

LINDA SUNARTI

Politik Luar Negeri Malaysia terhadap Indonesia, 1957-1976: Dari Konfrontasi Menuju Kerjasama

IKHTISAR: Dalam perjalanan sejarahnya, hubungan Indonesia dan Malaysia memiliki ciri yang unik. Sebagai tetangga terdekat dan memiliki banyak persamaan dalam berbagai aspek, seperti warisan sejarah, agama, bahasa, dan kebudayaan, hubungan kedua negara tidak selalu berjalan mulus. Makalah ini akan melihat sejarah hubungan Indonesia dan Malaysia yang mengalami pasang-surut. Dalam melihat dinamika hubungan kedua negara, faktor kepentingan nasional dan figur pemimpin merupakan hal yang paling utama. Jika kepentingan nasional dan figur pemimpin kedua negara tersebut berbeda, maka hubungan kedua negara mengalami ketegangan, sebagaimana nampak pada masa pemerintahan Tunku Abdul Rahman di Malaysia (1957-1970) dan pemerintahan Soekarno di Indonesia (1945-1966). Sebaliknya, jika kepentingan nasional dan figur pemimpin kedua negara memiliki kesamaan, maka hubungan kedua negara terjalin dengan baik, sebagaimana nampak pada masa pemerintahan Tun Abdul Razak di Malaysia (1970-1976) dan pemerintahan Soeharto di Indonesia (1966-1998). Dengan demikian, hubungan sejarah dan faktor-faktor kesamaan lainnya tidak serta-merta menjadi pengikat yang kuat, bahkan terkadang menjadi masalah dalam hubungan kedua negara serumpun tersebut, Indonesia dan Malaysia.

KATA KUNCI: Hubungan Indonesia-Malaysia, persamaan budaya, figur pemimpin, kepentingan nasional, dan keamanan bersama.

ABSTRACT: This paper entitled "Malaysia's Foreign Policy toward Indonesia, 1957-1976: From Confrontation toward Cooperation". In the course of its history, the relationship between Indonesia and Malaysia has unique characteristics. As the nearest neighbors and has a much similarities in various aspects, such as the legacy of history, religion, language, and culture, relations between the two countries do not always run smoothly. This paper will look at the history of relations between Indonesia and Malaysia, which have ups and downs. In looking at the dynamics of the relations between the two countries, factors of national interests and leading figure are the most important thing. If national interests and leading figure of the two countries are different, the relations between the two countries are strained, as has been seen during the reign of Tunku Abdul Rahman in Malaysia (1957-1970) and the government of Soekarno in Indonesia (1945-1966). Conversely, if the national interests and leading figure of both countries have in common, then, the relations between the two countries are good, as shown at the time of Tun Abdul Razak's reign in Malaysia (1970-1976) and Soeharto's government in Indonesia (1966-1998). Thus, the relationship of history and other factors in common does not necessarily become a strong bond, even sometimes to be a problem in the relations between the two brother countries, Indonesia and Malaysia.

KEY WORD: Indonesia-Malaysia relations, cultural similarities, leading figure, national interests, and common security.

PENDAHULUAN

Dalam perjalanan sejarahnya, hubungan Indonesia dan Malaysia memiliki ciri yang unik. Sebagai

tetangga terdekat dan memiliki banyak persamaan dalam berbagai aspek, seperti warisan sejarah, agama, bahasa, dan kebudayaan, hubungan kedua

Dr. Linda Sunarti adalah Dosen di Program Studi Sejarah, Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya UI (Universitas Indonesia), Kampus UI Depok, Jawa Barat, Indonesia. Untuk kepentingan akademik, penulis bisa dihubungi dengan alamat emel: lindsayrani@yahoo.co.uk

negara tidak selalu berjalan mulus. Terdapatnya banyak aspek kesamaan tidak serta-merta menjadi pengikat yang kuat bagi hubungan kedua negara. Bahkan, dalam perkembangan akhir-akhir ini, hubungan kedua negara relatif tidak terlalu harmonis, terganggu oleh masalah-masalah seperti klaim budaya, pembalakan hutan, TKI (Tenaga Kerja Indonesia), dan masalah perbatasan. Aspek kesamaan dalam latar belakang sejarah, agama, bahasa, dan budaya sekarang ini justru menjadi pemicu ketegangan kedua negara, karena saling klaim terhadap bentuk-bentuk budaya tertentu. Kasus yang paling baru adalah klaim Malaysia atas kesenian Barongan yang mirip dengan kesenian Reog dari Ponorogo di Jawa Timur, Indonesia.

Meskipun sering terjadi ketegangan antar kedua negara, bahkan pernah hampir mengarah pada perang terbuka seperti pada era 1963-1966, secara umum hubungan kedua negara relatif dekat. Konflik-konflik yang muncul selalu bisa diatasi lewat mediasi-mediiasi yang dilakukan oleh kedua pihak yang selalu mendengungkan “semangat dan saudara serumpun”. Hal inilah yang selalu menjadi acuan hubungan kedua negara jika menemui masalah dalam hubungan mereka.

Dalam sejarahnya, hubungan kedua bangsa serumpun ini mengalami pasang-surut. Latar belakang bahasa, agama, dan sejarah yang sama tidak serta-merta menjadi faktor pengikat yang kuat bagi hubungan kedua negara. Latar belakang pengalaman kolonialisme yang berbeda, orientasi politik, dan faktor kepemimpinan di kedua negara ternyata lebih berpengaruh dalam dinamika hubungan kedua negara.

Berdasarkan hal tersebut, dalam tulisan ini saya ingin membahas hubungan kedua negara dalam kurun waktu 1957 hingga tahun 1976. Tahun 1957 dijadikan titik awal pembahasan karena Malaysia (dahulu Persekutuan Tanah Melayu) merupakan tahun

kemerdekaan Malaysia, sedangkan tahun 1976 dijadikan akhir kajian karena merupakan akhir dari kepemimpinan Tun Abdul Razak (Perdana Menteri Malaysia kedua). Tulisan ini akan lebih memfokuskan pada kebijakan luar negeri Malaysia dalam kurun 1957 hingga 1976, dan kaitannya dengan hubungan antara Malaysia dengan tetangga terdekatnya, yakni Indonesia; dimana sepanjang kurun waktu tersebut, hubungan kedua negara mengalami pasang-surut. Sepanjang era tersebut pula, Malaysia dipimpin oleh dua Perdana Menteri yang memiliki perspektif kebijakan luar negeri yang berbeda, terutama dalam hubungannya dengan Indonesia.

POLITIK LUAR NEGERI MALAYSIA, 1957-1976

Sebuah negara tidak dapat hidup sendiri dalam sistem hubungan antarbangsa, karena semua negara saling tergantung satu sama lain. Oleh karena itu, sebuah negara pasti memerlukan hubungan dengan negara lain, baik dalam bentuk hubungan politik, ekonomi, ataupun sosial. Sebagai contoh, negara-negara industri perlu mengadakan hubungan dengan negara-negara yang memiliki potensi sumber daya alam yang besar untuk mendukung ketersediaan bahan penunjang industrinya dan juga sebagai daerah pemasaran. Sebaliknya, negara-negara kecil dan miskin juga memerlukan bantuan dari negara-negara lain yang maju untuk membangun ekonominya (Singer, 1980).

Apabila sebuah negara mengadakan hubungan dengan negara lain, hubungan itu dijalin melalui sebuah bentuk dasar tertentu yang dikenal sebagai kebijakan luar negeri. Semua negara yang berada dalam sistem antar bangsa mempunyai dasar-dasar atau pendirian-pendirian tertentu tentang negara lain. Kebijakan luar negeri ini dapat diartikan sebagai dasar yang diamalkan oleh sebuah negara

dalam menjalin hubungan dengan negara lain. Pada intinya, kebijakan luar negeri berperan sebagai garis panduan bagi segala tindakan yang diambil oleh sebuah negara dalam menjalin hubungannya dengan negara lain. Kebijakan luar negeri berfungsi sebagai alat bagi sebuah negara untuk berinteraksi dengan negara lain. Melalui kebijakan luar negeri ini, sebuah negara akan menyatakan pendiriannya terhadap perkembangan yang terjadi di luar negaranya dalam hubungan antarbangsa (Jensen, 1982).

Bentuk kebijakan luar negeri sebuah negara bukanlah sesuatu yang tetap dan kekal. Kebijakan luar negeri sebuah negara biasanya berubah-ubah, mengikuti kepentingan dan keperluan negara yang bersangkutan serta lingkungan eksternalnya yang terdiri atas situasi politik kawasan dan internasional (Nicolson, 1969). Jadi, kebijakan luar negeri merupakan suatu kegiatan yang sering berubah, mengikuti situasi politik internasional serta kepentingan dan keperluan dalam negeri sebuah negara.

Dalam kebijakan luar negeri Malaysia, ada dua tokoh yang sangat berperan memberi bentuk pada kebijakan luar negeri Malaysia, yaitu yang pertama adalah Tunku Abdul Rahman; dan yang kedua adalah Tun Abdul Razak. Tunku Abdul Rahman adalah Perdana Menteri Malaysia pertama yang memerintah Malaysia sejak Malaysia memperoleh kemerdekaan tahun 1957 hingga 1970. Tunku Abdul Rahman lebih menumpukan hubungan luar negeri Malaysia dengan negara-negara Barat, bersikap anti-Komunis, dan pro-Barat. Sedangkan Tun Abdul Razak adalah Perdana Menteri Malaysia kedua, yang berkuasa dari tahun 1970 hingga 1976. Tun Abdul Razak adalah tokoh yang menjalankan kebijakan luar negeri yang berbeda sekali dengan Tunku Abdul Rahman. Tun Abdul Razak mengubah kebijakan luar negeri Malaysia yang

pro-Barat menjadi netral dan tidak berpihak.

Titik peralihan kebijakan luar negeri Malaysia semasa Tun Abdul Razak dikenal sebagai jaman "*New Directions under a New Order*" (Saravanamuttu, 1983:15). Berawal dari saat inilah kebijakan luar negeri Malaysia lebih berprinsip terbuka dan menjalin hubungan dengan negara-negara lain tanpa melihat ideologi negara yang bersangkutan. Dalam sejarah politik Malaysia, Tun Abdul Razak adalah Perdana Menteri Malaysia yang memberi pijakan awal bagi kebijakan luar negeri Malaysia yang menjadi ciri kebijakan luar negeri Malaysia yang dijalankan hingga sekarang.

Politik luar negeri Malaysia, sejak merdeka hingga tahun 1970-an, dapat dibagi dalam tiga fase. Fase pertama, 1957-1962, dapat disebut sebagai "condong pada satu pihak"; fase kedua, 1962-1967, adalah masih memihak (pro-Barat); dan fase ketiga, masa setelah 1967, sebagai "jalan *non-alignment*". Perubahan dari satu fase ke fase berikutnya ditentukan oleh beberapa faktor, diantaranya adalah situasi politik internasional saat itu, kepemimpinan, dan berbagai perkembangan ekonomi dan aspek keamanan (Chee, 1974:16).

Ketika Malaysia memperoleh kemerdekaan pada 1957, situasi politik internasional saat itu diliputi oleh suasana pertentangan antara Blok Barat, dibawah pimpinan Amerika Serikat, dan Blok Timur, dibawah pimpinan Uni Soviet. Pertentangan antara dua Blok ini telah banyak mempengaruhi pembentukan kebijakan luar negeri Malaysia. Sebagai sebuah negara yang baru merdeka, Malaysia sangat mengkhawatirkan keselamatan dan keamanan negaranya. Pada saat itu tidak ada pilihan bagi Malaysia, selain bersikap pro-Barat, karena pertahanan Malaysia pada masa itu sangat bergantung pada Inggris sebagai anggota Blok Barat.

Karena alasan inilah, Tunku Abdul Rahman menandatangani satu perjanjian dengan Inggris yang berisi Perjanjian Pertahanan Inggris-Tanah Melayu, ataupun sering disebut sebagai AMDA (*Anglo-Malaya Defence Agreement*) pada tahun 1957, yang menyerahkan tanggung jawab pertahanan Tanah Melayu kepada Inggris, sekiranya Malaya diserang dari luar (Saravanamuttu, 1983:141). Hal ini bermakna bahwa tidak ada pilihan lagi bagi Malaya selain bersikap pro-Barat.

Di samping itu, faktor lain yang sangat penting adalah masalah figur pemimpin. Munculnya Tunku Abdul Rahman sebagai pemimpin pertama Malaysia pasca kemerdekaan juga dianggap sebagai faktor yang cukup dominan bagi pembentukan kebijakan luar negeri Malaysia saat itu. Tunku Abdul Rahman merupakan figur yang sangat berpengaruh di Malaysia pada saat itu. Ia merupakan salah seorang putera Sultan Kedah dan mendapat pendidikan Barat; perpaduan antara feodalisme Melayu dan pendidikan Barat menjadikan Tunku dikenal sebagai tokoh politik dengan berpandangan politik sederhana dan pragmatik, serta sangat tidak suka dengan ideologi dan doktrin. Beliau juga disebut sebagai tokoh "*modern yang konservatif, bersikap terbuka terhadap reformasi, dan sangat memusuhi revolusi*" (Ott, 1972:225).

Sejak tahun 1957 sampai akhir 1960-an, Tunku Abdul Rahman mendominasi kebijakan luar negeri Malaysia. Politik luar negeri Malaya/Malaysia sampai akhir 1960-an dapat dikatakan sebagai era Tunku Abdul Rahman; karena pada masanya, kebijakan luar negeri Malaysia merupakan kebijakan dari Tunku Abdul Rahman. Hampir semua keputusan penting dibuat oleh Tunku Abdul Rahman sendiri tanpa membicarakannya terlebih dahulu dengan pemimpin-pemimpin lainnya. Sebagai contoh, pada masa isu pemisahan antara Malaysia dan

Singapura, Tunku Abdul Rahman hanya membicarakan hal tersebut secara informal dengan Tun Abdul Razak dan Tun Ismail, dan tidak membawa masalah tersebut dalam sidang kabinet (Ahmad, 1987:1).

Di bawah pimpinan Tunku Abdul Rahman sebagai Perdana Menteri pertama, Malaysia lebih memfokuskan hubungan luar negerinya dengan negara-negara Barat, yang mempunyai sistem pemerintahan dan ideologi yang sealiran dengannya. Tunku Abdul Rahman pernah menyatakan prinsip kebijakan luar negeri yang dijalankannya adalah "*Tanah Melayu bukanlah sebuah negara berkecuali. Kita anti Komunis dan menyokong pihak Barat*" (dalam Abdul Wahid, 1978:15).

Mengenai bagaimana politik luar negeri Malaya pada saat itu diformulasikan dan dijalankan, Marvin Ott (1972:257) dalam kajiannya menyimpulkan bahwa pada intinya kebijakan luar negeri Malaysia saat itu diformulasikan oleh sekelompok kecil elite yang terdiri dari empat atau lima orang dan Tunku Abdul Rahman sebagai Perdana Menteri, yang juga merangkap sebagai Menteri Luar Negeri, memiliki peranan yang paling menentukan.

Faktor lain yang juga turut menentukan arah politik luar negeri Malaysia saat itu adalah faktor ekonomi. Sejak Malaya/Malaysia merdeka pada tahun 1957 hingga 1960-an, hampir 70% dari perdagangan luar negeri Malaysia dikuasai oleh perusahaan Eropa, terutama perusahaan-perusahaan Inggris. Malaysia merupakan penghasil karet terbesar di dunia dan 83% perkebunan karet dimiliki oleh perusahaan Eropa. Malaysia juga penghasil timah terbesar di dunia dan 63% bijih timah yang dihasilkan dan diolah oleh perusahaan asing (Parmer, 1966; dan Andaya & Andaya, 1982). Sehingga, dari data di atas, terlihat bahwa ekonomi Malaysia masih sangat tergantung dengan negara-negara Barat.

Dari aspek militer, situasi keamanan dalam negeri yang dirongrong oleh pemberontakan Komunis telah berlangsung sejak tahun 1948 (Hanrahan, 1971). Para pemimpin Malaysia, dan rakyat Malaysia pada umumnya, percaya bahwa sumber pemberontakan Komunis itu datangnya dari Beijing, sebab pelaku utama pemberontakan dan anggota Partai Komunis Malaya (PKM) mayoritas adalah etnis Cina dan diatur dari Cina. Karena itu, pemerintah Malaya/Malaysia selalu memandang RRC (Republik Rakyat Cina) sebagai ancaman utama bagi keamanan nasionalnya. Para pemimpin Malaysia, terutama Tunku Abdul Rahman, sangat yakin bahwa Cina sedang berusaha untuk membentuk satu rangkaian “kediktatoran komunis di Asia Tenggara” (dalam Chopra, 1974-1975). Keyakinan ini, sampai pada derajat tertentu, masih mendominasi pikiran sebagian pemimpin Malaysia, lama setelah Tunku Abdul Rahman meninggalkan panggung politik sejak tahun 1970-an.

Kebijakan luar negeri Malaysia yang sangat pro-Barat itu kemudian berubah secara drastis sejak awal 1970-an. Hal ini seiring dengan terjadinya perubahan kepemimpinan dalam pucuk pimpinan tertinggi di Malaysia. Kegagalan Tunku Abdul Rahman mendapat mandat kembali dalam PEMILU (Pemilihan Umum) tahun 1969, dan disusul oleh meletusnya peristiwa berdarah pada 13 Mei 1969, telah mendorong Tunku Abdul Rahman meletakkan jabatannya pada akhir bulan September 1970 (AN Malaysia, 1981:41). Tun Abdul Razak, yang sebelumnya menjabat sebagai Wakil Perdana Menteri, telah mengambil-alih pemerintahan dari Tunku Abdul Rahman. Sebelum Tunku Abdul Rahman mengundurkan diri dari arena politik secara penuh pada tahun 1970, sebenarnya sejak tahun 1967, ia telah menyerahkan sebagian besar tugas mengendalikan kebijakan luar

negeri secara tidak langsung kepada Tun Abdul Razak.

Walaupun Tun Abdul Razak terlibat secara langsung dalam melaksanakan urusan kebijakan luar negeri Malaysia semasa zaman Tunku Abdul Rahman, tetapi peranan dan fungsi Tun Abdul Razak tidak ubahnya hanya seperti seorang duta yang bertindak menyelesaikan masalah-masalah politik Malaysia dengan negara-negara lain, seperti dalam peristiwa konfrontasi Indonesia-Malaysia, pemisahan Malaysia-Singapura, dan tuntutan Filipina atas Sabah. Peristiwa-peristiwa ini telah membawa satu titik perubahan yang besar didalam arah aliran kebijakan luar negeri Malaysia selepas zaman Tunku Abdul Rahman.

Tun Abdul Razak mempelajari seluk-beluk pelaksanaan kebijakan luar negeri Malaysia dan mengadakan hubungan dengan negara-negara luar. Beliau menilai bahwa kebijakan luar negeri yang dijalankan oleh Tunku Abdul Rahman banyak kelemahannya dan merugikan Malaysia. Ketergantungan Malaysia dengan Barat, dinilai oleh Tun Abdul Razak telah mengucilkan Malaysia dari negara-negara Asia lainnya, yang kebanyakan menjalankan kebijakan Non-Blok dalam politik luar negerinya. Konfrontasi dengan Indonesia dinilai pula sebagai kegagalan kebijakan luar negeri Malaysia yang cukup signifikan dibawah pimpinan Tunku Abdul Rahman (Chee, 1974; dan Abdul Wahid, 1978).

Malaysia yang dahulunya begitu anti Komunis dibawah pimpinan Tunku Abdul Rahman, kini mulai bergerak ke arah netralisasi dibawah pimpinan Tun Abdul Razak. Tidak seperti Tunku Abdul Rahman, dengan pembawaannya yang sangat dominan, gaya kepemimpinannya yang emosional, dan tidak begitu tertarik dengan kebijakan luar negeri, Tun Abdul Razak adalah seorang tokoh politik yang pragmatis dan menaruh perhatian yang besar kepada masalah luar negeri (Ott, 1972). Stephen Chee

(1974) menambahkan bahwa Tunku Abdul Rahman lebih berorientasi ke Barat, sedangkan Tun Abdul Razak lebih menyadari akan realitas bahwa Malaysia adalah bagian dari Asia Tenggara.

Dibawah pemerintahan Tun Abdul Razak, Malaysia mulai menata kembali politik luar negerinya. Tun Abdul Razak menyatakan pendirian kebijakan luar negeri Malaysia, sebagai berikut:

[...] adalah menjadi asas dasar luar Malaysia yang utama untuk menjalinkan persahabatan dengan semua negara-negara yang menghormati kita dan yang ingin bersahabat dengan kita, tanpa mengira ideologi politik mereka atau corak sistem sosial mereka. Kita di Malaysia akan terus mengikuti dasar luar berkecuali kita dan dasar persahabatan kita dengan semua negara, disamping membuat pengukuran bebas sendiri dalam semua perkara (dalam JCK Malaysia, 1974:79).

Dari pernyataan di atas terlihat jelas bahwa kebijakan luar negeri Malaysia mulai berubah orientasinya. Jika pada masa Tunku Abdul Rahman, Malaysia condong ke satu pihak, yaitu Blok Barat; sedangkan pada masa Tun Abdul Razak, Malaysia mulai bergerak ke arah prinsip netralitas. Malaysia ingin menjalin hubungan dengan pihak negara manapun tanpa mengira ideologinya, dan inilah yang disebut tidak memihak dan netral.

Dibawah pimpinan Tun Abdul Razak, Malaysia menjadikan konsep “netralisasi Asia Tenggara” sebagai tujuan utama dalam pelaksanaan kebijakan luar negerinya. Hal ini selaras dengan komitmen Malaysia terhadap keterlibatannya dalam organisasi ASEAN (*Association of South East Asian Nations*). Perubahan kebijakan politik luar negeri Malaysia ini dilatarbelakangi oleh beberapa faktor, diantaranya yang paling signifikan setelah selesainya konfrontasi Indonesia-Malaysia tahun 1966 adalah rencana pemerintah Inggris untuk menarik pasukannya

dari wilayah-wilayah sebelah Timur Terusan Suez. Rancangan Inggris ini pada awalnya dijadwalkan akan selesai pada tahun 1975, namun dipercepat pada tahun 1971. Hal ini melahirkan masalah yang serius bagi Malaysia, terutama dengan adanya kebangkitan perlawanan bersenjata Komunis dan kebijakan luar negeri yang anti-Komunis.

Untuk mengantisipasi hal ini, pada tahun 1967, sebagai langkah awal menuju netralisasi kebijakan luar negerinya, Malaysia bersama empat negara lain di kawasan Asia Tenggara (Indonesia, Filipina, Singapura, dan Thailand) membentuk Persatuan Bangsa-bangsa Asia Tenggara atau ASEAN. Organisasi kawasan yang baru ini memberikan penekanan yang kuat kepada kerjasama untuk menyelesaikan konflik kawasan dengan cara perundingan dan sekaligus memajukan kerjasama dalam bidang sosial, ekonomi, dan budaya (Cantori & Spiegel, 1970). Selain itu, dalam rangka mengimplementasikan kebijakan luar negeri yang tidak memihak, Malaysia juga mulai membuka hubungan diplomatik dengan Uni Soviet serta mengubah sikapnya terhadap Cina. Malaysia berkeyakinan bahwa dengan menjalin hubungan diplomatik dengan Cina, negara tersebut akan mengurangi sikap permusuhannya terhadap Malaysia dan akan menghentikan dukungannya terhadap PKM (Partai Komunis Malaya). Malaysia mulai membuka hubungan diplomatik dengan Cina pada tahun 1974.

HUBUNGAN MALAYSIA DAN INDONESIA, 1957-1976

Ada satu unsur yang selalu diperhitungkan jika membicarakan hubungan kedua negara. Indonesia, karena sebagai negara besar dan memperoleh kemerdekaan lebih dahulu, memiliki kecenderungan untuk bertindak sebagai “saudara tua” atau kakak dan menginginkan diperlakukan

seperti itu. Indonesia menganggap Malaysia sebagai “saudara muda” atau adik yang harus menghormati kakaknya.

Dekatnya hubungan Indonesia-Malaysia tidak terlepas dari sejarah yang menautkan kedua bangsa. Kerajaan atau kesultanan di Malaysia banyak yang berhubungan erat dengan kesultanan yang ada di Indonesia (Tate, 1977:32). Negeri Sembilan di Malaysia, misalnya, erat kaitannya dengan Minangkabau karena Raja Negeri Sembilan berinduk ke Pagaruyung di Sumatera Barat, Indonesia. Selangor dan Johor juga terkait erat dengan Sulawesi Selatan, karena Sultan Selangor dan Johor adalah keturunan Bugis dari Sulawesi Selatan, Indonesia. Demikian juga Kesultanan Malaka, yang merupakan keturunan dari Raja Parameswara. Cikal-bakal pendiri imperium Malaka ini berasal dari Palembang, Sumatera Selatan. Adapun Perak dan Kedah sangat erat kaitannya dengan Aceh di Sumatera.

Ketika Malaka jatuh ke tangan Portugis pada tahun 1511, meski pusat kekuasaan orang Melayu pindah ke Johor, dan setelah itu berganti-ganti pindah ke Bintan-Lingga-Johor-Penyengat, namun tidak sedikit diantara bangsawan Malaka yang eksodus dan tinggal di kepulauan Nusantara, bahkan ada yang kemudian menetap di Buton, Ternate, Makassar, atau Sumbawa di Indonesia bagian Timur (Tate, 1977). Tidak heran pula bila hampir semua tradisi Nusantara di Indonesia Timur sangat kental dipengaruhi oleh tradisi Melayu Malaka dan Melayu Johor.

Hubungan politik dan budaya yang sangat dekat kemudian berubah setelah kedatangan bangsa-bangsa Barat, terutama Belanda dan Inggris, yang kemudian menguasai wilayah-wilayah Malaysia dan Indonesia. Perjanjian London 1824, yang dikenal sebagai *Treaty of Commerce and Exchange between Great Britain and Netherlands*, dapat dikatakan merupakan titik awal terpisahnya secara politik antara

Tanah Melayu dan Indonesia (Tate, 1977:119-121). Perjanjian ini membagi dunia Melayu kepada dua kawasan yang berlainan dari segi politik. Berdasarkan Pasal 9 dan 10 dalam Perjanjian London ini, pihak Inggris setuju menyerahkan semua pusat perdagangannya di Sumatera kepada pihak Belanda dan tidak akan membuat sembarang perjanjian dengan pemimpin lokal di pulau tersebut. Belanda juga menyerahkan kota Malaka dan kawasan-kawasannya di Semenanjung Tanah Melayu kepada pihak Inggris dan tidak akan membuat sembarang perjanjian dengan pemimpin lokal di Semenanjung Tanah Melayu.

Perjanjian London 1824 ini telah mengasingkan Tanah Melayu dari segi politik dengan Indonesia, karena Tanah Melayu berada dalam wilayah kekuasaan Inggris dan Kepulauan Indonesia berada dibawah kekuasaan Belanda (Sar Desai, 1981:58). Perjanjian London ini juga menjadi dasar bagi negara Indonesia modern dan Malaysia modern. Penjajahan Inggris atas Tanah Melayu dan Penjajahan Belanda atas wilayah kepulauan Indonesia, selanjutnya, memberi pengalaman sejarah yang berbeda bagi kedua bangsa.

Meskipun kedua negara berada dalam penjajahan, hubungan informal antara kedua bangsa tetap terjalin lewat kelompok-kelompok masyarakat diantara kedua negara. Bahkan, dalam sejarah perkembangan nasionalisme di Malaysia, pengaruh pergerakan kebangsaan dari Indonesia mendapat tempat yang cukup penting, terutama di kalangan masyarakat Melayu pada lapisan menengah ke bawah. Pengaruh Indonesia cukup jelas terlihat pada kelompok masyarakat Melayu yang bersekolah di Maktab Perguruan Sultan Idris di Tanjong Malim, Perak, Malaysia, yaitu sekolah tempat mendidik guru-guru untuk masyarakat Melayu. Sekolah ini dikenal sebagai tempat lahirnya kelompok nasionalis Melayu

yang kebanyakan berprofesi sebagai guru dan wartawan.

Selain itu, nasionalis Melayu yang berhaluan kiri seperti Ibrahim Yaakub, Ahmad Bustaman, dan anggota PKM (Partai Kebangsaan Melayu atau *Malay Nationalist Party*) mempunyai hubungan dengan pemimpin Komunis di Indonesia seperti Tan Malaka dan Alimin pada tahun 1940-an (Mackie, 1974:26). Kelompok ini, menurut ukuran Melayu saat itu, dinilai memiliki faham yang radikal. Sebagian besar dari mereka memiliki cita-cita menyatukan Indonesia dan Tanah Melayu dalam sebuah negara, yaitu negara "Melayu Raya" atau "Indonesia Raya".

Pengaruh nasionalisme Indonesia didapat lewat buku-buku atau majalah-majalah dari organisasi-organisasi kebangsaan Indonesia, seperti SI (Sarekat Islam), PKI (Partai Komunis Indonesia), dan PNI (Partai Nasionalis Indonesia). Karena keterbatasan bahan ajar yang berbahasa Melayu, yang merupakan bahasa pengantar di sekolah ini, mereka juga banyak menggunakan bahan ajar yang berasal dari Indonesia. Dari sinilah faham-faham kebangsaan yang berasal dari Indonesia mulai dikenal oleh masyarakat Tanah Melayu. Selain itu, masyarakat Melayu cukup familiar dengan nama-nama tokoh pergerakan nasional Indonesia, seperti Tan Malaka, Tjokroaminoto, Agus Salim, Muhammad Yamin, Mohamad Hatta, dan Soekarno. Organisasi pergerakan Indonesia yang mendapat tempat di Tanah Melayu, diantaranya adalah SI dan PKI (Mackie, 1974).

Namun, di kalangan lapisan elite Melayu, terutama elite Melayu atas, yang kebanyakan merupakan tokoh inti dalam UMNO (*United Malays National Organization*), suatu organisasi politik orang Melayu yang didirikan pada tahun 1946, faham nasionalisme dari Indonesia itu tidak mendapat tempat di kalangan kelompok lapisan atas. Kelompok ini menganggap faham-faham

dari Indonesia, terutama Sosialisme dan Komunisme, dapat membahayakan hak-hak istimewa sebagai pemimpin tradisional Melayu. Karena tujuan dari organisasi-organisasi kebangsaan Melayu yang mendapat pengaruh dari Indonesia, seperti KKM (Kesatuan Melayu Muda), API (Angkatan Pemuda Insyaf), dan Partai Kebangsaan Melayu atau MNP (*Malay Nationalist Party*) adalah membentuk "Negara Republik Malaya", atau bergabung dengan Indonesia dengan membentuk negara "Indonesia Raya". Konsep ini, secara tidak langsung, akan menghapus sistem feodalisme Melayu yang nantinya dikhawatirkan akan menghapuskan pula sistem kerajaan sehingga akan membahayakan kedudukan mereka yang berasal dari kalangan kerajaan (Mackie, 1974:29).

Dalam sejarah Malaysia, kelompok-kelompok yang mendapat pengaruh dari Indonesia dikategorikan sebagai "kelompok radikal", yang tidak disukai oleh dua pihak, yaitu lapisan atas elite Melayu dan pihak kolonial Inggris, karena tujuan dari kelompok ini selain untuk menghapus feodalisme, adalah juga untuk mengusir Inggris dari Tanah Melayu (Andaya & Andaya, 1982).

Berbeda dengan kolonialisme Belanda di Indonesia, yang mendapat banyak penentangan dari berbagai kerajaan dan kelompok masyarakat pribumi di Indonesia, bahkan banyak kerajaan lokal yang dibubarkan oleh Belanda, maka kolonialisme Inggris di Tanah Melayu relatif tidak banyak mendapat penentangan dari kalangan raja-raja di Tanah Melayu. Karena Inggris menjalankan kebijakan tidak mencampuri urusan raja-raja Melayu selama raja-raja tersebut tidak melakukan hal-hal yang mengganggu kepentingan ekonomi Inggris.

Dalam sistem pemerintahan kolonial Inggris di Semenanjung Tanah Melayu, Inggris relatif tidak banyak mengubah sistem politik yang telah ada. Sistem politik tradisional Melayu tetap

dipertahankan, bahkan Inggris banyak menggunakan pembesar-pembesar Melayu dalam birokrasi pemerintahan. Berdasarkan Perjanjian Pangkor 1870, yang merupakan titik awal masuknya Inggris di Tanah Melayu, ditegaskan bahwa Inggris tidak akan mencampuri dan mengubah adat-istiadat masyarakat Melayu, masalah adat-istiadat dan agama merupakan hak istimewa Sultan Melayu. Inggris hanya akan terlibat dan menasehati Sultan untuk urusan ekonomi, politik, dan keamanan (Andaya & Andaya, 1982). Hal inilah yang, menurut penulis, akan membentuk sikap masyarakat Melayu yang berbeda dengan masyarakat Indonesia dalam hubungannya dengan Barat.

Pada masa kolonialisme Inggris di Tanah Melayu, hampir 80% masyarakat Melayu tinggal di pedesaan, ciri ekonomi mereka adalah “sara diri” dan mereka bekerja hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari (Andaya, 1982:46). Ketika Inggris memperkenalkan sistem ekonomi modern yang berorientasi pasar, Inggris tidak melibatkan masyarakat Melayu (Madjid ed., 1980). Inggris justru mendatangkan buruh-buruh dari India dan Cina untuk mengembangkan sistem ekonomi modernnya. Itulah sebabnya mengapa mayoritas masyarakat Melayu di pedesaan tidak banyak bersentuhan secara langsung dengan sistem ekonomi kapitalis Inggris, sehingga mereka tidak merasakan dampak buruk kebijakan ekonomi kolonial (Andaya, 1982:48).

Di pihak lain, lapisan elite Melayu diserap dalam birokrasi pemerintahan Inggris, sehingga secara umum sikap orang Melayu – baik lapisan elite maupun masyarakatnya – tidak begitu antipati terhadap Inggris. Kelompok masyarakat yang paling terkena kebijakan ekonomi kolonial Inggris adalah masyarakat India dan Cina. Hal ini berdampak pada kemunculan organisasi kebangsaan di kalangan masyarakat Melayu yang relatif terlambat. Organisasi orang Melayu

pertama yang berskala nasional adalah UMNO, yang didirikan pada 1946, sebagai reaksi etnis Melayu terhadap rancangan *Malayan Union* yang ditawarkan oleh Inggris, sebagai proses awal dekolonisasi Inggris. Orang Melayu sangat khawatir atas rencana Inggris yang akan memberikan status kewarganegaraan yang begitu mudah bagi etnis India dan Cina, serta rencana menghapus kedudukan Sultan sebagai pemimpin tertinggi orang-orang Melayu (Ongkili, 1985).

Sebaliknya, Indonesia memiliki pengalaman sejarah yang pahit dalam konteks hubungannya dengan penjajah, yaitu Belanda. Kolonialisme Belanda di Indonesia menerapkan kebijakan ekonomi yang sangat eksploitatif, terutama terhadap kelompok pribumi. Sehingga sebagaimana besar masyarakat Indonesia, terutama masyarakat pribuminya, terlihat sangat anti terhadap segala hal yang berkaitan dengan Belanda dan Barat. Selain itu, proses kemerdekaan yang direbut lewat perjuangan bersenjata dan diplomasi yang cukup alot selama hampir lima tahun, 1945-1949, menjadikan sikap nasionalisme bangsa Indonesia cukup tinggi dalam berhadapan dengan hal-hal yang berkaitan dengan Barat.

Kebijakan politik luar negeri Indonesia yang “bebas-aktif” lahir dari kondisi perjuangan kemerdekaan untuk memperoleh pengakuan status *de facto* dan *de jure* dari dunia internasional. Dalam rangka berjuang untuk memperoleh pengakuan dunia internasional, Indonesia ingin memperlihatkan sikap tidak memihak blok manapun (Barat atau Timur), karena menurut Mohamad Hatta, dalam pidatonya di depan sidang BP-KNIP (Badan Pekerja – Komite Nasional Indonesia Pusat) pada September 1948, sikap memihak justru akan merugikan Indonesia dalam perjuangannya mencari pengakuan dari dunia internasional. Sikap inilah yang akan menjadi ciri penting dari kebijakan

luar negeri Indonesia selanjutnya (Gde Agung, 1973:26).

Sementara itu, proses kemerdekaan yang berbeda dialami oleh Malaysia. Sejak berakhirnya Perang Dunia II (1939-1945), Inggris telah berencana untuk melakukan proses dekolonisasi secara damai dengan memberikan kemerdekaan bagi negara-negara jajahannya, sehingga proses kemerdekaan yang dijalani oleh Malaysia sangat berbeda dengan yang dialami oleh bangsa Indonesia. Indonesia mencapai kemerdekaannya lewat revolusi, sementara Malaysia lewat perundingan dan dengan jalan damai.

Pada masa kepemimpinan Tunku Abdul Rahman, dimana politik luar negeri Malaysia lebih mengarah pro-Barat dan anti-Komunis dan Indonesia dibawah Soekarno dengan kebijakan luar negerinya yang konfrontatif, anti-Barat, dan cenderung ke Kiri, hubungan kedua negara jauh dari hangat; karena kepentingan nasionalnya yang sangat berbeda (Indonesia sangat anti-Kolonialisme dan anti-Barat, sementara Malaysia pro-Barat dan anti-Komunis).

Salah satu ciri terpenting kebijakan luar negeri Indonesia sejak merdeka tahun 1945 adalah Non-Blok dan anti penjajahan, serta menumpukan perhatian pada kerjasama Asia-Afrika. Perjuangan menentang penjajahan merupakan aspek penting dalam kebijakan luar negeri Indonesia semasa Demokrasi Terpimpin (1959-1965). Aspek ini berawal dari perjuangan Indonesia untuk memperoleh kemerdekaan (1945-1949) dan tuntutan terhadap Irian Barat (1962) daripada penjajahan Belanda. Oleh karena itu, hubungan Indonesia dengan negara-negara Barat tidaklah dekat, karena mereka tidak bersimpati terhadap tuntutan Indonesia terhadap Irian Barat. Sebaliknya, negara-negara Blok Timur, yaitu Uni Soviet dan RRC (Republik Rakyat Cina), mendukung tuntutan Indonesia (Leifer, 1983:56-74). Dalam waktu yang sama, Malaysia

(Malaya) tidak mempunyai hubungan diplomatik dengan negara-negara Blok Timur dan menjalankan kebijakan luar negeri yang pro-Barat.

Sejalan dengan hal tersebut, hubungan kedua negara yang pada masa awalnya cukup baik, akhirnya terganggu oleh berbagai persoalan yang timbul. Hubungan baik hanya sempat dibina selama enam bulan pertama sejak kemerdekaan Malaya, pada 31 Agustus 1957. Pada peringkat awal kemerdekaan, hubungan Tanah Melayu – Indonesia berada dalam suasana yang cukup dekat. Kedekatan itu jelas terlihat apabila Indonesia memerintahkan Radio Republik Indonesia (RRI) untuk tidak menyiarkan atau memutar lagi lagu populer di Indonesia yang berjudul *Terang Bulan*, untuk menghormati tetangganya yang baru merdeka. Ini karena lagu Kebangsaan Tanah Melayu, yaitu *Negaraku*, merupakan gubahan dari lagu *Terang Bulan* (Curtis, 1964:16). Disamping itu, Indonesia merupakan negara pertama yang mengirim duta besar ke Kuala Lumpur (JP Malaysia, 1963:1).

Surat-surat kabar Indonesia juga menyambut hangat kemerdekaan Tanah Melayu pada tahun 1957. Surat kabar *Duta Masyarakat* milik NU (*Nahdatul Ulama*), misalnya, mendukung kemerdekaan Tanah Melayu. Bahkan kantor berita ANTARA di Indonesia, dalam buletin hariannya, mendukung penuh kemerdekaan Tanah Melayu tersebut, dengan menyatakan sebagai berikut:

Malaya would be able to remain at peace with nations of the world, and particularly with her close neighbour, Indonesia. Indonesia, which for centuries had established close relations with Malaya in the cultural and other fields, is happy to welcome free Malaya to the community of nations (*Antara Daily News Bulletin*, 4/9/1957).

Namun setelah itu, hubungan kedua negara dengan cepat menjadi

sebaliknya. Dalam pandangan Indonesia, Malaysia yang pada saat itu masih bernama “Malaya” telah melakukan tindakan-tindakan yang dipandang tidak bersahabat, yaitu sikap abstain Malaya terhadap pemungutan suara di PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) mengenai persoalan Irian Barat; simpati Malaya terhadap pemberontakan PRRI-PERMESTA (Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia – Perjuangan Rakyat Semesta) di Sumatera dan di Sulawesi tahun 1958; meningkatnya penyelundupan dari daerah pemberontak ke Singapura dan Malaya; serta timbulnya perbedaan pendapat diantara kedua negara mengenai masalah keamanan regional (Kahin, 1964; dan Kahin & Kahin, 1995). Indonesia menganggap bahwa Kolonialisme dan Imperialisme sebagai ancaman utama, sedangkan Malaya menganggap Komunisme sebagai ancaman utama. Walaupun demikian, lima tahun selanjutnya tampak pelunakan sikap Malaya yang mulai mendukung perjuangan Irian Barat pada tahun 1962.

Pada periode 1963-1966 merupakan periode yang paling pahit dalam sejarah hubungan kedua negara. Indonesia pada masa Demokrasi Terpimpin, dibawah pimpinan Presiden Soekarno (1959-1966), melaksanakan politik luar negeri konfrontatif. Sikap anti-Barat (Belanda) dalam masalah Irian Barat berlanjut dengan sikap anti-Barat (Inggris) dalam masalah pembentukan Federasi Malaysia pada tahun 1963 (Poulgrain, 1998).

Dalam pandangan Presiden Soekarno, pembentukan Federasi Malaysia akan menjadi alat Inggris (Barat), yang akan memantapkan kehadiran dan pengaruhnya di Asia Tenggara. Hal ini dilihat oleh Presiden Soekarno sebagai NEKOLIM (Neo Kolonialisme dan Imperialisme) yang akan mengepung Indonesia (Legge, 1972). Pemerintah Indonesia kemudian mengumumkan DWIKORA (Dwi Komando Rakyat)

untuk melakukan apa yang disebutnya sebagai “pengganyangan Malaysia”. Keberhasilan Indonesia dengan TRIKORA (Tri Komando Rakyat) dalam perjuangan membebaskan Irian Barat dari cengkeraman penjajahan Belanda pada tahun 1962, ingin diterapkan kembali oleh Indonesia dalam menghadapi Malaysia dengan DWIKORA-nya pada tahun 1963.

Kebijakan luar negeri Indonesia pada masa itu adalah melihat dunia sebagai pertentangan antara OLDEFOS (*Old Established Forces* atau negara-negara Kapitalis yang sudah mapan dan maju di Barat) dengan NEFOS (*New Emerging Forces* atau negara-negara yang baru merdeka dan sedang bangkit di Asia dan Afrika). Dalam konteks ini, Indonesia menilai bahwa Malaya sebagai anggota OLDEFOS, karena Malaya mempunyai ikatan pertahanan dan ekonomi yang kuat dengan Inggris (Leifer, 1983:59).

Akibat dari adanya perbedaan persepsi dalam kepentingan nasionalnya masing-masing pada saat itu, ditambah dengan munculnya dua figur pemimpin yang bertentangan antara Indonesia dan Malaya (Soekarno yang anti-Barat dan Tunku Abdul Rahman yang pro-Barat), membuat hubungan kedua negara berada dalam titik nadirnya, bahkan hampir mengarah pada perang terbuka, yaitu peristiwa konfrontasi Indonesia-Malaysia, 1963-1966 (Hindley, 1964; Sutter, 1966; dan Mackie, 1974).

Dalam perkembangan selanjutnya, ketika terjadi perubahan kepemimpinan di kedua negara, yakni Soeharto menggantikan Soekarno di Indonesia pada tahun 1966 dan Tun Abdul Razak menjadi Perdana Menteri menggantikan Tunku Abdul Rahman di Malaysia pada tahun 1970, maka terjadi perubahan yang signifikan dalam kebijakan politik luar negeri kedua negara.

Berbeda dengan pemerintah Orde Lama (1959-1966), dimana hubungan Indonesia dan Malaysia lebih didominasi oleh konflik antara kedua negara, pada masa pemerintah Orde Baru (1966-

1998), hubungan lebih banyak diwarnai oleh kerjasama. Membaiknya hubungan kedua negara ini tidak terlepas dari beberapa faktor, yaitu faktor intern dan ekstern.

Dari faktor intern, membaiknya hubungan kedua negara ini tidak lepas dari munculnya figur baru di kedua negara, yaitu Soeharto di Indonesia dan Tun Abdul Razak di Malaysia. Kedua tokoh ini memiliki peran yang sangat besar bagi terciptanya hubungan baik Indonesia-Malaysia. Soeharto dan Tun Abdul Razak adalah tokoh yang memiliki pandangan dan wawasan yang sama tentang berbagai hal, diantaranya adalah tentang pentingnya stabilitas kawasan dan hubungan serantau.

Malaysia dibawah Tun Abdul Razak mengubah kecenderungan politik luar negeri Malaysia yang sebelumnya pro-Barat menjadi netral dan tidak memihak (MoFA Malaysia, 1971); sedangkan di Indonesia, Soeharto juga mengubah kebijakan politik luar negeri Indonesia yang konfrontatif dan *high profile* menjadi lebih memfokuskan diri pada masalah-masalah dalam negeri, *low profile*, serta lebih mementingkan stabilitas nasional dan regional (Van der Kroef, 1986).

Proses normalisasi kedua negara ini, Indonesia dan Malaysia, menjadi titik awal bagi hubungan yang lebih baik, bahkan dapat dikatakan cukup erat, pada masa kedua pemimpin tersebut (Soeharto dan Tun Abdul Razak) memimpin negaranya masing-masing. Banyak kerjasama telah dilakukan, diantaranya yang paling penting adalah pembentukan ASEAN (*Association of South East Asia Nations*) pada tahun 1967 bersama tiga negara Asia Tenggara lainnya, yakni Thailand, Filipina, dan Singapura. Hubungan kedua negara pada era ini lebih didominasi oleh kerjasama dibanding perselisihan (Irvine, 1982).

Pada saat inilah, hubungan kedua negara kembali terjalin dengan baik. Prioritas utama kebijakan luar negeri

kedua negara pada saat itu memiliki beberapa persamaan, yang paling utama adalah mendukung pentingnya netralitas kawasan guna mendukung stabilitas kawasan yang berkaitan dengan stabilitas dalam negeri dan persepsi yang sama terhadap ancaman Komunisme.

Perbaikan hubungan Indonesia dan Malaysia merupakan salah satu prioritas utama kebijakan luar negeri Indonesia pada awal kepemimpinan Presiden Soeharto. Dalam pandangan Soeharto, politik konfrontatif dan *mercusuar*-nya Soekarno telah menyebabkan kemerosotan ekonomi, hubungan buruk dengan negara tetangga, dan isolasi Indonesia oleh masyarakat internasional. Untuk mengatasi hal itu, Indonesia harus kembali membina hubungan baik dan mengadakan kerjasama dengan negara-negara lain, terutama dengan negara-negara tetangga. Hubungan baik akan menciptakan keadaan yang stabil dan damai, sehingga pembangunan negara dapat dilakukan melalui kerjasama dengan negara-negara lain (Hatta, 1965).

Pertimbangan-pertimbangan inilah yang menjadi dasar pelaksanaan politik luar negeri Indonesia pada masa Orde Baru (1966-1998). Normalisasi hubungan kedua negara mulai dilakukan dengan diadakannya usaha-usaha pendekatan untuk mengakhiri konfrontasi kedua negara, yakni pada bulan Mei 1966 (Mukmin, 1991). Pada tanggal 11 Agustus 1966, ditandatangani persetujuan diakhirinya konfrontasi dan normalisasi hubungan kedua negara oleh MENLU (Menteri Luar Negeri) negara masing-masing, yakni Adam Malik dari Indonesia dan Tun Abdul Razak dari Malaysia, di Jakarta (Weinstein, 1976:79).

Sedangkan terjadinya perubahan kebijakan politik luar negeri Malaysia didasari oleh beberapa faktor, diantaranya adalah munculnya figur Tun Abdul Razak, yang mempunyai

pandangan sangat berbeda dengan Tunku Abdul Rahman. Menurut Tun Abdul Razak, kebijakan luar negeri yang dijalankan oleh Malaysia pada masa Tunku Abdul Rahman, yang bersifat konservatif, tidak membawa kebaikan bagi Malaysia, bahkan dinilai lebih merugikan Malaysia. Dengan kebijakan pro-Barat dan terlalu menggantungkan diri pada negara-negara Barat, terutama Inggris, membawa banyak kelemahan dalam pemerintahan Malaysia. Sebagai sebuah negara yang telah mencapai kemerdekaan, adalah tidak wajar masih menggantungkan keselamatan dan kedaulatan negaranya kepada pihak luar. Menurut Tun Abdul Razak, rakyat Malaysia harus menyadari bahwa keamanan dan kedaulatan negaranya bergantung pada kekuatan dan kemampuannya sendiri (JCK Malaysia, 1974:79).

Peristiwa konfrontasi Malaysia-Indonesia telah memberikan pelajaran yang sangat penting bagi Malaysia. Karena ketika konfrontasi berlangsung, Malaysia tidak mendapat dukungan dari negara-negara Asia dan Afrika (Ott, 1967). Semasa pemerintahan Tunku Abdul Rahman dari 1957 hingga 1963, satu hal yang diabaikan oleh Perdana Menteri Malaysia pertama tersebut adalah menjalin hubungan dengan negara-negara Dunia Ketiga. Jadi, tidaklah aneh jika Malaysia kurang mendapat dukungan dari negara-negara Dunia Ketiga.

Konfrontasi dengan Indonesia juga telah mengubah pandangan Tun Abdul Razak terhadap Amerika Serikat. Sikap Amerika Serikat yang dinilai tidak tegas terhadap Indonesia, karena kekhawatiran Amerika Serikat akan menguatnya pengaruh Komunis di Indonesia. Amerika Serikat dinilai lebih mengutamakan kepentingannya sebagai negara besar di kawasan Asia Tenggara. Dari peristiwa itu, Tun Abdul Razak menilai bahwa sikap pro-Barat lebih banyak merugikan dibanding keuntungannya. Tun Abdul Razak

berpendirian bahwa Malaysia harus menjalankan kebijakan luar negeri yang baru, satu dasar yang bebas dan netral terhadap pihak manapun (JCK Malaysia, 1974).

Sedangkan dari faktor ekstern adalah rencana ditariknya pasukan Inggris dari Timur Jauh dan pengurangan kehadiran militer Amerika Serikat di Asia Tenggara (Doktrin Nixon), yang membuat wilayah Asia Tenggara mengalami kekosongan kekuatan militer Barat yang selama ini menjadi penjaga stabilitas kawasan Asia Tenggara. Ditambah lagi dengan mulai memanasnya kembali konflik Indochina yang Komunis, maka kedua negara (Indonesia dan Malaysia) khawatir akan masuknya intervensi asing, terutama kekuatan Komunis, dalam hal ini dari Cina ke wilayah Asia Tenggara. Faktor-faktor inilah yang mendorong kedua negara mendukung konsep "Netralitas Asia Tenggara" (Shafie, 1971).

Dalam mengkaji hubungan kedua negara pada masa itu, ada dua isu penting yang dapat dikatakan menjadi faktor penting dan menjadi pendorong terjalannya kembali hubungan kedua negara yang semakin erat, yaitu isu Komunisme dalam hubungannya dengan RRC (Republik Rakyat Cina) dan Netralitas Asia Tenggara. Kedua negara (Indonesia dan Malaysia) memiliki pandangan yang sama terhadap kedua hal ini.

Hubungan kedua negara dengan RRC merupakan isu penting setelah peristiwa konfrontasi Indonesia-Malaysia (1963-1966). Pada masa Soekarno, Indonesia melihat RRC sebagai negara sahabat dan sekutu yang penting, tetapi peristiwa G-30-S/PKI (Gerakan 30 September/Partai Komunis Indonesia) tahun 1965 telah mengubah hal tersebut. Pemerintah Orde Baru di bawah pimpinan Soeharto meyakini bahwa RRC adalah dalang dalam peristiwa G-30-S/PKI dan konfrontasi terhadap Malaysia. Malaysia juga turut meyakini bahwa konfrontasi

yang dijalankan oleh Soekarno pada 1963 mempunyai kaitan dengan RRC (Weinstein, 1976:90-95).

Persepsi Indonesia dan Malaysia atas ancaman asing hampir serupa. Meskipun Malaysia telah membuka hubungan diplomatik dengan RRC pada tahun 1974, hubungan antara Kuala Lumpur dengan Beijing dapat dikatakan tidak dekat. Cina masih dilihat sebagai ancaman utama terhadap Malaysia, karena dukungan Beijing terhadap Partai Komunis Malaya (Suryadinata, 2004:101-108).

Indonesia di bawah pemerintahan Soeharto juga memiliki kecurigaan terhadap Beijing dan memandang RRC sebagai ancaman serius terhadap keamanan, karena dukungan Cina terhadap PKI. Malaysia dan Indonesia juga melihat Cina sebagai ancaman terhadap keselamatan Asia Tenggara. Malaysia dan Indonesia merasa khawatir terhadap bantuan yang diberikan Cina kepada pergerakan Komunis di Asia Tenggara, termasuk Partai Komunis di Malaysia dan di Indonesia.

Meskipun, dalam perkembangan selanjutnya, Malaysia dan Indonesia memiliki perbedaan dalam hal cara pendekatan dan berhubungan dengan Cina, namun persepsi kedua negara tentang ancaman terhadap stabilitas Asia Tenggara tidak berubah, yakni Cina tetap dianggap sebagai ancaman yang mesti diwaspadai. Hal ini terlihat ketika RRC menginvasi Vietnam, untuk memberikan pelajaran atas pendudukan Vietnam terhadap Kamboja, maka Jakarta memperkuat kerjasama keamanannya dengan Kuala Lumpur. Pada bulan Maret 1980, Soeharto bertemu dengan Hussen Onn, yang merupakan pengganti Tun Abdul Razak, dan menghasilkan apa yang dikenal sebagai "Doktrin Kuantan" (Das, 1980:12-13).

Doktrin ini menganggap bahwa Vietnam dibawah tekanan Cina, sebagai akibatnya, Vietnam akan

lebih mendekati Uni Soviet dan ini akan membahayakan keamanan regional Asia Tenggara. Malaysia dan Indonesia meyakini bahwa Vietnam pada dasarnya sangat nasionalistik dan apabila Vietnam mempunyai satu pilihan, misalnya jika bantuan akan datang dari negara-negara ASEAN, maka secara bertahap Vietnam akan menarik diri dari sekutunya, yakni Uni Soviet (Tilman, 1987). Doktrin Kuantan, dengan demikian, ingin menawarkan bantuan kepada Vietnam. Tetapi Thailand merasa bahwa sikap dan posisi politik seperti itu akan mengorbankan kepentingan bersama di Asia Tenggara. Doktrin Kuantan akhirnya menciptakan friksi didalam ASEAN sendiri, dan akhirnya prinsip-prinsip dalam doktrin tersebut ditinggalkan secara diam-diam (Das, 1980; dan Vatikiotis, 1996).

KESIMPULAN

Kebijakan luar negeri merupakan alat yang diperlukan oleh sebuah negara untuk berinteraksi dengan negara lain. Pada umumnya, kebijakan luar negeri sebuah negara itu merupakan pengejawantahan daripada kepentingan dalam negerinya. Andrew H. Berding (1966:1), dalam bukunya *The Making of Foreign Policy*, menyatakan bahwa kebijakan luar negeri adalah azas dan kerangka kerja sebuah negara didalam hubungannya dengan negara-negara lain. Pada prinsipnya, kebijakan luar negeri merupakan seperangkat prinsip yang memandu sebuah negara dalam kegiatan diplomasinya dengan negara lain dan bertujuan untuk keselamatan serta perkembangan negara tersebut.

Kebijakan luar negeri dapat dinilai sebagai instrumen atau alat yang diperlukan sebuah negara untuk berhubungan atau berinteraksi dengan negara lain, baik yang bertetangga dekat maupun yang jauh dari negara tersebut. Melalui politik luar negeri, sebuah negara menyatakan pendiriannya tentang suatu isu, baik yang terjadi di dekat negaranya maupun negara lain

yang jauh kedudukan geografisnya. Dalam sistem hubungan antarbangsa, pembentukan politik luar negeri juga perlu melihat bagaimana kebijakan luar negeri atau sikap negara-negara lain.

Terkait dengan hal tersebut, kita dapat melihat bagaimana perkembangan politik luar negeri Malaysia memiliki hubungan yang erat dengan dinamika hubungan antara Malaysia dengan negara-negara tetangga, khususnya dengan Indonesia. Indonesia adalah negara tetangga terdekat Malaysia yang memiliki banyak persamaan dalam berbagai aspek. Sebagai tetangga terdekat Malaysia, ditambah lagi dengan latar belakang kesamaan sejarah, budaya, bahkan berasal dari rumpun yang sama, hubungan antara Malaysia dan Indonesia dapat dinilai memiliki hubungan yang istimewa.

Hubungan Indonesia dan Malaysia memiliki ciri yang unik, sebagai tetangga terdekat dan memiliki banyak persamaan dalam berbagai aspek seperti warisan sejarah, agama, bahasa, dan kebudayaan. Hubungan kedua negara tersebut pada suatu masa terlihat sangat erat dan memiliki kesamaan visi, tetapi dalam beberapa hal terkadang muncul perselisihan yang tajam, bahkan dalam periode tertentu, kedua negara ini terlibat perseteruan yang hampir terlibat dalam perang terbuka (1963-1966).

Jadi, dalam melihat dinamika hubungan kedua negara, faktor kepentingan nasional dan figur pemimpin merupakan hal yang paling utama. Jika kepentingan nasional kedua negara memiliki kesamaan, maka hubungan kedua negara terjalin dengan baik. Hal ini terlihat pada masa Orde Baru (1966-1998) di Indonesia; sedangkan jika kepentingan nasional kedua negara tersebut berbeda, maka hubungan kedua negara mengalami ketegangan, sebagaimana terlihat pada masa Orde Lama (1959-1966). Hubungan sejarah dan faktor-faktor

kesamaan lainnya tidak serta-merta menjadi pengikat yang kuat, bahkan terkadang menjadi masalah dalam hubungan kedua negara serumpun tersebut.

Bibliografi

- Abdul Wahid, Zainal Abidin. (1978). *Sejarah Dasar Luar Malaysia*. Kuala Lumpur: Kementrian Belia dan Sukan.
- Ahmad, Abdullah. (1987). *Tengku Abdul Rahman dan Dasar Luar Malaysia, 1963-1970*. Kuala Lumpur: Berita Publishing Sdn Bhd.
- Andaya, B.W. & L.Y. Andaya. (1982). *Sejarah Malaysia*. Kuala Lumpur: McMillan.
- AN [Arkib Negara] Malaysia. (1981). *Hari ini dalam Sejarah*, Jilid I. Kuala Lumpur: Jabatan Percetakan Negara.
- Antara Daily News Bulletin* [surat kabar]. Djakarta: 4 September 1957.
- Berding, Andrew H. (1966). *The Making of Foreign Policy*. Washington D.C., United States of America: The Free Press.
- Cantori, Louis J. & Steven L. Spiegel. (1970). "The International Relations of Regions" dalam *Polity*, Vol.2, No.4 [Summer], hlm.397-425.
- Chee, Stephen. (1974). "Malaysia's Changing Foreign Policy" dalam Yong Cheong Mun [ed]. *Trends in Malaya*. Singapore: ISEAS [Institute of South East Asian Studies] Publisher.
- Chopra, Pran. (1974-1975). "Malaysia's Strategy for Survival" dalam *Pacific Affairs*, Vol.47, No.4 [Winter], hlm.437-458.
- Curtis, Robert. (1964). "Malaysia and Indonesia" dalam *New Left Review*, 1/28 [November-December].
- Das, K. (1980). "The Kuantan Principle" dalam *Far Eastern Economic Review*, 4 April.
- Gde Agung, Ide Anak Agung. (1973). *Twenty Years Indonesian Foreign Policy, 1945-1965*. Paris: Mouton.
- Hanrahan, G.H. (1971). *The Communist Struggle in Malaya*. Kuala Lumpur: University of Malaya.
- Hatta, Mohammad. (1965). "One Indonesian View of the Malaysia Issue" dalam *Asian Survey*, Vol.5, No.3 [March], hlm.139-143.
- Hindley, Donald. (1964). "Indonesia's Confrontation with Malaysia: A Search for Motives" dalam *Asian Survey*, Vol.4, No.6 [June], hlm.904-913.
- Irvine, R. (1982). "The Formative Years of ASEAN, 1967-1975" dalam Alison Broinovsky [ed]. *Understanding ASEAN*. London: The Macmillan Press Ltd.
- JCK [Jabatan Chetak Kerajaan] Malaysia. (1974). *Buku Rasmi Tahunan Malaysia, 1972-1974*. Kuala Lumpur: Jabatan Chetak Kerajaan.

LINDA SUNARTI,

Politik Luar Negeri Malaysia terhadap Indonesia

- Jensen, Lyod. (1982). *Explaining Foreign Policy*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- JP [Jabatan Penerangan] Malaysia. (1963). *Malaya/Indonesia Relations, 31 Ogos 1957 – 15 September 1963*. Kuala Lumpur: Jabatan Penerangan.
- Kahin, George McT. (1964). "Malaysia and Indonesia" dalam *Pacific Affairs*, Vol.37, No.3 [Autumn], hlm.253-270.
- Kahin, George McT. & Audrey R. Kahin. (1995). *Subversion as Foreign Policy: The Secret Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia*. New York: The New Press.
- Legge, Jhon D. (1972). *Soekarno: A Political Biography*. New York: Praeger Publisher.
- Leifer, Michael. (1983). *Indonesian Foreign Policy*. London: The Royal Institute of International Affairs, George Allen & Unwin Ltd.
- Mackie, J.A.C. (1974). *Konfrontasi: The Indonesia-Malaysia Dispute, 1963-1966*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Madjid, Zurina [ed]. (1980). *Masyarakat Melayu*. Pulau Pinang: Penerbit USM [Universiti Sains Malaysia].
- MoFA [Ministry of Foreign Affairs] Malaysia. (1971). "Neutralization of Southeast Asia" dalam *Foreign Affairs Malaysia*. Kuala Lumpur: Ministry of Foreign Affairs, Malaysia.
- Mukmin, Hidayat. (1991). *TNI dalam Politik Luar Negeri RI: Studi Kasus Penyelesaian Konfrontasi Indonesia – Malaysia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Nicolson, Harold. (1969). *Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Ongkili, J.P. (1985). *Nation Building in Malaysia, 1946-1974*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Ott, Marvin. (1967). "Malaysia: The Search for Solidarity and Security" dalam *Asian Survey*, Vol.8, No.2.
- Ott, Marvin. (1972). "Foreign Policy Formulation in Malaysia" dalam *Asian Survey*, Vol.12, No.3 [March]. California, USA: University California Press, hlm.225-241.
- Parmer, J. Norman. (1966). "Malaysia: Changing a Little to Keep Pace" dalam *Asian Survey*, Vol.7, No.2, hlm.131-137.
- Poulgrain, G. (1998). *The Genesis of Confrontation: Malaysia, Brunai, Indonesia, 1945-1965*. London: C. Hurst & Co.
- Saravanamuttu, J. (1983). *The Dillema of Independence: Two Decades of Malaysia's Foreign Policy, 1957-1977*. Pulau Pinang: Penerbit USM [Universiti Sains Malaysia].
- Sar Desai, D.R. (1981). *Southeast Asia: Past and Present*. New Delhi: Vikas Publications House.
- Shafie, Ghazali. (1971). "The Neutralization of South East Asia" dalam *Pacific Community*. Vol.III, No.1. [October].
- Singer, Marshall R. (1980). "The Foreign Policies of Small Developing States" dalam James N. Rosenau, Kenneth W. Thomson & Gavin Boyd [eds]. *Worlds Politics: An Introduction*. New York: The Free Press.
- Suryadinata, Leo. (2004). *China and the ASEAN States: The Ethnic Chinese Dimension*. Singapore: Cavendish Square Publishing.
- Sutter, John O. (1966). "Two Faces of Konfrontasi: Crush Malaysia and the Gestapu" dalam *Asian Survey*, Vol.6, No.10 [October], hlm.523-546.
- Tate, D.J.M. (1977). *The Making of Modern Southeast Asia*, Jilid I. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Tilman, R.O. (1987). *Southeast Asia and the Enemy beyond ASEAN: Perceptions of External Treats*. United States of America: West View Press, Inc.
- Van der Kroef, Justus M. (1986). "Normalizing Relations with China: Indonesian's Policies and Perceptions" dalam *Asian Survey*, Vol.26, No.28 [August].
- Vatikiotis, Michael R.J. (1996). *Political Change in Southeast Asia: Trimming the Banyan Tree*. London: Routledge.
- Weinstein, Franklin B. (1976). *Indonesian Foreign Policy and the Dillema of Dependence from Soekarno to Soeharto*. Ithaca, New York: Cornell University Press.