

Potensi Konflik dan Perdamaian di Asia Tenggara*

Sabam SIAGIAN

Kita mungkin tidak dapat mengatakan adanya perang terbuka di Asia Tenggara menurut pengertian hukum internasional dalam hal mana satu negara telah menyatakan perang terhadap negara lain dewasa ini -- tetapi dengan menilai berita-berita mengenai perbatasan Muangthai/Kamboja tentu sejak permulaan Januari 1985, situasi konflik di sana menunjukkan tanda-tanda peperangan.

Memang negara-negara anggota ASEAN -- terutama Muangthai dan Singapura, bersama Cina menekankan bahwa karena campur tangan militer Vietnam di Kamboja dalam bulan Desember 1978, kawasan Asia Tenggara terlibat dalam suatu konflik bersenjata.

Tetapi jika kita ingin membahas potensi konflik yang lebih luas dan mengerikan di Asia Tenggara, maka dokumen yang diterbitkan baru-baru ini oleh Departemen Pertahanan Amerika Serikat menyajikan cukup banyak bahan. Dokumen tersebut, yakni suatu studi resmi mengenai kekuatan militer Soviet 1985 (*Soviet Military Power 1985*), melaporkan: "Pengembangan Teluk Cam Ranh di Vietnam menjadi fasilitas Soviet yang semakin penting telah memungkinkan Soviet untuk memperahankan pertumbuhan kekuatan-kekuatan laut dan udaranya di Laut Cina Selatan. Cam Ranh sekarang merupakan pusat konsentrasi unit Angkatan Laut Soviet di luar Uni Soviet. Kurang lebih 30 unit -- termasuk kapal perang, kapal selam berkekuatan nuklir dan konvensional, dan kapal bantu -- beroperasi di Laut Cina Selatan.

*Terjemahan makalah Sabam Siagian, "Potentials of Conflict and Potentials of Peace in Southeast Asia," yang disampaikan pada Konperensi Indonesia-Jerman Ketiga, yang diselenggarakan oleh *Centre for Strategic and International Studies* (Jakarta), dan *Institute of Asian Affairs* (Hamburg), Hamburg, 15-17 April 1985. Diterjemahkan oleh Redaksi. Sabam Siagian adalah Pemimpin Redaksi harian *The Jakarta Post*.

Pangkalan udara yang berdekatan menunjang pesawat pengintai laut berjarak jauh, pesawat tempur taktis dan pesawat pembom. Pangkalan ini memberi Soviet posisi geografis yang strategis untuk mengikuti kegiatan Amerika Serikat di Laut Cina Selatan, Samudera Hindia, dan Samudera Pasifik. Dengan beroperasi dari pangkalan ini, kekuatan-kekuatan laut dan udara Soviet dapat menyerang unit-unit dan pangkalan-pangkalan militer Amerika Serikat di Pasifik dan jalur komunikasi laut terlarang di Laut Cina Selatan." Kutipan ini menunjukkan bahwa di kota-kota tertentu di dunia, telah diselenggarakan pembahasan serius mengenai kemungkinan konflik militer yang melibatkan negara-negara adikuasa di Asia Tenggara.

Namun bisa ditambahkan bahwa campur tangan militer Vietnam yang sama di Kamboja dan telah memperburuk situasi keseluruhan di Asia Tenggara dan mengakibatkan konflik bersenjata di daratan Asia Tenggara secara bersamaan telah menciptakan usaha perdamaian di Kamboja sendiri. Tentu Hanoi tidak bermaksud untuk ikut serta dalam operasi kemanusiaan secara besar-besaran, namun harus ada beberapa pertimbangan strategis yang mendesak Vietnam bergerak. Salah satu efek sampingan yang menguntungkan dari operasi militer tersebut adalah dibebaskannya berjuta-juta rakyat Kamboja dari rezim keji yang menerapkan kekerasan primitif dari program-program ideologi tertentu.

Dua kali kunjungan ke Kamboja, Oktober 1981 dan Februari 1984, meyakinkan penulis bahwa Pemerintah Phnom Penh bekerja sangat keras, dengan batas kelangkaan sumber daya dan kekurangan tenaga berpengalaman, untuk meningkatkan keadaan sosial ekonomi rakyatnya. Hal ini dirasakan juga oleh tenaga-tenaga bantuan internasional dari negara-negara Barat yang penulis temui.

Mengapa setiap pembahasan mengenai potensi konflik yang lebih luas atau potensi perdamaian di Asia Tenggara begitu menarik? Saya kira karena masalah Kamboja (dengan anggapan bahwa masalah ini merupakan unsur penting bagi suatu potensi konflik yang lebih luas atau potensi perdamaian) merupakan suatu perpaduan antara kekerasan hukum internasional dan tindakan kemanusiaan, kendatipun tidak disengaja.

Tulisan ini cenderung membahas kepentingan strategis Indonesia dalam jangka waktu 15 tahun, memasuki abad baru.

I

Mendekati akhir abad ini dan memasuki abad yang baru, penting bagi Indonesia untuk menetapkan prioritas nasionalnya. Sejauh menyangkut konflik

Kamboja, kita bertanya-tanya apakah kelanjutan konflik tersebut mempengaruhi kepentingan strategis nasional Indonesia secara negatif ataukah secara positif. Atau mungkin kelangsungan konflik Kamboja hingga akhir abad ini tidak menjadi masalah karena tidak mempengaruhi kepentingan strategis Indonesia.

Jika kita menyetujui pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai konflik Kamboja dan memiliki pandangan yang sama sebagai kepentingan strategis kami, maka kemandekan pembahasan bisa dihilangkan antara mereka yang menjunjung tinggi prinsip non-kekerasan terhadap kedaulatan nasional dan mereka yang di samping tidak mengakui prinsip mulia tersebut, berpandangan bahwa berdasarkan situasi *de facto*, suatu perimbangan kepentingan keamanan bisa dicapai antara Republik Sosialis Vietnam dan Kerajaan Muangthai.

Jelas tema dan rangkaian pembahasan menjadi lebih rumit dan jalin-menjalin daripada kedua pengelompokan sederhana seperti diuraikan sebelumnya.

II

Indonesia sedang memasuki tahun-tahun terakhir abad XX dalam tahap-tahap Rencana Lima Tahun. Bagaimana negara melihat masa depannya dirumuskan oleh Garis-garis Besar Haluan Negara 1983.

Di depan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada malam Hari Kemerdekaan ke-38, 16 Agustus 1983, Presiden Soeharto berpidato: "Selanjutnya, kerangka landasan yang kita ciptakan dalam Repelita IV tadi akan kita mantapkan dalam Repelita V, sehingga dalam Repelita VI kita dapat tinggal-landas menuju masyarakat yang kita cita-citakan ialah masyarakat makmur berkeadilan berdasarkan Pancasila."

Walaupun penulis belum melihat adanya pandangan konsepsional yang terperinci mengenai arti masa "tinggal-landas" (1994-1999) sebagai suatu tahapan sejarah dalam pembangunan bangsa -- yang sedang tumbuh -- rakyat Indonesia semakin bertekad untuk tidak ketinggalan terlalu jauh dalam kompetisi modernisasi memasuki abad XXI.

Dalam rangka kebulatan tekad Indonesia untuk menempatkan negaranya pada tingkat modernisasi yang akan menempatkannya secara lebih baik pada permulaan abad yang baru, adalah wajar untuk mengajukan pertanyaan penting, bentuk Asia Tenggara yang bagaimanakah yang diinginkan sebagai suatu lingkungan geopolitis yang aman dan kondusif.

Asumsi pokok di sini adalah bahwa negara kepulauan seperti Indonesia yang membentang sepanjang garis khatulistiwa lebih dari 5.000 kilometer, dengan selat-selat yang penting sekali bagi lalu-lintas bahari internasional dan distribusi penduduk yang tidak merata, tak dapat dielakkan harus melalui masa-masa rawan sebelum tercipta keadaan sosial-politik yang baru dan stabil.

Menurut penulis, perlu dibentuk kerjasama fungsional di Asia Tenggara di antara anggota-anggota ASEAN, negara-negara Indocina dan Birma sebagai landasan bagi lingkungan geopolitis yang aman dan kondusif. Selain sebagai perlindungan bagi Indonesia selama tahap "tinggal-landas," pada saat yang bersamaan kerjasama tersebut bisa berfungsi sebagai lingkungan yang merangsang dipercepatnya pengembangan potensi sosial, budaya dan ekonominya.

Presiden Soeharto mengemukakan hal ini ketika beliau memberi pandangan mengenai masa depan negara dalam jangka pendek di depan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada peringatan Hari Kemerdekaan ke-39, 16 Agustus 1984. Presiden mengatakan: "Melihat lima belas tahun ke depan, menjelang berakhirnya abad XX ini, maka kita menyadari sedalam-dalamnya bahwa dunia sekarang sedang memasuki salah satu kurun waktu yang paling rawan dalam sejarah umat manusia dan kemanusiaan. Ilmu-ilmu dan teknologi modern telah memberi manusia kemampuan yang belum pernah terbayangkan sebelumnya. Kemampuan itu dapat mengarah ke segala penjuru: baik untuk membangun suatu dunia yang damai, adil dan makmur; maupun untuk menghancurkannya dalam sekejap peradaban dan mungkin seluruh kehidupan yang berada di muka bumi kita yang satu ini. Justru menghadapi masa depan dunia yang rawan dan penuh bahaya itulah kita harus melaksanakan tugas yang diamanatkan oleh Pembukaan Undang-Undang Dasar untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial."

Konkretnya, penulis pikir bahwa kutipan pidato Presiden tersebut menunjukkan bahwa Indonesia yang biasa menjalankan kebijakan luar negeri yang bebas dan aktif sebaiknya memulai langkah-langkah pertama menuju pada pembentukan kerjasama kawasan secara fungsional di lingkungan terdekatnya, misalnya Asia Tenggara, dengan kerjasama seperlunya dengan kekuatan-kekuatan luar, termasuk Uni Soviet.

III

Konflik Kamboja yang berkepanjangan dan mempengaruhi kestabilan kawasan dalam tahun-tahun mendatang akan menciptakan Asia Tenggara

yang terpecah-belah dan rawan, pada saat Indonesia sedang menyelesaikan Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenamnya (1994-1999) untuk memulai masa "tinggal-landas." Konflik tersebut hingga sekarang telah menjadi masalah internasional yang melibatkan kekuatan-kekuatan luar -- Cina, Uni Soviet, dan Amerika Serikat -- dan mudah meluas.

Sementara itu mendekati tahun-tahun terakhir abad ini, kita memperkirakan Cina yang lebih tegas akibat keberhasilan dalam mewujudkan keempat usaha modernisasinya. Walaupun para pemimpin Cina sekarang ini menghadapi masalah dalam menyusun kembali perekonomiannya menjadi lebih efisien dan berorientasi pada pertumbuhan, kunjungan Perdana Menteri Yasuhiro Nakasone dan Presiden Ronald Reagan tahun lalu ke Beijing menunjukkan bahwa Cina bisa memperoleh berbagai macam bantuan dari kedua negara industri maju, Jepang dan Amerika Serikat.

Terutama dengan diambil-alihnya Hongkong oleh Pemerintah Beijing pada 1997 melalui suatu persetujuan unik antara Inggris dan RRC, kemampuan Cina untuk memroyeksikan kehadirannya di Asia Tenggara menjadi semakin kredibel. Peranan aktif Hongkong sebagai pusat perbankan modern dan pasar modal, perdagangan impor-ekspor, perkapalan dan perusahaan penerbangan internasional, manufaktur dan bisnis informasi, sepatutnya diakui di Asia Tenggara.

Menurut penulis, tidak terlalu hipotetis untuk memroyeksikan kemungkinan bahwa menjelang akhir abad, Cina benar-benar berada dalam posisi yang berpengaruh jika tidak secara menyolok terhadap sektor-sektor perekonomian modern di Asia Tenggara.

Menarik untuk dicatat bahwa perbedaan persepsi ancaman mengenai Cina dalam jangka pendek muncul dalam Seminar Indonesia-Vietnam di Hanoi, Februari 1984. Salah seorang peserta Vietnam menyatakan: "... Vietnam adalah penyanggah yang mencegah arus ekspansionis Cina yang melanda Asia Tenggara." Para peserta Indonesia menanggapi bahwa mereka benar-benar menghargai dan mengagumi militansi dan ketahanan Vietnam dalam menghadapi kekuatan militer Cina tetapi persepsi ancamannya mengenai Cina cenderung bersifat dua dimensi. Kami memiliki persepsi yang lebih modern dan dinamis, dan memroyeksikan Cina sebagai kekuatan ekonomi yang efektif dan akan lebih tegas di Asia Tenggara.

Penulis ingin menekankan bahwa jika konflik Kamboja tidak diselesaikan dan ditunda-tunda, sulit untuk memasuki kerjasama kawasan yang mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial di seluruh kawasan. Jika Asia Tenggara tetap terpecah-belah pada saat Cina semakin kuat, mungkin Cina semakin tergoda untuk memperlakukan bagian Asia Tenggara yang terpecah-belah sebagai "zona administratif yang khusus."

Dalam studi-studi terakhir yang saya ketahui mengenai perbedaan persepsi ancaman di berbagai negara anggota ASEAN (suatu studi menarik baru diselesaikan oleh Robert Tilman dari North Carolina State University, AS: "The Enemy Beyond -- External Threat Perceptions in the ASEAN Region"), kemungkinan munculnya Cina sebagai kekuatan ekonomi modern, yang akan menonjol secara politis oleh karena kemampuan ekonominya yang baru, belum mendapat perhatian.

Tentu kita perlu juga mempertimbangkan pandangan-pandangan mengenai persepsi ancaman yang berasal dari negara-negara ASEAN lainnya. Karena Kerajaan Muangthai membanggakan dirinya sebagai negara "garis depan," penulis kira bermanfaat untuk memperhatikan persepsi Sekretaris Jenderal Dewan Keamanan Nasional, Pemimpin Skuadron Prasong Soon Siri. Dalam suatu pidato di Bangkok bulan April yang lalu, ia mengemukakan situasi di Asia Tenggara. Kutipan khusus adalah sebagai berikut: "Setiap tinjauan perkembangan di Asia Tenggara selama lima tahun terakhir menunjukkan dua kecenderungan utama dan menggelisahkan: pertama, usaha Uni Soviet untuk mengisi kekosongan kekuatan besar akibat penarikan kekuatan Barat dari wilayah tersebut; dan kedua, kebangkitan Vietnam sebagai kekuatan ekspansionis di kawasan. Yang pertama menyebabkan meningkatnya perselisihan Sino-Soviet. Yang kedua adalah berlangsungnya trend sejarah yang terhenti sejak abad lalu. Kedua trend ini sangat berkaitan dalam hal mana Uni Soviet memanfaatkan ekspansionisme Vietnam -- melalui dukungan militer dan ekonominya pada Vietnam untuk meneruskan sasaran-sasarannya di kawasan dan menghadapi pengaruh dan kedudukan Cina."

Walaupun kita tidak harus menerima begitu saja pernyataan tersebut yang seolah-olah mencerminkan persepsi strategis riil dalam pengambilan keputusan dewan-dewan di Muangthai, jelas juga bahwa masalah utama dalam memecahkan masalah Kamboja adalah perbedaan pandangan ancaman nasional dan regional yang sangat bertentangan. Oleh karenanya perbedaan kepentingan strategi sebagaimana dirasakan oleh anggota-anggota ASEAN ataupun Vietnam yang tidak selalu diutarakan secara jelas harus dipadukan. Tantangan bahwa situasi Asia Tenggara yang terpecah-belah ini perlu diperhitungkan dalam kebijakan luar negeri Indonesia di tahun-tahun mendatang adalah: bagaimana mendesak dan meyakinkan semua pihak yang bersangkutan di kawasan bahwa Asia Tenggara yang swatantra dan lebih bersatu serta terikat dalam kerangka kerjasama regional merupakan alternatif paling baik yang dapat melayani kepentingan regional maupun nasional mereka. Jelas ini membutuhkan usaha diplomatik yang gigih dan keras terdorong oleh jelasnya kebutuhan strategis Indonesia.

IV

Setelah dikemukakan segala pandangan Indonesia mengenai masa depan kawasan Asia Tenggara yang diinginkan, yang mencerminkan keprihatinan berkurangnya kepentingan strategis Indonesia dalam tahun-tahun sulit akhir abad ini pada saat melaksanakan Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam (1994-1999) -- masa "tinggal landas"-nya -- tidak akan ditunjang oleh lingkungan geopolitis yang aman dan kondusif, dan makanya mengapa dirasakan mendesak untuk menyelesaikan masalah Kamboja. Jika Asia Tenggara tidak terpecah-belah dan rawan, masalah utama masih berada bersama kita: apa masalah-masalah dasar dari masalah Kamboja?

Tanpa mengajukan atlas lengkap mengenai anatomi konflik di sini, unsur-unsur tertentu perlu digarisbawahi untuk memperoleh pandangan menyeluruh yang akan memperlancar pembahasan-pembahasan mencari kemungkinan penyelesaian.

Campur tangan militer Vietnam di wilayah Kamboja dalam bulan Desember 1978/Januari 1979 jelas merupakan suatu tindakan agresi seperti dirumuskan oleh Ketentuan PBB mengenai Agresi. Ditinjau dari pihak Vietnam, tindakan tersebut dianggap sebagai "menjalankan hak pertahanannya yang sah ... sementara menanggapi *Kampuchean Front for Union and National Salvation* untuk menyelamatkan rakyat Kamboja dari pembantaian," -- demikian rumusan peserta Vietnam dalam Seminar Indonesia-Vietnam Pertama di Hanoi, Februari 1984.

Secara sederhana Vietnam didesak menjelang akhir 1978 untuk mengambil keputusan, sekali dan untuk selama-lamanya guna melindungi kawasan selatannya yang strategis dan mempertahankan kesatuan nasionalnya yang baru-baru ini dipulihkan. Dengan mengemudi mobil dari kota Ho Chi Minh ke perbatasan Kamboja, kira-kira 65 kilometer arah Barat -- suatu wilayah yang praktis datar (seperiti penulis lakukan dengan dua kerabat kerja Indonesia, Februari tahun lalu, dalam perjalanan ke Phnom Penh) -- bisa dimengerti mengapa Vietnam sangat prihatin menjelang akhir 1978 terhadap gangguan provokatif kekuatan Pol Pot di propinsi selatannya. Yang lebih menakutkan Hanoi adalah jumlah penasihat militer Cina di Kamboja pada waktu itu yang diperkirakan sekitar 3.000 orang.

Sejauh menyangkut Kerajaan Muangthai, campur tangan militer Vietnam di Kamboja yang dalam beberapa minggu berhasil menguasai hampir seluruh negeri dianggap sebagai peristiwa paling serius dan mengancam dalam sejarah modern Kerajaan.

Dr. Sukhumphand Paribatra dari *Institute of Security and International Studies*, Chulalongkorn University di Bangkok membahas penguasaan *de facto* Vietnam atas Kamboja dalam konteks sejarah geopolitik Muangthai. Dalam sebuah makalahnya yang diterbitkan dalam bulan Desember 1982, "Strategic Implications of the Indochina Conflict: Thai Perspectives," ia mengingatkan kita bahwa masalah Kamboja yang demikian telah menjadi tema yang selalu diulang-ulang antara Muangthai dan Vietnam, yakni siapa yang menguasai kawasan "trans-Mekong." Ia menulis bahwa kedua negara selalu berusaha memperbesar kekuasaannya di kawasan tersebut. Persaingan tersebut terhenti ketika kekuatan-kekuatan Eropa, Perancis dan Inggris, "memantapkan" situasi di daratan Asia Tenggara setelah mencapai persetujuan diam-diam mengenai kepentingan mereka atas kelihaihan diplomasi Muangthai (mengenai kekuasaan Muangthai selama masa ini, lihat Neon Snidvongse, "The Development of Siam's Relations with Britain and France in the Reign of King Mongkut 1815-1868," yang dikutip oleh Sukhumphand Paribatra). Keprihatinan Bangkok terhadap perkembangan 1978/1979 di Kamboja, menurut Sukhumphand Paribatra, disebabkan oleh kenyataan bahwa untuk pertama kali dalam sejarah masa kini Vietnam secara *de facto* menjadi tetangga langsung Kerajaan. Kamboja tidak lagi berfungsi sebagai penyanggah yang strategis. Karena Uni Soviet dilihat sebagai kekuatan luar yang menunjang Vietnam, adalah masalah waktu sebelumnya diplomasi Muangthai sesuai dengan tradisinya yang indah mengakomodasi dukungan kekuatan luar yang bersaing, kali ini Republik Rakyat Cina. Campur tangan militer Vietnam di Kamboja jelas merupakan batu ujian yang kritis bagi ASEAN. Organisasi regional ini dibentuk di Bangkok pada 1967 dengan para anggota: Malaysia, Pilipina, Muangthai, Singapura dan Indonesia. Mulai tahun lalu Brunei menggabungkan diri dalam ASEAN sebagai anggota keenam. Salah satu prinsip utama ASEAN sebagaimana dinyatakan oleh Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama (Treaty of Amity and Co-operation), yang disepakati dalam pertemuan tingkat tinggi ASEAN pertama di Bali, Februari 1976, adalah prinsip "non-kekerasan bagi kedaulatan nasional." Sebagaimana dinyatakan berulang kali oleh Menteri Luar Negeri Indonesia, Mochtar Kusumaatmadja, memaafkan campur tangan militer Vietnam dan tidak memrotasnya secara gencar akan menjadikan ASEAN organisasi kertas yang tidak relevan. Sebagai Ketua Panitia Kerja ASEAN dalam masa itu, Menteri Luar Negeri Mochtar mengadakan suatu rapat khusus di Bangkok, Januari 1979 yang meletakkan landasan sikap ASEAN yang kukuh menentang kehadiran Vietnam di Kamboja dan penolakan tegas untuk menerima situasi politik *de facto* di sana sebagai kenyataan yang telah terjadi.

Itulah unsur-unsur pokok dari konflik Kamboja yang harus dipertimbangkan dalam setiap usaha serius untuk mencari penyelesaian. Tentu gambaran yang menyeluruh adalah lebih rumit dan akhir-akhir ini menjadi masalah per-

saingan dan pertentangan kepentingan yang hampir tidak bisa dihindari antara Vietnam dan Muangthai, Vietnam dan Cina, Uni Soviet dan Cina, dengan negara-negara ASEAN lainnya yang selalu menyatakan dukungannya pada Muangthai sebagai dukungan terhadap garis depan yang terancam.

Namun situasi ini tidak begitu suram karena hubungan (termasuk hubungan perdagangan) masih dipertahankan, bahkan antara negara-negara yang bermusuhan dalam situasi konflik ini. Sebagaimana ditunjukkan oleh salah satu peserta Indonesia, Dr. Hadi Soesastro dalam Seminar Indonesia-Vietnam Kedua di Jakarta, Februari 1985, Singapura menguasai perdagangan ASEAN dengan Vietnam: pada 1983 ekspor Singapura ke Vietnam adalah sekitar 96% dari total ekspor ASEAN ke Vietnam (US\$ 45 juta); sedangkan bagiannya dari total impor ASEAN dari Vietnam berjumlah 78% (US\$ 33 juta).¹

Penulis perlu juga menambahkan, bahwa menurut berita-berita terakhir, Uni Soviet telah menyerahkan pesanan kedua sekitar 50 ribu ton beras Muangthai yang bernilai sekitar 358 juta Baht (US\$1 = 26,50 Baht) yang menurut laporan akan dikapalkan ke Vietnam dalam bulan-bulan ini dan mendarat. Pesanan beras yang rusak tipe A-1 *super grade* diadakan melalui pengeksport terkemuka, Thai Hua Co yang menurut peraturan, melaporkan pesanan tersebut kepada Panitia Departemen Perdagangan Muangthai yang menangani ekspor beras rusak.²

Kasus-kasus tersebut mungkin menunjukkan gambaran unik mengenai budaya politik Asia Tenggara yang menjadikan pembahasan potensi perdamaian di Asia Tenggara bukanlah kegiatan yang sia-sia.

¹Lihat, Hadi Soesastro, "Indonesia-Vietnam Relations: Trade and Beyond," Februari 1985, CSIS, Jakarta.

²Lihat, *Bangkok Post*, 5 April 1981, hal. 21.