

Studi Komparatif Kebijakan Luar Negeri Indonesia Bebas-Aktif dan Lebih Dekat ke Salah Satu Blok, Mana Yang Lebih Menguntungkan Kepentingan Nasional Indonesia?

Syahdami¹, Muhammad Sya'roni Rofii²
Sekolah Kajian Strategik dan Global, Universitas Indonesia
Email: syahdami06@gmail.com

Abstrak

Kebijakan politik luar negeri Indonesia sejak merdeka selalu mengalami perubahan. Meskipun doktrin politik luar negeri bebas-aktif yang dicetuskan pertama kali oleh proklamator Mohammad Hatta tahun 1948 tidak pernah berubah, tetapi praktiknya tergantung dengan pendekatan dan tafsir yang diambil oleh para pemimpin yang berkuasa. Orde lama condong ke blok timur, orde baru condong ke blok barat, dan orde reformasi mengalami dilematis karena berbagai faktor domestik dan internasional. Dari berbagai pilihan politik yang pernah diambil oleh penguasa Indonesia, manakah yang lebih menguntungkan kepentingan nasional Indonesia itu sendiri. Hal ini yang menjadi konsen utama dari artikel ini.

Kata Kunci: politik luar negeri bebas-aktif, orde lama, orde baru, reformasi, kepentingan nasional.

Abstract

Since independence, Indonesia's foreign policy has always changed. Although the doctrine of a free and active foreign policy that was first coined by the proclaimer Mohammad Hatta in 1948 has never changed, its practice depends on the approaches and interpretations taken by the ruling leaders. The old order leaned towards the eastern bloc, the new order tilted towards the western bloc, and the reform order was in a dilemma due to various domestic and international factors. Of the various political choices that have been made by the Indonesian authorities, which one is more beneficial to Indonesia's own national interests. This is the main concern of this article.

Keywords: *free-active foreign policy, old order, new order, reform, national interest.*

PENDAHULUAN

Kebijakan politik luar negeri Indonesia tidak bisa dilepaskan dari akar sejarah panjang bangsa Indonesia itu sendiri. Trauma sejarah akibat penjajahan dari bangsa Eropa juga menjadi salah satu faktor, para pendiri bangsa merumuskan doktrin politik luar negeri Indonesia.

Prinsip-prinsip dasar pelaksanaan politik luar negeri Indonesia telah dinyatakan dalam pembukaan UUD 1945 alinea pertama, Indonesia percaya "bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa. Dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan". Indonesia juga percaya, pembentukan negara ini adalah untuk "ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial".¹ Dua prinsip tersebut ternyata kemudian menjadi semangat penggerak politik luar negeri Indonesia yang tercetus dalam politik luar negeri bebas-aktif.

Doktrin politik Indonesia yang sampai saat ini masih menjadi rujukan para pemimpin negara ini adalah yang sering dikenal dengan doktrin politik luar negeri bebas-aktif. Konsep ini pertama kali dicetuskan oleh proklamator Indonesia yakni Drs. Muhammad Hatta pada 2 September 1948, Wakil Presiden Muhammad Hatta menyampaikan pidato berjudul "Mendajung Antara Dua Karang" di depan rapat Badan Pekeraja Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) di Yogyakarta.²

Prinsip bebas secara substansial mengandung pengertian keleluasaan ide dan gerak kita untuk memutuskan secara mandiri politik luar negeri tanpa tekanan dan intervensi pihak asing. Prinsip aktif memuat makna api semangat humanisme dan universalisme untuk ikut serta menciptakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

- 1 <http://dpr.go.id> "Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1954". Pembukaan
- 2 Mohammad Hatta (2015). "Mendayung Di Antara Dua Karang". Bandung: Segarsy, hal. 40

Pada peraktiknya implementasi kebijakan politik luar negeri bebas-aktif ini mengalami bias dalam penerapannya, sesuai dengan tafsiran dan pendekatan dari penguasa yang sedang berkuasa. Di periode awal kemerdekaan Indonesia yakni masa orde lama condong lebih dekat dengan Uni Soviet dan blok timurnya. Sementara di masa awal orde baru yang menjadi antitesis dari orde lama, bandul politik luar negeri Indonesia lebih condong ke Amerika Serikat dan sekutu baratnya. Setelah reformasi tahun 1998 yang berhasil menurunkan Presiden Soeharto dan rezim orde barunya, doktrin kebijakan politik luar negeri Indonesia mencoba menerapkan kembali doktrin bebas-aktif oleh pemerintahan Indonesia hingga saat ini.

Penelitian ini berfokus pada keuntungan yang didapat Indonesia dari setiap pilihan dengan tafsiran dan pendekatan yang diambil oleh pemerintah pada masa orde lama, orde baru dan orde reformasi. Keuntungan yang akan dibahas pada dua sektor yakni militer dan ekonomi.

Dari tiga tafsiran dan pendekatan yang diterapkan oleh para penguasa yang sedang memerintah Indonesia, menjadikan sebuah pertanyaan yang patut untuk dijawab. Pendekatan mana yang lebih menguntungkan kepentingan nasional Indonesia, dari ketiga pendekatan yang telah diuraikan di atas?

Hubungan antar negara baik berupa kerjasama bilateral atau pun multilateral merupakan bentuk kegiatan politik suatu negara di kancah internasional. Politik Luar Negeri pada dasarnya adalah instrument suatu negara untuk bermain dalam percaturan politik internasional (Kegley & Wittkopf, 2006). Indonesia pernah menjadi salah satu pemain utama dalam percaturan politik internasional, dengan berbagai gagasan dan terobosan yang pernah dilakukan terutama di masa pemerintahan Presiden Soekarno yang sering disebut rezim orde lama. Gerakan Non Blok (GNB), Konferensi Asia Afrika (KAA) merupakan diantara bukti peran Indonesia dalam kancah politik internasional. GNB yang merupakan wadah bagi negara-negara yang tidak mau larut dalam perselisihan politik dari dua kekuatan besar yakni blok barat dan blok timur. Sementara KAA yang semangatnya membantu negara-negara Asia dan Afrika yang masih terjajah untuk dapat mencapai kemerdekaannya.

Apapun yang dilakukan suatu negara dalam kancah internasional sebagian besarnya walaupun tidak dapat dikatakan seluruhnya merupakan upaya mengamankan kepentingan nasionalnya. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan Holsti dalam buku *International Politics: A Framework for Analysis* (1981), politik luar negeri merupakan respon terhadap situasi internasional meski selalu didasarkan pada kebutuhan domestik. Dengan demikian dapat diartikan bahwa pilihan kebijakan politik luar negeri suatu negara haruslah mengedepankan kepentingan nasional.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang bersifat studi pustaka (*library reseacrh*) yang menggunakan buku-buku dan literatur-litaratur lainnya sebagai objek utama. Jenis penelitian yang digunakan kualitatif yang menghasilkan catatan mengenai sejarah, teori dan konsep dari tema utama penelitian yakni terkait dengan kebijakan luar negeri Indonesia. Dari catatan-catatan yang dikumpulkan itu kemudian akan dibuat suatu kesimpulan untuk menjawab pertanyaan kebijakan politik luar negeri yang mana yang lebih menguntungkan kepentingan nasional Indonesia, dari setiap pendekatan yang pernah dilakukan pemerintah Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Orde Lama Yang Lebih Dekat Dengan Blok Timur

Setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia yang dikumandangkan pada 17 Agustus 1945 yang menandai berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, bangsa Indonesia kala itu masih disibukkan dengan upaya mempertahankan kemerdekaannya dari upaya Belanda menjajah kembali. Sampai tahun 1949 kesibukan mempertahankan kemerdekaan Indonesia yang dikenal dengan periode revolusi itu, kiprah Indonesia dalam kancah internasional belum dapat terlihat.

Pasca periode revolusi Indonesia dengan dipengaruhi sejarah kelamnya penjajahan serta rasa senasib dengan bangsa terjajah lainnya membawa Indonesia lebih dekat ke Uni Soviet dan blok timurnya. Hal ini bisa dipahami karena semangat anti kolonialisme dan imperialisme dari komunisme, bertolak belakang dengan blok barat yang identik dengan kolonialisme dan imperialismenya.

Kedekatan Indonesia dengan blok timur utamanya Uni Soviet membawa dampak positif bagi perkembangan militer Indonesia. Menurut Petrik Matanasi dalam tulisan di tirta.id berjudul *Sejarah Kejayaan AURI Hanya Tercatat di Zaman Omar Dani*, Angkatan Udara Republik Indonesia (AURI) pada saat ini dapat dikatakan sebagai yang terkuat di bumi bagian selatan mengalahkan negara-negara besar semacam India, China, dan negara di kawasan Asia. Dukungan dari Uni Soviet dalam konflik pembebasan Irian Barat, membuat Indonesia dengan mudah mendapatkan peralatan tempur militer dari Uni Soviet. Angkatan Udara mendapat pesawat-pesawat MIG-21, Ilyusin-28, TU-16 (Tupolev), dan pesawat angkut Antonov beserta 3 satuan pertahanan udara lengkap dengan roket dan radarnya. Tidak hanya mendapatkan peralatan tempur, militer Indonesia juga mendapat pelatihan dari instruktur militer dari negara-negara blok timur yakni Mesir dan Cekoslovakia. Kehadiran alat-alat tempur canggih dari negara blok komunis itu tentu membuat armada Indonesia makin kuat. Bantuan persenjataan Rusia membuat persenjataan Angkatan Udara meningkat baik mutu maupun jumlahnya.³

Orde Baru Condong Ke Blok Barat

Rezim orde baru yang dipimpin oleh Presiden Soeharto yang berhasil menggulingkan kepemimpinan Soekarno di Indonesia pasca terjadinya Gerakan 30 September tahun 1965 yakni percobaan kudeta oleh Partai Komunis Indonesia (PKI) atau yang lebih dikenal dengan G30S/PKI. Di awal pemerintahan Soeharto memilih mengambil jarak dengan blok timur, hal ini dapat dipahami sebagai rezim antitesis dari orde lama, kebijakan politik luar negeri Indonesia di masa ini lebih dekat dengan Amerika Serikat dan blok baratnya. AS sangat mendukung kebijakan Soeharto dalam menumpas sisa-sisa simpatisan PKI hingga beberapa tahun setelah berkuasa.

Kebijakan anti komunis ala Soeharto tentu menjadi angin segar bagi AS dan sekutu baratnya, ditengah berbagai kekalahan barat dalam perang melawan komunis di Vietnam dan negara lainnya. Sehingga orientasi politik luar negeri Indonesia berubah haluan menjadi pembangunan ekonomi dalam negeri melalui kerja sama dengan negara-negara lain, terutama dari negara blok barat yang kapitalis. Indonesia juga melakukan kebijakan anti Soviet dengan memutuskan semua bentuk hubungan diplomatik dengan Soviet dan China sejak 1967. Soeharto juga menormalisasi hubungan Indonesia-Malaysia, kembali masuk ke PBB, turut mendirikan ASEAN, hingga menjalin hubungan yang lebih baik dengan negara-negara Barat (Sukma, 1995).

Krisis ekonomi yang terjadi di masa orde lama yang membuat Soeharto menjalankan kebijakan politik luar negeri RI pada waktu itu lebih cenderung didesain untuk mendapatkan utang luar negeri yang digunakan untuk membiayai pembangunan. IMF dan Bank Dunia (IBRD) membiayai pembangunan tersebut. Sebagai kompensasi kebijakannya, Soeharto mengesahkan UU Penanaman Modal Asing pada tahun 1967 yang menjadi payung investasi asing dan diplomasi untuk mendapatkan utang (Robison, 1986).

Kebijakan yang mengedepankan pembangunan dan ekonomi menjadikan ekonomi Indonesia mengalami pertumbuhan yang sangat pesat di masa orde baru. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) dalam buku *Statistik 70 Tahun Indonesia Merdeka* (2015), laju pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia di masa orde baru dimulai pada tahun 1967 yakni 1,3 persen dan terus bertumbuh hingga mencapai 10,96 persen pada tahun 1968, serta hampir tidak pernah di bawah 5 persen sampai pada tahun 1998 yang merupakan akhir orde baru dengan mundurnya Soeharto dari tampuk kekuasaan pada tanggal 21 Mei 1998, pertumbuhan minus 13,13 persen. Pada akhir orde baru memang terjadi krisis ekonomi yang menimpa negara-negara Asia Tenggara khususnya Indonesia, Malaysia dan Thailand.

Dilema Kebijakan Luar Negeri di Era Reformasi

Berakhirnya era perang dingin antara blok barat dan blok timur kebijakan luar negeri Indonesia mengalami dilema dan tidak memiliki arah yang jelas, bandul politik luar negeri bergerak secara tidak tentu arah dan lebih cenderung pragmatisme sesaat. Sejak tumbangnya rezim orde barunya Soeharto pada tahun 1998 oleh gerakan aksi demonstrasi mahasiswa dan rakyat yang ditandai dengan lahirnya orde reformasi, telah ada lima Presiden yang berkuasa hingga saat ini yakni Presiden BJ Habibie periode 1998-1999, Presiden Abdurrahman Wahid atau Gusdur periode 1999-2001, Presiden Megawati Soekarnoputri periode 2001-2004, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) periode 2004-2014, dan Presiden Joko Widodo dari tahun 2014 hingga saat ini.

Pada masa reformasi ini, hampir semua Presiden yang pernah berkuasa mengambil peran yang sangat minim dalam kancah internasional dan lebih banyak menyerahkan urusan luar negeri kepada Menteri Luar Negerinya. Pada masa Presiden BJ Habibie kebijakan luar negerinya tidak jauh berbeda dengan pendahulunya Soeharto yang masih pro barat, selain masa transisi domestik yang lebih menjadi perhatian, periode kepemimpinan Habibie juga relatif sangat singkat. Sementara Presiden Gusdur menghadapi persoalan domestik yang menjadi perhatian dunia internasional, sehingga kebijakan luar negeri di masa Gusdur disibukkan dengan terus berupaya memperbaiki citra Indonesia yang baru saja jatuh akibat berbagai kasus yang menerpa: Timor Timur, Aceh, Papua, dan Maluku (Smith, 2000). Aktivitas Abdurrahman Wahid yang sering bepergian disebut pula sebagai "*Foreign Policy President*" dapat dibaca sebagai sebuah langkah untuk mengembalikan citra Indonesia yang terlanjur negatif, juga dalam konteks menopang pembangunan politik Indonesia yang sedang bergerak menuju transisi demokrasi (Smith, 2000).

Selanjutnya pada masa Presiden Megawati pada level tertentu kebijakan luar negeri yang diambil oleh Megawati sama seperti Soeharto, ia lebih banyak berurusan dengan pembangunan di level domestik dan lebih banyak mempercayakan urusan luar negeri dengan Menteri Luar Negeri, Hassan Wirajudha (Anwar, 2003). Hanya saja untuk kecondongan politik Mega tidak condong ke salah satu blok, yang pada periode kepemimpinannya Uni Soviet telah digantikan perannya oleh Rusia, namun intensitas persaingan antar blok sudah tidak sekuat masa Uni Soviet dalam hal tarik-menarik dukungan ke salah satu pihak.

Kemudian Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada masa pemerintahannya mengajukan konsep '*zero enemy and million friends*' sebagai haluan baru politik luar negeri Indonesia. Konsep ini meniscayakan Indonesia untuk bekerjasama dengan semua kekuatan untuk, "(1) *promote justice and order in the international arena*, (2) *better investment policy for economic development*, (3) *democracy and consolidation in regional integration*, (4) *protecting Indonesian nationals particularly migrant workers*, (5) *maintaining national unity*, dan (6) *striving for amore effective foreign policy mechanism*." (Puspitasari, 2010). Konsep ini meniscayakan Indonesia untuk memilih 'multilateralisme' sebagai haluan dalam setiap perundingan internasional.

Pemerintahan Presiden Joko Widodo yang masih berkuasa sejak tahun 2014 hingga saat ini, tidak jauh berbeda dengan para pendahulunya sejak era reformasi yakni cenderung normatif dan lebih banyak mengambil "zona aman". Kebijakan politik luar negeri Jokowi di periode pertama hampir tidak ada yang menonjol, kecuali bandul politik yang tampaknya lebih dekat ke China yang pada saat ini menjadi "pemain baru" sebagai kekuatan negara super

power dengan kekuatan ekonomi dan militernya yang besar. Jokowi mengambil peran yang minim dalam kancah politik internasional, urusan luar negeri lebih banyak diserahkan kepada Menteri Luar Negeri Retno Lestari Priansari Marsudi.⁴

Analisis

Lebih dari 75 tahun Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya, kebijakan politik luar negeri dari para pemimpin yang berkuasa sudah cukup beragam adanya. Namun secara umum dapat dikelompokkan menjadi tiga periode utama kepemimpinan dan kebijakan politik luar negeri yang diambil relatif sama pada periode era reformasi meskipun rezim Presiden yang berkuasa terus berganti.

Di masa orde lama kebijakan politik luar negeri yang lebih dekat ke Uni Soviet dan blok timurnya, menguntungkan Indonesia dari segi pembangunan kekuatan militer. Pasokan peralatan tempur dan pelatihan personil oleh Uni Soviet dan sekutunya, menjadi salah satu faktor penentu kemenangan konfrontasi Indonesia dengan Belanda dalam perebutan Irian Barat. Angkatan Udara Republik Indonesia (AURI) kala itu disebut-sebut sebagai yang terkuat di belahan bumi bagian selatan.

Bertolak belakang dengan orde lama, pada masa orde baru yang memang antitesis dari orde lama, kebijakan politik luar negeri Indonesia lebih dekat dengan Amerik Serikat dan blok baratnya. Hal ini menguntungkan Indonesia dari segi pembangunan infrastruktur.

Retno Lestari Priansari Marsudi merupakan diplomat karir yang sudah sejak lama bekerja di Kementerian Luar Negeri Indonesia, bahkan ia sempat menjadi Duta Besar Indonesia di Norwegia/Islandia dan Duta Besar Indonesia di Belanda. Sumber: https://id.wikipedia.org/wiki/Retno_Marsudi#Karier dan pertumbuhan ekonomi, pada masa ini investasi asing dari negara-negara blok barat sangat masif masuk ke Indonesia, sehingga Pendapatan Domestik Bruto (PDB) Indonesia mengalami peningkatan yang sangat besar. Hingga saat ini dapat dirasakan dengan masuknya Indonesia ke dalam 20 besar kekuatan ekonomi dunia atau G20.

Sementara di era reformasi, kebijakan politik luar negeri Indonesia mencoba menerapkan doktrin lama yakni politik luar negeri bebas-aktif yang lebih bersifat pragmatis. Didorong oleh faktor berakhirnya perang dingin dengan runtuhnya Uni Soviet pada tahun 1991, maka tarik-menarik dukungan dari blok barat dan blok timur tidak sekuat sebelumnya. Sehingga kebijakan para pemimpin Indonesia pasca orde baru, lebih cenderung normatif dan mengambil "zona aman". Sehingga posisi tawar Indonesia sangat lemah di kancah internasional. Sebagai contoh kasus pembelian pesawat tempur Sukhoi 35 (SU-35) dari Rusia, kebuntuan penyelesaian transaksi pembelian SU-35 ini diterangi akibat adanya ancaman sanksi dari Amerika kepada Indonesia, apabila berani membeli persenjataan dari Rusia (cnbcindonesia.com, 27-07-2020). Sementara Amerika memberikan tawaran alternatif yang tidak berkualitas, yakni pesawat F-16 bekas pakai, hal dapat disimpulkan karena posisi Indonesia yang bukan sekutu utama Amerika dan bukan pula kawan dekat Rusia.

Namun situasi dan kondisi politik global saat ini, dengan adanya ketegangan antara Amerika Serikat yang merupakan representasi dari blok barat dan China yang dingin identik dengan blok timur yang muncul menjadi negara super power baru penantang hegemoni Amerika pasca perang, membuka kembali peluang Indonesia untuk lebih progresif dalam menarik dukungan salah satu pihak, tetapi tetap menjalin hubungan yang hangat dengan pihak yang lain. Hal dimaksudkan agar kedekatan Indonesia dengan salah satu pihak dapat menarik pihak lain memberikan apa yang dibutuhkan Indonesia untuk kepentingan nasional.

KESIMPULAN

Kebijakan politik luar negeri Indonesia dengan salah satu blok, baik itu blok barat ataupun blok timur secara umum lebih menguntungkan kepentingan nasional daripada posisi Indonesia yang dilematis dengan politik luar negeri bebas-aktif. Hal ini dapat di lihat dari uraian sebelumnya di atas, orde lama yang lebih dekat dengan Uni Soviet dan blok timur mendapat keuntungan secara militer. Sedangkan orde baru yang lebih dekat dengan Amerika Serikat dan blok barat mendapat keuntungan secara ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, D.F. & Crouch, H. (2003). "Indonesia: Foreign Policy and Domestic Politics". *Trends in Southeast Asia* Vol. 9.
- Badan Pusat Statistik. (2015). "Statistik 70 Tahun Indonesia Merdeka". Jakarta: Dharmaputra
- Derkach, Nadia. "The Soviet Policy towards Indonesia in the West Irian and the Malaysian Disputes" *Asian Survey*, Vol. 5, (11)
- Holsti, K.J. (1981). "International Politics: A Framework for Analysis". New Jersey: Prentice Hall.
- Kegley, C.W. & Wittkopf, E.R. (2006). "World Politics: Trends and Transformation". Belmont: Thomson-Wadsworth.
- Hatta, Mohammad. (2015). "Mendayung Di Antara Dua Karang". Bandung: Segi Arsy.
- Puspitasari, I. (2010). "Indonesia's New Foreign Policy: Thousand Friends Zero Enemy" *IDSA Issue Brief*.
- Robison, R (1986). "Indonesia: The Rise of Capital". Singapore: Equinox.
- Smith, A.L. (2000). "Indonesia's Foreign Policy under Abdurrahman Wahid: Radical or Status Quo State?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22 (3)
- Sukma, R. (1995). "The Evolution of Indonesia's Foreign Policy: An Indonesian View" *Asian Survey*, Vol. 35 (3)
- Petrik Matanasi. 2009 " Sejarah Kejayaan AURI Hanya Tercatat di Zaman Omar Dani", diakses dari <https://tirto.id/sejarah-kejayaan-auri-hanya-tercatat-di-zaman-omar-dani-edtB>, pada tanggal 23 November 2020 pukul 17.38.
- https://id.wikipedia.org/wiki/Retno_Marsudi#Karier, diakses pada 24 November 2020 pukul 21.30