

Indonesia Antara Timur dan Barat

A.R. SUTOPO*

Dalam masa empat dasawarsa eksistensinya, politik luar negeri Indonesia juga dihadapkan pada realitas internasional yang berkaitan dengan pertentangan Timur-Barat, yang hingga kini masih merupakan salah satu ciri dominan dalam hubungan internasional. Menghadapi kenyataan seperti ini, sejak semula Indonesia berusaha untuk menghindari keterlibatan dalam pertentangan tersebut. Upaya-upaya untuk menempatkan diri dalam konteks internasional yang demikian itu dilakukan oleh berbagai pemerintahan, yang masing-masing mempunyai gaya sendiri-sendiri dalam menghadapi kenyataan. Kalaupun terdapat perbedaan-perbedaan antara pemerintah yang satu dengan lainnya dalam hal ini, semua tindakan dan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia selama ini diacu dalam suatu kerangka politik luar negeri yang bebas dan aktif; ditujukan untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai; dan dipengaruhi oleh persepsi mengenai lingkungan yang sedang dihadapi.

Pada masa perjuangan mempertahankan kemerdekaan dan dalam usaha-usaha untuk memperoleh pengakuan internasional, politik luar negeri Indonesia pertama-tama tidak dijalankan untuk menjawab konflik Timur-Barat yang telah mulai berkembang setelah berakhirnya Perang Dunia II. Yang ingin dicapai dan yang dilakukan oleh Indonesia pada masa itu terutama adalah menolak kembalinya penjajah Belanda berkuasa kembali setelah Jepang kalah dalam Perang Pasifik. Bersamaan dengan itu Indonesia memperjuangkan pengakuan internasional atas statusnya sebagai suatu negara yang baru merdeka, yaitu sebagai suatu negara yang mempunyai kedaulatan penuh atas wilayah dan penduduknya. Hubungan, jika ini merupakan istilah yang tepat untuk masa itu, Indonesia dengan negara-negara yang kemudian ter-

*Staf CSIS.

Marshall Plan. Menghadapi desakan ini Pemerintah Indonesia memberi jawaban bahwa Indonesia "harus tetap menjadi subjek yang berhak menentukan sikap sendiri" dan berhak memperjuangkan tujuannya sendiri berdasarkan pada kekuatan sendiri.³ Sikap demikian ini yang kemudian ternyata menjadi salah satu dasar bagi politik luar negeri Indonesia, yaitu dasar bebas dan aktif.

Tampaknya terdapat alasan yang kuat kenapa Indonesia sampai pada sikap yang demikian itu. Negara-negara Barat pada umumnya masih enggan-engan dalam mendukung perjuangan Indonesia menghadapi Belanda, kecuali Australia yang sejak tahun 1947 telah secara terus terang mendukung. Amerika Serikat baru benar-benar mendukung posisi Indonesia ketika Belanda melakukan tindakan Agresi Kedua pada akhir tahun 1948, tidak lama setelah kaum komunis melakukan Pemberontakan Madiun.⁴ Di lain pihak, meskipun Uni Soviet telah memberikan dukungan bagi perjuangan kemerdekaan Indonesia sejak 1946 di forum PBB, banyak kalangan elite politik Indonesia mencurigai ketulusan dukungan tersebut. Dukungan itu dianggap sebagai sikap taktis Uni Soviet dalam konfliknya dengan negara-negara Barat. Kecurigaan semacam itu tampak terbukti ketika kaum komunis melakukan pemberontakan pada tahun 1948 (Peristiwa Madiun), Uni Soviet mendukung PKI dan kemudian melakukan kecaman-kecaman terhadap politik dan pemimpin-pemimpin Indonesia.

Setelah pengakuan kedaulatan dicapai pada akhir tahun 1949, persoalan mendesak yang dihadapi oleh Indonesia adalah masalah rekonstruksi dan pembangunan perekonomian nasional yang rusak berat sejak jaman penjajahan/pendudukan Jepang dan masa-masa revolusi. Karena itu sejak penyerahan kedaulatan pemikiran mengenai pengkaitan politik luar negeri dengan usaha-usaha rekonstruksi ekonomi, yang agak tertinggal pada masa revolusi, makin mendapatkan perhatian yang lebih besar.⁵ Negeri Belanda dan, terutama Amerika Serikat sangat diharapkan dalam bidang ini. Amerika Serikat sangat diharapkan karena negeri ini tidak mengalami kerusakan yang berarti dalam bidang ekonomi selama berlangsungnya Perang Dunia II, bahkan Amerika Serikat melakukan bantuan besar-besaran bagi rekonstruksi Eropa Barat setelah Perang Dunia II itu. Negeri Belanda penting oleh karena peran ekonomi yang dimainkannya di Indonesia sejak jaman penjajahan.

³Mohammad Hatta, *Mendayung Antara Dua Karang* (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), khususnya: hal. 17-19.

⁴Ikuti dalam Agung, *Twenty Years* Bab 2, Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, hal. 15-26.

⁵Lihat Mohammad Hatta, "Indonesia's Foreign Policy," *Foreign Affairs*, (April 1953), hal. 441-452, khususnya hal. 447-450; dan Franklin B. Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: From Sukarno to Soeharto* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1976), Bab 6.

mengakui Republik Demokrasi Vietnam di bawah pimpinan Ho Chi Minh. Selain itu Indonesia juga menolak desakan-desakan Barat untuk turut serta melakukan embargo perdagangan terhadap RRC; bahkan menjelang pertengahan dasawarsa 1950-an itu Indonesia berusaha menjajaki hubungan-hubungan perdagangan dengan negara-negara Eropa Timur. Sikap itu juga nampak pada waktu Indonesia memprakarsai Konferensi Asia-Afrika dengan mengundang pula negara-negara sosialis, yaitu RRC dan Vietnam (Utara).

Sekitar pertengahan dasawarsa 1950-an itu hubungan Indonesia dengan Barat berkembang agak tegang. Hal ini disebabkan oleh dua faktor utama. Pertama, dalam konteks lingkungan internasional, Amerika Serikat secara lebih agresif melaksanakan politik pembendungan terhadap komunisme. Di Asia Tenggara hal ini diwujudkan dalam bentuk pakta pertahanan SEATO pada tahun 1954 disertai dengan Sikap Amerika Serikat yang keras dalam memandang negara-negara di luar bloknya. Sikap Pemerintah Indonesia pada waktu itu adalah bahwa pembentukan SEATO akan membawa pertentangan Timur-Barat ke dalam tatanan regional dan dengan demikian hanya akan memperburuk ketegangan-ketegangan internasional. Selain itu, pada tahun 1953 Perang Korea telah berakhir, setahun kemudian konflik di Vietnam selesai (meskipun ternyata hanya untuk sementara saja). Di lain pihak, di Uni Soviet sedang terjadi pergantian kepemimpinan mengikuti meninggalnya Stalin pada tahun 1953, yang tampaknya ikut mempermudah terjalinnya hubungan diplomatik antara Indonesia dan Uni Soviet 1954.

Kedua, di dalam negeri sendiri menjelang dan sekitar pertengahan dasawarsa 1950-an tampil suatu pemerintahan yang lebih aktif dalam melaksanakan politik luar negeri, dan menghendaki adanya fleksibilitas yang lebih besar dalam bidang ini, terutama selama pemerintahan Kabinet Ali Sastroamidjojo.⁷ Dalam bidang politik, selain keinginan kuat untuk tidak terseret dalam pertentangan Timur-Barat yang telah mulai memasuki Asia Timur dan kemudian Asia Tenggara, salah satu tujuan utama politik luar negeri Indonesia adalah untuk mendukung perjuangan atas tuntutananya terhadap Irian Barat. Dalam kaitan ini tampaknya dapat diterangkan jalinan hubungan diplomatik Indonesia dengan Uni Soviet pada tahun 1954 dan diselenggarakannya Konferensi Asia-Afrika tahun 1955. Dalam bidang perekonomian, merosotnya harga-harga komoditi ekspor Indonesia, seperti karet dan timah, di pasaran internasional setelah berakhirnya Perang Korea dan adanya kekhawatiran untuk menjadi terlalu tergantung pada Barat telah mendorong Indonesia untuk mengembangkan hubungan-hubungan ekonomi dengan negara-negara blok Timur.

⁷Ikti juga Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, hal. 37-45; Agung, *Twenty Years* hal. 184-192.

sekitar 578 juta dollar saja.¹¹ Meskipun demikian perlu diperhatikan pula bahwa dalam perjuangannya untuk merebut Irian Barat Indonesia tidak sepenuhnya hanya berhubungan dengan blok Timur. Jika Uni Soviet dan negara-negara sosialis lainnya lebih mendukung perjuangan itu dengan bantuan senjata, pada akhirnya Amerika Serikat berperanan penting dalam menyelesaikan masalah tersebut secara diplomatik, yaitu setelah Kennedy menggantikan Eisenhower.

Setelah Irian Barat terselesaikan pada bulan Agustus 1962, politik luar negeri Indonesia hingga pertengahan dasawarsa 1960-an secara cepat berubah ke arah "aliansi" dengan RRC. Hubungan Indonesia dengan RRC baru mulai membaik setelah Konperensi Asia-Afrika yang disusul dengan tercapainya persetujuan mengenai pemecahan masalah kewarganegaraan orang-orang keturunan Cina di Indonesia antara kedua negara.¹² Menjelang akhir dasawarsa 1950-an hubungan Indonesia-RRC terganggu oleh karena pada waktu itu Indonesia mengeluarkan suatu peraturan yang melarang dilakukannya kegiatan-kegiatan ekonomi di daerah-daerah pedesaan oleh warga negara asing. Pada akhir tahun 1959 RRC menghimbau agar orang-orang Cina perantauan di Indonesia kembali ke negeri leluhurnya. Tetapi sikap keras RRC dalam masalah ini hanya memperburuk hubungannya dengan Indonesia dan menguntungkan saingannya, Uni Soviet, yang memanfaatkan masalah Irian Barat melalui bantuan militernya. Menghadapi hal seperti itu, RRC menghentikan sikapnya yang keras tersebut pada tahun 1960 dan tahun berikutnya mendekati Indonesia melalui kunjungan Menlunya dan menawarkan bantuan ekonomi kepada Indonesia. Bersamaan dengan itu Presiden Soekarno mengemukakan gagasannya mengenai Nefos dan Oldefos pada KTT Nonblok 1961, suatu gagasan yang dianggap oleh Cina identik dengan seruan Cina kepada negara-negara Asia-Afrika untuk menggalang persatuan melawan negara-negara Barat.¹³

Dekatnya hubungan Indonesia dengan RRC makin tampak setelah Indonesia secara terbuka melakukan politik konfrontasi terhadap Malaysia dan politik luar negeri Indonesia makin berkembang radikal hingga dikenal adanya istilah "Poros Jakarta-Peking."¹⁴ Dalam politik konfrontasi terhadap Malaysia ini sebagian besar elite politik Indonesia beranggapan bahwa pembentukan Federasi Malaysia merupakan cerminan dari usaha-usaha untuk melestarikan kolonialisme di Asia Tenggara.¹⁵ Sedangkan RRC melihat

¹¹Weinstein, *Dilemma of Dependence*, hal. 367.

¹²Tentang hubungan Indonesia dan RRC dapat diikuti tulisan Mazingo, *Chinese Policy Toward Indonesia*.

¹³*Ibid.*, khususnya dalam Bab 6 antara hal 180 dan 191.

¹⁴Tentang thesis Poros Jakarta-Peking ini, lihat *ibid.*, Bab 7, khususnya hal. 205-233.

¹⁵Untuk lebih jelas tentang sikap berbagai kalangan di Indonesia mengenai Konfrontasi Malay-

mengkhawatirkan ancaman RRC terhadap Indonesia karena makin dekatnya PKI, dan kemudian juga Presiden Soekarno sendiri, kepada RRC.

Terjadinya usaha kudeta, yang ternyata gagal, dari kaum komunis pada tahun 1965, mengubah kembali wajah politik luar negeri Indonesia. Adanya dukungan, jika bukan keterlibatan, RRC bagi usaha kudeta tersebut berakibat memburuknya hubungan antara kedua negara, yang kemudian membeku sejak tahun 1967. Indonesia kemudian menempatkan prioritas pembangunan ekonomi untuk menyelamatkan perekonomian nasional sebagai titik berat yang ditempuh oleh Pemerintah Orde Baru setelah konsolidasi kekuasaan. Maka sejak tahun 1966 makin tampak bahwa usaha-usaha politik luar negeri Indonesia diarahkan untuk mendukung maksud tersebut. Politik konfrontasi dengan Malaysia kemudian diakhiri dan usaha-usaha untuk mengatasi kesulitan ekonomi dilakukan, baik dalam menyelesaikan hutang-hutang luar negeri yang ada maupun melalui usaha-usaha untuk mendapatkan bantuan luar negeri yang baru.

Sejalan dengan itu, politik di dalam negeri menjadi sangat anti komunis yang mencapai puncaknya dengan dibubarkannya PKI dan dilarangnya pengembangan dan penyebaran ajaran-ajaran Marxisme-Leninisme. Akan tetapi dalam praktek politik luar negerinya Indonesia tidak menterjemahkan politik di dalam negeri yang anti-komunis itu menjadi politik luar negeri anti-komunis pula. Ini merupakan sesuatu yang penting untuk dicatat. Kecuali dengan RRC, Indonesia tidak melakukan perubahan-perubahan status dalam hubungan luar negerinya dengan negara-negara blok Timur dan negara-negara sosialis lainnya yang tidak tergabung dalam blok tersebut, seperti Korea Utara dan Vietnam (Utara). Sedangkan hubungan dengan negara-negara Barat dan para pemilik modal, seperti Amerika Serikat, negara-negara Eropa Barat, Australia, dan Jepang, secara cepat berkembang membaik.

Perubahan yang terjadi ini memberikan kesan yang kuat bahwa politik luar negeri Indonesia sesudah 1966 lebih dekat dengan negara-negara Barat, termasuk Jepang. Hal ini tampaknya dapat dijelaskan setidaknya-tidaknya melalui dua hal, yaitu pertimbangan ekonomi dan pertimbangan politik. Dari segi ekonomi, setelah 1966 Indonesia menanggung beban hutang luar negeri yang berat yang harus segera diselesaikan padahal keadaan di dalam negeri sangat rawan. Penjadwalan kembali pembayaran hutang-hutang luar negeri merupakan salah satu cara terbaik untuk mengatasi beban ekonomi yang sangat berat itu. Tetapi ternyata Indonesia mengalami kesulitan yang besar sekali untuk menjadwalkan kembali pembayarannya dengan negara-negara sosialis, terutama dengan Uni Soviet, yang merupakan negara-negara pemberi pinjaman terbesar saat itu.¹⁷ Kesulitan yang baru dapat terselesaikan pada

¹⁷Weinstein, *Dilemma of Dependence*, hal. 327-328.

berbagai peningkatan harga yang dramatis, hingga keuangan negara sangat tertolong.

Akan tetapi perkembangan di dalam negeri yang telah dicapai hingga awal dasawarsa 1980-an ini dalam bidang politik dan keamanan serta munculnya tantangan baru dalam bidang perekonomian setelah terjadinya krisis minyak bumi tampaknya mendorong Indonesia untuk kembali lebih mengupayakan citra aktif dari politik luar negerinya yang bebas dan aktif. Kalaupun secara nyata masih dapat dipersoalkan hasil-hasilnya, menjelang pertengahan dasawarsa 1980-an ini terlihat usaha-usaha untuk lebih meningkatkan hubungan ekonomi dengan negara-negara sosialis dilakukan oleh Indonesia. Termasuk dalam upaya ini misalnya kunjungan misi dagang ke Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur dan misi KADIN ke RRC yang baru saja terjadi. Penting juga diperhatikan dalam tahun 1984 Menlu Mochtar Kusumaatmadja melakukan kunjungan ke Uni Soviet, kunjungan pertama oleh Menlu Indonesia untuk jangka waktu 10 tahun terakhir. Selain itu, hubungan Indonesia dengan Vietnam, misalnya, dan negara-negara sosialis lainnya dalam bidang politik juga terus berlangsung. Itu semua memberikan kesan bahwa Indonesia setelah tahun 1966 pun tetap berusaha untuk memelihara citra politik luar negerinya yang bebas dan aktif dalam menghadapi pertentangan Timur-Barat.

Dari apa yang dikemukakan di atas terlihat bahwa dalam usahanya untuk menjalankan suatu politik luar negeri yang bebas dan aktif, ternyata keadaan di dalam negeri turut banyak menentukan pilihan dengan siapa Indonesia harus bekerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan yang ingin dicapainya. Adakalanya pada saat-saat tertentu Indonesia terlihat lebih dekat menjalin hubungan dengan negara-negara yang termasuk ke dalam salah satu blok. Hubungan dengan negara-negara sosialis pada umumnya tampak menonjol dalam usaha-usaha Indonesia mencapai tujuan-tujuan politik, seperti pada masa perjuangan untuk memperoleh pengakuan internasional, masalah pemberontakan regional, Irian Barat, dan konfrontasi Malaysia. Tetapi itu bukan berarti bahwa dalam tujuan-tujuan politik Indonesia negara-negara Barat selalu melawannya, seperti telah dikemukakan di muka. Negara-negara Barat dan pemilik modal dalam hubungan ekonomi Indonesia dengan luar negeri tampak sangat menonjol, dari dahulu hingga kini. Karena itu tidak mudah untuk mengatakan bahwa pada periode tertentu Indonesia memihak atau lebih dekat dengan blok yang satu sedangkan pada saat lainnya dekat dengan yang lain tanpa memberikan kriterianya.

Tetapi terdapat suatu hal yang tegas dari dahulu hingga kini. Indonesia tidak pernah secara formal melakukan politik persekutuan (aliansi) dengan salah satu pihak dalam pertentangan Timur-Barat itu. Tahun 1948 hal itu