

KONSEPSI PERANAN NASIONAL INDONESIA TERHADAP
KERJASAMA KESELAMATAN SERANTAU : ANTARA
DASAR Dan HAKIKAT

Oleh

ROSMERY SABRI

UNIVERSITI SAINS MALAYSIA

2001

*Untuk suamiku tercinta, Sabri Basyah dan
ketiga anakku Irham Farisia Basyah, Haikal Farisia
Basyah dan Naufal Farisia Basyah.*

PENGHARGAAN

Saya mengucapkan jutaan terimakasih dan setinggi-tinggi penghargaan kepada penyelia saya, Profesor Dr. Johan Saravanamuttu Abdullah. Atas nasihat, kritikan, bimbingan dan dorongan beliau, alhamdulillah akhirnya tesis ini dapat disiapkan.

Terimakasih yang setulusnya saya sampaikan kepada Universitas Sumatera Utara (USU) dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Sumatera Utara, Profesor Dr. Juwono Sudarsono dari Jurusan Hubungan Internasional Universitas Indonesia, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dan Centre for Strategic and International Studies (CSIS) Jakarta, kerana telah memberikan sokongan serta kerjasama untuk saya dalam menjalankan penyelidikan ini.

Juga, saya tidak lupakan ucapan terima kasih kepada Lembaga Penelitian dan Pengembangan Departemen Luar Negeri (Litbang-Deplu), Perpustakaan Nasional Jakarta, saudari Minar Simorangkir serta Teti Eva Melly dari Medan, dan saudari Latchmee dari pulau Pinang.

Saya menghargai kerjasama serta bantuan yang disumbangkan oleh Dekan Sains Kemasyarakatan dan Dekan Institut Pengajian Siswazah dan semua kakitangan, pensyarah-pensyarah dan kakitangan Pusat Pengajian Sains Kemasyarakatan Universiti Sains Malaysia.

Izinkanlah penulis menyampaikan rasa terima kasih yang tiada terhingga kepada suami dan anak-anak tercinta. Betapa besar kasih sayang dan pengertian yang telah mereka berikan kepada saya untuk menyelesaikan tesis ini.

Akhir sekali, kepada semua pihak yang terlibat dalam proses saya menyiapkan tesis ini. Sekian dan terima kasih. Wassalam.

KANDUNGAN

	muka surat
Penghargaan	i
Kandungan	iii
Senarai Kependekan	vii
Senarai Jadual	ix
Senarai Map	x
Abstrak	xi
Abstract	xiv
BAB 1 : RANGKA TEORITIKAL DAN KAEDAH KAJIAN	1
1.1 Tinjauan Latar Belakang Kajian	1
1.1.1 Abad Asia Pasific Pasca Perang Dingin	1
1.2 ASEAN dan Keselamatan Serantau	6
1.2.1 Indonesia dan Kerjasama Keselamatan Serantau ASEAN	12
1.2.2 Indonesia Selepas Perang Dingin	13
1.2.3 Tanggapan Terhadap Aktiviti Luaran Indonesia	18
1.3 Tumpuan Kajian	23
1.3.1 KPN Bebas Aktif dan KPN Pemimpin Serantau	23
1.4 Pertanyaan pertanyaan Tesis	27
1.5 Rangka Teoritikal	33
1.5.1 Konsep Konsep Asas	33
1.5.2 Kerjasama Keselamatan Serantau	35
1.5.3 Peringkat dan Unit Analisis KPN	41
1.6 Kesimpulan	44
1.6.1 Alasan Pemilihan NRC	46
1.6.2 Jenis Jenis Peranan (Types of Rule)	48

1.6.3 Huraian Rangka Analisis	52
Nota	54
BAB II : DASAR LUAR KESELAMATAN INDONESIA	55
2.1 Pengenalan	55
2.2 Dasar Luar Bebas Aktif (Active Independent)	56
2.3 ASEAN adalah Pilar Utama Dasar Luar Indonesia	62
2.4 Dasar Luar Keselamatan Indonesia; Ketahanan Regional Melalui Ketahanan Nasional	67
2.4.1 Model Ketahanan Nasional	67
2.4.2 Konsepsi Keselamatan Nasional	74
2.4.2.1 Tannas	74
2.4.2.2 Wawasan Nusantara sebagai Wawasan Nasional	82
2.4.3 Konsepsi Negara Kepulauan (Archipelagic State)	84
2.4.3.1 Makna Ekonomi	87
2.4.3.2 Kekayaan Laut	87
2.4.3.3 Potensi Pertambangan di Lautan	91
2.5 Senarai Dasar Luar Keselamatan Indonesia	93
2.6 Huraian	94
Nota	96
BAB III: INDONESIA DAN KERJASAMA KESELAMATAN SERANTAU ASEAN	99
3.1 Pengenalan	99
3.2 ASEAN adalah Pilar Utama Dasar Luar Indonesia	101
3.2.1 Stabiliti ASEAN adalah Kepentingan Nasional Indonesia	101
3.2.2 Good Neighbourhood Policy	104
3.3 Peranan Indonesia dalam ARF	107
3.4 Peranan Indonesia dalam Konflik Kamboja	116
3.5 Indonesia dan KPN Bebas Aktif	122
3.6 Indonesia dan Perubahan Sikap ASEAN	126

3.6.1 Prakarsa-Prakarsa Indonesia	129
3.7 Peranan Indonesia dalam ZOPFAN dan SEANWFZ	136
3.7.1 Zona Bebas Senjata Nuklir	139
3.8 Peranan Indonesia dalam Konflik Bilateral	142
3.8.1 Konflik Multilateral (LCS, Natuna dan Sparatly)	149
3.8.2 Peranan Indonesia	157
3.9 Kesimpulan	162
Nota	164
BAB IV : PERSPEKTIF PRESIDEN SUHARTO	168
4.1 Pengenalan	168
4.2 Kuasa Presiden	170
4.3 Perspektif Presiden Suharto	174
4.3.1 Kerjasama Keselamatan Serantau ASEAN	174
4.3.2 Diplomasi Pembangunan/Diplomasi Ekonomi:	175
4.4 Hubungan Luaran Semasa Perang Dingin	180
4.5 Dasar Luar High Profile	184
4.5.1 Perspektif Selepas Perang Dingin	184
4.5.2 Sokongan Terhadap Aktiviti Presiden	188
4.6 Aktiviti Luaran Presiden Selepas Perang Dingin	191
4.6.1 NAM (Non Align Movement)	191
4.6.2 APEC (The Asia Pasific Economic Cooperation)	195
4.6.3 Perdamaian Moro	197
4.7 Kesimpulan	200
BAB V : KONSEPSI PERANAN NASIONAL INDONESIA	202
5.1 Pengenalan	202
5.2 KPN Bebas Aktif, Amalan Politik Ekonomi dan Politik Sosial	204
5.3 Keperluan Berlaku Berdikari (Being Self Reliant)	206
5.4 Kondisi Objektif Kebangsaan, Bidang Ekonomi	210
5.4.1 Masalah Konsepsi Negara Kepulauan	228
5.4.2 Transportasi Laut dan Jasa Pelabuhan	229

5.4.3 Belt Ekonomi Maritim	231
5.5 Kondisi Objektif Kebangsaan , Bidang Sosial Politik	236
5.6 KPN Pemimpin Serantau	239
5.6.1 Sekatan Yang Berasal dari Dalaman	241
5.6.2 Sekatan Yang Berasal dari Luaran	242
5.6.3 Reaksi Negatip Anggota ASEAN	242
5.7 Kesimpulan	248
Nota	254
BAB VI : INDONESIA DAN KONSEPSI PERANAN NASIONAL	258
6.1 Situasi Selepas Perang Dingin	258
6.2 Peranan Mencabar Penggubal Keputusan	264
6.3 Pentingnya Hubungan Serantau	265
6.4 KPN Bebas Aktif dan KPN Pemimpin Serantau	268
6.5 Dasar Luar Indonesia Selepas Perang Dingin	279

SENARAI SINGKATAN

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AFTA	: ASEAN Free Trade Area
APEC	: Asia Pacific Economic Co-operation
ARF	: ASEAN Regional Forum
ASEAN	: Association of South East Asian Nation
BEM	: Belt Ekonomi Maritim
CBM	: Confidence Building Measures
CEPT	: Common Effective Preferential Tariff
CGI	: Consultative Group for Indonesia
DI/TII	: Darul Islam/Tentara Islam Indonesia
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
EEZ	: Exclusive Economic Zone
GBHN	: Garis Garis Besar Haluan Negara
GDP	: Gross Development Product
GNB	: Gerakan Non Blok
GNP	: Gross National Product
Hankamnas	: Pertahanan Keselamatan Nasional
Hankamneg	: Pertahanan Keselamatan Negara
Hankamrata	: Pertahanan Keselamatan Rakyat Semesta
HUKLA	: Hukum Laut
IGGI	: Inter Governmental Group for Indonesia
IMF	: International Monetering Fund
KB	: Keluarga Berencana (Family Planning)
KNK	: Konsepsi Negara Kepulauan
KPN	: Konsepsi Peranan Nasional
KTT	: Konperensi Tingkat Tinggi
LCS	: Laut Cina Selatan

MNLF	: The Moro National Liberation Front
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NAM	: Non Aligned Movement
NIC	: Newly Industrializing Countries
NRC	: National Role Conception
OIC	: Organization of Islamic Conference
OKI	: Organisasi Konferensi Islam
OPEC	: Organization of Petroleum Exporting Country
PBB	: Perserikatan Bangsa Bangsa
PD	: Perang Dingin
PDB	: Product Domestik Bruto
Pelni	: Pelayaran Nasional Indonesia
Permesta	: Pertahanan Rakyat Semesta
PKI	: Partai Komunis Indonesia
PRRI	: Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia
RI	: Republik Indonesia
SEANWFZ	: South East Asian Nuclear Weapon Free Zone
Sishankamrata	: Sistim Pertahanan Keselamatan Rakyat Semesta
SLOC	: Sea Lane of Communication
TAC	: Treaty of Amity and Cooperation
Tannas	: Ketahanan Nasional
USA	: United State of America
USSR	: Union of Soviet Socialist Republics
UUD' 45	: Undang Undang Dasar 1945
ZOPFAN	: Zone of Peace Freedom and Neutrality

SENARAI JADUAL

Jadual		muka surat
4.1	The New Order Power Structure	172
5.1	Indonesia Disturbed and Outstanding Medium and long Term Debt	208
5.2	ASEAN's Five Countries Basic Economic Indicators	212
5.3	Struktur Industri Negara-negara ASEAN Tahun 1965 dan 1991	213
5.4	CEPT Exports intra ASEAN 1990	214
5.5	Perbandingan Kondisi Ekonomi Umum Negara-negara ASEAN 1990	217
5.6	Asia's Jobles	218
5.7	Burden of Trouble	221

SENARAI MAP

Map	muka surat
1.1 Indonesia	x
3.1 Indonesia dan ASEAN	98
3.2 Kamboja dan ASEAN	115
3.3 South East Asia India and China	155
3.4 South East Asia	156

Konsepsi Peranan Nasional Indonesia Terhadap Kerjasama
Keselamatan Serantau ASEAN Selepas Perang Dingin.

Abstrak

Tesis ini mengkaji Konsepsi Peranan Nasional (KPN) Indonesia terhadap kerjasama keselamatan serantau ASEAN. Secara rasmi Indonesia telah menjalankan KPN Bebas Aktif sama ada untuk peringkat serantau (regional level) mahupun global. KPN Bebas Aktif bermakna sebagai kehendak bangsa Indonesia untuk tidak berlindung kepada sebarang negara kuasa besar sama ada blok komunis mahupun blok kapitalis. Namun demikian, tetap aktif mewujudkan perdamaian dunia bagi kesejahteraan ummat manusia.

Namun demikian, berasaskan analisis penulis terhadap semakin ramainya aktiviti luaran Indonesia selepas perang dingin ini, menampakkan kecenderungan bahawa Indonesia berupaya juga menjalankan *konsepsi peranan nasional* sebagai pemimpin serantau. Dengan demikian dapat disampaikan bahawa KPN Bebas Aktif secara rasmi ditubuhkan oleh pemerintah sebagai tuntunan dasar luar Indonesia sedangkan KPN Regional Leader adalah satu peranan yang juga berupaya dijalankan oleh pemerintahan Indonesia dibawah

pimpinan presiden Suharto; sekalipun secara rasmi perkara ini tidak pernah disampaikan oleh pemerintah.

Kajian ini mendapati cabaran bahawa konsepsi peranan nasional yang dikemukakan oleh Holsti adalah relevan untuk menjelaskan KPN Indonesia, terhadap kerjasama keselamatan serantau ASEAN selepas perang dingin. Terdapat tiga sokongan yang patut disampaikan iaitu: *Peranan Mencabar Penggubal Keputusan*. Dalam kajian Konsepsi Peranan Nasional, unit analisis "decision maker" lebih dipentingkan daripada unit-unit analisis lainnya dan ini selari dengan corak pengambilan keputusan dasar luar Indonesia sebahagian besar masih bertumpu kepada presiden Suharto.

Alasan kedua adalah, *Pentingnya Hubungan Serantau*. Kajian Konsepsi Peranan Nasional menekankan bahawa dalam sistim hubungan antarabangsa setiap negara akan lebih mementingkan hubungan berasaskan kedekatan geografin. Hal ini selari dengan pandangan Indonesia yang menempatkan ASEAN sebagai pilar utama dasar luarnya. Alasan terakhir adalah berasaskan pemahaman bahawa selepas perang dingin ini, Konsepsi Peranan Nasional yang dijalankan oleh pemerintah negara-negara berdaulat tidak harus mengikuti orientasi negara-negara kuasa besar sahaja, sebagaimana halnya semasa perang dingin. Indonesia dibawah presiden Suharto

telah menubuhkan KPN Bebas Aktif dan dijangka juga ingin menjalankan KPN Pemimpin Serantau. Orientasi ini dijalankan dianggap oleh presiden Suharto selari dengan kepentingan nasional Indonesia, terlepas kehendak negara-negara kuasa besar.

Kajian ini pada akhirnya berhujah bahawa kondisi objektif kebangsaan pemerintahan Suharto belum cukup memberikan sokongan bagi keupayaan menjalankan KPN Bebas Aktif dan KPN Pemimpin Serantau. Dalam amalan menunjukkan bahawa rendahnya kuasa nasional sebagai akibat dari kemelesetan ekonomi, politik, dan sosial; telah menjadi sekatan yang tidak boleh dinafikan bagi keupayaan menggalakkan KPN Bebas Aktif dan KPN Pemimpin Serantau. Akhirnya penulis dapat berhujah bahawa kedua bentuk KPN tersebut hanya didapati pada peringkat dasar Dan belum mampu diwujudkan kedalam hakikat.

Indonesia's National Role Conceptions of Indonesia With Respect to Regional Cooperation in ASEAN: Policy and Reality

Abstract

This thesis studies the National Role Conception of Indonesia with respect to regional cooperation in ASEAN. Indonesia has formally adopted a national role conception called "Free and Active" (Bebas Aktif) in regard to its regional and global relations. Such a National Role Conception is based on its objective of being free of big power protection and alignment while ensuring that Indonesia is itself active in its pursuit of world peace and human security.

However, the writer in the course of her analysis has found that the external relations in of Indonesia in the post-Cold War period indicated that Indonesia was interested in or at least aspired to another role conception as "regional leader" in Southeast Asia. As such, it is argued in this thesis that Indonesia has a national role conception, "Bebas Aktif, practiced by its government in its official foreign policy and an additional non-formal role as Regional Leader under President Suharto although this second role has never been officially acknowledged.

This study has found the concept of NRC as formulated by Holsti to be challenging and applicable to the case of Indonesia, especially with respect to Indonesia's regional relations in ASEAN after the Cold War. Three major propositions in the Holsti formulation have been supported by this thesis. These are, namely, the significant role of decision makers, the increasing importance of regional relations, and the understanding that after the Cold War, national role conceptions need not follow the dictates of major powers. These three factors explain that Indonesia under President Suharto aspired to implement the two national role conceptions analyzed in this study.

This study, however, has found objective national conditions under Suharto's government to be not entirely conducive to the implementation of both national role conceptions. Therefore we can conclude that there is a gap between policy and reality.

BAB I

RANGKA TEORITIKAL DAN KAEDAH KAJIAN

1.1 PENGENALAN

Bab 1: Menyampaikan pengenalan tajuk, Tumpuan kajian, konsep - konsep asas yang dipergunakan, pertanyaan - pertanyaan tesis Dan kandungan ringkas dari pada tesis yang tercakup dalam enam Bab. Tesis ini bertajuk Dan sekaligus menelaah *Konsepsi Nasional (KNP) Indonesia terhadap kerjasama Keselamatan Serantau: Antara dasar Dan Hakikat*. Tajuk ini disampaikan berasaskan [pertimbangan bahawa Kerjasama Serantau adalah pilar utama dasar Luar Indonesia Dan Indonesia sangat menumpukan perhatian kepada terciptanya perdamaian di Serantau Asia Tenggara. Adapun maksud kajian daripada tesis adalah menelaah secara kritis, bagaimanakah pemerintah Indonesia menggunakan ASEAN untuk objektif - objektif tertentu bagi kepentingan nasional Indonesia berkenaan dengan KPN Bebas Aktif Dan KPN Pemimpin Serantau. Apakah bentuk KPN tersebut boleh wujud tidak hanya pada peringkat Dasar tetapi juga berwujud diperingkat hakikat. Pendekatan yang dipergunakan untuk menelaah, apakah bentuk - bentuk KPN Indonesia boleh

berwujud pada peringkat hakikat adalah berpulang pada hujahan pemerintah iaitu kuasa nasional yang mencabar adalah sokongan utama bagi wujudnya KPN Bebas Aktif Dan KPN Pemimpin Serantau pada peringkat Hakikat.

1.2. TINJAUAN LATAR BELAKANG KAJIAN

ASEAN adalah pilar utama Dasar Luar Indonesia. Komitmen terhadap ASEAN adalah prioriti utama Dasar Luar pemerintah yang dituangkan dalam Garis Besar Haluan Negara: GBHN (Guidelines to State Policy) (1). Kerjasama serantau ini telah ditetapkan sebagai acuan komitmen Indonesia untuk menegakkan stabiliti politik, pembangunan ekonomi dan harmoni serantau. Adapun alasan sesungguhnya untuk berprinsip demikian adalah untuk kepentingan nasional Indonesia. Presiden Suharto berkeyakinan bahawa untuk melaksanakan pembangunan bagi kesejahteraan rakyat, diperlukan kondisi stabiliti Asia Tenggara. Dengan mengikatkan diri secara aktif dalam kerjasama ini, Indonesia telah turut mengawal isu-isu Keselamatan Asia Tenggara demi tercapainya suasana damai. Aktiviti demikian sekaligus membantu upaya Indonesia untuk mengesankan sebagai

negara cinta damai, menjauhi percanggahan sebagaimana berlangsung dengan negara-negara jiran semasa pemerintahan Presiden Sukarno.

Alasan lain adalah menyangkut tinjauan sejarah hubungan antara Indonesia dengan negara jiran disebelah utara sehingga ASEAN akan terus menjadi factor penting Dasar Luarnya (lihat map ASEAN). Realiti menunjukkan bahawa sepanjang sejarahnya Indonesia selalu dikunjungi dari utara, baik dalam bentuk kontak ekonomi dan budaya yang damai mahupun dalam bentuk penyerbuan yang bermusuhan. kaum Hindu tiba di Indonesia sekitar abad ke-3 dari Utara, begitu pula kaum Budha pada abad ke-8. Kaum Arab datang pada abad ke-13 dengan menggunakan Aceh sebagai basis perdagangan dan penyebaran agama ke seluruh penjuru wilayah Indonesia. Bahkan bangsa Jepun juga datang semasa Perang Dunia II melalui Semenanjung Malaka dan Laut Cina Selatan, dan mengalahkan navi Belanda di Laut Jawa (Dam, Riswandi 1996, 147).

Betapa pentingnya pengalaman sejarah ini, terutama kerana pusat pusat populasi, kegiatan ekonomi dan bobot darat geografis Indonesia berada di bahagian Barat. Dalam melihat ke Utara maka

sangat jelas bahawa asas Dasar Luar Indonesia tidak boleh lain daripada menjaga dan mengembangkan perdamaian, stabiliti dan kerjasama dengan negara tetangga dekatnya di Utara sama ada pada peringkat bilateral mahupun serantau. Oleh sebab itu sangatlah penting bagi Indonesia untuk membina dan memperkuat solidariti, kebersamaan dan kerjasama ASEAN (Anwar 1996, 36)

Sejarah telah menunjukkan bahawa jikalau kebersamaan, solidariti dan kerjasama mulai merenggang, akan muncul peningkatan ketegangan dan konfrontasi yang amat mencemaskan. Keadaan ini tidak akan menguntungkan siapapun. Untuk itu Indonesia harus senantiasa menjalin hubungan mesra dengan negara-negara di Indocina sama ada secara bilateral mahupun melalui ASEAN (Anwar 1996, 38).

Namun demikian, alasan-alasan luaran tersebut tidaklah menafikan atau bahkan meniadakan alasan-alasan dalaman iaitu kondisi objektif kebangsaan Indonesia. Pada asasnya Indonesia memerlukan kerjasama Keselamatan Serantau ASEAN untuk memberikan kesempatan dan kondisi serantau yang mendukung upaya-upaya pembangunan dalaman. Bahkan

sesungguhnya di era pemerintahan Suharto, alasan-alasan yang bercorak dalaman lebih berperanan dalam upaya memahami Dasar Luar Keselamatan Indonesia terhadap Kerjasama Keselamatan Serantau ASEAN. Pemahaman terhadap ayat-ayat ini akan lebih jelas pada huraian-huraian berikut.

1.3. TUMPUAN KAJIAN

1.3.1. *Indonesia Dan Kerjasama Keselamatan Serantau ASEAN*

Seperti telah dihurai dalam latar belakang kajian, bagi Indonesia, isu-isu keselamatan serantau amat penting dicermati. Dasar Luar Indonesia bagi kerjasama serantau adalah satu upaya terus-menerus secara aktif mewujudkan keselamatan dan kedamaian ASEAN, oleh kerana bagi Indonesia, harmoni ataupun kedamaian serantau akan memberi kesempatan kepada masing-masing negara anggota untuk sepenuh hati melaksanakan pembangunan ekonomi dan kesejahteraan rakyatnya. Dalam kerangka inilah Indonesia bergiat mewujudkan konsep *Ketahanan Serantau melalui Ketahanan Nasional*. (Luhulima 1998,3). Konsep ini berasaskan pemahaman bahawa untuk menerajui isu-isu keselamatan serantau haruslah bermula daripada upaya

menegakkan keselamatan nasional. Apabila kondisi ekonomi masing-masing negara anggota boleh ditingkatkan menuju kesejahteraan rakyat, maka akan memberikan sokongan bagi terciptanya harmoni serantau (Warsito 1998, 13).

Berakhirnya perang dingin telah membawa pemahaman kembali terhadap isu-isu keselamatan sama ada pada peringkat serantau mahupun global. Meskipun dampak perubahan tersebut tidaklah sekuat perubahan-perubahan strategis bagi keselamatan Eropah sebagai akibat dari persetujuan negara-negara kuasa besar (Vatikiotis 1993, 25). Namun kehancuran corak keselamatan Perang Dingin telah membawa soalan baru bagi isu-isu keselamatan, dan meningkatkan situasi *Ketidakpastian* yang sebelumnya tak dihiraukan. Setakat ini isu-isu tersebut boleh mengganggu kepentingan keselamatan negara-negara ASEAN (Hasyim 1997, 42)

Selepas perang dingin ini Indonesia tetap berpendapat bahawa perkembangan ekonomi yang mantap di setiap negara anggota, akan memberi sumbangan penting untuk mewujudkan Ketahanan Nasional negara tersebut. Di dalam dunia yang tidak lagi dibayangi oleh percanggahan idiologi secara tajam, akan tepatlah segala

perhatian dicurahkan untuk memikirkan soalan meningkatkan kesejahteraan ekonomi masing-masing negara. Dan keselamatan Serantau Asia Tenggara yang mencabar akan sangat membantu upaya tercapainya pembangunan kesejahteraan ekonomi rakyat tempatan (Habib 1997,135).

Sesungguhnya pemahaman Dasar Luar Keselamatan Indonesia berpunca kepada dua perkara penting iaitu Dasar Luar *Bebas Aktif* dan apa yang dijangka sebagai Dasar luar *Pemimpin Serantau* .

1.3.2. *Dasar Luar Bebas Aktif*

Dasar Luar Bebas aktif adalah konsepsi dasar yang ditubuhkan oleh pemerintah Indonesia semasa Perang Dingin sedang melanda susunan politik dunia. Berasaskan kajian sejarah, maka Dasar Luar Bebas Aktif adalah hasil perkiraan mengenai keadaan dunia yang berbahaya sebagai akibat perbalahan dua kuasa besar iaitu Amerika Syarikat dan USSR. Mereka masing-masing sedang membangun kuasanya di Eropah dan juga di kalangan negara-negara yang sedang berjuang merebut kemerdekaan seperti

Indonesia. Di dalam doktrin ini terkandung makna bahawa peranan Indonesia pada peringkat antara bangsa tidak memihak sebarang kuasa asing atau meminta perlindungan kuasa luaran bagi keselamatannya; dan disisi lain ikut aktif memajukan upaya perdamaian dunia dan tidak bersikap pasif-reaktif atas peristiwa-peristiwa antara bangsa melainkan bersifat aktif (nota lihat amnah UUD '45). Akibat dari pemahaman demikian Indonesia tidak dapat membenarkan adanya perjanjian Pakta Keselamatan dengan mana-mana negara kuasa besar. Demi menjaga Keselamatan dan Pertahanan negaranya tidak memerlukan jaminan dari kuasa luaran atau dengan kata lain bahawa upaya menciptakan berdikari haruslah menjadi tekad setiap bangsa berdaulat untuk mewujudkannya (Rezasyah 1995, 239).

Dalam pedoman Dasar Luar Republik Indonesia mengenai ASEAN, ketetapan No.IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara mengenai hubungan luaran; telah ditentukan sebagai berikut: bahawa dalam rangka terus melaksanakan Dasar Luar Bebas Aktif yang ditujukan untuk kepentingan nasional, khasnya pembangunan ekonomi, maka perlu diambil langkah-langkah untuk memantapkan stabiliti Serantau Asia Tenggara dan Pasifik Barat Daya. Kondisi demikian akan memungkinkan negara-negara di wilayah ini untuk menentukan hari depannya sendiri melalui

peningkatan ketahanan nasional mereka masing-masing dan dengan memperkuat wadah dan kerjasama ASEAN (Jurnal Departemen Luar Negeri 1973, 40).

Dasar Luar Bebas Aktif seperti telah diuraikan di atas amatlah bercorak Inward Looking. Bagi Indonesia, ancaman keselamatan terutama datang dari dalam negeri sendiri. Bangsa Indonesia yang sangat beragam, berbilang kaum, yang tersebar dalam ribuan pulau-pulau sangat hati-hati terhadap bahaya perpecahan. Sejarah Indonesia setelah merdeka didominasi oleh berbagai peristiwa pemberontakan, yang pada dasarnya menunjukkan ketidakpuasan terhadap pemerintah pusat. Ketidakpuasan ini memiliki sumber yang berbeza, misalnya ideologi, agama atau ekonomi. Dalam menangani dan mencegah timbulnya berbagai gerakan anti pemerintah, penguasa tidak boleh hanya menggunakan pendekatan kekerasan atau militari sahaja. Lebih penting lagi adalah pendekatan yang bertujuan untuk meningkatkan rasa persatuan bangsa melalui pembangunan ekonomi dan pendekatan persuasif social politik (Anwar 1993, 321). Dengan demikian, pandangan yang bercorak inward looking tersebut adalah cerminan daripada Dasar Luar Bebas Aktif itu sendiri. Sesungguhnya bangsa Indonesia menghendaki bebas dari

sebarang ikatan kuasa asing sekaligus bertumpu kepada kuasa sendiri, atau apa yang disebut sebagai keinginan berlaku Berdikari.

Menurut Presiden Suharto Indonesia akan tetap mengamalkan Dasar Luar Bebas Aktif selepas era Perang Dingin. Tema asas Dasar Luar tetap memperjuangkan kepentingan nasional Indonesia di bidang politik, ekonomi mahupun sosial kultural. Pada asasnya dari dahulu hingga sekarang Dasar Luar Indonesia merupakan politik Bebas Aktif dan cinta damai, sehingga perubahan itu tidak membawa banyak perubahan bagi Dasar Luar Indonesia. Dalam kerangka Dasar Luar Bebas Aktif upaya membina hubungan baik dengan negara-negara jiran Asia Tenggara adalah acuan utama. Pemerintah berkeyakinan bahawa kepentingan nasional untuk meningkatkan kemajuan ekonomi, yang menjadi acuan Dasar Luar negara-negara Serantau; akan diperluas dengan pertimbangan-pertimbangan *Keselamatan*. Disedari bahawa kemajuan ekonomi dan kepentingan keselamatan berhubungan timbal balik dan saling berpengaruh, maka dalam pelaksanaan Dasar Luarnya Indonesia akan lebih meningkatkan hubungan persahabatan dengan negara-negara jiran dengan tidak memandang perbezaan ideologi atau sistem politiknya untuk

mencegah perbalahan politik-keselamatan dan stabiliti lingkungan (Ucapan rasmi Presiden 1993, Januari).

1.3.3.Dasar Luar Pemimpin Serantau

Dalam rentang perjalanan sejarah kerjasama ASEAN ternyata Indonesia menunjukkan peranan yang mencabar. Dalam wujud konsepsi, pemikiran Indonesia mengenai *Ketahanan Serantau melalui Ketahanan Nasional* telah menjadi acuan daripada negara-negara anggota ASEAN. Sebagaimana disampaikan oleh pakar kajian keselamatan serantau ASEAN, terlihat bahawa penggunaan konsep yang berasal dari Indonesia seperti Ketahanan Nasional, Ketahanan serantau, Berdikari, telah banyak mewarnai perbincangan keselamatan serantau Asia Tenggara. Takrifan-takrifan tersebut boleh dijumpai pada fail-fail ZOPFAN, TAC dan ARF (Alagappa 1996, 16).

Indonesia terus meyakinkan negara-negara anggota bahawa kepentingan nasional yang menjadi asas Dasar Luar negara haruslah memperhatikan secara cermat masalah Keselamatan Serantau. Bukankah dari awal ditubuhkan, negara-negara ASEAN menyedari adanya potensi konflik yang mewarnai hubungan

antara negara anggota. Sehingga boleh disampaikan bahawa masalah keselamatan Asia Tenggara adalah alasan utama membina satu kerjasama negara-negara serantau. Sejak dikeluarkannya *Deklarasi Bangkok 1967*, kerjasama ini diharapkan mampu berperanan membantu pembangunan ekonomi dan social rakyat tempatan. Namun dalam realiti perjalanan sejarah ASEAN, kerjasama di bidang politik dan keselamatan lebih menunjukkan hasil daripada kerjasama di bidang ekonomi (Anwar, 1994). Rentang perjalanan kerjasama ASEAN menunjukkan bahawa soalan Keselamatan justru paling banyak mengambil perhatian negara-negara anggota. Masalah ditariknya kuasa militari Amerika Syarikat dari Vietnam, perbaikan hubungan Amerika Syarikat dengan Cina, pencerobohan Vietnam ke Kamboja adalah perkara-perkara yang telah mengisi sebahagian besar agenda-agenda pertemuan negara-negara anggota. Sedangkan secara sungguh-sungguh memikirkan satu kerjasama ekonomi yang kuat seringkali terabaikan (Anwar, 1996, 12).

Kerjasama untuk mewujudkan Keselamatan Serantau Asia Tenggara memang merupakan orientasi Dasar Luar yang utama bagi Indonesia. Terciptanya stabiliti keselamatan Asia Tenggara

dan terlepas dari campur tangan pihak asing, akan mendorong setiap negara anggota untuk bersungguh-sungguh melaksanakan pembangunan dalaman bagi kesejahteraan rakyatnya. Presiden Suharto telah mengemukakan pandangan mengenai pentingnya kerjasama keselamatan Asia Tenggara yang akan merupakan benteng dalam menghadapi pencerobohan negara kuasa besar. Setahun kemudian pemerintah Indonesia berhasil mewujudkan pandangan ini dengan ditubuhkannya ASEAN pada tahun 1967. Dimana para anggota pendiri, mengikatkan diri untuk bersama-sama mengawal stabiliti dan keselamatan Asia Tenggara dari dari campur tangan pihak luaran dalam beragam bentuk. Dengan demikian alasan asas Dasar Luar Indonesia untuk terlibat dalam ASEAN adalah melibatkan diri secara aktif dalam setiap usaha mengawal keselamatan Asia Tenggara.

Peranan mencabar Indonesia tidak hanya berhenti pada peringkat dasar tetapi juga terlihat pada peringkat hakikat. Besarnya peranan yang dijalankan oleh pemerintah Suharto terhadap soalan ZOPFAN, TAC, Konflik Kamboja, ARF telah menimbulkan jangkauan bahawa Indonesia berkeinginan menjalankan peranan sebagai Pemimpin di serantau Asia Tenggara. Dalam aktiviti diperingkat global, yang ramai dijalankan selepas Perang Dingin, Indonesia

tetap bersandar pada pilar ASEAN. Indonesia berpenuh hati menggalakkan ARF untuk memudahkan jalan bagi memainkan peranan diperingkat Asia Pasifik. Pemerintah memerlukan ASEAN sebagai satu uniti dan dipahami bahawa Indonesia akan memiliki "*Bargaining Power*" lebih besar jika bersama-sama ASEAN menghadapi negara-negara serantau Asia Pasifik seperti Amerika Syarikat, Jepun dan Cina. Presiden Suharto sangat berkepentingan agar kepentingan ASEAN dan kepentingan Asia Pasifik tidak bertentangan (Jurnal Departemen Luar Negeri 1997, 23)

Akan halnya reaksi dari negara-negara jiran haruslah juga menjadi pertimbangan tersendiri. Disatu sisi ASEAN selalu penting bagi Indonesia sebagai bahagian dari serantau Asia Tenggara dan negara yang dipercayai oleh jiran-jirannya akan maksud baik Indonesia; dan bersama-sama ASEAN akan banyak diperoleh kejayaan diplomasi. Di sisi lain apakah kehendak Indonesia untuk memainkan kartu ASEAN dalam diplomasi Asia Pasifik boleh diterima oleh negara-negara anggota lainnya. Kondisi demikian jelas memerlukan diplomasi canggih dari pihak pemerintah Indonesia (Wanandi 1995, 228).

Namun demikian Indonesia tetap merasa perlu menimbang kehati-hatian dalam menggalakkan peranan mencabar di serantau Asia Tenggara. Sebagai negara terbesar di Serantau Asia Tenggara dan berasaskan pengalaman sejarah telah menempatkan Indonesia kepada posisi lebih diberikan tumpuan perhatian daripada anggota lainnya. Apabila terlalu aktif mewarnai jalannya kerjasama ini akan menimbulkan prasangka bahawa sesungguhnya Indonesia bermaksud menjalankan KPN pemimpin Serantau terhadap negara-negara anggota ASEAN. Demi kelangsungan dan keharmonisan kerjasama ini pemerintah perlu memperhatikan jangkaan tersebut.

1.3.4 Dasar Luar High Profile

Sekalipun secara konsepsi tidak terdapat perubahan dalam cara pandang mengenai kerjasama keselamatan serantau, tetapi terdapat perbezaan menarik bagi aktiviti Dasar Luar Indonesia selepas perang dingin ini. Tidaklah dinafikan bahawa aktiviti luaran ini telah dimulai sejak ASEAN di tubuhkan, misalnya Indonesia bergiat dalam perbincangan mengenai ZOPFAN, SEANWFZ, TAC, dan penyelesaian kes Kamboja . Tetapi aktiviti-

aktiviti tersebut terbatas dalam lingkup Asia Tenggara . Selepas era Perang Dingin, lingkup tersebut tidak hanya terbatas pada peringkat serantau tetapi melangkah kepada peringkat antarabangsa. Ragam aktiviti tersebut sebahagian meliputi peranan sebagai ketua Non Aligned Movement (NAM) untuk masa 1993 -1996, tuan rumah penyelenggaraan APEC di Bogor 1995, tuan rumah seminar mengenai konflik Laut Cina Selatan dengan mengundang pihak-pihak bertikai dan terakhir diselenggarakan tahun 1995, memperingati ulang tahun ke-33 pertemuan Asia Afrika (nota) ; menengahi percanggahan kelompok Moro (MNLF) dengan pemerintah Filipina, kunjungan sebagai ketua NAM pada hari bulan Maret 1995 ke Bosnia yang tengah dilanda perang Saudara.

Banyaknya kegiatan luaran pemerintah Suharto tidaklah lazim dilakukan pada era sebelumnya oleh kerana telah menjadi tekad pemerintah di tahun tujuh puluhan dan delapan puluhan bahawa ciri utama Dasar Luar Indonesia adalah untuk mendorong kejayaan pembangunan ekonomi rakyat. Dasar luar pemerintah ditegakkan untuk membantu pembangunan ekonomi tempatan sehingga orientasi demikian disebut sebagai "Diplomasi Pembangunan" (Kusumaatmadja 1994,158). Dari sisi pandang

pemerintah, meningkatnya aktiviti luaran pemerintah adalah sebagai akibat penilaian semakin membaiknya kondisi ekonomi Indonesia. Di era tujuh puluhan dan delapan puluhan suara negara terbesar di serantau Asia Tenggara ini kurang bergaung di arena antara bangsa oleh kerana menurut presiden Suharto pada waktu itu (Leifer 1984,64):

Mengapa suara Indonesia tidak terdengar lagi dalam arena antara bangsa. Soalnya adalah kita hanya dapat memainkan peranan efektif apabila kita sendiri memiliki kuasa nasional yang besar.

Segera setelah kondisi ekonomi Indonesia dinilai oleh pemerintah mengalami banyak kemajuan yang ditandai oleh meningkatnya GNP dan indikator kemakmuran ekonomi lainnya, Presiden Suharto mulai meningkatkan hubungan antarabangsa. Dikatakan lebih jauh oleh menteri Luar (Alatas-ucapan rasmi,1996).

Dalam realiti Indonesia semasa pemerintah Suharto telah banyak mengalami kemajuan politik dan ekonomi melalui pembangunan nasional. Oleh kerana itu kita memiliki

kesempatan untuk lebih menumpukan perhatian kepada peranan dalam hubungan antarabangsa. Sebagai salah satu pendiri NAM, penyelenggaraan pertemuan Asia Afrika 1995 di Bandung, anggota OIC (Organization of Islamic Conference), OPEC, ASEAN, Group Of 77, 'prominent members of APEC dan organisasi hubungan antarabangsa lainnya, serta letak strategis geopolitiknya; Indonesia adalah salah satu negara terpenting di dunia ketiga. Sebagai negara yang sejak awal memainkan peranan penting dalam hubungan antarabangsa, setakat ini apabila kita kembali menggalakkan peranan tersebut adalah satu keniscayaan. Masa ini adalah masa yang tepat bagi Indonesia untuk berperanan lebih aktif dan "asertif" dan ini selari dengan kepentingan nasional Indonesia.

Satu analisis mengatakan bahawa secara asas Dasar Luar Indonesia sesungguhnya tidaklah berbeza di antara Presiden terdahulu iaitu Sukarno dan Suharto. Keduanya sama-sama bercita-cita memainkan peranan besar di peringkat serantau dan antarabangsa; hanya secara strategik keduanya menempuh cara berbeza (Leifer 1994, 32) Asas kesamaan dari kedua pemimpin ini

terletak pada rasa nasionalis yang tinggi dengan memandang nilai tambah yang dimiliki Indonesia. Negara terbesar di serantau Asia Tenggara ini memiliki kondisi lingkungan strategis yang cukup mencabar. Dikelilingi oleh empat buah selat iaitu Malaka, Sunda, Lombok dan Ombai/ Wetar dan semuanya termasuk dalam jaringan komunikasi laut atau *Sea Lane of Communication (SLOC)* dan digunakan secara luas dalam lalu lintas pelayaran perdagangan antara bangsa. Selain kedudukannya sebagai nomor empat didunia dalam hal jumlah penduduk, Indonesia adalah negara kedua setelah Kanada yang terpanjang pantainya serta memiliki tiga zona waktu. Indonesia juga negara paling banyak memiliki jiran yang meliputi India, Australia, Brunei Darussalam, Malaysia, Singapura, Thailand, Papua Nugini, Filipina, Vietnam, Cina, Maladewa dan Mikronesia (Koenjorodjakti 1997, 16).

Dasar Luar presiden Suharto yang bercorak "Low Profile" di awal pemerintahannya sampai dengan tahun delapan puluhan bukanlah merupakan pilihan sebenar tetapi lebih disebabkan Indonesia sedang menumpukan perhatian kepada pembangunan ekonomi.

Dengan demikian adalah tidak tepat untuk mengatakan bahawa Indonesia di masa pemerintahan Suharto menjalankan aktiviti

Dasar Luar bercorak '*low profile*'. Di awal pemerintahan Suharto, negara ini masih memperbaiki ekonomi dalaman sehingga perhatian kepada soalan luaran belum banyak di tumpukan. Segera setelah kondisi ekonomi menunjukkan peningkatan, Indonesia kembali ingin berperanan dalam mewarnai soalan-soalan antarabangsa (Anwar 1994, 278). Dengan kata lain Pemerintahan Suharto mulai meninggalkan orientasi Dasar Luar "*Low Profile*" dan menerajui Dasar Luar "*High Profile*" seiring dengan kemajuan pembangunan ekonomi yang dicapai.

Pada akhirnya penting untuk disampaikan bahawa perbincangan mengenai Dasar Luar "*High Profile*" akan lebih banyak menyinggung peranan-peranan yang dimainkan oleh Presiden Suharto. Perkara ini disebabkan kerana Presiden sangat menentukan arah ataupun implementasi Dasar Luar Indonesia. Tidak dipungkiri bahawa terdapat kelompok mahupun golongan yang berpengaruh dalam pengubalan Dasar Luar seperti Tentera Diraja, Usahawan, Parlimen dan Kementerian Luar. Tetapi sebagai negara yang belum menjadikan isu-isu luaran sebagai bahagian yang harus diketahui dan dipengaruhi oleh masyarakat; penentu dan pengubalan akhir tetap berada dalam genggamannya Presiden (Rezasyah 1995, 27)

1.4. *Konsepsi Peranan Nasional Indonesia*

Penulis tidaklah bermaksud menghurai secara mendalam apakah sesungguhnya Indonesia sudah tepat dan sudah masanya untuk menerapkan Dasar Luar Bebas Aktif dan Pemimpin Serantau terhadap kerjasama serantau ASEAN. Demikian pula penulis tidak berhujah mengenai boleh tidaknya Indonesia menjalankan Dasar Luar Bebas Aktif dan Dasar Luar Pemimpin Serantau di lingkup Asia Tenggara ditinjau dari pandangan negara-negara jiran. Tujuan daripada tesis adalah: mengkaji Dasar luar Bebas Aktif dan Dasar Luar Pemimpin Serantau dari pendekatan *Konsepsi Peranan Nasional* untuk selanjutnya disebut sebagai KPN Bebas Aktif dan KPN Pemimpin Serantau.

Dari sisi tiori, peranan antarabangsa yang secara rasmi ditubuhkan oleh pemerintah iatu Bebas Aktif dan jangkaan terhadap aktiviti Indonesia dalam ASEAN iaitu Pemimpin Serantau adalah apa yang disebut oleh pakar tiori hubungan antarabangsa sebagai dua bentuk dari KPN. Terdapat tiga perkara penting yang dihurai dalam tiori ini. *Pertama* bermula dari pemahaman bahawa peranan yang dijalankan oleh negara-negara yang berdaulat dalam realiti tidak hanya mengikut arahan negara-negara kuasa besar.

Dalam dunia yang cenderung anarki setiap negara memiliki persepsinya masing-masing mengenai apa yang seharusnya dilakukan atau diperankan dalam peringkat antarabangsa. Berasaskan persepsi itulah mereka menjalankan aktiviti luarannya. Sebagai bangsa berdaulat ia memiliki kuasa untuk memainkan bentuk peranan selari dengan keperluan dalaman dan bentuk peranan tersebut sebahagian besar bertumpu kepada konsepsi daripada penggubal keputusan. Tiori ini boleh dikatakan sebagai terobosan terhadap tiori-tiori politik hubungan antarabangsa yang banyak menggunakan pendekatan *Sistim Negara* . Bagaimanapun jua selama kurun masa 1949-1989, bahagian terbesar kepustakaan hubungan antarabangsa moden didominasi oleh pemikiran dan tiori yang menjelaskan sekaligus membenarkan kepentingan politik, ekonomi dan keselamatan antarabangsa ketiga kutub utama (Amerika Syarikat, Eropa Barat dan Jepun). Dalam usaha untuk membendung dan menaklukkan idiologi politik, model pembangunan ekonomi serta kuasa militari Uni Soviet dan sekutu-sekutunya (Sudarsono 1991, 93). Pada masanya tulisan yang mementingkan KPN adalah pilihan yang mengindahkan kehendak dari masing-masing negara untuk berperanan di arena antarabangsa selari dengan kepentingan nasionalnya. Indonesia telah menegaskan bentuk

peranan tersebut sebagai Bebas Aktif dan Pemimpin Serantau. *Kedua*, bahawa setiap negara lebih menumpukan perhatian kepada negara-negara jiran daripada negara yang letaknya berjauhan. Perkara ini selari dengan Dasar Luar Indonesia yang menumpukan perhatian utama kepada serantau Asia Tenggara melalui kerjasama serantau ASEAN. Berasaskan huraian inilah, penulis menelaah KPN Indonesia terhadap serantau Asia Tenggara. *Perkara ketiga* berkenaan dengan peranan mencabar dari penggubal keputusan atau pentingnya peranan individu dalam mewarnai Dasar Luar satu negara. Presiden Suharto adalah penentu utama bentuk Dasar Luar yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia. Berasaskan tiori KPN, tesis ini menelaah dua perkara asas iaitu bagaimanakah pemerintah Indonesia menggunakan ASEAN untuk objektif-objektif tertentu bagi kepentingan nasional Indonesia seperti tercermin dalam KPN Bebas Aktif dan KPN Pemimpin Serantau. Selanjutnya adalah menelaah secara kritis, apakah bentuk-bentuk KPN tersebut boleh wujud tidak hanya pada peringkat Dasar (policy) tetapi juga berwujud diperingkat hakikat. Apakah pemerintah telah berlaku sungguh-sungguh dan konsisten untuk mewujudkan kedua bentuk peranan antarabangsa tersebut kedalam peringkat hakikat.

Pendekatan untuk mengkaji perkara tersebut adalah mempelajari kondisi objektif kebangsaan sebagaimana disampaikan secara rasmi oleh Presiden Suharto bahawa kuasa nasional yang mencabar adalah sokongan utama bagi wujudnya KPN Bebas Aktif dan KPN Pemimpin Serantau pada peringkat hakikat.

Adapun tajuk tesis adalah:

1.4.1. Konsepsi Peranan Nasional Indonesia Terhadap Kerjasama Keselamatan Serantau : Antara Dasar dan Hakikat

Pertanyaan-pertanyaan tesis:

1. Bagaimanakah ASEAN telah digunakan oleh Indonesia untuk objektif-objektif tertentu bagi kepentingan nasionalnya, dikaitkan dengan KPN Bebas Aktif dan KPN Pemimpin Serantau. Atau dengan kata lain bagaimanakah wujud kerjasama Keselamatan Serantau ASEAN dari perspektif KPN Indonesia di bawah pemerintahan Presiden Suharto
2. Bagaimanakah kuasa nasional Indonesia boleh menyokong terlaksananya KPN Bebas Aktif dan KPN Pemimpin Serantau dengan berpedoman pada kondisi objektif kebangsaan dalam bidang ekonomi, politik dan sosial. Dari huraian ini akan