

MENUJU PENYELESAIAN POLITIK KONFLIK INDOCINA*

Jusuf WANANDI

Perkembangan-perkembangan di Asia Tenggara baru-baru ini, yaitu konflik Indocina dan intensifikasi konflik Sino-Soviet di kawasan akibatnya, dapat mempunyai pengaruh langsung terhadap keamanan kawasan itu. Melihat tekanan-tekanan yang ditimbulkan oleh konflik Indocina terhadap Muangthai, kita dapat menilai akibat-akibat perkembangan tersebut terhadap ASEAN. Sehubungan dengan perkembangan-perkembangan itu, ancaman luar terhadap ASEAN bisa berasal dari Vietnam, Uni Soviet, dan Republik Rakyat Cina (RRC). Dengan memperhatikan semuanya itu uraian ini dipusatkan pada masalah-masalah mencari suatu penyelesaian politik bagi konflik Indocina seperti dilihat dari pandangan Indonesia.

ASEAN DAN TUJUAN JANGKA PANJANGNYA

Dibentuk tanggal 8 Agustus 1967, ASEAN mengungkapkan usaha-usaha sadar dan serius kelima bangsa di Asia Tenggara untuk meletakkan suatu landasan yang kokoh untuk tindakan bersama guna memajukan kerja sama regional dalam semangat persamaan dan persekutuan dan guna menyumbang pada perdamaian, kemajuan dan kemakmuran di kawasan Asia Tenggara. Tertuang dalam Deklarasi Bangkok, sebagaimana disetujui oleh kelima negara anggota, tujuan ASEAN adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial, dan perkembangan kebudayaan di kawasan. Meskipun ASEAN dibentuk sebagai suatu organisasi kerja sama regional dalam bidang-

*Makalah yang disampaikan dalam Konperensi Meja Bundar Ke-2 mengenai "Crisis Region 'Indo-China': Perspectives and Possible Solutions," yang diselenggarakan oleh Friedrich-Ebert Stiftung di Bonn, Jerman Barat, pada 16-17 Nopember 1981. Diterjemahkan oleh Asnani USMAN, Staf CSIS.

bidang ekonomi, kebudayaan dan ilmu pengetahuan, tekanan-tekanan dan situasi-situasi yang mendorong pembentukannya sebenarnya terdiri atas pertimbangan-pertimbangan pertahanan dan keamanan yang dibuat karena orang mengantisipasi dan khawatir dengan hasil perang Indocina. Oleh karena itu aspek-aspek pertahanan dan keamanan tidak dapat diabaikan oleh negara-negara anggota ASEAN, tetapi harus segera dibantah bahwa ada keinginan di antara negara-negara ASEAN untuk membentuk suatu pakta militer ataupun suatu blok militer regional atau multilateral.

Ada dua alasan mengapa negara-negara anggota ASEAN menolak gagasan pakta militer. Pertama, mereka tidak merasa adanya suatu ancaman luar yang penting tetapi ancaman-ancaman dari dalam negeri mereka yang dibantu dari luar dalam bentuk subversi dan infiltrasi. Ancaman-ancaman ini sebaliknya ditangani oleh pemerintah dan rakyat dari negara yang bersangkutan seperti telah dibuktikan baru-baru ini di Vietnam. Suatu pakta militer bukan cara yang efektif untuk menangani ancaman-ancaman seperti itu. Kedua, suatu pakta militer hanya akan membangkitkan ketakutan yang tidak perlu di pihak Vietnam dan menimbulkan kesan bahwa ASEAN sungguh-sungguh suatu kelompok yang bertujuan untuk menghadapinya secara militer. Inilah sebabnya mengapa konsep-konsep ketahanan nasional dan regional dianut. Konsep-konsep ini berarti bahwa, kalau setiap negara anggota dapat menyelesaikan pembangunan nasional secara keseluruhan dan mengatasi ancaman-ancaman dari dalam itu, ketahanan regional akan muncul secara otomatis hampir seperti suatu rantai mendapat seluruh kekuatannya dari kekuatan komponen masing-masing.

Adalah sesuai dengan gagasan ini bahwa negara-negara anggota ASEAN mengadakan kerja sama bilateral dalam berbagai soal pertahanan dan keamanan, terutama dalam bentuk pertukaran pengalaman menghadapi ancaman dari dalam yang banyak kasus ternyata sama. Usaha-usaha kerja sama bilateral ini terdiri dari pertukaran informasi dan intelijen, latihan bersama di laut, udara dan darat, patroli atau operasi-operasi bersama di daerah perbatasan, pertukaran pendidikan perwira dan juga usaha-usaha untuk mencapai standarisasi dalam logistik dan senjata-senjata tertentu untuk kepentingan efisiensi dan penghematan.

Sejak lahirnya, hasil-hasil penting dicapai kebanyakan dalam bidang politik, yaitu mengatasi masalah-masalah inter ASEAN yang sebelumnya disebabkan ketegangan-ketegangan politik dan kemunduran keamanan di kawasan. Di antara masalah-masalah ini adalah sengketa perbatasan Malaysia-Muangthai; pertengkaran antara Singapura dan Malaysia yang timbul dari sejarah pembentukan Malaysia dan keluarnya Singapura dari Federasi Malaysia; masalah-masalah perdagangan gelap antara Singapura dan

Indonesia; sengketa atas Sabah antara Malaysia dan Pilipina yang masih belum terpecahkan, tetapi paling tidak dicegah menjadi konfrontasi yang akan memperlemah kerja sama ASEAN di bidang-bidang lainnya; masalah perbatasan antara Indonesia dan Malaysia yang dulu menyebabkan konfrontasi Indonesia dan sekarang telah diselesaikan begitu rupa sehingga kerja sama perbatasan Indonesia — Malaysia sekarang ini dapat dijadikan suatu model kerja sama ASEAN bagi negara-negara anggota lainnya; masalah-masalah Konsep Wawasan Nusantara Indonesia yang secara prinsip telah diselesaikan dengan Malaysia; dan soal Selat Malaka yang juga telah diselesaikan dengan capainya persetujuan antara Singapura, Malaysia dan Indonesia.

Gagasan untuk menjadikan Asia Tenggara suatu zona Perdamaian, Kebebasan dan Kenetralan (ZOPFAN) dicetuskan pada Konperensi Khusus Menteri Luar Negeri ASEAN di Kuala Lumpur pada bulan Nopember 1971. Setelah membicarakan perkembangan-perkembangan internasional yang mempengaruhi kawasan Asia Tenggara, para Menlu itu menandatangani Deklarasi Kuala Lumpur untuk menjadikan Asia Tenggara suatu zone Perdamaian, Kebebasan dan Kenetralan. Menteri-menteri Luar Negeri itu juga memutuskan bahwa suatu Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama (Treaty of Amity and Cooperation) harus merupakan langkah operasi yang pertama, karena gagasan ZOPFAN akan gagal, kecuali kalau negara-negara anggota ASEAN lebih dahulu dapat menertibkan rumah mereka sendiri. Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama ini kemudian ditandatangani di Bali oleh Kepala-kepala Negara ASEAN pada bulan Pebruari 1976.

Dalam konsep Asia Tenggara sebagai suatu kawasan "damai, bebas dan netral" identitas, kemerdekaan dan integritas nasional masing-masing negara dapat diselamatkan dan dipelihara. Tujuan konsep ini adalah mewujudkan perkembangan dan kesejahteraan nasional dan memajukan kerja sama regional dan solidaritas, sesuai dengan cita-cita dan aspirasi-aspirasi rakyat kawasan dan maksud-maksud serta prinsip-prinsip Piagam PBB, dan bebas dari segala bentuk atau cara campur tangan oleh kekuatan-kekuatan luar. Pada tahap pertama perkembangannya tujuan konsep ini adalah pembangunan ketahanan nasional dan regional di antara anggota-anggota ASEAN. Tujuan pembangunan ketahanan ini adalah pelaksanaan pembangunan nasional yang komplit dan kerja sama regional maupun penerimaan konsep ini oleh negara-negara besar baik secara eksplisit dalam bentuk kebijaksanaan resmi maupun secara implisit dalam bentuk tindakan-tindakan yang diarahkan pada implementasinya. Harapan bahwa konsep ini secara berangsur-angsur akan menjadi suatu kenyataan didasarkan pada penilaian faktor-faktor luar yang menguntungkan, seperti kepastian perkembangan di sub kawasan Indocina, terutama penyelesaian konflik Indocina, maupun faktor-faktor domestik dan intra-ASEAN yang berkembang secara mantap.

Gagasan ZOPFAN mengungkapkan keinginan dan aspirasi seluruh negara anggota ASEAN untuk membuat suatu Asia Tenggara yang dapat menentukan nasibnya sendiri. Gagasan ini didasarkan pada usaha-usaha kolektif oleh seluruh negara Asia Tenggara untuk menciptakan suatu tertib regional di mana sistem-sistem sosial, politik dan ideologi yang berbeda yang dianut oleh negara-negara tersebut dapat berdampingan (hidup bersama). Melalui suatu tertib regional hubungan-hubungan yang banyak dan beraneka ragam di antara negara-negara Asia Tenggara dan kekuatan-kekuatan besar juga harus disusun. Peranan dan kehadiran kekuatan-kekuatan besar di kawasan memang diakui, tetapi kehadiran mereka harus berimbang dan diawasi sehingga tidak satupun dari negara-negara besar itu bisa mempunyai kedudukan yang dominan.

Gagasan ZOPFAN didasarkan pada konsep ketahanan nasional dan regional, dan ini berarti bahwa pencapaian tujuan mereka sebagian besar akan ditentukan oleh kemampuan mereka sendiri dan oleh aturan-aturan permainan mereka sendiri. Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama ASEAN tidak hanya menyarankan landasan dan semangat kerja sama, tetapi juga menetapkan cara-cara dan sarana dengan mana perbedaan-perbedaan di antara negara-negara anggota ASEAN harus diselesaikan. Apakah suatu tertib regional bagi Asia Tenggara akan disetujui oleh ASEAN maupun negara-negara Indocina sebagian besar bergantung pada penyelesaian konflik Kamboja. Masalah Kamboja, kenyataannya merupakan suatu ujian apakah suatu tertib regional, terutama gagasan ZOPFAN bisa dilaksanakan. Negara-negara anggota ASEAN yakin bahwa atas dasar gagasan ZOPFAN, seluruh negara Asia Tenggara dapat bekerja sama dalam usaha bersama mereka untuk membentuk suatu tertib regional. Secara prinsip gagasan ini juga telah diterima oleh Vietnam, sekalipun dengan perbedaan-perbedaan kecil.

Adalah sangat penting bagi realisasi gagasan ZOPFAN untuk menggalakkan kerja sama dan konsultasi yang lebih besar baik antara negara-negara anggota ASEAN maupun antara negara-negara anggota ASEAN dan negara-negara Indocina. Gagasan pokok mengenai masa depan kawasan Asia Tenggara yang berasal dari dua kelompok itu adalah sama, tetapi belum jelas apakah dua kelompok ini mempunyai tujuan yang sama dan apakah peranan yang akan mereka mainkan di kawasan ini. Mungkin Vietnam memberikan persetujuannya kepada gagasan ZOPFAN hanya sebagai suatu taktik jangka menengah dalam mencapai tujuan jangka panjangnya untuk menguasai kawasan, terutama dengan mendukung kekuatan-kekuatan "progresif revolusioner" di negara-negara anggota ASEAN. Tetapi Vietnam kiranya tidak akan dapat menguasai seluruh kawasan Asia Tenggara dalam 10 tahun mendatang, karena kemampuan-kemampuannya terbatas dalam bidang-bidang politik, ekonomi dan militer sejak tahun 1979 dan negara-negara ASEAN

sementara itu telah mengembangkan ketahanan nasional dan regional mereka. Dalam menyusun hubungannya dengan Vietnam dan negara-negara Indocina lainnya, negara-negara anggota ASEAN harus memperhatikan tujuan-tujuan jangka panjang Vietnam dan berusaha mendasarkan hubungannya dengan Vietnam atas gagasan yang sama mengenai masa depan Asia Tenggara, terutama dalam penyusunan hubungan-hubungan mereka masing-masing dengan negara-negara besar di kawasan ini.

RINTANGAN BAGI GAGASAN ZOPFAN DAN CARA MENGATASINYA

Sesungguhnya ASEAN berkepentingan untuk menemukan penyelesaian politik konflik Kamboja secepat mungkin. Pertama, karena konflik ini telah menjadi rintangan untuk merealisasi hubungan baik dan wajar antara ASEAN dan negara-negara Indocina. Konflik ini lebih mempersulit realisasi gagasan ZOPFAN, karena suatu tertib regional di Asia Tenggara tidak dapat diwujudkan tanpa partisipasi negara-negara Indocina yang dapat hidup. Kedua, dan terutama karena suatu konflik Kamboja yang berlarut-larut akan meningkatkan kehadiran negara-negara besar di kawasan, meningkatkan persaingan mereka, dan juga meningkatkan peranan mereka di kawasan untuk menguasai masa depan negara-negara Asia Tenggara. Karena dua alasan ini kemungkinan (feasibility) dan realisasi gagasan ZOPFAN bisa dipersoalkan di masa yang akan datang ini.

Konflik Kamboja rupanya tidak akan diselesaikan di masa yang dekat ini, karena bukan semata-mata suatu masalah regional. Konflik ini melibatkan negara-negara besar RRC, Uni Soviet dan Amerika Serikat, dan menghambat pembentukan suatu tertib regional di Asia Tenggara. Dari pandangan Indonesia, beberapa hal berikut ini perlu dipertimbangkan.

Pertama, kesatuan dan kerja sama ASEAN dalam mencari penyelesaian politik konflik Kamboja harus ditingkatkan dengan membentuk suatu lembaga perencanaan kebijaksanaan (policy planning) yang lebih permanen, karena sampai sekarang seluruh kegiatan perencanaan dilakukan secara "ad hoc".

Kedua, pandangan-pandangan Muangthai karena kedudukannya sebagai negara garis depan harus dimengerti lebih baik oleh negara-negara anggota ASEAN lainnya, terutama kekhawatirannya dengan bergesernya perimbangan kekuatan di Asia Tenggara sebagai akibat penyerbuan dan keterlibatan militer Vietnam di Kamboja; sementara itu Muangthai harus

memperhitungkan peranan dan keterlibatan RRC dalam konflik Indocina yang bisa mempunyai pengaruh atas kestabilan Muangthai sendiri. Selama sekitar 6 bulan mendatang, Komite Ad Hoc Konferensi Internasional tentang Kamboja PBB (the Ad Hoc Committee of the United Nations International Conference on Kampuchea) harus diberi kesempatan untuk menemukan cara-cara baru untuk menyelesaikan konflik melalui prakarsa-prakarsa dan pendekatan-pendekatan diplomasi. Meskipun mungkin hanya memberikan sedikit harapan bagi penyelesaian politik Kamboja, tindakan-tindakan ini akan memberikan waktu kepada negara-negara anggota ASEAN untuk menilai kembali perkembangan-perkembangan baru dan untuk menyusun cara-cara dan pendekatan-pendekatan baru mengenai masalah bersama yang mereka hadapi, antara lain dengan pembentukan badan perencanaan kebijaksanaan tersebut di atas.

Ketiga, pendekatan-pendekatan negara-negara anggota ASEAN terhadap Vietnam, pertama-tama melalui negara-negara anggota seperti Indonesia dan Malaysia yang mempertahankan saluran terbuka dengan Vietnam. Pendekatan-pendekatan ini berguna untuk menjaga hubungan baik dengan Vietnam, untuk menjelaskan sikap dan kepentingan ASEAN sehubungan dengan kawasan Asia Tenggara, dan untuk mengembangkan pengertian yang lebih baik mengenai sikap dan kebijaksanaan Vietnam, dan akhirnya untuk memperkuat kepercayaan Vietnam bahwa ASEAN mempunyai pendapat dan sikap yang berbeda dengan pendapat dan sikap RRC dan Amerika Serikat, yaitu bahwa ASEAN melihat perlunya Vietnam memainkan suatu peranan di Asia Tenggara, suatu Vietnam yang dapat hidup, kuat dan bertanggung jawab untuk mewujudkan gagasan ZOPFAN. Di lain pihak, Muangthai dan Singapura dapat mengadakan pendekatan-pendekatan yang sama terhadap RRC, agar negara ini menjadi lebih fleksibel dalam mencari penyelesaian politik untuk konflik Kamboja. Kalau RRC tidak mau ikut mencari penyelesaian konflik tersebut, hubungannya dengan Indonesia (dan Malaysia) dapat menjadi lebih buruk di masa mendatang. Dalam pendekatan untuk mendapat kepercayaan RRC, peranan Amerika Serikat merupakan suatu bagian penting, karena "faktor Cina" dalam pertimbangan-pertimbangan kebijaksanaan politik luar negerinya dan pendapat umum terhadap Vietnam.

Keempat, untuk waktu sekarang ini tidak dapat dipastikan apakah prakarsa-prakarsa dan pendekatan-pendekatan negara-negara anggota ASEAN akan menghasilkan konferensi internasional atau regional atau tidak. Vietnam berpendapat bahwa suatu konferensi regional merupakan sarananya untuk mencapai penyelesaian masalah Kamboja; ia dapat menerima kehadiran kelima anggota permanen (tetap) Dewan Keamanan PBB dan Sekretaris Jenderal PBB secara pribadi sebagai pengamat pada konferensi regional itu. Di lain pihak, ASEAN berpendapat bahwa setiap konferensi

regional harus mempunyai kaitan dengan usaha-usaha internasional, misalnya sebagai persiapan untuk atau sebagai bagian dari konperensi internasional untuk menyelesaikan masalah Kamboja. Alasan dibelakangnya ialah bahwa masalah konflik Kamboja telah mengundang keterlibatan negara-negara besar di kawasan, sehingga penyelesaian masalah ini hanya mungkin dengan partisipasi dan dukungan negara-negara besar itu.

MASA DEPAN KAWASAN ASIA TENGGARA

Masalahnya seperti dilihat dari perspektif Indonesia ialah apakah suatu penyelesaian internasional yang menyeluruh untuk konflik Kamboja akan dicapai dalam waktu dekat? ASEAN kenyataannya tidak akan mendapat untung apapun dari diteruskannya tekanan-tekanan terhadap Vietnam, sehingga memperlemah Vietnam dalam jangka waktu 5 atau 10 tahun mendatang, sebagaimana dimaksudkan RRC. Jika kompromi-kompromi yang diusulkan negara-negara anggota ASEAN tidak dapat dicapai karena kurangnya kemauan politik untuk saling memberikan konsesi-konsesi pada pihak yang bersangkutan manapun, baik RRC maupun Vietnam, kawasan Asia Tenggara akan menghadapi suatu masa depan yang suram. Ini akan membawa kawasan ke dalam konflik-konflik yang lebih besar dan ketidakstabilan yang parah.

Dua skenario mengenai masa depan kawasan Asia Tenggara akibat konflik Kamboja dapat digambarkan sebagai berikut.

1. Konflik Kamboja akan berlarut-larut untuk jangka waktu yang lebih lama, karena penyelesaiannya akan lebih bergantung pada pertentangan negara-negara besar, baik antara Vietnam dan RRC, Uni Soviet dan RRC, maupun antara Uni Soviet dan Amerika Serikat. Konflik-konflik ini tidak cukup eksplosif untuk meningkat menjadi perang, tetapi sekalipun dalam situasi yang terkendali dapat menimbulkan ketidakstabilan tertentu di kawasan. Dalam suatu ketidakstabilan regional semacam itu, negara-negara anggota ASEAN dapat dihadapkan dengan suatu dilema untuk memihak kepentingan bersama Vietnam dan Uni Soviet atau dengan kepentingan RRC dan AS. Situasi semacam ini pasti akan mempengaruhi kesatuan dan integritas ASEAN dengan banyak cara. Pertama, ASEAN akan relatif bersatu untuk jangka waktu mendatang tertentu, tetapi akan perlahan-lahan di bawa ke pilihan yang sulit untuk memihak salah satu dari pihak-pihak yang bertentangan; jika Vietnam tidak mau berkompromi, kekhawatiran Muangthai sebagai negara garis depan akan terus didukung oleh negara-negara anggota ASEAN lainnya. Kedua, kesatuan ASEAN akan dipertahankan dan bersama-sama mereka akan dapat mempertahankan sikap bersama untuk tidak

memihak dengan salah satu dari pihak-pihak yang bertentangan. Per-sahabatan ini dapat diwujudkan jika situasi konflik di perbatasan Muangthai dapat dikendalikan ukuran dan tingkatnya. Ketiga, ASEAN dapat dipecah, karena di satu pihak Muangthai menjadi lebih dekat hubungannya dengan RRC dan AS, dan di lain pihak Indonesia dan Malaysia juga mempunyai kepentingan untuk menjaga kemampuan hidup Vietnam. Situasi ini mungkin timbul akibat perbedaan-perbedaan persepsi-persepsi mengenai ancaman, yaitu apakah Vietnam atau RRC merupakan ancaman yang lebih mendesak untuk negara-negara anggota ASEAN.

2. Konflik Kamboja akan menjadi tidak dapat dikendalikan jika negara-negara besar, yaitu RRC, Uni Soviet maupun Amerika Serikat, meningkatkan keterlibatan langsung mereka. Situasi ini bisa timbul jika Vietnam menggunakan kekuatan yang besar untuk menyerang Muangthai dan mengalahkan pasukan-pasukan Muangthai sepanjang perbatasan Kamboja untuk mencapai perubahan-perubahan kebijaksanaan pada pemerintahan Muangthai yang dianggap Vietnam pro RRC. Dalam situasi semacam ini dapat dibayangkan bahwa RRC tidak akan tinggal diam. Dia akan menghukum Vietnam dan tindakan ini pada gilirannya akan memancing reaksi Uni Soviet yang lebih jelas terhadap RRC untuk menjaga "kredibilitasnya" di mata para kuasanya (proxies). Akan sangat sulit untuk membayangkan tindakan apa yang akan dilakukan oleh Presiden Ronald Reagan sehubungan dengan situasi tersebut; ini dapat berupa peningkatan suplai senjata untuk Muangthai atau RRC, dan bahkan pemberian payung udara (air cover), kemampuan intai intelijen kepada Muangthai. Jika krisis ini meningkat seperti itu akan sangat sulit bagi negara-negara anggota ASEAN lainnya untuk menolak tuntutan atau permintaan Muangthai akan dukungan ASEAN baik dalam bidang ekonomi dan politik maupun militer, meskipun kemampuan ASEAN dalam bidang terakhir ini masih sangat kecil.

Untuk mengubah kemungkinan skenario yang paling buruk ini, negara-negara anggota ASEAN perlu mengambil tindakan-tindakan tertentu. Mereka harus aktif dan kreatif mencari penyelesaian konflik Kamboja secepat mungkin. Untuk maksud itu kesatuan dan integritas ASEAN merupakan faktor yang paling penting; dan dukungan Amerika Serikat untuk tindakan-tindakan dan langkah-langkah ASEAN untuk maksud itu juga sangat penting. Kesatuan dan integritas ASEAN dapat dicapai pada waktu sekarang ini jika kepentingan Muangthai diamankan. Sementara itu negara-negara ASEAN harus melakukan usaha-usaha bersama yang serius untuk mendapat dukungan Amerika Serikat bagi gagasan ASEAN untuk mencapai suatu kompromi sebagai cara untuk mencapai suatu penyelesaian politik yang menyeluruh bagi konflik Kamboja. Usaha-usaha ini adalah penting, karena dukungan AS sejauh ini tidak mencukupi akibat "faktor Cina" dalam kebijaksanaan politik

luar negeri AS dan pendapat umum di AS menentang Vietnam. Di samping tindakan-tindakan ini, Indonesia dan Malaysia harus meningkatkan usaha-usaha mereka untuk menjamin terbukanya saluran-saluran dialog dan konsultasi dengan Vietnam guna memperkuat kepercayaan negara ini akan keseriusan usaha-usaha ASEAN untuk mencari dan mencapai suatu penyelesaian politik konflik Kamboja yang menyeluruh. Dialog-dialog dan konsultasi-konsultasi ini akan meratakan jalan bagi hubungan yang baik antara negara-negara anggota ASEAN dan negara-negara Indocina.