

## Karakter Kebijakan Luar Negeri Indonesia

<sup>1)</sup> Yuwan Julianingtias

<sup>1)</sup> Study Program of International Relation, Institut Paramadina Graduate School of Diplomacy

Email: <sup>1)</sup> [yuwan.julianingtias1@students.paramadina.ac.id](mailto:yuwan.julianingtias1@students.paramadina.ac.id)

### ARTICLE HISTORY

Received [18 Desember 2023]

Revised [20 Januari 2024]

Accepted [24 Januari 2024]

### KEYWORDS

Foreign Policy, Indonesia,  
Independence, New Order

This is an open access article  
under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license



### ABSTRAK

Tulisan ini memaparkan latar belakang lahirnya kebijakan luar negeri yang digunakan Indonesia pada masa pemerintahan Soekarno sebagai sebuah negara baru dalam dunia internasional. Dimana perihal tersebut juga merupakan sebuah faktor yang mempengaruhi bagaimana pelaksanaan politik luar negeri Indonesia kedepannya. Adapun perihal tersebut dalam hal ini yakni, pada saat diproklamasikannya kemerdekaan Indonesia oleh Soekarno dan Hatta tanggal 17 Agustus 1945, yang dianggap sebagai awal dari revolusi Indonesia. Paska kemerdekaan, berbagai macam pelaksanaan kebijakan luar negeri Indonesia disambut baik dan mendapat dukungan kuat dari kekuatan masyarakatnya. Namun dalam perjalanan sejarah, karena elitisme pada era Soeharto, kebijakan luar negeri Indonesia juga ikut terelitisasi. Hampir seluruh kebijakan dilakukan secara tersentralisasi oleh Soeharto, sehingga kebijakan luar negeri Indonesia menjadi tidak terstruktur dan tidak terdistribusi baik ke Lembaga-lembaga. Perubahan sistem politik di era reformasi sejak jatuhnya Presiden Soeharto menciptakan kesempatan untuk mereformasi ulang kebijakan luar negeri Indonesia. Tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji krisis dan tantangan politik luar negeri Indonesia sebelum dan sesudah Orde Baru Soeharto. Tulisan ini akan pula memaparkan bahwa sejak jatuhnya Soeharto, diplomasi Indonesia telah memainkan peran yang substantif dalam menghadapi tantangan di bidang sosial, ekonomi, politik yang mengancam kesatuan, integritas, dan kedaulatan Republik Indonesia di masa-masa berikutnya.

### ABSTRACT

This paper describes the background of the foreign policy used by Indonesia during the Soekarno era as a new country in the international world. Where this matter is also a factor that affects how the implementation of Indonesia's foreign policy in the future. As for the matter in this case, namely, when Sukarno and Hatta were proclaimed Indonesian independence on 17 August 1945, which was considered to be the beginning of the Indonesian revolution. After independence, various kinds of implementation of Indonesia's foreign policy were welcomed and fully supported by its people. However, in the course of history, due to the elitism of the Soeharto era, Indonesia's foreign policy has also been elitism. Almost all policies were carried out and centralized by Suharto, so that Indonesia's foreign policy was unstructured and not well distributed among related institutions. Changes in the political system in the reform era since the fall of President Soeharto created opportunities to reform Indonesia's foreign policy. This paper is intended to examine the crises and challenges of Indonesia's foreign policy before and after Soeharto's New Order. This paper will also explain that since the fall of Soeharto, Indonesian diplomacy has played a substantive role in facing challenges in the social, economic and political fields that threaten the unity, integrity and sovereignty of the Republic of Indonesia in the following years.

## PENDAHULUAN

Hadirnya Soekarno-Hatta sebagai dwi tunggal dalam perjuangan bangsa Indonesia memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap perkembangan Indonesia dalam menentukan kebijakan-kebijakan yang berkaitan khusus dengan politik luar negeri Indonesia sehingga revolusi dapat mengarah pada arah yang lebih baik. Kebijakan luar negeri Indonesia telah menunjukkan dua wajah yang sangat kontras selama 30 tahun terakhir. Sukarno, yang dikenal dengan gayanya yang flamboyan, mengutuk sistem internasional yang berlaku dan bercita-cita menjadi pemimpin front anti-imperialis internasional.

Di bawah Suharto, sebaliknya, perang salib anti-imperialis telah ditinggalkan demi mencari bantuan ekonomi Barat dan penanaman modal. Namun demikian, politik luar negeri secara konsisten mencerminkan rasa identitas nasional dan wilayah yang kuat yang dikombinasikan dengan rasa kerentanan akibat keterbelakangan ekonomi. Orang Indonesia menganggap keterbelakangan ekonomi sebagai warisan kolonialisme dan dengan demikian simbol pembatasan kemerdekaan Indonesia. Pembangunan ekonomi, dengan kata lain, merupakan sarana yang memberi substansi pada kemandirian.

Tetapi ini menciptakan dilema: bantuan dan investasi asing dibutuhkan untuk pembangunan, yang menyebabkan ketergantungan dan mengakibatkan kerentanan. Sedangkan di bawah pemerintahan Jokowi, Indonesia mencetuskan "diplomasi membumi" atau "diplomasi pro-rakyat" yaitu Indonesia akan

memfokuskan pada isu-isu domestik. Tampaknya kebijakan ini akan lebih condong pada mengurus masalah-masalah domestik dibandingkan pemerintahan sebelumnya, Susilo Bambang Yudhoyono, yang menekankan pada penguatan peran Indonesia di kawasan dengan slogan “sejuta kawan nol musuh”. Pergeseran kearah domestik ini telah menyita perhatian dari banyak pengamat terkait dengan menurunnya keterlibatan Indonesia di panggung internasional.

## **LANDASAN TEORI**

Tulisan ini berfokus pada penjelasan mengenai kebijakan luar negeri Indonesia di era Soekarno sampai dengan paska kemerdekaan, era Soeharto dan orde barunya, dan masa kepemimpinan Joko Widodo saat ini. Mochammad Yani dalam paper penelitiannya yang berjudul *Change and Continuity in Indonesia Foreign Policy*, memaparkan bahwa pada era kepemimpinan Soekarno, saat Soekarno menjadi Presiden pertama Indonesia, sangat berkomitmen pada negara pada politik luar negeri yang bebas dan aktif.

Pendekatan kebijakan luar negeri Indonesia sangat dipengaruhi oleh pengalaman negara dalam mengamankan kemerdekaannya dari Belanda dalam perjuangan bersenjata dan kemudian perlu mempertahankan kemerdekaan itu di dunia persaingan negara adidaya. Politik luar negeri di bawah Soekarno (1949-1966) radikal, ditandai dengan peran Soekarno sebagai pemimpin revolusioner negara-negara berkembang. Kebijakan luar negeri awal Indonesia terkonsentrasi pada oposisi kolonialisme dan untuk mengamankan posisi internasional.

Nugroho (2013) menyatakan dalam jurnal penelitiannya bahwa Di era Orde Baru, kebijakan luar negeri dikembangkan secara perlahan dari awalnya yang low profile menjadi lebih assertive sejak pertengahan tahun 1980-an seiring dengan meningkatnya kemakmuran ekonomi serta pergeseran penentu kebijakan dari militer ke presiden Soeharto sendiri (Sihbudi, 2002), sekalipun krisis ekonomi akut sejak akhir tahun 1998 berkembang menjadi krisis multidimensi yang melengserkan Soeharto. Bangsa Indonesia pun kemudian menata kembali sistem politiknya dengan gerakan Reformasi. Hingga penelitian terdahulu yang terbaru oleh Andika (2016) telah menjelaskan arah kebijakan luar negeri Indonesia di bawah pemerintahan Jokowi yang mengundang perhatian serius dari tingkat regional dan global. Meraih kekuasaan dengan kurangnya pengalaman internasional, Jokowi membuat kejutan dengan arah kebijakan luar negeri barunya yang berwawasan ke dalam.

Dengan kata lain, dia mempromosikan “Down to earth diplomacy” atau disebut juga “diplomasi pro rakyat”. Lebih menarik lagi jika melihat situasi saat ini dimana trend diplomasi ASEAN saat ini sedang menuju integrasi, dimana akan sangat dibutuhkan peran yang lebih aktif dari masing-masing anggota, namun pada saat yang sama Jokowi membawa politik luar negeri Indonesia ke dalam orientasi dalam negeri.

## **METODE PENELITIAN**

### **Metode Analisis**

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu menganalisis bahan kepustakaan atau menelusuri dokumen yang terkait dengan masalah yang diteliti. Teknik analisis data yang akan digunakan adalah metode analisis deskriptif, yaitu dengan jalan mengumpulkan data, menyusun atau mengklarifikasi, menyusun dan menginterpretasinya (Surakhmad, 1980:147).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Soekarno (1945-1965)**

Pendekatan kebijakan luar negeri Indonesia sangat dipengaruhi oleh pengalaman negara dalam mengamankan kemerdekaannya dari Belanda dalam perjuangan bersenjata dan kemudian perlu mempertahankan kemerdekaan itu di dunia persaingan negara adidaya. Kebijakan luar negeri di bawah masa kepemimpinan Soekarno (1949-1966) cenderung radikal, ditandai dengan peran Soekarno sebagai pemimpin revolusioner negara-negara berkembang.

Soekarno memandang politik luar negeri sebagai cara untuk mengalihkan perhatian dari persoalan dalam negeri yang mendesak demi kepentingan persatuan bangsa. Selama awal 1960-an, kebijakan luar

negeri Indonesia menjadi semakin radikal, mungkin menunjukkan bahwa keseimbangan politik bergeser ke kiri. Saat itu Soekarno memproklamkan Indonesia menjadi pemimpin New Emerging Forces (NEFOS) melawan Old Mapan Forces (OLDEFOS), dan Indonesia terhubung dengan negara-negara Asia radikal lainnya di poros Jakarta - Phnom Penh - Hanoi - Beijing - Pyongyang. Pada saat itulah Soekarno melancarkan konfrontasi melawan Malaysia. Sementara di era Orde Baru kebijakan luar negeri tidak lagi diizinkan untuk digunakan sebagai senjata politik.

### **Soeharto (1965-1998)**

Setelah Soekarno digulingkan dan diganti oleh pemerintahan 'Orde Baru' Presiden Soeharto, era baru politik luar negeri Indonesia dimulai. Indonesia pada saat itu mulai berkonsentrasi pada rekonstruksi ekonomi. Sejak pertengahan 1980-an, fase ketiga dalam kebijakan luar negeri Indonesia telah muncul. Indonesia tetap fokus pada hubungan ASEAN tetapi juga telah mengadopsi peran kebijakan luar negeri yang lebih luas.

Rekor pertumbuhan ekonomi Indonesia yang berkelanjutan telah membuat para pemimpinnya semakin percaya diri tentang kedudukan internasional negaranya. Kebijakan ekonomi Indonesia sejak pertengahan 1980-an juga mulai meningkatkan upaya deregulasi dan mendorong keterlibatan yang lebih terbuka dalam perekonomian regional dan internasional yang lebih luas, misalnya Indonesia semakin tertarik dengan kerjasama ekonomi regional dan bergabung dengan Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) pada tahun 1989.

Itulah mengapa di bawah Soeharto (1966-Mei 1998), orientasi eksternal Indonesia sangat menonjol. Kebijakan luar negeri Indonesia ditandai dengan penekanan pada stabilitas, dengan Indonesia mengembangkan peran utama di ASEAN, APEC dan Gerakan Non-Blok tetapi juga menjaga hubungan baik dengan negara-negara Barat. Namun, itu dihadiri dengan mengabaikan pembangunan dalam negeri. Meskipun mencapai hasil yang baik dalam pelaksanaan kebijakan luar negerinya, di dalam negeri Soeharto menodai kebijakan luar negerinya dengan pelanggaran hak asasi manusia, pemerintahan otoriter terpusat, melemahnya cabang-cabang pemerintahan non-eksekutif, meningkatnya keterlibatan militer dalam politik dan bisnis, hingga korupsi dan pencaplokan Timor Timur dengan kekerasan pada tahun 1975/76.

### **B.J Habibie (1998-Oct 1999)**

Dalam pemerintahan transisi B.J. Habibie nampaknya kebijakan luar negeri Indonesia menjadi lebih mementingkan kepentingan dalam negeri. Masalah rumah tangga jelas tetap dominan, terutama karena pemerintahan Habibie menghadapi tantangan berat dalam mengatasi krisis ekonomi, mengelola transisi politik, dan memulihkan keamanan publik. Dalam keadaan ini, tampaknya kekhawatiran domestik yang rasional terikat untuk menentukan arah kebijakan luar negeri.

Hal ini bertujuan ini guna menjamin bantuan internasional bagi pemulihan ekonomi Indonesia dan internasional. Dukungan untuk program demokratisasi Indonesia pemerintahan Habibie terus menjaga hubungan baik dengan IMF, dan negara-negara Barat pada seperti pemerintahan sebelumnya. Dapat dikatakan bahwa pada periode Habibie orientasi eksternal Indonesia lebih low profile dan konsisten dengan pembangunan dalam negeri.

### **Abdurrahman Wahid (1999-July 2001)**

Apalagi pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, masa transisi menuju demokrasi kewarganegaraan, Indonesia didominasi oleh sejumlah tantangan kritis domestik, antara lain ancaman disintegrasi teritorial, kekerasan massal di berbagai pelosok negara dan masalah hukum dan ketertiban. Krisis ekonomi terus berlanjut, justru ditambah oleh kurangnya kapasitas nasional untuk mengkonsolidasikan demokrasi dan mencapai pemerintahan yang baik.

Sehingga, dibawah dua presiden berturut-turut, Habibie dan Abdurrahman Wahid, Indonesia tidak bisa mendapatkan kembali rasa hormat di mata internasional. Akibatnya, di antara ekonomi yang hancur akibat krisis keuangan Asia (publikasi penelitian Bank Dunia, 1993, 1998, dan 2000) tahun 1997-1998, Indonesia telah menanggung beban sosial yang paling berat, dampak ekonomi dan politik dari krisis tersebut, dan pemulihan dari bencana itu lambat.

### **Megawati Soekarno Putri (2001-Oct 2004)**

Indonesia, di bawah pemerintahan Megawati, mencoba mendapatkan kembali status internasionalnya dengan menggunakan kebijakan luar negeri untuk mengatasi banyak masalah dalam negeri, menyebut inisiatif kebijakan intermestik (pembauran politik internasional dan domestik). Pada masa pemerintahan Megawati, Indonesia sedang dalam proses reformasi sistem politik nasional, para pemimpin Indonesia memilih untuk melakukan desentralisasi yang agak drastis, dari pemerintahan yang sangat tersentralisasi hingga sistem yang mengalihkan kekuasaan politik yang terdistribusi ke lebih dari 400 kabupaten.

Pemerintahan Megawati memiliki komitmen kuat untuk merebut kembali kepercayaan internasional. Saat itu Indonesia bertujuan untuk mencapai politik luar negeri dan diplomasi yang kuat dengan mengembangkan kerjasama ekonomi luar negeri dan terlibat dalam kerja sama bilateral, regional dan global / multilateral.

Untuk mencapai tujuan tersebut, Indonesia menetapkan tujuan sebagai berikut:

- memulihkan citra internasional Indonesia;
- meningkatkan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat;
- memperkuat persatuan, stabilitas dan integritas nasional, serta memelihara kedaulatan bangsa;
- mengembangkan hubungan bilateral, terutama dengan negara-negara yang dapat mendukung perdagangan dan investasi Indonesia serta pemulihan ekonomi; dan
- mempromosikan kerja sama internasional yang membantu Indonesia membangun dan memelihara perdamaian dunia.

### **Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014)**

Di era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) Indonesia masih berjuang dalam periode persaingan demokrasi antar pusat / kekuasaan politik, yang secara teoritis dapat berakhir dengan kembali ke otoritarianisme atau bergerak menuju instalasi demokrasi (Casper dan Taylor, 1996). Dari sisi pembentukan dan pengambilan keputusan kebijakan luar negeri, dijelaskan bahwa pasca Orde Baru jumlah dan bobot para pelaku yang terlibat dalam kebijakan luar negeri Indonesia semakin meningkat.

Pusat pengambilan keputusan di Indonesia terletak pada presiden sebagaimana diamanatkan kepada Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang merupakan badan tertinggi yang mewakili rakyat. Pengambilan keputusan di bidang luar negeri juga berada pada presiden atas nasihat menteri luar negeri, yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain Menlu, Presiden menerima informasi dan masukan lainnya untuk pembuatan kebijakan dari Panglima TNI, terutama di daerah yang secara langsung mempengaruhi keamanan negara. Peran dan keterlibatan angkatan bersenjata dalam pembentukan kebijakan luar negeri dinilai sejalan dengan fungsi pertahanannya.

Sedangkan peran DPR melalui Komite I yang membidangi luar negeri dan pertahanan dalam perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri menjadi lebih terbatas. Fungsinya saat itu hanya memberikan umpan balik dan dukungan terhadap kebijakan pemerintah melalui lembaga audiensi. Peran DPR secara umum lebih kepada kelembagaan legislasi, namun jarang digunakan untuk urusan bidang luar negeri.

### **Joko Widodo (2014-sekarang)**

Menurut David Singer, analisis level politik luar negeri merupakan salah satu pandangan yang tepat dalam memahami diplomasi Jokowi yang pro rakyat, terutama dalam melihat pembentukannya. Dia membagi tingkat analisis kebijakan luar negeri dalam dua tahap; internasional dan domestik (Singer, 1961: 80). Tahap Internasional, juga disebut tingkat sistemik, berfokus pada perilaku aktor negara yang dipengaruhi oleh lingkungan internasional. Tahap kedua adalah tahap domestik atau sering disebut sub-sistem. Ini menekankan pada faktor dalam negeri, yang mempengaruhi urusan luar negeri negara. Ini meliputi latar belakang sejarah negara, tradisi sosial keagamaan, opini publik, dan dimensi geografis. Pendekatan pada tingkat analisis ini mencari faktor-faktor yang berpengaruh dalam pembentukan kebijakan luar negeri negara. Hal inilah yang menjadi tumpuan para aktor negara dalam membangun





model diplomasi. Lantas, bagaimana diplomasi pro rakyat Jokowi terbentuk dan apa artinya bagi kebijakan luar negeri Indonesia?

“Pro Rakyat” ini artinya bertujuan untuk memprioritaskan dan mengamankan kebutuhan masyarakat Indonesia terlebih dahulu. Ide ini juga bisa dianggap sebagai produk evaluasi atas pendahulunya. Pendekatan diplomasi Indonesia sebelumnya, “seribu kawan –tanpa musuh”, seolah memiliki jarak antara kebijakan dan kebutuhan dalam negeri.

Dalam pendekatan ini, kebijakan luar negeri sering ditempatkan pada tingkat high profile, tetapi kurang mengakar pada aspek domestik. Oleh karena itu, dalam prakteknya, domestik Indonesia sendiri sering dipandang kurang mendapat manfaat dari diplomasi kebijakan luar negeri sedangkan negara lain lebih banyak. Dengan latar belakang ini, pemerintahan Jokowi menganut pendekatan baru yang disebut “diplomasi pro-rakyat”. Ini menempatkan kebutuhan domestik sebagai pusat Kebijakan luar negeri Indonesia.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat diambil dari pembahasan diatas adalah bahwa jatuhnya Soeharto merupakan awal dari krisis kebijakan luar negeri Indonesia. Namun, setelah masa itu, Indonesia telah berupaya untuk menciptakan pola hubungan baru atau yang pada dasarnya berubah di kedua sector, yakni yang terjadi pada sektor geografis dan fungsional.

Hal ini terlihat pada hubungan luar negeri Indonesia dengan negara lain baik dari segi hubungan bilateral maupun multilateral. terus mengalami krisis agar tidak menjadi negara gagal. Improvisasi kebijakan luar negeri Indonesia terus didorong oleh faktor substantif dalam menghadapi sederet tantangan di bidang ekonomi, politik, dan sosial yang mengancam persatuan, kesatuan, dan kedaulatan Republik Indonesia. Sebagian besar masa kepemimpinan paska orde baru, kebijakan luar negeri Indonesia sering kali ditempatkan pada level high profile, yang mana kurang menaruh focus pada kepentingan domestic Indonesia itu sendiri.

Sebagai bentuk evaluasi, dimana Indonesia sering dipandang bahwa kebijakan luar negerinya kurang membawa keuntungan domestic, diplomasi pro rakyat Jokowi bisa dibilang sebagai penangkal apa yang dilakukan oleh pendahulunya. Sebab pada era SBY, terdapat jarak antara kebijakan luar negeri dan kebutuhan dalam negeri.

### Saran

Agar Republik Indonesia selalu memprioritaskan kepentingan nasional setiap kali menentukan kebijakan luar negeri, hal tersebut agar kebijakan luar negeri diciptakan juga untuk meningkatkan keuntungan domestik/ dalam negerinya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Dewi Fortuna. 1994. 'Indonesia's Foreign Policy after the Cold War,' Southeast Asian Affairs. Singapore: ISEAS
- D. Wurfel et al. (eds.). 1990. The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia. David Wurfel and Bruce Burton
- Casper, Gretchen and Michelle M. Taylor. 1996. Negotiating Democracy: Transitions from Authoritarian Rule. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Yani, Yanyan Muhammad. . Change and Continuity in Indonesian Foreign Policy. Department of International Relations, Faculty of Social and Political Sciences, Padjadjaran University
- Nugroho, Bambang Wahyu. 2013. Tipologi Politik Luar Negeri Indonesia Di Era Reformasi. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
- Andika, Muhammad Tri. 2016. An Analysis of Indonesia Foreign Policy Under Jokowi's Pro-People Diplomacy. Universitas Bakrie

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*.  
World Bank. 1998. *East Asia: The Road to Recovery*.  
World Bank. 2000. *East Asia: Recovery and Beyond*.