

BAB II

PERKEMBANGAN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA

A. Latar Belakang Politik Luar Negeri Indonesia

Kepentingan Indonesia secara umum terdapat pada pembukaan UUD 1945

alinea pertama dan keempat yang berbunyi :

Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan diatas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan rakyat Indonesia kedepan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia¹¹.

Dengan demikian, kepentingan nasional Indonesia meliputi kepentingan-kepentingan yang menyangkut keutuhan bangsa dan wilayah, kehidupan kebangsaan yang bebas, kehidupan ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya

¹¹<http://www.mpr.go.id/pages/produk-mpr/uud-nri-tahun-1945/uud-nri-tahun-45> (15 Maret 2015)

dan pertahanan keamanan, serta peranan di dunia internasional. Ia merupakan landasan kebijaksanaan politik luar negeri Indonesia yang terdiri dari lima landasan pokok.

Pertama, bahwa “kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa”. Ungkapan ini merupakan pengakuan dan penegasan bangsa Indonesia untuk mendukung tiap-tiap perjuangan kemerdekaan didunia, karena setiap bangsa berhak untuk memiliki kemerdekaan itu, berhak untuk menentukan nasib sendiri, berhak untuk menentukan cara hidupnya sendiri, berhak untuk memberi isi kepada kemerdekaannya sesuai dengan cita-citanya sendiri.

Kedua, bahwa “penjajahan di dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan”. Bangsa Indonesia menentang setiap bentuk penjajahan karena bertentangan dengan perikemanusiaan dan perikeadilan, oleh sebab itu bangsa Indonesia menentang kolonialisme dan imperialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya dan dari mana pun datangnya, baik yang bersifat politik, ideologi, kultural, maupun ekonomis.

Ketiga ialah berkehidupan kebangsaan yang bebas. Bangsa Indonesia “berhak untuk menentukan nasibnya sendiri, berhak untuk menetapkan cara hidupnya sendiri, cara mengatur rumahtangganya sendiri. Hal ini berarti bahwa bangsa Indonesia menolak setiap intervensi dari luar. Bangsa Indonesia bebas menentukan pandangan dan sikapnya terhadap bangsa-bangsa lain di dunia.

Keempat ialah ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan

kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial. Atas dasar landasan ini, bangsa Indonesia akan aktif memperjuangkan terciptanya ketertiban dunia yang bersumberkan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial. Tidak mungkin ada ketertiban dunia tanpa kemerdekaan, perdamaian dan keadilan sosial, sebaliknya tidak mungkin ada satu keadilan social di dunia ini tanpa adanya kemerdekaan, ketertiban dunia dan perdamaian.

Kelima, Pancasila yang menjiwai, melandasi dan memberikan haluan kepada bangsa Indonesia dalam segala segi kehidupannya memberi arah kepada politik luar negeri Indonesia. Dengan demikian, politik dan strategi politik luar negeri Indonesia tetap berpokok pangkal pada kehendak Tuhan Yang Maha Esa, tetap menjunjung tinggi kemanusiaan yang adil dan beradab, menjamin persatuan dan kesatuan bangsa, menjunjung tinggi panji-panji musyawarah untuk mufakat, untuk mewujudkan keadilan sosial, baik dalam tubuh bangsa sendiri, maupun di antara bangsa-bangsa di dunia ini.

Politik luar negeri Indonesia sejak perebutan kemerdekaannya memperlihatkan beberapa ciri yang sangat menonjol yang bersumber kepada kepentingan nasional itu, diantaranya adalah :

- a. Rasa nasionalisme yang teramat kuat.
- b. Rasa nasionalisme yang kuat ini melahirkan sikap penolakan terhadap setiap usaha campur tangan dan paksaan dari Negara-negara besar yang berusaha mempengaruhi perpolitikan Indonesia baik dalam maupun luar

negeri.

- c. Kepercayaan diri yang besar yang lahir dari revolusi yang menegaskan kemerdekaan dan memaksakan pengakuan kedaulatan Republik Indonesia sebagai pencerminan dari kemerdekaan sebagai hak segala bangsa serta hak untuk mengisi kemerdekaanya sesuai dengan cita-citanya sendiri.

Ciri khas dan sangat menonjol dari politik luar negeri Indonesia sejak ia memperjuangkan dan merebut kemerdekaannya ialah rasa nasionalisme yang teramat tebal. Ia merupakan warisan dari perjuangan yang panjang menuju kemerdekaannya, dan yang dalam kurun waktu 1945-1949 terutama dipacu oleh presiden Soekarno. Tanpa faktor nasionalisme yang kuat ini sangatlah sulit untuk membangkitkan rasa kebersamaan nasib diantara berbagai suku bangsa yang terpecah belah dan mempersatukannya menuju terciptanya kedaulatan bangsa Indonesia.

Prinsip perjuangan untuk merebut kemerdekaan dan memaksakan pengakuan atas kedaulatan itu merupakan pencerminan yang kuat dan sekaligus penguatan yang tegas dari hak setiap bangsa yang tertuang kedalam pendahuluan Undang-Undang Dasar 1945. Konsekuensi dari sikap dan perjuangan kemerdekaan ini ialah tuntutan untuk memusnahkan setiap bentuk kolonialisme dimanapun didunia, karena bertentangan dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Karena nasionalisme Indonesia ini berakar dalam perjuangan untuk

merebut kemerdekaan dari kolonialisme dan imperialisme, maka nasionalisme ini melahirkan suatu sikap waspada yang mendasar terhadap negara-negara besar yang berusaha untuk mempengaruhi politik luar negeri Indonesia. Bangsa Indonesia berhak untuk menentukan nasibnya sendiri, berhak untuk menetapkan cara hidupnya sendiri, cara mengatur rumahtangganya sendiri. Hal ini berarti bahwa bangsa Indonesia menolak usaha-usaha campur tangan dan paksaan dari luar, menolak setiap intervensi dari luar. Bangsa Indonesia bebas menentukan pandangan dan sikap terhadap bangsa-bangsa lain didunia. Pengalaman Indonesia selama perjuangannya untuk meraih dan memperoleh pengakuan atas kemerdekaan dan kedaulatannya mengajar bangsa Indonesia bahwa negara-negara besar tidak membantu negara-negara lain atas dasar *altruism*¹². Kepentingan mereka sangat terasa saat memberikan bantuan bagi negara-negara yang baru merdeka saat berkecamuknya Perang Dingin. Mereka berusaha untuk menarik negara-negara itu kedalam lingkungan pengaruh mereka menghadapi lawan utama mereka.

Rasa kebangsaan dan percaya diri yang kuat ini membawa bangsa Indonesia menuju suatu politik luar negeri yang bebas aktif atau politik luar negeri yang tidak mau bergabung dengan blok negara manapun, yang pertama kali diperkenalkan dan dirumuskan oleh Wakil Presiden pertama Republik Indonesia. Pernyataan politik bebas aktif untuk pertama kali dikumandangkan

¹² Altruisme ialah hak sifat yang mementingkan kepentingan orang lain atau suatu pandangan yang menekankan bahwa kewajiban yang mutlak bagi manusia adalah memberikan pengabdian dan rasa cinta kepada sesama/orang lain, dalam Budiono.,M.A, *op.cit*, h. 28

Muhammad Hatta pada 2 September 1948 didepan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP), yang kemudian terkenal dengan judul “Mendayung antara Dua Karang”.

Pemerintah berpendapat bahwa pendirian yang harus kita ambil ialah supaya jangan menjadi obyek dalam pertarungan politik internasional, melainkan harus tetap menjadi subyek yang berhak menentukan sikap kita sendiri, berhak memperjuangkan tujuan kita sendiri, yaitu Indonesia Merdeka seluruhnya.

...Menurut anggapan pemerintah, kita harus tetap mendasarkan perjuangan kita atas *adagium*: percaya pada diri sendiri dan berjuang atas tenaga dan kesanggupan yang ada pada kita. (Keterangan Pemerintah tentang politiknya kepada Badan Pekerja KNIP, 2 September 1948).¹³

Kebijaksanaan ini tidaklah berarti suatu sikap yang netral. Kata “bebas” dan “aktif” jelas menunjukkan suatu sikap politik luar negeri yang dinamis: “bebas” berarti hak untuk membuat penilaian kita sendiri terhadap masalah-masalah internasional dan bebas dari keterikatan pada kekuatan militer mana pun dan sekutu-sekutunya; “aktif” dalam arti berusaha aktif dan konstruktif memajukan kemerdekaan, perdamaian dan keadilan di mana pun di dunia.

Hatta selanjutnya menegaskan bahwa Pancasila, disamping anti kolonialisme dan imperialism juga merupakan salah satu faktor objektif yang berpengaruh atas politik luar negeri Republik Indonesia, oleh karena Pancasila sebagai falsafah negara mengikat seluruh bangsa Indonesia, sehingga golongan atau partai politik manapun yang berkuasa di Indonesia, tidak dapat menjalankan suatu politik negara yang menyimpang dari Pancasila. (*Dasar Politik Luar Negeri*

¹³ Popera Kementerian Penerangan RI, *Mendayung Antara Dua Karang*, Jakarta, 1951.

R.I., Jakarta: Tintamas, 1953)¹⁴

Kabinet Wilopo pada 22 Mei 1952 menegaskan politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif dengan lebih menekankan pada dimensi bebasnya :

Asal mulanya Pemerintah menyatakan “sikap bebas” dalam perhubungan luar negeri, ialah untuk menegaskan bahwa berhadapan dengan kenyataan adanya dua aliran bertentangan dalam kalangan internasional yang mewujudkan dua blok, yaitu blok Barat dengan Amerika dan sekutu-sekutunya dan blok Timur dengan teman-temannya. Republik Indonesia bersikap bebas dengan makna; (a) tidak memilih pihak untuk selamanya dengan mengikat diri kepada salah satu daripada dua blok dalam pertentangan itu, dan (b) tidak mengikat diri untuk selamanya dengan mengikat diri untuk selamanya akan tidak campur atau akan bersikap netral dalam setiap peristiwa yang terbit daripada pertentangan antara dua blok itu tadi. Sebaliknya kemudian oleh karena keterangan sikap bebas yang semata-mata bersifat negatif itu ternyata menimbulkan salah faham atau sedikitnya keragu-raguan dalam kalangan aliran-aliran politik kepartaian didalam negeri ataupun pada pihak dua blok yang bertentangan itu atau salah satunya, Pemerintah menambahkan keterangan bahwa dalam sesuatu soal peristiwa yang timbul yang mengenai pertentangan antara dua blok itu tadi ataupun banyak sedikitnya ada menyangkut kepada pertentangan

¹⁴ Bantarto Bando, *Refleksi Setengah Abad Kemerdekaan Indonesia*, Jakarta: CSIS, 1995, hlm. 1015.

itu, Republik Indonesia tetap mendasarkan sikapnya kepada kebebasannya dengan mengingat: (a) pemahannya tentang niat dan tujuannya sebagai suatu anggota yang ikhlas, setia dan bersungguh-sungguh daripada Perserikatan Bangsa- Bangsa, dan (b) pandangannya tentang kepentingan negara dan bangsanya yang berpengaruh berdasar di jarak masa dekat ataupun masa jauh.” (*Dua Puluh Lima Tahun departemen Luar Negeri 1945-1970, 1971:60*)¹⁵

Politik luar negeri bebas aktif ditegaskan kembali oleh Pemerintah Soeharto sebagai landasan politik luar negeri Indonesia. Dalam rangka mempertahankan dan mengamalkan Pancasila dan melaksanakan secara konsekuen. Pemerintah orde Baru menandakan pula bahwa politik luar negeri yang bebas aktif sama sekali bukanlah politik yang netral, melainkan politik luar negeri yang tidak mengikatkan diri pada salah satu blok di dunia atau ikatan-ikatan yang bersifat militer, dan sekaligus aktif berjuang untuk hapusnya kolonialisme dan imperialisme di dalam segala bentuk dan manifestasinya demi tercapainya perdamaian di dunia. Politik bebas aktif ini ialah suatu politik yang bebas, yang berhak menentukan penilaian dan sikap kita sendiri terhadap permasalahan-permasalahan dunia dan bebas dari keterikatan pada salah satu blok kekuatan dunia. Bebas dalam arti:

kita jalan apa yang menurut kita baik: baik bagi kita sendiri maupun

¹⁵ *Ibid*

bagi kebaikan seluruh umat manusia. Kita lakukan apa yang kita anggap baik tanpa kita begitu saja mencontoh apa yang dilakukan oleh orang lain; walau yang melakukan itu kekuatan besar dunia. Kita juga tidak melakukan sesuatu hanya karena “angin sedang mengarah ke sana”. Politik luar negeri kita yang bebas itu mencerminkan wujud ke luar daripada hakiki negara yang berdaulat. Suatu kedaulatan yang harus kita tegakkan ke dalam dan kita tunjukkan ke luar. Politik luar negeri yang bebas demikian mencerminkan rasa percaya pada diri sendiri.

Politik luar negeri kita yang bebas itu bermoral, yang bersumber pada pandangan hidup kita. Moral Pancasila adalah yang membimbing politik luar negeri kita yang bebas aktif itu. Politik luar negeri yang bebas aktif itu kitaabdikan untuk tujuan kemanusiaan yang kita anggap luhur: ialah kemerdekaan bagi semua bangsa, kemajuan dan kesejahteraan bagi semua orang, keadilan yang berperikemanusiaan. Tujuan inilah yang kita kejar dalam melaksanakan politik luar negeri kita. Karena itu kita namakan politik luar negeri kita bebas dan aktif. (Soeharto, 1975: 143-144).

Jadi politik luar negeri Indonesia selama ini pun bersifat aktif dalam arti secara aktif dan konstruktif berusaha menyumbang pada tercapainya perdamaian, keadilan, persahabatan dan kerjasama yang saling menguntungkan antara bangsa-bangsa di dunia. Keinginan Indonesia akan suatu ketertiban dunia, yang didasarkan atas kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial

membuka kesempatan baginya untuk aktif berperan dalam kehidupan internasional. Ia ingin memiliki kebebasan untuk menentukan sendiri peranan aktif yang bagaimana yang ingin diperankannya dalam dunia internasional. Itulah sebabnya, seperti kita lihat dari ucapan Bung Hatta, mengapa konsep “bebas aktif” lahir dan berkembang menjadi sifat hakiki kebijaksanaan dan strategi politik luar negeri Indonesia.

B. Politik Luar Negeri Indonesia Era Orde Lama

Kebijakan luar negeri Indonesia secara umum merupakan hasil dari pemikiran tokoh-tokoh Indonesia pada masa ini, termasuk dihasilkannya rumusan politik luar negeri bebas aktif. Pada masa ini, Indonesia sedang berusaha untuk mencari pengakuan kedaulatan sebagai sebuah negara merdeka dari dunia internasional.

1. Orientasi kebijakan Luar negeri Sukarno

Pada masa awal kemerdekaan, Indonesia dipimpin oleh Presiden Soekarno yang didampingi oleh Moh. Hatta sebagai Wakil Presiden Indonesia. Pada masa awal-awal kemerdekaan, arah kebijakan politik luar negeri dan diplomasi Indonesia lebih ditujukan untuk memperoleh pengakuan internasional atas proses dekolonisasi dan menentang segala macam bentuk penjajahan di atas dunia.¹⁶ Agenda politik luar negeri Indonesia pada saat itu

¹⁶ Ganewati Wuryandari, *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik* Jogjakarta : Pustaka Pelajar, 2008, hal. 1.

lebih banyak ditentukan oleh kepentingan politik domestik, daripada semata-mata mengikuti tekanan lingkungan internasional.

Pada awal pelaksanaan politik luar negeri bebas aktif sekitar tahun 1948-1950, Indonesia harus menghadapi tantangan untuk menjaga kemerdekaan nasionalnya serta memperkuat statusnya dalam system politik dunia. Sebagaimana dijelaskan Anak Agung, selama masa revolusi dua tujuan terpenting dalam politik luar negeri Indonesia adalah mempertahankan kemerdekaan Indonesia dari ancaman Belanda dan mencari pengakuan internasional atas kemerdekaan Indonesia sebagaimana dideklarasikan oleh Sukarno dan Hatta. Perpaduan dari diplomasi dan perjuangan dipandang sebagai cara terbaik untuk mencapai tujuan ini.¹⁷

Dalam upaya menghimpun pengakuan dunia ini, dunia Arab terutama negara-negara Muslim, yang mula-mula memberi pengakuan kedaulatan Indonesia, setelah adanya anjuran dari Dewan Liga Arab pada 18 November 1946. Namun ternyata Israel, negara yang dikenal kerap memicu konflik di Timur Tengah, turut mengakui. Harapannya, Indonesia memberi pengakuan serupa kepada Israel.

Pada Desember 1949, tak lama setelah pemerintah Belanda menandatangani penyerahan kedaulatan Indonesia, Presiden Chaim Weizmann dan Perdana Menteri Ben Gurion mengirim telegram kepada

¹⁷ Anak Agung, G.A. *Twenty Years of Indonesia's Foreign Policy 1945-1965*, 1973, Hague : Mouton. Hlm. 29

Presiden Sukarno dan Menteri Luar Negeri (kemudian Wakil Presiden) Mohammad Hatta. Mereka menyampaikan ucapan selamat. Pada Januari 1950, Menteri Luar Negeri Moshe Sharett mengirim telegram ke Hatta, memberitahukan bahwa Israel telah memutuskan untuk memberikan pengakuan penuh kepada Indonesia.

“Hatta menanggapi apa yang dilakukan Sharett dan Ben-Gurion dengan ucapan terima kasih, namun tak menawarkan timbal-balik dalam hal pengakuan diplomatik,” tulis Colin Rubenstein, direktur eksekutif Australia/Israel and Jewish Affairs Council (AIJAC), dalam “Indonesia And Israel: A Relationship In Waiting”, dimuat *Jewish Political Studies Review*, Maret 2005.

Merasa sikapnya bertepuk sebelah tangan, Sharett kembali menulis surat soal rencana pengiriman misi muhibah ke Indonesia. Dalam sebuah surat balasan yang dikirim pada Mei 1950, Hatta menyarankan supaya misi tersebut ditunda untuk waktu yang tak ditentukan. Keengganan Indonesia untuk berurusan dengan Israel terus berlanjut. Pada Juni 1952, kantor berita *Antara* melaporkan bahwa pemerintah Indonesia tak berniat mengakui Israel.¹⁸

Sikap antiimperialisme Sukarno juga mempengaruhi sikap Indonesia. “Selama kemerdekaan bangsa Palestina belum diserahkan kepada orang-orang

¹⁸ http://historia.co.id/artikel/modern/1262/20/Majalah-Historia/Israel_Akui_Kedaulatan_Indonesia (diakses 17 Maret 2013)

Palestina, maka selama itulah bangsa Indonesia berdiri menantang penjajahan Israel,” kata Sukarno dalam pidatonya pada 1962.¹⁹

Soekarno di masa pemerintahannya memiliki andil besar sebagai penentu kebijakan politik luar negeri Indonesia. Namun Soekarno yang anti-kolonialisme pada akhirnya terkesan mencondongkan diri pada komunisme sehingga politik luar negeri Indonesia tidak murni sebagai bebas-aktif sebagaimana yang diusung sebelumnya. Bukti kecenderungan Soekarno yang memihak komunisme terwujud dalam gagasan pembentukan NEFOS (*New Emerging Forces*) untuk melawan kekuatan OLDEFOS (*Old Establishment Forces*) yang terdiri dari negara-negara politik sayap kanan yang kemudian memunculkan gerakan GANEFO (*Games of the New Emerging Forces*). Pada saat bersamaan fenomena politik poros-porosan juga muncul dan semakin menegaskan Indonesia yang berpihak pada komunisme, salah satunya dengan terbentuknya Poros Jakarta-Peking. Seperti yang sudah dijelaskan di atas Soekarno menetapkan pembebasan Irian Barat dari Belanda sebagai agenda untuk memperoleh keutuhan wilayah Indonesia.

2. Faktor-faktor domestik PLNRI

Setiap entitas negara yang berdaulat memiliki kebijakan yang mengatur hubungannya dengan dunia internasional, baik berupa negara maupun komunitas internasional lainnya.²⁰ Kebijakan yang dibuat semata-mata untuk

¹⁹ *ibid*

²⁰ Ganewati Wuryandari, op.cit. hlm. 26

mencapai kepentingan nasional (*national interest*) negara tersebut. Interaksi antarnegara dalam percaturan dunia ini yang kemudian mempengaruhi dinamika politik global. Politik luar negeri dari tiap-tiap negara adalah lanjutan dan merupakan refleksi dari politik dalam negeri.²¹ Artinya bahwa kebijakan politik luar negeri suatu negara akan cenderung mengikuti pola bermain dan keadaan politik domestik yang berkembang di dalam negara yang bersangkutan.

Demikian halnya dengan Indonesia dimana pada masa Soekarno (1945–1965), politik luar negeri Indonesia bersifat *high profile*, flamboyan dan heroik, yang diwarnai sikap anti-imperialisme dan kolonialisme serta konfrontasi.²² Kebijakan politik luar negeri Indonesia tidak lepas dari kondisi dalam negeri Indonesia sendiri dan tipikal para pembuat keputusannya.

Faktor domestik kebijakan luar negeri Indonesia pada era sukarso bisa dilihat pada kecenderungan penentu kebijakan yang sentralistik pada sosok Sukarno itu sendiri yang jelas-jelas anti barat dan lebih condong ke blok timur. Hal ini bisa dibuktikan dengan pandangan sukarso yang membagi dunia menjadi 2 bagian yaitu OLDEFOS dan NEFOS. Kondisi ekonomi Indonesia yang cenderung tidak stabil dan masalah nasionalisme Indonesia

²¹ Roeslan Abdulgani, Mendajung dalam Taufan, Penerbit Endang, Jakarta, 1956, hlm. 11

²² http://najiyah-rizqi-maulidiyah-fisip12.web.unair.ac.id/artikel_detail-85102-STUDI%20%20STRATEGIS%20INDONESIA%202:%20POLITIK%20LUAR%20NEGERI%20INDONESIA-Politik%20Luar%20Negeri%20Indonesia%20Pada%20Masa%20Soekarno.html (29 Maret 2015)

terkait irian barat merupakan faktor determinan dalam politik luar negeri Indonesia pada masa itu.²³

C. Politik Luar Negeri Indonesia Era Orde Baru

Politik luar negeri orde baru dibawah kepemimpinan presiden Suharto merupakan kebalikan dari orde lama dibawah Sukarno. Politik luar negeri pada masa orde baru lebih dipahami sebagai upaya mempertahankan kelangsungan hidup dan untuk mempertahankan integritas wilayah. Oleh karena itu politik luar negeri tidak hanya dipandang dalam pengertian politik militer, tetapi lebih luas lagi dilihat sebagai upaya menciptakan Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur berdasarkan pancasila.

1. Orientasi Politik Luar Negeri Suharto

Setelah Presiden Soekarno lengser dari kursi pemerintahan, Indonesia dipimpin oleh Soeharto. Presiden Soeharto adalah presiden yang paling lama berkuasa dan memerintah di Indonesia, yakni selama kurang lebih 32 tahun. Masa kepemimpinan Soeharto disebut era Orde Baru. Era orde baru (Orba) merupakan era yang identik dengan kepemimpinan Soeharto, yaitu ketika Soeharto menjadi Presiden Republik Indonesia mulai tanggal 12 Maret 1967 sampai dengan 21 Mei 1998.²⁴

Pada masa pemerintahan Soeharto, Indonesia lebih memfokuskan pada pembangunan sektor ekonomi. Keterikatan pada pola-pola ekonomi maupun

²³ Leo Suryadinata, *Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Suharto*, LP3ES, Jakarta, 1998.

²⁴ Ganewati Wuryandari, *Op. Cit.*, hal. 112

politik internasional mempunyai signifikansi yang tinggi untuk memahami dinamika internal yang menjadi faktor determinan dalam mempengaruhi politik luar negeri pada masa kepemimpinan Soeharto.²⁵ Faktor-faktor politik dan ekonomi yang dianggap paling berpengaruh tersebut adalah kondisi domestik, modalitas, struktur dan proses penentuan politik luar negeri, agenda utama, isu-isu domestik yang dominan dan gaya serta pola kepemimpinan politik.²⁶

Untuk mewujudkan cita-cita kesatuan bangsa, Orde Baru menciptakan wawasan nusantara. Konsep ini menjadikan seluruh komponen bangsa baik sosial, politik, ekonomi, maupun pertahanan sebagai sesuatu yang satu dan tunduk pada ideologi Pancasila. Bagi Orde Baru, konsepsi ini membantu pemerintah dan militer memelihara kesatuan bangsa yang diikat oleh kesetiaan pada Pancasila sebagai satu-satunya ideologi bangsa.

Pembangunan ekonomi merupakan sisi lain upaya Orde Baru mempertahankan keamanan nasional. Stabilitas politik dalam kacamata Orde Baru harus ditopang dengan pembangunan ekonomi, karena tanpa pembangunan ekonomi potensi ketidakpuasan publik akan semakin lebar. Melalui pembangunan ekonomi juga diharapkan pemerintahan akan mampu meningkatkan hajat hidup orang banyak. Persoalan dasar pembangunan

²⁵ *Ibid*, hal. 113

²⁶ *Ibid*, hal. 114

ekonomi adalah rendahnya keterbukaan politik yang merupakan lahan subur bagi kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Pembangunan ekonomi ternyata hanya memberi keuntungan bagi segelintir konglomerat dan keluarga presiden. Kerusuhan Mei 1998 adalah puncak dari ketidakpuasan terhadap Orde Baru.

2. Kedekatan Suharto Dengan Negara Adidaya

Hubungan Indonesia dan Amerika Serikat pada masa pemerintahan Presiden Soekarno bisa dikatakan tidak berlangsung akrab. Hal ini disebabkan karena kepribadian Presiden Soekarno yang *high profil* dan menentang segala bentuk kolonialisme dan imperialisme. Presiden Soekarno sengaja memilih untuk mengisolasi diri dari Amerika Serikat. Presiden Soekarno malah justru meminta bantuan kepada ke negara-negara komunis pada saat itu karena kekecewaannya terhadap kolonialisme dan imperialisme yang dilakukan oleh negara-negara barat termasuk Amerika Serikat.²⁷

Pemerintahan Suharto meninggalkan politik berdikari Sukarno dan secara aktif mendorong investasi asing dan bantuan asing. Kebijakan orde baru yang membuka diri terhadap investasi Barat ini, memungkinkan Negara-negara barat memainkan lagi peran ekonomi utama di Indonesia. Pada tahun 1967, Pemerintah Jakarta, dalam rangka untuk mendapatkan investasi asing,

²⁷ http://fyustiazari-fisip12.web.unair.ac.id/artikel_detail-92108-Studi%20Strategis%20Indonesia-HUBUNGAN%20INDONESIA%20DAN%20AMERIKA%20SERIKAT:%20DINAMIKA%20SEJAK%20MASA%20TERORISME.html (29 Maret 2015)

terutama Amerika, tidak hanya mengeluarkan undang-undang investasi yang memberikan banyak kemudahan bagi Barat, tetapi juga menandatangani suatu perjanjian dengan AS untuk memberikan jaminan bagi investor Amerika. Penandatanganan perjanjian ini memperlihatkan bahwa pemerintah Indonesia sungguh-sungguh berupaya merehabilitasi ekonomi Indonesia.²⁸

Lain halnya dengan Uni Sovyet, hubungan Indonesia dengan uni Sovyet cenderung setengah hati, kurang dekatnya hubungan antara Jakarta dan Moskow dapat dijelaskan dalam ketiadaan hubungan ekonomi yang berarti. Tetapi harus dicatat bahwa perbedaan ideology politik Jakarta dan Moskow telah ,menyebabkan hubungan antara dua Negara tidak begitu hangat. Suharto dan militerlah yang mengatur hubungan antara Indonesia dan bekas Uni Sovyet sekarang.²⁹

Terkait dengan Israel, Suharto juga konsisten untuk tetap menolak terjalinnya hubungan diplomasi antara kedua Negara. Akan tetapi meskipun menolak bekerjasama, terdapat banyak dinamika yang terjadi terkait dengan upaya pembukaan hubungan diplomasi.

Masalah hubungan RI-Israel sebenarnya sudah menjadi salah satu topik diskusi dan perdebatan cukup hangat di kancah perpolitikan Indonesia sejak penandatanganan perjanjian “*Deklarasi prinsip*”, 13 September 1993. Sejak saat

²⁸ Leo Suryadinata, op.cit. hlm. 176

²⁹ Op.cit. hal. 199

itu terlihat jelas antusiasme pihak Israel untuk sesegera mungkin menjalin hubungan diplomatik dengan RI, yang antara lain tercermin dari dua kali pertemuan antara Presiden Soeharto dan PM Israel Yitzak Rabin.³⁰

Pada akhir Oktober 1994, empat tokoh Islam Indonesia, yaitu Abdurrahman Wahid (NU), Habib Chirzin (Muhammadiyah), Djohan Efendi (Departemen Agama) dan Bondan Gunawan, berkunjung ke Israel atas undangan pemerintah Tel Aviv guna menghadiri sebuah seminar tentang perdamaian yang diselenggarakan oleh Institut Harry S. Truman, dan sekaligus menyaksikan penandatanganan perjanjian perdamaian Yordania-Israel yang disponsori Amerika, akhir Oktober 1994. Keempat tokoh Islam Indonesia itu juga dikabarkan sempat mengadakan pembicaraan dengan Wakil Menlu Israel. Pada tahun 1994 sepulangnya dari Israel, Wahid dengan lantang menyerukan kepada pemerintah Indonesia pada saat itu agar segera menjalin hubungan dengan Israel.³¹

Keterkaitan antara perjuangan bangsa Palestina dengan hubungan diplomasi antara Indonesia dengan Israel menjadi dua hal yang sulit untuk dipisahkan dalam kebijakan politik luar negeri Indonesia. Paling tidak hal ini sempat terindikasi dari pernyataan Ali Alatas yang merupakan Menteri Luar Negeri Indonesia pada masa itu.

³⁰ Sihbudi, Riza, Menyandera Timur-tengah, Penerbit Mizan, Jakarta, 2007. Cetakan 1, hlm 337

³¹ *Ibid*

D. Demokrasi dan Perubahan Orientasi Politik Luar Negeri

Ketika berbicara tentang demokrasi tak lengkap rasanya tanpa menyentuh jiwanya, yaitu demokrasi prosedural dan substansial. Dengan mengadaptasi kondisi prosedural minimal yang sesungguhnya dibuat oleh Robert Dahl, Mary Kaldor, dan Ivan Veivoda mengusulkan kriteria demokrasi formal sebagai berikut; Pertama, "*Inclusive citizenship*" dimana tidak adanya penolakan keterlibatan warga dengan alasan, ras, etnisitas, atau gender. Kedua, "*rule of law*" dimana pemerintah dibentuk secara legal dan masing-masing tunduk dan menghormati hukum tanpa menjadikan pembeda. Ketiga, "*separation of powers*" dimana ada pemisahan kekuasaan, legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Keempat, "*elected power-holders*" dimana sang pemegang kekuasaan merupakan orang yang terpilih dari pemilihan umum. Kelima, "*free and fair elections*" dimana pemilu harus dijalankan secara jujur dan adil. Keenam, "*freedom of expression and alternative sources of information*" dimana warga negara berhak mengeluarkan pendapat dan mendapatkan informasi alternatif tanpa takut akan ancaman. Ketujuh, "*associational autonomy*" dimana warga berhak membuat organisasi independen. Kedelapan, "*civilian control over the security forces*" dimana tentara dan polisi secara politik netral dan berada dibawah kendali wewenang sipil.³²

³² Kaldor, Mary dan Ivan Veivoda (1997). "Democratization in Central and East European Countries", *International Affairs*. Vol. 73. No. 1.

Demokrasi secara substansial tidak berlangsung di masa pemerintahan Soeharto. Dimasa itu, partisipasi rakyat amat ditekan, hanya muncul sebagai wacana yang serba terbatas, atau sekedar menjadi jargon. Partai politik, yang seharusnya berfungsi menyalurkan aspirasi rakyat yang menjadi konstituennya, amat dikontrol dan dikendalikan pemerintah. Para intelektual yang berusaha mengartikulasikan aspirasi rakyat juga mengalami pembatasan, pengendalian, maupun represi. Berbagai kebebasan dasar (kebebasan bersuara, berekspresi, berkumpul, dan berserikat) tidak dapat dinikmati secara memadai. Padahal berbagai kebebasan tersebut secara normatif merupakan hak yang asasi bagi setiap warga negara dan sangat vital untuk memperjuangkan kepentingan mereka. Lumrah bila di masa itu muncul keyakinan bahwa demokrasi akan terwujud bila berbagai kebebasan dasar tersebut dapat berlangsung dan dinikmati secara memadai.

Pasca jatuhnya pemerintahan Soeharto pada Mei 1998, terjadi perubahan yang mengesankan berkenaan dengan kebebasan dasar. Media massa menjadi lebih bebas, seiring ditiadakannya surat ijin usaha penerbitan pers (SIUPP) dan dibubarkannya Departemen Penerangan, institusi yang di masa Soeharto amat berkuasa dalam menentukan hidup-matinya sebuah media. Akses informasi relatif lebih baik bila dibandingkan dengan masa sebelumnya. Kebebasan bersuara serta berorganisasi juga lebih baik. Partai bebas berdiri serta berkompetisi dalam pemilihan umum (Pemilu) yang kini relatif bebas dan fair. Pulihnya kebebasan

bersuara, berekspresi, serta berorganisasi telah memungkinkan terjadinya ledakan jumlah media massa baru, lembaga swadaya masyarakat (LSM) baru, serta akademisi yang kritis dan muncul keruang publik. Ledakan jumlah juga terjadi dengan organisasi buruh, petani, perempuan, dan jurnalis, sesuatu yang di masa Orde Baru sulit dibayangkan

Pasca lengsernya Suharto merupakan awal ditandainya era reformasi. B.J Habibie, pengganti Suharto, memfokuskan kebijakannya pada perbaikan stabilitas dalam negeri yang sempat carut marut akibat krisis ekonomi yang terjadi sejak era orde baru. Saat itu, tujuan politik luar negeri Indonesia mengalami pergeseran, dari yang awalnya berfokus pada restrukturisasi ekonomi dan keamanan domestik, menuju pemulihan reputasi Indonesia terkait dugaan *human right violation* di Timor Timur. Diplomasi yang digunakan pun lebih mengedepankan pada cara-cara yang *soft*, berbeda dengan pemerintahan sebelumnya yang mengandalkan *hard power* berupa kekuatan militer. Selain itu, Habibie juga berfokus pada pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia, yang bisa dilihat lewat pertukaran pelajar dan banyaknya pelajar yang mendapat kesempatan menempuh jenjang S2 di luar negeri. Aktivasi peran Deplu pun diberlakukan demi menjalankan politik luar negeri untuk membantu Presiden dalam *decision-making process* terkait kebijakan luar negeri.

Namun, pada periode ini, Habibie yang ingin mengembalikan citra Indonesia malah membuat kebijakan yang berimplikasi terhadap lepasnya Timor Timur dari wilayah Indonesia. Saat itu Habibie begitu lunak dalam diplomasi, dimana beliau mengusulkan opsi otonomi luas (*self-determination*) kepada rakyat Timor Timur berupa referendum (jajak pendapat). Referendum ini mendapat sambutan baik, terbukti banyak penduduk setempat yang memilih untuk memerdekakan diri dari wilayah Indonesia dan membuat negara baru. Hal inilah yang menjadi faktor lepasnya Timor Timur dari pangkuan ibu pertiwi. Dari sinilah dapat diketahui bahwa ketidaktegasan diplomasi Indonesia saat itu membuat negeri ini kehilangan “anak” yang bernama Timor Timur.

Legitimasi domestik Habibie menjadi menurun. Pertama, beliau dianggap tidak memiliki hak konstitusional untuk memberi opsi referendum di Timor Timur, karena jabatannya sebagai presiden transisional. Kedua, kebijakan beliau terkait isu Timor Timur mereduksi hubungannya dengan Jenderal Wiranto, Panglima TNI kala itu. Selain di kancah domestik, legitimasi beliau juga memudar di kalangan internasional karena dinilai gagal dalam mengontrol TNI, yang pada awalnya mendukung referendum tetapi di lapangan malah mendukung milisi pro integrasi yang berujung pada aksi kekerasan di Timor Timur pasca referendum.³³

³³ http://interseksi.org/publications/essays/articles/demokratisasi_politik_luar_negeri.html (29 Maret 2015)

Muhammad Hatta mengungkapkan bahwa politik luar negeri memiliki agenda dan sasaran, yakni untuk mencapai kepentingan nasional dan dijalankan berdasarkan situasi dan kondisi perpolitikan saat itu. Kepemimpinan yang memiliki watak berbeda-beda juga membuat kebijakan politik luar negeri berubah-ubah, menyesuaikan dengan kondisi domestik maupun internasional. Era selanjutnya adalah pemerintahan Abdurrahman Wahid atau yang kerap disapa Gus Dur. Selain berfokus pada restrukturisasi ekonomi, era Gus Dur juga ditandai dengan upaya menggalang dukungan terkait konflik dalam negeri yang terjadi dan penguatan integritas teritorial Indonesia. Upaya yang terlihat antara lain kunjungan kenegaraan keluar negeri, reposisi peran militer demi percepatan demokratisasi, dan sebagainya.³⁴

Pada era Gus Dur, Indonesia juga didominasi oleh sejumlah kritik domestik, misalnya ancaman disintegrasi nasional, *mass violence* di berbagai wilayah, masalah hukum, dan ketertiban umum. Kondisi semakin parah dengan adanya krisis ekonomi dan kurangnya kapasitas dalam negeri dalam mengkonsolidasikan demokrasi untuk mencapai *good governance*. Gus Dur dikenal sebagai tokoh yang revolusioner. Pada masa kepemimpinannya, beliau menunjuk Alwi Shihab –yang memiliki latar belakang agama yang kuat– sebagai menteri luar negeri. Konsep “kebijakan luar negeri ekumenis” pun diperkenalkan di Indonesia sebagai

³⁴ Mashad, Dhurorudin, 2008. ”Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi”, dalam Ganewati Wuryandari (ed.), 2008. Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik. Jakarta: P2P LIPI dan Pustaka Pelajar, hlm. 174-238

pendekatan kebijakan luar negeri Indonesia. Ketika periode sebelumnya lebih berfokus terhadap isu-isu HAM dan Timor Timur, Gus Dur saat itu sangat aktif dalam mempromosikan Indonesia di luar negeri. Beliau banyak berbicara di forum multilateral -termasuk *World Economic Forum*, *World Summit for Social Development*, dan ASEAN-. Beliau juga diterima dengan baik di negara-negara Timur Tengah.³⁵

Karakteristik lain yang penting selama kepemimpinan beliau adalah tingkat keterbukaan pemerintah terhadap aktor non negara, khususnya organisasi masyarakat sipil, dalam *foreign policy making process* (Mulyana, 2011). Selain itu, kunjungan kenegaraan ke 90 negara selama 21 bulan yang beliau lakukan dipandang tidak memiliki cetak biru yang jelas dalam menguraikan tujuan utama dari kebijakan luar negeri Indonesia. Sepanjang waktu itu kebijakan luar negeri Presiden Wahid tidak memiliki koherensi dan fokus yang jelas.³⁶

Dengan demikian, di bawah dua presiden berturut-turut, Habibie dan Abdurrahman Wahid, Indonesia tidak mampu untuk mendapatkan kembali penghargaan internasional. Akibatnya, perekonomian hancur oleh krisis keuangan Asia (publikasi penelitian Bank Dunia, 1993, 1998, dan 2000) tahun 1997-1998. Indonesia juga mengalami beban sosial, yakni dampak ekonomi dan politik dari

³⁵ http://www.rsis.edu.sg/Indonesia_Prog/resources/transcript/Seminar%20Notes%20-%20Dr%20Yayan%20Mulyana.pdf

³⁶ http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2010/06/change_and_continuity_in_indonesia_foreign_policy.pdf (29 Maret 2015)

krisis itu, dan telah lamban dalam pemulihan dari krisis tersebut. Dalam hal ini Indonesia telah dipaksa untuk berada pada profil rendah di kalangan masyarakat internasional, karena kredibilitas negara di forum internasional menjadi memburuk.³⁷

Mengikuti jejak pendahulunya, Abdurrahman Wahid, Megawati juga rajin melakukan lawatan ke luar negeri. Sebagai presiden, Megawati antara lain mengunjungi Rusia, Jepang, Malaysia, New York untuk berpidato di depan Majelis Umum PBB, Rumania, Polandia, Hungaria, Bangladesh, Mongolia, Vietnam, Tunisia, Libya, Cina dan juga Pakistan. Berbagai kunjungan yang beliau lakukan menuai banyak kritik, baik mengenai frekuensi ataupun substansi dari berbagai lawatan tersebut. Salah satunya adalah kontroversi pembelian pesawat tempur Sukhoi dan helikopter dari Rusia yang merupakan buah dari kunjungan Megawati ke Moskow (Vermonte, 2010). Politik luar negeri era Megawati juga dipengaruhi oleh berbagai peristiwa nasional maupun internasional yang terjadi kala itu, misalnya tragedi WTC 11 September 2001, tragedi bom Bali 2002 dan hotel JW Marriott di Jakarta tahun 2003, invasi AS ke Irak, dan operasi militer di Aceh untuk menghalau GAM.

Variabel di atas membawa persoalan yang rumit. Misalnya, perang melawan terorisme di satu sisi mengharuskan Indonesia untuk membuka diri

³⁷ *Ibid*

dalam kerjasama internasional (Vermonte, 2010). Di sisi lain, peristiwa ini juga menjadi isu besar mengenai perlindungan terhadap kebebasan sipil di tengah proses demokratisasi, seiring dengan meningkatnya kekhawatiran bahwa negara akan mendapatkan momentum untuk mengembalikan prinsip *security approach* di dalam negeri.

Diplomasi Indonesia kembali menjadi aktif pada masa pemerintahan Megawati. Departemen Luar Negeri (Deplu) sebagai pilar utama diplomasi Indonesia telah melakukan restrukturisasi demi mendekatkan faktor internasional dan faktor domestik dalam pengelolaan diplomasi. Di sini Deplu memahami bahwa diplomasi tidak lagi hanya dipahami dalam kerangka memproyeksikan kepentingan nasional Indonesia keluar, tetapi juga kemampuan untuk mengkomunikasikan perkembangan dunia luar ke dalam negeri.³⁸

³⁸ http://interseksi.org/publications/essays/articles/demokratisasi_politik_luar_negeri.html (29 Maret 2015)