

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Politik luar negeri yang dijalankan Indonesia pada hakekatnya diabdikan untuk kepentingan nasional. Pada masa pemerintahan Soekarno, kepentingan nasional utama bagi bangsa Indonesia adalah pengakuan akan kedaulatan politik dan pembentukan identitas bangsa (*nation building*). Kepentingan nasional tersebut diterjemahkan dalam suatu kebijakan luar negeri yang bertujuan untuk mencari dukungan dan pengakuan terhadap kedaulatan bangsa, serta untuk menunjukkan karakter yang dimiliki bangsa Indonesia pada negara-negara lain (Soenarko:1996, 98).

Implementasi dari kepentingan nasional tersebut adalah dengan menjalin hubungan dengan negara-negara Asia-Afrika yang baru terbebas dari penjajahan. Kepentingan nasional untuk menunjukkan karakter adalah dengan menonjolkan karakter bangsa Indonesia yang merupakan bangsa mandiri dan tidak bersedia berada di bawah tekanan bangsa lain. Oleh sebab itu, pada masa kepemimpinan Soekarno sangat menolak segala bentuk penjajahan oleh negara lain. Sesuai dengan prinsip dan sifat politik luar negeri yang dianut pada masa Orde Lama yaitu bebas aktif dan anti-imperialisme, anti-kolonialisme, Soekarno menolak semua bentuk imperialisme dan kolonialisme. Salah satu bentuk penolakannya

terhadap imperialisme dan kolonialisme adalah dengan tindakannya yang konfrontatif terhadap pembentukan Federasi Malaysia oleh Inggris.

Pembentukan Federasi Malaysia merupakan latar belakang yang memicu pertikaian antara Indonesia dan Malaysia. Soekarno beranggapan bahwa pembentukan Federasi Malaysia dianggap sebagai “proyek neo-kolonialisme Inggris” yang membahayakan revolusi Indonesia” (Poesponegoro dan Notosusanto, 1993: 354). Indonesia juga mendukung perjuangan rakyat Kalimantan Utara yang tidak setuju terhadap masuknya Brunei ke dalam Malaysia, dan mengajukan pembentukan suatu negara merdeka Kalimantan Utara.

Pada tanggal 20 Januari 1963, Dr. Subandrio menggunakan istilah konfrontasi untuk merumuskan kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Malaysia. Dia membenarkan rumusan itu dengan mengatakan “Malaya telah secara terbuka menjadi antek imperialis dan telah bertindak dengan rasa permusuhan terhadap Indonesia” (Leifer, 1989: 116). Presiden Soekarno pun menegaskan bahwa “Indonesia akan melaksanakan kebijakan konfrontasi terhadap Malaysia” (Leifer, 1989: 116).

Untuk menghadapi rencana pembentukan Negara Federasi Malaysia, pemerintah Indonesia sudah mengupayakan jalan damai yaitu melalui perundingan. Hal tersebut terbukti dengan beberapa perundingan seperti Konferensi wakil-wakil Menteri Luar Negeri di Manila tanggal 9 sampai 17 April 1963, pertemuan Tokyo yang dilakukan Presiden Soekarno dan PM Tunku Abdul Rahman pada tanggal 31 Mei sampai 1 Juni 1963. Selain itu, konferensi tingkat

Menteri Luar Negeri di Manila pada tanggal 1 sampai 11 Juni 1963 (Panitya penulisan Sedjarah Deplu Negeri 1971:275-276).

Perundingan atau jalan damai yang sudah diupayakan mengalami kegagalan dan Federasi Malaysia pun tetap dibentuk pada tanggal 16 September 1963. Hal tersebut dianggap oleh pihak Indonesia maupun Filipina sebagai pelanggaran, sebab tindakan Malaysia menyimpang dari hasil Konferensi Tingkat Tinggi Manila. Pada tanggal 16 September 1963 pula secara formal dimulai konfrontasi terhadap Malaysia. Hubungan diplomatik antara Indonesia dan Malaysia putus pada tanggal 17 September 1963.

Bentuk-bentuk dan aspek-aspek konfrontasi pun beragam, baik dalam bentuk pernyataan-pernyataan dan demonstrasi-demonstrasi yang bersifat politis. Sementara dalam dimensi ekonomi bentuk konfrontasi dengan Malaysia dilakukan dengan memutuskan hubungan perekonomian dengan Malaysia. Dalam dimensi militer Indonesia menempatkan pasukan-pasukan reguler secara terbatas. Kebijakan konfrontasi terhadap Malaysia mencerminkan sikap diplomasi yang agresif dan konfrontatif sebagai karakter politik luar negeri Indonesia pada masa Soekarno.

Setelah Federasi Malaysia terbentuk, upaya perundingan tetap dilakukan atas prakarsa dan bantuan dari negara lain seperti Amerika Serikat, Filipina, Thailand dan Jepang. Usaha perdamaian melalui saluran diplomatik tersebut mengalami kegagalan, perundingan yang terakhir ialah dengan menyelenggarakan Pertemuan Puncak antara Soekarno, Abdul Rahman, dan Macapagal di Tokyo bulan Juni 1964. Setelah rentetan kegagalan upaya diplomatik itu tidak terdengar

lagi upaya lain untuk menyelesaikan sengketa, yang mengakibatkan konfrontasi berlangsung terus. Bahkan sebagai tanda kekecewaannya terhadap Dewan Keamanan PBB atas diterimanya Malaysia sebagai anggota tidak tetap, akhirnya pada bulan Januari 1965 Indonesia mengundurkan diri dari PBB.

Perubahan politik dalam negeri setelah terjadi peristiwa percobaan kudeta pada 30 September 1965 atau yang sering disebut peristiwa G 30 S/PKI, yang membawa dampak pada perubahan politik luar negeri Indonesia. Hal tersebut seperti yang dikemukakan Leifer (1989: 154) bahwa:

Kegagalan usaha kudeta mempengaruhi perimbangan politik domestik yang rapuh yang sebagian telah dipertahankan selama ini melalui pelaksanaan kebijaksanaan luar negeri yang radikal. Dengan Perubahan yang nyata dalam struktur sistem politik, kebijaksanaan luar negeri mengalami perubahan yang mencerminkan prioritas pengganti Soekarno.

Setelah kegagalan kudeta tahun 1965, citra Soekarno mulai menurun dan pada tanggal 11 Maret 1966, Presiden Soekarno harus menyerahkan semua kekuasaan eksekutifnya kepada Letnan Jenderal Soeharto (Leifer, 1989: 156). Pada masa ini disebut sebagai masa transisi dimana terjadi dualisme dalam Kepemimpinan Nasional. Di satu sisi Soekarno masih aktif dan di sisi lain adanya Jenderal Soeharto yang semakin populer berkat prestasinya menumpas pemberontakan G 30 S, serta melaksanakan dengan pasti usaha-usaha stabilisasi politik dan ekonomi berdasarkan Surat Perintah 11 Maret 1966 (Poesponegoro dan Notosusanto, 1993: 415).

Langkah-langkah yang diambil Indonesia di bawah kepemimpinan Soeharto adalah melakukan koreksi terhadap politik luar negeri pada masa pemerintahan Soekarno. Salah satunya adalah mengakhiri konfrontasi terhadap

Malaysia. Perubahan yang dilakukan pada masa Orde Baru mengenai kebijakan politik luar negeri tidak terlepas dari unsur kepentingan nasional yaitu kepentingan ekonomi yang berkenaan dengan pembangunan. Hal ini sesuai dengan ketetapan MPRS No. XII tahun 1966, bahwa pelaksanaan politik luar negeri itu diabdikan untuk kepentingan nasional, terutama untuk kepentingan ekonomi kita yang mendesak dewasa ini.

Dengan menghentikan politik konfrontasi maka memungkinkan perubahan hubungan ekonomi. Prioritas pertama adalah mendapatkan pengikatan diri Amerika Serikat, Jepang dan mitra perdagangan mereka untuk memulihkan ekonomi Indonesia (Leifer, 1989: 167). Sebab pada kenyataannya konfrontasi membawa dampak terhadap buruknya hubungan luar negeri dengan negara-negara lain seperti Amerika Serikat. Indonesia juga harus kehilangan pinjaman dan bantuan ekonomi sebagai konsekuensi kebijakan konfrontasi seperti dari Amerika Serikat dan IMF. Inflasi pun semakin meningkat dan Indonesia harus menanggung hutang-hutang luar negeri yang besar.

Berdasarkan pemaparan di atas, politik luar negeri Indonesia khususnya yang berhubungan dengan masalah pertikaian Indonesia-Malaysia mengalami perubahan setelah terjadinya kegagalan kudeta 1965. Periode 1963-1965, politik luar negeri Indonesia diupayakan dalam mendukung politik konfrontasinya dengan Malaysia, walaupun upaya diplomasi atau damai terus diupayakan. Setelah kegagalan kudeta 1965 terutama setelah dikeluarkannya Surat Perintah 11 Maret 1966, politik luar negeri mengalami perubahan di bawah kepemimpinan Soeharto, dimana upaya pengakhiran konfrontasi menjadi agenda utama untuk

menunjang kepentingan nasional. Namun kegagalan kudeta 1965, bukan satu-satunya faktor yang mendorong diakhirinya konfrontasi. Faktor lainnya adalah faktor internal yang ada dalam Federasi serta faktor bilateral antara Indonesia-Malaysia, yakni adanya upaya sungguh-sungguh untuk menyelesaikan konfrontasi (Mukmin, 1991:107-108).

Proses normalisasi segera dilaksanakan, pada akhir Mei 1966 Adam Malik melakukan perundingan dengan Tun Abdul Razak di Bangkok dengan hasilnya adalah untuk “menormalisasikan segera”, dengan pengertian Kuala Lumpur akan memberikan pada Sabah dan Serawak untuk menyatakan kembali status mereka di Malaysia melalui pemilihan umum. Pembicaraan ini merupakan upaya perundingan yang serius serta formal pertama untuk membicarakan prinsip-prinsip normalisasi. Namun, hasil Persetujuan Bangkok yang dicapai 1 Juni 1966, ditentang oleh Presiden Soekarno, dan persyaratan-persyaratannya tidak disetujui oleh pihak militer (Leifer, 1989:158-159 dan Sulistyono dalam Prisma, 1991:94-95). Pertikaian dengan pihak militer dapat akhiri ketika MPR menghilangkan kedudukan Soekarno sebagai Presiden seumur hidup dan mengesahkan Soeharto sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif.

Pada tanggal 11 Agustus 1966, konfrontasi Indonesia-Malaysia secara resmi berakhir. Adam Malik dan Tun Abdul Razak menandatangani suatu persetujuan akhir di Jakarta yang memungkinkan perjalinan hubungan diplomatik normal antara Indonesia-Malaysia. Namun, hubungan diplomatik sepenuhnya dipulihkan pada Agustus 1967, setelah diadakan pemilihan di Sabah, tetapi tidak di Serawak (Crouch, 1999: 372-372).

Upaya penyelesaian konfrontasi ini tentunya mendapat pengaruh yang baik bagi Indonesia. Indonesia mendapat bantuan dana pinjaman dari Jepang dengan syarat Indonesia harus mengakhiri konfrontasi. Pinjaman pun diberikan oleh Amerika Serikat, Australia dan Inggris. Langkah rekonsiliasi yang terungkap dalam hubungan ekonomi dipercepat setelah penandatanganan persetujuan awal di Bangkok untuk mengakhiri konfrontasi dan juga dalam menanggapi prakarsa Jepang pada bulan Mei yang menyerukan diadakannya suatu konsorsium bantuan kepada Indonesia (Leifer, 1989: 168). Hal ini tentunya menjadi salah satu pendukung dalam pencapaian stabilisasi ekonomi yang sedang dilakukan Indonesia. Stabilisasi politik dan ekonomi merupakan tugas pokok yang diemban oleh Kabinet Ampera dalam kurun waktu dua tahun yang dibagi dalam empat tahap.

Selain memiliki pengaruh dalam mendukung stabilisasi ekonomi, pengakhiran konfrontasi juga memiliki pengaruh bagi satabilisasi politik Indonesia. Stabilisasi politik merupakan salah satu pendukung dalam pertumbuhan ekonomi, maka kebijakan pemerintah Indonesia setelah dikeluarkannya Surat Perintah Sebelas Maret tahun 1966, adalah menciptakan kondisi politik yang lebih baik dan stabil. Stabilisasi politik merupakan langkah yang diambil oleh Soeharto sebagai pengembalian Surat Perintah 11 Maret. Selama konfrontasi berlangsung, stabilitas politik Indonesia terganggu. Indonesia menjadi terisolasi dari dunia Internasional terutama negara-negara Industri seperti Amerika Serikat dan Inggris.

Setelah Konfrontasi diakhiri hubungan yang sempat renggang dengan dunia Internasional dapat diperbaiki, hal tersebut tentunya mendukung stabilisasi politik dalam negeri. Pengakhiran konfrontasi juga merupakan salah satu upaya dalam pemurnian kembali Pancasila dan UUD 1945 sebagai landasan politik luar negeri Indonesia. Prioritas utama di bawah kepemimpinan Soeharto untuk mendukung stabilitas politik dan ekonomi Indonesia adalah ikut serta dalam menciptakan lingkungan regional yang kondusif. Hal itu terwujud dalam pembentukan intitusi regional yaitu ASEAN pada tahun 1967.

Sehubungan dengan uraian di atas, penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut politik luar negeri Indonesia pada 1963-1968 dalam upaya penyelesaian konfrontasi Indonesia-Malaysia. Adapun alasan penulis untuk mengkaji politik luar negeri Indonesia dalam upaya penyelesaian konfrontasi Indonesia-Malaysia, didasarkan pada alasan, *pertama*, penulis tertarik mengenai peristiwa besar antara dua negara tetangga yaitu konfrontasi antara Indonesia dengan Malaysia. *Kedua*, Penulis tertarik pada masalah politik luar negeri Indonesia, khususnya politik konfrontasi dan upaya penyelesaian konfrontasi antara Indonesia-Malaysia yang terjadi dalam dua masa pemerintahan yaitu pada masa Soekarno (1963-1965), dan pada masa Soeharto tahun 1966 yang berhasil menyelesaikan konfrontasi dengan damai. *Ketiga*, penulis ingin mengetahui pengaruh berakhirnya konfrontasi dalam mendukung stabilisasi politik dan ekonomi yang sedang dijalankan Indonesia pada tahun 1966-1968, setelah terjadi pergantian kepemimpinan dari Soekarno pada Soeharto sebagai pengemban Supersemar dan ketua Presidium Kabinet Ampera.

Berdasarkan alasan di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji secara lebih mendalam mengenai upaya penyelesaian konfrontasi dengan Malaysia sebagai agenda politik luar negeri Indonesia, dalam sebuah judul:

**“ Politik Luar Negeri Indonesia Tahun 1963-1968 (Suatu Tinjauan terhadap Politik Konfrontasi Indonesia-Malaysia dan Upaya Penyelesaiannya serta Pengaruhnya dalam Mendukung Stabilisasi Politik dan Ekonomi Indonesia).”**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Permasalahan pokok yang akan dikaji dalam penulisan skripsi ini adalah “Bagaimana Indonesia menjalankan politik luar negerinya pada masa konfrontasi dengan Malaysia di bawah pemerintahan Soekarno dan upaya penyelesaiannya pada masa pemerintahan Soeharto?”

Untuk memudahkan dan mengarahkan penulisan ini, maka dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana latar belakang dikeluarkannya kebijakan konfrontasi dengan Malaysia?
2. Bagaimana politik luar negeri Indonesia pada masa konfrontasi dengan Malaysia di bawah pemerintahan Soekarno?
3. Bagaimana upaya politik luar negeri Indonesia dalam menyelesaikan konfrontasi dengan Malaysia pada masa Soeharto?
4. Bagaimana pengaruh penyelesaian konfrontasi Indonesia-Malaysia dalam mendukung stabilisasi politik dan ekonomi Indonesia?

### **1.3 Tujuan Penulisan**

Tujuan umum penulisan skripsi ini adalah untuk mengkaji upaya politik luar negeri Indonesia dalam menyelesaikan konfrontasi Indonesia dengan Malaysia. Adapun secara khusus penulisan skripsi bertujuan sebagai berikut:

1. memperoleh gambaran mengenai latar belakang terjadinya konfrontasi antara Indonesia dengan Malaysia;
2. mengetahui politik luar negeri Indonesia pada masa konfrontasi dengan Malaysia yaitu pada masa pemerintahan Soekarno;
3. mengetahui alasan diakhirinya konfrontasi dengan Malaysia serta usaha-usaha politik luar negeri Indonesia untuk menyelesaikannya pada masa Soeharto;
4. mengidentifikasi tokoh, lembaga ataupun negara yang berperan dalam penyelesaian konfrontasi Indonesia-Malaysia;
5. menganalisis pengaruh penyelesaian konfrontasi Indonesia-Malaysia dalam mendukung stabilisasi politik dan ekonomi Indonesia.

### **1.4 Metodologi dan Teknik Penelitian**

#### **1.4.1 Metode Penelitian**

Metode yang digunakan penulis dalam menyusun skripsi adalah metode historis dengan studi literatur sebagai teknik penelitiannya. Sjamsuddin (1996:63)

mengartikan metode sejarah sebagai suatu cara bagaimana mengetahui sejarah. Sementara menurut Kuntowijoyo (1994:xii), metode sejarah didefinisikan sebagai petunjuk khusus tentang bahan, kritik, interpretasi, dan penyajian sejarah.

Adapun tahapan penelitian sejarah terdiri dari empat tahapan yaitu Heuristik, Kritik, Interpretasi dan Historiografi atau penulisan sejarah (Sjamsuddin, 1996: 67-187).

1. Heuristik (pengumpulan sumber-sumber sejarah), pada tahap ini penulis mengumpulkan dan menghimpun sumber-sumber yang diperlukan untuk bahan penelitian. Dalam tahapan ini, penulis berusaha mengumpulkan sumber-sumber sejarah yang berhubungan dengan politik luar negeri Indonesia, sumber mengenai Konfrontasi Indonesia-Malaysia dan upaya penyelesaiannya serta hubungan yang dilakukan Indonesia-Malaysia pasca konfrontasi serta pengaruhnya dalam mendukung stabilisasi ekonomi dan politik Indonesia.
2. Kritik atau Analisa Sumber, pada tahap ini penulis melakukan penilaian terhadap sumber sejarah baik isi maupun bentuknya.
3. Interpretasi, Interpretasi atau melakukan penafsiran adalah hal yang dilakukan untuk melihat kredibilitas atas informasi yang bersifat objektif tentang politik luar negeri Indonesia dalam upaya penyelesaian konfrontasi Indonesia Malaysia dan pengaruhnya dalam mendukung stabilisasi ekonomi dan politik Indonesia.
4. Historiografi, merupakan proses penyusunan dan penuangan seluruh hasil penelitian kedalam bentuk tulisan.

#### **1.4.2 Teknik Penelitian**

Teknik penelitian yang digunakan adalah studi literatur atau studi kepustakaan. Teknik studi kepustakaan dengan cara mempelajari buku-buku, dokumen atau sumber tulisan lainnya yang berhubungan dan mendukung terhadap permasalahan dari penelitian. Setelah literatur terkumpul dan dianggap cukup sebagai bahan penulisan, selanjutnya dipelajari, dikaji dan diklasifikasikan, setelah itu memisahkan sumber sumber yang kurang relevan.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

Dalam penulisan skripsi ini, akan disusun dalam sistematika sebagai berikut:

##### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini dikemukakan mengenai garis besar masalah yang akan dibahas dalam skripsi ini, berisi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penulisan, metodologi dan tehnik penelitian dan sistematika penulisan.

##### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Merupakan hasil tinjauan kepustakaan yang berhubungan dengan politik luar negeri pada masa konfrontasi. Uraian tinjauan kepustakaan ini meliputi tinjauan sumber literatur utama yang digunakan penulis dalam mengkaji politik luar negeri Indonesia 1963-1968, dalam upaya penyelesaian konfrontasi

Indonesia-Malaysia dan pengaruhnya dalam mendukung stabilisasi politik dan ekonomi Indonesia. Selain itu akan dijelaskan konsep dan istilah seperti politik luar negeri, konfrontasi dan diplomasi.

### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Dalam bab ini akan dibahas langkah-langkah, metode dan teknik penelitian yang digunakan oleh penulis dalam mencari sumber-sumber, cara pengolahan sumber serta analisis dan cara penulisannya.

### **BAB IV KONFRONTASI DAN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA (1963-1965)**

Pada bab ini akan dijelaskan sepintas politik luar negeri Indonesia pada masa pemerintahan Soekarno yang mendorong terjadinya konfrontasi dengan Malaysia. Kemudian dijelaskan pula politik luar negeri Indonesia pada masa konfrontasi berlangsung tahun 1963-1965.

### **BAB V UPAYA PENYELESAIAN KONFRONTASI INDONESIA-MALAYSIA PADA MASA SOEHARTO DAN PENGARUHNYA DALAM Mendukung STABILISASI POLITIK DAN EKONOMI INDONESIA (1966-1968)**

Pada bab ini akan dijelaskan politik luar negeri Indonesia dalam upaya penyelesaian konfrontasi Indonesia dan Malaysia pada masa Soeharto. Selain itu dijelaskan pula pengaruh penyelesaian konfrontasi dalam mendukung stabilisasi politik dan ekonomi Indonesia.

### **BAB VI KESIMPULAN**

Berisi beberapa kesimpulan yang merupakan jawaban dari rumusan masalah yang diajukan penulis mengenai politik luar negeri Indonesia pada masa konfrontasi dan upaya penyelesaiannya pada masa Orde Lama dan Orde Baru serta pengaruhnya dalam mendukung stabilisasi ekonomi dan politik Indonesia.

