

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Association of South East Asian Nations (ASEAN) dibentuk pada 8 Agustus 1967 oleh Indonesia, Thailand, Filipina, Malaysia, dan Singapura. Organisasi kawasan Asia Tenggara ini dibentuk karena dianggap memenuhi kepentingan nasional dari negara-negara anggotanya.¹ Pembentukan ASEAN merupakan suatu usaha konkret untuk menciptakan perikehidupan yang mantap dan aman dalam berbagai bidang.²

Sebelum ASEAN terbentuk, situasi politik dan keamanan negara-negara kawasan Asia Tenggara masih dipengaruhi perkembangan politik dan keamanan pada tingkat regional-internasional. Di tingkat regional, hubungan di antara calon negara anggota ASEAN dicekam rasa kecurigaan dan permusuhan. Seperti yang ditulis dalam Alfian, dkk., kecuali Thailand, keempat negara pembentuk ASEAN yang merupakan negara yang baru lepas dari masa imperialis dan kolonialis terlibat dalam permasalahan teritorial dan ras sehingga di antara negara-negara tersebut masih menunjukkan sikap saling mencurigai dan mengancam kepentingan nasional negara masing-masing.³ Sebagai contoh, konflik yang terjadi antara Indonesia dan Malaysia, antara Malaysia dan Filipina, dan sebagainya.

Usainya Perang Dunia II tahun 1945 telah mengubah situasi politik internasional yang dipengaruhi persetujuan antara Amerika Serikat dan sekutunya yang tergabung dalam Blok Barat dengan Uni Soviet dan sekutunya yang tergabung dalam Blok Timur. Kedua blok ini berusaha menanamkan pengaruhnya dalam hal ideologi, politik, dan ekonomi di berbagai kawasan, termasuk di

¹ Alfian, dkk., *Laporan Penelitian Latar Belakang Terbentuknya ASEAN* (Jakarta: Proyek Kerja sama ASEAN, Sekretariat Nasional ASEAN, Departemen Luar Negeri RI, 1986), hal 1—2.

² D.F. Anwar, *Indonesian in ASEAN: foreign policy and regionalism* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hal. 25.

³ Alfian, dkk. *Op.Cit.*, hal 91—96.

kawasan Asia Tenggara.⁴ Negara-negara di kawasan Asia Tenggara ini pun akhirnya seperti terbagi atas tiga kelompok, yaitu kelompok Barat yang anti komunis (Thailand, Filipina, Malaysia, Singapura), kelompok Timur (Vietnam), dan kelompok *non-blok* yang tidak memihak Blok Barat atau Blok Timur (Indonesia, Burma, dan Kamboja). Selain itu, meningkatnya ambisi ekspansionis Republik Rakyat China (RRC) yang mempropagandakan “perang rakyat” di Asia Tenggara juga telah mempengaruhi situasi politik dan keamanan negara-negara kawasan Asia Tenggara.⁵

Implikasi pengaruh dari luar kawasan Asia Tenggara itu menimbulkan suatu pemikiran di kalangan pimpinan Asia Tenggara bahwa situasi ini dapat menjadi sebuah ancaman yang akan membahayakan keberadaan bangsa-bangsa di Asia Tenggara. Ancaman yang membahayakan itu dapat datang, baik dari dalam negeri (subversi) maupun dari luar negeri (infiltrasi).⁶ Bagi negara-negara di Asia Tenggara, khususnya Indonesia masa pemerintahan Soeharto, Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand, ancaman akan pengaruh komunis di kawasan itu merupakan perkembangan politik dan keamanan yang patut diperhatikan dengan serius.⁷

Untuk mengatasi permasalahan yang ada di kawasan Asia Tenggara, sebelum ASEAN terbentuk, telah ada organisasi-organisasi di kawasan Asia Tenggara, di antaranya adalah South East Asia Treaty Organization (SEATO) yang terbentuk pada 1954, Association of Southeast Asia (ASA) yang terbentuk pada 1961, dan Malaysia-Philipina-Indonesia (Maphilindo) yang terbentuk pada 1963. Namun, organisasi-organisasi tersebut tidak dapat bertahan lama karena berbagai sebab. SEATO tidak dapat bertahan lama karena organisasi ini bersifat ekstra regional di bidang militer dan merupakan alat Blok Barat untuk menghadapi pengaruh komunis di kawasan Asia Tenggara. Seiring dengan berakhirnya Perang Dingin di antara kedua blok kekuatan dunia itu, SEATO pun berakhir. Sementara ASA dan Maphilindo, walaupun kedua organisasi ini tidak

⁴ *Ibid*, hal. 70.

⁵ M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200—2004*, terj. Satrio Wahono, dkk. (Jakarta: PT Serambi, 2005), hal. 478.

⁶ Alfian, dkk. *Op.Cit.*, hal 69—73.

⁷ *Ibid*, hal 73.

beranggotakan negara-negara di luar kawasan Asia Tenggara, tidak dapat berdiri lama karena masalah teritorial di antara negara anggotanya.⁸

Berdirinya ASEAN sejak 1967 hingga sekarang tidak lepas dari latar belakang terbentuknya organisasi regional kawasan Asia Tenggara ini. Hal itu berarti perlu diketahui pula peran Indonesia sebagai pemrakarsa ASEAN. Seperti yang dikemukakan M. Sabir,⁹ latar belakang terbentuknya ASEAN berkaitan dengan peristiwa-peristiwa yang terjadi di Asia Tenggara sekitar 1965—1966, dan yang erat kaitannya dengan terbentuknya ASEAN adalah peristiwa munculnya Orde Baru di Indonesia menggantikan Orde Lama. Oleh karena itu, pembentukan ASEAN tidak lepas dari peran Indonesia sebagai pemrakarsanya dan Soeharto¹⁰ sebagai pemimpin Orde Baru dalam menerapkan kebijakan luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif. Pada masa awal pembentukan ASEAN, Indonesia sedang berusaha untuk bangkit dari kepurukan ekonomi akibat masalah politik dalam negeri Indonesia pada masa Orde Lama di bawah kepemimpinan Soekarno.

Sejak negara Indonesia merdeka pada 1945, Soekarno menjadi presiden negara ini dengan menerapkan kebijakan luar negeri yang bebas aktif sebagai penunjukan sikap terhadap pemerintahan negara lain. Menurut Muhammad Hatta, “bebas” didefinisikan dalam pengertian bahwa Indonesia tidak memihak pada kekuatan-kekuatan yang pada dasarnya tidak sesuai dengan kepribadian bangsa, sebagaimana dicerminkan dalam Pancasila. Sementara “aktif” berarti bahwa di dalam menjalankan kebijakan luar negerinya, Indonesia tidak bersikap pasif-reaktif atas kejadian-kejadian internasionalnya, melainkan bersikap aktif.¹¹

⁸ *Ibid*, hal. 66-69.

⁹ M. Sabir, *ASEAN: harapan dan Kenyataan* (Jakarta: Sinar Harapan, 1992), hal. 30.

¹⁰ Dalam artikel “Regionalisme dan politik luar negeri: Indonesia”, *Kompas*, 29 Agustus 2005, CPF Luhulima menyatakan bahwa “Suatu Asia Tenggara yang terintegrasi, yang diperjuangkan Indonesia sejak pidato kenegaraan tahunan Jenderal Soeharto pada tahun 1966, mendekati pencapaiannya dengan deklarasi ASEAN ...”.

Seperti yang disampaikan Presiden Filipina, Gloria Macapagal Aroyo, saat penyampaian belasungkawa atas meninggalnya Soeharto (24 Februari 2008) pada sebuah artikel “Soeharto, ASEAN, Stabilitas Regional” dalam *Kompas*, 29 Januari 2008. Dalam artikel tersebut tertulis “Sebagai salah seorang pendiri ASEAN, Soeharto dinilai memiliki visi kepeloporan untuk membangun kawasan Asia Tenggara yang lebih damai, maju, dan makmur, dan didasarkan pada saling menghormati dan pengertian. Itulah yang disampaikan Presiden Filipina, Gloria Macapagal Aroyo.”

¹¹ M. Kusumaatmadja, *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa Ini* (Bandung: Penerbit Alumni, 1983), hal. 9.

Konsep politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif disesuaikan dengan kepentingan nasional dengan tidak membenarkan adanya pemihakan pada salah satu blok ideologi yang ada. Politik bebas aktif bukanlah politik yang netral, tetapi merupakan politik luar negeri yang tidak mengikat pada salah satu blok ataupun pakta militer. Tujuan politik luar negeri yang bebas aktif adalah untuk mempertahankan kebebasan Indonesia terhadap segala bentuk imperialisme dan kolonialisme.¹² Namun, sejarah mencatat bahwa implementasi politik luar negeri yang bebas aktif tersebut mengalami penyimpangan pada masa pemerintahan Soekarno karena adanya kecenderungan yang mengarah pada salah satu blok, yaitu Blok Timur.¹³

Kecenderungan Indonesia memihak Blok Timur tampak pada kebijakan luar negeri Presiden Soekarno sejak 1950-an, yang pernah menyebut dirinya sebagai Pemimpin Besar Revolusi Indonesia. Bahkan, Soekarno dengan Nasakom¹⁴ -nya melindungi PKI sampai menjelang akhir tahun 1965.¹⁵ Sikap Soekarno terhadap PKI ini bukanlah tanpa alasan, sebagaimana yang dikemukakan Retnowati Abdulgani mengenai Soekarno berikut ini:

“ Why did President Soekarno refuse to outlaw PKI? My father said that as far as PKI was concerned, President Soekarno had been overconfident. My father was quoted in recounting what Bung Karno had said:

I am convinced PKI can be tamed as a nationalist group. What is the meaning of Nasakom? Nationalism should not refer only to nationalism that uses incense. Religion does not mean that Indonesia has to be an Islamic State, which is what Kartosuviryo had wanted Indonesia to be. Communism should respect and honour religion and our nationalism.”¹⁶

Sikap Soekarno terhadap PKI ini telah menyeretnya menjadi tahanan rumah setelah terjadi peristiwa G30S PKI pada 1965. Karena peristiwa ini, terjadi ledakan kekacauan dan situasi di dalam negeri Indonesia yang berakhir pada pergantian kepemimpinan negara dari Soekarno ke Soeharto.

¹² Keterangan Pemerintah mengenai Beberapa Masalah Pokok yang Penting di Depan Sidang DPR-GR yang disampaikan Jenderal Soeharto pada 16 Agustus 1966 di Jakarta.

¹³ M.C. Ricklefs, *Op.Cit.*, hal. 479.

¹⁴ Nasakom (singkatan dari *nasionalis, agama* dan *komunis*) adalah konsep yang dikemukakan Soekarno sebagai satu jalan dengan tujuan untuk menyatupadukan golongan-golongan berlainan haluan politik di Indonesia. Lihat M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200—2004*, terj. Satrio Wahono, dkk. (Jakarta: PT Serambi, 2005), hal. 530.

¹⁵ M.C. Ricklefs, *Op.Cit.*, hal. 528.

¹⁶ Retnowati Abdulgani, *Soeharto the life and legacy of Indonesia's second president an authorised biography* (Singapura: Marshall Cavendish editions, 2007), hal 67.

Keberpihakan Soekarno terhadap PKI juga memengaruhi kebijakan luar negeri yang diterapkannya, khususnya dalam berhubungan dengan negara-negara tetangga dan Barat. Dengan mengatasnamakan kepentingan nasional, kebijakan luar negeri yang semula berorientasi bebas dan aktif serta tidak memihak salah satu blok telah mengalami penyimpangan. Indonesia menyatakan diri keluar dari Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) pada 1965 dan berkonfrontasi dengan Malaysia. Pada tahun inilah Indonesia sebagai negara merdeka mulai memiliki hubungan yang kurang bersahabat dengan negara tetangga dan pihak Barat; dan Indonesia mulai dikucilkan internasional.¹⁷

Adanya konfrontasi dengan Malaysia berimbas pada keinginan Indonesia untuk melaksanakan kebijakan luar negeri yang bebas dan aktif menjadi sulit untuk diwujudkan. Masalah konfrontasi menjadi masalah pokok (sekitar tahun 1963) karena bagi Soekarno inilah waktu yang tepat untuk menarik kembali perhatian bangsa Indonesia kepada dirinya dengan menumbuhkan kembali semangat revolusi. Indonesia pun beralih ke diplomasi anti-Amerika.¹⁸ Sebagaimana dikemukakan Dewi Fortuna Anwar, keadaan politik luar negeri Indonesia yang bersifat konfrontatif itu berlangsung sampai berakhirnya pemerintahan Soekarno pada tahun 1966.¹⁹

Kebijakan politik Soekarno cenderung mengarah kepada kepemimpinan otoriter. Puncaknya adalah saat Soekarno menyatakan dirinya sebagai presiden seumur hidup pada masa Demokrasi Terpimpin²⁰ yang diterapkannya. Belum lagi kebijakan luar negerinya yang konfrontatif. Keadaan yang meningkatkan suhu politik luar negeri Indonesia ini sangat merugikan Indonesia dalam bidang ekonomi.²¹ Namun, pada masa pemerintahan Soeharto, politik luar negeri Indonesia diupayakan kembali ke posisi semula, yaitu politik luar negeri yang

¹⁷ R.E. Elson, *Soeharto, Sebuah Biografi Politik* (Jakarta: Pustaka Minda Utama, 2005), hal. 178.

¹⁸ M.C. Ricklefs, *Op.Cit.*, hal. 517.

¹⁹ D.F. Anwar, *Op.Cit.*, hal. 11.

²⁰ Demokrasi Terpimpin merupakan corak pemerintahan demokrasi yang mengenal satu pimpinan menuju tujuan suatu masyarakat berkeadilan sosial. Corak pemerintahan ini pertama kali dipakai secara resmi di dalam pidato Presiden Soekarno pada tanggal 10 November 1956, ketika membuka konstituante. Lihat B.N. Marbun, *Kamus Politik* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), hal. 116.

²¹ M.C. Ricklefs, *Op.Cit.*, hal. 544.

bebas aktif dengan mengedepankan politik bertetangga yang baik (*good neighbours policy*).²²

Perubahan arah politik luar negeri Indonesia tidak luput dari peran Soeharto yang menjabat Presiden RI setelah Soekarno. Menurut Zainuddin Djafar, salah satu ciri utama pemerintahan Soeharto adalah stabilitas politik dan ekonomi.²³ Oleh karena itu, mengawali masa pemerintahannya, Soeharto berusaha memperbaiki citra bangsa Indonesia di mata dunia internasional dengan memperbaiki hubungan Indonesia dengan negara tetangga, khususnya di wilayah Asia Tenggara.

Sebelum resmi diangkat menjadi Presiden RI, dalam pidatonya di depan Sidang DPR GR pada 16 Agustus 1967, Soeharto menyatakan bahwa demi stabilitas politik ekonomi, kebijakan politik Indonesia melarang dikembangkannya ideologi komunis karena bangsa Indonesia hanya mengenal satu ideologi, yaitu Pancasila, namun hal itu tidak berarti bahwa bangsa Indonesia tidak menghendaki hubungan persahabatan dengan negara-negara sosialis atau negara komunis.²⁴ Pernyataan sikap berpolitik Indonesia yang disampaikan Soeharto ini menghasilkan respon positif dari negara-negara Barat.²⁵ Dengan demikian, Soeharto sebagai Ketua Presidium Kabinet Ampera telah memainkan perannya sebagai aktor politik Indonesia yang memperlihatkan kepada dunia bahwa Indonesia adalah negara anti-komunis yang dapat bersahabat dengan negara-negara komunis.

Terpilihnya Soeharto sebagai Ketua Presidium Kabinet Ampera pada 1966 mulai membawa perubahan gaya berpolitik luar negeri Indonesia, seperti gaya berpolitik yang agresif, konfrontatif, dan radikal berubah menjadi lebih akomodatif, moderat, dan bersahabat. Pengembalian politik luar negeri yang bebas dan aktif ke porsinya semula pun dilakukan dengan memprioritaskan kepentingan nasional melalui diplomasi pembangunan yang bertujuan untuk

²² Anwar, *Op.Cit.* hal. 11.

²³ Zainuddin Djafar, *Soeharto: mengapa kekuasaannya dapat bertahan selama 32 tahun?* (Jakarta: FISIP UI Press. 2005).

²⁴ Pidato Kenegaraan, PD Presiden Republik Indonesia, Jenderal Soeharto, di depan Sidang DPR GR, 16 Agustus 1967.

²⁵ Zainuddin Djafar, "Soeharto dan Barat" dalam *Pikiran Rakyat* (Bandung, 1 Maret 2008).

merehabilitasi dan menstabilkan ekonomi yang kacau pada masa pemerintahan Soekarno. Prioritas dari diplomasi pembangunan ini adalah mendapatkan bantuan dari Amerika Serikat, Jepang dan mitra dagang lainnya untuk memulihkan perekonomian Indonesia.²⁶ Dalam hal ini diplomasi pembangunan tidak hanya untuk menunjukkan posisi Indonesia di dunia internasional, tetapi juga merupakan suatu alat untuk memulihkan perekonomian Indonesia. Seperti yang dikemukakan Zainuddin Djafar, “Pada awal pemerintahannya, Soeharto menganggap perubahan politik luar negeri Indonesia yang drastis dan bekerja sama dengan negara-negara Barat sebagai hal yang tidak bisa ditawar-tawar lagi.”²⁷

Pada awal kepemimpinannya, Soeharto mengajak bangsa Indonesia bersatu dalam menghadapi perkembangan dunia internasional karena Soeharto sadar bahwa Indonesia merupakan bagian dari anggota masyarakat dunia. Sebagai pemimpin negara yang sebenarnya belum siap menghadapi perangkat kekuatan modal, keuangan, dan teknologi asing, Soeharto berani mengajak rakyat Indonesia bertatap muka dengan kekuatan-kekuatan luar negeri. Untuk itu, Soeharto mengemukakan perlunya bentuk kerja sama di kawasan Asia Tenggara yang menitikberatkan pembangunan bidang ekonomi, sosial, dan budaya.²⁸ Kerja sama kawasan Asia Tenggara ini kemudian direalisasikan melalui pertemuan-pertemuan yang dilakukan Adam Malik beserta para diplomat dengan perwakilan negara-negara Asia Tenggara.

Sesungguhnya, dalam membuat keputusan kebijakan luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif, peran Soeharto sebagai pemimpin negara tidak lepas dari peran Adam Malik dan para diplomat yang memberikan informasi penting. Namun, hal ini bukan berarti Adam Malik beserta para diplomatnya yang paling berperan penting dalam pembentukan ASEAN, seperti yang tersirat dalam penjelasan Alfian, dkk.²⁹ Menurut penulis, Adam Malik hanyalah penerus dalam merealisasikan pemikiran Soeharto di dunia politik. Seperti yang tertulis dalam R.E. Elson, Adam Malik menyatakan “Saya diinstruksikan oleh Presiden Soeharto

²⁶ Pidato Kenegaraan, 16 Agustus 1967, *Loc.Cit.*

²⁷ Zainuddin Djafar, *Loc.Cit.*

²⁸ Pidato Kenegaraan, 16 Agustus 1967, *Loc.Cit.*

²⁹ Alfian, dkk., *Op.Cit.*, hal. 84, 100, 105.

untuk mengambil alih bantuan luar negeri bagi pembangunan ekonomi Indonesia.”³⁰

Seperti yang telah dikemukakan, Indonesia pada masa pemerintahan Soekarno pernah dikucilkan internasional sejak 1965. Walaupun demikian, nama Soekarno telah dikenal para pemimpin negara di dunia internasional. Sementara Soeharto belum dikenal banyak pemimpin negara di dunia. Sebelum peristiwa G30S PKI terjadi, Soeharto hanyalah seorang yang mengabdikan dirinya dalam dunia militer dan sangat menghormati pimpinannya.³¹ Namun, usulan Soeharto untuk membentuk kerja sama regional kawasan Asia Tenggara dapat diterima oleh para pemimpin negara sekawasan. Asumsi penulis, di sinilah peran Adam Malik dalam merealisasikan keputusan kebijakan luar negeri yang diambil Soeharto. Mengacu pada pemikiran Howard Gardner mengenai *multiple intelligence*, apa pun keputusan yang dibuat seseorang pasti memiliki makna penting, baik bagi orang lain maupun terhadap diri sendiri.³² Oleh karena itu, sebagaimana yang kerap kali terjadi, setiap keputusan pemimpin sangat ditunggu-tunggu berbagai kalangan.

Pembuatan keputusan (*decision making*) merupakan tindakan seseorang untuk memilih satu atau lebih di antara berbagai kemungkinan yang ada dalam kondisi yang belum jelas.³³ Dalam proses pembuatan keputusan, Soeharto bertindak sebagai pembuat keputusan dan bertindak sebagai pelaksana keputusan tersebut. Keputusan yang dibuat Soeharto untuk memperbaiki citra politik luar negeri Indonesia merupakan cara Soeharto untuk memecahkan serangkaian masalah bangsa Indonesia dalam menjalani kehidupan internasionalnya. Aktivitas tersebut meliputi berbagai aspek, khususnya menyangkut sosok Soeharto sebagai pemimpin Indonesia dalam menentukan kebijakan luar negeri Indonesia.

Hans J. Morgenthau menyatakan bahwa tujuan kebijakan luar negeri berkaitan dengan potensi yang dimiliki oleh suatu negara yang mencakup latar belakang sejarah bangsa, sumber daya alam, sumber daya manusia, kekuatan

³⁰ R.E. Elson, *Op.Cit.*, hal 286.

³¹ *Ibid.*, hal. 246.

³² Howard Gardner, *Frames of mind: the theory of multiple intelligences* (New York: Basic, 1983), hal. 76.

³³ May Rudy, *Studi Strategis* (Bandung: PT Refika Aditama, 2002), hal. 79.

ekonomi dan industri, militer, ilmu pengetahuan, dan teknologi.³⁴ Hal ini menarik untuk dikaji mengingat potensi yang dimiliki Indonesia pada masa menjelang Orde Baru (1965) di bawah kepemimpinan Soeharto dalam pembentukan ASEAN dan tujuan kebijakan luar negeri Indonesia sebelumnya, jika dibandingkan dengan potensi dan tujuan kebijakan luar negeri negara tetangga, seperti Thailand, Filipina, Malaysia, dan Singapura. Hal lain yang menarik pula untuk dikaji adalah peran kepemimpinan Soeharto, seorang militer yang kurang bergaul dan kurang suka untuk tampil di muka publik.³⁵ Namun, setelah berhasil memainkan perannya mengatasi masalah dalam negeri yang terkait dengan peristiwa G30S PKI, Soeharto menjadi tokoh politik yang penting di dalam negeri maupun di kawasan Asia Tenggara.

Dari uraian di atas diperoleh gambaran bahwa ada dua faktor yang memengaruhi Indonesia dalam memprakarsai pembentukan ASEAN, yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor-faktor internal yang dimaksud adalah upaya pemberantasan pengaruh PKI, kepemimpinan baru di Indonesia dengan munculnya Soeharto sebagai presiden baru yang mengawali masa Orde Baru, serta penerapan kebijakan luar negeri yang bebas dan aktif untuk kepentingan nasional yang lebih difokuskan pada perbaikan ekonomi. Sementara keamanan regional, terutama antisipasi terhadap ancaman komunisme di wilayah Asia Tenggara (Perang Vietnam), dan penyelesaian konfrontasi dengan negara tetangga merupakan faktor-faktor eksternal. Semua ini dilakukan demi terciptanya stabilitas nasional dan regional agar pembangunan ekonomi dapat dilaksanakan dengan baik. Oleh karena itu, peran negara-negara Barat juga menjadi faktor penentu karena negara-negara Barat tidak ingin pengaruh komunisme meluas di kawasan Asia Tenggara.

1.2 Permasalahan

Berdasarkan fenomena yang dikemukakan pada latar bagian belakang, permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sejauh mana peran Indonesia dalam pembentukan ASEAN (1965—1967)?

³⁴ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: Struggle for Power* (New York: Knoff Publisher, 1985).

³⁵ R.E. Elson, *Op.Cit.*, hal. 216.

2. Mengapa Indonesia berkepentingan dengan terbentuknya ASEAN tersebut?
3. Faktor-faktor apa saja yang dominan dalam hal kepentingan Indonesia dengan terbentuknya ASEAN tersebut?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui sejauh mana Indonesia berperan dalam pembentukan ASEAN (1965—1967).
2. Untuk mengetahui alasan Indonesia berkepentingan dengan terbentuknya ASEAN .
3. Untuk mengetahui faktor-faktor yang dominan dalam hal kepentingan Indonesia dengan terbentuknya ASEAN .

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk menambah wawasan dan pengetahuan mengenai peran dan kebijakan luar negeri Indonesia dalam pembentukan ASEAN.
2. Untuk dapat memahami bagaimana Indonesia dapat berperan melalui kebijakan luar negerinya dalam pembentukan ASEAN.
3. Sebagai bahan dasar (*basic data*) bagi penelitian lanjutan mengenai ASEAN.

1.5 Kerangka Teoritis

Suatu negara dalam menentukan kebijakan luar negerinya memperhatikan kepentingan nasionalnya. Oleh karena itu, ada negara yang melakukan konfrontasi dengan negara lain untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Namun, tidak jarang pula beberapa negara membangun kerja sama dengan negara lain demi kepentingan nasional masing-masing. Kerja sama beberapa negara ini dapat berbentuk suatu organisasi internasional dengan suatu tujuan bersama, seperti menciptakan keamanan. Untuk tujuan menciptakan atau meningkatkan keamanan suatu negara, negara tersebut secara rasional berusaha mencari kekuasaan dan tertarik kepada kepentingan diri sendiri (*self-interested*).

Sctiap kerja sama antar-negara dijelaskan sebagai benar-benar insidental. Sebagai contoh, dalam Perang Dunia II, pihak Sekutu melakukan kerja sama

untuk melumpuhkan kekuatan di luar mereka (Jerman dan Jepang). Namun, setelah Perang Dunia II berakhir, Amerika Serikat dan Uni Soviet, masing-masing berusaha mencari kekuasaan dan tertarik pada kepentingan diri sendiri sehingga akhirnya dunia menjadi dua blok, yaitu Blok Barat dan Blok Timur.

Kondisi dunia yang terbagi atas dua blok ini mengilhami beberapa negara, yang diprakarsai Indonesia pada masa kepemimpinan Soekarno, untuk juga membentuk perkumpulan negara-negara *Non-Blok*. Perkumpulan negara ini juga terbentuk atas dasar kepentingan negara masing-masing, yaitu menyatakan diri berada pada posisi yang tidak mengarah ke Blok Barat maupun Blok Timur. Namun, demi kepentingan nasional pula, beberapa negara dari perkumpulan tersebut menunjukkan kecenderungan berorientasi ke salah satu blok dalam menentukan kebijakan luar negerinya, seperti Indonesia pada masa Soekarno yang cenderung mengarah ke Blok Timur, dan pada masa Soeharto yang cenderung mengarah ke Blok Barat.

Dalam konteks kehidupan sosial, setiap manusia menginginkan hubungan yang harmonis dengan masyarakat di sekitarnya demi mencapai kedamaian dalam kehidupan manusia. Oleh karena itu, manusia memiliki kesadaran untuk menjaga keseimbangan dengan segala kekuatan yang ada di dunia. Pemimpin negara pun sebagai aktor pembuat kebijakan yang melakukan kerja sama dengan negara lainnya sadar untuk menyatukan persepsi demi kepentingan yang ingin dipenuhi. Salah satu bentuk kesadaran itu adalah adanya keinginan untuk membuat suatu kebijakan dengan melakukan integrasi dengan negara lain.

1.5.1 Integrasi Internasional dan Regional

Di tingkat internasional, integrasi dapat dilihat dari dua aspek, yaitu integrasi sebagai suatu proses dan integrasi sebagai suatu kondisi.

Integrasi sebagai sebuah proses, menurut Dorette Corgbey, dapat berarti “pengalihan sebagian dari otonomi suatu negara ke suatu institusi dengan satu kerangka bersama dalam suatu tata aturan dan kebijakan yang disepakati bersama.”³⁶ Sementara Ernst B. Haas menyatakan bahwa integrasi sebagai suatu proses merupakan “*whereby political actor in several distinct national setting are*

³⁶ Dorette Corgbey, “Dialectical Functionalism Stagional as Booster of European Integration” dalam *Journal International Organization No. 49, Vol. 2. Spring, 1995*.

persuaded to shift their loyalties, expectation, and political activities toward new center, whose institution posses or demand jurisdiction over the preexisting national state."³⁷ Adapun integrasi sebagai suatu kondisi, menurut Amitai Etzioni, berarti "kriteria bagaimana tingkat integrasi dapat diukur melalui tindakan efektif dari aktor politik."³⁸

Menurut Walter S. Jones, ada dua bentuk konsep integrasi, yaitu integrasi internasional dan integrasi regional. Integrasi internasional, menurut Jones, adalah proses pencapaian kondisi supranasional dengan urusan yang semula ditangani oleh pemerintah nasional beralih ke unit-unit politik yang lebih besar.³⁹ Sementara Ernest B. Haas menyatakan bahwa integrasi internasional adalah proses tindakan para aktor politik nasional dari berbagai negara dengan mengarahkan loyalitas, harapan, dan kegiatan politik masing-masing ke institusi pusat yang baru dan lebih besar, dan selanjutnya lembaga-lembaga dalam intitusi tersebut memiliki atau mengambil alih prediksi yang semula berada di tangan para aktor politik tadi.⁴⁰

Dalam integrasi internasional terbentuk suatu mekanisme keputusan di antara negara-negara peserta. Hal ini berbeda dengan organisasi internasional yang menetapkan mekanisme kelembagaan antar-negara. Integrasi internasional menciptakan serangkaian prosedur dan lembaga yang mampu membuat keputusan yang memaksa atas nama pemerintah nasional.

Integrasi regional, menurut Leon N. Lindberg dan Stuart A. Scheingold, memiliki pengertian yang berhubungan dengan *outcomes* atau *consequences* dari tindakan-tindakan dan keyakinan para aktor (elit politik atau negara) dalam membentuk kesepakatan baru di suatu kawasan atau regional. Integrasi regional berkaitan dengan penjelasan bagaimana dan mengapa negara-negara mau menyerahkan sebagian atau sepenuhnya dari keseluruhan fungsi-fungsi kedaulatan, berkaitan dengan keinginan untuk bergabung secara sukarela dalam suatu

³⁷ Ernst B. Haas dalam James E. Dougherty dan Robert Pfaltzgraff Jr., *Contending Theories of International Relations* (New York: Harper and Row Publisher, 1990), hal. 12.

³⁸ Amitai Etzioni dalam James E. Dougherty dan Robert Pfaltzgraff Jr., *Ibid.*

³⁹ Walter S. Jones, *Logika Hubungan Internasional* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), hal. 429.

⁴⁰ Ernest B. Haas dalam W.S. Jones, *Ibid.*, hal. 427.

kawasan, berbaur dengan negara tetangga, dan terintegrasi menuju suatu unifikasi serta konsekuensi logis yang harus ditanggung oleh negara peserta.⁴¹

Menurut Andrew Hurrell dalam May Rudy, regional dibedakan dalam lima kategori.⁴²

1. *Regionalization* merupakan perkembangan suatu integrasi sosial dalam suatu kawasan, yang secara tidak langsung merupakan suatu proses interaksi sosial dan ekonomi.
2. Kesadaran dan identitas regional (*regional awareness and identity*), merupakan suatu persepsi bersama (*shared perception*) yang dimiliki oleh komunitas khusus yang didasarkan oleh faktor-faktor internal, sering didefinisikan sebagai suatu kesamaan budaya, sejarah maupun tradisi agama. Juga dapat didefinisikan sebagai bentuk ancaman keamanan maupun tantangan budaya sebagai pengaruh faktor eksternalnya.
3. Kerja sama antar-negara dalam kawasan (*regional interstate cooperation*) merupakan kerja sama yang dibentuk untuk beberapa tujuan tertentu, seperti upaya menghadapi tantangan eksternal serta melakukan koordinasi terhadap kondisi regional dalam lembaga-lembaga internasional maupun dalam perundingan-perundingan internasional. Selain itu, kerja sama regional akan dapat meningkatkan stabilitas keamanan, pemahaman terhadap nilai-nilai bersama serta mengatasi masalah-masalah bersama, khususnya masalah yang timbul akibat meningkatnya saling ketergantungan dalam suatu kawasan.
4. Integrasi regional yang dikembangkan oleh negara (*state-promoted regional integration*) yang menekankan integrasi ekonomi regional. Integrasi regional meliputi suatu negara yang dibentuk untuk mengurangi hambatan terhadap pergerakan barang, jasa, modal, serta tenaga kerja.
5. Kohesi regional yang merupakan penggabungan dari keempat proses di atas akan menciptakan suatu kepaduan (kohesi) serta konsolidasi suatu unit regional. Kohesi dapat dipahami melalui dua pengertian (*two sense of cohesion*), yaitu (a) ketika suatu kawasan memainkan peranan penting bagi

⁴¹ Leon N. Lindberg dan Stuart A. Scheingold, *Regional Integration*. (Massachusetts: President and Fellows of Harvard College, 1997).

⁴² May Rudy, *Op.Cit.*, hal. 84.

kawasan tersebut maupun terhadap kawasan lainnya, (b) ketika suatu kawasan membentuk suatu pengaturan yang didasarkan atas suatu kebijakan yang mencakup isu-isu tertentu.

Menurut Rizki S. Saputro, kesamaan budaya, ekonomi, politik, ideologi, dan geografis dalam suatu wilayah diasumsikan dapat memunculkan organisasi yang lebih efektif. Oleh karena itu, bentuk regionalisme dapat dibedakan berdasarkan kriteria geografis, militer/politik, ekonomi atau transaksional, bahasa, agama, kebudayaan, dan lainnya. Tujuan utama dari organisasi regional adalah untuk menciptakan perjanjian perdamaian dan kerja sama yang saling menguntungkan di berbagai aspek dan penguatan area saling ketergantungan pada negara-negara adikuasa (*superpower*).⁴³ Namun, munculnya sebuah organisasi yang efektif juga dapat terjadi karena adanya persamaan persepsi, seperti pada negara-negara anggota ASEAN yang sama-sama memiliki persepsi akan bahayanya ancaman komunis bagi kepentingan nasional masing-masing, misalnya pembangunan ekonomi seperti yang terjadi pada Indonesia.

Organisasi regional pasca-Perang Dunia II terdiri atas tiga jenis,⁴⁴ yaitu:

1. Organisasi regional gabungan yang dibentuk dari banyak tujuan dan melakukan banyak aktivitas, sebagai contoh : OAS, OAU, Liga Arab.
2. Organisasi pertahanan regional, sebagai organisasi militer antar-negara dalam satu wilayah tertentu, sebagai contoh : SEATO, NATO, Pakta Warsawa.
3. Organisasi fungsional regional, yang bekerja dengan pendekatan fungsional terhadap integrasi regional, sebagai contoh : OPEC, ASEAN, NAFTA.

Regionalisme dapat dipandang sebagai pendekatan yang realistik dan tepat sebagai cara untuk mewujudkan kerja sama dalam bidang apa pun, khususnya bidang keamanan negara dan kawasan. Suatu organisasi regional dapat membantu dalam menyatukan banyak negara dan menjadi penopang yang mendukung hubungan dan kerja sama bilateral.⁴⁵

⁴³ Rizki S. Saputro, "Relialisme dan Neo-Relialisme" dalam <http://rizkisaputro.wordpress.com/2007/09/18/realisme-dan-neo-realisme>, yang diakses pada tanggal 10 November 2007.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Soedjati Djiwandono, "Confidence-Building Measures & Preventive Diplomacy: Perspektif Asia Tenggara" dalam *Uni Sosial Demokrat*, <http://www.unisosedem.org>, yang diakses pada 24 Oktober 2007.

1.5.2 Kebijakan Luar Negeri

Dalam Ilmu Hubungan Internasional, suatu penelitian dapat dilakukan melalui empat tingkatan analisis.⁴⁶ Keempat tingkatan tersebut adalah *individual*, *states*, *international system*, dan *the world system* yang masing-masing dapat dijelaskan melalui faktor eksternal dan internal kebijakan luar negeri. Dalam penelitian ini penjelasan melalui faktor eksternal dan internal kebijakan luar negeri Indonesia adalah dengan melihat kondisi kawasan Asia Tenggara serta tujuan dan faktor-faktor penentu kebijakan luar negeri Indonesia dalam pembentukan ASEAN.

Menurut Howard H. Letner,⁴⁷ pengertian kebijakan luar negeri berkaitan dengan tindakan menggabungkan tiga hal. Ketiga hal tersebut adalah pemilihan tujuan kebijakan (*selection of objection*), mobilisasi alat-alat dan cara untuk memperoleh tujuan kebijakan yang telah dirumuskan (*mobilization of means for achieving those objectives*), dan pelaksanaan kebijakan luar negeri (*implementation*).

Politik luar negeri sebuah Negara, baik sebagai *policies* maupun *actions*, senantiasa mengandung unsur kesinambungan dan perubahan yang saling berinteraksi. Kesinambungan atau lebih tepat *keajegan* biasanya meliputi nilai-nilai yang diyakini oleh masyarakat di negara itu serta prinsip-prinsip bernegara yang disepakati. Sementara perubahan menyangkut strategi, prioritas dan cara-cara memperjuangkan kepentingan nasionalnya. Kebebasan dan demokrasi sebagai nilai-nilai yang diyakini Amerika Serikat (AS), misalnya, relatif akan *ajeg*; sedangkan pilihan di antara diplomasi atau intervensi militer dapat *interchangeable* sesuai strategi yang ditetapkan pada kurun waktu tertentu.

Proses pengambilan keputusan (*decision-making process*) politik luar negeri oleh elite politik sangat menentukan arah *policies* dan *actions* yang akan diambil. Proses transformasi *inputs* menjadi *outputs* sekaligus merupakan cermin bagaimana sebuah negara mengelola politik luar negerinya. Menurut Snyder, proses pengambilan keputusan dalam politik luar negeri sedikitnya dipengaruhi

⁴⁶ Joshua S. Goldstein, *International Relations* (New York: Harper Collins College Publisher, 1994), hal. 3.

⁴⁷ Howard H. Letner, *Foreign Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach* (Columbus: Charles E. Merrill Publishing Company, 1974), hal. 19.

oleh tiga faktor utama, yaitu lingkungan internal, struktur dan perilaku sosial, serta lingkungan eksternal.⁴⁸

Nilai-nilai dan prinsip-prinsip politik luar negeri dapat digolongkan ke dalam tataran ideal. Adapun implementasi nilai-nilai dan prinsip-prinsip dalam hubungan di antara aktor politik internasional (termasuk *non-state actor*) tergolong dalam tataran operasional. Meskipun kadang terdapat kesenjangan, inkonsistensi atau bahkan kontradiksi dalam mentransformasikan tataran ideal ke dalam tataran operasional, baik tataran ideal maupun operasional selalu bermuara pada satu tujuan, yaitu mewujudkan kepentingan nasional.

Menurut Norman J. Padelford, "national interest of a country is what its governmental leaders and in large degree also what its people consider at any time to be vital to their national independence, way of life, territorial security, and economic welfare."⁴⁹ Dalam hal ini, diplomasi dan perang merupakan wahana (*means*) politik luar negeri yang paling lazim digunakan sebuah negara untuk mewujudkan kepentingan nasionalnya.

Konsep tujuan kebijakan luar negeri digambarkan K.J. Holsti⁵⁰ sebagai gambaran keadaan peristiwa masa depan dan rangkaian kondisi di kemudian hari yang ingin diwujudkan pemerintah melalui pembuat kebijakan luar negeri dengan menggunakan pengaruh di luar negeri dan dengan mengubah atau mendukung sikap negara lain. Selanjutnya, Holsti membagi tiga faktor yang dapat memengaruhi kemungkinan tercapainya tujuan kebijakan luar negeri suatu negara. Ketiga faktor tersebut adalah (1) nilai-nilai yang diletakkan pada tujuan atau sejauh mana pembuat kebijakan negara melibatkan diri dengan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan tertentu; (2) unsur waktu yang ditetapkan untuk mencapai tujuan; (3) jenis tuntutan yang ditentukan demi tujuan kebijakan luar negeri suatu negara terhadap negara lain dalam suatu sistem internasional.

Tujuan kebijakan luar negeri suatu negara pada hakikatnya mengandung konsistensi orientasi dan peran sehingga dapat dikatakan bahwa suatu negara pada

⁴⁸ Richard Snyder et.al. (eds.), *Foreign Policy Decision Making* (USA: The Free Press of Glencoe, 1962), hlm. 60—70.

⁴⁹ Norman J. Padelford and George A. Lincoln, *International Politics*, (New York: The Macmillan Company, 1960), hlm. 309.

⁵⁰ K.J. Holsti, *Politik Internasional*, terj. M. Tahir Azhary (Jakarta: PT Erlangga, 1988), hal. 269.

umumnya akan mempunyai banyak tujuan dibandingkan dengan orientasi dan peran nasional. Hal ini disebabkan sejumlah tujuan berhubungan dengan kepentingan nasional yang hendak dicapai, seperti kepentingan ekonomi, politik, keamanan, dan sebagainya.

1.5.3 Peran Aktor Politik dalam Hubungan Internasional

Hubungan internasional dapat dikatakan sebagai interaksi tindakan atau kondisi seorang aktor suatu negara yang berkonsekuensi penting terhadap aktor dari negara lain.⁵¹ Interaksi tersebut dapat terjadi dalam bidang ekonomi, politik, sosial-budaya, militer, dan sebagainya, serta dalam bentuk perang, konflik, kerja sama, pembentukan aliansi, dan sebagainya. Seperti yang dikemukakan Mochtar Mas'ood, pada dasarnya, hubungan internasional mengacu pada perilaku para aktor, baik aktor negara (*state-actor*) maupun aktor non-negara (*non-state-actor*), di dalam arena interaksi internasional, di mana perilaku itu bisa berwujud perang, konflik, kerja sama, pembentukan aliansi, interaksi dalam organisasi internasional, dan sebagainya.⁵²

Dalam berperilaku, setiap aktor yang berhubungan dengan internasional mempunyai peran tersendiri. Melalui peran inilah aktor tersebut menjadi tahu bagaimana dia harus bereaksi terhadap lingkungannya. Reaksi yang muncul ini merupakan kompleksitas politik luar negeri yang diputuskannya. Menurut J.N. Rosenau *et.all*, kompleksitas dari politik luar negeri meliputi kehidupan internal dan kondisi eksternal dari sekelompok besar masyarakat untuk mengupayakan dan memelihara identitas geografi, hukum, dan sosialnya sebagai suatu bangsa.⁵³

Dalam memainkan peran hubungan internasionalnya, seorang aktor politik suatu negara menyadari bahwa hubungan antar-negara merupakan suatu hubungan yang luas. Agar tercipta suatu keseimbangan dalam hubungan tersebut, diperlukan suatu sikap atau posisi dari aktor tersebut yang dapat dipahami bersama, sebagai suatu bentuk berupa sikap, keputusan dan aspirasi yang dapat merefleksikan

⁵¹ Steve Chan, *International Relations in Perspective: The Pursuit of Security, Welfare and Justice* (New York: Publishing Co., 1984), hal 5.

⁵² Mochtar Mas'ood, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi* (Jakarta: LP3S, 1990), hal.31—32.

⁵³ J.N. Rosenau, Kenneth W, Thomson, Kevin Boyd, *World Politics: An Introduction* (New York: The Free Press, 1976), hal. 15.

kebijakan luar negeri setiap negara. Seperti yang dikemukakan Amitai Etzioni,⁵⁴ integrasi sebagai suatu kondisi berarti "kriteria bagaimana tingkat integrasi dapat diukur melalui tindakan efektif dari aktor politik". Tindakan efektif dari aktor politik ini akan berdampak pada masyarakat. Hal itu berarti bahwa peran aktor tersebut dalam memainkan politiknya melibatkan faktor domestik dan internasional. Faktor-faktor domestik dapat menentukan kebijakan luar negeri yang diputuskan aktor politik tersebut untuk diterapkan. Demikianlah, kondisi ekonomi dalam negeri, seperti yang dialami Indonesia, memberikan nuansa terhadap perilaku aktor politik Indonesia di dunia internasional.

Menurut Terri Cavanagh,⁵⁵ dilaporkan Departemen Luar Negeri AS kepada Kongres AS pada tahun 1975, Indonesia memiliki "lokasi yang paling berwenang secara strategis di dunia" karena beberapa hal berikut ini.

- Indonesia mempunyai populasi terbesar di seluruh Asia Tenggara.
- Indonesia merupakan penyuplai utama bahan-bahan mentah di kawasan Asia, terutama Asia Tenggara.
- Indonesia mungkin secara meningkat akan menjadi penyuplai yang penting keperluan energi AS.

Berdasarkan laporan tersebut, diketahui bahwa kepulauan Indonesia terletak pada jalur-jalur laut strategis yang menjembatani Timur dan Barat. Pemerintah Indonesia memainkan peran yang vital dalam berbagai pertemuan internasional yang berkaitan dengan teritorialnya. Peran Pemerintah Indonesia ini dinilai penting untuk keamanan dan kepentingan komersial AS. Oleh karena itu, menurut Cavanagh⁵⁶ pula, pada tahun 1965, sebelum peristiwa G30S/PKI di Indonesia, Richard Nixon, yang pada masa itu segera akan menjadi Presiden AS, menyerukan pengurangan kejenuhan untuk melindungi "potensi mineral yang besar" di Indonesia. Dua tahun setelah itu, dia menyatakan bahwa Indonesia merupakan "hadiah terbesar Asia Tenggara".

Setiap negara memainkan peranannya di suatu kawasan tertentu dan di kawasan lainnya. Peran yang dijalankan suatu negara berkaitan dengan

⁵⁴ Amitai Etzioni dalam James E. Dougherty dan Robert Pfaltzgraff Jr., *Op.Cit.*, hal. 12.

⁵⁵ Terri Cavanagh, *Pelajaran-Pelajaran Dari Kudeta 1965 Indonesia* dalam <http://www.vsws.org>, yang diakses pada tanggal 20 November 2007.

⁵⁶ Terri Cavanagh, *Loc.Cit.*

kepentingan nasionalnya. Menurut J.N. Rosenau, politik luar negeri merupakan keseluruhan sikap dan aktivitas masyarakat nasional yang terorganisir (negara) yang mencoba menanggulangi masalah serta memetik keuntungan dari lingkungan internasional.⁵⁷ Oleh karena itu, kepentingan nasional merupakan konsep utama dalam politik luar negeri suatu negara, sementara politik luar negeri merupakan alat untuk mencapai tujuan nasional dan melindungi kepentingan nasional suatu negara. Sebagai contoh, demi kepentingan nasionalnya, Indonesia, Malaysia, dan Singapura berupaya menjalin kerja sama untuk menciptakan stabilitas keamanan di Selat Malaka, jalur yang amat vital bagi lalu lintas energi dan ekonomi di kawasan Asia, seperti di Asia Tenggara dan juga Asia Pasifik.⁵⁸ Di sini peran bersama ketiga pemerintah negara diperlukan untuk menciptakan situasi keamanan yang lebih kondusif di selat yang membentang sepanjang 800 km di antara Semenanjung Melayu dan Sumatera.⁵⁹

Untuk memainkan peran politik luar negerinya dengan baik, seorang aktor politik suatu negara menentukan keputusan dalam membuat kebijakan luar negerinya dalam menghadapi negara lain berdasarkan kepentingan nasionalnya. Seperti yang diartikan Plano dan Olton,⁶⁰ politik luar negeri merupakan proses dinamis dengan penerapan relatif atas kepentingan nasional yang relatif tetap, dihadapkan pada faktor-faktor situasional yang bergerak dengan cepat dalam lingkungan internasional, yang kemudian diikuti dengan upaya-upaya untuk meningkatkan atau mencapai implementasi diplomasi sebagaimana yang digariskan dalam kebijakan luar negeri.

Menurut Lyod Jensen,⁶¹ pembuatan kebijakan luar negeri melibatkan pemimpin negara sebagai aktor politik negerinya. Dalam dunia diplomatik, aktor

⁵⁷ J.N. Rosenau, *Op.Cit.*, hal. 26—27.

⁵⁸ Selat Malaka merupakan jalur pelayaran paling padat di Kawasan Asia-Pasifik. Selat ini setiap hari dilalui oleh rata-rata 200 kapal berbagai jenis. Selat ini juga dilewati oleh 72 persen tanker pengangkut bahan bakar minyak yang melintas dari Samudra Hindia ke Samudra Pasifik. (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.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Jack C. Plano dan Roy Olton, *The International Relations Dictionary* (USA: Longman, 1982), hal. 7.

⁶¹ Lyod Jensen, *Explaining Foreign Policy*. New Jersey, prentice hall. Inc., 1982.

politik ini menggambarkan interaksi politik luar negeri dari berbagai negara dalam membuat kebijakan luar negeri untuk merespon negara lainnya dan memaksimalkan tujuannya berpolitik.

Lyod Jensen⁶² juga mengemukakan bahwa selain pemimpin negara, birokrat memainkan peran dengan pengaruhnya yang terbatas dalam proses politik luar negeri yang dibuat pemimpin negara. Dalam membuat kebijakan luar negeri, pemimpin negara mengandalkan pelayanan birokrat, seperti jajaran Departemen Luar Negeri, dalam mendapatkan informasi dan nasihat.

Biasanya pengambilan keputusan didominasi oleh pemimpin negara. Hubungan antara kebijakan domestik dan luar negeri bersifat lebih langsung, yaitu politik luar negeri diorientasikan untuk mencapai tujuan domestik. Menurut K.J. Holsti,⁶³ orientasi sebuah negara didefinisikan sebagai sikap umum (sebuah negara) dan komitmen terhadap lingkungan eksternal, strategi fundamental untuk mencapai tujuan domestik, tujuan eksternal, aspirasi eksternal, dan untuk menghadapi ancaman yang ada. Selanjutnya, K.J. Holsti⁶⁴ menyatakan bahwa orientasi (*orientation*) merupakan satu dari empat unsur politik luar negeri. Unsur lainnya adalah peranan nasional (*national role*), tujuan (*objectives*), dan tindakan (*action*). Orientasi politik luar negeri suatu negara akan tampak dari sejumlah keputusan yang dibuat dalam usaha mencapai tujuan, nilai, dan kepentingan nasional terhadap kondisi serta karakteristik lingkungan domestik dan eksternal⁶⁵ yang mengalami perubahan, misalnya peristiwa pergantian kepemimpinan suatu negara.⁶⁶

Menurut John P. Lovell, perumusan politik luar negeri dipengaruhi perubahan-perubahan yang terjadi, baik di lingkungan internal maupun eksternal. Oleh karena itu, gaya berinteraksi suatu negara dengan negara lainnya dapat ditentukan oleh dua aspek, yaitu aspek strategi yang dibuat para pembuat keputusan atas strategi yang dilakukan negara lain dan aspek strategi para

⁶² Lyod Jensen, *Ibid.*

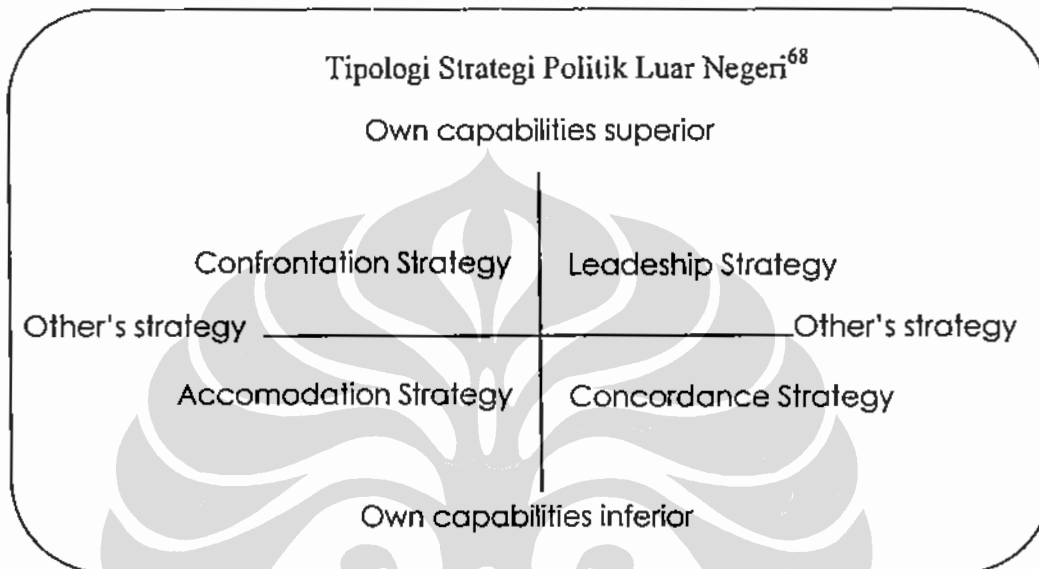
⁶³ K.J. Holsti, *Op.Cit.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ John P. Lovell, *Foreign Policy in Perspective: Strategy, Adaption, Decision Making* (New York: Holt, Rinehart, and Winsto Co., 1970), hal. 65.

pembuat keputusan atas dasar pertimbangan stabilitas nasional mereka secara relatif. Lebih lanjut, Lovell⁶⁷ membagi strategi politik luar negeri dalam empat jenis, yaitu *leadership strategy*, *concordance strategy*, *accomodation strategy*, dan *confrontation strategy*. Keempat tipe strategi politik luar negeri tersebut digambarkan sebagai berikut.



Leadership strategy dilakukan jika pembuat keputusan memandang kapabilitas negaranya lebih kuat dari negara lain dan memandang bahwa strategi negara lain itu dapat mendukung kepentingan nasionalnya. Negara yang menerapkan strategi ini akan berusaha mengendalikan negara lain melalui persuasif dan penawaran.

Concordance strategy dilakukan jika pembuat keputusan memandang kapabilitas negaranya lebih lemah dari negara lain dan memandang bahwa strategi negara lain itu dapat mendukung kepentingan nasionalnya. Negara yang menerapkan strategi ini akan berusaha memelihara hubungan yang harmonis dengan negara yang kapabilitasnya lebih kuat darinya.

Accomodation strategy dilakukan jika pembuat keputusan memandang kapabilitas negaranya lebih lemah dari negara lain dan memandang bahwa strategi negara lain itu dapat mengancam kepentingan nasionalnya. Negara yang

⁶⁷ John P. Lovell, *Ibid.*, hal. 65—66.

⁶⁸ John P. Lovell, *Ibid.*, hal. 99.

menerapkan strategi ini akan berusaha menyesuaikan diri dengan menghindari konflik.

Confrontation strategy dilakukan jika pembuat keputusan memandang kapabilitas negaranya lebih kuat dari negara lain dan memandang bahwa strategi negara lain itu dapat mengancam kepentingan nasionalnya. Negara yang menerapkan strategi ini akan berusaha mempertajam masalah-masalah yang ada karena kepentingan nasionalnya bertentangan dengan negara lain dan memaksa negara lain tersebut untuk mengubah posisinya melalui pengakuan atau superioritas kapabilitas negara yang menerapkan strategi ini.

Fenomena politik luar negeri juga dapat dilihat sebagai suatu perilaku yang adaptif, yaitu lingkungan yang selalu berubah secara konstan selalu menjadi ancaman terhadap integritas dan keberlangsungan hidup suatu organisme.⁶⁹ Politik luar negeri suatu negara dikatakan adaptif jika aktor politik negara tersebut mampu memainkan perannya agar negara yang dipimpinnya mampu menghadapi atau menstimulasi perubahan-perubahan pada lingkungan eksternal dari suatu masyarakat.

1.6 Hipotesa

Setelah Perang Dunia II berakhir, terjadi perebutan kekuasaan di dunia oleh Amerika Serikat dan sekutunya yang tergabung dalam Blok Barat dengan Uni Soviet dan sekutunya yang tergabung dalam Blok Timur. Perebutan kekuasaan ini dilakukan melalui perang ideologi, politik, dan ekonomi yang dikenal dengan sebutan Perang Dingin.

Dalam era Perang Dingin, baik Amerika Serikat maupun Uni Soviet melakukan pendekatan terhadap banyak negara di berbagai kawasan di dunia, termasuk kawasan Asia Tenggara. Bukti yang paling nyata adalah peristiwa yang melibatkan Amerika Serikat dan Uni Soviet dalam perang saudara di Vietnam.

Sementara terhadap negara Asia Tenggara lainnya juga terjadi upaya yang dilakukan kedua blok itu untuk mempengaruhi kepemimpinan negara-negara di kawasan tersebut dalam pelaksanaan kebijakan luar negerinya. Berbeda dengan Indonesia era kepemimpinan Soekarno yang kebijakan luar negerinya cenderung

⁶⁹ J.N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation* (London: Frances Printer Ltd., 1981), hal. 37.

mengarah ke Blok Timur, pemerintahan Thailand, Filipina, Malaysia, dan Singapura (yang sebelumnya masuk sebagai bagian wilayah Malaysia) mempunyai kedekatan dengan negara-negara Barat. Kedekatan keempat negara itu dengan Blok Barat adalah upaya Blok Barat untuk mengimbangi pengaruh komunis di wilayah Indo-China (Vietnam, Laos, Kamboja).

Dalam memainkan perannya sebagai pemimpin negara di kawasan Asia Tenggara, Soekarno berambisi menjadi pemimpin di kawasan ini dengan melakukan strategi politik luar negeri yang konfrontatif. Soekarno menjalankan kebijakan luar negeri Indonesia secara agresif dan konfrontatif, seperti keluar dari keanggotaan PBB dan berkonfrontasi dengan Malaysia, Filipina, dan Singapura.

Peristiwa G30S PKI telah mengubah arah kebijakan luar negeri dan pembangunan ekonomi bangsa Indonesia. Soeharto menggantikan Soekarno sebagai pemimpin Indonesia. Pada masa awal pemerintahannya, dengan strategi politik luar negeri yang akomodatif, Soeharto berupaya untuk menciptakan stabilitas nasional Indonesia dan kawasan Asia Tenggara demi pembangunan ekonomi yang lebih baik. Untuk mencapai tujuan tersebut, Soeharto beserta Adam Malik dan para diplomat Indonesia lainnya berupaya untuk menjalin hubungan yang baik dengan menghentikan berbagai konfrontasi, seperti dengan Malaysia, Filipina, dan Singapura.

Dengan mengubah situasi konfrontasi menjadi situasi damai dan menyukai musyawarah untuk mencapai mufakat, Indonesia pada masa pemerintahan Soeharto ini menjadi kunci terciptanya perdamaian dan stabilitas di kawasan Asia Tenggara, sesuai dengan pidato yang disampaikan Soeharto di depan Sidang DPR GR pada 16 Agustus 1966 dan 16 Agustus 1967. Dengan pernyataan tegas bahwa politik luar negeri Indonesia menganut konsep *non-blok*, Indonesia menyadarkan negara-negara tetangga bahwa mereka adalah negara yang bebas dan mampu menciptakan serta menjaga stabilitas keamanan dan ketahanan kawasan Asia Tenggara secara bekerja sama, tanpa adanya intervensi politik baik dari Blok Barat maupun dari Blok Timur. Dengan pernyataan yang tegas itu, Soeharto telah membuat keputusan untuk mengarahkan politik luar negeri Indonesia dalam kehidupan bertetangga yang baik dan damai. Di bawah kepemimpinan Soehartolah tercatat bahwa Indonesia memprakarsai terciptanya suatu organisasi

regional yang lebih memfokuskan pembangunan ekonomi bersama demi kepentingan nasional masing-masing di kawasan Asia Tenggara.

Selain itu, pemerintahan Soeharto juga berupaya memperbaiki citra Indonesia, yaitu dari citra negara yang dikenal melakukan strategi politik luar negeri yang konfrontatif menjadi negara dengan strategi politik luar negeri yang akomodatif, cinta damai, tidak memihak, lebih memilih musyawarah untuk mencapai mufakat daripada melakukan konfrontasi, dan dapat menjadi negara yang bertetangga baik (*good neighbour policies*). Semua ini dilakukan pemerintahan Soeharto demi kepentingan nasional bangsa Indonesia yang lebih realistis untuk membangun ekonomi bangsa secara lebih baik.

1.7 Model Analisa Penelitian



1.8 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang bersifat deskriptif-interpretatif. Dengan demikian, penelitian ini menggambarkan faktor-faktor yang menjadi alasan mengapa Indonesia berperan dalam memprakarsai pembentukan ASEAN. Adapun data yang digunakan adalah data sekunder dengan teknik pengumpulan data yang berasal dari sumber tertulis sebelumnya dan tidak merupakan data langsung yang diambil dari lapangan. Sumber data tertulis yang

dimaksud adalah studi literatur, data dari badan atau instansi resmi, seperti perpustakaan ASEAN, Universitas Indonesia, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, CSIS, dan Perpustakaan Nasional Indonesia.

Untuk memahami (reorientasi) kebijakan luar negeri Indonesia dalam memprakarsai terbentuknya ASEAN, baik dari pertimbangan eksternal maupun internal, penelitian ini akan menggunakan pendekatan sistem (*system approach*) karena keinginan untuk membentuk ASEAN sebagai organisasi regional di Asia Tenggara ini merupakan *output* dari kebijakan luar negeri Indonesia. Selain itu, akan diperhatikan pula *input-input* yang menjadi pertimbangan Indonesia dalam memprakarsai pembentukan ASEAN. Pendekatan sistem ini sebenarnya merupakan cara memandang, alat analisis, dan wawasan tentang sesuatu. Selain itu, pendekatan ini juga merupakan penggambaran (pendeskripsian) sesuatu sehingga sesuatu itu tertata, berbentuk utuh menyeluruh dan lengkap, berikut seluruh faktor yang memengaruhinya⁷⁰.

1.9 Sistematika Penyajian

Penelitian ini disusun dengan sistematika penyajian sebagai berikut. Pada bagian pendahuluan, dijelaskan latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran yang mendasari penelitian, hipotesa, metode penelitian yang digunakan, dan sistematika penyajian.

Dalam Bab II dikemukakan faktor-faktor internal Indonesia yang memengaruhi pembentukan ASEAN yang mencakup kepentingan geografis Indonesia di Asia Tenggara, peristiwa G30S/PKI, kepemimpinan baru yang menjelaskan masa peralihan dari Orde Lama ke Orde Baru, kebijakan luar negeri Indonesia dan kepentingan nasional Indonesia untuk memperbaiki perekonomian negara.

Sementara faktor-faktor eksternal akan dibahas dalam Bab III, yang mencakup dampak perang dingin/ancaman komunisme (Perang Vietnam), upaya penyelesaian konfrontasi Indonesia-Malaysia, dampak Perang Dingin, sikap Indonesia dalam menjalankan politik luar negerinya, dan kepentingan nasional Indonesia dan kepentingan nasional negara-negara lain di Asia Tenggara.

⁷⁰Rusadi Kantaprawira, *Pendekatan System dalam Ilmu-ilmu Sosial: Aplikasi dalam Meninjau Kehidupan Politik Indonesia* (Jakarta: PT Bunda Karya, 1994), hal. 4.

Selanjutnya, dalam Bab IV, akan dibahas peran Indonesia dalam pembentukan ASEAN, khususnya mengenai kepemimpinan Soeharto yang berperan kunci dalam penyelesaian masalah konfrontasi sehingga tindakan politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif itu menimbulkan kesadaran identitas regional negara-negara di kawasan Asia Tenggara.

Pada bagian penutup dipaparkan kesimpulan dari analisis yang dilakukan dalam penelitian ini.

