

KEPENTINGAN UNI SOVIET DI ASIA TENGGERA: MASALAH-MASALAH DALAM TAHUN 1980-AN*

Adalah suatu aksioma yang praktis diterima secara umum, bahwa negara-negara bangsa cenderung memperluas pengaruh mereka dengan mempergunakan semua sumber daya - diplomasi, ideologi, ekonomi dan militer - untuk mencapai "cawan suci" (Holy Grail) yang selalu menggoda, yang diistilahkan sebagai kepentingan nasional. Konsep kepentingan nasional itu berubah menurut kendala-kendala politik dan ekonomi dalam negeri, suasana internasional dan regional dan, yang lebih penting lagi, visi-visi pemimpin politik yang dipercayakan memegang tanggung jawab dan tampuk kepemimpinan negara itu. Sejauh mana suatu negara bangsa akan mengikuti suatu garis kebijakan tertentu sebagian besar akan bergantung pada perhitungan-perhitungan biaya-biaya kebijakan yang diusulkan mengenai kepentingan utama maupun sekunder negara. Diperkirakan bahwa makin banyak suatu negara bangsa menguasai sumber-sumber daya, makin besar kemungkinan untuk memperluas pengaruhnya sesuai dengan itu.

Pada dasarnya Uni Soviet telah diakui sebagai negara superpower, meskipun belum bisa disamakan dengan Amerika Serikat dalam hal sumber-sumber daya ekonomi dan militer. Dari segi geopolitik, lokasi dasarnya di jantung daratan (heart land) luar biasa pentingnya. Dari perspektif ini, maka jelaslah bahwa Uni Soviet harus berusaha memperluas pengaruhnya untuk meliputi negara-negara pinggiran (rimland). Inilah kiranya arah yang akan diteruskan dalam tahun-tahun mendatang, biarpun dengan perbaikan-perbaikan dalam teknologi dan komunikasi militer, konsep pinggiran bisa

*Terjemahan makalah Seah Chee-Meow, *Soviet Interest in Southeast Asia: Issues in the Eighties*, yang dipersiapkan untuk Konperensi mengenai Soal-soal Ekonomi, Politik dan Keamanan di Asia Tenggara dalam tahun 1980-an di Denpasar, Bali, 2-5 Nopember 1981, yang disponsori bersama oleh CSIS dan IEAS, UNCLA Berkeley, California. Penerjemah adalah Alfian MUTHALIB, Staf CSIS.

diperluas sehingga meliputi lebih banyak daripada negara-negara yang berbatasan dengan Uni Soviet. Dalam arti tertentu adalah visi ini yang mempengaruhi pemimpin-pemimpin di waktu lampau dan sekarang, dari Tsar sampai penguasa-penguasa sosialis, terlepas dari kecenderungan ideologi mereka, untuk terus menerus memperluas pengaruh teritorial dan politik mereka untuk mendapatkan suatu pinggiran yang lebih kooperatif.

Namun pengaruh Uni Soviet tidak pernah sangat konsisten, betapa menggodapun tujuan serupa itu. Juga benar bahwa tidak semua usaha itu berhasil. Perang Rusia-Jepang pada tahun 1905, yang berakhir dengan kekalahan yang menentukan bagi Rusia, tidak hanya menandai berakhirnya penguasa-penguasa Tsar secara progresif. Perang itu antara lain menyoroti suatu dilema khusus yang dihadapi Rusia dalam usahanya untuk memperkuat kepentingan nasionalnya di pinggiran itu. Perang itu juga mengungkapkan kelemahan-kelemahan strategis Rusia yang besar seperti tidak adanya pelabuhan air hangat lain sebagai bagian dari rantai pangkalan-pangkalan logistik yang diperlukan untuk meningkatkan superioritas angkatan lautnya.

Bahwa Rusia adalah juga suatu kekuatan "Asia", biarpun oleh banyak negara-negara Asia biasanya dianggap sebagai suatu kekuatan yang berpusat di Eropa, juga harus diberi bobot. Hal ini bersama dengan status barunya sebagai superpower setelah Perang Dunia II menjadikan lebih mendesak baginya untuk menanamkan suatu kehadiran yang bisa dipercaya di Asia.

Namun usaha-usahanya di Asia, terutama sekali di Asia Tenggara, kurang berhasil. Cina yang dahulu sekutu ideologinya telah menjadi lebih daripada duri dalam daging Rusia. Sengketa Cina-Uni Soviet sejak muncul dalam tahun 1960-an merupakan sumber keprihatinan dan kecemasan bagi pemimpin-pemimpin Uni Soviet. Sengketa itu juga menekankan bahwa masalah-masalah dapat diterima dan disesuaikannya ideologi adalah jauh lebih kompleks dan tidak perlu melampaui kepentingan nasional. Karena krisis ini, maka sejumlah besar personal dan peralatan militer harus digelar di dekat perbatasan Cina. Diperkirakan bahwa jumlah pasukan Uni Soviet di perbatasan Cina telah menjadi tiga kali lipat antara tahun 1965-1972, sedangkan dalam periode yang sama kekuatan udara taktisnya bertambah lima kali lipat. Pada tahun 1976 telah terdapat 45 divisi Uni Soviet yang dengan tambahan 200 IRBM dan 1.200 sampai 1.400 pesawat tempur menghadapi Cina.¹ Bahkan usul pembangunan jalur kereta api Siberia yang sebelumnya dirundingkan dengan Jepang diperkirakan sebagian disusun berdasarkan kebutuhan-kebutuhan militer, meskipun penelitian dan pengembangan baru dalam bidang "hover-

¹Angka-angka diambil dari karangan Lau Teik Soon, "Soviet-Vietnamese Treaty - A Giant Step Forward", *Southeast Asia Affairs 1980* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1980).

craft" darat membuat ketergantungan pada jaringan infra struktur yang tetap tidak perlu lagi.

Dalam arti tertentu, ekspansi keluar Uni Soviet lebih dihentikan oleh peringatan yang diberikan pada waktu akhir Perang Dunia Kedua. "Tirai Besi" Winston Churchill memang memberikan gambaran yang penuh warna tetapi efektif yang diperlukan, sedangkan keputusan yang dibuat oleh Amerika Serikat untuk membendung ekspansi komunis melalui persekutuan militer seperti NATO, CENTO dan SEATO memang mengurangi ekspansionisme Uni Soviet lebih lanjut, sekalipun tidak mencegah pemimpin-pemimpin Uni Soviet menjamin agar sekutu-sekutu mereka di timur Eropa tetap dalam cengkeraman mereka. Uni Soviet juga mencoba merayu pemimpin-pemimpin negara-negara di Asia dan Afrika yang sedang mati-matian berjuang melawan kolonialisme. Namun, tidak dapat disangkal bahwa pakta-pakta militer yang diprakarsai Amerika Serikat itu sungguh-sungguh membatasi inisiatif Soviet, meskipun juga benar bahwa yang terakhir ini (Uni Soviet) cepat memanfaatkan setiap kelemahan akibat implementasi pakta-pakta pertahanan tersebut.

Asia Tenggara adalah salah satu dari sedikit kawasan yang menyaksikan konvergensi keterlibatan negara-negara besar. Ini bukanlah suatu fenomena baru, sebab kawasan ini pada waktu yang lampau adalah medan keterlibatan negara-negara besar yang tidak terhitung banyaknya (walaupun pelaku-pelakunya bisa berbeda-beda).

Kekuatan-kekuatan luar India, Cina, negara-negara kolonial Barat dan Jepang telah meninggalkan bekas yang tidak bisa dihapuskan dalam sejarah Asia Tenggara, sejauh negara-negara asli pada waktu lampau telah digunakan, disalahgunakan atau malahan disesatkan oleh kekuatan-kekuatan besar ini mengenai masalah-masalah pemerintahan dan politik regional.

Dalam arti tertentu, kehadiran Uni Soviet di kawasan ini tidak perlu mengherankan. Yang mungkin lebih mengherankan ialah bahwa kehadirannya lambat. Amerika Serikat merupakan aktor yang besar di kawasan ini - Pakta Manila dan perjanjian pertahanan dengan Muangthai dan Pilipina cukup mengungkapkan perhatian Amerika Serikat untuk di kawasan ini. Armada Ketujuh-nya juga diketahui berpatroli di perairan ini. Mungkin orang dapat mempersoalkan luasnya kehadiran Amerika Serikat berdasarkan keefektifan biaya, termasuk SEATO yang lemah, usaha-usaha untuk menetralisasi Laos dan usaha yang dari segi politik sia-sia untuk menyangga rezim Vietnam Selatan sebelum tekanan-tekanan politik dan ekonomi dalam negeri memaksa pemimpin-pemimpin Amerika Serikat memikirkan kembali masalah keterlibatannya di Asia Tenggara. Akan tetapi tidak dapat disangkal, bahwa justru

berkat kehadiran Amerika Serikat pengaruh Uni Soviet tidak diberi ruang untuk meluas. Memang benar bahwa Uni Soviet mencoba mempengaruhi Presiden Soekarno dan menatar anggapannya sebagai salah satu dari pemimpin-pemimpin kelompok NEFO, tetapi bahkan usaha ini tidak banyak membuat kemajuan. Bahkan pada tahun 1960-an Uni Soviet dengan hasil yang bercampur terlibat dalam usaha untuk mempromosikan suatu Laos yang netral. Ideologi tidak merupakan faktor yang menentukan untuk menerangkan kehadiran Uni Soviet.

Sebaliknya dapat dikemukakan bahwa menurunnya kehadiran Amerika Serikat dan Inggris telah mendorong perluasan pengaruh Uni Soviet. Penarikan Inggris dari sebelah timur Suez pada tahun 1967 dan kenyataan bahwa sesudah itu Amerika Serikat melepaskan peranannya sebagai pengawal di Asia Tenggara menimbulkan suatu vacuum kekuasaan. Sebagai suatu negara superpower, Uni Soviet mau tak mau harus mengisi kekosongan itu dan terdapat alasan-alasan yang mendorongnya berbuat demikian. Di antara pokok-pokok yang lebih menonjol adalah: (a) timbulnya kembali usahanya untuk mempengaruhi kawasan Asia Tenggara dan politik dalam negeri negara-negara tersebut; (b) pembendungan terhadap Cina (mungkin pelajaran ini didapatnya dari Amerika Serikat) dan pembatasan pengaruh Cina di Asia Tenggara; (c) berlanjutnya usaha mencari pangkalan-pangkalan angkatan laut untuk memperbesar peranan globalnya; dan (d) keinginan menjadi penentu utama dalam memutuskan bagaimana menyelesaikan masalah-masalah di Asia Tenggara baik yang regional maupun global implikasi-implikasinya.¹ Suatu faktor yang kurang penting adalah adanya sumber-sumber daya dan bahan mentah di kawasan ini. Meskipun Uni Soviet mungkin kurang mampu mengadakan suatu hubungan dagang yang simbiotik dengan negara-negara Asia Tenggara, kemungkinan ekspansi pengaruh Uni Soviet di kawasan ini akan berarti menolak sumber-sumber daya tersebut untuk negara-negara Barat termasuk Jepang.

Trauma Vietnam yang dialami Amerika Serikat hanya memberikan dorongan baru kepada Uni Soviet untuk memperluas pengaruhnya di Asia Tenggara. Akan tetapi, pertanyaan yang harus dijawab adalah apakah Uni Soviet akan lebih diterima oleh negara-negara Asia Tenggara.

Dalam arti ini dibentuknya ASEAN oleh lima negara Asia Tenggara adalah lebih daripada suatu tindakan kenegarawan yang berani. Kendati perasaan-perasaan saling mencurigai, halangan-halangan psikologis dan perasaan permusuhan yang baru akibat usaha mencapai kepentingan nasional

¹Lihat juga Donald S. Zagoria, "The Soviet and the Far East", George T. Yu (Ed.), *Intra-Asian International Relations* (Colorado: Western Press, 1977), hal. 68-69.

yang berbeda, kelima negara ini mampu menunjukkan kedewasaan baik dalam pandangan maupun kepemimpinan dengan mencoba memajukan bentuk-bentuk kerja sama regional yang lebih positif. Memang benar bahwa kemajuan ASEAN dalam tahun-tahun pertama kurang menggembirakan, terutama kalau hasil-hasil yang nyata digunakan sebagai tolok ukur keberhasilan, tetapi suatu hasil sampingan kerja sama ini yang penting ialah membuat konsep keamanan kolektif Uni Soviet tidak menarik. Jadi, ketika pemimpin-pemimpin Uni Soviet mulai dengan usaha memperkenalkan pakta itu kepada negara-negara Asia Tenggara terutama ASEAN, terdapat sedikit tanggapan positif atas usul itu. Karena negara-negara ASEAN tidak saja melihat usul ini sebagai usaha Uni Soviet membendung Cina (suatu pelajaran yang tidak dipelajari dengan baik oleh Uni Soviet dari pengalaman Amerika Serikat), tetapi juga terdapat suatu alternatif ke mana negara-negara nonkomunis Asia Tenggara dapat mundur yaitu ASEAN sebagai kelompok regional untuk memperbesar kepentingan-kepentingan nasional mereka masing-masing. Dengan setiap kemajuan dalam konsolidasi ASEAN sebagai suatu kelompok regional, pengaruh yang dapat dimainkan oleh Uni Soviet berkurang lagi.

Dalam arti tertentu Uni Soviet tidak mempunyai pilihan kecuali bersandar pada Vietnam. Tetapi dalam sejarah masa lampau, Vietnam telah menunjukkan ketahanan luar biasa untuk bebas dari dominasi Cina. Bahkan sementara menerima bantuan dari Cina ketika berjuang melawan Amerika Serikat atas Vietnam Selatan, orang-orang Vietnam tetap mempertahankan keuletan ini demi otonomi mereka. Orang-orang Vietnam menunjukkan keprihatinannya atas kemungkinan dominasi Cina, sementara mereka mempertahankan kepentingan-kepentingan nasional mereka yang lebih luas untuk menguasai negara-negara Indocina yang lain dan mungkin negara-negara di daratan Asia Tenggara yang lain (sebagai sasaran jangka panjang). Namun di antara masalah-masalah yang lebih mendesak yang dihadapi Vietnam termasuk kampanye pasifikasi di Vietnam Selatan meskipun Amerika Serikat telah angkat kaki, pelaksanaan program sosialis dan rehabilitasi setelah perang. Uni Soviet melihat situasi yang dihadapi Vietnam sekarang ini sebagai suatu kesempatan untuk mengembangkan pengaruhnya karena tidak memperoleh hasil yang pantas dicatat di negara-negara Asia Tenggara yang lain. Letak Vietnam dekat RRC juga ideal untuk mengalihkan banyak sumber daya RRC dari perbatasan Cina-Uni Soviet guna melindungi front selatan yang rawan ini. Dengan fasilitas-fasilitas pelabuhan dan lain-lain fasilitas yang sangat baik Vietnam juga akan memungkinkan Uni Soviet mendapatkan pemecahan sementara bagi usahanya mencari suatu rangkaian pangkalan dan fasilitas pendukung bagi angkatan lautnya, sedangkan penggunaan pelabuhan serupa itu akan mengijinkan angkatan lautnya memainkan kehadiran yang lebih aktif dan ekstensif di Pasifik.

Dalam arti itu suatu kepentingan timbal balik menarik Vietnam dan Uni Soviet satu sama lain. Ketimbalbalikan ini diperkuat walaupun tidak mesti bergantung pada landasan ideologi. Sindrome penarikan mundur yang dialami oleh bangsa Amerika, terutama selama pemerintahan Carter, hanya memberikan tambahan dorongan kepada Uni Soviet dan negara ini membutuhkan bahkan lebih sedikit dorongan untuk memperkuat kehadirannya di Asia Tenggara.

Jadi bisa dikatakan bahwa tahun-tahun pemerintahan Carter telah menimbulkan kerugian yang tak terhitung besarnya dengan memungkinkan Uni Soviet memainkan peranan yang lebih penting di Asia Tenggara akibat kegagalan orang-orang Amerika. Ironisnya faktor utama yang telah mencegah Uni Soviet mencapai lebih banyak hasil sebagian besar adalah akibat prakarsa negara-negara setempat yang mendirikan ASEAN.

Akan tetapi meningkatnya kehadiran Uni Soviet di Vietnam tidak boleh ditafsirkan sebagai kesepakatan bulat kedua bangsa ini dalam usaha mereka mengejar tujuan-tujuan bersama. Memang benar terjadi tumpang tindih dalam kepentingan nasional kedua negara itu - seperti takut sama Cina - tetapi terdapat bidang-bidang perbedaan dalam tujuan dan maksud. Vietnam sangat bersemangat untuk memperjuangkan konsep federasi Indocina dan mengambil status kepemimpinan. Uni Soviet pun ingin meningkatkan pengaruhnya atas Kamboja dan Laos, dan bahkan menawarkan perlengkapan dan latihan militer, dan secara demikian merampas kredit Vietnam sebagai satu-satunya negara yang menyelamatkan kedua negara Indocina lainnya itu. Kiranya akan timbul pertentangan-pertentangan kepentingan mengenai kebijakan-kebijakan Vietnam dan tidak dapat disangkal bahwa Uni Soviet juga ingin memperoleh suatu peranan penting untuk mempengaruhi, kalau tidak mendiktekan, opsi-opsi kebijakan untuk Vietnam.

Tampaknya untuk sementara waktu ini suatu persekongkolan kejadian-kejadian telah mempersatukan Vietnam dan Uni Soviet. Sikap dan kebijakan-kebijakan rezim Pol Pot di Kampuchea yang membawa pada penempatan rezim Heng Samrin dengan bantuan militer Vietnam akan berarti bahwa Vietnam banyak mengalihkan sumber daya militer dan ekonominya yang seharusnya digunakan untuk pembangunan kembalinya setelah perang. Kenyataannya pada tahun 1978 Uni Soviet tidak saja telah menerima Vietnam sebagai anggota penuh COMECON tetapi juga telah menandatangani suatu Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama. Perjanjian ini antara lain memberikan bentuk jaminan militer tertentu kepada Vietnam, sebab dalam pasal enam ditentukan bahwa "apabila salah satu pihak diserang atau diancam serangan, maka Pihak-pihak Perjanjian akan segera berkonsultasi dengan maksud untuk menyingkirkan ancaman itu dan mengambil langkah-langkah yang efektif dan

tepat guna menjamin perdamaian dan keamanan negara-negara mereka." Uni Soviet juga memberikan bantuan ekonomi dan bantuan ini harus diteruskan biarpun dengan keengganan kalau kehadiran Uni Soviet di Vietnam itu ingin mempertahankan kredibilitas lebih lanjut. Sesungguhnya serangan hukuman terhadap perbatasan Vietnam oleh RRC, betapa terbataspun aksi itu, menunjukkan kegagalan parsial Uni Soviet untuk menanggapi. Dengan meningkatnya usaha perluasan wilayah oleh Vietnam tidak saja tujuan-tujuannya akan diteliti secara lebih seksama oleh negara-negara lain, khususnya ASEAN, tetapi juga maksud-maksud Uni Soviet.

Orang bisa memperkirakan implikasi-implikasi keterlibatan Vietnam yang lebih luas di Indocina dan akibat-akibatnya atas kehadiran Uni Soviet di Asia Tenggara. Implikasi pertama, yang jika mungkin akan dihindari oleh Uni Soviet, adalah meningkatnya polarisasi antara Uni Soviet dan negara-negara Asia Tenggara lainnya. Berbeda dengan negara-negara OECD, Uni Soviet sudah bukan partner dagang ASEAN yang penting dan juga bukan sumber alih teknologi. Hubungan timbal balik antara ASEAN dan OECD adalah lebih kuat dan kiranya akan menjadi lebih kuat lagi mengingat berlanjutnya hubungan-hubungan ekonomi dan laju pertumbuhan perekonomian negara-negara ASEAN yang umumnya tinggi. Uni Soviet kiranya akan memainkan peranan yang bahkan lebih rendah dalam bidang ekonomi daripada yang dapat dilakukannya sejauh ini. Kedua, bahwa Uni Soviet sangat memihak pada pandangan-pandangan Vietnam meresahkan negara-negara lain. Memang sukar memisahkan kedua pihak ini karena Uni Soviet harus tetap mendukung pendirian Vietnam dan mencari pengakuan internasional bagi rezim Heng Samrin di Kampuchea. Dalam arti tertentu secara diplomatis Uni Soviet bisa mengalami lebih banyak kemunduran, sedangkan hasil sampingan invasi Vietnam ke Kampuchea - seperti masalah pengungsi - tidak membantu maksud-maksud Uni Soviet di Asia Tenggara. Kenyataannya krisis Kampuchea telah menarik perhatian yang tidak menguntungkan untuk Uni Soviet, sedangkan hubungannya dengan negara-negara ASEAN kiranya akan tetap pada tingkat yang paling rendah dalam periode mendatang yang cukup panjang. Selanjutnya Uni Soviet merasa terjebak dalam suatu posisi yang tidak menyenangkan, yaitu terpaksa terus menerus menyelamatkan Vietnam dengan menjamin agar tersedia dana-dana yang cukup untuk pertumbuhan atau perkembangan ekonomi Vietnam. Jadi, meskipun orang hanya bisa sependapat dengan Michael Leifer bahwa Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama tahun 1978 antara Uni Soviet dan Vietnam itu menunjukkan kesediaan dan kemampuan Pemerintah di Moskow untuk membuat suatu pilihan politik yang tegas, masih harus dilihat apakah Uni Soviet dapat terus menjamin suatu operasi yang mahal tetapi tidak mesti suatu operasi untung rugi di Indocina. Dilaporkan bahwa Uni Soviet mensuplai 90.000 ton perlengkapan militer sebagai bagian dari program ekonomi, teknik dan militer pada bagian pertama

tahun 1979 (setelah Heng Samrin menggulingkan rezim Pol Pot). Diketahui juga bahwa ia menghapus hutang-hutang yang dibuat Vietnam sebelum Agustus 1975, rencana lima tahun kedua (1976-1980), dan memberikan bantuan mata uang keras serta proyek yang mencapai \$ 2,5 milyar. Sampai berapa jauh Uni Soviet mampu terus menjamin Vietnam melakukan suatu operasi, yang telah membawa akibat-akibat diplomatik yang tidak diinginkan maupun kesan menghasut agresi yang tidak diinginkan, mesti merupakan suatu tanda tanya sebab ini akan tetap diajukan baik di PBB atau pada pertemuan-pertemuan regional. Dalam arti tertentu, dengan mengikat diri dengan Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama itu, maka Uni Soviet bisa berada dalam suatu posisi yang kurang baik untuk memperluas pengaruhnya di bagian-bagian lain Asia Tenggara, sedangkan pada saat yang sama terikat dengan apa yang bisa menjadi suatu kewajiban. Bagaimanapun juga, tidak ada jaminan bahwa Vietnam yang mempunyai perasaan otonomi yang kuat dan pandangan yang bebas juga akan bersedia mengikuti garis Uni Soviet untuk suatu periode yang lama. Kenyataannya pertanyaan yang mungkin pantas dijawab adalah apakah maksud Uni Soviet untuk ikut menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama itu berdasarkan atas salah hitung dan premis-premis palsu. Perjanjian itu tentu saja tidak akan diterima oleh negara-negara nonkomunis Asia Tenggara terutama ASEAN dan juga tidak akan dilihat dengan percaya diri oleh yang terakhir ini. Suatu perjanjian persahabatan dengan Vietnam akan mempunyai pengaruh balik atas negara-negara ASEAN dan maksud-maksud Uni Soviet akan diperiksa secara lebih teliti.

Dalam arti tertentu sejak semula kehadiran Uni Soviet di kawasan Asia Tenggara menemui rintangan-rintangan. Hubungan ekonomi yang kuat dengan kawasan ini hampir tidak ada, sedangkan bahkan atas dasar ideologi dia kurang berhasil membina loyalitas kelompok-kelompok pembangkang atau revolusioner. Uni Soviet juga lebih dianggap sebagai bangsa yang berpusat di Eropa daripada sebagai suatu negara besar Asia, dan keuntungan-keuntungan psikologis manapun yang bisa datang dengan citra Asia ini tidak dapat dimanfaatkan dengan intensitas yang sama seperti oleh Jepang dan RRC. Akan tetapi faktor-faktor ini tidak boleh ditafsirkan bahwa Uni Soviet akan mempertahankan suatu penampilan yang tidak menonjol di Asia Tenggara.

Asia Tenggara dianggap sebagai suatu kawasan yang secara strategis menarik bagi Uni Soviet berkat status superpowernya, kapabilitas angkatan lautnya yang semakin meningkat dan perhitungan-perhitungannya atas pertimbangan kekuatan di kawasan ini. Uni Soviet akan meraih keuntungan yang tak terperikan dari setiap keberhasilannya menguasai kawasan Asia Tenggara, seperti pengaruh yang luas atas Jepang berkat penguasaan Selat Malaka, kemampuan untuk mendahului setiap usaha RRC untuk mempengaruhi

kawasan ini, dan mempunyai peranan yang jauh lebih besar bagi angkatan lautnya di Samudera Hindia dan Pasifik.

Suatu pertanyaan yang bisa diajukan adalah apakah kebijakan-kebijakan Uni Soviet *vis-a-vis* Vietnam adalah hasil salah hitung atau tindakan putus asa belaka karena usul kebijakannya untuk membentuk suatu keamanan kolektif mendapat tanggapan buruk dari negara-negara Asia Tenggara. Memang Uni Soviet terkenal karena staminanya, kalau tidak karena kedewasaannya, untuk terus berusaha memperluas pengaruhnya di Asia Tenggara. Tanggapan-tanggapan negara-negara ASEAN yang kurang entusias terhadap kebijakan pengepungan terhadap Cina mungkin bisa membuat Uni Soviet kecewa, biarpun banyak negara, termasuk beberapa negara ASEAN, menganggap RRC sebagai ancaman jangka panjang bagi kawasan ini. Dalam arti tertentu persekutuan dengan Vietnam merupakan bagian dari suatu usaha untuk menunjukkan kemampuannya mendukung suatu negara sahabat dan keuntungan yang bisa didapat dari hubungan itu dalam bentuk dukungan pada tingkat internasional dan bantuan ekonomi serta teknik.

*
Orang bisa mengatakan bahwa yang telah mengacaukan perhitungan-perhitungan Uni Soviet sebagian adalah tanggapan-tanggapan negara-negara ASEAN, terutama menyusul invasi Vietnam ke Kampuchea. Negara-negara ASEAN tidak begitu menyukai Pol Pot, tetapi tindakan Vietnam itu menimbulkan keraguan yang dalam mengenai kejujurannya tentang ko-eksistensi timbal balik, sedangkan Uni Soviet sebagai pendukung utamanya mau tak mau akan mendapat getahnya. Dengan mendukung Vietnam maka Uni Soviet mendapat peran yang sulit karena harus menentang negara-negara ASEAN, dan dalam proses itu mempunyai lebih sedikit pengaruh atas pembuatan kebijakan negara-negara ini.

Dalam arti tertentu orang bisa mengatakan bahwa Uni Soviet mengalami kemunduran, ketika dia mulai loncatan besarnya ke depan untuk memperkuat hubungannya dengan Vietnam. Serbuannya yang lain ke Afghanistan hanyalah lebih menodai citra damai yang diharapkan dapat dipancarkan dan masalah yang terakhir ini selanjutnya dipersulit oleh soal-soal agama. Namun kalau sejarah merupakan petunjuk, tidak dapat diragukan bahwa Uni Soviet kiranya akan tetap berkeras kepala. Kapal-kapal angkatan lautnya, termasuk kapal induk Minsk, semakin banyak hadir di Selat Malaka. Pada waktu yang sama Uni Soviet akan terus menggunakan semua sumber daya atau usaha untuk mempengaruhi negara-negara nonkomunis Asia Tenggara. Pengusiran agen-agen KGB dari Malaysia akhir-akhir ini bukan yang pertama dan juga bukan yang terakhir dari pengalaman subversi semacam itu.

Mungkin yang sangat penting sekali bagi Asia Tenggara khususnya ASEAN adalah memperkuat organisasi regional ini dan meneruskan momentum pertumbuhan ekonominya.

Akibat keadaan di Indocina yang tidak stabil, ASEAN diberi waktu yang cukup untuk mengadakan konsolidasi. Sekalipun tidak diragukan bahwa sejak dibentuk ASEAN telah mengalami kemajuan yang besar, mekanisme internal kerja sama harus diperkokoh lagi. ASEAN dikenal sebagai suatu organisasi yang solidaritasnya paling baik dilihat dari malapetaka-malapetaka luar, seperti jatuhnya Kamboja dan Vietnam Selatan ke tangan kekuatan-kekuatan pro komunis tahun 1975, sentimen-sentimen proteksionisme partner-partner dagang luar negerinya dan kejadian-kejadian berikutnya termasuk invasi Kampuchea. Sekalipun tiada kekurangan krisis eksternal serupa itu untuk membuat ASEAN tetap bersatu, arti pengembangan mekanisme-mekanisme konsolidasi intra regional harus tetap paling besar. Kepentingan timbal balik harus diperkuat, sedangkan kerja sama sebaiknya bukan saja tidak terbatas pada konsultasi politik, pertukaran kebudayaan, konsesi-konsesi perdagangan dan ekonomi kecil sebagaimana dilaksanakan sekarang ini. Bagaimanapun juga, orang bisa melihat ASEAN sebagai suatu alternatif bagi keterlibatan negara-negara besar di kawasan ini, dan diharapkan bahwa Asia Tenggara tetap kawasan di mana negara setempat harus merupakan aktor-aktor atau penentu utama dalam menentukan soal-soal dan hasil-hasil regional.

Akan tetapi yang kini menjadi pemikiran adalah masalah Kampuchea. ASEAN telah menjadi alat untuk mencegah situasi di Kampuchea menjadi suatu *fait accompli*. Usaha-usaha diplomasi yang dilakukan ASEAN telah merintangangi rezim Heng Samrin memperoleh status legitimasi di PBB. Tetapi yang lebih mendesak lagi adalah soal menemukan suatu pemerintah alternatif yang bisa hidup. Komunike Singapura yang ditandatangani oleh ketiga kelompok perlawanan Kampuchea baru-baru ini tidak berarti dicapainya konsensus, terutama sekali bila masing-masing kelompok mempunyai kepentingan-kepentingannya sendiri.

Di lain pihak adalah suatu keharusan bahwa tekanan-tekanan diadakan ASEAN atas Khmer Merah agar lebih mendengarkan kedua partnernya yang lain dan tidak berusaha terus menerus menegaskan bahwa ia adalah pemerintah yang sah karena diakui oleh masyarakat internasional dan bahwa dua kelompok perlawanan itu harus menjadi partner junior. Kalau Khmer Merah tetap berpendirian seperti itu (meskipun sebagian besar legitimasinya adalah hasil perjuangan ASEAN) maka pemerintah koalisi bisa jatuh dan dengan itu juga segala harapan untuk menjamin adanya suatu alternatif viable bagi rezim Heng Samrin. Kalau perkembangan seperti itu terjadi, maka pengaruh Uni

Soviet di kawasan ini akan sangat meningkat dan semua bantuan teknik dan lain-lain yang telah dilimpahkannya ke Indocina bukan merupakan suatu tindakan yang sia-sia. Perkembangan semacam itu juga dapat merugikan solidaritas seperti ditunjukkan ASEAN dan lebih lanjut melibatkan kawasan ini dalam konflik negara-negara besar.

* Peranan Amerika Serikat merupakan faktor kedua yang paling penting yang bisa menentukan rencana-rencana Uni Soviet di kawasan ini. Dapatkah Amerika Serikat menunjukkan ketabahan dan tekad untuk mempertahankan kehadirannya di kawasan ini? Pemerintah Carter yang dahulu memang telah menunjukkan sejauh mana Amerika Serikat dapat ragu-ragu dan kehilangan kepemimpinan dunia karena salahnya sendiri. Sekalipun orang dapat memuji nilai hak-hak asasi manusia, unsur dasar hubungan internasional antara kekuatan-kekuatan besar, yaitu kekuatan, tidak pernah boleh disembunyikan. Kehadiran Amerika Serikat yang tegas di kawasan ini mempunyai beberapa hasil sampingan yang penting, termasuk berkurangnya keinginan RRC untuk mengisi bagian kekosongan kekuasaan dan perasaan berlanjutnya jaminan yang diberikan kepada negara-negara nonkomunis di kawasan ini. Harus dikemukakan bahwa kehadiran Amerika Serikat di kawasan ini tidak boleh dilihat sebagai suatu tindakan belas kasihan untuk membantu negara-negara yang kurang beruntung agar tidak dicengkeram rezim-rezim yang pro komunis. ASEAN adalah suatu kawasan yang mempunyai potensi dan pertumbuhan yang luar biasa dan hubungan antara ASEAN dan Amerika Serikat (dan negara-negara OECD) akan menguntungkan satu sama lain. Mempertahankan suatu kehadiran di Asia Tenggara sama sekali tidak akan meningkatkan persaingan negara besar, tetapi akan berakibat baik dengan membatasi lebih lanjut opsi-opsi Uni Soviet untuk memperluas pengaruhnya. Karena bahkan kalau Uni Soviet memutuskan untuk memakai kekuatan militer, maka biaya-biaya akan terlalu tinggi baginya untuk melaksanakan opsi serupa itu.

* Ancaman terhadap negara-negara ASEAN biasanya dikaitkan dengan sumber-sumber dalam negeri. Pemberontakan-pemberontakan, yang ber-sumber pada ideologi atau sebab-sebab premodial lainnya, diidentifikasi sebagai faktor utama yang mempengaruhi stabilitas domestik negara-negara ASEAN. Walaupun observasi serupa itu banyak benarnya, penyelesaiannya lebih terletak pada program perbaikan ekonomi jangka panjang. Boleh jadi beberapa kelompok pembangkang ini secara terus menerus dibina oleh kekuatan luar, termasuk Uni Soviet, tetapi dilihat dari simpati masyarakat maka dukungan untuk mereka sebagian besar terbatas pada suatu kelompok penduduk yang lebih kecil. Kebanyakan orang di negara-negara ASEAN secara konsisten mendukung pemerintah-pemerintah yang berkuasa dan jenis-jenis sistem politik yang berlaku sekarang ini. Ini merupakan petunjuk-

petunjuk ketahanan yang penting terhadap kemungkinan subversi oleh kekuatan-kekuatan luar seperti Uni Soviet.

Sebaliknya, meskipun kehadiran Amerika Serikat disambut dengan baik sebagai alat untuk membatasi niat buruk Uni Soviet atau kuasa-kuasanya, negara-negara ASEAN harus meningkatkan kemampuan pertahanan mereka masing-masing. Usaha-usaha negara-negara ASEAN sekarang ini untuk mendapatkan pesawat tempur ofensif jarak jauh seperti F-5E (jadi tidak semata-mata bergantung pada kekuatan udara jarak dekat untuk penangkis pemberontakan) pantas dicatat karena menunjukkan bahwa pemikiran strategi pemimpin-pemimpin ASEAN telah berubah untuk memperhatikan ancaman-ancaman luar dan bukan hanya ancaman pemberontakan. Perubahan pemikiran ini bisa juga berarti bahwa negara-negara ASEAN merasa perlu lebih aktif berpartisipasi untuk membentuk dan mempengaruhi pola politik regional di Asia Tenggara dan bukan hanya tinggal diam sebagai penonton yang putus asa dan bergantung pada negara lain.