

Politik Luar Negeri Indonesia: Suatu Evaluasi*

Mochtar Kusuma-Atmadja

MENGEVALUASI politik luar negeri Indonesia dewasa ini mau tidak mau kita harus berbicara tentang pelaksanaan politik luar negeri Indonesia masa lampau hingga sekarang, dan bagaimana sebaiknya Indonesia menghadapi masa depan, khususnya dalam dunia yang sedang berubah cepat ini.

I

Kecuali untuk kurun waktu yang singkat antara akhir tahun 1963 dan 1965, ketika kita dihinggapi suatu nasionalisme yang ekstrim dibarengi hubungan yang sangat erat dengan RRC, yang waktu itu juga dilanda gelombang radikalisme, sehingga terjadi kubu *New Emerging Forces* yang hendak merombak dunia yang dikuasai oleh negara-negara maju yang mendominasi dunia kita

menjalankan politik luar negeri yang bersahabat dengan segala bangsa di dunia.

Suasana anti negara maju dan negara-negara Barat pada umumnya, selain disebabkan pengalaman Indonesia dalam perjuangan merebut Irian Barat (sekarang Irian Jaya), juga disebabkan makin kuatnya pengaruh PKI dalam konstelasi politik waktu itu, sehingga juga mempengaruhi politik luar negeri Indonesia. Di masa itu pula kita mengadakan kerja sama erat dengan Kamboja, Peking dan Korea Utara sehingga terjadi poros Jakarta-Pnom Penh-Beijing-Pyongyang.

Keinginan untuk melawan segala yang berbau dominasi Barat ini menimbulkan gagasan membentuk "GANEFU" (*Games of the New Emerging Forces*) pengganti Olympic Games, dan memuncak pada tindakan keluar dari PBB yang waktu itu hendak kita ganti dengan organisasi negara-negara yang baru bangkit (CONEFO). Konfrontasi dengan Malaysia juga terjadi pada kurun waktu yang sama.

*Berasal dari makalah yang disampaikan pada Seri Dialog Pembangunan Politik Luar Negeri yang diselenggarakan oleh Centre for Information and Development Studies (CIDES) pada tanggal 11 Desember 1993 di Jakarta.

Radikalisasi politik luar negeri Indonesia sejak penghujung tahun 1963 hingga tahun 1965 ini sebenarnya mengejutkan cukup banyak pengamat politik, karena hingga tahun 1963 politik luar negeri Indonesia masih bisa dipahami. Bahkan dapat dikatakan bahwa pidato Presiden RI di depan Sidang Umum PBB di tahun 1960 yang berjudul "Membangun Dunia Baru" (*To Build the World a New*) cukup banyak mengandung hal-hal yang menarik.

Kejadian-kejadian penting dalam politik luar negeri sesudah tahun 1960 adalah turut sertanya Presiden Soekarno dalam Pertemuan Beograd, dalam sidang pertama Konferensi Gerakan Non-Blok di tahun 1962. Kampanye merebut Irian Barat yang akhirnya diselesaikan dengan bantuan PBB di meja perundingan, dengan penengah Tuan Ellsworth Bunker dari Amerika Serikat, juga merupakan prestasi diplomasi yang cukup menonjol. Hingga saat itu jalannya politik luar negeri Indonesia masih bisa diikuti dan diartikan sebagai pelaksanaan cita-cita mencapai emansipasi bagi bangsa-bangsa baru merdeka yang sedang berkembang, sebagaimana dicanangkan oleh Konferensi Asia Afrika di tahun 1955.

Konferensi Asia Afrika yang diadakan di Bandung tahun 1955 yang antara lain menghasilkan "Dasa Sila Bandung" yang terkenal, merupakan tonggak sejarah dalam politik luar negeri yang cukup penting. Dasa Sila Bandung merupakan perluasan dari lima sila koeksistensi damai (*Pancha Seel*) yang dirumuskan dalam Konferensi Asia di New Delhi tahun 1947. Di samping lima sila New Delhi, Dasa Sila Bandung juga memuat lima sila lainnya mengenai kerja sama antar-negara baru merdeka yang sedang berkembang di bidang ekonomi sosial dan budaya.

Kalau kita pelajari hasil Konferensi Asia Afrika, tidak kurang pentingnya adalah bagian dalam *Final Act* mengenai masalah politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan. Apabila semuanya ini kita rangkum, maka Dasa Sila Bandung dan keputusan-keputusan tentang hal-hal di atas yang ditetapkan dalam Konferensi Asia Afrika merupakan program kerja negara berkembang di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya yang cukup luas dan menyeluruh (*comprehensive*). Dapat dikatakan bahwa keputusan Konferensi Asia Afrika tahun 1955 merupakan agenda yang lengkap bagi negara-negara baru yang sedang berkembang dalam usahanya mencapai emansipasi sebagai bangsa di segala bidang kehidupan.

Sebagai orang Indonesia dengan jelas kita bisa melihat hubungan antara hasil Konferensi Asia Afrika itu dengan pokok-pokok atau falsafah politik luar negeri Indonesia sebagaimana tercantum dalam mukadimah Undang-Undang Dasar, yang intinya adalah meningkatkan taraf hidup dan kecerdasan bangsa, memberikan sumbangan kepada perdamaian dan memberantas kemiskinan dan keterbelakangan.

Dalam melaksanakan misi atau amanat yang diberikan oleh mukadimah Undang-Undang Dasar ini, pelaksanaan politik luar negeri kita berpedoman pada prinsip politik bebas aktif yang dasar-dasarnya diletakkan oleh Wakil Presiden Mohamad Hatta dalam pidatonya dihadapan Badan Pekerja KNIP bulan September 1948 di Malang. Pidato ini kemudian terkenal dengan judul "Mendayu di Antara Dua Karang".

Berlainan dengan perjuangan merebut Irian Barat, konfrontasi dengan Malaysia tidak sepenuhnya didukung oleh ABRI disebabkan kekhawatiran bahwa keadaan politik dalam negeri yang labil akan dimanfaat-

kan oleh PKI untuk merebut kekuasaan. Terjadinya peristiwa 30 September 1965 dan ditumpasnya usaha perebutan kekuasaan oleh PKI mengakhiri masa radikalisme dalam kehidupan politik Indonesia, termasuk politik luar negerinya. Konfrontasi dengan Malaysia diakhiri dan dimulailah era baru dalam politik luar negeri Republik Indonesia.

Sebagai reaksi terhadap keterlibatan PKI dalam usaha Gerakan 30 September 1965 yang gagal, timbullah suasana anti komunisme yang kuat sekali, yang pada gilirannya menyebabkan kita tidak lagi begitu bermusuhan dengan negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat. Dalam suasana politik pasca coup PKI yang gagal ini di mana kita cenderung memihak kepada pihak Amerika Serikat dalam masalah-masalah politik dunia, pemerintah mengangkat Adam Malik sebagai Menteri Luar Negeri.

Pengangkatan Adam Malik sebagai Menteri Luar Negeri yang semasa pemerintahan sebelumnya menjabat sebagai Menteri Perdagangan merupakan suatu tindakan yang bijaksana sekali dan menunjukkan niat kita untuk mempertahankan politik luar negeri kita yang bebas aktif. Adam Malik yang dikenal sebagai seorang nasionalis yang radikal dan mempunyai pengalaman sebagai Duta Besar RI di Moskwa merupakan pilihan yang sungguh tepat.

Di tahun 1967, atas prakarsa Menlu-menlu Thailand dan Indonesia didirikanlah ASEAN (*Association of South East Asian Nations*). Perkembangan politik di Asia Tenggara sejak didirikannya ASEAN di tahun 1967 secara garis besar dapat dibagi dalam dua bagian. Tahap pertama yaitu dari tahun 1967 hingga tahun 1977 adalah masa *confidence building* antara negara-negara Asia Tenggara yang tadinya bermusuhan

dan diletakkannya dasar-dasar untuk kerja sama di hari depan.

Deklarasi Bangkok 1967 pada dasarnya merupakan suatu dokumen politik. Deklarasi Bangkok dalam bahasa yang singkat dan padat menyatakan tujuan dan aspirasi kelima negara Asia Tenggara untuk memajukan perdamaian dan stabilitas di kawasan dan mengusahakan pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan perkembangan budaya bangsa-bangsa di kawasan. Ciri-ciri *non-alignment* tampak dalam bagian mengenai pangkalan militer asing dan hubungan dengan negara-negara luar kawasan. Deklarasi Bangkok mempunyai arti politik yang penting karena merupakan permulaan dari suatu era kooperasi atau era kerja sama bagi negara-negara Asia Tenggara yang baru saja mengakhiri suatu masa yang tegang dan penuh konflik, yang terutama disebabkan oleh konfrontasi antara Indonesia dan negara tetangganya.

Di tahun 1971, Kepala Negara dan Pemerintah ASEAN mengeluarkan Deklarasi Kuala Lumpur mengenai ZOPFAN (*Zone of Peace, Freedom and Neutrality*), yang menyatakan keinginan mereka untuk menciptakan zona perdamaian, kebebasan dan netralitas di Asia Tenggara. Deklarasi ini mengulangi lagi keinginan yang dinyatakan dalam Deklarasi Bangkok untuk perdamaian dan stabilitas politik di kawasan dan kebebasan dari campur tangan dari dan keterlibatan dengan negara-negara besar luar kawasan. Seperti juga Deklarasi Bangkok, Deklarasi ZOPFAN merupakan suatu pernyataan politik. Pentingnya Deklarasi ZOPFAN Kuala Lumpur adalah karena dikeluarkan sewaktu perang di Indocina sedang pada puncaknya. Karena itu Deklarasi ZOPFAN harus dilihat sebagai pernyataan keinginan ASEAN tidak saja untuk berkembang seba-

gai negara-negara merdeka, tetapi juga sebagai pernyataan keinginan mereka untuk bebas dari keterlibatan dalam persaingan, kompetisi dan konflik antara negara luar kawasan di kawasan Asia Tenggara.

Baru di tahun 1976 ketika diadakan Pertemuan Puncak Kepala Negara dan Pemerintah ASEAN di Bali, ASEAN menghasilkan dokumen-dokumen yang mempunyai arti atau nilai hukum. Pertemuan Puncak Bali (*Bali Summit*) yang diadakan dalam suasana penuh harapan karena baru berakhirnya perang Indocina telah menghasilkan dua dokumen yaitu: (1) *Declaration of ASEAN Concord*; dan (2) *Treaty of Amity and Cooperation in South East Asia*. *Declaration of ASEAN Concord* penting karena tidak hanya menyatakan atau mengulangi lagi prinsip-prinsip dan aspirasi yang dinyatakan dalam Deklarasi Bangkok dan Deklarasi ZOPFAN, akan tetapi berisi juga satu program tindak lanjut (*action programme*) yang secara rinci menetapkan langkah-langkah apa yang harus diambil dalam bidang politik, ekonomi, industri, perdagangan, sosial dan bidang luar negeri. Deklarasi juga memuat suatu kerangka kerja sama ASEAN yang konkret yang memuat arahan-arahan mengenai tatacara kerja sama ekonomi dan sikap bersama terhadap masalah-masalah ekonomi dunia. Dilihat dari sudut kelembagaan, *ASEAN Concord* yang dicapai di Bali itu penting karena menyatakan adanya suatu kebutuhan untuk kemajuan di dalam mekanisme kerja sama yang terwujud dengan ditandatanganinya suatu perjanjian oleh Menteri-menteri Luar Negeri negara ASEAN mengenai pembentukan Sekretariat ASEAN. Hal ini dibarengi dengan suatu kesepakatan untuk mengadakan tinjauan berkala dari organisasi ASEAN dengan tujuan meningkatkan efektivitasnya. Juga disepa-

kati untuk mempelajari kerangka organisasi (*constitutional framework*) yang baru untuk ASEAN.

Mengenai masalah-masalah keamanan dinyatakan bahwa kerja sama antara anggota ASEAN dalam bidang keamanan diadakan atas dasar non-ASEAN, yang berarti atas dasar bilateral sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan negara-negara anggota.

Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama (*The Treaty of Amity and Cooperation*) yang ditandatangani di Bali pada tanggal 24 Februari 1976 merupakan suatu dokumen hukum yang penting, karena ia mencantumkan dalam bentuk perjanjian internasional (*treaty*) prinsip-prinsip dan aspirasi negara-negara ASEAN yang tercantum dalam deklarasi-deklarasi sebelumnya, yakni Deklarasi Bangkok dan Deklarasi ZOPFAN. Dengan demikian, pernyataan keinginan aspirasi itu telah menjadi komitmen yang mengikat negara-negara yang bersangkutan, tidak seperti dokumen-dokumen politik yang berbentuk deklarasi.

Karena dokumen-dokumen yang dihasilkan oleh Pertemuan Puncak Bali bulan Februari 1976 ini, dapatlah kita katakan bahwa Pertemuan Puncak Bali merupakan suatu tonggak penting dalam sejarah ASEAN. Lengkaplah sudah landasan politik dan kelembagaan bagi tumbuhnya ASEAN sebagai suatu bentuk kerja sama antarnegara di Asia Tenggara.

Tahap kedua dari perkembangan ASEAN dimulai menjelang akhir tahun 1978. Menyusul suatu kunjungan muhibah Perdana Menteri Pham Van Dong ke negara-negara ASEAN di bulan Oktober, dunia dikejutkan oleh suatu serangan kilat yang mendadak oleh tentara Vietnam atas ibu kota Kamboja menjelang Natal tahun 1978.

ASEAN yang baru saja selesai meletakkan dasar-dasar dan kelembagaan bagi perkembangan dan kerja sama di Asia Tenggara dihadapkan pada pilihan yang sangat sulit. ASEAN dapat bersikap tidak mengacuhkannya pada apa yang terjadi atau bahkan menerima alasan Vietnam bahwa apa yang mereka lakukan itu dilakukan untuk menyelamatkan rakyat Kamboja dari kebuasan rezim Pol Pot. Sebaliknya, ASEAN dapat mengambil sikap yang tegas berdasarkan prinsip bahwa serangan itu apa pun alasan atau motivasinya merupakan pelanggaran prinsip-prinsip hidup berdampingan secara damai yang dijunjung tinggi ASEAN yaitu: (1) saling menghormati kemerdekaan dan kedaulatan masing-masing; (2) menghormati integritas teritorial negara; (3) tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain; (4) larangan menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan; (5) penyelesaian sengketa secara damai.

Dalam suasana yang kritis itu Ketua Panitia Tetap ASEAN (*Chairman Standing Committee*) harus mengambil suatu sikap. Indonesia memutuskan untuk mengambil sikap yang tegas terhadap intervensi bersenjata Vietnam dan langsung mengadakan konsultasi dengan rekan-rekannya. Walaupun tidak mudah, akhirnya keputusan mengambil sikap yang tegas terhadap intervensi bersenjata oleh Vietnam di Kamboja diterima dan keluarlah suatu pernyataan bersama yang diumumkan atas nama semua negara ASEAN di Jakarta. Pernyataan bersama (*Joint Statement*) ASEAN ini menyatakan sikap yang didasarkan atas penghormatan integritas teritorial dan penyelesaian sengketa dengan jalan damai sebagaimana tercantum dalam *ASEAN Concord*, Dasa Sila Bandung dan Piagam PBB. Pernyataan bersama ini kemudian disusul dengan diadakannya

suatu pertemuan khusus Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN di Bangkok.

ASEAN dan khususnya Indonesia tidak mempunyai pilihan lain kecuali mengambil sikap yang tegas terhadap intervensi bersenjata Vietnam di Kamboja. Indonesia mempunyai alasan tambahan untuk mengambil sikap yang tegas, karena bila tidak, bisa diartikan membenarkan intervensi bersenjata Vietnam di Kamboja, suatu hal yang bertentangan dengan kebijakan Indonesia di Asia Tenggara, terutama terhadap negara tetangga terdekat yang dicoba untuk didekati sejak ditandatanganinya Deklarasi Bangkok yang membentuk ASEAN. Seandainya Indonesia mengambil sikap yang lain atau bersikap ragu-ragu sekalipun, maka landasan bagi solidaritas dan kerja sama ASEAN akan goyah. Bagi Indonesia yang baru saja meninggalkan politik konfrontasinya benar-benar tidak ada pilihan lainnya.

Perkembangan kemudian sepenuhnya membenarkan langkah-langkah yang diambil ASEAN mengenai masalah Kamboja. Ini tidak berarti bahwa kebijaksanaan ASEAN mengenai Kamboja tidak dikecam. Salah satu kecaman adalah bahwa pendekatan yang diambil terlalu legalistik. Beberapa pihak menganjurkan agar diambil suatu cara pendekatan yang "lebih realistis". Mungkin yang dimaksudkan adalah bahwa ASEAN sebaiknya menerima saja keadaan *de facto* yang ditimbulkan oleh penggunaan kekerasan oleh Vietnam di Kamboja. Namun sikap demikian tidak saja akan bertentangan dengan komitmen (hukum) Indonesia sebagai penandatangan *ASEAN Treaty of Amity and Cooperation*, tetapi juga akan bertentangan dengan asas-asas dasar yang menjadi landasan didirikannya ASEAN dan yang menjadi sumber kekuatan dan ketahanan ASEAN.

Sejak ASEAN mengajukan resolusi mengenai Kamboja ke hadapan Sidang Umum PBB di tahun 1979, dari tahun ke tahun reputasi ASEAN meningkat. Masalah Kamboja benar-benar telah membantu ASEAN tumbuh dan berkembang sebagai suatu satuan politik, walaupun pada dasarnya ASEAN merupakan suatu persekutuan negara untuk kerja sama ekonomi, sosial dan budaya. Masalah Kamboja dalam arti yang sesungguhnya telah menjadi katalisator dan faktor pemersatu bagi ASEAN, karena berbagai kepentingan nasional negara anggota ASEAN dapat bertemu dalam masalah bersama ini.

Walaupun cara pendekatan dan nuansa melihat persoalan yang digunakan oleh negara anggota ASEAN berlainan, namun pada dasarnya mereka semua percaya terhadap ekonomi pasar bebas. Kepercayaan bersama akan ekonomi pasaran bebas ini dan pengalaman bersama menghadapi masalah Kamboja telah membuat ASEAN makin lama bertambah kuat. Suasana hati-hati bahkan saling curiga yang pada mulanya masih ada, secara lambat laun telah berubah menjadi rasa saling mengerti dan percaya, walaupun tidak selalu bisa dicapai pendapat yang sama benar mengenai semua masalah.

Pengalaman kerja sama bertahun-tahun antara pejabat-pejabat tinggi dan diplomat ASEAN memungkinkan mereka untuk mengidentifikasi makin banyak hal yang mengandung kepentingan bersama. Kerja sama ini juga telah membuka pengalaman mengkoordinasikan kebijakan-kebijakan dan posisi-posisi para anggota ASEAN. Adanya sikap bersama ASEAN di forum-forum seperti UNCTAD, Group 77 dan GATT menyebabkan pengaruh ASEAN dari tahun ke tahun bertambah. Kebiasaan pejabat-pejabat ASEAN untuk bekerjasama di

foum-forum internasional ini menjadi tidak terbatas pada masalah Kamboja saja, tetapi meliputi selain masalah ekonomi juga masalah-masalah yang bermacam-ragam seperti pariwisata atau perlindungan lingkungan. Dari ESCAP hingga ke PBB, dari *Uruguay Round* dan GATT, dari Gerakan Non-Blok sampai ke Dewan OECD, pengaruh ASEAN terasa.

Menjelang akhir tahun 1987 dan mendekatnya penyelesaian masalah Kamboja, setelah tercapainya *Ho Chi Minh City Understanding* antara Indonesia sebagai juru bicara ASEAN dan Vietnam dalam bulan Juli 1987, mulailah ASEAN memasuki tahap ketiga perkembangannya.

Orang mulai bertanya-tanya apa yang menjadi hari depan ASEAN setelah masalah Kamboja selesai. Dirasakan bahwa harus dilakukan sesuatu untuk melangkah lebih maju, karena cara-cara lama melakukan konsultasi dan kerja sama dirasakan tidak lagi memadai. Dalam suasana inilah diadakan Pertemuan Puncak ASEAN di Manila tahun 1987 yang dapat dianggap sebagai penutup tahap kedua dalam pertumbuhan ASEAN. Diadakannya Pertemuan Puncak ASEAN di Manila itu sendiri merupakan suatu prestasi besar dan menjadi pernyataan atau demonstrasi tekad negara anggota ASEAN untuk terus membina ASEAN pada suatu waktu ketika keadaan politik di Manila tidak begitu stabil. Fakta bahwa Pemerintah Aquino akhirnya bisa menyelenggarakan Pertemuan Puncak ASEAN di Manila banyak sekali membantu atau meningkatkan kredibilitas Pemerintah Aquino bahwa mereka dapat menguasai keadaan.

Pertemuan Puncak itu sendiri di samping mengulangi kembali tekad ASEAN untuk meneruskan kerja sama di bidang ekonomi,

sosial dan budaya, tidak menghasilkan keputusan-keputusan yang luar biasa. Namun, keputusan Pertemuan Puncak Manila memang mengandung suatu hal yang perlu dicatat karena penting sekali untuk politik hari depan kawasan, yaitu komitmen negara ASEAN untuk membentuk suatu Zona Bebas Senjata Nuklir di Asia Tenggara (SE-Asia NWFZ) di kemudian hari.

Akhir Perang Dingin yang kurang lebih jatuh bersamaan dengan tahap-tahap akhir penyelesaian masalah Kamboja, mengundang banyak pertanyaan tentang apa yang harus dilakukan ASEAN dalam masa pasca-Perang Dingin. Banyak dibicarakan orang tentang kekosongan atau vakum yang akan terjadi di Asia Tenggara dengan penarikan mundur atau pengurangan kehadiran Amerika Serikat di Asia.

Sebenarnya hal ini merupakan masalah bagi negara-negara yang bersekutu dengan salah satu negara raksasa dalam masa Perang Dingin. Tidak berlaku untuk negara yang berpolitik luar negeri bebas aktif.

Indonesia merupakan salah satu dari negara atau bahkan satu-satunya negara yang tidak terlalu memusingkan diri dengan pertanyaan-pertanyaan demikian. Berdasarkan doktrin kepercayaan pada kekuatan sendiri kita berpendirian bahwa ASEAN sendirilah yang harus mengisi kekosongan itu. Berdasarkan pendirian itu pemikir-pemikir strategis di Asia Tenggara, antara lain dari Indonesia mengadakan pertemuan beberapa kali di pelbagai ibukota ASEAN yang pada umumnya mengacu pada fakta yang tidak dapat dielakkan lagi, bahwa yang bertanggung jawab atas keamanan di Asia Tenggara adalah bangsa Asia Tenggara sendiri.

Bersamaan dengan munculnya dan bertambah kuatnya pikiran demikian, bertam-

bah kuat pula pikiran-pikiran yang menghendaki agar organisasi ASEAN lebih memadai, khususnya mempunyai Sekretariat ASEAN yang lebih kuat. Sementara itu Indonesia terus melaksanakan tugasnya sebagai penanggung jawab utama dalam menyelesaikan masalah Kamboja, kini dengan melakukan persiapan untuk diadakannya konferensi internasional tentang Kamboja, sesuai rencana induk penyelesaian masalah Kamboja dari semula.

Indonesia dan ASEAN juga tetap pada agendanya untuk masa pasca pengunduran Vietnam dari Kamboja, antara lain dengan melakukan hal-hal sebagai berikut: menyambut baik keinginan dua negara bekas Indocina yaitu Vietnam dan Laos untuk menandatangani dan menjadi peserta *Treaty of Amity and Cooperation*. Bahkan ada pikiran di kalangan negara ASEAN mengharapkan agar pada suatu saat di kemudian hari mereka akan menjadi anggota ASEAN yang diperluas. Memang rencana jangka panjang adalah supaya ASEAN akhirnya akan meliputi semua negara di Asia Tenggara selain anggota ASEAN sekarang, yaitu meliputi juga Laos, Vietnam, Kamboja dan Myanmar. Kapan mereka menjadi anggota adalah soal waktu saja.

ASEAN juga telah mengadakan pembicaraan-pembicaraan intensif, mula-mula pada tingkat informal yang kemudian pada tingkat formal antara Menlu-menlu ASEAN, untuk kemudian disahkan pada Pertemuan Puncak Singapura, mengenai usul-usul untuk meningkatkan Sekretariat ASEAN, baik dalam wewenang, fungsinya maupun dalam kedudukannya. Sekretaris Jenderal yang sekarang dinamakan Sekretaris Jenderal ASEAN, bukan lagi Sekretaris Jenderal Sekretariat ASEAN. Juga telah dibentuk ASEAN Forum untuk mem-

bicarakan masalah-masalah keamanan (*security*) yang dalam format lebih luas mengundang juga peserta di luar ASEAN. Kesemuanya ini merupakan tindakan-tindakan dan usaha-usaha untuk menyesuaikan ASEAN dengan keadaan dunia sekelilingnya pasca-Perang Dingin.

Mengenai kehadiran militer Amerika Serikat di Asia, pandangan negara anggota ASEAN berlain-lainan. Sebenarnya kehadiran Amerika Serikat di Asia tidak dapat disamaratakan. Keadaan di Asia Timur Laut (*North East Asia*) dengan kepentingan yang disebabkan atau yang bersumber pada Korea Utara (*North Korea*) memang memerlukan kehadiran militer Amerika Serikat. Baik Korea Selatan maupun Jepang memerlukan dan menghendaknya.

Keadaannya berbeda di bagian Asia lain, khususnya Asia Tenggara. Sejak Amerika Serikat meninggalkan Vietnam di pertengahan tahun 1970-an Asia Tenggara telah mampu mengurus urusannya sendiri. Di halaman-halaman terdahulu telah dilukiskan bagaimana ASEAN menghadapi dan akhirnya mengatasi kemelut Kamboja yang disebabkan oleh penyerbuan Vietnam ke negeri itu di tahun 1978. Semuanya dilakukan oleh ASEAN sendiri yang sekaligus membuktikan ramalan Amerika Serikat bahwa domino-domino Asia Tenggara akan berjatuh setelah mereka meninggalkan kawasan ini sama sekali tidak benar.

Beberapa negara di Asia Tenggara, antara lain yang masih terikat oleh *Manila Treaty*, kadang-kadang masih menyuarakan pendapat perlunya kehadiran Amerika Serikat di Asia Tenggara. Negara lain seperti Indonesia berpendapat lain, dengan membedakan antara perlunya kehadiran Amerika Serikat di Asia Timur Laut dan keadaan Asia

Tenggara di mana kehadiran militer Amerika Serikat tidak menjadi persoalan. Apa pun juga hendak dikatakan, Amerika Serikat sebagai negara militer raksasa yang mempunyai kewajiban global akan hadir di suatu bagian dunia, apabila kepentingannya memerlukan, apakah negara itu menghendaknya atau tidak. Indonesia cukup realistis untuk tidak ikut-ikutan menyuarakan pendapat perlunya kehadiran Amerika Serikat di Asia Tenggara. Sebagai negara kepulauan yang menghubungkan Samudera Pasifik dan Samudera Hindia, yang berarti alur-alur pelayaran penting menghubungkan kedua samudera melalui negara kepulauan Indonesia, kehadiran Amerika Serikat dalam arti lalu-lintas kapal perang Amerika Serikat merupakan suatu kenyataan yang tidak bisa dielakkan. Akan tetapi, hal ini dapat diakomodasikan dengan adanya alur-alur pelayaran nusantara yang sudah diatur dalam Konvensi Hukum Laut tahun 1982. Ini merupakan kehadiran militer Amerika Serikat di Asia Tenggara yang dalam rangka strategi militer global relevan, dan Indonesia tidak saja bisa menerima kenyataan ini tetapi dapat mengakomodasikannya sesuai dengan hukum internasional. Dalam masa teknologi modern ini sebenarnya tidak diperlukan lagi kehadiran militer Amerika Serikat secara fisik/dalam bentuk pangkalan tetap di kawasan Asia Tenggara. Karena itu kehilangan Pangkalan Subic dan Clark di Filipina secara strategis militer sebenarnya bukan kehilangan yang terlalu besar bagi Amerika Serikat.

Meletusnya Gunung Pinatubo yang mempercepat dan kemudian mengakhiri kontroversi kehadiran pangkalan militer Amerika Serikat di Filipina, sebenarnya merupakan suatu hal yang membantu mempercepat pemecahan masalah ini. Kini bekas

Pangkalan Angkatan Laut Subic sedang dipersiapkan oleh Filipina dengan bantuan modal dari luar antara lain Taiwan dan Singapura, untuk menjadi pusat perbaikan dan galangan kapal serta perdagangan yang besar di Asia Tenggara. Dalam jangka panjang hal ini akan jauh lebih menguntungkan pertumbuhan ekonomi Filipina daripada pangkalan-pangkalan militer Amerika Serikat dulu.

Persoalan-persoalan lain yang dihadapi oleh Indonesia dan negara Asia Tenggara lainnya, khususnya ASEAN, di Asia adalah kemungkinan gangguan militer, termasuk senjata nuklir, dari negara-negara besar di Asia: India, Cina dan Jepang. Untuk sementara ini kita memperkirakan bahwa tidak akan terjadi peningkatan ketegangan, apalagi konflik militer, karena pada umumnya semua negara di Asia termasuk Cina sedang giat memusatkan dirinya dalam pembangunan ekonomi. Kita di Asia khususnya Asia Tenggara berkepentingan agar Cina tetap pada jalan yang ditempuhnya sekarang, yakni memusatkan diri pada pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Karena itu Indonesia mengambil inisiatif di tahun 1990 untuk mengadakan serangkaian pertemuan mengenai Kepulauan Spratly di Laut Cina Selatan sebagai upaya membangun suasana saling percaya (*confidence building measures*).

Hingga kini sudah empat kali diadakan pertemuan dan konflik terbuka dapat dicegah, bahkan setelah pernyataan yang tegas di bulan Juni 1992 oleh Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN menyusul himbauan dalam dokumen *Singapore Summit* Februari 1992, Cina berusaha tidak tampak terlalu agresif di Laut Cina Selatan. Salah satu hasil positif dari usaha pencegahan konflik ASEAN yang dipelopori Indonesia ini ada-

lah bahwa Cina dan Vietnam sekarang sedang terlibat pembicaraan mengenai klaim mereka masing-masing mengenai landas kontinen sekitar Kepulauan Paracel.

Di arena lebih luas, Indonesia sudah menampakkan kegiatan diplomatiknya yang lebih meningkat, terutama sejak menjadi tuan rumah Gerakan Non-Blok di tahun 1992.

Dapat dikatakan Indonesia sekarang ini sedang dalam puncak kejayaannya dalam menjalankan politik luar negeri. Tahun yang lalu kita telah menjadi tuan rumah KTT Gerakan Non-Blok di Jakarta, yang dengan ukuran apa pun merupakan KTT Gerakan Non-Blok yang sangat berhasil. Kita membuktikan bahwa Gerakan Non-Blok tidak saja masih relevan dalam suatu dunia pasca-Perang Dingin, bahkan lebih dari itu dalam langkah-langkah yang kemudian diadakan, Indonesia berhasil menjadikan Gerakan Non-Blok suatu faktor yang penting di dalam percaturan dunia.

Hal ini ditunjukkan dalam Sidang Umum PBB tahun ini di mana Ketua Gerakan Non-Blok, Presiden Soeharto dari Indonesia menggariskan suatu kebijakan yang dalam garis besarnya menggambarkan Gerakan Non-Blok sebagai suatu gerakan pembela kepentingan negara-negara berkembang untuk memperbaiki nasib dalam kedudukan ekonomi dan politiknya tanpa mengulangi retorika anti negara maju masa silam, walaupun mengenai hal-hal yang prinsipial atau mendasar kita tetap menyuarakan kepentingan anggota Gerakan Non-Blok dengan tegas. Antara lain telah kita kemukakan perlu diadakannya restrukturisasi Persekutuan Bangsa-Bangsa, terutama Dewan Keamanannya, agar lebih mencerminkan keadaan yang telah banyak berubah.

Pemaparan garis besar kebijaksanaan

pimpinan Gerakan Non-Blok yang disampaikan di Sidang Umum PBB itu, kemudian disusul oleh program-program kerja sama dan bantuan teknik di bidang ekonomi, sosial dan keuangan yang konkret.

Semua usaha dan inisiatif ini tidak terbatas pada pernyataan dalam pidato-pidato saja, tetapi disusul oleh pembicaraan dalam kelompok-kelompok kerja dan pertemuan-pertemuan gabungan yang dikoordinasikan oleh Indonesia di New York, Jenewa dan pusat-pusat kegiatan diplomasi dunia. Ketua Gerakan Non-Blok juga mengirim Duta Besar-Duta Besar khusus untuk membicarakan pelbagai masalah, antara lain menyampaikan pesan-pesan dan masalah-masalah khusus ke beberapa ibukota negara maju di Benua Asia, Amerika dan Eropa. Ketua Gerakan Non-Blok juga mengemukakan kepentingan negara anggota Gerakan Non-Blok pada pertemuan negara-negara industri maju dan Pertemuan Puncak Pemimpin mereka di Tokyo baru-baru ini.

Juga dalam forum yang tidak langsung menyangkut urusan anggota Gerakan Non-Blok, seperti pertemuan pemimpin-pemimpin negara anggota APEC di Seattle baru-baru ini, Presiden Republik Indonesia tidak lupa menyampaikan pesan berisi kepentingan negara-negara yang kurang maju seperti yang banyak terdapat dalam Gerakan Non-Blok. Di dalam forum-forum lain pun seperti ASEAN, dan dialog pasca pertemuan ASEAN yang diadakan tahun ini, sebagaimana juga tahun-tahun sebelumnya, Indonesia selalu mengambil sikap yang konstruktif.

Di dalam OKI Indonesia melanjutkan kebijakan yang dilakukan sejak Pertemuan di Taif (Saudi Arabia) tahun 1979, yaitu mencegah OKI menjadi semacam organisasi

negara Arab yang diperluas dengan paham Islam kolot dan mendekatkan OKI dengan gerakan umum (*main stream*) negara berkembang. Hubungan bilateral Indonesia pada umumnya baik, terutama dengan negara tetangga.

Dalam masalah-masalah yang agak menyulitkan, seperti persoalan Hak Asasi Manusia, Indonesia berhasil menyatakan pendiriannya tanpa tenggelam di dalam nada yang ekstrem. Penolakan Indonesia untuk tidak mengaitkan persoalan Hak Asasi Manusia dengan pemberian bantuan luar negeri adalah suatu pendirian wajar yang sesuai dengan rasa harga diri. Hal ini tidak berarti bahwa masalah Hak Asasi Manusia tidak mendapat perhatian. Kediaan untuk mengadakan perbaikan-perbaikan di bidang perburuhan misalnya, menunjukkan bahwa kita bukannya tidak peka terhadap masalah-masalah yang menyangkut martabat buruh dan rakyat kita.

Apabila ada yang menyangkan kenyataan mengapa sampai perlu bahwa harus ada kecaman dari pihak luar lebih dahulu, barangkali hal itu merupakan koreksi terhadap lembaga-lembaga kita sendiri yang seyogyanya harus melakukan kontrol. Seandainya lembaga itu melakukan fungsinya sebagaimana mestinya, maka hal yang dirasakan sebagai campur tangan luar negeri atau pihak luar itu tidak perlu terjadi.

II
Apabila diukur dengan landasan idiil sebagaimana terdapat dalam Mukadimah Undang-Undang Dasar 1945, prinsip politik bebas aktif dan prinsip-prinsip hidup berdampingan secara damai dan bersahabat dengan bangsa-bangsa lain sebagaimana ter-

cantum dalam Dasa Sila Bandung serta prinsip-prinsip yang terdapat dalam Piagam PBB, maka dapatlah dikatakan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia sejak lahirnya republik hingga sekarang telah dilakukan dengan cukup konsisten. Dipusatkannya begitu banyak pikiran dan tenaga dalam kurun waktu 1978 hingga 1988 pada usaha mewujudkan prinsip-prinsip bertetangga baik dengan negara tetangga di Asia Tenggara, dalam kenyataan memang mutlak harus dilakukan, karena apabila tidak dibuktikan dalam perbuatan nyata, semua kesepakatan yang tercapai sejak Deklarasi Bangkok tahun 1967 hingga hasil-hasil Pertemuan Puncak Bali tahun 1976 itu hanya akan merupakan kata-kata hampa belaka. Di dalam sejarah politik dan diplomasi cukup banyak contoh rumusan-rumusan politik luhur yang tidak dilaksanakan.

Bagi Indonesia dan kedudukannya di Asia Tenggara masa itu usaha keras yang telah dilakukan untuk mewujudkan pernyataan-pernyataan yang bagus itu dalam kenyataan, lebih-lebih diperlukan karena kita baru saja meninggalkan politik konfrontasi yang sangat mengganggu stabilitas kawasan. Kita tidak melakukan semuanya itu untuk kebahagiaan negara tetangga di kawasan sematamata, tetapi juga bagi kepentingan kita sendiri. Karena senang atau tidak kita harus mengakui bahwa sikap bermusuhan dengan tetangga lebih banyak membawa kerugian daripada keuntungan.

Telah dilaluinya dengan selamat masa yang sulit ini secara psikologis politis sangat penting bagi hari depan kerja sama antarnegara tetangga di Asia Tenggara ini, sehingga kini dapat dikatakan prinsip-prinsip yang disepakati mulai dari Bangkok tahun 1960 melalui Kuala Lumpur tahun 1971 hingga Bali tahun 1976 itu benar-benar su-

dah merupakan prinsip-prinsip politik bertetangga baik, dan kerja sama sudah menjadi bagian dari pola kebijakan dan perilaku yang baku bagi kita di Asia Tenggara.

Hal yang dikatakan di atas ini penting karena kita perlu menentukan baik bagi diri kita sendiri maupun bagi kebaikan kawasan, apakah Indonesia dalam melaksanakan politik luar negerinya di hari depan akan tetap menganggap ASEAN sebagai batu tumpuan (*soko guru*) politik luar negerinya, ataukah memilih pilihan lain yaitu untuk berjalan sendiri seperti di masa sebelum terbentuknya ASEAN. Jawabannya tentu bukan hitam putih (*either or*) melainkan bisa juga dirumuskan sebagai berikut.

Indonesia menjalankan politik luar negerinya sesuai dengan kepentingan nasionalnya, namun tanpa melupakan kedudukan pentingnya sebagai negara kunci di Asia Tenggara. Dengan rumusan demikian kita tetap menganggap ASEAN sebagai bagian penting politik luar negeri kita tanpa mengorbankan identitas dan kemandirian politik luar negeri kita. Sikap kita akhir-akhir ini dengan menganggap diri kita sebagai bagian yang tak dapat dilepaskan dari ASEAN telah banyak membawa keuntungan, termasuk kenyataan bahwa kita telah mampu meyakinkan negara Asia Tenggara lainnya se-tidak-tidaknya anggota ASEAN akan manfaat dan kebaikan dari politik *Non-Alignment*. Dari enam negara anggota ASEAN tiga sudah menjadi anggota negara-negara non-blok sedangkan yang lainnya menjadi calon anggota.

Walaupun usaha kita menyatukan negara di Asia Tenggara ini dapat dikatakan sudah jauh berhasil, namun ada beberapa hal yang belum tercapai. Belum semua negara di kawasan Asia Tenggara ini menjadi anggota ASEAN. Kedua, walaupun ZOPFAN untuk

sebagian besar telah tercapai, zona "bebas, damai dan netral di Asia Tenggara" belum sepenuhnya terjamin apabila belum terwujud *South East Asian Nuclear Weapons Free Zone* (Kawasan Bebas Senjata Nuklir Asia Tenggara), yang merupakan perwujudan ZOPFAN di dalam satu dunia yang masih diancam kemungkinan perang nuklir.

Hal di atas perlu dikatakan karena tidak benar anggapan bahwa dengan telah selesainya Perang Dingin dan adanya persetujuan pengurangan senjata nuklir antara Amerika Serikat dan bekas Uni Soviet maka ancaman penggunaan senjata nuklir telah lenyap. Kemungkinan penggunaan senjata nuklir oleh negara-negara berkekuatan sedang atau negara besar di Asia tetap ada, sehingga *South East Asian Nuclear Weapons Free Zone* tetap harus menjadi kenyataan sebagai perwujudan ZOPFAN dalam dunia yang bebas dari ancaman senjata nuklir.

Bahwa solidaritas ASEAN cukup berperan dan berwibawa terbukti dalam perkembangan gagasan APEC beberapa tahun belakangan ini. Gagasan APEC telah muncul dua kali. Pertama kalinya semasa pemerintahan Perdana Menteri Hawke di Australia. Dalam versi ini APEC merupakan kerja sama antara Australia dengan negara Asia lainnya, termasuk negara-negara ASEAN, di Pasifik tanpa mengikutsertakan Amerika Serikat. Gagasan ini ditentang oleh Jepang yang mempunyai hubungan erat sekali dengan Amerika Serikat, tidak hanya di bidang keamanan tetapi juga di bidang ekonomi dan perdagangan. Indonesia juga menanggapi gagasan APEC yang pertama kurang realistis, lepas dari cara gagasan ini diumumkan. Versi yang dikemukakan kemudian yang tidak lagi mengucilkan Amerika Serikat disambut baik oleh negara raksasa ini, yang melihatnya sebagai kesempatan un-

tuk berperan dalam wadah kerja sama ekonomi Asia Pasifik. Versi ini pun masih kurang disenangi oleh Malaysia, yang sementara itu telah mengemukakan gagasan EAEG (*East Asian Economy Grouping*), karena khawatir akan dominasi Amerika Serikat. APEC akhirnya diterima oleh negara ASEAN termasuk Indonesia, namun kita berbeda pendapat dengan Amerika Serikat yang didukung oleh Australia untuk menjadikan APEC suatu masyarakat kerja sama ekonomi Pasifik, bukan hanya suatu forum seperti dikehendaki ASEAN. Gagasan Perdana Menteri Mahatir dalam pada itu tidak seluruhnya dikesampingkan tetapi diterima juga, setelah bentuk persekutuannya (*Grouping*) diubah menjadi "Caucus".

Dengan demikian usul semua pihak bisa ditampung tanpa usaha mengikat diri pada pembentukan suatu kelompok perdagangan, karena hal demikian akan memperbesar kemungkinan perang perdagangan antarkelempok regional, suatu hal yang sebaiknya dicegah selama harapan untuk mencapai kesepakatan dalam perputaran Uruguay masih ada.

Sikap negara-negara ASEAN mengenai APEC menunjukkan kelemahan tetapi sekaligus juga kekuatan yang terdapat dalam ASEAN, sebagai suatu bentuk kerja sama negara-negara di Asia Tenggara yang tidak mau menerima suatu sistem yang terlalu banyak mengurangi kedaulatan mereka masing-masing. Karena pengelompokan negara-negara dalam suatu kawasan atau subkawasan merupakan gejala atau kecenderungan yang tak dapat dielakkan lagi dalam dunia yang cepat berubah, perlu dipikirkan upaya untuk meningkatkan rasa kebersamaan dan persatuan antarnegara ASEAN. Salah satu cara terbaik menurut pendapat saya adalah mengembangkan konsep ZOPFAN

tidak hanya dalam arti kuantitatif dan horizontal, tetapi juga secara kualitatif dengan memperkuat komitmen negara-negara ASEAN pada cita-cita untuk membuat Asia Tenggara benar-benar suatu kawasan yang bebas, damai dan netral, lepas dari pengaruh atau campur tangan kekuatan luar.

Setelah memberikan uraian dan evaluasi secara umum tentang politik luar negeri Indonesia, saya ingin menutup uraian ini dengan mengemukakan beberapa masalah yang akan atau sedang kita hadapi, khususnya di Asia bagian timur.

Kita di Asia, khususnya Asia Timur akhir-akhir ini beruntung karena suasana aman dan damai disertai kecenderungan kuat pada kebanyakan negara di Asia bagian timur untuk mengutamakan pembangunan, penanaman modal dan memacu perdagangan. Karena kesibukan kita di bidang ekonomi ini hampir tidak disadari bahwa di Asia Timur ada kemungkinan gangguan keamanan dan benih-benih lomba senjata, termasuk senjata pemusnah massal (nuklir).

Ketegangan yang terdapat di Asia Timur Laut disebabkan oleh politik nuklir Korea Utara, yang menurut dugaan mencakup di dalamnya suatu program pembuatan senjata nuklir. Usaha-usaha Badan Atom PBB dan Amerika Serikat untuk membujuk Korea Utara menghentikan program pembuatan senjata nuklirnya, atau setidaknya mengizinkan diadakannya pemeriksaan semua fasilitas tenaga nuklirnya untuk dikunjungi Badan Atom PBB belum membawa hasil yang positif, walaupun akhir-akhir ini ada tanda-tanda Korea Utara bersedia membuka fasilitas nuklirnya untuk diperiksa pihak luar.

Penyelesaian masalah itu secara memuaskan dalam waktu dekat sangat diperlukan bagi terpeliharanya keamanan di Asia, khu-

susnya Asia Timur, karena keadaan tidak menentu yang terlalu lama akan menggeli-sahkan Jepang dan menyebabkan negeri ini untuk akhirnya meninjau kembali kebijakan (*policy*) negaranya berdasarkan perjanjian perdamaian dengan Amerika Serikat yang telah meninggalkan perang sebagai alat mencapai tujuan nasional. Juga kebijakan anti nuklir Jepang dalam jangka panjang dapat berubah oleh berlanjutnya krisis yang disebabkan program nuklir Korea Utara.

Bagi Amerika Serikat penyelesaian yang cepat dari krisis itu juga diinginkan, karena adanya masalah tersebut tidak memungkinkan Amerika Serikat dengan sepenuhnya dapat memperoleh manfaat dari keadaan keadaan politik global pasca-Perang Dingin. Dengan perkataan lain, tidak bisa memperoleh *peace dividend* secara sepenuhnya.

Sumber masalah yang kedua di Asia Timur adalah hubungan antara Cina dan Korea di satu pihak dan dengan Jepang di lain pihak. Selama ini hubungan antara negara-negara Timur Laut tersebut baik-baik saja, karena semuanya sedang sibuk dengan kegiatan yang berkisar pada pengembangan ekonomi, penanaman modal dan perdagangan. Namun di bawah permukaan, kecugraan yang berlatar belakang pengalaman selama beberapa dekade di permulaan abad ini masih tetap menghinggapi negara-negara itu. Bahwa perasaan ini sangat mendalam terbukti dengan sewaktu-waktu munculnya ke permukaan cerita-cerita kekejaman Jepang pada masa lampau. Tidak mustahil ada pihak yang ingin dan berkepentingan menghidupkan persoalan ini.

Di pihak lain harus kita akui bahwa semua pihak sudah melakukan usaha untuk mengubur masa silam. Dalam rangka ini penting sekali pernyataan maaf yang disampaikan oleh Perdana Menteri Jepang Miya-

zawa sewaktu Perdana Menteri Roh Tae Wu dari Korea Selatan mengunjungi Jepang tahun lalu. Juga pernyataan penyesalan mendalam yang diucapkan Kaisar Akihito ketika mengadakan kunjungan resmi ke Beijing belum selang beberapa lama ini, mempunyai arti yang penting bagi perbaikan suasana antara kedua negara. Memang pernyataan penyesalan yang mendalam belum merupakan pernyataan maaf, karena hal demikian sulit diharapkan dari seorang Kaisar Jepang. Namun rupanya cara penyesalan yang mendalam itu sudah cukup memuaskan bagi pihak Cina.

Jadi sebenarnya kalau tidak ada gangguan atau tidak sengaja diganggu, tidak ada alasan bahwa untuk hari depan hubungan antara tiga bangsa bekas musuh besar di permulaan abad ini tetap bisa terpelihara dengan baik. Banyak juga tergantung dari sikap Cina sendiri. Sebagai negara besar harus dijaga agar Cina tidak merasa terpojok, karena menurut sejarah dan tradisinya Cina tidak mempunyai tradisi atau naluri ekspansionis, kecuali apabila Cina merasa terancam. Banyak juga tentunya tergantung dari keadaan dalam negeri Cina sendiri. Selama perhatian dan prioritas masyarakat dan pemerintahan Cina tertuju pada peningkatan ekonomi, penanaman modal dan perdagangan, maka kecenderungan untuk petualangan militer akan berkurang.

Dalam hubungan ini penting sekali bahwa Deng Xiao-ping cukup lama memegang pimpinan, setelah dia mengadakan liberalisasi ekonomi di permulaan tahun 1980-an sehingga kini gerakan itu sudah mencapai momentum yang sukar dibendung. Penting juga dalam hubungan ini, bahwa ia cukup berani dan kuat kedudukannya untuk mengadakan perubahan besar-besaran dalam kepemimpinan militer bebe-

rapa waktu lalu yang tampaknya tidak menimbulkan gerakan reaksi. Apabila suasana yang baik ini bisa tetap terpelihara, maka kita di Asia Tenggara tidak perlu khawatir. Pembelian senjata dan modernisasi angkatan bersenjata dengan pembelian senjata akhir-akhir ini pun tidak perlu diartikan sebagai peningkatan kekuatan militer untuk tujuan-tujuan tidak damai. Memang sudah lama diperlukan penggantian peralatan dan senjata Angkatan Bersenjata Cina yang sudah usang dan ketinggalan zaman itu.

Beberapa tahun terakhir ini ada kekhawatiran terhadap sikap Cina berhubung dengan klaimnya atas beberapa gugusan pulau di Laut Cina Selatan. Untuk mencegah berkembangnya masalah Kepulauan Spratly menjadi konflik terbuka, Indonesia di tahun 1990 mengambil inisiatif pada tingkat informal untuk mengadakan serangkaian pertemuan negara-negara yang berkepentingan langsung untuk membicarakan masalah Spratly ini. Bahwa Cina kemudian menunjukkan sikap bersedia menyelesaikan masalah ini secara damai merupakan pertanda bahwa paling tidak untuk beberapa tahun yang akan datang kita belum mengkhawatirkan sikap Cina, yang diperkirakan masih tetap akan berkonsentrasi pada masalah ekonomi dan pembangunan. Dalam hal ini perlu diusahakan penyelesaian masalah atau sengketa yang ada antara Cina dengan negara lain mengenai wilayah atau pulau (Pulau Singkaku). Melupakan atau menganggap tidak adanya sengketa mungkin adalah cara yang baik juga.

Setelah uraian dan sekadar memberikan evaluasi serta mengemukakan masalah-masalah yang dihadapi politik luar negeri Indonesia dalam masa dekat ini, sampailah pada beberapa masalah dasar yang memerlukan jawaban sebagai berikut.

Pertanyaan pertama adalah apa yang merupakan tema pokok politik Indonesia di masa mendatang ini, mengingat telah berubahnya konstelasi politik internasional dan juga karena telah terjadi evolusi dalam kehidupan politik maupun ekonomi Indonesia sendiri. Jawabannya menurut saya adalah bahwa tema pokok politik luar negeri Indonesia di masa mendatang tetap memperjuangkan kepentingan nasional Indonesia di bidang politik, ekonomi maupun sosial kultural, dengan tetap mengingat kewajiban Indonesia untuk turut memberi sumbangannya pada pemeliharaan dan penegakan perdamaian dunia. Dalam hubungan ini persahabatan dan kerja sama erat dengan negara tetangga terdekat di Asia Tenggara merupakan suatu modal atau "asset" yang perlu dipelihara demi stabilitas kawasan Asia Tenggara dan kepentingan nasional Indonesia sendiri.

Apabila yang dimaksud dengan berubahnya konstelasi politik internasional adalah masa pasca-Perang Dingin, maka dapat dikatakan hal tersebut tidak banyak membawa perubahan bagi politik luar negeri Indonesia. Sebab pada dasarnya dari dahulu hingga sekarang politik luar negeri Indonesia merupakan politik bebas aktif dan cinta damai, sehingga perubahan konstelasi politik internasional itu tidak membawa banyak perubahan bagi dasar dan arahnya politik luar negeri Indonesia. Berlainan dengan negara-negara lain yang pernah menjadi sekutu dari salah satu negara raksasa. Bagi mereka perubahan konstelasi internasional memang memerlukan re-orientasi yang mendasar. Inilah keuntungan kita memiliki politik luar negeri bebas aktif dalam arti yang sebenarnya.

Terjadinya perkembangan dalam bidang politik dan ekonomi Indonesia mau tidak mau mengharuskan kita terbuka di dalam

melaksanakan politik luar negeri. Hal ini termasuk proses perumusan politik luar negeri itu sendiri dan pengambilan keputusan dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh konstitusi. Dalam hal ini pun kita tidak terlalu banyak membutuhkan perubahan, karena bidang politik luar negeri dalam sejarah politik Indonesia merupakan salah satu bidang yang paling terbuka berkat usaha secara konsisten memasyarakatkan politik luar negeri yang telah dilakukan, paling tidak sejak tahun 1978. Dalam rangka ini selalu ada dialog secara terbuka dengan masyarakat cendekiawan, termasuk mahasiswa, tidak saja di Jakarta tetapi juga di daerah. Juga dialog terbuka sering dan secara berkala dilakukan dengan pers dan media massa lainnya. Juga pembicaraan masalah politik luar negeri dengan Dewan Perwakilan Rakyat selalu dilakukan secara terbuka dan terus terang.

Hasil dari cara melakukan atau melaksanakan kebijakan politik luar negeri di dalam negeri demikian, telah menghasilkan keadaan dimana politik luar negeri merupakan salah satu segi kebijakan pemerintah yang paling dipahami oleh masyarakat.

Pertanyaan kedua, apakah doktrin dan dogma yang selama ini dikembangkan masih dapat dipertahankan atau perlu direvisi? Asas-asas dan pokok-pokok yang selama ini menjadi pegangan dalam menjalankan politik luar negeri memang perlu dipertahankan selama merupakan asas dan pokok dasar seperti apa yang termuat dalam Mukadimah UUD 1945. Prinsip politik bebas aktif yang setelah dicanangkan oleh Wakil Presiden Mohamad Hatta telah diuji kebenarannya dalam sejarah dengan segala pengalaman pahitnya, yaitu pemberontakan komunis di Madiun tahun 1948, campur tangan negara besar Barat dalam urusan dalam negeri kita

di tahun 1958 dalam pemberontakan PRRI/PERMESTA, dan kembali campur tangan komunis kali ini oleh Cina di tahun 1965. Dengan demikian, ketidaksenangan Indonesia pada campur tangan dan intervensi negara besar tidak hanya merupakan soal prinsip atau teori melainkan dikuatkan oleh pengalaman sejarah.

Terhadap pertanyaan apakah doktrin atau dogma itu perlu direvisi. Jawabannya adalah bahwa asas dan prinsip yang kita anut rasanya tidak sampai menjadi dogma dan memang sebaiknya jangan. Revisi tidak perlu, yang perlu adalah adaptasi atau penyesuaian di mana perlu pada keadaan yang berubah. Hal ini perlu dilakukan menghadapi setiap perubahan yang terjadi. Dalam pengamatan saya, pejabat-pejabat perumus dan pelaksana kebijaksanaan luar negeri dalam hal ini cukup tanggap, bahkan dapat dikatakan sangat kompeten. Ada beberapa konsep atau pemikiran yang dapat kita kembangkan untuk meningkatkan efektivitas politik luar negeri Indonesia di masa datang. Misalnya sudah waktunya kita memberikan warna yang lebih positif dan menggairahkan pada Gerakan Non-Blok.

Dalam menghadapi perubahan konstelasi politik dan keinginan masyarakat dunia untuk membentuk suatu Tatanan Dunia Baru (*A New International Order*), kita cukup memiliki konsep atau pikiran mendasar, pengalaman sejarah dan kemampuan untuk mengambil prakarsa dalam usaha pembentukan suatu Tata Dunia Internasional Baru ini. Berlainan adalah *New International Order* yang dicanangkan oleh Presiden George Bush yang tidak pernah jelas apa yang diinginkan, sekalipun dalam garis besarnya.

Kita sebaliknya mempunyai konsep dan program yang jelas. Seperti pernah saya katakan, keputusan-keputusan Konperensi Asia Afrika bisa dijadikan agenda untuk negara-negara berkembang dalam usahanya membentuk Tatanan Dunia Baru. Dalam rangka ini baik dipertimbangkan supaya Gerakan Non-Blok diberi nama lain misalnya "Gerakan untuk Tatanan Dunia Internasional Baru" (*A Movement for a New International Order*).

Sebagai pimpinan dari Gerakan Non-Blok yang dalam KTT Jakarta sudah mengakui kepeloporan Konperensi Asia Afrika, sudah sepantasnya agenda atau Program Kerja (*Programme of Action*) Konperensi Asia Afrika yang disetujui tahun 1955 itu dengan beberapa perubahan yang disesuaikan dengan perkembangan zaman, dijadikan agenda dari Gerakan untuk Tatanan Dunia Internasional Baru yang kita canangkan. Untuk meneruskan pelbagai program konstruktif yang dimulai dalam masa kepemimpinan Indonesia dan menjamin kesinambungan, sudah waktunya dipikirkan pembentukan Sekretariat Tetap Gerakan Non-Blok yang tidak berkedudukan di ibu kota negara salah satu anggota.

Untuk kawasan Asia Tenggara, usul yang saya kemukakan dalam makalah saya mengenai perlunya pengembangan lebih lanjut pemikiran tentang ZOPFAN dalam segala dimensinya, termasuk dimensi anti nuklirnya berupa *South East Asia Nuclear Weapons Free Zone*, dapat dijadikan suatu hal yang perlu mendapat perhatian yang serius dalam masa dekat. Dengan demikian, kita mempunyai bahan yang tidak hanya terbatas pada masalah-masalah ekonomi dan perdagangan saja apabila kita bertemu di dalam forum internasional dengan pihak

