

DIMENSI-DIMENSI KEAMANAN ASIA TENGGARA*

Jusuf WANANDI

I. PENGANTAR

Untuk memahami masalah-masalah keamanan Asia Tenggara orang harus melihat dimensi-dimensi intern dan ekstern serta hubungan antara dimensi-dimensi tersebut. Hypothesa dasar saya adalah bahwa dengan merosotnya ketahanan negara-negara Asia Tenggara, baik secara individu maupun secara kolektif, maka hubungan antara dimensi itu menjadi lebih kuat. Dengan kata lain, semakin besar ancaman keamanan yang bersumber dalam negara maka semakin besar ancaman dari luar yang harus dihadapi oleh negara tersebut. Karena demikianlah hakekat masalahnya, keamanan di Asia Tenggara mencakup banyak soal, yakni politik, ekonomi, sosial, dan bahkan kebudayaan dan ideologi, dan bukan semata-mata soal militer sebagaimana lazim diam-bil dalam arti konvensional.

Bagi Asia Tenggara, masalah-masalah keamanan yang paling segera akan dihadapi selama 3 sampai 5 tahun mendatang, berasal dari dalam negeri masing-masing. Hakekat dan tingkat ancaman keamanan dalam negeri bergantung dari keberhasilan pemerintah masing-masing untuk memenuhi tuntutan dan harapan rakyat yang meningkat, termasuk keberhasilan pelaksanaan program pembangunan yang seimbang, yang mencakup semua aspek kehidupan dan memperhatikan stabilitas nasional maupun keadilan sosial. Dari perumusan ini segera menjadi jelas bahwa tugas dan tantangan masing-masing pemerintah bukan hal yang mudah. Semuanya itu menjadi lebih sulit jika kekuatan

* Terjemahan sebuah kertas kerja Jusuf WANANDI pada Conference on New Foundations for Asian and Pacific Security, Pattaya, Muangthai, Desember 1979, oleh Oct. Ovy NDOUK

luar, dengan sengaja atau tidak, menciptakan suatu lingkungan yang mengharuskan pemerintah masing-masing mengalihkan perhatian dan sumber-sumber daya mereka.

Ancaman dari luar terhadap keamanan Asia Tenggara tidak dapat diabaikan, tetapi ancaman itu agaknya tidak begitu penting, dalam arti bahwa infiltrasi dan subversi hanya dapat efektif jika terdapat kekuatan lokal yang dibantunya, seperti partai komunis setempat atau kelompok pemberontak lainnya. Ancaman dari luar dapat menjadi lebih langsung jika stabilitas dan ketahanan nasional negara-negara anggota ASEAN memburuk sebagai akibat kegagalan pemerintah masing-masing menghadapi tantangan intern tersebut di atas.

Mengingat kenyataan bahwa ancaman potensial yang utama terhadap keamanan Asia Tenggara berasal dari dalam negeri sendiri, maka bagian II dari tulisan ini akan membahas dimensi-dimensi intern masalah-masalah keamanan negara-negara anggota ASEAN. Dalam bagian III kita akan meneliti dimensi-dimensi eksterennya, dan antara lain mengulas peranan dan konfigurasi kekuatan negara-negara besar di kawasan Asia Tenggara.

II. DIMENSI-DIMENSI INTERN

Bukan merupakan hal yang sederhana untuk menganalisa masalah-masalah dalam negeri dari negara-negara anggota ASEAN dalam suatu kerangka tunggal. Hal itu sebagian besar ialah karena negara anggota ASEAN masing-masing mempunyai sejarah, nilai-nilai kebudayaan, karakter nasional, pola dan kondisi perkembangannya sendiri. Hal ini jelas jika orang membandingkan Indonesia yang berpenduduk lebih dari 140 juta dengan Singapura yang berpenduduk 2,5 juta. Juga, Malaysia dan Singapura sebelumnya adalah daerah jajahan Inggris, Pilipina di bawah pemerintahan Spanyol dan AS, dan Indonesia daerah jajahan Belanda.

Dalam tulisan ini, kita hanya akan memberikan suatu gambaran kasar mengenai negara-negara ASEAN, kurang lebih seperti suatu laporan wartawan. Tulisan ini tidak berpretensi menganalisa semua masalah setiap negara ASEAN, namun sekedar berusaha untuk meneliti aspek-aspek yang lebih penting yang langsung menyangkut

keamanan negara-negara itu. Penulis akan menyambut baik uraian lebih lanjut dan koreksi dari peserta-peserta negara-negara ASEAN lainnya.

Meskipun terhadap banyak perbedaan di antara negara-negara ASEAN mereka menghadapi masalah-masalah yang serupa, yakni:

- a. pembangunan nasional dengan semua akibat sampingannya, seperti perubahan dalam nilai-nilai kebudayaan bangsa dan pembagian hasil pembangunan yang tidak merata;
- b. persatuan bangsa dan negara masih merupakan perjuangan yang nyata dari negara-negara ASEAN;
- c. mendirikan dan mengembangkan lembaga-lembaga politik sesuai dengan rencana (perbaikan) pembangunan ekonomi, dan juga terus memperbaiki tegaknya hukum dan hak-hak asasi manusia;
- d. masalah penggantian pemerintah masih merupakan suatu tantangan yang besar untuk kestabilan dan kelangsungan negara dan bangsa.

Pembangunan Nasional

Masalah utama yang timbul dari setiap usaha pembangunan adalah menjamin agar pembangunan itu dapat diteruskan sehingga pemerintah masing-masing dapat memenuhi janjinya. Bersamaan dengan itu, hanya melalui hasil-hasil merekalah pemerintah-pemerintah itu dapat mempertahankan legitimasinya.

Selama 10 tahun terakhir ini negara-negara ASEAN telah dapat mencapai laju pertumbuhan yang tinggi dalam pembangunan ekonominya, antara 5 sampai 10% per tahun. Akan tetapi ketidakpastian perekonomian internasional akhir-akhir ini mungkin mempengaruhi keberhasilan negara-negara ASEAN itu. Terus meningkatnya harga-harga energi menimbulkan tekanan-tekanan terhadap Muangthai dan Pilipina. Tetapi, karena sumber-sumber daya alam yang berlimpah-limpah, situasinya untuk waktu yang lama kiranya tak akan menggawat. Langkah-langkah jangka pendek kiranya akan dapat mengatasi kesulitan-kesulitan di atas. Pilipina, khususnya, akan memberikan perhatian khusus pada pengelolaan sumber-sumber finansial. Indonesia mungkin perlu mengambil tindakan-tindakan tertentu untuk menekan inflasi akibat devaluasi.

15 Nopember 1978, karena terus berlangsungnya inflasi yang tinggi secara langsung akan mempengaruhi mereka yang berpenghasilan tetap, terutama pegawai negeri yang merupakan pendukung utama pemerintah.

Namun secara keseluruhan, agaknya tidak begitu sulit untuk mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi jika dibandingkan dengan usaha untuk mengatasi akibat-akibat sampingan keberhasilan pertumbuhan ekonomi itu sendiri.

Perubahan nilai-nilai kebudayaan yang menyertai perkembangan ekonomi memerlukan identitas nasional yang baru. Secara ideal, ini akan meliputi nilai-nilai tradisional yang tetap hidup dan nilai-nilai baru yang datang dari luar negeri. Untuk mendapatkan perimbangan yang wajar antara nilai-nilai tradisional dan pandangan modern kiranya dibutuhkan waktu. Perbaikan sistem pendidikan dapat memperlancar proses ini. Pada saat ini, tidak satupun negara ASEAN yang telah berhasil menyelesaikan proses akulturasi itu. Dalam masa transisi ini, diduga bahwa ketidakamanan cukup meluas dalam masyarakat. Tetapi, dari sudut pandangan sejarah rakyat Asia Tenggara, orang dapat merasa optimis bahwa masalah ini dapat diatasi. Di Asia Tenggara telah diserap beberapa kebudayaan kuno seperti Hindu, Cina dan Islam.

Pembangunan juga menimbulkan masalah-masalah lain, yakni permintaan yang meluap, pola konsumsi yang demonstratif, dan distribusi pendapatan yang tidak merata. Sampai batas-batas tertentu, hal-hal itu inheren dalam strategi pembangunan yang dianut, yakni perekonomian terbuka yang menyandarkan diri pada mekanisme pasar.

Pada dasarnya, pemerintah masing-masing telah melancarkan usaha-usaha untuk memperbaiki akibat-akibat seperti itu, yakni:

- a. menekan pola konsumsi yang demonstratif, mempertinggi solidaritas nasional maupun memberantas korupsi, antara lain dengan mengawasi iklan melalui televisi dan mass-media lainnya maupun cara-cara pemasaran yang lain; dan terus berusaha memberantas korupsi, khususnya yang dilakukan oleh segolongan kecil penguasa;

- b. menggunakan sistem perpajakan progresif, dan kebijaksanaan sosial lainnya, seperti meningkatkan pendidikan, kesehatan dan perumahan rakyat, khususnya bagi golongan miskin. Jadi, sekalipun kelompok masyarakat ini belum dapat — pada saat ini — secara langsung berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi, mereka dapat menikmati hasil pembangunan itu.

Persatuan Nasional

Persatuan bangsa dan negara menjadi suatu masalah akibat sejarahnya. Setiap negara anggota ASEAN dengan banyak kelompok etnis dan perbedaan-perbedaan agama cenderung mempunyai implikasi-implikasi sosial-politik. Dewasa ini Pilipina menghadapi masalah minoritas Islam di Pilipina Selatan. Malaysia masih menghadapi segregasi berdasarkan perbedaan etnis, yakni antara penduduk Melayu (45%) dan Cina (35%). Singapura masih berusaha membentuk suatu bangsa Singapura. Muangthai mempunyai banyak minoritas di sepanjang perbatasannya. Indonesia juga terdiri dari banyak kelompok etnis.

Dengan demikian pembangunan bangsa merupakan suatu keharusan bagi semua pemerintah. Melalui usaha ini diharapkan agar minoritas-minoritas, etnis maupun keagamaan, dapat sepenuhnya diintegrasikan dalam masyarakat. Pengalaman yang lampau menunjukkan bahwa golongan minoritas mudah sekali dimanfaatkan oleh kekuatan dari luar untuk menciptakan keresahan dan keadaan tidak stabil dengan tujuan menggulingkan pemerintah nasional.

Fanatisme agama merupakan faktor lain yang memecah-belah. Pada mulanya, revolusi Islam Khomeini di Iran mengilhami kaum Muslim di Asia Tenggara. Tetapi, melihat hasil-hasilnya yang tidak mementu itu, pengaruhnya jadi berkurang. Kebanyakan pemimpin Muslim mengakui juga bahwa situasi di Asia Tenggara berbeda dengan situasi di Iran, selain itu bahwa pengalaman Islam di Iran berbeda dengan di Asia Tenggara, dan yang lebih penting lagi, bahwa unsur-unsur agama itu saja tidak dapat dipakai sebagai dasar bagi pemerintah alternatif manapun.

Faktor penting yang menentukan apakah suatu pemerintah dapat mempertahankan dukungan rakyat adalah seberapa jauh tuntutan mereka dapat dipenuhi maupun partisipasi mereka dalam semua aspek

pembangunan. Implikasi-implikasi sosial-politik fanatisme agama dapat menambah dan menyulitkan masalah-masalah yang dihadapi oleh pemerintah, tetapi sendirian hal itu bukan merupakan faktor yang menentukan untuk mengganti pemerintah. Hal ini telah ditunjukkan dengan kasus Darul Islam di Indonesia.

Beberapa pemerintah di Asia Tenggara telah memperhatikan peranan Islam dalam perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan nasionalnya, karena sebagian besar penduduknya Muslim, terutama di Malaysia dan Indonesia. Meskipun demikian, harus dibedakan antara urusan-urusan negara dan urusan-urusan agama, karena jika tidak maka hal ini dapat menjadi sumber perpecahan bagi masyarakat yang majemuk di negara-negara itu.

Partisipasi Nasional

Pengembangan politik penting artinya karena hal itu membuat masyarakat merasa lebih diikutsertakan, dan dengan keterlibatan mereka dalam proses membuat kebijaksanaan, maka dukungan yang lebih besar bagi program pembangunan nasional dapat diperoleh dari bagian penduduk yang lebih besar.

Tidak dapat disangkal lagi bahwa setiap keberhasilan dalam pembangunan akan menimbulkan lebih banyak permintaan dan harapan-harapan yang lebih besar, sehingga keuntungan ekonomi itu saja tidak memuaskan. Tuntutan-tuntutan itu jauh melampaui kebutuhan akan kesejahteraan material, yakni tuntutan akan tegaknya hukum dan keadilan, partisipasi politik, dan sejumlah besar hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga negara. Tetapi patut dicatat, bahwa dalam suatu negara yang sedang berkembang adalah penting merumuskan perimbangan yang tepat antara hak-hak individu dan hak-hak komunal. Perimbangan ini akan bergantung pada hasil yang dicapai dalam pembangunan perekonomian, stabilitas politik dan tingkat kesatuan nasional. Pola dan nilai-nilai Barat tidak dapat diambil begitu saja karena hanya akan menimbulkan tuntutan-tuntutan baru yang — sehubungan dengan kelangkaan dan hambatan-hambatan yang ada — belum dapat dipuaskan, dan karenanya, hanya akan menciptakan ketidakstabilan yang dapat menghilangkan arti dari hasil-hasil yang telah dicapai.

Meskipun demikian, tak pernah terlambat untuk memulai proses mendirikan lembaga-lembaga politik. Karena lembaga-lembaga itu menyediakan suatu mekanisme untuk menyerap akibat-akibat sampingan dari pembangunan ekonomi. Partai politik bukan satu-satunya lembaga politik yang penting karena masih terdapat berbagai lembaga sosial lainnya yang mempunyai fungsi yang penting yakni: serikat buruh dan tani, organisasi pemuda dan wanita, dan sebagainya. Mass media, para mahasiswa dan intelektual harus diberi perhatian khusus karena mereka merupakan kelompok penyambung lidah (corong) dalam masyarakat.

Singkatnya, suatu perkembangan politik yang sehat dan sesuai dengan tahap-tahap perkembangan ekonomi merupakan jaminan untuk menanggulangi implikasi-implikasi negatif dari pembangunan. Pemerintah bersama pemimpin-pemimpin masyarakat, dapat membuat pola rencana pembangunan jangka panjang dalam bidang ini dan melaksanakan rencana ini sebagaimana mestinya.

Masalah Penggantian Pemerintah

Demokrasi itu berfungsi jika pemindahan kekuasaan dapat berjalan lancar sesuai dengan undang-undang. Adanya lembaga-lembaga sosial politik yang telah didirikan dapat menjamin kelangsungan pembangunan, yang berarti bahwa nasib bangsa tidak ditentukan oleh satu orang saja. Dengan kata lain, pembangunan politik secara berangsur-angsur dapat menghilangkan masalah penggantian pemerintah.

Dalam tahun 1980-an, semua negara ASEAN akan menghadapi masalah penggantian pimpinan, semata-mata karena alasan alamiah saja. Walaupun masih terdapat kekurangan-kekurangan, kepemimpinan negara-negara ASEAN sekarang ini telah dapat melakukan pembangunan negara mereka masing-masing, di bawah suatu kepemimpinan yang kuat tetapi dengan dasar dukungan yang luas dari rakyat.

Ketidaktentuan berkenaan dengan penggantian pimpinan timbul dari kenyataan bahwa lembaga-lembaga politik yang ada, yang pada akhirnya harus melaksanakan pemindahan kekuasaan itu, belum teruji. Dengan alasan ini maka di Asia Tenggara saat ini perlunya membangun lembaga-lembaga politik diakui secara luas oleh para pimpinan itu sendiri, partai politik dan organisasi-organisasi politik pada umumnya.

Barangkali hanya di Pilipina proses seperti ini harus dipercepat dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya.

Penyelidikan di atas mengisyaratkan bahwa dalam memecahkan masalah-masalah dalam negeri yang dihadapi oleh negara-negara ASEAN, peranan kekuatan domestik lebih penting daripada faktor-faktor dari luar. Faktor-faktor dari luar dapat berpengaruh lebih besar jika timbul suatu krisis nasional. Karena itu, kegagalan mengatasi situasi dalam negeri akan memperbesar dan mempersulit masalah-masalah yang dihadapi oleh negara pada umumnya.

Golongan militer merupakan suatu faktor penting tetapi sendirian golongan itu tidak cukup untuk menghadapi rumitnya pembangunan nasional yang meliputi semua aspek kehidupan.

Di setiap negara ASEAN golongan militer memainkan peranan yang penting dalam bidang keamanan dan pertahanan negara dalam menghadapi ancaman potensial dari pemberontakan dan golongan-golongan ekstrim dalam negeri mereka, tetapi masalah-masalah itu pada akhirnya membutuhkan penyelesaian politik.

Mengingat tantangan-tantangan yang dihadapi negara-negara ASEAN, diharapkan bahwa sahabat-sahabat ASEAN, terutama AS, menunjukkan pengertian yang lebih besar terhadap nilai-nilai sejarah, tradisi, tahap perkembangan ekonomi dan politik setiap negara anggota ASEAN, agar tidak memperbesar kesulitan-kesulitan yang telah ada.

Kebijaksanaan politik luar negeri AS akhir-akhir ini terlalu sempit; pertimbangan-pertimbangan hak-hak asasi manusia, meskipun hal itu merupakan suatu prinsip yang mulia, tidak dapat diterapkan begitu saja dan perlu dinilai dalam hubungan secara keseluruhan antara negara-negara. AS tidak dapat memaksakan nilai-nilainya pada negara-negara lain tetapi agaknya hak-hak asasi manusia itu dapat diusahakan dengan cara konsultasi yang intensif dengan pemerintah masing-masing. Cara AS yang telah diterapkan di negara-negara Amerika Latin tidak dapat dialihkan ke Asia Tenggara. Bahkan kalau dalam pandangan negara-negara Barat terlihat adanya kecenderungan otoriter dalam tata pemerintahan di negara-negara Asia Tenggara, namun sistem seperti itu memperhatikan kesejahteraan penduduk sebagai

suatu keseluruhan. Kalau tidak, maka pimpinan di negara ini tidak mungkin bertahan lebih dari satu dasawarsa. Pimpinan yang kuat sudah dianggap suatu keharusan, terutama pada tahap permulaan dari pembangunan, tetapi harus diimbangi oleh hasil-hasil dan keuntungan-keuntungan yang nyata dan juga dibagi secara lebih merata.

Pemerintah-pemerintah asing — sekarang — mungkin sudah memahami dilema sebenarnya yang dihadapi oleh pemerintah-pemerintah di Asia Tenggara. Akan tetapi pendapat umum juga merupakan suatu aspek penting dalam hubungan antar negara. Suatu hubungan yang dapat terus berlangsung memerlukan partisipasi dan dukungan dari kelompok-kelompok yang lebih besar dalam masyarakat. Sangat disayangkan bahwa situasi dalam suatu negara ASEAN digunakan bagi politik dalam negeri negara lain. Kunjungan kepala-kepala pemerintahan ke negara-negara yang lain seringkali disertai dengan pernyataan politik yang hanya dimaksud untuk konsumsi dalam negeri mereka. Di satu pihak, hal itu dapat menimbulkan kesan yang salah dalam negara-negara ASEAN sendiri dengan mendorong kekuatan-kekuatan tertentu (oposisi) mengutarakan suaranya, dan di lain pihak, hal itu menjengkelkan pemerintah masing-masing yang kemudian akan mempersulit situasi dalam negeri.

Adanya pengertian tentang hal ini — setelah jangka waktu yang lama — akan membantu pemerintah negara-negara ASEAN mencapai hasil yang menguntungkan dalam usaha pembangunan mereka. Bantuan negara-negara Barat dalam hal ini dapat penting sekali. Beberapa negara ASEAN memerlukan bantuan, tetapi dalam masa yang akan datang perdagangan dan penanaman modal harus memainkan peranan yang lebih besar.

Mengenai bantuan itu, harus diakui bahwa pemerintah negara-negara Barat sebaiknya tidak terlalu menekankan proyek-proyek kebutuhan dasar manusia karena proyek-proyek itu lebih mudah dibiayai oleh sumber-sumber domestik. Selanjutnya mengenai penanaman modal, harus ditemukan rumus baru untuk menampung sasaran-sasaran nasional pemerintah setempat, terutama pembagian keuntungan secara merata, dalam orientasi keuntungan perusahaan-perusahaan multinasional.

III. DIMENSI-DIMENSI EKSTERN

Bagi ASEAN dewasa ini, Vietnam merupakan ancaman langsung, karena akibat dari keterlibatan militer Vietnam di Kamboja berpengaruh langsung terhadap situasi dalam negeri Muangthai. Vietnam kiranya tidak akan melakukan suatu serbuan terbuka ke Muangthai, tetapi ancaman terhadap Muangthai dapat terwujud dalam tekanan-tekanan di sepanjang perbatasan Muangthai akibat serangan mengejar dan menghancurkan tentara-tentara Pol Pot atau dukungan Vietnam untuk kelompok-kelompok pemberontak di Muangthai.

Kemungkinan suatu serbuan ke dalam wilayah Muangthai tidak dapat diabaikan dalam jangka waktu yang lebih lama karena tetap belum jelas apakah ambisi Vietnam tidak akan lebih besar daripada hegemoninya atas Indocina, dan meluaskan lingkungan pengaruhnya ke seluruh daratan Asia Tenggara sebagaimana dinyatakan secara resmi oleh partai Lao Dong. Banyak peninjau berpendapat bahwa dalam waktu yang dekat Vietnam tidak dapat melaksanakan rencana seperti itu karena Vietnam telah menghadapi kesulitan-kesulitan besar didalam negerinya. Pada saat ini, Vietnam sedang mengalami kemunduran yang drastis dalam pembangunan ekonominya dan kesulitan untuk menyerap dan mengintegrasikan Vietnam bagian selatan ke dalam suatu kesatuan nasional. Beban-beban keterlibatan militer Vietnam di Kamboja menjadi semakin besar dengan berlalunya waktu, dan karena itu suatu petualangan lebih lanjut ke Muangthai dianggap tidak mungkin dilakukan. Selain panjangnya garis logistik yang harus diamankan untuk menjamin berhasilnya suatu operasi, tidak ada dukungan dari dalam Muangthai sendiri, sebagian besar karena Partai Komunis Muangthai berorientasi ke RRC. Kelompok-kelompok yang pro-Vietnam di dalam Muangthai tetap tidak berarti dan prospek mereka bukan ancaman.

Vietnam dapat mempengaruhi stabilitas Muangthai, jika dalam aksi mengejar dan membinasakan pasukan-pasukannya bentrok dengan tentara Muangthai dan mengalahkan tentara Muangthai di sepanjang perbatasan atau menduduki bagian-bagian tertentu dari wilayah Muangthai, misalnya 13 propinsi yang selalu dipersoalkan antara Muangthai, Kamboja, dan Vietnam. Situasi seperti ini dapat meningkatkan tekanan-tekanan politik pada Pemerintah Bangkok dengan alasan bahwa mereka tidak dapat menguasai situasi.

Ketidakstabilan mungkin timbul dan situasi dalam negeri Muangthai akan menjadi lebih kompleks lagi.

Vietnam juga dapat mempengaruhi stabilitas Muangthai dengan cara meningkatkan mengalirnya pengungsi-pengungsi darat dari Kamboja dan Laos ke dalam Muangthai. Muangthai pada saat ini telah menanggung bebas yang berat dengan adanya sejumlah besar pengungsi darat, yang diperkirakan telah mencapai 600.000 orang.

Ancaman yang datangnya dari Vietnam secara tidak langsung didukung oleh Uni Soviet melalui penandatanganan Perjanjian Perdamaian dan Persahabatan pada bulan Nopember 1978, yang meliputi logistik, data-data intelijens, bantuan politik dan ekonomi, maupun peningkatan kehadiran militer Uni Soviet di Asia Tenggara dengan memperoleh fasilitas yang diperlukan di Danang dan Cam Ranh.

Ancaman Vietnam itu lebih besar karena cenderung menjadi bagian dari konflik Cina — Soviet. RRC dan Uni Soviet akan terus mencoba untuk meningkatkan lingkungan pengaruhnya di Asia Tenggara melalui "wakilnya".

Keterlibatan RRC dalam konflik Indocina mempunyai dua dampak yang berlawanan terhadap perkembangan kawasan itu. Pertama, negara itu sudah menunjukkan kesediaannya untuk menggunakan tekanan-tekanan fisik terhadap Vietnam, dan dengan cara ini mengurangi beberapa tekanan yang telah ditimbulkan oleh Vietnam terhadap ASEAN. Kedua, RRC dapat memperbesar konflik Cina — Vietnam ke tingkat yang memaksa Uni Soviet, AS dan ASEAN semakin melibatkan diri di dalamnya, maupun meluaskan daerah konflik ke kawasan Asia Tenggara pada umumnya.

Akan tetapi ancaman langsung terhadap ASEAN adalah Vietnam, karena ancaman Soviet yang membayang di belakangnya adalah lebih besar. Di lain pihak, RRC, meskipun mempunyai kepentingan yang sama seperti ASEAN dan bisa memainkan peranan dalam mempertahankan perimbangan kekuatan di Asia Tenggara, masih dianggap sebagai suatu ancaman potensial terhadap ASEAN walaupun pada dasarnya ancaman itu lebih jauh.

Kesatuan kepentingan antara ASEAN dan RRC, sikap yang lebih moderat dalam kebijaksanaan dalam negeri dan pandangan luar negeri

RRC, kecenderungan para pemimpin politik di RRC untuk lebih menekankan hubungan antar-pemerintah daripada hubungan antar-partai, maupun dipahaminya perlunya dukungan terhadap usaha-usaha negara-negara ASEAN untuk memecahkan masalah orang-orang Cina perantauan, semuanya itu mempunyai pengaruh atas sikap Indonesia berkenaan dengan hubungan diplomatiknya dengan RRC. Telah diperdebatkan bahwa ASEAN akan dapat mengambil prakarsa diplomatis untuk mempengaruhi situasi di Indocina hanya setelah Indonesia memulihkan hubungannya dengan RRC. Bersamaan dengan itu, ASEAN harus meningkatkan hubungannya dengan Hanoi. Stabilitas di Asia Tenggara dapat dijamin jika ASEAN mengadakan hubungan yang seimbang dengan RRC dan Vietnam.

Prakarsa diplomatik ASEAN terhadap Vietnam hendaknya diusahakan untuk mencapai dua sasaran, yakni:

- a. meyakinkan Vietnam bahwa kalau ingin berkembang secara ekonomis, dia tidak dapat semata-mata bergantung pada Uni Soviet dan COMECON, dan untuk memperoleh bantuan dari masyarakat internasional dia harus menggunakan cara-cara damai dan sikap kerja sama yang sungguh-sungguh terhadap ASEAN;
- b. menemukan suatu penyelesaian politik atas masalah Kamboja karena secara militer Vietnam tidak dapat memperoleh penyelesaiannya dalam satu sampai dua tahun mendatang. Terlepas dari beban ekonomi Vietnam, keterlibatan militer Vietnam yang berlarut-larut di Kamboja akan memberikan alasan yang sah kepada RRC untuk meneruskan dan meningkatkan tekanan-tekanannya terhadap Indocina dan Asia Tenggara pada umumnya. Selain itu, petualangan seperti itu akan memperburuk hubungan Vietnam dengan ASEAN, memunahkan bangsa Khmer, dan akhirnya sama sekali mengucilkan Vietnam dari masyarakat internasional. Sikap masyarakat internasional dalam PBB saat ini harus merupakan pelajaran bagi Vietnam.

• Suatu penyelesaian politik di Kamboja secara ideal akan menuntut penarikan pasukan Vietnam, suatu referendum oleh rakyat Khmer di bawah pengawasan PBB, dan pembentukan suatu pemerintah yang netral.

Tampaknya hanya ada dua alternatif yang dapat disetujui oleh pihak-pihak yang sedang bersengketa itu, termasuk Vietnam, yakni:

- a. jika dalam waktu dekat ini Vietnam dapat menghancurkan kekuatan Pol Pot, kemungkinan akan ada penyelesaian politik di Kamboja, dalam arti suatu Kamboja di bawah kekuasaan Vietnam dengan suatu rejim yang pro-Vietnam, yang tidak perlu dipimpin oleh Heng Samrin;
- b. akan tetapi jika dalam periode satu tahun mendatang Vietnam tidak dapat melenyapkan kekuatan Pol Pot, dia mungkin harus berkompromi dan harus menyetujui suatu pemerintahan yang netral di Kamboja, sebagaimana ditetapkan dalam resolusi PBB. Kedua alternatif dapat mencakup penarikan pasukan-pasukan Vietnam, dan dengan demikian akan mengurangi tekanan-tekanan terhadap Muangthai.

Prakarsa diplomatik ASEAN juga harus ditujukan pada RRC dan Uni Soviet, terutama untuk mengikutsertakan mereka dalam mendapatkan suatu penyelesaian politik yang secepatnya di Kamboja. Sesuatu yang sangat mendesak saat ini adalah meningkatkan bantuan kemanusiaan kepada rakyat Khmer yang sangat memerlukan makanan dan pengobatan sebagai akibat dari serbuan Vietnam dan keadaan yang keras di bawah pemerintahan Pol Pot sebelumnya. Peranan AS dan Jepang penting sekali artinya. Suatu sikap yang luwes dari pihak AS terhadap Vietnam dapat mempengaruhi Hanoi untuk mengambil sikap kompromi sebelum ia (Vietnam) dipaksa untuk melakukannya oleh kejadian-kejadian yang tidak menguntungkan.

Selain prakarsa diplomatik, ASEAN hendaknya juga mempersiapkan suatu tanggapan militer sebagai jalan terakhir. Kemampuan militer negara-negara ASEAN secara berangsur-angsur harus ditingkatkan sampai pada tingkat yang diperlukan untuk menghadapi ancaman dari luar. Kerja sama antara negara-negara ASEAN dalam bidang ini kiranya akan diperkuat walaupun tidak akan menjurus menjadi suatu pakta militer. Semua negara ASEAN menyadari bahwa suatu pakta militer bukan jawaban yang tepat terhadap ancaman yang langsung mereka hadapi, yakni yang berasal dari dalam negeri. Agaknya mereka akan terus meningkatkan kerja sama berdasarkan hubungan *bilateral*, yang juga dianggap cukup untuk menghadapi an-

caman dari luar dalam jangka waktu yang dekat. Jika Muangthai menghadapi ancaman yang nyata di sepanjang perbatasannya, maka empat negara ASEAN lainnya secara lepas satu sama lain dapat memberikan bantuan yang diperlukan, misalnya suplai bahan kebutuhan strategis seperti minyak dan makanan.

Peningkatan kemampuan militer negara-negara ASEAN akan dilakukan secara bertahap, agar tidak menimbulkan beban yang besar atas perkembangan ekonomi dan sosial. Jadi, dalam jangka pendek dan menengah mereka hanya akan meningkatkan kemampuan militernya untuk menghadapi meningkatnya subversi dan infiltrasi. Sedangkan dalam jangka waktu yang lebih lama, yakni 5 sampai 10 tahun, kemampuan militer itu dapat ditingkatkan untuk menghadapi ancaman-ancaman potensial yang konvensional.

Mengingat hal ini, AS dapat membantu negara-negara ASEAN dengan menjual peralatan militer secara terjamin dan teratur, serupa dengan penjualan-penjualan kepada Muangthai baru-baru ini.

Usaha-usaha ASEAN untuk terus membangun perekonomian dan meningkatkan kerja sama ekonomi juga merupakan suatu jawaban yang perlu, di samping usaha-usaha diplomasi — politik dan keamanan — militer yang telah dibahas di atas. Kerja sama antara negara-negara ASEAN dalam bidang ekonomi tampaknya telah kehilangan momentum sebagai akibat peristiwa-peristiwa di Indocina baru-baru ini yang berkaitan langsung dengan keamanan ASEAN.

Harus dicatat bahwa suatu kerja sama ekonomi yang kuat dan luas dasarnya dapat menjamin kelangsungan hidup ASEAN dalam jangka waktu yang lama. Suatu perluasan struktur kerja sama ekonomi di kawasan Asia-Pasifik dapat memperkuat kerja sama ekonomi ASEAN melalui peningkatan hubungan-hubungan ekonomi dengan negara-negara industri di kawasan Asia-Pasifik yang merupakan partner dagang utama dan sumber modal serta teknologi mereka.

Untuk mendukung usaha-usaha ASEAN sebagaimana telah dibahas di atas, ASEAN mencoba untuk mempertahankan suatu lingkungan dengan kehadiran yang seimbang dari empat kekuatan besar — AS, Uni Soviet, RRC dan Jepang — di Asia Tenggara. Kehadiran yang seimbang seperti ini akan mempertinggi stabilitas di

kawasan Asia Tenggara. Untuk mencapai sasaran ini, suatu struktur hubungan yang istimewa perlu diadakan dengan masing-masing dari kekuatan-kekuatan besar itu.

Amerika Serikat

1. AS tampaknya telah mengubah kecenderungan untuk menjauhkan diri dari kawasan Asia-Pasifik menyusul kegagalannya di Vietnam. Namun demikian, dalam masa yang dekat tidak dapat diharapkan bahwa AS akan meningkatkan kehadirannya dari tingkat minimal sekarang ini. Negara-negara ASEAN perlu mengadakan hubungan yang lebih erat dengan Kongres AS. Pendapat umum di AS telah memberikan perhatian lagi pada Asia Tenggara, tetapi harus diperkuat lagi untuk mendukung suatu kehadiran AS yang terus menerus di kawasan ini.
2. Setidak-tidaknya, AS harus mempertahankan kehadiran militernya di Asia Tenggara (Pangkalan Clark dan Subic), dan juga kehadirannya di Samudera Hindia.
3. Dalam mendukung keamanan militer negara-negara ASEAN, AS harus mengatur penjualan-penjualan perlengkapan militer yang terjamin dan teratur.
4. Untuk mendukung usaha-usaha ASEAN guna memperoleh suatu penyelesaian politik di Kamboja dan memecahkan masalah pengungsi, AS dapat:
 - a. menggunakan pengaruhnya baik terhadap Uni Soviet maupun RRC untuk mencegah mereka memperluas lebih lanjut konflik Cina-Soviet ke negara-negara Asia Tenggara lainnya;
 - b. mengurangi ketergantungan Vietnam pada Uni Soviet dengan mengambil sikap yang lebih luwes terhadap Hanoi;
 - c. membantu perekonomian ASEAN, dalam bentuk penanaman modal ODA dan swasta serta membuka jalan yang lebih luas bagi hasil-hasil produksi ASEAN di pasaran AS.
5. Mengadakan konsultasi secara intensif dengan ASEAN baik sebagai suatu kelompok maupun dengan masing-masing negara ASEAN.

Jepang

1. Jepang dapat membantu ASEAN terutama dalam bidang ekonomi, baik melalui penanaman modal dan teknologi maupun

perdagangan. Jepang saat ini dan dalam masa mendatang tetap merupakan partner ekonomi ASEAN yang terbesar.

2. Jepang secara berangsur-angsur akan meningkatkan peranan politiknya. Jepang dapat memainkan peranan yang lebih besar dalam Dialog Utara-Selatan dan mendukung diplomasi ASEAN ke arah suatu penyelesaian damai di Indocina. Mengingat hal ini, Jepang harus meningkatkan konsultasi dengan negara-negara ASEAN.
3. Berkenaan dengan kemungkinan peranan Jepang dalam bidang militer, Jepang harus berkonsultasi dan berdiskusi secara terbuka dengan negara-negara ASEAN. Keterbukaan Jepang penting artinya untuk menghindari salah tafsir atau bahkan sikap menentang dari negara-negara di kawasan ASEAN. Pada akhirnya, Jepang harus menempuh arah itu, akan tetapi prosesnya hendaknya berjalan secara berangsur-angsur, mula-mula untuk mempertahankan tanah air dan perairannya sendiri, namun kemudian untuk mengamankan jalur laut yang vital bagi Jepang. ASEAN tidak perlu menentang perkembangan seperti itu jika Jepang merencanakannya secara berangsur-angsur, dalam rangka pakta pertahanannya dengan AS, dan melalui konsultasi dengan negara-negara di kawasan ASEAN.
4. Peranan Jepang dalam bidang kebudayaan perlu ditingkatkan. Walaupun akhir-akhir ini Jepang telah meningkatkan kegiatannya dalam bidang ini, itu belum sebanding dengan peranannya dalam bidang ekonomi.

RRC

1. RRC dapat menjadi faktor pertimbangan bagi Vietnam dan Uni Soviet di Asia Tenggara.
2. Untuk meningkatkan kepercayaan negara-negara ASEAN terhadap RRC, RRC harus membuktikan bahwa ia merupakan partner yang dapat dipercaya, yakni lebih mengutamakan hubungan antar-pemerintah dari pada hubungan antar-partai. RRC juga harus mengambil suatu kebijaksanaan yang jelas terhadap orang-orang Cina perantauan di Asia Tenggara. Selain itu RRC harus menahan diri untuk tidak mengobarkan konflik di Indocina lebih lanjut.
3. RRC dapat menjadi pasar alternatif bagi barang-barang produksi ASEAN.

4. Untuk berpartisipasi dalam usaha-usaha multilateral guna mempertahankan stabilitas di Asia Tenggara, RRC harus menunjukkan bahwa ia mau menganut aturan-aturan permainan masyarakat internasional.

Uni Soviet

1. Uni Soviet dapat memberikan sumbangannya bagi stabilitas Asia Tenggara dengan menahan Vietnam agar tidak melakukan serangan terhadap Muangthai. Uni Soviet harus menciptakan suatu suasana di mana Vietnam dapat hidup berdampingan dengan ASEAN.
2. Kehadiran Uni Soviet di Asia Tenggara adalah suatu kenyataan. Akan tetapi Uni Soviet masih harus membuktikan dirinya sebagai partner yang dapat dipercaya. Hanya akhir-akhir ini Uni Soviet mengubah sikapnya terhadap ASEAN, dan hal ini mungkin hanya suatu taktik belaka.
3. Adalah juga penting sekali bahwa Uni Soviet menunjukkan pengekangan dirinya berkenaan dengan konflik Cina-Soviet, karena meluasnya konflik Cina-Soviet di Asia Tenggara sangat tidak menyenangkan ASEAN. Mengingat hal ini, ASEAN selamanya bersikap netral.

IV. KESIMPULAN

Negara-negara ASEAN sangat menghargai suatu suasana yang stabil dan damai di Asia Tenggara agar mereka dapat membangun negaranya, sebagai tantangan utama yang dihadapi negara-negara ASEAN.

Pembahasan dalam bagian II melukiskan tantangan-tantangan dari dalam yang dihadapi pemerintah negara-negara ASEAN, dan bagaimana tantangan-tantangan itu dapat secara langsung mengancam keamanan negara-negara itu. Memperbaiki akibat-akibat sampingan dari pembangunan ekonomi meliputi banyak aspek, dan bukan merupakan tugas yang mudah dalam suatu lingkungan, di mana kesatuan negara dan bangsa dipertaruhkan. Tugas yang harus dilakukan untuk membangun lembaga-lembaga politik meliputi suatu proses dan tidak dapat diselesaikan dalam semalam, tetapi merupakan suatu unsur yang menentukan untuk menjamin kesinambungan dan mempertahankan stabilitas negara. Lebih penting lagi, hal itu menghilangkan ketidakpastian sekitar masalah penggantian pimpinan

nasional di negara-negara ASEAN. Meskipun prospeknya tidak seburuk pandangan banyak peninjau dari luar kawasan itu, tantangan-tantangan di masa depan tetap besar. Semuanya itu menjadi lebih sulit lagi jika lingkungan ekstern tidak memberikan dukungan atas usaha-usaha yang dilakukan pemerintah masing-masing.

Mengingat hal ini, maka diperlukan suatu perimbangan kehadiran empat kekuatan besar di Asia Tenggara. Suatu dominasi suatu kekuatan kiranya akan mengundang kekuatan lainnya meningkatkan kekuatannya untuk mengimbangnya, dan seringkali menggunakan cara yang tidak sah.

Kehadiran AS di kawasan ini dipandang kecil sekali, namun kehadiran AS di Asia Tenggara pada masa setelah Vietnam pada dasarnya lebih masuk akal daripada sebelumnya. Kalau dulu hubungan "superpower Client" merupakan mode, maka kini hubungan AS dengan negara-negara ASEAN pada dasarnya mencerminkan semangat konsultasi antara negara-negara yang sederajat.

Kehadiran Jepang dalam bidang ekonomi, meskipun masih terdapat ketidakpuasan, pada umumnya diterima baik dan didukung oleh negara-negara ASEAN. Negara-negara ASEAN juga mendukung peranan politik Jepang di kawasan Asia-Pasifik, tetapi tampaknya Jepang membutuhkan beberapa waktu lamanya untuk merumuskan garis-garis besar yang lebih konkrit dalam memainkan peranan ini. Selain itu, peranan Jepang dalam bidang militer dalam masa mendatang mungkin tidak dapat dihindari, dan karenanya Jepang harus berkonsultasi dengan negara-negara di kawasan Asia-Pasifik tentang hal-hal yang harus dilakukan Jepang.

Peranan RRC di kawasan ini yang dapat diterima oleh ASEAN sebagian besar bergantung pada sikap dan tindak-tanduk pemimpin-pemimpin di Beijing sekarang ini, yang terungkap dalam kebijaksanaan dalam dan luar negeri RRC, terutama posisinya mengenai hubungan antar-partai dan masalah Cina perantaraan di Asia Tenggara.

Peranan Uni Soviet di Asia Tenggara dipandang oleh negara-negara ASEAN sebagai mendua (plin-plan), dan akan diikuti dengan seksama. Yang terpenting bagi negara-negara ASEAN ialah kebijaksanaan Uni Soviet dalam menyelesaikan konflik Indocina.