

# **DIPLOMASI DAN KEPENTINGAN NASIONAL: INDIA DAN KRISIS INDOCINA**

Sutomo ROESNADI

## **PENDAHULUAN**

Sikap India yang telah melancarkan pengakuan terhadap Pemerintah Heng Samrin dari Kampuchea yang didukung oleh Vietnam telah menimbulkan amarah di kalangan negara-negara ASEAN. Sebenarnya kejadian itu sudah dapat diduga sebelumnya, yaitu pada waktu kampanye pemilu Ny. Indira Gandhi permulaan tahun ini, di mana ia menjanjikan pengakuan terhadap rezim Heng Samrin jika partainya menang kembali. Namun biasanya orang tidak memperdulikan hal yang kecil tetapi penting ini, karena kadang-kadang memang ada janji dalam kampanye pemilu yang tidak ditepati, kalau seandainya partai tersebut menang.

Pendirian India di bawah Pemerintah Indira Gandhi setelah berkuasa kembali itu ternyata memang tidak berubah, dan seakan-akan menunjukkan adanya kecenderungan berpihak kepada negara-negara yang mendapat dukungan Uni Soviet. Hal mana terlihat pada sikap India terhadap masalah Afghanistan dan Vietnam/Kamboja. Sehingga tidak mengherankan jika Presiden Marcos dari Pilipina mengecam India sebagai negara yang berada di pihak blok Soviet.

Ketika India menandatangani perjanjian persahabatan dengan Uni Soviet pada bulan Agustus 1971, juga secara kebetulan berada di bawah pemerintahan Indira Gandhi, maka reaksi dunia nonkomunis, terutama Pakistan sangat keras. India dikecam sebagai negara besar yang rela menyediakan dirinya untuk dijadikan satelit Uni Soviet. Namun demikian, jika dipertimbangkan lebih dalam, apa sejauh itukah tingkah laku India dalam politik internasional, sehingga ia rela menjual

nama dan kehormatan bangsa dan negaranya, hanya demi untuk mendapatkan imbalan bantuan atau perlindungan Uni Soviet? Apakah terdapat motif-motif lain yang merupakan motif jangka panjang bagi India sehingga ia berbuat demikian?

Sebagai salah satu negara besar (major power) di dunia, dan pernah mempunyai nama cukup harum di dunia Asia-Afrika karena kepemimpinannya dalam gerakan non-alignment, maka rasanya sangat mustahil India mau diperlakukan begitu saja oleh Uni Soviet. Sebaliknya, setiap negara di dunia, baik besar maupun kecil, kalau sudah sampai pada permasalahan kepentingan nasional, maka ia tidak ayal lagi akan menyisihkan kepentingan-kepentingan lainnya dan ia akan terus mempertahankan sikapnya, tanpa akan memperdulikan sikap negara-negara lain yang bersahabat atau tidak bersahabat.

Bagaimanapun juga diplomasi internasional adalah bagaikan hubungan dua orang pelaku sebagai pembeli dan penjual. Sesuatu negara yang bertindak sebagai pembeli akan mencoba berusaha untuk memperoleh barang atau jasa yang dibelinya dengan harga serendah mungkin, tapi dengan kualitas setinggi mungkin. Sebaliknya negara yang bertindak sebagai penjual akan mencoba menjual barangnya setinggi mungkin dan sebanyak mungkin kepada siapa saja yang mau membelinya barang-barang yang ditawarkan tersebut, sehingga ia akan memperoleh imbalan yang lebih besar, kalau tidak dapat dikatakan wajar.

## INDIA DAN ASIA TENGGARA: DUA TETANGGA YANG SALING BERJAUHAN

Secara geografis India yang berada di wilayah Asia Selatan seharusnya bertetangga lebih baik dengan negara-negara Asia Tenggara dan sebaliknya. Tetapi rasanya negara-negara Asia Tenggara, terutama ASEAN lebih dekat dengan negara-negara Eropa, Jepang dan Amerika Serikat daripada dengan India. Hal yang sama berlaku bagi India, di mana ia merasa lebih dekat dengan negara-negara besar, terutama yang termasuk kelompok Lima Besar daripada dengan negara-negara kecil dan sedang di Asia Tenggara. Memang hal ini adalah sebagai akibat kolonialisme di kedua wilayah tersebut, yang masing-masing berkiblat ke kawasan yang jauh dari Asia Selatan dan Asia Tenggara tadi.

Dalam periode awal tahun limapuluhan memang India memperlihatkan kemesraannya terhadap negara-negara Asia Tenggara, terutama terhadap Indonesia, di mana memang bantuan dan dukungan sangat besar terhadap perjuangan kita masa itu. Sangat logislah bahwa setelah pengakuan kedaulatan, maka lawatan luar negeri pertama dari Presiden Soekarno adalah ke India. Demikian pula sebaliknya PM Jawaharlal Nehru adalah pemimpin India pertama yang menginjakkan kakinya di bumi Indonesia pada awal tahun limapuluhan tersebut.

Pada tingkat diplomasi internasional nama India semakin meningkat, berhubung sikapnya yang tidak berpihak dalam perang dingin antara Blok Barat dan Blok Timur. Pada waktu sengketa Korea dan Indocina, maka India memainkan peranan penting karena selalu diikutsertakan dalam komisi-komisi perdamaianya. Dalam sengketa antara Blok Barat dan Blok Timur, India tidak segan-segan mendukung pendirian Uni Soviet jika hal itu dirasa benar, tetapi juga tidak ragu-ragu untuk berpihak kepada Amerika Serikat, jika ternyata dirasakan adil. Pemimpin India ketika itu (Jawaharlal Nehru) ingin agar India menjadi wilayah damai (area of peace) dari gejolak politik dunia yang dilanda perang dingin.

Tetapi pamor India setelah tahun 1960 menjadi pudar, yang diawali dengan perbedaan pandangan antara Soekarno dan Nehru mengenai belum atau sudah selesainya masa kolonialisme di dunia. Perbedaan pandangan antara India dengan negara-negara Nonblok lainnya, terutama Indonesia, berkesinambungan dalam Konperensi Nonblok I di Beograd tahun 1961, disusul dengan Peristiwa Asian Games IV 1962, perang perbatasan India-RRC 1962, Konfrontasi Malaysia-Indonesia. Lebih banyaknya dukungan India terhadap Uni Soviet dalam persengketaan Uni Soviet — RRC telah menyebabkan India mulai terisolasi dari percaturan politik Asia Tenggara.

Setelah munculnya pemerintahan Orde Baru di Indonesia, kedua negara berusaha untuk memulai lembaran baru dalam hubungan bilateralnya, tetapi ternyata tahun-tahun berikutnya tidak memperlihatkan kemajuan yang berarti. Sebagai negara besar utama di kawasan Asia Selatan, maka India merasa tersinggung ketika ASEAN dibentuk dan India sama sekali tidak diundang, apalagi diajak ikut serta. Malahan justru negara-negara kecil yang dianggap (oleh India) sebagai satelit India, seperti Birma dan Srilankalah yang mendapat

perhatian dari negara-negara anggota persiapan pembentukan ASEAN ketika itu.

Namun demikian, India tidak merasa putus asa, dan pada bulan Juni 1969, PM Indira Gandhi mengadakan kunjungan pertamanya sebagai Kepala Pemerintahan ke Indonesia. Tetapi ternyata lebih dari 11 tahun kemudian, maka belum pernah ada kunjungan balasan dari pemimpin Indonesia ke India, malahan negara-negara Banglades dan Srilangkalah yang mendapat kehormatan menerima kunjungan Kepala Negara Indonesia akhir-akhir ini.

Masalah-masalah regional di Asia Tenggara pada awal tahun 1970-an cukup banyak mengisolasi India pula, misalnya Konferensi Kamboja tahun 1970 di Jakarta; ternyata Indiapun tidak diundang baik sebagai peninjau maupun sebagai peserta. Suara-suara pendapat umum di India ketika itu menyatakan bahwa sebagai negara yang banyak berkecimpung di dalam masalah-masalah Indocina sejak tahun 1954, maka seyogyanyalah India didengar pendapatnya.

Perjanjian persahabatan India-Uni Soviet bulan Agustus 1971 yang berlaku untuk masa 20 tahun, ditambah dengan berita-berita adanya pangkalan angkatan laut Uni Soviet di pelabuhan Vishakavatnam, India Tenggara, telah lebih menimbulkan banyak kecurigaan terhadap India. Kecurigaan memuncak dengan pecahnya perang India-Pakistan pada akhir tahun 1971, yaitu hanya empat bulan setelah penandatanganan perjanjian persahabatan India — Uni Soviet dilakukan.

#### KEPENTINGAN NASIONAL: PRIORITAS UTAMA

Bahwa kepentingan nasional berada di atas segala-galanya terbukti dengan perilaku India dalam diplomasi internasional. Ketika perang India-RRC tahun 1962 pecah dan tidak ada satupun negara Nonblok yang menyodorkan bantuan moral apalagi material kepada India sebagai salah satu negara Nonblok utama ketika itu, maka Indiapun tanpa segan-segan menerima bantuan militer Amerika Serikat.

Demikian pula halnya pada waktu India mulai ditinggalkan oleh Amerika Serikat karena yang disebut terakhir ini akan mulai pendekatannya dengan RRC, maka posisi India semakin terjepit, karena di perbatasan Barat dan Timur terletak Pakistan, serta di perbatasan

Utara terletak RRC di mana kedua negara tetangga terdekat tersebut bermusuhan dengan India.

Bukan hanya dari segi militer saja India harus melihat penempatan posisi negaranya dalam konteks diplomasi internasional, tetapi juga dari segala aspek yang menyangkut ekonomi, sosial, perdagangan, industri dan teknologi. Sebagai negara yang bertetangga dekat, kalau tidak dikatakan hampir berbatasan dengan Uni Soviet, maka banyak kepentingan yang langsung atau tidak langsung dapat menguntungkan atau merugikan India. Karena sebegitu jauh memang tidak terdapat sengketa antara India dan Uni Soviet, maka segi kemanfaatan keuntungannya yang akan lebih banyak diperoleh India.

Dari segi ekonomi dan perdagangan serta teknologi, bertetangga baik dengan Uni Soviet akan banyak memberi keuntungan material. Proyek-proyek industri raksasa seperti pabrik baja Bokaro, reaktor tenaga nuklir, perakitan pesawat supersonic MIG 21 versi baru dan lain sebagainya adalah berkat kerjasama yang erat antara India dan Uni Soviet. Volume perdagangan India — Uni Soviet memberikan neraca perdagangan yang menguntungkan bagi India, dan Uni Soviet merupakan negara tujuan ekspor yang ketiga setelah Amerika Serikat dan Jepang. Apa saja yang tidak diekspor oleh India ke Uni Soviet, dari hasil kerajinan rakyat, makanan dan buah-buahan dalam kaleng, pakaian jadi baik untuk musim panas dan musim dingin, sampai kepada hasil-hasil industri manufaktur dan yang lebih sopistikasi.

Keterjepitan posisi India dalam bidang pertahanan dan keamanan telah memaksa India untuk memperkuat dirinya dalam bidang tersebut. India berusaha sekuat tenaga untuk berdikari dalam bidang pertahanan-keamanan, dan akhir-akhir ini dibuktikan pula bahwa ia telah lebih dari mencukupi kebutuhannya sendiri, sehingga ia mampu menjual persenjataan dari berbagai jenis ke negara-negara berkembang lainnya. Walaupun demikian dalam persenjataan berat, misalnya pesawat-pesawat supersonic dan sebagainya, masih harus mengandalkan pada bantuan luar negeri, terutama dari Uni Soviet.

Memuncaknya ketegangan-ketegangan di kawasan Timur Tengah, Teluk Persia, Samudera Hindia, serta Indocina akhir-akhir ini telah lebih meningkatkan kewaspadaan India untuk memperbanyak persenjataannya lagi seperti terbukti dengan direalisasikannya pembelian per-

senjataan mutakhir dari Uni Soviet sejumlah US\$ 1.7 milyar. Hal ini akibat logis pula dari sikap musuh bebuyutan India, yaitu Pakistan, di mana yang disebut terakhir ini terdapat adanya indikasi memperkuat pula bidang pertahanannya karena situasi Afghanistan. Sehingga selama lebih dari tiga dasawarsa terakhir ini pola hubungan dua negara tetangga ini, selalu berkisar pada prinsip bahwa jika Pakistan memperkuat diri maka Indiapun harus memperkuat diri pula. Demikian pula halnya pola perang dingin tahun limapuluhan tetap berlaku, yaitu jika Amerika Serikat memperkuat posisi Pakistan, maka tidak ada alasan mengapa Uni Soviet tidak memperkuat India.

### KEPENTINGAN REGIONAL ASEAN DAN KEPENTINGAN NASIONAL INDIA

Suatu hubungan mesra sebagai pendekatan timbal-balik yang baik antara dua atau lebih banyak negara tidaklah terjadi dengan sendirinya dan hanya muncul dalam suatu ketika. Keadaan ini merupakan suatu proses yang cukup panjang, dan memerlukan pemupukan dan pemeliharaan hubungan yang terus menerus. Sehingga tidaklah semata-mata terjadi bahwa suatu negara A dalam suatu periode tertentu membutuhkan bantuan atau jasa negara B, maka barulah negara A menjalin hubungan erat dengan negara B tersebut. Dalam hubungan ini maka kejadian paralel kurang lebih terjadi sekitar hubungan antara negara-negara ASEAN dengan India.

Setelah kemelut Indocina mulai muncul di permukaan arena politik Asia Tenggara, maka justru ASEAN lebih banyak berkonsultasi dan mendekati negara-negara Eropa Barat, Amerika Serikat, Jepang, Australia dan Selandia Baru. Keadaan ini tidak dapat dipersalahkan karena antara negara-negara ASEAN dengan negara-negara Barat tersebut memang telah terjalin hubungan yang dapat dikatakan cukup mantap dalam berbagai segi, hubungan ekonomi, politik, industri, teknologi, dan bantuan militer serta ekonomi.

Memang rupanya tidak terpikir untuk mengadakan dialog dengan India sebagai negara terdekat dari ASEAN, dan yang disebut terdahulu juga sebuah negara yang mempunyai cukup pengalaman dalam ikut menyelesaikan masalah Indocina sekitar tahun enampuluhan. Namun demikian berbeda pula pada jaman pemerintahan mendiang Nehru di mana keadaan politik dalam negeri India adalah relatif lebih stabil dan

Nehru memiliki kapabilitas luar biasa dalam turut serta memecahkan persoalan-persoalan internasional. Kendati begitu tidaklah seluruhnya benar jika kita hanya membuat asumsi bahwa karena keadaan situasi politik domestik pada waktu pemerintahan transisi Morarji Desai dan Charan Singh kemudian beralih ke Indira Gandhi lagi kurang stabil maka India tidak mampu diajak turut serta dalam membantu menyelesaikan masalah-masalah regional atau internasional.

Tetapi pada waktu akhir-akhir ini pihak ASEAN rupanya mengusahakan untuk juga melakukan dialog dengan India, dan alangkah kecewanya pihak ASEAN karena India hanya mengirimkan seorang Wakil Menteri Luar Negerinya saja, dengan alasan bahwa Menteri Luar Negerinya sedang sakit. Dengan tanpa melihat apakah alasan sakit atau tidaknya Menteri Luar Negeri India itu, dan tanpa berpihak kepada siapa yang salah atau siapa yang benar, maka proporsi hubungan antar negara harus kita kembalikan dulu pada kedudukannya yang wajar pula. Sebuah negara yang sebesar India dengan latar belakang sejarah dan kebudayaan yang kaya, di mana sebagian besar negara-negara Asia Tenggara ikut memiliki dan mengembangkannya, sudah tentu mempunyai rasa harga diri dan kebangsaannya. Pihak India juga akan bertanya-tanya mengapa baru sekarang India didekati oleh ASEAN, sehingga akan tercermin seakan-akan pola hubungan internasional seperti dijelaskan terdahulu, bahwa jika dibutuhkan oleh ASEAN maka baru membina hubungan dengan India. Walaupun demikian sikap yang diperlihatkan oleh India adalah wajar, dan yang menjadi persoalan bagi ASEAN ialah bagaimana menggalang percaturan diplomasi dengan India yang lebih mantap sehingga India dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kepentingan regional ASEAN.

Sistem monitoring dalam perkembangan diplomasi internasional merupakan hal yang peka dan ruwet, tetapi mutlak perlu diikuti secara cermat, dengan mempergunakan segala macam alat dan mekanisme dari yang konvensional sampai kepada yang inkonvensional dan sopistikasi, disertai/diperlengkapi pula dengan para analis yang berkemampuan tinggi. Ketika pada permulaan tahun ini Indira Gandhi dalam kampanye pemilunya bertekad untuk mengakui rezim Heng Samrin, dan ternyata comittmentnya tersebut dilanjutkan setelah Indira Gandhi berkuasa kembali, maka seharusnya negara-negara ASEAN mengadakan koordinasi strategi diplomasi terhadap India.

Apakah itu berupa kerja sama antara Kepala-kepala Perwakilan Negara ASEAN di New Delhi untuk mengamati dan menganalisa bersama perilaku India terhadap rezim Heng Samrin setelah Indira Gandhi berkuasa kembali, ataukah laporan independen dari masing-masing kepala perwakilan negara-negara ASEAN, dan mungkin baru dalam taraf penggodogannya di Sekretariat Jenderal ASEAN dilakukan secara bersama-sama. Sehingga nantinya pihak ASEAN dalam menghadapi baik Vietnam dan Kampuchea sendiri, maupun India ada landasan-landasan yang kuat untuk mengajukan pendekatan dan argumentasi dalam manuver diplomasinya. Dengan demikian tindakan secara sepihak dari negara-negara ASEAN akan dapat dihindarkan apabila koordinasi kerjasama tadi dapat diwujudkan.

Dalam koordinasi kerjasama regional melalui ASEAN inilah terdapat beberapa *critical points*, di mana beberapa keputusan yang seharusnya dapat diambil dalam waktu cepat ternyata menjadi lambat, atau di mana seharusnya terdapat koordinasi kerja sama dalam menghadapi suatu masalah regional atau internasional, ternyata suara yang dikeluarkan oleh masing-masing negara ASEAN mempunyai kadar yang berbeda-beda. Ketimpangan dalam koordinasi kerjasama itu dapat saja terjadi karena unsur-unsur kelalaian atau kurang cermatnya memonitor dan kemudian menganalisa suatu peristiwa internasional, atau dapat saja terjadi karena memang ada unsur-unsur kesengajaan dari pihak luar yang tidak menginginkan kerja sama ASEAN menjadi suatu benteng kerjasama negara-negara nonkomunis yang tangguh di belahan dunia ini.

Kendatipun demikian kita harus akui bahwa dibandingkan dengan periode sebelum ASEAN berdiri, yaitu tiga belas tahun yang lalu, maka kini komunikasi antara kelima negara anggota ASEAN sudah dirasakan lebih mantap dan kuat, walaupun pada pihak lain harus pula kita akui secara jujur bahwa rasa solidaritas yang mantap masih harus tetap dibangkitkan. Misalnya pada waktu permulaan penyerbuan Vietnam ke Kampuchea tahun yang lalu, Thailand merasa dirinya terancam, bukan pertama-tama berkonsultasi dengan negara-negara ASEAN tetapi berkunjung dahulu ke Tokyo dan Washington untuk memperoleh bantuan persenjataan. Sehingga di sini dipertanyakan bahwa di manakah sebetulnya terletak solidaritas ASEAN agar kepentingan regional ASEAN dapat betul-betul terjamin.



## MASALAH DAN PROSPEK

Apa yang telah didiskusikan di muka adalah suatu pencerminan masa lampau di mana akhirnya kita sampai pada posisi berpijak dewasa ini, sehingga rangkaian peristiwa itu penting untuk kita terus ikuti untuk dapat menentukan langkah-langkah kita berikutnya di masa-masa yang akan datang.

Bagaimanapun baiknya hubungan kita dengan negara-negara sahabat yang berada jauh di Eropa atau Amerika, namun pada suatu saat kita di Asia Tenggara akan membutuhkan bantuan dan solidaritas dari negara-negara tetangga kita yang terdekat. Hubungan internasional memang tidak selamanya ada dalam keadaan statis, tetapi sebaliknya selalu ada dalam posisi dinamis dan dengan berbagai kadar yang berbobot atau ringan. Sehubungan dengan ini pula maka ucapan Lord Palmerston yang terkenal, yaitu bahwa tidak ada sahabat atau musuh yang kekal, tetapi yang ada hanya kepentingan nasional yang abadi, tetap merupakan pegangan klasik bagi para negarawan dunia umumnya.

Mengingat hal-hal tersebut di atas itulah, hubungan ASEAN-India tidaklah terhenti demikian saja karena mendapat gangguan yang disebabkan hanya semata-mata India mengakui rezim Heng Samrin. Tetapi hendaknya ditinjau lebih dalam lagi apa kekurangan-kekurangan atau kesalahan-kesalahan dari diplomasi ASEAN terhadap India di masa lampau, dan upaya-upaya apa untuk memperbaiki hubungan tersebut di masa-masa mendatang. Sebaliknya dengan lebih menekuni upaya-upaya itu kita dari negara-negara anggota ASEAN mungkin akan dapat menembus selubung diplomasi internasional India yang kadang-kadang masih belum cukup dimengerti oleh bangsa-bangsa di Asia Tenggara.

Sikap yang kurang flexible dari ASEAN yang seakan-akan berpegang erat pada prinsip: Pol Pot Yes dan Heng Samrin No, hendaknya dengan kepala yang dingin diusahakan untuk mencari pemikiran atau alternatif lain. Misalnya mungkin saja terjadi bahwa memang rezim Pol Pot walaupun dengan dukungan RRC tidak sanggup untuk berkuasa kembali di Kampuchea, tetapi sebaliknya Heng Samrinlah yang bertahan untuk tahun-tahun mendatang, dengan atau tanpa dukungan Vietnam. Dalam situasi yang demikian tersebut tindakan-tindakan apa

yang harus dilakukan oleh ASEAN baik dalam jangka menengah maupun dalam jangka panjang.

Sikap India bagi ASEAN merupakan hal yang seakan-akan *fait a compli*, sedangkan sebaliknya jika ASEAN hanya melontarkan kecaman-kecaman dan kekecewaan terhadap India, apakah itu sudah dapat memecahkan persoalan dasar mengenai Kampuchea?

Dalam diplomasi internasional justru sikap kepala dingin dan tidak lekas terjebak oleh perasaan-perasaan emosional yang akhirnya akan membawa kita pada pikiran dan tindakan yang lebih rasional. Karena itu sekarang telah menjadi kenyataan bahwa India mengakui rezim Heng Samrin, maka langkah berikutnya ialah bagaimana memanfaatkan kedudukan India untuk kepentingan regional ASEAN, tidak hanya mengenai masalah Kampuchea, tetapi juga mengenai masalah Afghanistan, Teluk Persia, Timur Tengah, maupun Samudera Hindia.

Pada dewasa ini yang paling penting yang harus mendapat perhatian seketika ialah bagaimana agar Thailand tidak akan merupakan sasaran berikutnya dari nafsu agresi Vietnam. Dan dalam konteks ini peranan apa yang bisa dilakukan oleh India dan dapat dimanfaatkan oleh ASEAN.

Demikian kiranya berbagai alternatif tindakan dari yang paling lunak sampai yang sedang dan radikal harus selalu dipersiapkan jauh-jauh dalam menerobos gelanggang diplomasi internasional yang semakin lama semakin multikompleks sehingga memerlukan penanganan yang lebih cermat, hati-hati, teliti sehingga hasil maksimum dapat kita capai. Untuk mencapai tujuan yang kita kehendaki diperlukan pengerahan tenaga yang memiliki kemampuan tinggi, sehingga ia tidak hanya sekedar mengandalkan pada diplomasi konvensional dan tradisional saja (dalam diplomasi), tetapi harus dicari inovasi-inovasi baru dan yang inkonvensional, sehingga dapat melancarkan pemecahan-pemecahan masalah internasional yang sulit itu.