

PRINSIP BEBAS AKTIF DALAM KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA: PERSPEKTIF TEORI PERAN

Agus Haryanto

Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto –Jawa Tengah

Email: agushari.oke@gmail.com

Abstract

This article explain free and active principles as source of Foreign Policy of Indonesia. Free and active principles has been implemented since 1945 so that the principles become standard to measure foreign policy in Indonesia. In this article, free and active principles will be elaborated from role theory. According to role theory, they are two sorces for foreign policy; role conception and role prescription. Free and active principles are source for role conception so that we can elaborated how influence the principles in foreign policy implelemtation. We will elaborate dynamics of foreign policy from Soekarno Era to SBY era.

Keywords: Foreign Policy, Free-active principles, Role Theory

Abstrak

Tulisan ini akan menjelaskan salah satu sumber utama kebijakan luar negeri Indonesia yaitu prinsip bebas aktif. Prinsip bebas aktif telah diterapkan secara kontinyu sejak tahun 1945 hingga saat ini sehingga seringkali prinsip ini menjadi tolak ukur kebijakan luar negeri. Dalam tulisan ini, prinsip bebas aktif akan dilihat dalam perspektif teori peran dalam kebijakan luar negeri. Dalam teori peran, kebijakan luar negeri sebuah negara bersumber pada dua hal yaitu konsepsi peran dan harapan peran. Prinsip bebas aktif merupakan salah satu sumber konsepsi peran bagi Indonesia sehingga prinsip ini patut dilihat seberapa besar pengaruhnya dan bagaimana digunakan oleh para pengambil kebijakan. Dalam tulisan ini, penulis akan mengeksplorasi dinamika politik luar negeri dengan prinsip bebas aktif dari masa Soekarno sampai Susilo Bambang Yudhoyono (SBY).

Kata kunci: Kebijakan Luar Negeri, Prinsip Bebas Aktif, Teori Peran

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

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”. Dua prinsip tersebut ternyata kemudian menjadi semangat penggerak politik luar negeri Indonesia yang tercetus dalam politik luar negeri bebas-aktif. Bebas berarti bahwa bangsa Indonesia berhak menentukan sikap menghadapi masalah-masalah yang ada tanpa berpihak pada blok-blok kekuatan atau persekutuan militer yang ada di dunia. Aktif berarti bahwa Indonesia selalu memperjuangkan “kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial” di dunia.

Prinsip bebas aktif merupakan Sumber dari politik luar negeri yang dijalankan oleh Indonesia. Para pemimpin Indonesia menerapkan prinsip ini disesuaikan dengan situasi sistem internasional yang ada.

Penelitian mengenai politik luar negeri Indonesia seringkali dilakukan. Beberapa penelitian terkini mengenai politik luar negeri Indonesia misalnya dilakukan oleh Syamsul Hadi mengenai respon Indonesia atas kebangkitan Tiongkok yang berdampak secara keamanan dan ekonomi. Dalam konteks keamanan, kehadiran Tiongkok membuat negara di luar kawasan seperti AS untuk berperan lebih besar sebagai penyeimbang. (Hadi, 2012). Kemudian penelitian Evan A. Laksmana yang menelaah mengenai profil politik luar negeri Indonesia berdasarkan posisi geografis dan jumlah populasi. Menurut Laksmana, menifestasi politik luar negeri Indonesia dan profil global selalu berdasarkan pemanfaatan nilai - nilai normatif dan moral. pemanfaatan norma dilakukan oleh Indonesia dalam berbagai forum internasional seperti ASEAN. Kemudian, demokratisasi yang terjadi sejak tahun 1998 membuat reputasi Indonesia menjadi lebih baik di dunia internasional yang kemudian digunakan sebagai sumber «soft power»; Secara khusus, Laksmana menggaris bawahi posisi Indonesia secara geografis dan jumlah populasi besar yang justru dapat menjadi ancaman bagi Indonesia karena pemerintah tidak mampu memenuhi persyaratan minimal dalam pertahanan (Laksmana, 2011).

Penelitian bersumber dari sejarah juga dilakukan oleh Paige Johnson Tan dalam *Navigating a Turbulent Ocean: Indonesia's Worldview and Foreign Policy* dalam *Asian Perspectives* tahun 2007 mengeksplorasi definisi, asal usul dan pandangan Indonesia dalam hubungan internasional. Indonesia sebagai negara dengan wilayah yang luas, sejarah, budaya. lokasi yang strategis dan

prinsip politik luar negeri memiliki peran sebagai pemimpin di kawasan. Makalah ini membahas bagaimana perspektif Soekarno, Soeharto hingga Susilo Bambang Yudhoyono dalam memandang politik luar negeri (Tan, 2007).

Namun, penelitian diatas masih berupa belum memberikan porsi khusus terhadap prinsip politik luar negeri Indonesia yaitu bebas aktif yang selama ini diadopsi oleh Indonesia. Selain itu, penelitian di atas juga belum menggunakan teori peran yang akhir - akhir ini sering digunakan untuk menjadi acuan dalam menganalisis perilaku negara dunia ketiga.

Teori peran dianggap cocok dan mampu menjadi kerangka analisis bagi negara dunia ketiga dan *emerging country* (Thies, 2013; Sekhri, 2009). Selama ini, kerangka analisis yang digunakan oleh peneliti menggunakan analisis dari perspektif negara - negara kuat karena menganggap negara - negara berkembang dipengaruhi oleh keputusan yang dibuat oleh negara - negara kuat. Oleh karena itu, penggunaan teori peran akan mampu menjelaskan bagaimana perilaku politik luar negeri negara berkembang (Sekhri, 2009).

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka penelitian ini difokuskan lebih spesifik mengenai prinsip bebas aktif dalam politik luar negeri Indonesia. Selanjutnya, untuk memperoleh kajian secara terfokus maka identifikasi masalah dirumuskan sebagai berikut:

Bagaimanakah prinsip bebas aktif digunakan sebagai sumber kebijakan luar negeri pemerintahan Soekarno hingga pemerintahan Soeilo Bambang Yudhoyono (SBY)?

2.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui bagaimana prinsip bebas aktif digunakan oleh pemerintah dari pemerintahan Soekarno hingga SBY.

3. Kajian Pustaka dan Kerangka Pemikiran

3.1. Kajian Pustaka

Teori Peran selama ini sering digunakan untuk menganalisis kebijakan luar negeri. Setidaknya ada dua alasan kegunaan teori peran. Pertama, teori ini mampu memahami perilaku kelompok yang terlibat dalam pengambilan keputusan. Kedua, teori ini dapat digunakan dengan mengabaikan sistem politik yang lebih besar (sistem internasional) dengan memahami persepsi pengambil kebijakan terhadap «harapan peran» (Folarin, 2010 :105). Meskipun demikian, teori peran sebenarnya merupakan konsep kunci yang yang menghubungkan perilaku individu dalam berbagai level analisa. Individu, kelompok, institusi, negara, komunitas, supranasional dan organisasi internasional merupakan sebuah sistem yang terhubung dimana mereka semua merupakan elemen dari sistem yang lebih besar. Perilaku elemen dalam sistem yang lebih besar dapat disebut sebagai peran (Walker, 2013: 10).

Teori peran dalam studi Hubungan Internasional (HI) pertama kali dicetuskan oleh K.J. Holsti pada tahun 1970 dalam tulisannya yang berjudul “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy”. Konsep ini muncul atas dasar perkembangan penyebutan oleh para pengkaji HI terhadap perilaku sebuah negara. Holsti menunjukkan kecenderungan para pengkaji, pada waktu itu, menyebut negara dengan identitas perilaku negara dalam interaksi internasional. Sebagai contoh ada beberapa negara disebut sebagai negara

Blok Barat, Blok Timur, maupun Non Blok. Di dalam blok – blok tersebut pun negara seringkali diklasifikasikan lagi menjadi pemimpin blok, penyeimbang atau sekedar negara pinggiran atau pengikut saja (Holsti, 1970: 233).

Klasifikasi yang muncul atas negara berdampak pada perspektif pembaca mengenai bagaimana perilaku mereka dalam sistem internasional. Bahkan, dengan mengklasifikasi sebuah negara dalam kelompok tertentu, kita dapat membaca bagaimana kebijakan politik luar negeri mereka merespon situasi yang berkembang. Sebagai contoh ketika kita memasukkan sebuah negara menjadi negara penyeimbang, maka kita membayangkan negara ini akan memiliki sikap menjadi mediator dalam konflik atau sengketa antar negara. Negara dengan tipe penyeimbang tentu tidak akan melibatkan diri masuk ke dalam salah satu blok yang berselisih.

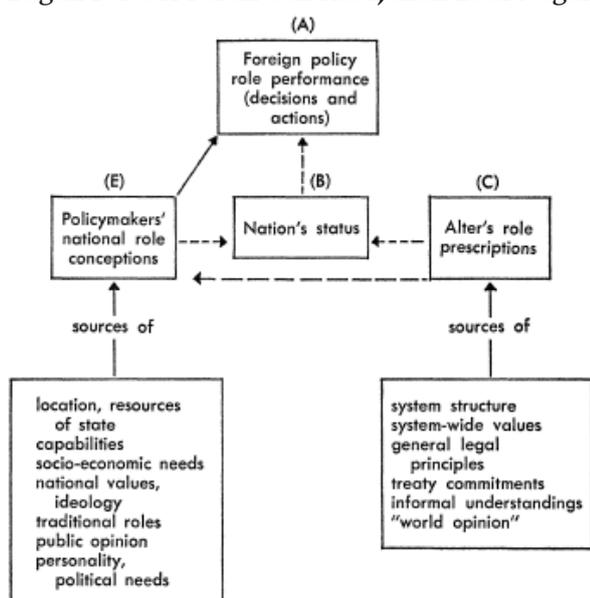
Namun, Holsti melihat klasifikasi yang muncul pada saat itu hanya mengakomodir bagaimana perilaku negara – negara besar. Klasifikasi yang menyebutkan negara dalam Blok Barat atau Blok Timur, kemudian menyebut negara lain sebagai negara netral merupakan klasifikasi yang “terlalu sederhana” dan tidak mewakili bagaimana perilaku negara – negara kecil di Afrika, Asia Selatan dan Amerika Latin, kecuali negara – negara di wilayah tersebut memang secara terus terang menjadi bagian dari rivalitas perang dingin (Holsti, 1970: 234).

Holsti kemudian melakukan serangkaian penelitian untuk menganalisis peran apa saja yang dimiliki oleh negara dalam sistem internasional. Dalam penelitian ini, Holsti menyatakan negara dalam berperilaku ditentukan oleh konsepsi peran nasional, status negara, kemudian tuntutan dan harapan peran dari negara lain. Dalam konsep peran, Holsti memperkenalkan tiga konsep peran yaitu Konsepsi peran Nasional,

Role Prescription, dan *Role Performances*. Konsepsi peran nasional adalah kepribadian atau ide dan pemikiran negara tersebut, sedangkan *role prescriptions* adalah harapan tindakan atau peran dari sistem internasional, sedangkan *role performances* adalah perilaku negara tersebut dalam politik internasional. Sebagian besar penelitian yang dilakukan adalah penelitian yang menggunakan *role performances* untuk menganalisa perilaku negara. Menurutnya, para pengkaji Hubungan Internasional tidak banyak menelaah bagaimana sebenarnya konsepsi peran yang dimiliki sebuah negara (Holsti, 1970: 236-239).

Konsep peran yang diutarakan oleh Holsti diinspirasi oleh ilmu Sosiologi dan Psikologi Sosial tentang peran individu dalam masyarakat. Konsep peran tersebut sebagaimana yang diungkapkan oleh George H. Mead yang melakukan studi tentang dampak perilaku orang lain terhadap konsepsi diri individu dan perbedaan antara “self” dan alter” (Holsti, 1970; 237).

Bagan 1. Teori Peran dan Kebijakan Luar Negeri



Sumber: Holsti, 1970: 245

Holsti memandang kebijakan luar negeri merupakan hasil dari konsepsi peran nasional yang dimiliki oleh para pengambil

kebijakan. Para pengambil kebijakan memiliki konsepsi yang bersumber dari lokasi (letak) negara, sumber daya dan kemampuan social ekonomi, nilai – nilai nasional, ideologi, peran tradisional, opini publik, *personality*, dan kebutuhan politik. Holsti menganggap pengambil kebijakan memiliki “ego” dalam memuat keputusan berdasarkan konsepsi yang dimiliki. Tetapi, Holsti tidak mengabaikan kemungkinan persepsi itu “bergeser” karena konsepsi tersebut juga dipengaruhi oleh status negara yang dipimpin dan saran atau nilai – nilai yang seharusnya dianut negara tersebut seperti perjanjian internasional, opini masyarakat internasional, pemahaman informal, prinsip – prinsip internasional, dan peraturan umum yang berlaku.

Holsti memiliki empat asumsi: (1) pembuat kebijakan luar negeri memiliki konsepsi peran nasional, (2) konsepsi peran nasional lebih berpengaruh daripada *role prescriptions* yang datang dari lingkungan internasional; (3) sumber konsepsi peran nasional adalah penggabungan dari lokasi, kemampuan, karakteristik sosial ekonomi, struktur sistem dan *personality* pemimpin; (4) konsekuensi konsepsi peran nasional adalah sikap atau perilaku negara dan berpengaruh terhadap stabilitas dan perubahan dalam sistem internasional (Adigbuo, 2011: 33). Asumsi inilah yang kemudian membawa Holsti melakukan kajian secara mendalam mengenai konsepsi nasional sebuah negara. Holsti kemudian membuat beberapa kriteria konsepsi sebuah negara.

Tabel 1. Sumber Konsepsi Peran

KONSEPSI PERAN	SUMBER
Benteng revolusi, liberator	Prinsip ideologis; sikap antikolonial; keinginan akan kesatuan etnis
Pemimpin kawasan	Kemampuan unggul; kedudukan tradisional di kawasan

Pelindung kawasan	Persepsi ancaman; letak geografis; kedudukan tradisional; kebutuhan negara terancam
Pihak bebas aktif	Ketakutan bahwa konflik “blok” akan menyebar, kebutuhan untuk mengembangkan perdagangan dengan semua negara; letak geografis
Pendukung liberator	Sikap anti kolonial; prinsip ideologis
Agen imperialis	Persepsi ancaman; sikap anti kolonial menurut pendapat umum; prinsip ideologis
Pembela keyakinan	Persepsi ancaman; prinsip ideologis; peran tradisional
Mediator – integrator	Letak geografis; peran tradisional; komposisi budaya-etnis negara; ketidakterlibatan secara tradisional di dalam berbagai konflik
Kolaborator kawasan	Kebutuhan ekonomi; rasa “memiliki” kawasan; tradisi politik-ideologis; budaya bersama dengan negara lain; letak kawasan
Pembangun	Urusan humaniter; beberapa konsekuensi “kesenjangan” pembangunan yang telah diantisipasi; kemampuan ekonomi yang unggul
Jembatan	Letak geografis; komposisi multietnis negara
Sekutu setia	Persepsi ancaman; kemampuan lemah; kebijakan tradisional; kesesuaian ideologis
Contoh	Sumber tidak terungkap
Pihak yang dilindungi	Persepsi ancaman; kemampuan lemah

Sumber: Holsti, 1988

Istilah konsepsi peran nasional yang dikemukakan oleh Holsti, kemudian dikenal sebagai teori peran dalam studi Hubungan Internasional. Teori ini pun terus dikaji oleh beberapa pihak. Thies menyatakan studi

mengenai *Role theory* dan Analisis Politik Luar Negeri dilakukan oleh Stephen G. Walker dalam artikelnya yang berjudul *Role Theory and Foreign Policy Analysis* pada tahun 1987. Studi inilah yang kemudian menjadi jembatan teori peran dengan studi Hubungan Internasional. Walker kemudian mengemukakan bahwa teori peran memiliki beberapa keunggulan seperti deskriptif, organisatoris, dan eksplanatoris untuk studi politik luar negeri. Disebut deskriptif karena teori peran mampu memberikan banyak kategori imej, kepercayaan, dan identitas yang dimiliki oleh individu dan group, bahkan kategori tersebut masih mungkin dikembangkan. Organisatoris karena membuat pengkaji fokus pada beberapa level analisis, sekaligus mampu menjembatani level analisis dalam studi politik luar negeri. Kemudian, teori peran juga eksplanatoris karena nilai – nilai yang ada dalam teori peran kemungkinan berasal dari teori umum yang memungkinkannya digunakan bersama dengan teori atau pendekatan yang lain (Thies, 2009: 2-4).

3.2. Kerangka Pemikiran

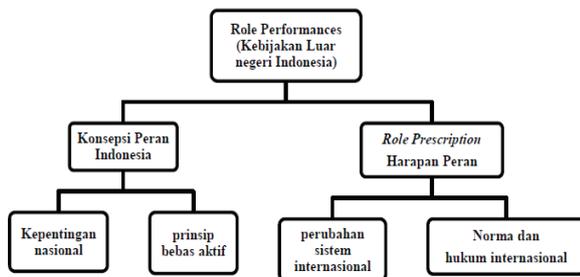
Prinsip bebas aktif sebagai sumber kebijakan luar negeri telah diadopsi sejak awal kemerdekaan. Prinsip ini tetap digunakan dan seringkali menjadi acuan dalam mengukur kebijakan luar negeri Indonesia.

Holsti menyebut sumber utama dalam kebijakan luar negeri adalah konsepsi peran nasional dan *role prescription* atau harapan peran dari lingkungan internasional. Konsepsi peran nasional dapat bersumber dari ideologi atau prinsip dasar politik luar negeri yang dimiliki negara, misalnya Undang – Undang atau peraturan negara. Sumber lain dari konsepsi peran adalah kepentingan nasional. Sedangkan sumber dari harapan peran dapat berasal dari negara tetangga, lingkungan internasional,

maupun norma dan hukum internasional yang berlaku.

Jika teori ini diaplikasikan dalam politik luar negeri Indonesia, maka politik luar negeri Indonesia bersumber dari konsepsi peran berupa prinsip bebas aktif dan kepentingan nasional. Sedangkan harapan peran untuk Indonesia muncul dari lingkungan internasional yang berubah dari satu pemerintahan ke pemerintahan yang lain. Perpaduan dua hal inilah yang kemudian menjadi output kebijakan luar negeri Indonesia.

Bagan 2. Kerangka Pemikiran



4. Metode Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan kualitatif historis. Kualitatif historis adalah pendekatan metodologis yang meletakkan kualitatif maupun pengukuran kuantitatif dan menggunakan dokumen historis atau intepretasi sejarawan untuk menggunakan dan menguji teori (Thies, 2002: 352). Istilah yang digunakan ini bukanlah untuk menggambarkan pendekatan baru dalam studi Hubungan Internasional, tetapi menekankan pada pendekatan metodologis yang sebenarnya selama ini telah menjadi tradisi dalam keilmuan Hubungan Internasional.

Dalam penelitian ini, fakta sejarah yang digunakan disesuaikan dengan orientasi teoritis. Dalam desain penelitian ini, penstudi Hubungan Internasional menggunakan sejarah sebagai informasi dasar. Informasi dasar adalah statemen yang masih tanpa interpretasi, dengan

demikian kejadian atau statemen tersebut mendapatkan konsesnsus dari para pengkaji (Thies, 2002:353).

4.1. Analisis dan Validitas data

Proses analisis data yang digunakan dalam penelitian ini merujuk pada Thies (2002) adalah sebagai berikut:

Pertama, menyeleksi sumber. Sumber dalam penelitian ini adalah dokumen negara, komentar dan pendapat pelaku diplomasi, pendapat para ahli, dan dokumen cetak maupun elektronik yang tidak berasal dari pemerintah.

Kedua, menentukan sumber utama. Sumber utama dalam penelitian ini adalah dokumen negara, yaitu buku Diplomasi dari masa ke masa edisi I sampai V yang merupakan buku terbitan kementerian luar negeri. Buku ini merupakan hasil kajian sejarah politik luar negeri Indonesia.

Ketiga, menentukan sumber sekunder. Sumber sekunder dari penelitian ini adalah dokumen cetak maupun elektronik yang dapat digunakan untuk mengkonfirmasi sumber utama.

Untuk validasi data, penelitian ini menggunakan strategi mentriangulasi (*triangulated*) sumber – sumber data yang berbeda dengan memeriksa bukti – bukti yang berasal dari sumber tersebut dan menggunakannya untuk membangun justifikasi tema – tema secara koheren.

5. Hasil dan Pembahasan

5.1. Sejarah Politik Luar Negeri Bebas Aktif

Politik luar negeri bebas-aktif tercatat pertama kali dicetuskan oleh Sutan Sjahrir di New Delhi pada tahun 1947, pada saat *Inter Asia Relations Conference*. Pada waktu itu Sjahrir mengatakan (Deplu, 1996: 388):

“Dunia tampaknya memaksa kita untuk membuat pilihan antara kekuatan yang saling bermusuhan sekarang: antara blok Anglo-Saxon dan Soviet Rusia. Tetapi kita secara benar menolak untuk dipaksa. Kita mencari wujud internasional, yang sesuai dengan kehidupan interen kita dan kita tidak ingin terperangkap dalam sistem-sistem yang tidak cocok dengan kita dan tentu saja tidak ke dalam sistem-sistem yang bermusuhan dengan tujuan kita.” (Deplu, 1996: 388)

Pernyataan Sjahrir di atas dengan jelas mengisyaratkan kebebasan sikap untuk lepas dari “perangkap” dan “sistem-sistem yang tidak cocok” atau “sistem-sistem yang bermusuhan” dengan dasar konstitusi. Pernyataan tersebut sekaligus menemukan konteksnya di masa itu, di mana dua kekuatan besar dunia bersaing memperebutkan pengaruh, yaitu Blok Soviet dan Blok Sekutu. Negara yang baru merdeka seperti Indonesia pun sebenarnya tidak lepas dari godaan berat untuk memihak salah satu blok. Sebagai negara baru yang masih perlu membangun kualitas masyarakat dan pembangunan, negara-negara besar merupakan tempat yang paling cocok untuk mendapatkan modal-modal pembangunan. Oleh karena itu, konsepsi peran Indonesia dalam sistem internasional mendapatkan ujian berupa tekanan sistem internasional untuk bergabung salah satu blok.

Konsepsi peran sebagai negara yang “bebas” pun mengalami pertentangan dalam negeri. Misalnya pada saat Muso kembali dari Uni Soviet, Muso memperkuat pihak oposisi di parlemen yang dipimpin kubu Amir Syarifuddin. Pada waktu itu Mohammad Hatta memegang posisi perdana menteri dalam sistem parlementer. Muso berusaha mempengaruhi Hatta agar Indonesia memihak pada Uni Soviet dalam situasi Perang Dingin. Hatta pun kemudian menegaskan kembali sikap Indonesia yang tertuang dalam pidatonya di Sidang Badan pekerja KNIP di Yogyakarta tanggal 2

September 1948:

“Apakah bangsa Indonesia yang berjuang untuk kemerdekaannya, tidak mempunyai jalan lain daripada memilih antara pro-Rusia atau pro-Amerika? Pemerintah Indonesia berpendapat, bahwa kedudukan Indonesia dalam politik internasional bukan tempat yang pasif. Politik Republik Indonesia harus ditentukan sesuai dengan kepentingan sendiri dan fakta-fakta yang dihadapi. Garis politik Indonesia tidak dapat digantungkan kepada politik negara lain, yang mengejar kepentingan sendiri.” (Deplu, 1998:468)

Dengan begitu, tidak ada kata lain, Indonesia tetap tidak memihak baik blok Soviet maupun Sekutu. Pidato itu sendiri kemudian dikenal dengan “Mendayung Di Antara Dua Karang”, dan merupakan tonggak penting deklarasi Indonesia atas politik bebas-aktif. Pidato Hatta tersebut sekaligus menegaskan apa yang diucapkan Sutan Sjahrir saat menghadiri *Inter Asia Relations Conference* di India.

Meskipun begitu, menurut Herberth Feith (1962) pada kenyataannya baru pada masa Kabinet Ali Sastroamdjoko tahun 1953 politik luar negeri bebas aktif dilaksanakan dengan tepat oleh Indonesia. Menurut Feith, pada masa-masa sebelum itu, Indonesia disibukkan dalam membangun Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan mencari pengakuan kedaulatan. Politik dalam negeri mendapatkan porsi yang mendekati total dibandingkan dengan politik luar negeri. Dengan kata lain, Indonesia masih sibuk dalam menata urusan-urusan domestik. Sikap internasional yang ditunjukkan kabinet-kabinet pada masa sebelum Kabinet Ali terletak pada bagaimana menggunakan tekanan internasional demi kepentingan-kepentingan domestik, seperti dalam perundingan-perundingan dengan Belanda. Itu pun masih terbatas, yaitu menggunakan bantuan Inggris dan Amerika Serikat sebagai sebuah negara penengah, bukan sebagai perwakilan dari suatu organisasi

multilateral yang berpengaruh. Oleh karena itu, Herbert Feith menyebut Indonesia masih memberlakukan politik bebas-pasif (Feith, 1962: 384-385).

5.2. Teori Peran dalam Politik Luar Negeri Bebas Aktif

Pada masa pemerintahan Soekarno, prinsip bebas aktif diaplikasikan dengan menjadi negara inisiator Konferensi Asia Afrika (KAA) dan Gerakan Non Blok (GNB). KAA merupakan kebijakan luar negeri Indonesia yang menerapkan prinsip membebaskan negara – negara di dunia dari penjajahan. Sedangkan GNB merupakan wujud dari kebebasan Indonesia untuk tidak memihak salah satu blok dalam era perang dingin.

Sikap tegas pemerintahan Soekarno untuk mengaplikasikan prinsip bebas aktif terlihat dari pertemuan antara Presiden Soekarno dan Presiden Kennedy Pada tanggal 24 April 1961 di Washington. Dalam pertemuan tersebut, Kennedy meminta agar Indonesia sebagai negara merdeka tidak begitu saja dikuasai oleh kekuatan komunis. Namun, Menlu Soebandrio yang turut hadir menyatakan bahwa Indonesia tidak mau didikte, baik oleh Moskow maupun Beijing. Soebandrio juga menyatakan Indonesia pun juga tidak mau diatur-atur oleh Washington (Wardaya, 2008: 245-247). Pernyataan Soebandrio ini senada dengan Soekarno yang menyampaikan pidato pada tanggal 17 Agustus 1960 berjudul *Jalannya Revolusi Kita* (Jarek). Dalam pidato tersebut, Soekarno menyebut bahwa apa yang oleh orang luar disebut “*policy of neutralism*” bagi politik luar negeri yang dianut oleh Indonesia adalah salah. Indonesia, kata Soekarno, “tidak netral, kita tidak penonton langsung daripada kejadian-kejadian di dunia ini, kita tidak tanpa prinsip, kita tidak tanpa pendirian. Kita menjalan politik bebas aktif itu tidak sekedar secara ‘cuci tangan’

tidak sekedar secara defensif, tidak sekedar secara apologetis” (Deplu, 1996: 460). Sebelum itu, Kabinet Ali Sastroamidjojo sebenarnya telah memainkan peran aktif Indonesia dalam dunia internasional berupa terselenggaranya Konferensi Asia-Afrika pada tahun 1955, di mana Indonesia menjadi tuan rumah.²⁶

Namun demikian, sejak dimulai dari KAA, dan kemudian selanjutnya GNB, politik luar negeri bebas aktif Indonesia tetap terlihat.²⁷ Indonesia berusaha menjadi pemimpin dalam memperjuangkan kemerdekaan negara-negara Asia dan Afrika. Politik luar negeri Indonesia pun terlihat sangat kental dalam GNB, di mana Gerakan Non-Blok memproklamkan penolakan keberpihakan terhadap salah satu dari dua blok kekuatan dunia saat itu, yaitu Uni Soviet dan Amerika Serikat (Deplu, 1996: 379).²⁸

Pergantian kepemimpinan di bawah Soeharto tidak mengubah prinsip politik luar negeri Indonesia. Namun Soeharto berpandangan untuk dapat berperan penting dan efektif dalam forum internasional, Indonesia harus memiliki ketahanan nasional yang kuat. Ketahanan

²⁶ Konferensi Asia-Afrika merupakan puncak dari diplomasi multilateral Indonesia, setelah sebelumnya Indonesia berjuang dan akhirnya memiliki perwakilan di di Moskow dan New York (dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa atau PBB), dua kota di dua negara adidaya dunia saat itu, Soviet dan AS. Adanya dua perwakilan tersebut berusaha menunjukkan sikap Indonesia yang bebas-aktif, tidak memihak dalam salah satu blok kekuatan dunia. Lihat, Deplu, 1998a, hal. 414.

²⁷ Memang, meskipun KAA dan GNB merupakan bentuk yang berbeda, bisa dikatakan keduanya saling berhubungan. Hal itu terutama terlihat apabila kita merujuk pada persamaan di antara keduanya, yaitu dalam hal menolak segala bentuk kolonialisme dan dukungan terhadap perjuangan nasional bangsa-bangsa yang terjajah untuk segera mencapai kemerdekaannya. Dengan kata lain, sudah sewajarnya jika semangat KAA menginspirasi pembentukan GNB.

²⁸ Mr. Sunario, Menlu RI tahun 1953-1955 dan mantan Dubes RI untuk Inggris, berpendapat politik non-blok merupakan konsekuensi dari dianutnya politik bebas aktif oleh Indonesia. Sementara B.A. Ubani, mantan Dubes RI untuk Suriah, menganggap hal itu sebagai persoalan akademis. Yang lebih penting, menurut B.A. Ubani, adalah kesepakatan bahwa politik bebas aktif sama dengan politik non-blok. Lihat, Deplu 1996, hal. 379.

tersebut dapat muncul dari ketertiban politik-keamanan dan stabilitas ekonomi dalam negeri. Oleh karena itu, dalam beberapa tahun lamanya Indonesia berusaha memperkuat politik-keamanan dan menjaga stabilitas ekonomi domestik. Kepentingan nasional untuk membangun ketahanan ini lah yang kemudian menjadi orientasi politik luar negeri yang dijalankan oleh Soeharto.

Ketika kolonialisme tidak lagi menjadi “musuh utama” negara – negara berkembang, relevansi KAA dan GNB mendapatkan tantangan tersendiri (Wibisono, 2006: 151-155). Indonesia pun kemudian mulai aktif berperan di Asia Tenggara dengan pembentukan ASEAN pada tahun 1967. Namun, dikarenakan Indonesia harus memperbaiki kondisi ekonomi, Indonesia tidak cukup banyak terlibat dalam perkembangan ASEAN. ASEAN pada waktu itu masih diliputi rasa yang kurang percaya antarnegara anggota karena sejarah masa lalu anggota ASEAN seperti konfrontasi Indonesia dengan Malaysia. Pada saat ASEAN mengalami masa perkembangan kedua yang dimulai pada tahun 1976, Indonesia terlibat sangat aktif. Hal ini disebabkan, seiring dengan waktu, Indonesia mulai mampu membangun stabilitas politik dan ekonomi dalam negeri, seperti yang diinginkan Presiden Soeharto saat ia terpilih menjadi pemimpin Indonesia. Indonesia mulai melaksanakan dan memberi prioritas utama pada politik luar negeri dalam lingkaran konsentris pertama, yaitu ASEAN.²⁹

²⁹ Lingkaran konsentris pertama politik luar negeri Indonesia adalah wilayah utara, atau dengan kata lain Asia Tenggara. Lingkaran konsentris kedua adalah wilayah selatan, meliputi Australia, Selandia Baru, dan Papua Nugini, Timor Leste, dan beberapa negara kepulauan lain di Lautan Pasifik. Lingkaran konsentris ketiga adalah sebelah barat dan selatan yang meliputi negara India dan sekitarnya. Penjelasan lingkaran konsentris ini lihat, Abdul Irsan, *Indonesia di Tengah Pusaran Globalisasi* (Jakarta: Penerbit Grafindo Khazanah Ilmu, 2007), hal. 200-207.

ASEAN pun kemudian mengalami kemajuan yang cukup signifikan. Perkembangan penting pertama pada tahap kedua ini adalah berdirinya Sekretariat Pusat ASEAN yang merupakan hasil KTT ke-1 ASEAN di Bali pada tahun 1976, yang mana para Menteri Luar Negeri ASEAN menandatangani *Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat*. Perkembangan kedua adalah penandatanganan dokumen Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama atau *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC). Dengan adanya TAC, ASEAN bertekad melaksanakan komitmen kerjasama yang lebih erat dan lebih mendalam, baik di bidang ekonomi, sosial-budaya, ilmu pengetahuan, serta hal-hal yang terkait teknis dan administrasi. TAC semakin mempererat cita-cita kemajuan regionalisme ASEAN. Perkembangan selanjutnya adalah pengembangan TAC menjadi enam prinsip yang harus dihormati para penandatanganan yang nantinya disebut *Bali Concord I*. Hal lainnya, seiring semakin pentingnya kerjasama ekonomi antarkawasan, peran menteri ekonomi menjadi semakin penting dalam kelembagaan ASEAN. Termasuk dalam hal ini terbentuknya Dewan ASEAN Free Trade Area atau AFTA. Perkembangan yang tidak kalah penting adalah terwujudnya ASEAN-10, di mana Brunei, disusul Vietnam, Laos, Kamboja, dan Myanmar masuk ke dalam organisasi regional ASEAN.

Sejak runtuhnya Tembok Berlin dan pecahnya Soviet, blok-blok adidaya tidak lagi terlalu kentara. Di sisi lain, situasi dunia internasional tidak bisa dengan mudah ditebak dengan munculnya berbagai isu baru dalam hubungan antar negara seperti perdagangan, keamanan non tradisional, dan sebagainya. Perubahan yang sangat cepat ini membuat politik luar negeri bebas aktif yang dijalankan Indonesia pun mengalami penyesuaian.

Arah politik luar negeri Indonesia yang baru di bawah pemerintahan Yudhoyono dikenal dengan berlayar di antara samudera yang bergolak (“sailing in the turbulent ocean”). Pergolakan tersebut diyakini sebagai kenyataan politik internasional saat ini yang tidak terlalu jelas hitam-putihnya dan berubah dengan cepat. Doktrin tersebut mengatakan bahwa Indonesia menggabungkan independensi dan diplomasi aktif Indonesia dengan memegang prinsip untuk tidak menganggap siapa pun sebagai musuh dan mencari kawan sebanyak-banyaknya (“zero enemy and thousand friends”). Dengan demikian, doktrin tersebut berusaha menggenapi doktrin politik luar negeri Hatta yang berbunyi “berlayar di antara dua karang”.

Untuk saat ini, Doktrin Hatta mulai kehilangan konteksnya karena absurdnya dua kekuatan utama dunia pasca bubarnya Uni Soviet. Doktrin Yudhoyono ini mengadopsi “politik luar negeri segala arah”. Dalam abad ke-21 ini, untuk pertama kalinya dalam sejarah kemerdekaan Indonesia, Indonesia tidak memiliki musuh atau negara yang dianggap mengancam, sekaligus tidak ada negara-negara lain yang mempersepsikan Indonesia sebagai musuhnya. Bahkan negara-negara yang dimarjinalisasi di dunia internasional, seperti Myanmar, Korea Utara, dan Sudan, menganggap Indonesia sebagai kawan.

Dalam periode ini, Indonesia berusaha semakin memainkan peran penting dalam ASEAN dan Asia Tenggara sebagai lingkaran konsentris pertama dalam perpolitikan luar negeri Indonesia. Masalah-masalah yang menjadi perhatian Indonesia diantaranya adalah masalah perbatasan Thailand-Kamboja dan isu-isu di Laut Cina Selatan. Indonesia yang sempat menjadi Ketua ASEAN 2011 nampak berupaya menjalankan “keseimbangan dinamis” di kawasan ini.

6. Kesimpulan

Dalam teori peran Holsti (1970), prinsip dan ideologi negara dapat menjadi sumber konsepsi peran sebuah negara. Prinsip bebas aktif merupakan salah satu sumber kebijakan luar negeri yang dianut Indonesia sejak memproklamkan kemerdekaan. Prinsip ini menjadi “ruh” konsepsi peran yang dimiliki Indonesia. Prinsip bebas aktif diterapkan oleh pemerintah Indonesia dari Era Soekarno hingga Susilo Bambang Yudoyono (SBY) secara dinamis mempertimbangkan *role prescriptions* atau harapan peran dari negara lain. Prinsip ini secara umum mampu menjadi acuan dalam menganalisis perilaku politik luar negeri Indonesia. Meski demikian, kita harus melihat faktor – faktor lain yang seringkali muncul dan mendominasi yaitu kepentingan nasional dan harapan peran.

Daftar Pustaka

Acuan dari buku:

- Abdul Irsan. 2007. *Indonesia di Tengah Pusaran Globalisasi*. Penerbit Grafindo Khazanah Ilmu: Jakarta
- Departemen Luar Negeri RI. 1995. *Sejarah Diplomasi Republik Indonesia dari Masa ke Masa: Buku I Periode 1945-1950*. Departemen Luar Negeri: Jakarta
- _____. 1998a. *Sejarah Diplomasi Republik Indonesia dari Masa ke Masa: Buku IV A Periode 1966-1995 (Masa Orde Baru)*. Departemen Luar Negeri: Jakarta
- _____. 1998b. *Sejarah Diplomasi Republik Indonesia dari Masa ke Masa: Buku IV B Periode 1966-1995 (Masa Orde Baru)*. Departemen Luar Negeri: Jakarta
- _____. 1997. *Sejarah Diplomasi Republik Indonesia dari Masa ke Masa: Buku II Periode 1950-1960*. Departemen Luar Negeri: Jakarta

1996. *Sejarah Diplomasi Republik Indonesia dari Masa ke Masa: Buku III Periode 1960-1965*. Departemen Luar Negeri: Jakarta
- Djalal, Dino Pati. 2008. *The Can Do Leadership*. Red & White Publishing
- Feith, Herbert.1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press
- Wibisono, Makarim. 2006 *Tantangan Diplomasi Multilateral*. Pustaka LP3ES Indonesia: Jakarta
- Acuan dari Jurnal dan Sumber Elektronik**
- Adigbuo, E. Richard. 2011. "National Role Conceptions: A New Trend in Foreign Policy Analysis". Melalui http://www.wiscnetwork.org/porto2011/papers/WISC_2011-768.pdf yang diakses 04/04/2013 pukul 13:45
- Aggestam, Lisbet. 1999. "Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy". ARENA Center for European Studies Working Paper nomor 99/8. Melalui : http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arenapublications/workingpapers/working-papers1999/wp99_8.htm yang diakses pada 26/06/2013 pukul 12:30
- Hadi, Syamsul. 2012. "Indonesia, ASEAN, and the Rise of China: Indonesia in the Midst of East Asia's Dynamics in the Post-Global Crisis World". *International Journal of China Studies*, Vol. 3 No. 2, Agustus 2012: 151-166
- Holsti, K.J.1970. "National role Conceptions in the Study of Foreign Policy". *International Studies Quarterly* volume 14. Number 3 (Sept 1970).
- Laksmmana, Evan A. 2011. "Indonesia's Rising Regional and Global Profile: Does Size Really Matter?". *Contemporary Southeast Asia* Vol. 33, No. 2 (2011): 157-182
- Sekhri, Sofianne. 2009. "The Role Approach as Theoretical Framework for the Analysis of Foreign Policy in the third world". *African Journal of Political Science and International Relations* Vol. 3 (10): 423-432. Melalui http://www.academicjournals.org/article/article1381823728_Sekhri.pdf yang diakses 13/11/2013 pukul 12:30
- Tan, Paige Johnson. 2007. "Navigating A Turbulent Ocean: Indonesia's Worldview and Foreign Policy". *Asian Perspectives* 2007.
- Thies, Cameron dan Nieman, David Mark. 2012. "Emerging Powers, Identity and Conflict Behavior: Is There a China Threat?" Melalui http://www.marknieman.net/storage/Thies_Nieman_2012_rev_3.pdf yang diakses 01/12/2014 pukul 10:25
- Thies, Cameron G. 2002. "A Pragmatic Guide to Qualitative Historical Analysis in the Study of International Relations". *International Studies Perspectives* (2002) 3 : 351-372.
- Thies, Cameron G. 2009. "Role Theory and Foreign Policy". Melalui <http://myweb.uiowa.edu/bhlai/workshop/role.pdf> yang diakses pada 14/11/2013 pukul 9:00
- Thies, Cameron G. July 2014. "Power, Status and Conflict behavior: Brazil as an Emerging Power in the International System". Melalui <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/f77d5074-6932-488e-b636-d940057f9482.pdf> yang diakses 13/11/2014 pukul 12:40
- Walker, Stephen G. 2013. "Binary Role Theory and Uncertainty Problem in International Relations Theory". Melalui <http://myweb.uiowa.edu/bhlai/workshop/walker.pdf> yang diakses pada 14/11/2013 pukul 09:00