

Hubungan Indonesia – Amerika yang Tidak Mudah

Sayidiman Suryohadiprojo*

In this era of Globalization relation among states have become much more important than before. No nation can afford to isolate itself without harming its national interests. Among the relations of Indonesia with many nations in the world, relation with the US definitely belongs to the most important ones. Many factors are bringing about this necessity, in particular geostrategic factors. However, Indonesia-US relations have never been an easy matter, ever since the proclamation of the Republic of Indonesia in 1945. The US wants to influence developments in Indonesia, aiming to bring it on its side. Indonesia-US relations improved in 1965 when Indonesia defeated a communist coup and terminated the existence of the Indonesian Communist Party PKI which was the largest communist party in the world outside the communist bloc. Closer relations between Indonesia and the US started to flourish, enabling Indonesia to start economic developments, although without leaving its non-alignment policy. An important development affected Indonesia-US relations when the US on September 11, 2001 had to experience a terrorist attack on the World Trade Center in New York and the Pentagon by a Muslim group calling itself Al Qaeda under the leadership of Osama bin Laden. Improvement of Indonesia-US relations very much depends on the establishment of an effective and stable government in Indonesia, which is able to end confusion, instability and disorder, and demonstrate good governance to improve the national economy, social and political stability.

* Penulis adalah seorang purnawirawan Angkatan Darat. Penulis dilahirkan di Bojonegoro, 21 September 1927 dan saat ini menetap di Jakarta. Penulis telah menempuh tidak hanya pendidikan militer tetapi juga pendidikan ekonomi. Sepanjang perjalanan karirnya, penulis telah menempuh berbagai macam tugas militer di berbagai kesatuan, pernah menjabat sebagai Gubernur Lemhanas, pernah menjabat sebagai Dubes RI di Jepang, dan aktif sebagai pengajar.

Pendahuluan

Dalam perkembangan umat manusia, tampak dan terasa sekali bahwa hubungan antara bagian dunia satu sama lain makin dekat. Meskipun pengertian negara (*nation state*) mengalami perubahan sebagai akibat dari hubungan yang makin dekat itu, namun negara tetap menjadi aktor utama dalam hubungan internasional.¹ Negara tidak dapat lepas dari makin besarnya pengaruh yang timbul dari segala perkembangan yang terjadi di dunia. Hal ini mempengaruhi hubungan internasional (*foreign relations*) yang dilakukan setiap negara.

Meskipun pengertian globalisasi (*globalization*) memperoleh konotasi tertentu yang kurang baik,² namun dalam kenyataan memang terjadi satu proses globalisasi, yaitu merapatnya kehidupan umat manusia. Komunikasi yang makin canggih dan maju, dipicu oleh perkembangan teknologi elektronika dan teknologi informasi yang makin cepat dan luas, memungkinkan orang di bagian dunia yang satu berhubungan secara efektif dengan orang lain di bagian dunia lain. Begitu juga kemajuan teknologi transportasi memberikan makin banyak peluang untuk mendatangi hampir setiap titik di dunia dalam kondisi yang cukup enak dan dalam waktu yang relatif cepat. Dunia dan umat manusia seakan-akan menjadi Desa Dunia (*Global Village*).

Proses globalisasi itu mengharuskan setiap bangsa bersedia dan pandai berhubungan serta bekerja sama dengan bangsa lain untuk membangun kehidupan yang sejahtera dan maju. Akan tetapi, harus juga bersedia dan pandai berkompetisi dengan bangsa lain agar dalam kerja sama itu, ia menjadi mitra yang setaraf dan bukan yang lebih rendah posisinya.

¹ Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York: Simon & Schuster, 1996, hal. 21.

² Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, New York: W.W. Norton & Co, 2002, hal. 4 – 22.

Makin menyatunya umat manusia seharusnya mendorong terwujudnya Masyarakat Dunia yang utuh dengan lembaga yang mengatur kehidupan bagi kepentingan seluruh umat manusia. Untuk itu, telah dibentuk Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada 1946, dengan berbagai unsurnya, yang bermaksud mengatur kehidupan umat manusia yang tertib, damai, maju dan sejahtera. Namun dalam kenyataan, PBB belum mampu untuk melaksanakan keinginan banyak orang untuk mengatur dan memerintah dunia.

Ternyata, faktor kekuatan (*power*) masih lebih dominan dibandingkan faktor hukum (*law*). Segala kemajuan umat manusia yang tampak begitu pesat dan luas, terutama dalam perkembangan sains dan teknologi, masih belum cukup untuk membuat faktor hukum berkuasa penuh dalam kehidupan antarbangsa. Bangsa yang gemar sekali menyerukan pentingnya kekuasaan hukum (*rule of law*), dalam kenyataan hanya mempraktekkannya dalam kehidupan internal satu bangsa. Sedangkan dalam hubungan antarbangsa yang dikedepankan adalah kekuatan, dengan hukum berperan sebagai unsur untuk menegakkan kekuatan itu bersama-sama unsur lain, seperti politik, ekonomi, budaya, dan militer.

Oleh sebab itu, hukum internasional yang sudah sekian lama ada dan juga terus dikembangkan, dalam kenyataan belum dapat sepenuhnya berfungsi. Malahan, fungsinya amat dipengaruhi oleh faktor kekuatan. Hal itu jelas sekali dalam pelaksanaan hukum perang (*laws of war*). Contohnya adalah larangan serangan pemboman dengan cara apa pun, terhadap kota, desa, hunian atau gedung yang tidak melakukan pertahanan, sebagaimana termuat dalam Pasal 25 Konvensi Den Haag IV, 18 Oktober 1907³. Baik dalam Perang Dunia II, Perang Vietnam maupun Perang Irak, Amerika Serikat telah melanggar larangan ini secara besar-besaran, bahkan menggunakan senjata atom terhadap dua kota Jepang Nagasaki dan Hiroshima dalam Perang Dunia II. Akan tetapi, tidak pernah ada tuntutan hukum terhadap AS atau terhadap pejabat politik atau militernya. Itu disebabkan karena AS sebagai negara

³ W. Michael Reisman & Chris T. Antoniou, *The Laws of War*, New York: Vintage Books 1994, hal. 81.

adikuasa tidak mudah disentuh oleh kekuasaan hukum. Hingga kini pun hukum internasional amat tergantung pada faktor kekuatan dan tegaknya kekuasaan hukum dalam hubungan internasional belum dapat terjadi secara otonom. Maka, hubungan antarbangsa masih amat dipengaruhi oleh faktor kekuatan dan negara yang besar kekuatannya juga besar pengaruhnya di lingkungan internasional.

Itu sebabnya, peran Indonesia dalam masyarakat umat manusia sangat dipengaruhi oleh kekuatan yang dapat dikembangkan untuk menghadapi dinamika internasional yang penuh dengan inter-relasi kekuatan negara satu dengan yang lain.

Dalam keadaan internasional itu, Indonesia mengadakan hubungan dengan hampir semua negara di dunia dan dengan berbagai lembaga internasional yang penting. Di antara itu semua, dapat dikatakan bahwa pada waktu ini hubungan Indonesia dengan Amerika Serikat adalah yang terpenting. Hal itu tidak lepas dari kenyataan bahwa AS adalah negara dengan kekuasaan besar dan bahkan menjadi satu-satunya adikuasa.

Tulisan ini menguraikan segi historis dan politis berbagai aspek hubungan antara dua negara itu yang telah berjalan sejak lebih dari setengah abad, melalui berbagai tahap dengan sifatnya yang berbeda.

Hubungan Indonesia-Amerika Serikat (AS) di masa Perang Kemerdekaan

Hubungan Indonesia-AS cukup kompleks. Hal itu disebabkan oleh banyak faktor, baik yang bersumber dari hakikat dan sifat Indonesia sebagai negara-bangsa maupun sifat dan perkembangan AS sebagai negara-bangsa.

Ketika belum merdeka, bangsa Indonesia pada umumnya mempunyai pandangan amat positif terhadap Amerika. Itu disebabkan oleh banyak hal, antara lain karena AS dianggap bukan negara penjajah seperti Belanda yang menjajah Indonesia. Memang diketahui bahwa AS menguasai Filipina setelah merebutnya dari kekuasaan Spanyol dalam abad ke-19. Akan tetapi dalam

pandangan banyak orang Indonesia, sikap AS terhadap rakyat Filipina jauh lebih lunak dibandingkan sikap Belanda terhadap rakyat Indonesia. Apalagi, bangsa Amerika telah merebut kemerdekaannya dari kekuasaan Inggris, satu hal yang merangsang para pemimpin Indonesia untuk berbuat serupa. Ir. Soekarno, sebagai pemimpin bangsa Indonesia, sering menggunakan Amerika sebagai referensi, kalau bukan tauladan, bagi bangsa Indonesia dalam usahanya membangun kemerdekaan bangsa. Bahkan ada harapan umum bahwa AS akan membantu Indonesia mendapatkan kemerdekaan.

AS juga dinilai positif karena orang Indonesia mendengar atau membaca betapa di AS banyak peluang untuk maju bagi semua orang. Banyak yang mengetahui cerita tentang orang-orang Eropa yang meninggalkan tanah asalnya untuk membuat kehidupan yang lebih baik di Amerika. Khususnya ketika Eropa menghadapi kekuasaan fasisme di Jerman dan Italia. Tidak hanya orang Yahudi yang hidupnya terancam oleh Nazi Jerman, tetapi juga orang-orang lain banyak meninggalkan negaranya untuk membangun kehidupan baru di Amerika. Berdirinya Patung Kemerdekaan (*Statue of Liberty*) di depan pelabuhan New York dipandang oleh banyak imigran Eropa sebagai tanda Selamat Datang memasuki negara baru. Hal itu cukup berpengaruh pada pikiran dan perasaan orang Indonesia dalam masa pra-kemerdekaan, khususnya di kalangan terpelajar. Juga kenyataan bahwa AS adalah negara yang kuat dan kaya turut membangun citra positif dalam pikiran orang Indonesia terhadap Amerika.

Memang dalam masa pendudukan tentara Jepang atas Indonesia dalam Perang Dunia II, Bung Karno sering berpidato yang kurang positif terhadap AS. Hal itu antara lain keluar dalam seruan yang cukup sering diucapkannya, yaitu *Amerika Kita Seterika, Inggris Kita Linggis!* Akan tetapi seruan demikian lebih banyak karena usaha Bung Karno untuk mengamankan bangsa Indonesia dari tindakan dan perlakuan Jepang yang kejam, bukan karena Bung Karno dalam hatinya berpikir demikian. Setelah Perang Dunia II selesai, Bung Karno mengalami sedikit kesulitan karena ucapan-ucapan semacam itu menimbulkan tuduhan pihak

AS dan sekutunya bahwa Bung Karno dan Bung Hatta adalah *collaborator* atau antek Jepang. Namun pada permulaan kemerdekaan, Bung Karno dan Bung Hatta serta bangsa Indonesia yang mereka pimpin bukan bersikap anti-Amerika, malahan mungkin lebih dekat dan percaya kepada AS daripada Inggris dan negara Sekutu lainnya.

Itu sebabnya Indonesia setuju ketika pimpinan Komisi Tiga Negara yang bertugas menengahi konflik Indonesia-Belanda dipegang AS, dengan Australia dan Belgia sebagai anggota Komisi lainnya. Namun sebenarnya pandangan positif bangsa Indonesia terhadap Amerika tidak sepenuhnya terbalas oleh sikap serta penilaian serupa dari Amerika terhadap Indonesia.

Sudah pada permulaan berdirinya Negara Republik Indonesia nampak bahwa AS mempunyai kepentingan berbeda dengan Indonesia. Memang di AS ada sikap pada sementara orang untuk menentang kolonialisme. Akan tetapi, pemerintah AS pada tahun 1945, yang dipimpin Presiden Harry Truman, tidak mendukung kemerdekaan Indonesia, malahan secara langsung atau tidak langsung mendukung Belanda untuk kembali menjajah Indonesia.⁴

Setelah Perang Dunia II selesai, AS terlibat dalam konfrontasi yang serius dengan Uni Soviet yang dalam Perang Dunia II merupakan sekutu melawan Jerman, Italia, dan Jepang. Setelah Perang Dunia II, negara-negara yang menang perang menunjukkan kepentingannya masing-masing yang amat berbeda satu dengan lainnya. Uni Soviet yang berhaluan komunis diametral bertentangan dengan AS yang berhaluan kapitalis. Negara lainnya memihak sesuai dengan haluan politiknya masing-masing dan terbentuk blok Barat dengan AS sebagai pemimpinnya dan blok Komunis dengan Uni Soviet sebagai pusatnya. Terjadilah persaingan yang keras dan berkembang menjadi konfrontasi serta akhirnya menjadi Perang Dingin antara dua blok ideologi itu.

⁴ Audrey R. & George McT. Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, New York, The New Press, 1995, hal. 29.

Sejak Republik Indonesia berdiri pada 17 Agustus 1945 dan Pancasila ditetapkan sebagai Dasar Negara serta UUD 1945 menjadi konstitusi bangsa, Indonesia telah menentukan untuk menganut politik luar negeri yang bebas-aktif. Itu berarti bahwa Indonesia tidak berpihak kepada blok Barat maupun blok Komunis, tetapi mengambil sikap sama jauh dengan landasan kepentingan nasional. Sudah tentu sikap Indonesia itu tidak disenangi AS maupun Uni Soviet, terutama karena posisi geopolitik dan geostrategi negara Indonesia Merdeka amat berpengaruh terhadap konflik Barat-Komunis itu yang berkembang menjadi satu Perang Dingin (*Cold War*). Itu merupakan alasan kuat bagi AS untuk lebih memihak Belanda sebagai anggota blok Barat daripada mendukung Indonesia atau bersifat netral.

Sikap Uni Soviet yang kurang senang menjadi kenyataan ketika Muso⁵ dikirimkan oleh Moskow untuk memimpin Partai Komunis Indonesia dan menjadikan Republik Indonesia negara komunis. Itu berakibat meletusnya pemberontakan PKI di Madiun pada 1948. Belanda dengan cepat berusaha memanfaatkan peristiwa itu untuk lebih memperkuat dukungan AS dengan mengajukan bahwa sedikit harapan Indonesia dapat lepas dari kekuasaan komunis. Akan tetapi, Republik Indonesia berhasil mengalahkan pemberontakan itu dalam waktu dua bulan, meskipun pada waktu yang sama harus terus-menerus siap menghadapi serbuan militer Belanda terhadap daerah Republik.

Keberhasilan RI itu membuat AS lebih percaya kepada RI, sekurang-kurangnya bahwa Indonesia tidak berpihak kepada blok Komunis dan sanggup menghadapinya kalau diganggu. Namun demikian, di kalangan AS lebih banyak orang yang dekat kepada Belanda. Itu masuk akal karena Belanda termasuk sekutu AS dalam Perang Dunia II dan berada dalam blok Barat. Juga ada alasan ekonomi mengapa AS lebih dekat kepada Belanda. Berbagai

⁵ Muso adalah pemimpin Partai Komunis Indonesia yang pada tahun 1927 membawa partainya berontak melawan penjajah Belanda. Akan tetapi, pemberontakan itu gagal dan Muso lari ke luar negeri dan akhirnya berada di Uni Soviet.

investasi yang dilakukan para pengusaha AS di Indonesia sebelum perang dianggap lebih dapat diamankan oleh Belanda sebagai penguasa daripada oleh Republik Indonesia. Selain itu, cukup banyak orang Amerika adalah keturunan Belanda, termasuk presiden *Franklin D. Roosevelt* yang amat populer karena memimpin AS dan Sekutu memenangkan Perang Dunia II. Sebab itu, sukar dicegah bahwa AS tidak sepenuhnya netral dalam konflik Indonesia-Belanda. Itu antara lain nampak sekali dalam sikap AS ketika mendesak Presiden Soekarno agar Indonesia menghentikan perlawanan militernya dalam Perang Kemerdekaan II dan mau duduk bersama Belanda dalam Konferensi Meja Bundar yang akan mengakui kedaulatan bangsa Indonesia.

AS risau karena Belanda pada 1949 terpukul di mana-mana oleh pasukan TNI bersama rakyat. Juga khawatir bahwa perlawanan gerilya yang lama memungkinkan masuknya pengaruh komunis pada pejuang Indonesia, khususnya golongan yang dipimpin Tan Malaka yang juga melawan komunis di bawah PKI. Ketika Bung Karno menyampaikan kepada Panglima Besar Sudirman untuk mengakhiri perang dan beralih kepada diplomasi di Konferensi Meja Bundar. Panglima Besar mula-mula menyatakan keberatan. Ia bukannya menolak beralih kepada diplomasi, tetapi saat atau *timing* harus tepat. Perlawanan gerilya sedang sukses di mana-mana dan harus diteruskan untuk memberikan Indonesia *bargaining power* yang lebih kuat ketika nanti berdiplomasi. Kalau sekarang sudah beralih ke diplomasi, kata Panglima Besar, posisi Indonesia masih belum cukup kuat. Akan tetapi, Bung Karno tidak dapat menerima pendapat Panglima Besar dengan alasan bahwa desakan AS sukar dihindari demi kepentingan Indonesia di masa depan. Maka, berakhirilah perlawanan gerilya TNI dan rakyat, dan Belanda terhindar dari pukulan yang lebih banyak lagi.

Kemudian Konferensi Meja Bundar (KMB) dilakukan pada 1949 di Den Haag, Belanda, untuk menentukan pengakuan dan penyerahan kedaulatan dari Belanda kepada Indonesia. AS yang sebenarnya harus bersifat netral dan menengahi perundingan yang alot, antara lain menyangkut keuangan dan organisasi militer, malahan melakukan tekanan cukup keras kepada Indonesia agar

menerima usul-usul Belanda. Antara lain bahwa RI harus memikul utang Hindia Belanda sebesar USD 1,13 milyar dan bahwa Irian Barat yang merupakan bagian wilayah Hindia Belanda, belum diserahkan dalam penyerahan kedaulatan yang dirundingkan itu.

Akibatnya, Republik Indonesia Serikat yang mendapat pengakuan kedaulatan harus menanggung segala pengeluaran yang telah dilakukan Belanda di Indonesia, termasuk pembiayaan operasi militer yang dilakukan Belanda terhadap Indonesia yang merupakan 40 % segala pengeluaran Belanda itu.⁶

Rupanya, para pemimpin Indonesia waktu itu tidak mampu menolak desakan AS menerima tuntutan Belanda, sehingga bersedia menyetujui keputusan yang sangat tidak masuk akal, yaitu bahwa pihak Indonesia menanggung segala pengeluaran Belanda untuk menjajah kembali Indonesia, termasuk pembiayaan operasi militer yang menyengsarakan begitu banyak orang Indonesia.

Namun demikian, hal ini tidak terlalu berpengaruh terhadap pandangan umum Indonesia terhadap AS. Rakyat pada umumnya tidak tahu tentang desakan AS terhadap delegasi Indonesia di KMB dan lebih diliputi rasa gembira bahwa bangsa Indonesia telah diakui kedaulatan dan kemerdekaannya oleh dunia internasional.

Hubungan Indonesia-AS di masa Perang Dingin

Dalam perkembangan selanjutnya, hubungan Indonesia-AS tidak menjadi lebih mudah. Perang Dingin makin menguat sedangkan Indonesia telah menetapkan diri sebagai negara non-blok yang menganut politik luar negeri bebas-aktif. Pada 1955, Indonesia berhasil menyelenggarakan Konferensi Asia-Afrika di Bandung yang menimbulkan sikap dan kepercayaan diri lebih kuat dari bangsa-bangsa Asia dan Afrika yang umumnya tidak atau belum menentukan pemihakan mereka dalam konfrontasi Barat-Komunis. Konferensi ini menjadi landasan kuat bagi terselenggaranya

⁶ George Mc T.Kahin, *Southeast Asia: A Testament*. London: Routhledge Curzon, 2003.

Konferensi Non-Blok di Beograd pada 1961. Bahkan Indonesia menjadi salah satu pelopor dalam pembentukan Gerakan Non-Blok (GNB) bersama India dan Yugoslavia.

Buat AS sikap non-blok (*non-alignment*) dinilai amoral, sebagaimana dinyatakan *John Foster Dulles*, menteri luar negeri AS pada 1950-an. Mengingat pentingnya Indonesia dalam konstelasi internasional, baik karena jumlah penduduknya yang besar (pada 1950-an sudah sekitar 150 juta orang), banyaknya sumber daya alam yang dikandung buminya maupun karena berada di posisi silang yang amat strategis antara dua samudera dan dua benua, maka blok Barat, khususnya AS, berkepentingan Indonesia berada di pihaknya menghadapi blok Komunis.

Meskipun dengan politik luar negeri bebas aktif, Indonesia tidak berpihak pada blok Komunis, malahan pada 1948 menumpas pemberontakan komunis ketika sedang sulit-sulitnya menghadapi Belanda, itu belum cukup bagi AS. Sebab AS berkepentingan untuk memanfaatkan aspek-aspek tertentu dari Indonesia untuk memenangkan konfrontasinya dengan komunis. Kepentingan tersebut seperti penguasaan lalu lintas laut antara samudera Hindia dan Pasifik, antara lain dengan dibentuknya Pakta Pertahanan Asia Tenggara atau *South-East Asia Treaty Organization (SEATO)* pada 1954, dengan AS sendiri, Inggris, Perancis, Australia, Selandia Baru, Pakistan, Thailand, dan Filipina sebagai anggota. AS juga berusaha mempengaruhi masyarakat Indonesia untuk lebih condong kepadanya. Dilakukan usaha untuk memberikan pendidikan kepada pemuda Indonesia di AS di berbagai lembaga, termasuk pendidikan militer. Juga AS menunjukkan kesediaan membantu Indonesia dalam ekonomi dan berbagai usaha lainnya. Itu semua diterima Indonesia untuk meningkatkan kemampuan negara dan bangsa.

Usaha mempengaruhi itu berakibat bahwa ada sebagian rakyat Indonesia terangsang untuk berpihak kepada AS. Terjadi berbagai gerakan di Indonesia yang secara langsung atau tidak langsung mengganggu kekuasaan pemerintah Indonesia. Gangguan itu sampai menimbulkan kegusaran Presiden Sukarno yang merasa kekuasaannya dan bahkan hidupnya terancam, sebagaimana terjadi

dalam percobaan pembunuhan Cikini.⁷ Hal itu justru menjauhkan Presiden Sukarno dari AS sehingga dituduh berpihak kepada komunis. Terjadinya pemberontakan PRRI/Permesta pada 1957 dikatakan akibat pengaruh AS. Hal itu antara lain didalilkan karena besarnya dukungan AS dalam peralatan dan personil militer serta pembiayaan pemberontakan itu.⁸ Maksud AS tidak lain agar di Indonesia berkuasa satu pemerintah yang sepenuhnya berpihak kepadanya dan blok Barat. Akan tetapi, ternyata RI berhasil mengatasi pemberontakan itu dengan cukup cepat. Dukungan AS serta sekutunya kepada pemberontak baru berakhir ketika Indonesia makin menunjukkan kemampuan dan kekuatan untuk mengalahkan pemberontakan, baik di Sumatera maupun Sulawesi. Juga karena para pemimpin Indonesia dapat membuktikan bahwa RI dan TNI sama sekali tidak dikuasai komunis.

Peran AS dalam pemberontakan PRRI/Permesta mulai menimbulkan kesangsian dalam pendapat umum rakyat Indonesia tentang maksud baik AS. Akan tetapi di pihak lain juga banyak rakyat yang khawatir terhadap perkembangan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang terus bergerak dengan bantuan Uni Soviet untuk memperkuat posisinya kembali di Indonesia.

Uni Soviet juga memberikan kesempatan kepada pemuda Indonesia untuk melakukan pendidikan di negaranya. Selain itu Uni Soviet memungkinkan Indonesia membeli peralatan militer untuk menjadikan TNI kekuatan militer yang tangguh. Ini adalah keberhasilan diplomasi Indonesia yang ditolak AS membeli peralatan militer di negara itu. Hal ini merupakan akibat dari masalah Irian Barat yang belum kunjung terselesaikan sejak berakhirnya KMB 1949.

Dalam persetujuan KMB ditetapkan bahwa setelah satu tahun Indonesia dan Belanda akan merundingkan penyerahan Irian Barat kepada RI. Akan tetapi, Belanda terus saja menolak

⁷ Audrey R & George Mc T. Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, New York, The New Press 1995, hal. 112.

⁸ *Ibid.*, hal. 88-89.

mengadakan perundingan dan AS menutup mata. Untuk mencegah Indonesia melakukan gerakan militer terhadap Irian, AS tidak mau menjual peralatan militer kepada Indonesia.

Akan tetapi dengan peralatan militer yang dibeli Uni Soviet, TNI berkembang menjadi kekuatan yang andal. Dengan kekuatan itu, Indonesia berhasil menciptakan kondisi yang memungkinkan Irian Barat masuk ke wilayah RI dan kemudian dinamakan Irian Jaya. Hal itu tercapai tanpa ada penggunaan kekerasan, karena AS mendesak Belanda untuk mengalah dan mundur tanpa terjadi perang. AS khawatir Indonesia menyerang Irian dan dapat mengalahkan Belanda secara militer dengan menggunakan peralatan yang diperolehnya dari Uni Soviet. Hal demikian akan menjadi keuntungan besar bagi citra Uni Soviet di Asia Tenggara dan dunia. Dengan perkembangan itu, wilayah RI meliputi seluruh wilayah bekas Hindia Belanda.

Hubungan Indonesia dengan AS mengalami perubahan positif ketika pada 1965 Indonesia dapat mengalahkan pemberontakan komunis kedua dan mengakhiri riwayat Partai Komunis Indonesia (PKI) yang telah menjadi partai komunis terbesar di dunia di luar negara komunis. Meskipun selalu ada insiniasi, baik dari pihak pendukung PKI maupun dari AS sendiri, bahwa tindakan Indonesia itu merupakan hasil dari pengaruh AS, namun dalam kenyataan Indonesia telah bertindak sepenuhnya karena kehendak sendiri untuk menyelamatkan kepentingan nasionalnya.

Sejak 1960, pengaruh komunis makin kuat dan meluas di Indonesia dan makin jelas bahwa PKI berambisi menguasai pemerintahan. Hal ini juga sangat dipengaruhi oleh penjualan peralatan militer Uni Soviet kepada Indonesia. Posisi PKI makin kuat dan berkembang menjadi partai komunis terbesar di dunia luar negara komunis. Sikap Presiden Sukarno makin condong dan dekat kepada PKI dengan alasan bahwa Indonesia harus dilandasi kekuatan NASAKOM, yaitu nasionalis-agama-komunis. PKI cukup pandai memanfaatkan sikap Presiden itu. Sangat besar bahaya bahwa pengaruh yang makin meluas dan kuat itu satu saat menjadikan PKI kekuatan yang berkuasa di Indonesia.

Akan tetapi, pimpinan PKI kurang tergerak melakukan perebutan kekuasaan pada 1965. Maka kekuatan-kekuatan di Indonesia yang tidak mau negaranya dikuasai kaum komunis dan masih mempunyai kekuatan dan kemampuan melawan, bertindak dan mengalahkan pemberontakan itu.

Baru kali ini ada pemberontakan komunis dikalahkan tanpa bantuan dan peran AS atau sekutu Baratnya. Biasanya satu negara yang diganggu oleh komunis dengan apa yang dalam jargon komunis dinamakan "perang pembebasan nasional" (*war of national liberation*) selalu minta bantuan militer dan dukungan peralatan, personil, dan keuangan AS, sehingga menimbulkan beban bagi AS. Akan tetapi, Indonesia bertindak sama sekali tanpa bantuan atau dukungan AS maupun blok Barat dan berhasil mengakhiri partai komunis terbesar di dunia. Jadi, amat menguntungkan blok Barat dan AS. Sebab itu, dalam periode tahun 1965 dan sesudahnya, hubungan Indonesia dan AS menjadi cukup dekat. Namun demikian, Indonesia tetap negara non-blok dengan politik luar negeri bebas aktif.

Hubungan yang membaik dengan AS digunakan Indonesia untuk memperbaiki ekonominya yang sejak tahun 1960 amat ditelantarkan Presiden Sukarno.

AS mempengaruhi sekutunya untuk membantu Indonesia dalam membangun ekonominya yang disalurkan lewat *Inter Government Group on Indonesia (IGGI)*. Setiap tahun, IGGI bersidang di Belanda dengan seorang menteri Belanda sebagai pimpinan dan setiap negara yang menjadi anggota menyatakan berapa besar bantuan yang akan diberikan kepada Indonesia. Juga lembaga keuangan internasional, seperti *World Bank* dan *International Monetary Fund (IMF)*, yang sangat didominasi AS, turut dalam IGGI.

Makin kuat pengaruh AS masuk Indonesia, menjadi makin sulit bagi Indonesia untuk menjalankan kebijakan tanpa persetujuan AS, terutama di bidang ekonomi. Akan tetapi karena makin kuat faktor ekonomi dalam kehidupan umat manusia, maka juga bidang-bidang lain sukar untuk bebas dari pengaruh AS. Namun demikian,

Indonesia masih tetap menjalankan politik bebas-aktif, tetapi berada di bagian kanan dari poros jalur bebas-aktif yang ditempuhnya (*right of the centre*).

Masa Setelah Perang Dingin Usai

Pada 1991, Uni Soviet berakhir eksistensinya sebagai kesatuan politik ketika bagian-bagiannya lepas satu per-satu,⁹ dan dengan begitu selesailah Perang Dingin. Juga negara-negara komunis di Eropa Timur telah beralih haluan meninggalkan komunisme dan Republik Demokrasi Jerman berakhir riwayatnya ketika pada 3 Oktober 1990 menyatu dengan Republik Federasi Jerman. Itu berarti satu kemenangan total bagi AS dan blok Barat tanpa penggunaan kekuatan militer.

Kemenangan itu sangat meningkatkan percaya diri Amerika dan orangnya. Dalam tubuh bangsa AS timbul pikiran, dan bahkan keyakinan, bahwa AS telah menemukan konsep demokrasi yang tepat untuk bangsa dan masyarakat di mana pun di dunia, tanpa memandang perbedaan sejarah dan kultur masing-masing. Ada pula yang berpendapat bahwa kunci bagi penyelesaian berbagai masalah dunia terletak pada hegemoni AS.¹⁰ Sampai ada yang mengatakan bahwa sejarah politik umat manusia telah berakhir karena semua bangsa harus mengikuti Amerika yang berhaluan kapitalisme.¹¹ Kalau bangsa Rusia yang tadinya pejuang komunisme sekarang mengikuti AS dengan sistem kapitalisme dan liberalisme, maka konon tidak ada bangsa yang patut melakukan hal berbeda.

Sikap AS yang makin percaya diri membawanya kepada ambisi untuk memimpin dunia atau malahan menjadi satu *Empire*

⁹ David Pryce-Jones, *The War That Never Was. The Fall of the Soviet Empire 1985-1991*, London, Weidenfeld & Nicholson, 1995.

¹⁰ Henri Kissinger, *Does America Need A Foreign Policy?*, New York, Simon & Schuster Inc. 2001, hal. 19-20.

¹¹ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*

yang menguasai dunia.¹² Kalau sebelumnya AS berhati-hati sikapnya terhadap negara lain, khususnya non-blok, karena khawatir negara itu berpihak kepada blok Komunis, setelah kemenangannya, AS tidak perlu lagi khawatir dan dapat mengambil sikap keras sesuai kepentingannya. Politik luar negerinya mendesak bangsa lain untuk menjalankan demokrasi, menjunjung tinggi hak asasi manusia dan melaksanakan perdagangan bebas, semua menurut versi AS. Kalau tidak bersedia mengikuti, maka harus siap untuk menghadapi konsekuensinya. AS yang merupakan satu-satunya adikuasa politik, ekonomi, dan militer di dunia tidak segan-segan menggunakan kekuatannya itu untuk memaksakan kehendaknya.¹³ Kalau di masa Perang Dingin, AS masih harus memperhatikan kemungkinan reaksi Uni Soviet dalam segenap tindakannya di dunia internasional, setelah ia menjadi *the single super power* ia merasa sepenuhnya bebas.

Perubahan sikap AS itu mau tidak mau juga berpengaruh terhadap hubungannya dengan Indonesia. Sebab itu, hubungan yang lancar (*smooth*) dalam periode setelah 1965 tidak mungkin berlangsung terlalu lama. Tidak mungkin kepentingan AS yang cenderung kepada perwujudan hegemoni dunia, akan terus sama atau sejajar dengan Indonesia yang menganut politik bebas aktif. Pada periode 1990-an, makin nampak bahwa AS kurang menyukai perkembangan Indonesia dan berusaha mempengaruhi terjadinya perubahan sesuai dengan kepentingannya.

Itu terbukti ketika Indonesia mengalami masalah berat dengan terjadinya Krisis Moneter pada 1997. IMF yang boleh dikatakan dikendalikan pemerintah AS, bukannya membantu Indonesia mengatasi masalahnya, sebaliknya banyak keputusan

¹² Henry Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy?* London, Simon & Schuster UK Ltd, 2001.

¹³ Chalmer Johnson, *Blowback, The Costs and Consequences of American Empire*, London, Little, Brown & Company, 2000, hal. 7.

IMF malahan makin mempersulit Indonesia, sebagaimana juga dikatakan oleh pengamat internasional yang obyektif.¹⁴

Berbeda dengan Malaysia, Indonesia tidak cukup kuat ekonominya untuk melepaskan diri dari kerja sama dengan IMF. Ternyata sama sekali tidak benar, pernyataan para pemimpin IMF, World Bank, dan lain-lain sebelum krisis menyerang, bahwa *the fundamentals in Indonesia are right* atau bahwa ekonomi Indonesia secara fundamental adalah benar dan kuat. Hal itu malahan masih dinyatakan mereka pada pertengahan 1997 ketika krisis sudah menerpa Thailand dan Malaysia tetapi belum sampai ke Indonesia. Mereka memprediksi bahwa Indonesia tidak akan terkena krisis karena kebenaran *fundamentals*-nya. Akan tetapi, prediksi mereka salah sama sekali sebab Indonesia pun jadi korban krisis dan malahan terpukul paling berat dibandingkan negara Asia Tenggara lainnya. Dalam kenyataan, ekonomi Indonesia sama sekali tidak kuat dan segala kemajuan yang tampak adalah rapuh. Andaikata ekonomi Indonesia benar kuat, maka pada 1997 sudah dapat dilepaskan kerja sama dengan IMF sebagaimana dilakukan Malaysia.

Akibat kegagalan ekonomi, kepemimpinan Soeharto runtuh pada 1998. Indonesia tidak hanya diliputi krisis ekonomi, tetapi juga krisis politik. Terjadilah Gerakan Reformasi di Indonesia yang maksudnya baik, yaitu membawa Indonesia kepada jalan yang lebih baik untuk menciptakan kesejahteraan rakyat lahir batin. Akan tetapi, sayangnya implementasinya jauh dari memuaskan. Sebab utama adalah tidak adanya kepemimpinan yang cukup kuat dan efektif untuk membawa Gerakan Reformasi itu kepada tujuannya.

Terbuka peluang yang lebar bagi AS untuk mewujudkan kehendaknya, yaitu mempengaruhi perkembangan di Indonesia sesuai dengan kepentingannya. Proses demokratisasi memang merupakan salah satu tujuan penting Reformasi. Akan tetapi, yang kemudian sangat berpengaruh adalah mereka yang memasukkan

¹⁴ Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, hal. 18, 41, 97, 104 s/d 128.

demokrasi berdasarkan orientasi Amerika, yaitu dikendalikan nilai-nilai liberalisme dan kapitalisme. Demikian pula perkembangan ekonomi dipengaruhi agar sesuai dengan azas-azas neo-liberalisme yang sedang dominan di AS. Akibatnya adalah makin kurang jelas ke arah mana Reformasi akan berjalan.

Hal yang lebih merugikan Indonesia adalah bahwa itu semua menimbulkan perkembangan dalam masyarakat Indonesia yang makin sukar dikendalikan. Terjadilah sikap kebebasan yang berlebihan yang meliputi segala aspek kehidupan, termasuk pengaruhnya terhadap kehendak etnik untuk membebaskan diri, yaitu berkembangnya separatisme yang makin kuat. Di sisi lain, pemerintah Indonesia kurang kuat dan mantap untuk menghadapi itu semua dengan efektif.

Sikap Amerika terhadap Indonesia makin tajam ketika negara itu mengalami serangan pada 11 September 2001 terhadap World Trade Center di New York dan Pentagon, sedangkan penyerangnya adalah teroris Islam yang bergabung dalam organisasi Al Qaeda di bawah pimpinan Osama bin Laden. Meskipun Indonesia menyatakan dukungannya kepada AS yang kemudian melancarkan *War on Terrorism*, namun hubungan menjadi makin sulit. Hal itu terutama disebabkan karena Indonesia adalah negara dengan penduduk Muslim terbanyak di dunia dan telah terjadi perkembangan yang kurang baik pada sementara warga Muslim Indonesia. Ternyata telah terbentuk organisasi Jemaah Islamiyah di Asia Tenggara yang melibatkan warga Muslim Indonesia, baik sebagai pimpinan maupun anggota, dan nyata sekali bahwa ada hubungan dekat antara Jemaah Islamiyah dan Al Qaeda.

Andaikata pemerintah Indonesia dipimpin secara kuat dan efektif, mungkin sekali persoalan dapat lebih dibatasi. Akan tetapi, Reformasi tidak kunjung menghasilkan kepemimpinan efektif dan kuat dan itu berpengaruh sekali terhadap tindakan yang diambil Indonesia untuk mengeliminasi bahaya Jemaah Islamiyah. Bom-bom meledak di berbagai tempat di Indonesia sebagai indikasi kegiatan organisasi itu, termasuk di hotel Marriott Jakarta dan dua kali di Bali. AS makin khawatir bahwa Indonesia menjadi sumber teroris internasional yang membahayakan kepentingannya.

Meskipun umat Islam di Indonesia lebih banyak yang bersikap moderat dan menolak terorisme, namun di pihak lain mereka juga menjadi membenci Amerika setelah negara itu menyerang Afghanistan dan khususnya Irak tanpa persetujuan PBB. Malahan serangan ke Irak ditentang oleh negara Eropa yang penting seperti Jerman dan Perancis.

Ini semua membuat hubungan AS dengan Indonesia makin tidak mudah. Apalagi kesejahteraan rakyat Indonesia bukannya makin meningkat, malahan kemiskinan dan pengangguran makin bertambah.

Hal itu hanya dapat diatasi atau dikurangi apabila di Indonesia berkembang kepemimpinan yang efektif dan kuat, sehingga dapat menunjukkan kemampuan dalam mengendalikan perkembangan bangsa yang membawa kemajuan bagi rakyat. Pihak AS tidak berkurang usahanya untuk mewujudkan maksudnya, yaitu membentuk hegemoni di dunia. Hanya Indonesia yang kuat dan mantap yang dapat memelihara hubungan yang harmonis dengan AS, karena AS mau tidak mau harus mengakui kekuatan dan kemantapan Indonesia dan menyesuaikan diri pada kepentingan Indonesia.

Penutup

Hubungan antara Indonesia dan Amerika adalah satu hal yang amat penting, baik bagi Indonesia maupun Amerika. Berbagai faktor menunjukkan, seperti faktor geostrategi dan faktor ekonomi, bahwa kedua negara berkepentingan memelihara hubungan yang baik dan lancar.

Akan tetapi adalah satu kenyataan bahwa hubungan baik antara dua negara sangat ditentukan oleh posisi dan kekuatan mereka masing-masing. Kalau ada pihak yang terlalu lemah maka terjadi kondisi yang berat sebelah sehingga tidak mungkin menghasilkan hubungan yang harmonis antara negara itu. Terbukti bahwa di masa lalu AS menghargai Indonesia, kalau ada prestasi Indonesia yang konkret sekalipun agak merugikan kemauan AS

seperti keberhasilan Indonesia menumpas pemberontakan PRRI-Permesta.

Satu kenyataan pula bahwa AS telah menjadi satu-satunya adikuasa di dunia dengan kekuatan politik, ekonomi, militer, teknologi dan lainnya yang sukar ditandingi negara lain. Agar supaya hubungan Indonesia dengan AS dapat berjalan harmonis maka Indonesia harus menjadi negara yang cukup mantap dalam berbagai aspek kehidupan bangsa. Satu negara yang harus diperhitungkan kekuatannya, juga oleh AS. Tanpa itu sikap AS akan terlalu dominan dengan segala akibatnya yang merugikan.

Untuk itu, maka di Indonesia perlu berkembang pemerintahan dengan kepemimpinan yang kuat dan efektif yang dapat menunjukkan *good governance* yang menghasilkan prestasi kemajuan dalam kehidupan bangsa, baik berupa kesejahteraan rakyat lahir dan batin maupun dalam segi keamanan nasionalnya.

