



LEMBAR PENGESAHAN LAPORAN AKHIR HASIL PENELITIAN

1. a. Judul Penelitian : Politik Luar Negeri Republik Indonesia Yang Bebas Aktif : Studi Kasus Mutual Security Act (MSA) Pada Masa Kabinet Sukiman (1952).

b. Bidang Penelitian: Ilmu Politik.

c. Jenis Penelitian : Penelitian Mandiri.

2. Kepala Proyek Penelitian
.lh8

a. Nama Lengkap : Drs. Mahrus Irsyam M.A.
b. Jenis kelamin : Pria
c. Pangkat/Golongan : Lektor/III D.
d. NIP : 130 536 857.
e. Jabatan sekarang : Wakil Koordinator Bidang Penelitian Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Budaya, Universitas Indonesia.

3. Sumber Biaya Penelitian: Dana SPP/DPP

4. Lokasi Penelitian : DKI Jakarta.

5. Bukan merupakan kerjasama dengan kelembagaan lain.

6. Jangka waktu penelitian : 6 bulan

Depok, 15 Agustus 1993

Mengetahui

Kepala Pusat Penelitian
Universitas Indonesia


Prof. Dr. Kartomo Wirosuhardjo

NIP 130 128 207

Peneliti



Drs. Mahrus Irsyam M.A.

NIP 130 536 857

Abstrak

Landasan dari prinsip politik luar negeri Republik Indonesia, bebas aktif, adalah Pancasila dan Mukadimah UUD 1945 (dan pada tahun 1950-an Pembukaan UUDS 1950). Prinsip tersebut mulai dilaksanakan setelah terbentuknya pemerintah Republik Indonesia. Disamping itu tatanan yang terbentuk setelah selesainya Perang Dunia ke II membelah dunia menjadi dua blok, blok Barat dan blok Komunis, berdasarkan perbedaan ideologis. Dengan tetap berpegang teguh pada prinsip bebas aktif dari politik luar negeri tersebut kepentingan nasional lebih leluasa untuk dapat diperjuangkan tanpa Indonesia harus berpihak keapad salah satu dari dua blok yang ada.

Namun demikian Indonesia tetap dijadikan sasaran dari politik luar negeri Amerika Serikat untuk dimasukan kedalam ruang lingkup pengaruh Barat atau sekaligus masuk kedalam blok Barat. Keinginan Amerika Serikat untuk memasukan Indonesia kedalam blok Barat didorong oleh kenyataan sosial, politik, dan ekonomi yang tumbuh di Indonesia yaitu Indonesia potensial sebagai pasar dari industri Barat, Indonesia memiliki kekayaan bahan mentah yang potensial bagi industri Barat, adanya "trauma Madiun" di kalangan elite politik Indonesia, dan dalam prakteknya pemerintah Indonesia lebih menagandakan negara-negara blok Barat bila dibandingkan dengan blok Timur di dalam melakukan pembangunan ekonomi.

Usaha pemerintah Amerika Serikat tersebut dilakukan melalui pendekatan perseorangan terhadap Menteri Luar Negeri pada Kabinet Sukiman, Ahmad Subardjo. Pendekatan lobbying, yang dilakukan

secara terbatas dan tertutup, antara Duta Besar Amerika Serikat untuk pemerintah Indonesia (Merle H. Cochran) dengan Menteri Luar Negeri Indonesia (Ahmad Subardjo) akhirnya ditingkatkan menjadi **exchange notes**, atau tukar menukar nota diplomatik yang dipratifikasi oleh Merle H. Cochran. Kedua sarana diplomatik tersebut, lobbying dan tukar menukar nota diplomatik, di mana masalah perjanjian MSA menjadi pokok bahasan sifatnya sangat tertutup dan terbatas dalam arti hanya diketahui oleh kalangan-kalangan tertentu saja. Pada akhirnya Ahmad Subardjo menyetujui perjanjian MSA tersebut.

Dengan persetujuan Ahmad Subardjo tersebut berarti prinsip bebas aktif dari politik luar negeri Indonesia telah ditinggalkan karena pasal 511 a dari perjanjian MSA tersebut biasanya digunakan bagi negara-negara yang terikat pakta militer dengan pemerintah Amerika Serikat. Pemihakan yang dilakukan oleh Ahmad Subardjo tersebut masih dalam taraf formal dalam arti persetujuan terhadap perjanjian MSA itu masih dalam tingkat di atas kertas yaitu di atas nota diplomatik. Namun meskipun masih dalam taraf nota bahwa nota diplomatik Subardjo menegaskan nota diplomatik tersebut mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan perjanjian internasional.

Persetujuan tersebut mengundang kocaman dan kritik dari partai-partai politik baik partai politik yang berada di dalam kabinet Sukiman maupun partai politik yang berada diluar kabinet Sukiman. Akhirnya politik luar negeri Indonesia diselamatkan kembali dari pemihakan kepada blok Barat yang dilakukan oleh Ahmad

Subardjo, dan kembali ke prinsip dasar dari politik luar negeri Indonesia yaitu bebas aktif.

Pendapat umum yang hidup sekarang ini yang menyatakan bahwa para elite politik di masa demokrasi parlementer lebih condong berpihak ke blok Barat karena elite politik ini berada dalam suasana demokrasi parlementer yang berasal dari dunia Barat, dalam kasus Mutual Security Act (MSA) yang diteliti ini tidaklah benar adanya.





Daftar isi	Halaman
Halaman Pengesahan	i
Abstrak	ii
Daftar Isi	v
Bab I Perang Dingin	1
Bab II Politik Luar Negeri Yang Bebas Aktif : Pilihan Republik Indonesia.	11
Bab III Mutual Security Act (MSA).	17
Bab IV Pergeseran Politik Luar Negeri Republik Indonesia.	20
Bab V Mengembalikan Prinsip-Prinsip Bebas Aktif Dari Politik Luar Negeri Republik Indonesia.	26
Bab VI Penutup	30
Daftar catatan kaki	33
Daftar kepustakaan	35

Bab I

Perang Dingin

Perang Dunia (PD) II telah berakhir dengan kemenangan berada di pihak Sekutu yang terdiri dari Amerika Serikat, Uni Sovyet, Inggris, dan Perancis. Secara garis besarnya PD II telah mengakibatkan tiga hal. Pertama, dari segi fisik telah terjadi kerusakan yang dahsyat di beberapa wilayah yang menjadi ajang peperangan seperti Eropah, Asia dan Afrika. Hampir keadaan fisik di tiga benua tersebut relatif kontras dengan keadaan kondisi fisik yang terdapat di Amerika Serikat dan Uni Sovyet yang terhindar dari peperangan walaupun kedua negara itu menjadi kekuatan militer yang cukup tangguh di dalam Perang Dunia ke II tersebut. Kedua, kehancuran tidak hanya menimpa sarana fisik saja tetapi juga menyebabkan lumpuhnya kehidupan perekonomian yang terdapat di negara-negara yang menjadi ajang peperangan khususnya Eropah Barat. Ketiga, Perang Dunia ke II melahirkan Amerika Serikat dan Uni Sovyet sebagai negara adikuasa di dunia internasional. Nampak ironis sekali bahwa kerjasama antara Amerika Serikat dengan Uni Sovyet untuk memenangkan Perang Dunia ke II melawan Italia, Jerman, dan Jepang harus segera secara drastis berubah menjadi "peperangan" baru antara Amerika Serikat dengan Uni Sovyet begitu Sekutu memperoleh kemenangannya. Di dalam tatanan dunia baru yang terbentuk setelah Perang Dunia ke II tersebut, yang dinamakan sebagai Perang Dingin atau Cold War, Amerika Serikat menempatkan diri sebagai pemimpin dari negara-negara pendukungnya yang biasanya disebut sebagai Blok Barat, sedangkan

Uni Sovyet menempatkan diri sebagai pemimpin dari negara-negara komunis yang biasanya disebut dengan nama Blok Timur atau Blok Komunis.

Terdapat tiga faktor utama yang mendorong lahirnya tatanan dunia setelah Perang Dunia ke II, yang lebih dikenal dengan nama Perang Dingin tersebut.

Pertama, perbedaan ideologi di mana Amerika Serikat menganut ideologi demokrasi liberal dan Uni Sovyet menganut ideologi komunisme. Di dalam ideologi liberal yang dianut oleh Amerika Serikat dan negara-negara blok Barat demokrasi menjadi nilai tertinggi di dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di mana kebebasan untuk menentukan nasib sendiri bagi semua bangsa merupakan hak azasi yang dijunjung tinggi dan keabsahannya tidak bisa diganggu gugat lagi. Sedangkan Uni Sovyet adalah menganut ideologi komunisme yang mencita-citakan terciptanya masyarakat tanpa klas, dan sebagai negara komunis terbesar Uni Sovyet bersama-sama dengan negara-negara blok Timur lainnya mempunyai tujuan yang kuat bagi terbentuknya masyarakat komunis, yaitu masyarakat tanpa klas, di seluruh dunia.

Perbedaan ideologi ini sangat menentukan adanya perbedaan sistem politik yang berlaku di blok Barat dan sistem politik yang berlaku di blok Timur. Sistem politik di Amerika Serikat dan blok Barat pada umumnya dibangun atas dasar demokrasi sehingga pemerintahan yang terbentuk lebih merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Sedangkan yang dibentuk di Uni Sovyet dan negara-negara blok Timur pada umumnya lebih mendasarkan diri pada demokrasi rakyat meskipun di dalam realitasnya cenderung untuk otoriter atau terpusat di satu tangan

penguasa.

Perbedaan ideologi tersebut juga menentukan perbedaan sistem ekonomi yang mereka kembangkan masing-masing. Pada hakekatnya, dari segi ekonomi, komunis mempunyai pandangan bahwa negara adalah "penguasa dan pemain tunggal" di segala sektor perekonomian dan negara atau pemerintah berfungsi sebagai pengawas tertinggi di dalam sektor produksi. Dengan perkataan lain, sektor negara itu menguasai dan ikut campur tangan ke dalam berbagai sektor produksi. Berbeda dengan sistem perekonomian komunis, sistem perekonomian yang dianut oleh Amerika Serikat ialah sistem perekonomian kapitalis di mana pemerintah memberikan kebebasan yang seluas-luasnya kepada sektor swasta untuk menjalankan produksi sesuai dengan tujuan masing-masing. Fungsi utama pemerintah di dalam perekonomian yang kapitalistis adalah menjaga agar kebebasan yang diberikan kepada sektor swasta tersebut tidak diselewengkan dan disalahgunakan.

Kedua, setelah PD II berakhir dan Amerika Serikat dan Uni Sovyet keluar sebagai negara adi kuasa di dunia internasional maka kedua negara adi kuasa ini memiliki peluang yang lebih besar dari pada negara-negara yang lain untuk memaksakan dan membujuk negara-negara lain menganut pandangan dan sikap, (way of life), yang mereka anut. Pandangan yang ingin mereka ciptakan di atas reruntuhan PDII itu mempunyai perbedaan yang sangat besar. Pada hakekatnya baik Amerika Serikat maupun Uni Sovyet merasa diri mereka masing-masing sebagai suatu bangsa yang besar sehingga mereka pun merasa harus diikuti oleh bangsa-bangsa yang lain sebagai pemimpin mereka. Salah satu akibatnya ialah lain itu antara Amerika dengan Uni Sovyet sendiri saling mendiskreditkan satu

sama lain. Dapat ditambahkan pula, bahwa Amerika Serikat dan Uni Sovyet sama-sama berusaha untuk memperluas ruang lingkup pengaruh wilayah masing-masing sehingga muncul konflik di tingkat regional di mana mereka bertemu saling berhadap-hadapan langsung sebagai lawan. Oleh karena baik Amerika Serikat maupun Uni Sovyet selalu berusaha untuk menambah jumlah negara yang menjadi pendukungnya.

Ketiga, kemajuan teknologi militer yang berkembang selama PD II apalagi setelah berakhirnya PD II perlombaan dalam bidang persenjataan militer justru lebih meningkat lagi. Pada saat berakhirnya PD II hampir sebagian para ahli persenjataan Jerman diambil oleh Amerika Serikat dan Uni Sovyet. Dengan suntikan para ahli persenjataan militer tersebut maka Amerika Serikat dan Uni Sovyet mengembangkan perlombaan senjata. Oleh karena sistem politiknya yang tertutup maka perkembangan industri militer khususnya persenjataan militer di Uni Sovyet relatif sulit diketahui perkembangannya, sedangkan perkembangan industri militer di Amerika Serikat relatif lebih mudah diketahui oleh umum. Kemajuan industri militer di Amerika Serikat dan Uni Sovyet minimal dapat diketahui dari pameran kekuatan atau *show of force* yang digelar oleh pihak NATO dan pihak Pakta Warsawa, dua buah pakta pertahanan militer yang mencerminkan adanya dua ideologi yang berbeda yang saling bertentangan satu sama lain.

Di dalam perang dingin tersebut, Amerika Serikat menjalankan *cobtainmentment policy* (kebijakan pembendungan) yaitu membendung gerak maju dari gerakan komunis. *Containtment policy* ini diciptakan oleh George F Kennan, yang berpendapat sebagai berikut

"bahwa Uni Sovyet (baca komunis) haruslah dilawan dengan policy jangka panjang bukannya dengan pendapat-pendapat demokratis dalam waktu yang singkat1.

Policy ini untuk pertama kalinya diajukan oleh Presiden Harry S. Truman kepada Kongres Amerika Serikat untuk memperoleh persetujuan ketika pemerintah Amerika Serikat memutuskan untuk memberikan bantuan ekonomi dan militer kepada Turki dan Yunani yang sedang menghadapi pembrontakan di dalam negeri masing-masing yang ternyata didukung oleh pihak komunis. Oleh karena itu langkah yang telah diambil atau ditempuh oleh Presiden Harry S. Truman menyebabkan containment policy lebih dikenal dengan sebutan Doktrin Truman, di mana kepada Kongres Serikat Presiden Harry S. Truman menyampaikan dasar-dasar yang sangat prinsipiel dari containment policy tersebut, yang dinyatakannya sebagai berikut² ini :

"Saya percaya bahwa haruslah menjadi kebijaksanaan Amerika Serikat untuk mendukung bangsa-bangsa yang merdeka, yang tengah melawan usaha penaklukan oleh kelompok-kelompok minoritas bersenjata atau tekanan dari luar".

Jelaslah bahwa doktrin Truman menegaskan bantuan yang akan diberikan kepada negara-negara diluar Blok Komunis yang sedang melawan pembrontakan dari kaum komunis di dalam negerinya, yang di dalam Doktrin Truman dinyatakan sebagai kelompok-kelompok minoritas bersenjata, yang nyata-nyata dibantu oleh negara Blok Komunis yang di dalam Doktrin Truman dinyatakan sebagai "tekanan dari luar".

Sebagai kekuatan pendukung dari containment policy tersebut dibentuklah suatu pakta pertahanan militer yang diberi nama NATO (North Atlantic Treaty Organisation atau Pakta Pertahanan Atlantik Utara), yang dengan secara tegas menyatakan bahwa kerjasama di

bidang militer berkaitan erat dengan bidang-bidang non militer
sebagaimana dinyatakan di dalam anggaran dasar NATO yang
dinyatakan sebagai berikut :

"...perjanjian ini tidak hanya mempergunakan alat-alat militer untuk membela cara hidup kelompok, tetapi juga melalui kerjasama di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya".

Sebagaimana layaknya kerjasama militer, NATO juga menegaskan bahwa intervensi militer terhadap salah satu anggota NATO menjadi kewajiban bagi seluruh anggota NATO, baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama dinilai sebagai serangan terhadap semua anggota NATO dan berkewajiban pula untuk mengusir kembali pihak agresor.

Containment policy ini biasanya diikuti dengan rencana bantuan ekonomi yang biasanya di kenal dengan nama Marshall Plan, yang lebih menekankan kepada program-program pemulihan ekonomi (economic recovery) Eropah khususnya Eropah. Namun di dalam perkembangan perang dingin bantaun tersebut hanya ditujukan bagi negara-negara di Eropah Barat saja. Tetapi Amerika Serikat juga melihat kenyataan yang berkembang pada waktu itu bahwa di luar Eropah Barat telah muncul negara-negara merdeka yang baru. Oleh karena itu Amerika Serikat juga berkepentingan untuk menancapkan atau mempertahankan pengaruhnya di negara-negara yang baru merdeka tersebut. Keluarlah program Point Four dari pemerintah Amerika Serikat dalam bentuk bantuan tehnik dan investasi modal kepada negara-negara yang baru merdeka di luar Eropah Barat. Pandangan dan sikap kalangan pemerintah Amerika Serikat yang menunjukkan bahwa Amerika Serikat berkepentingan dengan negara-negara yang baru merdeka di luar

Eropah Barat karena pada umumnya negara-negara yang baru merdeka itu berada di wilayah penghasil produk yang sangat dibutuhkan oleh industri di Amerika Serikat pada khususnya dan negara-negara industri Barat pada umumnya.

Tentunya blok Timur khususnya Uni Sovyet tidak tinggal diam terhadap langkah-langkah yang telah diambil oleh Blok Barat yang dimotori oleh Amerika Serikat itu. Mau tidak mau Blok Komunis harus segera mengambil langkah untuk mengimbangi Blok Barat tersebut yang di dalam pandangan blok Timur tidak lain adalah imperialis Barat dan atau imperialisme Amerika Serikat. Selain itu, dasar atau strategi Blok Komunis di dalam menghadapi "ekspansi" imperialisme Barat adalah strategi yang dikenal dengan nama Garis Zhdanov yang menekankan tergalangnya persatuan dari partai-partai komunis di setiap negara agar terbentuk satu kekuatan komunis yang terpadu (kohesif) dan kenyal (solid) di setiap negara. Barulah dilakukan penggalangan solidaritas dari kekuatan-kekuatan komunis tersebut sehingga terbentuk satu kekuatan komunis yang besar di dalam melawan imperialisme Barat.

Di Asia Tenggara garis kebijaksanaan blok Komunis didukung oleh adanya dua faktor utama. Pertama, proses dekolonialisasi sedang berlangsung di beberapa negara yang terletak di Asia yang pada umumnya sedang berusaha melepaskan diri dari jerat penjajahan yang sudah lama dilakukan oleh salah satu negara blok Barat yang terletak di kawasan Eropah Barat. Proses dekolonialisasi itu akan mempengaruhi pemakaian dana dari Marshall Plan yang diterimanya yaitu bergesernya dana tersebut dari tujuan semula untuk pembangunan ekonomi bergeser kepada pemakaian dana Marshall Plan untuk tujuan perang mempertahankan

kekuasaan. Kedua, blok Komunis mempunyai harapan dengan perhitungan berdasarkan konflik ras akan timbul perlawanan dari negara-negara di Asia terhadap salah satu negara anggota blok Barat yang menjajahnya. Sehingga akan timbul ketegangan terus menerus antara negara-negara Asia dengan salah satu negara anggota blok Barat yang berarti akan mengurangi efisiensi dan efektifitas Program Point Four yang diprakarsai oleh Amerika Serikat.

Pada akhirnya perang dingin antara blok Barat dengan blok Timur itu pecah menjadi perang terbuka di jazirah Korea pada kuartal kedua tahun 1952. Pada waktu itu Korea Utara langsung melakukan intervensi militer ke Korea Selatan. Dengan demikian blok Timur telah terbukti mempergunakan kekuatan militer untuk mengembangkan wilayah pengaruhnya baik dari segi fisik maupun ideologi. Oleh karena Korea Selatan telah terikat perjanjian pakta militer dengan pemerintah Amerika Serikat, SEATO, maka intervensi militer blok Timur yang dilakukan oleh Korea Utara itu dinilai sebagai serangan terbuka atau terang-terangan terhadap SEATO. Oleh karena pemerintah Amerika Serikat juga mengikat perjanjian pakta pertahanan militer dengan negara-negara di kawasan Eropah Barat (NATO) serta negara-negara di kawasan Australia (ANZUS), maka intervensi militer blok Timur itupun dipandang sebagai intervensi terhadap anggota-anggota pakta pertahanan militer NATO dan pakta pertahanan militer Anzus. Tidak ada jalan lain kecuali blok Barat di bawah pimpinan Amerika Serikat segera mengirimkan pasukannya sebab intervensi Korea tersebut dipandang merupakan ancaman terhadap semua anggota pakta pertahanan militer di mana mereka mengikatkan perjanjian dengan

pemerintah Amerika Serikat. Oleh karena itu begitu Presiden Harry S. Truman memerintahkan pasukan Amerika Serikat untuk segera berangkat ke medan perang Korea untuk melindungi warga Amerika Serikat dan kepentingan Amerika Serikat pada umumnya dan anggota blok Barat pada khususnya maka segera diikuti pula oleh anggota-anggota NATO, SEATO, dan ANZUS lainnya.

Sejalan dengan meningkatnya perang dingin, maka kawasan Asia Tenggara semakin meningkat pula posisi politik kawasan Asia Tenggara di mata dunia internasional. Dua faktor utama yang menjadikan posisi politik kawasan Asia Tenggara menjadi penting artinya di dalam percaturan internasional. Pertama, potensi yang terkandung di kawasan Asia Tenggara adalah sebagai daerah pemasaran hasil industri Barat dan daerah kawasan Asia Tenggara kaya akan bahan mentah yang diperlukan oleh industri Barat. Kedua, kenyataannya baik Amerika Serikat atau negara-negara anggota Blok Barat serta Uni Sovyet atau negara-negara anggota Blok Timur belum masuk ke kawasan Asia Tenggara kecuali Muang Thai dan Filipina, bahkan sebagian negara di Asia Tenggara cenderung untuk melepaskan diri dari ikatannya dengan negara-negara Barat seperti Indonesia. Namun sebenarnya sebagai satu kesatuan kawasan Asia Tenggara memiliki kelemahan yang cukup memprihatinkan. Sebab di kawasan ini dalam pandangan Amerika Serikat dan negara-negara anggota blok Barat lainnya bila satu negara Asia Tenggara ke tangan blok Komunis, menurut perhitungan pada waktu itu, akan diikuti pula dengan jatuhnya negara-negara disekitar negara tersebut. Perhitungan tersebut tercermin dalam apa yang dikenal dengan nama domino theory yang sangat kuat pengaruhnya pada masa itu terutama di kalangan blok Barat. Bila

domino theory menjadi kenyataan maka blok Barat khususnya Amerika Serikat akan kehilangan wilayah yang strategis, yang kaya akan bahan mentah bagi industri barat, serta sumber daya manusia.

Di dalam perang dingin tersebut, nampak seolah-olah negara-negara yang berada di kawasan Asia Tenggara sangat tergantung pada kebijaksanaan dan tindakan Amerika Serikat dan Uni Soviet. Namun pada umumnya negara-negara di kawasan Asia Tenggara memiliki pengalaman di masa lampau namun cukup kuat berakar di benak penduduk Asia Tenggara tentang masalah kolonialisme, sehingga negara-negara yang baru merdeka di Asia Tenggara sangat berhati-hati dalam menghadapi baik blok Barat dan blok Timur. Pada umumnya negara-negara di kawasan Asia Tenggara mengkhawatirkan bahwa baik blok Barat maupun blok Timur pada akhirnya hanya memperjuangkan kepentingan mereka sendiri dan cenderung menjadi imperialisme baru. Oleh karena itu sikap tidak memilih pada salah satu blok tersebut seperti halnya Indonesia pada umumnya diyakini sebagai jalan yang terbaik di masa perang dingin tersebut.

Bab II

Politik Luar Negeri Bebas Aktif : Pilihan Republik Indonesia

Dalam bab ini akan diuraikan tiga hal yaitu pertama, pengertian dan scope dari politik luar negeri bebas aktif yang menjadi pilihan utama Republik Indonesia, kedua, masalah-masalah yang dihadapi oleh politik luar negeri Indonesia selama masa perjuangan, ketiga, masalah-masalah yang dihadapi oleh politik luar negeri Indonesia pada masa setelah perjuangan kemerdekaan.

Dengan proklamasi 17 Agustus 1945, Indonesia telah menyatakan diri sebagai negara merdeka dan berdaulat penuh. Semua persyaratan untuk menjadi negara merdeka telah dipenuhi antara lain wilayah yang diungkapkan sebagai dari Sabang sampai Merauke, rakyat yang terdiri atas berbagai suku bangsa dan adat istiadat, orde berupa pemerintah yang mengendalikan kegiatan pemerintahan sehari-hari telah dibentuk, konstitusi pun telah disetujui oleh Badan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 dan sekaligus juga disetujui pula falsafah negara adalah Pancasila karena Pancasila tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.

Falsafah negara, Pancasila, (dan UUD 1945) merupakan dasar dari politik luar negeri Republik Indonesia sebagaimana pernah⁴ dinyatakan oleh Mohammad Hatta sebagai berikut ini:

"Pancasila merupakan satu faktor obyektif yang berpengaruh atas politik luar negeri Republik Indonesia, karena sebagai falsafah negara, Pancasila mengikat seluruh bangsa Indonesia".

Sedangkan UUD 1945 menggambarkan hasrat bangsa Indonesia di dalam

pergaulan internasional yang dirumuskan sebagai "Indonesia menciptakan cita-citakan kemerdekaan bagi semua bangsa di dunia, serta Indonesia ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial". Baik nilai-nilai luhur yang terkandung di dalam Pancasila maupun hasrat yang tercantum di dalam UUD 1945 di dalam realisasi politik luar negeri Republik Indonesia hal tersebut mencerminkan suatu politik luar negeri yang aktif. Artinya politik luar negeri Republik Indonesia harus mencerminkan adanya tindakan yang aktif untuk menciptakan kemerdekaan bagi semua bangsa di dunia, dan juga aktif di dalam menciptakan ketertiban dunia.

Adapun yang dimaksudkan sebagai politik luar negeri yang bebas adalah di dalam kaitannya dengan perang dingin di mana tatanan dunia internasional hanya terbelah ke dalam dua blok yaitu blok Barat dan blok Timur. Indonesia tidak memihak kepada salah satu dari dua blok yang ada tersebut tetapi lebih memihak atau mengutamakan kepentingan nasional Indonesia. Dengan demikian, sejauh tidak memberikan manfaat atau menguntungkan bagi tercapainya kepentingan nasional maka Indonesia akan mengesampingkan dua blok tersebut. Mohammad Hatta yang gagasan-gagasannya menjadi dasar dari politik luar negeri Indonesia menyatakan sebagai berikut :

"Apakah bangsa Indonesia yang memperjuangkan kemerdekaannya harus memilih saja antara pro Rusia dan Pro Amerika? Apakah tak ada pendirian lain yang harus diambil dalam mengejar cita-cita bangsa? Pemerintah berpendapat bahwa pendirian yang harusialah supaya Indonesia jangan menjadi obyek dalam pertarungan politik internasional, melainkan harus tetap menjadi subyek yang berhak menentukan sikap sendiri dan politik luar negeri Republik Indonesia harus ditentukan oleh kepentingannya sendiri dan dijalankan menurut keadaan dan kenyataan yang kita hadapi. Garis politik Indonesia tidak dapat ditentukan oleh haluan politik negeri lain yang

berdasarkan kepentingan negeri itu sendiri".

Politik luar negeri yang bebas aktif tidaklah sama dengan politik luar negeri yang netral seperti yang dinyatakan oleh Presiden Harry S Truman sebagai politik luar negeri yang tidak berdasarkan moral dan etika sebab politik luar negeri yang netral hanya semata-mata memperjuangkan kepentingan sendiri dengan cara yang oportunistik. Sedangkan politik luar negeri yang bebas aktif itu selain memang tidak memihak pada salah satu dari dua blok yang ada juga berusaha menciptakan kemerdekaan bagi semua bangsa dan berusaha untuk menciptakan ketertiban dunia, dan yang lebih penting berusaha untuk mengimbangi blok Barat dan blok Timur.

6

Mohammad Hatta memberikan penjelasan sebagai berikut :

"Politik luar negeri Indonesia bukanlah politik netral karena netral mempunyai suatu pengertian tertentu dalam hukum internasional yang berarti semata-mata tidak berat sebelah terhadap negara yang berperang."

Di dalam masa demokrasi parlementer prinsip politik luar negeri yang bebas aktif tersebut terus dipegang teguh oleh setiap pemerintah yang memimpin di Indonesia. Begitu terbentuk kabinet pertama dari negara kesatuan Perdana Menteri Moh Natsir perlu menegaskan pentingnya prinsip politik luar negeri yang bebas aktif di dalam perbenturan kepentingan antara blok Barat dengan

7

blok Timur, seperti yang dikatakannya sebagai berikut :

"Dalam keadaan yang berbahaya itu Indonesia telah memutuskan akan melakukan politik luar negeri yang bebas. Dalam menjalankan politik luar negeri yang bebas itu, kepentingan rakyatlah yang akan menjadi pedomannya, di samping itu pemerintah akan berusaha atau membantu tiap-tiap usaha mengembalikan perdamaian dunia".

Bahkan Perdana Menteri Sukiman di mana pada masa pemerintahannya prinsip politik luar negeri bebas aktif ini diuji di dalam keterangannya kepada Parlemen menyatakan sebagai berikut :⁷

"....pemerintah tidak akan menambah ketegangan ini dengan ikut campur dalam perang dingin yang merajalela antara dua blok dunia itu".

Masalah-masalah yang dihadapi politik luar negeri Indonesia pada masa awal kemerdekaan ialah mempertahankan kedaulatan dan memperoleh pengakuan kedaulatan. Untuk memperjuangkan kepentingan nasional tersebut, pemerintah Indonesia mempergunakan dua buah strategi yang saling mengisi dan saling melengkapi yaitu strategi perjuangan bersenjata dan strategi perjuangan diplomasi.

Mempertahankan kedaulatan sebagai konsekwensi dari proklamasi 17 Agustus 1945 di mana pemerintah Belanda tidak mengakuinya dan mengirimkan pasukannya untuk menggagalkan eksistensi pemerintah Indonesia, dan berusaha mempengaruhi dunia internasional bahwa konflik antara pemerintah Belanda dengan pemerintah Indonesia adalah semata-mata urusan dalam negeri Belanda saja. Dengan demikian pemerintah Belanda secara tidak langsung menghalang-halangi ikut campurnya Perserikatan Bangsa-Bangsa. Namun gerak maju pasukan Belanda yang sampai menduduki Jogjakarta (1947) menyebabkan munculnya reaksi dunia internasional yang keras mengecam aksi militer Belanda. Pada akhir bulan Juli 1947 itu pula masalah Indonesia masuk kedalam agenda Dewan Keamanan PBB.

Strategi perjuangan bersenjata, antara lain dengan didudukinya ibukota Yogyakarta selama enam jam oleh kekuatan bersenjata RI, membuahkan lancarnya gerakan-gerakan strategi diplomasi yang pada akhirnya menghasilkan masuknya masalah Indonesia ke dalam

agenda Dewan Keamanan tersebut. Artinya dengan adanya kesinambungan antara strategi perjuangan bersenjata dengan strategi perjuangan diplomasi atau sebaliknya maka secara politis eksistensi Indonesia semakin kuat. Apalagi keputusan dari Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang mengikat bagi pemerintah Belanda dan pemerintah Indonesia untuk mematuhi lebih mempoerkokokeksistensi politis tersebut. . Dengan demikian secara formal perjuangan diplomasi boleh dikatakan telah berhasil di mana pemerintah Indonesia diakui oleh dunia internasional sebagai sebuah pemerintah yang mempunyai kedudukan yang sama dengan pemerintah-pemerintah lainnya khususnya memiliki kedudukan yang sama dengan pemerintah Belanda. Apalagi setelah Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa menerima resolusi Amerika Serikat untuk mewmbentuk Komisi Jasa-Jasa Baik yang mengikat baik Indonesia maupun Belanda. Sekali lagi dari segi politis, Komisi Jasa-Jasa Baik itu dipandang lebih banyak menguntungkan bagi pemerintah Indonesia dari pada pemerintah Belanda. Walaupun peranan pemerintah Amerika Serikat lebih menguntungkan pemerintah Indonesia namun pemerintah Indonesia sedikitpun tidak bergeser dari prinsip politik luar negeri yang bebas aktif. Apalagi pada waktu pemerintah Indonesia sedang mengusahakan pengakuan kedaulatan dari dunia internasional melalui strategi perjuangan bersenjata dan strategi perjuangan diplomasi, Partai Komunis Indonesia menyusuk dari belakang dengan melancarkan coup detat dari kota Madiun pada tahun 1948. Sebenarnya kondisi-kondisi tersebut lebih dapat menggeser politik luar negeri Republik Indonesia yang bebas aktif kepada politik luar negeri yang pro Barat. Namun tokh hal itu tidak terjadi dan politik luar negeri Republik Indonesia masih

tetap bertahan sebagai politik luar negeri yang bebas aktif. Nampaknya sikap Partai Komunis Indonesia yang menusuk dari belakang itu merupakan trauma bagi para pengambil keputusan sehingga keengganan untuk menjalin kerjasama dengan blok Timur juga dibayangkan oleh "trauma Madiun" di mana para pemimpin pemerintahan di Indonesia pada waktu itu selalu merasa akan ditusuk dari belakang oleh Partai Komunis Indonesia yang didukung atau minimal sepengetahuan pemerintah Uni Sovyet bahwa PKI akan melakukan pembrontakan.

Setelah masa kemerdekaan politik luar negeri Republik Indonesia ditujukan untuk mendapatkan bantuan guna merehabilitasi perekonomian Indonesia yang rusak berat selama perang kemerdekaan. Selain itu, politik luar negeri yang bebas aktif juga ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah sosial, ekonomi, dan administratif^B. Dibidang sosial, antar lain yang nampak menyolok adalah masalah illiterarcy (buta huruf) dan penyediaan prasarana dan sarana pendidikan di semua tingkat di Indonesia yang memerlukan dana yang besar sekali. Salah satu masalah dari perekonomian Indonesia adalah berkisar bagaimana memperbaiki sarana dan prasarana jalan dan transportasi yang memadai untuk mendukung ekspor bagi pemasukan devisa negara. Salah satu masalah administratif yang terjadi di Indonesia ialah penataan lapangan kerja, serta belum adanya lembaga yang mengatur dengan baik antar satu kementerian dengan kementerian lainnya sehingga setiap kementerian memakai sistem administrasi yang berbeda antara satu kementerian dengan kementerian lainnya.

Bab III

Mutual Security Act (MSA)

Sebagaimana telah diketahui bahwa blok Barat yang dipimpin oleh Amerika Serikat telah melaksanakan containment policy (policy pembendungan) sebagai suatu usaha untuk membendung gerak maju blok Timur dengan memberikan bantuan ekonomi. Khusus untuk kawasan Eropah, sesuai dengan semakin menajamnya konflik ideologis antara blok Barat dengan blok Timur yang semula program Marshall Plan untuk semua negara di Eropah tanpa memandang ideologi yang mereka anut pada akhirnya harus dicitutkan hanya kepada negara-negara yang tidak berhaluan komunis. Akibatnya Eropah terpecah menjadi dua yaitu Eropah Barat yang berhaluan kapitalis, liberal, dan demokratis; dan Eropah Timur yang berhaluan komunis dan lebih dikenal dengan sebutan negara-negara di balik Tirai Besi. Program bantuan Marshall dilaksanakan oleh Economic Cooperation Administration yang diatur berdasarkan Undang-Undang Kerjasama Ekonomi atau Economic Cooperation Act (ECA) yang disetujui oleh Kongres Serikat pada tanggal 3 April 1948.

Dengan semakin meluasnya perang dingin yang melibatkan negara-negara di kawasan Asia, maka program-program ECA akan segera diganti dengan Mutual Security Program yaitu Program Keamanan Bersama. Program Keamanan Bersama ini adalah gabungan dari tiga bidang yang selama ini satu sama lain terpisah yaitu bantuan ekonomi, bantuan militer dan bantuan tehnik dengan tekanan utamanya pada masalah pertahanan keamanan. Sedangkan pelaksanaannya dijalankan oleh Badan Keamanan Bersama atau Mutual Security Agency, yang dasar hukumnya adalah Mutual Security Act

(MSA), yang telah disetujui oleh Kongres Amerika Serikat pada tahun 1951.

Dengan demikian bantuan MSA adalah gabungan dari ECA dengan US Act for International Development (US AID) yang mengatur bantuan teknik sesuai dengan program-program Point Four, dan Defence Assistance Act yang berkenaan dengan bantuan pertahanan keamanan. Adapun MSA bertujuan sebagaimana telah ditetapkan di dalam dasar-dasar dari pembentukan MSA seperti berikut ini :

"untuk mempertahankan keamanan Amerika Serikat dan mengembangkan politik luar negeri Amerika Serikat dengan cara memberikan bantuan militer, ekonomi, atau teknis kepada negara bersahabat agar memperkuat keamanan negara-negara itu masing-masing dan pertahanan kolektif dari dunia bebas".

Dengan demikian jelaslah bahwa bantuan MSA inti sarinya adalah bantuan militer yang besar kemungkinan dialokasikan langsung ke dalam bantuan militer atau secara tidak langsung bantuan militer tersebut dialokasikan sebagai bantuan ekonomi dan atau bantuan teknis namun pada dasarnya tetap bantuan militer. Dari segi politis, negara penerima bantuan MSA akan terikat untuk memihak kepada blok Barat khususnya Amerika Serikat dan menentang atau memusuhi blok Timur khususnya Uni Sovyet.

Bagi negara yang pernah menerima bantuan MSA dan ingin tetap mendapatkan bantuan dari Amerika Serikat dalam bentuk apa saja harus menyatakan diri terikat pada beberapa ketentuan baru. Berdasarkan pasal 511 (b) dari MSA bantuan ekonomi dan teknik akan diberikan kepada suatu negara yang memenuhi persyaratan politis dan memiliki prospek yang nyata di dalam containment policy sehingga mampu bekerjasamanya sampai lenyapnya blok Timur

10

sebagaimana dinyatakan sebagai berikut ini :

"memperkuat keamanan Amerika Serikat dan keamanan dunia, kemudian negara yang menerima bantuan telah menyetujui bekerjasama untuk mencapai pemahaman dan maksud baik di dunia internasional dan usaha untuk menciptakan kemajuan dunia, selanjutnya mengambil langkah-langkah seperti yang telah disetujui guna menghapuskan ketegangan internasional".

Jelaslah pasal 511 ayat b di atas menegaskan adanya persyaratan yang harus dipenuhi oleh negara penerima bantuan tersebut mau bekerjasama dalam rangka memperkuat Amerika Serikat dan negara-negara blok Barat yang dalam pasal tersebut dirumuskan sebagai "mencapai pemahaman dan maksud baik di dunia internasional dan untuk menciptakan kemajuan dunia", serta akan mengambil langkah-langkah yang ditujukan untuk memperkecil atau melenyapkan sama sekali pengaruh blok Timur yang didalam pasal tersebut dirumuskan sebagai "mengambil langkah-langkah seperti yang telah disetujui guna menghapuskan ketegangan internasional". Jelas pula bahwa pasal 511 ayat b tersebut diperuntukan bagi negara-negara yang cenderung tidak memihak di dalam perang dingin antara blok Barat dengan blok Timur tetapi bersedia menerima bantuan ekonomi dan tehnik dari Amerika Serikat.

Adapun bagi negara-negara anggota Nato atau pakta pertahanan yang dibentuk bersama dengan Amerika Serikat dengan negara-negara tertentu seperti SEATO, ANZUS, sehingga bantuan yang diberikan kepada negara-negara ini akan lebih mengikatkan mereka dengan blok Barat. Peraturan tersebut tertuang di dalam ¹¹ pasal 511 ayat a yang terdiri sebagai berikut :

- (1). Mengambil langkah-langkah bersama untuk pemahaman maksud baik dan keamanan internasional lebih lanjut;
- (2). Mengambil langkah-langkah seperti yang telah disetujui untuk menghapuskan ketegangan internasional;
- (3). Memenuhi kewajiban-kewajiban militer yang telah dite ma negara yang bersangkutan dalam perjanjian bilateral

atau multilateral di mana Amerika Serikat menjadi teman kerja;

- (4).Sepenuhnya membantu, sesuai dengan kemampuan ekonomi dan politiknya, penduduk, sumber-sumber alam, fasilitas-fasilitas dan situasi ekonomi pada umumnya, untuk pengembangan dan mempertahankan keamanan negara itu sendiri dan untuk kekuatan pertahanan bebas;
- (5).Mengambil langkah-langkah yang perlu untuk mengembangkan pertahanan negara itu sendiri;
- (6).Mempergunakan cara-cara yang tepat untuk meyakinkan penggunaan seefektif mungkin bantuan ekonomi dan militer yang diberikan oleh Amerika Serikat.

Nampak dengan jelas bahwa pasal 511 ayat a tersebut ditujukan untuk negara-negara yang sudah termasuk di dalam pakta pertahanan militer dengan Amerika Serikat atau pernah menerima bantuan ekonomi, tehnik, dan militer dari Amerika Serikat. Sehingga perjanjian dengan negara-negara tersebut perlu diperinci lebih detail sedangkan untuk negara yang baru pertama kalinya menerima bantuan MSA cukup sederhana yaitu cukup hanya mencantumkan dua buah ayat yang mendasar yang sebenarnya juga tercantum sebagai dasar pada negara-negara yang pernah menerima bantuan MSA.

Sesuai dengan semakin meluasnya kawasan yang harus dibendung yang hampir mencakup seluruh dunia maka MSA telah dibagi menjadi lima kawasan yaitu kawasan Eropah, Timur Tengah dan Afrika, Asia dan Pasifik, serta Amerika latin di mana setiap kawasan dimasukkan kedalam satu bab dari peraturan MSA. Dan satu bab lagi yaitu bab kelima memuat masalah organisasi bantuan MSA serta aturan-aturan umum. Dari adanya pembagian kawasan sasaran atau *sphere of influences* tersebut, jelaslah bahwa Indonesia termasuk kedalam daerah yang dijadikan sasaran dari MSA atau sasaran dari politik luar negeri Amerika Serikat.

Bab IV

Pergeseran Politik Luar Negeri Republik Indonesia

Berdasarkan empat alasan utama yang menjadikan sebab mengapa Indonesia memang ideal untuk dijadikan salah satu sasaran dari politik luar negeri Amerika Serikat guna dimasukkan kedalam anggota dari blok Barat. Pertama, dilihat dari segi jumlah penduduknya yang besar maka Indonesia dapat dijadikan pasar bagi hasil-hasil industri dari negara-negara Barat khususnya hasil industri dari Amerika Serikat. Kedua, dilihat dari segi kekayaan bahan mentah yang terkandung di bumi Indonesia maka Indonesia dapat menjadi pemasok dari industri-industri Barat khususnya industri-industri di Amerika Serikat. Ketiga, potensi psikologis dari para pemimpin nasional Indonesia yang selalu dibayangi oleh trauma politik dari pemberontakan Partai Komunis Indonesia (PKI) di Madiun pada tahun 1948. Akibatnya meskipun secara formal Partai Komunis Indonesia mempunyai kesempatan untuk membentuk dan memimpin pemerintahan (kabinet) namun peluang itu tidak pernah diberikan kepada Partai Komunis Indonesia. Bahkan Sukiman telah melakukan penangkapan secara besar-besaran terhadap pemimpin-pemimpin PKI di daerah Jakarta dan Jawa Barat yang dikenal dengan nama "Razia Agustus". Keempat, di dalam menghadapi masalah pembangunan ekonomi dan masalah keamanan dalam negeri pemerintah Indonesia cenderung berpaling dan mengandalkan kepada negara-negara Barat untuk mendapatkan bantuan dana dan teknik serta pembelian persenjataan guna menumpas pemberontakan-pemberontakan dalam negeri atas dasar jual beli di dalam rangka hubungan bilateral.

eral.

Berdasarkan keempat faktor tersebut di atas maka pemerintah Amerika Serikat memandang waktunya sudah cukup "favourable" untuk memulai pendekatan kepada pemerintah Indonesia di dalam rangka mengikat pemerintah Indonesia dengan blok Barat. Namun demikian, pendekatan itu harus dilakukan secara hati-hati sebab pemerintah Indonesia mempunyai **political prestige** berupa nasionalisme yang cukup tinggi sebagai hasil dari perjuangan kemerdekaan yang panjang. Oleh karena itu Duta Besar Amerika Serikat untuk Indonesia, Merle H. Cochran, yang salah tugas terpentingnya menarik pemerintah Indonesia kedalam orbit blok Barat mulai berusaha mendekati Menteri Luar Negeri Indonesia dari Kabinet Sukiman, Ahmad Subardjo, untuk membicarakan berbagai hal antara lain bantuan MSA kepada Indonesia. Pembicaraan yang dilakukan oleh mereka berdua masih bersifat penjajagan atau masih dalam taraf lobbying yang sifatnya masih sangat informal.

Pihak kedutaan besar Amerika Serikat di Indonesia nampaknya memandang perlu untuk meningkatkan status pembicaraan antara Menteri Luar Negeri Ahmad Subardjo dengan Duta Besar Amerika Serikat tersebut ke tingkat yang setengah resmi atau semi formal berupa tukar menukar nota diplomatik. Nota diplomatik pertama berasal dari Duta Besar Amerika Serikat untuk Indonesia, Merle H. Cochran, yang merasa terpanggil untuk memprakarsainya lebih dahulu. Nota diplomatik dari Merle H. Cochran kepada Menteri luar Negeri Ahmad Subardjo iyu diterimanya pada tanggal 4 Januari 1952. Didalam nota diplomatik tadi Merle H. Cochran menyatakan bahwa sebagai tindak lanjut dari pembicaraan-pembicaraan dua mata antar dia dengan Menteri Luar Negeri Indonesia yang telah dilak-

sebelumnya maka melalui Merle H. Cochran Amerika Serikat menawarkan kepada pemerintah Indonesia bantuan dalam rangka ECA. Selain itu nota Duta Besar Cochran juga menyatakan bahwa kalau Indonesia hendak terus menerima bantuan ECA dan juga terbuka kesempatan bagi pemerintah Indonesia untuk mendapatkan perlengkapan senjata dari Amerika Serikat atas dasar jual beli. Dan terakhir Merle H. Cochran meminta dengan hormat kalau pemerintah Indonesia bersedia diharapkan agar jawaban dari pemerintah Indonesia telah diterima pada tanggal 8 Januari 1952. Setelah menerima nota diplomatik tersebut dari Duta Besar Cochran, maka secara spontan tanpa berkonsultasi dengan menteri-menteri kabinet yang terkait Menteri Luar Negeri Subardjo menjabarkan bahwa Indonesia menyetujui persyaratan yang diajukan oleh Duta Besar Cochran tersebut. Secara sadar atau tidak, persetujuan yang diberikan oleh Ahmad Subardjo melalui tukar menukar nota diplomatik tersebut pada dasarnya berkaitan erat dengan program MSA khususnya pasal 511 ayat a.

Dengan demikian di satu pihak disadari atau tidak disadari, Ahmad Subardjo sebagai Menteri Luar Negeri pada Kabinet Sukiman telah jauh menyimpang dari prinsip politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif sebab pasal 511 a tersebut digunakan terhadap negara-negara yang pernah menerima bantuan MSA atau paling tidak negara-negara yang terikat di dalam pakta pertahanan militer dengan Amerika Serikat seperti anggota NATO, anggota CEATO, anggota ANZUS. Dengan demikian secara formal, meskipun masih dalam laraf nota diplomatik, Ahmad Subardjo telah membawa Indonesia masuk atau memihak kepada blok Barat. Dan tragisnya lagi justru Ahmad Subardjolah yang menegaskan bahwa walaupun statusnya dalam

tingkat nota diplomatik tetapi nota diplomatik itu mempunyai kekuatan sebagai sebuah perjanjian internasional. Sebagai seorang menteri luar negeri Ahmad Subardjo terlalu cepat mengambil keputusan tentang status nota diplomatik yang seharusnya diketahui di mana status dan kekuatan hukum dari sarana diplomasi.

Pada lain pihak, nampak sekali kehati-hatian atau kelicikan Merle H. Cochran di dalam melakukan pendekatan terhadap Ahmad Subardjo di mana Cochran tidak langsung mempergunakan kata MSA tetapi terselubung dalam rumusan ECA yang terkait erat dengan tawaran kedua tentang tawaran penjualan persenjataan, yang kalau kedua tawaran tersebut digabung akhirnya dapat disimpulkan sebagai bantuan militer MSA. Kalau Merle H. Cochran secara terang-terangan menyebutkan bantuan MSA maka kemungkinan besar Perdana Menteri Sukiman, kepada siapa Ahmad Subardjo melakukank konsultasi tentang masalah tawaran dari Merle H. Cochran, kemungkinan besar Sukiman akan menolak dengan tegas.

Sebenarnya Ahmad Subardjo di dalam nota diplomatik yang dikirimkan sebagai jawaban terhadap nota diplomatik Merle H. Cochran mengajukan dua usul. Pertama, yang berkenaan dengan butir ketiga di dalam pasal 511 a MSA tersebut dibuang sama sekali. Kedua, kata "militer" yang terdapat pada pasal 6 sehingga rumusan pasal 6 tersebut menjadi "mempergunakan cara-cara yang tepat untuk meyakinkan penggunaan seefektif mungkin bantuan ekonomi yang diberikan oleh Amerika Serikat". Namun demikian dua usulan Ahmad Subardjo tersebut tidak merubah inti persoalannya yaitu Ahmad Subardjo telah membawa politik luar negeri Republik Indonesia bergeser mengikuti blok Barat.

Dua alasan jugha pada akhirnya dikemukakan oleh Ahmad

Subardjo mengapa dia menyetujui untuk menerima bantuan MSA. Pertama, bahwa bantuan militer itu dinilai sebagai suatu saat yang tepat waktunya karena pemerintah Indonesia sedang berusaha keras untuk menumpas habis pembrontakan-pembrontakan separatisme seperti gerombolan Darul Islam di Jawa Barat¹³. Kedua, bahwa berkenaan dengan urusan luar negeri cukup ditangani oleh Menteri Luar Negeri dengan Perdana Menteri sebagai jawaban Ahmad Subardjo supaya dia tidak berkonsultasi dengan menteri-menteri yang terkait terutama menteri pertahanan. Pada waktu itu memang tidak diperlukan persetujuan terlebih dahulu dari pimpinan militer sebab pada waktu itu berlaku prinsip bahwa militer itu hanya sebagai alat dari politisi sipil.

Dengan timbulnya masalah MSA tersebut, Merle H. Cochran menolak dengan tegas keputusan dari State Departmen Amerika Serikat (Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat) yang menentukan bahwa bantuan ekonomi berdasarkan pasal 511 ayat a dari MSA dipandang sudah cukup memadai bagi Indonesia. Sebenarnya keputusan dari Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat tersebut cukup realistis dalam arti lebih sesuai dengan kenyataan ekonomi politik yang berkembang di Indonesia yang harus dihadapi oleh pemerintah Indonesia. Sebaliknya, sangatlah aneh bila keputusan atasannya tersebut ditolak oleh Merle H. Cochran. Nampaknya meskipun Merle H. Cochran berada dilapangan/diposnya tetapi kurang memahami apa yang berada dibalik kenyataan-kenyataan politik seperti empat faktor yang sangat berpengaruh bagi kecenderungan Indonesia untuk lebih condong ke blok Barat dari pada ke blok Timur.

Disamping itu terdapat pendapat yang mengatakan bahwa Ahmad

Subardjo sebenarnya tidak pernah diberitahu sebelumnya mengenai kemungkinan untuk mendapatkan bantuan berdasarkan pasal 511 b 14. bagi Indonesia terdapat beberapa alasan guna menyanggah pendapat tersebut. Adalah tidak mungkin karena di dalam pembicaraan-pembicaraan informal yang dilakukan antara Ahmad Subardjo dengan Merle H. Cochran yang mendahului tukar menukar nota diplomatik dengan jelas yang dibicarakan masalah bantuan militer MSA. Artinya baik Ahmad Subardjo maupun Merle H. Cochran sudah menyadari betul bahwa yang akan dibicarakan antar mereka berdua adalah bantuan militer dalam rangka MSA. Dengan begitu bila yang diinginkan oleh pemerintah Indonesia adalah peralatan persenjataan militer maka Ahmad Subardjo telah mengorbankan sesuatu yang prinsipiel guna mendapatkan perlengkapan teknis. Atau dengan bahasa satiris Ahmad Subardjo telah menembakkan meriam atau bom hanya untuk membunuh lalat.

Bab V

Mengembalikan Prinsip-Prinsip Bebas Aktif Dari Politik Luar Negeri Republik Indonesia

Begitu masalah Mutual Security Act (MSA) mencuat ke atas permukaan, berbagai sorotan, kritik, dan kecaman boleh dikatakan datang dari berbagai pihak di Indonesia. Oleh karena sistem politik yang dianut pada waktu itu ialah sistem demokrasi parlementer. Sebagaimana diketahui pilar utama dari sistem demokrasi parlementer adalah partai politik. Dengan demikian menjadi sangat penting untuk membahas bagaimana sikap dan pandangan kalangan partai politik terhadap langkah Menteri Luar Negeri pada waktu itu, Ahmad Subardjo, yang telah memberikan persetujuan terhadap perjanjian MSA. Sikap dan pandangan partai-partai politik sangat penting karena sikap dan pandangan mereka akan menentukan mati hidupnya kabinet.

Pada akhir minggu pertama bulan Februari 1952, kabinet mengadakan rapat untuk membahas masalah MSA. Rapat kabinet tersebut memutuskan agar Ahmad Subardjo sebagai Menteri Luar Negeri memperjuangkan perubahan syarat nomor 4 dari pasal 511 a pada perjanjian MSA. Dan dikehendaki oleh kabinet agar perkataan "dunia bebas" yang tercantum pada syarat nomor 4 tersebut dihilangkan saja. Namun kalau seandainya usaha Ahmad Subardjo tidak berhasil maka diharapkan pemerintah Amerika Serikat dapat menyetujui interpretasi pemerintah Indonesia bahwa yang dimaksudkan dengan dunia bebas adalah "dunia yang merdeka dan berdaulat". Hasil keputusan rapat kabinet tersebut kemudian disampaikan oleh

Ahmad Subardjo kepada Duta Besar Amerika Serikat, Merle H. Cochran, agar diteruskan kepada pemerintah Amerika Serikat c.q. Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat.

Kurang lebih dua minggu setelah usulan kabinet tersebut disampaikan kepada Cochran, maka datanglah jawaban dari Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat yang intinya terdiri dari dua butir¹⁶. Pertama, bahwa pemerintah Amerika Serikat dapat sepenuhnya menerima usul interpretasi dari pemerintah Indonesia tentang rumusan dunia bebas. Kedua, bahwa pemerintah Amerika Serikat pada dasarnya dapat menyetujui penghapusan syarat nomor 4 dari pasal 511 a setelah perjanjian yang kedua. Jawaban pemerintah Amerika Serikat tersebut di atas jelas persyaratan nomor 4 dari pasal 511 a baru dapat dilakukan setelah berakhirnya masa berlakunya perjanjian tersebut. Baru kalau pemerintah Indonesia menyetujui akan meneruskan program MSA maka di dalam perjanjian selanjutnya persyaratan nomor 4 dari pasal 511 a MSA tersebut dapat dihapuskan. Dengan ringkas maka dapat disimpulkan bahwa kabinet Sukiman tidak mempunyai celah untuk dijadikan jalan keluar dari kemelut MSA tersebut. Tinggal persoalannya Ahmad Subardjo yang meletakkan jabatan atau kabinet yang menyerahkan mandatnya kepada Preside.

Sebelum memperoleh jawaban dari pemerintah Amerika Serikat di dalam negeri terjadi perkembangan yang sedemikian pesatnya. Bermula dari fraksi Partai Indonesia Raya menuntut agar Ahmad Subardjo mengundurkan diri dari kabinet¹⁷. Sebagai sebuah partai politik yang tergolong kecil PIR nampaknya terlalu berhati-hati dalam mengajukan tuntutan yang semata-mata tertuju kepada pribadi (perseorangan) Ahmad Subardjo bukan tertuju kepada kabinet secara keseluruhan. Agaknya PIR yang biasanya jarang duduk di

Jalan Kabinet merasa rugi juga kalau yang dituntut untuk mundur kabinet secara keseluruhan.

Dari luar kabinet PNI mengajukan mosi kepada Parlemen Republik Indonesia sebagai berikut :
18

"agar semua perjanjian harus diratifikasi oleh Parlemen sehingga tidak ada satupun perjanjian dengan luar negeri yang tidak diketahui oleh Parlemen.

Seandainya PNI masih mempersoalkan perjanjian bantuan MSA masih dalam rangka masalah teknis, belum memasuki masalah inti dari persoalan perjanjian bantuan MSA.

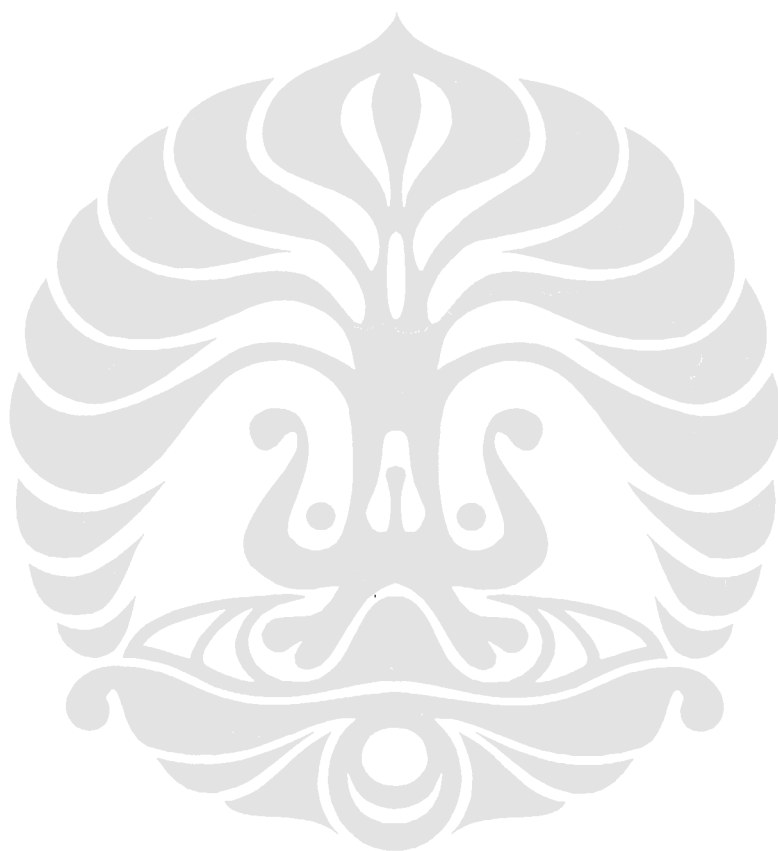
Di parlemen mosi PNI tersebut di atas diikuti dengan interpelasi dari Partai Rakyat Nasional yang antara lain di dukung oleh seorang wakil Masyumi dan interpelasi itu sudah menyangkut hal-hal yang mendasar dari persoalan perjanjian MSA antara lain mempertanyakan apakah dasar pemerintah menanda tangani persetujuan perjanjian MSA itu .
19

Berulah sikap dan pandangan yang menyangkut inti dari persoalan bantuan perjanjian MSA itu muncul dari kalangan Masyumi yang menyatakan bahwa Masyumi tidak akan bertanggung jawab terhadap persetujuan perjanjian bantuan MSA yang telah diputuskan oleh Menteri Luar Negeri Ahmad Subardjo .
20

Sikap dan pandangan pemimpin-pemimpin Masyumi ini sama dengan sikap dan pandangan yang diambil oleh PNI yang menolak persetujuan perjanjian MSA dan menyarankan agar kabinet Sukiman-Suwirjo menyerahkan kembali mandatnya kepada Presiden .
21

Dengan penolakan-penolakan yang keras dari berbagai partai politik terutama partai yang menjadi tiang utama kabinet, PNI dan Masyumi, maka tidak ada jalan lain dari kabinet kecuali menyerah-

kan mandat kepada Presiden. Dengan demikian politik luar negeri Republik Indonesia dikembalikan kembali pada prinsip utamanya yaitu bebas aktif.



Penutup

Prinsip politik luar negeri Republik Indonesia, bebas aktif, diberlakukan semenjak terbentuknya pemerintahan Republik Indonesia sebagai hasil dari proklamasi 17 Agustus 1945. Pada masa awal periode kemerdekaan, politik luar negeri Indonesia memperjuangkan kepentingan nasional berupa menambah negara yang memberikan pengakuan kedaulatan atas negara dan pemerintah Indonesia. Hal tersebut berkaitan erat dengan usaha pemerintah Belanda, baik melalui tindakan militer maupun diplomasi yang menekankan bahwa masalah Indonesia adalah masalah dalam negeri Belanda, untuk meniadakan negara yang telah diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Disamping itu politik luar negeri Indonesia juga ditujukan untuk memasuki dan memperluas kehadiran pemerintah Indonesia di dunia internasional.

Semua kepentingan nasional tersebut diperjuangkan melalui dua buah strategi yaitu strategi perjuangan bersenjata dan strategi perjuangan diplomasi. Kedua buah strategi tersebut lukannya bertolak belakang atau bertentangan yang sangat tajam, namun merupakan dua buah strategi yang saling melengkapi dan saling mengisi satu sama lain. Pada dasarnya kedua strategi tersebut merupakan teori dasar dari politik luar negeri yang mengatakan bahwa politik luar negeri adalah kelanjutan dari politik dalam negeri atau sebaliknya politik dalam negeri merupakan kelanjutan dari politik dalam negeri. Jadi strategi perjuangan bersenjata adalah kelanjutan dari strategi perjuangan diplomasi dan strategi perjuangan diplomasi merupakan kelanjutan dari

strategi perjuangan bersenjata. Atau biasa dikatakan bahwa begitu strategi perjuangan bersenjata berhenti maka dilanjutkan oleh strategi perjuangan diplomasi dan sebaliknya begitu perjuangan bersenjata berhenti maka diteruskan dengan perjuangan diplomasi.

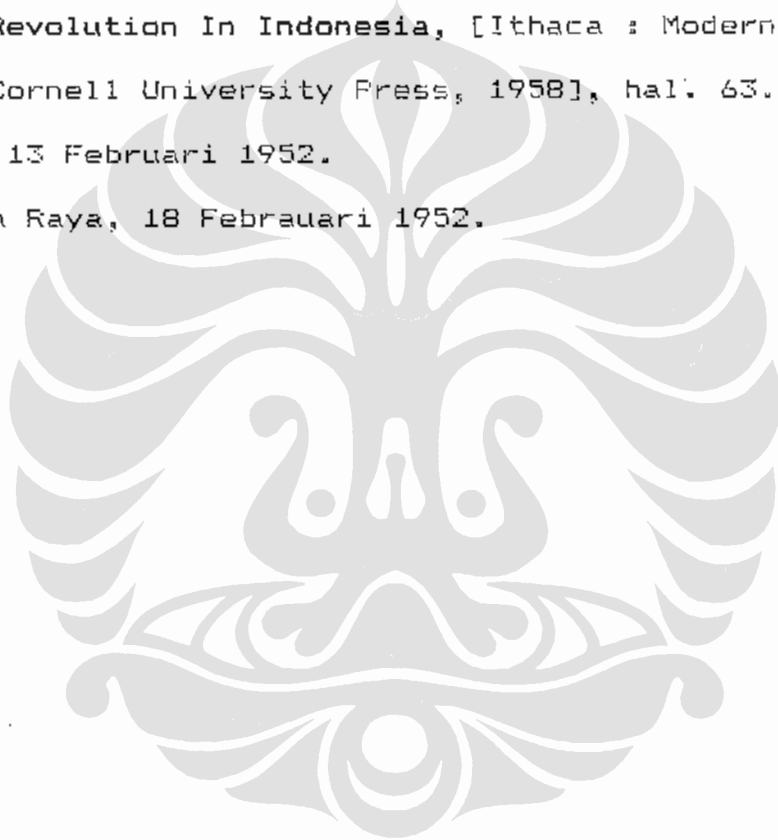
Setelah periode perjuangan kemerdekaan berakhir, prinsip bebas aktif dari politik luar negeri Indonesia tidak mengalami perubahan yang mendasar meskipun tatanan dunia setelah Perang Dunia ke II melahirkan perang dingin antara blok Amerika atau blok Barat dengan blok Timur atau blok Komunis. Prinsip politik luar negeri Indonesia tetap berpijak pada Pancasila dan UUD Sementara 1950 yang pada dasarnya tidak merubah prinsip dasar dari politik luar negeri Indonesia. Rumusan Mukadimah UUD 1945 yang menyangkut tujuan aktif dari politik luar negeri Indonesia juga terdapat dalam rumusan Pembukaan UUD Sementara 1950. Dengan tidak berubahnya prinsip-prinsip politik luar negeri, meskipun sistem politiknya berubah atau berbeda sama sekali, tetap mengutamakan tercapainya kepentingan nasional serta tidak memihak salah satu dari dua blok yang ada pada waktu itu. Dengan prinsip tersebut maka politik luar negeri Indonesia bukanlah politik luar negeri yang netral yang oportunistik sebab politik luar negeri Indonesia menunjukkan komitmennya yang kuat dengan setiap usaha menciptakan perdamaian dunia dan perjuangan kemerdekaan bagi bangsa-bangsa di dunia.

Hanya pada masa kabinet Sukiman, Menteri Luar negeri Republik Indonesia telah menyimpang dari prinsip bebas dengan menyetujui perjanjian bantuan militer lewat Mutual Security Act (MSA). Penyimpangan yang dilakukan Ahmad Subardjo baru dalam taraf penyimpangan formal yaitu menyetujui menanda tangani perjanjian

bantuan militer Amerika Serikat. Dengan persetujuan itu berarti Indonesia telah memihak ke blok barat, dan meninggalkan prinsip politik luar negeri yang bebas aktif. Namun penyimpangan itu segera memperoleh kecaman dari partai-partai politik, sebuah kekuatan yang menentukan di dalam sistem demokrasi parlementer. Dengan penolakan terhadap persetujuan perjanjian militer MSA tersebut sebetulnya dasar dan arah dari politik luar negeri Indonesia telah diluruskan kembali. Dengan demikian tidaklah benar pendapat umum yang ditumbuhkan sekarang ini yang menyatakan bahwa para pemimpin yang memainkan peranannya pada masa demokrasi parlementer mempunyai sikap politik yang berpihak pada blok Barat sebab sistem demokrasi parlementer itu berasal dari Barat. Kasus Mutual Security Act justru memperlihatkan keadaan yang sebaliknya dari pendapat umum tadi yaitu meskipun sistem politiknya menggunakan demokrasi parlementer, prinsip politik luar negeri yang bebas aktif malah lebih dipertahankan. Jadi prinsip bebas aktif dari politik luar negeri Indonesia tidak tergantung pada masa atau waktu berlakunya.

- 1 Hugh, Higgins, *The Cold War*, [London : Ther Fletcher & Sons.Ltd, 1984], hal. 39.
- 2 Julius W. Pratt, *A History Of United States Foreign Policy*, [New Jersey : Englewood Cliffs, Prentice Hall.Inc, 1985], hal.461.
- 3 NATO Facts and Figures, [Brussel : NATO Information Service, 1970], hal.23 dalam Happy Zulkarmi, *Tinjauan Sekitar Persetujuan Mutual Security Act (MSA) 1952, Masalah Kabinet Dalam Sistem Parlementer*, skripsi S1, [Jakarta : FSUI, 1988], hal. 11.
- 4 Mohammad, Hatta, *Dasar Politik Luar Negeri Republik Indonesia*, [Jakarta : Tintamas, 1953], hal. 28.
- 5 Mohammad, Hatta, *op.cit*, hal. 16-17.
- 6 Mohammad, Hatta, *ibid*, hal 12.
- 7 DPR RI, *Risalah Perundingan 1950*, Jilid II, hal. 326.
- 8 _____, *Risalah Perundingan 1951*, Jilid X, hal. 4195.
- 9 Michael Leifer, *Politik Luar Negeri Republik Indonesia*, [Jakarta : Gramedia, 1986], hal.43.
- 10 *Penjelasan Kementerian Luar Negeri Atas MSA*, Arsip Nasional, Setneg 52 : NO.59.
- 11 Herbert, Feith, *The Decline Of Constitutional Democracy in Indonesia*, [Ithaca : Cornell University Press, 1976], hal. 199.
- 12 Herbert, Feith, *loc.cit*.

- 13 Nota Kepada Menteri Pertahanan Sewaka, 4 Februari 1952,
Arsip Nasional RI, Setneg 52 : NO.59.
- 14 Michael Leifer, *op.cit*, hal. 48.
- 15 Herbert, Feith, *op.cit*, hal. 201.
- 16 Herbert, Feith, *op.cit*, hal. 204-205.
- 17 Herbert, Feith, *ibid*.
- 18 Keng Po, 11 Februari 1952.
- 19 Keng Po, 15 Februari 1952.
- 20 Herbert, Feith, *The Wilopo Cabinet 1952-1953 : A Turning
Point In Post-Revolution In Indonesia*, [Ithaca : Modern Indone-
sian Project, Cornell University Press, 1958], hal. 63.
- 21 Keng Po, 13 Februari 1952.
- 22 Indonesia Raya, 18 Febrauari 1952.



Daftar kepustakaan

I. Buku

Feith, Herberth, *The Decline Of Constitutional Democracy In Indonesia*, [Ithaca : Cornell University Press, 1963].

_____, *The Wilopo Cabinet 1952-1953 : A Turning Point in Post-Revolution Indonesia*, [Ithaca : Cornell University Press, 1958].

Hatta, Mohammad, *Dasar Politik Luar Negeri Republik Indonesia*, [Jakarta : Tintamas, 1953].

Higgins, Hugh, *The Cold War*, [London : Fletcher & Sons Ltd, 1984].

Leifer, Michael, *Politik Luar Negeri Republik Indonesia*, [Jakarta : Gramedia, 1986].

Pratt, Juliusd W., *A History Of United States Foreign Policy*, [New Jersey : Englewood Cliffs, Prentice Hall. Inc, 1985].

Zulkarni, Happy, *Tinjauan Sekitar Persetujuan Mutual Security Act (MSA) 1952, Masalah Kabinet Dalam Sistem Parlementer*, Skripsi S1, [Jakarta : FSUI, 1988].

II. Dokumen dan surat kabat

NATO Facts and Figures, [Brussel : NATO Information Service, 1970].

DPR RI, Risalah Perundingan 1950, Jilid II.

DPR RI, Risalah Perundingan 1951, Jilid X.

Dokumen Setneg 52 : NO.59, Arsip Nasional RI.

Keng Po, 1952.

Indonesia Raya, 1952.

