

BAB II

MANIFESTASI IDEOLOGI DAN PRINSIP BEBAS-AKTIF DALAM KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA ERA PRABOWO SUBIANTO

2.1. Pancasila dan Politik Bebas-Aktif sebagai Fondasi Normatif Kebijakan Luar Negeri Indonesia

Kebijakan luar negeri Indonesia bertumpu pada dua landasan normatif utama yang saling berkaitan, yaitu Pancasila sebagai ideologi negara dan doktrin Politik Bebas-Aktif. Pancasila yang dirumuskan pada masa awal kemerdekaan, merepresentasikan sintesis nilai-nilai religius, nasionalisme, dan keadilan sosial sebagai basis integrasi dalam masyarakat Indonesia yang plural. Doktrin Politik Bebas-Aktif yang berkembang pada periode awal pembentukan negara, merupakan artikulasi operasional dari prinsip-prinsip tersebut dalam ranah hubungan internasional. Prinsip “bebas” merujuk pada kemandirian Indonesia dalam menentukan sikap tanpa terikat pada aliansi kekuatan besar, sementara “aktif” mencerminkan komitmen untuk berpartisipasi secara konstruktif dalam penyelesaian isu-isu global dan regional. Kedua konsep ini memiliki fungsi sebagai sumber legitimasi identitas nasional sekaligus sebagai kerangka normatif dalam perumusan kebijakan luar negeri. Dalam praktiknya, interpretasi terhadap Pancasila dan Politik Bebas-Aktif bersifat adaptif, mengikuti dinamika perubahan lingkungan strategis baik di tingkat domestik maupun internasional. Hal ini terlihat dari pergeseran pendekatan Indonesia, dari posisi non-blok pada masa Perang Dingin menuju pola keterlibatan yang lebih fleksibel dalam konfigurasi geopolitik Indo-Pasifik kontemporer (Nishimura, 1995).

2.1.1. Pancasila

Perumusan Pancasila merupakan sebuah proses partisipatif yang melibatkan tokoh-tokoh sentral, terutama Soekarno yang berhasil mensintesis keagamaan, nasionalisme, dan sosialisme menjadi satu fondasi pemersatu bagi masyarakat Indonesia yang majemuk (Latif, 2018). Sebagai seorang pemikir sekaligus negarawan, Soekarno

membangun sebuah kerangka ideologis yang mampu mengakomodasi heterogenitas sosial, budaya, dan agama yang menjadi ciri khas bangsa Indonesia. Proses ini mencerminkan kesadaran kolektif para pendiri bangsa bahwa kemerdekaan tidak hanya berarti kebebasan dari penjajahan, tetapi juga kemampuan untuk membangun identitas nasional yang inklusif dan berkelanjutan.

Salah satu karakteristik paling menonjol dalam proses perumusan Pancasila adalah adanya kompromi strategis yang dilakukan secara sadar dan terencana. Para perumus dasar negara dihadapkan pada tantangan besar, yakni menyatukan komunitas-komunitas dengan latar belakang kepercayaan yang beragam, mulai dari Islam, Kristen, Hindu, Buddha, hingga Konghucu (Madinier, 2022). Alih-alih memilih salah satu tradisi keagamaan sebagai landasan tunggal negara, para pendiri bangsa memilih jalur tengah yang menghargai pluralisme sebagai kekayaan sekaligus kekuatan nasional. Kompromi ini tidak bersifat oportunistik, melainkan dilandasi oleh kesadaran bahwa persatuan nasional hanya dapat terwujud apabila setiap kelompok merasa terwakili dan dihormati dalam tatanan kebangsaan yang hendak dibangun.

Dimensi konsensus pragmatis turut mewarnai perjalanan perumusan Pancasila, sebagaimana tampak dari sikap organisasi-organisasi Islam besar seperti Nahdlatul Ulama. Meskipun secara teologis memiliki aspirasi untuk menjadikan Islam sebagai dasar negara, organisasi-organisasi tersebut pada akhirnya menerima Pancasila sebagai ideologi negara dengan pertimbangan bahwa integrasi nasional harus diutamakan di atas kepentingan sektoral (Nolte, 2023). Lebih jauh, Pancasila mengusung konsep *religious laicity* yang secara epistemologis berbeda dari model sekularisme maupun teokrasi. Sila Pertama, "Ketuhanan Yang Maha Esa," menempatkan kepercayaan kepada Tuhan sebagai nilai fundamental tanpa mengistimewakan satu agama tertentu di atas yang lain. Model ini memungkinkan negara untuk tetap bersifat religius dalam tataran nilai, namun sekaligus plural dan demokratis

dalam tataran praktik kenegaraan (Madinier, 2022). Dengan demikian, Pancasila menawarkan sebuah paradigma unik dalam diskursus global mengenai hubungan antara agama dan negara, sebuah jalan tengah yang lahir dari konteks historis dan kultural Indonesia yang khas, dan yang hingga kini terus menjadi rujukan dalam upaya mempertahankan kohesi sosial di tengah dinamika kebangsaan yang terus berkembang.

Sebagai landasan konstitusional yang telah dikodifikasikan secara formal dalam sistem hukum dan ketatanegaraan Republik Indonesia, Pancasila memainkan peran determinatif dalam membentuk arah dan orientasi kebijakan luar negeri Indonesia. Nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila, khususnya prinsip kemandirian, kerja sama antarbangsa, dan persatuan dalam keberagaman, menjadi acuan normatif yang secara konsisten tercermin dalam doktrin politik luar negeri Indonesia (Brigg et al., 2016). Dengan demikian, kodifikasi Pancasila dalam konstitusi dan kerangka hukum nasional tidak hanya berfungsi sebagai legitimasi ideologis semata, melainkan juga sebagai panduan operasional yang memberikan arah substansif bagi pengambilan keputusan dalam arena diplomasi internasional, sehingga kebijakan luar negeri Indonesia senantiasa berakar pada identitas kebangsaan yang merdeka, berdaulat, dan berwawasan global.

2.1.2. Politik Bebas-Aktif

Prinsip bebas-aktif lahir bersamaan dengan proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945, didorong oleh kebutuhan mendasar untuk menjaga persatuan nasional di tengah persaingan ideologi global yang kian intensif. Sejak awal perumusannya, konsep ini tidak dimaksudkan sebagai suatu bentuk netralitas pasif, melainkan sebagai kebijakan non-blok yang bersifat aktif dan distingtif. Indonesia secara proaktif membangun kerja sama internasional sambil tetap mempertahankan otonomi strategisnya. Landasan filosofis inilah yang menjadikan bebas-aktif berbeda secara fundamental dari konsep

netralitas dalam hubungan internasional, karena ia mengandung dimensi partisipatif yang eksplisit. Interpretasi terhadap prinsip ini mengalami pergeseran yang mencerminkan pergantian kepemimpinan dan konteks geopolitik yang berbeda (Choiruzzad, 2020).

Transformasi tersebut pada akhirnya membawa bebas-aktif dari *non-alignment* yang ketat menuju apa yang dapat dikategorikan sebagai *partial multi-alignment*, suatu pendekatan yang lebih kompleks dan berlapis. Pergeseran ini didorong oleh tiga faktor struktural yang saling berkaitan: ambisi Indonesia untuk menyeimbangkan hubungan dengan berbagai kekuatan besar secara simultan, keterbatasan kapasitas nasional yang menuntut kalkulasi strategis yang cermat, serta perubahan persepsi ancaman yang terus membentuk ulang prioritas kebijakan luar negeri (Wicaksana & Yakti, 2025). Fleksibilitas inheren dalam doktrin inilah yang kemudian memungkinkan Indonesia mendiversifikasi kemitraan multilateralnya di kawasan Indo-Pasifik sekaligus mempertahankan posisinya sebagai pemimpin konstruktif dalam ASEAN dan berbagai forum regional lainnya.

Prinsip bebas-aktif berfungsi sebagai panduan fundamental dalam politik luar negeri Indonesia dengan menegaskan dua pilar utama yang saling melengkapi: kemandirian dari blok-blok kekuatan besar, serta keterlibatan aktif dalam kerja sama internasional yang berorientasi pada perdamaian. Kedua pilar ini tidak berdiri sendiri, melainkan membentuk satu kesatuan doktrin yang secara bersamaan menolak subordinasi terhadap kepentingan asing sekaligus mendorong Indonesia untuk tampil sebagai aktor yang konstruktif di panggung global. Dalam tataran praktis, prinsip ini mewarnai setidaknya tiga dimensi kebijakan luar negeri Indonesia secara signifikan. Pertama, ia menentukan pendekatan Indonesia terhadap penyelesaian konflik internasional, di mana Jakarta secara konsisten memposisikan diri sebagai mediator yang netral dan tidak memihak. Kedua, bebas-aktif menjadi acuan dalam memprioritaskan kepentingan nasional sehingga setiap keputusan

kebijakan luar negeri diukur dari sejauh mana ia melayani kedaulatan dan kesejahteraan bangsa, bukan kepentingan pihak eksternal. Ketiga, doktrin ini menjadi modal legitimasi bagi Indonesia untuk mengambil peran kepemimpinan dalam berbagai forum multilateral, termasuk ASEAN, Gerakan Non-Blok, serta berbagai mekanisme kerja sama kawasan Indo-Pasifik.

Kendati demikian, terdapat tegangan yang tidak dapat diabaikan antara idealisme doktrin dan realitas implementasinya. Sepanjang sejarah, kebijakan luar negeri dan pertahanan Indonesia secara faktual tidak sepenuhnya steril dari pengaruh kekuatan-kekuatan besar. Ketergantungan pada bantuan ekonomi, transfer teknologi militer, serta tekanan diplomatik dari negara-negara adidaya telah mendorong terjadinya adaptasi pragmatis yang kadang kala bergesekan dengan semangat awal bebas-aktif (Wicaksana & Yakti, 2025). Fenomena ini bukanlah kegagalan doktrin, melainkan cerminan dari keterbatasan kapasitas nasional yang memaksa Indonesia untuk menavigasi ruang antara prinsip dan pragmatisme secara terus-menerus. Pada akhirnya, dinamika inilah yang menjadikan bebas-aktif sebagai doktrin yang hidup, selalu dalam proses pemaknaan ulang seiring pergeseran konstelasi kekuatan global, namun tetap relevan sebagai kompas normatif yang mengarahkan orientasi strategis Indonesia di tengah ketidakpastian tatanan internasional.

2.2. Ekspresi Ideologi dalam Hubungan Indonesia–Tiongkok

Hubungan Indonesia–Tiongkok tidak dapat dipahami hanya sebagai hubungan diplomatik antarnegara. Relasi ini juga merupakan ruang interaksi ideologis di mana makna, kepentingan, dan persepsi terus dinegosiasikan dan dibentuk ulang. Sejak awal kemerdekaan, Tiongkok hadir sebagai simbol yang merepresentasikan alternatif modernitas, pembangunan, dan orientasi politik di luar dominasi Barat. Dalam konteks ini, Tiongkok dipandang secara ambivalen: di satu sisi sebagai contoh keberhasilan transformasi ekonomi dan kapasitas

negara, di sisi lain sebagai sumber kekhawatiran terkait ekspansi pengaruh, karakter otoritarian, dan isu loyalitas lintas negara. Dimensi ideologis dalam hubungan ini bersifat dinamis dan berlapis. Pada periode awal pascakemerdekaan, hubungan Indonesia–Tiongkok diwarnai oleh solidaritas anti-imperialisme dan semangat Gerakan Non-Blok yang membuka ruang bagi berkembangnya ideologi kiri dan nasionalisme radikal. Namun, dinamika ini berubah secara drastis setelah peristiwa 1965. Narasi mengenai komunisme dan kaitannya dengan Tiongkok dikonstruksi ulang secara sistematis oleh negara dan direproduksi dalam masyarakat. Akibatnya, Tiongkok tidak hanya dipahami sebagai aktor geopolitik, tetapi juga sebagai representasi ancaman ideologis terhadap stabilitas nasional.

Memasuki era Reformasi, terjadi perubahan dalam cara Tiongkok diposisikan dalam wacana politik Indonesia. Normalisasi hubungan diplomatik, peningkatan kerja sama ekonomi, serta masuknya investasi dan teknologi Tiongkok mendorong munculnya narasi yang lebih pragmatis dan berorientasi pada pembangunan. Meski demikian, warisan kecurigaan ideologis tidak sepenuhnya hilang. Sebaliknya, ia beradaptasi dengan konteks baru dan muncul kembali dalam bentuk wacana tentang kedaulatan ekonomi, keamanan nasional, dan perlindungan identitas budaya. Dengan demikian, analisis terhadap hubungan Indonesia–Tiongkok perlu melampaui aspek material seperti perdagangan dan investasi. Pendekatan yang lebih komprehensif harus memperhatikan bagaimana ideologi diekspresikan, dinegosiasikan, dan diperdebatkan dalam berbagai tingkat interaksi. Hal ini menunjukkan bahwa hubungan bilateral dibentuk oleh konstruksi makna yang berkembang secara historis dan terus berubah mengikuti dinamika domestik dan global (Priamarizki, 2024).

2.2.1. Era Sukarno (1950-an – 1965): Tiongkok sebagai Referensi Modernitas Non-Barat

Pada fase awal pascakemerdekaan, hubungan Indonesia–Tiongkok berkembang dalam kerangka solidaritas

anti-kolonial sekaligus upaya Indonesia membangun identitas nasional yang otonom dari Barat. Sukarno secara sadar memanfaatkan apa yang dapat dikonseptualisasikan sebagai “China Metaphor”, yakni penggunaan Tiongkok sebagai simbol keberhasilan transformasi sosial-politik di luar jalur kapitalisme Barat (Liu, 2011). Pasca-revolusi 1949, Tiongkok dipersepsikan sebagai contoh konkret bagaimana negara agraris dapat dimobilisasi menjadi kekuatan modern melalui intervensi negara, mobilisasi massa, dan ideologi revolusioner. Referensi ini kemudian tercermin dalam kebijakan domestik Indonesia, terutama dalam upaya regenerasi budaya, mobilisasi politik, dan restrukturisasi institusi melalui Demokrasi Terpimpin. Namun, adopsi ini bersifat selektif dan politis, bukan imitasi struktural penuh.

Konferensi Bandung 1955 menjadi titik penting dalam menginstitutionalisasi hubungan Indonesia–Tiongkok dalam konteks yang lebih luas, yaitu solidaritas Asia-Afrika. Forum ini mempertemukan negara-negara yang memiliki pengalaman kolonial serupa dan kepentingan bersama dalam menolak dominasi blok Barat maupun Timur selama Perang Dingin. Bagi Tiongkok, Bandung berfungsi sebagai sarana untuk mengurangi isolasi internasional dan membangun legitimasi sebagai aktor global yang sah. Sementara itu, Indonesia memanfaatkan momentum ini untuk mengukuhkan posisinya sebagai pemimpin Dunia Ketiga dan promotor koeksistensi damai (Li, 2023). Selain diplomasi formal, hubungan bilateral juga diperkuat melalui diplomasi budaya. Pertukaran karya seni antara Sukarno dan Mao Zedong berfungsi sebagai instrumen simbolik untuk membangun kedekatan politik. Praktik ini mencerminkan penggunaan soft power untuk mengurangi friksi ideologis dan membangun narasi persahabatan lintas sistem politik (Sukma, 2003)

.Kedekatan Indonesia dengan Tiongkok pada era Sukarno memiliki konsekuensi langsung terhadap dinamika domestik, khususnya dalam konstruksi identitas nasional. “China Metaphor” tidak hanya

beroperasi pada level kebijakan luar negeri, tetapi juga memengaruhi persepsi sosial terhadap etnis Tionghoa di Indonesia. Dalam konteks kompetisi ideologis antara nasionalisme, agama, dan komunisme, komunitas Tionghoa sering kali diposisikan secara ambigu. Di satu sisi, mereka menjadi bagian dari narasi solidaritas Asia; di sisi lain, mereka dicurigai sebagai representasi kepentingan eksternal. Situasi ini menghasilkan kondisi ambivalen yang memperlihatkan ketegangan antara proyek nasionalisme inklusif dan praktik eksklusi sosial (Fitriani, 2021). Dengan kata lain, hubungan eksternal dengan Tiongkok turut membentuk dinamika internal terkait kewarganegaraan, loyalitas politik, dan batas-batas identitas nasional.

2.2.2. Pasca-1965 dan Orde Baru (1966 – 1990): Disrupsi, Sekuritisasi, dan Pembekuan Hubungan

Peristiwa 1965 menandai disrupsi fundamental dalam hubungan Indonesia–Tiongkok, bukan hanya sebagai perubahan rezim, tetapi sebagai reorientasi total paradigma keamanan dan politik luar negeri Indonesia. Pergeseran kekuasaan ke rezim Orde Baru di bawah Soeharto diikuti oleh redefinisi ancaman nasional, di mana stabilitas internal ditempatkan sebagai prioritas utama di atas solidaritas ideologis internasional. Dalam kerangka ini, Tiongkok tidak lagi diposisikan sebagai mitra dalam proyek anti-imperialisme, melainkan dikonstruksikan sebagai sumber ancaman ideologis yang diasosiasikan dengan komunisme global dan dukungan terhadap Partai Komunis Indonesia (PKI). Proses konstruksi ini bersifat politis dan diskursif, diperkuat melalui narasi resmi negara, media, serta kebijakan keamanan. Akibatnya, hubungan diplomatik antara kedua negara dibekukan, mencerminkan pergeseran Indonesia ke orbit geopolitik yang lebih dekat dengan blok Barat dalam konteks Perang Dingin (Storey, 2000).

Secara paralel, terjadi proses sekuritisasi di tingkat domestik, di mana isu yang berkaitan dengan Tiongkok dan etnis Tionghoa

diredefinisi sebagai masalah keamanan nasional. Sekuritisasi ini memungkinkan negara untuk melegitimasi kebijakan represif, termasuk pembatasan bahasa, budaya, dan simbol-simbol Tionghoa di ruang publik. Komunitas Tionghoa diposisikan sebagai “internal other”, yaitu kelompok yang secara formal bagian dari bangsa, tetapi secara politis dan kultural dianggap berpotensi mengancam. Implikasi jangka panjang dari kebijakan ini adalah marginalisasi sistematis yang tidak hanya bersifat kultural, tetapi juga ekonomi dan politik. Akses terhadap representasi politik dibatasi, sementara integrasi sosial dipaksakan melalui asimilasi yang dikontrol negara. Dengan demikian, fase ini mencerminkan transformasi hubungan eksternal menjadi instrumen untuk mengelola dan mengontrol dinamika internal (Kusno, 2016).

2.3. Ekspresi Ideologi dalam Hubungan Indonesia–Amerika Serikat

Hubungan Indonesia–Amerika Serikat (AS) dapat dianalisis sebagai proses interaksi ideologis yang dinamis, di mana kepentingan strategis, identitas nasional, dan norma internasional saling memengaruhi secara timbal balik. Sejak kemerdekaan, hubungan bilateral kedua negara tidak hanya dibentuk oleh pertimbangan geopolitik yang bersifat material, tetapi juga oleh konstruksi ideologis yang membentuk cara masing-masing aktor memahami tatanan internasional, mendefinisikan kepentingan nasional, serta merumuskan orientasi kebijakan luar negeri. Dalam konteks perubahan sistem internasional, mulai dari Perang Dingin hingga kompetisi kekuatan besar kontemporer, ideologi berfungsi sebagai instrumen legitimasi politik baik di tingkat domestik maupun internasional (Gardner, 2019).

Pada periode awal pasca-kemerdekaan, Indonesia beroperasi dalam sistem internasional yang terpolarisasi antara blok Barat dan blok Timur. Amerika Serikat, sebagai aktor utama dalam blok kapitalis liberal, memandang Indonesia sebagai wilayah strategis dalam kerangka kebijakan containment terhadap ekspansi komunisme di Asia Tenggara. Perspektif ini didasarkan pada asumsi bahwa stabilitas politik di negara-negara berkembang memiliki implikasi

langsung terhadap keseimbangan kekuatan global. Di sisi lain, Indonesia berupaya mempertahankan otonomi melalui politik luar negeri non-blok yang kemudian dirumuskan secara konseptual dalam doktrin “bebas-aktif”. Namun, dinamika domestik Indonesia, khususnya meningkatnya pengaruh Partai Komunis Indonesia (PKI) memperumit posisi tersebut. Kekhawatiran terhadap potensi pergeseran ideologis Indonesia ke arah komunisme mendorong keterlibatan Amerika Serikat dalam mendukung elemen-elemen anti-komunis. Peristiwa 1965 menjadi titik kritis yang tidak hanya mengubah konfigurasi politik domestik, tetapi juga menggeser orientasi ideologis negara secara fundamental. Setelah itu, rezim Orde Baru di bawah Soeharto secara eksplisit mengadopsi posisi anti-komunis yang kuat yang pada gilirannya memperkuat keselarasan ideologis dengan Amerika Serikat, terutama dalam isu stabilitas politik, keamanan regional, dan pembangunan ekonomi berbasis pasar (Wardaya, 2021).

2.3.1. Orde Baru: Anti-Komunisme sebagai Basis Kerja Sama

Selama era Orde Baru, anti-komunisme berfungsi sebagai fondasi utama dalam hubungan Indonesia–AS. Ideologi ini tidak hanya digunakan sebagai alat legitimasi domestik untuk menjustifikasi konsolidasi kekuasaan, tetapi juga menjadi titik temu dalam kerja sama internasional. Amerika Serikat memberikan dukungan yang signifikan melalui bantuan ekonomi, investasi asing langsung, serta kerja sama keamanan yang bertujuan memperkuat stabilitas rezim (Gerlach & Six, 2020). Selain itu, orientasi pembangunan ekonomi Indonesia yang menekankan pertumbuhan, industrialisasi, dan integrasi ke dalam ekonomi global menunjukkan kompatibilitas dengan sistem kapitalisme internasional yang dipromosikan oleh AS. Dalam kerangka ini, hubungan bilateral dapat dipahami sebagai bentuk konvergensi ideologis antara *developmentalism* dan kapitalisme global (Fibiger, 2023). Namun, konvergensi ini tidak bersifat absolut. Sejak akhir 1980-an hingga 1990-an, isu hak asasi manusia, pembatasan kebebasan politik, dan

praktik otoritarianisme menjadi sumber ketegangan yang semakin menonjol. Ketegangan tersebut mengindikasikan adanya perbedaan normatif yang mendasar, khususnya terkait dengan definisi dan implementasi demokrasi. Bagi Indonesia, stabilitas politik sering diprioritaskan sebagai prasyarat pembangunan, sementara bagi Amerika Serikat, demokrasi liberal dan perlindungan HAM menjadi nilai yang semakin ditekankan dalam kebijakan luar negeri pasca-Perang Dingin (Mason, 2016).

2.3.2. Reformasi hingga Pasca-9/11: Demokratisasi, Keamanan, dan Reposisi Ideologi

Krisis ekonomi Asia 1997–1998 dan runtuhnya rezim Orde Baru menandai transformasi struktural dalam politik domestik Indonesia sekaligus membuka fase baru dalam hubungan bilateral dengan Amerika Serikat. Indonesia memasuki periode demokratisasi yang ditandai oleh liberalisasi politik, desentralisasi kekuasaan, serta peningkatan peran masyarakat sipil. Reformasi ini memicu redefinisi identitas ideologis negara. Dalam konteks ini, Amerika Serikat berperan sebagai mitra yang mendukung proses transisi melalui berbagai program bantuan, termasuk penguatan institusi demokrasi, reformasi sektor keamanan, dan peningkatan kapasitas tata kelola pemerintahan (Murphy, 2010). Namun, dukungan ini juga mencerminkan kepentingan strategis AS dalam memastikan bahwa Indonesia berkembang sebagai negara demokratis yang stabil di kawasan Asia Tenggara. Seiring dengan itu, terjadi reposisi ideologis melalui reinterpretasi Pancasila. Jika pada masa Orde Baru Pancasila berfungsi sebagai instrumen kontrol politik yang cenderung monolitik, pada era Reformasi ia direkonstruksi sebagai kerangka normatif yang lebih inklusif dan adaptif. Pancasila kemudian berfungsi sebagai mediator antara nilai-nilai universal seperti demokrasi dan hak asasi manusia dengan konteks sosial-budaya Indonesia yang plural (Nair, 2022).

Proses ini memperkuat legitimasi domestik sekaligus meningkatkan daya tarik Indonesia sebagai mitra strategis bagi Amerika Serikat.

Memasuki periode pasca-9/11, dinamika hubungan Indonesia–AS mengalami pergeseran fokus ke isu keamanan global, khususnya terorisme transnasional. Kerja sama kontra-terorisme menjadi agenda prioritas yang mencakup pertukaran intelijen, pelatihan aparat keamanan, serta penguatan kapasitas institusional (Laksmana & Newell, 2020). Pergeseran ini menunjukkan bahwa meskipun fase Reformasi didominasi oleh agenda demokratisasi, faktor keamanan tetap menjadi variabel kunci dalam interaksi bilateral. Namun, narasi ideologis yang berkembang dalam periode ini memperlihatkan adanya problematisasi terhadap Islam dalam diskursus keamanan global yang didominasi oleh perspektif Barat. Hal ini menciptakan tantangan khusus bagi Indonesia sebagai negara dengan populasi Muslim terbesar di dunia. Pemerintah Indonesia harus menavigasi antara tuntutan kerja sama internasional dan kebutuhan untuk menjaga legitimasi domestik (Laksmana & Newell, 2020). Dilema tersebut menghasilkan pendekatan kebijakan yang cenderung selektif dan pragmatis. Indonesia tetap berpartisipasi dalam kerja sama keamanan dengan Amerika Serikat, tetapi dengan batasan yang jelas terkait kedaulatan nasional dan sensitivitas sosial (Muhibat, 2016). Dalam hal ini, ideologi secara konkret membentuk batasan operasional dalam implementasi kebijakan luar negeri.

2.4. Kontinuitas Prinsip Bebas-Aktif dari Orde Lama hingga Era Reformasi

Prinsip Bebas-Aktif dalam politik luar negeri Indonesia lahir sebagai respons historis terhadap pengalaman kolonialisme dan konfigurasi bipolar pada masa Perang Dingin, dengan tujuan utama menegaskan kedaulatan serta otonomi strategis dalam sistem internasional (Wicaksana & Yakti, 2025). Secara operasional prinsip ini selain berfungsi sebagai norma deklaratif, juga berfungsi sebagai instrumen politik yang digunakan untuk menjaga kohesi domestik sekaligus mengelola tekanan eksternal dari kekuatan-kekuatan besar. Relevansi

prinsip tersebut tetap signifikan dalam berbagai fase perubahan tatanan global, mencakup periode konfrontasi ideologis, agenda pembangunan ekonomi, hingga era globalisasi yang ditandai oleh intensifikasi rivalitas antarnegara besar. Melalui kerangka Bebas-Aktif, Indonesia mempertahankan independensi dalam perumusan kebijakan luar negeri sekaligus mengonsolidasikan posisinya sebagai *middle power* di kawasan dengan memanfaatkan diplomasi sebagai sarana untuk memperkuat identitas nasional dan meningkatkan daya tawar dalam hubungan internasional (Wardhani & Dugis, 2023).

2.4.1. Era Orde Lama

Prinsip bebas-aktif dalam politik luar negeri Soekarno dirancang sebagai sebuah pendekatan yang mandiri sekaligus proaktif, secara tegas menolak ketergantungan atau keberpihakan terhadap salah satu kekuatan adidaya dunia, sembari tetap mendorong keterlibatan Indonesia yang dinamis dalam pergaulan diplomasi internasional. Doktrin ini lahir dan berkembang dalam konteks yang sangat spesifik, yakni bayang-bayang warisan kolonialisme yang masih terasa berat dan ketegangan Perang Dingin yang membagi dunia menjadi dua kubu ideologis yang saling berhadapan. Secara substantif, doktrin tersebut memadukan semangat nasionalisme anti-imperialis yang kuat dengan tindakan-tindakan kebijakan luar negeri yang bersifat pragmatis. Perwujudan paling nyata dari prinsip ini dapat dilihat melalui peran kepemimpinan Indonesia dalam Gerakan Non-Blok serta penyelenggaraan Konferensi Bandung, yang menjadi tonggak penting dalam sejarah solidaritas negara-negara berkembang di panggung dunia.

Nasionalisme anti-imperialis Soekarno merupakan fondasi paling mendasar yang menopang keseluruhan bangunan doktrin bebas-aktif. Trauma mendalam akibat eksploitasi kolonial yang berlangsung selama berabad-abad, ditambah dengan hasrat yang membara untuk meraih kedaulatan penuh, mendorong Indonesia mengambil sikap tegas untuk menolak keberpihakan terhadap blok Barat maupun blok Komunis

sekaligus. Dengan kata lain, doktrin ini sama sekali tidak dapat dipahami semata-mata sebagai sikap netralitas pasif yang hanya diam mengamati persaingan dua kekuatan besar dunia. Sebaliknya, bebas-aktif adalah sebuah pernyataan strategis atas kemandirian bangsa yang berakar kuat pada semangat perjuangan anti-kolonial dan kebutuhan nyata akan koeksistensi damai sebagai prasyarat bagi terlaksananya pembangunan nasional (Notowidigdo, 1958). Indonesia tidak sekadar menghindari konflik, melainkan secara aktif menegaskan hak dan posisinya di antara bangsa-bangsa di dunia. Pendirian ini semakin mendapatkan legitimasi dan penguatan melalui gelombang gerakan anti-imperialis yang lebih luas di seluruh kawasan Asia pada masa itu. Gerakan-gerakan tersebut secara kolektif berupaya meruntuhkan dominasi Barat yang masih mencengkeram negara-negara yang baru saja merdeka, sekaligus mempromosikan penyelesaian konflik antarnegara melalui jalur damai (Mehta, 1958). Dalam konteks inilah, Indonesia di bawah kepemimpinan Soekarno tampil sebagai pelopor yang menyuarakan aspirasi bersama bangsa-bangsa Asia dan Afrika yang ingin menentukan nasibnya sendiri.

Kendati bebas-aktif pada dasarnya mengusung cita-cita keterlibatan yang damai dan bermartabat, penerapannya dalam praktik tidak selalu berjalan selaras dengan ideal tersebut. Kebijakan Konfrontasi terhadap Malaysia yang berlangsung antara tahun 1963 hingga 1966 menjadi contoh paling gamblang dari paradoks ini. Di satu sisi, kebijakan tersebut mencerminkan sikap Indonesia yang independen dan aktif dalam merespons dinamika kawasan, sejalan dengan semangat dasar doktrin bebas-aktif. Namun di sisi lain, pendekatan konfrontatif yang melibatkan benturan militer langsung dan menimbulkan ketidakstabilan regional secara nyata bertentangan dengan prinsip koeksistensi damai yang seharusnya menjadi roh dari doktrin tersebut. Konfrontasi ini pada akhirnya menjadi salah satu titik balik penting dalam sejarah politik luar negeri Indonesia (Anwar, 2020). Ketika rezim Suharto mengambil alih kekuasaan, terjadi pergeseran yang signifikan

dalam orientasi kebijakan luar negeri, yakni dari pendekatan konfrontatif menuju kerja sama regional dan stabilitas kawasan yang kemudian terwujud antara lain melalui pembentukan ASEAN. Ironi dari kebijakan luar negeri Soekarno yang semakin agresif adalah bahwa ia justru menghasilkan konsekuensi yang berlawanan dengan tujuannya. Sikap anti-imperialis yang kian keras mendorong Indonesia ke arah ketidakpastian perilaku diplomatik dan, pada awal dekade 1960-an, ke dalam isolasi diplomatik yang semakin mengkhawatirkan. Kebijakan Konfrontasi terhadap Malaysia secara khusus memperparah ketegangan regional dan menyeret Indonesia lebih dalam ke dalam pusaran dinamika Perang Dingin yang pada gilirannya melemahkan posisi dan wibawa globalnya. Akumulasi dari berbagai tekanan ini pada akhirnya menjadi salah satu faktor yang mempercepat terjadinya pergantian rezim.

Pada saat yang bersamaan, dinamika politik domestik juga turut membentuk wajah bebas-aktif secara signifikan. Kelompok-kelompok politik dalam negeri, mulai dari organisasi-organisasi Islam hingga Partai Komunis Indonesia (PKI), memiliki kepentingan dan pengaruh masing-masing dalam proses perumusan maupun pelaksanaan kebijakan luar negeri (Woodward, 2011). Interaksi yang kompleks dan kerap sarat ketegangan antara arus nasionalis, Islam, dan komunis menciptakan medan politik yang tidak sederhana sehingga pelaksanaan bebas-aktif tidak pernah benar-benar berjalan di atas satu garis lurus yang murni ideologis, melainkan selalu diwarnai oleh tarik-menarik kepentingan berbagai kekuatan politik yang ada.

2.4.2. Era Orde Baru

Pada masa pemerintahan Orde Baru, prinsip politik luar negeri bebas-aktif tetap dipertahankan sebagai dasar konseptual dalam perumusan kebijakan diplomatik Indonesia. Prinsip ini dipahami sebagai strategi untuk menjaga otonomi pengambilan keputusan dalam hubungan internasional, terutama di tengah struktur bipolar sistem internasional

pada masa Perang Dingin (Fibiger, 2023). Pemerintah Indonesia berupaya menghindari keterikatan formal dengan aliansi militer baik dari blok Barat maupun blok Timur, sekaligus mempertahankan keterlibatan aktif dalam berbagai forum internasional. Melalui pendekatan tersebut, Indonesia berusaha mempertahankan posisi sebagai aktor yang relatif independen dalam sistem internasional. Dalam praktiknya, penerapan prinsip bebas aktif memungkinkan Indonesia mengelola tekanan geopolitik dari dua kekuatan besar dunia. Pemerintah Orde Baru mengadopsi pendekatan diplomatik yang pragmatis dengan menjaga keseimbangan hubungan dengan berbagai negara tanpa terikat secara ideologis. Strategi ini berfungsi untuk meminimalkan potensi intervensi eksternal sekaligus menjaga stabilitas politik domestik. Selain dimensi strategis tersebut, kebijakan luar negeri pada masa Orde Baru juga dimanfaatkan sebagai sarana untuk mendukung agenda pembangunan ekonomi nasional. Pemerintah secara aktif membangun hubungan dengan negara-negara donor dan lembaga internasional guna memperoleh bantuan pembangunan, investasi asing, serta akses terhadap kerja sama ekonomi global (Fibiger, 2023). Oleh karena itu, politik luar negeri Indonesia pada periode ini memiliki keterkaitan erat dengan strategi pembangunan ekonomi sekaligus upaya memperkuat legitimasi politik rezim di tingkat domestik.

Dalam konteks hubungan bilateral, dinamika hubungan diplomatik antara Indonesia dan China mengalami perubahan yang cukup signifikan selama periode Orde Baru. Pada tahun 1967, pemerintah Indonesia memutuskan hubungan diplomatik dengan China sebagai bagian dari proses konsolidasi politik pasca peristiwa 1965 (Sukma, 2003). Keputusan tersebut dipengaruhi oleh anggapan bahwa China memiliki kedekatan ideologis dengan gerakan komunisme internasional, yang pada masa itu dipandang sebagai ancaman utama terhadap stabilitas politik domestik Indonesia. Pemutusan hubungan diplomatik tersebut sekaligus mencerminkan upaya pemerintah untuk

menegaskan sikap politik yang anti-komunisme serta memperkuat legitimasi rezim yang baru terbentuk. Selain itu, kebijakan ini juga menunjukkan usaha pemerintah dalam membatasi potensi pengaruh eksternal yang dianggap dapat memperkuat kelompok politik domestik yang berseberangan dengan pemerintah.

Seiring berjalannya waktu, perubahan dinamika geopolitik di kawasan Asia Tenggara mulai memengaruhi cara pandang strategis Indonesia terhadap China. Ancaman keamanan regional tidak lagi dipahami semata-mata melalui kerangka ideologi komunisme. Perubahan dalam konfigurasi kekuatan di kawasan, termasuk meningkatnya pengaruh Vietnam setelah berakhirnya perang Indochina, mendorong munculnya pendekatan yang lebih pragmatis dalam melihat posisi China di kawasan (Fibiger, 2022). Dalam perkembangan tersebut, pemulihan hubungan diplomatik antara Indonesia dan China pada akhir dekade 1980-an menunjukkan adanya fleksibilitas dalam penerapan prinsip bebas-aktif. Keputusan tersebut menegaskan bahwa orientasi kebijakan luar negeri Indonesia tidak sepenuhnya didasarkan pada pertimbangan ideologis. Sebaliknya, kebijakan tersebut lebih banyak dipengaruhi oleh kalkulasi strategis yang berkaitan dengan kepentingan nasional, dinamika politik kawasan, serta kebutuhan politik domestik (Sukma, 2003).

Pada era pemerintahan Soeharto, Indonesia memainkan peran hegemonik moderat dalam membentuk norma institusional ASEAN, khususnya melalui penerapan mekanisme pengambilan keputusan berbasis konsensus. Model ini juga merupakan strategi normatif untuk mengelola keragaman politik, ekonomi, dan ideologis di antara negara-negara anggota. Konsensus dalam konteks ASEAN mengandaikan proses deliberatif yang mengutamakan musyawarah, *non-interference*, serta penghormatan terhadap kedaulatan negara. Pendekatan ini berkorelasi erat dengan doktrin politik luar negeri Indonesia, yaitu bebas-aktif, yang menegaskan posisi Indonesia sebagai

aktor yang otonom dari blok kekuatan global, namun tetap proaktif dalam membentuk tatanan internasional yang stabil (Darwis et al., 2020). Secara operasional, pendekatan konsensus memungkinkan Indonesia untuk mengartikulasikan kepentingan nasionalnya tanpa memicu antagonisme regional. Namun, mekanisme ini juga mensyaratkan adanya kompromi substantif, sehingga *outcome* kebijakan seringkali merefleksikan denominator terendah dari kepentingan kolektif.

Indonesia memposisikan stabilitas regional sebagai prasyarat struktural bagi pembangunan domestik dan akumulasi ekonomi. Dalam kerangka ini, ASEAN berfungsi sebagai instrumen institusional untuk memitigasi konflik dan memfasilitasi kerja sama lintas negara. Sebagai salah satu pendiri ASEAN, Indonesia menjalankan fungsi kepemimpinan informal (*informal leadership*) melalui peran sebagai *agenda-setter* dan mediator (Anwar, 2020). Indonesia secara konsisten memfasilitasi dialog intra-kawasan, mereduksi potensi konflik, serta mendorong integrasi bertahap di sektor ekonomi, politik, dan keamanan. Lebih lanjut, Indonesia mengadvokasi pendekatan diplomasi preventif dan Confidence-Building Measures (CBMs) sebagai mekanisme untuk meningkatkan *trust* antarnegara anggota (Teik Soon, 1990). Pendekatan ini berkontribusi pada konstruksi ASEAN sebagai rezim regional yang relatif stabil, meskipun dengan tingkat institusionalisasi yang lebih longgar dibandingkan organisasi regional lainnya.

Meskipun kerangka konsensus dan solidaritas regional memberikan legitimasi dan stabilitas, pendekatan ini juga menghasilkan *constraint* struktural terhadap artikulasi kepentingan nasional Indonesia. Komitmen terhadap kohesi ASEAN seringkali membatasi opsi kebijakan yang bersifat unilateral atau koersif. Dalam konteks isu keamanan tertentu, Indonesia dihadapkan pada dilema antara mempertahankan solidaritas regional dan merespons ancaman secara cepat dan tegas. Akibatnya, respons kebijakan dapat mengalami dilusi atau penundaan akibat kebutuhan untuk mencapai kesepakatan kolektif. Selain itu,

mekanisme konsensus cenderung menghasilkan kebijakan yang bersifat *lowest common denominator* sehingga mengurangi efektivitas ASEAN dalam menghadapi isu-isu yang memerlukan tindakan cepat dan terkoordinasi. Hal ini menunjukkan adanya *trade-off* inheren antara inklusivitas proses dan efektivitas *output* kebijakan (Emmers, 2014).

2.4.3. Era Reformasi

Pasca Reformasi 1998, prinsip politik luar negeri bebas-aktif mengalami reartikulasi yang signifikan, baik pada level konseptual maupun praksis kebijakan. Indonesia tidak lagi diposisikan semata sebagai aktor non-blok dalam kerangka historis Perang Dingin, tetapi bergerak menuju pendekatan yang lebih fleksibel melalui strategi *multi-alignment* parsial. Strategi ini mencerminkan upaya untuk memaksimalkan otonomi strategis dengan tetap menjalin keterlibatan aktif dalam berbagai forum multilateral di luar ASEAN, sekaligus memperdalam kemitraan strategis dengan kekuatan-kekuatan utama di kawasan Indo-Pasifik (Wicaksana & Yakti, 2025). Pergeseran ini menandai transisi dari orientasi ideologis menuju pendekatan berbasis kepentingan nasional yang lebih pragmatis dan responsif terhadap dinamika sistem internasional. Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, reinterpretasi prinsip bebas aktif semakin menonjol dalam kerangka pragmatisme kebijakan luar negeri. Orientasi kebijakan difokuskan pada instrumentalitas hubungan internasional untuk mendukung agenda pembangunan nasional dan kepentingan ekonomi domestik (Rosyidin, 2017). Dengan demikian, kebijakan luar negeri juga menjadi instrumen untuk menghasilkan manfaat material yang terukur.

Dari perspektif domestik, reformasi konstitusi pasca-1998 menghasilkan restrukturisasi mendasar terhadap kerangka institusional kebijakan luar negeri. Amandemen Undang-Undang Dasar memperkuat prinsip demokrasi konstitusional, pemisahan kekuasaan, serta mekanisme *checks and balances* antarlembaga negara (Buana, 2020).

Konsekuensinya adalah meningkatnya transparansi, akuntabilitas, dan legitimasi dalam proses perumusan kebijakan luar negeri. Selain itu, penguatan peran Mahkamah Konstitusi berkontribusi pada peningkatan kepastian hukum, khususnya dalam mengelola relasi antara hukum nasional dan hukum internasional (Suwartono & Erlangga, 2024). Reformasi birokrasi di Kementerian Luar Negeri pada periode 2001–2009 turut memperkuat kapasitas institusional diplomasi Indonesia. Transformasi ini ditandai oleh adopsi diplomasi digital serta pengembangan jaringan diplomasi informal yang melibatkan aktor-aktor pada berbagai level (*multilevel diplomacy*) (Kuklin & Shpakovskaya, 2021). Peningkatan kapasitas ini tercermin, antara lain, dalam respons Indonesia terhadap bencana tsunami Aceh tahun 2004, di mana diplomasi kemanusiaan dimanfaatkan sebagai instrumen untuk memperkuat peran Indonesia dalam resolusi konflik dan proses rekonstruksi (Gaillard et al., 2008). Selain itu, digitalisasi telah memperluas spektrum komunikasi diplomatik yang mencakup interaksi antarnegara sekaligus *engagement* dengan publik global (Triwibowo, 2025).

Penguatan mekanisme *checks and balances*, bersamaan dengan meningkatnya partisipasi aktor domestik, turut mengubah konfigurasi proses pengambilan keputusan kebijakan luar negeri (Suwartono & Erlangga, 2024). Proses ini menjadi lebih inklusif dengan melibatkan birokrasi lintas sektor serta masyarakat sipil yang pada satu sisi meningkatkan kualitas deliberasi kebijakan, tetapi pada sisi lain menambah kompleksitas koordinasi dan memperlambat respons terhadap isu-isu internasional yang bersifat dinamis (Yustiningrum, 2024). Lebih lanjut, proses demokratisasi dan desentralisasi sejak 1998 telah memperluas ruang partisipasi publik dalam kebijakan luar negeri. Pluralisasi kepentingan domestik menghasilkan intensifikasi kontestasi internal dalam proses perumusan kebijakan. Kondisi ini memperkaya diskursus dan memperluas basis legitimasi kebijakan luar negeri

Indonesia, namun sekaligus menghadirkan tantangan dalam menjaga konsistensi implementasi prinsip bebas aktif di tengah tekanan kepentingan yang beragam. Dengan demikian, transformasi pasca-Reformasi tidak hanya meningkatkan kapasitas dan jangkauan eksternal Indonesia, tetapi juga memperdalam kompleksitas internal dalam menjaga koherensi antara prinsip normatif dan praktik kebijakan luar negeri.