

KAMBOJA DAN LAOS: SOAL-SOAL GAWAT DI ASIA TENGGARA*

Sengketa mengenai Kamboja (sekarang Kampuchea) telah menjadi unsur katalisator konflik regional yang meliputi Laos. Pertarungan mengenai siapa akan memerintah di Phnom Penh bukan semata-mata ungkapan hubungan "fraternal" (persaudaraan) yang retak antara Partai-partai Komunis Vietnam dan Kampuchea tetapi merupakan pokok konflik yang lebih luas mengenai perimbangan atau - lebih tepat pembagian - kekuatan di Indocina yang ber-sumber pada pertentangan Cina-Vietnam. Sesungguhnya, sifat kompleks konflik yang menjadi terkenal karena penarikan dan keterlibatan kepentingan-kepentingan luar, mempertahankan suatu pola yang merupakan ciri Asia Tenggara sejak berakhirnya perang Pasifik.

Karena konflik mengenai identitas politik dan hubungan-hubungan luar Kampuchea melibatkan suatu soal prinsip yang fundamental, orang bisa menarik suatu perbedaan antara keadaan Kampuchea dan keadaan Laos. Namun soal prinsip tersebut tidak dapat dipisahkan untuk maksud-maksud politik praktis dari soal perimbangan kekuatan yang tepat dan dapat diterima di Indocina dan Asia Tenggara. Sesuai dengan itu setiap diskusi mengenai Laos dimasukkan dalam suatu lingkaran yang lebih luas. Di samping itu, harus dimengerti bahwa dalam membahas keadaan-keadaan Kampuchea dan Laos yang berbeda dan berkaitan, kita lebih menghadapi sasaran-sasaran daripada subyek-subyek hubungan internasional. Peranan-peranan mereka dalam konflik regional adalah lebih sebagai medan perang daripada pelaku-pelaku yang bebas. Untuk mendiskusikan persoalan-persoalan yang timbul dalam proses sengketa tentang Kampuchea dan Laos adalah perlu pertama-

*Terjemahan makalah Michael LEIFER, "Cambodia and Laos - Critical Issues in Southeast Asia," yang disampaikan dalam Konperensi ASEAN-Amerika Serikat mengenai Masalah-masalah Ekonomi, Politik dan Keamanan di Asia Tenggara tahun 1980-an, Bali, 2-5 Nopember 1981. Penterjemah adalah Asnani USMAN, staf CSIS.

tama membahas kepentingan-kepentingan pihak-pihak sengketa yang memiliki kemampuan untuk menentukan hasilnya.

Seperti dikemukakan di atas, dua persoalan yang berkaitan diajukan pada permulaan konflik yang menjadi gawat dengan penyerbuan Vietnam ke Kamboja, dan pelantikan pemerintah di Phnom Penh yang didatangkan dengan kereta api barang tentara pendudukan. Soal pertama - yang tidak berlaku untuk Laos - adalah soal prinsip. Soal ini timbul dari cara Dewan Revolusi Rakyat yang dibentuk di Phnom Penh tanggal 8 Januari 1979 mendapatkan jabatannya. Pemerintah-pemerintah yang menentang perolehan jabatan seperti itu mengatakan bahwa Vietnam dengan invasinya melintasi perbatasan internasional dan menggulingkan pemerintah yang berkuasa dan menggantikannya dengan pemerintahan yang dibentuknya sendiri, melanggar peraturan pokok sistem internasional. Ketidaksenangan dengan kekejaman (sifat kebinatangan) regim Pol Pot yang digulingkan dikesampingkan dalam pernyataan keprihatinan atas tindakan Vietnam karena keyakinan yang cukup beralasan bahwa Politbiro di Hanoi tidak digerakkan oleh pertimbangan-pertimbangan kemanusiaan. Keprihatinan itu diperkuat oleh arti yang diberikan kepada hubungan perjanjian antara Hanoi dan Moskow.

Di antara pemerintah-pemerintah regional yang paling kuatir dengan pendudukan Vietnam atas Kamboja, negara-negara ASEAN menyatakan suatu tanggapan umum bersama, didorong oleh perlunya solidaritas di antara mereka, dan oleh pengertian akan implikasi-implikasinya kalau tindakan militer Vietnam itu tidak ditentang. Penyerbuannya ke Kamboja melanggar norma-norma pokok tata regional yang dituangkan dalam Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama yang ditandatangani oleh pemerintah-pemerintah ASEAN pada bulan Pebruari 1976. Sikap mereka itu dinyatakan kembali pada banyak kesempatan dan dinyatakan dengan baik oleh Menteri Luar Negeri Pilipina, Carlos Romulo yang mengemukakan bahwa ASEAN tidak dapat menciptakan stabilitas dan perdamaian regional berdasarkan penerimaan pelanggaran prinsip-prinsip, yang dalam persepsinya merupakan satu-satunya dasar untuk suatu sistem hubungan yang sehat, teratur, dan penuh perdamaian di antara negara-negara anggota masyarakat internasional.¹

Adalah atas dasar kampanye yang berhasil untuk mempertahankan suatu prinsip yang mendukung integritas negara-negara yang rapuh setelah penjajahan bahwa pemerintah-pemerintah ASEAN telah memperoleh dukungan internasional yang kuat bagi sikap bersama mereka itu. Untuk mempertahankan sikap tersebut, lima pemerintah melanjutkan pengakuan mereka untuk

¹Pidato pada tanggal 25 Maret 1981 dalam kedudukannya sebagai Ketua Panitia Tetap ASEAN.

Pemerintah Kampuchea Demokratik yang digulingkan dan menolak mengakui pemerintahan Republik Rakyat Kampuchea yang dibentuk Vietnam. Sejauh pemerintah-pemerintah ASEAN telah mencapai kesepakatan mengenai Kampuchea dalam soal prinsip, mereka melibatkan diri untuk mencapai suatu penyelesaian politik yang mengakui pelanggaran asas itu dan berisikan usul tindakan perbaikan yang cukup untuk menegakkannya. Seperti dikemukakan Jusuf Wanandi: "ASEAN tidak dapat mengesahkan pelanggaran Vietnam terhadap kedaulatan dan keutuhan Kampuchea, betapa menariknya pun hal itu."¹

Komitmen pada soal prinsip dalam politik menimbulkan kesulitan khusus dalam mengusahakan suatu penyelesaian politik. Dalam kasus Kampuchea Vietnam sama sekali tidak menunjukkan kesediaan untuk menerima bahwa dia telah salah melanggar suatu prinsip. Sebaliknya, pemerintahnya menggambarkan intervensinya sebagai suatu tindakan jasa masyarakat internasional yang tidak seluruhnya tidak benar. Di samping itu, dia berpendapat bahwa "situasi Kampuchea sama sekali tidak mungkin dibalik lagi." Bahkan, dia menuduh bahwa pengadaan konperensi internasional mengenai Kampuchea berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB dianggap sebagai suatu pelanggaran besar terhadap kemerdekaan dan kedaulatan Republik Rakyat Kampuchea.

Penolakan Vietnam untuk mengakui soal prinsip mengenai Kampuchea timbul dari konsepsi dan penegasan pemerintahnya mengenai perimbangan kekuatan yang tepat di Indocina. Kalau tidak mengalami "force majeure" atau menghadapi kehancuran ekonomi, rupanya pemerintahnya tidak bersedia mengakui suatu prinsip yang akan meminta suatu tingkat revisi status quo yang diciptakan dengan kekuatan senjata sejak bulan Januari 1979. Sesuai dengan itu kita harus menangani persoalan kedua yang dikemukakan dalam diskusi kita mengenai soal yang pertama, maupun dimungkinkan memasukkan pembahasan Laos di mana pengalihan kekuasaan pada tahun 1975 tidak menjadi bahan perselisihan internasional. Soal yang kedua ialah apakah Indocina tidak harus tunduk pada suatu pola persetujuan politik yang secara eksklusif dikuasai oleh prioritas-prioritas dan kepentingan-kepentingan Vietnam. Suatu pola semacam itu akan mengukuhkan kedudukan Vietnam sebagai kekuatan yang dominan di semenanjung.

Mungkin segi konflik yang paling penting yang berkisar pada Kampuchea dan mempengaruhi Laos ialah bahwa hal itu membuka kembali soal manakah pola identitas-identitas politik dan hubungan-hubungan luar yang sesuai yang tepat di seluruh Indocina. Pada akhir Perang Indocina ke-2, identitas-identitas

¹*Far Eastern Economic Review*, 15-21 Mei 1981.

politik Kampuchea dan Laos (maupun Vietnam Selatan) diubah akibat keberhasilan revolusi komunis. Bertentangan dengan sementara harapan, suatu pola seragam yang menunjukkan Komunisme Indocina yang monolit tidak muncul. Hubungan kerja sama antara Vietnam yang bersatu dan tegas dan Laos yang patuh sedikit berlawanan dengan hubungan yang kurang serasi antara Kampuchea merdeka yang keras dan Vietnam yang jelas gagal menjalin suatu hubungan khusus yang saling melengkapi.

Terlepas dari Politbiro di Hanoi yang memandang Kampuchea sebagai suatu bagian integral suatu daerah keamanan yang sekurang-kurangnya menuntut suatu pemerintah yang bersahabat, pola ketidakselarasan (non-conformity) politik di Indocina yang jelas bahkan sebelum akhir tahun 1975 dapat ditenggang oleh negara-negara regional dan ekstra regional yang paling memikirkan keadaan perimbangan lokal. Kenyataannya, kemerdekaan politik Kampuchea disambut baik tidak saja oleh Pemerintah-pemerintah Muangthai dan Cina, tetapi juga oleh pemerintah-pemerintah regional yang tidak melihat Vietnam sebagai sumber ancaman utama mereka. Kemerdekaan semacam itu yang diungkapkan jauh dari Vietnam membuat sifat perubahan politik Laos yang gerakan komunisnya terus menerus berada langsung di bawah sayap gerakan komunis Vietnam sejak munculnya dalam interegnum pada akhir pendudukan Jepang lebih mudah diterima.

Dalam kasus Laos, hubungan dominasi dan ketergantungan antara Hanoi dan Vientiane tampak tidak terelakkan karena tiada oposisi dalam negeri yang berarti yang dengan dukungan luar bisa merupakan suatu tantangan terhadap Partai Revolusioner Rakyat. Praktis tiada alternatif selain persetujuan diam-diam bagi pemerintah-pemerintah yang sangat cemas dengan sifat perubahan politik di Laos, terutama untuk Pemerintah Muangthai yang tidak senang dengan pembubaran kerajaan di Luang Prabang. Namun identitas politik Laos dibuat sedikit dapat diterima sehubungan dengan netralitas semu semula dalam hubungan Cina-Vietnam yang telah mulai terlihat memburuk dengan awal pendekatan kembali Cina-Amerika Serikat. Kedudukan khusus yang diperoleh Vietnam di Laos yang diungkapkan dalam bentuk perjanjian bulan Juli 1977 tidak mengganggu hubungan antara penguasa-penguasa baru di Vientiane dan pemerintah di Beijing, paling tidak pada permulaannya. Jadi meskipun mula-mula Pemerintah Laos mengambil sikap bermusuhan bersama dengan Pemerintah Hanoi terhadap ASEAN dan prioritas-prioritas regionalnya, ia kelihatan berusaha mengurangi ketegangan dengan Cina yang menyertai memburuknya hubungan-hubungan Cina-Vietnam selama tahun 1978.

Apakah kebijaksanaan ini diilhami oleh Vietnam dengan alasan-alasan praktis atau semata-mata adalah akibat perbedaan-perbedaan intern dalam Politbiro Laos, Pemerintah Laos tidak menunjukkan permusuhan yang tegas

terhadap Cina sampai tindakan militernya untuk menghukum Vietnam mencapai kemajuan pada bulan Maret 1979. Sesuai dengan itu, ketika hubungan-hubungan Cina-Vietnam bergerak ke arah dan melalui titik putus mengenai Kampuchea, pemerintah di Beijing kelihatan berusaha membuat perbedaan antara pemerintah di Hanoi dan pemerintah di Vientiane sampai yang terakhir ini secara terang-terangan mengutuk Cina dan juga menanggukkan program pembangunan jalan Cina.

Arti sekunder Laos, yang sebagian bersumber pada keadaan geografisnya, juga jelas dari sikap Pemerintah Muangthai yang melihat penyerbuan Vietnam ke Kampuchea sebagai suatu pelanggaran lingkungan strategis. Secara ideal, Pemerintah Muangthai akan lebih senang dengan suatu jenis pemerintahan yang berbeda di Vientiane, tetapi terpaksa mengakomodasinya sebagai suatu "fait accompli" politik.

Jika hubungan-hubungan bilateral menjadi tegang akibat pandangan internasional Perdana Menteri Thanin Kraivichien, hubungan-hubungan itu menjadi semakin hangat setelah Jenderal Kriangsak Chamanan mengambil alih kekuasaan pada bulan Oktober 1977. Kenyataannya tidak lama setelah Vietnam menyerbu Kampuchea dan hanya tiga hari sebelum jatuhnya Phnom Penh, Perdana Menteri Muangthai berada di ibukota Laos di mana dia menandatangani suatu persetujuan non-agresi dan non-subversi.

Telah dikemukakan bahwa kebijaksanaan Laos terhadap Muangthai selama tahun 1978 tidak berbeda dengan kebijaksanaan Vietnam dan bahwa sehubungan dengan kunjungan Jenderal Kriangsak "Vietnam pasti berkepentingan untuk mengalihkan perhatian Muangthai dari dan untuk menenangkan ketakutan Muangthai yang timbul akibat penyerbuan Hanoi ke Kampuchea."¹ Sekalipun berlebihan untuk mengisyaratkan bahwa perhatian Pemerintah Muangthai telah dialihkan dari kejadian-kejadian dramatis di Kampuchea oleh sikap baik Pemerintah Laos, suatu "modus vivendi" dicapai dan dipertahankan selama 18 bulan sampai suatu bentrokan bersenjata di Sungai Mekong pada bulan Juni tahun 1980 mendapat arti yang lebih penting ditinjau dari penyusupan militer Vietnam berikutnya ke Muangthai dari Kamboja. Pada bulan berikutnya, sumber-sumber Cina mulai melaporkan kegiatan-kegiatan perlawanan di Laos dengan menyebutkan Front Kebebasan Nasional Laos lebih dahulu. Secara kebetulan atau tidak, sejak itu Laos dilibatkan secara lebih langsung dalam konflik regional, sedangkan Cina mulai memainkan kartu Laos melawan Vietnam yang secara militer terlibat sepanjang perbatasan utaranya dan di Kampuchea dan menghadapi kesulitan

¹Martin Stuart-Fox, 'Laos: The Vietnamese Connection' dalam *Southeast Asian Affairs, 1980* [Institute of Southeast Asian Studies (Heineman Asia), Singapore, 1980], hal. 203.

ekonomi dan pemerintahan domestik yang meningkat. Dengan perkataan lain, Laos menjadi titik tekanan tambahan dalam suatu strategi "atrissi" yang luas yang dimaksud untuk mengurus sumber-sumber daya dan mempengaruhi kemauan politik Pemerintah Vietnam. Jika suatu mandala sekunder konflik regional di mana tantangan intern yang didukung dari luar sejauh itu kurang gawat, Laos telah digabungkan dengan mandala utama di Kamboja yang merupakan pusat pertarungan perimbangan kekuatan di Indocina.

Di Kamboja, pertarungan militer secara langsung adalah antara pemberontak Khmer Merah yang kekuatan bersenjata pada pertengahan tahun 1981 diperkirakan antara 30.000-40.000 orang dengan basis penduduk sekitar 100.000 orang¹ dan kekuatan ekspedisi Vietnam 200.000 orang yang didukung rekrut-rekrut lokal pemerintah di Phnom Penh. Walaupun menunjukkan suatu kemampuan yang meningkat untuk mengganggu pasukan-pasukan Vietnam, Khmer Merah tidak mengancam kedudukan mereka sebagai suatu kekuatan pendudukan. Namun mereka mampu mempertahankan suatu konflik fisik yang hampir pasti tidak diantisipasi akan berlarut-larut serupa itu oleh Politbiro di Hanoi. Kendati unsur jalan buntu itu, dalam jangka pendek ini tidak kelihatan adanya prospek kompromi yang praktis antara kekuatan-kekuatan yang bermusuhan. Vietnam menyerbu Kampuchea untuk menggulingkan dan menggantikan suatu rezim yang dianggap sebagai tidak dapat dibiarkan sehubungan dengan pandangan politis, peri laku militer dan hubungan-hubungan luarnya. Adalah sisa-sisa gerilya rezim tersebut yang merupakan hambatan intern utama bagi konsolidasi pemerintah bonekanya di Phnom Penh. Ini juga satu-satunya alternatif politik yang dapat dipercaya; kelompok-kelompok perlawanan lainnya tidak memiliki kemampuan dan organisasi militer yang merupakan modal terbesar Khmer Merah. Dalam keadaan ini Pemerintah Vietnam menghadapi serangkaian alternatif yang kaku. Ia dapat mempertahankan ekspedisi militernya di Kampuchea walaupun dituntut bermacam-macam biaya atau memikirkan berkuasanya kembali rezim yang digulingkan pada bulan Januari 1979, tetapi bahkan lebih gusar dalam sikap terhadap Vietnam dan lebih erat berhubungan dengan Cina yang dilihat sebagai bertekad untuk mendudukannya pada tempatnya.

Dalam satu hal, persoalan yang timbul bagi Vietnam karena konflik mengenai Kampuchea adalah sangat sederhana. Keharusan strategis menuntut agar Kampuchea dimasukkan dalam hubungan khusus yang melengkapi hubungan khusus yang diadakan dengan Laos. Satu-satunya format politik yang dapat diterima ialah format yang terdiri dari suatu pemerintah penurut yang akan bertingkah laku praktis sebagai suatu pemerintah propinsi. Untuk saat ini Vietnam tidak bersedia memikirkan suatu persetujuan kompromi yang

¹Agence France Press, 8 Juli 1981 dalam *BBC Summary of World Broadcasts* FE/6771/A3/5.

bisa memenuhi suatu prioritas minimal untuk menghindari terbentuknya suatu pemerintah yang bermusuhan di Phnom Penh. Alternatif-alternatif nominal (yang hanya namanya saja) untuk Khmer Merah tidak dianggap sebagai komponen-komponen yang dapat diandalkan untuk dimasukkan dalam suatu koalisi. Front Pembebasan Nasional Rakyat Khmer yang dipimpin oleh Son Sann dan Front Persatuan Nasional bagi suatu Kampuchea yang merdeka, netral, damai dan koperatif yang dipimpin oleh Pangeran Sihanouk dipandang dengan curiga sebagai alat suatu maksud Barat yang bermusuhan. Di samping itu, gagasan koalisi tidak pernah dipikirkan oleh kaum komunis Vietnam sebagai suatu pemecahan dalam dirinya sendiri untuk suatu konflik politik. Gagasan itu hanya dipikirkan sebagai suatu tahap di jalan kearah pemecahan di mana tujuan tetapnya ialah berkuasa secara total. Lagipula, setiap penyelesaian politik berdasarkan persetujuan kompromi dengan Kampuchea yang bergantung pada penarikan militer Vietnam tidak dapat diadakan atas dasar kepercayaan dan akan membutuhkan sistem jaminan yang lebih mudah dianjurkan daripada diadakan. Dari prospektif Pemerintah Vietnam mengingat prioritas-prioritasnya, soal abadi mengenai siapa akan menjamin jaminan-jaminan itu tidak terjawab. Sebagai akibatnya kendati prospek menghadapi permusuhan Cina yang abadi dan tak mengenal belas kasihan, Politbiro di Hanoi tetap bertekad untuk menyelesaikan konfliknya dengan menempuh jalan militer di Kampuchea, paling tidak selama Uni Soviet bersedia dan mampu mendukung usaha perang Vietnam dan membantu ekonominya yang parah.

Penolakan tegas Vietnam untuk mengalah dalam soal prinsip sehingga secara sepihak mengubah perimbangan kekuatan di Indocina mendatangkan suatu masalah yang fundamental bagi pemerintah-pemerintah ASEAN. Sebagai suatu masyarakat diplomatik, ASEAN secara menyolok berhasil menolak pemuasan politik bagi Vietnam di Kampuchea biarpun tidak mampu memiliki dan menggelar kemampuan militer untuk menegakkan asas yang merupakan penopang konsesus perhimpunan itu. Usaha diplomasi saja tidak cukup untuk membalik arah kebijaksanaan Vietnam seperti terungkap dalam boikot dan hasil konperensi internasional mengenai Kampuchea bulan Juni 1981. Kenyataannya, strategi atrisi (pelumpuhan) yang dimaksud untuk melakukan tekanan yang mematahkan atas Vietnam sebagai suatu pemerintah dan suatu masyarakat terutama diilhami oleh kebijaksanaan dan prioritas-prioritas Cina yang merupakan sumber keprihatinan bagi semua pemerintah ASEAN. Tidak ada pemerintah ASEAN yang ingin melihat dominasi Vietnam di Indocina digantikan oleh dominasi Cina di semenanjung itu. Dan sekalipun dominasi oleh Vietnam atau oleh Cina akan ditolak oleh sementara pemerintah ASEAN, yang lain akan menganggap dominasi oleh Vietnam sebagai dapat ditolerir jika dilakukan dalam batas-batas tertentu dan bebas dari ketergantungan pada Uni Soviet. Namun kalau negara-negara ASEAN tidak

sependapat mengenai perimbangan kekuatan yang tepat di Indocina, mereka mempunyai suatu kepentingan bersama, yaitu bahwa Cina tidak boleh menarik keuntungan dari kegagalan Vietnam memaksakan kemauannya di Kampuchea.

Perbedaan dalam prioritas-prioritas antara negara-negara ASEAN di satu pihak dan Cina di lain pihak terungkap pada konperensi internasional mengenai Kampuchea yang diadakan di bawah naungan PBB. Walaupun konperensi tidak dapat menyediakan kesempatan bagi perundingan praktis karena pemboikotan Vietnam dan pendukung-pendukungnya, pemerintah-pemerintah ASEAN ingin memperjuangkan suatu usul penyelesaian politik yang menyeluruh yang dirancang untuk menampung kekuatiran Vietnam yang sah mengenai identitas politik pemerintah pengganti di Phnom Penh. Dengan maksud itu dilakukan usaha untuk memperoleh dukungan konperensi agar seluruh kelompok Khmer dilucuti senjatanya segera setelah penarikan seluruh pasukan asing, yaitu pasukan Vietnam, dari Kampuchea selesai. Untuk melengkapi hal ini diajukan suatu saran agar dibentuk suatu pemerintah sementara sebelum diadakan pemilihan umum yang bebas di bawah pengawasan PBB. Maksudnya ialah memberikan jaminan kepada Pemerintah Vietnam bahwa partisipasi dalam suatu penyelesaian politik mengenai Kampuchea tidak akan berarti bahwa Khmer Merah akan berkuasa lagi.

Usul-usul ini ditolak oleh Pemerintah Cina rupanya dengan alasan bahwa hal itu mencampuri masalah-masalah dalam negeri Kampuchea. Juga dikemukakan bahwa "pendekatan itu juga mengacaukan kekuatan-kekuatan keadilan dan kekuatan reaksi, karena menyamakan kekuatan-kekuatan perlawanan dengan agresi Vietnam dan kekuatan rezim Heng Shamrin, pion agresi itu." Lebih mengenai, dipertahankan bahwa "Pemerintah Kampuchea Demokratik telah menyatakan dalam program politiknya untuk mengadakan pemilihan yang bebas tanpa ancaman dari kekuatan-kekuatan bersenjata atau kekuatan-kekuatan lain manapun. Ini berarti bahwa jika tidak ada ancaman dari kekuatan bersenjata selain kekuatan yang dipimpin oleh Pemerintah Kampuchea, pemilihan yang diusulkan itu akan merupakan suatu pemilihan yang bebas."¹ Logika serupa itu, kalau biasa bagi Politbiro di Hanoi, tidak menenangkan. Dalam kenyataan usul-usul ASEAN tidak menemukan tempat dalam deklarasi konperensi. Sebagai gantinya dimasukkan suatu ketentuan lunak bagi "pengaturan-pengaturan yang tepat untuk menjamin agar kelompok-kelompok bersenjata Khmer tidak akan mampu mencegah atau mengganggu diadakannya pemilihan yang bebas."

Soal berkuasanya kembali Khmer Merah memisahkan Cina dari negara-negara ASEAN biarpun keduanya bersama-sama menentang pendudukan

¹New China News Agency, 16 Juli 1981.

militer Vietnam atas Kampuchea. Di samping itu, negara-negara ASEAN memikirkan agar pernyataan oposisi bersama itu tidak mendorong Vietnam yang telah lemah tetapi tenang ke suatu jalan buntu. Dipikirkan dua hasil yang tidak disenangi: pendudukan Vietnam di bawah dominasi Cina atau penyelamatan kedudukan Vietnam di Indocina melalui ketergantungan yang tidak pada tempatnya pada Uni Soviet yang bercokol karena dapat menggunakan fasilitas-fasilitas militernya.

Masalahnya bagi ASEAN sebagai suatu perhimpunan adalah lebih rumit akibat perbedaan-perbedaan perspektif strategis intern. Jadi sementara Muangthai menganut pandangan umum bahwa dominasi Cina di Indocina tidak diinginkan, pemerintahnya harus mengatasi masalah yang lebih langsung untuk menolak dominasi Vietnam. Karena alasan ini Muangthai terlibat aktif dalam strategi atrisi yang dimaksud untuk membalikkan arah kebijaksanaan Vietnam di Kampuchea. Strategi ini telah didorong oleh keyakinan mengenai sifat komunisme Vietnam dan apa yang dibutuhkan untuk membuatnya agar berkompromi. Selain itu rupanya terdapat sikap skeptis mengenai kemungkinan kepemimpinan Vietnam mengijinkan jalannya konflik merongrong kelangsungan hidup negara mereka. Dengan perkataan lain, seperti dikemukakan oleh sementara pemerintah ASEAN, bangsa Vietnam lebih nasionalis daripada komunis, pimpinan mereka harus memiliki rasa kepentingan yang cukup berkembang untuk mengetahui kapan berkompromi mengenai Kampuchea di hadapan prospek tunduk kepada Cina atau tergantung sepenuhnya pada Uni Soviet.

Muangthai ikut dalam strategi atrisi itu sebagai usaha untuk menempatkan suatu penyanggah antara dirinya sendiri dan musuh lamanya. Menteri Luar Negeri Siddhi Sawetsila telah menyatakan pandangan bahwa "akar masalah Indocina sekarang ini adalah soal perimbangan kekuatan."¹ Muangthai telah mampu menolak menerima "fait accompli" yang dipaksakan oleh kekuatan senjata Vietnam karena perimbangan keuntungan strategis dan taktis dinilai menguntungkannya. Faktor strategis yang pokok adalah hubungan geopolitis antara Cina dan Vietnam yang mengungkapkan permusuhan tradisional yang diperkuat dan dipertajam akibat sifat hubungan Cina dan Uni Soviet. Yang menentukan dalam posisi Muangthai adalah penolakan tegas Pemerintah Cina untuk menerima pengambilalihan kekuasaan di Kampuchea. Ia didorong lebih lanjut dalam posisi tersebut dengan bertemunya kepentingan global Cina-Amerika Serikat secara progresif yang ungkapan regionalnya di Asia Tenggara didasarkan atas permusuhan bersama terhadap Uni Soviet. Bukti luasnya konvergensi itu sehubungan dengan Indocina terdapat dalam sikap-sikap yang

¹Khien Theeravit dan MacAlister Brown, eds., *Indochina and Problems of Security and Stability in Southeast Asia* (Chulalongkorn University Press, Bangkok, 1981).

diambil oleh Menteri Luar Negeri, Alexander Haig (dan rombongannya) selama muhibahnya di Asia Timur pada bulan Juni 1981 dan dalam pidatonya di depan konperensi internasional tentang Kampuchea dalam bulan berikutnya.

Akses ke sumber-sumber kekuatan tandingan, terutama tersedianya peralatan militer yang efektif yang dapat digunakan untuk menantang Vietnam di Kampuchea dan arus senjata dari Amerika Serikat, telah memungkinkan praktek netralitas yang retak. Ketidakterlibatan formal dalam konflik Kampuchea telah digabungkan dengan pemberian tempat perlindungan dan dukungan material bagi Khmer Merah lewat perbatasan yang tidak dapat dikontrol Vietnam. Kebijakan ini bukan tanpa resiko seperti dikemukakan oleh rekan-rekan regional Muangthai. Namun tidak ada alasan yang memaksa untuk mengubah haluan karena biaya-biaya menganut strategi atrisi itu mudah diterima. Terutama Tentara Vietnam yang digelar di Kampuchea Barat tidak mampu memaksakan suatu hukuman atas Muangthai sebagai pembalasan terhadap praktek netralitas yang retak itu. Sebagai contoh, serbuan militer dalam bulan Juni 1980 sebagai tanggapan atas apa yang disebut "repatriasi sukarela" pengungsi-pengungsi Khmer sangat terbatas akibatnya, sedangkan pilihan waktunya sebelum Konperensi Menteri Luar Negeri ASEAN di Kuala Lumpur tidak tepat.

Suatu cara di mana Vietnam dapat berusaha meningkatkan biaya kebijaksanaan Muangthai ialah melancarkan suatu penetrasi bersenjata yang besar melintasi perbatasan dari Kampuchea dengan maksud untuk menghadapi dan memalukan suatu formasi Muangthai yang mempunyai nama baik. Tujuannya ialah mengilhami suatu pergantian pimpinan dan kebijaksanaan politik di Bangkok dengan menunjukkan bahwa akomodasi dengan pengambilalihan kekuasaan di Kampuchea merupakan satu-satunya cara yang praktis. Akan tetapi orang-orang Vietnam tidak menunjukkan bahwa mereka memiliki kemampuan untuk ekspedisi semacam itu. Sumber-sumber daya militer mereka direntangkan karena tekanan-tekanan Cina yang telah lama menjanjikan prospek melakukan "suatu tindakan hukuman" yang kedua. Di samping itu, para militer Muangthai yang diperkuat oleh bantuan senjata dari Amerika Serikat telah menjadi lebih percaya tanpa bantuan dapat menghadapi intimidasi lintas perbatasan Vietnam, sedangkan selalu ada prospek minta bantuan kekuatan serangan udara Amerika Serikat.

Suatu perasaan kuat bahwa biaya-biaya dapat diterima telah mendorong Pemerintah Muangthai untuk melaksanakan strategi atrisi yang dirancang untuk mempengaruhi kemauan politik pimpinan komunis Vietnam yang dianggap hanya menghormati kekuatan dalam perundingan-perundingan. Strategi ini menarik karena terbatasnya harga yang diperlukan untuk mencari perbaikan lingkungan keamanan Negara Muangthai.

Namun strategi itu mungkin terutama karena Pemerintah Cina telah menentang pola persesuaian politik di Indocina yang dipaksakan oleh Vietnam. Sebagai akibatnya, Muangthai telah menjadi suatu pihak dalam suatu strategi ciptaan Cina yang memiliki kemampuan yang tidak dapat ditandingi oleh usaha-usaha diplomatik ASEAN meskipun usaha-usaha itu menunjang isolasi internasional Vietnam. Aliansi "de facto" ini adalah sumber ketegangan dalam tubuh ASEAN sehubungan dengan kemungkinan akibat-akibat strategi atrisi yang paling buruk meskipun segala tingkat akomodasi kolektif oleh asosiasi terhadap Vietnam tidak akan mendamaikan Cina dengan pengalihan kekuasaan di Kampuchea.

Dalam konflik mengenai Kampuchea dan Laos, ASEAN telah terlibat sebagai suatu perhimpunan dalam suatu peranan diplomatik yang mengalami keterbatasan-keterbatasan yang jelas. Kesepakatan dalam tubuh ASEAN yang telah menopang keterlibatan itu didasarkan atas prinsip dan perhatian untuk kepentingan keamanan Muangthai sebagai negara garis depan dalam suatu perhimpunan yang oleh seluruh anggotanya dinilai sebagai suatu alat konsultasi antar pemerintah dan antar birokrasi yang baik. Konflik mengenai pola persesuaian politik di Indocina telah menegangkan konsesus itu karena interpretasi-interpretasi yang berbeda dalam ASEAN mengenai perimbangan kekuatan yang tepat di Indocina dan lebih langsung oleh pandangan-pandangan negatif mengenai kegunaan penerapan strategi atrisi melawan Vietnam yang eksponen utamanya adalah Cina, yang kemungkinan besar juga akan menarik keuntungan.

Soal perimbangan kekuatan di Indocina adalah faktor dinamis yang menopang konflik yang berkisar pada Kampuchea dan meliputi Laos. Kalau keterlibatan kepentingan luar yang bersaing tidak begitu kuat maka kemungkinan paling besar soal prinsip yang berkaitan dengan masalah Kampuchea akan dilupakan dalam sejarah. Sehubungan dengan pola konflik yang terjalin satu sama lain yang melibatkan negara-negara regional dan negara-negara luar, tetap tidak mungkin memikirkan rekonsiliasi posisi-posisi manapun yang bisa melandasi suatu penyelesaian politik. Penyelesaian yang ideal akan berupa pembentukan kembali pemerintahan Kampuchea begitu rupa sehingga dapat diterima oleh Vietnam maupun Cina yang saling bermusuhan dan ketidakpercayaannya menjadi penggerak Perang Indocina ke-3. Namun kendati pertumpahan darah dan biaya-biaya material perang itu, pihak-pihak intern ataupun pendukung luar mereka tidak bersedia menerima kekalahan militer atau jalan buntu militer. Dengan perkataan lain, pada kedua pihak dirasakan adanya hubungan positif antara penerapan sarana-sarana militer dan pencapaian tujuan-tujuan politik. Sampai tingkat simetris itu berubah, proses dan pola konflik mengenai Kampuchea dan Laos akan berlangsung terus.