seberang Lautan Belanda, yang menjamin Belanda akan menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia. Sebaliknya, berbagai kekuatan politik di Indonesia pesimis bahwa Belanda mengembalikan Irian Barat kepada Indonesia pada perundingan di akhir tahun 1950. Waktu itu belum ada gejala, Belanda akan meninggalkan Irian Barat, sebaliknya Belanda justru membangun infrastruktur di Irian Barat.

Tiba saatnya, bulan Desember 1950 pertemuan Belanda-Indonesia soal Irian Barat digelar di Den Haag, Belanda. Delegasi Indonesia dipimpin oleh Menteri Luar Negeri, Mohammad Rum, sedangkan delegasi Belanda dipimpin oleh Van

Maarseveen. Pada pertemuan tersebut Delegasi Indonesia mengajukan proposal, sebagai berikut:

1. Recognition of existing Dutch economic and financial rights and concessions plus special consideration in connection with new investments and concessions and in the development and exploitation of soil and forest resources; preferential treatment for Dutch interests in such areas as trade, shipping and industry;
2. Dutchmen to be eligible for administrative employment;
3. Pensions for Dutch officials to be guaranteed by the Indonesian Government, as in the case of Round Table Conference Agreements;
4. Immigration of Dutch nationals to Irian to be permitted and due attention paid to supplying the manpower needs of West;
5. Incorporation of West Irian into the Indonesian communications system but with due attention to the concessions granted earlier to Dutch or mixed enterprises;
6. Guarantees for freedom of religion and assistance to the humanitarian work of religious missions by the Indonesian Government;
7. Effort to be made to operate a fully Democratic government in West Irian with a representative body to be established as soon as possible with the population possessing full autonomy and a voice in the government;

113

Proposal ini di sampaikan oleh Delegasi Indonesia yang isinya memuat posisi Indonesia dan mengakomodir kepentingan sosial ekonomi Belanda. Jika merujuk kepada pertemuan kabinet Belanda 7 Juni 1949, berbagai kepentingan Belanda terakomodir. Bahkan, konsesi yang diberikan oleh Indonesia melebihi dari harapan Belanda pada sidang kabinet Hal ini antara lain Belanda diberi kesempatan untuk melakukan kegiatan keagamaan atau kegiatan misionaris di Irian Barat. Masyarakat

¹¹³ Robert C. Bone, Jr. *The Dynamic of The Western New Gunea (Irian Barat) Problem*, (new York: Cornell University, 1962) hl. 92-93

Belanda juga diperbolehkan menjadi tenaga administrasi di Irian Barat. Jadi, delegasi Indonesia mencoba menjalin kompromi dengan Belanda.

Hanya yang menjadi persoalan adalah hilangnya kekuasaan politik Belanda di Irian Barat. Walaupun Belanda memiliki aset ekonomi dan hak-hak tertentu bagi warganya di Irian Barat, semua hak-hak tersebut diatur oleh Pemerintah Indonesia. Warga tinggal melaksanakan kebijakan-kebijakan yang sudah dirumuskan oleh pihak Pemerintah Indonesia. Seandainya pihak Belanda terlibat dalam merumuskan kebijakan, hal itu dapat dilakukan sejauh kebijakan itu sejalan dengan ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh Pemerintah Indonesia. Dengan demikian, Belanda mendapat konsesi yang besar, namun kehilangan kewenangan politiknya di Irian Barat.

Tawaran Indonesia ini ditolak dan diajukan proposal tandingan oleh Belanda. Hal ini untuk tidak mengecewakan delegasi Indonesia. Proposal tandingan ini sebagai berikut:

1. the sovereignty of West Irian should be transferred to the Netherlands-Indonesian Union, with the stipulation that the de facto control and administration over that territory would remain in Dutch hands;
2. the negotiations should be continued under the auspices of the still extant United Nations Commission for Indonesia or any other organ which could render any service to make that negotiation possible.
3. since the future of the area had not been decided by negotiation within the years's period stipulated in article 2 of the Charter of the Transfer of Sovereignty, the Netherlands sovereignty and the status should be maintained.¹¹⁴

¹¹⁴ Bone. *loc.cit*

Belanda melalui proposalnya menyatakan sikap bahwa Belanda tidak mau kehilangan kekuasaan di Irian Barat. Dengan kekuasaan politik atas Uni Indonesia-Belanda, Belanda memiliki hak-hak ekonomi dan sosial tanpa harus memintanya dari Indonesia. Belanda menguasai administrasi Irian Barat, walaupun transfer kedaulatan dilaksanakan kepada Uni Indonesia-Belanda. Jika berlindung kepada ayat 2 Piagam KMB 1949, Belanda akan menjalankan kebijakan *status quo*. Posisi Irian Barat selamanya adalah *status quo*, kecuali Belanda menyerahkannya kepada Indonesia melalui perundingan. Padahal, Belanda mengelak perundingan jika diajak berunding yang substansinya penyerahan wilayah itu kepada Indonesia. Seandainya Belanda tidak menyerahkannya, Indonesia selamanya tidak akan menguasai Irian Barat melalui jalur perundingan. Jika merujuk kepada KMB 1949 harapan Indonesia dapat menguasai Irian Barat sulit untuk diwujudkan.

Jika merujuk pada butir ke-1 usulan Belanda, penyerahan kedaulatan Irian Barat yang ditawarkan Belanda pada hakekatnya adalah semu. Penyerahan kedaulatan Irian Barat tidak akan terjadi tanpa transfer kekuasaan politik dan administrasi. Jika logika proposal Belanda diikuti, Irian Barat diserahkan kepada Uni Indonesia-Belanda, bukan kepada Indonesia. Jadi, penyerahan Irian Barat kepada Indonesia yang sesungguhnya tidak terjadi

Delegasi Indonesia menolak proposal Belanda dan perundingan mengalami jalan buntu. Sikap optimis Bung Hatta, Belanda akan menyerahkan Irian Barat terbukti salah. Sebaliknya, sikap pesimis sebagian kekuatan politik, terhadap perundingan Belanda- Indonesia atas Irian Barat terbukti benar karena Belanda mengelak untuk menyerahkan wilayah itu.

Pada 26 Januari 1954 Sunario, Menteri Luar Negeri Indonesia berkirim surat kepada Perdana Menteri, Ali Sastroamidjojo, perihal Hubungan Indonesia-Netherland. Surat ini memuat beberapa hal yang disarikan sebagai berikut:

1. Perjanjian KMB 1949 adalah jembatan untuk memperoleh kedaulatan penuh Indonesia.
2. Perjanjian KMB sebaiknya tidak memberi kedudukan istimewa kepada Belanda.
3. Uni Indonesia-Belanda dan KMB 1949 merugikan Indonesia oleh sebab itu sebaiknya dibubarkan.
4. Hubungan Indonesia-Belanda terganggu oleh dua masalah yaitu; soal Uni Indonesia-Belanda, dan soal Irian Barat.
5. Dalam perundingan dengan Belanda hendaknya berpijak pada prinsip: a.) Uni Indonesia dibubarkan tanpa syarat, lalu setelah itu KMB 1949 juga dibubarkan tanpa syarat dan diganti dengan hubungan internasional yang sederajat. b.) Jika prinsip-prinsip itu ditolak oleh Belanda pihak Indonesia dapat membubarkan KMB 1949 secara unilateral. c.) Irian Barat akan diperjuangkan di forum internasional di dalam dan di luar PBB.
6. Perundingan kali ini hendaknya dilakukan oleh pejabat resmi Pemerintah Indonesia dan Belanda.¹¹⁵

Sunario memandang hubungan Belanda-Indonesia sudah tidak menguntungkan Indonesia. Dia mengusulkan kepada Perdana Menteri agar disiapkan pertemuan pejabat resmi untuk merundingkan masa depan hubungan tersebut.

¹¹⁵ Muhammad Yamin, "Naskah FIN-EC", *Komisariat Agung Republik Indonesia di Den Haag*, 1954, hlm. 1-5

Sunario mengusulkan supaya Uni Indonesia-Belanda dan KMB 1949 ditinjau kembali. Keduanya dinilai justru menghambat hubungan Belanda-Indonesia. Belanda juga tidak bisa diharapkan dalam soal penyelesaian sengketa Irian Barat oleh karena itu perlu strategi baru untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat. Indonesia perlu memanfaatkan dukungan masyarakat internasional.

Rekomendasi Sunario kepada Perdana Menteri ini adalah sesuatu yang penting bagi perkembangan hubungan Belanda –Indonesia. Masukan-masukan ini menjadi referensi Pemerintah Indonesia dalam menyikapi hubungannya dengan Belanda. Dalam hal ini, Indonesia disarankan harus menuju kepada hubungan internasional yang sederajat antara Belanda dan Indonesia. Hubungan internasional yang biasa seperti dilakukan oleh negara-negara lain di dunia. Dengan demikian, Sunario telah melakukan langkah yang benar dan strategis dalam menyikapi hubungan Belanda-Indonesia.

Surat Sunario selaku Menteri Luar Negeri dan Ketua Panitia *Ad Hoc* Uni Indonesia-Belanda yang ditujukan kepada Perdana Menteri mendapat dukungan Dewan Menteri. Mr. A.W. Soerjoadingrat, Sekretaris Dewan Menteri, mengirim surat kepada Sunario tertanggal 10 Februari 1954, No. 3361/54 perihal Uni Indonesia-Belanda. Surat ini menjelaskan bahwa rapat Dewan Menteri dalam rapatnya ke-33 tanggal 3 Februari 1954 telah menyetujui surat Sunario tanggal 26 Januari 1954.¹¹⁶ Setelah menerima surat dari Sunario nampaknya, Perdana Menteri mendiskusikan

¹¹⁶ Surat Mr. A.W. Soerjoadingrat, Sekretaris Dewan Menteri, kepada Sunario, Menteri Luar Negeri, tanggal 10 Februari 1954

surat tersebut dalam rapat kabinet atau Dewan Menteri dan ketetapanannya mendukung gagasan-gagasan Sunario soal Uni Indonesia- Belanda dan KMB 1949.

Sunario selaku Ketua Komite *Ad Hoc*, Uni Indonesia-Belanda bertanggungjawab atas perkembangan hubungan Indonesia Belanda dan sengketa Irian Barat. Dia dipandang memang perlu merumuskan dan memberi masukan soal masa depan hubungan Indonesia Belanda. Dia juga diharapkan perlu memberi arah kepada Perdana Menteri untuk menyikapi perkembangan Uni Indonesia-Belanda dan sengketa Irian Barat. Hal ini perlu dilakukan supaya keberadaan Uni Indonesia-Belanda tidak merugikan posisi Indonesia. Di samping itu, sengketa Irian agar tidak berlarut-larut yang akhirnya juga merugikan perjuangan Indonesia.

Pada 19 Februari tahun 1952 Belanda secara sepihak menetapkan Irian Barat sebagai wilayahnya di seberang lautan. Belanda memasukan Irian Barat ke dalam Konstitusinya. Belanda. Hal ini artinya Belanda semakin memperkuat kebijakan *statusquo* nya atas Irian Barat. Di lain pihak, perjuangan Indonesia untuk memperoleh Irian Barat semakin berat karena semakin mantapnya kebijakan *status quo* tersebut.

Tindakan sepihak, Belanda memasukan Irian Barat ke dalam wilayah seberang lautan dipandang menyalahi aturan. Belanda melanggar ayat 2, Piagam KMB 1949. Piagam ini mengatur bahwa status politik Irian Barat akan dirundingkan oleh Belanda dan Indonesia. Tindakan Belanda memasukan Irian Barat ke dalam wilayah seberang lautannya dipandang bertentangan dengan semangat Piagam KMB 1949. Belanda melanggar kesepakatan KMB 1949 yang disaksikan oleh masyarakat Internasional. KMB 1949 dihadiri oleh unsur PBB dan AS. Aksi sepihak Belanda ini

bisa dikategorikan tindakan provokasi. Aksi ini mengancam stabilitas, keamanan, dan perdamaian. Dengan demikian, Belanda telah memperlihatkan aksi pelanggaran hukum internasional dan tidak mepedulikan keberadaan masyarakat internasional yang menyaksikan KMB 1949.

Selanjutnya, Kuasa Usaha Indonesia di Den Haag juga mengirim Nota kepada Menteri Luar Negeri, Sunario. Nota tersebut tertanggal 24 Maret 1954, yang beberapa isinya disarikan sebagai berikut:

1. Hubungan bilateral Indonesia-Belanda terhambat oleh dua hal, yaitu a). Soal Uni Indonesia-Belanda, dan b).Soal Irian Barat.
2. Oleh karena itu, hambatan itu perlu dihilangkan dengan cara, yaitu: a. Merubah hubungan atas dasar Statut Uni menjadi hubungan intenasional biasa dan menghapus perjanjian yang merugikan negara. B). Mengupayakan pengembalian Irian Barat secepatnya.
3. Pemerintah Indonesia perlu mengusulkan perundingan setingkat Menteri yang dikoordinir oleh Menteri Luar Negeri dan dilaksanakan paling lambat April 1954.¹¹⁷

Kuasa Usaha Indonesia di Den Haag tersebut memandang bahwa soal Uni Indonesia-Belanda dan Irian Barat perlu segera mendapat penanganan dari Permerintah Indonesia. Hal ini menjadi kendala peningkatan hubungan bilateral Indonesia-Belanda. Sejauh masalah ini tidak terselesaikan, hubungan Indonesia – Belanda selalu di hadapkan pada ketegangan kalau tidak ingin dikatakan permusuhan. Permerintah Indonesia perlu mengambil langkah-langkah kongkret dan cepat untuk mengatasi hal tersebut. Wakil-wakil Indonesia dan Belanda perlu duduk bersama

¹¹⁷ Yamin, *Ibid.* hlm. 9

untuk merundingkan masalah mereka agar hubungan bilateral Indonesia-Belanda berjalan normal.

Pembatalan KMB 1949. Indonesia memutuskan untuk membatalkan Piagam KMB 1949. Tindakan Indonesia ini didasarkan pada undang-undang No. 13 tahun 1956 tentang pembatalan hubungan Indonesia-Nederland Berdasarkan perjanjian Konperensi Meja Bundar.¹¹⁸ Beberapa pasal penting dari undang-undang itu dikutip sebagai berikut:

Pasal 2

Piagam Penjerahan Kedaulatan akta Penjerahan kedaulatan, serta pertukaran surat tentang status quo Irian Barat dengan ini dihapuskan dan karena itu adalah batal.

Pasal 3

Uni Indonesia-Belanda sebagai dimaksudkan dalam Statut Uni dengan ini dihapuskan dan karena itu adalah batal.

Pasal 6

Hubungan-hubungan antara Republik Indonesia dan Keradjaan Netherland selandjutnja adalah hubungan jang lazim antara Negara-negara jang berdaulat penuh, berdasarkan Hukum Internasional. "¹¹⁹

Pembatalan KMB 1949 juga dipandang sebagai sikap Indonesia untuk keluar dari perangkap *status quo* Belanda soal Irian Barat. Ayat 2 Piagam KMB 1949 memang menyatakan bahwa status politik Irian Barat adalah *status quo* sebelum Belanda menyerahkannya kepada Indonesia melalui perundingan. Belanda tidak sungguh-sungguh menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia. Perundingan bulan

¹¹⁸ Roeslan Abdulgani, *Mendajung Dalam Taufan: Ichtjar Politik Luar Negeri Indonesia 1956*, (Jakarta: Penerbit Endang) hlm. 72

¹¹⁹ Undang-Undang No. 13 Tahun 1956 Tentang Pembatalan Hubungan Indonesia-Nedeland Berdasarkan Perdjangjian Konperensi Medja Bundar.

Maret di Jakarta dan Desember tahun 1950 di Den Haag tidak berhasil menuju kesepakatan soal penyerahan Irian Barat. Sampai akhirnya, Belanda tahun 1954 menyatakan tidak bersedia lagi merundingkan sengketa Irian Barat dengan Indonesia. Jadi, perjuangan Irian Barat melalui perundingan sudah tertutup.

Selanjutnya, klimaks kemarahan bangsa Indonesia kepada Belanda karena sengketa Irian Barat adalah pemutusan hubungan diplomatik pada tahun 1960 atau dimasa kepemimpinan Presiden Sukarno. Pemutusan hubungan diplomatik ini sebagai pertanda bahwa bangsa Indonesia sudah mulai berani menghadapi Belanda secara militer. Hal ini sebagai reaksi dari dukungan militer dan politik Uni Soviet. Setelah Indonesia menerima bantuan peralatan perang, Indonesia menjadi lebih percaya diri menghadapi Belanda secara militer. Jika tidak dapat diselesaikan secara politik, Indonesia sanggup menyelesaikan sengketa Irian Barat secara militer atau melalui perang melawan Belanda.

Penyelesaian Multilateral. Pada tanggal 17 Agustus 1954 Pemerintah Indonesia mengirim surat kepada Sekjen PBB yang isinya meminta agar sengketa Irian Barat diagendakan dalam Sidang Umum PBB ke-9 bulan September 1954. Hasil dari surat ini isu soal Irian Barat *General Committee* melakukan rapat pada 22 September 1954 dan menyetujui permohonan Indonesia itu dengan hasil, sebagai berikut : 7 setuju, 3 menolak, 5 abstain.¹²⁰ Selanjutnya, permintaan ini ditindak lanjuti dalam sidang pleno Majelis Umum PBB dan dilakukan pemungutan suara yang hasilnya, sebagai berikut: 39 setuju, 11 menolak, dan 10 abstain. Setelah disepakati

¹²⁰ *Limá,* Departemen Luar Negeri, *Dua Puluh Tahun Departemen Luar Negeri 1945-1970*, (Jakarta : Litbang, Deparlu, 1971,) hlm 89

dalam sidang Majelis Umum PBB, isu Irian Barat diurus oleh Komite 1 yang membidangi masalah politik dan keamanan. Hal ini adalah langkah awal yang menggembirakan Indonesia dalam perjuangannya atas sengketa Irian Barat di forum multilateral

Pada tanggal 30 November 1954 rancangan resolusi diajukan oleh sejumlah negara berkembang. Negara-negara ini adalah Argentina, Costa Rica, Kuba, Equador, El Salvador, India, Suriah, dan Yugoslavia. Rancangan resolusi ini mengajukan dua hal, sebagai berikut: 1) mengharapkan Indonesia dan Belanda menyelesaikan sengketa Irian barat didalam semangat Piagam PBB, 2). Mengharapkan para pihak yang terkait melaporkan perkembangan sengketa Irian Barat pada sidang berikutnya.¹²¹

Pada tanggal 10 Agustus 1955 Indonesia kembali mengajukan permintaan agar sengketa Irian Barat diagendakan dalam Sidang Umum PBB ke-10. Setelah ada pendekatan Belanda dan Indonesia, tanggal 2 Oktober 1955 Belanda dan Indonesia mengusahakan perundingan atas sengketa Irian Barat. Pada 7 Desember 1955 Belanda dan Indonesia menyampaikan komunike bersama yang isinya Belanda dan Indonesia akan menyiapkan perundingan pada 10 Desember 1955. Akhirnya pada saat itu beberapa agenda perundingan disepakati.¹²²

Namun demikian, perundingan Belanda dan Indonesia yang telah dirintis ini mengalami kegagalan. Rencana perundingan yang dimulai pada 10 Desember 1955, dilanjutkan dengan pertemuan di Jenewa tanggal 27 Desember 1955 sampai 11

¹²¹ Department of Public Information UN, *Year Book of The United Nations 1954*, NY: 1954, hlm.56

¹²² Agenda ini soal protokol perundingan, kerjasama keuangan & ekonomi dan sengketa Irian Barat. Departemen Luar Negeri, *op.cit.* hlm. 93

Februari 1956 telah gagal mencapai tujuan.¹²³ Kedua belah pihak sudah mencoba untuk menyelesaikan sengketa melalui perundingan, tetapi keduanya tidak puas dengan posisinya masing-masing. Akibatnya, perundingan tidak berhasil menyelesaikan sengketa tersebut.

Pada tanggal 8 Oktober 1956 perwakilan sejumlah negara di PBB yaitu Afganistan, Burma, Kamboja, Ceylon, Mesir, India, Indonesia, Irak, Jordania, Lebanon, Libya, Pakistan, Saudi Arabia, Suriah, dan Yaman, mengajukan permintaan supaya sengketa Irian Barat diagendakan dalam Sidang Umum ke-11. Pada tanggal 14 November 1956 the General Committee bersidang dan menyetujui usulan sejumlah negara tersebut dengan komposisi suara, sebagai berikut: 6 mendukung, 3 menolak, 5 abstain.¹²⁴

Dalam perdebatan di Sidang Umum PBB wakil Indonesia menyatakan pandangan. Indonesia akan terus melanjutkan perjuangannya dalam sengketa Irian Barat. Delegasi Indonesia menggambarkan sengketa Irian Barat sebagai sisa-sisa kolonialisme. Sebaliknya, delegasi Belanda berargumentasi tuntutan Indonesia atas Irian Barat tidak memiliki landasan hukum sehingga Indonesia menolak ketika Belanda mengusulkan membawa sengketa Irian Barat ke Mahkamah Internasional atau ke Lembaga Arbitasi Internasional

Pada tanggal 16 Agustus 1957 perwakilan Afganistan, Burma, Ceylon, Mesir, Ethiopia, India, Indonesia, Iran, Irak, Jordania, Lebanon, Libya, Maroko, Nepal, Pakistan, Filipina, Saudi Arabia, Sudan, Suriah, Tunisia dan Yaman mengahrapkan

¹²³ Departemen Luar Negeri, *loc.cit*

¹²⁴ Department of Public Information UN, *Year Book of The United Nations 1956*, NY: 1956, hlm.125

sengketa Irian Barat diagendakan dalam Sidang Umum PBB ke-12. Negara-negara pengusul merekomendasi penyelesaian sengketa Irian Barat pendekatan damai. Pada tanggal 20 September 1957 Sidang Umum menyetujui usulan tersebut dengan komposisi suara, sebagai berikut: setuju 49, 21 menolak, 11 abstain.¹²⁵

Selanjutnya, Afganistan, Bolivia, Burma, Ceylon, Mesir, Ethiopia, India, Irak, Jordania, Lebanon, Libya, Maroko, Nepal, Saudi Arabia, Sudan, Suriah, Tunisia, dan Yaman (19 negara) mengusulkan rancangan resolusi yang isinya sebagai berikut: 1). Meminta para pihak yang bertikai agar menyelesaikan sengketa Irian Barat dalam semangat Piagam PBB, 2). Mengharapkan Sekjen PBB membantu implementasi dari resolusi dan melaporkan perkembangan sengketa ini pada sidang berikutnya.¹²⁶

Pendeknya, penyelesaian sengketa Irian Barat di PBB tidak membawa hasil yang memuaskan Indonesia. Rancangan resolusi soal Irian Barat yang diagendakan tidak berhasil mencapai quorum. Padahal suatu rancangan resolusi bisa menjadi resolusi PBB jika didukung oleh suara mayoritas atau $\frac{3}{4}$ dari negara anggota PBB yang hadir dan memberikan suara.¹²⁷ Dari tahun 1954 sampai dengan tahun 1957 resolusi atas sengketa Irian Barat tidak pernah mencapai quorum baik yang diusulkan kubu Indonesia maupun Belanda. Karena tidak pernah berhasil di PBB, Indonesia tidak lagi memperjuangkan sengketa di PBB sejak tahun 1957. Selama Indonesia memperjuangkan Irian Barat di PBB tahun 1954-1957, AS selalu mengambil sikap netral dengan alasan untuk menjaga hubungan baik dengan kedua belah pihak yang

¹²⁵ Department of Public Information UN, *Year Book of The United Nations 1957*, NY: 1957, hlm. 78

¹²⁶ Department of Public Information UN 1957, *loc. cit*

¹²⁷ Ayat 2, Pasal 18, Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

bersengketa. Setelah Kennedy menjadi Presiden AS, Indonesia kembali menggunakan jalur PBB untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat. Indonesia berharap Kennedy bersedia menggunakan pengaruhnya di PBB untuk membantu menyelesaikan sengketa Irian Barat.

Sehubungan perjuangan Irian Barat di PBB, tanggal 12 Desember 1954 Pemerintah Indonesia membuat pernyataan. Pernyataan itu dalam kaitannya dengan perjuangan Irian Barat yang disarikan sebagai berikut:

1. Pada 12 Desember 1954 Kabinet melaksanakan sidang istimewa untuk mendengar laporan soal Irian Barat di PBB
2. Resolusi yang disponsori oleh Argentina dan India soal penyelesaian sengketa Irian Barat dengan jalan damai gagal mencapai quorum.
3. Kegagalan ini tidak menyurutkan perjuangan Indonesia dalam sengketa Irian Barat.
4. Jumlah negara (34 negara) yang mendukung Indonesia lebih banyak ketimbang yang mendukung Belanda.
5. Negara-negara Asia-Afrika memberi dukungan kepada perjuangan Indonesia di PBB
6. Pemerintah dan rakyat Indonesia menghargai dukungan negara-negara Asia-Afrika, Blok Soviet, Amerika Latin, dan Eropa atas sengketa Irian Barat di PBB.
7. Pemerintah menyesalkan sikap negara-negara yang menolak resolusi itu karena berarti mendukung kolonialisme dan menolak penyelesaian damai.

8. Kekuatan rakyat Indonesia tetap kekuatan paling penting dalam perjuangan Irian Barat.¹²⁸

Pernyataan sikap Indonesia sebagai laporan kepada rakyat atas perjuangan Indonesia yang baru 4 bulan dilaksanakan di PBB. Laporan ini memberi gambaran bahwa perjuangan Indonesia atas sengketa Irian Barat masih panjang. Gambaran yang disampaikan adalah tidak mudah memperoleh dukungan mayoritas dan mewujudkan resolusi di forum PBB. Pemerintah Indonesia harus lebih giat lagi melakukan pendekatan atau diplomasi kepada banyak negara untuk memperoleh dukungan dalam sengketa Irian Barat.

Pemerintah Indonesia mengucapkan terima kasih dan mengemukakan para pihak terkait dengan sengketa Irian Barat. Pemerintah Indonesia mengucapkan penghargaan atas dukungan sejumlah negara terhadap posisi Indonesia di PBB dalam sengketa Irian Barat. Negara-negara itu berasal dari Asia, Afrika, Blok Soviet, dan Amerika Latin. Sebaliknya, Pemerintah Indonesia juga mengemukakan negara-negara yang menentang perjuangan Indonesia di PBB dalam sengketa Irian Barat tersebut. Yang pasti negara-negara yang mendukung Belanda adalah sekutu Belanda di Eropa Barat. Diakhir pemungutan suara di Sidang Umum PBB tanggal 10 Desember 1954 komposisinya adalah 33 suara setuju, 23 menentang, dan 4 abstain.

Dalam rangka perjuangan Irian Barat, Indonesia juga melakukan pendekatan ke beberapa negara. Misalnya saja, Ali Sastroamidjojo mendapat kesempatan pertama memperjuangkan Irian Barat di forum multilateral. Dia mendapat undangan dari

¹²⁸ Soewandha Natanegara, S.H. *Api Perjuangan Pemebebasan Irian Barat*, (Jakarta: yayasan Badan Kontak Keluarga Besar Perintis Irian Barat, 1986) hlm. 81

Perdana Menteri Srilangka, dr. John Katelawa, untuk menghadiri Konperensi Lima Perdana Menteri di Colombo 28 April 1954. Negara tersebut adalah Burma, India, Indonesia, Pakistan, dan Srilangka. Atas usul Indonesia, Konperensi ini mendukung tuntutan Indonesia atas sengketa Irian Barat.¹²⁹

Indonesia melihat Konperensi Lima Perdana Menteri ini merupakan media untuk memperjuangkan tuntutan Indonesia atas Irian Barat di hadapan masyarakat internasional. Indonesia berharap forum ini dapat mendorong masyarakat internasional lainnya juga mendukung posisi Indonesia dalam sengketa Irian Barat. Hal ini mengingat sebagian peserta Konperensi ini negara-negara yang cukup disegani di Asia. Negara seperti India cukup berwibawa pada masa itu. Keberadaannya boleh dikatakan sebagai salah satu pemimpin negara-negara Asia. Dengan demikian, keberpihakan India dan Pakistan kepada posisi Indonesia akan meringankan perjuangan Indonesia dalam sengketa Irian Barat.

Kesempatan Indonesia untuk dalam Konperensi Lima Perdana Menteri ini merupakan keberuntungan Indonesia. Seperti dikatakan sebelumnya hal ini bisa memotivasi dukungan kekuatan Asia pada perjuangan Indonesia. Jika sampai negara-negara Asia mendukung Indonesia, posisi Indonesia akan lebih kuat dalam perjuangan Irian Barat. Dukungan negara-negara Asia kepada Indonesia bisa menjadi penyeimbang dukungan negara-negara Barat kepada Belanda dalam sengketa Irian Barat. Pendeknya, Konperensi ini memperkuat diplomasi Indonesia atas Irian Barat.

Roeslan Abdulgani, mantan Menteri Luar Negeri, dimasa Pemerintahan PM Alisastroamidjojo, mempunyai kesaksian atas lawatan Sukarno kebeberapa negara

¹²⁹ Ali Sastroamidjojo, *Tonggak-Tonggak di Perjalananku*, (Jakarta: PT. Kinta, 1974), hlm. 321

Barat. Pada bulan Mei sampai dengan Juli 1956, Presiden Sukarno melakukan kunjungan ke beberapa negara Barat yaitu ke AS, Kanada, Italia, Jerman Barat, Vatikan, dan Swiss. Roeslan Abdulgani melaporkan perjalanan Sukarno melawat ke luar negeri ini sangat panjang karena mencapai 50 hari.¹³⁰ Kunjungan ini sebagai misi diplomatik untuk meningkat hubungan diplomatik dengan negara-negara tersebut dan memperjuangkan kepentingan nasional Indonesia-termasuk soal Irian Barat.

Perjalanan Sukarno dan rombongan ini diawali ke AS. Mereka menghabiskan waktu sampai 19 hari di negara ini. Presiden Sukarno bertemu dengan Presiden Eisenhower pada tanggal 16 Mei 1956 bertempat di Gedung Putih. Kunjungan rombongan Indonesia tidak hanya bertemu dengan Pemerintah AS, namun diprogramkan untuk berjumpa dengan berbagai kalangan masyarakat AS. Sukarno dan rombongan diberi kesempatan bertemu dengan masyarakat yang bergerak di bidang industri, perdagangan, kesenian, dan keagamaan. Bahkan, Presiden Sukarno diberi kesempatan berpidato di hadapan Kongres AS. Di samping itu, dia melakukan jumpa pers di hadapan 600 wartawan dalam dan luar negeri AS. Hal ini dilaksanakan di National Press Club di Washington D.C.

Sukarno mengajukan berbagai persoalan dalam kunjungannya ke AS. Persoalan tersebut, meliputi:

- Pancasila sebagai dasar negara kita,

¹³⁰ Laporan Menlu Roeslan Abdulgani Kepada Sidang Pleno Dewan Perwakilan Rakyat Pada Tgl. 9 Juli 1956, *Mendayung Dalam Taufan* (Jakarta; Penerbit Endang, 1956), hlm.93

- Politik luar negeri yang bebas dan aktif sebagai kompas bahtera Negara di di lautan Internasional, Nasionalisme bangsa-bangsa Asia-Afrika, yang tidak dapat dibeli dengan harga apapun.
- Soal-soal bantuan luar negeri tanpa ikatan militer dan politik
- Secara khusus pendirian kita tentang Irian Barat, sebagai sisa kolonialisme Belanda, kesemuanya itu diterima oleh Kongres dengan penuh minat dan perhatian.¹³¹

Sejarah mencatat bahwa posisi AS dalam sengketa Irian Barat tetap netral. Walaupun Indonesia sudah melakukan diplomasi, AS tidak merubah pendirian dalam sengketa Irian Barat. Namun demikian, Indonesia sudah berusaha untuk menyampaikan sikapnya soal Irian Barat. Hal ini seperti pengakuan Roeslan Abdulgani bahwa kunjungan Sukarno dan rombongan ke AS tidak serta merta dapat merubah pendirian AS terhadap berbagai persoalan-termasuk soal Irian Barat.

Setelah lawatan tersebut di atas, pada tanggal 28 Agustus sampai dengan 12 September 1956 Presiden Sukarno berkunjung ke Uni Soviet. Dalam rombongan ini ada sejumlah pejabat tinggi negara. Mereka adalah Menteri Luar Negeri Roeslan Abdulgani, Wakil Ketua I Parlemen Zainul Arifin, Wakil Ketua II Arudji kartawinata, anggota Parlemen Dr. Leimena, Dr. Soekiman dan Soetarto Adisudibio, pejabat tinggi, perwira TNI, dan para wartawan.

Rombongan Indonesia melakukan pembicaraan dengan pejabat tinggi Uni Soviet. Rombongan Indonesia yang ikut ambil bagian dalam pembicaraan adalah Presiden Sukarno, Menteri Luar Negeri Roeslan Abdulgani, L.N. Palar, dan Suwito

¹³¹ Abdulgani, *loc.cit*

Kusumowidagdo dari Departemen Luar Negeri. Sedangkan, pejabat tinggi Uni Soviet yang turut dalam pembicaraan adalah Ketua Presidium Soviet Tertinggi K.E. Voroshilov, Wakil Ketua Presidium Soviet Tertinggi S.R.Rashidov, anggota Presidium Soviet Tertinggi N.S. Chrusjtjov, Ketua Dewan Menteri Uni Soviet N.A. Bulganin, Wakil I Ketua Dewan Menteri A.I. Mikoyan, Wakil Ketua II Dewan Menteri M.G.Pervukhin, Menteri Perdagangan Luar Negeri I.G. Kabanov, Wakil Menteri Luar Negeri I A.A. Gromyko, dan beberapa di bawah lainnya.

Kedua delegasi membicarakan berbagai isu internasional dan peluang kerja sama. Salah satu isu internasional soal yang dibicarakan adalah kolonialisme dan perlombaan senjata. “ Mengenai soal-soal internasional seperti masalah perlutjutan sendjata, perjuangan anti-kolonialisme, Sovjet Uni dan Republik Indonesia berpedoman kepada jiwa dan azas Konperensi Bandung”¹³² Hal ini maksudnya adalah Konperensi Asia-Afrika yang diselenggarakan di Bandung tahun 1955.

Pernyataan bersama itu memang tidak eksplisit menyatakan dukungan Uni Soviet terhadap soal Irian Barat. Namun demikian, dukungan Uni Soviet terhadap perjuangan anti-kolonial sudah merupakan pertanda dukungan negara tersebut terhadap Indonesia dalam perjuangan Irian Barat. Karena bagi Indonesia, sengketa Irian Barat merupakan bagian dari sengketa kolonialisme yang belum terselesaikan antara Belanda dan Indonesia. Dalam bahasa diplomatik hal ini sudah dipahami bahwa posisi Uni Soviet dalam sengketa Irian berpihak kepada Indonesia. Walaupun

¹³² Pernyataan Bersama Republik Indonesia dan Sovjet Uni, 11 September 1956, Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Roeslan Abdulgani dan Wakil I Menteri Luar Negeri Sovjet Uni A. Gromyko

disampaikan secara implisit, hal itu sudah dipahami maksud dan tujuan dari pernyataan tersebut.

Sukarno memandang bahwa Uni Soviet merupakan kekuatan yang dapat mendukung Indonesia dalam sengketa Irian Barat. Uni Soviet sebagai pemimpin Blok Komunis dan sebagai negara adidaya yang dapat mengimbangi AS. Sukarno menempatkan Uni Soviet sebagai salah satu negara prioritas yang perlu didekati. Apalagi, Uni Soviet memiliki kemampuan teknologi persenjataan yang setara dengan AS. Upaya pendekatan Sukarno yang utama adalah untuk memperoleh dukungan politik dan militer dalam menghadapi Belanda di Irian Barat. Belanda pada masa itu secara implisit memperoleh dukungan dari AS. Jadi, Sukarno dalam benaknya sudah menggagas bahwa Uni Soviet dapat menjadi pengimbang AS dalam sengketa Irian Barat. Dukungan Uni Soviet sebagai negara adidaya akan memiliki pengaruh besar terhadap posisi Indonesia dalam sengketa Irian Barat.

Indonesia sebenarnya tidak mudah mendekati diri kepada Uni Soviet pada masa itu. Pada tahun 1956 Indonesia masih menganut Demokrasi Parlementer oleh karena itu kontrol parlemen sangat ketat. Jadi, Indonesia tidak mudah mendekati diri kepada salah satu aktor dalam Perang Dingin. Hal ini akan mengundang kritik dari Parlemen. Hal ini bisa dibandingkan dengan Kabinet Sukiman tahun 1952 yang jatuh karena dinilai oleh Parlemen terlalu dekat dengan AS.

Di samping itu, rombongan Sukarno juga melakukan kunjungan ke Republik Federasi Yugoslavia dari 12 September sampai dengan 18 September. Di Yugoslavia juga diselenggarakan pembicaraan antara kedua belah pihak. Rombongan Indonesia yang terlibat dalam pembicaraan adalah Presiden Sukarno, Menteri Luar Negeri

Roeslan Abdulgani, Dr. Sudarsono Duta Besar untuk Yugoslavia, dan beberapa pejabat lainnya. Sedangkan, dipihak Yugoslavia yang ambil bagian dalam pembicaraan adalah Presiden Josef Broz Tito, Wakil-wakil Presiden dari Dewan Executief Federal Edwadd kardelj, Alexander Rankovic dan Svetosar Vukamnovic, Sekretaris Negara Urusan Luar Negeri Koca Papovic dan pejabat-pejabat lain.

Seperti halnya ketika berkunjung ke Uni Soviet, rombongan Indonesia juga membicarakan berbagai isu dan kerja sama. Salah satu isu yang diangkat adalah soal penjajahan, sebagai berikut:

Kedua pihak menegaskan bahwa masalah penjajahan yang masih ada dibanyak bagian dunia sekarang, seperti Irian Barat, adalah sumber-sumber ketegangan internasional dan bahwa segala usaha harus dijalankan untuk memetjahkan masalah-masalah itu dalam waktu sesingkat-singkatnja. Oleh karena itu, mereka menjatakan sokongannja kepada proses emansipasi dari bangsa-bangsa yang masih belum merdeka.¹³³

Pernyataan yang dibuat antara Indonesia-Yugoslavia lebih eksplisit menghadapi penjajahan--termasuk perjuangan Indonesia dalam sengketa Irian Barat. Hal ini jika dibandingkan dengan dukungan yang diberikan oleh Uni Soviet. Jadi, saat itu Yugoslavia lebih peduli terhadap perjuangan Indonesia dalam sengketa Irian Barat. Hal ini sesuatu yang menggembirakan bagi bangsa Indonesia.

Hal lain yang juga menarik adalah sambutan pihak Yugoslavia yang tekesan lebih respek atas kunjungan Presiden Sukarno. Hal ini terlihat dari pejabat yang terlibat dalam pembicaraan. Saat itu pihak Yugoslavia langsung dipimpin oleh Kepala

¹³³ Pernyataan Bersama Republik Indonesia dan Republik Federasi Rakyat Yugoslavia, Beograd 17 September 1956, Menteri Luar Negeri H. Roeslan Abdulgani, Sekretaris Negara Urusan Luar Negeri Republik FDY Koca Povovic

Pemerintahan yaitu Presiden Tito. Hal ini bisa dibandingkan dengan pihak Uni Soviet yang hanya dipimpin oleh Ketua Presidium atau Ketua Legislatif yaitu K.E. Veroshilov dan pejabat eksekutif yang senior hanya pada tingkat Ketua Dewan Menteri. Jadi, pihak Yugoslavia menunjukkan sambutan yang lebih tinggi kepada delegasi Indonesia.

Bagi Sukarno, diplomasi ke Yugoslavia juga sangat penting karena negara ini representasi keberadaan negara berkembang. Negara ini dipandang sebagai pemimpin negara-negara berkembang. Dukungan Yugoslavia diharapkan juga mendorong negara-negara berkembang lainnya untuk mendukung perjuangan Indonesia dalam sengketa Irian Barat. Apalagi, jumlah negara berkembang adalah banyak tersebar di kawasan Asia, Afrika, dan Amerika Latin. Dukungan negara-negara ini sangat menentukan perjuangan Indonesia dalam sengketa Irian Barat.

C. Dukungan Rakyat Indonesia

Keberhasilan perjuangan Irian Barat tidak terlepas dari dukungan masyarakat Indonesia. Masyarakat Indonesia di Yogyakarta, Jakarta, dan masyarakat Irian Barat sendiri menyatakan dukungannya terhadap integrasi Irian Barat dengan Indonesia.

Resolusi Jogjakarta. Pada tanggal 13 November 1949 diselenggarakan rapat Badan Perjuangan Irian Barat di Jogjakarta. Rapat ini dihadiri oleh partai politik dan organisasi masyarakat. Rapat dipimpin oleh J. Latumahina. Dalam sambutannya, pimpinan rapat menyatakan bahwa tujuannya adalah membantu perjuangan atas Irian Barat. "memperjuangkan status daerah Irian, yang sekarang ini, telah dipisahkan dari seluruh Indonesia, oleh rentjana persetujuan K.M.B." Rapat ini adalah rapat

lanjutan rapat tanggal 12 Oktober 1949 di kota yang sama. Rapat tersebut menghasilkan Resolusi Djogjakarta yaitu dukungan rakyat atas perjuangan Irian Barat.

Pimpinan rapat, J. Latumahina, memberi pemandangan umum yang salah satu isinya menyampaikan bukti-bukti dukungan rakyat Indonesia dalam perjuangan Irian Barat. Dia menyampaikan pernyataan Presiden Negara Indonesia Timur, Sukawati, bahwa "NIT mengharap akan menguasai Irian." Dia juga menyampaikan pernyataan Sultan Tidore bahwa "selama daerah Irian, jang mendjadi hak mutlaknja, belum diserahkan kembali kepadanya, maka selama itu, kepertjajaannya terhadap Belanda untuk memberi kemerdekaan kepada Indonesia, dengan sepenuhnja, adalah hal jang masih belum dapat dipertjaja." Selanjutnya, dia juga menyampaikan pandangan dari golongan keturunan Belanda (Indo) yang diwakili oleh major Polak pemimpin fraksi kaum Indo di Parlemen NIT. " golongan I.E.V. menganggap, Irian sebagai tanah asalnja, akan tetapi didalam lingkungan R.I.S." Kemudian, dia menyampaikan pernyataan Partai Katholik Rakjat Indonesia di Flores, 24 September 1949, bahwa " Irian sebagai daerah dari negara Indonesia Timur tidak boleh dipisahkan dari R.I.S." Di samping itu, dia juga menyampaikan pendapat dari Indo Nasionale Partai. Pemimpin INP R.le Coteij dalam jumpa pers 19 November 1949 bahwa" Djalan jang sebaik-baiknja untuk penjelesaian Indonesia adalah Irian masuk didalam R.I.S." ¹³⁴

Pimpinan rapat memandang bahwa berbagai golongan masyarakat di Indonesia memberi sokongan dalam perjuangan untuk Irian Barat. Masyarakat Indonesia bertekad untuk memperjuangkan Irian Barat dari kekuasaan Belanda.

¹³⁴ J. Latumahina, *Irian dan K.M.B.* (Jogjakarta: Badan Perdjjuangan Irian Barat Djogkjakarta), hlm. 9

Pemerintah R.I.S tidak usah ragu dalam memperjuangkan Irian Barat agar kembali ke pangkuan Ibu Pertiwi. Oleh karena itu, Pemerintah R.I.S tidak boleh bersikap lemah dalam menghadapi Belanda atas sengketa Irian Barat. Pemerintah harus menuntut bahwa Irian Barat merupakan bagian dari R.I.S.

Ketika rapat sebulan sebelumnya, rapat tanggal 12 Oktober 1949 menghasilkan Resolusi Djogjakarta. Rapat ini diikuti oleh berbagai partai politik dan gerakan-gerakan. Hal ini juga diikuti oleh S. Papare, sebagai wakil rakyat Irian Barat, Ketua Partai Kemerdekaan Indonesia Irian, di Serui. Peserta rapat menyampaikan resolusinya, sebagai berikut:

1. Menuntut besama, supaja Irian Barat tetap memiliki nasib dari pada Indonesia seluruhnja.
2. Mendesak pemerintah Republik Indonesia dan delegasi Indonesia memberi kesempatan jang penuh kepada saudara-saudara S. Papare dan J. Latumahina untuk membantu perdjjuangan Indonesia di K.M.B dalam menuntut dan membela kebenaran dan tjita-tjita seluruh rakjat Indonesia." Berkejakinan, bila diadakan pemungutan suara jang bebas merdeka, rakjat Irian ta' mau disendirikan dari status Indonesia seluruhnja dikemudian hari. ¹³⁵

Resolusi atau mosi ini disampaikan kepada berbagai pihak. Mereka itu adalah Pemerintah Republik Indonesia, Delegasi Republik Indonesia dan di Den Haag, Delegasi B.F.O., Pers/Radio, Arsip. Kepada Pemerintah Indonesia dan delegasi Indonesia yang sedang berunding resolusi ini dimaksudkan untuk memberi masukan kepada mereka, sedangkan kepada pers dimaksudkan untuk disebarakan kepada masyarakat.

¹³⁵ J. Latumahina, *loc. cit*

Butir ke satu Resolusi Djogjakarta menyatakan bahwa delegasi Indonesia yang sedang berunding di Belanda jangan sampai bersedia mengalah dari Belanda soal status Irian Barat. Walaupun Resolusi ini disampaikan sebelum diumumkan hasil KMB 1949, Badan Perjuangan Irian Barat sudah memprediksi bahwa delegasi Indonesia akan mengalah dalam soal Irian Barat. Badan Perjuangan Irian Barat mengantisiasinya dengan menyelenggarakan rapat di Jogjakarta pada 12 Oktober 1949 dan sebuah resolusi. Hal ini dilakukan untuk memberi dukungan kepada delegasi Indonesia yang sedang berunding di Belanda.

Selanjutnya, butir kedua Resolusi Djogjakarta memberi usulan agar wakil rakyat Irian Barat diikut sertakan dalam proses perundingan tersebut. Usulan ini sesuatu yang wajar dan menguntungkan posisi Indonesia. Hal ini wajar karena nasib rakyat Irian Barat menjadi salah satu agenda di KMB 1949. Hal ini menguntungkan posisi Indonesia karena mereka menyatakan tidak mau dipisah dari Indonesia. Seandainya wakil mereka dilibatkan dalam proses perundingan KMB 1949, pernyataan tidak puas bahwa mereka tidak diikut sertakan dalam penentuan status Irian Barat tidak akan muncul. Pemerintah Indonesia dan delegasi Indonesia sayangnya waktu itu tidak memperhatikan Resolusi Djogjakarta sehingga muncul gugatan seperti tersebut di atas.

Resolusi Rakyat. Pada tanggal 5 November 1954, Panitia Aksi Pembebasan Irian Barat menyelenggarakan rapat rasaksa yang dihadiri ratusan ribu rakyat Indonesia di lapangan Merdeka Barat, Jakarta. Rapat ini menghasilkan resolusi yang disampaikan kepada PM. Ali Sastroamidjojo dan Menteri Luar Negeri Sunario, pada

hari itu juga. Di samping itu, resolusi ini juga disampaikan kepada Komisaris Tinggi Belanda di Indonesia, negara-negara anggota PBB dan organisasi internasional.

Sebelum resolusi disampaikan, rapat rasaksa mempersilahkan sejumlah tokoh yang berhubungan dengan perjuangan Irian Barat untuk berpidato. Mereka yang berpidato itu adalah Ny. Kartowijono, Utarjo, Ny. Sutedjo dan Abd. Madjid (Biro Irian). Mereka berpidato untuk mengajak hadirin mendukung perjuangan Indonesia atas Irian Barat. Peran rakyat sangat penting dalam perjuangan Irian Barat. Partisipasi rakyat dalam perjuangan Irian Barat sebagai modal utama Pemerintah Indonesia untuk menghadapi Belanda dalam sengketa Irian Barat.

Resolusi rakyat 5 November tahun 1954 ini memuat beberapa usulan kepada Pemerintah, sebagai berikut:

1. Memasukan Irian Barat secara Unilateral kedalam wilayah Indonesia dan menyatakan kekuasaan Belanda di Irian Barat sebagai agresi;
2. Segera membentuk Pemerintah Propinsi Irian Barat;
3. Menjawab tindakan pemerintah Kolonial Belanda dengan tindakan memutuskan hubungan diplomatik antara Indonesia dan Belanda;
4. Segera mengambil tindakan terhadap pemimpin yang terang terangan membantu kolonialisme Belanda dalam mempertahankan penjajahan atas Irian Barat.¹³⁶

Jika dilihat dari butir-butir pernyataan dalam resolusi ini, rakyat Indonesia menunjukkan sikap sudah tidak sabar terhadap sikap Belanda. Pernyataan-pernyataan tersebut menggambarkan sikap sangat tegas terhadap Belanda. Hal ini disebabkan sikap Belanda di dalam perundingan yang tidak serius menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia. Oleh karena itu, perundingan dengan Belanda soal Irian Barat

¹³⁶ Soewardha Nataneegara, S.H. *op.cit.* hlm. 80

sudah dipandang tidak ada gunanya. Bukan hanya perundingan dengan Belanda yang tidak diperlukan lagi, tetapi hubungan diplomatik dengan Belanda juga dinilai sudah tidak berguna lagi.

Rakyat Indonesia menunjukkan sikap sangat peduli atas sengketa Irian Barat. Mereka bersedia berkorban dan berjuang untuk Irian Barat. Mereka mengusulkan pemutusan hubungan diplomatik dengan Belanda. Usulan ini mengandung arti bahwa Indonesia sudah waktu berperang melawan Belanda untuk memperjuangkan Irian Barat. Hal ini berkenaan penyelesaian diplomatik tidak pernah membawa hasil yang nyata bagi penyelesaian sengketa Irian Barat. Jadi, rakyat Indonesia berpikir sangat praktis. Ketika perundingan tidak membawa hasil, perang merupakan jalan alternatif untuk memecahkan masalah yang berlarut-larut.

Pernyataan Rakyat. Aspirasi dari rakyat Irian Barat untuk bergabung kepada Indonesia cukup kuat. Pada tanggal 27 Februari 1963 ada pernyataan dari para pemimpin masyarakat Irian Barat yang intinya sebagai berikut:

1. Sesuai dengan keinginan-keinginan dan kehendak Rakyat yang kami wakili telah menggunakan "hak pilih" untuk menggabung pada Republik Indonesia yang berdjawa Panjasila dan tidak menghendaki adanya plebisit tahun 1969.
2. Berdasarkan keinginan-keinginan tersebut diatas dengan menginsjafi tugas sebagai Pemimpin bersumpah bersatu-padu untuk melenjapkan sukuisme dan provinsialisme yang sentimentil untuk menghadapi pembangunan Irian Barat sesuai dengan keinginan rakyat dan Persetujuan Pemerintah Republik Indonesia.¹³⁷

¹³⁷ Departemen Penerangan, *Irian Barat Satu Jamrud yang Indah*, Pernyataan pemimpin dan masyarakat Irian Barat untuk bergabung dengan Indonesia, Jakarta 27 Februar 1963,

Para pembuat pernyataan ini adalah para pemimpin masyarakat dan wakil berbagai golongan masyarakat di Irian Barat. Misalnya saja, E.J. Bonay adalah pemimpin rakyat Japen, M.B. Ramandey adalah pemimpin rakyat Waropen. Hadji I Bauw adalah pemimpin rakyat Fak-Fak. L. Jouwe adalah pemimpin rakyat Kotabaru. Di samping itu, wakil berbagai golongan di masyarakat seperti pengusaha, politisi, pemuda juga ikut memberi pernyataannya.¹³⁸

Pernyataan rakyat Irian Barat sendiri untuk bergabung dengan Indonesia sebagai bentuk dukungan yang nyata bagi perjuangan Irian Barat. Keinginan untuk bergabung bukan hanya aspirasi masyarakat di luar Irian Barat, tetapi juga aspirasi masyarakat Irian Barat sendiri. Mereka umumnya menolak pelaksanaan plebisit tahun 1969. Jadi, rakyat Irian Barat sebagai pihak yang paling berkepentingan juga ikut mendukung perjuangan Pemerintah Indonesia soal Irian Barat.

Pernyataan rakyat Irian Barat ini juga berjanji untuk menghilangkan sukuisme. Hal ini penting untuk diperhatikan. Mereka menganggap dirinya tidak berbeda dengan suku-suku lain di Indonesia. Walaupun berbeda secara etnik, mereka membuka terhadap kehadiran suku-suku lain di Indonesia. Mereka menyadari kehadiran suku-suku lain penting untuk membangun Irian Barat. Mereka ingin menunjukkan bahwa mereka bagian dari Indonesia. Jadi, Irian Barat juga terbuka bagi suku-suku lain di Indonesia.

Pernyataan rakyat Irian Barat ini diharapkan memberi dampak positif bagi perjuangan Pemerintah Indonesia pada waktu itu. Mereka berharap hal itu sebagai bentuk dukungan bagi pemerintah Indonesia yang masih harus melaksanakan hak

¹³⁸ Departemen Penerangan, *loc.cit*

menentukan nasib sendiri. Hal ini sesuai dengan isi Perjanjian New York 1962. Tugas Pemerintah Indonesia Indonesia sebenarnya belum selesai walaupun Perjanjian New York 1962 sudah ditandatangani. Tugas penting lain masih menanti yaitu melaksanakan hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat. Pernyataan rakyat Irian Barat ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan bagi PBB dan masyarakat internasional soal masa depan rakyat Irian Barat.

D. Posisi Belanda, Indonesia, India, dan AS

Posisi Belanda, Indonesia, AS, dan India dalam menyikapi sengketa Irian Barat tidak bisa dipisahkan dari kepentingan nasionalnya. Pada Sidang Umum PBB tahun 1961 masing-masing negara menyampaikan pandangannya terhadap sengketa Irian Barat. Pandangan dari masing-masing negara ini memeperhitungkan kepentingan nasionalnya.

Belanda dan *Status quo*. Belanda memandang Irian Barat memiliki arti strategis sehingga posisi Belanda berupaya mempertahankan kekuasaannya di wilayah tersebut dengan berbagai macam dalih.

Supaya memperkuat posisi yuridisnya, Belanda menggunakan KMB 1949 sebagai alat untuk menggugurkan komitmen mengakui seluruh kedaulatan Indonesia. Belanda berpandangan bahwa perjanjian KMB menggugurkan perjanjian Linggardjati dan Renville yang berisi pengakuan kedaulatan terhadap seluruh wilayah Indonesia- termasuk Irian Barat.¹³⁹ Belanda berpandangan KMB 1949 menyebabkan dua perjanjian Belanda dan Indonesia sebelumnya tidak berlaku lagi, sedangkan

¹³⁹ Justus M. Van der Kroef, *The West New Guinea Dispute*, (New York: International Secretariat, Institute of Pacific Relations, 1958), hlm. 3

Indonesia menolak pandangan ini. Bagi Indonesia, perjanjian Belanda dan Indonesia yang dibuat sebelumnya tetap berlaku.

Belanda berpandangan secara hukum internasional tidak punya kewajiban menyerahkan Irian Barat. Kewajiban mengakui kedaulatan seluruh Hindia Belanda yang diatur dalam perjanjian sebelumnya telah digugurkan oleh KMB yang menyatakan Irian Barat dalam keadaan *status quo*. Dalam konteks ini, KMB dapat dipandang sebagai senjata yang menguntungkan Belanda, tetapi kesepakatan yang merugikan posisi Indonesia. Indonesia hanya dijanjikan sengketa Irian Barat akan dirundingkan setahun setelah KMB. Ketika mereka merundingkan status Irian Barat, status Irian Barat memang menjadi tidak jelas atau penuh ketidakpastian. Ketidakjelasan status politik Irian Barat ini bergantung pada sikap Belanda. Belanda dapat menyerahkan Irian Barat sesuai dengan keinginan Indonesia, namun juga dapat menolak untuk menyerahkan Irian Barat tersebut.

Belanda juga seolah-olah berpijak pada politik etis sehingga berdalih ingin membalas budi kepada rakyat Irian Barat. Belanda telah menjajah Irian Barat maka sebagai kompensasi ingin membantu memerdekakan rakyat Irian Barat.¹⁴⁰ Hal ini tentu saja mendapat penolakan dari pihak Indonesia karena berpandangan wilayah ini merupakan bagian dari Hindia Belanda. Setelah Hindia Belanda berubah menjadi Indonesia, Irian Barat juga menjadi bagian dari Indonesia. Sebaliknya, sikap Indonesia atas Irian Barat ini ditolak oleh Belanda. Bagi Belanda, Irian Barat yang merdeka atau berdirinya sebuah negara Papua merupakan implementasi dari

¹⁴⁰ D.N. Pigay, *Nasionalisme dan Sejarah Konflik Politik di Papua*, (Jakarta: Penerbit Sinar harapan, 2000), hlm. 154

kepentingan Belanda di Irian Barat. Oleh karena itu, negara ini memperjuangkannya sekuat tenaga di forum internasional.

Seandainya rakyat Irian Barat merdeka atau berdiri negara Papua, maka Belanda akan tetap dapat menanamkan pengaruhnya di wilayah tersebut. Apalagi, penduduk di wilayah Irian Barat umumnya belum memahami cara-cara mengelola administrasi atau pemerintahan. Kelemahan rakyat Irian Barat ini menjadi peluang bagi Belanda untuk tetap menguasai wilayah tersebut. Keberadaan Belanda di Irian Barat tentu saja sampai rakyat Irian Barat dinilai mampu secara mandiri untuk mengelola suatu pemerintahan. Pembinaan rakyat di Irian Barat adalah rencana Belanda. Dalam berbagai kesempatan, rencanan atau gagasan ini disuarakan oleh Belanda supaya mendapat dukungan masyarakat internasional.

Dalam rangka mewujudkan rencananya, Belanda mengusulkan formula penyelesaian sengketa Irian Barat yang dikenal dengan sebutan *The Luns Plan*. Formula ini pada dasarnya adalah pidato Joseph Luns dalam Sidang Umum PBB 9 Oktober tahun 1961. Luns mengusulkan kepada sidang agar rakyat Irian Barat diberikan kesempatan hak menentukan nasib sendiri. Masalah nasib rakyat Irian Barat ini dengan cerdas dikaitkan dengan resolusi PBB No. 1514 tentang hak menentukan nasib sendiri. *The Luns Plan* tersebut digambarkan sebagai berikut:

Recognizing the need for a full and impartial report on the present conditions in the Territory and on the possibilities of early implementation of resolution 1515(XV) with regard to the Territory,

1. Decides to set up a United Nations Commission for Netherlands New Guinea composed of...

2. Requests the Commission to investigate the possibilities of an early implementation of resolution 1514 (XV) in respect of Netherlands New Guinea and more specifically to this end to inquire into:

- (a) The political, economic, social and educational conditions in the Territory;
- (b) The opinion amongst the population as to its present situation and in the future;
- (c) The possibility of organizing a plebiscite under the supervision of the United Nations in order to register the wishes of the population concerning their future, and the timing of the plebiscite;
- (d) The desirability and possibility of bringing the Territory, during the interim period, partially or wholly under the administration of an International Development Authority, established by and operating under the United Nations;

3. Request the Commission to report to the General Assembly at its seventeenth session;

4. Requests the Secretary-General to make available to the Commission the necessary staff and administrative facilities.¹⁴¹

Sikap Belanda pada perundingan bilateral maupun di forum internasional berpijak pada soal penegakan HAM atau kemerdekaan rakyat Irian Barat. Penegakan nilai-nilai kemanusiaan menjadi rujukan Belanda dalam menyikap sengketa Irian Barat. Namun demikian, sikap peduli pada nilai-nilai kemanusiaan ini dipertanyakan hanya sebagai strategi untuk menjaga kepentingan nasionalnya atau memang sungguh-sungguh memperjuangkan nilai-nilai tersebut. Jika berpijak pada pandangan realisme politik, sikap Belanda ini lebih dipahami sebagai strategi untuk mempertahankan pengaruhnya di Irian Barat. Jadi, strategi yang ditempuh Belanda

¹⁴¹ Arsip Departemen Luar Negeri RI, "Netherlands Draft Resoluiton," *Statements on The Question of West Irian in The Plenary of The Sixteenth Session of the General Assembly (item eighty eight) part two*

ini tidak terlepas dari arti penting Irian Bagi Belanda seperti yang digambarkan pada bagian sebelumnya.

Sehubungan dengan hal itu, *The Luns Plan* yang mengedepankan resolusi PBB No. 1514 tentang penentuan hak nasib sendiri sulit diterima dari sudut realisme politik. Resolusi tersebut mengedepankan pertimbangan moral dan kemanusiaan. Dalam realisme politik, segi-segi moral di dalam politik internasional memang dipakai, tetapi sejauh itu mendukung kepentingan nasional suatu negara. Nampaknya, kepentingan Belanda dalam sengketa Irian Barat diharapkan memiliki legitimasi dan mendapat dukungan masyarakat internasional. Dunia internasional diyakinkan oleh Belanda bahwa kebijakannya dalam sengketa Irian Barat bukan untuk dirinya sendiri, namun untuk kemanfaatan rakyat Irian Barat. Namun demikian, dalam konteks realisme politik, upaya memerdekakan rakyat Irian Barat ini dipandang tidak lebih hanya alat kepentingan politik Belanda. Dalam hal ini, alat kepentingan Belanda untuk mewujudkan keinginan yang sesungguhnya yaitu tetap memiliki pengaruh di Irian Barat.

Di samping itu, *the Luns Plan* juga mengajak masyarakat internasional melalui PBB untuk terlibat dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Masyarakat internasional diharapkan bersimpati kepada gagasan *the Luns Plan*. Jika masyarakat internasional bersimpati kepada gagasan ini, Belanda akan lebih mudah meraih dukungan di dalam Sidang Umum PBB. Dukungan ini penting artinya untuk mewujudkan resolusi PBB yang sejalan dengan kepentingan nasional Belanda. Seandainya resolusi PBB berpihak kepada Belanda, kemenangan negara ini atas Indonesia dalam sengketa Irian Barat semakin mendekati kenyataan. Kemenangan

atau kekalahan Belanda dalam sengketa Irian Barat juga tidak terlepas dari sikap masyarakat internasional terhadap sengketa tersebut.

Belanda juga menolak tuntutan Indonesia atas Irian Barat karena berpandangan bahwa rakyat Irian Barat berbeda dengan rakyat Indonesia. Rakyat Irian Barat dikategorikan ke dalam ras Polinesia, sedangkan rakyat Indonesia dikategorikan ke dalam ras Melayu. Ras Polinesia memiliki ciri rambut keriting dan kulit hitam, sedangkan ras Melayu memiliki ciri rambut lurus dan kulit sawo matang. Perbedaan rambut dan warna kulit ini menjadi argumentasi Belanda untuk tidak menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia. Argumentasi Belanda ini ditolak oleh Indonesia. Sukarno menjawab pernyataan Belanda bahwa rakyat Indonesia juga banyak yang memiliki rambut keriting dan kulit hitam. Jadi, rambut keriting dan kulit hitam bukan mutlak milik rakyat Irian Barat. Rakyat Irian Barat memang memiliki kulit hitam dan rambut keriting, namun sebagian rakyat Indonesia juga memiliki hal yang sama. Dengan demikian, perbedaan rambut dan kulit ini dipandang oleh Indonesia hanya sebagai strategi untuk memisahkan Irian Barat dengan Indonesia.

Sebaliknya, Indonesia berpandangan bahwa argumentasi Belanda tersebut di atas cenderung rasialis. Padahal sikap rasialis sangat dikecam di dalam kehidupan modern karena bertentangan dengan semangat persamaan khususnya atau HAM pada umumnya. Belanda telah memilih argumentasi yang keliru dalam memperjuangkan Irian Barat. Argumentasi Belanda ini dipandang kontra-produktif karena bertentangan dengan semangat persamaan hak atau HAM. Ancaman terhadap persamaan hak atau HAM yang dikategorikan rasialis ini tidak sejalan dengan nilai-nilai kemanusiaan. Argumentasi yang bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan ini dapat merugikan

citra Belanda sendiri di hadapan masyarakat internasional. Nilai-nilai kemanusiaan atau HAM menjadi perhatian masyarakat internasional maka negara yang mengabaikannya akan dikucilkan dari pergaulan internasional.

India Mendorong Perundingan. Pada Sidang Umum PBB tanggal 20 November 1961 India mengajukan rancangan resolusi soal Irian Barat. India memelopori penyelesaian sengketa Irian Barat melalui diplomasi atau perundingan.

Believing that a peaceful and agreed solution of this problem is essential,

1. Urges the Government of Indonesia and the Netherlands to engage themselves in further negotiations under the aegis of the President of the General Assembly with a view to finding a solution to this question in conformity with the principles of the United Nations Charter;
2. Requests the President to facilitate bilateral negotiations envisaged in paragraph 1 above under his auspices;
3. Requests the Government of Indonesia and the Netherlands to cooperate in the implementation of paragraph 1 above.¹⁴²

Dalam rancangan resolusinya India meminta Belanda dan Indonesia untuk melakukan perundingan dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Perundingan ini diminta melibatkan Sekjen PBB sebagai pihak yang mengawasi. Di samping itu, perundingan yang dianjurkan oleh India ini diharapkan dilaksanakan dalam semangat Piagam PBB. India berpandangan sebaiknya masyarakat internasional ikut mengupayakan penyelesaian sengketa Irian Barat. Langkah ini untuk menghindari tindakan yang tidak sejalan dengan semangat perdamaian dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Namun demikian yang pasti, hal ini dilakukan untuk menembus kebuntuan penyelesaian sengketa Irian Barat. Kondisi yang tidak ada

¹⁴² Arsip Departemen Luar Negeri, *Ibid.* hlm 3

kepastian atas sengketa Irian Barat lebih menguntungkan posisi Belanda, sebaliknya merugikan posisi Indonesia. Kondisi ini secara tidak langsung mempertahankan *status quo*. Jadi, rancangan resolusi ini disampaikan secara implisit agar juga terbuka peluang Indonesia untuk memperjuangkan Irian Barat.

Di samping itu, langkah India ini merupakan suatu tindakan negara yang berwibawa. India sebagai negara besar di Asia telah mengambil langkah yang benar. India telah mengambil inisiatif yang sangat berharga dalam sengketa Irian Barat. Inisiatif ini menambah kewibawaan negara tersebut di antara negara-negara Asia khususnya dan negara-negara berkembang pada umumnya. India telah mengambil langkah-langkah kongkret untuk menjaga perdamaian dunia. Upaya India ini tentu saja dinilai sesuatu yang mulia di hadapan masyarakat internasional walaupun demikian gagasan ini tidak serta merta mendapat dukungan mayoritas di PBB. Karena sikap negara-negara di PBB dipengaruhi oleh berbagai kepentingan, gagasan yang di suarkan oleh India ini tidak memperoleh suara mayoritas yang ditentukan. Rancangan resolusi ini gagal untuk menjadi sebuah resolusi.

Lebih lanjut, pluralisme ideologi mempengaruhi sikap negara-negara di PBB dalam menyikapi usulan India. Negara-Negara Blok Barat tentu saja memberi dukungan kepada Belanda. Mereka menolak rancangan yang diajukan oleh India, sebaliknya mendukung rancangan yang disampaikan oleh pihak Belanda. Sikap yang diambil oleh negara-negara Barat ini tidak terlepas dari aspek ideologi. Negara-negara Barat yang berlandaskan prinsip-prinsip liberalisme dan terikat oleh aliansi NATO suka atau tidak suka mendukung posisi Belanda di PBB. Jika tidak bersikap demikian, mereka bisa dituduh tidak memiliki komitmen terhadap sesama negara

Barat. Hal ini tentu saja dipandang bisa mengancam kekompakan persekutuan Barat tersebut. Jadi, mereka mendukung sikap Belanda, walaupun mendukungnya dengan keterpaksaan.

Dengan demikian, negara-negara Barat tidak konsisten dengan keberadaannya sebagai pelopor kebebasan. Negara-negara Barat menjadi pembebas dunia dari kekuatan fasis Pada Perang Dunia II, namun tidak memiliki sikap tegas dalam soal gerakan nasionalisme di negara berkembang.¹⁴³ Mereka tidak mau berpihak kepada kekuatan pembebasan jika itu menyangkut kepentingan nasional negara yang menjadi sekutunya. Mereka lebih memilih untuk mengorbankan prinsip-prinsipnya daripada mengecewakan negara sekutunya. Oleh karena itu, negara-negara berkembang yang memiliki kepentingan dengan soal nasionalisme dan kolonialisme menjadi kurang simpati terhadap kekuatan Barat. Mereka memandang Barat sudah tidak bisa menjadi sandaran dalam menegakan kebebasan.

Di lain pihak, Blok Timur memanfaatkan situasi ini untuk mencari simpati dari negara-negara berkembang. Negara-negara Blok Timur cepat memperoleh tempat di negara berkembang. Mereka menunjukkan sikap untuk mendukung perjuangan negara berkembang melawan sisa-sisa kolonialisme. Dalam hal ini, kebetulan beberapa negara Barat memiliki posisi sebagai kekuatan kolonial. Misalnya, Prancis menjadi kekuatan kolonial di Indocina dan Belanda menjadi kekuatan kolonial di Indonesia. Hal ini tentu saja sesuatu yang menyulitkan posisi negara-negara tersebut. Di satu sisi, mereka berkepentingan untuk tetap menguasai koloninya. Di sisi lain, hal ini merugikan citra mereka secara kolektif-sebagai Blok barat.

¹⁴³ Kuntowijoyo, *Radikalisasi Petani : Esai-Esai Sejarah*, (Jogjakarta: Bentang, 2002), hlm. 187

Hal ini mendukung pandangan Blok Timur bahwa Blok Barat berada dibelakang kekuatan kolonialisme. Blok Timur memberi pencitraan bahwa Blok Barat secara kolektif adalah kekuatan kolonialisme. Karena pandangan ini terbukti secara empirik, sejumlah negara yang memiliki masalah dengan kolonialisme berusaha lebih mendekatkan diri kepada Blok Timur. Sebaliknya, mereka menjauhi kekuatan Blok Barat karena dipandang representasi kekuatan kolonial. Bagi sejumlah negara berkembang yang memiliki masalah kolonialisme, Barat bukan hanya sekedar dihindari, tetapi juga diwaspadai dan dilawan. Misalnya, saja upaya AS membantu Prancis dalam perang kolonial telah merusak citranya. Rakyat Vietnam memandang AS sebagai bagian dari kekuatan kolonial.

Indonesia Menuntut Penyerahan Irian Barat. Bagi Indonesia sengketa Irian Barat adalah sisa-sisa dari kolonialisme yang belum terselesaikan pada penyerahan kedaulatan atau KMB 1949. Oleh karena itu, posisi Indonesia adalah mendesak Belanda agar Irian Barat diserahkan kepada Indonesia. Indonesia juga memiliki pijakan yuridis dalam menuntut penyerahan Irian Barat dari kekuasaan Belanda. Indonesia berpijak pada Perjanjian Lingardjati dan Renville. Perjanjian Lingardjati mengatur wilayah Republik Indonesia Serikat. Wilayah tersebut akan terdiri dari seluruh teritorial bekas Hindia Belanda. " Article 3 of the Lingardjati Agreement between the Netherlands and the revolutionary Indonesian Republic in 1946 asseverates that a future United States of Indonesia shall comprise the whole territory of the Netherlands Indies..."¹⁴⁴ Selanjutnya, Perjanjian Renville tahun 1948 menyatakan hal yang hampir sama bahwa perjanjian antara Belanda dan Indonesia

¹⁴⁴ Van der Kroef, *op. cit.* hlm. 1

berisi soal pengalihan kedaulatan seluruh bekas Hindia Belanda kepada Republik Indonesia .¹⁴⁵

Dalam rangka memperjuangkan Irian Barat tersebut, Subandrio, Menteri Luar Negeri RI menyampaikan pandangannya soal sengketa Irian Barat pada Sidang Umum PBB tanggal 9 Oktober tahun 1961. Pada dasarnya, pandangan ini merupakan respon Indonesia terhadap *the Luns Plan*.¹⁴⁶ Subandrio berpandangan bahwa *the Luns Plan* hanya usulan yang penuh kepura-puraan. Penilaian Subandrio atas ketidakjujuran Belanda ini didasarkan pada penolakan Belanda atas penyelesaian damai yang diusulkan Indonesia tahun 1954-1957. Belanda pada waktu itu menolak kewenangan PBB dalam sengketa Irian Barat. Saat itu, PBB atau masyarakat internasional tidak diberi kesempatan oleh Belanda untuk ikut menyelesaikan sengketa Irian Barat. Belanda dapat semauanya sendiri menyikapi sengketa Irian Barat dan merugikan posisi Indonesia.

Sehubungan dengan hal itu, Subandrio pada bagian lain pidatonyanya menyatakan bahwa sengketa Irian Barat adalah masalah kolonialisme yang belum terselesaikan antara Belanda dan Indonesia, seperti kutipan di bawah ini:

Apa sebenarnya konflik ini, apa sebenarnya sengketa Irian Barat ini antara Indonesia dan Belanda ? Masalah yang dipertaruhkan apa ?

Ia adalah sisa dari masalah kolonial menyangkut wilayah Indonesia tertentu yang tidak terselesaikan ketika Indonesia memperoleh pengakuan resmi atas kemerdekaannya pada akhir tahun 1949. Namun, telah disetujui bahwa masalah dalam sengketa ini status quo Irian Barat atau New Guinea Barat akan diselesaikan oleh Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Belanda melalui negosiasi dalam waktu setahun. Kedaulatan lengkap dan tanpa syarat atas Indonesia telah dialihkan secara formal oleh Belanda, tidak dapat dibatalkan, seperti dinyatakan dalam persetujuan. Apa yang

¹⁴⁵ Van der Kroef, *loc.cit*

¹⁴⁶ Pidato Subandrio di hadapan Forum Sidang Umum PBB tanggal 9 Oktober 1961

yang dinamakan Indonesia dulu dan sekarang dapat dibaca dalam Undang-Undang Dasar Belanda tahun 1948, yang mengganti istilah Hindia Belanda dengan Indonesia, nama baru yang diterima dari bekas jajahan Belanda.¹⁴⁷

Indonesia menuntut Belanda agar meninggalkan Irian Barat. Belanda diminta untuk mengakui bahwa Irian Barat adalah bagian dari Hindia Belanda yang juga berarti bagian dari Indonesia. Bagi Indonesia, pengakuan Belanda ini merupakan konsekuensi dari KMB tahun 1949 karena kesepakatannya setahun setelah KMB *status quo* Irian Barat dirundingkan kembali antara Belanda dan Indonesia. Posisi Indonesia ini dinyatakan sebagai berikut:

Jadi, yang masih harus dialihkan adalah pengawasan Belanda, dan pada waktu itu pemerintah militer Belanda di Irian Barat, yang didirikan kembali oleh Belanda setelah menduduki kembali bagian itu dari Indonesia ketika perang kolonial berlangsung.¹⁴⁸

Pengalihan pengawasan di atas dipandang oleh Indonesia sebagai bagian dari dekolonialisasi. Saat itu, semangat dekolonialisasi sedang melanda masyarakat internasional. Mereka setelah Perang Dunia ke II dengan kuat mencanangkan anti penjajahan. Otomatis hal ini menjadi inspirasi negara-negara terjajah di kawasan Asia dan Afrika. Inspirasi ini juga menjadi modal bagi bangsa Indonesia yang belum tuntas memperjuangkan soal kolonialisme. Bangsa Indonesia berpandangan, selama Belanda masih menduduki Irian Barat maka perjuangan melawan kolonialisme belum selesai. Irian Barat dipandang sebagai bagian dari bangsa Indonesia yang harus ditolong dari belengu penjajahan. Karena Irian Barat tidak terpisahkan dari bangsa

¹⁴⁷ Pidato Subandrio di hadapan Forum Sidang Umum PBB tanggal 9 Oktober 1961

¹⁴⁸ Pidato Subandrio, *loc.cit*

Indonesia, dekolonisasi di Irian Barat menjadi tanggungjawab bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Pengalihan pengawasan di atas maksudnya adalah pemindahan kekuasaan atas Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia. Pemindahan kekuasaan ini merupakan perjuangan bangsa Indonesia dalam sengketa Irian Barat. Perjuangan ini dilakukan sejak masa Demokrasi Parlementer sampai Demokrasi Terpimpin. Dua masa demokrasi yang berbeda menjadi saksi dan perjuangan Irian Barat dari kekuasaan Belanda. Upaya pengembalian bukan persoalan sederhana, namun perjuangan panjang dan penuh tantangan. Berkat keteguhan hati para tokoh pejuangnya, segala tantangan berat tersebut dapat diatasi dan dilalui dengan penuh pengorbanan. Akhirnya, semuanya ini bermuara kepada sebuah keberhasilan yaitu kembalinya Irian Barat kepada Indonesia.

AS Sebagai Mediator. Di era Presiden Kennedy posisi AS dalam sengketa Irian Barat sebagai pihak mediator atau melakukan *active mediation policy*. Posisi menjadi mediator dalam sengketa Irian Barat menggantikan posisi netral atau dikenal dengan sebutan *passiva neutral policy* yang dianut oleh Presiden Eisenhower (1953-1960). AS mengambil posisi netral dengan alasan untuk menjaga hubungan baik dengan Belanda maupun Indonesia.

Dalam Sidang Umum PBB di akhir tahun 1961, AS menunjukkan sikap aktifnya terhadap penyelesaian sengketa Irian Barat. Penyelesaian sengketa Irian Barat sebelumnya terkatung-katung karena Belanda enggan merundingkan sengketa Irian Barat. Sengketa Irian Barat yang berlarut-larut dalam pertimbangan Kennedy merugikan AS, sebaliknya menguntungkan Uni Soviet. Jika Uni Soviet diuntungkan

dalam sengketa ini, AS dan sekutunya dalam perkiraan Kennedy menjadi tidak berjaya dalam Perang Dingin—khususnya di Asia-Pasifik.

Posisi aktif AS mulai terlihat dalam pidato wakilnya di PBB tanggal 27 November 1961, sebagai berikut:

I now turn to the specific resolutions which relate to the subject of West New Guinea. In speaking in the General debate the other day, I indicated that for different reasons we are somewhat critical of the draft resolution submitted by the Government of the Netherlands (A/L.354) and also the draft resolution submitted by the Government of India (A/L.367). We feel that the Netherlands draft resolution did not sufficiently take account of position of the Government of Indonesia in this matter. We felt, on the other hand, that the draft resolution submitted by the Government of India would serve no useful purpose and that it was faulty in that it omitted reference to the principle of self-determination.....

In document A/L.368 we believe that the best of both draft resolution... and we think that the thirteen delegations of Africa are to be highly recommended for this initiative.This draft resolution, in our view, holds out the possibility of solution through negotiations between Indonesia and the Netherlands and all of us would, I am sure prefer that a solution be reached through that means.
¹⁴⁹

Secara yuridis, kebijakan aktif mediasi AS atas sengketa Irian Barat dimulai di forum PBB. Pada tanggal 27 November 1961, Jonathan Bingham, Perwakilan AS di PBB memberi komentar atas perdebatan soal Irian Barat. Dalam hal ini, dia menolak usulan Belanda soal Irian Barat (draft No.A/L.354) karena dipandang tidak melibatkan Pemerintah Indonesia dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Selanjutnya, Jonathan Bingham, Perwakilan AS di PBB juga menolak usulan India (draft No. A/L 367) karena dinilai tidak mencerminkan semangat hak menentukan

¹⁴⁹ Rancangan resolusi ini diusulkan oleh perwakilan delegasi Nigeria, Upper Volta dan Dahomey yang mewakili rekan-rekannya yang lain yang disebut kelompok Brazavile.. Keterangan lengkap, pada arsip Departemen Luar Negeri RI, *Statements on The Question of West Irian in the Plenary of the Sixteenth Session of the General Assembly (Item Eighty Eight) Final part*

nasib sendiri.¹⁵⁰ Dalam sejarah diplomasi, AS baru kali ini menolak usulan Belanda atas sengketa Irian Barat. Hal ini sebagai gejala posisi politik AS atau kebijakan AS atas sengketa Irian Barat sedang mengalami pergeseran dari pasif menjadi aktif.

Segera setelah itu, posisi AS mendukung usulan resolusi yang disampaikan oleh Nigeria, Upper Volta, dan Dahomey atau kelompok Brazavile (draft No. A/L 368). AS sudah mengambil sikap untuk berpihak kepada salah satu rancangan revolusi penyelesaian Irian Barat. AS berpandangan, usulan ini memiliki kecocokan dengan kepentingannya karena mendorong kepada perundingan antara Belanda dan Indonesia atas sengketa Irian Barat.¹⁵¹ Isu perundingan damai sebenarnya juga diangkat di dalam rancangan resolusi yang diusulkan oleh India. Namun demikian, rancangan resolusi delegasi India ini tidak mendapat dukungan AS karena dinilai kurang mengakomodir semangat hak menentukan nasib sendiri. AS mendukung penyelesaian damai atau menggiring Belanda dan Indonesia ke arah meja perundingan dalam sengketa Irian Barat. Hal ini sebenarnya sesuai dengan aspirasi Indonesia dan merupakan amanat Perjanjian KMB tahun 1949. Semangat perundingan Irian Barat yang selama ini terhenti dilanjutkan kembali, tetapi dengan pengawasan pihak ketiga supaya berjalan dengan baik.

Perubahan posisi AS terhadap sengketa Irian Barat di PBB dari netral menjadi aktif merupakan peristiwa bersejarah bagi penyelesaian sengketa Irian Barat. Peristiwa ini menandai perubahan secara formal diplomasi AS terhadap sengketa Irian Barat. Posisi AS yang netral dan cenderung berpihak kepada Belanda bergeser

¹⁵⁰ Arsip Departemen Luar Negeri RI, *Statement on The Question of West Irian in the Plenary of Sixteenth Session of the General Assembly* (Item Eighty Eight Part Three)

¹⁵¹ Arsip Departemen Luar Negeri, *loc. cit*

menjadi aktif mendukung penyelesaian secara jalan damai atau perundingan dan lebih memperhitungkan posisi Indonesia. AS mendukung jalan damai karena tidak ingin sengketa Irian Barat berkembang menjadi perang terbuka antara Belanda dan Indonesia. AS Bersikap aktif membantu penyelesaian sengketa Irian Barat merupakan posisi AS yang baru dalam sengketa Irian Barat. Posisi AS yang aktif terhadap penyelesaian sengketa Irian Barat inilah yang kemudian membuka jalan bagi perundingan dan penyelesaian sengketa Irian Barat antara Belanda dan Indonesia. Sampai akhirnya, perundingan tersebut menuju kepada kembalinya Irian Barat kepada Indonesia.

Dengan demikian, Jonathan Bingham, Perwakilan AS di PBB, termasuk salah satu pihak yang juga berperan dalam sejarah penyelesaian sengketa Irian Barat. Sejarah penyelesaian sengketa Irian Barat tidak bisa dilepaskan dari Bingham walaupun selama ini peran Bingham tidak begitu disorot dalam sejarah diplomasi Irian Barat. Seperti diketahui, Bingham sejak saat itu (27 November 1961) secara tidak langsung menyatakan kepada masyarakat internasional bahwa AS tidak lagi bersikap netral, tetapi aktif mendukung penyelesaian sengketa Irian Barat. Di balik sikap aktifnya ini, AS mendukung penyelesaian sengketa Irian Barat adalah tentu terkandung kepentingan politik negara ini. Yang jelas, kepentingan politik AS dalam konteks Perang Dingin ialah mencegah sengketa Irian Barat menjadi jalan masuk pengaruh komunisme ke Indonesia-- khususnya pengaruh komunis Uni Soviet.

BAB IV

BERBAGAI PERISTIWA BERKENAAN DENGAN DIPLOMASI MEDIASI AMERIKA SERIKAT UNTUK PERUNDINGAN SENGKETA IRIAN BARAT

A. Kennedy Menerima Rekomendasi Agar Melakukan Kebijakan Aktif Mediasi

Setelah gagal mencari bantuan militer dari AS, Subandrio mengusulkan agar Indonesia mencari bantuan militer ke Uni Soviet.¹⁵² Tanggal 20 Desember 1960 sejumlah petinggi Indonesia antara lain: A.H. Nasution, Suryadarma, dan Subandrio, berkunjung ke Uni Soviet untuk mengupayakan bantuan militer tersebut.¹⁵³ Kunjungan ini menghasilkan kesepakatan Indonesia dan Uni Soviet dalam hal bantuan militer. Pada bulan Juni 1961 Nasution kembali ke Moskow untuk melanjutkan program bantuan militer. Bantuan militer ini penting bagi peningkatan kemampuan militer Indonesia-khususnya untuk pembebasan Irian Barat

Program bantuan militer Uni Soviet kepada Indonesia dalam bentuk kredit peralatan militer muktahir. Peralatan militer tersebut meliputi: Angkatan Udara (20 bomber pancargas ringan jenis IL-28, 32 bomber lain-lain, 62 pesawat tempur pancargas MIG-17, 24 pesawat tempur lain-lain, 98 pesawat lain-lain—pesawat latih & helikopter), Angkatan Darat (12 peluncur roket mobil ukuran 130-mm, 25 meriam anti-pesawat ukuran 85-mm, 25 meriam anti-pesawat ukuran 37-mm, Angkatan Laut

¹⁵² Subandrio, *op.cit* hlm. 37

¹⁵³ Ikrar Nusa Bhakti, "Intervensi Amerika Serikat Dalam Penyelesaian Politik Masalah Irian Barat," *Masalah-Masalah Internasional Masakini*, No. 13 Tahun 1985, (Jakarta: LRKN-LIPI, 1985), hlm. 4

Udara Republik Indonesia) menjadi kekuatan udara pertama di negara berkembang yang memiliki pesawat tempur berkecepatan 2 mach. Bahkan, majalah penerbangan Belanda (*Avia-Vliegwereld*) menjuluki AURI sebagai kekuatan paling ditakuti di Asia Tenggara. Selanjutnya, majalah penerbangan Inggris (*Air Pictorial*) memberi komentar bahwa Angkatan Udara Australia ketinggalan dibanding AURI.¹⁵⁵

Uni Soviet memiliki berbagai pertimbangan sehubungan dengan bantuan militer yang diberikannya kepada Indonesia. Pertimbangan itu meliputi, 1). Dukungan politik, diplomasi, dan militer Uni Soviet akan meningkatkan pengaruhnya di Indonesia, 2). Uni Soviet berusaha melunakkan Jenderal Nasution yang anti komunis, 3). Bantuan Uni Soviet akan mendekatkan PKI pada pusat kekuasaan di Indonesia.¹⁵⁶ Di lain pihak Indonesia juga memiliki pertimbangan-pertimbangan tertentu sehubungan dengan program bantuan itu. Pertimbangan Indonesia meliputi 1). Sistem persenjataan itu dapat digunakan untuk menghadapi Belanda jika terjadi perang terbuka di Irian Barat, 2). Dalam rangka memberi peringatan, Indonesia mendapat bantuan senjata dari Uni Soviet walaupun tidak mendapatkannya dari AS. 3). Sebagai upaya memberi peringatan, Indonesia mulai mendekatkan diri kepada Blok Komunis yang merupakan lawan AS dalam Perang Dingin.

Akibanya, tanggal 25 Januari 1961 Howard P. Jones, Duta Besar AS, di Jakarta melakukan kunjungan kepada Presiden Kennedy guna menginformasikan perkembangan terakhir di Indonesia. Dia menjelaskan, Uni Soviet mendukung perjuangan Irian Barat secara politik maupun militer. Sehubungan dengan hal itu,

¹⁵⁵ Djon Pahan, *op.cit.* hlm. 319

¹⁵⁶ Ikrar Nusa Bhakti, *op.cit.* hlm. 4

strategi yang efektif mengimbangi dukungan Uni Soviet ini adalah memberi perhatian kepada Sukarno.¹⁵⁷ Sementara itu, bagi Sukarno perjuangan Irian Barat merupakan prioritas kebijakan luar negeri Indonesia. Oleh karena itu, perkembangan hubungan bilateral AS-Indonesia ditentukan oleh sikap AS terhadap sengketa Irian Barat.

Jones memberi rekomendasi, perubahan sikap AS terhadap sengketa Irian Barat merupakan sesuatu yang penting untuk segera dilakukan oleh Kennedy. AS perlu meninjau kembali kebijakan netralnya dalam sengketa Irian Barat. Hal ini untuk mengimbangi pengaruh Uni Soviet yang semakin meluas di Indonesia—khususnya terkait dengan bantuan militer. Perluasan pengaruh Uni Soviet ini menjadi pertimbangan utama sehingga perlu langkah-langkah berani untuk merubah situasi agar tidak merugikan kepentingan AS dikemudian hari. Kepentingan-kepentingan AS dalam Perang Dingin menjadi pertimbangan strategis bagi kebijakan luar negeri AS.

Pada tanggal 19 April 1961 Robert W. Komer, Staf Dewan Keamanan Nasional, menyampaikan memorandum kepada Rostow, Asisten Khusus Presiden untuk urusan Keamanan nasional. Isi memorandum ini meliputi tiga hal yang implisit lebih berpihak kepada Indonesia, sebagai berikut:

- (1). Suatu krisis besar sebentar lagi akan pecah mengenai Irian Barat. Orang-orang Indo(nesia) sudah bertindak terlalu jauh sehingga tidak dapat mundur...
- (2) Bagaimana pun isu itu akan muncul, Indonesia cepat atau lambat akan mendapat Irian Barat. Bagi suatu mayoritas PBB, dan kita akan mendapat kekalahan yang menyakitkan...
- (3) Kepentingan-kepentingan strategis AS mengharuskan bahwa kita bergerak menuju pihak Indo. Bukan saja bahwa kita tidak dapat mencegah Sukarno memperoleh kemenangan; kita punya

¹⁵⁷ Gardner, *Ibid.* hlm. 346-347

kepentingan positif di dalam meyakinkannya bahwa kebijakan kita tidak bermusuhan.¹⁵⁸

Terdapat dua hal yang penting bagi Komer yaitu meyakini perang atas sengketa Irian Barat segera meletus dan kepentingan strategis AS terancam. Komer menilai eskalasi konflik Irian Barat terus meningkat. Pihak Belanda maupun Indonesia tidak ada yang mau mengalah. Masing-masing pihak teguh pada pendiriannya untuk memperjuangkan Irian Barat berada di bawah kekuasaan. Dengan demikian, perang terbuka sewaktu-waktu bisa meletus antara Belanda dan Indonesia karena memperebutkan wilayah Irian Barat. Jika perang ini terjadi, stabilitas dan keamanan di kawasan Asia-Pasifik terancam. Dampak lainnya, AS dapat terseret ke dalam kancah perang tersebut.

Lebih lagi, kepentingan strategis AS terancam oleh peningkatan eskalasi konflik itu. Komer yakin Indonesia akan memenangkan konflik Irian Barat. Hal ini berkaitan dengan kemampuannya militer yang semakin meningkat dan dukungan opini internasional—khususnya Blok komunis. Jadi, AS tidak akan mampu membendung arah perkembangan konflik tersebut yang lebih menguntungkan Indonesia. Bagi AS yang terbaik adalah memainkan peran konstruktif dalam konflik itu. Komer juga memprediksi Indonesia akan lebih mendekati diri lagi kepada Blok Komunis jika terjadi perang terbuka. Hal ini dilakukan untuk mencari dukungan militer lebih lanjut dan politik. Di lain pihak, AS justru berharap Indonesia tidak terjebak ke dalam pengaruh Blok komunis. Jika hal ini terjadi, Indonesia bisa menjadi

¹⁵⁸ Gardner, *op.cit.* hlm. 349

negara komunis terbesar di Asia Tenggara atau kedua terbesar di Asia. Kemungkinan ini tidak menguntungkan dilihat dari konteks Perang Perang Dingin.

Di akhir tahun 1961, Pemerintahan Kennedy meninggalkan kebijakan netral pasif yang dikembangkan oleh Eisenhower, lalu membantu secara aktif penyelesaian sengketa Irian Barat. Dalam risalahnya, Christopher J. McMullen mengidentifikasi beberapa peristiwa yang mendorong munculnya kebijakan aktif mediasi, sebagai berikut: *pertama*, diangkatnya W.Averell Harriman, pada November 1961, sebagai Deputi Menteri Luar Negeri untuk urusan Timur jauh. Hal ini menandakan berakhirnya kebijakan yang berat ke Eropa di Departemen Luar Negeri AS. Berakhirnya kebijakan ini membawa implikasi kepada sikap AS terhadap sengketa Irian Barat. *Kedua*, diumumkannya Trikora pada 19 Desember 1961 yang memuat perintah 1) gagalkan berdirinya negara Papua, 2) kibarkan bendera Merah Putih, 3) bersiap untuk mobilisasi umum. *Ketiga*, munculnya proposal George C. McGhee yang mengusulkan agar Pemerintah AS mengambil peran aktif dalam sengketa Irian Barat.

William Averell Harriman, diplomat senior AS, memandang negaranya perlu mengambil peran dalam sengketa Irian Barat.¹⁵⁹ Hal ini untuk menjaga kepentingan AS dan keamanan internasional. AS berkepentingan agar sengketa Irian Barat tidak semakin meruncing. Sengketa Irian Barat yang tidak terkendali menguntungkan komunis. Dia berharap AS dapat mengontrol sengketa tersebut sehingga AS mau tidak mau perlu terlibat di dalamnya. Namun demikian, keterlibatan AS sebagai

¹⁵⁹ Ikrar Nusa Bhakti, *op.cit.* hlm. 7

pendorong ke arah negosiasi. Jadi, peran AS adalah bukan bagian dari konflik, tetapi sebagai peredam konflik.

Posisi strategisnya mempermudah AS mewujudkan kebijakan aktif mediasi. Harriman seorang pejabat penting di Departemen Luar Negeri AS. Hal ini memberi kontribusi nyata kepada perubahan sikap AS dalam sengketa Irian Barat. Perubahan sikap dari kebijakan pasif netral menjadi kebijakan aktif mediasi. Posisi strategisnya membuat langkah-langkahnya leluasa dalam memperjuangkan perubahan arah kebijakan AS. Dengan demikian, gagasan tentang perlunya AS memainkan peran aktif dalam sengketa Irian Barat berjalan sesuai dengan harapan.

Wibawa dan pengalamannya sebagai diplomat senior memperkuat upaya perubahan kebijakan AS atas sengketa Irian Barat. Pengalamannya sebagai diplomat terkemuka setelah Perang Dunia II membantu tugas yang diembanya. Presiden Kennedy menugaskan Harriman sebagai Direktur Timur Jauh, Departemen Luar Negeri AS.¹⁶⁰ Salah satu tugasnya adalah mengembangkan kerja sama dengan kawasan Timur Jauh-- termasuk di dalamnya Indonesia. Dia memiliki pengetahuan yang cukup tentang Asia. Pemahaman dan interaksi dengan kawasan Asia membuat Harriman lebih mengerti aspirasi dan memiliki empati terhadap masyarakat di kawasan ini. Sebagian masyarakat menilai, dia paling bertanggung jawab atas munculnya kebijakan aktif mediasi.

¹⁶⁰ Jabatan ini di dalam institusi Departemen Luar Negeri AS dikenal sebagai Assistance Secretary of r Eastern Affairs). Semasa Eisenhower Harriman menjadi perwakilan AS untuk kerja sama ekonomi dengan Eropa. Harriman juga pernah memimpin delegasi pada Konperensi di Jenewa mengenai Laos, perundingan pelarangan senjata nuklir tahun 1963.

Harriman memiliki pandangan positif terhadap Indonesia. Bagi Harriman, Sukarno bukan seorang komunis, melainkan seorang nasionalis.¹⁶¹ Berpijak pada pandangan ini, eksistensi Indonesia bukan musuh bagi AS walaupun juga bukan sahabat. Indonesia berpotensi menjadi daerah pengaruh Uni Soviet maupun AS. Jadi, eksistensi Indonesia bisa menjadi lawan atau kawan bagi AS. Bagi Harriman persoalannya bagaimana menjadikan Indonesia sebagai kawan, daripada sebagai lawan.

Karena negosiasi sengketa Irian Barat tetap alot, tahun 1961 Indonesia menyatakan perang kepada Belanda. Hal ini ditandai oleh pidato Trikora. Presiden Sukarno menyampaikan pidato perjuangan bersenjata untuk Irian Barat di Jogjakarta pada tanggal 19 Desember 1961.¹⁶² Pidatonya menyerukan untuk mengangkat senjata menghadapi Belanda di Irian Barat. Dengan demikian, pidato Trikora Presiden Sukarno sebagai gendang perang yang memberi semangat kepada rakyat Indonesia untuk merebut kembali Irian Barat.

Nah, dan apa komando saja ? Dengarkan, Saudara-saudara !
 Komando saja dengan tegas ialah : Gagalkan, hai seluruh rakjat Indonesia, gagalkan pendirian negara Papua itu.
 Apa komando saja lagi ?
 Hei seluruh rakjat Indonesia, kibarkan bendera Sang Merah Putih di Irian barat itu! Tegass saja memberi komando ini. Batalan negara Papua itu !
 Kibarkan bendera Sang Merah Putih di Irian Barat Gagalkan Kibarkan bendera kita ! Siap sedialah, akan datang mobilisasi umum ! Mobilisasi umum jang mengenai seluruh rakjat Indonesia untuk membebaskan Irian Barat sama sekali daripada tjengkeraman imperialis Belanda.

¹⁶¹ Ikrar Nusa Bhakti, "Intervensi AMerika Serikat Dalam Penyelesaian Politik Masalah Irian Barat," *Masalah-Masalah Internsinal Masakini*, No. 13 Tahun 1985, (Jakarta: LRKN-LIPI, 1985), hlm. 7

¹⁶² Nazaruddin Lubis, *Kibarkanlah Sang Merah Putih di Irian Barat*, Pidato Sukarno, tanggal 19-12-1961 di Jogjakarta (Jakarta: DEPPEN), hlm. 120

Saudara-saudara. Inilah bunjinja komando saja. Djalankan komando saja ini ! ¹⁶³

Pidato ini selanjutnya lebih dikenal dengan sebutan Trikora yang merupakan kependekan dari Tri (tiga) Komando Rakyat. Trikora memberi semangat rakyat untuk berjuang secara militer. Presiden Sukarno meminta bangsa Indonesia berperang menghadapi Belanda di Irian Barat. Sukarno melihat penyelesaian sengketa Irian Barat secara diplomasi tidak ada kepastian. Penyelesaian militer ditempuh setelah cara-cara diplomasi hampir mengalami jalan buntu. Sukarno diperkirakan saat itu tidak puas dengan perkembangan sengketa Irian Barat sehingga perlu mengambil langkah-langkah tegas terhadap Belanda.

Sebaliknya, Belanda juga meningkatkan kekuatan militer di Irian Barat. Kapal induk Karl Doorman, kapal-kapal perusak, serta pesawat-pesawat tempur disiapkan di sekitar Irian Barat.¹⁶⁴ Belanda mengerahkan kekuatan militer dalam skala besar khususnya kekuatan laut. Belanda mengerahkan kapal induk. Belanda menyadari ancaman militer dari Indonesia cukup serius sehingga hal ini perlu direspon secara serius pula. Belanda tidak mau mengambil resiko karena tidak siap menghadapi serangan Indonesia. Belanda juga mengetahui bahwa Indonesia sudah memperoleh persenjataan modern dari Uni Soviet. Belanda tidak meremehkan kekuatan atau ancaman militer Indonesia. Jadi, Belanda melakukan persiapan maksimal untuk menghadapi ancaman serangan Indonesia.

Kennedy tidak menginginkan Trikora dan kehadiran Angkatan Laut Belanda menjadi provokasi ke arah perang terbuka. Situasi sudah mulai memanas maka

¹⁶³ Nazaruddin Lubis, *loc.cit*

¹⁶⁴ Ikrar Nusa Bhakti, *op.cit.* hlm. 5

ancaman perang sudah mulai nyata. Perang antara Belanda dan Indonesia dikhawatirkan akan menyeret kekuatan-kekuatan lain. Uni Soviet sudah sejak awal memang mendorong Indonesia menggunakan kekuatan militer. Sedangkan, Cina berjanji mengirim tenaga sukarelawan untuk membantu Indonesia dalam penyerbuan ke Irian Barat.

Sehubungan dengan hal itu, George C. McGhee, Ketua Dewan Perencanaan Departemen Luar Negeri AS, mengajukan proposal kepada Gedung Putih untuk menyikapi isu Irian Barat.¹⁶⁵ Selaku Ketua Dewan Perencanaan dirinya memiliki otoritas untuk memberi arah kepada kebijakan luar negeri AS. Dirinya bertanggungjawab terhadap arah kebijakan luar negeri karena tugasnya memang merancang kebijakan luar negeri AS. Arah kebijakan luar negeri AS yang disesuaikan kepada dinamika politik internasional pada masa itu.

Sebelumnya, McGhee berinisiatif membuat suatu studi terhadap sengketa Irian Barat yang dipimpin Edward E Rice, seorang diplomat karir. Rice dan timnya melakukan penelitian terhadap sengketa Irian Barat dan kebijakan luar negeri AS. Hasil penelitian ini mengarah kepada kesimpulan, AS perlu merubah kebijakannya terhadap sengketa Irian Barat. AS dianjurkan untuk memainkan peran konstruktif dalam sengketa Irian Barat. Hasil penelitian tim yang diketuai Rice ini lalu diserahkan kepada McGhee yang diteruskan kepada Kennedy.

AS direkomendasi memainkan peran konstruktif dalam sengketa Irian Barat. Hal ini artinya tim peneliti menyarankan kepada Kennedy agar mendorong AS

¹⁶⁵ Christopher McMullen, *Mediation of the West New Guinea Dispute, 1962, A Case Study*, (Washington D.C. Institute of the Study of Diplomacy, Georgetown University, 1981) hlm. 9

memprakasai suatu negosiasi antara Belanda dan Indonesia. Konsekuensinya, AS perlu mengambil inisiatif memimpin negosiasi itu.

Jadi, rekomendasi atau proposal McGhee didasarkan pada kesimpulan dari hasil penelitian Rice dan timnya. Rekomendasi ini menganjurkan AS sebaiknya meninggalkan kebijakan netral dan mengupayakan peran sebagai moderator dalam sengketa Irian Barat. McGhee memformulasikan suatu solusi dimana PBB sebagai perwalian sementara sebelum kedaulatan Irian Barat diserahkan kepada Indonesia.

B. Luns, Kennedy, dan Sukarno Berdiplomasi atas Sengketa Irian Barat

Pada Februari 1961 Joseph Luns, Menteri Luar Negeri Belanda melakukan diplomasi ke AS.¹⁶⁶ Belanda berharap AS membantu jika terjadi perang terbuka atas sengketa Irian Barat. Harapan Belanda didasarkan pada jasanya kepada AS dalam Perang Dunia II. Harapan ini juga terkait dengan keberadaan aliansi NATO. NATO memungkinkan AS membantu Belanda. Sebaliknya, Kennedy tidak menunjukkan kesediaannya membantu Belanda secara militer jika terjadi konflik terbuka.¹⁶⁷

Diplomasi Luns ke Kennedy tidak mendapat respon positif dari Kennedy. Hal ini tentu saja mencewakannya. Diplomasi Luns tidak membawa hasil yang memuaskan. Namun demikian, dia telah memperoleh gambaran bahwa AS di bawah Kennedy tidak lagi bisa diharapkan memberi dukungan dalam sengketa Irian Barat. Diplomasi Luns di awal kepemimpinan Kennedy ini tidak terlepas dari upaya

¹⁶⁶ Gardner, *op.cit.* hlm. 348

¹⁶⁷ Gardner, *loc.cit*

penjajakan untuk mengetahui posisi AS tersebut. Kegagalan diplomasi Luns ini menjadi catatan bagi Pemerintah Belanda. Oleh karena itu, Belanda perlu mengantisipasi perkembangan sikap AS dikemudian hari dalam kaitannya dengan sengketa Irian Barat.

Kennedy melakukan diplomasi personal sebelum berlangsung diplomasi mediasi. Pada 23-24 April 1961 Kennedy mengundang Sukarno untuk berkunjung ke AS guna memperbaiki hubungan bilateral.. Kunjungan ini dimanfaatkan untuk mendiskusikan hubungan bilateral AS-Indonesia. Hubungan bilateral AS-Indonesia selama ini kurang bersahabat. Hal ini disebabkan pendahulunya kurang suka terhadap Sukarno dan orientasi politik luar negerinya lebih ke Eropa. Sedangkan, Kennedy berpijak pada komitmennya dalam pendekatan baru kebijakan luar negeri. Dalam hal ini, komitmennya menyatakan akan membantu negara-negara di kawasan Asia, Afrika, dan Amerika latin. Di Asia Indonesia termasuk negara yang memiliki potensi menjadi negara berpengaruh. Oleh karena itu, Kennedy memandang hubungan bilateral AS-Indonesia perlu ditingkatkan.

Ketika berdiskusi dengan Kennedy, Sukarno menyampaikan beberapa persoalan, sebagai berikut:

1. Mengenai Allan Pope, sebagai tawanan Indonesia, Pope (pilot warga AS) menyokong pemabrontakan PRRI/Permesta dari pusatnya di Philipina
2. Bung Karno memberitahu Kennedy, bahwa Indonesia dapat membeli senjata di Soviet Uni, sesudah beberapa kalai gagal untuk mendapat senjata dari AS. Kekuatan militer Indonesia mampu menghadapi Belanda di Irian Barat.

3. Selanjutnya mengharapkan bantuan Kennedy dalam menyelesaikan soal Irian Barat secara terhormat untuk kedua belah pihak, Indonesia dan Belanda.¹⁶⁸

Diplomasi personal ini dimanfaatkan untuk mencari dukungan AS dalam soal sengketa Irian Barat. Dukungan AS memiliki nilai strategis terhadap prospek penyelesaian sengketa Irian Barat. Nilai strategis ini tidak terlepas dari keberadaan AS sebagai negara yang sangat berpengaruh di dunia internasional—termasuk kepada Belanda dan Indonesia. Dengan bermodalkan pengaruhnya itu, AS akan dapat lebih mudah untuk menggiring Belanda dan Indonesia ke meja perundingan. Bahkan, AS juga tidak segan-segan menggunakan pengaruhnya ketika perundingan soal Irian Barat mengalami jalan buntu. Akibatnya, pengaruh AS itu dapat mengatasi berbagai problem selama negosiasi soal Irian Barat berlangsung.

Diplomasi personal yang dilakukan oleh Kennedy mewarnai situasi sebelum terjadi negosiasi antara Belanda dan Indonesia soal Irian Barat. Pada 9 Desember 1961 Kennedy mengirim surat kepada Sukarno yang isinya sebagai berikut:

1. Kennedy meminta Duta Besar Jones untuk membicarakan sengketa Irian Barat dengan Sukarno lebih mendalam lagi agar tidak menjadi isu internasional yang membahayakan.
2. Dalam penilaian Kennedy jurang yang memisahkan posisi Belanda dan Indonesia semakin mengecil. Oleh karena itu, gagasan yang tepat akan mengakhiri kekuasaan Belanda di Irian Barat, sebaliknya akan memberi kesempatan kepada Indonesia untuk menentukan masa depan wilayah itu.
3. AS bersedia menjalankan peran yang bermanfaat bagi Indonesia dan Belanda untuk penyelesaian sengketa Irian Barat.

¹⁶⁸ Subandrio, *Meluruskan Perjuangan Irian Barat*, (Jakarta: Yayasan Kepada Bangsaaku, 2001), hlm.54

4. Kennedy meminta agar Indonesia menahan diri untuk tidak menggunakan kekerasan dalam penyelesaian sengketa Irian Barat karena hal ini akan menyulitkan Kennedy dalam upayanya menyelesaikan sengketa Irian Barat secara damai.

5. Setelah Duta Besar Jones merundingkan sengketa ini, Kennedy mengharapkan masukan dari Sukarno soal apa dan bagaimana AS dapat membantu penyelesaian sengketa Irian Barat secara damai.¹⁶⁹

Dari butir ke-2 surat di atas, Kennedy dipandang lebih berpihak kepada Indonesia dalam sengketa Irian Barat. Sikap AS mengalami perubahan yang signifikan dari yang semula memihak Belanda bergeser menjadi lebih memihak Indonesia. Dia mengungkapkan pandangannya untuk mengakhiri kekuasaan Belanda dan memberi kesempatan kepada Indonesia menguasai Irian Barat. Hal ini memberi jalan kepada Indonesia memperoleh Irian Barat melalui jalan damai atau negosiasi. Kennedy menentang penyelesaian sengketa Irian Barat dengan kekerasan. Oleh karena itu, dia meminta Indonesia menahan diri untuk tidak terpancing menggunakan kekerasan dalam merespon konflik Irian Barat. Penggunaan kekerasan hanya akan merusak citra Indonesia di mata internasional. Padahal, citra Indonesia yang kooperatif diperlukan untuk memenangkan opini internasional.

Di samping itu, Kennedy menawarkan diri untuk memainkan peran dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Peran AS dalam konflik Irian Barat sebenarnya sesuatu yang diharapkan oleh Indonesia. Indonesia sejak semula berharap ada pihak ketiga, dalam sengketa Irian Barat. Sejarah membuktikan, sengketa ini tidak bisa diselesaikan secara perundingan bilateral yaitu hanya antara Belanda dan Indonesia. Pihak Indonesia sering dikecewakan oleh Belanda dalam proses perundingan. Oleh

¹⁶⁹ Subadrio, *Ibid.* hlm. 47-48

karena itu, Belanda diharapkan bersikap adil dan serius dalam penyelesaian sengketa Irian Barat yang digagas oleh Kennedy. Apalagi, pihak ketiganya adalah dari negara adidaya. Jadi, negara itu dapat menggunakan pengaruhnya dalam proses perundingan.

Presiden Sukarno merespon dengan baik uluran tangan Presiden Kennedy ini dalam sengketa Irian Barat. Respon Presiden Sukarno dapat dilihat dari surat balasannya kepada Kennedy tertanggal 12 Desember 1961. Surat ini berisi pandangan dan sikap Sukarno, sebagai berikut:

1. Sukarno menyampaikan ucapan terima kasih atas surat Kennedy dan berharap AS dan Indonesia dapat lebih bersahabat dan bekerja sama.
- 2.. Sukarno menyampaikan sentimen rakyat Indonesia kepada Belanda karena upaya Belanda untuk memisahkan Irian Barat. dari Indonesia.
3. Seandainya Irian Barat segera diserahkan kepada Indonesia, Sukarno menjamin akan terjadi ketertiban dan keamanan di wilayah itu. Dalam pandangan Sukarno, Belanda bersikap keras kepala dalam sengketa ini karena merasa mendapat dukungan dari AS.
4. Sukarno berharap AS mengupayakan agar Belanda menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia supaya terhindar dari perang terbuka. Beliau juga mengingatkan sejauh Belanda meneruskan langkahnya mendirikan negara Papua, perang terbuka di Irian Barat tidak dapat terelakan.¹⁷⁰

Hal yang menarik dari balasan Sukarno kepada Kennedy adalah penilaian Sukarno atas hubungan AS-Belanda dalam sengketa Irian Barat. AS diposisikan sebagai pihak yang ikut bertanggungjawab atas sikap konservatif Belanda dalam sengketa Irian Barat. Belanda tidak bersedia menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia karena merasa didukung oleh AS. Oleh karena itu, dukungan AS kepada

¹⁷⁰ Subandrio, *loc.cit*

Belanda harus sungguh-sungguh dieliminir jika penyelesaian sengketa Irian Barat ingin diwujudkan. Sebenarnya Sukarno implisit menganjurkan supaya AS membuat jarak dengan Belanda. Upaya mengucilkan Belanda ini akan memperlemah Belanda dari segi politik maupun militer. Akhirnya, kondisi Belanda yang lemah itu diharapkan akan menguntungkan Indonesia dalam sengketa Irian Barat-baik dalam penyelesaian secara diplomatik maupun militer.

Sukarno memanfaatkan kekhawatiran AS akan terjadinya perang dalam sengketa Irian Barat. Kekhawatiran ini dijadikan senjata oleh Sukarno agar AS memberi tekanan diplomatik kepada Belanda dalam soal Irian Barat. Tekanan diplomatik kepada Belanda dan penyerahan Irian Barat merupakan harga yang harus dibayar jika ingin menghindari terjadinya perang terbuka atas sengketa Irian Barat. Harga yang harus dibayar oleh AS ini masih lebih rendah nilainya dibandingkan seandainya Indonesia menjadi kekuatan komunis terbesar di Asia Tenggara. Dalam kenyataannya, AS lebih memilih mencegah Indonesia menjadi kekuatan komunis. Oleh karena itu, AS lebih memilih memberikan Irian Barat kepada Indonesia ketimbang mendukung *status quo* di Irian Barat.

Pada pertengahan Desember 1961 itu, Presiden Kennedy juga berkirim surat kepada JA de Quay, PM Belanda, yang isinya menekankan pentingnya menghindari perang dan mendesak perlunya penyelesaian secara damai.¹⁷¹ JA de Quay juga mendapat seruan dari AS agar sama-sama menyelesaikan sengketa Irian Barat. Penyelesaian sengketa Irian Barat juga langsung berhubungan dengan keberadaan Belanda. Bahkan, sikap Pemerintah Belanda dipandang sebagai salah satu kunci

¹⁷¹ McMullen, *op.cit*, hlm. 9

penyelesaian sengketa Irian Barat secara damai. Jika Belanda mendukung, rencana perundingan ini akan mengalami keberhasilan dan sebaliknya.

Selanjutnya, tanggal 19 Desember 1961 JH Van Roijen, Duta Besar Belanda untuk Washington menginformasikan kepada Departemen Luar Negeri AS soal kesediaan negaranya berunding dengan Indonesia.¹⁷² Namun demikian, Dia juga menyatakan respek kepada masa depan rakyat Irian Barat. Sikap respek kepada masa depan rakyat Irian Barat maka Belanda posisinya masih tetap ingin mengangkat isu hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat. Dengan demikian, posisi Belanda tetap seperti yang tertuang di dalam *The Luns Plan*.

Di samping itu, Van Roijen juga menganggap perlunya kehadiran pihak ketiga dalam rencana negosiasi tersebut. Pihak ketiga yang dipandang tepat olehnya untuk terlibat dalam proses perundingan ini adalah PBB. Belanda memang mengharapkan PBB ikut campur dalam sengketa Irian Barat. Harapan Belanda ini terlihat dalam butir-butir *The Luns Plan*. Butir-butir ini berisi harapan Belanda agar Sekjen PBB menyiapkan komisi untuk hak menentukan nasib sendiri, staff dan fasilitas administrasinya di Irian Barat.

Pada hari yang sama atau tanggal 19 Desember 1961, U Thant, Pelaksana Tugas Sekjen PBB mengirim pesan kepada Sukarno dan JA de Quay. Isi pesan ini adalah keprihatinan yang sungguh-sungguh terhadap ketegangan hubungan Belanda dan Indonesia.¹⁷³ Di samping itu, U Thant juga mendesak kedua belah pihak untuk menuju meja perundingan. Dalam hal ini, U Thant tidak begitu saja memenuhi

¹⁷² McMullen. *loc.cit*

¹⁷³ McMullen, *Ibid*. hlm 10

harapan Van Roijen yang menginginkan PBB menyediakan staf dan fasilitas administrasi di Irian Barat. Sebaliknya, U Thant hanya mendesak Belanda dan Indonesia segera berunding. Jadi, U Thant menunjukkan sikapnya yang netral dalam sengketa Irian Barat ini.

U Thant mewakili PBB atau masyarakat internasional merasa terpenggil memberi dorongan agar sengketa Irian Barat dapat diselesaikan secara damai. Seandainya terjadi perang terbuka, Dewan Keamanan PBB akan memiliki beban masalah baru sementara masalah keamanan internasional di tempat lain saja belum dapat diatasi secara sungguh-sungguh, seperti ketegangan Cina dengan Taiwan, konflik Arab dan Israel, konflik Indocina. Di samping itu, jalan perundingan dalam sengketa Irian Barat lebih sesuai dengan tujuan PBB yang salah satunya adalah mewujudkan keamanan internasional dan perdamaian dunia.

Tujuan dari PBB adalah mempertahankan keamanan dan perdamaian internasional, sampai titik akhir: secara bersama menyelesaikan perselisihan-perselisihan yang mungkin membahayakan perdamaian, dan semua tindakan dimaksudkan untuk perdamaian, dan bersesuaian dengan dasar keadilan dan hukum internasional, bersesuaian dan setuju untuk menghilangkan pertengkaran internasional yang mengganggu perdamaian.

174

Pada tanggal 22 Desember 1961, JA de Quay, PM Belanda, setuju untuk melakukan perundingan tanpa syarat soal Irian Barat seandainya pihak Indonesia juga bersedia melakukan hal yang sama.¹⁷⁵ Kesediaan Belanda untuk berunding tidak terlepas dari diplomasi AS maupun PBB terhadap Belanda dalam soal sengketa Irian Barat. Diplomasi AS berhasil meyakinkan Belanda akan pentingnya penyelesaian sengketa Irian Barat melalui jalur negosiasi. Penyelesaian sengketa Irian Barat

¹⁷⁴ Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa

¹⁷⁵ Subandrio, *op.cit* hlm. 10

melalui perundingan bukan hanya menjadi harapan AS, tetapi juga menjadi keinginan masyarakat internasional.

Pada Bulan Januari 1962, Belanda akhirnya menyetujui sesuatu yang penting dalam wacana diplomasi mediasi. Hal itu adalah isu hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat tidak ditunda terlalu lama dan menjadi keluaran dari negosiasi¹⁷⁶. Sedangkan, Indonesia tetap pada posisinya perundingan dapat dilakukan jika Belanda menyetujui menyerahkan kedaulatan Irian Barat kepada Indonesia. Oleh karena itu, McMullen menilai Belanda lebih fleksibel ketimbang Indonesia dalam soal prasyarat perundingan. Indonesia mencurigai AS diam-diam akan mendukung Belanda karena ada kesepakatan isu Irian Barat akan menjadi keluaran dari negosiasi.

Dengan demikian, perundingan sengketa Irian Barat dapat dilakukan karena Belanda bersedia merubah posisinya soal hak menentukan nasib sendiri. Penyerahan kedaulatan dilakukan terlebih dahulu setelah baru dilaksanakan hak menentukan sendiri kepada rakyat Irian Barat. Namun demikian, Belanda memberi catatan pelaksanaan hak menentukan sendiri tidak boleh terlalu lama setelah penyerahan kekuasaan. Tentu saja, hal ini disambut gembira oleh Indonesia yang sejak semula memang mengharapkan formula demikian. Walaupun demikian, Belanda menggarisbawahi agar hak menentukan nasib sendiri tercantum dalam perjanjian damai antara Belanda dan Indonesia.

Selanjutnya, pada tanggal 1 Januari 1962, AS mengajukan usulan kepada Sekjen PBB agar lebih berperan aktif dalam sengketa Irian Barat. Peran aktif ini

¹⁷⁶ McMullen. *op.cit* hlm. 10

diperlukan untuk mencari solusi damai atas sengketa Irian Barat. Solusi damai menjadi kepentingan AS khususnya dan masyarakat internasional pada umumnya. Karena sengketa ini terkait kepentingan internasional, U Thant segera mengambil langkah-langkah kongkret. Setelah berkonsultasi dengan wakil Belanda dan Indonesia di New York, U Thant memutuskan bahwa pelaksanaan perundingan Irian Barat akan dibantu oleh PBB.¹⁷⁷

AS mencoba menggalang dukungan PBB dalam upayanya merintis diplomasi mediasi atas sengketa Irian Barat. AS memerlukan mitra dalam upayanya menyelesaikan sengketa Irian Barat. PBB merupakan mitra yang dipandang tepat karena mewakili masyarakat internasional yang memiliki kepentingan atas penyelesaian sengketa Irian Barat secara damai. PBB juga merupakan organisasi internasional yang memiliki otoritas terhadap upaya penyelesaian masalah keamanan internasional. AS perlu bermitra dengan PBB juga karena pertimbangan legitimasi internasional. AS berharap upaya diplomasi mediasi yang akan dilakukan akan mendapat pengakuan dan dukungan masyarakat internasional. Keduanya diperlukan oleh AS agar diplomasi yang akan dilakukan terhadap sengketa Irian Barat berhasil dengan gemilang sesuai dengan harapan semua pihak.

Sementara itu, ketegangan antara Belanda dan Indonesia semakin meningkat dengan terjadinya insiden Vlakte Hock atau insiden Kapal Matjan Tutul pada 15 Januari 1962. Suatu pertempuran laut antara Angkatan Belanda dengan Angkatan Laut Indonesia. Pertempuran ini menenggelamkan kapal perang Indonesia bernama Matjan Tutul. Kapal ini terkena serangan pada bagian buritan dan gudang amunisinya

¹⁷⁷ McMullen, *loc.cit*

meledak. Komandan kapal bernama Wiratno gugur. Di samping itu, seorang perwira tinggi Angkatan Laut, Laksamana Yos Sudarso hilang dan dipastikan gugur dalam pertempuran ini. Sebanyak 52 prajuritnya berhasil diselamatkan dan termasuk di dalamnya Kolonel Sudomo.¹⁷⁸ Beliau selanjutnya menjadi pejabat tinggi di era Pemerintahan Orde Baru.

Yusuf Ronodipuro, anggota perwakilan Indonesia di PBB, menggambarkan peristiwa ini sebagai tindakan yang tidak terkoordinir antara diplomat yang berunding di New York dan aksi militer di Irian Barat. Dia juga menilai insiden ini merugikan citra Indonesia karena Indonesia bisa dipandang melakukan provokasi. Oleh karena itu, perwakilan Indonesia di PBB harus bekerja keras meyakinkan wakil negara-negara lain soal insiden tersebut. Pihak Indonesia meyakinkan mereka bahwa kapal Indonesia saat itu sedang melakukan patroli ke wilayah itu jadi bukan untuk melakukan infiltrasi. Namun demikian, pihak Belanda mempersoalkan jika hanya melakukan patroli mengapa membawa pasukan dalam jumlah besar. Hal ini dikhawatirkan akan mengurangi dukungan negara-negara lain terhadap perjuangan Indonesia.¹⁷⁹

Pada saat itu ketegangan hubungan Belanda-Indonesia terus meningkat. Kedua negara sudah diambang peperangan. Untuk mencegah terjadinya situasi yang tidak diinginkan, Presiden Kennedy mengirim Robert Kennedy ke Indonesia pada Februari 1962. Dia bertugas menjalankan misi diplomatik yaitu mendorong Indonesia

¹⁷⁸ CLM. Penders, *The New Guinea Debacle: Dutch Decolonization and Indonesia, 1945-1962*, (Honolulu: University of Hawaii, 2001), hlm, 344

¹⁷⁹ Yusuf Ronodipuro adalah Diplomat Indonesia di New York (PBB), tahun 1960-1963. Di samping itu, beliau juga Diplomat Indonesia di Washinton D.C., tahun 1963- 1965, Wakil Duta Besar di Manila, wawancara pribadi di Jakarta, 9 November 2006

dan Belanda ke meja perundingan untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat. Jalan perundingan atau negosiasi merupakan solusi yang lebih diharapkan oleh AS. Negara ini tidak menginginkan terjadinya perang antara Belanda dan Indonesia karena memperebutkan Irian Barat.

Pada tanggal 12 Februari 1962 Robert Kennedy dan Sukarno terlibat perundingan yang menyangkut sengketa Irian Barat dan kepentingan AS. Dalam perundingan dibicarakan tiga hal pokok, sebagai berikut:

1. Semua *precondition* ditinggalkan dengan syarat bahwa dapat dicapai persetujuan agenda mengenai diadakannya perundingan.
2. Mengenai agenda, diadakan perundingan pendahuluan, dengan syarat bahwa pertemuan tersebut harus dirahasiakan.
3. Presiden Sukarno setuju untuk didampingi pihak ketiga dalam perundingan sebagai moderator. Indonesia dan Belanda, menyetujui diplomat senior AS, Bunker sebagai wakil pribadi dari Sekjen PBB U Thant.¹⁸⁰

Dalam misi diplomatiknya Robert Kennedy juga berusaha membebaskan Allen Pope. Allen Pope, seorang penerbang AS, divonis mati oleh pengadilan di Indonesia karena terlibat dalam PRRI/Permesta. Sukarno mengkaitkan pembebasan Pope dengan upaya tekanan AS kepada Belanda soal Irian Barat dalam sengketa Irian Barat.¹⁸¹ Gagasan Sukarno ini ditolak oleh Robert Kennedy, walaupun akhirnya Sukarno melepaskan tawanan perang tersebut. Upaya saling mengkaitkan antara satu persoalan dengan persoalan lain adalah lazim dilakukan dalam dunia diplomasi. Namun demikian, permintaan Sukarno tersebut adalah wajar ditolak oleh Robert

¹⁸⁰ Subandrio, *op.cit*, hlm. 54

¹⁸¹ Gardner. *op. cit.* hlm. 353

Kennedy. Dia mewakili negara besar maka tidak mudah baginya menerima tekanan Sukarno yang mewakili negara berkembang. Jadi, perundingan soal Pope tidak membawa kata sepakat dan Sukarno saat itu tidak menjanjikan pembebasan Allen Pope.

Namun demikian, misi utama Robert Kennedy adalah mendorong Indonesia ke meja perundingan. Kesediaan Indonesia merundingkan sengketa Irian Barat dengan Belanda dipandang merupakan keberhasilan misi diplomatik ini. Perundingan sengketa Irian Barat mengurangi potensi terjadinya perang terbuka.. Kemungkinan terjadinya perang ini sesuatu yang merisaukan Kennedy dan sedapat mungkin dia mencoba untuk mengeliminirnya melalui diplomasi. Oleh karena itu, Kennedy mengirim Robert Kennedy untuk membantu menyelesaikan sengketa Irian Barat melalui jalan damai.

Pada tanggal 2 Maret 1962 Joseph Luns, Menteri luar Negeri Belanda, melakukan pembicaraan dengan Kennedy di Gedung Putih.¹⁸² Dalam kesempatan itu, Kennedy mendesak Luns agar memandang sengketa Irian Barat dalam konteks yang lebih luas yaitu dalam konteks Uni Soviet dan Cina yang sedang mendesak Blok Barat di Asia Pasifik. Di samping itu, Kennedy juga mengatakan kepada Luns bahwa Irian Barat tidak begitu penting untuk kepentingan Blok Barat. Dia juga menambahkan bahwa AS tidak terlalu yakin pada kekuatan Sukarno. Peluang Komunis (PKI) untuk mengambilalih pemerintahan semakin besar jika terjadi perang terbuka di Irian Barat. Kennedy memperingatkan akan terjadi malapetaka terhadap

¹⁸² McMullen. *op.cit.* hlm. 11

posisi dunia bebas di Asia. Hal ini juga membahayakan upaya AS membendung komunisme di Vietnam.

Pada prinsipnya, Kennedy sebenarnya meminta Belanda agar menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia. Belanda sebagai bagian dari Blok Barat diminta rela berkorban demi kepentingan yang lebih besar. Karena sebagai bagian Blok Barat, Belanda diminta jangan hanya melihat kepentingan nasionalnya, tetapi melihat kepentingan bersama masyarakat bebas di Asia pasifik yang terancam oleh komunisme khususnya dan perimbangan kekuatan dalam Perang Dingin pada umumnya.

Akhirnya, pada tanggal 12 Maret 1962 J.A. de Quay, PM Belanda, menyetujui proposal PBB dalam rangka pembicaraan tidak resmi atau rahasia di Middleburg. Selanjutnya, tanggal 14 Maret 1962 Subandrio, Menteri Luar Negeri RI menyusul menandatangani proposal perundingan tersebut.¹⁸³ Perundingan tidak resmi ini dibantu PBB, namun mediatornya adalah Ellsworth Bunker, warga negara AS. Belanda dan Indonesia siap menuju meja perundingan, namun dengan posisinya masing-masing dalam sengketa Irian Barat. Belanda dan Indonesia memiliki posisi yang sangat berbeda dalam memandang penyelesaian sengketa Irian Barat. Belanda memandang penyelesaian sengketa Irian Barat dalam kerangka pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri, sebaliknya Indonesia melihat penyelesaian sengketa Irian Barat dalam kerangka peralihan administrasi pemerintahan di Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia.

¹⁸³ McMullen, *op.cit.* hlm. 12

Diplomasi mediasi juga dipandang sebagai implementasi dari dukungan AS terhadap resolusi yang diajukan oleh negara-negara Afrika. Resolusi itu berisi seruan agar sengketa Irian Barat yang melibatkan Belanda dan Indonesia diselesaikan melalui jalur perundingan. Penyelesaian lewat perundingan dipandang lebih menguntungkan dari pada secara militer. Pilihan ini menguntungkan masyarakat internasional karena sejalan dengan semangat menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Di samping itu, penyelesaian secara negosiasi juga sejalan dengan kepentingan AS yang tidak menginginkan terjadinya perang atas sengketa Irian Barat. Oleh karena itu, AS bukan sekedar mendukung dalam bentuk suara, tetapi aktif mengambil langkah-langkah kongkret guna melakukan diplomasi mediasi.

C. Unsur Pemerintah, Kongres, Media Massa Merespon Kebijakan Aktif Mediasi

Wacana kebijakan aktif mediasi menimbulkan kubu pro dan kontra di lingkungan eksekutif. Kubu yang pro atau akomodatif adalah mereka yang mendukung kebijakan aktif dan diplomasi mediasi. Juru bicara kubu akomodatif adalah Howard P. Jones, Duta Besar AS di Jakarta. Kubu ini berpandangan cepat atau lambat Irian Barat akan jatuh juga ke tangan Indonesia.¹⁸⁴ Oleh karena itu, kelompok ini merekomendasi agar Pemerintah AS menyesuaikan dengan perkembangan ini. Pejabat-pejabat yang mendukung diplomasi mediasi ini berada di lingkungan Deputi urusan Pasifik Barat Daya dan Deputi urusan Timur Jauh, Departemen Luar Negeri. Mereka didukung oleh sejumlah pejabat di Pentagon dan penasehat sipilnya. Tokoh akomodatif di Pentagon adalah Brigjen. Edward Lansdale, dan Robert McNamara.

¹⁸⁴ Tribuana Said, *Indonesia Dalam Politik Global Amerika*, (Medan, PT. Waspada, 1984), hlm. 109

Tokoh akomodatif di Gedung Putih adalah Walt Rostow, Robert Komer, dan Robert Johnson.¹⁸⁵

Sedangkan, kubu garis keras adalah mereka yang menolak tuntutan Indonesia dalam sengketa Irian Barat—termasuk menolak kebijakan aktif dan diplomasi mediasi. Mereka adalah Dean Rusk, Menteri Luar Negeri, George Ball, Wakil Menteri Luar Negeri, Adlai Stevenson, Duta Besar AS untuk PBB, dan Harlan Cleveland, Pembantu Menteri Luar Negeri untuk urusan Organisasi Internasional. Mereka didukung oleh CIA.¹⁸⁶ Namun demikian, di dalam perkembangannya Dean Rusk berubah mendukung kebijakan aktif dan diplomasi mediasi yang dilakukan AS terhadap sengketa Irian Barat. Pejabat tinggi CIA mengalami perubahan signifikan menyusul kegagalan AS dalam mendukung operasi militernya di Kuba. Pada September 1961 Allen Dulles, Direktur CIA digantikan oleh John McCone.¹⁸⁷ Hal ini merupakan strategi untuk memperlemah kubu garis keras dan memperlancar terlaksananya diplomasi mediasi.

Kebijakan aktif mediasi juga mendapat penolakan dari beberapa anggota lembaga legislatif. Sebelum diplomasi mediasi dilaksanakan, Kennedy membicarakannya dengan William Fulbright, Ketua Komisi Urusan Luar Negeri Senat. Artinya, Kennedy sudah melakukan pendekatan kepada pihak yang tepat. Ketua Komisi Urusan Luar Negeri Senat diharapkan mampu mempengaruhi anggota komisinya khususnya dan anggota Kongres umumnya. Mereka diharapkan agar mendukung rencana Kennedy tersebut atau diplomasi mediasi. Setidaknya rencana itu

¹⁸⁵ Tribuana Said, *loc.cit*

¹⁸⁶ Tribuana Said, *Ibid.* hlm. 110

¹⁸⁷ Tribuana Said, *Ibid.* hlm. 111

tidak mendapat tantangan dari Kongres. Hal ini memang perlu dilakukan karena Senat memiliki otoritas memantau dan mengontrol pelaksanaan kebijakan luar negeri AS.

Namun demikian, pada tahun 1961 sebagian anggota Kongres tidak menyetujui dukungan AS kepada Indonesia soal Irian Barat. Misalnya, Senator Dodd menolak penguasaan Irian Barat oleh Indonesia karena dipandang berpotensi menjadi negara komunis. “ of all the governments in the non-Communist world, risks, perhaps, the greatest chance of falling to Communism before the decade is out.”¹⁸⁸ Selanjutnya, William S. Broomfield, anggota senior dari Partai Republik dan anggota *House Foreign Affairs Committee* menyebut Sukarno sebagai orang lalim, Hitler dari Asia, dan brandal internasional.¹⁸⁹ Julukan-julukan ini menggambarkan anggota Kongres dari Partai Republik tersebut membeci Sukarno.

Sikap anti Indonesia yang ditunjukkan sebagian anggota Kongres adalah warisan garis politik AS di era Eisenhower. Garis politik kurang bersahabat kepada Indonesia yang berkembang di era Eisenhower masih tersisa di masa Kennedy. Hal ini juga menggambarkan betapa sebagian anggota Kongres dari Partai Republik atau kaum Republikan sangat konservatif. Mereka tidak mudah menerima perubahan-perubahan kebijakan luar negeri AS. Mereka tidak mudah menyesuaikan diri kepada dinamika politik internasional. Sikap mereka relevan di masa Pemerintahan Eisenhower karena sejalan dengan sikap Pemerintah Eisenhower yang juga berasal dari Partai Republik. Jadi sikap Konservatif kepada Indonesia dimasa sebelumnya

¹⁸⁸ Jones, *Indonesia: The Possible Dreams*, (Singapore: Ayu Mas Pte.Ltd., 1977), him. 202

¹⁸⁹ Jones, *loc.cit*

sebagai dukungan Partai kepada Presidennya yang juga berasal dari partai Republik. Hal ini sebagai upaya mengawal garis politik Eisenhower.

Sikap konservatif anggota Kongres ini juga sebagai wujud sikap kritis kaum Republikan kepada Pemerintahan Kennedy yang berasal dari Partai Demokrat. Hal ini lazim dilakukan dalam kehidupan politik di Kongres AS. Kehidupan politik di Kongres AS menjunjung nilai-nilai demokrasi atau kebebasan berpendapat sesuai dengan aspirasi setiap individu dan kelompoknya. Nilai-nilai demokrasi ini memberi ruang yang sebesar-besarnya kepada perbedaan pendapat termasuknya di dalamnya sikap kritis tersebut. Walaupun AS menganut sistem pemerintahan presidensial, anggota Kongresnya dapat mengkritisi kebijakan pemerintahnya yang dipandang kurang tepat. Kebijakan pemerintah di AS bukan sesuatu yang steril dari kritikan dan komentar masyarakat maupun politisi yang tidak sejalan dengan garis kebijakan pemerintah tersebut. Kritikan-kritikan yang tajam bisa muncul walaupun AS tidak menganut sistem parlementer dan tidak mengenal kekuatan oposisi.

Sikap kritis anggota Kongres di atas juga dilatarbelakangi dimensi ideologi dan dimensi anti Sukarno. Secara ideologi, Indonesia dicurigai sebagai negara yang berpihak kepada komunisme. Di Indonesia kekuatan komunis sangat besar oleh karena itu anggota Kongres mengkhawatirkannya akan mendorong Indonesia kearah Blok komunis. Kekhawatiran anggota Kongres ini bisa dipahami karena memang demikian kehidupan politik di alam demokrasi yang normal. Akan tetapi, anggota Kongres kurang memperhitungkan struktur politik atau tatanan politik Indonesia pada saat itu.

Pada tahun 1961 Indonesia di bawah Demokrasi Terpimpin atau demokrasi yang tidak normal jadi kendali utama berada di tangan Sukarno. Partai politik bukan menjadi kekuatan utama yang dapat menekan Sukarno. Partai politik termasuk PKI menyesuaikan diri kepada kebijakan Sukarno. Di samping itu, tatanan Demokrasi Terpimpin memberi peran politik kepada militer sehingga dapat membayangi tarikan politik kekuatan komunis. Dengan demikian, kekuatan komunis tidak leluasa melakukan kiprah politiknya karena harus memperhitungkan eksistensi militer yang secara politik bertentangan. Jadi, kekhawatiran ini tidak perlu berlebihan jika mereka memahami dinamika politik di Indonesia.

Jika merujuk pada logika politik Bung Hatta, sikap AS memusuhi Indonesia adalah tidak konsisten dengan *containment policy*. AS berusaha membendung perluasan komunis dengan cara mendirikan berbagai aliansi, seperti : NATO, SEATO, dan ANZUS. Akan tetapi, sikap AS kepada Indonesia yang tidak bersahabat atau netral dalam sengketa Irian Barat membuat Indonesia mendekati diri kepada Blok komunis—Uni Soviet dan Cina. AS memusuhi Indonesia karena curiga kepada perluasan pengaruh komunis, tetapi sikap ini justru memberi peluang kepada bertambah luasnya komunis di Indonesia. Dengan demikian, sikap AS tersebut telah merugikan kepentingannya sendiri dalam konteks pembendungan komunis atau *containment policy*, sebaliknya AS justru menguntungkan kekuatan komunis dalam hal ini Uni Soviet dan Cina. Karena tanpa diundang, Indonesia datang ke Uni Soviet dan Cina untuk mencari dukungan dan perlindungan guna menghadapi sengketa Irian Barat dan tekanan AS.

Sikap negatif anggota Kongres kepada Indonesia juga disebabkan faktor Sukarno. Karena sangat membenci Sukarno, anggota Kongres memberi predikat buruk kepada Sukarno. Anggota Kongres membenci disebabkan sikap Sukarno yang sering menyerang Blok Barat atau AS. Namun demikian, mereka juga harus bersikap terbuka terhadap kritik atau evaluasi. Sukarno sering menyerang AS atau Blok Barat karena keduanya sering mendukung posisi Belanda di Irian Barat. Bagi Sukarno, siapapun yang mendukung Belanda dalam sengketa Irian Barat adalah lawan bangsa Indonesia, sebaliknya siapapun yang mendukung Indonesia dalam sengketa Irian Barat adalah kawan. Sukarno bersikap pragmatis demi perjuangan Irian Barat. Oleh karena itu, anggota Kongres seharusnya juga menyadari bahwa sikap Sukarno menyerang Blok Barat atau AS bukan tanpa alasan. Sukarno bersikap demikian akibat kebijakan Blok Barat atau AS yang merugikan kepentingan Indonesia khususnya dimasa Eisenhower.

Walaupun sebagian anggota Kongres bersikap negatif kepada Sukarno, Presiden Kennedy tetap bersikap positif dan bersahabat dengan Sukarno. Kennedy dan Kongres berbeda pendapat soal Indonesia. Sikap Kongres di atas sebagai kontrol terhadap Pemerintah. Mekanisme pengawasan politik adalah implemetensi dari prinsip *checks and balances* yang memang dijamin oleh undang-undang. Dengan dilaksanakannya *cheks and balances*, Pemerintah Kennedy melaksanakan kebijakan yang berhubungan dengan Indonesia lebih berhati-hati. Namun demikian, Pemerintah Presiden Kennedy tidak kehilangan semangat untuk mengembangkan kerja sama dengan Indonesia. Semangat untuk mengembangkan kerja sama dengan Indonesia masih menjadi "api" yang hidup dalam Pemerintahan Kennedy. Rupanya

“api” ini memberi keyakinan dan pencerahan bahwa pengembangan kerja sama AS dengan Indonesia dengan segala konsekuensi merupakan sesuatu yang penting.

Akibat semangat kerja sama tersebut, pada tahun 1962 Kennedy menetapkan program bantuan kepada Indonesia yang dikenal dengan sebutan *Civic Mission*. Bahkan, AS menganjurkan dibentuk MILTAG (Military Training Advisory Group atau Kelompok Penasehat Latihan Militer di Jakarta. Hal ini untuk membantu pelaksanaan *Civic Mission* SESKOAD. *Civic Mission* adalah program yang berhubungan proyek-proyek sipil, seperti : perbaikan saluran air, pembuatan jembatan, jalan, dan lahan persawahan.¹⁹⁰

Di lain pihak, Harian *New York Times* pada 1 Desember 1961 menggambarkan dua klaim atas Irian Barat, namun semangatnya lebih berpihak kepada Belanda.

Netherlands New Guinea has long been administered by the Dutch as part of the Netherlands East Indies. It was not included in territory of Indonesia Republic, which was formed after World War II. This caused friction between Indonesia, which claims the area for geographic reasons, and the Netherlands, which holds that the population of Netherlands New Guinea has no ties with the Malay population of Indonesia.¹⁹¹

Pandangan ini menggambarkan bahwa Belanda lebih berhak dibanding Indonesia atas Irian Barat. Hal ini berkaitan dengan penilaian bahwa Belanda telah lama berkuasa di Irian Barat. Sedangkan, Indonesia dalam pemahamannya adalah

¹⁹⁰ Peter Dale Scott, *Peran CIA dalam Penggulingan Sukarno*, Trans. Darma, (Yogyakarta: MedPress, 1985) hlm. 43 Tahun 1964 Dean Rusk, Menteri Luar Negeri AS, menyatakan bahwa arti utama MILTAG adalah sebagai mitra anti komunis yang berada di lingkungan AD. Dengan demikian, bantuan nyata bagi rakyat Indonesia juga memiliki latar belakang kepentingan nasional AS yang nyata pula. AS memiliki kepentingan mengimbangi pengaruh komunis di Indonesia.

¹⁹¹ Arsip Departemen Luar Negeri 1961, hlm. 51

negara yang terbentuk setelah Perang Dunia II yang wilayahnya tidak termasuk Irian Barat. Keduanya terlibat tumpang tindih klaim atas Irian Barat. Indonesia berpijak argumentasi geografi. Belanda berpijak pada argumentasi perbedaan etnik bahwa penduduk Irian Barat tidak mempunyai hubungan dengan etnik Melayu di Indonesia.

Penilaian di atas kurang bisa diterima oleh pihak Indonesia. Penilaian bahwa penguasaan lama atas Irian Barat dijadikan pertimbangan adalah pengakuan terhadap keberadaan kolonialisme. Kolonialisme seharusnya dihapuskan karena tidak sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan, namun dalam opini di atas ingin dipertahankan. Pandangan di atas tidak konsisten dengan nilai-nilai universal soal kemanusiaan dan nilai-nilai Amerika yang salah satu menegakan hak-hak atas persamaan dan kebebasan.

Selanjutnya, *New York Times* pada 1 Desember 1961 memberitakan sesuatu yang berimbang soal Irian Barat. Di satu pihak, posisi Belanda di PBB berpijak pada isu hak menentukan nasib sendiri mendapat dukungan banyak negara. Di lain pihak, media massa ini juga memberitakan AS tidak menghadiri undangan Belanda dalam peresmian *the Netherland New Guinea Council*.¹⁹² Sikap AS ini secara implisit bisa ditafsirkan mulai mendekat kepada Indonesia dan meninggalkan Belanda dalam sengketa Irian Barat.

The Dutch position, as outlined here today, was based on the decision of the United States other western powers and seventeen members of the Asia-Africa group in the United Nations to support the right of the West Papuan People to determine their own future.

Last April the United States was viewed as having snubbed the Dutch by its failure to send a representative to the inauguration of the

¹⁹² Arsip Departemen Luar Negeri tahun 1961, hlm. 52

Netherland New Guinea Council, the first step by West Papuan toward self-rule.¹⁹³

Sikap media massa atas sengketa Irian Barat sebagai wujud kesadaran objektivitas pemberitaan. Kesadaran objektivitas sebagai refleksi pandangan masyarakat. Refleksi masyarakat AS juga ditampilkan dalam pandangan yang objektif atas sengketa Irian Barat. Pandangan objektif ini berpijak pada pembaca yang beragam sehingga sikapnya terhadap sengketa Irian Barat juga beragam yaitu ada yang bersimpati dan ada juga yang anti terhadap perjuangan Indonesia.

Jika merujuk pada pandangan di atas, persoalannya adalah mana yang harus dikorbankan Belanda atau Indonesia. Jika mengorbankan Belanda, ini artinya Irian Barat diberikan kepada Indonesia. Jawa dapat dipertahankan dari ancaman komunis yang lebih luas. Indonesia tidak menjadi kekuatan komunis. Belanda memang kecewa karena posisinya dalam sengketa Irian Barat dikorbankan, namun tidak sampai menjadi musuh AS. Belanda tidak mungkin membelot untuk bergabung dengan Blok komunis. Pilihan ini tidak berpengaruh kepada posisi AS dalam Perang Dingin. Jika mengorbankan Indonesia, Irian Barat diberikan kepada Belanda atau mendukung *status quo*. Akibatnya, AS kehilangan Indonesia yang berpotensi menjadi kekuatan politik dan ekonomi di Asia Tenggara karena jatuh ke dalam pengaruh komunis. Bahkan, negara ini berpotensi menjadi musuh AS. Hal ini menguntungkan kekuatan komunis, sebaliknya merugikan posisi AS dalam Perang Dingin.

¹⁹³ Arsip Departemen Luar Negeri, *loc.cit*

D. Robert Kennedy ke Jakarta Menyiapkan perundingan Sengketa Irian Barat

Strategi perundingan ini menyangkut beberapa aspek yaitu; pemilihan lokasi perundingan, pihak yang diundang, dan sifat perundingan (terbuka atau tertutup).¹⁹⁴

Biasanya perundingan dilaksanakan di tempat netral atau di luar negara yang terlibat konflik. Perundingan bisa juga dilakukan di negara yang berkonflik secara bergantian. Perundingan Belanda-Indonesia tahun 1950-an dilakukan secara bergantian di antara kedua negara, namun tidak membawa hasil seperti yang diinginkan. Di samping itu, pilihan lokasi perundingan dipengaruhi oleh tingkat ketegangan konflik. Jika tingkat ketegangannya tinggi, lokasi perundingan dipilih di negara ketiga atau negara netral. Seandainya tingkat ketegangannya rendah, lokasi perundingan bisa dilakukan di negara yang berkonflik secara bergantian.

12 Februari Robert Kennedy ke Jakarta untuk menyiapkan strategi perundingan. Dia berharap diplomasinya membawa hasil nyata bagi penyelesaian sengketa Irian Barat. Reputasinya dipertaruhkan di hadapan masyarakat internasional. Jika berhasil menyelesaikan sengketa ini, kredibilitas AS sebagai negara adidaya semakin tinggi. Seandainya gagal menyelesaikan sengketa itu, kredibilitas AS menurun di hadapan masyarakat internasional. AS dinilai tidak memiliki kemampuan menyelesaikan sengketa itu. Jika AS gagal mengatasi sengketa ini, Blok komunis menjadikannya sebagai isu politik. Blok komunis itu akan menyuarakan AS sebagai negara yang kepemimpinannya lemah karena gagal menyelesaikan persoalan internasional.

¹⁹⁴ RP. Barston, *lo.cit*

Ketika berkunjung ke Indonesia pada 12 Februari 1962., Robert Kennedy mendiskusikan strategi negosiasi dengan Sukarno. Strategi negosiasi di sepakati oleh pihak-pihak yang terkait. Belanda dan Indonesia menyepakati perundingan tidak resmi berlokasi di kota Middleburg, Virginia, dan bersifat tertutup. Di samping itu, kedua negara sepakat perundingan dipimpin oleh Ellsworth Bunker, diplomat senior AS.

Kota Middleburg, Virginia, AS dipilih sebagai tempat perundingan sengketa Irian Barat antara Belanda dan Indonesia. Pemilihan lokasi ini terkait dengan faktor inisiator perundingan. AS sebagai pihak yang memiliki inisiatif merundingkan sengketa Irian Barat. Dalam rangka menghormati inisiator, AS disepakati sebagai tempat perundingan. Hal ini merupakan sesuatu yang lazim di dalam diplomasi. Hal ini justru kurang lazim jika AS tidak menawarkan dirinya sebagai tuan rumah. Eksistensi negara tuan rumah meningkat reputasinya di dalam politik internasional seandainya berhasil menyelesaikan suatu masalah.

Di samping itu, pemilihan lokasi ini dipengaruhi oleh faktor kepercayaan. Belanda dan Indonesia mempercayai AS sebagai negara yang dapat menyelesaikan sengketa Irian Barat secara adil. Belanda memandang AS merupakan sekutu Belanda. AS dan Belanda tergabung dalam NATO dan sekutu dalam Perang Dunia II. Sedangkan, Indonesia percaya bawah Kennedy memiliki kepedulian terhadap penegakan nilai-nilai kebebasan di seluruh dunia-termasuk di Indonesia. Lebih lagi, pemilihan lokasi perundingan ini tidak terlepas dari faktor pengaruh AS. Dalam hal ini, AS sebagai negara adidaya memiliki pengaruh baik kepada Belanda maupun Indonesia sehingga dipilih Middleburg sebagai lokasi perundingan. Pelaksanaan

perundingan di AS memudahkan negara ini dalam melakukan perannya sebagai mediator.

Perundingan soal Irian Barat di Middleburg bersifat tertutup atau rahasia¹⁹⁵ tidak terlepas dari pertimbangan politik. AS dan Indonesia memperhitungkan pihak Uni Soviet yang tidak mendukung perundingan Irian Barat. Langkah-langkah diplomasi menenggang ketidaksetujuan tersebut dengan cara diplomasi rahasia. Hal ini dilakukan untuk menghindari kesan bahwa Uni Soviet telah dikalahkan oleh AS dalam persaingan pengaruh di Indonesia. Indonesia mengikuti saran AS supaya penyelesaian sengketa Irian Barat melalui perundingan. Akan tetapi, Indonesia juga siap berperang untuk memperjuangkan Irian Barat sesuai saran Uni Soviet. Jika perundingan mengalami jalan buntu, Indonesia kemungkinan besar menggunakan jalur militer. Jadi, Sukarno memiliki dua "senjata" yaitu senjata politik dan senjata militer.

Di samping itu, perundingan yang bersifat rahasia ini dipilih untuk menjaga wibawa AS. Hal ini mengingat perundingan ini belum tentu berhasil menyelesaikan sengketa Irian Barat. Jika perundingan ini mengalami jalan buntu, AS tidak terlalu jatuh kredibilitasnya di hadapan masyarakat internasional. Perundingan dilakukan tertutup juga untuk menghindari publikasi besar-besaran. Pemberitaan yang berlebihan tentang penyelesaian Irian Barat dikhawatirkan akan menghambat proses perundingan tersebut. Hal ini juga dapat dimanipulasi oleh pihak-pihak tertentu untuk menggagalkan perundingan.

¹⁹⁵ Subandrio, *op.cit.* hlm. 55.

Moderator memiliki posisi strategis dalam perundingan penyelesaian sengketa Irian Barat. AS dan U Thant bekerja sama dalam menyiapkan perundingan- termasuk menyiapkan moderator. Departemen Luar Negeri AS mengajukan sejumlah nama untuk menjadi calon moderator, sebagai berikut: Ellsworth Bunker, Frederick Boland, Ernest Gross, Eugene R. Black, Wlat W. Rostow, John J. McCloy, dan Hamilton Fish Armstrong.¹⁹⁶ Seandainya terpilih menjadi moderator, mereka akan memikul tugas berat karena Belanda dan Indonesia sama-sama bersikap keras.

Bunker dipilih oleh Sukarno sebagai moderator perundingan Irian Barat. Sebelum menjatuhkan pilihan, Sukarno melakukan konsultasi dengan Howard Jones.¹⁹⁷ Langkah Sukarno ini patut mendapat pujian. Dia melakukan langkah yang benar dan cerdas. Sukarno menyatakan dia menginginkan seorang moderator yang memahami probematik negara berkembang dan memahami posisi Indonesia. Sukarno terkesan oleh pengalaman Bunker karena memiliki pendekatan simpatik kepada masyarakat Asia dan soal dekolonisasi. Jones menjamin Bunker dapat menjadi seorang moderator yang tidak berpihak dan adil dalam menyelesaikan sengketa Irian Barat.

Setelah dibicarakan dengan pihak Belanda, Bunker terpilih sebagai moderator yang mewakili pelaksana tugas Sekjen PBB dalam perundingan Irian Barat. Hal yang perlu digarisbawahi, Bunker tidak mewakili Pemerintah AS, tetapi sebagai warga pribadi atau warga AS yang membantu Sekjen PBB.¹⁹⁸ Hal ini untuk mempertimbangkan semua pihak dan meminimalisir peran terang-terangan AS

¹⁹⁶ McMullen, *op.cit.* hlm. 12

¹⁹⁷ *loc.cit*

¹⁹⁸ McMullen, *Ibid.* hlm.13

dalam proses perundingan. Hal ini perlu dipertegas agar Bunker bisa diterima oleh berbagai pihak dan perundingan berjalan sesuai rencana.

Namun demikian, harapan di atas tidak sepenuhnya bisa terpenuhi. AS bagaimana juga mempunyai andil dalam proses negosiasi sengketa Irian Barat. Karena memiliki andil, AS sedikit atau banyak memiliki kepentingan yang diperjuangkan. Hanya kepentingan AS mungkin tidak secara eksplisit diperlihatkan karena hal ini akan menimbulkan reaksi negatif dari masyarakat internasional khususnya lawan politiknya.



BAB V

PROSES PERUNDINGAN SENGKETA IRIAN BARAT DI MIDDLEBURG

A. Perundingan Pendahuluan di Middleburg

Pada tanggal 18 Maret 1962 Subandrio menugaskan Adam Malik memimpin delegasi Indonesia ke perundingan Irian Barat di Middleburg. Subandrio menugaskan Adam Malik, Duta Besar RI untuk Uni Soviet karena memperhitungkan dampak perundingan kepada hubungan Indonesia-Uni Soviet.¹⁹⁹ Di samping itu, Uni Soviet supaya tidak merasa ditinggalkan oleh Indonesia. Dalam perundingan ini, delegasi Indonesia terdiri Adam Malik, Sudjarwo Tjondronegoro, Zairin Zain, dan Surjono Surjotjondro, sedangkan delegasi Belanda terdiri dari Jan H. Van Roijen, CWA. Schuurman, LR Huydecor Van Nichetevecht, dan Van Oldenburg.²⁰⁰

Huntland Estate, Middleburg, Virginia adalah tempat dilaksanakan perundingan pendahuluan Belanda dan Indonesia soal Irian Barat tanggal 20-22 Maret 1962. Tempat yang luas, tenang, dan jauh dari pemberitaan media massa. Pendeknya, tempat yang kondusif untuk memecahkan sengketa Irian Barat.²⁰¹ Tempat ini memungkinkannya lahirnya inspirasi bagi penyelesaian sengketa Irian Barat sehingga lebih berpeluang untuk tercapainya perdamaian dalam soal Irian Barat. Di samping itu, pemilihan tempat yang terisolir ini sesuai dengan sifatnya sebagai perundingan rahasia jadi tidak diketahui oleh publik dengan demikian para

¹⁹⁹ Subandrio, op.cit.hlm.

²⁰⁰ Ester Yambeyapdi, *Papua Barat Dalam Perundingan*, Jurnal Sejarah: Pemikiran , Rekontruksi, Persepsi, Vol. 6. No.1, Agustus 2004, Penerbit: Yaysan Masyarakat Sejarah Indonesia

²⁰¹ McMullen, *Ibid*. hlm. 15

anggota delegasi tidak terganggu oleh pihak-pihak yang dapat memberi interpretasi salah terhadap proses perundingan.

Tujuan dilakukan perundingan pendahuluan ini adalah untuk menyiapkan agenda perundingan resmi yang akan diselenggarakan di New York di bawah naungan Sekjen PBB. AS berharap perundingan pendahuluan ini bisa menyelesaikan isu-isu fundamental dan rancangan perjanjian damai Irian Barat.²⁰² Persoalan-persoalan mendasar didiskusikan di Middleburg secara tidak resmi dan dipimpin oleh Bunker. Sedangkan, persoalan bersifat teknis dibahas secara resmi di New York dan dipimpin langsung oleh U Thant.

Pada pembukaan perundingan 20 Maret 1962, Bunker memperkenalkan diri sebagai moderator di dalam perundingan yang akan dilaksanakan. Dia mewakili Sekjen PBB yang artinya juga mewakili masyarakat internasional. Dalam perundingan ini, dia akan menjalankan fungsinya secara pasif saja dan meminta kedua delegasi yang aktif bertukar pikiran secara tidak resmi atau santai. Hal ini dilakukan untuk menghindari situasi perundingan yang tegang dan perdebatan yang panas. Situasi tegang dan perdebatan yang panas tidak menguntungkan perundingan, sebaliknya akan mendorong kepada kemacetan atau jalan buntu.

J. Herman Van Roijen, pimpinan delegasi Belanda mendapat giliran membuka pembicaraan dengan sambutan positif. Dia menilai adanya saling pengertian antara kedua negara yaitu Belanda dan Indonesia. Lebih lanjutnya, dia memberi contoh hal ini bisa dilihat dari adanya kesepakatan diantara kedua negara tentang usulan

²⁰² McMullen, *loc. cit*

penyerahan Irian Barat yang dilaksanakan melalui pemerintahan sementara.²⁰³ Itu yang menjadi butir utama dari pandangan Belanda tentang negosiasi di Middleburg.

Selanjutnya, giliran Adam Malik ketua delegasi Indonesia menyampaikan pandangannya. Untuk menghindari kesalahan pengertian, dia segera merespon sambutan Van Roijen soal pemerintahan sementara. Dia sepakat terhadap soal pemerintahan sementara. Namun demikian, tahapannya pemerintahan sementara Belanda dan Indonesia dalam arti mengalihkan Irian Barat. Ini sama artinya proses transisi berjalan langsung dari Belanda kepada Indonesia. Adam Malik berpegang pada tugas tugas yang diembannya. Adam Malik tidak memiliki kewenangan yang luas dan hanya memperoleh tugas menyatukan Irian Barat dengan Indonesia. Jadi, dia memahami pemerintaha sementara hanya dalam konteks penyerahan kedaulatan.

Hal ini tentu saja diberi komentar balik, Belanda memiliki pandangan berbeda soal pemerintahan sementara di Irian Barat. Belanda tidak setuju dengan penyerahan langsung Irian Barat kepada Indonesia. Dia mengemukakan tiga alasan 1). Belanda memiliki komitmen kepada rakyat Irian Barat soal hak menentukan nasib sendiri. 2). Rakyat Irian Barat menolak pengalihan Irian Barat kepada Indonesia. 3). Pengalihan langsung Irian Barat kepada Indoneia akan menimbulkan kekacauan.²⁰⁴

Sikap Belanda bersandar pada argumentasi isu hak azasi manusia khususnya hak menentukan nasib sendiri. Belanda merujuk pada resolusi PBB No. 1514 yang mengatur soal hak menentukan nasib sendiri. Sikap Belanda terkait dengan sikapnya yang berpijak pada hak menentukan nasib sendiri ini secara eksplisit terdapat dalam

²⁰³ McMullen *Ibid*, hlm. 16

²⁰⁴ McMullen *loc.cit*

the Luns Plan yang disampaikan pada tanggal 9 Oktober 1961 di dalam Sidang Umum PBB.

Dengan demikian, harapan Indonesia supaya penyerahan Irian Barat dilaksanakan secara langsung menjadi terganjal oleh sikap Belanda tersebut. Penyerahan langsung ditolak dengan tegas oleh Belanda. Sebaliknya, Belanda menginginkan penyerahan Irian Barat secara tidak langsung. Penyerahan ini melalui pihak ketiga yang menjembatani antara Belanda dan Indonesia. Pihak ketiga ini yang dimaknai sebagai pemerintahan sementara yang diperankan oleh PBB.

Pada hari kedua perundingan, 21 Maret 1962 pihak Adam Malik memberi penafsiran terhadap pandangan Van Roijen. Jika pandangan van Roijen benar, Belanda bersedia mengalihkan Irian Barat kepada Indonesia dengan catatan:

1. Ada jaminan pengawalan atas penentuan hak menentukan nasib sendiri di Irian Barat
2. Disusun pemerintahan sementara untuk menghindari kekosongan kekuasaan di Irian Barat.²⁰⁵

Jadi, perundingan Belanda dan Indonesia baru bisa mencapai dua butir kesepakatan di atas.. Kesepakatan ini bersifat umum dan memungkinkan beragam penafsiran. Namun demikian, kesepakatan ini merupakan langkah maju dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Hal ini merupakan suatu terobosan baru dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Sejarah diplomasi penyelesaian sengketa Irian Barat belum pernah mencapai kesepakatan antara Belanda dan Indonesia soal substansi persoalan. Dengan demikian, pencapaian kesepakatan awal ini merupakan

²⁰⁵ McMullen *Ibid* hlm. 19

suatu prestasi yang memiliki arti penting bagi prospek penyelesaian sengketa Irian Barat.

Adam Malik berpandangan kedua belah pihak yaitu Belanda dan Indonesia sedang menuju kepada titik temu. Adam Malik menyatakan sikapnya, Indonesia menerima posisi Belanda yaitu konsep pengalihan Irian Barat tidak secara langsung. Namun demikian, pihak Belanda juga harus menerima posisi Indonesia yaitu kesepakatan pengalihan secara tidak langsung ini dijadikan agenda untuk perundingan formal. Lebih jauh, Adam Malik mengharapkan detail dari proses penyerahan kekuasaan ini harus didiskusikan dalam perundingan resmi.²⁰⁶

Adam Malik segera menangkap gagasan penyerahan kekuasaan secara tidak langsung ini atau pemerintahan sementara. Dia meminta hal ini dijadikan materi bahasan dan dirinci lebih jauh dalam negosiasi resmi. Adam Malik memandang hal penting untuk disepakati walaupun penyerahan ini bersifat tidak langsung. Dia melihat hal ini sebagai langkah awal menuju penyatuan Irian Barat. Meskipun begitu, langkah awal ini atau kesepakatan atas pemerintahan sementara ini diwaspadai oleh Indonesia dalam perundingan-perundingan selanjutnya.

Van Roijen segera memberi klarifikasi tentang posisi Belanda soal penyerahan Irian Barat. Hal ini dilakukan untuk menghindari kesalahpahaman antara Belanda dan Indonesia. Dia menyatakan, Belanda tidak akan menyerahkan kedaulatan Irian Barat kepada Indonesia seandainya rakyat disana menolak. Namun demikian, Belanda tidak menghalangi jika memang rakyat Irian Barat ingin

²⁰⁶ McMullen, *loc. cit.*

bergabung dengan Indonesia.²⁰⁷ Dalam konsep ini, penyerahan kekuasaan ini harus diuji terlebih dahulu oleh pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri di Irian Barat. Hasilnya belum tentu Irian Barat diserahkan oleh Belanda kepada Indonesia. Jadi, perjalanan menyatukan Irian Barat masih panjang.

Karena melihat gejala yang kurang menguntungkan, Sudjarwo merespon pandangan Roijen di atas dengan mengkritik proses penyerahan kedaulatan dalam KMB tahun 1949. Sudjarwo mengatakan, Belanda seharusnya sudah menyelesaikan penyerahan kedaulatan Indonesia tahun 1949 secara menyeluruh, tetapi Belanda malah menahan penyerahan Irian Barat dengan alasan-alasan tertentu.²⁰⁸ Sudjarwo mengkhawatirkan Belanda memiliki agenda-agenda tertentu yang sudah disiapkan sejak KMB. Oleh karena itu, Sudjarwo mengusulkan agar pelaksanaan hak menentukan sendiri dibicarakan dikemudian hari. Artinya, pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri dilakukan setelah penyerahan kekuasaan Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia dilaksanakan. Dia menjamin, masyarakat Irian Barat akan melaksanakan hak menentukan nasib sendiri.²⁰⁹ Dengan demikian, Sudjarwo mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan terburuk yang bisa terjadi dalam perjuangan Irian Barat.

²⁰⁷ McMullen, *Ibid* hlm. 20

²⁰⁸ Pasal 2 Perjanjian KMB tahun 1949 mengatur soal status politik Irian Barat dengan ayat-ayatnya sebagai berikut: a. Belanda dan Indonesia belum sepakat, b. waktu yang perundingan berakhir, c. Soal Irian Barat terdapat faktor-faktor penting, d. waktu untuk penyelidikan soal Irian Barat terlalu singkat, e. Uni-Indonesia-Belanda menghadapi tugas berat, f. Belanda-Indonesia akan menyelesaikannya dengan semangat persahabatan maka keresidenan Irian Barat posisi politiknya *status quo*. Status politik Irian Barat akan dirundingkan setahun setelah KMB. Informasi lebih lengkap pada buku *Dua Puluh Lima Tahun Departemen Luar Negeri 1945-1970*, (Jakarta: Deparlu, 1971). hlm. 87

²⁰⁹ McMullen, *op.cit.* hlm. 20

Sudjarwo juga mengatakan sejak awal kedua delegasi memiliki perspektif yang berbeda terhadap sengketa Irian Barat. Indonesia berangkat dari perspektif kolonialisme, sedangkan Belanda berangkat dari perspektif hak menentukan nasib sendiri.²¹⁰ Perbedaan perspektif disampaikan oleh Sudjarwo walaupun mungkin menimbulkan rasa tidak nyaman di pihak Belanda. Belanda diposisikan sebagai kekuatan kolonial. Padahal, opini masyarakat internasional pasca Perang Dunia II adalah menentang kolonialisme.²¹¹

Hal ini direspon balik oleh Roijen. Dia menjawab pernyataan Sudjarwo dengan mengutip catatan kaki Perjanjian KMB tahun 1949, “ Mengenai kewarganegaraan penduduk Irian Barat, bila kedaulatan daerah ini tidak diserahkan kepada Negara Indonesia Serikat maka dalam ketentuan-ketentuan di atas tidak ada keputusan apapun.”²¹² Argumentasi ini bisa digunakan dari segi yuridis formal jika KMB masih disepakati. Belanda merasa punya pijakan hukum dalam bentuk catatan kaki tersebut, namun Van Roijen lupa KMB 1949 sudah dibatalkan oleh Indonesia pada tahun 1956. Jadi, Belanda menggunakan catatan kaki itu sebagai argumentasi sudah tidak relevan.

Hal ini memperkuat dugaan Sudjarwo, Belanda sudah merencanakan kebijakan *status quo* sejak lama karena sejalan dengan perspektif kolonialisme. Catatan kaki itu implisit mengarahkan Irian Barat kepada *status quo*. Catatan kaki itu menyatakan seandainya Belanda tidak menyerahkan Irian Barat kepada RIS, penduduk Irian Barat tidak terikat oleh kekuatan politik, hukum, atau bebas

²¹⁰ McMullen, *loc.cit*

²¹¹ T.B. Simatupang, *op.cit.* hlm. 13

²¹² Subandrio, *Ibid.* hlm 56

menentukan sikapnya. Jadi, Belanda sudah mengantisipasi klaim Indonesia dengan membuat catatan kaki di dalam kesepakatan KMB 1949.

Kedua delegasi memiliki penafsiran berbeda atas makna pemerintahan sementara. Bagi Belanda, pemerintahan sementara adalah “jembatan” menuju penentuan nasib sendiri rakyat Irian Barat. Oleh karena itu, Belanda mengusulkan pemerintahan sementara bertugas sampai rakyat Irian Barat mampu menentukan nasibnya sendiri untuk merdeka atau bergabung dengan Indonesia. Di balik ini, Belanda berpeluang membina masyarakat Irian Barat supaya berpihak kepada Belanda dan anti Indonesia. Dalam hal ini, Belanda menggunakan tiga cara: *Pertama*, mengalihkan orientasi kepada wilayah Pasifik, meskipun Belanda sebelumnya memperkuat orientasinya kepada Nusantara yang menjadi daerah jajahannya. *Kedua*, berusaha mendekatkan Irian Barat dengan Papua New Guinea supaya keduanya dapat digabung menjadi satu negara. *Ketiga*, merencanakan suatu negara Papua setelah melalui proses pemerintahan sendiri dalam waktu yang cukup lama. Dengan demikian, pengaruh Belanda akan kuat terhadap orientasi politik penduduk Irian Barat.²¹³

Seandainya gagasan Belanda ini disepakati, peluang Indonesia memperjuangkan penyerahan Irian Barat menjadi semakin sulit. Setelah mendapat pembinaan Belanda, masyarakat Irian Barat akan lebih berpihak kepada politik Belanda atau lebih memilih merdeka. Konsekuensinya, Belanda tetap dapat melaksanakan kontrolnya di Irian Barat melalui negara Papua Merdeka yang

²¹³Decki Natalia Pigay, *Evolusi Nasionalisme dan Sejarah konflik Politik di Papua*, (Jakarta: PT. Sinar Harapan, 2000), hlm. 254.

diperjuangkan oleh Belanda. Dengan demikian, Belanda lebih diuntungkan oleh kondisi di atas atau konsep pemerintahan sementara yang diusulkan oleh Belanda.

Sedangkan, Indonesia memaknai pemerintahan sementara sebagai “jembatan” penyerahan kekuasaan dari Belanda kepada Indonesia. Jadi, waktu bertugasnya relatif singkat. Walaupun Indonesia menjamin rakyat Irian Barat akan diberi kesempatan untuk melakukan penentuan nasib sendiri, tetapi Belanda mencurigai pelaksanaan penentuan sendiri ini akan berjalan sesuai dengan kepentingan Indonesia. Jika usul Indonesia disetujui, Belanda beranggapan peluangnya menjadi tipis untuk mempertahankan pengaruhnya di Irian Barat, sebaliknya Indonesia yang lebih berpeluang menguasai Irian Barat.

Karena masing-masing pihak mempertahankan posisinya, perundingan Middleburg menjadi macet. Kemacetan perundingan dikhawatirkan oleh banyak pihak akan mendorong penggunaan militer-khususnya oleh Indonesia. Sehubungan dengan hal itu, peran Bunker sebagai moderator sangat menentukan nasib perundingan. Jadi, eksistensi Bunker memiliki posisi “kunci” atas kelangsungan perundingan.

Sebelum perundingan ditutup, Bunker melakukan pendekatan baik kepada Belanda maupun Indonesia. Hal ini dilakukan supaya Indonesia tidak menggunakan kekuatan militernya. Seandainya perundingan macet, Indonesia melakukan penyelesaian sengketa Irian Barat melalui cara-cara militer. Hal ini sesuatu yang dihindari oleh AS dan PBB.

Supaya perundingan tidak terhenti, Bunker pada pertemuan pagi hari tanggal 22 maret 1962 menyimpulkan posisi masing-masing. Hal ini sebagai bukti

perundingan membawa hasil walaupun masih jauh untuk menuju kepada kesepakatan damai. Posisi-posisi ini sebagai dasar pada putaran perundingan selanjutnya Posisi-posisi itu, sebagai berikut: 1). Belanda meninggalkan Irian Barat seandainya dilaksanakan hak penentuan nasib sendiri di wilayah tersebut. 2). Sedangkan, Indonesia mengharapkan kontrol atas wilayah yang dipersengketakan itu dan akan melaksanakan apa yang diinginkan Belanda atau hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat.²¹⁴

B. Upaya Ellsworth Bunker Mengamankan Perundingan

Tiga hari setelah perundingan atau tanggal 25 Maret 1962 Indonesia menyatakan akan menarik diri dari perundingan soal Irian Barat. Pihak Indonesia menyatakan pintu perundingan tertutup kecuali jika Belanda bersedia merubah posisinya.. Beberapa hari kemudian, Sukarno menyatakan Indonesia menunggu kesediaan Belanda untuk memasuki perundingan resmi soal penyerahan Irian Barat.²¹⁵ Pemerintah Indonesia tidak puas dengan hasil perundingan di Middleburg. Hasil perundingan di Middleburg tidak memberi jaminan soal penyerahan Irian Barat kepada Indonesia. Belanda masih mengulur-ulur harapan Indonesia untuk menuju penyerahan Irian Barat. Bahkan, Belanda masih gigih memperjuangkan hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat ketimbang menyerahkan kedaulatan Irian Barat kepada Indonesia. Hal ini artinya ancaman perang terbuka semakin besar.

²¹⁴ McMullen, *op. cit*, hlm. 24

²¹⁵ McMullen, *Ibid.* hlm. 28

Pada 27 Maret 1962 Bunker mengirim telegram atas nama pribadi kepada Sukarno. Isi telegram ini menyesalkan pernyataan Indonesia tidak bersedia mengirim delegasinya kembali ke Middleburg. Bunker mengatakan bahwa kelanjutan perundingan di Middleburg penting bagi Belanda, Indonesia, dan stabilitas serta keamanan dunia.²¹⁶ Bunker mencoba meyakinkan Sukarno agar Indonesia kembali melanjutkan perundingan dengan Belanda soal penyelesaian sengketa Irian Barat. Bunker mencoba meredakan keadaan agar perang terbuka tidak segera meletus.

Sebagai upaya untuk menembus kebuntuan ini, tanggal 27 Maret 1962 Bunker mengundang Van Roijen untuk melakukan pertemuan. Hal ini dilakukan untuk mendiskusikan kelanjutan perundingan soal Irian Barat. Bunker menyampaikan posisi Indonesia yang tidak bersedia dirubah dalam sengketa Irian Barat.. Bunker menyampaikan kemungkinan langkah-langkah baru untuk mengamankan perundingan yang mulai terancam gagal.²¹⁷

Dalam pertemuan ini Bunker terlebih dahulu memfokuskan pada pokok permasalahan Irian Barat. Permasalahan pokok itu menurut Bunker adalah 1). Masalah kontrol administrasi atas Irian Barat, dan 2). Masalah komitmen kepada rakyat Irian Barat atau hak menentukan nasib sendiri. Hal merupakan kesimpulan yang dihasilkan dalam perundingan pendahuluan di Middleburg dan mencerminkan posisi Belanda dan Indonesia dalam sengketa Irian Barat. Indonesia menginginkan penyerahan Irian Barat dari Belanda, sedangkan Belanda menginginkan hak menentukan nasib sendiri untuk rakyat Irian Barat.

²¹⁶ McMullan, *op.cit.* hlm. 28

²¹⁷ McMullen. *Ibid.* hlm. 31

Bunker meyakinkan Van Roijen, kunci dari penyelesaian masalah ini adalah keterlibatan PBB. Dia mengusulkan keterlibatan PBB dalam bentuk pemerintahan sementara. Ide ini sebenarnya sudah muncul sejak pertemuan di Middleburg. Bunker memberi jaminan PBB akan berpartisipasi dalam proses pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri di Irian Barat. Bunker menyatakan pandangannya yang merujuk pada kesepakatan -kesepakatan di Middleburg. Bunker melihat esensi butir-butir pemikiran di Middleburg adalah penyerahan kedaulatan Irian Barat kepada Indonesia baru kemudian pelaksanaan hak menentukan nasib di wilayah itu.

Pertemuan ini penting bagi perundingan selanjutnya karena Pemerintah AS sudah mengambil sikap jelas dalam sengketa Irian Barat yang semakin panas ini. Bunker menjelaskan, Pemerintah AS bersikap berpihak kepada gagasan penyerahan kedaulatan terlebih dahulu setelah itu hak menentukan nasib sendiri. Dia juga mengatakan penentuan hak nasib sendiri hanya menyelamatkan wajah Belanda, bukan untuk sungguh-sungguh pelaksanaannya. Hal ini membuat Van Roijen sangat terkejut dan membawa *Bunker Plan* ini kepada Pemerintahnya. Dia juga menyatakan pesimis usulan ini akan diterima oleh Pemerintah Belanda.²¹⁸

***Bunker Plan* tidak disetujui Belanda.** Usulan Bunker kepada Van Roijen atau *Bunker Plan* ini secara implisit merupakan suatu tekanan kepada Belanda. Suatu tekanan kepada Belanda agar bersedia menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia secara terhormat melalui pemerintahan sementara di bawah PBB. Isi *Bunker Plan* itu sebagai berikut:

²¹⁸ McMullen. *Loc.cit.*

a. Untuk menyelenggarakan akhir pemerintahan Belanda dalam keadaan yang akan memberi kesempatan pada penduduk setempat untuk melakukan hak azasi dalam waktu tertentu sesudah tercapai persetujuan.

b. Untuk menyelenggarakan pemerintahan sementara di bawah PBB, yang mengikut sertakan Indonesia. Kekuasaan tersebut akan memudahkan tercapainya tujuan-tujuan di atas, dengan pengertian bahwa administrasi terakhir akan dipegang oleh Indonesia, kecuali jika ini bertentangan dengan kehendak rakyat setempat.²¹⁹

Pemerintah Belanda menolak *Bunker Plan* yang dibawa oleh Van Roijen. Penolakan terhadap *Bunker Plan* ini dikarenakan beberapa hal. *Pertama*, kepentingan Belanda secara eksplisit terancam. *Butir a*.formula ini dibuka dengan pernyataan “untuk mengakhiri kekuasaan Belanda.” Belanda merasa didesak untuk mengakhiri kekuasaannya di Irian Barat. Jika konsisten dengan pandangannya, Belanda mengantarkan masyarakat Irian Barat kepada kemerdekaan maka Belanda seharusnya bisa menerima formula ini. Walaupun kekuasaan Belanda harus berakhir, masyarakat Irian Barat yang penting merdeka. Jadi, Belanda seharusnya berpikir dalam kerangka kemerdekaan rakyat Irian Barat, bukan berpikir dalam kerangka retorika saja. Jika rakyat Irian Barat merdeka, Belanda suka atau tidak suka seharusnya mengakhiri kekuasaannya. Dengan demikian, Belanda dipandang tidak siap mengakhiri kekuasaannya atau meninggalkan Irian Barat.

Kedua, nuansa *Bunker Plan* terkesan berpihak kepada Indonesia. Formula yang ditawarkan oleh Bunker tersebut terkesan lebih mencerminkan aspirasi Indonesia. Hal ini antara lain dapat dilihat dari adanya ungkapan pada *butir b.*” bahwa administrasi terakhir akan dipegang oleh Indonesia, kecuali jika ini bertentangan

²¹⁹ Subandrio, *op.cit* hlm. 57

dengan kehendak rakyat setempat.” Formula *Bunker Plan* yang menurut informasi gagasannya sudah didiskusikan dengan U Thant sejak Januari 1962 mirip dengan pandangan Sudjarwo di perundingan Middleburg 20-22 Maret 1962. Sudjarwo berpandangan bahwa langkah awal adalah pengalihan kekuasaan, lalu diikuti oleh penentuan nasib sendiri.

Kondisi di atas ini memiliki beberapa kemungkinan. Dalam hal ini, kemungkinan-kemungkinan itu meliputi, hal-hal sebagai berikut: 1) kemiripan pandangan Sudjarwo dengan *Bunker Plan* hanya suatu kebetulan karena Bunker sebagai moderator harus berpijak pada aspirasi pihak-pihak yang bertikai. 2). Para pemimpin Asia waktu itu tidak mendukung argumen Belanda soal hak menentukan nasib sendiri.²²⁰ Sikap “berat” kepada Indonesia adalah sejalan dengan opini Asia. Para pemimpin Asia memiliki masalah dengan minoritas di negaranya. Jika tuntutan mereka dikabulkan, kaum minoritas beramai-ramai menuntut hak menentukan nasib ke PBB, seperti Suku Karens dan Shans di Burma, Nagas di India, Meo di Laos.²²¹ 3). *Bunker Plan* berpijak pada kebijakan aktif mediasi yang intinya mendukung tuntutan Indonesia atas sengketa Irian Barat. Jadi, kemiripan pandangan Sudjarwo dan formula *Bunker Plan* merupakan sesuatu yang tidak terelakan

Ketiga, komitmen Belanda untuk berunding lemah. Pada perundingan sengketa Irian Barat bulan Juli tahun 1954 di Den Haag. Delegasi Belanda menyatakan tidak bersedia lagi merundingkan sengketa Irian Barat dengan

²²⁰ Arsip L.N. Palar No. 164, *The Atlantic Report on West New Guinea*, June 1962

²²¹ Arsip L.N. palar, *loc.cit*

Indonesia.²²² Belanda melaksanakan kebijakan *status quo*. Belanda menolak segala formula damai untuk perundingan. Lebih lagi, formula itu dapat menggiring Belanda meninggalkan Irian Barat. Namun demikian, Belanda kurang menyadari eksistensi AS sebagai moderator. Dalam perundingan Belanda-Indonesia tahun 1950-an Belanda dapat bersikap seenaknya, namun perundingan tahun 1960-an Belanda tidak bisa lagi bersikap demikian. Hal ini sudah tidak relevan. Jika bersikap seenaknya, Belanda berhadapan dengan AS yang didukung oleh PBB. Jadi, Belanda kurang memperhitungkan bahwa situasi perundingan tahun 1950-an dengan tahun 1960-an berbeda.

Bunker Plan Ke-2 Sebagai Working Dokument. Jika agenda perundingan disepakati sebagai *working document*, para pihak yang terlibat perundingan tidak mutlak terikat oleh perundingan tersebut.²²³ Dengan demikian, *working document* dipahami hanya sebagai dokumen diplomatik. Hal ini hanya sebagai produk kegiatan diplomatik yang berbentuk nota atau naskah diplomatik.²²⁴ *Bunker Plan ke-2* adalah merupakan revisi dari *Bunker Plan*. Belanda dan Indonesia menerima *Bunker Plan ke-2* sebagai *working document*.

Pada 29 Maret 1962 Kennedy berkirim surat kepada Sukarno yang isinya meminta supaya perundingan soal Irian Barat kembali dilanjutkan.²²⁵ Langkah ini merupakan tekanan diplomatik kepada Indonesia supaya tidak meninggalkan perundingan. Tekanan diplomatik ini berkaitan dengan pernyataan Indonesia sebelum

²²² Year Book of the United Nations 1954, *op.cit.* hlm 57.

²²³ Subandrio, *op.cit* hlm. 62

²²⁴ Jusuf Badri, *Kiat Diplomasi : Mekanisme dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Pustaka. Sinar harapan, 1994), hlm. 79

²²⁵ Subandrio, *op.cit* hlm. 58

yang mengancam akan meninggalkan perundingan. Pihak Indonesia memandang perundingan tidak memberi harapan yang nyata bagi penyerahan Irian Barat.

Selanjutnya, tanggal 2 April 1962 Bunker menyampaikan formula *Bunker Plan-2* kepada Kennedy. *Bunker Plan ke-2* ini merupakan penyempurnaan dari *Bunker Plan* sebelumnya. Selanjutnya, Bunker meminta Kennedy meneruskan *Bunker Plan ke-2* tersebut kepada Presiden Sukarno dan PM. J.A. de Quay. Hal ini dilakukan untuk mengawal keberadaan *Bunker Plan ke-2*. Tanpa pengawasan Pemerintah AS dikhawatirkan *Bunker Plan ke-2* kembali dimentahkan oleh Belanda.

Isi naskah *Bunker Plan-2* ini disarikan, sebagai berikut:

1. Pemerintah Indonesia dan Belanda menandatangani persetujuan yang diserahkan kepada Sekjen PBB.
2. Pemerintah Belanda menyerahkan kedaulatan Irian Barat kepada Badan Eksekutif Sementara di bawah Sekjen PBB, lalu badan ini menyerahkannya kepada Indonesia.
3. Badan Eksekutif Sementara tahun pertama terdiri dari tenaga teknik non-Indonesia dan non-Belanda, lalu tahun kedua diganti oleh tenaga Indonesia didampingi tenaga teknis dari PBB untuk menyiapkan penentuan nasib sendiri.
4. Indonesia memberi kesempatan hak menentukan sendiri kepada rakyat Irian Barat tidak lebih dua tahun setelah pengalihan kedaulatan Irian Barat.
5. Indonesia dan Belanda menanggung biaya proses transisi kedaulatan Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia.
6. Setelah persetujuan ini ditandatangani, Belanda dan Indonesia menormalisasi hubungan diplomatiknya.²²⁶

Kennedy pada suratnya kepada JA de Quay tanggal 2 April 1962 melakukan tekanan diplomatik. Kennedy meminta JA de Quay melakukan perundingan

²²⁶ Subandrio, loc.cit

kembali dengan didasarkan pada formula *Bunker Plan ke-2*. Di lain pihak, Kennedy juga meminta kepada Sukarno untuk merundingkan kembali soal Irian Barat di dasarkan pada formula *Bunker Plan ke-2* ²²⁷ tersebut. Kennedy membantu Bunker untuk menyelamatkan perundingan. Hal ini dapat dibayangkan jika tanpa dukungan kuat Kennedy. Perundingan ini tidak akan membawa hasil karena Pemerintah Belanda khususnya, Joseph Luns, Menteri Luar Negeri Belanda tidak mau menyerahkan Irian Barat.

Kennedy dalam suratnya kepada Dr. J.E. de Quay, Perdana Menteri Belanda, tanggal 2 April 1962 menggambarkan kerugian yang dialami oleh AS dan sekutunya jika terjadi perang terbuka antara Belanda dan Indonesia.

This would be a war in which neither The Netherlands nor the West could win in any real sense. Whatever the outcome of particular military encounters, the entire free world position in Asia would be seriously damaged. Only the communist would benefit from such a conflict. If the Indonesian Army were committed to all out war against The Netherlands, the moderate elements within the Army and country would be quickly eliminated, leaving a clear field for communist intervention. If Indonesia were succumb to communism in these circumstances, the whole non-communist position in Vietnam, Thailand, and Malaya would be in grave peril, and as you know these areas in which we in the United States have heavy commitments and burdens. ²²⁸

AS meyakinkan Belanda bahwa perang memperebutkan Irian Barat lebih menguntungkan posisi komunis. Pengaruh AS diharapkan efektif menahan diri. Belanda agar lebih luwes dalam perundingan supaya tidak terjadi perang. Jika ini terjadi, AS memperhitungkan Blok Barat dalam posisi rugi. Beberapa negara Asia

²²⁷ Surat Kennedy 2 April 1962, The late President John F. Kennedy's Secret Telex to Dutch Primes Minister, <http://anglefire.com/rock/westpapua/jfk.html>, 27 Mei 2004

²²⁸ Surat Kennedy, *loc. cit*

Tenggara juga akan menjadi komunis. Di samping itu, AS khawatir terseret dalam konflik itu. Jadi, AS berharap sengketa Irian Barat tidak berkembang menjadi perang terbuka.

AS berusaha mempertahankan pengaruhnya atas kekuatan sipil moderat dan Angkatan Darat (AD) di Indonesia. Seandainya terjadi perang terbuka, kekuatan yang moderat dan AD terlibat karena memperjuangkan Irian Barat. Padahal, AS tidak ingin kehilangan pengaruh atas kekuatan-kekuatan politik yang dibinanya. Mereka berperang melawan Belanda yang mungkin menyeret AS walaupun menyadari pernah berhubungan baik dengan AS. Perang ini tidak mengenakan bagi kekuatan moderat, AD, dan bagi AS. Dalam hal ini, AS justru berharap kekuatan moderat ini dan AD dapat mengimbangi kekuatan komunis yang semakin berpengaruh di Indonesia.

Suratnya juga menggambarkan desakan Kennedy kepada Belanda agar meninggalkan Irian Barat dan mendukung perundingan.

The Netherlands position, as we understand it, is that you wish to withdraw from the territory of West New Guinea and that you have no objection to this territory eventually passing to the control of Indonesia. However, The Netherlands Government has committed itself to the Papuan leadership to assume those Papuans of the right to determine their future political status. The Indonesians, on the other hand, have informed us that they desire direct transfer of administration to them but they are willing to arrange for the Papuan people to express their political desires at a future time. Clearly the positions are not so far apart that reasonable men cannot find a solution. Mr. Ellsworth Bunker, who has undertaken the task of moderator in secret talks between The Netherlands and Indonesia, has prepared a formula which would permit The Netherlands to turn over administrative control to the territory to a UN administrator. The UN, in turn, would relinquish control to the Indonesians within a specific period. These arrangements would include provisions

whereby the Papuan people would be involved in the preparations for the exercise of self-determination.²²⁹

Ada beberapa hal penting yang menarik untuk dicermati dari isi surat Kennedy tersebut. Misalnya, disatu pihak AS meminta Belanda agar meninggalkan Irian Barat. Dilain pihak, AS memberi kesempatan Indonesia untuk menguasai Irian Barat walaupun hanya untuk suatu periode tertentu sambil menunggu dilaksanakannya hak menentukan nasib sendiri. Sikap AS ini secara implisit berpihak kepada Indonesia. Dengan posisi Belanda meninggalkan Irian Barat maka otomatis secara *de facto* berakhir pula kekuasaan Belanda di Irian Barat. Kekuasaan politik Belanda di Irian Barat adalah tinggal sejarah dan kenangan. Sebaliknya, Indonesia yang diberi peluang menguasai Irian Barat maka secara *de facto* telah menguasai Irian Barat. Sikap AS di era Kennedy berpihak kepada Indonesia jika dibandingkan di era Eisenhower. Bisa dikatakan sikap Kennedy kebalikan dari sikap Eisenhower dalam soal sengketa Irian Barat. Jadi, kebijakan aktif mediasi merupakan anti-thesis dari kebijakan pasif netral.

Di samping itu, AS juga menguji konsistensi argumentasi Belanda soal hak menentukan nasib sendiri. Belanda tidak bersedia menyerahkan kekuasaan atas Irian Barat kepada Indonesia dengan dalih akan memberikan hak menentukan nasib sendiri kepada rakyat Irian Barat. Namun demikian, argumentasi Belanda ini sesuatu yang sungguh-sungguh atau sekedar alasan untuk tidak menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia. Dalam hal ini, AS justru mengangkat isu hak menentukan nasib sendiri sebagai alat untuk menggiring Belanda agar mundur dari Irian Barat. AS menyatakan

²²⁹ Surat Kennedy, *loc. cit*

bahwa Belanda tidak usah risau dengan hak menentukan nasib sendiri karena Indonesia berjanji akan melaksanakan hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat setelah menerima pengalihan kekuasaan dari Belanda. Dengan demikian, alasan keberatan Belanda untuk meninggalkan Irian Barat sudah terjawab dengan kesediaan Indonesia melakukan hak menentukan nasib sendiri. Oleh karena itu, AS menyimpulkan Belanda dan Indonesia sudah mendekati kesepakatan sikap soal Irian Barat. Belanda menuntut hak menentukan nasib sendiri, sebaliknya Indonesia akan melakukannya. Jadi, AS membenturkan Belanda dengan argumentasinya sendiri soal hak menentukan nasib sendiri.

Belanda memang memiliki posisi yang sulit saat itu. Jika menolak rencana Indonesia soal menentukan nasib sendiri, Belanda berarti secara tidak langsung mengakui kecurigaan Indonesia bahwa sesungguhnya argumentasi Belanda soal hak menentukan nasib sendiri hanya alasan belaka. Jadi, niat Belanda sesungguhnya memang ingin tetap menguasai Irian Barat. Sebaliknya, jika menyetujui pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri setelah penyerahan kekuasaan, Indonesia lebih berpeluang memenangkan hak menentukan nasib sendiri karena Indonesia secara *de facto* sudah menduduki Irian Barat. Ini artinya Irian Barat akan syah dikuasai Indonesia. Pelaksanaan hak menentukan sendiri membuat Indonesia memperoleh legitimasi di hadapan masyarakat internasional.

Working document sebagai strategi awal AS menggiring Belanda ke meja perundingan. AS menyadari bahwa Belanda kurang antusias untuk merundingkan sengketa Irian Barat karena enggan kehilangan wilayah tersebut. Oleh karena itu, AS berusaha membujuk Belanda agar bersedia ke meja perundingan kembali. Salah satu

caranya adalah mentolerir sikap *working document* bagi Belanda maupun Indonesia. Jadi, AS berpandangan yang penting Belanda bersedia merundingkan sengketa Irian Barat, lalu sambil berjalan perundingan diarahkan sedikit demi sedikit agar menyetujui formula *Bunker Plan-2* sebagai perjanjian.

Sedangkan, Indonesia tidak terlalu bermasalah karena memiliki komitmen kepada perundingan dan mendukung peran AS. Walaupun memiliki komitmen pada perundingan, Indonesia menerima *Bunker Plan ke-2* pada tingkat *working document*. Hal ini merupakan bagian dari kebiasaan protokol diplomatik.²³⁰ Indonesia memperkirakan Belanda tidak bersedia menerima *Bunker Plan ke-2* maka Indonesia juga mengantisipasi dengan hanya menerima *Bunker Plan ke-2* pada tingkat *working document*. Di lain pihak, Indonesia berkepentingan untuk mendukung peran AS dalam menyelesaikan sengketa Irian Barat. Indonesia memang berharap AS memainkan peran diplomatik supaya Irian Barat kembali ke Indonesia melalui jalur perundingan.

Working Document juga merupakan upaya merespon kebijakan prestis di pihak Belanda dalam soal Irian Barat. Dalam politik internasional, kebijakan prestis adalah sikap untuk menunjukkan pengaruh (power) suatu negara kepada negara lain—khususnya lawan politiknya.²³¹ Bunker sebagai diplomat yang berpengalaman

²³⁰ Protokol diartikan surat-surat resmi yang memuat hasil-hasil perundingan antara suatu negara dengan negara lain. Lihat W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, edisi ke-3, (Jakarta; Balai Pustaka, 2003), hlm. 913. Pilihan sikap yang berhubungan dengan protokol ini dilakukan tidak terlepas dari fungsi diplomat yang bertugas melindungi kepentingan negaranya di dalam hubungannya dengan negara lain. Dalam hal ini, diplomat tersebut menjaga wibawa negara yang diwakilinya agar tetap terhormat di hadapan masyarakat internasional. Lihat artikel 3, *Vienna Convention on Diplomatic Relations and Optional Protocols*. Vienna Convention on Diplomatic Relations. Done at Vienna, on 18 April 1961.

²³¹ Morgenthau, *op.cit.* hlm. 76

memperhitungkan faktor wibawa di pihak Belanda untuk menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia begitu saja. Oleh karena itu, Bunker mengantisipasi bahwa *working document* dapat mengatasi kebijakan prestis tersebut. Bunker meminimalisir kesan bahwa Belanda di pihak yang kalah dalam perundingan soal Irian Barat walaupun harus mengembalikan Irian Barat kepada Indonesia.

Eksistensi *working document* juga mencerminkan sikap realistis Ellsworth Bunker. Dalam hal ini, Bunker menyadari bahwa dia pada tahap awal tidak bisa berharap banyak dari Belanda dalam sengketa Irian Barat. Belanda menerima *Bunker Plan ke-2* sebagai *working document* sudah cukup. Bagi Bunker hal ini merupakan sikap yang realistis. Belanda kenyataannya sudah berabad-abad menguasai Indonesia oleh karena itu tidak mudah begitu saja meninggalkannya. Apalagi, selama menjajah Indonesia termasuk Irian Barat, Belanda sudah merasa sangat menikmati keuntungan. Ketika diminta meninggalkan wilayah tersebut, Belanda mengalami beban, psikologi, politik, dan ekonomi. Beban psikologi, Pemerintah Belanda menanggung malu atas kekalahannya dalam diplomasi dengan Pemerintah Indonesia. Beban politik, Pemerintah Belanda harus menjelaskan dan memepertanggungkannya di depan rakyat Belanda. Beban ekonomi, Belanda harus mempersiapkan diri untuk tidak mendapat keuntungan-keuntungan ekonomi di kemudian hari sejalan dengan lepasnya kekuasaan di Irian Barat.

Reaksi Terhadap *Bunker Plan ke-2* di Belanda. Setelah menerima *Bunker Plan ke-2*, reaksi Luns adalah langsung menolaknya. Dia beralasan *Bunker Plan ke-2* tidak memenuhi segi-segi pelaksanaan hak azasi manusia. Masalah hak azasi atau penentuan nasib sendiri ini sebenarnya sudah diatur di dalam butir ke-3 dan ke-4

Bunker Plan ke-2 tersebut. Akan tetapi, Luns melihat hal ini belum cukup memuaskannya sehingga dia menolak *Bunker Plan ke-2* itu. Kemungkinan lain, Luns mencurigai pelaksanaan hak penentuan nasib sendiri tidak berjalan sesuai dengan harapannya. Kemungkinan lain lagi, Luns memang sekedar mencari-cari alasan untuk menghindari perundingan dengan Indonesia karena memang kebijakannya tidak mau meninggalkan Irian Barat. Jadi, Joseph Luns sebagai Menteri luar negeri Belanda bersikap konservatif dalam sengketa Irian Barat.

Akan tetapi, kebijakan resmi Pemerintah Belanda memiliki pendapat yang berbeda dengan Luns. Pada tanggal 9 April 1962, setelah melalui perdebatan yang panjang, Pemerintah Belanda menyetujui menyerahkan kedaulatan Irian Barat kepada Pemerintah Indonesia sebelum penentuan nasib sendiri di Irian Barat.²³² Belanda menyadari dibalik *Bunker Plan* adalah Kennedy. Jika Pemerintah Belanda sembarangan menolak *Bunker Plan*, hal ini sama artinya memancing permusuhan dengan AS. Padahal, AS selama ini merupakan negara pimpinan Blok Barat yang dimana Belanda menjadi salah satu anggotanya. Penolakan terhadap *Bunker Plan* cukup mengundang resiko sehingga Pemerintah Belanda tidak cukup berani melakukannya. Jadi, sikap resmi Pemerintah Belanda mendukung *Bunker Plan ke-2*. Hal ini merupakan pukulan bagi Luns.

Setelah Luns menolak *Bunker Plan ke-2*, Ellsworth Bunker merevisi *Bunker Plan ke-2*. Revisi ini dilakukan untuk menyenangkan Belanda. Bunker sebagai pimpinan perundingan berharap perundingan babak baru segera dapat dilaksanakan.

²³² Subandrio, *op.cit* hlm. 61

Pada tanggal 23 April 1962 Bunker mengirim susulan revisi *Bunker Plan ke-2* yang isinya mempertegas soal hak penentuan nasib sendiri dijamin akan dilaksanakan.

The Government of The Netherlands agrees to transfer administration in accordance with his proposal on condition that the Government of the Netherlands receives, as a result of formal negotiations, adequate guarantees for safeguarding the interests, including the right of self-determination, of the papuans.²³³

Dalam hal ini, Bunker tidak ingin perundingan berikutnya terganjal oleh isu hak azasi manusia yang dilontarkan oleh Luns sehingga bersikap kompromi terhadap pandangan Luns. Pendeknya, bagi Bunker, perundingan harus kembali berjalan sebelum terlalu lama terhenti dan kehilangan momentum.

Di samping itu, setelah berlangsung perundingan Middleburg 20-22 Maret 1962, sebagian masyarakat Belanda juga berbeda pendapat dengan Pemerintah Belanda. Mereka tidak mendukung rencana Pemerintah Belanda mengirim pasukan ke Irian Barat dan mendirikan negara Papua. Sikap masyarakat Belanda ini mempengaruhi kebijakan Pemerintah Belanda dalam sengketa Irian Barat.

Sebagian unsur gereja tidak mendukung kebijakan konservatif Pemerintah Belanda terhadap Irian Barat. Pada bulan Maret 1962 Perwakilan dari Gereja Reformasi Belanda berkirim surat kepada PM JA. de Quay yang isinya menyatakan keprihatinannya atas situasi di Irian Barat belakangan ini.²³⁴ Surat ini juga mengatakan bahwa Indonesia bersungguh-sungguh akan membebaskan Irian Barat dan berpotensi menggunakan militer. Di samping itu, utusan ini melakukan diskusi dengan empat

²³³ Mc.Mullen, op.cit hlm. 37

²³⁴ Antara, *Misi Protestan Minta Dengan Sangat Pada De Quay untuk Serahkan Irian Barat dengan Segera*, 24 Maret 1962

menteri yang berasal dari unsur Protestan, yaitu: Zijlstra Menteri Keuangan, Van Aartseen Menteri Perumahan, Beerman Menteri Kehakiman, de Pouws Menteri Ekonomi. Selanjutnya, Dewan ini juga berbicara dengan Menteri Negara, yaitu : Roolvenk Menteri Sosial dan Calmeyer Menteri Pertahanan. Perwakilan gereja ini berpandangan bahwa jalan untuk mengatasi keadaan di Irian Barat adalah menyerahkan administrasi Irian Barat kepada Indonesia, bukan mengirim bantuan militer ke Irian Barat. Gagasan ini ditolak oleh Calmeyer, sebaliknya disikap secara ragu-ragu oleh Roolvenk.²³⁵ Jadi, utusan gereja ini mendesak Pemerintah Belanda supaya berkompromi dengan tuntutan Pemerintah Indonesia . Desakan ini dilakukan agar sengketa Irian Barat dapat diselesaikan dan kegiatan gereja di Irian Barat dapat berjalan seperti biasa.

Di samping itu, Maret 1962 H.J. Lanckhorst, Ketua Fraksi Partai Sosialis Belanda mengajukan pertanyaan tertulis kepada PM J.A de Quay soal pengiriman kapal perang Belanda dari Pantai Barat AS ke Honolulu—kemungkinan akan ke Irian Barat. Jika hal ini memang demikian, sikap PM J.A de Quay dipandang bertentangan dengan pernyataan sebelumnya. Oleh karena itu, Angkatan Laut Belanda memberi penjelasan bahwa Kapal Selam *Dolfijn* memang sedang menuju Meksiko. Kapal pemburu *Gronigen* yang berada di Laut Pasifik akan menuju Columbia dan Pangkalan AS di San Diego, tetapi belum mendapat persetujuan AS.²³⁶ Dengan demikian, Partai Sosialis menolak secara halus pengiriman pasukan Belanda ke Irian Barat karena hal ini tidak konsisten dengan sikap sebelumnya. Hal ini secara implisit

²³⁵ Antara, *loc.cit*

²³⁶ Antara, *Parlemen Belanda Gugat Pengiriman Kapal Perang ke Irian Barat*, 22 Maret 1962

mengatakan bahwa sikap Pemerintahan J.A de Quay tidak dapat dipercaya di dalam menyikapi sengketa Irian Barat..

Selanjutnya, Maret 1962 mingguan *De Groene Amsterdammer* mempersoalkan dukungan Belanda kepada Papua merdeka. Isu yang berkembang di Belanda 5 April 1962 Papua memproklamasikan kemerdekaannya atas dukungan Belanda. Mingguan ini menilai bahwa dukungan Belanda kepada rencana kemerdekaan Papua adalah tidak tepat. Mingguan ini juga menyimpulkan bahwa hal ini hanya akan mengundang penilaian Indonesia sebagai tontonan kolonial kesiangan. Jadi, mingguan ini berpandangan dukungan Belanda kepada Papua merdeka hanya menjadi bahan tertawaan dan ejekan. Mingguan ini berharap Belanda tidak menjadi bahan cemoohan karena mendukung Papua merdeka.

Tekanan AS Kepada Belanda. Ketika perundingan Belanda-Indonesia mengalami jalan buntu, AS menggunakan pengaruh politiknya. Dalam hal ini, AS memberi tekanan-tekanan halus agar Belanda bersedia menerima apa yang menjadi kebijakan AS dalam konteks penyelesaian sengketa Irian Barat. Jika AS tidak memiliki pengaruh Politik, perundingan Belanda-Indonesia mustahil dapat dilanjutkan karena Belanda sejak awal tidak berminat menyelesaikan sengketa Irian Barat secara sungguh-sungguh.

Walaupun *Bunker Plan ke-2* sudah diberi revisi soal hak azasi, Pemerintah Belanda tetap mempersoalkan hak azasi manusia. Bahkan, Pemerintah Belanda diberi hak veto jika dalam perundingan soal hak azasi manusia kurang memuaskan. Keengganan Pemerintah Belanda maju ke meja perundingan sebagai indikasi masih kuatnya pengaruh Luns di Pemerintahan. Jadi, tarik menarik soal Irian Barat masih

terjadi di dalam Pemerintahan Belanda. Padahal, Belanda telah menyatakan menerima diplomasi Irian Barat sebagai *working document* oleh karena itu seharusnya segera menuju meja perundingan.

Untuk menyelamatkan keadaan, diplomat AS mengambil langkah-langkah strategis. Pada bulan April 1962, Dean Rusk, Menteri Luar Negeri AS, menyatakan kepada van Roijen, juru runding Belanda, bahwa AS bersedia menghentikan peran sebagai juru runding jika memang Belanda mengingikannya. Akan tetapi, hal ini dijawab secara diplomatis bahwa Belanda tetap memerlukan bantuan AS. Sehubungan dengan hal itu, pada 26 April 1962 Rusk berkirim surat kepada Luns.²³⁷ Surat ini berisi beberapa butir penting, sebagai berikut:

1. Rusk mengajak Luns agar kembali merundingkan sengketa Irian Barat.
2. Rusk menyinggung revisi terhadap *Bunker Plan* dan berpadangan dokumen ini dinilai baik untuk memulai perundingan kembali.
3. Rusk menyatakan bahwa perundingan tidak mengikat masing-masing pihak sampai dicapai persetujuan akhir.

Tekanan-tekanan diplomatik yang dilakukan AS disebabkan sikap Belanda membahayakan proses perundingan. Belanda tetap mempersoalkan hak azasi manusia walaupun hal itu sudah diatur dalam *Bunker Plan ke-2* dan diberi revisi soal hak azasi. Di lain pihak, AS berkepentingan perundingan ini tetap berlangsung. Bahkan, AS optimis bahwa perundingan tetap akan membuahkan hasil yaitu suatu penyelesaian damai atas sengketa Irian Barat. Ketika perundingan informal di Middleburg 20-22 Maret 1962 macet, Pemerintahan AS tetap optimis atas kelanjutan

²³⁷ Subandrio, H.Dr. *op.cit* hlm. 63

perundingan tersebut. Lincoln White, Juru bicara Gedung Putih, menyatakan perundingan masih memiliki harapan.²³⁸ Jadi, sikap Pemerintah AS memang selalu optimis dapat melaksanakan tugasnya dengan baik.

Luns mengabaikan surat Rusk dan menunjukkan sikap in-konsisten terhadap *Bunker Plan ke-2*. Hal ini menunjukkan kuatnya sikap konservatif Luns terhadap sengketa Irian Barat. Sikap Luns ini mengakibatkan AS kembali memberi tekanan. Jadi, diplomat AS harus bekerja keras dan bersabar menghadapi Luns yang kebijakannya tidak ingin meninggalkan Irian Barat.

Subandrio memberi kesaksian bahwa Luns tidak segera memberi respon atas surat Rusk tersebut. Luns kembali menunjukkan sikap mengulur-ngulur waktu dengan harapan perundingan akan kehilangan momentum, lalu berharap AS dan Indonesia tidak lagi bersemangat meneruskan perundingan. Jika kondisi ini yang terjadi, Belanda akan meraih untung. Belanda dapat mempertahankan *status quo* atau mempertahankan kekuasaan di Irian Barat. Dalam hal ini, Luns hanya berjanji akan menyatakan sikap soal Irian Barat di Athena beberapa saat setelah menerima dari surat Rusk tersebut. Nampaknya, Luns dan Rusk memiliki kesempatan untuk bertemu di Yunani.

Pada 4-6 Mei 1962 di Athena, Yunani, diselenggarakan pertemuan menteri luar negeri negara-negara anggota NATO.²³⁹ Luns dan Rusk memanfaatkan forum ini untuk mendiskusikan soal Irian Barat. Mereka menyatakan bahwa Pemerintah Belanda dan Indonesia bersedia merundingkan soal Irian Barat dalam koridor *Bunker*

²³⁸ Antara, *AS Tetap Optimis*, 23 Maret 1962.

²³⁹ McMullen, *op.cit* him. 39

Plan ke-2. Dalam hal ini, kedua pihak memiliki hak untuk mengusulkan berbagai masalah yang dipandang penting untuk masa depan Irian Barat.²⁴⁰ Pernyataan bersama ini atau formula Athena, sebagai berikut:

Pemerintah Belanda telah menginformasikan AS bahwa Belanda bersedia sepenuhnya untuk membicarakan semua aspek dari apa yang dinamakna Rencana Bunker dengan Indonesia, dengan pengertian bahwa kedua pihak akan bebas untuk mengajukan segala masalah tambahan yang dianggap relevan untuk dibahas.²⁴¹

Namun demikian, kembali Luns menunjukkan sikap konservatifnya. Setelah pernyataan bersama tersebut, Luns menjelaskan formula Athena ini melalui interview dengan wartawan. "Bahwa Pemerintah Belanda akan memberi kemerdekaan kepada rakyat Irian Barat, dan Belanda bersedia menyerahkan kekuasaannya untuk sementara kepada PBB."²⁴² Jika dicermati tampaknya, interpretasi Luns terhadap formula Yunani lebih konservatif atau lebih mundur dari pandangan Belanda di perundingan Middleburg. Di Middleburg Belanda ingin mendahulukan penentuan nasib sendiri, lalu disusul oleh penyerahkan kedaulatan kepada Indonesia. Pada formula Middleburg target Belanda hanya sebatas penentuan nasib sendiri, sedangkan pada interview di Athena ini lebih jauh karena langsung memberi kemerdekaan kepada Irian Barat.

Formula Athena versi sepihak Luns berpotensi menggagalkan perundingan sengketa Irian Barat.. AS menafsirkan formula Athena versi Luns sebagai penolakan Luns terhadap *Bunker Plan ke-2*. Konsekuensinya, formula Athena versi Luns

²⁴⁰ Subandrio *op.cit.* hlm 64

²⁴¹ McMullen, *op.cit.* hlm. 41

²⁴² Subandrio, *op.cit.* hlm 65

memprovokasi Indonesia menggunakan kekuatan militer dalam menyelesaikan Irian Barat. Karena Belanda bicara soal kemerdekaan Irian Barat, hal ini paling tidak disukai oleh pihak Indonesia yang berpandangan bahwa Irian Barat bagian dari Indonesia yang tidak bisa dikompromikan.

Selanjutnya, Parlemen Belanda mengambil langkah-langkah politik untuk menghindari ketegangan dengan AS. Parlemen menganjurkan agar *Bunker Plan ke-2* dan revisinya disampaikan kepada publik untuk diketahui oleh rakyat Belanda. Di samping itu, Parlemen Belanda meminta formula Athena versi Luns dibatalkan. Hal ini dilakukan untuk kembali membuka peluang perundingan sengketa Irian Barat dengan Indonesia. Akibatnya, P.M J.A de Quay melaksanakan amanat Parlemen untuk membatalkan formula Athena versi Luns.²⁴³ Pembatalan ini semakin memojokan posisi Luns dalam wacana soal Irian Barat. Luns tidak hanya berbeda pendapat dengan rekan-rekannya di Pemerintahan, tetapi juga berhadapan dengan Parlemen Belanda dalam soal Irian Barat. Bahkan, kebijakan Luns juga mendapat kritikan dari sebagian masyarakat Belanda. Semakin terpojoknya pendapat Luns maka semakin rata jalan menuju perundingan sengketa Irian Barat. Sumber kebijakan konservatif Belanda atau penghambat atas penyelesaian sengketa Irian Barat sekarang diketahui dengan jelas yaitu Joseph Luns.

Dengan demikian, dinamika politik di Belanda mengantarkan kepada situasi kondusif bagi penyelesaian sengketa Irian Barat. Luns sebagai tokoh konservatif mulai kurang mendapat dukungan rakyat dan Parlemen Belanda. Sebaliknya Roijen, Duta Besar Belanda di PBB, dipandang lebih dapat diajak berkerja sama untuk

²⁴³ Subandrio, *loc.cit*

menyelesaikan sengketa Irian Barat. Akibatnya, mereka lebih dipercaya dan diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat.

C. Perundingan Lanjutan di Middleburg

Pada tanggal 2 Juli 1962 Subandrio mengutus Adam Malik kembali ke AS karena tanggal 13-14 Juli 1962 perundingan Middleburg dilanjutkan kembali.²⁴⁴ Subandrio memberi arahan kepada Adam Malik selaku ketua delegasi agar menjajaki sikap Belanda atas soal penyerahan administrasi Irian Barat kepada Indonesia. Tindakan Subandrio ini erat kaitannya dengan perkembangan politik di Belanda yang mengindikasikan golongan konservatif terpojok. Pemerintahan Belanda menerima *Bunker Plan ke -2*. Hal ini pertanda baik bagi Indonesia karena peluang untuk membebaskan Irian Barat secara damai kembali terbuka.

Perundingan Middleburg berhasil menyepakati masalah pokok. Dalam hal ini, Roijen, delegasi Belanda, menyatakan bahwa negaranya menyepakati urutan-urutan *Bunker Plan ke-2*. Bahkan Van Roijen menyatakan kesediaannya menyerahkan administrasi Irian Barat seperti yang terdapat pada *Bunker Plan ke-2* secara tertulis, sebagai berikut:

Pemerintah Belanda pada prinsipnya menerima usul-usul Bunker. Ini berarti bahwa pemerintahan saya menerima urutan kejadian sebagaimana diatur dalam butir dua dan tiga usul-usul ini. Sesudah fase administrasi PBB akan ada fase periode administrasi yang sepenuhnya dikuasai Indonesia yang setelah berjalan beberapa tahun masih akan ditentukan, diikuti oleh pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri oleh orang Irian..²⁴⁵

²⁴⁴ Subandrio, *Ibid.* hlm.66

²⁴⁵ Subandrio, *loc.cit*

Adam Malik dan van Roijen tidak bisa menyepakati soal teknis pelaksanaan Pemerintahan Sementara atau transisi administrasi di Irian Barat. Kedua belah pihak tidak dapat merumuskan kesepakatan untuk cara dan waktu Pemerintahan Sementara tersebut. Di satu pihak, van Roijen berpegang pada *Bunker Plan ke-2* yang mengatur masa transisi administrasi selama satu tahun.” Rencana Bunker menunjukkan dengan jelas bahwa masa peralihan berlangsung satu tahun dalam dua tahap, hingga untuk mengubah bagian yang sangat prinsip dari rencana Bunker, tentu sulit untuk diterima oleh masyarakat Belanda.”²⁴⁶ Di lain pihak, Adam Malik mendapat pesan dari Jakarta supaya penyerahan bisa dipersingkat dari apa yang tertuang pada *Bunker Plan ke-2*. Indonesia menginginkan tahun 1962 urusan transisi administrasi sudah selesai.

Setelah Belanda mematuhi *Bunker Plan ke-2*, pada perundingan Middleburg lanjutan ini giliran Indonesia yang tidak mematuhinya. *Bunker Plan ke-2* mengatur transisi administrasi berlangsung minimal 1 tahun dan maksimal 2 tahun, tetapi Indonesia meminta transisi ini kurang dari setahun. Permintaan Indonesia sebenarnya soal teknis, tetapi dapat membahayakan perundingan soal Irian Barat. Seandainya saja Luns masih dominan di Pemerintahan Belanda, hal ini bisa menjadi alasan bagi Luns untuk menggagalkan perundingan tersebut. Selanjutnya, Luns bisa menuduh Indonesia tidak bersungguh-sungguh, sebaliknya menunjukkan Belanda bersungguh-sungguh ingin merundingkan soal Irian Barat. Jika situasi demikian terjadi, Luns bisa memanipulasi fakta-fakta sehingga memenangkan opini internasional.

Sikap delegasi Indonesia ini tidak terlepas dari keinginan Sukarno. Indonesia ingin eksistensinya diperhitungkan dalam perundingan tersebut. Oleh karena itu,

²⁴⁶ Subandrio, *Ibid.* hlm. 68

Indonesia memiliki keinginan untuk merevisi *Bunker Plan ke-2*. Belanda memang pernah mempersoalkan hak azasi dalam *Bunker Plan ke-2* sehingga terjadi revisi. Keinginan memperpendek transisi ini juga sebagai keinginan untuk merevisi. Jadi, Bukan hanya Belanda yang bisa merevisi, tetapi Indonesia juga boleh merevisinya. Apalagi, hubungan Belanda dan Indonesia adalah hubungan mantan penjajah dan mantan terjajah. Sukarno ingin menunjukkan Belanda dan Indonesia bangsa yang sederajat. Hal ini berhubungan dengan sikap Sukarno yang sangat peduli pada nasionalisme dan harga diri bangsa Indonesia

Di samping itu, sikap Sukarno ini dipengaruhi oleh sikap hati-hati atau kurang percaya kepada Belanda. Sejarah membuktikan Belanda sering mengingkari kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat dalam perundingan. Misalnya, perundingan KMB 1949 mengatur bahwa Belanda akan merundingkan sengketa Irian Barat, namun Belanda sengaja mengambil sikap tidak sungguh-sungguh untuk menyerahkan Irian Barat. Jika tempo transisi penyerahan administrasi berlangsung relatif lama, Sukarno mengkhawatirkan Belanda kembali mencari kesempatan untuk menunda-nunda dan mengatur strategi untuk tidak menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia.

Berbagai Langkah Penyesuaian. Upaya Bunker menyeimbangkan proposal perundingan sudah dilakukan sejak awal perundingan, tetapi kemacetan soal waktu transisi pada *Bunker Plan ke-2* cukup meresahkan. Hal ini mengingat proses negosiasi sudah berjalan lama (empat Bulan) dan kedua belah pihak sudah mendekati kesepakatan atau hampir membuahkan hasil. Kedua belah pihak sudah menyepakati masalah pokok, namun belum menyepakati soal teknis. Akan tetapi, Subandrio

berpandangan bahwa waktu penyerahan merupakan inti perjuangan diplomasi. Jadi, Subandrio memandangnya sesuatu yang penting. Hal ini terjadi karena mendapat tekanan Sukarno. “Penyerahan kekuasaan Irian Barat harus berlangsung pada tahun 1962, sebelum ayam jantan berkokok pada tahun 1963.”²⁴⁷ “Tri Program Pemerintah dan Tri Komando Rakyat harus selesai tahun 1962 ini sehingga pada waktu ayam berkokok tanggal 1 Januari 1963 menyingsinglah fajar yang terang.”²⁴⁸ Karena delegasi Indonesia tidak bisa memutuskan, Subandrio diminta datang ke AS untuk berunding langsung dengan van Roijen.

Pada tanggal 19 Juli 1962 Subandrio tiba di AS, lalu melakukan perundingan dengan van Roijen di Hotel Mayflower, Washington D.C.. Dalam perundingan ini Baik van Roijen maupun Subandrio tetap pada pendirian masing-masing. Roijen berpijak pada argumentasi bahwa menyimpang dari *Bunker Plan ke-2* akan mempersulit Pemerintah Belanda di hadapan rakyat dan Parlemen Belanda. Sedangkan, Subandrio berpegang pada argumentasi bahwa semakin lama transisi administrasi semakin sulit mengendalikan sukarelawan yang sudah masuk ke Irian Barat. Jadi, perundingan kali ini juga mengalami jalan buntu.

Perundingan Subandrio–Roijen ke-2 dilanjutkan kembali tanggal 25 Juli 1962 bertempat di kantor Kedutaan Besar Indonesia. Hal terjadi karena Subandrio sakit sehingga tidak bisa meninggalkan tempat. Perundingan ini membahas 3 agenda yaitu:

1. Waktu penyerahan kekuasaan
2. Hak azasi rakyat Irian Barat

²⁴⁷ Subandrio, *op.cit* hlm. 68

²⁴⁸ Rosihan Anwar, *Sukarno, Tentara, PKI : Segitiga Kekuasaan Sebelum Prahara Politik 1961-1965*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006) hlm. 128

3. Nasib pasukan Indonesia yang sudah berada di Irian Barat.²⁴⁹

Dalam kesempatan ini, Subandrio mempertegas posisinya kembali, tetapi yang menarik sikap Subandrio atas butir ke-2 soal hak azasi manusia. Dalam kesaksiannya dia mengatakan bahwa pelaksanaan hak azasi manusia adalah memalukan Indonesia sehingga perlu ditolak. Jadi, sikap Subandrio juga tidak sejalan dengan *Bunker Plan ke-2* dalam soal hak azasi manusia atau hak menentukan nasib sendiri. Oleh karena itu, dia juga memberi kesaksian bahwa Roijen membuat pernyataan yang “pedas” bahwa Delegasi Belanda datang ke Middleburg untuk melaksanakan secara loyal rencana Bunker, akan tetapi sekarang Indonesia hendak menyimpang dari data-data yang tercantun dalam rencana Bunker.”²⁵⁰ Subandrio menyatakan dirinya marah atas tuduhan tersebut, lalu balik menuduh Belanda yang kerap kali melakukan tindakan tidak jujur dan kejam selama menjajah Indonesia. Karena tidak ada titik temu, Subandrio mengancam dia dan Adam Malik akan pulang ke Indonesia pada 28 Juli 1962.

Subandrio begitu percaya diri untuk melanggar *Bunker Plan ke-2* dan mengancam untuk membatalkan perundingan yang berarti perang. Jadi bukan hanya Sukarno yang tertarik mempersoal *Bunker Plan ke-2*, tetapi Subandrio juga berani menolak sebagian isi proposal tersebut. Bahkan, Subandrio berani mengusik isu yang sensitif bagi Belanda yaitu soal hak azasi manusia. Keberatan Sukarno soal waktu transisi jelas disampaikan kepada pihak Belanda, namun untuk pandangan Subandrio tidak jelas apakah pendapatnya pribadi atau pendapat resmi Indonesia. Terlepas dari

²⁴⁹ Subandrio, *op.cit.* hlm. 72

²⁵⁰ Subandrio, *Ibid.* hlm. 75

itu keduanya berani mempermainkan *Bunker Plan ke-2* berarti berani mempermainkan eksistensi AS.

Sikap Sukarno dan Subandrio saat itu dipandang terkait dengan sikap kompromi AS terhadap Indonesia dan dukungan penuh Uni Soviet. Jadi Indonesia didukung oleh dua negara adidaya. Sikap AS dipandang toleran terhadap Indonesia. Hal ini sebagai isyarat bahwa AS mendukung tuntutan Indonesia atas Irian Barat. Jadi, keduanya berani menuntut lebih jauh lagi dari *Bunker Plan ke-2*. Di lain pihak, Uni Soviet mendukung Indonesia khususnya secara militer sehingga kemampuan militer Indonesia dinilai terkuat di Asia Tenggara. Pihak Uni Soviet justru berharap agar Indonesia menyelesaikan sengketa Irian Barat dengan jalan militer karena memberi keuntungan politik kepada negara ini. Di tambah lagi, sikap AS tidak bersedia membantu Belanda jika terjadi perang-kecuali bantuan evakuasi. Jadi, dukungan politik dan militer ini mendorong Sukarno dan Subandrio berani bersikap tidak sejalan dengan *Bunker Plan ke-2*.

Setelah tiba di AS, Subandrio juga terlibat pembicaraan dengan Rusk dan Bunker secara terpisah. Dalam pertemuan ini, Subandrio menginformasikan bahwa Sukarno sulit membendung keinginan pimpinan militer untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat secara militer. Saat itu 2000 sukarelawan sudah masuk ke Irian Barat.²⁵¹ Secara tidak langsung hal ini merupakan tekanan kepada AS karena sebagai pemimpin atau moderator perundingan. Tindakan Subandrio bisa jadi memang sesuatu yang direncanakan atau semacam strategi untuk menekan perundingan agar cepat dapat diselesaikan. Kemungkinan lain bahwa langkah Subandrio murni

²⁵¹ McMullen, op.cit hlm. 53

memang ingin menginformasikan perkembangan terakhir dari situasi di Indonesia dalam hubungan dengan soal Irian Barat.

Di lain pihak, kedatangan Subandrio memperkuat tuntutan delegasi Indonesia soal waktu transisi kedaulatan atas Irian Barat. Perundingan di Middleburg tanggal 20 Juli 1962 memperkokoh keinginan Indonesia agar transisi kedaulatan ini berakhir tanggal 31 Desember 1962 dan PBB diizinkan untuk membantu proses transisi ini. Namun demikian, keinginan Indonesia ini ditolak oleh Van Roijen. Hal ini berarti proses transisi ini hanya berlangsung 2 atau 3 bulan. Waktu ini dipandang tidak cukup untuk melakukan transisi kedaulatan tersebut dan menyulitkan Belanda dalam melakukan transisi tersebut.²⁵² Indonesia melakukan tekanan-tekanan diplomatik kepada Belanda. Bagi Pemerintah Indonesia, penyelesaian sengketa Irian Barat semakin cepat semakin baik. Apalagi, keberhasilan ini dapat menjadi kredit tersendiri bagi Sukarno dan jajarannya yang terkait dengan diplomasi tersebut. Hal ini penting bagi Pemerintahan Sukarno yang sedang mencari dukungan politik di dalam negeri.

Tekanan AS Kepada Indonesia. Ketika perundingan Belanda-Indonesia mengalami jalan buntu soal waktu yang dibutuhkan untuk pemerintahan sementara, AS kembali menggunakan pengaruh politiknya. Dalam hal ini, AS menekan Indonesia supaya bersedia menerima apa yang tertuang di dalam *Bunker Plan ke-2*.

Karena perundingan soal waktu transisi tidak membawa hasil, Bunker mempertemukan Subandrio dengan Kennedy. Pada pertemuan ini Kennedy menilai tuntutan Indonesia tidak realistis. Jika Indonesia tidak merubah tuntutannya agar transisi peralihan Irian Barat selesai tahun 1962, Kennedy mengancam akan

²⁵² McMullen, *loc. cit*

mengirim Armada ke-tujuh untuk mengungsikan warga AS dari Indonesia dan menghentikan semua bantuan ekonomi kepada Indonesia.²⁵³ Hal ini merupakan tekanan politik yang diberikan AS kepada Indonesia. Kemungkinan hal semacam tidak diduga oleh Subandrio karena selama ini AS bersikap kompromi terhadap Indonesia. Tekanan politik ini berpengaruh terhadap sikap Subandrio dalam soal waktu Pemerintah Sementara.

Tiba saatnya AS menekan Indonesia agar menyesuaikan dengan *Bunker Plan-2*. Sekarang justru Indonesia yang tidak konsisten terhadap *Bunker Plan ke-2*. Dalam hal ini, AS selaku moderator perlu mengambil langkah-langkah tegas untuk mendesak Indonesia agar mengimbangi sikap Belanda yang berpegang pada *Bunker Plan ke-2*. Hal ini juga penting bagi AS untuk menangkis tuduhan Belanda bahwa AS bersikap tidak adil dalam penyelesaian sengketa Irian Barat. Oleh karena itu, ketika Indonesia mengambil sikap tidak mendukung *Bunker Plan ke-2*, AS wajar mengambil langkah-langkah tegas kepada Indonesia karena bertanggungjawab terhadap proses perundingan maupun hasil akhirnya.

Selain dari itu, Van Roijen dan Dean Rusk terlibat pertemuan yang menghasilkan kemajuan bagi perundingan soal Irian Barat. Roijen atas nama pribadi memutuskan bahwa Belanda setuju pemerintahan sementara berakhir 1 Mei 1963.²⁵⁴ Keputusan Roijen ini menimbulkan perdebatan di Pemerintahan Belanda, namun akhirnya keputusan tersebut diterima. Keputusan Belanda ini dibawa oleh Bunker kepada U Thant untuk disampaikan kepada Indonesia. Subandrio memberi kesaksian

²⁵³ Subandrio, *op.cit.* hlm. 77

²⁵⁴ Subandrio, *Ibid.* hlm. 78

bahwa akhirnya dia menerima 1 Mei 1963 sebagai batas akhir Pemerintahan Sementara PBB. Dalam pertemuan tersebut giliran U Thant menggunakan pengaruh politiknya selaku Sekjen PBB. U Thant memberi tekanan-tekanan kepada Indonesia bahwa Indonesia tidak boleh menuntut batas akhir waktu transisi lebih maju dari 1 Mei 1963. Jika hal ini sampai dilanggar, negara-negara Asia tidak mendukung Indonesia lagi.²⁵⁵ Di samping itu, Indonesia harus melaksanakan hak azasi manusia atau hak menentukan nasib sendiri secara sungguh-sungguh.

Selanjutnya, agenda perundingan Middleburg pada 17-18 Juli 1962 difokuskan pada soal hak menentukan nasib sendiri atau *free choice*. Pada kesempatan ini delegasi Indonesia memprotes delegasi Belanda karena bersikap *legalistic approach*²⁵⁶ yaitu melihat proses transisi semata-mata dari segi hukum atau secara yuridis formal. Hal ini dilakukan karena menguntungkan posisi Belanda. Misalnya saja jika berpijak pada pendekatan hukum semata-mata maka proses transisi berjalan antara 1 sampai 2 tahun sesuai dengan *Bunker Plan ke-2*. Namun demikian, hal ini tidak sesuai dengan keinginan Indonesia yang ingin cepat-cepat mengakhiri diplomasi sengketa Irian Barat ini. Di samping itu, *Bunker Plan ke-2* jelas mengatur pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri. Oleh karena itu, Indonesia harus melaksanakannya sesuai dengan kesepakatan tersebut. Walaupun mengalami perbedaan pendapat, Belanda dan Indonesia setuju dengan usul Bunker bahwa PBB lah yang akan menyusun kerangka kerja untuk pelaksanaan hak menentukan nasib

²⁵⁵ Arsip Pribadi L.N. Palar No. 187

²⁵⁶ McMullen *op.cit* hlm. 54

sendiri atau *free choice* di Irian Barat. Kedua delegasi berpandangan bahwa PBB dapat menjaga kepentingan mereka masing-masing.

Pada perundingan di Middleburg 23 Juli 1962, Bunker mengusulkan agenda pembahasan formula PBB untuk penentuan hak azasi manusia atau penentuan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat diserahkan kepada PBB. Formula ini disiapkan oleh ahli hukum dari Sekretariat PBB bernama Constantin A. Stavropoulos. Formula yang dikembangkan oleh Stavropoulos menyesuaikan dengan semangat *Bunker Plan ke-2*. Menurut paper Stavropoulos, Sekjen PBB mengangkat seorang wakil dari PBB untuk menjamin pelaksanaan hak azasi manusia atau penentuan nasib sendiri di Irian Barat secara benar.²⁵⁷ Wakil dari PBB melakukan konsultasi dengan rakyat Irian Barat soal metode dan prosedur pelaksanaan hak azasi manusia tersebut. Secara keseluruhan *Stavropoulos Plan* ini dipandang berimbang didalam menjembatani kepentingan Belanda dan Indonesia²⁵⁸ melalui pelaksanaan hak azasi manusia atau penentuan hak nasib sendiri rakyat Irian Barat tersebut.

Perundingan Middleburg pada 29-30 Juli 1962 sebagai babak akhir negosiasi soal Irian Barat.²⁵⁹ Beban perundingan kali lebih ringan dibanding sebelumnya. Dalam negosiasi ini dibahas mengenai soal waktu pelaksanaan hak azasi manusia atau hak menentukan nasib sendiri. Subandrio menyatakan, delegasi Indonesia termasuk Subandrio secara utuh menerima agenda soal hak azasi manusia tersebut. Perlaksanaan hak menentukan nasib sendiri dilaksanakan pada tahun 1969. Hal yang menarik adalah perubahan sikap Subandrio. Sebelumnya Subandrio menolak soal hak

²⁵⁷ McMullen, *loc.cit*

²⁵⁸ McMullen, *Ibd.* hlm. 55

²⁵⁹ Subandrio. *op.cit* hlm. 79

azasi manusia, tetapi dalam Middleburg kali ini menerima secara utuh. Perubahan ini besar kemungkinan disebabkan Subandrio baru saja menerima tekanan politik dari Kennedy dan U Thant sehingga lebih bersikap kooperatif dalam perundingan tersebut.

Pengibaran Bendera & Mis-Komunikasi. Bendera adalah lambang dari suatu negara.²⁶⁰ Pimpinan negara mempersoal dengan serius hal-hal yang berhubungan dengan eksistensi bendera. Pengibaran bendera dan penyerahan kekuasaan di Irian Barat menjadi persoalan yang cukup alot untuk dirundingkan.

Subandrio (2001) menjelaskan dalam bukunya *Meluruskan Sejarah Perjuangan Irian Barat*, dia menerima memorandum dari U Thant pada 31 Juli 1962. Isi memorandum adalah soal pengibaran bendera dan penyerahan kekuasaan. U Thant mengusulkan bahwa pada awal pemerintahan sementara bendera Belanda disanding dengan bendera PBB, lalu mulai 1 Januari 1963 giliran bendera Indonesia yang dikibarkan di samping bendera PBB. Jadi, pengibaran bendera antara Belanda dan Indonesia dilakukan bergantian. Dalam hal ini, bendera Belanda dikibarkan terlebih dahulu setelah baru bendera Indonesia. Usul U Thant ini ditolak oleh Belanda. Oleh karena itu, U Thant membuat perubahan yaitu bendera Indonesia dan Belanda berkibar di samping bendera PBB selama pemerintahan sementara berlangsung. Ketiga bendera disanding selama berlangsung pemerintahan sementara. Usul tersebut ditolak oleh Indonesia, tetapi diterima oleh Belanda. Akibatnya, U Thant merumuskan formula lain yaitu 3-2-1. Pada permulaan pemerintahan sementara terdapat tiga bendera yakni : bendera PBB, Belanda, dan Indonesia. Setelah 1 Januari

²⁶⁰ W.J.S. Poerwadarminta, *op.cit* hlm. 123

1963, bendera tinggal dua yang berkibar yaitu: bendera PBB dan Indonesia. Mulai 1 Mei 1963 tinggal bendera Indonesia. Usul ini ditolak oleh Belanda. Selanjutnya, Schuurman mengusulkan formula 2-2-1. Mulai pemerintahan sementara sampai Desember 1962 bendera Belanda dikibarkan di samping bendera PBB, lalu mulai 1 Januari 1963 bendera Indonesia yang dikibarkan di samping bendera PBB. Usul ini diterima kedua delegasi dan U Thant, namun ketika dilaporkan ke Jakarta khabarnya usul ini ditolak oleh Sukarno.

Subandrio menjelaskan kepada U Thant dan Bunker bahwa penolakan ini hanya mis-komunikasi karena belum menerima penjelasan secara lengkap. Hubungan telepon dan kawat Jakarta-Washington saat itu sulit dilakukan. Oleh karena itu, Subandrio meminta bantuan Departemen Luar Negeri AS untuk menghubungi Sukarno di Jakarta.²⁶¹ Di samping itu, Subandrio mengirim Adam Malik ke Jakarta untuk melaporkan masalah pengibaran bendera dan penyerahan kekuasaan. Jadi, penolakan Sukarno bukan suatu persoalan yang prinsip.

Penjelasan Subandrio ini diperkuat oleh kesaksian Yusuf Ronodipuro.²⁶² Dalam hal ini, Yusuf Ronodipuro melihat hal tersebut sebagai kesalahpahaman bukan perbedaan interpretasi tentang formula pengibaran bendera dan penyerahan kekuasaan. Hal ini disebabkan telex yang dikirim kepada Sukarno tidak lengkap karena gangguan udara. Selanjutnya, dikirim kembali telex melalui kantor Kedutaan Besar AS di PBB kepada Duta Besar AS di Jakarta untuk diteruskan kepada Sukarno.

²⁶¹ Subandrio, *op.cit.* hlm. 81

²⁶² Yusuf Ronodipuro adalah Diplomat Indonesia di New York (PBB), tahun 1960-1963. Di samping itu, beliau juga Diplomat Indonesia di Washington D.C., tahun 1963- 1965, Wakil Duta Besar di Manila, wawancara pribadi di Jakarta, 9 November 2006

Yusuf Ronodipuro memberi kesaksian bahwa Howard P. Jones sendiri yang membawa telex mengenai kesepakatan soal pengibaran bendera dan penyerahan kekuasaan. Jones menyerahkan sendiri telex tersebut kepada Presiden Sukarno di Istana Merdeka. Bahkan, Jones datang sendiri hanya dengan dibonceng sebuah sepeda motor ke Istana Merdeka. Hal ini menggambarkan situasi saat itu serba darurat dan perlu cepat. Semua pihak harap-harap cemas atas telex tersebut sebab semula Sukarno menolak isi formula telex tersebut. Hal ini penting untuk memastikan apakah dengan telex yang lebih lengkap Sukarno tetap menolak atau sebaliknya menerimanya. Akhirnya, Sukarno menerima gagasan soal pengibara bendera dan penyerahan kekuasaan yang dituangkan dalam telex tersebut.

Namun demikian, Sukarno menginginkan adanya sedikit perubahan atas memorandum pengibaran bendera dan penyerahan kekuasaan. Memorandum dari U Thant kepada Indonesia, tanggal 31 Juli 1962, pada ayat 3 mengatur soal pengibaran bendera. Dalam hal ini, Sukarno menginginkan ada pernyataan eksplisit soal penurunan bendera Belanda pada tanggal 31 Desember 1962.

Memorandum kepada Indonesia tanggal 31 Juli 1962, pada ayat 3 menyatakan, sebagai berikut:

3. Pada tanggal 1 Djanuari 1963 bendera Indonesia akan dikibarkan berdampingan dengan bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa.²⁶³

Ayat ini diamandemen pada 15 Agustus 1962 menjadi pernyataan seperti di bawah ini

²⁶³ Aide Memoire Pedjabat Sekretaris Djenderal U Thant Kepada Indonesia Mengenai Pengibaran Bendera dan Penjerahan Kekuasaan, 31 Djuli 1962

3. Pada tanggal 31 Desember 1962 bendera Netherland akan diturunkan, dan bendera Indonesia akan dikibarkan berdampingan dengan bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa.²⁶⁴

Namun demikian, redaksi ayat ini berbeda pada memorandum yang dikirim U Thant kepada Belanda pada tanggal 15 Agustus 1962 walaupun substansinya tetap sama, sebagai berikut:

3. Pada penjerahan kekuasaan Irian Barat kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa, bendera Netherland akan dikibarkan berdampingan dengan bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan akan berkibar sampai tanggal 31 Desember 1962.²⁶⁵

Keberatan Sukarno yang mengusulkan amendemen ini menarik untuk dikaji. Hal ini berhubungan dengan beberapa hal yaitu: *Pertama*, amendemen itu mengikuti logika serah terima kekuasaan. Sukarno cukup jeli memperhitungkan hal ini. Memang harus ada pernyataan yang jelas bahwa bendera Belanda diturunkan dari bumi Irian Barat sebagai simbol berakhirnya kekuasaan Belanda di wilayah ini. Walaupun implisit hal ini diatur pada ayat 1 memorandum tersebut, sikap hati-hati tetap perlu dilakukan dalam menyikapi soal pengibaran bendera dan penyerahan kekuasaan ini. Hal ini untuk mengantisipasi perubahan sikap Belanda karena pengalaman sebelumnya Belanda sering tidak konsisten dalam melaksanakan perjanjian dengan Indonesia. Jika tidak ada pernyataan eksplisit turunnya bendera Belanda dari Irian Barat, hal ini bisa ditafsirkan bahwa kekuasaan Belanda tidak berakhir di Irian Barat. Artinya, dalam proses transisi ini tidak terjadi penyerahan kekuasaan dari Belanda kepada PBB, lalu PBB kepada Indonesia. Hal ini tidak sesuai dengan logika transisi

²⁶⁴ U Thant, *loc.cit*

²⁶⁵ Aide Memoire Pedjabat Sekretaris Djenderal U Thant Kepada Netherland Mengenai Pengibaran Bendera dan Penjerahan Kekuasaan, 15 Agustus 1962

politik yang sedang dilakukan. Logika transisi politik ini harus ada pihak yang menyerahkan dan menerima kekuasaan jadi bendera ada yang diturunkan dan dinaikkan.

Kedua, amendemen itu untuk memenuhi janji Sukarno kepada bangsa Indonesia. Pernyataan eksplisit bahwa bendera Belanda diturunkan pada tanggal 31 Desember 1962 merupakan keberhasilan Sukarno dalam perjuangan Irian Barat. Sukarno sebelumnya selalu menjanjikan kepada bangsa Indonesia bahwa penyerahan kekuasaan Irian Barat harus berlangsung pada tahun 1962, sebelum ayam jantan berkokok tahun 1963. Dengan adanya penurunan bendera diakhir tahun tahun 1962 maka Sukarno secara simbolis berhasil memenuhi janjinya. Hal ini penting bagi legitimasi politik Sukarno. Jadi, penurunan bendera Belanda tanggal 31 Desember 1962 merupakan salah satu pilar penting dalam perjuangan Irian Barat. Hal ini adalah simbol berakhirnya kekuasaan Belanda di Irian Barat. Keberhasilan ini juga dipandang sebagai prestasi politik Sukarno.

Ketiga, hal lain yang menarik adalah tanggal dari memorandum kepada Indonesia dan Belanda berbeda. Memorandum kepada Indonesia tertanggal 31 Juli 1962, sedangkan kepada Belanda tertanggal 15 Agustus 1962. Hal ini dilakukan oleh U Thant untuk mengantisipasi sikap keberatan Belanda. U Thant juga memahami aspek kejiwaan Pemerintah Belanda yang tidak begitu saja mudah melepaskan wilayah yang sudah didudukinya. Pemberian memorandum pada tanggal 15 Agustus berarti bersamaan dengan acara penandatanganan Perjanjian New York 1962. Dengan demikian, fokus perhatian delegasi Belanda berada pada acara penandatanganan tersebut. Delegasi Belanda tidak memiliki waktu luasa untuk

mengkaji dengan saksama memorandum tersebut. Isi memorandum ini adalah sesuatu yang tidak nyaman bagi Pemerintah Belanda yaitu menyerahkan kekuasaannya kepada PBB untuk diteruskan kepada Indonesia.

Pemahaman lainnya adalah pertimbangan kepraktisan. Substansi memorandum dengan Perjanjian New York 1962 sama. Substansinya adalah soal penyerahan kekuasaan tersebut. Oleh karena itu, keduanya disampaikan kepada pihak Belanda dalam waktu yang bersamaan. U Thant tidak ingin bolak-balik berurusan dengan Belanda untuk hal yang tidak menyenangkan bagi Belanda. Seandainya harus kecewa atas perundingan ini, Belanda cukup sekali saja kecewanya agar tidak begitu menyakitkan. Di samping itu, U Thant pada tanggal 15 Agustus 1962 juga menyerahkan amandemen ayat 3 memorandum yang dikirim kepada Indonesia tanggal 31 Juli 1962. Hal dilakukan oleh U Thant untuk mengakomodir aspirasi Indonesia soal penurunan bendera Belanda. Dengan demikian, hari itu memiliki acara yang padat dalam soal penyelesaian Irian Barat.

Keempat, hal lain yang menarik adalah perbedaan redaksi dari amandemen ayat 3 memorandum Indonesia berbeda dengan ayat 3 memorandum kepada Belanda walaupun substansi sama. Pada ayat 3 amandemen memorandum kepada Indonesia pernyataan penurunan bendera disampaikan secara eksplisit. Hal sesuai dengan keinginan Sukarno. Sedangkan, pada ayat 3 memorandum kepada Belanda pernyataan pesan penurunan bendera lebih implisit. Pesan penurunan bendera Belanda disampaikan secara lebih halus. Sikap U Thant ini tentu dimaksudkan untuk menjaga sikap Belanda jadi penyampaian pesan perlu dilakukan dengan tetap menghormati keberadaan Belanda. Hal ini perlu dilakukan agar Belanda berada dalam

posisi yang tidak terlalu dipermalukan atas kekalahannya dalam diplomasi Irian Barat. U Thant dan Belanda sendiri menyadari kemungkinan besar Belanda memang harus mengakhiri kekuasaannya di Irian Barat.

D. Penandatanganan Perjanjian New York 1962

Perjanjian New York 1962 mengintegrasikan aspirasi Belanda dan Indonesia. Fungsinya bersifat menyatukan keinginan kedua belah pihak yang bersengketa. Oleh karena itu, pasal 3 perjanjian ini mengatur penyerahan pemerintahan, sebagai berikut:

Setelah resolusi termaktub dalam Pasal I diterima, Nederland akan menjerahkan pemerintahan diwilajah tersebut kepada Badan Penguasa Pelaksana Sementara Perserikatan Bangsa-Bangsa (United Nations Temporary Executive Authority : UNTEA), dibentuk oleh dan dibawah yuridiksi Sekretaris Djenderal, pada saat tibanja Penguasa Perserikatan Bangsa-Bangsa jang diangkat sesuai dengan Pasal IV. UNTEA selandjutnja akan menjerahkan pemerintahan kepada Indonesia sesuai dengan pasal XII.²⁶⁶

Selanjutnya, Perjanjian New York 1962 ini juga mengatur soal Pemerintahan Indonesia dan hak penentuan nasib sendiri. Pasal 14 perjanjian ini menyatakan , sebagai berikut:

Indonesia, dengan bantuan dan ikut sertanja wakil Perserikatan Bangsa-Bangsa dan stafnja, akan mengadakan usaha-usaha untuk memberi kesempatan kepada rakyat wilajah tersebut untuk melaksanakan kebebasan memilih. Usaha-usaha tersebut akan mentjakup :

a. Konsultasi (Musjawarah) dengan dewan-dewan perwakilan mengenai prosedur dan tjara-tjara jang pantas dianut untuk mengetahui kebebasan permjataan kehendak rakyat.

²⁶⁶ Naskah Persetujuan Indonesia-Nederland mengenai Penjerahan Irian Barat Kepada Republik Indonesia 1962 , (Jakarta: Departemen Luar Negeri, 1962). hlm.48

b. Penentuan tanggal yang pasti untuk pelaksanaan kebebasan memilih dalam jangka waktu yang ditetapkan oleh Persetujuan sekarang ini.

c. Perumusan pertanyaan-pertanyaan sedemikian rupa agar penduduk dapat menentukan (a) apakah mereka ingin tetap bergabung dengan Indonesia; atau (b) apakah mereka ingin memutuskan hubungan mereka dengan Indonesia.

d. Hak pilih semua orang dewasa, pria dan wanita, bukan warga – negara asing, yang merupakan penduduk pada waktu penanda tanganan Persetujuan dan pada waktu perwujudan penentuan nasib sendiri, untuk ikut serta dalam perwujudan penentuan nasib sendiri yang dilaksanakan sesuai dengan praktek internasional, termasuk penduduk-penduduk yang pergi sesudah 1945 dan kembali ke daerah untuk bertempat tinggal lagi setelah berakhirnya Pemerintahan Nederland.²⁶⁷

Perjanjian New York 1962 memiliki nilai sejarah bagi penyelesaian sengketa Irian Barat. Perjanjian ini ditandatangani oleh wakil Indonesia dan Belanda pada 15 Agustus 1962. Pemerintah Indonesia diwakili Subandrio, sedangkan Pemerintah Belanda diwakili oleh Van Roijen dan Schuurmann. Pelaksanaan penandatanganan ini disaksikan oleh U Thant, Sekjen PBB, Gedung Dewan Keamanan PBB di New York.

Sambutan-Sambutan. Dalam sambutannya, Subandrio, wakil Indonesia menyampaikan ucapan terima kasihnya dan pujian kepada tiga pihak U Thant, Ellsworth Bunker, dan Van Roijen. Beberapa ungkapan Subandrio dalam pidato sambutan tersebut sebagai berikut:

Oleh karena itu kami merasa sangat puas, Tuan Sekretaris Djenderal, bahwa Tuan sudah mengambil inisiatif dalam bulan Desember agar kedua belah pihak bertemu untuk memetjahkan masalah ini setjara damai.

Atas nama pemerintah dan rakyat Indonesia saja djuga ingin mengucapkan terima kasih kami yang tulus ichlas, atas segala usaha yang

²⁶⁷ Perjanjian New York 1962 atau Naskah Persetujuan Indonesia Nederland, *op.cit.* hlm 53

tak kenal djemu dan kesabaran daripada Dutabesar Bunker jang tak pernah membatasi diri setjara fisik dan menal dalam mengatasi segala kesukaran dan rintangan jang kadang-kadang seakan-akan membandjiri djalan kearah persetudjuan ini.

Saja juga ingin menggunakan kesempatan ini untk mengutjapkan selamat kepada Dr. Van Roijen, Dr. Schurmann dan semua anggota delegasinja atas berhasilnja persetudjuan ini....”

Sekarang setelah persetudjuan ini ditanda tangani, sekarang pada waktu kesatuan Indonesia sedang menudju penjempurnaannja saja harap dengan sungguh-sungguh bahwa persahabatan lama antara Indonesia dan Netherland dapat dipulihkan.²⁶⁸

Pada kesempatan itu, Van Roijen, wakil Belanda juga menyampaikan kata sambutannya. Sambutannya berisi komitmennja kepada nasib rakyat Irian Barat dan pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri dan ungkapan terima kasih, sebagai berikut:

Pemerintah Netherland dulu dan sekarang djuga sangat memperhatikan kesedjahteraan rakkjat Irian Barat. Itulah sebabnja Netherland pertama2 mementingkan bahwa dalam persetudjuan dimasukkan ketentuan2 jang menjamin kemadjuan selandjutnya daripada wilajah Irian Barat dan penduduknja dalam lapangan politik, ekonomi, kebudajaan dan pendidikan dan mendjamin untuk rakjat Irian Barat, dibawah pengawasan jang aktif daripada Perserikatan Bangsa-Bangsa, pelaksanaan kebebasan memilih mengenai hari kemudiannja jang sungguh –sungguh dan bahagia.

Kami ingin mengutjapkan terima kasih, Tuan Sekretaris Djenderal, atas insiatip Tuan uantuk mempertemukan kedua belah fihak dan untuk peranan Tuan jang tidak terhingga dalam mentjapai penjelesaian daripada persoalan-persoalan kami...

Kepada Duta Besar Ellsworth Bunker saja ingin mengutjapkan penghargaan kami jang sungguh-sungguh atas usahanja jang penuh dengan kesabaran dan tidak djemu-djemu.²⁶⁹

²⁶⁸ Pidato Subandrio, Wakil Indonesia, Pada Upatjara Penandatanganan Persetudjuan Antara Netherland dan Indonesia, New York 15 Agustus 1962

²⁶⁹ Pernjataan Oleh DR. J.H. Van Ruojien, Wakil Netherland, Pada Upatjara Penandatanganan Persetudjuan Antara Indonesia dan Netherland, New York 15 Agustus 1962

Ada hal-hal yang menarik dari sambutan Subandrio maupun van Roijen. Oleh karena itu, upaya membandingkan keduanya adalah suatu yang penting untuk dilakukan. Setelah mempelajari kedua pidato sambutan, Indonesia dan Belanda berbeda soal ucapan terima kasih. Pada kesempatan memberi sambutannya, Subandrio menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak—termasuk delegasi Belanda. Hal ini sesuatu yang wajar disampaikan kepada semua pihak yang terlibat proses perundingan. Hal ini juga bagian dari etika diplomatik dalam hubungan antar negara yang berbudaya tinggi. Sebaliknya, pidato sambutan van Roijen tidak menyampaikan ucapan terima kasih kepada Subandrio. Dia hanya menyampaikan ucapan terima kasihnya kepada U Thant dan Bunker, padahal Indonesia pihak yang terkait langsung dengan sengketa Irian Barat. Hal ini sebagai pertanda bahwa Belanda tidak sungguh-sungguh ikhlas mengakhiri sengketa Irian Barat atau menandatangani Perjanjian New York 1962. Hal ini sesuai dengan kesaksian Yusuf Ronodipuro bahwa Belanda dalam hatinya berat untuk melepas Irian Barat walaupun hal ini sudah disepakati dalam KMB 1949.

Di samping itu, Belanda dan Indonesia berbeda dalam memandang hakekat Perjanjian New York 1962. Bagi Belanda, Perjanjian New York 1962 merupakan kesepakatan mengakhiri sengketa, tetapi belum menentukan status politik Irian Barat. Belanda masih berharap bahwa penentuan nasib sendiri akan berjalan sesuai harapannya yaitu rakyat Irian Barat memilih untuk merdeka—seperti pernyataan dalam pidato di atas. Jadi, sampai detik akhir penandatanganan Perjanjian New York 1962, Belanda masih kurang setuju Indonesia menguasai Irian Barat.

Namun demikian, sikap Belanda di atas bisa jadi hanya sebagai retorika untuk menutupi kekalahannya dalam diplomasi Irian Barat. Belanda ingin menunjukkan kepada masyarakat internasional khususnya rakyat Irian Barat bahwa sesungguhnya Belanda memiliki komitmen yang tinggi kepada nasib rakyat Irian Barat. Di ujung waktunya delegasi Belanda tetap ingin menunjukkan bahwa negaranya adalah penjajah yang budiman atau baik hati. Walaupun delegasi Belanda ini sesungguhnya sangat menyadari, pernyataannya itu hanya sebuah harapan hampa dari kekuatan kolonial yang akan segera kehilangan jajahan.

Sedangkan, bagi Indonesia New York 1962 merupakan kesepakatan mengakhiri sengketa dan sekaligus bagian dari proses pengembalian Irian Barat. Hal ini bisa dilihat dari bagian akhir pidato Subandrio yang menyatakan bahwa kesatuan Indonesia sedang menuju penyempurnaan. Artinya, Irian Barat sedang bergerak untuk menjadi bagian integral dari Indonesia. Walaupun Indonesia juga menyadari, hak menentukan nasib sendiri harus tetap dilaksanakan sesuai dengan amanat Perjanjian New York 1962. Namun demikian, Setelah berakhir tugas UNTEA di Irian Barat, Indonesia secara *de facto* menguasai Irian Barat. Hal ini adalah kemenangan khusus diplomasi Indonesia atas Irian Barat. Kemenangan diplomasi ini membuka peluang bagi kembalinya Irian Barat kepada Indonesia.

Reaksi Atas Perjanjian New York 1962. Perjanjian New York 1962 menimbulkan sejumlah reaksi. Di Belanda hal ini menimbulkan pro dan kontra. Pihak yang pro ialah golongan komunis, sedangkan yang kontra adalah golongan konservatif. Paul de Groot Sekjen Partai Komunis Nederland dalam wawancara dengan *De Waar Hoid* menyatakan bahwa persetujuan Indonesia-Belanda mengenai penyerahan

Pemerintahan Irian Barat merupakan kekalahan politik yang komplit bagi kaum reaksioner Belanda dan kemenangan bagi segenap kaum progresif di Nederland.²⁷⁰ Dalam hal ini, Joseph Luns dikategorikan golongan reaksioner, sedangkan Van Roijen digolongkan kaum progresif.²⁷¹ Jadi, keduanya berbeda didalam memandang Perjanjian New York 1962. Bagi, Luns Perjanjian New York adalah simbol kekalahan politik Belanda yang berdampak pada hilang kekuasaan Belanda di Irian Barat. Di lain pihak, Roijen memandang Perjanjian New York tersebut sebagai kesepakatan Belanda dan Indonesia untuk mengakhiri sengketa Irian Barat.

P.M. J.A. de Quay merespon Perjanjian New York 1962 dengan sikap realistis. Dia menghimbau orang Belanda di Indonesia agar bekerja sama dengan UNTEA (United Nations Temporary Executive Authority) sehubungan pengalihan Irian Barat. Di samping itu, dia menyatakan bahwa sengketa Irian Barat telah berkembang menjadi ancaman perang dan Belanda tidak bisa mengandalkan sekutu-sekutunya. Oleh karena itu, Belanda harus menerima persetujuan ini.²⁷² Dengan demikian, J.A. de Quay seperti halnya van Roijen termasuk politisi Belanda yang berpandangan progresif dalam sengketa Irian Barat. Mereka lebih memilih penyelesaian Irian Barat secara damai dan normalisasi hubungan dengan Indonesia.

Sedangkan, pihak yang kurang mendukung Perjanjian New York 1962 antara lain adalah Van Mook, mantan Letnan Gubernur Jenderal di Indonesia. Dalam wawancara dengan Harian *Algemeen Handelsblad* dia menyatakan bahwa “Dengan

²⁷⁰ Antara, *Kekalahan Politik Bagi Segenap Kaum Reaksi Belanda dan kemenangan bagi segenap kaum Progresif*, 20 Agustus 1962

²⁷¹ Yusuf Ronodipuro wawancara bulan November 2006

²⁷² Antara, *Seruan De Quay*, 16 Agustus 1962

persetudjuan di tandatangi di luar sepengetahuan orang Papua petualangan jang emosional telah dimulai tampaknja persetudjuan itu diachiri dengan tjara jang tidak terhormat. Garansi jang diberikan kepada rakyat Papua hanjalah khajalan belaka.”²⁷³ Van Mook, politisi senior yang berpengalaman di Indonesia, telah memperkirakan bahwa Irian Barat akan jatuh kepada Indonesia. Dengan demikian, Van Mook juga termasuk golongan masyarakat Belanda yang reaksioner karena tidak mendukung Persetujuan New York 1962.

Di Indonesia Perjanjian New York 1962 disambut gembira. Sukarno memandang Perjanjian New York 1962 merupakan kemenangan bangsa Indonesia atas kolonialisme Belanda. Bangsa Indonesia memandang Perjanjian New York 1962 merupakan simbol penyerahan kekuasaan Irian Barat walaupun tetap harus melaksanakan penentuan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat. Setelah memperjuangkannya sejak tahun 1950-an, Indonesia akhirnya berhasil mencapai tujuannya pada tahun 1962 melalui Perjanjian New York 1962 tersebut. Impian Indonesia memiliki tanah air yang terbentang dari Sabang sampai Merouke terwujud walaupun harus bersabar dan berjuang.

Selanjutnya, Parlemen Indonesia memberi dukungan sepenuhnya atas Perjanjian New York 1962. Sikap Parlemen dalam hal ini DPR-GR mempunyai arti penting atas perjanjian New York 1962 tersebut karena Konstitusi mengatur bahwa perjanjian dengan negara lain harus mendapat persetujuan dari Parlemen. Dengan demikian, dukungan dan ratifikasi DPR-GR menentukan legitimasi dari Perjanjian New York 1962 tersebut. Setelah melalui rapat pada tanggal 1 September 1962, H.Z.

²⁷³ Antara, *Tanggapan Van Mook atas Persetudjuan Irian Barat*, 21 Agustus 1962

Arifin, Pimpinan DPR-GR, membuat pernyataan sikap yang isinya mendukung perjanjian Belanda-Indonesia. Pernyataan sikap itu sebagai berikut:

1. Membenarkan dan menyetujui kebidjaksanaan P.J.M. Presiden/Panglima Tertinggi/ Pemimpin Besar Revolousi sdalam menerima persetujuan Indonesia -Netherland jang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 1962 mengenai penjerahan Irian Barat kepada Republik Indonesia dan tetap memberi kepertajaan sepenuhnya kepada P.J.M. Presiden/Paanglima Tertinggi/Panglima Besar Revolusi untuk melakukan langkah-langkah selanjutnja;
2. Mengadjak dan menjerukan kepada seluruh rakjat Indonesia untuk lebih memperkuat persatuan dan mempertinggi kewaspadaan nasional.²⁷⁴

Dukungan penuh DPR-GR kepada Perjanjian New York 1962 bisa dipahami karena hal ini adalah cita-cita bangsa Indonesia sejak lama. Bangsa Indonesia mendambakan tanah air yang utuh dari Sabang –Merouke. Perjanjian KMB 1949 meninggalkan persoalan yaitu Irian Barat tidak termasuk yang diserahkan kepada Indonesia. Setelah diperjuangkan sejak tahun 1950, pada tahun 1962 Belanda sepakat untuk menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia walaupun tetap harus melalui hak menentukan nasib sendiri setelah Perjanjian New York 1962 ditandatangani.

Sedangkan, Yusuf Ronodipura memberi kesaksian bahwa Perjanjian New York 1962 di sambut gembira oleh rakyat Indonesia. Perjanjian New York 1962 telah menghilangkan kecemasan atau ketegangan yang selama ini menghantui. Seandainya tidak terjadi kesepakatan, Belanda dan Indonesia dipastikan akan terlibat perang terbuka untuk memperebutkan Irian Barat. Perang terbuka itu tentu saja akan menimbulkan korban dan sebenarnya sesuatu yang tidak diinginkan. Namun demikian, bangsa Indonesia cukup bersemangat untuk berjuang demi kembali Irian

²⁷⁴ Pernyataan Pendapat DPR-GR Tentang Persetujuan Indonesia-Netherland Mengenai Pejerahan Irian Barat kepada Republik Indonesia. 1 September 1962

Barat. Hal ini bisa dilihat dari dukungan rakyat Indonesia atas himbauan Sukarno soal pembebasan Irian Barat.

Perjanjian New York 1962 juga direspon positif di Irian Barat. Hal ini dapat dilihat dari sikap masyarakat Irian Barat. Masyarakat Kotabaru pada tanggal 3 Februari 1963 menyampaikan Piagam Kotabaru yang disarikan sebagai berikut:

1. Putera-putera Irian Barat bersatu-padu membangun wilayah Irian Barat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Putera-putera Irian Barat adalah pendukung cita-cita Indonesia yang adil dan beradab yang dimulai sejak zaman Sriwijaya dan Majapahit.
3. Putera-puteri Irian Barat bertanggungjawab atas keamanan di seluruh Irian Barat sebagai daerah Republik Indonesia.
4. Putera-putera Irian Barat juga mengakui 17 Agustus sebagai hari kemerdekaan rakyat Irian Barat dan 28 Oktober 1928 sebagai sumpah rakyat Irian Barat.
5. Putera-putera Irian Barat patuh dan setia kepada UUD 1945 dan Pancasila
6. Putera-puteri Irian Barat menyambut dengan tangan terbuka kedatangan saudara-saudara sebangsa dan setanah air dari wilayah Indonesia lainnya.
7. Putera-putera Irian Barat menganggap ayunan cangkul pertama Presiden Sukarno untuk memulai pembagunan sebagai titik tolak menuju masyarakat adil dan makmur.²⁷⁵

Piagam Kotabaru ditandatangani oleh berbagai unsur di masyarakat. Mereka adalah dari unsur yaitu: M. Indey Golongan Karya Angkatan 45, M. Romainum

²⁷⁵ Piagam Kotabaru, Sapta Dharma Rakyat Irian Barat, Kotabaru 3 Februari 1963

Golongan Karya Wartawan, J. Korwa Golongan Karya Buruh dan politik, R. Jokoe Golongan Karya Pemuda & Petani, A. Jokoe Golongan Karya Pegawai Negeri, M. Suronto Golongan Karya Pramuka, C. Sarnaj Golongan Karya Wakil Suku, H. Jokoe Golongan Karya Mahasiswa, P. Kreuta Golongan Karya Politik, F.J.S. Romainum Golongan Karya Alim Ulama/Agama, dan Azli Zawawie unsur anggota kehormatan yang juga sebagai perumus dari piagam ini yang dibantu oleh Mohamad Ali Husin Arif.

Mereka mendukung kembalinya Irian Barat kepada Republik Indonesia. Berbagai komponen masyarakat ini bersatu-padu untuk memberi dukungan kepada Pemerintah Indonesia setelah Perjanjian New York 1962 ditandatangani oleh wakil Belanda dan Indonesia. Mereka adalah pihak yang berkepetingan dengan terlaksananya Perjanjian New York 1962 tersebut. Rakyat Irian Barat terkena imbas dari pertikaian yang berlarut-larut antara Belanda dan Indonesia. Konflik berkepanjangan antara kedua negara mengakibatkan gangguan keamanan dan ancaman terhadap perdamaian di Irian Barat. Hal ini menghambat pembangunan di wilayah mereka.

Piagam Kotabaru ini memiliki arti penting bagi perjuangan Indonesia setelah Perjanjian New York 1962. Indonesia memiliki target bahwa Irian Barat menjadi bagian dari Indonesia walaupun tetap harus melalui hak penentuan nasib sendiri. Pemerintah Indonesia melakukan pendekatan kepada masyarakat di Irian Barat. Hal ini penting dilakukan untuk mengingatkan dan memberi kesadaran kembali kepada mereka soal nasionalisme dan rasa kebangsaan Indonesia. Upaya ini sebagai respon atas sikap Belanda sebelumnya yang melakukan provokasi untuk mencegah integrasi.

Misalnya saja tahun 1960 Belanda membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Nugini-Belanda dan menyiapkan bendera dan lagu kebangsaan untuk rakyat Irian Barat.²⁷⁶ Langkah ini dimaksudkan untuk mencegah masuknya Indonesia ke Irian Barat atau menghambat integrasi.

Piagam Kotabaru pada tanggal 23 Februari 1963 diperkuat oleh Sumpah Setia para Ondowafi di daerah Kotabaru. Para Ondowafi ini mewakili penduduk pribumi Irian Barat umumnya khususnya Kotabaru. Mereka bersumpah setia kepada Presiden Sukarno dan Pemerintah Indonesia. Para Ondowafi daerah Kotabaru meliputi: 1. Petru Hamadi (Tobati), 2. Ch. Irew (Tobati), 3. Leonard Siby (Kajupulu), 4. Apollos Jouwe (Kajupulu), 5. Messak Awi (Nafri), 6. Frans Sanji (Enggors), 7. Salmon Makuwey (Kajubatu), 8. H. Nowejagar (Arso), 9. Abraham Malio (Skow Mabo), 10. Amuslomo (Skow Jambe), 11. Herman Rolo (Skow Sae).

Sumpah Setia para Ondowafi kepada Indonesia ini berisi pernyataan yang disarikan sebagai berikut:

1. Mendukung Piagam Kotabaru dan pernyataan-pernyataan lain sebelumnya.
2. Menyatakan bahwa satu tanah air yaitu Indonesia, satu bangsa yaitu Indonesia, satu bahasa yaitu Indonesia, satu bendera yaitu Sang Saka Merah Putih dan menolak plebisit pada tahun 1969
3. Menolak sukuisme yang sempit
4. Mengangkat Presiden Sukarno sebagai putera Itian Barat dan menyerahkan kekuasaan adat maupun kekautan gaib spiritual.²⁷⁷

²⁷⁶ Arie brand, *Belanda di Irian Barat*, (KITLV-Jakarta, 2001) hlm. 559

²⁷⁷ Sumpah Setia para Ondowafi Daerah Kotabaru, Jakarta 27 Februari 1963

Sumpah setia para Ondowafi itu sebagai dukungan terhadap sikap bergabung dengan Indonesia. Dukungan ini khususnya berasal dari unsur masyarakat asli dan kalangan adat di Kotabaru khususnya dan Irian Barat umumnya. Kalangan adat ingin menunjukkan perannya lebih signifikan dalam proses penggabungan rakyat Irian Barat dengan Indonesia. Masyarakat adat Irian Barat memiliki peran penting dalam sejarah penggabungan Irian Barat kepada Indonesia. Sikap masyarakat asli dan kalangan adat ikut bertanggungjawab atas bergabungnya Irian Barat kepada Indonesia.

Setelah Perjanjian New York 1962 ditandatangani, tanggal 15 Agustus 1962 kedua belah pihak menyatakan penghentian permusuhan. Memorandum penghentian permusuhan ini ditandatangani oleh Subandrio, wakil Indonesia, dan van Roijen dan Schuurman, wakil dari Belanda, untuk disampaikan kepada U Thant sebagai berikut:

...kami dengan hormat mengajukan permohonan, atas nama Pemerintah kami masing-masing, agar Tuan menjatakan kesediaan Tuan selaku tindakan jang luar biasa untuk mendjalankan perkerdjaan jang diberikan kepada Sekretaris Djenderal dalam Memorandum itu dengan maksud melaksanakan penghentian permusuhan selekas mungkin...²⁷⁸

Memorandum penghentian permusuhan ini meminta kesediaan U Thant, Sekretaris Jenderal PBB, agar membantu pelaksanaan penghentian permusuhan antara Belanda dan Indonesia. Dalam memorandum ini diberi lampiran yang isinya menyatakan, sebagai berikut: 1). Penghentian permusuhan akan dimulai pukul 0001 GMT pada hari Sabtu 18 Agustus 1962. 2). Penghentian permusuhan disampaikan kepada kedua Angkatan Bersenjata melalui radio, pamflet dan lain-lain. 3). Indonesia dan PBB akan menyebarkan pamflet ke daerah-daerah terpencil di Irian Barat. 4).

²⁷⁸ Memorandum Pengertian Bersama Mengenai Penghentian Permusuhan jang Merupakan Persetujuan Antara Republik Indonesia dan Keradjaan Netherland 15 Agustus 1962

Indonesia akan mengkoordinir pasukannya di Irian Barat untuk membantu tugas-tugas PBB. 5). PBB memberi bantuan alat-alat non-militer kepada pasukan Indonesia di Irian Barat, sebaliknya PBB menggunakan pesawat-pesawat Indonesia untuk melaksanakan tugas. 6) Untuk melaksanakan tugas-tugas itu, PBB, Belanda dan Indonesia menugaskan perwira penghubung militer. 7). Pasukan PBB segera ditugaskan di Irian Barat untuk membantu UNTEA. 8). Belanda segera memulangkan tawanan perang Indonesia . 9). Belanda dan Indonesia meminta Sekjen PBB untuk melaksanakan tugasnya. 10). Belanda dan Indonesia menanggung biaya UNTEA secara bersama-sama.

U Thant merespon memorandum tersebut dengan memorandum balasan yang juga tertanggal 15 Agustus 1962. Memorandum ini berisi kesediaan U Thant untuk melaksanakan tugas-tugasnya seperti yang dimuat di dalam memorandum Subandrio dan van Roijen. Segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang disepakati oleh berbagai pihak dalam mempersiapkan penyelesaian sengketa Irian Barat tersebut. Dengan merujuk pada memorandum balasan tersebut, PBB mengirim timnya untuk membantu Belanda dan Indonesia yang telah berkomitmen untuk menghentikan permusuhan dan menyelesaikan sengketa Irian Barat.

Setelah Perjanjian New York 1962, Subandrio berbicara di hadapan TV Belanda. Dalam hal ini, Subandrio menyampaikan beberapa pokok pikiran sebagai berikut: 1). Ketegangan Belanda dan Indonesia belum lenyap sama sekali 2). Rakyat Belanda jangan dulu terlalu berharap banyak dari perjanjian ini. 3). Sukarno akan berkunjung ke Belanda jika masalah Irian Barat telah selesai sama sekali. 4). Dalam hubungan ekonomi Belanda jangan menuntut hak sejarah, tetapi mulai dengan

lembaran baru.²⁷⁹ Tindakan Subandrio sebagai langkah awal menuju normalisasi hubungan Belanda –Indonesia yang selama ini terganggu oleh sengketa Irian Barat. Soal normalisasi hubungan Belanda –Indonesia juga merupakan sesuatu yang diatur didalam *Bunker Plan ke-2*.

Subandrio pada hakekatnya melalui TV Belanda telah melakukan manuver diplomatik yang baik. Secara implisit Subandrio ingin mengucapkan terima kasih kepada rakyat Belanda dan para pihak di Belanda yang telah mendukung upaya penyelesaian sengketa Irian Barat secara damai. Kesiediaan Belanda menyelesaikan sengketa ini tidak terlepas dari tekanan rakyat Belanda. Di lain pihak, Subandrio juga ingin menyampaikan salam persahabatan para pihak di Belanda yang menolak rencana damai ini. Subandrio mengajak mereka untuk menengok ke depan dalam menyikapi hubungan bilateral Belanda –Indonesia.

Normalisasi Hubungan. Yang perlu disyukuri, upaya normalisasi hubungan diplomatik dilakukan setelah Perjanjian New York 1962. Terlepas hal ini bagian dari *Bunker Plan* ataupun semangat persahabatan kedua belah pihak yang pasti langkah-langkah normalisasi hubungan segera dilakukan setelah perjanjian tersebut ditandatangani. Belanda dan Indonesia melakukan pertukaran surat untuk membuka kembali hubungan diplomatiknya. Dalam hal ini pada tanggal 15 Agustus 1962 Subandrio berkirim surat kepada van Roijen dan sebaliknya.

Surat Subandrio sebagai berikut:

Atas nama Republik Indonesia, saja dengan hormat membenarkan pengertian, bahwa setelah penanda tanganan Persetudjuan akan diadakan

²⁷⁹ Antara, *Subandrio di hadapan TV Belanda*, 21 Agustus 1962

pertukaran misi diplomatik antara Republik Indonesia dan Keradjaan Netherland.

Selanjutnya, surat van Roijen sebagai berikut:

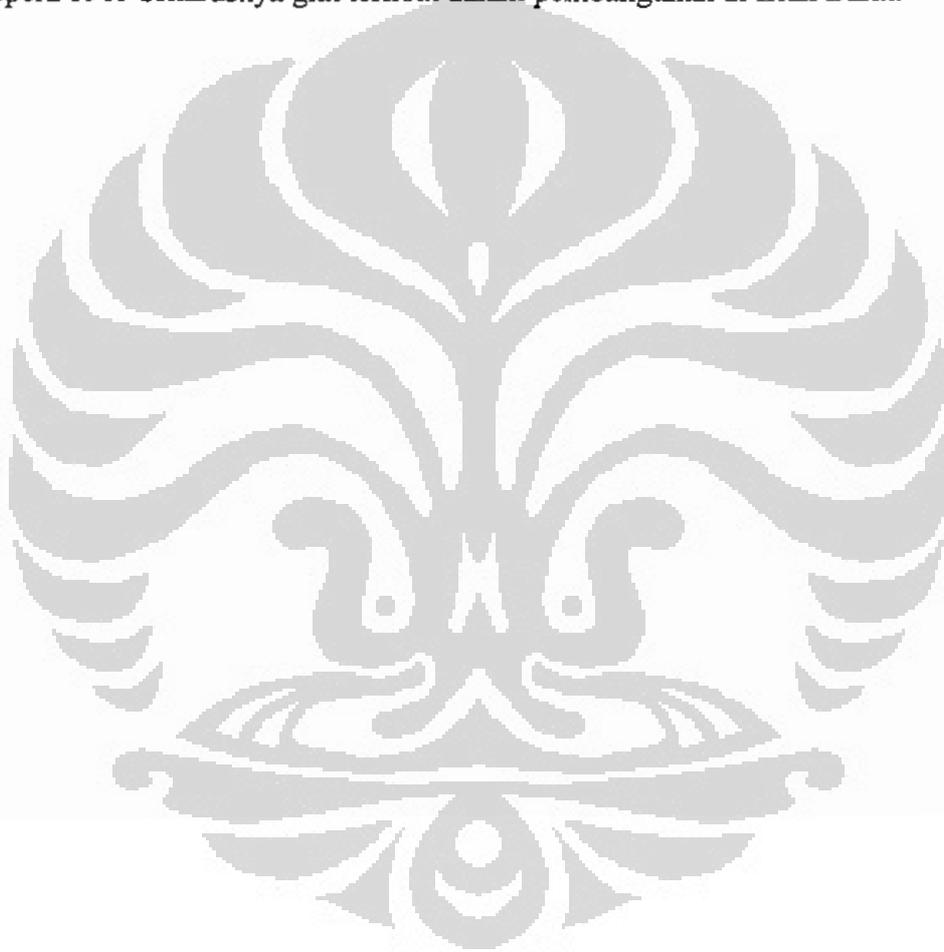
Sebagai djawaban, kami dengan hormat membenarkan, bahwa apa jang tersebut di atas adalah pengetahuan dari Keradjaan Netherland pula. Terimalah, Tuan, pernjataan penghargaan kami jang setinggi-tingginja.²⁸⁰

Normalisasi hubungan diplomatik ini punya arti penting bagi langkah-langkah lanjutan dari Perjanjian New York 1962 Normalisasi hubungan diplomatik untuk mengantisipasi jika terjadi masalah dalam proses penyelesaian sengketa Irian Barat. Proses penyelesaian sengketa Irian Barat sangat dimungkin memunculkan konflik antara Belanda dan Indonesia. Oleh karena itu, bingkai persahabatan yang dibangun setelah normalisasi diharapkan akan menjadi penawar potensi konflik yang muncul. Akibatnya, konflik yang muncul masih dapat diredam sehingga tidak sampai keluar ke permukaan menjadi konflik terbuka. Hal ini hanya bisa dilakukan seandainya Belanda dan Indonesia sudah menormalisasi hubungan diplomatiknya. Jika sampai muncul konflik, proses penyelesaian sengketa Irian Barat bisa terganggu. Bahkan, konflik itu dikhawatirkan bisa mementahkan perjanjian New York 1962 yang sudah diperjuangkan dengan susah payah. Jadi, normalisasi hubungan diplomatik Belanda-Indonesia memiliki arti strategis dalam penuntasan sengketa Irian Barat.

Dari sisi lain, normalisasi hubungan diplomatik Belanda-Indonesia bisa memberi kesempatan kepada keduanya untuk sama-sama membangun Irian Barat. Rakyat Irian Barat yang tertinggal membutuhkan investasi besar untuk mengejar

²⁸⁰ Departemen Luar Negeri, Jakarta, *Naskah Persetujuan Indonesia-Nederland Mengenai Penyerahan Irian Barat kepada Indonesia.*, . hlm. 77

ketinggalannya. Pembangunan di Irian Barat bisa melibatkan Belanda sebagai mitra Indonesia. Belanda memiliki kesempatan menolong rakyat Irian Barat walaupun tidak menguasai wilayah tersebut. Hal ini adalah sebagai alat penguji kesungguhan Belanda yang selalu menyatakan peduli dengan nasib rakyat Irian Barat. Jika motifnya memang untuk kemanusiaan bukan politik, Belanda setelah normalisasi dan setelah Pepera 1969 seharusnya giat terlibat dalam pembangunan di Irian Barat.



BAB VI

KESIMPULAN

Presiden John F. Kennedy mengembangkan kebijakan aktif mediasi (*active mediation policy*) yang diimplementasikan dalam bentuk diplomasi mediasi. Hal ini dimaksudkan agar Belanda dan Indonesia menuju ke meja perundingan. Upaya ini didasarkan pada kerangka dasar kebijakan AS yaitu mengalihkan kekuasaan atas Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia secara damai dan menyelamatkan ‘wajah’ Belanda dengan mendukung pelaksanaan hak azasi manusia atau hak menentukan nasib sendiri atas rakyat Irian Barat.

Pertimbangan-pertimbangan strategis dalam Perang Dingin mendorong Kennedy mengembangkan kebijakan aktif mediasi dan diplomasi mediasi terhadap sengketa Irian Barat. Diplomasi mediasi dimaksudkan agar sengketa Irian Barat tidak berkembang menjadi perang terbuka antara Belanda dan Indonesia. Perang terbuka di Irian Barat dapat mengundang lebih jauh keterlibatan kekuatan komunis.-khususnya Uni Soviet.

Dalam pandangan Kennedy, diplomasi mediasi atas sengketa Irian Barat memiliki fungsi *containment policy*. AS berharap penyelesaian Irian Barat melalui perundingan dapat mencegah perang terbuka. Hal ini artinya meminimalisir perluasan pengaruh komunis di Indonesia. Sedangkan, Uni Soviet lebih berharap penyelesaian sengketa Irian Barat dilakukan dengan cara-cara militer. Hal ini membuat Indonesia semakin tergantung pada bantuan militer negara tersebut. Bantuan militer ini memiliki arti penting bagi Indonesia yaitu sebagai alat penekan dalam perundingan dan menghadapi Belanda jika terjadi perang terbuka. .

Perspektif *containment policy* dan keamanan internasional mengatasi kebijakan *status quo* yang dikembangkan Belanda atas sengketa Irian Barat. AS mengajak Belanda melihat kepentingan yang lebih dalam konteks Perang Dingin. AS meminta Belanda melepas kebijakan *status quo*nya dalam sengketa Irian Barat. AS mendesak Belanda agar menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia secara terhormat yaitu melalui pemerintahan sementara PBB dan hak menentukan nasib sendiri.

Belanda melaksanakan kebijakan *status quo*²⁸¹ dan ingin melaksanakan hak menentukan nasib sendiri kepada rakyat Irian Barat. Perjanjian KMB tahun 1949 mengatur bahwa *status quo* Belanda hanya setahun, tetapi setelah lebih dari setahun Belanda tetap menguasai Irian Barat. Belanda beralasan etnis di Irian Barat berbeda dengan masyarakat Indonesia pada umumnya. Pandangan ini ditolak oleh Indonesia dan menilai pandangan Belanda ini bersifat rasialis.²⁸²

Kebijakan *status quo* ini dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan yang menyangkut beberapa aspek. Hal itu meliputi : aspek politik, kekayaan alam, dan geografi. Aspek politik, Irian Barat memiliki arti strategis untuk mempertahankan pengaruhnya di Indonesia. Aspek kekayaan alam, Belanda memerlukan kekayaan alam di Irian Barat untuk mendukung pembangunan. Aspek geografi, Belanda

²⁸¹ *Status quo* adalah salah pola kebijakan luar negeri suatu negara yang menekankan pada segi mempertahankan kekuasaan atau pengaruhnya di suatu kawasan atau atas negara tertentu. Dengan kata lain, kebijakan *status quo* bertujuan untuk memepertahankan distribusi kekuasaan yang ada di dalam politik internasional. Morgenthau, *op.cit* hlm. 40

²⁸² Arsip pribadi L.N. Palar (Duta Besar Indonesia untuk PBB), No. 143, Pernyataan Indonesia bahwa Irian Barat bagian dari Indonesia tahun 1960

berharap menjadikan Irian Barat sebagai penampungan kelebihan penduduk Belanda²⁸³ maupun kaum peranakan Belanda di Indonesia.

Belanda mengangkat isu hak azasi manusia atau hak menentukan nasib sendiri. Pada 9 Oktober 1961 Belanda mengusulkan *The Luns Plan* di PBB yang kurang mendapat dukungan. AS mendesak Belanda agar mencabut usulan tersebut. Isu ini juga tetap diangkat oleh Belanda dalam perundingan perundingan sengketa Irian Barat di Middleburg. Namun demikian, Bunker atas dukungan Pemerintah AS dapat mendorong kompromi antara Belanda dan Indonesia atas isu tersebut.

Pada 25 Maret 1962 Indonesia mengancam akan meninggalkan perundingan. Saat itu, Indonesia berharap perundingan mengarah kepada penyerahan Irian Barat, tetapi Indonesia menilai perundingan belum ke arah itu. Indonesia mengembangkan strategi menekan agar Belanda dan AS menyerahkan Irian Barat. Bagi Indonesia, perundingan ini sebagai bagian dari perjuangan terhadap sisa-sisa kolonialisme.²⁸⁴ Indonesia meminta perundingan pendahuluan dikembangkan ke arah perundingan resmi. Bagi Indonesia, perundingan ini sebagai salah satu sarana memperjuangkan Irian Barat dengan damai.

Sikap Indonesia terhadap Irian Barat tidak terlepas dari aspek nasionalisme. Indonesia berpandangan, Irian Barat adalah bagian dari Indonesia. Indonesia terdiri banyak etnik seperti: Jawa, Batak, Bali, Ambon, dan Irian Barat atau Papua.²⁸⁵ Jadi, Irian Barat atau Papua merupakan salah satu etnik atau suku bangsa di Indonesia

²⁸³ *Harian Algemeen Handa Isblad* di Amterdam telah memuat tulisan dari pembantu Angkatan Lautnya mengenai kedudukan Irian Barat yang menurut pembantu-marine itu mempunyai kedudukan maritem yang sangat strategis. "Arti Irian Barat djika perang petjah :Kalimantan; Bangka, Belitung . Sumatra Harus dirampas dulu." *Pewarta Djakarta*, 16 Mei 1954. hlm. 10

²⁸⁴ Subandrio, *op.cit*, hlm. 133

²⁸⁵ Arsip pribadi L.N. Palar No. 143

walaupun memiliki ciri-ciri fisik yang berbeda. Oleh karena itu, perundingan untuk memperoleh Irian Barat menjadi sesuatu yang penting bagi Indonesia.

Perundingan Belanda dan Indonesia soal Irian Barat berjalan alot. Masing-masing pihak tidak mudah untuk merubah posisinya dalam sengketa sengketa Irian Barat. Bagi Belanda keberadaan Irian Barat memiliki arti strategis, sebaliknya demikian pula bagi Indonesia. Belanda berjuang sedapat mungkin mempertahankan *status quo*. Sebaliknya, Indonesia mendesak penyerahan Irian Barat

Ketika negosiasi pendahuluan di Middleburg 20-22 Maret 1962, Bunker berhasil menyimpulkan posisi masing-masing pihak. 1). Belanda meninggalkan Irian Barat seandainya dilaksanakan hak penentuan nasib sendiri di wilayah tersebut. 2). Sedangkan, Indonesia mengharapkan kontrol atas wilayah yang dipersengketakan itu dan akan melaksanakan apa yang diinginkan Belanda atau hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat.

Posisi-posisi ini adalah gagasan awal dari *Bunker Plan* yang di sampaikan kepada Belanda dan Indonesia. *Bunker Plan* mengalami perubahan sesuai dengan aspirasi kedua belah pihak yang bersengketa. Akhirnya, *Bunker Plan* digabung dengan *Stravopoulos Plan*, lalu menjadi Naskah Perjanjian New York 1962. *Stravopoulos Plan* adalah usulan PBB soal pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri di Irian Barat yang melibatkan PBB.

Negosiasi hampir saja mengalami kegagalan seandainya AS dan PBB tidak mengambil langkah-langkah diplomatik untuk memberi tekanan kepada Belanda maupun Indonesia. Diplomasi mediasi untuk sengketa Irian Barat di bawah

pengawasan AS dan PBB. Keduanya bertanggungjawab terhadap keberhasilan dan kegagalan diplomasi mediasi itu.

Sikap Belanda menghambat perundingan, namun bisa diatasi melalui peran AS. Setelah perundingan pendahuluan, Bunker mengajukan *Bunker Plan*, tetapi Joseph Luns menolaknya. Luns terus menerus mempersoalkan hak menentukan nasib sendiri walaupun Bunker sudah merivisi dan memperhatikan keberatan Luns soal hak menentukan nasib sendiri melalui *Bunker Plan* ke-2. AS terpaksa mendesak Pemerintah Belanda agar menerima *Bunker Plan* ke-2. akhirnya Belanda bersedia menerima *Bunker Plan* ke-2 sebagai *working document* atau nota diplomatik.

Sikap Indonesia juga pernah menghambat perundingan. Indonesia meminta pemerintah sementara PBB atau penyerahan Irian Barat berjalan cepat atau paling lambat akhir tahun 1962. Sikap Indonesia ditolak oleh Belanda dan bertentangan dengan *Bunker Plan* ke -2 yang mengatur pemerintahan sementara minimal 1 tahun dan maksimal 2 tahun.

Oleh karena itu, AS mendesak agar Indonesia lebih fleksibel untuk masa penyerahan Irian Barat. Indonesia menyetujui desakan AS soal waktu penyerahan Irian Barat. Kesepakatannya batas akhir pemerintahan sementara PBB di Irian Barat adalah 1 Mei 1963. Kesepakatan ini juga tidak terlepas desakkan U Thant, Sekjen PBB agar Indonesia bersikap sungguh-sungguh soal waktu untuk pemerintahan sementara. Jika masih menginginkan perpendekan waktu lagi, U Thant mengancam Indonesia akan kehilangan dukungan internasional.

Sikap Belanda dan Indonesia berpotensi mengancam perundingan. AS dan PBB mengambil langkah-langkah pengamanan untuk menyelamatkan jalannya

perundingan. AS maupun PBB berkepentingan untuk mewujudkan keberhasilan perundingan tersebut. Jika tanpa didukung oleh penggunaan *power*, perundingan bisa jadi gagal ditengah jalan. Hal ini artinya perang terbuka Belanda dan Indonesia akan meletus yang mengancam keamanan dan perdamaian dunia. Oleh karena itu, Bunker meminta bantuan Presiden Kennedy maupun Sekjen PBB U Thant ketika perundingan mengalami jalan buntu.

Setelah melalui perundingan yang panjang, Belanda dan Indonesia akhirnya menandatangani Perjanjian New York 1962 pada 15 Agustus 1962. Perjanjian ini merupakan kesepakatan Belanda dan Indonesia untuk menyelesaikan sengketa Irian Barat. Dalam perjanjian ini, Subandrio mewakili Pemerintah Indonesia, sedangkan Van Roijen dan Schuurman mewakili Pemerintah Belanda. Perjanjian ini mengatur soal peralihan kekuasaan dari Belanda kepada Indonesia yang dilaksanakan melalui Pemerintahan Sementara atau UNTEA²⁸⁶ dan pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri untuk masyarakat Irian Barat pada tahun 1969. Secara *de jure* Indonesia belum dapat dikatakan menguasai Irian Barat karena masih menunggu hasil hak menentukan nasib sendiri tersebut, namun secara *de facto* Indonesia sudah menguasai Irian Barat sejalan dengan berakhirnya Pemerintahan Sementara pada 1 Mei 1963

Semua perjanjian internasional memiliki fungsi dan tujuan.²⁸⁷ Perjanjian New York 1962 memiliki fungsi dan tujuan tertentu. Dalam hal ini, Perjanjian New York 1962 berfungsi menjadi alat untuk mengadakan transaksi atau perbuatan hukum bagi Belanda dan Indonesia. Di samping itu, Perjanjian New York 1962 berfungsi

²⁸⁶ UNTEA kependekan dari United Nations Temporary Executive Authority

²⁸⁷ Frans E. Likadja, Prof. S.H., et.al. *Desain Instruksional Dasar Hukum Internasional* (Jakarta: PT. Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 103

memberi hak dan kewajiban yang mengikat bagi Belanda dan Indonesia dan para pihak yang terkait. Selanjutnya, Perjanjian New York 1962 merupakan alat kontrol bagi para pihak yang terkait. Demikian pula, Perjanjian New York 1962 memberi kepastian hukum bagi Belanda dan Indonesia serta pihak-pihak yang berkepentingan. Berikutnya, Perjanjian New York menimbulkan hukum bagi Belanda dan Indonesia dan pihak-pihak yang bersangkutan. Dengan demikian, Perjanjian New York 1962 memiliki fungsi sebagai sumber hukum internasional yang mengikat Belanda dan Indonesia.

Di samping itu, perjanjian internasional memiliki fungsi sebagai kerangka kerja yang disepakati oleh dua negara.²⁸⁸ Dalam hal ini, Perjanjian New York 1962 juga berfungsi sebagai kerangka kerja yang mengatur proses pengalihan kekuasaan dari Belanda kepada Indonesia dan pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri bagi rakyat Irian Barat. Proses pengalihan kekuasaan tersebut dilakukan melalui Pemerintahan Sementara (UNTEA) yang bertugas dari 1 Oktober 1962 sampai dengan 1 Mei 1963. Sedangkan, pelaksanaan hak menentukan nasib sendiri diatur bahwa cara pelaksanaannya dimusyawarahkan dengan Dewan Masyarakat Papua dan disesuaikan dengan praktik internasional.

Melalui perjanjian yang berkaitan dengan negara lain maka pemerintah suatu negara menyandarkan harapan-harapannya.²⁸⁹ Perjanjian New York 1962 juga menjadi tumpuan harapan bagi Belanda dan Indonesia. Belanda berharap Perjanjian New York 1962 akan menyelamatkan prestisnya. Walaupun harus kehilangan Irian

²⁸⁸ R.P.Barston, *op.cit.* hlm. 252

²⁸⁹ K.J. Holsti, *op.cit.* hlm. 553

Barat, Belanda menjalaninya dengan cara terhormat. Dalam hal ini, penyerahan kekuasaan Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia dilakukan melalui Pemerintahan Sementara (UNTEA). Sebaliknya, Indonesia berharap Perjanjian New York 1962 menjadi jalan penyerahan Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia secara damai. Keberhasilan diplomasi Indonesia memperjuangkan Irian Barat diharapkan memupuk solidaritas kebangsaan atau nasionalisme Indonesia. Di samping itu, hal ini mewujudkan harapan bangsa Indonesia bahwa wilayah negara Indonesia menjadi utuh dari Sabang sampai Merouke.

Masih ada upaya-upaya untuk menggugat status politik Irian Barat atau upaya-upaya delegitimasi. Gugatan atas status politik Irian Barat tersebut direkomendasi untuk direspon dalam kerangka Perjanjian New York 1962. Keberadaan status Irian Barat tidak terlepas dari Perjanjian New York 1962 sebagai sumber hukumnya. Pemerintah Indonesia direkomendasi tidak usah merespon pihak-pihak yang menggugat jika dilakukan di luar koridor Perjanjian New York 1962. Misalnya saja, mereka mempersoalkan isu *one man one vote* dalam proses Pepera 1969. Untuk menyikapi hal ini, Pemerintah Indonesia hendaknya mempersilahkan mereka untuk membuka kembali Perjanjian New York 1962 karena tidak ada pernyataan *one man one vote* dalam perjanjian tersebut.

Jadi, Perjanjian New York 1962 adalah alat transaksi atau perbuatan hukum bagi para pihak yang berkepentingan dengan Irian Barat. Jika menyikapi status Irian Barat tidak merujuk pada Perjanjian New York 1962, penilaian-penilaian akan bersifat *a historis* atau penilaian-penilaian yang tidak sesuai dengan kenyataan

sejarah. Akibatnya, para pihak sepenuhnya terjebak sikap bias pada kepentingannya masing-masing.

Jika berpijak pada sejarah diplomasi mediasi dan Perjanjian New York 1962, Pemerintah Indonesia tidak perlu khawatir atas status politik Irian Barat sejauh Pemerintah Indonesia melaksanakan aspirasi rakyatnya dengan baik. Perjuangan Indonesia atas Irian Barat waktu itu mendapat pengakuan masyarakat internasional. Artinya keberadaan Irian Barat di bawah Pemerintah Indonesia dapat dipertanggungjawabkan secara politik maupun yuridis. Secara politik transisi kedaulatan Irian Barat melalui UNTEA dan Pepera 1969 mendapat legitimasi masyarakat internasional karena diakui oleh PBB. Sedangkan, secara yuridis transisi ini dilaksanakan dalam kerangka Perjanjian New York 1962. Isi perjanjian tersebut menyatakan bahwa Belanda sebagai pemegang kedaulatan Irian Barat menyerahkannya kepada Indonesia melalui mekanisme yang disepakati bersama antara Belanda dan Indonesia.

Jarum jam tidak berjalan mundur dan sejarah tidak terulang, Irian Barat secara yuridis tidak akan terpisah dari Indonesia apalagi jika Pemerintah Indonesia melaksanakan amanat rakyatnya dengan baik. Para pihak yang menggugat status politik Irian Barat atau Pepera 1969 lebih tepat jika tuntutan diarahkan kepada sikap masyarakat internasional pada masa itu. Menggugat status politik Irian Barat berarti menggugat keputusan Sidang Umum PBB pada waktu itu. Hal ini adalah sesuatu yang hampir tidak mungkin dilakukan. Hal ini sangat sulit tercapai menurut logika atau mekanisme Sidang Umum PBB jika tidak ingin dikatakan mustahil. Karena keputusan dicapai melalui perolehan suara mayoritas, pembatalannya juga harus

melalui suara mayoritas dan terpenuhinya quorum. Di samping itu, hal semacam ini tidak etis dilihat dari konsistensi diplomasi. Para delegasi negara yang membatalkan berarti telah melecehkan para delegasi berbagai negara mungkin termasuk delegasi negaranya sendiri yang telah mendukung resolusi tersebut. Berarti mereka telah melecehkan kebijakan para senior atau nenek moyang mereka sendiri yang waktu itu mengambil keputusan di PBB. Hal semacam ini dari perspektif politik internasional adalah tidak realistis.

Masyarakat internasional menyetujui usulan Indonesia dan Belanda berkaitan dengan Pepera 1969 di Irian Barat. Hal ini dituangkan dalam resolusi SU PBB nomor 2504, tanggal 19 November 1969.²⁹⁰ Apa yang sebelumnya diangkat menjadi isu perundingan sudah dilaksanakan. Hak menentukan nasib sendiri sudah dilakukan di Irian Barat Majelis Umum PBB pada sidangnya tanggal 19 November 1969 dengan komposisi suara yaitu: 84 negara setuju, 30 negara blanko, dan 0 negara menentang. PBB telah menerima usulan Indonesia dan Belanda soal pelaksanaan Pepera 1969 dan penentuan status politik atau masa depan Irian Barat berada di bawah Pemerintah Indonesia. Hal ini tentu saja adalah syah dan tidak cacat hukum karena sesuai dengan tatanan internasional yang berlaku dan didukung oleh anggota PBB dengan jumlah suara meyakinkan.

Diplomasi mediasi AS dan PBB telah membantu perjuangan Indonesia dalam sengketa Irian Barat. AS dan masyarakat internasional telah mempercayai bangsa Pemerintah Indonesia untuk membina dan menjaga rakyat Irian Barat. Oleh karena

²⁹⁰ Panitia Safari Pepera Kabupaten Manokwari 2000, *Menggugat Keabsahan Pepera 1969: Kasus Manokwari*. Hlm. 107

itu, bangsa Indonesia harus berterima kasih dan sungguh-sungguh melaksanakan amanat atau kepercayaan tersebut. Hal ini dapat dilakukan antara lain dengan memperhatikan aspirasi penduduk, pembangunan, otonomi khusus, dan keamanan wilayah tersebut. Hal ini perlu untuk membuktikan bahwa Pemerintah Indonesia konsekuen dengan perjuangannya atas Irian Barat. Di lain pihak, supaya masyarakat Irian Barat merasa pilihannya bergabung dengan Indonesia bukan pilihan yang keliru, tetapi pilihan yang benar dan membawa kebaikan sehingga nyaman berada di bawah naungan Pemerintah Indonesia.

Karena berjasa dalam diplomasi penyelesaian Irian Barat, AS dan PBB dikhawatirkan akan melakukan intervensi terhadap persoalan di Irian Barat. Hal ini terjadi jika rakyat dan wilayah ini tidak mendapat perhatian yang sungguh-sungguh. AS dan PBB sebagai pihak yang memimpin perundingan dan hasilnya rhadap integrasi Irian Barat maka secara moral bertanggungjawab terhadap masa depan rakyat dan wilayah ini. Pemerintah harus kelihatan sungguh-sungguh melaksanakan berbagai kemaslahatan disana kalau perlu menjadi wilayah yang diprioritaskan dalam pembangunan. Hal ini dilakukan supaya AS dan PBB tidak melakukan aksi politik terhadap Irian Barat yang merugikan kepentingan Indonesia dikemudian hari.

Diplomasi mediasi telah melahirkan Perjanjian New York 1962 dan Pepera 1969 yang menghasilkan integrasi Irian Barat. Namun demikian, hal ini bukan akhir dari perjuangan Irian Barat. Keduanya baru sebagai titik awal dari perjuangan yang hakiki atas bumi Irian Barat yaitu 1). memberdayakan penduduk Irian Barat yang masih relatif tertinggal dibanding saudara-saudaranya di wilayah lain di Indonesia. 2). Menjaga wilayah itu dari gangguan keamanan, politik, dan ekonomi.

Daftar Pustaka

Arsip, Surat, Dokumen Diplomatik

Arsip pribadi L.N. Palar No. 143, Arsip Nasional Republik Indonesia

Arsip pribadi L.N. Palar No. 164, *The Atlantic Report on West New Guinea*, June 1962, Arsip Nasional Republik Indonesia

Arsip Pribadi L.N. Palar No. 187, Arsip Nasional Republik Indonesia

Arsip pribadi. L.N. Palar, No. 169, *Pidato Howard P. Jones, 17 Oktober 1962 di New York*, Arsip Nasional Republik Indonesia.

Amandemen ke-1 Konstitusi AS 1787

Aide Memoire Pedjabat SekDjen PBB kepada Indonesia Mengenai Pengibaran Bendera dan Penjerahan kekuasaan, 31 Djuli 1961

Amendemen pada Aide Memoire tertanggal 31 Djuli 1962, 15 Agustus 1962

Aide Memoire Pedjabat SekDjen PBB Kepada Nederland Mengenai Pengibaran Bendera dan Penjerahan kekuasaan, 15 Agustus 1962

Bunker Plan, usulan perundingan damai Ellsworth Bunker Maret 1962

Bunker Plan ke-2, usulan damai Ellsworth Bunker April 1962

Deklarasi Kemerdekan AS, Philadelphia, 4 Juli 1776

Departemen Luar Negeri RI, Arsip Perjuangan Irian Barat tahun 1961, *Statement on The Question of West Irian in the Plenary of Sixteenth Seesion of the General Assembly (Item Eighty Eight Part Three)*

Doktrin Truman, 12 Maret 1947

Deklarasi Bangkok (ASEAN), 8 Agustus 1967

Konstitusi AS 1787

Laporan Uni Indonesia-Belanda, 3 Februari 1954

Laporan Menlu Roeslan Abdulgani Kepada Sidang Pleno Dewan Perwakilan Rakyat Pada tgl. 9 Juli 1956

Memorandum Pengertian Bersama Mengenai Penghentian Permusuhan Jang Merupakan Persetujuan Antara Republik Indonesia dan Keradjaan Nederland, 15 Agustus 1962

Perjanjian Pertahanan Asia Tenggara SEATO, Manila 8 September 1954

Persetujuan Pangkalan Militer AS di Filipina, Manila, 14 Maret 1947

Pidato Pelantikan Presiden Dwight D. Eisenhower, 20 Januari 1953

Pidato Pelantikan Presiden Kennedy, 20 Januari 1961

Pidato Kennedy di depan Senat AS, 14 April 1960, berjudul *A New Approach on Foreign Policy A Twelve-Point Agenda.*

Pidato Sukarno pada Sidang Gerakan Non-Blok di Beograd, Yugoslavia, 1-6 September 1961

Pidato Subandrio di PBB 1957 berjudul, *The West Irian Question 1950- 1957*

Perjanjian New York 1962, kesepakatan mengakhiri sengketa Irian Barat

Pidato Pejabat Dekdjen PBB Pada Upatjara Pendaanganan Persetujuan Antara Republik Indonesia dan Keradjaan Nederland, 15 Agustus 1962

Pidato Dr. Subandrio, Wakil Indonesia pada Upatjara Penandatangan Persetujuan Antara Republik Indonesia dan Keradjaan Nederland, 15 Agustus 1962

Pernyataan Oleh Dr. J.H. Van Roijen, Wakil Nederland Pada Upatjara Penandatangan Persetujuan Antara Republik Indonesia dan Keradjaan Nederland, 15 Agustus 1962.

Pernyataan Pendapat DPR-GR Tentang Persetujuan Indonesia-Nederland Mengenai Penyerahan Irian Barat Kepada Republik Indonesia, 1 September 1962

Perpu No. 3/1962 Tentang Penerimaan dan Penggunaan Warga Negara Asing yang Dengan Sukaela Turut serta dalam Perjuangan Pembebasan Irian Barat, tanggal 28 Mei 1962

Piagam Kotabaru : Sapta Dharma Rakjat Irian Barat, 3 Februari 1962

Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa

- Surat J.H. Van Maarseven Ketua Deleasi Neerland pada KMB Kepada Kepada Ketua Delegasi Pemerintah RI dan Ketua Delegasi Pertemuan untuk Permusyawaratan Federal, tentang pasal 2 Rancangan Piagam KMB, 2 November 1949
- Surat Mohammad Hatta , Ketua Delegasi RI pada KMB, dan Hamid Ketua PPF Pada KMB, tentang persetujuannya atas pasal 2 Rancangan Piagam KMB, 2 November 1949
- Surat Sunario, Menteri Luar Negeri RI kepada Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo, Mengenai Hubungan Indonesia -Nederland 26 Djanuari 1954
- Surat Dewan Menteri Kepada Menteri Luar Negeri Tentang Uni Indonesia-Belanda, 10 Februari 1954
- Surat Kennedy kepada Sukarno, 9 Desember 1961, Subandrio, *Meluruskan Sejarah Perjuangan Irian Barat*, Jakarta: Yayasan Kepada Bangsaaku, 2001
- Surat Sukarno kepada Kennedy, 12 Desember 1961, Subandrio, *Meluruskan Sejarah Perjuangan Irian Barat*, Jakarta: Yayasan Kepada Bangsaaku, 2001
- Sumpah Setia Para Ondowafi Kotabaru, 27 Februari 1962
- Surat Kennedy kepada Perdana Menteri Belanda, 4 April 1962
- Surat Dean Rusk, Menteri Luar Negeri AS kepada Joseph Luns, Menteri Luar Negeri Belanda, 26 April 1962
- Surat Dari Wakil Indonesia dan Belanda kepada U Thant, berkenaan dengan Memorandum Penghentian Permusuhan, 15 Agustus 1962
- Surat Subanrio kepada J.H. Van Roijen Mengenai Pembukaan Hubungan Diplomatik 15 Agustus 1962
- Surat J.H. Van Roijen kepada Subandrio Mengenai Pembukaan Hubungan Diplomatik, 15 Agustus 1962
- Teori Domino /*Dwight D. Eisenhower: The Falling Domino and Southeast Asia*, pernyataan Eisenhower soal pentingnya Asia Tenggara, 7 April 1954
- Undang-undang No. 13 Tahun 1956 Tentang Pembatalan Hubungan Indonesia-Nederland Berdasarkan Perjanjian KMB
- Vienna Convention on Diplomatic Relations and Optional Protocols. Vienna Covention on Diplomatic Relations. Done at Vienna, on 18 April 1961.

Wawancara

Yusuf Ronodipura, mantan diplomat Indonesia di New York tahun 1960- 1963, mantan diplomat Indonesia di Washington D.C. tahun 1963- 1965, Wakil Duta Besar Indonesia di Manila, wawancara pribadi, Jakarta, 9 November 2006

Buku

Alfons Taryadi, *Epistemology Pemecahan Masalah : Menurut Karl R. Popper*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Umum, 1991),

Anak Agung Gde Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy 1945-1965*, Yogyakarta: Duta Wacana University Press, 1990.

Ambrose, Stephen, *Rise To Globalism*, New York: Penguin Book, 1986.

Ali Sastroamidjojo, *Tonggak-Tonggak di Perjalananku*, Jakarta: PT. Kinta, 1974.

Apter, David, E., *Pengantar Analisis Politik*, trans. Tim Yasogama, Jakarta: CV. Rajawali, 1977.

Barston, R.P., *Modern Diplomacy*, London: Longman, 1991.

Brilmayer, Lea, *American Hegemony : Political Morality in A One Superpower World*, New York: Vail-Ballou Press, 1994.

Bemis, Samuel Flagg, *The United as World Power*, New York: Henry Holt and Company, 1950.

Bennet, Lance, *Public Opinion in American Politics*, New York: Harcourt Brace Javanovich, Inc., 1980.

Bone, Jr., Robert C., *The Dynamic of The Western New Guinea (Irian Barat) Problem*, New York: Cornell University, 1958.

Breisach, Ernst, *Historiography, Ancient, Medieval & Modern*, Chicago, The University of Chicago Press, 1983.

Budianto, Irmayanti M., *Realitas dan Objektivitas : Refleksi Kritis Atas cara Kerja Ilmiah*, (:Jakarta: Wedatamawidyasatra, 2002)

Brand, Arie, "Pemerintah di bawah PBB Bekerja Sebisanya," *Belanda di Irian jaya: Amtenar di masa Penuh Gejolak 1945-1962*, Ed. Pim Schoorl, Jakarta: Perwakilan KITLV, 2001

- Crabb, Cecil V, Jr. *American Foreign Policy In the Nuclear Age* , New York: Harper & Row Publisher, 1988.
- Coplin, William, *Politik Internasional : Suatu Telaah Teoritis*, Trans. M. Marbun, Bandung: PT. Sinar Baru, 1992
- Caldwell, Dan, *American –Soviet Relations From 1947 to the Nixon-Kissinger Grand Design*, Conecticut, Greenwood Press, 1981
- Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Jakarta: CV. Rajawali, 1982.
- Djon Pahan, *Kembali ke Jatidiri Bangsa Indonesia*, Jakarta: Millennium Publisher, 2002.
- Departemen Luar Negeri, *Dua Puluh Lima Tahun Departemen Luar Negeri 1945-1970*, Jakarta: Litbang Deparlu, 1971.
- Dicki Natalia Pigay, *Evolusi Nasionalisme dan Sejarah konflik Politik di Papua*, (Jakarta: PT. Sinar Harapan, 2000)
- Dinas Penerangan Amerika Serikat, Jakarta, *Presiden-Presiden Amerika Serikat*
- Frankle, Joseph , *Teori Kontemporer Tentang tingkal Laku Negara*, trans. Nancy Simanjuntak, Jakarta:Bina Aksara, 1972.
- Frans E. Likadja, Prof. S.H., et.al. *Desain Instruksional Dasar Hukum Internasional*, Jakarta: PT. Ghalia Indonesia, 1985.
- Gardner, Paul F., *50 tahun Amerika Serikat –Indonesia*, trans. Pericles Katoppo, Jakarta: Sinar Harapan Press, 1999.
- Hobson, John M., *The State and International Relations*, Cambridge:Cambridge University Press, 2000.
- Holsti, K.J., *Politik Internasional: Kerangka Analisis*, trans. Efin Sudrajat.et.al., J Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya, 1987.
- Henderson, William, *West New Guinea : The Dispute and Its Settlement*, American-Asia Educational Exchange Seton Hall Uniersity Press, 1973.
- Harry Hamersma, *Tokoh-Tokoh Filsafat Barat Modern*, (Jakarta: Penerbit Gramedia, 1983
- Ilham Gunawan, Drs. *Kamus Politik Internasional*, Jakarta: Restu Agung, 1984.

Irish, Marian D, *The Politic of American Democracy*, New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1965.

Hilman Adil, *Hubungan Australia dengan Indonesia 1945-1962* Jakarta: Penerbit Djambatan, 1973

Irish, Marian D., *The Politic of American Democracy*, New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1965.,

Jusuf Badri, *Kiat Diplomasi : Mekanisme dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Pustaka. Sinar harapan, 1994.

Jones, Howard Palfrey, *Indonesia: The Possible Dreams*, Singapore: Ayu Mas Pte.Ltd., 1977.

Kahin, George F. et.al. *Subversion As Foreign Policy*, Seattle: University of Washington Press, 1995

Keohane, Roberto O, et.al., *Power and Independence : World Politics in Transition*, Boston: Little Brown and Company, 1977.

Kissinger, Henry, "Domestic Structure and Foreign Policy," Ed. James N. Rosenau, *International Politics and Foreign Policy : A Reader Research and Theory*, New York: The Free Press, 1969.

Klingberg, Frank. L., *Cyclical Trends in American Foreign Policy Moods: The Unfolding American's World Role*, (New YtoK: Universty Press of America, Inc. 1983),

Kesselbreiner, G., *Irian Barat Wilayah Indonesia*, trans. Intoyo, et.al. Jakarta: Teplok Press, 2003.

Kegley, Charles W. et.al. *American Foreign Policy*, New York: St. Martin's Press, 1996.

Kuntowijoyo, Prof.Dr. *Pengantar Ilmu Sejarah*, (Jogjakarta: Yayasan Bentang Budaya, 2001

Lovell, John P, *Foreign Policy in Perspective: Strategy, Adaptation, Decision Making*, Indiana: Rinehart and Winston, Inc., 1970.

LaFeber, Walter, *America in the Cold War*, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1969.

- Lie Tek Tjeng, DR. *Studi Wilayah Pada Umumnya Asia Tenggara pada Khususnya*, Bandung: Penerbit Alumni, 1981.
- Leifer, Michael, DR. *Politik Luar Negeri Indonesia*, Trans. Ramlan Surbakti Drs.MA, Jakarta: Penerbit PT Gramedia, 1996.
- Leopol, Richard, *The Growth of American Foreign Policy*, New York: Alfred A. Knopf. 1962.
- Leuchtenburg, William E., *Di Bawah Bayangan FDR: Dari Harry Truman sampai Ronald Reagan*, Trans. USIS Jakarta, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Munadjat Danusaputro, Prof. Mr. *Vietnam Dalam Perkembangan Astra-Jaya*, Jakarta: Bina Cipta, 1983.
- M.Rusli Karim, Drs. *Perjalanan Partai Politik di Indonesia :Sebuah Potret Pasang Surut*, Jakarta: Rajawali, 1983.
- Morgenthau, Hans J, *Politic Amongs nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: Alfred A. Knopf, 1978.
- Mohtar Mas'oed, *Studi Hubungan Internasional : Tingkat Analisis dan Teorisasi*, Yogyakarta: PAU Studi Sosial-UGM, 1989.
- Mochtar Kumaatmaja, *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaanya Dewasa Ini*, Ed. Damian, Bandung: Alumni, 1983
- Michael D. Gambone, *Document of American Diplomacy: From the American Revolution to the Present*, Connecticut: Greenwood Press, 2002.
- McMullen, Chrstopher J, *Mediation of the West New Guiea Dispute, 1962, A Case Study*, Washington D.C. Institute of the Study of Diplomacy, Georgetown University, 1981.
- Merill, Denis, "The United States and the rise of the Third World", *American Foreign Relatuons Reconsidered 1890-1993*, Ed. Gordon Martel, New York:Routledge, 1994.
- Nicholson, Harold *Diplomacy*, London: Oxford University Press, 1969.
- Nester, William, *International Relations: Politics and Economics in the 21 century*, Belmont, California: Prentice Hall, 2001.

- Nugroho Notosusanto, *Masalah Penelitian Sejarah Kontemporer*, Jakarta: PT. Inti Idayu Press, 1984.
- Nazaruddin Lubis, *Fakta dan Angka Tentang Irian Barat*, Jakarta: Deppen, 1961
- Paterson, Thomas G, *Major Problems in American Foreign Policy*, vol. I Massachusett: Heath and Company, 1989.
- Pratt, Yulius W, *A History of United States Foreign Policy*, New Jersey: Prentice Hall, Inc. 1955.
- Papp, Daniel S, *Contemporary Internastional Relations : Frameworks for Undertanding*, (New York: Macmillan Publishing Company, 1988)
- Rosenau, James N., *International Politics and Foreign Policy : A Reader Research and Theory*, New York : The Free Press, 1969.
- Roeslan Abdulgani, *Mendayung Dalam Taufan*, Jakarta: Penerbit Endang, 1956
- Sartono Kartodirdjo, *Pendekatan Ilmu Sosial Dalam Metodologi Sejarah*, Jakarta: P.T. Gramedia, 1992.
- Sukarna, Drs., *Ideologi Suatu Ilmu Politik*, Bandung: Almuni. 1974.
- Boorstin Kelley, *A History of The United States*, New Jersey: Prentice Hall, 1990.
- Sardiman, *Kemenagan Komunis Vietnam dan Pengaruhnya Terhadap Perkembangan Politik di Asia Tenggara*, Yogyakarta: Penerbit Liberti, 1983.
- Slusser , Robert M., "Soviet Far Eastern Policy 1945-1950," *The Origins of The Cold War*, Tokyo: University of Tokyo Press, 1977.
- Soedjati Djiwandono, *Konfrontasi Revisited: Indonesia's Foreign Policy Under Soekarno*, Jakarta: CSIS, 1976.
- Subandrio, H.Dr. *Meluruskan Sejarah Perjuangan Irian Barat*, Jakarta: Yayasan Kepada Bangsaaku, 2001.
- Schurz, Carl, "Manifest Destiny, " *American Reader*, Washinton DC. United Infromation Agency, 1987.
- Scott, Peter Dale, *Peran CIA dalam Penggulingan Sukarno*, Trans. Darma, Yogyakarta: MedPress, 1985

Tribuana Said, *Indonesia Dalam Politik Global Amerika*, Medan: Penerbit Waspada, 1984.

Toto Sukarto, M.Ag., *Epistemologi Sejarah Kritis Ibnu Khaldun*, Yogyakarta: Fajar Pustaka Baru, 2002.

Taylor, Peter J., *Polical Geography : World Economy, nation State, and Locality*, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1993.

Toru, Yang, "Cold War in Southeast Asia" *The Origin of The Cold War in Asia*, Ed. Yonosuke Nagai, et.al. Tokyo: University of Tokyo Press, 1977.

Tindall, George B. *America A Narrative History*, (New York: W.W. Nosrton & Company, 1984

United Information Agency *Outline of American History*, Ed. Howard Cincotta.

Vander Croef, J.M., *Indonesia Since Sukarno*, Singapura: Asia Pacific Press, 1971.

Van der Croef, JM., *The New Guinea Dispute*, New York: International Secretariat Institute of Pacific Relations, 1958

W.A. Gerungan, DR. Dipl. Psych. *Psychologi Sosial*, Bandung: PT. Eresco, 1981.

WEU Secretariat General, *Western European Union: A European Journey*, Brussels

Wanamaker, Temple, *American Foreign Policy Today*, New York : Bantam Book, Inc. ,1966.

Yoshihiko, Tanigawa, "Cominform and Southeat Asia," *The Origin of Cold War*, Ed. Yonosuke Nagai, Tokyo: University of Tokyo Press, 1977.

Jurnal

Ester Yambeyapdi, *Papua Barat Dalam Perundingan*, Jurnal Sejarah: Pemikiran , Rekontruksi, Persepsi, Vol. 6. No.1, Agustus 2004, Penerbit: Yaysan Masyarakat Sejarah Indonesia

Hasnan Habib, "50 Tahun Hubungan Diplomasi Indonesia-Amerika Serikat: Tujuan Politik Keamanan/Militer", *Jurnal Studi Amerika*, Vol. V, Agustus-Desember 1999, Jakarta: PKWA-UI.

Ikrar Nusa Bhakti, "Intervensi Amerika Serikat Dalam Penyelesaian Politik Masalah Irian Barat," *Masalah-Masalah Internasional Masakini*, No. 13 Tahun 1985, Jakarta: LRKN-LIPI, 1985.

Roeslan Abdulgani, "Perspektif Diplomasi Indonesia-Amerika Serikat," *Jurnal Studi Amerika*, Jakarta: PKWA-UI vol. V, Agustus-Desember 1999.

Teuku Ibrahim Alfian, "Metode dan Metodologi Sejarah," *Seri Pengetahuan dan Pengajaran Sejarah (Kumpulan Karangan Ilmiah)*, Seri XXIV No. 2 Juli 2000, (Yogyakarta: PSPS FKIP Universitas Snata Dharma, 2000)

Koran dan Kantor Berita

Berita dalam *Pewartar Djakarta*, 16 Mei 1954, hlm. 10

Kantor Berita Antara, *Perjuangan Indonesia dengan Siasat Terbaik*, 23 Agustus 1962

Kantor Berita Antara, *Seruan De Quay*, 16 Agustus 1962

Kantor Berita Antara, *Kekalahan Politik Bagi Segenap Kaum Reaksi dan kemenangan bagi segenap kaum Progresif*, 20 Agustus 1962

Kantor Berita Antara, *Tanggapan Van Mook atas Persetujuan Irian Barat*, 21 Agustus 1962

Kantor Berita Antara, *AS Tetap Optimis*, 23 Maret 1962

Kantor Berita Antara, *Misi Protestan Minta Dengan Sangat Pada De Quay untuk Serahkan Irian Barat dengan Segera*, 24 Maret 1962

Kantor Berita Antara, *Parlemen Belanda Gugat Pengiriman Kapal Perang ke Irian Barat*, 22 Maret 1962

Kamus

W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, edisi ke-3, Jakarta; Balai Pustaka, 2003.

Findling, John E., *Dictionary of American Diplomatic History*, Connecticut: Greenwood Press, 1980.

Lampiran : I

Sumber : Departemen Penerangan R.I., *Buallah Irian Barat Satu Jambrot jang Indah*

PIAGAM KOTABARU :

Sapta Dharma Rakjat Irian Barat.

Dengan berkat rachmat Tuhan Jang Maha Esa dan didorong oleh hasrat keinginan luhur untuk bersatu-padu sebagai bangsa jang utuh dan bulat, dengan mendjundjung tinggi harkat-martabat kemanusiaan, kami para pemuka rakjat jang mewakili seluruh suku, aliran dan golongan terpenting jang hidup di Irian Barat, dengan mengingat serta menghargai pengorbanan para pahlawan Indonesia jang telah mendahului kita, bersama ini menjatakan dengan penuh chidmat kebulatan ikrar, tekad dan djandji sumpah kami :

1. Bahwa kami putera-putera Irian Barat tanpa mengenal perbedaan suku, aliran kejakinan dan golongan, telah bersatu-padu seia-sekata dan bahu-membahu untuk membangun wilajah Irian Barat dalam lingkungan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Bahwa kami putera-putera Irian Barat adalah pendukung tjita-tjita persatuan kebangsaan Indonesia jang adil dan beradab dan jang telah dimulai sedjak zaman kebesaran Sriwidjaja dan Madjapahit.
3. Bahwa kami putera-putera Irian Barat memikul tanggung-djawab atas keamanan, ketertiban dan kesentosaan wilajah Irian Barat sebagai daerah dan modal perdjoangan rakjat dan Republik Indonesia dengan sepenuh-penuh tenaga djiwa dan raga.
4. Bahwa kami putera-putera Irian Barat djuga mengakui 17 Agustus 1945 sebagai hari kemerdekaan rakjat dan wilajah Irian Barat dari tangan pendjadjah mendukung tjita-tjita Proklamasi 17 Agustus 1945 dan mengakui Sumpah Pemuda 28 Oktober 1928 sebagai sumpah rakjat Irian Barat.
5. Bahwa kami putera-putera Irian Barat patuh dan setia pada UUD 1945, penganut dan pembela filsafah Pantjasila, pendukung dan pelaksana Manipol-Usdek dan hanja mengakui satu-satunja kekuasaan jang sjah diatas wilajah Irian Barat ialah kekuasaan Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai keachir zaman.
6. Bahwa kami putera-putera Irian Barat menjambut dengan tangan dan hati terbuka kedatangan saudara-saudara sebangsa dan setanah-air dari wilajah Indonesia lainnja jang ingin berdiam dan membangun wilajah Irian Barat, dan kami menganggap wilajah Indonesia lainnja jang terbentang dari Sabang sampai Merauke sebagai wilajah dan tumpah darah rakjat Irian Barat.

7. Bahwa kami putera-putera Irian Barat segera setelah wilayah Irian Barat dimasukkan dalam wilayah kekuasaan Republik Indonesia, menganggap komando dan ajunan tjangkul pertama P.J.M. Presiden/Pemimpin Besar Revolusi Bapak Dr. Ir. H. Sukarno untuk memulai pembangunan semesta di Irian Barat dalam rangka pembangunan Semesta Berentjana Indonesia, sebagai titik tolak menudju masjarakat adil dan makmur untuk anak tjutju turun-temurun, jang bebas dari penghisapan manusia atas manusia.

Demikianlah kebulatan ikrar, tekad dan djandji sumpah kami putera-putera Irian Barat jang kami lakukan dengan penuh kesadaran dan kejakinan kami sendiri dan kami tjetuskan dalam bentuk „Piagam Kotabaru" untuk kami sampaikan dengan chidmat kepada Kepala Negara dan seluruh rakjat Indonesia.

„Piagam Kotabaru" ini adalah merupakan landasan dasar pengertian, persatu-paduan dan kerdjasama para pemuka jang mewakili seluruh suku, aliran kejakinan dan golongan terpenting jang hidup di Irian Barat, dalam menjusun kesatuan fikiran dan kekuatan selaku sumbangsih kami untuk turut serta menjelesaikan Revolusi Indonesia dan sebagai tanggung-djawab kami kehadapan mahkamah sedjarah mendatang.

Kotabaru, 3 Pebruari 1963.

- M. Indey Golongan Karya Angkatan 45.
- A. Koromat — idem —
- H. Rumero — idem —
- S. P. Malibela — idem —
- H. Wajoi Golongan Karya Politik (PARNA)
- M. M. Waromi Golongan Karya Politik (Partai Rakjat Demokrat) dan pegawai negeri.
- M. Rumainum Golongan Karya Wartawan dan Politik (P.P.M.)
- L. Ajamisoba Golongan Karya Politik (F.N.).
- A. J. Korwa Golongan Karya Buruh dan Politik (F.N.)
- R. Jokoe Golongan Karya Pemuda/Petani.
- A. Jokoe Golongan Karya Pegawai Negeri.
- J. M. Soronto Golongan Karya Pramuka.
- C. Sarnaj Golongan Karya Wakil Suku.
- P. Warno Golongan Karya Angkatan Bersendjata.
- H. Jokoe Golongan Karya Mahasiswa
- P. Kreuta Golongan Karya Politik (K.U.E.).
- Ds. F. J. S. Rumainum Golongan Karya Alim Ulama/Agama.

Anggota Kehormatan :

- Azlia Zawawie Said, perseorangan sebagai perumus.
- Mohamad Ali Husin Arif, perseorangan sebagai pembantu.

SUMPAAH SETIA

Kami, jang bertanda tangan dibawah ini, para ONDOWAFI seluruh Daerah Kotabaru jang langsung mewakili-Rakjat asli Kotabaru dengan ini bersumpah setia kepada P.J.M. Presiden Republik Indonesia dan Pemerintah Pusat Republik Indonesia, dan

1. Mendukung sepenuhnya akan isi Piagam Kotabaru tertanggal 3 Pebruari 1963 begitu pula Pernyataan-pernyataan jang mendahuluinja, jang telah disampaikan oleh para Pemimpin/Pemuka Rakjat Irian Barat, baik kepada Pemerintah Pusat Republik Indonesia, Sekretaris Djenderal Perserikatan Bangsa-bangsa maupun Kepada Pemerintah Keradjaan Belanda.

2. Menjatakan dengan tegas telah menggunakan hak untuk memilih :

SATU TANAH AIR jaitu TANAH AIR INDONESIA

SATU BANGSA jaitu BANGSA INDONESIA

SATU BAHASA jaitu BAHASA INDONESIA

SATU BENDERA jaitu SANG SAKA MERAH
PUTIH

SATU PEMERINTAH jaitu PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA

dan tidak menghendaki diadakannja plebisit pada tahun 1969.

3. Bersumpah untuk bersatu-padu, dalam arti kata berusaha sekuat tenaga menghilangkan rasa suku-isme dan provincialisme jang sentimentil.

4. Setelah P.J.M. Presiden mengindjatkan kakinja ditanah daratan Irian Barat, kami bersumpah mengangkat beliau sebagai Mahaputra Irian Barat dengan menjerahkan

segala kekuasaan adat maupun kekuatan gaib spirituil jang akan dilakukan dengan upatjara adat besar-besaran.

Djakarta, 27 Pebruari 1963.

PARA ONDOWAFI DAERAH KCTABARU.

TERTANDA :

1. ttd. (PETRUS HAMADI, ONDOWAFI TOBATI).
2. ttd. (CH. IREW, ONDOWAFI TOBATI).
3. ttd. (LEONARD SIBY, ONDOWAFI KAJUPULU).
4. ttd. (APOLLOS JOWE, ONDOWAFI KAJUPULU).
5. ttd. (MESSAK AWI, ONDOWAFI NAFRI).
6. ttd. (FRANS SANJI, ONDOWAFI ENGGORS).
7. ttd. (SALMON MAKANUWEY, ONDOWAFI KAJUBATU).
8. ttd. (H. NOWEJAGAR, ONDOWAFI ARSO).
9. ttd. (ABRAHAM MALLO, ONDOWAFI SKOW MABO).
10. ttd. (AMUSLOMO, ONDOWAFI SKOW JAMBE).
11. ttd. (HERMAN ROLO, ONDOWAFI SKOW SAE).

Lampiran II

Sumber : Subandrio, H.Dr. *Meluruskan Sejarah Perjuangan Irian Barat*, Jakarta: Yayasan Kepada Bangsaaku, 2001

Surat Dean Rusk, Menteri Luar Negeri AS kepada Joseph Luns,
Menteri Luar Negeri Belanda, tanggal 12 April 1962

Dear Mr. Luns,

I am writing to you again about West New Guinea because of the very great importance to us all that this problem be resolved as soon as possible and in a peaceful manner.

I have studied the revised proposal that Ambassador Bunker has given to Ambassador Van Rooijen and consider that these proposals taken as a whole constitute a working paper providing a suitable framework for the resumption of the preliminary talks which in turn could lead to a peaceful and mutually acceptable solution. It is evident as in any negotiation that neither party is committed to any course of action until final agreement is reached. My Government will support an arrangement for expression of selfdetermination by the Papuan people which would be a reality and not a mockery. I earnestly hope that your government will now move rapidly to indicate its willingness to resume talks.

Sincerely,
Dean Rusk

Lampiran III

Sumber : Avalon Project, Departemen Hukum, Universitas Yale, AS

Situs : <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/presiden/inaug/kennedy.htm> 4/20/04

Pidato Pelantikan Kennedy sebagai Presiden AS

Inaugural Address of John F. Kennedy

FRIDAY, JANUARY 20, 1961

Vice President Johnson, Mr. Speaker, Mr. Chief Justice, President Eisenhower, Vice President Nixon, President Truman, reverend clergy, fellow citizens, we observe today not a victory of party, but a celebration of freedom--symbolizing an end, as well as a beginning--signifying renewal, as well as change. For I have sworn before you and Almighty God the same solemn oath our forebears prescribed nearly a century and three quarters ago.

The world is very different now. For man holds in his mortal hands the power to abolish all forms of human poverty and all forms of human life. And yet the same revolutionary beliefs for which our forebears fought are still at issue around the globe--the belief that the rights of man come not from the generosity of the state, but from the hand of God.

We dare not forget today that we are the heirs of that first revolution. Let the word go forth from this time and place, to friend and foe alike, that the torch has been passed to a new generation of Americans--born in this century, tempered by war, disciplined by a hard and bitter peace, proud of our ancient heritage--and unwilling to witness or permit the slow undoing of those human rights to which this Nation has always been committed, and to which we are committed today at home and around the world.

Let every nation know, whether it wishes us well or ill, that we shall pay any price, bear any burden, meet any hardship, support any friend, oppose any foe, in order to assure the survival and the success of liberty.

This much we pledge--and more.

To those old allies whose cultural and spiritual origins we share, we pledge the loyalty of faithful friends. United, there is little we cannot do in a host of cooperative ventures. Divided, there is little we can do--for we dare not meet a powerful challenge at odds and split asunder.

To those new States whom we welcome to the ranks of the free, we pledge

<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/presiden/inaug/kennedy.htm>

4/20/04

our word that one form of colonial control shall not have passed away merely to be replaced by a far more iron tyranny. We shall not always expect to find them supporting our view. But we shall always hope to find them strongly supporting their own freedom--and to remember that, in the past, those who foolishly sought power by riding the back of the tiger ended up inside.

To those peoples in the huts and villages across the globe struggling to break the bonds of mass misery, we pledge our best efforts to help them help themselves, for whatever period is required--not because the Communists may be doing it, not because we seek their votes, but because it is right. If a free society cannot help the many who are poor, it cannot save the few who are rich.

To our sister republics south of our border, we offer a special pledge--to convert our good words into good deeds--in a new alliance for progress--to assist free men and free governments in casting off the chains of poverty. But this peaceful revolution of hope cannot become the prey of hostile powers. Let all our neighbors know that we shall join with them to oppose aggression or subversion anywhere in the Americas. And let every other power know that this Hemisphere intends to remain the master of its own house.

To that world assembly of sovereign states, the United Nations, our last best hope in an age where the instruments of war have far outpaced the instruments of peace, we renew our pledge of support--to prevent it from becoming merely a forum for invective--to strengthen its shield of the new and the weak--and to enlarge the area in which its writ may run.

Finally, to those nations who would make themselves our adversary, we offer not a pledge but a request: that both sides begin anew the quest for peace, before the dark powers of destruction unleashed by science engulf all humanity in planned or accidental self-destruction.

We dare not tempt them with weakness. For only when our arms are sufficient beyond doubt can we be certain beyond doubt that they will never be employed.

But neither can two great and powerful groups of nations take comfort from our present course--both sides overburdened by the cost of modern weapons, both rightly alarmed by the steady spread of the deadly atom, yet both racing to alter that uncertain balance of terror that stays the hand of mankind's final war.

So let us begin anew--remembering on both sides that civility is not a sign of weakness, and sincerity is always subject to proof. Let us never negotiate out of fear. But let us never fear to negotiate.

Let both sides explore what problems unite us instead of belaboring those problems which divide us.

Let both sides, for the first time, formulate serious and precise proposals for the inspection and control of arms--and bring the absolute power to destroy other nations under the absolute control of all nations.

Let both sides seek to invoke the wonders of science instead of its terrors. Together let us explore the stars, conquer the deserts, eradicate disease, tap the ocean depths, and encourage the arts and commerce.

Let both sides unite to heed in all corners of the earth the command of Isaiah--to "undo the heavy burdens ... and to let the oppressed go free."

And if a beachhead of cooperation may push back the jungle of suspicion, let both sides join in creating a new endeavor, not a new balance of power, but a new world of law, where the strong are just and the weak secure and the peace preserved.

All this will not be finished in the first 100 days. Nor will it be finished in the first 1,000 days, nor in the life of this Administration, nor even perhaps in our lifetime on this planet. But let us begin.

In your hands, my fellow citizens, more than in mine, will rest the final success or failure of our course. Since this country was founded, each generation of Americans has been summoned to give testimony to its national loyalty. The graves of young Americans who answered the call to service surround the globe.

Now the trumpet summons us again--not as a call to bear arms, though arms we need; not as a call to battle, though embattled we are--but a call to bear the burden of a long twilight struggle, year in and year out, "rejoicing in hope, patient in tribulation"--a struggle against the common enemies of man: tyranny, poverty, disease, and war itself.

Can we forge against these enemies a grand and global alliance, North and South, East and West, that can assure a more fruitful life for all mankind? Will you join in that historic effort?

In the long history of the world, only a few generations have been granted the role of defending freedom in its hour of maximum danger. I do not shrink from this responsibility--I welcome it. I do not believe that any of us would exchange places with any other people or any other generation. The energy, the faith, the devotion which we bring to this endeavor will light our country and all who serve it--and the glow from that fire can truly light the world.

And so, my fellow Americans: ask not what your country can do for you--ask what you can do for your country.

My fellow citizens of the world: ask not what America will do for you, but

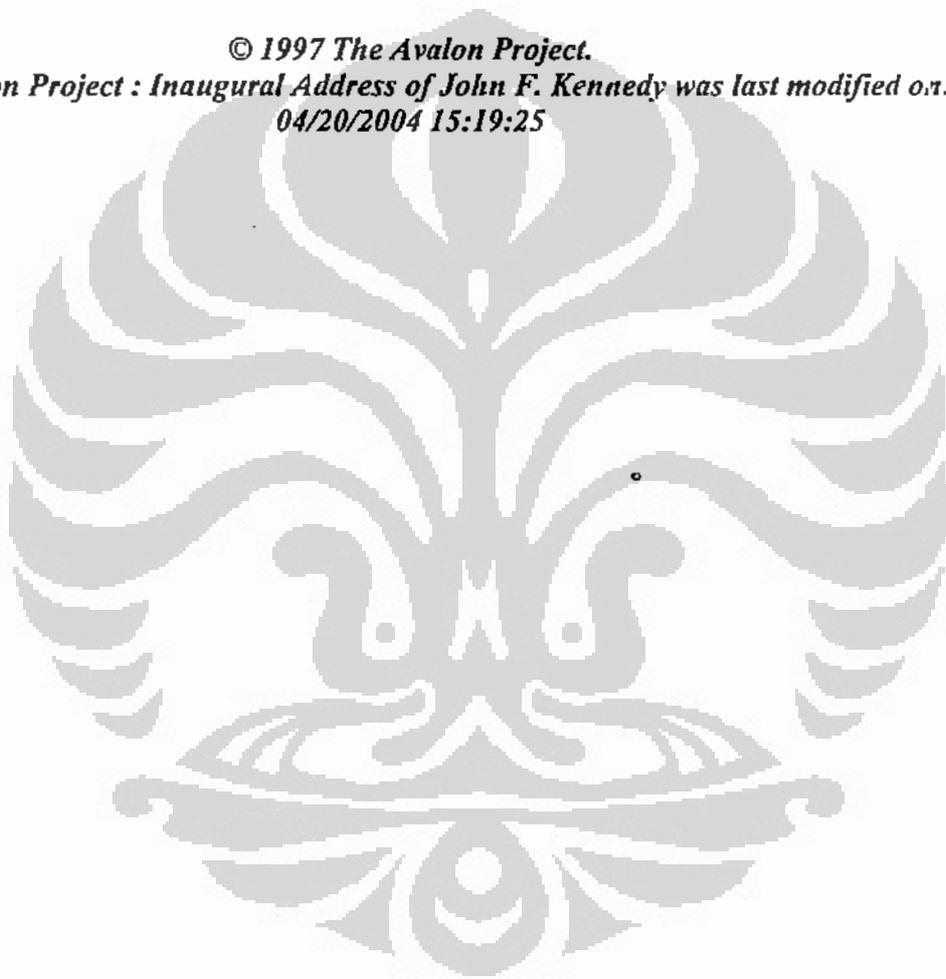
what together we can do for the freedom of man.

Finally, whether you are citizens of America or citizens of the world, ask of us the same high standards of strength and sacrifice which we ask of you. With a good conscience our only sure reward, with history the final judge of our deeds, let us go forth to lead the land we love, asking His blessing and His help, but knowing that here on earth God's work must truly be our own.



© 1997 *The Avalon Project*.

*The Avalon Project : Inaugural Address of John F. Kennedy was last modified on:
04/20/2004 15:19:25*



Lampiran : IV

Sumber : Michael D. Gambone, *Documents of American Diplomacy : From the American Revolution to the Present*, Connecticut: Greenwood Press, 2002.

104. TRUMAN DOCTRINE

12 March 1947

In February 1947, England abruptly announced in a communication to the State Department that it could no longer sustain financial or economic aid in the eastern Mediterranean, specifically in Greece and Turkey. The message forced American leaders to reconsider their basic approach to nations threatened by external aggression and the parameters of U.S. foreign assistance.

The gravity of the situation which confronts the world today necessitates my appearance before a joint session of Congress. The foreign policy and the national security of this country are involved.

One aspect of the present situation, which I wish to present to you at this time for your consideration and decision, concerns Greece and Turkey.

The United States has received from the Greek Government an urgent appeal for financial and economic assistance. Preliminary reports from the American Economic Mission now in Greece and reports from the American Ambassador in Greece corroborate the statement of the Greek Government that assistance is imperative if Greece is to survive as a free nation.

I do not believe that the American people and the Congress wish to turn a deaf ear to the appeal of the Greek Government.

The very existence of the Greek state is today threatened by the terrorist activities of several thousand armed men, led by Communists, who defy the Government's authority at a number of points, particularly along the northern boundaries. A commission appointed by the United Nations Security Council is

at present investigating disturbed conditions in Northern Greece and alleged border violations along the frontiers between Greece on the one hand and Albania, Bulgaria and Yugoslavia on the other.

Meanwhile, the Greek Government is unable to cope with the situation. The Greek Army is small and poorly equipped. It needs supplies and equipment if it is to restore the authority to the Government throughout Greek territory.

Greece must have assistance if it is to become a self-supporting and self-respecting democracy. The United States must supply this assistance. We have already extended to Greece certain types of relief and economic aid but these are inadequate. There is no other country to which democratic Greece can turn. No other nation is willing and able to provide the necessary support for a democratic Greek Government.

The British Government, which has been helping Greece, can give no further financial or economic aid after March 31. Great Britain finds itself under the necessity of reducing or liquidating its commitments in several parts of the world, including Greece.

We have considered how the United Nations might assist in this crisis. But the situation is an urgent one requiring immediate action, and the United Nations and its related organizations are not in a position to extend help of the kind that is required. . . .

Greece's neighbor, Turkey, also deserves our attention. The future of Turkey as an independent and economically sound state is clearly no less important to the freedom-loving peoples of the world than the future of Greece. The circumstances in which Turkey finds itself today are considerably different from those of Greece. Turkey has been spared the disasters that have beset Greece. And during the war, the United States and Great Britain furnished Turkey with material aid. Nevertheless, Turkey now needs support.

Since the war Turkey has sought additional financial assistance from Great Britain and the United States for the purpose of effecting the modernization necessary for the maintenance of its national integrity. That integrity is essential to the preservation of order in the Middle East.

The British Government has informed us that, owing to its own difficulties, it can no longer extend financial or economic aid to Turkey. As in the case of Greece, if Turkey is to have the assistance it needs, the United States must supply it. We are the only country able to provide that help.

I am fully aware of the broad implications involved if the United States extends assistance to Greece and Turkey, and I shall discuss these implications with you at this time.

One of the primary objectives of the foreign policy of the United States is the creation of conditions in which we and other nations will be able to work out a way of life free from coercion. This was a fundamental issue in the war with Germany and Japan. Our victory was won over countries which sought to impose their will, and their way of life, upon other nations.

To ensure the peaceful development of nations, free from coercion, the United States has taken a leading part in establishing the United Nations. The United Nations is designed to make possible lasting freedom and independence for all its members. We shall not realize our objectives, however, unless we are willing to help free peoples to maintain their free institutions and their national integrity against aggressive movements that seek to impose on them totalitarian regimes. This is no more than a frank recognition that totalitarian regimes imposed on free peoples, by direct or indirect aggression, undermine the foundations of international peace and hence the security of the United States.

The peoples of a number of countries of the world have recently had totalitarian regimes forced upon them against their will. The Government of the United States has made frequent protests against coercion and intimidation, in violation of the Yalta Agreement, in Poland, Rumania and Bulgaria. I must also state that in a number of other countries there have been similar developments.

At the present moment in world history nearly every nation must choose between alternative ways of life. The choice is too often not a free one.

One way of life is based upon the will of the majority, and is distinguished by free institutions, representative government, free elections, guarantees of individual liberty, freedom of speech and religion, and freedom from political oppression.

The second way of life is based upon the will of the minority forcibly imposed upon the majority. It relies upon terror and oppression, a controlled press and radio, fixed elections, and the suppression of personal freedoms.

I believe that it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures.

I believe that we must assist free peoples to work out their own destinies in their own way.

I believe that our help should be primarily through economic and financial aid which is essential to economic stability and orderly political processes.

The world is not static, and the status quo is not sacred. But we cannot allow changes in the status quo in violation of the charter of the United Nations by such methods as coercion, or by such subterfuges as political infiltration. In helping free and independent nations to maintain their freedom, the United States will be giving effect to the principles of the charter of the United Nations.

It is necessary only to glance at a map to realize that the survival and integrity of the Greek nation are of grave importance in a much wider situation. If Greece should fall under the control of an armed minority, the effect upon its neighbor, Turkey, would be immediate and serious. Confusion and disorder might well spread throughout the entire Middle East.

Moreover, the disappearance of Greece as an independent state would have a profound effect upon those countries in Europe whose peoples are struggling against great difficulties to maintain their freedoms and their independence while they repair the damages of war.

It would be an unspeakable tragedy if these countries, which have struggled so long against overwhelming odds, should lose that victory for which they sacrificed so much. Collapse of free institutions and loss of independence would be disastrous not only for them but for the world. Discouragement and possibly failure would quickly be the lot of neighboring peoples striving to maintain their freedom and independence.

Should we fail to aid Greece and Turkey in this fateful hour, the effect will be far reaching to the west as well as to the east. We must take immediate and resolute action.

I therefore ask the Congress to provide authority for assistance to Greece and Turkey in the amount of \$400,000,000 for the period ending June 30, 1948.

In addition to funds, I ask the Congress to authorize the detail of American civilian and military personnel to Greece and Turkey, at the request of those countries, to assist in the tasks of reconstruction, and for the purpose of supervising the use of such financial and material assistance as may be furnished. I recommend that authority also be provided for the instruction and training of selected Greek and Turkish personnel.

Finally, I ask that the Congress provide authority which will permit the speediest and most effective use, in terms of needed commodities, supplies, and equipment, of such funds as may be authorized. . . .

The seeds of totalitarian realms are nurtured by misery and want. They spread and grow in the evil soil of poverty and strife. They reach their full growth when the hope of a people for a better life has died. We must keep that hope alive. The free peoples of the world look to us for support in maintaining their freedoms.

If we falter in our leadership, we may endanger the peace of the world—and we shall surely endanger the welfare of this nation.

Great responsibilities have been placed upon us by the swift movement of events. I am confident that the Congress will face these responsibilities squarely.

Source: Public Papers of the Presidents: Harry Truman, 1947 (Washington, DC: Government Printing Office, 1963), 176-80.

Lampiran : V

Sumber : Departmen Luar Negeri Direktorat Penerangan, Persetudjuan Indonesia-Nederland 1962

**AIDE MEMOIRE PEDJABAT SEKRETARIS DJENDERAL
U THANT KEPADA INDONESIA MENGENAI PENGIBARAN
BENDERA DAN PENJERAHAN KEKUASAAN**

31 Djuli 1962

AIDE MEMOIRE

Jang tersebut dibawah ini adalah pengertian saja mengenai tata-tjara daripada penjerahan kekuasaan atas Irian Barat :

1. Kekuasaan Pemerintah Nederland atas wilajah Irian Barat akan dihentikan pada saat Wakil Chusus Sekretaris Djenderal mulai memangku djabatannja. Pada hari itu djuga bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa akan dikibarkan.

2. Sedjak hari tanggal itu djuga penarikan dan pemu-langan pasukan-pasukan bersendjata Nederland akan dimulai dibawah pengawasan Wakil Chusus Sekretaris Djenderal dan akan diselesaikan setjepat mungkin. (Sambil menunggu pemu-langannja pasukan-pasukan bersendjata itu tidak akan diper-gunakan untuk operasi militer apapun).

3. Pada tanggal 1 Djanuari 1963 bendera Indonesia akan dikibarkan berdampingan dengan bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa.

4. Penjerahan kekuasaan kepada Indonesia akan dilaksa-nakan setjepat mungkin sesudah 1 Mei 1963.

(ltd) U Thant
Pedjabat Sekretaris Djenderal

15 Agustus 1962

AIDE MEMOIRE

Amendemen pada Aide Memoire tertanggal 31 Djuli 1962.

Penggantian daripada ajat 3 sebagai berikut :

3. Pada tanggal 31 Desember 1962 bendera Nederland akan diturunkan, dan bendera Indonesia akan dikibarkan ber-dampingan dengan bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa.

(ltd) U Thant
Pedjabat Sekretaris Djenderal

**AIDE MEMOIRE PEDJABAT SEKRETARIS DJENDERAL
U THANT KEPADA NEDERLAND MENGENAI PENGIBARAN
BENDERA DAN PENJERAHAN KEKUASAAN**

15 Agustus 1962

AIDE MEMOIRE

Tata-tjara dibawah ini telah disetujui oleh Indonesia dan Netherland mengenai penjerahan kekuasaan atas Irian Barat :

1. Kekuasaan Pemerintah Netherland atas wilayah Irian Barat akan dihentikan pada saat Wakil Khusus Sekretaris Djenderal mulai memangku djabatannja. Pada hari itu djuga bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa akan dikibarkan.
2. Sedjak hari tanggal itu djuga penarikan dan pemulangan pasukan-pasukan bersendjata Netherland akan dimulai dibawah pengawasan Wakil Khusus Sekretaris Djenderal dan akan diselesaikan setjepat mungkin.
3. Pada hari penjerahan kekuasaan Irian Barat kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa, bendera Netherland akan dikibarkan berdampingan dengan bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan akan berkibar sampai tanggal 31 Desember 1962.
4. Penjerahan kekuasaan kepada Indonesia akan dilaksanakan setjepat mungkin sesudah 1 Mei 1963.

(ttd.) U Thant

Pedjabat Sekretaris Djenderal

Lampiran : VI

Sumber : H.Dr. Subandrio, *Meluruskan Sejarah Perjuangan Irian Barat*, Jakarta: Yayasan Kepada bangsaku, 2001

**Perjanjian New York 1962 (Pengalihan Kedaulatan
Irian Barat dari Belanda kepada Indonesia)**

**Agreement Between the Republic of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands
Concerning West New Guinea (West Irian)**

(Signed at the Headquarters of the United Nations, New York, on 15 August 1962)

The Republic of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands,
Having in mind the interests and welfare of the people of the territory of West New
Guinea (West Irian) hereinafter referred to as "the territory",
Desirous of settling their dispute regarding the territory,
Now, therefore, agree as follows:

**RATIFICATION OF AGREEMENT AND RESOLUTION OF
THE GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS**

Article I

After the present Agreement between Indonesia and the Netherlands has been signed and ratified by both Contracting Parties, Indonesia and the Netherlands will jointly sponsor a draft resolution in the United Nations under the terms of which the General Assembly of the United Nations takes note of the present Agreement, acknowledges the role conferred upon the Secretary-General of the United Nations therein, and authorizes him to carry out the tasks entrusted to him therein.

TRANSFER OF ADMINISTRATION

Article II

After the adoption of the resolution referred to in article I, the Netherlands will transfer administration of the territory to a United Nations Temporary Executive Authority (UNTEA) established by and under the jurisdiction of the Secretary-General upon the arrival of the United Nations Administrator appointed in accordance with article IV. The UNTEA will in turn transfer the administration to Indonesia in accordance with article XII.

UNITED NATIONS ADMINISTRATION

Article III

In order to facilitate the transfer of administration to the UNTEA after the adoption of the resolution by the General Assembly, the Netherlands will invite the Secretary-General to send a representative to consult briefly with the Netherlands Governor of the territory prior to the latter's departure. The Netherlands Governor will depart prior to the arrival of the United Nations Administrator.

Article IV

A United Nations Administrator, acceptable to Indonesia and the Netherlands, will be appointed by the Secretary-General.

Article V

The United Nations Administrator, as chief executive officer of the UNTEA, will have full authority under the direction of the Secretary-General to administer the territory for the period of the UNTEA administration in accordance with the terms of the present Agreement.

Article VI

1. The United Nations flag will be flown during the period of the United Nations administration.
2. With regard to the flying of the Indonesian and Netherlands flags, it is agreed that this matter will be determined by agreement between the Secretary-General and the respective Governments.

Article VII

The Secretary-General will provide the UNTEA with such security forces as the United Nations Administrator deems necessary; such forces will primarily supplement existing Papuan (West Irianese) police in the task of maintaining law and order. The Papuan Volunteer Corps, which on the arrival of the United Nations Administrator will cease being part of the Netherlands armed forces, and the Indonesian armed forces in the territory will be under the authority of, and at the disposal of, the Secretary-General for the same purpose. The United Nations Administrator will, to the extent feasible, use the Papuan (West Irianese) police as a United Nations security force to maintain law and order and, at his discretion, use Indonesian armed forces. The Netherlands armed forces will be repatriated as rapidly as possible and while still in the territory will be under the authority of the UNTEA.

Article VIII

The United Nations Administrator will send periodic reports to the Secretary-General on the principal aspects of the implementation of the present Agreement. The Secretary-General will submit full reports to Indonesia and the Netherlands and may submit, at his discretion, reports to the General Assembly or to all United Nations Members.

FIRST PHASE OF THE UNTEA ADMINISTRATION

Article IX

The United Nations Administrator will replace as rapidly as possible top Netherlands officials as defined in annex A with non-Netherlands, non-Indonesian officials during the first phase of the UNTEA administration which will be completed on 1 May 1963. The United Nations Administrator will be authorized to employ on a temporary basis all

Netherlands officials other than top Netherlands officials defined in annex A, who wish to serve the UNTEA, in accordance with such terms and conditions as the Secretary-General may specify. As many Papuans (West Irianese) as possible will be brought into administrative and technical positions. To fill the remaining required posts, the UNTEA will have authority to employ personnel provided by Indonesia. Salary rates prevailing in the territory will be maintained.

Article X

Immediately after the transfer of administration to the UNTEA, the UNTEA will widely publicize and explain the terms of the present Agreement, and will inform the population concerning the transfer of administration to Indonesia and the provisions for the act of self-determination as set out in the present Agreement.

Article XI

To the extent that they are consistent with the letter and spirit of the present Agreement, existing laws and regulations will remain in effect. The UNTEA will have power to promulgate new laws and regulations or amend them within the spirit and framework of the present Agreement. The representative councils will be consulted prior to the issuance of new laws and regulations or the amendment of existing laws.

SECOND PHASE

Article XII

The United Nations Administrator will have discretion to transfer all or part of the administration to Indonesia at any time after the first phase of the UNTEA administration. The UNTEA's authority will cease at the moment of transfer of full administrative control to Indonesia.

Article XIII

United Nations security forces will be replaced by Indonesian security forces after the first phase of the UNTEA administration. All United Nations security forces will be withdrawn upon the transfer of administration to Indonesia.

INDONESIAN ADMINISTRATION AND SELF-DETERMINATION

Article XIV

After the transfer of full administrative responsibility to Indonesia, Indonesian national laws and regulations will in principle be applicable in the territory, it being understood that they be consistent with the rights and freedoms guaranteed to the inhabitants under the terms of the present Agreement. New laws and regulations or amendments to the existing ones can be enacted within the spirit of the present Agreement. The representative councils will be consulted as appropriate.

Article XV

After the transfer of full administrative responsibility to Indonesia, the primary task of Indonesia will be further intensification of the education of the people, of the combating of illiteracy, and of the advancement of their social, cultural and economic development. Efforts also will be made, in accordance with present Indonesian practice, to accelerate the participation of the people in local government through periodic elections. Any aspects relating to the act of free choice will be governed by the terms of this Agreement.

Article XVI

At the time of the transfer of full administrative responsibility to Indonesia a number of United Nations experts, as deemed adequate by the Secretary-General after consultation with Indonesia, will be designated to remain wherever their duties require their presence. Their duties will, prior to the arrival of the United Nations Representative, who will participate at the appropriate time in the arrangements for self-determination, be limited to advising on, and assisting in, preparations for carrying out the provisions for self-determination except in so far as Indonesia and the Secretary-General may agree upon their performing other expert functions. They will be responsible to the Secretary-General for the carrying out of their duties.

Article XVII

Indonesia will invite the Secretary-General to appoint a Representative who, together with a staff made up, inter alia, of experts referred to in article XVI, will carry out the Secretary-General's responsibilities to advise, assist and participate in arrangements which are the responsibility of Indonesia for the act of free choice. The Secretary-General will, at the proper time, appoint the United Nations Representative in order that he and his staff may assume their duties in the territory one year prior to the date of self-determination. Such additional staff as the United Nations Representative might feel necessary will be determined by the Secretary-General after consultations with Indonesia. The United Nations Representative and his staff will have the same freedom of movement as provided for the personnel referred to in article XVI.

Article XVIII

Indonesia will make arrangements, with the assistance and participation of the United Nations Representative and his staff, to give the people of the territory the opportunity to exercise freedom of choice. Such arrangements will include:

- (a) Consultations (Musyawarah) with the representative councils on procedures and appropriate methods to be followed for ascertaining the freely expressed will of the population;
- (b) The determination of the actual date of the exercise of free choice within the period established by the present Agreement;

(c) Formulation of the questions in such a way as to permit the inhabitants to decide (a) whether they wish to remain with Indonesia; or (b) whether they wish to sever their ties with Indonesia;

(d) The eligibility of all adults, male and female, not foreign nationals, to participate in the act of self-determination to be carried out in accordance with international practice, who are resident at the time of the signing of the present Agreement and at the time of the act of self-determination, including those residents who departed after 1945 and who return to the territory to resume residence after the termination of Netherlands administration.

Article XIX

The United Nations Representative will report to the Secretary-General on the arrangements arrived at for freedom of choice.

Article XX

The act of self-determination will be completed before the end of 1969.

Article XXI

1. After the exercise of the right of self-determination, Indonesia and the United Nations Representative will submit final reports to the Secretary-General who will report to the General Assembly on the conduct of the act of self-determination and the results thereof.
2. The Parties to the present Agreement will recognize and abide, by the results of the act of self-determination.

RIGHTS OF THE INHABITANTS

Article XXII

1. The UNTEA and Indonesia will guarantee fully the rights, including the rights of free speech, freedom of movement and of assembly, of the inhabitants of the area. These rights will include the existing rights of the inhabitants of the territory at the time of the transfer of administration to the UNTEA.
2. The UNTEA will take over existing Netherlands commitments in respect of concessions and property rights.
3. After Indonesia has taken over the administration it will honour those commitments which are not inconsistent with the interests and economic development of the people of the territory. A joint Indonesian-Netherlands commission will be set up after the transfer of administration to Indonesia to study the nature of the above-mentioned concessions and property rights.

4. During the period of the UNTEA administration there will be freedom of movement for civilians of Indonesian and Netherlands nationalities to and from the territory.

Article XXIII

Vacancies in the representative councils caused by the departure of Netherlands nationals, or for other reasons, will be filled as appropriate consistent with existing legislation by elections, or by appointment by the UNTEA. The representative councils will be consulted prior to the appointment of new representatives.

FINANCIAL MATTERS

Article XXIV

1. Deficits in the budget of the territory during the UNTEA administration will be shared equally by Indonesia and the Netherlands.
2. Indonesia and the Netherlands will be consulted by the Secretary-General in the preparation of the UNTEA budget and other financial matters relating to United Nations responsibilities under the present Agreement; however, the Secretary-General will have the final decision.
3. The Parties to the present Agreement will reimburse the Secretary-General for all costs incurred by the United Nations under the present Agreement and will make available suitable funds in advance for the discharge of the Secretary-General's responsibilities. The Parties to the present Agreement will share on an equal basis the costs of such reimbursements and advances.

PREVIOUS TREATIES AND AGREEMENTS

Article XXV

The present Agreement will take precedence over any previous agreement on the territory. Previous treaties and agreements regarding the territory, may therefore be terminated or adjusted as necessary to conform to the terms of the present Agreement.

PRIVILEGES AND IMMUNITIES

Article XXVI

For the purposes of the present Agreement, Indonesia and the Netherlands will apply to the United Nations property, funds, assets and officials the provisions of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations. In particular, the United Nations Administrator, appointed pursuant to article N, and the United Nations Representative, appointed pursuant to article XVII will enjoy the privileges and immunities specified in section 19 of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations.

RATIFICATION

Article XXVII

1. The present Agreement will be ratified in accordance with the constitutional procedures of the Contracting Parties.
2. The instruments of ratification will be exchanged as soon as possible at the Headquarters of the United Nations by the accredited representatives of the Contracting Parties.
3. The Secretary-General will draw up a process-verbal of the exchange of the instruments of ratification and will furnish a certified copy thereof to each Contracting Party.

ENTRY INTO FORCE

Article XXVIII

1. The present Agreement will enter into force upon the date of the adoption by the General Assembly of the resolution referred to in article I of the present Agreement.
2. Upon the entry into force of the present Agreement, the Secretary-General of the United Nations will register it in accordance with Article 102 of the Charter.

AUTHENTIC TEXT

Article XXIX

The authentic text of the present Agreement is drawn up in the English language. Translations in the Indonesian and Netherlands languages will be exchanged between the Contracting Parties.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned plenipotentiaries, being duly authorized for that purpose by their respective Governments, have signed the present Agreement.

DONE at the Headquarters of the United Nations, New York, on the fifteenth day of August 1967, in three identical copies, of which one shall be deposited with the Secretary-General and one shall be furnished to the Government of each of the Contracting Parties.

For the Republic For the Kingdom
of Indonesia: of the Netherlands:

(Signed) SUBANDRIO (Signed) J.H. VAN ROUEN
(Signed) C. W.A. SCHURMANN

Lampiran : VII

Sumber : H. Dr. Subandrio, *Meluruskan Sejarah Perjuangan Irian Barat*, Jakarta: Yayasan Kepada Bangsaaku, 2001

Bunker Plan

Indonesia and the Netherlands agree to utilize the good offices of the United Nations Secretary General for the following:

- a. to arrange for termination of the Netherlands administration under circumstances that will provide the inhabitants of the territory the opportunity to exercise freedom of choice within a specified number of years from the date of the agreement;
- b. arrange for a temporary executive authority under the United Nations, in which Indonesia would participate. The authority would facilitate the attainment of the objective cited in, above, it being understood that final administrative responsibility would reside with Indonesia unless this is contrary to the wishes of the people of the territory as exercised in accordance with, above.

Terjemahan: Indonesia dan Belanda setuju untuk menerima jasa-jasa dari Sekretaris Jenderal PBB sebagai berikut:

- a. Untuk menyelenggarakan akhir pemerintah Belanda dalam keadaan yang akan memberi kesempatan pada penduduk setempat untuk melakukan hak azasi dalam waktu tertentu sesudah tercapai persetujuan.
- b. Untuk menyelenggarakan pemerintahan sementara di bawah PBB, yang mengikut sertakan Indonesia. Kekuasaan tersebut akan memudahkan tercapainya tujuan-tujuan di atas, dengan pengertian bahwa administrasi terakhir akan dipegang oleh Indonesia, kecuali jika ini bertentangan dengan kehendak rakyat setempat.

Bunker Plan -2

“Agreement between the Government of Indonesia and the Netherlands:

1. The Governments of Indonesia and the Netherlands would each sign separate agreements or a single agreement which would be presented to the Acting Secretary General of the United Nations.
2. The Government of the Netherlands would stipulate the transfer of administrative authority over West New Guinea to a temporary executive authority under the acting secretary of the United Nations who would appoint a mutually acceptable, non-Indonesian administrator who would undertake to administer the territory for a period of not less than a year but not more than two. This administrator would arrange for the termination of the Netherlands administration under circumstances that will provide the inhabitants of the territory the opportunity to exercise freedom choice in accordance with paragraph 4 below. This administrator would replace top Dutch officials with shortterm, one year non-Indonesian and non-Dutch officials hired on a contract basis.
3. The temporary executive authority under the Secretary General of the United Nations would administer West New Guinea during the first year with assistance of non-Indonesian and non-Dutch personnel. Beginning from the second year the acting Secretary General of the United Nations would replace United Nations officials with Indonesian officials, it being understood that by the end of the second year full administrative control would be transferred to Indonesia. United Nations technical assistance personnel will remain in an advisory capacity and to assist in preparation for carrying out the provisions of paragraph 4.
4. Indonesia agrees to make arrangements, with the assistance and participation of the acting Secretary General of the United Nations and United Nations personnel, to give the people of the territory the opportunity to exercise freedom of choice not later than two years after Indonesia has assumed administrative responsibility for West New Guinea.
5. Indonesia and the Netherlands agree to share the costs of the foregoing.
6. Once this agreement has been signed, the Governments of Indonesia and the Netherlands will resume normal diplomatic relations.”

Terjemahannya: Persetujuan antara pemerintahan Indonesia dan Belanda sebagai berikut:

1. Pemerintahan Indonesia dan Belanda masing-masing menandatangani suatu persetujuan tersendiri, atau hanya satu persetujuan bersama-sama yang akan diserahkan kepada pejabat Sekretaris Jenderal PBB
2. Pemerintah Belanda akan mengatur penyerahan kedaulatan daerah Irian Barat pada suatu kekuasaan sementara eksekutif di bawah kekuasaan pejabat Sekretaris Jenderal PBB pada kurun waktu tertentu.
Pejabat Sekretaris Jenderal PBB akan mengangkat, atas dasar kesepakatan kedua belah pihak, suatu administrator non-Indonesia yang akan memerintah daerah Irian Barat, selama tidak kurang dari satu tahun, tetapi tidak melebihi dua tahun.
Pemerintahan ini akan menyelenggarakan akhir pemerintahan Belanda dalam keadaan yang akan memberi kesempatan pada penduduk lokal suatu hak azasi, untuk memilih sesuai dengan poin empat di bawah ini. Administrator pemerintahan akan mengganti penguasa Belanda dengan pangkat tinggi, dengan administratif jangka pendek non-Indonesia dan non-Nederland atas dasar perjanjian kontrak.
3. Penguasa eksekutif untuk sementara di bawah Sekretaris Jenderal PBB akan memerintah Irian Barat dalam tahun pertama dengan bantuan tenaga non-Indonesia dan non-Belanda.
Pada permulaan tahun kedua pejabat Sekretaris Jenderal PBB akan mengganti tenaga pemerintahannya dengan tenaga pemerintahan Indonesia. Tenaga pemerintahan teknik PBB tetap ada sebagai tenaga penasehat dan membantu dalam persiapan penyelenggaraan hak azasi yang termaktub dalam poin empat.
4. Indonesia bersedia untuk menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dengan bantuan dan ikut serta pejabat Sekretaris Jenderal PBB untuk memberi kesempatan kepada penduduk setempat untuk menyatakan hak azasi pada waktu tidak melampaui dua tahun, sesudah Indonesia telah mengambil kekuasaan pemerintahan atas daerah Irian Barat.
5. Indonesia dan Belanda setuju untuk membagi biaya keuangan.
6. Setelah persetujuan ini ditandatangani, pemerintah Indonesia dan Belanda akan menyelenggarakan hubungan diplomatik secara normal.

Lampiran : IX

Sumber : George B. Tindall, *America A Narrative History*. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 1984

THE DECLARATION OF INDEPENDENCE

WHEN IN THE COURSE OF HUMAN EVENTS, it becomes necessary for one people to dissolve the political bands which have connected them with another, and to assume the Powers of the earth, the separate and equal station to which the Laws of Nature and of Nature's God entitle them, a decent respect to the opinions of mankind requires that they should declare the causes which impel them to the separation.

We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable rights, that among these are Life, Liberty, and the pursuit of Happiness. That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just powers from the consent of the governed. That whenever any Form of Government becomes destructive of these ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Government, laying its foundation on such principles and organizing its powers in such form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness. Prudence, indeed, will dictate that Governments long established should not be changed for light and transient causes; and accordingly all experience hath shown, that mankind are more disposed to suffer, while evils are sufferable, than to right themselves by abolishing the forms to which they are accustomed. But when a long train of abuses and usurpations, pursuing invariably the same Object evinces a design to reduce them under absolute Despotism, it is their right, it is their duty, to throw off such Government, and to provide new Guards for their future security.—Such has been the patient sufferance of these Colonies; and such is now the necessity which constrains them to alter their former Systems of Government. The history of the present King of Great Britain is a history of repeated injuries and usurpations, all having in direct object the establishment of an absolute Tyranny over these States. To prove this, let Facts be submitted to a candid world.

He has refused his Assent to Laws, the most wholesome and necessary for the public good.

He has forbidden his Governors to pass Laws of immediate and pressing importance, unless suspended in their operation till his Assent should be obtained; and when so suspended, he has utterly neglected to attend to them.

He has refused to pass other Laws for the accommodation of large districts of people, unless those people would relinquish the right of Representation in the Legislature, a right inestimable to them and formidable to tyrants only.

He has called together legislative bodies at places unusual, uncomfortable, and distant from the depository of their public Records, for the sole purpose of fatiguing them into compliance with his measures.

He has dissolved Representative Houses repeatedly, for opposing with manly firmness his invasions on the rights of the people.

He has refused for a long time, after such dissolutions, to cause others to be elected; whereby the Legislative powers, incapable of Annihilation, have returned to the People at large for their exercise; the State remaining in the mean time exposed to all dangers of invasion from without, and convulsions within.

He has endeavoured to prevent the population of these States; for that purpose obstructing the Laws of Naturalization of Foreigners; refusing to pass others to encourage their migrations hither, and raising the conditions of new Appropriations of Lands.

He has obstructed the Administration of Justice, by refusing his Assent to Laws for establishing Judiciary powers.

He has made Judges dependent on his Will alone, for the tenure of their offices, and the amount and payment of their salaries.

He has erected a multitude of New Offices, and sent hither swarms of Officers to harass our People, and eat out their substance.

He has kept among us, in times of peace, Standing Armies without the Consent of our legislature.

He has affected to render the Military independent of and superior to the Civil Power.

He has combined with others to subject us to a jurisdiction foreign to our constitution, and unacknowledged by our laws; giving his Assent to their Acts of pretended Legislation:

For quartering large bodies of armed troops among us:

For protecting them, by a mock Trial, from Punishment for any Murders which they should commit on the Inhabitants of these States:

For cutting off our Trade with all parts of the world:

For imposing taxes on us without our Consent:

For depriving us of many cases, of the benefits of Trial by jury:

For transporting us beyond Seas to be tried for pretended offences:

For abolishing the free System of English Laws in a neighbouring Province, establishing therein an Arbitrary government, and enlarging its Boundaries so as to render it at once an example and fit Instrument for introducing the same absolute rule into these Colonies:

For taking away our Charters, abolishing our most valuable Laws, and altering fundamentally the Forms of our Governments:

For suspending our own Legislatures, and declaring themselves in-

vested with Power to legislate for us in all cases whatsoever.

He has abdicated Government here, by declaring us out of his Protection and waging War against us.

He has plundered our seas, ravaged our Coasts, burnt our towns, and destroyed the lives of our people.

He is at this time transporting large armies of foreign mercenaries to complete the works of death, desolation, and tyranny, already begun with circumstances of Cruelty & perfidy scarcely paralleled in the most barbarous ages, and totally unworthy the Head of a civilized nation.

He has constrained our fellow Citizens taken Captive on the high Seas to bear Arms against their Country, to become the executioners of their friends and Brethren, or to fall themselves by their Hands.

He has excited domestic insurrections amongst us, and has endeavoured to bring on the inhabitants of our frontiers, the merciless Indian Savages, whose known rule of warfare, is an undistinguished destruction of all ages, sexes, and conditions.

In every stage of these Oppressions We have Petitioned for Redress in the most humble terms: Our repeated Petitions have been answered only by repeated injury. A Prince, whose character is thus marked by every act which may define a Tyrant, is unfit to be the ruler of a free people.

Nor have We been wanting in attention to our British brethren. We have warned them from time to time of attempts by their legislature to extend an unwarrantable jurisdiction over us. We have reminded them of the circumstances of our emigration and settlement here. We have appealed to their native justice and magnanimity, and we have conjured them by the ties of our common kindred to disavow these usurpations, which, would inevitably interrupt our connections and correspondence. They too must have been deaf to the voice of justice and of consanguinity. We must, therefore, acquiesce in the necessity, which denounces our Separation, and hold them, as we hold the rest of mankind, Enemies in War, in Peace Friends.

WE, THEREFORE, the Representatives of the UNITED STATES OF AMERICA, in General Congress, Assembled, appealing to the Supreme Judge of the world for the rectitude of our intentions, do, in the Name, and by Authority of the good People of these Colonies, solemnly publish and declare, That these United Colonies are, and of Right ought to be FREE AND INDEPENDENT STATES; that they are Absolved from all Allegiance to the British Crown, and that all political connection between them and the State of Great Britain, is and ought to be totally dissolved; and that as Free and Independent States, they have full Power to levy War, conclude Peace, contract Alliances, establish Commerce, and to do all other Acts and Things which Independent States may of right do. And for the support of this Declaration, with a firm reliance on the Protection of Divine Providence, we mutually pledge to each other our Lives, our Fortunes, and our sacred Honor.

The foregoing Declaration was, by order of Congress, engrossed, and signed by the following members:

John Hancock

NEW HAMPSHIRE

*Josiah Bartlett
William Whipple
Matthew Thornton*

MASSACHUSETTS BAY

*Samuel Adams
John Adams
Robert Treat Paine
Elbridge Gerry*

RHODE ISLAND

*Stephen Hopkins
William Ellery*

CONNECTICUT

*Roger Sherman
Samuel Huntington
William Williams
Oliver Wolcott*

NEW YORK

*William Floyd
Philip Livingston
Francis Lewis
Lewis Morris*

NEW JERSEY

*Richard Stockton
John Witherspoon
Francis Hopkinson
John Hart
Abraham Clark*

PENNSYLVANIA

*Robert Morris
Benjamin Rush
Benjamin Franklin
John Morton
George Clymer
James Smith
George Taylor
James Wilson
George Ross*

DELAWARE

*Caesar Rodney
George Read
Thomas M'Kean*

MARYLAND

*Samuel Chase
William Paca
Thomas Stone
Charles Carroll,
of Carrollton*

VIRGINIA

*George Wythe
Richard Henry Lee
Thomas Jefferson
Benjamin Harrison
Thomas Nelson, Jr.
Francis Lightfoot Lee
Carter Braxton*

NORTH CAROLINA

*William Hooper
Joseph Hewes
John Penn*

SOUTH CAROLINA

*Edward Rutledge
Thomas Heyward, Jr.
Thomas Lynch, Jr.
Arthur Middleton*

GEORGIA

*Button Gwinnett
Lyman Hall
George Walton*

Resolved, That copies of the Declaration be sent to the several assemblies, conventions, and committees, or councils of safety, and to the several commanding officers of the continental troops; that it be proclaimed in each of the United States, at the head of the army.

Lampiran : X

Sumber : www.angelfire.com/rock/hotburrito/westpapua/jfk.html. 27/05/2004

The late President John F. Kennedy's Secret Telex to Dutch Prime Minister

THE FOREIGN SERVICE OF THE UNITED STATES OF AMERICA

SECRET

April 2, 1962

Dear Mr. Prime Minister,

I have been intimately concerned in recent weeks with the problems facing your Government in arranging an honorable solution to your dispute with Indonesia over the disposition of Netherlands New Guinea. I was disturbed by the cessation of secret talks between your representatives and those Indonesia. However, I am convinced that a peaceful solution is still possible provided the two parties are prepared to resume negotiations in good faith.

The Netherlands Government has made a statesmanlike effort to meet this problem first through the United Nations and, when that failed, through direct secret negotiations with Indonesians. I am appreciative of the heavy responsibilities which the Dutch Government supports protecting its citizens in New Guinea and understand why you felt it necessary to reinforce your defense establishment in that area. However, we face a danger that increasing concentrations of military force will result in a clash which will be a prelude to active warfare in the area. Such a conflict would have adverse consequences out of all proportion to the issue at stake.

This would be a war in which neither The Netherlands nor the West could win in any real sense. Whatever the outcome of particular military encounters, the entire free world position in Asia would be seriously damaged. Only the communists would benefit from such a conflict. If the Indonesian Army were committed to all out war against The Netherlands, the moderate elements within the Army and the country would be quickly eliminated, leaving a clear field for communist intervention. If Indonesia were to succumb to communism in these circumstances, the whole non-communist position in Vietnam, Thailand, and Malaya would be in grave peril, and as you know these are areas in which we in the United States have heavy commitments and burdens.

The Netherlands position, as we understand it, is that you wish to withdraw from the territory of West New Guinea and that you have no objection to this territory eventually passing to the control of Indonesia. However, The Netherlands Government has committed itself to the Papuan leadership to assume those Papuans of the right to determine their future political status. The Indonesians, on the other hand, have informed us that they desire direct transfer of administration to them but they are willing to arrange for the Papuan people to express their political desires at some future time. Clearly the

positions are not so far apart that reasonable men cannot find a solution. Mr. Ellsworth Bunker, who has undertaken the task of moderator in secret talks between The Netherlands and Indonesia, has prepared a formula which would permit The Netherlands to turn over administrative control of the territory to a UN administrator. The UN, in turn, would relinquish control to the Indonesians within a specific period. These arrangements would include provisions whereby the Papuan people would, within a certain period, be granted the right of self-determination. The UN would be involved in the preparations for the exercise of self-determination.

My Government has interested itself greatly in this matter and you can be assured that the United States is prepared to render all appropriate assistance to the United Nations when the Papuan people exercise their right of self-determination. In these circumstances and in light of our responsibilities to the free world, I strongly urge that The Netherlands Government agree to meet on the basis of the formula presented to your representative by Mr. Bunker.

We are of course pressing the Indonesian Government as strongly as we can for its agreement to further negotiations on the basis same formula.

I have written to you in the spirit of frankness and trust which I hope is appropriate to the relation of our countries as friends and allies. What moves me is my conviction that our common interest the present opportunities for peaceful settlement in this painful matter must not be lost.

Sincerely,

/s/ John F. Kennedy

His Excellency Dr. J.A. de Quay
Prime Minister of the Netherlands,
THE HAGUE

Sumber : Departemen Luar Negeri, Direktorat Penerangan, *Persetudjuan Indonesia- Nderland, 1962*

PIDATO PEDJABAT SEKRETARIS DJENDERAL PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA U THANT PADA UPATJARA PENANDA TANGANAN PERSETUDJUAN ANTARA REPUBLIK INDONESIA DAN KERADJAAN NEDERLAND.

15 Agustus 1962

Pada kedjadian jang penuh dengan makna penting ini, pada saat persetudjuan antara Republik Indonesia dan Keradjaan Nderland mengenai hari depan Irian Barat akan ditan-datangani, saja terlebih dahulu ingin mengutjapkan selamat kepada kedua pemerintah terhadap kesediaan mereka untuk menjelesaikan soal ini dengan djalan perundingan, dan djuga terhadap semangat mereka untuk berdamai jang telah memungkinkan penjelesaian persetudjuan ini.

Saja yakin bahwa adalah benar djika saja mengatakan bahwa, sebagai hasilnja tidak sadja akan ada keredaan ketegangan didaerah itu akan tetapi djuga bertambahnja perasaan saling pertjaja mempertjaji antara kedua pemerintah. Adalah suatu alamat baik bahwa dengan ditanda tanganinja Persetudjuan ini, antara kedua negara akan dibuka kembali hubungan diplomatik, dan saja yakin bahwa hubungan mereka dikemudian hari akan didjiwai oleh persahabatan, pengertian dan keramahan jang telah terdapat selama perundingan ini.

Saja ingin djuga mengambil kesempatan ini untuk menegaskan pada umum terima kasih saja kepada Duta Besar Ellsworth Bunker jang telah bertindak atas nama saja selama perundingan-perundingan pendahuluan antara kedua pemerintah dan jang kesabarannja, ketulusannja dan ketangkasan diplomatiknja telah memberikan sumbangan begitu besar untuk tertjapainja persetudjuan ini dengan sukses.

Persetudjuan ini mempunjai beberapa unsur-unsur jang unik.

Pertama ialah, bahwa apabila Madjelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa mendukungnja, Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk pertama kali dalam sedjarahnja akan mempunjai kekuasaan eksekutip sementara (dibentuk oleh dan dibawah jurisdiksi Sekretaris Djenderal) atas suatu daerah jang sangat luas.

Jang lain ialah, bahwa seluruh beaja jang diperlukan atas dasar persetudjuan ini, akan dipikul oleh kedua pemerintah dan tidak akan memberi beban pada lain negara anggauga manapun.

Pada Sekretaris Djenderal dan Sekretariat Perserikatan Bangsa-Bangsa akan diberi tugas-tugas eksekutip jang tidak ketjil, beberapa diantaranya sudah harus dilakukan, untuk kepentingan perdamaian dan keamanan sebelum dan sambil menunggu persetudjuan Madjelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa itu.

Saja dan kolega-kolega saja akan berusaha keras untuk memenuhi kewadajiban-kewadajiban ini sesuai tenaga kami.

Djika kewadajiban-kewadajiban ini hendak dilaksanakan setjara memuaskan bagi semua pihak, maka saja memerlukan kesediaan kerdjasama dari kedua pemerintah, terutama selama masa peralihan.

Saja berharap bahwa tugas saja akan dipermudah dengan ikut serta jang sungguh-sungguh dari kedua pemerintah sesuai dengan kata dan semangat persetudjuan ini. Tanpa demikian kewadajiban saja akan mendjadi sangat sukar, dan saja sungguh minta kepada kedua pemerintah untuk memberikan kerdjasama mereka jang sebesar-besarnya kepada kami.

Achirnja saja ingin sekali lagi memberi selamat kepada wakil-wakil kedua pemerintah pada saat akan ditanda tangani persetudjuan jang bersedjarah ini jang, sesuai dengan prinsip-prinsip piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, telah menyelesaikan setjara damai suatu persoalan jang telah berlarut larut, dengan menguntungkan semua pihak.

**PIDATO DR. SUBANDRIO, WAKIL INDONESIA,
PADA UPATJARA PENANDATANGANAN PERSETUDJUAN
ANTARA NEDERLAND DAN INDONESIA**

15 Agustus, 1962

Bagi rakjat Indonesia saat ini dipandang sebagai kedjadian nasional jang sangat penting karena dengan penanda tangan persetudjuan ini kesatuan Indonesia telah dipulihkan kembali dan karena itu telah diselesaikan dasar bagi perdjoangan kemerdekaan sebagai bagian daripada revolusi Indonesia.

Oleh karena itu kami merasa sangat puas, Tuan Sekrelaris Djenderal, bahwa Tuan sudah mengambil inisiatip dalam bulan Desember agar kedua belah pihak bertemu untuk memetjahkan masalah ini setjara damai.

Sambutan jang positif dari pihak Indonesia dan pihak Nederland terhadap adjakan-adjakan Tuan jang sungguh-sungguh itu berhasil dalam persetudjuan jang baru sadja kami tandatangani.

Bimbingan Tuan selama perundingan berdasarkan kedju-djuran, kebidjaksanaan dan pengalaman telah memungkinkan kita untuk mengatasi dengan sukses segala seluk-beluk penyelesaian melalui perundingan ini. Untuk itu, Pemerintah serta rakjat Indonesia akan sangat berterima kasih kepada Tuan.

Atas nama pemerintah dan rakjat Indonesia saja djuga ingin mengutjapkan terimakasih kami jang tulus ichlas, atas segala usaha jang tak kenal djemu dan kesabaran daripada Dutabesar Bunker jang tidak pernah membatasi diri setjara fisik dan mental dalam mengatasi segala kesukaran dan rintangan jang kadang-kadang seakan-akan membandjiri djalan kearah persetudjuan ini.

Dengan terus terang, tanpa sifat-sifat kepribadian jang ada pada diri Dutabesar Bunker agaknya merupakan hal jang tidak mungkin mentjapai perumusan satu persetujuan dalam djangka waktu jang begitu singkat.

Saja djuga ingin menggunakan kesempatan ini untuk mengutjapkan selamat kepada Dr. van Roijen, Dr. Schurmann dan semua anggauta delegasinja atas berhasilnja persetujuan ini dan atas nama kolega-kolega saja dan saja sendiri, saja ingin melahirkan penghargaan kami jang besar terhadap semangat jang tulus ichlas jang senantiasa ada pada mereka dalam menghadapi masalah-masalah jang harus kita petjahkan.

Dan achirnja, Tuan Sekretaris Djenderal, penghargaan kami jang sebesar-besarnja terhadap kolega-kolega Tuan dalam Sekretariat jang dengan kebaktian dan bantuan jang tak kundjung putus telah mendjamin tertjapainja hasil ini.

Sukses daripada persetujuan ini jang djuga merupakan sukses dari Perserikatan Bangsa-bangsa saja harap akan menudju kearah hasil-hasil jang lain dalam mentjari penyelesaian masalah-masalah jang dihadapi oleh Perserikatan Bangsa-bangsa.

Sekarang setelah persetujuan ini dilanda tangani, sekarang pada waktu kesatuan Indonesia sedang menudju penjem-purnaannja saja harap dengan sungguh-sungguh bahwa persahabatan lama antara Indonesia dan Nederland dapat dipulihkan.

Terima kasih.

**PERNJATAAN OLEH DR. J. H. VAN ROIJEN, WAKIL
NEDERLAND, PADA UPATJARA PENANDATANGANAN
PERSETUDJUAN ANTARA INDONESIA DAN
NEDERLAND**

Kita sedang mengalami saat-saat jang djarang terdjadi itu sepanjang waktu jang tertjatat dimana arah daripada dua bangsa mungkin mengalami perobahan jang menentukan. Pada penandatanganan persetujuan jang terletak didepan kita ini sengketa antara Nederland dan Indonesia mengenai Irian Barat, satu sengketa jang sudah berdjalan terlalu lama, akan diselesaikan.

Sepanjang perundingan jang lama dan kadang-kadang sukar jang mendahului tertjapainja persesuaian fikiran antara kedua pemerintah kami, delegasi Nederland selalu menginsafi benar-benar kepentingan daripada masalah-masalah jang bersangkutan. Akan tetapi jang paling berat mendjadi fikiran bagi kami adalah pertimbangan bahwa hasil daripada usaha kita itu setjara langsung akan mempengaruhi nasib daripada 700.000 rakjat Irian Barat.

Pemerintah Nederland dulu dan sekarang djuga sangat memperhatikan kesedjahteraan rakjat Irian Barat. Itulah sebabnja Nederland pertama² mementingkan bahwa dalam persetujuan dimasukkan ketentuan² jang mendjamin kemadjuan selanjutnja daripada wilayah Irian Barat dan penduduknja dalam lapangan politik, ekonomi, kebudajaan dan pendidikan dan mendjamin untuk rakjat Irian Barat, dibawah pengawasan jang aktip daripada Perserikatan Bangsa-Bangsa, pelaksanaan kebebasan memilih mengenai hari kemudiannja jang sungguh-sungguh dan berbahagia.

Kami ingin mengutjapkan terima kasih, Tuan Sekretaris Djenderal, atas inisiatip Tuan untuk mempertemukan kedua belah pihak dan untuk peranan Tuan iang tidak terhingga dalam

mentjapai penjelesaian daripada persoalan-persoalan kami. Kami harap kerelaan Tuan untuk meneruskan rasa terima kasih kami djuga kepada anggauta-anggauta Staf Tuan atas bantuan dan nasehat mereka jang sangat kami perlukan.

Kepada Duta Besar Ellsworth Bunker saja ingin mengutjapkan penghargaan kami jang sungguh-sungguh atas usahanja jang penuh dengan kesabaran dan tidak djemu-djemu. Saja merasa berhutang budi atas tjara jang tidak berat sebelah pada waktu beliau mengetuai perundingan pendahuluan informil kami di Huntland Estate di Middleburg.

Telah ternjata sukar, dan barangkali, Tuan Sekretaris Djenderal, saja malahan harus menjatakan kadang-kadang lebih daripada sukar untuk mempertemukan delegasi-delegasi Nederland dan Indonesia. Akan tetapi setelah kita duduk sekitar medja perundingan ternjata pada kami bahwa delegasi Indonesia dan kami sendiri dengan sungguh-sungguh telah sama-sama terikat untuk mentjapai penjelesaian setjara damai daripada sengketa kami.

Tuan Sekretaris Djenderal, kini kami telah menguraikan penjelesaian jang diperintji diatas kertas. Penilaian sedjarah atas apa jang telah kami tjapai pada achirnja akan bergantung pada tjara-tjara bagaimana ketentuan-ketentuan daripada persetujuan kami akan dilaksanakan dalam prakteknja. Seluruh dunia telah mengamat-amati kami dengan seksama; itu akan berlangsung terus.

Kini telah ditanam dasar-dasar, itu harapan kami, untuk pengertian jang lebih baik dan pada achirnja hubungan jang lebih menjenangkan dan berfaedah antara kedua negara dan kedua bangsa. Untuk kemungkinan tertjapainja perwujudan harapan ini, jang merupakan ukuran adalah ketulus ichlasan jang timbal balik dan usaha jang terus menerus dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan persetujuan ini.

Lampiran : XII

Sumber : Departemen Luar Negeri, Direktorat Penerangan, *Persestudjuan Indonesia- Nederland, 1962*

PERTUKARAN SURAT MENGENAI PEMBUKAAN KEMBALI
HUBUNGAN DIPLOMATIK ANTARA
NEDERLAND DAN INDONESIA

15 Agustus 1962

Tuan-tuan.

Atas nama Republik Indonesia, saja dengan hormat membenarkan pengertian, bahwa setelah penanda tangan Persestudjuan akan diadakan pertukaran misi diplomatik antara Republik Indonesia dan Keradjaan Nederland.

Terimalah, Tuan-tuan, pernyataan penghargaan saja jang setinggi-tingginja.

(ttt) Subandrio

Kepada
Wakil-wakil Keradjaan
Nederland.

Wakil Republik Indonesia

15 Agustus 1962

Tuan,

Kami memberitahukan dengan hormat penerimaan surat Tuan tertanggal hari ini, jang bunjinja sebagai berikut :

"Atas nama Republik Indonesia, saja dengan hormat membenarkan pengertian, bahwa setelah penanda tangan Persestudjuan akan diadakan pertukaran misi diplomatik antara Republik Indonesia dan Keradjaan Nederland."

Sebagai djawaban, kami dengan hormat membenarkan, bahwa apa jang tersebut diatas adalah pengertian dari Keradjaan Nederland pula.

Terimalah, Tuan, pernyataan penghargaan kami jang setinggi-tingginja.

(ttt) J. H. van Roijen

Wakil Keradjaan Nederland

Kepada
Wakil Republik
Indonesia.

(ttt) C. W. A. Schurmann

Wakil Keradjaan Nederland

Lampiran : XIII

Sumber : Soewandhi Natanegara, *Api Perjuangan Pembebasan Irian Barat*,
Jakarta: Yayasan Badan KONTak Keluarga Besar Perintis Irian Barat, 1986

Surat Mohammad Hatta dan J.H. Van Maarseveen
soal Irian Barat pada KMB 1949

DELEGASI
REPUBLIK INDONESIA

DELEGASI
P.P.F.

No. 2/E.L.

's-Gravenhage, 2 Nopember 1959.

Tuan Ketua,

Dengan hormat kami permaklumkan kepada Paduka Yang Mulia bahwa surat Paduka Yang Mulia sudah kami terima; kami beritahukan bahwa Delegasi-delegasi Republik Indonesia dan Pertemuan untuk Permusyawaratan Federal pada Konperensi Meja Bundar mencatat bahwa Delegasi-delegasi pada Konperensi telah menyetujui sebagai berikut.

Kalimat pada pasal 2 Rancangan Piagam Penyerahan Kedaulatan yang bunyinya; "status quo keresidenan Irian (Nieuw-Guinea) tetap berlaku" berarti: "dengan melanjutkan kekuasaan Pemerintah Kerajaan Nederland atas keresidenan Irian (Nieuw-Guinea)".

Dengan taklim,

MOHAMMAD HATTA,

Ketua Delegasi Republik
Indonesia pada Konperensi
Meja Bundar

HAMID,

Ketua delegasi P.P.F. pada
Konperensi Meja Bundar.

Kepada Ketua Delegasi Nederland
Pada Konperensi Meja Bundar
di 's-Gravenhage.

DELEGASI NEDERLAND PADA
KONPERENSI MEJA BUNДАР

Sekretariat

No. 875

Gravenhage, 2 Nopember 1949

Kepada Ketua Delegasi Pemerintah Republik Indonesia dan Ketua Delegasi Pertemuan untuk Permusyawaratan Federal.

Tuan-tuan Ketua,

Dengan hormat saya permaklumkan kepada Paduka yang Mulia bahwa Delegasi Nederland pada Konperensi Meja Bundar mencatat bahwa Delegasi-delegasi pada Konperensi telah menyetujui sebagai berikut.

Kalimat pada pasal 2 Rancangan Piagam Penyerahan Kedaulatan yang berbunyi: "status quo keresidenan Irian (Nieuw-Guinea) tetap berlaku" berarti: "dengan melanjutkan kekuasaan Pemerintah Kerajaan Nederland atas keresidenan Irian (Nieuw-Guinea)".

Saya harap sudilah Paduka yang Mulia mempermaklumkan kepada saya, apakah Paduka Yang Mulia dapat menyetujui yang diatas tadi.

Dengan taklim,
J.H. VAN MAARSEVEEN,
Ketua Delegasi Nederland pada
Konperensi Meja Bundar.