

AMERIKA SERIKAT DAN UNI SOVIET DALAM "PERANG DINGIN" KEDUA DAN IMPLIKASINYA BAGI ASIA TENGGARA*

Hadi SOESASTRO

PENDAHULUAN

Tulisan ini bersifat spekulatif dalam arti meramalkan era "perang dingin" kedua yang akan datang. Amerika Serikat dan Uni Soviet akan menjalankan peranan mereka yang dominan, masing-masing atas nama Republik Imperial Amerika dan Imperium Soviet. Era "perang dingin" kedua akan menandai suatu akhir yang pasti dari detente -- yang sebenarnya hampir mati -- dan juga akan mengakhiri multipolaritas, yang akan sangat disesalkan oleh banyak negara.

Spekulasi ini tidak terlalu dibuat-buat apabila kita menimbang laporan tahunan Internasional Institute of Strategic Studies (IISS) yang diterbitkan baru-baru ini. Laporan IISS ini memberi kesan bahwa pada saat ini terdapat suatu rasa ketidakpastian yang mendalam mengenai masa depan baik di Barat maupun di Timur. Keprihatinan ini menyebabkan perlunya diadakan penilaian kembali: penilaian kembali atas prioritas keamanan, atas masa depan hubungan Barat-Timur dan juga stabilitas dan keamanan Dunia Ketiga, atas syarat-syarat penangkalan dan pertahanan, dan atas kesulitan dalam mendamaikan kendala-kendala ekonomi dengan tuntutan finansial keamanan militer. Ketidakpastian itu sangat dirasakan oleh kedua kekuatan besar, Amerika Serikat dan Uni Soviet. "Keduanya mendapatkan bahwa kemampuan mereka untuk mengendalikan peristiwa-peristiwa telah berkurang, (tetapi) keduanya mencari dari pengalaman di masa lampau pemecahan untuk masa mendatang".¹

Tulisan singkat ini mencoba untuk menyoroti kekuatan-kekuatan yang dapat menyebabkan ketertiban (atau ketidaktertiban) internasional sekarang

* Makalah yang disampaikan dalam Kolokium Indonesia-Jepang ke-9, di Surabaya, 20-22 Agustus 1981. Diterjemahkan oleh Budi S. SATARI.

1 Lihat *Strategic Survey 1980-1981* (London: IISS, Spring 1981), hal. 1

ini menjadi suatu struktur bipolar "perang dingin" kedua dan untuk memeriksa efeknya terhadap Asia Tenggara.

ERA "PERANG DINGIN" KEDUA

Dapat dikemukakan bahwa banyak ketidakpastian dalam arena politik internasional maupun di Amerika Serikat dan di Uni Soviet sendiri berasal dari memburuknya hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet. Analisa IISS tidak menjelaskan ke arah mana hubungan superpower ini akan berkembang.

Tetapi, suatu hal yang tampaknya jelas adalah bahwa penghidupan kembali detente adalah sangat tidak mungkin, baik sebagai pilihan kebijakan, sebagai kegagalan masa lampau atau sebagai akibat perubahan keadaan. Pemerintahan Reagan tampaknya yakin bahwa detente model lama tidak melayani kepentingan Amerika Serikat dan bahwa dasar kekuatan militer Amerika Serikat harus dibangun kembali sebelum dapat diambil inisiatif-inisiatif yang serius dalam hubungan Timur-Barat.

Dalam hal Uni Soviet, tampaknya terdapat suatu minat untuk memperbaiki hubungan Timur-Barat. Dalam pidatonya di muka Kongres Partai ke-26 (Pebruari 1981), Presiden Brezhnev menghimbau diadakannya pertemuan tingkat tinggi Soviet-Amerika tanpa prasyarat. Tetapi suatu minat Soviet terhadap detente yang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan *taktis* tidak akan pernah dapat diwujudkan. Telah menjadi sangat jelas bahwa tujuan Soviet dalam detente ialah mencegah Amerika Serikat -- khususnya -- meningkatkan kekuatannya secara berarti, memperoleh jalan ke teknologi dan sumber-sumber keuangan Barat, dan menggunakan kepentingan Eropa Barat dalam detente untuk memberikan tekanan-tekanan tidak langsung terhadap Amerika Serikat agar lebih mengalah terhadap Uni Soviet.

Di lain pihak, suatu kebijakan jangka panjang dalam detente akan minta kepada Uni Soviet untuk menyesuaikan diri dengan perubahan keadaan dan sayangnya, Uni Soviet tengah menghadapi tantangan-tantangan berat dari dalam Imperiumnya sendiri. Krisis Polandia adalah suatu batu ujian dan Polandia adalah sangat penting dalam mempertahankan Imperium Soviet. Tetapi, suatu intervensi atau invasi terhadap Polandia akan membahayakan dasar pengertian Barat tentang detente: bahwa ia secara bertahap akan meningkatkan dihormatinya martabat manusia dalam rezim-rezim Komunis. Dapat diduga bahwa bagi Uni Soviet keamanan Imperium Soviet-lah yang akhirnya menentukan.

Singkatnya, seperti dikemukakan dalam laporan IISS, baik Amerika Serikat maupun Uni Soviet tampaknya telah mengakui sejak tahun 1980 bahwa tidak banyak lagi yang dapat mereka lakukan dalam proses detente. "Jauh dari menertibkan hubungan internasional, hubungan superpower itu sendiri telah menjadi korban dari kekacauan internasional".¹

Keadaan akan memaksa Uni Soviet untuk mencari pilihan kebijakan lain, tetapi tampaknya pemerintahan Amerika Serikat yang baru akan memberikan sedikit kesempatan bagi Uni Soviet untuk mencari jalan keluar dari situasinya sekarang. Reaksi -- atau tindakan, apabila kita lebih suka melihatnya secara ini -- Pemerintah Amerika Serikat terhadap langkah-langkah Uni Soviet, didukung oleh bangkitnya kembali nasionalisme Amerika, akan keras, dan dapat menyebabkan ronde baru dalam konfrontasi langsung antara kedua superpower. Luasnya dan sifat dari "konfrontasi" ini belum dapat dibayangkan, tetapi hal ini jelas akan mengubah lingkungan internasional di banyak bidang.

Era "perang dingin" kedua, apabila benar-benar terwujud, akan berbeda dengan era "perang dingin" pertama. Dalam era "perang dingin" pertama, Uni Soviet masuk sebagai kekuatan ofensif, terutama sebagai kekuatan politiko-ideologis dan berangsur-angsur didukung oleh pembangunan kekuatan militer. Amerika Serikat kurang lebih berada dalam posisi bertahan secara ideologis, tetapi dilengkapi dengan dukungan militer yang kuat. Pada awal 1970-an, Uni Soviet dengan bangga menyatakan bahwa perkembangan peristiwa-peristiwa dunia ("korelasi kekuatan") menguntungkan baginya, dan bersama dengan pembangunan militernya yang terus menerus, ia telah tumbuh menjadi suatu kekuatan yang cangkak.

Pada saat ini, adalah sulit bagi Uni Soviet untuk mempertahankan pernyataan itu. Uni Soviet kiranya akan memasuki era "perang dingin" kedua ini dalam posisi yang kurang menguntungkan, kalau tidak defensif. Ia telah menjadi tawanan dari khayalan ideologisnya dan mungkin, ia juga akan menjadi korban dari pembangunan militernya sendiri. Masalahnya ialah bahwa kebanyakan negara yang akan merasa kuatir dengan -- dan oleh sebab itu akan mencoba menghadapi -- masalah bagaimana menangani Uni Soviet yang tidak lagi melihat waktu di pihaknya, tidak mampu lagi memecahkan problema politiknya yang semakin meningkat, tetapi mempunyai suatu kekuatan militer yang belum pernah ada sebelumnya. Ini mendudukkan Uni Soviet pada posisi yang sulit. Amerika Serikat akan berada dalam posisi yang lebih kuat, meskipun terdapat banyak masalah yang dihadapinya baik di dalam maupun di luar negeri. Perubahan persepsi mengenai posisi Amerika Serikat secara

1 *Ibid.*, hal. 37

global, baik dari dalam maupun dari luar Amerika Serikat sendiri, akan mempertinggi kekuatan Amerika Serikat. Bahkan, dipandang dari segi kemampuan strategis, Amerika Serikat tidak pernah lebih rendah daripada Uni Soviet. Persepsi bahwa kemampuan strategis Amerika Serikat telah dilampaui oleh Uni Soviet diciptakan semata-mata untuk alasan politik dalam negeri dan sebagai akibat dari perebutan kekuasaan birokratis dalam negeri (yang berhubungan dengan anggaran belanja). Adalah benar bahwa sekarang Uni Soviet telah memperoleh kemampuan serangan-kedua yang tak terlawan, tetapi logika penangkalan (Strategi M.A.D.) menuntut hal itu. Gambarannya berbeda dalam bidang kemampuan militer konvensional. Dengan rencana untuk pasukan gerak cepat, Amerika Serikat akan perlu memperbaiki suatu kekurangan teknis agar dapat dipercaya, yaitu dalam kemampuannya untuk menyiapkan personal militer yang diperlukan. Usul-usul belakangan ini untuk mengakhiri sistem sukarela dan menghidupkan kembali sistem wajib militer, mencerminkan sikap baru di Amerika Serikat yang menjadi lebih tegas, tidak hanya secara militer tetapi juga secara politis.

Jadi, apa yang akan dapat kita lihat muncul dalam tahun-tahun mendatang adalah kebalikan dari yang kita ketahui beberapa dasawarsa yang lalu. Bahkan, ini adalah tujuan sebenarnya dari kebijakan internasional Reagan. Apakah dalam kenyataannya pemerintahan Reagan akan dapat memenuhi sasaran-sasaran yang telah ditetapkannya akan tergantung dari hasil kebijakan ekonomi dalam negerinya. Apapun hasilnya, nada dari kebijakan Amerika akan berlanjut dengan kecenderungan ke arah konservatisme, yaitu lebih tegas, lebih nasionalis, lebih tidak sabar, dan lebih keras baik terhadap lawan maupun kawan.

Dengan sikap baru ini timbul tekanan baru pada kekuatan militer dan kecenderungan untuk melihat konflik-konflik di dunia pada pokoknya sebagai hasil dari detente Timur-Barat.¹ Adalah ironis bahwa sekutu-sekutu dan kawan-kawan Amerika, yang telah lama mengharapkan kebijakan Amerika Serikat yang lebih konsisten, sekarang menjadi takut akan kesederhanaan ideologis Pemerintah Amerika Serikat yang baru.

Sementara kebijakan Amerika Serikat yang keras terhadap Uni Soviet sampai tingkat tertentu diinginkan, kesederhanaan dengan mana pemerintahan Reagan cenderung untuk melihat perkembangan dunia merupakan sumber kecemasan di banyak kalangan. Kerangka kebijakan anti-Sovietnya dan ketergantungan beratnya pada alat-alat militer dalam pendekatan-pendekatan internasionalnya harus diubah agar dapat berlaku dan guna

1 *Ibid.*, hal. 45

mencegah meningkatnya kejengkelan di kalangan sekutu-sekutu dan teman-temannya,

Pertama, pendekatan Amerika Serikat terlalu membesarkan kemampuan militer Uni Soviet dan dengan buruk menilai kerawanan ekonomi dan ideologi Soviet. Terdapat bukti-bukti jelas bahwa pembangunan kekuatan militer yang konstan oleh Uni Soviet tidak akan memecahkan masalah ekonominya di dalam negeri maupun masalah politiknya di luar negeri. Jadi, ancaman Uni Soviet harus ditempatkan dalam perspektif yang wajar.

Kedua, pendekatan Amerika Serikat terhadap konflik-konflik dan stabilitas Dunia Ketiga kurang disertai pengertian tentang sifat dan kompleksitas sumber-sumber konflik tersebut. Jadi, kepekaan yang lebih besar terhadap masalah-masalah Dunia Ketiga harus dikembangkan.

Ketiga, pendekatan Amerika Serikat cenderung untuk mengabaikan perasaan-perasaan nasional sekutu-sekutu dan teman-temannya. Amerika Serikat yang lebih tegas, lebih nasionalis dan lebih tidak sabar secara implisit berarti kecenderungan untuk memaksakan pemecahan Amerika pada negara-negara lain. Hal ini pada gilirannya berarti akhir dari multipolaritas struktur internasional, dan ini juga berarti suatu langkah mundur yang besar dalam usaha untuk mengembangkan hubungan yang lebih sederajat antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutu atau teman-temannya.

Rencana Reagan hanya akan dapat berjalan dengan asumsi bahwa kesesuaian yang menyeluruh antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutu serta teman-temannya selalu dapat dijamin. Tetapi keadaan di tahun 1980-an berbeda dengan yang berlaku pada tahun 1950-an. Eropa Barat pasti akan menghindari tekanan-tekanan untuk kesesuaian dalam pandangan maupun kebijakan. Sekutu-sekutu NATO Amerika Serikat akan menghindari terjadinya konfrontasi berat dalam hubungan Timur-Barat secara global, khususnya di panggung Eropa, baik karena alasan keamanan maupun ekonomi-komersial. Tidak jelas bagi banyak pengamat apakah Jepang akan membiarkan Amerika Serikat menekannya terus menerus. Segera setelah perbaikan Pasukan Bela Diri Jepang mencapai tingkat tertentu, Jepang akan lebih tenang dalam menghadapi ancaman dan provokasi politik-militer Soviet.

Adalah lebih sukar untuk meramalkan tingkah laku Dunia Ketiga. Negara-negara Dunia Ketiga berbeda-beda dalam banyak hal, dan kebutuhan keamanan merekapun berbeda -- setidaknya dari sub-wilayah ke sub-wilayah. Jadi, melihat keadaan dewasa ini, suatu era "perang dingin" keduaupun mungkin akan sulit untuk ditangani.

IMPLIKASI BAGI ASIA TENGGARA

Implikasi era "perang dingin" kedua bagi Asia Tenggara harus dinilai dalam kerangka masa depan Asia Tenggara seperti dibayangkan oleh negara-negara di kawasan itu. Apa yang selama ini diketahui adalah cita-cita kabur ZOPFAN (Kawasan Damai, Bebas dan Netral) yang masih harus diperbaiki lebih lanjut oleh negara-negara di kawasan itu, baik ASEAN maupun negara-negara Indocina.

Mengenai pandangan negara-negara ASEAN, terdapat suatu konsensus yang meningkat bahwa masa depan Asia Tenggara akan melihat kawasan ini dikelola melalui rencana kerja sama antara negara-negara ASEAN dan negara-negara Indocina sendiri. Seperti dikatakan di tempat lain, terdapat keinginan untuk menciptakan suatu ketertiban regional di Asia Tenggara; suatu ketertiban yang memungkinkan negara-negara di kawasan itu bersama-sama memecahkan masalah-masalah regional dan bersama-sama meningkatkan tujuan regional mereka, tetapi tetap mengakui kepentingan sah dari negara-negara besar di kawasan itu.

Era "perang dingin" kedua bisa mempersulit usaha untuk menciptakan ketertiban di kawasan itu, tidak saja hal itu akan memerlukan suatu struktur hubungan antara negara-negara Asia Tenggara dan negara-negara besar, terutama Uni Soviet, Amerika Serikat dan RRC, tetapi juga akan menyulitkan tercapainya struktur hubungan kerja sama yang stabil di antara negara-negara Asia Tenggara itu sendiri.

Salah satu faktor kunci di sini adalah Republik Rakyat Cina. Adalah belum jelas posisi apa yang akan ditempati RRC dalam era "perang dingin" kedua yang akan datang, maka adalah sulit untuk berspekulasi tentang sikap RRC terhadap kawasan ini. Ada dua kemungkinan. Yang pertama, adalah bahwa RRC bisa meningkatkan kebijakan agresifnya terhadap kawasan ini secara menyeluruh (termasuk Indocina) mengingat kemungkinan bahwa Uni Soviet akan terus ditahan oleh Amerika Serikat. Kemungkinan lain adalah bahwa justru karena Amerika Serikat mempunyai kekuatan untuk membatasi gerakan Uni Soviet, RRC akan mengambil sikap yang lebih tenang dalam hubungannya dengan kawasan itu secara menyeluruh (termasuk Indocina).

Melihat persepsi yang berlaku di kawasan ini tentang RRC, kiranya banyak negara di kawasan itu yang menganut kemungkinan pertama, yaitu RRC yang lebih agresif. Situasi saat ini sehubungan dengan konflik Indocina memberi kesan bahwa RRC cenderung untuk mengambil sikap keras dan tidak luwes terhadap Vietnam. Orang percaya bahwa kebijakan itu akan memaksa Vietnam untuk menjadi lebih mudah kena pengaruh Uni Soviet.

Dengan kata lain, hal itu akan memberikan tempat berpijak bagi Soviet di Asia Tenggara yang dapat memperburuk lebih jauh prospek terciptanya ketertiban kawasan yang stabil di Asia Tenggara.

Negara-negara ASEAN tidak menolak, *a priori*, kehadiran Soviet di Asia Tenggara. Tetapi kehadiran melalui suatu *proxy* harus dihindarkan dengan segala cara, terutama karena situasi semacam itu akan mengundang kekuatan lain untuk datang dan mengadu negara-negara Asia Tenggara satu sama lain. Orang juga percaya bahwa RRC tidak mempunyai alasan untuk turut campur dalam masalah-masalah Asia Tenggara selama kehadiran Soviet tetap terbatas seperti pada saat ini.

Bahkan, dari segi persepsi ancaman di kawasan ini, Uni Soviet dilihat sebagai ancaman yang lebih jauh bagi Asia Tenggara daripada RRC. Persepsi, pada analisa terakhir, diciptakan oleh serangkaian keyakinan akan iktikad, di samping perhitungan kemampuan. Dalam merasakan ancaman Cina dan Soviet, keyakinan akan iktikad terasa lebih berat dalam hal Cina dan perhitungan kemampuan terasa lebih berat dalam hal Soviet. Sifat asimetris persepsi ancaman Cina dan Soviet ini mempunyai implikasi yang menarik dalam sikap dan kebijakan terhadap kedua kekuatan itu.

Negara-negara ASEAN tidak mengabaikan bahaya iktikad Uni Soviet dan mengamati dengan kecemasan meningkatnya kehadiran militer Soviet di Pasifik. Tingkat kecemasan itu tentu saja berbeda di tiap negara ASEAN, tetapi secara menyeluruh ASEAN lebih tenang dalam menghadapi potensi ancaman Soviet, yang dianggap lebih bersifat militer. Pertama, orang percaya bahwa instrumen ini tidak dapat dituangkan secara efektif oleh Uni Soviet dalam tujuan-tujuan politisnya, setidaknya terhadap negara-negara ASEAN. Tetapi seandainya hal itu terwujud, orang percaya bahwa beban untuk menghadapi itu terutama terletak pada Amerika Serikat, sebab sifat persoalannya adalah global, dan bukan regional. Kedua, orang percaya pula bahwa provokasi Cina-lah yang akan membawa masuk Uni Soviet ke kawasan ini sampai pada tingkat yang membahayakan Asia Tenggara.

Kalau potensi ancaman Soviet pertama-tama dilihat bersifat militer dan dapat dibayangkan dengan konkrit, ancaman Cina kurang lebih dilihat sebagai misteri. Itu adalah suatu hal yang tidak konkrit, tapi dirasakan ada baiknya atas dasar sejarah maupun psikologis. Tetapi justru karena hal itu ancaman Cina dirasakan lebih besar, lebih mendesak dan lebih langsung. Jadi, adalah lebih sulit untuk menghadapi ancaman Cina itu.

Kebijakan dan sikap Cina terhadap konflik Indocina, di mana pada intinya ia turut bertanggung jawab, merupakan batu ujian bagi kawasan ini secara menyeluruh.

Soal berikut yang relevan untuk kawasan Asia Tenggara menyangkut kebijakan Amerika Serikat terhadap Cina dan Vietnam. Orang percaya bahwa sikap dan kebijakan Cina terhadap kawasan ini juga tergantung pada hubungannya dengan Amerika Serikat. Sejauh ini, tanda-tanda dari Washington masih agak membingungkan. Barangkali seseorang harus melihat pendekatan Amerika Serikat terhadap Cina dari tiga sudut yang berbeda, yaitu sehubungan dengan: (a) peranan Cina terhadap Uni Soviet; (b) posisi Cina terhadap Vietnam; dan (c) posisi Cina terhadap Taiwan.

Masih harus ditunggu apakah dalam era "perang dingin" kedua Amerika Serikat akan mengangkat posisi Cina, dan dengan demikian merangsang RRC untuk bergabung dengan Amerika Serikat dalam menghadapi ancaman Uni Soviet di kawasan tertentu, dan apakah Cina juga akan dirangsang untuk melanjutkan sikap kerasnya terhadap Vietnam, sebab Vietnam dilihat oleh Amerika Serikat sebagai manifestasi ancaman Soviet di Asia Tenggara. Apabila demikian halnya, dapat diharapkan bahwa beberapa masalah akan timbul dalam hubungan antara Amerika Serikat dan negara-negara ASEAN.

Di lain pihak, perhatian Amerika Serikat terhadap masa depan Taiwan dapat merupakan pertimbangan yang lebih penting bagi Amerika Serikat dalam struktur hubungannya dengan RRC. Sejauh mana hal ini akan dilihat dalam kerangka ideologis persaingan antara "dunia bebas" dan kamp komunis -- sesuai dengan lingkungan "perang dingin" -- masih harus dilihat.

Singkatnya, implikasi era "perang dingin" kedua bagi Asia Tenggara akan tergantung pada posisi Cina dalam struktur politik global, dan dengan demikian, pada hubungan antara Amerika Serikat dan RRC, di samping pada sifat hubungan antara Amerika Serikat dan negara-negara ASEAN.