

PERANAN MILITER TERBATAS AMERIKA SERIKAT DI MUANGTHAI DAN PILIPINA

Ronald NANGOI*

I. PENDAHULUAN

Beberapa pernyataan para pemimpin Amerika Serikat mengenai komitmen pertahanan Amerika Serikat di kawasan Asia Tenggara dewasa ini lebih banyak menekankan hubungannya dengan Muangthai dan Pilipina, hal mana memberi petunjuk kuat akan keinginan Amerika Serikat untuk terus hadir di kawasan ini sebagaimana diharapkan negara-negara ASEAN umumnya. Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Alexander Haig pada permulaan masa jabatannya menyatakan: "Dengan kedua negara anggota ASEAN, Muangthai dan Pilipina, Amerika Serikat memiliki hubungan keamanan timbal-balik. Khususnya terhadap Muangthai, Amerika Serikat bermaksud menghormati kewajiban-kewajibannya di bawah Pakta Manila."¹ Dan dalam pertemuan dengan para Menteri Luar Negeri ASEAN bulan Juni 1981 di Manila, Haig menyatakan lagi: "Kami telah memperbaharui komitmen pertahanan kami dengan Muangthai dan Pilipina dan telah menegaskan bahwa kami akan memenuhi kewajiban perjanjian kami dalam menghadapi agresi musuh mereka. Perlengkapan udara dan laut kami di Pilipina merupakan bagian paling penting sistem pertahanan internasional kami."²

Penekanan komitmen pertahanan Amerika Serikat dengan kedua negara ASEAN ini kiranya wajar, terutama karena Amerika Serikat menganggap mereka sebagai sekutu-sekutunya. Apalagi kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang baru ini mencakup usaha untuk membangun kembali persekutuan dengan negara-negara lain. Di samping itu Amerika Serikat juga masih terikat lewat beberapa pakta pertahanan bersama, yaitu Pakta Manila dan

*Staf CSIS.

¹"US Secretary Haig's Dialogue with ASEAN Members", *Official Text*, No. 8/OT/81 (USICA: Jakarta), 22 Juni 1981.

²John Holdridge, *Washington Viewpoint*, 22 Juli 1981.

Perjanjian Rhusk-Thannat 1962, dengan kedua negara ini. Tidak bisa diabaikan bahwa kedudukan mereka sebagai anggota ASEAN mendapat perhatian dari pihak Amerika Serikat. Tambahan pula Amerika Serikat menyadari bahwa perkembangan keamanan kawasan yang tidak begitu mengembirakan memerlukan keterlibatannya. Muangthai adalah negara nonkomunis ASEAN yang merasa paling terancam akibat kehadiran Vietnam di Kamboja serta arus pengungsi Indocina ke wilayahnya. Kemudian, akses Uni Soviet ke pangkalan-pangkalan Cam Ranh dan Danang di Vietnam perlu diimbangi oleh kekuatan besar Amerika Serikat di kawasan Asia Tenggara. Karena sejak lama pangkalan kekuatannya berada di Pilipina, Amerika Serikat tampaknya tidak ingin melepaskannya untuk menghadapi tantangan Uni Soviet itu.

Peranan Amerika Serikat berupa peningkatan bantuan pertahanan terlebih-lebih kepada kedua negara ini serta usaha mempertahankan pangkalan-pangkalannya di Pilipina cukup memberi harapan bagi terpeliharanya perimbangan kekuatan di kawasan Asia Tenggara. Di samping Amerika Serikat memiliki taruhan tersendiri di kawasan ini, kehadirannya bermanfaat juga bagi kedua negara penerima bantuan. Bagi Muangthai, bantuan perlengkapan keamanan darat Amerika Serikat bisa digunakan untuk memperkuat pertahanan dalam negerinya, yang pada gilirannya akan mengembalikan kepercayaan dirinya untuk menghadapi ancaman-ancaman luar terutama dari Vietnam. Kemudian bagi Pilipina, komitmen pertahanan Amerika Serikat atas pangkalan-pangkalan udara dan laut memberi kesempatan kepada Marcos juga untuk memperkuat pertahanan nasional Pilipina di samping memperkokoh kedudukan rezimnya. Bantuan Amerika Serikat membuktikan bahwa kepemimpinan Marcos dipercaya oleh Amerika Serikat yang pada suatu waktu (masa Carter) menganut ideologi "kemanusiaan" dalam berhubungan dengan negara-negara lain. Tambahan pula Pilipina dengan pangkalan-pangkalan itu bisa menonjolkan diri sebagai pusat kekuatan di kawasan Asia Tenggara.

Tulisan ini membahas secara khusus peranan Amerika Serikat terhadap kedua negara ASEAN ini, meskipun dalam konteks yang berbeda karena masalah dan perkembangan masing-masing negara berbeda. Namun mereka pada dasarnya tidak berdiri sendiri, karena merupakan bagian dari ASEAN di kawasan Asia Tenggara. Dalam hal-hal tertentu, mereka malahan menghadapi ancaman ekstern yang sama, yakni ancaman komunisme dan peningkatan kekuatan Uni Soviet melalui Vietnam (sebagai akibat persaingan Cina dan Uni Soviet) di kawasan ini. Peranan Amerika Serikat ini sebenarnya juga membuktikan pelaksanaan janji-janji Amerika Serikat untuk melindungi keamanan kawasan ini, dan dengan demikian lambat-laun bisa mengembali-

kan kepercayaan negara-negara di kawasan ini akan Amerika Serikat. Komitmen pertahanan secara bilateral kepada Muangthai dan Pilipina sebenarnya juga mencerminkan tingkat hubungan yang tidak sama dengan negara-negara ASEAN lainnya sehingga dapat menghilangkan kemungkinan kesan bahwa ASEAN sebagai kelompok merupakan sekutu Amerika Serikat ataupun pakta militer Amerika Serikat.

II. HUBUNGAN AMERIKA SERIKAT-MUANGTHAI: ANCAMAN INDOCINA

Sejak jatuhnya Vietnam Selatan dan pendudukan Vietnam atas Kamboja, Muangthai diliputi kecemasan akan ancaman komunis. Raja Bhumipol memberi peringatan setelah jatuhnya Vietnam Selatan bahwa "Muangthai sekarang menjadi sasaran langsung mereka yang ingin menguasai negara kami."¹ Penyerbuan Vietnam ke perbatasan Muangthai-Kamboja pada tanggal 23 Juni 1980 seakan-akan membenarkan kesan ancaman itu. Oleh sebab itu, juga berdasarkan pertimbangan akan kemampuan pertahanan yang kurang berimbang dengan Vietnam, Muangthai berpaling ke negara-negara sahabat, terutama Amerika Serikat dan Republik Rakyat Cina, untuk mencari perlindungan keamanan.

Sebagai catatan, sikap terakhir ini sebenarnya menimbulkan masalah di kalangan ASEAN. Beberapa negara ASEAN, yaitu Indonesia dan Malaysia, berpandangan bahwa berpalingnya Muangthai ke Cina itu mengandung resiko, karena mereka melihat Cina sebagai ancaman. Mereka lebih menginginkan bantuan atau dukungan dari pihak Amerika Serikat. Pertama, Amerika Serikat memiliki kemampuan militer yang jauh lebih meyakinkan daripada Cina, meskipun tidak menginginkan kehadiran personal militer Amerika Serikat yang permanen di sana. Kemudian, sifat bantuan Amerika Serikat pasti ditujukan untuk maksud-maksud "defensif" bagi keamanan Muangthai; sebaliknya bantuan dari pihak Cina diragukan, karena diperkirakan merupakan bagian strategi Cina untuk membantu gerilyawan Khmer Merah. Maka, dengan mengikuti strategi Cina itu, Muangthai akan semakin meruncingkan ketegangan hubungannya dengan Vietnam. Vietnam jelas tidak menginginkan kehadiran Cina. Ini berhubungan dengan kesepakatan bersama ASEAN bahwa konflik Indocina sebenarnya merupakan pertentangan antara Vietnam dan Cina.

¹Lihat Lez Buszynski, "Thailand and the Manila Pact", *The World Today*, Vol. 39 No. 2, Pebruari 1980, hal. 46.

A. Vietnam sebagai Sumber Ancaman

Sampai saat ini tidak terdapat indikasi kuat bahwa Vietnam akan melakukan serangan terbuka atas Muangthai. Namun pihak ASEAN khususnya Muangthai merasa terancam antara lain karena ambisi Vietnam yang belum jelas. Oleh sebab itu, ia merasa perlu mempersiapkan diri untuk menghadapi kemungkinan serangan dari pihak Vietnam.

Secara geografis, kedudukan Muangthai memang menguatirkan, karena langsung berbatasan dengan dua negara komunis: Kamboja dan Laos, yang pada saat sekarang berada di bawah dominasi Vietnam. Operasi Vietnam untuk menumpas gerilyawan Khmer Merah serta arus pengungsi yang masuk ke Muangthai menimbulkan friksi di sekitar daerah perbatasan Muangthai-Kamboja. Penyerbuan Vietnam bulan Juni 1980 itu merupakan insiden yang sukar dilupakan pihak Muangthai. Menurut Frank C. Darling, pada waktu itu pasukan-pasukan Vietnam memasuki 3 mil wilayah Muangthai, merebut 3 desa dan pusat distribusi makanan, tetapi pasukan Muangthai berhasil merebutnya kembali. Selanjutnya Vietnam langsung menempatkan kurang lebih 8 ribu pasukannya di daerah perbatasan itu. Akibat penyerbuan Vietnam itu adalah sebagai berikut: 22 pasukan Muangthai dan 75 pasukan Vietnam serta beberapa ratus penduduk terbunuh, dan lebih dari 100 ribu pengungsi terpaksa melarikan diri dari kamp-kamp mereka.¹

Hubungan Muangthai dengan Laos kurang begitu erat, karena Pemerintah Laos sering mempersoalkan pengungsi-pengungsinya yang berada di Muangthai. Laos menuduh bahwa para pejabat Muangthai telah merekrut, melatih dan mengerahkan pengungsi-pengungsi itu bergerilya melawan Laos. Sejak tahun 1975 memang lebih dari 200 ribu pengungsi Laos melarikan diri ke Muangthai dan separuhnya diberitakan masih berada di kamp-kamp.² Oleh sebab itu Muangthai khawatir bahwa faktor pengungsi ini dijadikan alasan bagi Laos untuk menyerangnya pada suatu waktu.

Masalah antara Laos dan Muangthai juga mengenai wilayah timur-laut Muangthai yang dimukimi oleh banyak pengungsi termasuk yang berasal dari Vietnam. Diberitakan bahwa terdapat kurang lebih 50 ribu pengungsi Vietnam Utara yang melarikan diri ke wilayah itu pada tahun 1950 akibat perang Vietnam-Perancis.³ Kehadiran merekapun dikuatirkan akan dimanfaatkan

¹Frank C. Darling, "Thailand in the 1980s", *Current History*, Vol. 79 No. 461, Desember 1980, hal. 180.

²Murray Hiebert, "Socialist Transformation in Laos", *Current History*, Vol. 79 No. 461, Desember 1980, hal. 177.

³Lihat J.A. Mendenhall, "Laos: Vietnam's Stepping Stone to Thailand", *Conflict*, Vol. 2, No. 2, 1980, hal. 156.

Vietnam untuk melakukan tindakan agresi melalui Laos. Setelah pendudukan Vietnam atas Kamboja, terdapat perkiraan bahwa sasaran Vietnam selanjutnya mungkin sekali Muangthai bagian timur laut itu.¹ Untuk mencapainya, Vietnam melakukan kegiatan-kegiatan rahasia dengan Laos.

Makanya setelah serangan Vietnam ke perbatasan Muangthai, Pemerintah Muangthai langsung menutup perbatasannya dengan Laos. Murray Hiebert mengemukakan sasaran-sasaran Muangthai menutup perbatasannya, yakni: (a) untuk memberi isyarat bahwa Muangthai tidak senang dengan penyerbuan perbatasan itu; serta (b) untuk menekan Vientiane agar memikirkan kembali hubungannya dengan Vietnam, dan menyadari pentingnya hubungan baiknya dengan Muangthai.²

Ringkasnya Muangthai menghadapi 3 kemungkinan ancaman. Pertama, divisi-divisi Vietnam di Laos dapat digerakkan ke wilayah Muangthai dalam bentuk serangan kilat (*blitzkrieg*). Kedua, bahaya operasi Vietnam terhadap sisa-sisa rezim Khmer Merah di perbatasan. Dan kemudian, kemungkinan infiltrasi atau subversi dari dalam negeri Muangthai yang mendukung Vietnam misalnya melalui pengungsi-pengungsi Indocina.

Namun kesan ancaman erat kaitannya dengan tingkat kemampuan militer Muangthai. Besar dugaan bahwa kurang berimbangannya kekuatan Muangthai dengan kekuatan Vietnam menimbulkan kesan ancaman itu. Seandainya kekuatan militer Muangthai lebih besar daripada kekuatan Vietnam, soalnya akan lain. Menurut Frank C. Darling, pada tahun 1980 Muangthai hanya memiliki kurang lebih 160 ribu pasukan darat dengan pengalaman perang yang minim. Angkatan bersenjata Vietnam sebaliknya berjumlah 1 juta pasukan, salah satu terbesar di dunia. Vietnam menerima bantuan militer secara ekstensif dari Uni Soviet, dan memiliki banyak senjata Amerika Serikat, yang disita pada akhir perang Vietnam. Pada saat ini Pemerintah Vietnam sendiri telah menempatkan sebanyak 200 ribu pasukannya di Kamboja dan 50 ribu pasukan di Laos. Pasukan-pasukan Vietnam kebanyakan terdiri dari orang-orang yang berpengalaman dalam perang melawan Vietnam Selatan dan Amerika Serikat.³ Ini belum dilihat dari segi fasilitas militer yang dimiliki mereka.

B. Muangthai Berpaling ke Cina

Kedudukan Muangthai yang serba sulit itu mengundang pihak asing terutama RRC sebagai salah satu aktor konflik Indocina menawarkan diri un-

¹*Ibid.*, hal. 153.

²Lihat Murray Hiebert, *loc. cit.*, hal. 177

³Lihat Frank C. Darling, *loc. cit.*, hal. 188.

tuk membantu Muangthai dalam menghadapi ancaman Vietnam. Dalam bulan April 1978, Wakil Perdana Menteri Deng Xiao Ping menegaskan dukungan Cina kepada ASEAN dan berjanji akan membantu Muangthai meningkatkan hubungannya dengan Kamboja (sebelum jatuhnya Kamboja). Ia selanjutnya mengatakan: "Cina akan berada pada pihak Muangthai apabila Vietnam melakukan agresi terhadapnya." Untuk meyakinkan Muangthai, Cina juga menandakan bahwa hubungan antara Partai Komunis Cina dan Partai Komunis Muangthai (CPT) tidak akan mengganggu hubungan antar negara.¹

Dalam usaha memperkuat rezim Pol Pot yang menjadi "proxy" satu-satunya di Asia Tenggara, Cina amat membutuhkan bantuan Muangthai sehubungan dengan daerah operasi mereka yang terletak di perbatasan Muangthai-Kamboja. Cina mendesak Muangthai, yang kebetulan sedang diliputi kekuatiran akan ekspansi Vietnam, untuk mencari dukungan padanya. Cina juga berusaha agar Muangthai bermusuhan dengan Vietnam dan Uni Soviet. Sewaktu berkunjung ke Bangkok pada tahun 1978, Deng Xiao Ping mengingatkan para pejabat Muangthai akan bahaya hegemonis-hegemonis (yaitu Uni Soviet) di Asia Tenggara dan agar mereka tidak mempercayai jaminan yang pernah dilontarkan Pham Van Dong bahwa Vietnam tidak akan mendukung insurgensi di Muangthai.²

Tawaran Cina ini rupanya mendapat tanggapan positif dari pihak Muangthai, karena sejak itu Muangthai mendukung strategi Cina terhadap rezim Pol Pot. Muangthai antara lain telah memberi tempat perlindungan dan suplai kepada gerilyawan Khmer Merah melalui pusat-pusat pengungsi di perbatasan. Bersama RRC, Muangthai diberitakan mempertahankan kekuatan Pol Pot dengan mengizinkan suplai senjata, beras, dan lain-lain lewat perbatasan Muangthai dan memberikan fasilitas istirahat, pengobatan dan rekrutmen kepada gerilya-gerilya.³

Sikap Muangthai untuk berpaling ke Cina itu sampai batas tertentu tidak begitu mengherankan. Pertama-tama, Cina sejak semula menunjukkan sikap bersahabat dengan Muangthai, dan menjadi pihak pertama yang menawarkan diri untuk membantu Muangthai apabila diserang. Sebaliknya Vietnam bersikap agresif seperti terbukti dalam penyerbuan ke perbatasan Muangthai bulan Juni 1980 itu. Tindakan-tindakan Vietnam dalam banyak hal

¹Lihat Ansil Ramsay, "Thailand in 1978: Kriangsak-The Thai Who Binds", *Asian Survey*, Vol. XIX, No. 2, Februari 1979, hal. 112, dan juga J.A. Mendenhall, *loc. cit.*, hal. 160.

²Ansil Ramsay, *ibid.*, hal. 112.

³Lihat Carlyle A. Thayer, "Vietnam: Beleaguered Outpost of Socialism", *Current History*, Vol. 79, No. 461, Desember 1980, hal. 169.

merugikan pihak Muangthai. Sebagai contoh, Muangthai harus menanggung arus pengungsi Indocina ke wilayahnya. Selanjutnya perlu dicatat bahwa terdapat pandangan mengapa Muangthai lebih cenderung memilih Cina sebagai sahabat daripada Vietnam. Hubungan baik dengan Vietnam akan merugikan pihak Muangthai, karena dengan bertindak demikian, Muangthai harus berhadapan dengan Cina. Ini berarti Muangthai akan berhadapan dengan ancaman yang jauh lebih besar daripada Vietnam.

Namun tidak bisa diingkari bahwa hubungan baik dengan Cina serta bantuan kepada rezim Pol Pot itu berakibatkan hubungan yang tegang antara Muangthai dan Vietnam. Terdapat dugaan bahwa penyerbuan Vietnam ke perbatasan Muangthai merupakan tindakan balasan Vietnam karena Muangthai dan RRC telah membantu gerilyawan Pol Pot. Oleh karenanya, Indonesia dan Malaysia secara tegas menentang strategi Cina untuk membantu Pol Pot secara militer.

C. Amerika Serikat sebagai Sumber Bantuan

Selain berpaling kepada Cina, Muangthai juga mengusahakan jaminan keamanan dari pihak Amerika Serikat. Menurut Larry A. Niksch, sasaran-sasaran sehubungan dengan Amerika Serikat dalam tahun 1980 adalah bahwa Pemerintah Muangthai: (a) berusaha memperkuat hubungan keamanan dengan Washington dan mendesaknya agar menunjukkan komitmen yang lebih terperinci pada pertahanan Muangthai; dan (b) berusaha mempertahankan kebijakan Amerika Serikat yang menyeluruh sejalan dengan strateginya untuk mengisolasi Vietnam dan bonekanya di Phnom Penh.¹

Di lain pihak, Amerika Serikat menanggapi secara positif usaha-usaha Muangthai terutama karena tidak menginginkan Muangthai jatuh ke tangan komunis. Sejak beberapa tahun yang lalu Amerika Serikat melakukan kerja sama perdagangan militer dengan Muangthai. Pada tahun 1978 Amerika Serikat juga melipatgandakan bantuannya menjadi sebesar 400 juta dollar termasuk pesanan 100 buah tank patron M-48 dan 22 buah jet tempur F-5.² Sehubungan dengan serangan bulan Juni 1980 tersebut, Edmund Muskie sebagai Menteri Luar Negeri Amerika Serikat mengirim pesan kepada Washington agar segera menanggapi permintaan persenjataan Muangthai. Pada permulaan Juli Carter mengirim lewat udara senjata-senjata termasuk meriam-meriam kecil 105 mm yang bernilai 3,5 juta dollar. Amerika

¹Lihat Larry A. Niksch, "Thailand in 1980: Confrontation with Vietnam and the Fall of Kriangsak", *Asian Survey*, Vol. XXI, No. 2, Pebruari 1981, hal. 227.

²Lihat *Newsweek*, 26 Nopember 1979.

Serikat juga mempercepat pengiriman 35 buah tank M-48 yang telah dibeli Muangthai dan mengirim suatu tim militer dalam bulan Juli untuk melatih personal Muangthai menggunakan senjata anti tank buatan Amerika Serikat. Selama bulan Juli, Agustus dan September, unit-unit Armada Ketujuh berkunjung ke Muangthai.¹ Menurut Fred Greene, kredit militer Amerika Serikat kepada Muangthai telah meningkat dari 40 juta dollar pada tahun 1979 menjadi 50 juta dollar pada tahun 1980. Sasaran tahun 1981 diperkirakan sebesar 70 juta dollar.²

Kehadiran Vietnam di Kamboja menjadi alasan kuat bagi Muangthai, di satu pihak, untuk meminta bantuan Amerika Serikat; dan bagi Amerika Serikat, di lain pihak, untuk memberi bantuan. Di samping itu, kedua negara masih mendasarkan diri pada prinsip-prinsip Pakta Manila yang menjamin keamanan satu sama lain seandainya terjadi agresi bersenjata. Perlindungan bagi keamanan Muangthai tidak dapat dipisahkan dari kepentingan regional Amerika Serikat di kawasan Asia, yakni mempertahankan kehadirannya di Pasifik dan memainkan peranan bagi keamanan Asia. R. Holbrooke juga menyatakan bahwa perlindungan itu adalah bagian dari proses untuk menjaga "keseimbangan kawasan", hal mana berarti mencegah kekuatan tunggal manapun mencapai keunggulan militer di kawasan tersebut.³ Bagi Muangthai sendiri, bantuan berupa jaminan keamanan Amerika Serikat amat bermanfaat untuk memperkuat diri dalam menghadapi ancaman komunis. Pada saat ini Muangthai perlu memulihkan kepercayaan dirinya, sehingga tidak terlalu memalingkan diri pada Cina.

III. HUBUNGAN AMERIKA SERIKAT-PILIPINA: UNI SOVIET SEBAGAI TANTANGAN

Di bawah pemerintahan Ronald Reagan, pangkalan-pangkalan Amerika Serikat di Pilipina, terutama pangkalan laut Subic dan pangkalan udara Clark, semakin terjamin sehubungan dengan kepentingan Amerika Serikat untuk membantu memperkuat pertahanan negara-negara sahabat nonkomunis untuk menghadapi Uni Soviet. Perhatian khusus Amerika Serikat atas pertahanan Pilipina juga tidak lepas dari kepentingan keamanan regional Amerika Serikat di wilayah Asia-Pasifik. Pangkalan-pangkalan itu paling tidak dapat mengimbangi kekuatan Uni Soviet yang cenderung mening-

¹Lihat Larry A. Niksch, *loc. cit.*, hal. 228 dan *Washington Post*, 28 Juni 1980 dan *FEER*, 3 Oktober 1980.

²Lihat Fred Greene, "The United States and Asia in 1980", *Asian Survey*, Vol. XXI, No. 1, Januari 1981, hal. 12.

³Lihat Les Buszynski, "Thailand and the Manila Pact", *loc. cit.*, hal. 48.

kat terutama sewaktu Amerika Serikat menarik diri dari daratan Asia. M. Rajaratnam mengatakan bahwa Uni Soviet diperkirakan memiliki 73 kapal permukaan (9 kapal penjelajah, 29 kapal pemburu, dan 35 frigate) dan 100 kapal selam di perairan Pasifik. Armada udara di Siberia Timur meliputi 1.000 pesawat tempur dan 160 pesawat pembom ukuran berat dan menengah.¹

Tetapi di balik kerja sama pertahanan Amerika Serikat-Pilipina itu, terdapat pihak-pihak yang skeptis dan malahan merasa dirugikan. Sebagai contoh, kelompok oposisi dalam negeri menilai bahwa kerja sama itu semakin memperkuat kedudukan Presiden F. Marcos dan melemahkan nasionalisme bangsa Filipina. Terdapat juga pandangan bahwa kedua pangkalan itu menempatkan Filipina pada posisi yang berbahaya sebagai target serangan Uni Soviet. Pihak Vietnam mungkin akan semakin mencurigai Amerika Serikat dan ASEAN sehingga tidak akan melepaskan diri dari Uni Soviet, meskipun tahu bahwa Filipina atau Amerika Serikat tidak akan menyerangnya.

A. Pangkalan-pangkalan Amerika Serikat yang Tetap Dipertahankan

Jaminan Amerika Serikat atas pertahanan Filipina itu dibaharui pada masa pemerintahan Presiden Jimmy Carter. Pada tanggal 7 Januari 1979 kedua negara mengadakan perubahan perjanjian pangkalan militer 1947 (MBA), yang mengizinkan Amerika Serikat untuk mempertahankan instalasi pertahanannya sampai dengan 1983. Perubahan itu meliputi 6 hal, yaitu: (1) penegasan kembali kedaulatan Filipina atas pangkalan-pangkalan itu; (2) pelantikan para komandan pangkalan Filipina di pangkalan udara Clark, pangkalan Subic, dan sejumlah pangkalan kecil lainnya; (3) penyusutan secara menonjol wilayah-wilayah yang digunakan Amerika Serikat bagi pangkalan-pangkalan; (4) penerimaan tanggung jawab Angkatan Bersenjata Filipina bagi keamanan pangkalan-pangkalan Amerika Serikat; (5) jaminan pemeriksaan mengenai perjanjian setiap 5 tahun termasuk pelaksanaan, tujuan, dan jangka waktu; dan (6) jaminan bahwa, dalam penggunaan pangkalan-pangkalan itu, operasi pertahanan Amerika Serikat tidak akan dirintangi. Dalam perjanjian itu, Carter juga menjanjikan bantuan AS\$ 500 juta bagi Filipina selama tahun fiskal 1980-1984, yang terdiri atas bantuan militer sebanyak AS\$ 50 juta; kredit penjualan militer asing sebanyak AS\$ 250 juta; dan bantuan tunjangan keamanan sebanyak AS\$ 200 juta. Carter menyebutkan bantuan itu sebagai "ganti rugi" bagi dilanjutkannya penggunaan pangkalan-pangkalan itu.²

¹Lihat M. Rajaratnam, "The Philippines in 1979", *Southeast Asian Affairs 1980*, Institute of Southeast Asian Studies Heinemann Asia, hal. 256.

²Lihat *Antara*, 22 Maret 1980.

Jadi berdasarkan perubahan perjanjian yang sudah berumur 31 tahun, pangkalan-pangkalan itu di satu pihak diakui sebagai 'milik' Pilipina, tetapi di lain pihak dapat digunakan oleh Amerika Serikat tanpa mengalami gangguan. Konsesi ini jelas menggembirakan Marcos, karena ia antara lain bisa mengarahkan bantuan-bantuan Amerika Serikat bagi kepentingan keamanan dalam negeri, yaitu meningkatkan pertahanan nasional dan menghadapi insurgensi. Keamanan Pilipina akan terjamin, karena Amerika Serikat akan melindunginya dari serangan luar. Selain itu, dengan perjanjian itu nama baik Marcos mulai dipulihkan. Carter pernah mengisyaratkan bahwa konsesi pertahanan Amerika Serikat di Pilipina banyak ditentukan oleh praktek-praktek kemanusiaan Marcos. Hal mana berarti pengurangan ataupun penambahan bantuan keamanan Pilipina akan banyak bergantung pada sikap kemanusiaan Marcos itu. Maka konsesi bersama Amerika Serikat-Pilipina yang juga menguntungkan pihak Pilipina memberi petunjuk bahwa masalah kemanusiaan di Pilipina tidak menjadi persoalan bagi Carter.

Dari segi Amerika Serikat, perjanjian pertahanan itu mencerminkan bahwa Carter akhirnya mengakui bahwa pangkalan-pangkalan itu penting bagi Amerika Serikat. Pusat Penelitian Internasional Universitas Georgetown melaporkan bahwa Amerika Serikat menilai bahwa pangkalan-pangkalan pertahanan Amerika Serikat terutama pangkalan di Teluk Subic mungkin tergolong paling penting bagi Angkatan Laut Amerika Serikat di dunia ... Begitu penting sehingga sulit untuk mendapat gantinya. Karena itu Amerika Serikat harus berusaha tetap mempertahankannya, memperkecil pengeluaran pembiayaannya dan menjaga jangan sampai menurun mutunya.¹ Di pihak lain, dari segi teknis, pemindahan kedua pangkalan itu ke tempat lain tidak mudah, karena membutuhkan biaya yang tidak kecil jumlahnya. Kecaman-kecaman negara-negara ASEAN terhadap usaha penarikan diri Amerika Serikat dari wilayah Asia Tenggara kiranya juga merupakan salah satu faktor bagi Carter untuk mengubah sikap. Dengan membaharui perjanjian pertahanan itu, Carter sekaligus ingin membuktikan kepada mereka bahwa Amerika Serikat tidak akan menarik diri dari Asia, melainkan akan tetap merupakan kekuatan Asia dan Pasifik serta akan melanjutkan peranan kunci bagi perdamaian dan stabilitas di Asia dan Pasifik.

Apabila dikaji lebih jauh, akan jelas bahwa tindakan Carter untuk membaharui perjanjian pertahanan bersama dengan Pilipina sebenarnya menggambarkan keragu-raguan sikap Carter. Ia tidak konsekuen dengan pernyataan-pernyataan yang bernada mengancam Marcos tentang masalah kemanusiaan dan undang-undang darurat militer di Pilipina. Carter rupanya tidak begitu berdaya untuk mempertahankan pertimbangan kemanusiaannya.

¹Lihat *Kompas*, 26 Nopember 1980.

Kecaman Carter untuk beberapa waktu sempat mendinginkan hubungannya dengan Marcos. Marcos menuduh Carter campur tangan dalam masalah-masalah dalam negeri Pilipina. Ia juga menuduh Amerika Serikat sedang berusaha menggoncangkan pemerintahannya dengan mendukung lawan-lawan politiknya. Kecaman ini diajukan pada bulan April 1978 dan disusul dengan demonstrasi anti pangkalan Amerika Serikat oleh Kabatang Barangay yang dipimpin Imee Marcos.

Sikap Carter secara tidak langsung merugikan posisi Marcos yang sedang menghadapi tantangan dari dalam negeri. Kelompok oposisi bergembira atas sikap Carter, karena mereka memperkirakan bahwa tekanan Amerika Serikat dapat melemahkan kedudukan Marcos. Carter juga tidak menyadari bahwa kehadiran Amerika Serikat di Pilipina tidak disenangi kelompok oposisi. Pemimpin oposisi bekas Senator Raus Manglapus pernah menyerukan kepada Amerika Serikat agar menghentikan semua bantuan militer untuk Pilipina, agar pihak militer bisa membantu menghidupkan kembali oposisi secara demokratis.¹ Terdapat anggapan bahwa pangkalan-pangkalan Amerika Serikat lebih berbahaya daripada meningkatkan keamanan Pilipina, karena apabila terjadi perang besar-besaran instalasi-instalasi itu tentu akan mengundang serangan Uni Soviet.

Makanya sewaktu Carter mengubah sikap dengan perjanjian Januari 1979 dengan Pilipina, kelompok oposisi langsung memprotesnya. Mereka menilai bahwa persetujuan itu akan mendukung, memperkuat, dan memperpanjang kediktatoran yang lebih lanjut mengarah pada militarisasi masyarakat Pilipina, dan dengan demikian menunda lahirnya kembali kebebasan dan demokrasi di Pilipina.² Oleh sebab itu mereka mengecam Amerika Serikat mencampuri masalah dalam negeri Pilipina, hal mana berarti agresi, walaupun kekesalan mereka timbul karena rasa tidak senang mereka terhadap Marcos. Diosdado Macapagal juga memperingatkan bahwa tindakan Amerika Serikat itu memaksa oposisi untuk bergabung dengan kelompok-kelompok komunis dan kelompok-kelompok radikal anti Amerika. Ia menganggap ironis sikap Amerika Serikat yang menekankan pentingnya kedua pangkalan itu. Katanya: "Semula pangkalan-pangkalan itu adalah lambang perlindungan Amerika Serikat untuk demokrasi Pilipina, tetapi sekarang menjadi lambang dukungan bagi Marcos, dan semakin menumbuhkan rasa dendam."³

¹Lihat *Antara*, 25 April 1980.

²Lihat *FEER*, 9 Februari 1979.

³Lihat *FEER*, 14 Desember 1979.

B. Pilipina sebagai Sahabat Murni Amerika Serikat

Di samping faktor kepentingan keamanan Amerika Serikat di wilayah Asia-Pasifik dan tekanan negara-negara ASEAN agar Amerika Serikat tetap hadir di wilayah itu, diplomasi Marcos untuk meyakinkan Carter perlu diperhitungkan.

Menanggapi kecaman Carter, Marcos menyebutkan situasi di dalam negeri Pilipina di samping menyatakan dukungan serta rasa setia kepada pihak Amerika Serikat. Sewaktu berada di Honolulu, Marcos menyindir sikap Amerika Serikat yang kurang berterima kasih kepada Pilipina serta menggaris-bawahi perbedaan antara otoritarianisme dan kediktatoran. Ia juga menyatakan bahwa undang-undang darurat militer adalah tindakan konstitusional untuk menghindari perang saudara dan kekacauan. Marcos mengingatkan Amerika Serikat bahwa undang-undang itu ditujukan untuk menghadapi orang-orang komunis: "Jika golongan komunis menang, pangkalan-pangkalan anda (Amerika Serikat) akan lenyap."¹ Secara blak-blakan Marcos menyatakan sikap setia Pilipina kepada Amerika Serikat, dan bersumpah akan berperang di pihak Amerika Serikat dalam perang global di masa mendatang. Suatu kedudukan strategis Amerika Serikat yang kuat di Asia Timur penting bagi kemampuannya untuk menjawab secara efektif tantangan di Samudera Hindia dan Asia Tenggara. Secara diplomatis Marcos mengatakan bahwa ia yakin akan kesediaan Amerika Serikat dan kewajiban-kewajibannya kepada sekutu-sekutunya seandainya terjadi konflik. Satu-satunya cara untuk mencegah kemungkinan Perang Dunia Ketiga ialah Amerika Serikat harus kuat dan harus disokong oleh sebagian besar negara-negara Dunia Ketiga "... adalah perlu agar Amerika Serikat memegang pimpinan dunia bebas secara terang-terangan dan agar negara-negara lain mematuhi pimpinannya."²

Tetapi, sebagai akibat kerja sama pertahanan kedua negara, Amerika Serikat menghadapi bertumbuhnya rasa anti Amerika Serikat terutama di kalangan oposisi. Menurut Salvador P. Lopez, kehadiran pangkalan Amerika Serikat tidak akan meningkatkan pengaruh kebudayaan, ekonomi dan politik Amerika; sebaliknya condong untuk meningkatkan rasa anti Amerika di antara orang Pilipina, karena nasionalisme, harga diri, dan kebanggaan orang Pilipina yang besar.³ Kelompok ini semata-mata menganggap kebijakan Amerika mendukung kekuasaan Marcos.

¹Lihat *Asia 1981 Year Book* (FEER).

²Lihat *Antara*, 24 April 1980.

³Lihat Salvador P. Lopez, "Trends in Philippines Foreign Policy", *Trends in the Philippines II*, M. Rajaratnam (Ed.), ISEAS, Singapore, hal. 69.

Dalam menanggapi kelompok oposisi yang bisa mempengaruhi opini masyarakat, Marcos berusaha meyakinkan rakyat bahwa Pilipina mempunyai kedaulatan penuh atas pangkalan-pangkalan itu. Ia mengatakan bahwa pangkalan-pangkalan itu sungguh-sungguh bersifat defensif dan tidak ditujukan pada sesuatu kekuatan atau negara-negara di Asia dan Pasifik. Amerika Serikat tidak dapat menggunakan kedua pangkalan itu untuk tujuan ofensif tanpa persetujuan lebih dulu dari Pemerintah Pilipina. Perihal undang-undang darurat militer, Marcos menegaskan bahwa ia tidak mendapat tekanan Amerika Serikat untuk mencabutnya atau memberlakukannya.

Berbeda dengan Carter yang dalam banyak hal kurang meyakinkan banyak negara ASEAN, Ronald Reagan rupanya bisa semakin menjamin pertahanan Pilipina. Apalagi Amerika Serikat memang menganut strategi untuk memperkuat pertahanan negara-negara sahabat nonkomunis dalam rangka menghadapi Uni Soviet. Menurut Sakonjo, sumber kecemasan adalah kemungkinan gerak Angkatan Laut dan Angkatan Udara Uni Soviet yang beroperasi dari pangkalan-pangkalan di Vietnam. Pangkalan Udara di Danang akan memungkinkan perluasan lingkup kegiatan-kegiatan yang berarti bagi kapal-kapal selam dan permukaan Uni Soviet.¹ Terdapat kesan juga bahwa Vietnam dan Uni Soviet semakin berminat pada Laut Cina Selatan dan pulau-pulau yang ada di sana. Akibat keadaan ini adalah semakin relevan bagi Amerika Serikat untuk membantu negara-negara sahabat terutama Pilipina. Pertahanan berupa pangkalan Amerika Serikat di Pilipina pada saat ini kiranya mampu mengimbangi kekuatan Uni Soviet.

Mengenai masalah peka hak-hak asasi manusia di Pilipina, Pemerintah Reagan menunjukkan sikap yang berbeda terhadap Marcos. Reagan diperkirakan tidak akan segan-segan membantu negara sahabatnya tanpa mencampuri masalah kemanusiaan mereka. Meskipun secara implisit tampaknya masih mengakui bahwa kehidupan demokrasi sempurna belum tercapai di Pilipina, Pemerintah Reagan memperlihatkan keakraban dengan Pilipina. Menteri Luar Negeri Haig menekankan bahwa seharusnya diadakan perbedaan antara rezim totaliter dan otoriter. Yang terakhir ini lebih dapat diterima daripada yang pertama, dan Amerika Serikat seharusnya membantu perkembangan pemerintah otoriter ke arah bentuk yang lebih demokratis.²

Dengan demikian dukungan Amerika Serikat bagi Pilipina jauh lebih jelas. Apalagi Haig telah menegaskan bahwa "peralatan-peralatan udara dan angkatan laut kami di Pilipina merupakan bagian vital sistem pertahanan dunia kami." Dalam kunjungan menghadiri acara pelantikan Marcos kembali sebagai presiden di Pilipina, Wakil Presiden G. Bush juga memberi jaminan

¹Naotoshi Sakonjo, "Security Problems in Southeast Asia: A Japanese View", makalah yang diajukan dalam kolokium Jepang-Indonesia IX, yang diselenggarakan CSIS di Surabaya, 20-22 Agustus 1981.

²Lihat John Holdridge, *loc. cit.*

akan dukungan kuat Amerika Serikat bagi keamanan negara itu. Marcos tampaknya menghadapi masalah tantangan oposisi dari dalam negeri yang anti Amerika Serikat sebagai taruhan kerja sama pertahanan dengan Amerika Serikat.

IV. PENUTUP

Komitmen-komitmen Amerika Serikat kepada kedua negara ASEAN Muangthai dan Pilipina ini berbeda dalam intensitas dan sifat bantuannya. Tetapi secara menyeluruh kerja sama antara mereka memiliki beberapa kesamaan, yakni bahwa bantuan Amerika Serikat amat bermanfaat bagi: (a) pertahanan nasional kedua negara dan memungkinkan mereka untuk (b) menghadapi ancaman ekstern yang sama, yaitu Vietnam dan Uni Soviet. Muangthai memerlukannya untuk menghadapi ancaman Vietnam di Kamboja, sedangkan pangkalan-pangkalan Amerika Serikat di Pilipina pada saat ini diperlukan untuk mengimbangi kekuatan Uni Soviet di Cam Ranh dan Danang.

Bagi Amerika Serikat sendiri, komitmen ini menyangkut kepentingan globalnya di kawasan Asia Tenggara. Amerika Serikat setidaknya-tidaknnya berusaha untuk memperoleh kembali kredibilitasnya di kalangan negara-negara nonkomunis ASEAN. Ia rupanya juga ingin membuktikan bahwa ia sanggup melindungi keamanan kawasan Asia Tenggara dengan tindakan-tindakan konkrit. Ini menyangkut harga dirinya sebagai negara yang bisa dipercaya untuk melaksanakan janji-janji serta kewajiban-kewajiban pertahanannya (misalnya, Pakta Manila). Di samping itu Amerika Serikat mulai menanamkan kembali kekuatannya di Asia Tenggara. Perlu dicatat bahwa pada tingkat sekarang agak lengkaplah bantuan militer Amerika Serikat sehubungan dengan bantuan militer darat bagi Muangthai dan militer udara dan laut bagi Pilipina.

Kehadiran Amerika Serikat diterima oleh ASEAN meskipun ASEAN lebih mengharapkan agar bantuan Amerika Serikat tidak terbatas pada bidang militer, karena konsep "ketahanan regional"nya tidak melihat kekuatan militer sebagai satu-satunya jaminan bagi keamanan kawasan. Bantuan tersebut paling tidak diperlukan untuk memperkecil ancaman di kawasan Asia Tenggara maupun mengurangi rasa kuatir Muangthai mengenai keamanan wilayahnya agar ia tidak memandang Cina sebagai satu-satunya sumber bantuan keamanannya. Sikap Cina, sebagaimana diutarakan di atas, semakin menimbulkan kecurigaan di pihak Vietnam. Sementara itu pertahanan Amerika Serikat di Pilipina amat berarti bagi negara-negara ASEAN karena bisa mengimbangi peningkatan kekuatan Uni Soviet di kawasan Asia Tenggara. Oleh sebab itu, komitmen pertahanan Amerika Serikat ini dapat ikut menjamin stabilitas dan keamanan di kawasan Asia Tenggara.