

KONFIGURASI NEGARA-NEGARA BESAR DI KAWASAN ASIA- PASIFIK*

Ali MOERTOPO

PENGANTAR

Keempat negara besar dunia — Amerika Serikat, Uni Soviet, Republik Rakyat Cina dan Jepang — secara geografis terletak di Kawasan Asia-Pasifik. Dapat diperkirakan bahwa kenyataan ini cepat atau lambat akan mempunyai implikasi-implikasi tertentu atas kawasan. Kenyataannya beberapa tahun belakangan ini kita melihat suatu pergeseran politik internasional ke arah Kawasan Asia-Pasifik.

Pada waktu yang sama kita melihat suatu perubahan berangsur-angsur dalam pandangan nasional dan internasional negara-negara besar itu. Khususnya sikap baru RRC menarik perhatian banyak pengamat. Suatu pengkajian perkembangan-perkembangan itu secara yang lebih teliti mengisyaratkan bahwa munculnya RRC dalam percaturan politik dunia tidak dapat dilihat sebagai sesuatu yang terjadi lepas dari lingkungan internasional. Kita akan membicarakannya kemudian secara terperinci dalam ulasan ini.

Perubahan-perubahan tersebut menimbulkan ketidakpastian-ketidakpastian lain di Kawasan Asia-Pasifik. Sampai sekarang kita tidak mengetahui dengan pasti hakikat antaraksi antara keempat negara itu, jangankan hasilnya. Aliansi-aliansi baru yang dapat muncul dari perkembangan-perkembangan yang

* Diambil dari kertas kerja "Great Powers Configuration in the Asia-Pacific Region: An Indonesian View" yang disampaikan pada Konferensi Indonesia-Korea yang pertama di Jakarta, 24-25 Oktober 1979. Ali MOERTOPO adalah Menteri Penerangan RI dan Ketua Kehormatan CSIS

berlangsung bisa menunjang kestabilan regional dalam dasawarsa mendatang ini, tetapi kita tidak dapat mengesampingkan kemungkinan bahwa akan berkembang antagonisme yang menciptakan ketidakstabilan di kawasan.

GEOPOLITIK

Konfigurasi-konfigurasi kekuatan negara-negara Asia-Pasifik yang besar bersifat global dan oleh sebab itu mempunyai dampak global. Akan tetapi dampak mereka tidak sama di seluruh dunia. Dengan sendirinya kita dapat memperkirakan bahwa Kawasan Asia-Pasifik akan paling dipengaruhi oleh perubahan-perubahan dalam struktur antaraksi di antara keempat negara global itu.

Setiap kawasan di dunia adalah unik. Pernyataan ini tampak biasa-biasa, tetapi harus membawa kita pada pertanyaan: "Apakah syah untuk mengatakan, bahwa suatu kawasan — dalam arti geografis — menegakkan dirinya menjadi suatu entitas sebagian besar karena kekuatan-kekuatan geografis yang aktif?" Ilmu geopolitik, sebagai sarana untuk mengerti dan menerangkan perkembangan-perkembangan dunia, dianggap usang oleh sementara pihak. Akan tetapi sulit mengambil kesimpulan ini kalau kita mempelajari Kawasan Asia-Pasifik dewasa ini.

Perang Dunia II tidak menyelesaikan soal perbatasan negara-negara bangsa di Kawasan Asia-Pasifik. Dalam kenyataan perang ini menambah sumber-sumber konflik baru pada sengketa-sengketa teritorial yang telah ada. Kini kita mempunyai suatu daftar panjang sengketa-sengketa serupa itu. Di Asia Timur Laut misalnya sengketa-sengketa mengenai keempat Pulau Utara antara Uni Soviet dan Jepang, mengenai perbatasan Uni Soviet — RRC yang panjang, mengenai perairan teritorial dekat Jepang, Korea, RRC dan Taiwan. Demikianpun, di Asia Tenggara terdapat sengketa mengenai sebagian besar Laut Cina Selatan, termasuk status kepulauan Paracel dan Spratley. Kedaulatan dan keamanan merupakan motivasi pokok di belakang sengketa-sengketa itu, tetapi sengketa-sengketa ini telah menjadi suatu sumber konflik yang lebih besar akibat

meningkatnya minat ekonomi untuk sumber-sumber daya dasar laut. Demikianpun perbatasan antara negara-negara Indocina merupakan suatu sumber konflik yang tak henti-hentinya di Asia Tenggara.

Semua sumber konflik itu, secara ini atau itu, akan melibatkan negara-negara besar. Suatu keterlibatan bisa terjadi karena pihak-pihak sengketa mengundang negara-negara besar atau karena negara-negara besar itu sendiri merasa dibenarkan untuk melakukannya.

Kekuatan-kekuatan di bawah yang aktif di Kawasan Asia-Pasifik telah menjadi lebih kompleks. Isyu-isyu keamanan tidak dapat diselidiki semata-mata dalam arti perimbangan militer, tetapi harus memperhatikan juga segi-segi ekonomi, sosial dan budaya. Hakikat ancaman adalah lebih halus dibandingkan dengan situasi di teater Eropa, kecuali mungkin dalam hal Korea.

Adalah juga di Kawasan Asia-Pasifik bahwa pertumbuhan ekonomi berhasil mempertahankan momentumnya selama 10 tahun terakhir. Akan tetapi akibat sukses serupa itu telah timbul masalah-masalah baru. Di bagian kawasan yang berkembang, ketidakstabilan intern bisa timbul kalau perkembangan politik dan sosial ketinggalan terhadap perkembangan ekonomi. Di bagian kawasan yang telah maju, perlu dianut pedoman-pedoman baru dalam manajemen ekonomi untuk mencegah meningkatnya ketegangan-ketegangan dalam antaraksi ekonomi yang nyata antara bangsa-bangsa kawasan ini. Penyesuaian-penyesuaian struktural dalam ekonomi-ekonomi maju telah diidentifikasi sebagai suatu keharusan. Sehubungan dengan meningkatnya interdependensi ekonomi di antara negara-negara Kawasan Asia-Pasifik, pada waktu yang sama terdapat kekuatan-kekuatan yang mempererat negara-negara ini dan kekuatan-kekuatan yang cenderung untuk menciptakan konflik-konflik antara mereka.

Dengan demikian kita telah melihat kompleksitas kekuatan-kekuatan yang aktif di Kawasan Asia-Pasifik. Lagi pula, kalau

ANALISA

untuk sebagian besar perkembangan-perkembangan di kawasan sebagai keseluruhan ditentukan oleh antaraksi negara-negara besar, kita harus memperhatikan kenyataan bahwa "suprastruktur" politik internasional di kawasan dewasa ini dalam keadaan tidak menentu. Amerika Serikat, Uni Soviet, RRC dan Jepang berada dalam proses untuk menegakkan kedudukan-kedudukan baru mereka dalam lingkungan yang baru itu. Sementara negara terpaksa menyesuaikan diri mereka akibat persepsi kenyataan-kenyataan baru. Lain-lain melakukannya untuk sebaik mungkin memanfaatkan kesempatan-kesempatan baru yang diciptakan oleh berubahnya lingkungan.

GEOSTRATEGI DAN "SUPRASTRUKTUR"

Pada tahun 1960-an keterlibatan Amerika Serikat di kawasan adalah cukup luas. Dia mempunyai apa yang disebut "titik-titik fokal"-nya di Jepang, Korea, Taiwan, Vietnam Selatan, Filipina, Australia dan seterusnya. Suatu sistem pertahanan ke depan (forward defence) serupa itu adalah hasil logis era perang dingin. Dengan geostrategi Amerika Serikat serupa itu, Kawasan Asia-Pasifik mencapai suatu stabilitas, yang sangat kondusif untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi di kawasan.

Kekalahan di Vietnam pada awal 1970-an oleh Amerika Serikat dilihat sebagai tanda jelas bahwa strategi sesudah perang yang dianutnya di Kawasan Asia-Pasifik sudah tidak memadai. Oleh sebab itu Amerika Serikat bertekad untuk mengubah sikapnya di kawasan ini. Kita dapat setuju dengan asas itu, tetapi Amerika Serikat rupanya bergerak terlalu cepat. Ini menciptakan dampak psikologis yang luas dan sebagai akibatnya terjadi "credibility gap". Ini juga menciptakan suatu kekosongan, yang memberi peluang kepada Uni Soviet untuk mengisinya.

Seperti dapat diperkirakan, RRC tidak akan membiarkan situasi serupa itu berkembang dan membahayakan keamanannya sendiri. Bagi RRC, ancaman Soviet di perbatasan Utara dapat diatasi, tetapi perluasan ancaman serupa itu sepanjang perbatasan Timur dan Selatannya tidak. Dengan tanggapan serupa

itu dari pihak RRC, dapat diduga bahwa konflik Cina-Soviet akan meningkat, tetapi arahnya tidak pasti.

Perkembangan di Indocina belakangan ini menunjukkan bahwa suatu konflik antar komunis bukanlah semata-mata suatu soal dunia komunis. Ini paling jelas terungkap dalam konflik dan persaingan Cina-Soviet yang berlarut-larut. Konflik yang melibatkan dua negara besar di Kawasan Asia-Pasifik ini merupakan suatu unsur penting dalam perhitungan-perhitungan politik-strategis hampir semua negara di kawasan ini.

Konflik di Indocina membenarkan adanya keprihatinan dengan besarnya dan arah yang diambil oleh konflik Cina-Soviet dewasa ini. Sementara orang mengemukakan bahwa berkobarnya konflik bersenjata di Indocina tidak akan terjadi kalau konflik Cina-Soviet dibatasi pada perbatasan mereka sendiri.

Uni Soviet jelas tidak tak salah selama kejadian-kejadian, dan sampai batas-batas tertentu dia bertanggung jawab dalam mengobarkan konflik itu. Uni Soviet meningkatkan pengiriman senjata pada waktu ketika jelas bahwa konflik antara Vietnam dan Kamboja mencapai tingkat berbahaya. Uni Soviet tidak menyangkal keterlibatannya, dan bahkan membenarkan tindakan-tindakannya atas dasar persetujuan dengan Vietnam. Ditandatangani Nopember tahun yang lalu (1978), persetujuan ini dapat dilihat dalam konteks geostrategi Soviet, yang lebih dahulu terungkap dalam persetujuan-persetujuan serupa dengan Mesir dan India. Persetujuan itu mungkin juga dimaksud oleh Vietnam untuk mengamankan keutuhan nasionalnya sehubungan dengan meningkatnya permusuhan dengan RRC.

Keprihatinan Cina dengan meningkatnya pengaruh Soviet di Vietnam bertepatan dengan meningkatnya kekawatiran Kamboja bahwa Vietnam akan menguasai Indocina. Dengan jatuhnya Vietnam Selatan, Hanoi memperoleh suatu momentum, yang dalam pandangan Kamboja berarti awal usaha sengaja Hanoi untuk melaksanakan penyatuan Indocina. Antisipasi Kamboja bukan saja akibat prasangka tradisionalnya terhadap Vietnam, tetapi Kamboja komunis mengerti logika ideologi komunis,

khususnya kalau logika ini disertai ambisi-ambisi teritorial. Kamboja lebih menyandarkan diri pada RRC dan secara demikian bermaksud mengamankan keutuhan nasionalnya sehubungan dengan kekawatiran itu.

Meningkatnya ketegangan sepanjang perbatasan Vietnam-Kamboja rupanya dirangsang oleh Kamboja untuk membuat jengkel Vietnam dan secara demikian memancing Vietnam untuk melakukan gerak terbuka yang pertama. Pada gilirannya ini diduga akan mendorong RRC untuk melakukan gerak berikutnya. Dalam arti ini Kamboja dalam kenyataan melancarkan suatu "pukulan preemptif". Pada awal tahun ini (1979) Vietnam menyerbu Kamboja, rupanya untuk menjinakkan untuk selamanya suatu tetangga yang terus-menerus menarik perhatiannya dari pembangunan dalam negeri. Pada waktu yang sama dia membuka jalan menuju unifikasi Indocina. Dengan memperhatikan dua sasaran itu, Hanoi mungkin berusaha mengurangi tekanan-tekanan dalam negeri yang bersumber pada kegagalannya menyerap dan mengintegrasikan Vietnam Selatan secara sosial maupun ekonomi.

Menyusul invasi Vietnam ke Kamboja itu, RRC melancarkan apa yang disebutnya suatu "serangan menghukum" terhadap Vietnam. Di antara alasan-alasan yang diberikan untuk membenarkan tindakannya itu, RRC bermaksud menunjukkan kepada dunia bahwa dia bersedia dan mampu memainkan peranan "polisi" internasional. Ini selanjutnya dimaksud untuk membenarkan harapan Amerika Serikat agar RRC ikut memikul tanggung jawab internasional, yang tersirat dalam dan konsisten dengan slogan populer, yaitu menggunakan kartu Cina. Biarpun Amerika Serikat secara resmi mengecam gerak Cina itu, orang bertanya-tanya apakah pada waktu itu Amerika Serikat mampu memberikan suatu alternatif lain.

Soal yang kita hadapi sekarang ialah apakah Vietnam akan menarik pasukan-pasukannya dari Kamboja secara sukarela di masa mendatang ini. Akan perlukah masyarakat internasional mengenakan tekanan-tekanan atas Vietnam? Apakah Vietnam cepat atau lambat mengakui bahwa dia tidak dapat meneruskan

petualangannya di Kamboja karena semakin meningkatnya rasa tidak senang di antara pengikut-pengikut Heng Samrin itu sendiri dengan meningkatnya kehadiran "penasihat-penasihat" Vietnam di atas tanah Kamboja? Mengenai 'isu-isu' ini orang hanya dapat menduga-duga.

Banyak faktor tetap tidak pasti. Bahkan laporan-laporan belakangan ini mengisyaratkan bahwa kedudukan Phan Van Dong itu sendiri menjadi agak lemah. Apakah ini akibat persepsi bahwa Dong adalah lemah karena berhasil dibujuk oleh masyarakat internasional untuk mengambil langkah-langkah positif guna menyelesaikan masalah pengungsi pada akhirnya? Kalau ini benar, apakah ini berarti bahwa menurunnya arus pengungsi sekarang ini hanya bersifat sementara? Selain itu, apakah situasinya akan menjadi lebih buruk, kalau meningkatnya tekanan internasional akan berarti jatuhnya Phan Van Dong? Apakah penyelesaiannya akan ditemukan pada "suprastruktur" politik internasional, yang melibatkan Uni Soviet, RRC, Amerika Serikat dan mungkin juga Jepang?

Tidak dapat diharapkan bahwa Uni Soviet atas prakarsanya sendiri akan mengubah sikapnya terhadap masalah Indocina. Kalau ada suatu negara yang mendapat untung dari perkembangan-perkembangan ini, mungkin Uni Sovietlah dia. Vietnam, dari pihaknya, akan berusaha menahan Uni Soviet sebagai sandera lewat persetujuan tersebut dan akan terus-menerus mengingatkannya akan taruhannya dalam persaingan Cina-Soviet. Persetujuan itu adalah suatu alat yang terlalu berharga di tangan Vietnam untuk mencapai sasarannya menyatukan Indocina di bawah dominasinya. Vietnam juga menyadari bahwa RRC tidak akan mengamati perkembangan di Indocina secara pasif. Vietnam harus memperhitungkan bahwa hari depan Indocina juga akan ditentukan oleh RRC.

Dengan demikian adalah suatu kenyataan bahwa Uni Soviet maupun RRC akan meneruskan keterlibatan mereka di Indocina. Amerika Serikat jelas dapat ikut menciptakan suatu konfigurasi politik-strategis yang lebih stabil di Asia Tenggara daripada yang ada sekarang ini. Amerika Serikat dapat

melakukannya dengan melaksanakan suatu strategi kaitan-kaitan (linkages), yang kini dipertimbangkan di Washington, sehubungan dengan ratifikasi persetujuan SALT II oleh Senat Amerika Serikat. Pada waktu yang sama Amerika Serikat dapat menggunakan pengaruhnya terhadap RRC untuk mengendalikannya. Setelah segala sesuatu dipertimbangkan, mungkin bukanlah suatu ide yang baik memainkan "kartu Cina", khususnya kalau Amerika Serikat itu sendiri tidak dapat memainkan suatu peranan yang sama aktifnya secara militer. Mengingat adanya bermacam-macam hambatan atas dirinya, Amerika Serikat mungkin tidak mampu secara langsung mempengaruhi jalannya kejadian-kejadian di Kamboja dan Vietnam.

ASEAN DAN PERANAN NEGARA-NEGARA SEDANG

Konflik Indocina menggambarkan kompleksitas kekuatan-kekuatan yang di bawah perkembangan-perkembangan di Kawasan Asia-Pasifik. Dia juga menunjukkan bahaya-bahaya suprastruktur sekarang ini. Ini harus merupakan suatu rationale kuat bagi negara-negara lain di kawasan untuk mengambil peranan yang lebih aktif dan positif untuk mempertahankan stabilitas regional.

ASEAN misalnya yang telah berhasil menyatukan negara-negara tetangga, telah menjadi suatu alat efektif untuk menghadapi lingkungan yang berubah-ubah.

Kemungkinan bahwa konflik di Indocina dapat membawa persaingan Cina-Soviet lebih dalam di Kawasan Asia Tenggara menjadi semakin besar dengan semakin meningkatnya keterlibatan militer Vietnam di Kamboja. Hakikat pertempuran di Kamboja adalah begitu rupa sehingga Muangthai dapat ditarik secara langsung ke dalam suatu konflik terbuka dengan Vietnam akibat insiden-insiden perbatasan. Perkembangan serupa itu cepat atau lambat cenderung untuk meningkatkan kemungkinan keterlibatan militer RRC di suatu negara ASEAN. Orang dapat melihatnya sebagai suatu kemungkinan jauh. Akan tetapi kekuatan-kekuatan dalam negeri di Muangthai bisa menekan

pemerintah Kriangsak untuk melihat keterlibatan serupa itu sebagai suatu keharusan. Lagi pula, RRC itu sendiri mungkin merasa bertanggung jawab untuk memainkan peranan sebagai polisi. ASEAN tidak bisa tahu dengan pasti bagaimana RRC akan memainkan peranan itu dan dengan biaya berapa.

Dalam jalannya kejadian-kejadian, konflik Indocina secara langsung menyangkut negara-negara ASEAN, yaitu dengan arus keluar pengungsi dalam jumlah-jumlah yang besar. Hanoi mengakui tekanan yang diciptakan oleh arus pengungsi ke negara-negara ASEAN, tetapi tidak menunjukkan sikap serius dalam menangani masalah ini. Dalam kenyataan, Hanoi mengeksport kesulitan-kesulitan dalam negerinya ke negara-negara tetangganya. Oleh sebab itu adalah logis untuk menuduh Hanoi dengan sengaja menciptakan ketidakstabilan di Asia Tenggara. Arus pengungsi dari Vietnam adalah begitu besar, sehingga dapat menciptakan ketegangan-ketegangan dalam hubungan-hubungan, bukan saja antara negara-negara ASEAN, tetapi juga antara ASEAN dan negara-negara Barat yang akan menampung para pengungsi secara permanen.

Namun tanggapan-tanggapan ASEAN terhadap konflik Indocina harus dilihat pertama-tama dalam rangka membendung persaingan Cina-Soviet agar tidak bergerak lebih lanjut ke Asia Tenggara. Isyarat-isyarat awal yang diberikan oleh ASEAN tidak dimengerti dengan baik, karena para pengamat cenderung untuk mengharapkan sikap yang jelas dari pihak ASEAN. Kenetralan ASEAN merupakan suatu teka teki bagi banyak orang. Meningkatnya polarisasi di Asia Tenggara, antara ASEAN di satu pihak dan Vietnam dengan negara-negara Indocina lainnya di lain pihak, telah diramalkan dan dilihat kebenarannya dengan invasi Vietnam ke Kamboja. Kenetralan selalu merupakan suatu konsep kabur, tetapi adakah sikap paling wajar yang harus diambil oleh ASEAN. Hanoi rupanya tidak menghargai kenetralan ASEAN itu. Isyarat-isyarat ini pertama-tama dimaksud untuk Vietnam, tetapi juga dianggap perlu mengirimkannya kepada RRC. Kenetralan ASEAN secara implisit harus berarti bahwa dia tidak mendukung meningkatnya keterlibatan RRC di kawasan.

ANALISA

Secara keseluruhan, akhir konflik Indocina belum kelihatan. Lebih penting lagi, tiada tanda-tanda bahwa konflik Cina-Soviet akan diselesaikan dalam waktu beberapa tahun mendatang ini. Persaingan ini, dengan berbagai ancaman terhadap perdamaian dan stabilitas di kawasan yang didatangkannya, adalah sebab yang paling penting dari ketidakpastian di kawasan.

Namun dalam lingkungan serupa itu masih harus ada kesempatan-kesempatan bagi negara-negara sedang di kawasan untuk mengambil bagian yang lebih aktif dan tanggung jawab yang lebih besar guna mempertahankan stabilitas regional. ASEAN, Republik Korea, Kanada dan negara-negara lain tidak dapat mengabaikan tantangan ini. Bersama-sama mereka bisa menunjang kesejahteraan rakyat di kawasan ini.