

BAB III

FAKTOR EKSTERNAL INDONESIA YANG MEMENGARUHI PEMBENTUKAN ASEAN

3.1 Dampak Perang Dingin terhadap Negara-negara di Kawasan Asia Tenggara

Setelah Perang Dunia II berakhir, terjadi perang ideologi yang juga mengakibatkan terjadinya perebutan kekuasaan di dunia internasional. Yang terlibat dalam perebutan kekuasaan ini adalah Amerika Serikat dan sekutunya yang tergabung dalam Blok Barat, dengan Uni Soviet dan sekutunya yang tergabung dalam Blok Timur. Perang ideologi ini dikenal dengan sebutan Perang Dingin.

Dalam memperluas paham ideologinya, baik Amerika Serikat maupun Uni Soviet, melakukan pendekatan terhadap banyak negara di berbagai kawasan di dunia. Sebagai contoh, di kawasan Asia Tenggara, pernah terbentuk organisasi yang diprakarsai oleh Amerika Serikat untuk membendung pengaruh komunis. Organisasi itu adalah *Southeast Asian Treaty Organization (SEATO)* yang berdiri pada tahun 1954, dan merupakan organisasi regional pertama di Asia Tenggara dengan beranggotakan hanya Filipina dan Thailand. Indonesia sendiri tidak menjadi anggota karena pada waktu itu Soekarno menerapkan prinsip Nasakomnya.

Selain itu, Amerika Serikat dan Uni Soviet terlibat dalam Perang Vietnam. Perang Vietnam, bagi para analis Barat, merupakan perang proksi¹¹⁸ antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Perang ini merupakan salah satu dari beberapa konflik semasa Perang Dingin di antara Amerika Serikat dan sekutunya menentang Uni Soviet dan sekutunya.

Perang Vietnam merupakan peperangan yang melibatkan Republik Demokratik Vietnam (Vietnam Utara) dan sekutunya dalam menentang Republik

¹¹⁸ Disebut perang proksi karena Amerika Serikat dan Uni Soviet sendiri tidak pernah secara terang-terangan bertempur di medan pertempuran. Keduanya mengkhawatirkan akan meletusnya peperangan nuklir yang amat membinasakan.

Vietnam (Vietnam Selatan) dan sekutunya, khususnya Amerika Serikat. Yang termasuk dalam sekutu Vietnam Utara adalah Barisan Pembebasan Vietnam Selatan (Vietcong), Uni Soviet dan China. Sementara Vietnam Selatan didukung Amerika Serikat, Australia, New Zealand, dan Korea Selatan. Sekutu Vietnam Selatan mengirim bantuan tentara untuk berjuang di negara tersebut. Keterlibatan tentara Amerika Serikat sebenarnya bermula sejak tahun 1959, tetapi masih dalam jumlah kecil. Jumlah tentara Amerika Serikat yang besar ke Vietnam Selatan dimulai pada tahun 1965 dan bertahan sepenuhnya dalam tahun 1973.¹¹⁹

Perang Vietnam yang masih dalam kawasan Asia Tenggara ini membuat Indonesia di bawah pimpinan Soeharto merasa terancam, karena perang tersebut dapat saja menstimulasi kembali gerakan komunis di Indonesia dan Asia Tenggara yang saat itu sedang pro-Barat. Sebagaimana dikemukakan Russel H. Fifield,¹²⁰ seperti halnya Malaysia, Filipina, Thailand dan Singapura, Indonesia pada masa pemerintahan Soeharto merupakan negara yang anti-komunis. Adanya ancaman pengaruh paham komunis ini merupakan salah satu faktor pendorong negara-negara tersebut untuk bekerja sama dalam menjaga stabilitas regional demi pembangunan ekonomi yang menjadi kepentingan nasional masing-masing. Kecemasan akan ancaman komunis ini cukup beralasan mengingat kenyataan bahwa di dalam negeri negara-negara tersebut pernah terjadi pemberontakan yang dilakukan oleh partai komunis lokal dengan dukungan RRC. Seperti yang dikemukakan RG Boyd, "... the Chinese also had in mind perception of South East Asia as an area of former Chinese sovereignty is not clear, but it did become strong influence in this region by encouragement on support of the local communist movement."¹²¹ Kecemasan negara-negara Asia Tenggara akan pengaruh komunis di kawasan tersebut dilandasi pemikiran yang dikenal dengan Teori Domino, yaitu "jika satu negara jatuh ke tangan komunis, satu demi satu dan secara bertahap negara-negara tetangganya akan berjatuh pula."¹²²

¹¹⁹ L.M. Stern, *Renovating the Vietnamese Communist Party: Nguyen van Linh and the Programmes for Organizational Reform 1987--1991* (Singapura: ISEAS, 1993).

¹²⁰ Russel H. Fifield (1980), *Op.Cit.*, hal. 119.

¹²¹ RG Boyd, *Communist China's Foreign Policy*. (New York: Frederick a Praeger, 1962), hal. 20.

¹²² B.N. Marbun, *Op.Cit.*, hal 142.

Pemikiran ini pernah diungkapkan Menteri Luar Negeri Thailand, Thanat Khoman, dalam suatu pertemuan Bangkok Rotary setelah kembali dari kunjungannya ke Amerika Serikat. Menurut Khoman, "Jika Vietnam jatuh ke tangan komunis, Kamboja mungkin berikutnya, dan Laos mungkin juga akan mengikutinya, kemudian Thailand, Burma, serta mungkin Malaysia, bahkan Indonesia."¹²³ Demikianlah, Perang Vietnam membuat negara-negara di kawasan Asia Tenggara ini (khususnya Thailand, Indonesia, Malaysia, Singapura, dan Filipina) merasa terancam karena perang Vietnam dapat saja menstimulasi kembali gerakan komunis di dalam negeri negara-negara tersebut.

3.2 Penyelesaian Konfrontasi Indonesia-Malaysia

Dalam sejarah, diketahui bahwa telah terjadi konfrontasi antara Indonesia pada masa pemerintahan Soekarno dengan Malaysia. Konfrontasi ini berawal dari keinginan Malaysia untuk menggabungkan Brunei, Sabah, dan Sarawak dalam Persekutuan Tanah Melayu pada tahun 1961. Keinginan itu ditentang Soekarno yang menganggap Malaysia sebagai "boneka" Inggris. Soekarno bahkan menyebut bahwa hal tersebut merupakan sebuah "rencana neo-kolonial" untuk mempermudah rencana komersial Inggris di wilayah tersebut. Soekarno menganggap bahwa pembentukan Federasi Malaysia akan memperluas pengaruh imperialisme negara-negara Barat di kawasan Asia dan memberikan celah kepada Inggris dan Australia untuk mempengaruhi politik regional Asia. Menanggapi keputusan Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk mengakui kedaulatan Malaysia dan menjadikan Malaysia anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB, Soekarno mengumumkan pengunduran diri Indonesia dari keanggotaan PBB pada tanggal 20 Januari 1965. Pada tahun itu juga konfrontasi ini kemudian mengakibatkan pertempuran antara pasukan Indonesia dan Malaysia (yang dibantu Inggris).

Konfrontasi Indonesia-Malaysia atau yang lebih dikenal sebagai konfrontasi saja dapat dirunut saat Perdana Menteri Malaya, Tunku Abdul Rachman, pada tanggal 27 Mei 1961, mengusulkan dibentuknya Federasi Malaya, Singapura, dan hak milik kolonial Inggris di Kalimantan Utara (termasuk Brunei). Sesungguhnya, konfrontasi ini merupakan perang mengenai masa depan pulau

¹²³ Alifan, dkk. *Op.Cit.*, hal. 50.

Kalimantan, pada tahun 1962—1966. Pada tahun 1961, Kalimantan dibagi menjadi empat administrasi. Kalimantan, sebagai provinsi-provinsi di Indonesia, terletak di Selatan pulau itu. Di Utara terdapat Kerajaan Brunei dan dua koloni Inggris: Sarawak serta Britania Borneo Utara yang kemudian disebutkan Sabah. Pemerintah Indonesia ketika itu menyatakan sikapnya melalui berbagai pernyataan yang dikemukakan oleh Menlu Soebandrio, yang pada dasarnya sama sekali tidak menunjukkan adanya keberatan atas rencana pembentukan federasi. Satu-satunya oposisi terbuka terhadap rencana itu datang dari Komite Sentral Partai Komunis Indonesia yang disampaikan pada bulan Desember 1962. Menurut Komite Sentral PKI ini, sebagai bagian dari penarikan diri dari Asia Tenggara, Inggris mencoba menggabungkan koloninya di Kalimantan dengan Semenanjung Malaya untuk membentuk Malaysia.¹²⁴

Selain itu, pecahnya pemberontakan di Brunei pada tanggal 8 Desember 1962 yang dilakukan oleh pendukung Partai Rakyat memperoleh simpati dari rakyat Indonesia karena dinilai sebagai gerakan *New Emerging Forces (Nefos)*. Presiden Soekarno dan Kepala Staf Angkatan Bersenjata, Jenderal Nasution, meminta kewaspadaan terhadap neokolonialisme yang mengelilingi Indonesia.¹²⁵ Komentar Perdana Menteri Malaya yang secara tidak langsung menuduh keterlibatan Indonesia dalam pemberontakan di Brunei menimbulkan kemarahan Indonesia. Terjadilah kemudian mobilisasi politik melawan Malaya karena dinilai Malaya telah menjadi antek imperialis.

Pada pertengahan Februari 1963, Presiden Soekarno menjelaskan posisinya terhadap pembentukan Federasi Malaysia. Dalam penjelasannya, Soekarno secara eksplisit menentang pembentukan federasi tersebut karena Malaysia merupakan manifestasi neokolonialisme. Soekarno menyatakan bahwa Indonesia tidak menginginkan adanya neokolonialisme di sekitar Indonesia. Soekarno menganggap Federasi Malaysia sebagai pengepungan Republik Indonesia. Malaysia merupakan produk pikiran dan usaha kolonialisme, yang akan menjamin penyediaan timah bagi imperialis, akan menjamin karet untuk imperialis, dan akan menjamin minyak untuk imperialis. Untuk alasan ini,

¹²⁴ Alfian, dkk., *Op.Cit.*, hal. 88.

¹²⁵ Michael Leifer, *Op.Cit.*

pemerintahan Soekarno dengan tekad yang bulat menentang, tanpa syarat apapun, terhadap pembentukan Federasi Malaysia.¹²⁶

Sejak demonstrasi anti-Indonesia di Kuala Lumpur, dan para demonstran menyerbu gedung KBRI, amarah Soekarno terhadap Malaysia pun meledak, dan melancarkan gerakan "Ganyang Malaysia".¹²⁷

Pada tanggal 20 Januari 1963, Menteri Luar Negeri Indonesia Soebandrio mengumumkan bahwa Indonesia mengambil sikap bermusuhan terhadap Malaysia. Pada tanggal 12 April 1963, sukarelawan Indonesia (sepertinya pasukan militer tidak resmi) mulai memasuki Sarawak dan Sabah untuk menyebarkan propaganda dan melaksanakan penyerangan serta sabotase. Pada tanggal 27 Juli 1963, Sukarno mengumumkan bahwa dia akan "mengganyang Malaysia". Selanjutnya, pada tanggal 16 Agustus 1963, pasukan dari Resimen Laskar Melayu DiRaja berhadapan dengan lima puluh gerilyawan Indonesia.¹²⁸

Sikap Soekarno terhadap pemerintahan Malaysia pada waktu itu, dengan slogannya "Ganyang Malaysia" dan "Ganyang Nekolim", mendapat dukungan penuh PKI. Yang menjadikan masalah konfrontasi ini sebagai jalan untuk mencapai tujuan politiknya, salah satu di antaranya melalui tuntutan pembentukan Angkatan Kelima. Gejala yang makin mencurigakan ini sangat disadari pihak militer. Tanpa sepengetahuan Soekarno dan pimpinan Badan Pusat Intelijen (BPI) Subandrio, Jenderal Ahmad. Yani dan Panglima Komando Strategi Angkatan Darat (Pangkostrad) Mayor Jenderal Soeharto berinisiatif untuk berdamai dengan Malaysia. Pada bulan Juni 1965, Soeharto bertindak dengan menugaskan Letnan Kolonel Ali Murtopo untuk mencari kontak damai dengan Malaysia. Di pihak Malaysia, kontak damai ini diterima Wakil Perdana Menteri Tun Abdul Razak.¹²⁹ Tindakan Soeharto ini menunjukkan bahwa Soeharto berperan sebagai salah satu aktor militer yang penting dalam mewujudkan perdamaian antara Indonesia dan Malaysia.

¹²⁶ George Modelski (ed), *The New Emerging Forces Documents on the Ideology of Indonesian Foreign Policy* (Canberra: Australian National University, 1963).

¹²⁷ John Hughes, *Op.Cit.*, hal. 23, 25, 70.

¹²⁸ R.E. Elson, *Op.Cit.*, hal. 179.

¹²⁹ Alfian, dkk. *Op.Cit.*, hal. 90.

Politik konfrontasi, selain dilakukan melalui forum internasional, juga dilakukan melalui demonstrasi militer ke daerah perbatasan di Kalimantan Utara dan penyusupan (infiltrasi) ke wilayah Malaysia. Di dalam negeri Indonesia sendiri, usaha menggalang dukungan rakyat dilakukan melalui kampanye terus-menerus dengan slogan “Ganyang Malaysia” dan “Ganyang Nekolim”, serta melakukan mobilisasi unsur-unsur “wajib militer” dari kalangan sipil yang lebih dikenal dengan sebutan “sukarelawan”. Pada tingkat pemerintahan, Komando Operasi Tertinggi (KOTI) dihapuskan dan diganti dengan Komando Ganyang Malaysia (KOGAM) dari badan yang sama. Panglima KOGAM dijabat langsung oleh Soekarno dan Wakil Panglima Besar dijabat oleh Jenderal A. Ahmad Nasution.¹³⁰

Gerakan ofensif militer ke daerah sepanjang perbatasan dilakukan oleh Angkatan Darat (AD), terutama dari Komando Strategis Angkatan Darat (KOSTRAD). Oleh karena pasukan AD lebih banyak di daerah perbatasan, di markas KOSTRAD Jakarta hanya tersisa 2-3 batalyon (1 brigade) dan 1 batalyon tank. Keadaan ini membuat keprihatinan yang mendalam di kalangan pimpinan AD pada umumnya dan pimpinan KOSTRAD pada khususnya. Bagi pihak AD, konfrontasi tidak lain merupakan permainan PKI agar lebih leluasa bergerak karena dengan demikian kekuatan lawan politik PKI yang utama menjadi terpecah. Selain berdampak langsung terhadap kesulitan ekonomi yang makin meningkat, politik konfrontasi telah menyusutkan kemampuan militer. Bahkan, dari segi kekuatan militer secara riil, militer Indonesia belum mampu untuk menerima tugas konfrontasi. Indonesia hanya memiliki pesawat tempur (khususnya pesawat pemburu jenis MIG 17 dan pesawat pembom sedang TU-16) dan bukan pesawat transpor yang bisa digunakan untuk mengangkut pasukan. Angkatan Laut Indonesia juga tidak memiliki kapal-kapal angkut pasukan. Bagi pimpinan KOSTRAD, keprihatinan ini makin mendalam karena sebagian besar kekuatannya terserap untuk konfrontasi yang belum jelas sasaran dan hasilnya.¹³¹

Ketika PBB menerima Malaysia sebagai anggota tidak tetap, Sukarno menarik keanggotaan Indonesia dari PBB pada tanggal 20 Januari 1965 dan

¹³⁰ *Ibid.*, hal. 127.

¹³¹ *Ibid.*

mencoba membentuk Konferensi atas Kekuatan Negara-negara Baru (Conference of New Emerging Forces, Conefo) sebagai tandingan. Sedangkan sebagai tandingan Olimpiade, Soekarno menyelenggarakan GANEFO (Games of the New Emerging Forces) yang diselenggarakan di Senayan, Jakarta pada tanggal 10-22 November 1963. Pesta olahraga ini diikuti oleh 2.250 atlet dari 48 negara di Asia, Afrika, Eropa, dan Amerika Selatan, serta diliput sekitar 500 wartawan asing.¹³²

Setelah kekuasaan pemerintahan Indonesia dipimpin oleh Soeharto, secara tegas kebijakan luar negeri Indonesia dinyatakannya untuk duduk bersama secara damai dengan pemerintahan Malaysia. Langkah-langkah menuju perbaikan hubungan baik dengan Malaysia lebih gencar lagi dilakukan. Hal itu dinyatakan secara resmi oleh Adam Malik, selaku Wakil Perdana Menteri Urusan Sosial Politik/Menteri Luar Negeri RI, dalam Keterangan Pemerintah di hadapan Sidang DPRGR pada tanggal 5 Mei 1966. Dalam Keterangan Pemerintah tersebut, Adam Malik menegaskan politik luar negeri yang akan dijalankan Pemerintahan Soeharto. Pada intinya, melalui jalan damai atas dasar *Manila Agreement*, Indonesia sama sekali tidak mempunyai ambisi teritorial terhadap wilayah Federasi Malaysia. Indonesia ingin menyelesaikan persoalan "Malaysia" secara damai agar tercipta suasana baru di Asia Tenggara yang memungkinkan terciptanya perdamaian, stabilitas, dan keamanan dengan bekerja sama demi kemajuan dan kemakmuran bersama dan masing-masing negara.¹³³

3.3 Perubahan Sikap Politik Luar Negeri Indonesia Pasca-Peristiwa G30S terhadap Negara-negara di Kawasan Asia Tenggara

Selain menegaskan sikap Indonesia terhadap masalah konfrontasi dengan Malaysia, dalam Keterangan Pemerintah di hadapan Sidang DPRGR pada tanggal 5 Mei 1966 yang disampaikan Adam Malik juga ditegaskan sikap Indonesia terhadap negara-negara tetangga lainnya. Adam Malik secara tegas menyatakan bahwa pemerintahan Soeharto akan mengarahkan politik luar negeri Indonesia dengan mempererat hubungan baik yang telah ada dengan negara-negara

¹³² M.C. Ricklefs, *Op.Cit.*, hal. 543.

¹³³ Keterangan Pemerintah di hadapan Sidang DPRGR pada tanggal 5 Mei 1966, yang diumumkan oleh Adam Malik, selaku Wakil Perdana Menteri Urusan Sosial Politik/Menteri Luar Negeri RI.

tetangganya, seperti Thailand, Filipina, Kamboja, Laos, Vietnam, Jepang, Birma, Ceylon, Australia, New Zealand, dan lain-lain.

Dalam keterangannya di depan Sidang DPR-GR pada tanggal 16 Agustus 1966 di Jakarta sebagai Ketua Presidium Kabinet Ampera, Soeharto menyampaikan bahwa politik luar negeri RI tetap seperti yang telah ditetapkan, yaitu bebas dan aktif, anti-imperialisme dan anti-kolonialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya. Oleh karena itu, dalam menyikapi masalah konfrontasi dengan Malaysia, Soeharto menegaskan bahwa sebagai suatu bangsa yang cinta damai, Pemerintah Republik Indonesia tetap membuka kesempatan untuk menyelesaikan masalah ini secara damai. Menurut Soeharto,¹³⁴ setelah perundingan damai di Tokyo gagal menyelesaikan masalah secara damai, perundingan di Bangkok antara Waperdam Sospol/Menlu Adam Malik dan Wapendam Malaysia Tun Abdul Razak yang dilakukan sejak 29 Mei sampai dengan 1 Juni 1966 mencapai persetujuan yang dikenal dengan nama Persetujuan Bangkok. Dalam persetujuan itu tertuang suatu pernyataan bahwa Indonesia dan Malaysia segera menghentikan tindakan bermusuhan dan menjalin kerja sama sebagai negara bersahabat dengan saling mengirimkan perwakilan diplomatik secepat mungkin.

Pemerintahan Soeharto juga berusaha untuk membicarakan peran tanggung jawab Republik Rakyat China (RRC) terhadap masalah yang ditimbulkan kaum komunis di Indonesia. Namun, niat baik ini tidak ditanggapi oleh RRC. Bahkan, semenjak peristiwa G30S ini, RRC secara terang-terangan terus menyerang Indonesia melalui media massanya yang akhirnya menyebabkan reaksi keras di kalangan masyarakat Indonesia. Selain itu, RRC juga memberikan suaka dan fasilitas kepada oknum-oknum kontra-revolusioner dan subversif yang lari ke Peking karena takut dengan amarah rakyat Indonesia yang menuntut pertanggungjawaban mereka. Tindakan tersebut jelas merupakan sikap tidak bersahabat yang menyulitkan Pemerintah Indonesia untuk memupuk hubungan baik dengan RRC.¹³⁵

¹³⁴ Pidato Kenegaraan, 16 Agustus 1967, *Loc.Cit.*

¹³⁵ M.C. Ricklefs, *Op.Cit.*, hal. 573.

Semenjak konferensi Asia Afrika di Bandung pada tahun 1955, Indonesia dinilai memiliki andil dan peran yang besar dalam melahirkan dan mengembangkan kekuatan moral baru dalam bentuk kerja sama negara-negara *Non-Blok* atau *Non-Aligned*. Pada saat itu, peranan Indonesia boleh dikatakan secara murni berdasarkan prinsip politik luar negeri yang bebas aktif. Namun, menurut Alfian, dkk. (1986), orientasi yang begitu besar untuk memainkan peran penting dalam percaturan politik internasional tidak didukung oleh kondisi yang memadai di dalam negeri. Bahkan, keadaan politik, sosial, dan ekonomi semakin merosot. Dengan Demokrasi Terpimpin-nya, Soekarno semakin cenderung ke arah otoriter dan memberi peluang kepada PKI. Kebijakan luar negeri Indonesia pun semakin cenderung ke arah Blok Timur. Hal ini tampak jelas melalui politik konfrontasi terhadap Malaysia, ide poros Jakarta-Phnom Phenh-Peking, dan keluarnya Indonesia dari keanggotaan PBB pada permulaan tahun 1965.¹³⁶

Setelah peristiwa G30S, Indonesia pada masa awal pemerintahan Soeharto berusaha membangun hubungan baik dengan negara-negara Barat. Soeharto menganggap bahwa kerja sama dengan negara-negara Barat sangat penting dan tidak dapat ditawar-tawar lagi.¹³⁷ Hubungan Indonesia dengan negara-negara Barat pun semakin baik. Hal ini ditunjukkan oleh pemerintahan Soeharto dengan memasukkan Indonesia kembali ke lingkungan PBB pada akhir September 1966.¹³⁸ Semua ini dilakukan Soeharto guna mendapatkan kepercayaan dari Barat demi pembangunan ekonomi yang menjadi prioritas pada masa awal kepemimpinannya.

Berdasarkan Ketetapan MPRS RI No.XIII/MPRS/1966 tentang Kabinet Ampera, dalam pidatonya, Soeharto¹³⁹ menyatakan bahwa negara dan bangsa Indonesia masih tetap dalam keadaan gawat yang membahayakan keselamatan bangsa, negara, dan revolusi sebagai akibat gerakan kontra revolusi G30S PKI. Oleh karena itu, tugas pokok Kabinet Ampera adalah menciptakan kestabilan politik ekonomi dengan program yang harus dijalankan sebagai berikut.

¹³⁶ Alfian, dkk., *Op.Cit.*, hal. 66.

¹³⁷ Zainuddin Djafar, 2008, *Loc.Cit.*

¹³⁸ Team Dokumentasi Presiden RI, *Op.Cit.*, hal. 114.

¹³⁹ Keterangan Pemerintah, 16 Agustus 1966, *Loc. Cit.*

1. Memperbaiki perikehidupan rakyat, terutama di bidang sandang dan pangan.
2. Melaksanakan Pemilihan Umum dalam batas waktu seperti dicantumkan dalam Ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1966, tertanggal 5 Juli 1966.
3. Melaksanakan politik luar negeri yang bebas dan aktif untuk kepentingan nasional sesuai dengan Ketetapan MPRS No. XII/MPRS/1966, tertanggal 5 Juli 1966.
4. Melanjutkan perjuangan anti-imperialisme dan kolonialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya.

Selanjutnya, Soeharto¹⁴⁰ juga menegaskan bahwa strategi dasar Kabinet Ampera, sebagai penafsiran terhadap pelaksanaan tugas pokok dan program dalam jangka waktu dua tahun mendatang, meliputi strategi dasar rehabilitasi, konsolidasi dan stabilisasi mental/psikologis, politik, ekonomi, sosial-budaya, dan militer. Soeharto berulang kali menegaskan dalam pidatonya bahwa menciptakan kestabilan politik ekonomi bagi bangsa dan negara Indonesia merupakan tindakan yang harus segera dilakukan.

Selaku Ketua Presidium Kabinet Ampera, Soeharto membentuk Dewan Stabilitas Ekonomi Nasional. Langkah-langkah ini meliputi strategi dasar dalam dua fase pokok, yaitu fase rehabilitasi (penyelamatan dan rehabilitasi) dan fase stabilitas (konsolidasi dan stabilitasi). Dalam usaha mengembalikan kembali utang-utang luar negeri sekaligus mengembalikan kepercayaan terhadap Indonesia, pada akhir 1966 hingga awal 1967 dilakukan pendekatan terhadap negara-negara kreditor Barat.¹⁴¹ Pendekatan yang dilakukan Adam Malik (selaku Menteri Luar Negeri RI pada waktu itu) dan Sri Sultan Hamengkubuwono (selaku Menteri Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan) berhasil membujuk Amerika Serikat, Jerman Barat, Prancis, Italia, Inggris, Belanda, dan Jepang untuk memberi kesempatan Indonesia menunda pembayaran utang-utangnya.¹⁴²

Pada masa pemerintahan Soekarno, politik luar negeri Indonesia dititikberatkan dalam hubungan bilateral dan multilateral. Soekarno kelihatannya

¹⁴⁰*Ibid.*

¹⁴¹Pidato Kepresidenan, 16 Agustus 1967, *Loc.Cit.*

¹⁴²R.E. Elson, *Op.Cit.*, hal. 286

kurang berminat dan kurang memberikan perhatiannya terhadap usaha memupuk kesetiakawanan sekawasan. Hal ini tampak jelas tecermin dalam sikapnya menentang Konferensi Baguio yang dipelopori Filipina (1950) dan menolak ikut serta dalam kerja sama ASA yang diprakarsai Malaysia (1961). Soekarno lebih giat mewujudkan terciptanya solidaritas antar-benua, seperti dalam Konferensi Asia-Afrika dan Konferensi Non-Blok.¹⁴³

Sementara pada masa pemerintahan awal Soeharto, politik luar negeri lebih dititikberatkan pada kerja sama sekawasan Asia Tenggara. Dalam pidatonya pada tanggal 16 Agustus 1966 di depan Sidang DPR-GR, Soeharto¹⁴⁴ menyatakan bahwa jika suatu waktu tercipta suatu Asia Tenggara yang terintegrasi, wilayah ini akan lebih kuat dalam menghadapi intervensi dari mana pun, baik yang bersifat ekonomis maupun yang bersifat intervensi fisik-militer. Selanjutnya, Soeharto menyatakan bahwa suatu Asia Tenggara yang terintegrasi merupakan benteng dan pangkalan yang paling kuat untuk menghadapi imperialisme dan kolonialisme dalam bentuk apa pun.¹⁴⁵

Pertimbangan pemerintahan Soeharto untuk mewujudkan terciptanya kerja sama regional Asia Tenggara adalah untuk mendapatkan kredibilitas kepercayaan yang telah hancur akibat politik konfrontasi dengan Malaysia dan mewujudkan stabilitas keamanan. Hal itu harus dilakukan demi membangun keadaan ekonomi negara yang sudah sangat parah dan harus ditanggulangi dengan segera.¹⁴⁶ Untuk menanggulangi masalah ekonomi ini diperlukan dana yang besar dan dana itu hanya dapat diperoleh jika Indonesia mendapatkan kepercayaan kembali, terutama dari negara-negara Barat yang selama pemerintahan Soekarno kurang bersahabat dengan Indonesia.¹⁴⁷

Soeharto memang telah menegaskan dalam pidatonya bahwa Indonesia memerlukan kestabilan politik ekonomi. Politik luar negeri yang dijalankan pemerintahan Soeharto pun lebih condong ke Blok Barat guna mendapatkan bantuan ekonomi demi pemulihan keadaan ekonomi Indonesia. Hal ini dapat

¹⁴³ M. Sabir, *Op.Cit.*, hal. 41—42.

¹⁴⁴ Keterangan Pemerintah, 16 Agustus 1966, *Loc.Cit.*

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Pidato Kengaraan, 16 Agustus 1967, *Loc.Cit.*

¹⁴⁷ M. Sabir, *Op.Cit.*, hal 39.

diketahui melalui undang-undang penanaman modal asing sebelumnya (UU no 1 tahun 1967) dibuat Soeharto pada awal masa kekuasaan Orde Baru yang sebenarnya dimaksudkan untuk memberi kemudahan seluas-luasnya kepada modal asing untuk berinvestasi di Indonesia. Berbagai kemudahan seperti pembebasan berbagai bentuk pajak dan hak untuk mentransfer keuntungan secara mudah telah diberi peluang sangat besar dalam UU PMA tersebut. Undang-undang PMA tahun 1967 inilah yang kemudian menjadi pintu masuk tambang-tambang mineral skala besar, eksploitasi kekayaan hutan dan sumber-sumber agraria di Indonesia. Pada masa awal pemerintahan Orde Baru (1967—1972) sangat terlihat modal asing berdesak-desakan masuk ke seluruh sektor perekonomian Indonesia.¹⁴⁸

Walaupun tampak condong ke Blok Barat, pemerintahan Soeharto juga berusaha memperbaiki hubungan dengan negara-negara sosialis, khususnya RRC. Pemerintah berusaha memperbaiki kesalahpengertian, terutama yang disebabkan oleh perkembangan situasi politik dalam negeri, khususnya sejak peristiwa G30S. Namun, upaya ini menemukan jalan buntu dengan RRC oleh karena pihak RRC tidak menunjukkan sikap yang kooperatif. Akhirnya, setelah penghancuran gedung KBRI di Peking dan pengusiran dua orang diplomat RI dari KBRI pada bulan September 1967 dan penyerbuan Kedubes China di Jakarta oleh demonstran, hubungan Indonesia dan RRC dibekukan.¹⁴⁹

Sementara dengan negara-negara Eropa Timur (Yugoslavia, Cekoslavia, Hungaria, Rumania, Polandia, Jerman Timur), hubungan baik dirintis melalui penjelasan mengenai perkembangan situasi terakhir di Indonesia. Khusus tentang Uni Soviet, tampaknya keterlibatan RRC dalam peristiwa G30S dan tegangnya hubungan Sino-Soviet, memudahkan negara ini untuk lebih memahami perkembangan terakhir di Indonesia.¹⁵⁰

Dalam upaya memperbaiki hubungan baik dan citra Indonesia di mata dunia, pemerintahan Soeharto mengandalkan Adam Malik selaku Menteri Luar Negeri dan stafnya. Adam Malik dan stafnya dalam menjalankan misi ini

¹⁴⁸ Lihat Alfian, dkk., *Ibid.* dan Ampan Awan Ruru dalam <http://www.sumbawanews.com> yang diakses pada tanggal 15 April 2008.

¹⁴⁹ Team Dokumentasi Presiden RI, *Op.Cit.*, hal. 208—209.

¹⁵⁰ Alfian, dkk., *Op.Cit.*, hal. 85—86.

mengutamakan usaha ke arah kemakmuran rakyat Indonesia. Dalam Keterangan Pemerintah di hadapan Sidang DPRGR pada tanggal 5 Mei 1966, yang diumumkan oleh Adam Malik, ditegaskan bahwa kebijaksanaan luar negeri Indonesia wajib diarahkan kepada usaha untuk kemakmuran rakyat. Kerja sama ekonomi antara Indonesia dan dunia luar, baik Barat maupun Timur, akan terus diperluas dan ditingkatkan, tanpa syarat-syarat yang merugikan kepentingan nasional.

Kebijaksanaan luar negeri Indonesia yang dijalankan pemerintahan Soeharto melalui Adam Malik ini mengarah ke hasil yang positif. Meningkatnya kredibilitas Indonesia di mata internasional ditandai dengan meningkatnya jumlah bantuan dan pinjaman luar negeri yang diterima, baik yang berasal dari negara-negara sahabat maupun lembaga dan badan-badan internasional. Yang menarik untuk dicatat adalah gaya bicara Adam Malik, seperti yang tertulis dalam Alfian, dkk. Adam Malik menyatakan dalam wawancaranya bahwa ia merasa kurang tepat menggunakan ideologi regional, seperti kemungkinan subversi ataupun agresi. Ia lebih menekankan untuk memberikan harapan kepada rakyat dan harapan hari depan inilah yang akan lebih membuat mereka menolak segala pikiran-pikiran yang subversif.¹⁵¹

3.4 Kepentingan Nasional Indonesia di Kawasan Asia Tenggara

Telah dikemukakan pada subbab 2.1 bahwa Indonesia memiliki potensi sumber daya yang kaya dan posisi yang strategis. Keadaan ini memang dapat menjadi bekal Indonesia pada masa depan. Namun, keadaan ini juga dapat menjadi ancaman bagi integritas bangsa dan keutuhan teritorial. Oleh karena itu, dalam menjalankan kebijakan luar negerinya, Indonesia mendasarkan diri pada kepentingan nasional.

Di antara negara anggota pembentuk ASEAN, hanya Indonesia yang tidak memiliki hubungan aliansi ataupun ikatan keamanan dengan negara luar kawasan mana pun. Menurut Russel H. Fifield, Washinton melihat Indonesia sebagai negara kunci di Asia Tenggara dengan kekuatan yang potensial, dengan bantuan militer, serta ekonomi Indonesia, dapat mewujudkan potensinya untuk mencapai

¹⁵¹Frances L. Starnier dalam Alfian, dkk., *Ibid.*, hal. 69

kepentingan nasionalnya, yaitu stabilitas regional. Menurut Washinton dalam Fifield, Indonesia adalah “*a new influential on international issues*”.¹⁵²

Indonesia sendiri pada masa pemerintahan Soekarno menyadari realita mengenai pentingnya Indonesia dalam kawasan Asia Tenggara karena Indonesia adalah negara yang terluas, terbesar penduduknya, dan terkaya akan sumber daya alamnya. Oleh karena itu, tidak dapat disangkal bahwa Soekarno tampak begitu berambisi menjadi pemimpin di kawasan Asia Tenggara. Dengan cara yang agresif, Soekarno berupaya untuk mewujudkan ambisinya. Cara yang ditempuh Soekarno adalah dengan tegas menolak Federasi Malaysia dengan menarik Indonesia keluar dari PBB. Kemudian, Indonesia menyatakan konfrontasi dengan negara Malaysia. Soekarno pun dengan lantang mengeluarkan suatu pernyataan sikap terhadap pemerintahan negara-negara yang tidak sepaham dengannya. Pernyataan sikap itu adalah “Amerika kita seterika, Inggris kita linggis” dan “Ganyang Malaysia”.

Ada yang mengemukakan, dalam Alfian dkk. (1986),¹⁵³ bahwa konfrontasi hanyalah upaya Soekarno untuk mengalihkan perhatian rakyat Indonesia dari kesulitan ekonomi di dalam negeri. Selain itu, dalam Alfian dkk. juga dikemukakan bahwa konfrontasi terkait dengan percaturan politik di dalam negeri Indonesia, terutama tekanan-tekanan PKI terhadap garis politik luar negeri yang condong ke kiri (mula-mula ke Uni Soviet, lalu ke RRC), pertarungan PKI dengan ABRI, politik luar negeri Soekarno ingin menjadikan Indonesia sebagai pemimpin negara-negara baru, dan persepsi mengenai ancaman bahaya dari negara-negara tetangga yang cenderung berorientasi ke Barat sebagai akibat pengalaman dijajah bangsa Barat. Oleh karena itu, masa pemerintahan Soekarno, Indonesia berinisiatif dalam menciptakan perdamaian dan kestabilan, namun dalam konteks kerja sama Afrika-Asia dan Indonesia sebagai pemimpin dari kawasan Asia Tenggara,¹⁵⁴

Pada tahun 1952, Indonesia mengalami defisit sebesar 1.185,6 juta rupiah. Oleh karena itu, Menteri Keuangan Dr. Sumitro Djojohadikusumo dalam Kabinet

¹⁵² Russel H. Fifield, *National and Regional Interest in ASEAN* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1979), hal. 30.

¹⁵³ Alfian, dkk., *Op.Cit.*, hal. 98.

¹⁵⁴ M.C. Ricklefs, *Op.Cit.*, hal. 568.

Wilopo berencana untuk melakukan penghematan anggaran belanja, termasuk bidang kemiliteran. Namun, rencana itu melahirkan protes keras di kalangan militer. Karena rencana ini terhambat untuk direalisasikan, defisit yang dialami Indonesia mencapai puncaknya pada tahun 1965 yang membengkak menjadi 1.565.554 juta rupiah.¹⁵⁵

Keadaan ekonomi Indonesia sejak 1952 sekurang-kurangnya mencerminkan kegagalan konsep Ekonomi Terpimpin yang dicetuskan Soekarno. Oleh karena sikap Soekarno yang tidak bersahabat dengan negara-negara Barat, lembaga keuangan internasional seperti International Monetary Fund (IMF) menolak permintaan Indonesia yang bermaksud meminjam dana sebesar US\$400 juta pada tahun 1963.¹⁵⁶

Kekuasaan pemerintahan Soekarno mulai goyah setelah terjadi peristiwa G30S PKI pada tahun 1965 yang akhirnya memunculkan tokoh Soeharto sebagai Presiden Indonesia selanjutnya. Demi kepentingan nasional Indonesia, khususnya dalam bidang ekonomi dan memperbaiki citra Indonesia di mata internasional, Soeharto menjalankan cara-cara diplomasi untuk menjalin hubungan yang baik dengan banyak negara, khususnya negara-negara di Asia Tenggara dan negara-negara Barat. Cara-cara diplomasi ini dilandasi konsep *good neighbours policy* dengan sikap yang *low profile* dan bukan dengan sikap agresif seperti yang ditunjukkan pemerintahan Soekarno.

3.5 Perubahan Sikap Politik Luar Negeri Negara-negara di Kawasan Asia Tenggara Sejak Tahun 1965

Tahun 1965 merupakan tahun penentu yang mengubah arah kebijakan luar negeri Indonesia, terutama dalam menghadapi permasalahan di kawasan Asia Tenggara. Tidak hanya Indonesia, bagi negara lainnya di kawasan ini, tahun 1965 juga dapat dianggap sebagai tahun penentuan dalam hubungan antara negara di kawasan tersebut. Pada tahun itu terjadi berbagai peristiwa yang menentukan corak hubungan diplomatik di Asia Tenggara.

¹⁵⁵ Alfian, dkk., *Op.Cit.*, hal 15.

¹⁵⁶ *Ibid.*

1. Peristiwa G30S PKI di Indonesia. PKI yang dipandang Malaysia sebagai kekuatan politik utama Indonesia yang ingin mengganyang Malaysia ternyata mulai tersingkir dari pusat kekuasaan dan medan politik Indonesia.
2. Singapura melepaskan diri dari Malaysia. Hal ini berarti sebuah negara baru telah muncul dalam peta politik di kawasan Asia Tenggara.
3. Pergantian kepemimpinan di Filipina yang membawa Filipina pada sikap politik luar negeri yang mengutamakan perdamaian dan kerja sama.
4. Eskalasi Perang Vietnam setelah Presiden AS, Lyndon B. Johnson, memerintahkan pengeboman Haiphong yang berimplikasi pada semakin tingginya kompetisi negara-negara *super power* mengarah ke wilayah Asia Tenggara.

Dari berbagai peristiwa di atas, diketahui bahwa masalah yang dihadapi negara-negara di kawasan Asia Tenggara saling terkait pada satu titik permasalahan, yaitu situasi hubungan bilateral antar-negara. Situasi politik-militer, regional (yang memerlukan keterikatan dan kerja sama kawasan), dan situasi ekonomi-politik domestik berada dalam situasi transisi yang menegangkan pada tahun 1965. Semua negara tersebut berada dalam suasana memprihatinkan karena mereka sangat memerlukan reorientasi politik, khususnya di bidang luar negeri. Hal yang tidak kurang pentingnya adalah situasi kepemimpinan yang sedang terjadi.

Sebagaimana diketahui, peristiwa G30S PKI pada tahun 1965 akhirnya mengantar Indonesia kepada kepemimpinan baru, yaitu dari Soekarno ke Soeharto. Di bawah kepemimpinan baru, konseptor-konseptor politik luar negeri (yang ada di sekeliling Adam Malik), kalangan militer, dan MPRS makin memperkuat perlunya reorientasi dalam politik luar negeri.¹⁵⁷

Orientasi politik luar negeri Indonesia mengalami perubahan orientasi dari prioritas membina hubungan bilateral dan multilateral antar-benua (yang dititikberatkan Soekarno) ke arah prioritas hubungan yang bersifat regional/kawasan Asia Tenggara. Dari sudut praktis, reorientasi ini berarti penghentian politik konfrontasi dan penghapusan keterlibatan dalam poros Jakarta-Pnom Phenh-Pyongyang-Hanoi-Peking. Secara ideologis, hal ini

¹⁵⁷ Michael Leifer, *Politik Luar Negeri Indonesia*, terj. A. Ramlan Surbakti (Jakarta: Gramedia, 1986), hal. 174.

dinyatakan dalam TAP No. XII/MPRS/1966 yang menegaskan lagi sifat politik luar negeri yang “bebas dan aktif, anti-imperialisme dan kolonialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.”

Sementara bagi Malaysia, tahun 1966 merupakan tahun ketidakpastian politik yang ditandai dengan makin kuatnya hasrat untuk menekankan identitas regional Malaysia dan mulai kuatnya perasaan anti-Inggris. Selain itu, ada kenyataan bahwa Partai Persekutuan (*Alliance*) dengan UMNO, sebagai partner utama, tidak mempunyai oposisi yang berarti. Pada saat akhir konfrontasi dan awal perpisahan dengan Singapura, Pemerintah Malaysia, di bawah kepemimpinan Tengku Abdul Rahman yang moderat dan pragmatis dalam politik komunal (*communal politics*), bertambah kuat. Apalagi partai oposisi terkuat saat itu, PMIP (partai Islam yang pernah didiskreditkan selama konfrontasi karena dituduh pro-Indonesia) bisa dikatakan tidak menemukan alasan untuk menentang orientasi politik luar negeri yang semakin bersifat aktif (Malaysia membuka beberapa kedutaan besarnya di negara-negara dunia ketiga) serta bercorak regionalis.¹⁵⁸

Di Filipina, tahun 1965 juga merupakan tahun yang penting karena dalam bulan Desember 1965 terjadi pergantian kepemimpinan, yaitu dari Macapagal kepada Ferdinand Marcos. Kegagalan politik luar negeri yang diterapkan Macapagal menyebabkan Filipina dikucilkan dalam pergaulan internasional akibat klaim terhadap Sabah.

Sejarah mencatat bahwa semula Filipina di bawah pemerintahan Macapagal menyatakan sikapnya secara resmi untuk menerima pembentukan Malaysia apabila mayoritas masyarakat di daerah Sabah memilih bergabung dengan Filipina dalam referendum yang diorganisir PBB. Menurut klaim Pemerintahan Filipina, Sabah memiliki hubungan sejarah dengan Filipina melalui Kepulauan Sulu.¹⁵⁹ Namun, pada tanggal 16 September, sebelum hasil referendum dilaporkan, Malaysia melihat pembentukan federasi ini sebagai masalah dalam

¹⁵⁸ Alfian, dkk., *Op.Cit.*, hal. 72—73.

¹⁵⁹ *Ibid.*, hal. 89.

negeri, dan tidak menginginkan adanya intervensi dari pihak luar.¹⁶⁰ Hal ini diartikan sebagai kegagalan dari Pemerintahan Macapagal yang selanjutnya memberikan kesempatan bagi Marcos untuk merintis politik luar negeri yang baru dengan tujuan memperbaiki citra Filipina dan mengembalikan kepercayaan luar negeri demi kepentingan nasional negara tersebut. Salah satu langkah awal dari kebijakan luar negeri yang dijalankan Marcos adalah merintis kerja sama regional dengan membuka kembali hubungan diplomatik dengan Malaysia.¹⁶¹

Pada tahun 1965, Thailand masih “diganggu” oleh masalah keamanan di Timur Laut (*Northeast*) dan dihantui oleh subversi. Inisiatif-inisiatif yang dilancarkan rezim militer Thanom Kittikachorn mendapat tanggapan yang bertentangan dengan Menteri Luar Negeri Thailand pada waktu itu yang terkenal paling *hawkish* terhadap Vietnam. Untuk menghalangi inisiatif yang dilancarkan rezim militer Thanom Kittikachorn, sebelumnya Menlu Thailand dengan giat mengusahakan kerja sama regional di kawasan Asia Tenggara, seperti *Association of Southeast Asia* (ASA) yang didirikan pada tahun 1961 dengan tujuan mendorong kerja sama ekonomi dan budaya di antara Thailand, Filipina dan Malaysia. Namun, kecewa dengan ASA yang tidak berjalan dengan baik karena adanya perseteruan antara Filipina dan Malaysia mengenai Sabah, Thailand yang didukung Amerika Serikat terus berusaha menjalin hubungan dengan negara-negara Asia Tenggara melalui organisasi regional. Selanjutnya perubahan situasi ekonomi-politik di negara-negara tetangga, seperti Indonesia, Malaysia, dan Filipina disambut dengan gembira. Thailand pun berusaha menjalin hubungan diplomasi yang baik dengan negara-negara tersebut demi terciptanya perdamaian di kawasan Asia Tenggara.¹⁶²

Sementara Singapura, setelah tidak lagi menjadi bagian dari wilayah Malaysia, menjalin hubungan yang baik dengan Indonesia. Lee Kuan Yew dan pemerintahan Soeharto berusaha menghentikan konfrontasi terlebih dahulu, bahkan ketika Singapura masih berada dalam wilayah Malaysia. Hal ini diakui Soeharto bahwa kontak-kontak awal dengan Malaysia dilakukan sejak sebelum

¹⁶⁰ *Ibid.*, hal. 90.

¹⁶¹ *Ibid.*, hal 26—27.

¹⁶² *Ibid.*, hal. 71—73.

G30S PKI. Malaysia merasa Singapura telah mendahuluinya dalam mengadakan kontak dengan Indonesia untuk mengakhiri konfrontasi. Selain itu, keluarnya Singapura dari Malaysia menimbulkan dampak psikologis bagi keduanya. Malaysia tampak tidak senang dengan sikap Singapura terhadap Indonesia karena Singapura melanggar larangan melakukan perdagangan barter dengan Indonesia.¹⁶³

Perubahan situasi ekonomi-politik di negara-negara yang akan membentuk ASEAN ini memang dipengaruhi oleh situasi keamanan yang memprihatinkan di kawasan Asia Tenggara. Sementara Thailand dan Filipina telah jauh terlibat dalam konflik Vietnam sebagai sekutu Amerika Serikat, Indonesia baru saja terlepas dari tragedi nasional akibat G30S PKI. Selain itu, Malaysia yang baru saja berpisah dengan Singapura harus pula menghadapi subversi komunis melalui jalur heterogenitas ras yang masih kompetitif. Masalah keamanan dan subversi ini dihadapi Malaysia tidak saja di perbatasan dengan Thailand, tetapi juga di Serawak, dan perbatasan dengan Indonesia.

Menghadapi berbagai masalah bilateral, negara-negara yang akan membentuk ASEAN ini memandang regionalisme sebagai jalan keluar. Bagi Filipina dan Thailand, kerja sama regional Asia Tenggara dapat dipakai sebagai alat untuk mendapatkan citra yang lain daripada sekedar sekutu Amerika Serikat yang setia. Bagi Indonesia dan Malaysia, kerja sama regional ini dipandang sebagai wadah dalam menghadapi masalah-masalah penduduk Islam di negara masing-masing. Bagi Indonesia dan Filipina, kerja sama regional ini dapat berfungsi sebagai wacana untuk mendapatkan kembali kredibilitas internasional. Nama dan citra yang baik ini sangat diperlukan sebagai salah satu prasyarat terciptanya dan lancarnya pembangunan ekonomi di negara masing-masing. Bagi Malaysia dan Singapura, kerja sama regional diharapkan dapat menetralkan rasa ancaman dan permusuhan yang mungkin masih dimiliki Indonesia akibat konfrontasi. Singapura sendiri berharap dengan adanya kerja sama regional, negara yang merupakan *nation immigrants* ini tidak tenggelam dalam "lautan Melayu".¹⁶⁴

¹⁶³ *Ibid.*, hal. 73—74.

¹⁶⁴ *Ibid.*, hal. 75.