

BAB IV
KEBIJAKAN POLITIK LUAR
NEGERI AUSTRALIA TERHADAP MASALAH
KONFRONTASI INDONESIA-MALAYSIA (1963-1966)

Dihidupkannya kembali praktek konfrontasi terhadap pembentukan Federasi Malaysia terjadi hanya lima bulan setelah tercapainya penyelesaian pertikaian Irian Barat. Pembentukan Federasi Malaysia dipandang sebagai suatu negara yang dirancang untuk mengabdikan kepentingan-kepentingan militer dan ekonomi kolonial di Asia Tenggara yang pada hakekatnya merupakan ancaman terhadap kelangsungan hidup dan peranan kawasan Indonesia. Australia dan Indonesia mempunyai pandangan yang berlainan mengenai pembentukan Federasi Malaysia. Sebagai sebuah negara Persemakmuran, Malaysia mempunyai kaitan yang penting dalam hubungan militer dan pendidikan dengan Australia. Maka dari itu dalam masalah Konfrontasi Indonesia-Malaysia, Australia lebih memihak kepada Malaysia.

A. Latar Belakang Masalah Konfrontasi Indonesia-Malaysia

Awal pembentukan Federasi Malaysia dipelopori oleh pihak Malaya yang lepas tahun 1957 dari jajahan Inggris. Pada tanggal 27 Mei 1961 Tengku Abdul Rahman sebagai pemimpin Malaya, pertama-tama melontarkan gagasan pembentukan Federasi Malaysia di Singapura, ketika itu berbicara di depan wartawan. Federasi Malaysia ini direncanakan terdiri atas Malaya, Singapura,

Serawak, dan Sabah. Pada tahun 1962 ditawarkan pula kepada wilayah Brunei agar bersedia menjadi anggota federasi.¹

Masalah pembentukan Federasi Malaysia berkembang ketika Tengku Abdul Rahman berkonsultasi dengan Perdana Menteri Inggris McMillan mengenai rencana pelaksanaan federasi pada pertengahan tahun 1962. Sejak itu dugaan kuat dari Pemerintah Indonesia, bahwa ide pembentukan Federasi Malaysia berasal dari Inggris. Sejarah Malaya sendiri pada 1887 pernah ada seorang bangsawan Inggris bernama Lord Brassey yang menawarkan kepada *House of Lord* untuk membentuk persatuan daerah-daerah koloni Inggris di wilayah Asia Tenggara, namun usul ini ditolak. Kemudian pada 1961 usul serupa diajukan lagi oleh Tengku Abdul Rahman dan ternyata disetujui oleh Pemerintah Inggris.

Menurut Tengku Abdul Rahman, Federasi Malaysia sangat diperlukan untuk mengatasi masalah-masalah internal, terutama masalah kependudukan yang tidak seimbang dan masalah ekonomi. Pertimbangan etnis tentang keseimbangan suku Melayu dan Cina sejak dahulu sangat dominan dalam kerangka pemikiran kenegaraan dan kebangsaan. Tanpa Federasi Malaysia perimbangan penduduk Melayu-Cina-India dan lain-lain di Malaya adalah 3.620.000 : 2.670.000 : 942.000 orang. Kemudian jika terjadi penggabungan antar Malaya, Singapura, Sabah dan Serawak akan menjadi 4.707.000 : 4.302.000 : 1.178.000 orang. Angka tersebut jika dihitung

¹ Hidayat Mukmin, *TNI dalam Politik Luar Negeri*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991, hlm. 85.

prosentasinya adalah 46,2% : 42,2% : 11,6%.² Perhitungan ini belum termasuk wilayah Brunei yang diharapkan akan semakin menambah jumlah suku Melayu.

Pembentukan Federasi Malaysia walaupun pada umumnya memperoleh dukungan yang cukup besar dari daerah-daerah yang bersangkutan bukanlah tanpa rintangan. Perundingan Perdana Menteri McMillan di London dalam Bulan Oktober 1961 telah diputuskan tiga hal pokok.³ Hasil penjajakan dari Komisi Cobbold dimuat dalam *Report of the Commission of Inquiry, North Borneo and Sarawak* tahun 1962. Laporan itu diketahui adanya suara pro dan kontra pembentukan federasi.

Laporan itu menyebutkan bahwa sepertiga penduduk menyetujui tanpa syarat, sepertiga lain menyetujui dengan syarat agar kepentingan daerah terjamin sedang yang sepertiga terbelah menjadi dua. Sebagian ingin tetap terus di bawah pemerintahan Inggris, dan sebagian ingin memperoleh kemerdekaan terlebih dahulu sebelum bergabung dengan federasi. Akhirnya pemerintah Inggris dan Malaya mencapai persetujuan di London bahwa Federasi Malaysia yang diusulkan itu akan diwujudkan pada tanggal 31 Agustus 1963.

² *Ibid*, hlm. 86.

³ Pertama, Inggris dan Federasi Malaya menyetujui penggabungan Singapura dan Malaya. Kedua, Inggris dan Federasi Malaya akan mengadakan penyelidikan yang mendalam tentang pembentukan Federasi Malaysia yang untuk keperluan itu akan dibentuk sebuah komisi yang bernama komisi Cobbold dengan tugas menjajaki kemungkinan pembentukan federasi yang diketuai Lord Cobbold. Ketiga, persetujuan pertahanan antara Inggris dan Federasi Malaya akan diperluas hingga meliputi seluruh daerah Federasi Malaysia. Lihat *ibid*, hlm. 87-88.

Reaksi awal pemerintah Indonesia terhadap usul umum yang diajukan oleh Perdana Menteri Malaya Tengku Abdul Rahman yang berisi Malaya, Singapura dan hak milik kolonial Inggris di Kalimantan Utara (termasuk Brunei) akan digabungkan ke dalam suatu kerangka politik tunggal tidaklah terlalu simpatik, tetapi juga tidaklah terlalu menolak.⁴ Tetapi setelah Tengku Abdul Rahman berkonsultasi dengan Perdana Menteri McMillan di London dalam Bulan Oktober 1961 dan Bulan Juli 1962 mengenai pelaksanaan rencana federasi. Timbul dugaan yang makin kuat dipihak Indonesia, bahwa gagasan pembentukan federasi sebenarnya adalah gagasan Inggris dan bukan gagasan rakyat Malaya, Singapura, Sarawak dan Sabah untuk melangsungkan kolonialis dan imperialis baru yang akan mengempung Indonesia dari utara.

Presiden Soekarno dalam salah satu pidatonya pada tanggal 11 Juli 1963, menyatakan dibentuknya Malaysia oleh Tengku Abdul Rahman dan pihak Inggris bagi kita adalah merupakan konfrontasi terhadap revolusi Indonesia, konfrontasi terhadap keselamatan kita dan terhadap cita-cita yang sejak lama hendak kita laksanakan.⁵ Ketika menetapkan kebijakan konfrontasi ini, Indonesia menempatkan diri dalam posisi yang sulit. Angkatan bersenjatanya baru saja selesai melaksanakan tugas yang berat untuk membebaskan Irian Barat dari tangan Belanda.

⁴ Michael Leifer, "Indonesia's Foreign Policy", a.b, A. Ramlan Surbakti, *Politik Luar Negeri Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 1986, hlm. 111-112.

⁵ Hidayat Mukmin, *op.cit.*, hlm. 91.

Indonesia beranggapan bahwa Federasi Malaysia sekedar alat untuk mempertahankan kekuasaan Inggris di Asia Tenggara. Ia merupakan proyek neokolonialis Inggris untuk melindungi kepentingan strategis dan ekonominya, dengan kerja sama penguasa feudal untuk mengabadikan tatanan mapan yang telah diciptakan oleh para pengusa kolonial. Lebih dari itu, pembentukan Federasi Malaysia merupakan ancaman potensial bagi keamanan Indonesia, karena Singapura tetap menjadi pangkalan Inggris di bawah Persetujuan Pertahanan Inggris-Malaya. Inilah alasan-alasan mengapa Indonesia menentang pembentukan Federasi Malaysia. Indonesia menentang Federasi Malaysia yang neokolonialis, akan tetapi sama sekali tidak menentang rakyat-rakyat daerah yang dipersatukan.

B. Keterlibatan Australia

Aspek strategis dan konflik Malaysia adalah landasan politik luar negeri Australia selama masa konfrontasi. Orang Australia sangat memperhatikan indikasi apapun yang dapat mengacaukan konfigurasi kekuasaan yang stabil di Asia Tenggara. Unsur destabilisasi di Asia Tenggara menurut pandangan Australia adalah penetrasi dan infiltrasi komunis, khususnya bila dilancarkan dari Beijing. Maka dari itu penting sekali dibentuk zona stabilitas di antara Australia dan Cina. Malaya dan Singapura merupakan unsur yang penting di dalam zona itu.

Waktu Tengku Abdul Rahman untuk pertama kalinya mengumumkan usulnya mengenai pembentukan Malaysia, belum ada petunjuk mengenai isi dari perjanjian Pertahanan Inggris-Malaysia. Pemerintah Australia menganggap bahwa sesudah

dibentuknya Federasi Malaysia akan ada beberapa pembatasan dalam mengelar angkatan bersenjata Persemakmuran yang ditempatkan di kawasan itu. Australia tidak mau melibatkan diri sebelum ada informasi mengenai persetujuan khusus sekitar penggelaran angkatan bersenjata Persemakmuran.

Deklarasi yang dikeluarkan sesudah berlangsungnya pertemuan Tengku Abdul Rahman dengan Pemerintah Inggris di London menghapus segala keraguan Pemerintah Australia mengenai status angkatan bersenjata Persemakmuran. Pemerintah Australia menyatakan mendukung usul pembentukan Federasi Malaysia pada 25 November 1961 Perdana Menteri Robert Menzies menyatakan kami telah menunjukkan keyakinan kami bahwa konsep itu baik sekali, dan kami berharap bahwa konsep itu akan mencakup semua negeri yang semula diusulkan oleh Tengku. Kami tahu bahwa masalah penggunaan pangkalan di Singapura itu sangat penting, dan kami pun sudah menekankan hal itu. Kami berharap bahwa usul Malaysia itu mencapai hasil penuh secepatnya. Seperti dalam hal Persetujuan Pertahanan Malaya tahun 1957, kami akan memberikan pertimbangan mengenai keikutsertaan Australia dalam persetujuan yang baru itu dalam bentuk yang pantas.⁶

Posisi Australia dalam hal menentang argumen Indonesia pada pokoknya sama dengan posisi Inggris yaitu mendukung pembentukan Federasi Malaysia. Sejak Indonesia mengumumkan konfrontasi pembentukan Federasi Malaysia Reaksi awal

⁶ Hilman Adil, *Kebijaksanaan Australia terhadap Indonesia 1962-1966*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1997, hlm. 19.

pemerintahan Australia terhadap pernyataan mengenai hal ini adalah memperkecil ketegangan yang diakibatkan oleh pernyataan itu dan meminimalkan dampaknya terhadap pendapat umum. Menteri Luar Negeri Australia, Garfield Barwick, maka dari itu mengumumkan merespon hati-hati terhadap permintaan Inggris dan Malaysia untuk menghindari konflik dengan Indonesia.⁷

Pemerintah Australia sendiri menolak argumen Indonesia bahwa Federasi Malaysia adalah proyek neokolonialis. Sebetulnya proyek itu merupakan kerangka yang akan memungkinkan terjadinya dekolonisasi dengan cara damai. Di satukannya Malaya, Singapura, kedua koloni Inggris Sabah dan Serawak, dan daerah protektorat Inggris yaitu Brunei. Maka federasi yang baru itu akan mampu menyumbangkan stabilitas di kawasan itu.

C. Kebijakan

Pemerintah Australia terhadap Masalah Konfrontasi Indonesia-Malaysia

Kebijakan Pemerintah Australia mengenai politik konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia sampai pada tahap awal dipengaruhi oleh Menteri Luar Negeri Australia Garfield Barwick. Pandangan Garfield Barwick masalah Asia Tenggara harus menjadi aspek penting dalam hubungan luar negeri Australia. Sejak semula ia yakin benar bahwa hubungan antar negara tidak mungkin ditentukan oleh politik

⁷ Pemerintah Australia, *Australia's Involvement*, 2009, tersedia dalam <http://seasia.commemoration.gov.au/australianinvolvementnindonesianconfrontationaustralian-involvement.php> diakses 3 Mei 2010 pukul 19.37

kekuatan. Lebih jauh ia menyatakan betapa kuat sesuatu negara, dan betapa ingin pun ia bertindak bengis dalam mengejar tujuan-tujuan nasionalnya, tidak mungkin sekarang ini ia melakukannya tanpa menghiraukan pandangan negara-negara lain.⁸

Awal bulan Maret 1963 Australia membicarakan usul Federasi Malaysia dan akibat-akibat yang mungkin timbul sesudah dibentuknya Federasi itu dengan Jenderal Sir Richard Hull, Kepala Staf Umum Kerajaan Inggris, dengan Lord Selkirk, Komisaris Jendral Inggris untuk Asia Tenggara, dan dengan T.K.Critcley, Komisaris Tinggi Australia untuk Malaya tujuan kedua pejabat Inggris itu jelas untuk mengetahui apakah sesudah dibentuknya Federasi Malaysia Australia siap menghormati komitmennya di bawah Persetujuan Pertahanan Inggris-Malaya tahun 1957.

Pada tahap itu Australia tidak mengikatkan dirinya, karena tidak ada jaminan mengenai berapa lama Inggris bermaksud membantu pertahanan Malaysia sesudah dibentuknya Federasi Malaysia. Berarti akan ada masalah, bahwa Australia membuat komitmen untuk mempertahankan Malaysia, ia akan menangung beban tanggung jawab yang semakin besar ketika Inggris menarik diri nanti. Selanjutnya dari komunikasi dengan Amerika Serikat, Australia sudah mengetahui politik ketidakpedulian dalam isu Malaysia ini.

Tanggal 5 Maret diadakan sidang Kabinet yang untuk pertama kali membicarakan isu Malaysia. Selesai sidang Garfield Barwick mengeluarkan

⁸ *Ibid*, hlm. 25.

pernyataan bahwa di samping berkepentingan terhadap kesehjateraan dan kemakmuran Malaya dan terhadap persahabatan tetangga dekat sesama anggota Persemakmuran, Australia pun berkepentingan langsung terhadap stabilitas kawasan ini. Karenanya, usul pembentukan Federasi Malaysia itu harus didukung sebagai langkah besar dekolonisasi yang wajar. Namun demikian, Malaya pertama-tama adalah urusan Inggris.⁹

Pada 8 Maret 1963 Komisaris Tinggi Australia di Kuala Lumpur datang ke Jakarta. Ia hendak bertemu dengan Presiden Soekarno, dalam pertemuannya itu Thomas Critchley menyampaikan bahwa Australia akan bertindak sepenuh kekuatannya apabila Indonesia mengganggu Malaya, Kalimantan Utara atau Irian Timur (Papua). Ia juga mengatakan pembentukan Federasi Malaysia adalah suatu barang yang pasti dan tidak dapat ditahan lagi.¹⁰

Perkembangan selanjutnya terjadinya perang kata-kata antara Indonesia dan Malaya tentang masalah rencana pembentukan Federasi Malaysia. Maka untuk meredakan ketegangan itu, Filipina mengambil prakarsa membawa Indonesia dan Malaya ke meja perundingan. Indonesia menerima prakarsa itu dan hadir pada konferensi tingkat wakil-wakil Menteri yang diadakan di Manila dari tanggal 9 sampai 17 April 1963.

⁹ Hilman Adil, *op.cit.*, hlm. 32.

¹⁰ H. Rosihan Anwar, *Sukarno, Tentara, PKI: Segitiga Kekuasaan Sebelum Prahara Politik 1961-1965*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007, hlm. 228.

Konferensi tingkat wakil menteri luar negeri Indonesia, Malaya, dan Filipina itu membicarakan masalah rencana pembentukan Federasi Malaysia serta gagasan pembentukan satu konfederasi longgar antara ketiga negara itu yang bertujuan untuk menyediakan satu kerangka guna memperat kerja sama antara mereka. Pertemuan itu merupakan juga persiapan untuk konferensi tingkat Menteri Luar Negeri yang akan diadakan dalam bulan Juni 1963.¹¹

Pihak Australia mengirim Menteri Luar Negeri Garfield Barwick sebagai delegasi Australia dalam konferensi itu. Garfield Barwick melakukan serangkaian pembicaraan dengan Menteri Luar Negeri Subandrio. Tujuan kunjungan adalah menawarkan bantuan Australia dalam memecahkan sengketa Malaysia secara damai, dan menekankan kepentingan Australia untuk ambil bagian dalam merundingkan masalah regional itu.

Pembicaraan dengan Subandrio itu memberikan optimisme kepada Australia bahwa penyelesaian dapat dicapai. Menurut penilaian Garfield Barwick berbagai isu politik dan regional yang dihadapi Australia dan Indonesia yang bersangkut-paut dengan konflik Malaysia sesungguhnya ada kemungkinan untuk ditangani secara diplomatik. Ia cenderung berpendapat bahwa ada peluang yang baik sebab Indonesia dan Filipina bersedia untuk mengadakan pertemuan segitiga dengan Malaya.

Selanjutnya pembicaraan dilanjutkan di Manila antara tanggal 7 Juni dan 11 Juni 1963 antara Menteri Luar Negeri Tun Abdul Razak, Menteri Luar Negeri

¹¹ Marwati Djoened Poesponegoro & Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia VI*, Jakarta: Balai Pustaka, 1991, hlm. 354-355.

Subandrio dan Menteri Luar Negeri Pelaez. Pernyataan bersama sebagai hasil pertemuan itu antara lain disebutkan mengembangkan lebih lanjut gagasan Presiden Macapagal membentuk sebuah Konfederasi Maphilindo.¹² Khusus dalam rangka pembentukan Federasi Malaysia disinggung tuntutan Filipina atas Sabah. Disepakati pula adanya pertemuan lanjutan pada tingkatan kepala negara.

Sementara itu, pada tanggal 9 Juli 1963 Perdana Menteri Tengku Abdul Rahman menandatangani dokumen tentang pembentukan Federasi Malaysia yang akan dilaksanakan pada tanggal 31 Agustus 1963 di London. Tindakan Perdana Menteri Malaya itu dianggap oleh Pemerintah Indonesia sebagai satu tindakan unilateral yang beriktiad buruk dan menyimpang dari pengertian bersama yang telah dicapai dalam pertemuan tiga Menteri Luar Negeri di Manila.

Penandatanganan dokumen tentang pembentukan Federasi Malaysia di London oleh Perdana Menteri Malaya pada tanggal 9 Juli 1963 itu dianggap pemerintah Indonesia sebagai penyimpangan dari apa yang disetujui bersama oleh para Menteri Luar Negeri dalam pertemuan di Manila. Namun, persiapan terus dilakukan dan akhirnya pertemuan tersebut dapat juga terselenggara di Manila dari tanggal 31 juli sampai 5 Agustus 1963, dengan dihadiri oleh kepala pemerintahan ketiga negara. Pertemuan puncak itu telah menghasilkan tiga dokumen yaitu

¹² Konfederasi Maphilindo adalah sebuah konfederasi terdiri dari ketiga rumpun melayu yaitu Indonesia, Malaysia, dan Filipina. H. Rosihan Anwar, *op.cit.* hlm. 247.

Persetujuan Manila, Deklarasi Manila, dan Pernyataan bersama Manila .¹³

Pemerintah Australia memandang persetujuan itu sebagai titik tolak perkembangan menuju peredaan ketegangan di Asia Tenggara.

Pada saat-saat yang terasa tenang itu tiba-tiba timbul suatu kejutan tentang berita bahwa Federasi Malaysia tetap akan dibentuk pada tanggal 31 Agustus 1963. Berita yang bukan tidak sengaja disiarkan ini dan sangat dapat diduga diprakarsai oleh anasir intelijen Inggris dan Malaya ikut memanaskan suasana perundingan waktu itu.

Untuk meneliti sejauh mana rakyat Kalimantan Utara bersedia bergabung dengan Federasi Malaysia bedasarkan pasal 4 Pernyataan Bersama, pasal 10 dan 11 Persetujuan Manila, Sekretaris Jenderal PBB U Thant kemudian mengirim misi ke Serawak dan Sabah yang diketuai Laurence Michelmore.¹⁴ Pada tanggal 29 Agustus 1963 Kuala Lumpur mengumumkan penundaan pembentukan Federasi Malaysia dari tanggal 31 Agustus menjadi 16 September, menunggu hasil pengumuman hasil misi U Thant.

Hasil misi itu sendiri yang diumumkan pada tanggal 14 September pada dasarnya menguntungkan Kuala Lumpur, karena menyatakan bahwa sebagian besar

¹³ Departemen Penerangan RI, *Gelora Konfrontasi Mengganyang Malaysia*, Jakarta: Departemen Penerangan RI, 1964, hlm. 71. Lihat lampiran 15,16,17 halaman 124, 126, 132.

¹⁴ Hidayat Mukmin, *TNI Dalam Politik Luar Negeri: Studi Kasus Penyelesaian Konfrontasi Indonesia-Malaysia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,1991, hlm. 95.

rakyat Sabah dan Serawak menyetujui bergabung dalam Federasi Malaysia. Segera timbul reaksi keras dari Indonesia dan Filipina, yang menuduh Tengku Abdul Rahman telah menghianati jiwa dan bertindak menyimpang dari hasil-hasil Konferensi Tingkat Tinggi Manila. Kedua negara tersebut menyatakan pula untuk tidak akan mengakui Federasi Malaysia.¹⁵

Hubungan antara Indonesia dan Malaysia putus sesudah dibentuknya Federasi Malaysia pertengahan September 1963. Macetnya pembicaraan langsung antara kedua pihak itu meningkatkan bahaya dalam situasi yang memang sudah buruk. Kegagalan Persetujuan Manila berarti juga kegagalan strategi diplomatik untuk mencapai sasaran yang paling penting yaitu mencegah dibentuknya Malaysia. Kegagalan itu menampilkan juga tahap baru dalam hubungan Australia-Indonesia yaitu bahwa Australia menilai tindakan-tindakan Indonesia sebagai ancaman terhadap kepentingan Australia.

Pada hari diumumkannya Federasi Malaysia pada tanggal 16 September 1963, Kedutaan Besar Inggris dan Malaya di Jakarta diserang.¹⁶ Esok harinya hubungan diplomatik antara Indonesia dan Malaya diputuskan. Tanggal 21 September pemerintah Indonesia memutuskan menghentikan semua hubungan dagang dan keuangan dengan Malaya, termasuk Singapura.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 96.

¹⁶ Lihat lampiran 10 halaman 119.

Reaksi Pemerintah Australia atas perkembangan itu menyatakan keprihatinan mendalam. Parlemen dan rakyat Australia juga tentunya bisa memahami bahwa Pemerintah Australia menganggap situasi ini sangat serius. Departemen Luar Negeri Australia memerintahkan Kedutaan Besar Australia di Indonesia agar memberikan perlindungan yang wajar kepada semua penduduk dan harta Australia di Indonesia. 25 September 1963 Perdana Menteri Robert Menzies secara resmi menyatakan bahwa komitmen Australia dalam Persetujuan Pertahanan Inggris-Malaya akan diluaskan sampai Malaysia. Ia juga berjanji memberikan dukungan tegas Australia kepada Federasi Malaysia dalam melawan invasi.¹⁷

Pada Oktober 1963 Garfield Barwick menjumpai para pejabat Amerika Serikat di Washington untuk membicarakan tahap baru politik Konfrontasi Indonesia dan untuk mengetahui apakah Pemerintah Amerika Serikat bersedia melepaskan politik *non-commitment* nya. Namun, pemerintah Amerika Serikat masih tetap menyatakan bahwa isu Malaysia adalah pertama-tama isu Inggris, dan menjadi tanggung jawab Persemakmuran. Berdasarkan ini, Amerika Serikat menyatakan tidak akan mendukung pembentukan Federasi Malaysia jika sekiranya ini mengakibatkan konflik bersenjata dengan Indonesia. Sekembalinya dari Washington, Garfield Barwick memberikan peringatan kepada Indonesia dengan menyatakan bahwa

¹⁷ Carlyle. A. Thayer, "Australia and Southeast Asia" dalam F.A. Mediansky (Ed), *Australia in a Changing World: New Foreign Policy Direction*. Australia: Maxwell MacMillan Publishing, 1992, hlm. 270.

hubungan persahabatan antara kedua negara tidak mungkin dicapai, sebelum Indonesia menghentikan politik konfrontasinya.

Mengerasnya pendapat umum dan hadirnya unsur-unsur garis keras di dalam kabinet Pemerintah Soekarno dan juga semakin berbahaya pola tingkah politik konfrontasi Indonesia membuat Australia sukar melakukan pendekatan yang tidak berat sebelah. Australia terpaksa memperkenalkan unsur baru dalam politik Australia terhadap Indonesia yaitu menganjurkan keterlibatan militer bertahap dalam konflik Malaysia. Politik eskalasi terbatas itu menurut istilah Garfield Barwick adalah *graduated response* (reaksi bertahap).¹⁸

Langkah-langkah di bidang ekonomi yang diambil oleh Amerika Serikat memberikan hambatan kepada politik Konfrontasi Indonesia. Keadaan yang genting itu, membuat pemerintah Indonesia bersedia untuk memulai kembali perundingan yang diusulkan oleh Filipina. Ketiga pihak yang bersengketa setuju untuk bertemu dalam Konferensi Tingkat Tinggi di Tokyo pada 21 Juni 1964. Namun pertemuan itu gagal, dalam pertemuan itu Presiden Soekarno dalam pidato singkatnya menyatakan pembentukan Federasi Malaysia seperti sekarang telah ditentang oleh Indonesia karena cara pembentukannya bertentang dengan Persetujuan Manila.¹⁹

Sementara itu eskalasi konflik bersenjata terus berlangsung, ketika pasukan gerilya Indonesia meningkatkan operasinya di Kalimantan. Reaksi Pemerintah

¹⁸ Hilman Adil, *op.cit.*, hlm 52.

¹⁹ H.Rosihan Anwar, *op.cit.*, hlm. 309.

Australia atas perkembangan hal ini mengecam tindakan tersebut karena merupakan suatu pelanggaran terhadap piagam PBB yang mengharuskan para anggota PBB untuk tidak mengancam atau menggunakan kekuatan terhadap integritas wilayah atau kemerdekaan politik sesuatu negara anggota yang lain.

Pada 17 Agustus 1964, 40 gerilyawan Indonesia bersenjata lengkap mendarat dekat Pontianak, sekitar 30 mil di utara Selat Johor. Ini merupakan serangan besar pertama atas Semenanjung Malaya, walau serangan itu terbukti gagal. Serangan yang lebih serius terjadi pada 1-2 September dilakukan penerjunan dari udara yang melibatkan 100 pasukan para komando. Penerjunan yang dibarengi pecahnya kerusuhan rasial di Singapura pada hari yang sama itu juga merupakan ancaman serius terhadap pemerintah Malaysia.

Pada 6 September keadaan darurat diumumkan berlaku penuh di seluruh Malaysia. Reaksi pemerintah Australia menyatakan bahwa apabila Malaysia meminta pasukan Australia, maka permintaan itu akan diluluskan segera dan pada 30 Oktober Robert Menzies menyatakan di hadapan Parlemen bahwa untuk pertama kali pasukan Australia telah bertempur melawan angkatan bersenjata Indonesia, yaitu ketika lima puluh sampai enam puluh penyerang mendarat dari laut di pantai Malaysia, di selatan Malaka.²⁰

²⁰ Robert Menzies menggunakan kesempatan itu untuk mengulangi dukungan Australia kepada Malaysia dalam melawan serangan-serangan yang tidak beralasan dari Indonesia. Lihat Hilman Adil, *op.cit.*, hlm. 63.

Pada 10 November Robert Menzies secara resmi mengambil langkah pertama menyambut eskalasi konflik Malaysia, yaitu dengan mengumumkan dinas wajib selektif masa damai dan meningkatkan belanja pertahanan. Atas kejadian serangan itu pemerintah Malaysia segera memutuskan untuk mengadukan serangan Indonesia ke Dewan Keamanan PBB.

Pada tanggal 9 September sidang Dewan Keamanan di gelar, wakil Malaysia Ismael bin dato Abdul Rahman menunjuk pasal 39 dan meminta perhatian Dewan Keamanan PBB bahwa permusuhan yang disulut Indonesia itu merupakan Agresi terang-terangan yang tidak dapat dimaafkan itu adalah suatu tindakan yang merusak perdamaian dan merupakan ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional dikawasan Asia Tenggara.

Menghadapi situasi demikian, para anggota Dewan yang mendukung Malaysia harus merumuskan rancangan resolusi yang dapat diterima oleh mayoritas anggota, terkecuali wakil-wakil negeri Komunis. Pada sidang Dewan Keamanan PBB tanggal 15 September 1964 yang membicarakan resolusi yang disponsori Norwegia, delegasi Uni Soviet menuntut supaya debat dilaksanakan dengan segera. Delegasi Indonesia memerlukan waktu untuk memperoleh dukungan suara dari negara lain supaya resolusi itu ditolak. Sedangkan delegasi Malaysia menganggap resolusi itu sebagai reaksi minimum terhadap serangan Indonesia.

Debat tentang konflik Malaysia itu berakhir, ketika terhadap Resolusi Norwegia itu harus dilakukan pemungutan suara. Resolusi diterima dengan suara 9 lawan 2, tetapi diveto oleh Uni Soviet. Malaysia merasa puas bahwa Indonesia tidak

memperoleh dukungan dari Afro-Asia. Sekalipun negeri-negeri itu secara ideologis dekat dengan Indonesia, sulit bagi mereka memaafkan serangan terang-terangan Indonesia ke wilayah Malaysia.²¹

Pemilihan Malaysia sebagai anggota Dewan Keamanan tahun 1965 menjadikan dalih Indonesia untuk menarik keanggotaan Indonesia dari PBB dan memulai usaha untuk menciptakan lembaga tandingan yang akan membela kepentingan Afro-Asia. pada tanggal 7 Januari 1965 dalam pidatonya Presiden Soekarno menyatakan karena ternyata Malaysia diterima menjadi anggota Dewan Keamanan PBB, saya menyatakan Indonesia keluar dari PBB.²² Keputusan Indonesia untuk mengundurkan diri dari PBB disesali oleh Pemerintah Australia.

Sejak dimulai hingga berakhirnya konfrontasi perjuangan Indonesia memang didukung oleh negara-negara non-blok dan negara-negara blok komunis seperti Uni Soviet, Polandia, Cekoslawakia, Hongaria, Bulgaria, Korea Utara dan juga negara-negara yang ketika itu belum menjadi anggota PBB seperti Jerman Timur, Vietnam Utara dan Republik Rakyat Cina (RRC). Sebaliknya negara-negara Barat seperti Inggris, Amerika Serikat, Australia dan Selandia Baru mendukung Federasi Malaysia.

Keluarnya Indonesia dari PBB ternyata mempersulit posisi Uni Soviet untuk mendukung Indonesia dalam forum resmi namun Uni Soviet tetap bersimpati atas perjuangan Indonesia dalam melawan kekuatan Barat yang berdiri dibelakang Federasi

²¹ *Ibid*, hlm. 62.

²² Marwati Djoened Poesponegoro & Nugroho Notosusanto, *op.cit.*, hlm. 362. Lihat lampiran 12 halaman 121.

Malaysia. RRC yang belum menjadi anggota PBB dapat memanfaatkan kesempatan ini untuk menarik Indonesia ke kubu pengaruhnya.

Pada 24-27 Januari 1965 Subandrio mengunjungi Peking untuk berunding dengan Chou En Lai. Kesempatan ini dimanfaatkan Subandrio untuk menyatakan bahwa walaupun Uni Soviet telah membantu Indonesia dengan memberi pinjaman US1\$Milyar, negara itu tidak lagi dapat menjadi payung Indonesia. Menanggapi ini Chou En Lai segera menyarankan untuk meminjam lebih banyak lagi dari Moskwa dan juga menyanggupi untuk membantu penuh perjuangan Indonesia melawan Malaysia.²³ Kecenderungan ke arah politik luar negeri yang berorientasi ke Peking ini segera tampak dari sikap meningkatnya anti Amerika dalam politik luar negeri Indonesia, sejalan dengan dukungan RRC terhadap Indonesia.

Pemerintah Australia memandang perkembangan ini dengan penuh keprihatinan, sebab baru dalam politik luar negeri Indonesia itu menunjukkan semakin meningkatnya pengaruh RRC terhadap Indonesia. Peningkatan pengaruh itu akan berarti juga meningkatnya Konfrontasi Indonesia. Terutama sesudah Indonesia menarik diri dari PBB yang berarti Indonesia tidak lagi tunduk pada pengaruh apapun yang diberikan dunia dalam politik konfrontasinya.

²³ Hidayat Mukmin, *op.cit.*, hlm. 101.

D. Akhir Masalah Konfrontasi Indonesia-Malaysia

Kegagalan yang berulang-ulang untuk mencari dukungan internasional bagi pelaksana politik konfrontasi dan adanya kecondongan yang kuat bagi Indonesia untuk bekerjasama secara erat dengan RRC, membuat beberapa perwira senior militer mulai ragu akan manfaat politik konfrontasi terhadap Malaysia. Begitu pula keluarnya Indonesia dari PBB semakin memberikan kebebasan untuk meningkatkan pasukan yang dikerahkan ke perbatasan Malaysia. Akibatnya, kondisi ibukota Indonesia mulai rawan.

Situasi yang demikian rumit kemudian mulai dikembangkan gagasan rujuk dengan Malaysia oleh beberapa pimpinan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), khususnya Tentara Nasional Indonesia-Angkatan Darat (TNI-AD) karena tergugah oleh rasa wajib menyelamatkan bangsa dan negara. Para perwira senior ABRI ini sejak tahun 1964 ternyata telah mengadakan pembicaraan pendahuluan secara rahasia dengan wakil dari Malaysia di Bangkok dan Hongkong.²⁴

Usaha untuk menyelesaikan politik konfrontasi dengan Malaysia sekaligus normalisasi hubungan kedua negara yang dimulai pada tahun 1964, dikendalikan secara langsung oleh Suharto yang pada waktu itu bepangkat Brigadir jenderal. Posisi Suharto cukup tinggi, karena ia menjabat sebagai Panglima Komandan Cadangan Strategi Angkatan Darat (Kostrad) yang merangkap jabatan Wakil Panglima Komando Ganyang Malaysia (KOGAM). Kemudian sebagai pelaksana secara fisik

²⁴ Michael Leifer, *op.cit.*, hlm. 151.

dipercayakan kepada Letkol. Ali Murtopo yang dibantu oleh Mayor L.B. Moerdani, Letkol. A. Rahman Ramli dan juga Letkol Sugeng Jarot yang sedang bertugas di Thailand sebagai atase militer Indonesia.

Operasi khusus di pihak Indonesia untuk mengusahakan penjajakan damai dengan Malaysia dimulai melalui Bangkok dengan cara yang rahasia agar tidak diketahui oleh Presiden Soekarno. Posisi Bangkok dianggap sangat mendukung, karena Thailand bersifat netral dalam peristiwa konfrontasi ini. Secara tidak sengaja operasi khusus dari Indonesia bertemu dengan operasi khusus dari Malaysia yang juga menginginkan penyelesaian konfrontasi di antara dua negara.

Beberapa pertemuan pun dilakukan di beberapa hotel di Bangkok pada tahun 1964. Para *peace feelers* (Para Perintis Damai)²⁵ kedua belah pihak saling bertukar pikiran untuk membahas kemungkinan damai dan merencanakan pertemuan-pertemuan selanjutnya. Usaha melalui Bangkok bertambah lancar, karena mendapat dukungan dari B.M. Diah yang bertugas sebagai Duta Besar di Thailand. Sementara L.B. Murdani telah ditempatkan di Bangkok menyamar sebagai pegawai pada maskapai penerbangan Garuda Indonesia Airways. Demikianlah, pertemuan wakil kedua belah pihak terus berlanjut sampai kemudian terjadi pemberontakan G30S/PKI pada akhir bulan September 1965.

²⁵ Para Perintis Damai (*peace feelers*) dari Indonesia yaitu Ahmad Yani, Soeharto, Ali Moertopo, L.B. Moerdani, A. Rachman Ramli, Soegeng Djarot, Yoga Soegomo dan Soepardjo roestam. Sedangkan dari pihak Malaysia yaitu Tan Sri Muhammad Ghazali bin Shafie, Tun Abdul Razak, Muhammad sulong. Lihat Hidayat Mukmin, *op.cit.*, hlm. 114.

Pemberontakan G30S/PKI yang gagal namun telah menyebabkan terbunuhnya beberapa perwira TNI-AD secara keji, membuat suasana dalam negeri bergolak. Rakyat berdemonstrasi menggugat kepimpinan Presiden Soekarno dan menuntut pembubaran PKI. Namun Presiden Soekarno tidak bergerak cepat dan bahkan mengesankan keengganannya untuk membubarkan PKI. Hingga akhirnya keluar Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar) dengan Suharto yang telah berpangkat Letnan Jenderal dipercaya sebagai pengembannya. Dengan Supersemar pula, PKI kemudian dibubarkan dan beberapa menteri ditahan karena di dakwa terlibat dalam kudeta PKI. Lahirnya Supersemar di dalam negeri merupakan tonggak sejarah dimulainya perjuangan Orde Baru.²⁶ Bagi para pengamat luar negeri, Supersemar dianggap sebagai indikator terjadinya perubahan pemerintahan di Indonesia. Kenyataannya memang dengan keluarnya Supersemar disusul dengan pergantian kekuasaan secara berangsur-angsur dari Soekarno ke Suharto.

Sejak keluarnya Supersemar, maka usaha damai sekaligus menormalisasi hubungan dengan Malaysia tidak lagi dilakukan secara rahasia, melainkan mulai diangkat ke permukaan dan bersifat terbuka. Keluarnya Supersemar itu pemerintah Malaysia semakin yakin bahwa upayanya untuk memperbaiki hubungan dengan Indonesia yang selama ini dianggap selalu konfrontatif dengan pihak barat, mulai memperoleh dasar dorongan dan legalitas politik.

²⁶ *Ibid*, hlm. 131.

Kedudukan Menteri Luar Negeri yang semula dijabat Subandrio digantikan oleh Adam Malik. Pada Bulan April 1966 dalam suatu wawancara yang pertama, ia menyatakan perlunya politik luar negeri Indonesia yang disesuaikan dengan realitas dunia, membuka persahabatan seluas-luasnya dengan semua bangsa dan bahwa konfrontasi akan terus berjalan, namun Indonesia juga bersedia berunding.²⁷

Untuk mempercepat usaha normalisasi dengan Malaysia, Adam Malik lebih dahulu mengadakan pertemuan dengan Menteri Luar Negeri Philipina Narciso Ramos di Bangkok. Keduanya kemudian bersepakat untuk bersama-sama memperbaiki hubungan multirateral demi memelihara ketertiban di Asia Tenggara. Selain itu dibahas pula kemungkinan diadakannya perundingan untuk menyelesaikan masalah sengketa dengan Malaysia yang bertempat di Bangkok. Perdana Menteri Thailand, Thanat Khoman ikut bergembira dengan perkembangan ini dan dengan senang hati akan membantu mempersiapkan kemungkinan perundingan di Bangkok.

Untuk menunjukkan niat baik Indonesia, Letjed. Suharto yang menjabat sebagai Wakil Panglima Komando Ganyang Malaysia dan juga pengembang Supersemar mengirimkan sebuah misi muhibah ke Malaysia untuk bertemu dengan Tun Abdul Razak dan Tengku Abdul Rahman pada khususnya. Misi yang dipimpin oleh Laksaman Muda Laut O.B. Syaaf beranggotakan 20 orang militer dan beberapa wartawan.

²⁷ Hidayat Mukmin, *loc.cit.*

Para *peace feelers* dari Malaysia menyambut gembira datangnya misi dari Indonesia. Namun mereka juga khawatir, apakah misi ini dapat berjalan sukses dan diterima oleh Tengku Abdul Rahman. Satu hari sebelum kedatangan misi dari Indonesia, Tengku Abdul Rahman baru diberitahu mengenai usaha penyelesaian konfrontasi Indonesia-Malaysia dan normalisasi kedua negara. Tetapi, Tengku Abdul Rahman tidak mempercayainya. Begitu pula ketika pesawat Hercules akan memasuki wilayah udara Malaysia, para pejabat dan pegawai lapangan udara baru mengetahui akan datangnya pesawat dari Indonesia.

Pada saat itulah pihak Inggris mengetahui adanya hubungan tersembunyi antara Indonesia dengan Malaysia. Para pejabat militer Inggris segera melapor kepada perwakilan Inggris di Kuala Lumpur. Akibatnya terjadi dialog sengit antara kepala perwakilan Inggris dengan Tan Sri Muhammad Ghazali. Dialog yang cukup seru itu, dijelaskan pula bahwa pesawat dari Indonesia pada hari itu akan berangkat ke Kedah untuk menemui Tengku Abdul Rahman dengan melalui Butterworth, yakni pangkalan udara militer Inggris dan Australia. Kepala perwakilan Inggris semakin marah dan mengancam akan menembak pesawat tersebut jika melalui Butterworth, tetapi dengan berani Tan Sri Muhammad Ghazali mempersilahkan untuk menembak dengan catatan bahwa ia juga akan berada dalam pesawat tersebut.

Pihak Inggris akhirnya tidak berdaya dan pesawat yang membawa misi dari Indonesia dapat melanjutkan perjalanan dengan lancar. Pesawat akhirnya mendarat di Kedah tanpa insiden apapun. Misi dari Indonesia ini disambut dengan meriah oleh ribuan rakyat yang telah dikerahkan sebelumnya. Sambutan yang sangat meriah

membuat suasana seolah-olah permusuhan itu terhapus sama sekali. Tengku Abdul Rahman termasuk di antara yang paling gembira, yang selama ini tidak mempercayai ikhtikat baik Indonesia, tetapi tiba-tiba muncul di depannya rombongan militer musuh yang ingin berdamai.²⁸ Keberhasilan misi ini kemudian membuka jalan ke arah perundingan di Bangkok yang merupakan perundingan resmi pemerintah Indonesia dengan Malaysia dalam usahanya untuk menormalisasi hubungan kedua negara.

Perundingan di Bangkok berlangsung pada tanggal 29 Mei-1 Juni 1966. Delegasi Indonesia dipimpin langsung oleh Menteri Luar Negeri Adam Malik. Walaupun kedua delegasi datang dengan semangat persahabatan dan penuh harap akan segera selesainya konfrontasi, tetapi di Bangkok tetap terjadi perbedaan pendapat, terutama mengenai masalah Sabah dan Serawak. Setelah perundingan yang cukup seru akhirnya diperoleh kesepakatan, bahwa kedua belah pihak tidak akan terlalu dini untuk mengikatkan diri pada penyelesaian status penyelesaian status Sabah dan Serawak sebagai prasyarat normalisasi kedua negara.

Hasil perundingan di Bangkok segera disetujui oleh pemerintah Malaysia. Walaupun perundingan di Bangkok masih mengandung beberapa masalah mendasar, Tun Abdul Razak sebagai ketua delegasi Malaysia menyatakan secara diplomatik bahwa perundingan di Bangkok telah meletakkan landasan perdamaian.²⁹ Pihak

²⁸ *Ibid*, hlm. 134.

²⁹ J.A.C. Mackie, *Konfrontasi: The Indonesia-Malaysia Dispute 1963-1966*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1974, hlm. 320.

Indonesia sendiri baru bersedia menerima hasil Perundingan Bangkok pada tanggal 30 Juli 1966, karena sebelumnya masih dihalang-halangi oleh Presiden Soekarno. Meskipun Presiden Soekarno tetap bersikeras bahwa konfrontasi harus diteruskan, tetapi suaranya sudah tidak lagi menentukan dalam proses pengambilan keputusan nasional. Wibawanya semakin menurun sehingga Majelis mencabut kekuasaan pemerintahan di tangan Presiden Soekarno. Pada tanggal 12 Maret 1967 mengangkat Jenderal Suharto menjadi Presiden Republik Indonesia yang kedua.

Setelah kedua belah pihak menyetujui hasil perundingan di Bangkok, saat-saat yang bersejarah pun tiba. Saat itu adalah ketika diresmikannya persetujuan normalisasi hubungan kedua negara yang ditandatangani kedua negara pada tanggal 11 Agustus 1966 di Jakarta. Hadir dalam peristiwa itu beberapa tokoh seperti Menteri Luar Negeri Adam Malik, ketua Presidium Kabinet Ampera Jenderal Suharto, beberapa *peace feelers*, serta beberapa pejabat departemen luar negeri. Sedangkan dari Malaysia hadir antara lain Tun Abdul Razak selaku Deputi Perdana Menteri/Menteri Pertahanan, Tan Sri Ghazali Shafei, beberapa pejabat Kementerian Luar Negeri Malaysia, dan dari Angkatan Bersenjata Malaysia.³⁰

Inti dari persetujuan normalisasi tersebut adalah bahwa kedua negara sepakat untuk memberikan kesempatan kepada rakyat Sabah dan Serawak untuk menegaskan kembali keputusan yang telah di ambil sebelumnya tentang keikutsertaannya ke dalam Federasi Malaysia melalui pemilu yang bebas demokratis. Selain itu,

³⁰ Hidayat Mukmin, *op.cit.*, hlm. 140.

permusuhan kedua negara akan dihentikan dan kedua pemerintahan setuju untuk segera memulihkan hubungan diplomatik. Dengan ditandatangani Persetujuan Jakarta pada tanggal 11 Agustus 1966,³¹ maka berakhirlah Konfrontasi Indonesia-Malaysia yang berlangsung selama kurang lebih tiga tahun.

³¹ Lihat lampiran 18 halaman 136.