

BAB II

FAKTOR INTERNAL INDONESIA

YANG MEMENGARUHI PEMBENTUKAN ASEAN

Dalam ilmu Hubungan Internasional, *individual, states, international system*, dan *the world system* merupakan tingkatan analisa yang dapat diterapkan melalui faktor internal dan eksternal kebijakan luar negeri. Dalam bagian ini, penjelasan mengenai factor-faktor internal kebijakan luar negeri Indonesia dinyatakan dengan melihat potensi yang dimiliki Indonesia, latar belakang sejarah bangsa, kekuatan ekonomi dan industri, militer, ilmu pengetahuan, serta teknologi.⁷¹

2.1 Kepentingan Geografis Indonesia di Asia Tenggara

Kondisi geografis Indonesia merupakan anugerah karena memiliki posisi yang strategis. Indonesia merupakan negara kepulauan yang berada di antara benua Asia dan Australia, terbentang di Samudera Pasifik dan Hindia, di antara 6° LU – 11° LS dan 95° BT - 141° BT, dan di antara dua rangkaian pegunungan, yaitu Sirkum Pasifik dan Sirkum Mediteranian. Indonesia ini memiliki lebih dari 17.000 pulau besar dan kecil yang terbentang dari Sabang sampai Merauke. Dengan suhu yang cukup tinggi (antara 26° C—28° C), curah hujan cukup banyak (antara 700mm—7000mm per tahun), hujan zenital (hujan naik khatulistiwa), proses pelapukan batu-batuan cukup cepat serta berbagai jenis spesies hewan dan tumbuhan menjadikan Indonesia sebagai negara yang kaya akan sumber alamnya.⁷²

Negara Indonesia memiliki wilayah terluas di kawasan Asia Tenggara dan terluas ke-15 di dunia. Luas wilayah Indonesia adalah 8.746.000 km² yang terbentang dari Sabang sampai Merauke, dengan luas daratan sekitar 1.904.345 km². Jarak terjauh kepulauan Indonesia dari ujung barat ke ujung timur adalah 5.110 km, sedangkan jarak terjauh dari utara ke selatan adalah 1.888 km. Jumlah

⁷¹ Morgenthau, *Op.Cit.*

⁷² Hassan Shadily, *Ensiklopedia Indonesia* (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1992), hal. 1418—1420.

penduduk Indonesia (menurut data tertanggal 31 Desember 1967) adalah 112.311.000 jiwa yang menjadikan Indonesia sebagai negara berpenduduk terbanyak di Asia Tenggara dan kelima terbanyak di dunia. Namun, lebih dari 60% penduduk Indonesia terkonsentrasi di Pulau Jawa dan Madura yang luasnya hanya 132.174 km² atau 6,64% dari luas keseluruhan kepulauan Indonesia.⁷³

Indonesia memiliki letak yang strategis. Apalagi, di antara wilayah Indonesia dan dua negara tetangganya, yaitu Malaysia dan Singapura, terdapat Selat Malaka⁷⁴, yang merupakan jalur pelayaran penting di dunia karena di selat itulah kapal-kapal melintas. Oleh karena itu, ketiga negara tersebut memandang perlu untuk menyatukan pandangan dan tindakan mereka karena akan banyak yang harus dihadapi untuk mengantisipasi berbagai hal yang terkait dengan selat tersebut, baik yang berhubungan dengan keselamatan pelayaran maupun dalam menghadapi reaksi-reaksi pihak luar (*non-Coastal States*) demi terciptanya stabilitas di Selat Malaka. Ketiga negara tersebut sepakat untuk mempertahankan keseimbangan antara kepentingan ketiga negara dengan memelihara kesatuan pandangan dan sikap antar mereka sebagai sesama negara sahabat dan bertetangga baik.

Selain Selat Malaka, jalur laut internasional juga dapat melalui Selat Lombok yang berada di wilayah perairan Indonesia sehingga secara geopolitik Indonesia memiliki posisi yang sangat strategis dan menguntungkan dibandingkan dengan negara-negara lainnya di kawasan Asia Tenggara.

Seperti yang dinyatakan Terri Cavanagh⁷⁵, berdasarkan laporan Departemen Luar Negeri AS kepada Kongres AS pada tahun 1975, Indonesia dinyatakan memiliki "lokasi yang paling strategis di dunia" karena dinilai mempunyai populasi terbesar di seluruh Asia Tenggara. Selain itu, Indonesia merupakan penyuplai utama bahan-bahan mentah di kawasan Asia, terutama di Asia Tenggara. Dilaporkan pula bahwa Indonesia mungkin secara meningkat akan

⁷³ C.A. Fisher, "Indonesia: Physical and Social Geography," dalam Keith Buchanan, ed., *Southeast Asia: An Introduction* (London: Europa Publication Limited, 1973), hal. 35.

⁷⁴ Sekarang Selat Malaka merupakan urat nadi perekonomian dunia, terutama bagi Amerika Serikat dan Jepang. (Lihat Kapanlagi.com, "Jepang Andalkan Peran Indonesia di ASEAN" dalam <http://www.kapanlagi.com/h/0000203884.html> (11 Desember 2007) yang diakses pada 14 Desember 2007.

⁷⁵ Terri Cavanagh, *Loc. Cit.*

menjadi penyuplai yang penting untuk keperluan energi AS. Berdasarkan laporan tersebut, AS menilai bahwa kepulauan Indonesia terletak pada jalur-jalur laut strategis yang menjembatani Timur dan Barat, dan Pemerintah Indonesia memainkan peranan yang dinilai penting untuk keamanan dan kepentingan komersial AS.

Jelas sekali, Indonesia memiliki potensi sumber daya yang kaya dan posisi yang strategis. Namun di lain pihak, hal tersebut dapat menjadi ancaman bagi integritas bangsa dan keutuhan teritorial. Wilayah Indonesia pun berbatasan langsung dengan negara Malaysia, Singapura, dan Filipina, yang juga merupakan negara kepulauan. Keempat negara ini merdeka setelah tahun 1945. Karena saat itu masih menjadi negara baru, keempat negara tersebut belum memiliki kesepakatan mengenai batas wilayah masing-masing. Jadi, garis batas wilayah keempat negara tersebut belum jelas. Sementara itu, Indonesia berbatasan secara tidak langsung dengan Thailand.

Belum jelasnya batas wilayah di antara negara-negara kepulauan itu, menimbulkan sengketa. Indonesia berbatasan dengan Malaysia di pulau Kalimantan, dan di antara kedua negara ini pernah terjadi sengketa mengenai Sabah. Permasalahan perbatasan juga menjadi sengketa antara Indonesia dan Filipina, serta antara Filipina dan Malaysia.

2.2 Peristiwa Gerakan 30 September (G30S)

Kekayaan Indonesia memang menjadi daya tarik tersendiri bagi beberapa negara yang berkepentingan dengan letak strategis geopolitik Indonesia. Sejarah mencatat bahwa Spanyol, Portugis, Belanda, dan Jepang pernah berkuasa di negara ini. Selain itu, pada saat Perang Dingin terjadi, negara-negara yang tergabung baik dalam Blok Barat maupun Blok Timur berusaha untuk menanamkan pengaruh paham ideologinya di Indonesia. Melihat keadaan ini, Soekarno, pimpinan Indonesia masa itu, menjalin hubungan dengan negara-negara bekas jajahan dan menghasilkan suatu konferensi tingkat tinggi yang dikenal dengan konferensi Asia Afrika pada tahun 1955 di Bandung. konferensi ini menghasilkan suatu pernyataan sikap mereka sebagai negara-negara *Non-Blok*.

Seiring dengan berjalannya waktu, Soekarno memperlihatkan perubahan kebijakan dalam menjalankan politik luar negeri Indonesia. Secara terang-

terangan, pemerintahan Soekarno menyatakan ketidakberpihakannya kepada Blok Barat⁷⁶. Bahkan, Indonesia pernah mengarahkan politik luar negerinya dengan cenderung berpihak pada Blok Timur melalui Partai Komunis Indonesia (PKI) yang mendapat perhatian khusus dari Soekarno⁷⁷.

Pada tahun 1955, Soekarno terpilih sebagai Presiden pertama Indonesia yang terpilih melalui Pemilu pertama, dan mulai menjelaskan kekuasaannya secara nasionalisme. Pada awal pemerintahan Soekarno, struktur sosial dan politik negara dalam keadaan hancur. Kesulitan ekonomi menimbulkan sentimen kesukuan dan kedaerahan. Hal itu terungkap dalam pemilihan umum tahun 1955⁷⁸. Suku Sunda di Jawa Barat menyatakan ketidaksenangan mereka terhadap suku Jawa karena berjumlah besar dan mendominasi banyak aspek kehidupan nasional. Suku-suku dari luar Jawa juga merasa tidak puas dengan banyaknya orang Jawa yang diangkat untuk menduduki jabatan-jabatan di pemerintahan. Pada umumnya, di daerah-daerah luar Jawa, kekecewaan terhadap mata uang Rupiah yang diberi nilai terlalu tinggi mencapai puncaknya.⁷⁹

Pada saat itu, kepentingan daerah berkaitan erat dengan pihak tentara. Sejak tahun 1952, banyak panglima daerah menjalin hubungan tidak resmi dengan instansi-instansi sipil daerah di luar Jawa sebagai cara untuk membiayai pasukan dan penghasilan pribadi mereka. Keadaan tersebut tidak disenangi Nasution yang menginginkan tentara dikendalikan oleh pusat, bersatu, dan bebas dari keterlibatan pihak sipil. Tidak lama kemudian, muncul pertentangan antara Jakarta dan pihak tentara yang disebabkan penyelundupan.⁸⁰

Akhirnya, krisis yang berlarut-larut dalam tubuh militer menyebabkan runtuhnya sistem politik parlementer karena partai-partai politik makin terpolarisasi dalam pembagian Jawa-luar Jawa, dan birokrasi yang kurang efektif.

⁷⁶ Ada pernyataan Soekarno yang terkenal dalam bersikap kepada Amerika dan Inggris, yaitu "Amerika kita setrika, Inggris kita linggis". Pernyataan ini seperti menanamkan rasa tidak suka dalam jiwa bangsa Indonesia kepada kelompok imperialis yang diwakili Amerika dan Inggris. Hal ini tentu saja menguntungkan negara-negara yang tergabung dalam Blok Timur. Lihat John Hughes, *The End of Sukarno* (Singapura: Archipelago Press, 2002), hal. 103—104.,

⁷⁷ R.E. Elson, *Op.Cit.*, hal. 176.

⁷⁸ M.C. Ricklefs, *Op.Cit.*, hal. 485.

⁷⁹ *Ibid.*, hal. 488.

⁸⁰ Alfian, dkk., *Op.Cit.*, hal. 94.

Pihak militer yang seharusnya menjaga kesatuan pemerintahan nasional terpecah-pecah, sehingga negara terpecah juga.

Pada tahun 1957, Soekarno mengusulkan "Demokrasi Terpimpin" sebagai bentuk pemerintahan yang menurutnya lebih cocok dengan kepribadian nasional⁸¹. Pemerintahan itu didasarkan pada "Kabinet Gotong-Royong" yang terdiri dari partai-partai besar, termasuk PKI. Yang menjadi penasihat adalah sebuah Dewan Nasional yang terdiri dari golongan-golongan fungsional (pemuda, kaum buruh, petani, kelompok agama, kelompok daerah, dan lain-lain) dan bukan partai-partai politik. Namun, Soekarno tidak mengusulkan penghapusan parlemen, yang menurut Hatta merupakan satu-satunya langkah yang mungkin dan akan meredakan gerakan protes di daerah. Namun, ternyata gagasan tersebut tidak terpikirkan oleh Soekarno.⁸²

Dalam menyusun kabinet, Sukarno berusaha mencari bentuk yang paling sesuai untuk mempersatukan bangsa Indonesia yang hampir mengalami disintegrasi sejak Belanda menyerah kepada Jepang. Sejak Juli 1959 sampai Maret 1963, Soekarno merombak kabinetnya tiga kali. Sesuai dengan Demokrasi Terpimpin yang diprakarsai oleh Soekarno, susunan kabinet itu makin lama makin terpusat pada Sukarno sebagai pimpinan negara.⁸³

Soekarno berhasil menciptakan birokrasi yang mampu menguasai seluruh wilayah Indonesia yang meliputi bekas wilayah Hindia Belanda, termasuk Irian Barat. Dalam membangun kekuasaannya, Soekarno bertumpu pada partai politik dan militer. Dia berusaha menyederhanakan partai politik yang berjumlah banyak ke dalam kelompok nasionalisme, agama, dan komunisme, yang dikenal dengan istilah Nasakom. Soekarno sangat mengagumi sistem satupartai yang diterapkan Uni Soviet dan menyatakan bahwa dia lebih menyukai struktur seperti itu.⁸⁴

Sejak tahun 1959 hingga 1965, Soekarno berkuasa sebagai presiden yang otoriter di bawah label "Demokrasi Terpimpin". Dia juga menggeser kebijakan

⁸¹ M.C. Ricklefs, *Op.Cit.*, hal. 510.

⁸² *Ibid.*, hal. 486.

⁸³ *Ibid.*, hal. 489.

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 512.

luar negeri Indonesia yang semula *non-blok*⁸⁵ menjadi lebih condong ke Blok Timur di bawah pimpinan Uni Soviet. Pada akhir tahun 1950-an dan awal 1960-an, Soekarno bergerak lebih dekat kepada negara-negara komunis Asia, dan Partai Komunis Indonesia (PKI) di dalam negeri. Meskipun PKI merupakan partai komunis terbesar di dunia di luar Uni Soviet dan China, dukungan massanya tidak pernah menunjukkan kecenderungan berideologi kepada partai komunis seperti di negara-negara lainnya.⁸⁶

Pada tanggal 5 Juli 1959 Parlemen dibubarkan, dan Presiden Sukarno menetapkan konstitusi di bawah Dekrit Presiden. Soekarno juga membubarkan Dewan Konstituante yang ditugaskan untuk menyusun Undang-Undang Dasar yang baru, dan sebaliknya menyatakan dibrlakukannya kembali Undang-Undang Dasar 1945, dengan semboyan "Kembali ke UUD' 45 dan Demokrasi Terpimpin". Soekarno memperkuat peran angkatan bersenjata dengan mengangkat para jenderal militer ke posisi-posisi penting.⁸⁷

Di bawah sistem Demokrasi Terpimpin, PKI menyambut Sukarno dengan hangat karena pada masa itu PKI mempunyai mandat untuk persekutuan konsepsi, yaitu antara nasionalisme, agama (Islam) dan komunisme (Nasakom). Konsep Nasakom ini menjadi salah satu penyebab kedekatan Soekarno dengan PKI. Kedekatan Soekarno dengan PKI tidak disukai oleh kalangan militer. Apalagi ketika Soekarno menyetujui usulan PKI untuk membentuk Angkatan Kelima dalam rangka Dwikora yang terdiri dari petani dan buruh, tindakan Soekarno ditentang keras pihak militer, khususnya Angkatan Darat.⁸⁸

Bagi militer, khususnya Angkatan Darat, PKI merupakan satu-satunya partai terkuat yang mengancam kepentingan politik Angkatan Darat. Di lain pihak, bagi PKI, Angkatan Darat merupakan penghambat utama ke arah cita-cita PKI

⁸⁵ Gagasan *non-blok* ini dikemukakan Soekarno dan didukung para pemimpin penting negara-negara bekas jajahan yang menolak aliansi resmi dengan blok Barat maupun blok Timur. Para pemimpin tersebut berkumpul di Bandung, Jawa Barat, pada tahun 1955 dalam KTT Asia-Afrika untuk mendirikan fondasi yang kelak menjadi Gerakan Non-Blok. Lihat John Hughes, *Op.Cit.*, hal 103—104.

⁸⁶ M.C. Ricklefs, *Op.Cit.*, hal. 511—512.

⁸⁷ *Ibid.*, hal. 514.

⁸⁸ Alfian, dkk., *Op.Cit.*, hal. 18.

menguasai Soekarno sebagai jalan untuk menguasai Indonesia.⁸⁹ Keadaan ini memuncak pada peristiwa Gerakan 30 September. Setelah peristiwa tersebut, pihak militer, khususnya Angkatan Darat, makin mengukuhkan keberadaannya dalam panggung politik Indonesia dengan munculnya Soeharto sebagai tokoh politik yang patut diperhitungkan.⁹⁰

Kedekatan Soekarno dengan PKI juga tidak disukai dan tentu saja mencemaskan Amerika Serikat yang sedang berseteru dengan Uni Soviet dalam Perang Dingin. Untuk mengimbangi kekuatan Soekarno, antara tahun 1959 dan 1965, Amerika Serikat memberikan bantuan militer kepada para jenderal Indonesia⁹¹. Namun, upaya untuk mengimbangi kekuatan Soekarno dan PKI pada waktu itu berujung pada terjadinya Gerakan 30 September 1965. Panglima Komando Strategi Angkatan Darat saat itu, Mayjend Soeharto, menumpas Gerakan tersebut serta PKI. Soeharto lalu menggunakan situasi ini untuk mengambil alih kekuasaan kepemimpinan dari tangan Soekarno.⁹²

2.3 Kepemimpinan Baru

Setelah peristiwa G30S/PKI, kekuasaan Soekarno semakin lemah. Tidak lama kemudian Soekarno terpaksa menandatangani persetujuan bahwa kepemimpinan politiknya di pemerintahan secara resmi dialihkan kepada Soeharto. Pada bulan Maret 1968, Soeharto ditugaskan sebagai Presiden Indonesia. Soeharto mengumumkan sistem Demokrasi Pancasila. Beliau menganggap sistem demokrasi yang berlaku pada masa Soekarno, mempunyai berbagai kekurangan.⁹³ Soeharto berpendapat bahwa sumber/akar kekurangan tersebut disebabkan sistem demokrasi era Soekarno menyimpang dari prinsip Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itu, Soeharto sebagai presiden mengintegrasikan demokrasi dan Pancasila supaya ketika demokrasi diwujudkan, tanggung jawab kepada Tuhan harus tetap diingat.⁹⁴

⁸⁹ *Ibid.*, hal. 17.

⁹⁰ R.E. Elson, *Op.Cit.*, hal. 220.

⁹¹ *Ibid.*, hal. 243—144.

⁹² *Ibid.*, hal. 229.

⁹³ M.C. Ricklefs, *Op.Cit.*, hal. 560.

⁹⁴ Lihat Pidato Kenegaraan, 16 Agustus 1967, *Loc.Cit.*

Pada masa Soekarno, keadaan Indonesia jauh dari stabil. Di satu pihak, demi kemerdekaan tuntas, Soekarno berjuang terhadap sisa kekuasaan kaum kolonial. Di lain pihak, keadaan politik dalam negeri juga kacau-balau. Para politisi dari setiap partai melakukan apapun, untuk mencapai kekuasaan. Situasi tersebut diakibatkan oleh sistem Demokrasi Terpimpin pula. Oleh karena itu, saat Soeharto menjadi presiden, situasi yang dihadapinya sangat parah. Jumlah penduduk terus bertambah. Pada tahun 1930 bangsa Indonesia masih berpenduduk 60,7 juta, namun menurut sensus tahun 1971 jumlah penduduk telah mencapai 119,2 juta, dan 147,3 juta pada tahun 1980.⁹⁵ Tidak mengejutkan jika pemerintah Soeharto pada awalnya tidak mampu memberi banyak kontribusi untuk memenuhi kesejahteraan penduduk.

Pembangunan pada awal masa Orde Baru difokuskan Soeharto pada bidang ekonomi yang ditunjang oleh melonjaknya harga minyak pada tahun 1970-an. Bukan hanya kelas menengah di kota Jakarta yang menganggap Orde Baru mendatangkan keuntungan besar kepada mereka, tetapi kaum miskin juga merasakan keberhasilan pembangunan ekonomi.⁹⁶

Yang menjadi fokus Soeharto pada masa awal pemerintahannya adalah bantuan keuangan yang rata-rata diperlukan sebesar 20% dari total pendapatan negara per tahun dan dana yang disediakan Bank Dunia.⁹⁷ Seperti yang dikatakan Soeharto dalam pidatonya di depan Sidang DPR GR pada 16 Agustus 1966, tujuan pembentukan Kabinet Ampera adalah menciptakan stabilitas politik ekonomi Indonesia. Oleh karena itu, politik luar negeri Indonesia pun diarahkan Soeharto lebih condong ke Blok Barat guna mendapatkan bantuan ekonomi demi pemulihan ekonomi Indonesia. Melihat keinginan Indonesia untuk bersahabat, negara-negara Barat menyambut baik politik luar negeri Indonesia yang anti-komunis.⁹⁸ Pada akhirnya, dalam konteks internasional, Indonesia mendapatkan

⁹⁵ M.C. Ricklefs, *Op.Cit.*, hal. 568.

⁹⁶ Berdasarkan pidato pertanggungjawaban Soeharto selaku Presiden RI /Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia di depan Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia pada 12 maret 1973, diketahui bahwa masa awal pemerintahan Soeharto difokuskan pada usaha-usaha untuk menciptakan landasan ekonomi yang memadai, yaitu keadaan ekonomi yang stabil, merupakan syarat yang penting bagi berhasilnya pelaksanaan Rencana Pembangunan Lima Tahun.

⁹⁷ Zainuddin Djafar, 2008, *Loc.Cit.*

⁹⁸ *Ibid.*

dukungan dari negara donor dan mitra dagang yang berorientasi Barat. Birokrasi dan militer bekerja secara produktif dengan presiden demi memajukan kesejahteraan umum sekaligus memajukan kepentingan mereka sendiri.

Soeharto menilai bahwa terdapat hubungan antara pembangunan ekonomi Indonesia dan bantuan keuangan serta kerja sama dengan Barat. Hubungan ini dinilai Soeharto sangat penting dan saling melengkapi satu sama lain.⁹⁹ Oleh karena itu, kebijakan luar negeri yang dibuat pada masa awal pemerintahan Soeharto dalam tahun 1967 lebih berorientasi ke Barat dan kerja sama dengan Barat merupakan suatu keharusan demi perbaikan ekonomi negara.

Jika Sukarno pada masa pemerintahannya lebih terfokus pada pengobaran semangat revolusi, Soeharto lebih menekankan perbaikan ekonomi bangsa dan negara. Oleh karena itu, Soeharto juga berusaha membangun kerja sama dalam bidang ekonomi dengan negara-negara tetangga. Untuk itu, langkah awal kebijakan luar negeri Soeharto adalah menghentikan berbagai konfrontasi dengan negara tetangga, seperti Malaysia dan Singapura.¹⁰⁰ Dalam usaha mewujudkan keinginan ini, para diplomat dan menteri luar negeri pada waktu itu berusaha memainkan peranannya dengan baik. Hasilnya, mereka dapat duduk bersama dengan para diplomat dan menteri luar negeri negara tetangga.

Terdapat perbedaan dalam gaya pemerintahan demi mencapai kepentingan nasional, antara Soekarno dan Soeharto. Dalam menjalankan pemerintahan, Soekarno lebih terfokus pada pengobaran semangat revolusi sehingga pada masa pemerintahannya Soekarno tampil agresif dan cenderung memilih berkonfrontasi dengan negara tetangga dalam pelaksanaan kebijakan luar negerinya. Hal itu berbeda dengan yang dilakukan Soeharto. Seperti yang dikemukakan Lau Teik

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Kebijakan luar negeri RI pada masa awal pemerintahan Orde Baru dilandaskan atas Ketetapan MPRS No. XII/MPRS/1966 tentang penegasan kembali landasan kebijaksanaan Pancasila sebagai dasar ideal dan UUD 1945 sebagai dasar konstitusional-struktural dan bersifat bebas dan aktif, yang bertujuan di antaranya membentuk persahabatan dengan sesama negara di dunia dan terutama dengan negara-negara Asia dengan pedoman perjuangan politik luar negeri yang didasarkan atas prinsip bahwa masalah Asia hendaknya dipecahkan oleh bangsa Asia sendiri secara Asia dan kerjasama regional (Lihat Alfian, dkk., *Op.Cit.*, hal. 58).

Soon,¹⁰¹ “*President Soekarno employed agresive means, while Soeharto resort to peaceful and diplomatic means*”.

Pada masa awal pemerintahan Soeharto, Indonesia memiliki persamaan di antara negara-negara bekas jajahan (Malaysia, Filipina, Singapura), dan Thailand di kawasan Asia Tenggara. Demi kepentingan ekonomi, masing-masing negara memiliki perasaan sentimen terhadap paham komunis. Seperti yang dikemukakan Russel H. Fifield bahwa “*All the five were strongly anti-communist, ... but the defferences among the particularly emerged when China and Vietnam were the communist powers in question, and when short-term and long-term considerations were raised*”.¹⁰² Sentimen ini muncul berdasarkan pengalaman sejarah negara-negara tersebut. Dapat dikatakan bahwa Indonesia, Thailand, Filipina, Malaysia, dan Singapura memiliki sentimen anti-komunis yang tinggi. Apalagi dalam menjaga kepentingan di Selat Malaka, negara-negara tersebut berusaha secara bersama-sama untuk menjaga stabilitas kawasan Selat Malaka demi stabilitas internal masing-masing.

Permasalahan stabilitas kawasan Selat Malaka dan Asia Tenggara sangat diperhatikan para pemimpin negara-negara di kawasan itu. Mereka sadar betul akan pentingnya kawasan tersebut demi terciptanya keseimbangan kekuatan dunia dan demi stabilitas politik-ekonomi-keamanan negara-negara di kawasan Asia Tenggara.¹⁰³

Dengan diprakarsai oleh Adam Malik, diadakan pertemuan penting di Bangkok yang dihadiri oleh para pemimpin negara-negara di Asia Tenggara beserta para menteri luar negeri. Pertemuan tersebut diadakan dengan tujuan dasar untuk menyatukan konsep membangun stabilitas regional kawasan Asia Tenggara dengan menjalin hubungan yang mesra demi pembangunan ekonomi masing-masing negara. Sebagaimana tercantum dalam Deklarasi ASEAN (urutan pertama),¹⁰⁴ kerja sama regional dibentuk untuk mempercepat pertumbuhan

¹⁰¹ Lau Teik Soon. “ASEAN Diplomacy: National Interest and Regional Interest” dalam *Journal of Asia and Afrika Studies*, Vol.XXV, 1-2, 1990, hal 17.

¹⁰² Russel H. Fifield, “ASEAN: The Perrils of Viability” dalam *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 2, Number 3, 1980, hal. 203.

¹⁰³ M.C. Ricklfs, *Op.Cit.*, hal. 435.

¹⁰⁴ M. Sabir, *Op.Cit.*, hal. 44.

ekonomi, kemajuan sosial, dan perkembangan kebudayaan di kawasan melalui usaha bersama.

Konsep membangun stabilitas regional dalam bentuk kerja sama di kawasan Asia Tenggara merupakan keinginan pemerintah Indonesia seperti yang disampaikan Soeharto di depan Sidang DPR GR pada tanggal 16 Agustus 1966. Usulan konsep ini telah dikemukakan dan disampaikan Adam Malik beserta stafnya kepada perwakilan negara di Asia Tenggara. Konsep membentuk suatu organisasi regional di kawasan Asia Tenggara ini sangat realistis dan pragmatis dengan berdasarkan pada tiga prinsip sebagai berikut.¹⁰⁵

1. Kerja sama regional harus bersifat non-militer.
2. Kerja sama regional tidak ditujukan terhadap siapa pun.
3. Kerja sama regional harus bersifat murni dalam arti tanpa adanya sponsor dari pihak luar.

Di depan Sidang DPR GR pada 16 Agustus 1967, Soeharto menyampaikan rencana Kabinet Ampera mengenai pandangan politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif, bersifat *non-blok*, dan berdasarkan Pancasila, dengan meninggalkan strategi politik luar negeri yang konfrontatif pada masa Orde Lama serta memulai strategi politik luar negeri yang akomodatif pada masa Orde Baru.

2.4 Kebijakan Luar Negeri Indonesia Era Soeharto

Dalam Pembukaan UUD 1945 paragraf ke-4 dinyatakan bahwa “pemerintah/negara berkewajiban melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Seperti yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, tersirat bahwa Indonesia menentukan arah kebijakan luar negerinya, untuk melaksanakan politik luar negeri yang bebas dan aktif.

¹⁰⁵ *Ibid.*, hal. 40.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja,¹⁰⁶ politik luar negeri pada hakikatnya merupakan alat suatu negara untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Sementara kebijakan luar negeri merupakan suatu aspek cita-cita suatu bangsa dan oleh karenanya politik luar negeri merupakan aspek pula dari strategi nasional dan harus sesuai dengan tujuan nasional.

Pada masa awal pemerintahan Orde Baru, dilaksanakan perbaikan dan perkembangan ekonomi sebagai tujuan utama dengan menempuh kebijakan melalui struktur administrasi yang didominasi militer, namun dengan nasehat dari para ahli ekonomi lulusan pendidikan Barat.¹⁰⁷ Selama masa pemerintahannya, kebijakan-kebijakan Soeharto dengan mengeksploitasi sumber daya alam secara besar-besaran yang selanjutnya menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang besar, namun tidak merata di Indonesia.¹⁰⁸

Salah satu tindakan awal yang dilakukan Soeharto setelah memegang kekuasaan di Indonesia adalah mendaftarkan Indonesia kembali menjadi anggota PBB. Pada tanggal 19 September 1966, Indonesia mengumumkan bahwa negara itu "bermaksud untuk melanjutkan kerjasama dengan PBB dan melanjutkan partisipasinya dalam kegiatan-kegiatan PBB", serta menjadi anggota PBB kembali pada tanggal 28 September 1966, tepat 16 tahun setelah Indonesia diterima untuk pertama kalinya.¹⁰⁹

Selain itu, karena konflik domestik, keinginan Indonesia untuk meneruskan perang dengan Malaysia menjadi berkurang dan peperangan pun mereda. Pada tanggal 28 Mei 1966, dalam suatu konferensi di Bangkok, Kerajaan Malaysia dan Pemerintah Indonesia mengumumkan penyelesaian konflik. Kekerasan berakhir dalam bulan Juni, dan perjanjian perdamaian ditandatangani pada tanggal 11 Agustus yang diresmikan dua hari kemudian.¹¹⁰

¹⁰⁶ M. Kusumaatmadja, *Op.Cit.*, hal. 152.

¹⁰⁷ Para ahli ekonomi didikan Barat dari Amerika Serikat ini dikenal dengan istilah Mafia Berkeley. Lihat http://id.wikipedia.org/wiki/Mafia_Berkeley, "Mafia Berkeley" yang diakses pada 27 Oktober 2007.

¹⁰⁸ M.C. Ricklefs, *Op.Cit.*, hal. 566.

¹⁰⁹ Team Dokumentasi Presiden RI, *Jejak Langkah Pak Harto, 1 Oktober 1965—27 Maret 1968* (Jakarta: Citra Kharisma Bunda, 2003), hal. 114.

¹¹⁰ Alfian, dkk., *Op.Cit.*, hal. 101.

Upaya penyelesaian konflik antara Indonesia dan Malaysia ini juga pernah dilakukan pada masa Soekarno. Upaya ini dilakukan secara rahasia oleh orang-orang dari Angkatan Darat, di bawah perintah Ahmad Yani dan Mayjen. Soeharto yang secara diam-diam melakukan kontak dengan pihak Malaysia yang juga ingin menghentikan konfrontasi.¹¹¹ Soekarno sendiri tetap menunjukkan sikap politik yang agresif dengan strategi politik luar negeri yang konfrontatif. Sementara pada masa Soeharto, pendekatan dilakukan dengan cara damai karena Soeharto lebih melakukan strategi politik luar negerinya yang akomodatif. Pemerintahan Soeharto melalui Adam Malik dan staf Departemen Luar Negeri serta para diplomat melakukan usaha-usaha diplomasi yang damai dengan bersikap *low profile*. Sikap ini penting ditunjukkan, karena menurut pihak-pihak di pemerintahan Soeharto, mereka ingin menciptakan citra baru Indonesia melalui *good neighbours policy*. Berkat kesadaran dan pendekatan yang dilakukan pihak Indonesia secara damai dan sabar, akhirnya konfrontasi antara Indonesia-Malaysia dapat diakhiri.

Penyelesaian konflik antara Indonesia dan Malaysia membawa dampak positif bagi kedua negara tersebut. Sesuai dengan kebijakan luar negeri yang bebas dan aktif, Indonesia secara proaktif berusaha menjalin hubungan yang dekat dan harmonis dengan negara jiran tersebut dan negara tetangga lainnya. Keadaan ini diyakini oleh Soeharto sebagai Ketua Presidium Kabinet Ampera akan membantu Indonesia dalam membentuk keamanan nasional dan regional dari ancaman komunis demi tercapainya stabilitas nasional dan regional Asia Tenggara sehingga pembangunan ekonomi dapat segera dilaksanakan.¹¹²

Kondisi di Indonesia pada saat itu menunjukkan bukti bahwa kepentingan suatu negara dapat menyebabkan perubahan politik luar negerinya. Seperti yang dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja,¹¹³ negara-negara yang struktur politik ekonominya bersifat komunistis biasanya akan bersahabat pula dengan negara-negara komunis lainnya, sedangkan negara-negara yang berstruktur politik ekonomi terbuka lebih condong menerima bantuan ekonomi dari negara-negara

¹¹¹ *Ibid.*, hal. 97—98.

¹¹² R.E. Elson, *Op.Cit.*, hal. 266.

¹¹³ M. Kusumaatmadja, *Op.Cit.*, hal. 14—16.

Barat. Dengan demikian, keadaan dalam negeri Indonesia dapat menjadi cermin dan penentu politik luar negeri Indonesia. Segala tindakan yang dijalankan oleh penguasa negara Indonesia memengaruhi, bahkan menentukan semua sikap pemerintahan Indonesia pada waktu itu terhadap negara tetangga dan negara sahabat lainnya.¹¹⁴

Pemerintahan Orde Baru berusaha mendapatkan kembali kepercayaan yang telah luntur dan kredibilitas yang hancur akibat konfrontasi dengan Malaysia sebagai langkah awal, selain pertimbangan keamanan.¹¹⁵ Dampak negatif yang paling signifikan dari politik konfrontasi ini adalah keadaan ekonomi yang hancur. Oleh karena pembangunan ekonomi memerlukan dana yang banyak, Soeharto yakin bahwa Indonesia perlu mendapatkan kepercayaan kembali, terutama dari Barat yang selama ini telah bermusuhan dengan Indonesia guna memperoleh bantuan dana pembangunan. Seperti yang dikemukakan Zainuddin Djafar,¹¹⁶ dalam upaya memainkan perannya untuk mendapatkan kredibilitas, Soeharto tampak berusaha menjual “ancaman komunis” kepada dunia Barat atas nama kepentingan nasional Indonesia.

Citra yang ingin dibangun adalah Indonesia yang bersahabat dan cinta damai di mata negara-negara lain dengan menjalin hubungan yang positif, seperti membentuk integrasi regional di kawasan Asia Tenggara. Ajakan Pemerintah Indonesia ini disambut hangat oleh negara-negara tetangga. Akhirnya, pada tahun 1967, terbentuklah ASEAN sebagai bentuk integrasi regional kawasan Asia Tenggara.¹¹⁷

Kepentingan strategis pertahanan Indonesia demi stabilitas keamanan pada dasarnya merupakan perwujudan penyelenggaraan pertahanan yang mampu menjamin pemenuhan kepentingan nasional. Oleh karena itu, pertahanan negara memiliki peran dan fungsi untuk mempertahankan eksistensi bangsa Indonesia

¹¹⁴ Lihat kembali pemikiran J.P Lovell (1970) dan J.N. Roscnau (1981) pada bagian Kerangka Pemikiran dalam penelitian ini.

¹¹⁵ Berdasarkan ungkapan Aboe Bakar Loebis, salah satu anggota Kabinet Adam Malik, yang dikutip dari M. Sabir, *Op.Cit.*, hal. 32.

¹¹⁶ Zainuddin Djafar, 2008. *Loc.Cit.*

¹¹⁷ Alfian, dkk., *Op.Cit.*, hal 103.

dari setiap ancaman dan gangguan, baik dari luar negeri maupun di dalam negeri, terutama dari ancaman komunis pada masa Perang Dingin.

Berdasarkan penjelasan di atas, tahun 1965 merupakan tahun bersejarah dan penting bagi bangsa Indonesia karena tahun itu merupakan awal terjadinya perubahan kepemimpinan di Indonesia yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia. Diawali dengan peristiwa G30S PKI pada tahun 1965, pergantian pemimpin negara berarti pergantian politik luar negeri Indonesia. Sebelum peristiwa itu terjadi, gaya berpolitik luar negeri Indonesia bersifat agresif dan konfrontatif, mengatasnamakan revolusi, dan mengutamakan kerja sama dengan negara-negara sosialis/komunis. Setelah peristiwa itu terjadi, dengan isu bahayanya ancaman komunis bagi bangsa Indonesia dan pentingnya membangun perekonomian bangsa, Soeharto memainkan perannya sebagai aktor politik Indonesia yang patut diperhitungkan. Soeharto telah membawa gaya politik luar negeri Indonesia menjadi lebih akomodatif, bersifat damai, *low profile*, mengutamakan diplomasi, dan menjalin kerjasama dengan berbagai negara, khususnya dengan negara-negara sekawasan dan negara-negara Barat. Selanjutnya, perubahan demi perubahan di dalam negeri telah terjadi yang tidak lepas dari peran Soeharto sebagai pemimpin negara Indonesia.