

Bab III

Perjalanan Politik Luar Negeri Indonesia Sejak Orde Lama hingga Reformasi

Dalam bab ini, penulis akan mendeskripsikan perjalanan sejarah politik luar negeri Indonesia selama beberapa kali pergantian presiden di Indonesia. Meski terjadi beberapa kali pergantian kepemimpinan, arah kebijakan luar negeri Indonesia termaktub jelas dalam naskah Pembukaan UUD 1945 yang teramanatkan dalam paragraf keempat yang menyatakan bahwa Pemerintah Indonesia harus turut serta dalam mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dari narasi paragraf keempat ini bisa diterjemahkan bahwa politik luar negeri Indonesia memiliki misi yang sangat holistik, dimana tidak hanya berkuat pada kepentingan nasional bangsanya sendiri tapi juga turut berpartisipasi aktif dalam persoalan dan kepedulian global. Inilah sedikit penjelasan yang sekiranya bisa menjelaskan makan dari politik bebas aktif Indonesia.

Politik luar negeri Indonesia yang dikampanyekan sebagai politik bebas aktif oleh *Founding Fathers* negeri ini menjadi batu pijakan. Dalam perkembangannya, politik bebas aktif ini memiliki bentuk yang berbeda dalam setiap masa kepemimpinan presiden yang menjabat. Disesuaikan dengan tantangan bangsa yang dihadapi di masa-masa berikutnya. Dalam makna yang sama, namun pada praktiknya memiliki terjemahan yang berbeda-beda. Pergantian kepemimpinan mulai dari

Presiden Soekarno hingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandakan telah berlangsungnya proses demokrasi di Indonesia, meski dengan berbagai persoalan yang mengiringinya. Oleh karenanya, penulis akan mendeskripsikan bentuk politik luar negeri Indonesia berdasarkan masa kepemimpinan presiden yang pernah menjabat di Indonesia.

Dalam memahami sejarah perkembangan politik luar negeri Indonesia, terjadi berbagai definisi dan terapan yang berbeda mengenai politik bebas-aktif Indonesia. Oleh karenanya, penulis membagi deskripsi pembahasan sesuai dengan periode kepemimpinan masing-masing presiden dalam masa jabatannya.

A. Politik Luar Negeri Indonesia di Era Orde Lama (Kepemimpinan Soekarno)

Politik luar negeri Indonesia di masa kepemimpinan Soekarno menjadi romantisme lahirnya pedoman politik luar negeri Indonesia yang hingga saat ini masih menjadi acuan, meskipun dengan implementasi yang berbeda. Permasalahan politik luar negeri pada era Soekarno menjadi sangat kompleks mengingat pada waktu itu Indonesia masih menjadi negara baru. Di awal kemerdekaan itulah, Indonesia dipaksa untuk segera mendefinisikan identitas dirinya dalam konteks kewilayahan (regional) maupun internasional. Dalam bagian ini penulis akan memaparkan perjalanan sejarah politik luar negeri Indonesia di Era Soekarno mulai dari rumusan pedoman politik luar negeri Indonesia (yang bebas aktif), perjuangan

memperoleh pengakuan sebagai negara yang berdaulat dan prestasi Indonesia dalam memperjuangkan eksistensinya sebagai wujud implementasi politik luar negerinya.

Di awal kemerdekaan Indonesia yang dimulai sejak Soekarno dan Moh. Hatta memproklamkan kemerdekaan bangsa Indonesia dari tangan penjajah pada 17 agustus 1945, telah membawa bangsa ini menuju suatu Era yang baru. Indonesia bebas dari penjajahan dan menyatakan diri sebagai bangsa merdeka. Sehari setelah proklamasi kemerdekaan, yakni tanggal 18 Agustus 1945, Indonesia menentukan arah politik luar negerinya melalui pembukaan UUD 1945 bahwa Indonesia berkewajiban "*ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial*". Oleh karena lahirnya politik luar negeri pemerintah Republik Indonesia yang dikenal dengan "Politik Bebas-Aktif".

Awal kemerdekaan Indonesia dihadapkan pada peristiwa Perang Dunia II. Konstelasi politik dunia terbagi menjadi kekuatan besar antara Blok Barat (AS) dan Blok Timur (Soviet). Banyak negara-negara di dunia ini pun tak lepas dari arus konstelasi tersebut, mereka berlomba untuk menjadi aliansi Blok Barat maupun Blok Timur. Posisi ini cukup membuat Indonesia mengalami masa-masa sulit. Di satu sisi, Indonesia masih disibukkan menghadapi kembalinya penjajah Belanda dan di sisi lain posisi Indonesia menjadi rebutan dua kekuatan besar antara AS dan Soviet sebagai aliannya.

Pada tanggal 2 September 1948 dihadapan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) M. Hatta menyampaikan pidato bersejarah "Mendayung Antara Dua Karang" dengan bertolak pada situasi Perang Dunia. Ia bertanya,

*"mestikah kita bangsa Indonesia yang memperjuangkan kemerdekaan bangsa dan negara kita, hanya harus memilih antara pro-Rusia atau pro-Amerika? Apakah tidak ada pendirian yang lain harus kita ambil dalam mengejar cita-cita kita?"*⁶⁵

M. Hatta menjawab sendiri pertanyaannya,

*"Pemerintah berpendapat bahwa pendirian yang harus kita ambil ialah supaya kita jangan menjadi obyek dalam pertarungan politik internasional, melainkan kita harus tetap menjadi subyek yang berhak menentukan sikap kita sendiri, yaitu Indonesia merdeka seluruhnya"*⁶⁶

Melihat pernyataan M. Hatta yang menjadi tolak ukur terjemahan Politik Bebas-Aktif Indonesia, penulis beranggapan bahwa sikap politik Indonesia ini ternyata tidak lepas dari kondisi yang terjadi saat itu. Fenomena perang yang membagi dunia dalam dua blok yakni Barat dan Timur, menjadi pertimbangan Indonesia dalam menjadikan politik bebas-aktif sebagai sikap politik luar negeri Indonesia. "Mendayung antara Dua Karang" menjadi wajah filosofis bagi politik Bebas-Aktif Indonesia, "Mendayung" artinya berupaya aktif (kontributif) sedangkan "antara dua karang" bisa diartikan bebas (tidak terikat dengan kekuatan blok manapun). Indonesia berusaha menjaga netralitas dan independensinya sebagai sebuah negara yang baru saja merdeka.

⁶⁵ Mohammad Hatta, *Mendayung antara Dua Karang*, Bulan Bintang, Jakarta, 1976, hal. 17 dikutip dalam H.M. Sabir, *Politik...*, Op. Cit., hlm. 15

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 15

Sikap Indonesia yang bebas aktif ini sejalan dengan apa yang disampaikan Soekarno melalui maklumat politiknya. Landasan operasional dari politik luar negeri Indonesia dinyatakan melalui maklumat dan pidato-pidato Presiden Soekarno yang dikeluarkan beberapa saat setelah kemerdekaan, Maklumat politik pemerintah tanggal 1 November 1945, yang diantaranya memuat hal-hal sebagai berikut:⁶⁷

1. Politik damai dan hidup berdampingan secara damai.
2. Politik Tidak campur tangan dalam urusan dalam negeri negara lain.
3. Politik bertetangga baik dan kerjasama dengan semua negara di bidang ekonomi, politik dan lain-lain.
4. Politik berdasarkan piagam PBB.

Maklumat politik ini menjadi pijakan ideal bagi Indonesia untuk menjelaskan arah politik luar negerinya dan juga posisinya di mata internasional. Sesungguhnya telah jelas prinsip yang digunakan Indonesia dalam pelaksanaan politik luar negerinya, yaitu kebijakan hidup bertetangga baik dengan negara-negara di kawasan, kebijakan tidak turut campur tangan urusan domestik negara lain dan selalu mengacu pada Piagam PBB dalam melakukan hubungan dengan negara lain.

Pada dasawarsa 1950-an landasan operasional dari prinsip bebas aktif mengalami perluasan makna. Hal ini diantaranya dinyatakan oleh Presiden Soekarno

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 29

dalam pidatonya berjudul “Jalannya Revolusi Kita (Jarek)” pada 17 Agustus 1960, bahwa, “Pendirian kita yang bebas aktif itu, secara aktif pula harus dicerminkan dalam hubungan ekonomi dengan luar negeri, supaya tidak berat sebelah ke Barat atau ke Timur”⁶⁸

Pernyataan tersebut tidak jauh berbeda dengan maklumat M. Hatta yang dibacakan dihadapan KNPI pada tahun 1948, namun Soekarno kala itu lebih memfokuskan pada permasalahan kesejahteraan dan ekonomi Indonesia yang terpuruk paska penjajahan. Permasalahan ekonomi menjadi penting kala itu disamping memperjuangkan eksistensi negara Indonesia di mata dunia Internasional.

Kebijakan politik luar negeri yang bebas dan aktif pada tahun 1952 menghadapi ujian, ketika diketahui bahwa Menlu Achmad Subardjo mengadakan perjanjian bantuan militer dan ekonomi dari Amerika Serikat yang diwakili oleh Duta Besar Amerika, Merle Cochran. Akibatnya, Indonesia harus mentaati ketentuan-ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang Keamanan Bersama (*Mutual Security Act*).⁶⁹

Dengan menaati *Mutual Security Act* tersebut maka Indonesia dianggap telah mengkhianati politik bebas aktif yang dianutnya. Indonesia dengan idealismenya mengagungkan politik bebas aktif terpaksa harus terjebak dalam pilihan pragmatisnya.

⁶⁸ A. Hasnan Habib, *Kapita Selekta: Strategi dan Hubungan Internasional*, CSIS, 1990, hlm.395, dikutip dari http://masniam.wordpress.com/2009/04/02/landasan-politik-luar-negeri-indonesia/#_ftn6, pada 25 Juli 2013

⁶⁹ Peter Kasenda, *Politik Luar Negeri Era Soekarno*.

Politik luar negeri yang bebas dan aktif Indonesia, harus menghindarkan diri dari perjanjian internasional yang memungkinkan Indonesia terikat kepada salah satu blok.

Kemudian inti dari politik luar negeri Indonesia kembali dinyatakan oleh Presiden Soekarno dalam "Perincian Pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia" sekaligus merupakan garis-garis besar politik luar negeri Indonesia dengan Keputusan Dewan Pertimbangan Agung No.2/ kpts/Sd/I/61 tanggal 19 Januari 1961. Inti kebijakan tersebut antara lain berisi tentang sifat politik luar negeri Republik Indonesia yang bebas aktif yang memiliki tujuan sebagai berikut:⁷⁰

1. Mengabdikan pada perjuangan untuk kemerdekaan nasional Indonesia.
2. Mengabdikan pada perjuangan untuk kemerdekaan nasional dari seluruh bangsa di dunia.
3. Mengabdikan pada perjuangan untuk membela perdamaian di dunia.

Dari ketiga poin tersebut maka bisa diasumsikan bahwa politik luar negeri Indonesia yang hendak difokuskan Soekarno pada arah anti imperialisme dan kolonialisme. Soekarno mencita-citakan dunia yang menjalankan keadilan sesungguhnya dan perdamaian dunia dengan tidak menjadikan perang sebagai motivasi dan ambisi kekuasaan.

⁷⁰ A. Hasnan Habib, *Op. Cit.*

Rumusan bebas-aktif dalam kenyataannya menjadi sebuah bualan utopia yang hendak dibangun Soekarna dan Hatta. Inkonsistensi mereka dalam mendefinisikan bebas-aktif menjadi jamuan pengkhianatan atas idealisme yang mereka bangun. Hal ini ditunjukkan secara gamblang dalam ketidaksukaan Soekarno terhadap keberadaan Belanda di Irian Barat. Tindakan militer kemudian diambil untuk mengambil alih kembali Irian Barat ketika diplomasi dianggap gagal membuat Belanda angkat kaki dari Irian Barat. Dukungan Amerika Serikat yang kemudian didapatkan Soekarno muncul sebagai akibat konfrontasi kedekatan Jakarta dengan Moskow.

Politik luar negeri Indonesia dapat dikatakan cenderung ke arah kiri. Jakarta tampak lebih akrab dengan Moskow, Beijing maupun Hanoi, dan tampak garang terhadap AS dan sekutu Baratnya. Keagresifan Bung Karno antara lain ditandai dengan pembentukan NEFOS (*New Emerging Forces*) yang beranggotakan negara-negara Dunia Ketiga, serta gagasan pembentukan “Poros Jakarta-Beijing-Pyongyang” yang kesemuanya menunjukkan kedekatan Bung Karno dengan komunis. Bung Karno melakukan tindakan-tindakan konfrontatif, di antaranya saat menyatakan perang dengan Malaysia pada tahun 1964 dan setahun kemudian RI keluar dari Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun yang sama. Pertikaian dengan Malaysia tersebut juga memancing reaksi Inggris dan Australia untuk kontak senjata dengan RI.⁷¹

⁷¹ Sinar Harapan, *Dari Bung Karno yang Vokal ke Mbak Mega yang Bungkam*, diakses dalam <http://www.library.ohiou.edu/indopubs/2001/07/27/0058.html> pada 25 Juli 2013

Melihat konfrontasi-konfrontasi yang dilakukan oleh Soekarno dalam kebijakan luar negerinya, politik bebas-aktif akhirnya menjadi wujud yang berbeda dari tujuan awalnya. Semula memposisikan diri dalam kondisi yang netral pada akhirnya dihadapkan pada pilihan pragmatis. Penulis kemudian tidak bisa menyalahkan kondisi ini sebagai sesuatu yang salah, bisa saja kedekatan Indonesia dengan komunis ini sebenarnya dilatarbelakangi oleh keinginan Indonesia, sebagai negara yang ketika itu baru terbentuk, untuk mendapat pengakuan dari dunia internasional, yang ternyata lebih banyak didapatkan Indonesia dari negara-negara Blok Timur pada masa itu.

Sebagai sebuah negara kesatuan yang baru saja keluar dari rahim penjajahan, Indonesia membutuhkan tongkat untuk membuatnya terus berdiri dan mendapatkan pengakuan dari mata dunia internasional. Pengakuan dunia internasional ini menjadi target utama kebijakan luar negeri Indonesia guna mencegah kembalinya kekuasaan kolonial. Penulis menganggap persoalan pengakuan ini pun turut menjadi pertimbangan Indonesia dalam merumuskan politik bebas aktif. Dengan harapan jika tidak berpihak pada salah satu blok, maka Indonesia tidak akan menjadi obyek kekuatan *superpower* sehingga tidak menjadi korban penjajahan fisik oleh negara-negara blok.

Melihat berbagai perjuangan yang dilakukan Indonesia dalam aktivitas politik luar negerinya, penulis menghimpun beberapa keberhasilan politik luar negeri di era Soekarno:

- 1) Belanda mengakui kemerdekaan Indonesia melalui Konferensi Meja Bundar pada tanggal 23 Agustus 1949 sampai 2 November 1949 di Den Haag, Belanda.⁷²
- 2) Indonesia berhasil merebut kembali Irian Barat dari Belanda melalui jalur diplomasi dan militer. Perjanjian New York ditandatangani oleh pihak Indonesia dan Belanda. Menurut isi perjanjian, Belanda menyerahkan Irian Barat kepada Pemerintahan Sementara PBB (UN Temporary Executive Administration, UNTEA). UNTEA menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia pada tanggal 1 Mei 1963 jam 12.30 WIT, diadakan upacara penyerahan Irian Barat dari UNTEA kepada Pemerintah RI di depan Kantor Order Afdeling Schouten Eilanden yang ditandai dengan penurunan bendera UNTEA digantikan dengan pengibaran Bendera Merah Putih.⁷³
- 3) Indonesia berhasil menginisiasi berdirinya Gerakan Non- Blok melalui KTT Asia- Afrika di Bandung pada tanggal 18 - 24 April 1955. Sebanyak 29 negara dari kedua benua menghadiri Konferensi tersebut, termasuk 5 negara penggagas KAA Burma, India, Indonesia, Pakistan, dan Sri Lanka. KAA merupakan konferensi pertama yang diadakan oleh negara-negara bekas jajahan di Asia dan Afrika setelah Perang Dunia II.⁷⁴

⁷² *Sejarah Konferensi Meja Bundar (KMB)*, diakses dari <http://indonesiaindonesia.com/f/101663-sejarah-konferensi-meja-bundar-kmb/>, pada 25 Juli 2013

⁷³ <http://www.biakkab.go.id/default.php?dir=pages&file=main&hal=sejarahpemerintah>, pada 25 Juli 2013

⁷⁴ *Momen-Momen Penting dalam Sejarah Diplomasi Indonesia*, diakses dari <http://www.deplu.go.id/Pages/History.aspx?IDP=3>, pada 25 Juli 2013.

- 4) Indonesia menjadi inisiator atas pembentukan politik Mercusuar yang mengakomodir negara-negara bekas penjajahan di Asia dan Afrika (juga tidak terkategori dalam blok barat dan timur) dalam GANEFO (Games of The New Emerging Forces) dan CONEFO (Conference of The New Emerging Forces)
- 5) Indonesia resmi menjadi anggota PBB ke-60, pada tanggal 28 September 1950.
- 6) Pada tahun 1956, Indonesia untuk pertama kalinya mengirimkan pasukan Kontingen Garuda dalam misi penjaga perdamaian PBB di Gurun Sinai, Timur Tengah.⁷⁵

Dari beberapa penjelasan yang telah dipaparkan penulis di atas, maka dapat disimpulkan bahwa fokus kebijakan Soekarno lebih mengutamakan pada upaya untuk memperjuangkan pengakuan sebagai sebuah negara berdaulat yang merdeka. Tidak hanya pengakuan atas kemerdekaannya, Indonesia disibukkan dengan sengketa Irian Barat yang diakui Belanda sebagai wilayah kekuasaannya. Indonesia sebagai bayi yang baru lahir pun turut berpartisipasi dalam kontestasi politik global yang saat itu terbagi menjadi dua blok kekuatan superpower. Tanpa harus menjadi bagian dari blok itu, Indonesia malah menginisiasi terbentuknya kekuatan politik dunia baru yang digalangnya berserta beberapa negara Asia dan Afrika. Di lain pihak, Indonesia dengan gagasan ideologisnya Politik Bebas-Aktif menjadi sebuah utopia ketika dihadapkan pada pilihan pragmatis ekonomi dan persoalan pengakuan kedaulatan.

⁷⁵ *Ibid*

Indonesia melalui Soekarno lebih memilih bernesraan dengan Paham Komunisme (yang dianut oleh kawasan blok Timur, Soviet dan China), dengan dalih menentang paham anti-kolonialisme barat.

B. Politik Luar Negeri Indonesia di Era Orde Baru (Kepemimpinan Soeharto)

Periode kepemimpinan Soeharto di Indonesia bisa dikatakan menghadapi persoalan domestik yang sangat kompleks akibat arah politik luar negeri Indonesia pada periode sebelumnya. Soeharto mewarisi berbagai macam persoalan dari Soekarno baik itu masalah kesejahteraan, ekonomi, dan ketahanan pangan. Pada bagian ini penulis akan mendeskripsikan langkah-langkah kebijakan luar negeri yang dilakukan Soeharto sebagai upaya pemulihan ekonomi dan percepatan pembangunan. Bahkan dalam bab awal telah disinggung bahwa di masa kepemimpinan Soeharto inilah Indonesia mulai memberikan restu kepada paham 'neoliberalisme' untuk masuk ke Indonesia. Neoliberalisme di era Soeharto dianggap sebagai sebuah kebutuhan mendesak dengan pragmatisme ekonomi yang dianggap penting untuk memulihkan perekonomian negara.

Dalam tulisan ini penulis akan membagi fokus pembahasan dalam dua poin utama, yakni pertama akan berbicara tentang langkah-langkah politik yang diambil Soeharto untuk kebijakan luar negerinya secara garis besar, kedua akan berfokus pada aktivitas ekonomi-politik luar negeri yang menjadi rasionalisasinya untuk perbaikan ekonomi dan pembangunan.

Mochtar Kusumaatmadja di era orde baru yang menjabat sebagai menteri Luar Negeri Indonesia dalam bukunya bahwa politik luar negeri Indonesia adalah komponen dari kebijaksanaan politik nasional yang tidak dapat dipisahkan dari kondisi real dalam negeri.⁷⁶ Dalam hal ini Mochtar Kusumaatmadja ingin menegaskan langkah politik luar negeri Indonesia selalu mengacu pada apa yang menjadi kepentingan nasional Indonesia. Kebijakan Indonesia harus lebih realistis, sesuai dengan apa yang dikehendaki dan dihadapi oleh bangsa Indonesia untuk kedepannya. Oleh karenanya, Mochtar Kusumaatmadja merumuskan tiga pokok kepentingan nasional Indonesia yang menjadi urgensi saat itu:⁷⁷

- 1) Pembangunan nasional yang menyeluruh, dengan prioritas utama pembangunan ekonomi yang terarah, sesuai dengan Pelita
- 2) Keamanan dan kestabilan dalam negeri harus ditingkatkan ke wilayah sekeliling negara Indonesia untuk dapat menjamin berlangsungnya pembangunan nasional.
- 3) Menjaga keutuhan wilayah negara Indonesia di mana dijadikan keberlangsungan hidup bangsa indonesia dalam alam demokrasi pancasila.

Perihal ketiga rumusan kepentingan nasional tersebut oleh Mochtar Kusumaatmadja dianggap sebagai sebuah ikatan yang saling terkait. Pembangunan

⁷⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa Ini*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 7

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 7

ekonomi dengan turut menjaga keamanan dan stabilitas dalam negeri maka suksesi pembangunan yang dicanangkan dalam REPELITA akan berjalan lancar. Keutuhan wilayah akan memperkuat ketahanan nasional bangsa Indonesia sehingga bisa mendistribusikan kesejahteraan dan kemakmuran secara menyeluruh.

Dari 3 pokok yang dirumuskan oleh Mochtar Kusumaatmadja di atas bisa dilihat bahwa yang menjadi prioritas Indonesia saat itu adalah pembangunan ekonomi. Krisis hutang, inflasi dan harga barang pokok yang melambung tinggi menjadi sebuah alasan. Tapi pada bagian ini penulis belum akan membahas permasalahan ekonomi, akan tetapi akan berfokus pada azas kebijaksanaan, penataan Politik Luar Negeri secara umum. Persoalan ekonomi yang menjadi acuan politik luar negeri akan dibahas berikutnya. Tapi setidaknya ada beberapa bagian yang akan dideskripsikan tentang ekonomi dalam bagian ini hanya sebatas garis besar tidak secara komprehensif.

Di awal pemerintahannya Soeharto mulai membangun hubungan yang baik dengan pihak-pihak Barat Indonesia juga mulai menghindari Negara-negara komunis (Cina-Uni Soviet), lebih banyak melakukan pendekatan dengan Amerika Serikat dan Jepang. Semua hal itu dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.

Tahun 1966 merupakan masa awal konsolidasi bagi Soeharto dalam menata kekuasaan dan politik dalam negerinya. Hubungan Soeharto dan militer saat itu sangat erat dan menjadi modal utamanya dalam mengembangkan kebijakan-kebijakannya.

Pada tahun ini juga mulai terlihat pergeseran pusat perhatian pemerintah yang biasanya (di era Soekarno) terfokus pada masalah pembangunan bangsa beralih ke masalah pembangunan ekonomi.⁷⁸ Perubahan fokus perhatian ini tentunya tidak hanya merambah persoalan dalam negeri melainkan juga mencakup kebijakan luar negeri yang dijalankan saat itu. Pemerintah mulai membuka hubungan dengan pihak barat, dan investasi asing mulai ditingkatkan karena dinilai mereka akan dapat membantu memulihkan kondisi perekonomian Indonesia yang terpuruk. Karena hubungan yang buruk dengan Cina akibat Negara tirai bambu ini diduga terlibat dalam percobaan kudeta tahun 1965, dan hubungan yang dingin dengan Uni Soviet maka Indonesia tidak punya pilihan lain dalam mencari sumber bantuan selain Negara-negara Barat yang saat itu terlibat perang dingin dengan Uni Soviet. Oleh karena itu dalam tahun-tahun pertama era Orde Baru hubungan Indonesia dengan Amerika Serikat dan Jepang memang lebih menonjol daripada hubungan Indonesia dengan Cina dan Uni Soviet.

Selanjutnya, Indonesia mulai memperbaiki citra dan hubungannya dengan Negara-negara lain, terbukti dengan masuknya kembali Indonesia kedalam forum PBB dan mengakhiri konfrontasi dengan Malaysia (1967) serta mulai mencanangkan konsep "*good neighbourhood policy*" melalui pembentukan ASEAN.

⁷⁸ Tri Nuke Pudjiastuti, *Politik Luar Negeri Indonesia Era Orde Baru*, dalam Ganewati Wuryandari (Ed.), *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2008, hlm. 113

Bagi Indonesia, ASEAN merupakan wadah untuk mewujudkan “*An area of friendship and goodwill*” di sekitarnya antara negara-negara tetangga yang sadar akan keharusan menjalin kerjasama demi kepentingan bersama, menyadari akan perlunya ketahanan nasional yang tinggi untuk menempatkan Asia Tenggara sebagai faktor yang menentukan masa depannya sendiri.⁷⁹

RE. Elson, dalam tulisannya di Biografi politik Soeharto yang dikeluarkan 2001, menilai langkah normalisasi hubungan dengan Malaysia merupakan bagian dari penyelesaian masalah dalam negeri usai peristiwa gerakan 30 September/PKI. Bahkan Elson berpandangan bahwa,

“Kebijakan konfrontasi dalam pandangan Soeharto adalah cuma taktik PKI untuk melibatkan Indonesia ke dalam sebanyak mungkin konfrontasi supaya PKI bisa menghimpun kekuatan yang akhirnya bisa memberontak dan memegang kekuasaan. Soeharto melihat amat penting jika konfrontasi dihilangkan agar Indonesia dapat berhasil dalam negosiasi bantuan finansial dengan negara-negara barat”⁸⁰

Dalam analisa Elson ini, penulis kemudian bisa memahami rasionalisasi Soeharto bahwa kebijakan politik dengan menghilangkan konfrontasi ini bisa memudahkan langkah Indonesia untuk mencapai target pembangunan ekonomi dalam REPELITA. Jika ini berhasil dilakukan, maka hubungan Indonesia dengan negara-negara barat akan kembali mesra, mengingat Malaysia juga menjadi negara yang

⁷⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Politik.., Op. Cit.*, hlm. 17

⁸⁰ *Soeharto Dan Kebijakan Luar Negeri RI*, dalam <http://beritasore.com/2008/01/12/soeharto-dan-kebijakan-luar-negeri-ri/>, diakses 27 juli 2013

memiliki kaitan erat dengan Inggris (yang juga sebagai negara penganut liberalisme ekonomi).

Bagi Indonesia, tindakan-tindakan kooperatif diatas sangat penting dilakukan untuk menciptakan stabilitas dan kedamaian lingkungan baik regional maupun internasional, yang mana keduanya merupakan prasyarat yang mutlak dibutuhkan untuk mengentaskan diri dari krisis yang melanda negeri. Stabilitas politik dan kebijakan anti-komunisme saat itu dijadikan senjata oleh Soeharto untuk menarik simpati Negara-negara barat agar memberikan bantuan dana maupun investasi ke Indonesia, selain itu kebijakan anti-komunisme juga dia gunakan untuk memberantas lawan politiknya.⁸¹

Setidaknya ada dua kelompok yang mempengaruhi atau menentukan perumusan politik luar negeri saat itu yakni, militer (meliputi dep. HANKAM, LEMHANAS, BAKIN, BAIS dan Setneg) dan Departemen Luar Negeri. Adapula Bappenas dan CSIS yang berasal dari kalangan sipil kadang juga ikut mempengaruhi politik luar negeri saat itu. Menurut teori ada pembagian kerja diantara mereka yaitu, Deplu menangani politik luar negeri dalam bidang politik, militer berurusan dengan politik luar negeri yang bersentuhan dengan masalah-masalah keamanan, dan Bappenas berhubungan dengan masalah-masalah ekonomi yang berkaitan dengan soal-soal dalam negeri dan luar negeri. Namun pada kenyataannya, di awal-awal

⁸¹ Tri Nuke Pudjiastuti, *Politik.. Op. Cit.*, hlm. 171

tahun Orde Baru militer seringkali mengintervensi di berbagai bidang dan menjadi sangat dominan.⁸²

Adapun masa kepemimpinan Soeharto di periode sesudah pemilu 1982 sangat dominan dengan kebijakan-kebijakan yang terfokus 'keluar' dan semakin aktif dalam pentas perpolitikan dunia serta tidak hanya mementingkan faktor ekonomi saja dalam berhubungan dengan Negara lain karena pada tahun 80an ini perekonomian Indonesia mulai stabil. Agenda-agenda yang penting saat itu adalah, peringatan 30 tahun KAA (1985), JIM (Jakarta Informal Meeting) yang dilakukan untuk menyelesaikan konflik antara Vietnam dan Kamboja, peningkatan hubungan dengan pasifik selatan, normalisasi hubungan dengan Cina (1990), menjadi ketua GNB (1992), dan ikut serta dalam APEC (1994) dan tidak ketinggalan isu penting timor-timur yang menyeret nama Indonesia ke dalam kecaman dunia Internasional. Peristiwa-peristiwa diatas tidak lepas dari peran presiden yang semakin dominan dan mulai meninggalkan gaya kepemimpinan low profile menjadi high profile. Hal ini dikarenakan partai Golkar yang dipimpinnya memperoleh kemenangan mutlak dalam pemilu 1982 sehingga semakin memperkuat posisinya dan membuatnya semakin percaya diri dalam mengangani urusan dalam maupun luar negeri. Di paruh kedua kepemimpinannya ini perhatian dunia banyak tertuju pada Soeharto secara personal daripada sebagai Presiden Republik Indonesia Ia pun mulai mengurangi peran militer dan tidak selalu sepakat dengan kalangan militer. Keadaan ini diperparah dengan isu kekerasan yang

⁸² Leo Suryadinata, *Politik Luar Negeri Indonesia di Bawah Soeharto*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 49-55

dilakukan militer di timor-timur dan membuat Soeharto mendapat tekanan internasional untuk mengusut tuntas peristiwa yang memakan korban sipil. Akhirnya tim khusus dibentuk dan melaporkan bahwa militer bereaksi terlalu keras terhadap masyarakat.⁸³ Akibatnya kondisi yang sama juga berlangsung di tubuh militer, ada isu yang beredar bahwa militer akan menarik dukungannya terhadap Soeharto dan akan menggulingkannya dari tampuk kepemimpinan. Selain itu Soeharto mulai melirik kelompok-kelompok islam yang saat itu mulai naik daun dan berkembang pesat akibat tertular semangat revolusi yang terjadi di Iran. Soeharto segera menggandeng kelompok islam tersebut agar tidak menyusahkannya di kemudian hari.

Persoalan praktis yang dihadapi langsung Soeharto adalah bagaimana mengatasi warisan ekonomi era Soekarno, terutama inflasi yang tinggi melebihi 500 % pada tahun 1965 dengan harga beras yang meningkat sebanyak 900 %. Hutang luar negeri mencapai jumlah kira-kira 2.400 juta dolar Amerika Serikat. Dan diperkirakan pada tahun 1966 penerimaan luar negeri dan pembayaran bunga hutang luar negeri akan mencapai jumlah masing-masing 430 juta dan 520 juta dolar Amerika Serikat.⁸⁴

Di bawah Soeharto, Indonesia mengalami transisi industrialisasi pesat kapitalis. Petani beralih dari sawah ke pabrik-pabrik, karena produksi pertanian menurun drastis dari 73 % pada tahun 1961 menjadi 50 % dan terjadi kepadatan

⁸³ *Ibid*, hlm.78

⁸⁴ Michael Leifer, *Politik Luar Negeri Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1986, hal. 164

penduduk sebesar 42,5 % di wilayah Jawa pada tahun 1990.⁸⁵ *Far Eastern Economic Review*, reporter Adam Schwarz mencatat bahwa efektifitas kebijakan pengelolaan moneter yang cenderung pragmatis mampu meningkatkan investasi dan produktivitas tenaga, sehingga mengakibatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia rata-rata lebih dari 7 % dari tahun 1968 hingga 1981. Dari tahun 1981 sampai tahun 1988, pertumbuhan tahunan melambat menjadi rata-rata 4,3 %, akibat dari jatuhnya pendapatan minyak dan efek akumulasi dari intervensi pada 1970-an dan awal 1980-an. Dari 1989 hingga 1993 ekonomi lagi tumbuh hampir 7 % per tahun.⁸⁶

Jalan liberalisme pasar menjadi solusi terbaik bagi Soeharto kala itu, mengingat hal yang serupa menjamin keberhasilan di bidang ekonomi seperti halnya beberapa negara di dunia lainnya yang telah ditunjukkan penulis di bab 2 (pembahasan tentang keberhasilan neoliberalisme).

Kepemimpinan Soeharto bisa dikatakan memiliki gaya yang *low profile* dan cenderung bisa beradaptasi dengan dunia internasional, terutama Barat. Pilihannya terhadap pembangunan ekonomi politik menjadi rasionalisasi terbentuk hubungan baik dengan Barat. Dengan mengkampanyekan slogan 'anti-komunis', Soeharto mengundang ketertarikan barat untuk mendukung stabilitas dan pembangunan ekonomi Indonesia melalui bantuan, pinjaman luar negeri, dan investasi asing. Berkat usaha kerasnya untuk memulihkan perekonomian dan melakukan pembangunan yang

⁸⁵ Hall Hill, *The Indonesian Economy Since 1966: Southeast Asia's Emerging Giant*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, p. 22, dikutip dari *Ibid*, hlm. 164

⁸⁶ Adam Schwarz, *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s*, Westview Press, Boulder, 1994, p. 57, dikutip dari Anthony Arnone, *Indonesia: Crisis And Revolt*, hlm. 13

efektif, Soeharto mendapat gelar “Bapak Pembangunan Nasional”. Meskipun pada akhirnya banyak pihak yang menilai, pembangunan yang dilakukan Soeharto tidak dibarengi dengan kekuatan pemerataan.

C. Politik Luar Negeri Indonesia di Era Presiden B.J. Habibie

Paska lengsernya Soeharto dari kursi kekuasaan presiden Indonesia, Habibie mengemban tugas berat dalam melanjutkan program kebijakan pemerintah. Permasalahan domestik yang berkaitan dengan ekonomi, stabilitas keamanan dan reformasi politik menjadi tugas utama seorang Habibie dalam menjalankan roda pemerintahan. Kebijakan luar negeri menjadi prioritas kedua. Gejolak di dalam negeri harus bisa segera diselesaikan sesuai dengan tuntutan massa yang telah melakukan revolusi terhadap kepemimpinan Soeharto sebelumnya.

Menurut Dhurorudin Mashad dalam tulisannya pada buku “*Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik*”, kebijakan dalam negeri Indonesia pasca orde baru tidak memiliki arah yang jelas, sifatnya acak dan tidak memiliki alur panduan yang memadai serta pemerintahan bertahan dalam waktu yang singkat. Hal ini membuat posisi Indonesia menjadi tidak tentu. Bukan saja *low profile* melainkan lebih cenderung kepada *no profile*. Pasca orde baru, pemerintah masih kurang memperhatikan adanya korelasi antara politik domestik dengan politik

luar negeri. Keadaan ini memang menjadi kelemahan bagi Indonesia di era reformasi.⁸⁷

Pengangkatan B.J. Habibie sebagai Presiden RI ke-3 menimbulkan berbagai kontroversi di mata masyarakat Indonesia karena dianggap sebagai anak didikan Soeharto yang setidaknya akan melanjutkan misi politik yang sama dengan Soeharto. Meskipun demikian, untuk memfokuskan program kebijakannya domestik, Habibie tidak serta melupakan dunia internasional. dia memanfaatkan hubungan luar negeri dan internasional agar bisa mendapatkan legitimasi dan dukungan.

Diantaranya, pemerintahan Habibie menghasilkan dua Undang-Undang (UU) yang berkaitan dengan perlindungan atas Hak Asasi Manusia (HAM). Selain itu, pemerintahan Habibie pun berhasil mendorong ratifikasi empat konvensi internasional dalam masalah hak-hak pekerja. Pembentukan Komnas Perempuan juga dilakukan pada masa pemerintahan Habibie yang pendek tersebut. Dengan catatan positif atas beberapa kebijakan dalam bidang HAM yang menjadi perhatian masyarakat internasional ini, Habibie berhasil memperoleh legitimasi yang lebih besar dari masyarakat internasional untuk mengkompensasi minimnya legitimasi dari kalangan domestik.

Di samping itu, Habibie pun terus mempererat hubungannya dengan institusi ekonomi IMF dan demi kelancaran perbaikan ekonomi dalam negeri. Kedua institusi

⁸⁷ Dhurorudin Mashad, *Politik Luar Negeri Indonesia Era Reformasi*, dalam Ganewati Wuryandari (Ed.), *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran...*, Op. Cit., hlm. 177

tersebut mengucurkan dana bantuan sebesar sebesar 43 milyar dolar dan bahkan menawarkan tambahan bantuan sebesar 6 milyar dolar sebagai program bantuan untuk mengatasi krisis ekonomi yang dihadapi Indonesia.⁸⁸ Hampir sama dengan apa yang dilakukan Soeharto diawal-awal pemerintahannya. Meskipun demikian Habibie dianggap gagal dan kurang berkompeten dalam mengatasi krisis ekonomi secara maksimal. Seperti halnya pandangan Kai He tentang kegagalan Habibie

*"In the wake of Soeharto's resignation, it was obvious that Habibie, a long-term supporter of Soeharto, was unable to resolve the complex economic and political crisis in Indonesia. Under Habibie, Indonesia's economy deteriorated and domestic political chaos continued."*⁸⁹

"Sebagai akibat dari pengunduran diri Soeharto, jelas bahwa Habibie, sebagai pendukung Soeharto dalam waktu yang lama, tidak mampu menyelesaikan krisis ekonomi dan politik yang kompleks di Indonesia. Di bawah kepemimpinan Habibie, kekacauan keterpurukan ekonomi dan kekacauan politik domestik di Indonesia terus berlanjut."

Bantuan ekonomi yang datang dari barat hanya sebatas sebagai sebuah pemulihan citra Indonesia dan Habibie pada khususnya untuk menarik simpati internasional. implikasinya adalah bantuan ekonomi tidak bisa mengubah pertumbuhan saat itu. Bahkan dugaan korupsi pun menguat. Dukungan internasional berbanding terbalik dengan apa yang terjadi di dalam negeri. Massa rakyat yang kala itu melihat kinerja Habibie yang tidak bisa melakukan perubahan signifikan, terpaksa

⁸⁸ John Bresnan, *The United States, The IMF, and The Indonesian Financial Crisis*, dalam Adam Schwarz (Ed.), *The Politics of Post-Suharto Indonesia*, Council on Foreign Relations Press, New York, 1999., hlm. 107

⁸⁹ Kai He, *Indonesia's Foreign Policy After Soeharto : International Pressure, Democratization, and Policy Change*. International Relations of the Asia-Pacific Volume 8, 2008, hlm. 47.

harus menggoyang kembali Habibie karna kegagalannya. Tidak hanya ekonomi namun juga masalah disintegrasi wilayah NKRI yakni Timor Leste.

Pada tahun 1999, dalam menyikapi masalah separatisme Timor Timur, Habibie gagal memenuhi ekspektasi masyarakat Indonesia. Dia terpaksa harus mengeluarkan kebijakan yang jauh lebih kontroversial dengan menyatakan bahwa Indonesia akan bersedia untuk memberikan opsi referendum demi tercapainya solusi atas masalah Timor Timur.

Banyak pihak yang menganggap keputusan ini diambil karena desakan internasional. Desakan dari Australisa semakin mempertegas keputusan Habibie kala itu. Perdana Menteri Australia John Howard pada bulan Desember 1998 mengirimkan surat kepada Habibie yang menyebabkan Habibie meninggalkan opsi otonomi khusus dan membuka jalan bagi referendum. Surat tersebut hanya dorongan agar Indonesia mengakui hak menentukan nasib sendiri (*right of self-determination*) bagi masyarakat Timor Timur, sesuai juga dengan apa yang dianjurkan PBB.

Menteri Luar Negeri Australia dalam sebuah rilis resmi pada tanggal 12 Januari 1999 menyatakan bahwa rakyat Timor Timur harus diijinkan tindakan penentuan nasib sendiri setelah persiapan atas apa yang melakukan dalam periode yang cukup lama. Pada tanggal 27 Januari Menteri Luar Negeri Ali Alatas membuat referensi

publik pertama terhadap kemungkinan kemerdekaan penuh terhadap kemerdekaan penuh di Timor Timur.⁹⁰

Cara pandang B.J.Habibie terhadap isu Timor-Timur berbeda dengan cara pandang Soeharto, hal ini diukur dengan cara pandang Soeharto yang tetap mempertahankan Timor-Timur sebagai wilayah integrasi Republik Indonesia, sedangkan Habibie lebih melihat secara pragmatis dari beban ekonomi yang saat itu sedang melanda Indonesia saat krisis finansial 1997-1998.

Tekanan dan intervensi pihak luar inilah yang kemudian dianggap sebagai sebuah kegagalan diplomasi Indonesia di era Habibie. Ketergantungan terhadap barat terus berlanjut. Integrasi wilayah menjadi korbannya.

Sejak 1998 Indonesia mengalami keterpurukan yang luar biasa dalam berbagai dimensi, serta menjadi penyebab bangsa Indonesia terpuruk pula dalam konstelasi politik internasional. Lepasnya Timor-Timur, kekalahan diplomasi Sipadan dan Ligitan, serta “hilangnya” wibawa Indonesia di mata negara-negara tetangga (seperti Australia, Singapura, dan Malaysia) merupakan beberapa persoalan yang sempat dihadapi bangsa Indonesia, di tengah krisis ekonomi (sebagai imbas krisis moneter Asia tahun 1997) dan carut-marut politik di era reformasi.⁹¹

⁹⁰ James Cotton, *East Timor, Australia and regional order: intervention and its aftermath in Southeast Asia* Routledge Curzon, London, 2004, hlm. 91

⁹¹ Dhurorudin Mashad, *Politik.., Op. Cit.*, hlm. 175

Kebijakan luar negeri Indonesia dibawah kepemimpinan Habibie pada intinya hanya berfokus pada masalah ekonomi. Kekacauan politik domestik dan tingkat kepercayaan politik massa yang rendah membuat Habibie berusaha mencari dukungan internasional untuk mengukuhkan legitimasinya sebagai presiden transisional. Bantuan ekonomi yang didapatkannya pun tidak mampu berbuat banyak. Krisis kepercayaan terhadapnya semakin meningkat dengan kegagalannya dalam mempertahankan keutuhan NKRI, setelah Timor Timur dan Pulau Sipadan yang berhasil memisahkan diri.

Persoalan Sipadan dan Ligitan menjadi sebuah bukti tampilan bahwa politik luar negeri Indonesia kehilangan taringnya. Realitas politik dan ekonomi domestik yang terpuruk, tampaknya tidak mampu menjadi pijakan yang kokoh bagi para diplomat indonesia untuk bertarung di mahkamah Internasional. Bisa dikatakan diplomat yang berunding tersebut kurang memiliki integritas dalam menghadapi tanggung jawab politik atas lepasnya Sipadan dan Ligitan dari NKRI. Hal ini terlihat jelas pada apa yang dikatakan oleh Mentri Luar Negeri Indonesia Hasan Wirayuda, bahwa terbukti sejarah Sipadan dan Ligitan bukan milik Indonesia, sehingga tidak perlu diributkan. Padahal semua, bahkan pada detik-detik terakhir di Mahkamah Internasional bahwa peluangnya masih *fifty-fifty*.⁹² Namun pada akhirnya Mahkamah Internasional memutuskan Sipadan dan Ligitan menjadi bagian dari wilayah

⁹² *Ibid*, hlm. 183

Malaysia. Tidak bertanggung jawab atas kekalahan diplomasinya, namun hanya berusaha mencari pembenaran lain yang berusaha agar tidak sepenuhnya disalahkan.

Secara taktis, Habibie tidak mampu berbicara banyak dalam hal urusan politik luar negeri. Sepertinya tidak adil jika penulis hanya mendeskripsikan kegagalan polugri Indonesia di era Habibie. Dalam beberapa keagalannya Habibie pun menorehkan beberapa prestasi. Seperti apa yang dikatakan di awal pembahasan, capaian tersebut hanyalah cara Habibie untuk memperoleh dukungan dan legitimasi Internasional. Selain berhasil memajukan industri pesawat terbang dalam negeri (dengan bantuan IMF dan World Bank), Habibie menghasilkan dua undang-undang yang berkaitan dengan perlindungan HAM, yakni UU No. 5/1998 tentang pengesahan *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* dan UU No. 29/1999 mengenai pengesahan *Convention on The Eliminating of All forms of Radical Discrimination 1969*. Bahkan Habibie pun mendorong ratifikasi 4 konvensi internasional dalam masalah hak-hak pekerja dan pembentukan Komnas Perempuan.

Sebagai pemerintahan transisional, Habibie dihadapkan pada pilihan-pilihan yang sulit dalam menghadapi situasi politik internasional. Desakan domestik yang cukup kuat untuk secepatnya melakukan peralihan kekuasaan secara demokratis berdasarkan usulan reformasi, membuatnya kehilangan fokus pada pilihan politik luar negeri. Polugri Indonesia kala itu pun hanya berusaha mencitrakan diri seorang Habibie dengan harapan dukungan internasional. Persoalan disintegrasi wilayah

menjadi titik dimana gaya diplomasi pemerintah Indonesia di uji. Pada akhirnya dihadapkan pada kenyataan yang buruk, karena kehilangan Timor Timur dan wilayah Sipadan dan Ligitan.

D. Politik Luar Negeri Indonesia Masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid

Terpilihnya Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai Presiden RI sesuai keputusan suara mayoritas MPR menjadikan dirinya sebagai presiden yang dipilih secara demokratis pertama di era reformasi pada tanggal 1 February 2001. Indonesia yang dihadapkan persoalan bangsa yang sangat rumit mulai dari ancaman disintegrasi bangsa akibat dari konflik sosial yang bernuansa primordial dan melahirkan gerakan-gerakan separatis di beberapa wilayah Kesatuan Republik Indonesia yang menjadikan citra buruk Indonesia di mata Internasional. Di lain pihak, proses peta geopolitik terus bergerak menuju tata dunia multipolar yang tentunya tidak hanya menjadi peluang baru tetapi juga ancaman baru bagi negara-negara berkembang. Situasi politik domestik dan internasional yang kompleks ini memaksa Gus Dur untuk berpikir lebih matang dalam merumuskan kebijakan politik luar negerinya yang mampu memberikan dampak positif bagi kondisi domestik.

Aktivitas politik luar negeri Gus Dur menuai banyak pro kontra dikalangan masyarakat. Intensitas perjalanan luar negerinya yang tinggi mulai dikecam oleh

beberapa masyarakat, tokoh agama, dan politisi saat itu. Gus Dur melakukan perjalanan internasional di 80 negara dalam tempo dua puluh bulan pemerintahannya. Kebijakan ini disebut sebagai 'diplomasi persatuan' dengan maksud untuk memperoleh dukungan internasional terhadap wilayah kedaulatan Indonesia yang tengah menghadapi masalah disintegrasi, berupa tuntutan pemisahan diri dari beberapa daerah seperti Aceh, Papua dan Riau.⁹³

Melalui kunjungan diplomatik tersebut, pemerintah RI berhasil mendapatkan dukungan dan pengakuan atas integrasi nasional RI dari para pemimpin negara-negara ASEAN, Jepang, RRC, Amerika Serikat, Kuwait, Yordania dan Qatar. Selain itu, dukungan juga diberikan oleh negara-negara lain melalui forum multilateral antara lain dari ASEAN+3, ARF di Bangkok (Juli 2000), ASEM *Summit* di Seoul, (Oktober 2000), ASEAN-EU *Ministerial Meeting* di Laos, (Desember 2000), Uni-Eropa (15 negara anggota dan negara-negara asosiasinya) secara terpisah dan juga dari pemerintah Australia.

Hal ini menandakan bahwa figur seorang presiden tampak lebih aktif dan dominan dalam memperjuangkan kepentingan domestik di ranah internasional. Dengan turun langsung mengentaskan masalah yang perlu diselesaikan dengan bantuan internasional.

Dominasi peran Gus Dur ini menurut Dhurorudin Mashad, mungkin dikarenakan menteri luar negerinya Alwi Shihab memang bukan ahli di bidang diplomasi,

⁹³ *Ibid*, hlm. 189

mengingat Alwi Shihab lebih berlatar belakang perbandingan agama.⁹⁴ Alwi Shihab memang tidak memiliki karir diplomatik seperti menteri luar negeri sebelumnya. Alasan kenapa Gus Dur mengangkatnya mungkin karena posisi Alwi Shihab yang juga rekan separtai Gus Dur di Partai Kebangkitan Bangsa.

Sebagai seorang santri yang lahir dari lingkungan NU, keislaman Gus Dur memang cenderung moderat. Menurut Menlu Alwi Shihab, Gus Dur mengeluarkan suatu konsep *Ecumenical* yang sesungguhnya mengandung banyak spirit Islam moderat.⁹⁵ Dengan mempertimbangkan beberapa hal berikut:

- 1) Pemulihan citra Indonesia dimata masyarakat Internasional.
- 2) Pemulihan ekonomi nasional dan kesejahteraan umum.
- 3) Pemeliharaan keutuhan wilayah nasional, persatuan bangsa serta stabilitas nasional, serta mencegah terjadinya disintegrasi bangsa.
- 4) Peningkatan hubungan bilateral dengan prioritas negara-negara yang dapat membantu percepatan pemulihan ekonomi, perdagangan, investasi dan pariwisata.
- 5) Memajukan kerjasama internasional dalam rangka pemeliharaan perdamaian dunia.

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 198

⁹⁵ Ziyad Falahi, *Kebijakan Luar Negeri Dalam Era Liberalisasi Informasi : Studi Kasus Semboyan Million friends Zero Enemy Era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono*, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hal. 58

Gaya diplomasi seperti ini semakin mempererat hubungan diplomatik Indonesia dengan negara-negara di dunia tanpa menimbulkan sentimen dan konflik. Gus Dur meramu politik luar negeri dengan kemasan yang cenderung *friendly* tanpa harus menjual prinsip-prinsip yang disepekatkan dalam konstitusi. Contohnya, Indonesia perlu mendekati diri dengan RRC tanpa harus membuat AS marah. Indonesia perlu mendekati diri pada Israel dengan tujuan agar orang-orang Barat yang dikuasai lobi Israel dapat lebih dekat dengan Indonesia.⁹⁶

Rencana Gus Dur untuk membuka hubungan diplomatik dengan Israel menjadi aksi kontroversial berikutnya dari aktivitas luar negerinya. Sebagai tokoh islam, banyak warga NU menyesalkan hal itu. Bahkan beberapa kali Gus Dur terlihat mengadakan pertemuan dengan Perdana Menteri Israel Ariel Sharon yang dipersepsikan merupakan sikap menjajaki kemungkinan membuka hubungan diplomatik.⁹⁷ Gus Dur mengindikasikan bahwa sudah saatnya Jakarta untuk mengakui keberadaan Israel berdasarkan keyakinan agama, mengacu pada kebijakan sebelumnya terhadap negara-negara ateis seperti Rusia dan China dalam beberapa tahun yang lalu.⁹⁸ Bahkan dalam kasus pertikaian Israel dan Palestina, Gus Dur memberikan pandangannya tentang Ariel Sharon dan Yasser Arafat,

Mr. Sharon's a very brave man. Otherwise he wouldn't be a general. But the problem now is that he cannot just peddle that kind of courage without

⁹⁶ Dhurorudin Mashad, *Politik...*, Op. Cit., hlm. 210-211

⁹⁷ Ziyad Falahi, *Kebijakan...*, Op. Cit., hlm. 58

⁹⁸ David Calleja, *Abdurrahman Wahid: Indonesia's Visionary Democrat*, diakses dari <http://www.foreignpolicyjournal.com/2010/01/11/abdurrahman-wahid-indonesia%E2%80%99s-visionary-democrat/>, pada 30 Juli 2013.

understanding... without showing respect... to Arafat. Arafat is a weakling. He's very weak. He cannot control the fundamentalists.⁹⁹

"Mr Sharon pria yang sangat pemberani. Kalau tidak, dia tidak akan menjadi seorang jenderal. Tapi masalahnya sekarang adalah bahwa dia tidak bisa hanya menjajakan keberanian seperti itu tanpa memahami ... tanpa menunjukkan rasa hormat ... kepada Arafat. Arafat adalah orang yang lemah. Dia sangat lemah. Dia tidak bisa mengendalikan fundamentalis"

Dari pernyataan ini bisa dimaknai secara sepihak bahwa Gus Dur berusaha merebut simpati Israel dalam misi diplomasinya. Implikasinya, Gus Dur kemudian keislamannya dipertanyakan oleh ormas dan partai Islam, baik moderat maupun garis keras. Meskipun niat awalnya adalah untuk membujuk Israel turut membantu krisis moneter di Indonesia. Isu ini menjadi awal-awal yang buruk bagi Gus Dur dengan berbagai protes dan kecaman dari dalam negeri.

Berkaitan dengan hubungan regionalisme di kawasan ASEAN, Gus Dur bisa dikatakan sedikit meniru gaya Soekarno terkait pembentukan poros kekuatan dengan beberapa negara. Seperti Bung Karno, Gus Dur berambisi mewujudkan "poros kekuatan" di Asia. Ia sempat memulai prakarsa tersebut dengan mengggagas 'Forum Pasifik Barat' yang terdiri dari Indonesia, Timor Timur, Papua Niugini, Australia, dan Selandia Baru yang sempat disuarakan ke sembilan negara ASEAN. Forum Pasifik Barat menimbulkan penolakan dari Singapura karena hanya akan menjadi ancaman bagi ASEAN. Bahkan Harian Business Times di Singapura melansir bahwa kebijakan politik luar negeri Indonesia di bawah Presiden dianggap sudah

⁹⁹ Dikutip dari Jennifer Byrne, "Interview with Abdurrahman Wahid", ABC TV, 17 April 2002 diakses dari <http://www.abc.net.au/foreign/stories/s551141.htm>, pada 30 Juli 2013

membahayakan. Tuduhan ini disebabkan oleh pernyataan kekecewaan Presiden Abdurrahman Wahid terhadap Menteri Senior Lee Kuan Yew yang notabene adalah penasihatnya sendiri, yang dianggap menentang gagasan tentang Forum Pasifik Barat (FPB), anggapan orang Singapura selalu melecehkan orang Melayu, tidak disebutnya Indonesia dalam berbagai pameran dagang, serta penggunaan bahasa Inggris di ASEAN dalam konteks pengembangan teknologi informasi di kawasan Asia Tenggara.¹⁰⁰ Dalam pernyataannya Menlu Alwi Shihab menyatakan,

"...munculnya gagasan Forum Pasifik Barat terkait dengan mandat MPR yang diberikan pada pemerintah untuk menjaga keutuhan teritorial Republik Indonesia. Satu gagasan dalam memantapkan pelaksanaan mandat ini, mungkin inilah inisiatif yang keluar dari Presiden."¹⁰¹

Sekilas jika melihat pernyataan tersebut tampak sebuah kebingungan dari Menlu untuk mendefinisikan FPB sebagai kepentingan siapa. Menlu Alwi Shihab sendiri tidak yakin apakah kebijakan politik luar negeri Indonesia yang mengarah pada FPB ini sesuai dengan mandat MPR atau tidak.

Pembentukan FPB ini telah memicu keretakan hubungan Indonesia dan Singapura. Singapura bahkan menolak usulan Gus Dur untuk memasukkan Papua Nugini dan Timor Timur dalam ASEAN. Bukan hanya itu, Singapura juga enggan mengikat perjanjian ekstradisi dengan Indonesia. Akibatnya banyak penjahat ekonomi

¹⁰⁰ Kompas, *Politik Luar Negeri RI Mempertahankan Inisiatif*, Selasa, 19 Desember 2000, diakses dari <http://www.library.ohiou.edu/indopubs/2000/12/18/0078.html>, pada 30 Juli 2013

¹⁰¹ *Ibid*

Indonesia berlingung di negara Singapura. Dalam bidang ekonomi, Singapura juga tidak mau menerbitkan perdagangan luar negerinya dengan Indonesia.¹⁰²

Hubungan bilateral Indonesia dengan Australia juga menjadi kurang harmonis. Gus Dur harus dihadapkan dengan keberanian Australia yang mengintervensi kekacauan yang terjadi di Timor Timur pasca referendum. Australia menjalankan misi INTERFET (*International Forces for East Timor*) yang dianggap Gus Dur tidak *fair*, karena kinerja pasukan Australia dinilai terlalu berlebihan dan tampak melecehkan eksistensi pasukan Indonesia.¹⁰³ Gus Dur mulai memikirkan kembali tentang hubungan diplomatik yang hendak dia bangun bersama Australia. Dengan kekecawaannya itu Gus Dur menunda kedatangannya ke Australia untuk urusan ekonomi.

Negara barat yang juga sempat menimbulkan ketegangan hubungan diplomat dengan Indonesia di era Gus Dur adalah Amerika Serikat. Berawal dari niat Menteri Pertahanan kala itu yakni Mahfud MD yang melontarkan gagasan untuk membentuk pakta pertahanan bersama antar negara Asia yang dimotori RRC, India, Korea, Indonesia dan Jepang.¹⁰⁴ Dengan segala peristiwa saat itu, sepertinya pakta pertahanan tersebut menjadi sebuah tameng Indonesia untuk menghadapi gempuran ancaman embargo yang dikeluarkan Amerika Serikat dan Inggris. Gus Dur berusaha membuat skenario menarik dalam kebijakan politik luar negerinya. Adanya gagasan

¹⁰² Dhurorudin Mashad, *Politik... Op, Cit.*, hlm. 212

¹⁰³ *Ibid*, hlm. 212-213

¹⁰⁴ *Ibid*, hlm. 213

untuk pakta pertahanan tersebut tidak lain hanya untuk menaikkan posisi tawar Indonesia terhadap AS. Pada akhirnya, lawatan Gus Dur ke AS berhasil melunakkan Clinton terkait embargo ekonomi yang akan dijatuhkan AS untuk Indonesia akibat dari pelanggaran HAM berat di Timor Timur.

Dari sekian banyak pemaparan penulis tentang gaya politik luar negeri ala Gus Dur, bisa dilihat memiliki kemiripan dengan apa yang pernah dilakukan Soekarno. Indonesia berusaha memperbaiki citranya di mata dunia Internasional, sama halnya yang dilakukan Gus Dur dan Soekarno di masanya. Bahkan keduanya berencana membuat poros atau pakta kekuatan bersama negara-negara lain untuk membuat Indonesia memiliki posisi tawar yang tinggi di dunia internasional. Meski saat itu Indonesia sedang berada dalam krisis ekonomi. Menjalin hubungan kembali dengan Rusia dan China, seperti yang dilakukan Soekarno namun perbedaannya Gus Dur pun tetap menjalin hubungan baik dengan negara-negara barat meskipun terjadi gesekan-gesekan kecil.

E. Politik Luar Negeri Indonesia Masa Pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri.

Pada bagian ini penulis akan memberikan gambaran umum tentang kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh Presiden Megawati di Indonesia selama periode kepemimpinannya (2001-2004). Seperti halnya pembahasan yang sebelumnya,

penjelasan polugri Indonesia di era Megawati hanya akan didiktekan penulis dalam kerangka deskriptif secara general. Tentang sepak terjangnya, capaian gemilang dan beberapa kegagalan yang menuai kritik serta kontroversi.

Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Megawati hampir memiliki gaya yang sama seperti politik luar negeri yang dibawakan Gus Dur. Usaha untuk perbaikan citra dilakukan mengingat semakin tingginya fenomena disintegrasi wilayah yang terjadi di Indonesia. Gerakan separatisme Aceh dan Papua, yang berikutnya Maluku menjadi agenda nasional utama yang harus diatasi.¹⁰⁵ Seakan tidak pernah henti, persoalan domestik ini terus menghantui aktivitas politik presiden-presiden sebelumnya yang juga pernah menjabat di Indonesia. Indonesia, di bawah pemerintahan Megawati, mencoba untuk mendapatkan kembali status internasionalnya dengan menggunakan kebijakan luar negeri untuk mengatasi banyak masalah dalam negeri, bisa disebut sebagai kebijakan intermestik (pembauran politik internasional dan domestik).

Belajar dari pemerintahan presiden yang sebelumnya, Megawati lebih memperhatikan dan mempertimbangkan peran DPR dalam penentuan kebijakan luar negeri dan diplomasi seperti diamanatkan dalam UUD 1945. Bahkan Departemen Luar Negeri mengalami restrukturisasi guna memperbaiki kinerjanya. Restrukturisasi ini sangat tepat waktu mengingat perubahan global terjadi begitu cepat, terutama setelah peristiwa 11 September 2001 di AS. Perubahan cepat ini memaksa setiap

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm. 190

negara untuk mampu beradaptasi dan mengelola arus perubahan tersebut. Berkat tragedi tersebut dunia internasional dan negara-negara di dunia mulai dihadapkan pada isu terorisme yang berkedok agama. Isu terorisme ini menjadi perhatian serius Megawati.

Mengikuti diplomasi ala Gus Dur, Megawati sejak menjabat Presiden RI per Juli 2001 hingga 2002, Megawati telah enam kali ke luar negeri yang mencakup 27 negara. Sejumlah pihak menyayangkan kunjungan Megawati ke sejumlah negara, setelah menghadiri Konferensi Tingkat Tinggi Bumi di Johannesburg, Afrika Selatan, 1-4 September lalu. Lebih dari sepekan, Mega yang disertai 106 anggota rombongan keliling ke Aljazair, Hongaria, Bosnia Herzegovina, Kroasia, dan Mesir. Dalam analisis Sjahrir (Ketua Perhimpun Indonesia Baru (PIB), biaya perjalanan presiden dan rombongan ke luar negeri sedikitnya mencapai US\$ 23 juta atau setara dengan Rp 200 milyar per tahun. Jumlah ini belum termasuk dana kunjungan yang terakhir.¹⁰⁶ Akibat dari intensitas perjalanan luar negeri yang tinggi, muncul kritikan tajam, yang kemudian membuat sang presiden "ngambek" dan tidak mau menghadiri KTT ASEM (Asia-Europe Meeting) di Copenhagen, Denmark, 22-24 September 2002.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Dwitri Walluyo dan Zainal Dalle. *Perjalanan Presiden Megawati, Tak Berharap Bulan Jatuh*, GATRA, No. 44 Edisi Senin 16 September 2002, diakses dari <http://www.gatra.com/artikel.php?pil=23&id=20606>, pada 30 Juli 2013

¹⁰⁷ Riza Sihbudi, *Politik Luar Negeri RI Mau ke Mana?*, Sinar Harapan, Edisi 12 Oktober 2002, diakses dari <http://www.polarhome.com/pipermail/nasional-m/2002-October/000341.html>, pada 30 Juli 2013.

Dari sekian banyak negara yang dikunjungi politik luar negeri RI AS menjadi negara non-Asia pertama yang dikunjungi Megawati. Semakin menguatkan penulis bahwa Megawati terus menjaga tradisi yang diwariskan oleh presiden-presiden sebelumnya yang menjalin hubungan mesra dengan Barat. Tentu saja ini sangat berbeda dengan apa yang dilakukan ayahnya yakni Soekarno yang cenderung Anti-Barat karena identik dengan imperialisme. Alasan perjalanannya pun hampir sama yakni berkaitan dengan perbaikan citra Indonesia dan upaya untuk melakukan perbaikan di bidang ekonomi domestik.

Selain ekonomi, perlu dilihat juga masalah disintegrasi wilayah yang juga mengganggu jalannya kebijakan luar negeri Megawati. Masalah disintegrasi dan kemungkinan separatisme di Republik Indonesia menjadi hambatan dan gangguan dalam perjalanan politik luar negeri Indonesia, terutama dengan Amerika Serikat. Diane Farsetta¹⁰⁸ mengakui bahwa tidak mudah bagi Indonesia untuk menjalin hubungan baik dengan Amerika Serikat. Kasus-kasus '*human rights violations*' di berbagai propinsi dengan berbagai aktivitas yang bertitik pada separatisme (termasuk serangan terhadap anggota maupun simpatisan Gerakan Aceh Merdeka), telah mendapat kecaman dari Amnesti Internasional dan para NGO pembela HAM di AS. Mereka menyimpulkan "*The Indonesian security forces bear primary responsibility for these human rights violations, although GAM has also committed serious human*

¹⁰⁸ Seorang Peneliti senior di *Center for Media and Democracy*

rights abuses."¹⁰⁹ Isu ini kemudian telah semakin membuat militer Indonesia terisolasi di panggung dunia. Oleh karenanya, Indonesia dianggap perlu untuk membantu membersihkan citra, pemerintah Indonesia harus senantiasa menjalankan hubungan diplomatik yang kuat dengan AS dan perusahaan lobi. Dengan demikian, AS sedikit bisa mengurungkan niatnya untuk melakukan embargo militer terhadap Indonesia.

Terkait isu terorisme, Megawati menjalin kesepakatan dengan Presiden George Bush melalui poin kesepahaman dalam *Joint Press Availability* di Bali, seperti halnya yang dikatakan Presiden Bush berikut,

*"We had discussed issues of common concern in the counterterrorism, political democratization process in Indonesia, military cooperation, territorial integrity and national unity of the unitary state of the republic of Indonesia, renunciation to any terrorist movement in the country, and the U.S. support to the territorial integrity and national unity of the unitary state of the Republic of Indonesia; and renunciation to any terrorist movement in the country; U.S. support to the Indonesian economy through a free process, particularly in the post-IMF program; and cooperation in the field of education in Indonesia."*¹¹⁰

"Kami telah membahas isu-isu yang menjadi perhatian bersama yakni melawan terorisme, proses demokratisasi politik di Indonesia, kerja sama militer, integritas wilayah dan kesatuan nasional negara kesatuan republik Indonesia, penolakan untuk setiap gerakan teroris di negara ini, dan dukungan AS untuk keutuhan wilayah dan persatuan nasional dari negara

¹⁰⁹ Terjemahan: "Pasukan keamanan Indonesia bertanggung jawab dalam pelanggaran hak asasi manusia, meskipun GAM juga melakukan pelanggaran HAM serius", Diane Farsetta, *How Indonesia Wins Friends and Influences U.S. Foreign Policy*, 2005, diakses dari <http://www.commondreams.org/views05/0205-20.htm>, pada 30 juli 2013.

¹¹⁰ President George W. Bush, *Remarks With President Megawati of Indonesia in Joint Press Availability*, Press Release, 2003, diakses dari <http://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2003/25513.htm>, pada 30 juli 2013.

Kesatuan Republik Indonesia, dan penolakan untuk setiap gerakan teroris di negeri ini, dukungan AS terhadap perekonomian Indonesia melalui proses yang bebas, khususnya dalam program pasca-IMF, dan kerjasama di lapangan pendidikan di Indonesia."

Pemerintah Megawati memiliki komitmen yang kuat untuk memenangkan kembali kepercayaan internasional. Indonesia yang bertujuan untuk mencapai kebijakan luar negeri dan diplomasi yang kuat, mengembangkan kerjasama ekonomi asing, dan terlibat dalam kerja sama bilateral, regional dan global / multilateral. Untuk mencapai tujuan tersebut, Indonesia ditetapkan tujuan sebagai berikut: memulihkan citra internasional Indonesia, meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat, memperkuat persatuan nasional, stabilitas dan integritas, dan dipelihara kedaulatan bangsa, mengembangkan hubungan bilateral, terutama dengan negara-negara yang dapat mendukung perdagangan Indonesia dan investasi dan pemulihan ekonomi, dan kerjasama internasional dipromosikan yang membantu Indonesia membangun dan memelihara perdamaian dunia.

Bab ini telah berhasil mengungkapkan bahwa dari era orde lama, baru dan reformasi memiliki perkembangan yang bagus. Pilihan politik bebas aktif disesuaikan dengan konteks zaman dan situasi domestik maupun internasional. Diplomasi Indonesia dipanggil untuk memainkan peran yang substantif dalam menghadapi berbagai tantangan di bidang ekonomi, bidang politik dan sosial yang mengancam kesatuan, integritas, dan kedaulatan Republik.

Dalam berbagai bentuk pemerintahan baik itu otoriter, semi-otoriter, hingga demokrasi, dan juga dengan kapabilitas pemimpinnya dari latar belakang yang berbeda-beda dari sipil, militer, santriawan, teknokrat sudah pernah dirasakan alam politik Indonesia. Meskipun strategi penerapan kebijakan dari masing-masing Presiden memiliki karakteristik tersendiri, mereka tetap berpegang pada prinsip politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif. Penafsiran bebas dan aktif inilah yang disesuaikan dengan keadaan domestik dan konstelasi politik global pada saat itu. Instrumen politik yang paling dominan digunakan oleh para pemimpin Indonesia adalah diplomasi. Politik luar negeri membentuk dirinya dengan berbagai program dan kebijakan yang pada akhirnya menemukan keberhasilan maupun kegagalan dan kontroversi, dengan tetap mengacu pada hakikat polugri Indonesia yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam membedakan pola politik luar negeri masing-masing presiden, berikut tabel perbandingannya,

Tabel 2.1 Tabel Perbandingan Politik Luar Negeri Indonesia masing-masing Presiden

Era Pemerintahan	Politik Luar Negeri		
	Ruang Lingkup	Fokus	Strategi
Soekarno (1945-1965)	Globalist	1. Perjuangan Kemerdekaan (Pengakuan	- Negosiasi - Tekanan militer

		Kemerdekaan Indonesia Dan Pencitraan Di Dunia Internasional.	
		2. Anti- Kolonialisme	- <i>Containment</i> - Tekanan militer
		3. Stabilitas Ekonomi	- Bantuan Luar Negeri - Swasembada
Soeharto (1965- 1998)	Regionalist (1965-1992)	1. Stabilitas Ekonomi Dan Promosi Ekonomi Liberal	- Investasi Swasta - Bantuan Luar Negeri - Perdagangan bebas
	Globalist (1992- 1997)	2. Stabilitas Politik dan Keamanan	- Tekanan militer - Ketahanan Nasional mencegah Disintegrasi wilayah

Habibie (1998- Oktober 1999)	Regionalist	1. Stabilitas Ekonomi	- Investasi Swasta - Bantuan Luar Negeri - Perdagangan bebas
		2. Stabilitas Politik dan Keamanan	- Tekanan militer - Demokratisasi Sistem Politik
Abdurahman Wahid (1999-Juli 2001)	Globalist	1. Stabilitas Ekonomi	- Investasi Swasta - Bantuan Luar Negeri - Perdagangan bebas
		2. Stabilitas Politik dan Keamanan	- Dukungan Internasional - Otonomi Daerah - Demokratisasi Sistem Politik
Megawati Soekarnoputri (2001-Oktober	Regionalist Dan Globalis	1. Stabilitas Ekonomi	- Investasi Swasta - Bantuan Luar Negeri

2004)			- Perdagangan bebas
		2. Stabilitas Politik dan Keamanan	- Dukungan Internasional - Otonomi Daerah - Demokratisasi Sistem Politik