

196

Pasang-Surut Hubungan Indonesia-Soviet*

Bantarto BANDORO

Uni Soviet baru memberikan pengakuan kepada negara Indonesia merdeka pada tahun 1950 dan kemudian dilanjutkan dengan pertukaran misi diplomatik antara kedua negara pada bulan September 1954. Hubungan Indonesia-Uni Soviet sejak itu telah mengalami pasang-surut karena timbulnya kejadian-kejadian baik di Uni Soviet maupun di Indonesia sendiri yang secara langsung menyentuh dasar hubungan dan kepentingan kedua negara. Kunjungan timbal-balik pejabat-pejabat resmi kedua negara setelah pembukaan hubungan diplomatik itu terutama dilihat sebagai usaha untuk mencari saling pengertian dalam membangun dan memperkuat hubungan kedua negara. Demikianpun kunjungan Menteri Luar Negeri Mochtar ke Uni Soviet awal bulan April 1984 selain dikaitkan dengan penyelesaian masalah Asia Tenggara juga untuk menempatkan hubungan Indonesia-Uni Soviet pada proporsi yang sebenarnya setelah mengalami suasana "dingin" untuk beberapa waktu.

AWAL DIPLOMASI INDONESIA

Seketika setelah proklamasi kemerdekaan pimpinan nasional Indonesia menyadari dirinya berada dalam suatu situasi yang mengharuskannya terlibat dalam hubungan internasional, dan ini merupakan awal diplomasi Indonesia yang pada waktu itu terbatas pada kontak dengan Inggris dan Belanda. Tujuan diplomasi Indonesia pada waktu itu cukup sederhana, yaitu pengakuan Republik Indonesia sebagai negara merdeka dan berdaulat. Pengakuan terhadap Republik Indonesia pertama kali terlihat ketika Belanda menerima kekuasaan de facto Indonesia atas daerah-daerah terbatas sesuai dengan Peretujuan Linggarjati 1947

*Karangan ini pernah dimuat di *Suara Karya*, 5 Juni 1984. Bantarto Bandoro adalah staf CSIS.

Menyusul persetujuan itu sejumlah negara memberikan pengakuan de facto kepada Indonesia. Tetapi Uni Soviet tidak memberikan pengakuan de facto itu, karena ia tidak mendukung Persetujuan Linggarjati itu, meskipun dalam bulan Pebruari 1946 Uni Soviet mengambil inisiatif untuk minta perhatian Dewan Keamanan PBB mengenai masalah Indonesia. Setelah tahun 1946 dan sejak Juli 1947 peranan India dan Australia dalam masalah itu lebih besar dan setelah 1948 peranan Amerika Serikat paling menentukan. Peranan negara-negara itu kemudian menghasilkan Konferensi Meja Bundar di Den Haag 1949 yang merupakan saat penyerahan kedaulatan dari Belanda.

Pengakuan Soviet terhadap Republik Indonesia baru diberikan satu bulan setelah penyerahan kedaulatan (Desember 1949). Keterlambatan itu menunjukkan sikap tidak simpatik Uni Soviet terhadap Indonesia dan pemimpin-pemimpinnya. Di lain pihak Indonesia juga mengambil sikap hati-hati dalam menggalang hubungan bersahabat dengan Uni Soviet. Sikap timbal-balik itu berhubungan dengan timbulnya peristiwa Madiun tahun 1948. Akan tetapi ketika menyadari kemungkinan dampak hubungan itu bagi tujuan-tujuan tertentu Indonesia, Pemerintah Hatta pada waktu itu menginginkan agar kedua negara menjalin hubungan diplomatik secara formal. Uni Soviet menanggapi keinginan Indonesia itu dengan mengusulkan agar delegasi Indonesia atau Soviet berkunjung ke salah satu negara. Sesuai dengan usul itu Indonesia mengirimkan delegasinya ke Uni Soviet Mei 1950 dengan tujuan mengadakan perundingan pertukaran misi diplomatik.

Pendekatan Indonesia terhadap Uni Soviet itu terutama didorong oleh dua pertimbangan utama, yaitu: (1) hubungan bersahabat dengan Uni Soviet diharapkan bisa menetralisasi oposisi komunis domestik; dan (2) meningkatkan citra kebijakan non-blok Indonesia dan mempelajari sikap Soviet terhadap keinginan Indonesia untuk menjadi anggota PBB. Hal yang terakhir ini dianggap penting oleh Pemerintah Indonesia mengingat veto Uni Soviet terhadap resolusi akhir Dewan Keamanan mengenai masalah Indonesia. Pendekatan Indonesia itu sejauh itu tidak membawa hasil baik karena ternyata Uni Soviet tidak menunjukkan minat besar untuk menggalang hubungan bersahabat dengan Indonesia. Hal itu antara lain terlihat dari perlakuan kurang baik pejabat bea cukai Soviet terhadap delegasi Indonesia dan suasana pertemuan yang dingin. Sebagai akibatnya untuk sementara waktu masalah hubungan Indonesia-Soviet dipetieskan. Dan ternyata Indonesia dapat diterima menjadi anggota PBB dalam bulan September 1950 tanpa halangan dari pihak Soviet.

Sementara itu dalam tahun-tahun berikutnya terjadi pergeseran-pergeseran politik menentukan baik di Uni Soviet maupun di Indonesia. Di Uni Soviet terjadi pergeseran dalam kebijakan luar negeri, yaitu dari kebijakan luar negeri yang keras (militan) di bawah Stalin menjadi kebijakan luar negeri yang agak lebih moderat. Sementara itu di Indonesia terjadi beberapa kali

pergantian pemerintahan antara lain pemerintahan Hatta digantikan oleh Natsir yang kemudian digantikan oleh Sukiman yang cenderung menganut kebijakan luar negeri yang pro-Barat. Kebijakan serupa itu terlihat ketika Indonesia mengirimkan delegasinya ke Konferensi Perjanjian Perdamaian Jepang di San Fransisco tahun 1951. Sebaliknya Indonesia menolak undangan Soviet untuk menghadiri Konferensi Ekonomi Internasional di Moskow tahun 1952. Pemerintahan Sukiman tidak berlangsung lama dan kemudian digantikan oleh pemerintahan Wilopo tahun 1953.

HUBUNGAN DIPLOMATIK

Masalah hubungan Indonesia-Soviet disinggung kembali dalam pemerintahan Wilopo. Satu hal yang sangat berarti dalam masa pemerintahan Wilopo itu adalah diajukannya ke Parlemen Indonesia (April 1953) suatu mosi, mosi Rondonuwu, yang menyerukan dibukanya hubungan diplomatik Indonesia-Soviet. Uni Soviet menanggapi secara positif mosi itu dan tanggapannya serupa itu sesungguhnya dipengaruhi juga oleh dukungan PKI pada Kabinet Wilopo. Mosi itu kemudian menjadi dasar resmi hubungan kedua negara. Tetapi Kabinet Wilopo jatuh sebelum sempat mengimplementasikan mosi itu. Ia digantikan oleh Kabinet Ali yang kemudian mengimplementasikan mosi itu. Dalam Kabinet Ali itu terlihat suatu pergeseran kebijakan luar negeri yang sangat menyolok, yaitu dari kebijakan luar negeri yang pasif dan pro-Barat yang mewarnai kabinet sebelumnya menjadi kebijakan yang aktif dan kurang pro-Barat. Pembukaan hubungan diplomatik Indonesia-Soviet pada bulan September 1954 setidaknya merupakan refleksi dari pergeseran itu.

Pembukaan hubungan diplomatik itu kemudian disusul oleh kunjungan timbal-balik Presiden Soekarno dan Voroshilov ke masing-masing negara pada tahun 1956-1957. Salah satu hasilnya adalah ditandatangani bantuan kredit Uni Soviet kepada Indonesia sebesar US\$100 juta. Tetapi perjanjian bantuan itu baru diratifikasi tahun 1958 setelah hubungan dengan Amerika Serikat memburuk. Indonesia mendapat tambahan pinjaman lagi sebesar US\$250 juta sebagai hasil kunjungan Khrushchev ke Indonesia tahun 1960. Hubungan Indonesia-Soviet semakin erat ketika Jenderal Nasution berkunjung ke Uni Soviet 1960 dan menandatangani pinjaman militer Uni Soviet sebesar US\$450 juta dan ini merupakan salah satu paket bantuan militer terbesar yang pernah diberikan oleh Uni Soviet selama itu.

Hubungan Indonesia-Soviet yang semakin erat itu terutama juga ditandai oleh dukungan tanpa ragu-ragu Uni Soviet terhadap dua usaha utama Indonesia untuk mengkonsolidasikan diri dan melindungi integritas teritorialnya, yaitu inkorporasi Irian Barat (sekarang Irian Jaya) ke dalam negara Indonesia dan kampanye penumpasan pemberontakan kaum separatis tahun 1958-1960.

Dukungan itu diberikan bukan saja dalam bentuk dukungan diplomatik tetapi juga bantuan militer dalam skala besar. Kalangan militer di Indonesia pada waktu itu menyambut baik bantuan Soviet itu, sebab bantuan itu tidak hanya membantu modernisasi dan profesionalisasi Angkatan Bersenjata Indonesia, tetapi juga mempertahankan dan memperluas kekuatan politik dan prestise militer di Indonesia.

PASANG-SURUT

Bahwa Uni Soviet mendukung sepenuhnya kebijakan konfrontasi Indonesia dalam masalah Irian Barat tidak diragukan lagi dan dalam periode hubungan Indonesia-Soviet mencapai puncaknya. Indonesia melanjutkan lagi kebijakan serupa itu dalam konfrontasinya dengan Malaysia tahun 1962-1963. Tetapi dalam periode yang sama itu Uni Soviet tidak memberikan dukungan penuh dan konkret kepada Indonesia dalam menghadapi Malaysia, karena perhatian kebijakannya pada waktu itu lebih dipusatkan pada konfliknya dengan Cina.

Sementara itu, walaupun Indonesia tetap menjalin hubungan secara formal dengan Uni Soviet, Indonesia, pada saat di mana Uni Soviet sedang menghadapi konflik dengan Cina, mengambil suatu kebijakan bersahabat dengan RRC yang pada waktu itu memang menaruh perhatian besar pada usaha-usaha mencari sekutu-sekutu revolusioner. Sebagai akibatnya hubungan Indonesia-Soviet renggang dan mengalami titik balik. Hubungan bersahabat Indonesia-RRC itu kemudian melahirkan poros Jakarta-Peking (1965). Tetapi hal itu kemudian disalahgunakan oleh RRC untuk mendukung kegiatan Partai Komunis Indonesia. Dukungan itu mencapai puncaknya dengan terjadinya percobaan kudeta akhir 1965 dan sejak itu pula Indonesia memutuskan untuk membekukan hubungan diplomatiknya dengan RRC.

Kejadian tahun 1965 itu ternyata semakin merenggangkan hubungan Indonesia-Soviet. Faktornya bukan saja lahirnya Pemerintah Orde Baru setelah 1965 yang mengambil sikap anti-komunis yang keras dan kemudian membubarkan PKI, tetapi juga karena sikap dan tindakan Uni Soviet sendiri yang mengancam Orde Baru dan memberikan perlindungan kepada sejumlah anggota sayap PKI yang berorientasi ke Moskow. Sikap tidak senang Uni Soviet terhadap Orde Baru itu semakin terlihat ketika Uni Soviet memberikan kesempatan kepada wakil-wakil PKI di Moskow untuk menghadiri Kongres Partai Komunis Uni Soviet ke-25.

Sikap Indonesia setelah tahun 1965 yang anti-komunis dan sampai tingkat tertentu pro-Barat kiranya dapat diinterpretasikan sebagai salah satu kekalahan diplomatik yang paling serius yang dialami Uni Soviet dalam era post-

Stalin. Sikap Indonesia serupa itu bisa dimengerti karena trauma kejadian-kejadian pada tahun-tahun sebelumnya yang melibatkan gerakan komunis Indonesia dan didukung oleh negara-negara yang mempunyai simpati kepada gerakan itu.

Setelah 1965 hubungan luar negeri Indonesia memang lebih banyak diwarnai oleh sikap anti-komunis. Namun sikap Indonesia itu dalam tahun-tahun berikutnya berubah, dalam pengertian bahwa sikap itu tidak lagi mendominasi pandangan-pandangannya mengenai negara komunis; sikap anti-komunis Indonesia kemudian lebih berorientasi ke dalam (negara), dalam arti bahwa Indonesia akan menentang setiap gerakan komunis dalam negeri. Sebaliknya hubungan Indonesia dengan negara-negara luar lebih banyak diwarnai oleh sikap dan prinsip-prinsip kebijakan non-blok. Walaupun demikian berita-berita yang bersumber dari luar negeri menilai Indonesia sebagai salah satu negara yang menganut garis politik konservatif, garis pro-Barat dalam hubungan luar negerinya, seperti terlihat dari laporan dalam majalah *Newsweek* yang terbit bulan September 1979.

Walaupun kejadian di atas menimbulkan suasana kurang baik dan saling curiga dalam hubungan antara Indonesia dan Soviet, belum lagi sikap Indonesia yang "pro-Barat," Indonesia tidak memutuskan hubungan diplomatiknya dengan Uni Soviet seperti dilakukannya terhadap RRC. Anggapan tentang adanya "era baru" dalam hubungan Indonesia-Soviet muncul tahun 1973 ketika Duta Besar Indonesia yang baru untuk Uni Soviet, waktu itu Surjono Darusman, dalam menyerahkan surat-surat kepercayaan, menekankan bahwa perbedaan ideologi bukan merupakan hambatan untuk mencapai hubungan bersahabat antara Indonesia dan Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur lainnya. Setelah itu hubungan antara kedua negara cenderung membaik seperti terlihat dari kunjungan delegasi Parlemen Indonesia ke Uni Soviet pertengahan 1973 dan kunjungan Menteri Luar Negeri Adam Malik ke negara yang sama tahun berikutnya.

Hubungan Indonesia-Soviet sampai akhir tahun 1970-an boleh dikatakan baik walaupun mungkin di sana-sini masih terdapat ganjelan-ganjelan seperti masalah Timor Timur. Walaupun demikian masalah itu tidak sampai menimbulkan kerenggangan berarti dalam hubungan antara kedua negara. Akan tetapi perkembangan dalam negeri Uni Soviet pada bulan Januari 1982 dan kejadian di Indonesia terutama yang dilakukan oleh beberapa diplomat Uni Soviet di Jakarta satu bulan kemudian kembali menyentuh dasar-dasar hubungan dan kepentingan Indonesia-Soviet. Kejadian yang pertama terlihat ketika radio Soviet menyiarkan ucapan selamat komite sentral PKI di Moskow sehubungan dengan peringatan ulang tahun Brezhnev, sementara kejadian kedua terlihat ketika beberapa diplomat Soviet di Jakarta dituduh melakukan kegiatan mata-mata.

Pemerintah dan berbagai kalangan di Indonesia tidak dapat menerima dan memprotes kejadian-kejadian serupa itu. Reaksi Pemerintah Indonesia pada waktu itu adalah memprotes siaran radio Soviet itu melalui kedutaan besarnya di Jakarta dan mengusir diplomat-diplomat Soviet yang dituduh melakukan kegiatan mata-mata, menyusul penutupan kantor penerbangan sipil Soviet Aeroflot dan dipulangkannya pemain catur Soviet yang menurut rencana akan mengikuti turnamen catur internasional di Indonesia. Walaupun tidak sampai menimbulkan krisis tajam yang berarti, kejadian berturut-turut itu sempat menimbulkan suasana dingin dalam hubungan kedua negara, kalau tidak memburuk.

Hubungan Indonesia-Soviet kembali menjadi sorotan. Hal itu terlihat dari kunjungan delegasi parlemen dan misi perdagangan Soviet ke Jakarta masing-masing pada pertengahan 1982 dan akhir 1983. Terlepas dari kerjasama yang telah disepakati oleh Indonesia dan Uni Soviet itu, dilihat dari pengalaman hubungan bilateral selama itu, kunjungan-kunjungan itu mungkin lebih dimaksudkan sebagai usaha konkret Soviet untuk menyingkirkan faktor-faktor yang merintangai kemajuan hubungan kedua negara. Usaha untuk meningkatkan dan memperkuat hubungan itu terlihat kembali dari kunjungan Menteri Luar Negeri Mochtar ke Uni Soviet awal bulan April tahun 1984, walaupun kunjungan itu tidak dapat dilepaskan dari posisi Indonesia sebagai salah satu negara ASEAN khususnya sebagai ketua standing committee ASEAN dan dari usahanya mencari penyelesaian masalah Kamboja.

KESIMPULAN

Apakah dengan kunjungan Mochtar ke Uni Soviet itu hubungan akan terus membaik, meningkat atau tidak dan apakah kedua negara bisa menyingkirkan ganjalan-ganjalan yang mungkin menghambat kemajuan hubungan itu sebagian besar sangat bergantung pada konsistensi kebijakan masing-masing negara. Dalam arti bahwa selama sikap, tindakan dan pendekatan kedua negara mengenai masalah tertentu tidak saling memotong kepentingan negara satu dan lainnya, maka selama itu pula kedua negara akan mampu mencapai dan mempertahankan hubungan sesuai dengan tingkat hubungan yang diinginkan.

Dari apa yang dipaparkan di atas dapat dikatakan bahwa hubungan resmi Indonesia-Soviet setelah 1954 tidak berlangsung begitu baik, dalam arti bahwa masa-masa pahit banyak mewarnai hubungan itu, biarpun Uni Soviet kemudian mendukung sepenuhnya kebijakan konfrontasi Indonesia dalam masalah Irian Barat. Puncak hubungan Indonesia-Soviet sesungguhnya terlihat dalam masa itu. Selanjutnya harus diakui bahwa timbulnya kejadian-kejadian baik yang disebabkan oleh sikap dan tindakan Soviet maupun sikap, tindakan dan

prasangka kalangan tertentu di Indonesia sampai tingkat menghambat kemajuan hubungan kedua negara. Walaupun tidak sampai menjerus pada pemutusan hubungan diplomatik, kejadian-kejadian itu sempat membuat suasana hubungan Indonesia-Soviet menjadi dingin untuk beberapa waktu.

Hubungan Indonesia-Soviet yang berlangsung sejak 1954 telah mengalami pasang-surut seperti diakui oleh Gromyko dalam sambutannya pada jamuan menghormati kunjungan Mochtar. Walaupun demikian dalam percaturan politik internasional antara Indonesia dan Uni Soviet tidak terjadi benturan kepentingan yang serius. Kedua negara bahkan mempunyai pandangan sama mengenai berbagai masalah internasional antara lain yang meliputi usaha-usaha memelihara perdamaian internasional. Selain itu kedua negara juga sama-sama menentang politik rasialisme dan apartheid dan agresi Israel di Timur Tengah.

Selanjutnya kunjungan timbal-balik yang dilakukan oleh pejabat-pejabat resmi Indonesia dan Uni Soviet selama ini bertujuan bukan saja untuk menyingkirkan hambatan-hambatan dalam hubungan itu tetapi juga mencerminkan adanya kepentingan yang sama untuk mengembangkan lebih lanjut hubungan bilateral atas dasar saling pengertian dan saling menguntungkan. Sikap demikian ini sekurangnya dapat menjadi landasan yang baik bagi kerjasama Indonesia-Soviet di segala bidang di kemudian hari, biarpun timbulnya kejadian-kejadian seperti digambarkan di atas masih mungkin terjadi.

Akhirnya perlu dikemukakan bahwa perbaikan hubungan Indonesia dengan Uni Soviet tidaklah mencerminkan perubahan fundamental politik luar negeri Indonesia. Hal itu harus dilihat sebagai usaha untuk memantapkan kredibilitas politik Indonesia yang bebas-aktif, sebab hanya dengan citra dan kredibilitas yang demikian Indonesia dapat memainkan peranan yang penting di forum-forum internasional dalam peredaran ketegangan dunia.