

PERUNDINGAN NORMALISASI HUBUNGAN INDIA-PAKISTAN: LATAR BELAKANG DAN PROSPEKNYA

Parlaungan SIBARANI*

Sejak bulan Januari 1982, India dan Pakistan telah mengadakan serangkaian perundingan untuk menormalisasi hubungan mereka yang terus-menerus diliputi permusuhan. Mereka membahas baik usul Pakistan mengenai Pakta Non-Agresi (disebut juga No-War Pact) maupun usul India mengenai perjanjian perdamaian, persahabatan dan kerja sama (treaty of peace, friendship and cooperation) serta pembentukan komisi bersama (joint commission). Perundingan dirasakan mendesak, karena ketegangan dalam hubungan mereka yang menguak kembali sejak permulaan tahun 1980, dapat mengobarkan peperangan baru antara mereka bila keduanya tidak segera mencegahnya.¹

Ketegangan itu mulai timbul sehubungan dengan rencana Pakistan untuk meningkatkan kemampuan militernya dengan senjata-senjata mutakhir yang akan diperolehnya dari Amerika Serikat berdasarkan paket bantuan ekonomi dan militer berjangka lima tahun sebesar US\$ 3,2 milyar yang direncanakan berlaku efektif sejak Oktober 1982,² tetapi ditentang dan dicurigai oleh India. Paket itu dilihatnya sebagai ancaman terhadap dirinya, menggoncangkan ke-

*Staf CSIS.

¹Hubungan India-Pakistan sejak pecah menjadi dua negara berdaulat pada tahun 1947 tidak pernah harmonis, bahkan selama masa itu mereka telah berperang sebanyak tiga kali.

²Pakistan antara lain akan menerima senjata rudal TOW yang dipasang pada helikopter Cobra; 24 peluncur peluru kendali; 2.000 peluru kendali anti tank; meriam penangkis udara; peluru kendali dari darat ke udara; torpedo; 200 tank termasuk M-16; kendaraan pengangkut pasukan M-113; radar otomatis dan perlengkapan-perengkapan untuk cuaca malam. Tetapi yang terpenting (yang paling dikhawatirkan India) Pakistan akan menerima 100 buah pesawat pembom tempur F-16. Dari jumlah itu 4 skuadron (sekitar 60 buah) dipenuhi melalui paket bantuan sedangkan sisanya dibayar tunai dengan bantuan uang dari Arab Saudi. Lihat P.B. Sinha, "US-Pak Military Tie-up and India's Response," *Strategic Analysis*, Oktober 1981, hal. 276.

seimbangan keamanan di kawasan Asia Selatan dan mendorong perlombaan senjata di anak benua itu, khususnya antara India dan Pakistan.

Penjelasan yang dikemukakan Pakistan, bahwa persenjataan itu tidak dimaksudkan untuk menyerang India tetapi semata-mata untuk memperkuat pertahanannya karena kekhawatirannya akan dampak invasi Uni Soviet di Afghanistan, tidak dapat menghilangkan kecurigaan India. Demikian pula penjelasan Dubes Amerika Serikat untuk PBB Jean J. Kirkpatrick kepada PM India Ny. Indira Gandhi ketika melawat ke India bulan Agustus 1981, bahwa bantuan itu hanya untuk mengimbangi upaya hegemoni Uni Soviet, tidak dapat meyakinkan India.¹

Untuk menghadapi Pakistan, India telah menempuh langkah yang sama, yaitu meningkatkan kemampuan militernya dengan membeli senjata-senjata mutakhir baru. Dengan demikian, "perlombaan senjata" yang dikhawatirkannya menjadi kenyataan dan semakin meningkatnya suhu ketegangan hubungan mereka.²

LATAR BELAKANG

Ketegangan hubungan India-Pakistan itu pada hakikatnya merupakan dampak dari dua kejadian penting dalam tahun 1979, yang menimbulkan gejala baru di kawasan Asia Selatan, akibat meningkatnya persaingan Amerika Serikat dan Uni Soviet di sana. Dalam tahun itu, rezim Shah Iran yang sangat pro-Amerika Serikat dijatuhkan, dan Uni Soviet melancarkan invasi ke Afghanistan. Kedua kejadian itu mengubah peta politik internasional di kawasan tersebut, terutama dalam kaitannya dengan kepentingan politik dan strategi Amerika Serikat dan Uni Soviet. Oleh karena itu, kedua negara ini berusaha menjalankan strategi baru guna membendung pengaruh satu sama lain.

Jatuhnya Shah Iran telah memberi angin yang kuat bagi Uni Soviet untuk melancarkan invasi ke Afghanistan. Merosotnya pengaruh Amerika Serikat di Teluk Parsi itu, memberi peluang bagi Uni Soviet untuk meningkatkan pengaruhnya ke wilayah ini dengan menjadikan Afghanistan sebagai batu lon-

¹*Kompas*, 26 Agustus 1981.

²Dalam usahanya mengimbangi Pakistan, India membeli dari Uni Soviet satu skuadron Mig-25 (Foxbat) serta kapal-kapal selam dan kapal induk (masih rencana) untuk memperkuat angkatan lautnya. Dari Perancis India membeli 150 buah pesawat Mirage-2000 dan persenjataan lainnya yang bernilai sebanding dengan jumlah bantuan yang diterima Pakistan dari Amerika Serikat. India juga telah membeli senjata-senjata baru dari negara-negara Eropa Barat lainnya seperti Inggris, Jerman Barat dan Swiss.

catan.¹ Invasi itu semakin dimungkinkan karena perhatian dunia dan Amerika Serikat tertuju pada berlarutnya krisis Iran-Amerika Serikat. Lagi pula, pemerintahan Jimmy Carter sangat lemah dalam menghadapi manuver politik dan militer Uni Soviet seperti terbukti dalam kasus Angola dan Ethiopia di Afrika.

Sebaliknya, oleh karena kedua kejadian itu merugikan kepentingan politik dan strateginya, Amerika Serikat di bawah Presiden Ronald Reagan menjalankan strategi politik dan militer yang baru untuk menghadapi Uni Soviet di Asia Selatan. Kebijakan Amerika Serikat yang utama adalah "membendung ekspansi Uni Soviet dengan menjalankan strategi menopang pertahanan negara-negara sahabat."² Oleh sebab itu suatu aliansi strategis dengan Pakistan yang kuat dan stabil dianggap sejalan dengan kebijaksanaan Amerika Serikat.³

Tampilnya Ayatollah Khomeini sebagai penguasa baru di Iran telah menimbulkan persoalan baru dalam hubungan Iran-Amerika Serikat. Iran telah memutuskan hubungan diplomatiknya dengan Amerika Serikat dan selanjutnya tidak bersedia melanjutkan peranannya sebagai "polisi Teluk Parsi." Sikap Iran itu telah menghancurkan "pilar kembar" (Iran-Arab Saudi) yang dibangun Amerika Serikat pada awal 1970-an, karena Arab Saudi secara sendirian tidak mampu melindungi keamanan Teluk Parsi. Mesir yang dianggapnya mampu menggantikan Iran untuk melindungi kepentingan Barat di Teluk itu tidak diterima oleh negara-negara Teluk Parsi karena usaha Mesir untuk menormalisasi hubungannya dengan Israel.⁴ Lagi pula secara geografis Mesir terlalu jauh untuk dapat memainkan peranan yang efektif di kawasan itu. Karena faktor jarak serta keruwetan hubungannya dengan negara-negara di Teluk Parsi, kemampuan manuver Amerika Serikat sendiri di kawasan itu sangat terbatas.

¹Terdapat pandangan yang mengatakan bahwa ada dua alasan yang mendorong Uni Soviet melakukan invasi ke Afghanistan. *Pertama*, perkembangan di Teluk Parsi sebagai akibat jatuhnya rezim Shah Iran oleh Revolusi Islam memaksa Uni Soviet untuk mengamankan perutnya yang lunak di Selatan, yaitu Afghanistan karena rezim Kabul yang pro-Uni Soviet antara lain semakin kewalahan menghadapi pemberontak-pemberontak muslim. *Kedua*, untuk merealisasi impian lama Rusia (Tsar Peter Agung) untuk hadir di Laut Arab. Lihat M. Hilmy Nasution, "Yang Dirisaukan Pakistan," *Angkatan Bersenjata*, 1 Nopember 1982. Lihat juga *The Straits Time*, 4 Pebruari 1980.

²Zubeida Mustafa, "Pakistan-US Relations, the Latest Phase," *The World Today*, Desember 1981, hal. 472-473.

³P.K.S. Namboodiri, "US Strategy in Pakistan: Dangerous Pitfalls," *Strategic Analysis*, April-Mei 1981, hal. 69.

⁴Sreedar, "The Rearmament Programme," *Strategic Analysis*, April-Mei 1981, hal. 64.

Dalam situasi seperti ini, invasi Uni Soviet ke Afghanistan telah menambah persoalan bagi Amerika Serikat. Dalam pandangan Amerika Serikat, invasi Uni Soviet itu mengancam masa depan pengaruhnya di Teluk Parsi. Amerika Serikat menduga Uni Soviet akan menggunakan Afghanistan sebagai batu loncatan untuk memperluas pengaruhnya di Teluk Parsi, sedangkan Pakistan, Iran dan Arab Saudi diduga menjadi sasaran Uni Soviet lebih lanjut. Oleh sebab itu Amerika Serikat ingin menata kembali hubungannya dengan Pakistan, di samping memberikan bantuan ekonomi dan militer kepadanya. Hanya dalam beberapa hari setelah invasi Uni Soviet, Presiden Jimmy Carter mengumumkan bahwa Amerika Serikat akan mengirimkan peralatan-peralatan militer dan bantuan ekonomi kepada Pakistan sehingga mampu mempertahankan keamanannya. Bantuan itu sangat diperlukan Pakistan untuk menghadapi kemungkinan ancaman Uni Soviet/Afghanistan mengingat sekitar 100 ribu pasukan Uni Soviet bercokol di Afghanistan. Lebih jauh Amerika Serikat bermaksud memperbaharui komitmennya dengan Pakistan yang selama ini didasari perjanjian tahun 1959, dan menegaskan akan menggunakan kekuatan bila diperlukan untuk mempertahankan Pakistan.¹

Untuk memperkuat komitmennya dengan Pakistan, Penasihat Keamanan Amerika Serikat Zbigniew Brzezinski berkunjung ke Islamabad. Dalam kesempatan itu ia menyampaikan tawaran bantuan Presiden Carter, yaitu: (a) jaminan Amerika Serikat terhadap keamanan Pakistan; (b) bantuan ekonomi sebesar US\$ 200 juta; dan (c) bantuan militer sebesar US\$ 200 juta. Namun tawaran ini ditolak karena dianggap terlalu kecil. Presiden Zia menyebutnya kacang (peanuts). Tetapi masalah ini diatasi oleh Presiden Ronald Reagan. Ia berhasil meyakinkan Kongres untuk menghapus Amandemen Symington yang dikenakan terhadap Pakistan.² Reagan selanjutnya menetapkan bantuan sebesar US\$ 3,2 milyar untuk jangka lima tahun kepada negara itu.³

Selain pertimbangan-pertimbangan tersebut, bantuan Amerika Serikat ke Pakistan sangat dipengaruhi pula oleh kepentingan Amerika Serikat di Teluk Parsi dan upayanya untuk membendung ekspansi Uni Soviet di Asia Selatan. Dalam kerangka keamanan Teluk Parsi, Pakistan dapat dimasukkan dalam rencana Amerika Serikat. Baginya, Pakistan merupakan pilihan yang paling

¹Zubeida Mustafa, *loc. cit.*

²Amandemen Symington melarang Pemerintah Amerika Serikat untuk memberikan bantuan kepada semua negara yang memberikan atau menerima perlengkapan nuklir, teknologi atau bahan-bahan yang tunduk kepada pengawasan internasional. Amandemen ini dikenakan pada Pakistan karena usahanya untuk membuat bom atom.

³P.B. Sinha, "Military Modernisation in Pakistan: Recent Development," *Strategic Analysis*, Maret 1983, hal. 694.

tepat untuk menggantikan Iran sebagai "polisi di Teluk Parsi"¹ dan untuk membendung Uni Soviet. Pertimbangannya adalah: pertama, Pakistan dianggap sekutu strategis Amerika Serikat di Asia Selatan;² kedua, secara geografis negara itu berdekatan dengan Teluk Parsi dan bahkan merupakan salah satu gerbang utama ke Laut Arab; ketiga, sebagai negara Islam, Pakistan berhubungan erat dengan negara-negara Teluk Parsi. Karenanya peran sertanya di bidang militer akan mudah diterima negara-negara di kawasan itu.

Terjalannya hubungan baik antara Amerika Serikat dan Pakistan memberi beberapa keuntungan kepada Amerika Serikat: (a) Pakistan dapat dicegah jatuh ke dalam pengaruh Uni Soviet dan dapat digunakan untuk membendung Uni Soviet ke kawasan; (b) wilayah Pakistan dapat digunakan sebagai tempat berlindung dan menyalurkan senjata kepada pejuang-pejuang Afghanistan. Secara demikian Uni Soviet dapat dijerat agar tetap berada di Afghanistan (seperti pengalaman Amerika Serikat di Vietnam), dan ini berarti teralihnya perhatian Uni Soviet dari Teluk Parsi; (c) kepercayaan sahabat dan sekutunya kepada Amerika Serikat dapat dibangun kembali karena bantuan Amerika Serikat kepada Pakistan menunjukkan kesungguhan Amerika Serikat untuk mendukung mereka yang menghadapi ancaman Uni Soviet; (d) Pakistan dapat dilibatkan dalam kerja sama strategi Amerika Serikat di Teluk Parsi, dalam hal mana Angkatan Bersenjata Pakistan dapat digunakan sebagai wakil (proxy) Amerika Serikat di Teluk Parsi di masa mendatang. Di samping itu Amerika Serikat dapat memanfaatkan fasilitas Angkatan Udara dan Laut Pakistan sebagai basis depan suplai bagi Pasukan Gerak Cepat (RDF-Rapid Deployment Force) yang dioperasikan dari Diego Garcia dan Teluk Subic.³

Usaha Amerika Serikat untuk membangun kekuatan militer Pakistan mencemaskan India. Sikapnya ini antara lain didasari pengalaman, bahwa setiap bantuan yang diterima Pakistan dari Amerika Serikat senantiasa digunakan untuk mengancam India. Oleh sebab itu ia tidak menerima alasan Pakistan bahwa peningkatan kemampuan militer Pakistan adalah untuk menghadapi ancaman Uni Soviet dari Afghanistan. Lagi pula di mata India, peningkatan persenjataan itu tidak proporsional dengan kebutuhan keamanan Pakistan. India menunjuk pengakuan Zia ul-Haq bahwa 80% Angkatan Bersenjata Pakistan digelar di perbatasan Pakistan-India. Ia mempermasalahkan mengapa angkatan bersenjata ini tidak digelar di perbatasan Pakistan-Afghanistan jika persepsi ancaman mereka datang dari Uni Soviet/Afghanis-

¹Sreedar, *loc. cit.*

²Sebagai sekutu strategis Amerika Serikat di Asia Selatan, Pakistan lebih dekat dengan Amerika Serikat dibandingkan dengan India terhadap Amerika Serikat. Pakistan bahkan pernah bergabung dengan Amerika Serikat di dalam pakta militer CENTO dan SEATO.

³P.K.S. Mamboodiri, *loc. cit.*

tan. Karena Zia ul-Haq tidak memberi jawaban yang memuaskan terhadap masalah ini, India menyimpulkan bahwa Pakistan sesungguhnya tidak memercas ancaman Uni Soviet/Afghanistan. Pakistan hanya menggunakan dalih ancaman itu untuk meminta bantuan dari Amerika Serikat (dan negara-negara Islam).¹

Di samping itu, hubungan Amerika Serikat yang erat dengan Pakistan memberi peluang bagi Amerika Serikat untuk memperluas pengaruhnya di Asia Selatan. Ini tidak dikehendaki India, karena dianggap akan mengancam dirinya dan mengurangi dominasinya di Asia Selatan. India menuduh bahwa Amerika Serikat bermaksud untuk mendapat fasilitas-fasilitas militer dari Pakistan dan hendak membentuk aliansi militer dengan Pakistan. Tetapi Amerika Serikat menyanggah tuduhan itu dan diperkuat oleh pernyataan Pakistan bahwa sifat bantuan itu murni komersial dan tidak dilandasi oleh asas *quid pro quo*, dalam hal mana Pakistan mempunyai kewajiban untuk menyediakan basis militer kepada Amerika Serikat. Tetapi India tetap tidak memercayainya. Pernyataan Zia bahwa basis itu tidak akan diberikan "pada saat ini" (the time being)² ditafsirkan bahwa pada saat yang lain Pakistan mungkin akan memberikan basis militer kepada Amerika Serikat. Tafsiran ini semakin meyakinkan India karena terdapat petunjuk ke arah ini. Suatu berita dari London menyebutkan bahwa beberapa ahli elektronika Amerika Serikat telah didatangkan dari Mesir ke Islamabad untuk membangun suatu stasiun yang dapat memonitor percobaan missil Uni Soviet di Asia Tengah.³

Tetapi dengan membeli senjata-senjata mutakhir dari beberapa negara, maka perlombaan senjata yang dikhawatirkan India tidak terelakkan lagi dan pada gilirannya semakin meningkatkan suhu ketegangan hubungan India-Pakistan. Dengan demikian India juga mempunyai andil dalam hal ini. Situasi bertambah kritis.⁴ Baik India maupun Pakistan sama-sama mencari dukungan negara-negara besar. Pakistan kepada Amerika Serikat dan India kepada Uni Soviet.⁵

¹V.P. Vaidik, "Indo-Pak Joint Commission: Right Step in the Right Direction," *Strategic Analysis*, Januari 1983, hal. 604.

²V.P. Vaidik, *loc. cit.*

³V.P. Vaidik, *loc. cit.*

⁴Majalah mingguan *Indian Today* yang mewawancarai 6.187 penduduk di 15 negara bagian India mengatakan bahwa mayoritas mereka yakin mengenai kemungkinan pecahnya peperangan antara India dan Pakistan; *Suara Karya*, 28 September 1981.

⁵Dalam konteks ini RRC harus diperhitungkan pula, baik karena hubungannya yang akrab dengan Pakistan (bahkan sebagai sekutu utamanya) maupun dipandang dari segi kompetisi RRC dengan Uni Soviet dan hubungannya yang tidak harmonis dengan India.

PERUNDINGAN KE ARAH NORMALISASI

Untuk mencegah pecahnya peperangan dengan India, Pakistan menawarkan suatu rencana pakta non-agresi bilateral untuk dirundingkan bersama. Tawaran itu dilontarkan pertama kali secara lisan oleh Pakistan pada tanggal 15 September 1981 yang dipertegas kemudian dengan surat resmi Pakistan kepada India pada tanggal 22 Nopember 1981.¹ Menlu Pakistan Agha Shahi (sebelum digantikan oleh Niaz Naik) mengatakan bahwa pakta non-agresi itu bertujuan: (a) untuk memperoleh jaminan bahwa masing-masing pihak tidak akan menggunakan kekerasan, kekuatan atau invasi; (b) untuk mencapai persetujuan bahwa kedua belah pihak akan menempuh jalan damai guna menyelesaikan perbedaan pendapat dan pertikaian mereka. Dari pernyataan itu disimpulkan bahwa pakta non-agresi bertujuan untuk menyelesaikan secara politik permusuhan mereka yang telah berlangsung beberapa dekade. Dengan demikian normalisasi hubungan India-Pakistan mungkin dapat diwujudkan.

Seperti telah diduga, usul ini sebelum disetujui India, tidak segera mendapat tanggapan yang positif, karena India meragukan kesungguhan Pakistan untuk merundingkan hal itu. Reaksi ini dapat dimengerti karena tawaran tersebut merupakan kebalikan pendirian Pakistan yang pernah menolak tawaran yang serupa dari India. PM Ny. Indira Gandhi bahkan sempat gusar karena Presiden Zia ul-Haq dianggapnya telah "menjajakan" usul ayahnya (Nehru) kepada Pakistan pada tahun 1949 setelah perang memperebutkan Kashmir tahun 1947 usai.²

Dari reaksi dan pernyataan India dapat disimpulkan beberapa alasan mengapa ia bersikap dingin terhadap tawaran Pakistan. *Pertama*, India khawatir kalau usul itu merupakan perangkap Pakistan terhadapnya mengingat rencana remiliterasi Islamabad akan mendominasi pembicaraan.³ *Kedua*, India meragukan kejujuran Pakistan karena mengingat pengalaman di masa lampau. Meskipun ia dan Pakistan telah menandatangani suatu persetujuan mengenai perwasitan (arbitrasi) atas wilayah Run of Kutch yang disengkatakan pada tahun 1965, Pakistan (di bawah Ayub Khan) mengirim penyusup-penyusup memasuki Kashmir.⁴ *Ketiga*, India menganggapnya sudah implisit tertuang dalam Perjanjian Simla tahun 1972. Perjanjian itu katanya secara implisit telah memuat klausula-klausula yang sejai dengan usul pakta non-agresi yang mencerminkan keinginan mereka untuk menormalisasi hubungan, namun implementasinya sangat seret, bahkan lebih sering

¹Antara, 4 Desember 1981.

²Asiaweek, 12 Pebruari 1982.

³FEER, 29 Januari 1982.

⁴V.P. Vaidik, *loc. cit.*

dilanggar daripada dipatuhi. India berpendapat, bahwa ketentuan untuk tidak berperang yang dijabarkan dalam Perjanjian Simla seharusnya semakin ditingkatkan dan tidak semakin dikurangi. Suatu pengulangan terhadap komitmen tidak berperang katanya akan mengurangi arti penting (semangat) Perjanjian Simla 1972.¹ *Keempat*, India meragukan manfaat suatu pakta non-agresi. India menunjuk bukti-bukti sejarah bahwa belum ada suatu pakta non-agresi berhasil dan tahan lama. Pakta Briand-Kellog tahun 1920-an berakhir dengan kegagalan. Pakta Non-Agresi Jerman-Rusia tahun 1939 (Molotov-Ribbenstrop) tidak bertahan lama karena invasi Hitler ke Rusia. Pakta Non-Agresi Jepang-Rusia tahun 1940 (Molotov-Matsuoka) juga mengalami nasib yang sama. Persetujuan Panch Sheel antara India-Cina tahun 1954 hancur karena RRC mengadakan invasi ke India pada tahun 1962. Pakta Keamanan Bersama Soviet-RRC tahun 1950 hanya bertahan selama 10 tahun. Perjanjian yang paling berarti dalam politik internasional adalah *Perjanjian Amerika Serikat-Uni Soviet mengenai SALT* untuk menghindari risiko pecahnya perang nuklir. Namun SALT tidak dapat mencegah meningkatnya ketegangan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet.² Kegagalan itu disebabkan karena dalam beberapa hal pakta non-agresi digunakan sebagai tabir untuk menutup-nutupi ketegangan yang sebenarnya. India merasa bahwa tawaran Pakistan mengenai pakta non-agresi akan mengalami nasib yang sama.

Meskipun demikian, India agaknya menyadari bahwa menutup diri terhadap tawaran Pakistan, apalagi menolaknya, dapat mengakibatkan hilangnya kesempatan yang baik untuk menormalisasi hubungan mereka. Sikap semacam itu juga dapat semakin mendorong Pakistan masuk lebih jauh ke dalam pengaruh Amerika Serikat, sedangkan hal ini tidak dikehendaki India sebab akan berakibat luas terhadap kawasan Asia Selatan. Berdasarkan pengalamannya, setiap kali hubungan Amerika Serikat-Pakistan meningkat, timbul dua akibat negatif di anak benua itu. *Pertama*, Asia Selatan akan menjadi kancah pertarungan negara-negara superpower yang pada gilirannya akan semakin mempersulit perbaikan hubungan India-Pakistan. *Kedua*, timbul ketidakseimbangan kekuatan di anak benua India.³ Oleh karena itu India sangat berkepentingan untuk mencegah Pakistan lebih dekat dengan Amerika Serikat.

Di mata internasional, sikapnya itu juga dapat menimbulkan kesan bahwa India menolak tawaran "berdamai" Pakistan sehingga merupakan suatu kemenangan politik bagi Pakistan.

¹ V.P. Vaidik, *loc. cit.*

² K. Subrahmanyam, "The No War Pact with Pakistan," *Strategic Analysis*, Januari 1982, hal. 499.

³ Mohammed Ayoob, "A Cagey Handshake Across a Troubled Frontier," *South*, Januari 1983.

Berdasarkan pertimbangan itulah agaknya India menyetujui tawaran Pakistan untuk merundingkan pakta non-agresi sambil mengajukan dua usul balasan untuk dibahas pula, yaitu: (1) perjanjian perdamaian persahabatan dan kerja sama (treaty of peace, friendship and cooperation); (2) pembentukan komisi bersama (joint commission).

Sesuai dengan kesepakatan bersama, perundingan pertama dilangsungkan di New Delhi tanggal 30 Januari - 1 Pebruari 1982. Dimulainya perundingan itu berarti bahwa suatu lembaran baru dalam hubungan India-Pakistan mulai dirintis. Tentu saja, agar perundingan itu berhasil, langkah utama yang harus diambil adalah mempertemukan kedua rancangan yang saling bersaing dengan mempertautkan perbedaan-perbedaan yang terdapat di dalamnya. Bila itu dapat dilakukan maka kedua negara tersebut akan dapat memasuki suatu landasan baru serta persahabatan yang bebas dari kecurigaan dan saling tidak mempercayai.

Kedua rancangan itu berbeda di dalam mencapai sarasannya (ruang lingkup jangkauannya). Di satu pihak India menginginkan agar suatu perjanjian berfaset banyak dilaksanakan sekaligus, sedangkan di lain pihak, Pakistan menginginkan agar faset yang banyak itu dilaksanakan bertahap. Itulah sebabnya Pakistan menekankan agar pakta non-agresi dirundingkan lebih dahulu, baru kerja sama bilateral. Sedangkan India menginginkan kerja sama bilateral dahulu, baru pakta non-agresi.

Sekalipun demikian, kedua belah pihak berusaha keras untuk menyingkirkan kerikil-kerikil tajam yang dapat mengganggu perundingan (proses normalisasi). Hal itu antara lain terlihat dari keberhasilan mereka mengatasi perbedaan-perbedaan. Pakistan yang semula menolak untuk membentuk komisi bersama, akhirnya menyetujuinya. Hal itu merupakan langkah maju ke arah normalisasi hubungan India-Pakistan, terlebih-lebih setelah mereka sepakat untuk melanjutkan perundingan babak kedua tingkat Sekretaris Menteri Luar Negeri di Islamabad tanggal 1 Maret 1982.¹

Lebih jauh Pakistan semakin bersikap luwes. Ia tidak lagi mempersoalkan apakah perjanjiannya dengan India akan didahului oleh pembentukan komisi bersama atau sebaliknya. Ia juga tidak begitu mempersoalkan apakah perjanjian itu berupa pakta non-agresi atau perjanjian persahabatan. Namun, tidak semua kesulitan dapat diduga. Perundingan sempat terhenti karena pernyataan wakil Pakistan Agha Hilali mengenai masalah Kashmir di dalam Sidang Komisi Hak-hak Asasi Manusia PBB yang berlangsung di Jenewa bulan Pebruari 1982. Hilali menyamakan keadaan di Kashmir dengan situasi di

¹FEER, 5 Maret 1982.

Libanon dan Namibia.¹ Sebagai protes terhadap ucapan Hilali itu, India segera menanggukkan perundingan dengan Pakistan dan lebih lanjut menolak untuk mengirim Sekretaris Kementerian Luar Negeri India R.D. Sathe ke Islamabad untuk memimpin delegasi India dalam perundingan tahap kedua.

Namun, India tampak tidak ingin menggagalkan secara sepihak dialog yang telah dimulai. Setelah perundingan terhenti beberapa bulan, India menyatakan kembali kesediaannya untuk melanjutkan perundingan itu. Pada akhir Mei 1982, PM India Ny. Indira Gandhi mengutus Natwar Singh (Kepala Seksi Kementerian Luar Negeri India urusan Pakistan, Afghanistan dan Iran) ke Pakistan untuk menyampaikan surat pribadinya kepada Presiden Zia ul-Haq² dan berhasil mencapai kesepakatan dengan pejabat-pejabat Pakistan untuk melanjutkan perundingan yang terhenti. Tetapi karena perbedaan-perbedaan mengenai usul-usul mereka sangat luas untuk dapat dijembatani, perundingan tahap kedua yang berlangsung di Islamabad bulan Agustus 1982 tidak berhasil mengambil suatu keputusan penting.

Karenanya, proses normalisasi itu berjalan lamban. Perundingan baru mulai lancar setelah Presiden Zia ul-Haq singgah di New Delhi pada tanggal 1 Nopember 1982 dalam rangka lawatannya ke beberapa negara Asia Tenggara, untuk mengadakan pembicaraan langsung dengan PM India Ny. Indira Gandhi. Kunjungan ini mempunyai arti politis yang sangat dalam bagi hubungan India dan Pakistan khususnya bagi kelancaran perundingan mereka. *Pertama*, karena pertama kalinya hal itu dilakukan Zia sejak ia berkuasa tahun 1977. Kepala negara Pakistan lainnya yang pernah berkunjung ke New Delhi adalah Presiden Ali Bhutto untuk menandatangani persetujuan mengenai pembebasan (pertukaran) tawanan perang yang tertangkap dalam perang pembebasan Bangladesh tahun 1871. *Kedua*, dengan pembicaraan langsung itu dapat dirintis suatu dialog politik tingkat atas, sebab suatu perdamaian tidak dapat diputuskan di dalam pembicaraan tingkat sekretaris bahkan tingkat menteri luar negeri.

Kunjungan Zia ke New Delhi adalah untuk memenuhi undangan Ny. Indira Gandhi dan berlangsung hanya beberapa jam saja sebelum Zia melanjutkan lawatannya ke Asia Tenggara. Pertemuan mereka ini menunjukkan kesungguhan kedua pemimpin itu untuk menormalisasi hubungan mereka. Lebih penting lagi, pertemuan itu telah mendobrak hambatan-hambatan psikologis di antara mereka, seperti terlihat dari hasil-hasil pembicaraannya maupun pernyataan-pernyataan mengenai hasil pertemuan itu. Pertama, mereka sepakat untuk membentuk komisi bersama. Kedua, mereka setuju untuk

¹FEER, *loc. cit.*

²Salamat Ali, "Peace in a New Package," FEER, 11 Juni 1982.

memperbaharui rumusan kedua rancangan yang mereka ajukan, yaitu pakta non-agresi dan pakta perdamaian, persahabatan dan kerja sama. Dalam kesempatan itu Zia menerima secara resmi draft perjanjian perdamaian, persahabatan dan kerja sama India sebagai mata agenda dalam pembicaraan tingkat resmi mendatang. Keduanya juga sepakat untuk membahas secara serempak rancangan kedua negara dalam perundingan.

Sebagai upaya menghilangkan hambatan di dalam proses normalisasi, sebuah protokol ditandatangani mengenai pertukaran tawanan sipil dan pencarian para personal militer yang hilang. Pakistan juga setuju membawa para pembajak Sikh ke depan pengadilan dan sebagai imbalannya India akan menutup perbatasannya dari rembesan para teroris yang mendapat latihan di Kabul menyusup ke Pakistan melalui Punjab dan Sind.¹

Dalam KTT Non-Blok VII di New Delhi bulan Maret 1983 Zia ul-Haq dan Ny. Indira Gandhi mengadakan pertemuan kembali. Dalam kesempatan itu, dan dengan disaksikan oleh keduanya, menteri luar negeri kedua negara akhirnya menandatangani secara resmi persetujuan pembentukan Komisi Bersama. Komisi itu menjadi suatu kerangka yang melembaga untuk memperkuat hubungan bilateral India-Pakistan. Komisi akan mengadakan pertemuan setahun sekali untuk memajukan hubungan mereka di bidang ekonomi, perdagangan, pendidikan, kesehatan, kebudayaan, pariwisata, ilmu pengetahuan dan teknologi.²

HAMBATAN-HAMBATAN DAN PROSPEK NORMALISASI

Dengan berlangsungnya pertemuan antara Presiden Pakistan Zia ul-Haq dan PM India Ny. Indira Gandhi, hubungan India-Pakistan kini bertambah baik. Pertemuan itu telah menambah babakan yang konstruktif dalam sejarah hubungan kedua negara itu dan merupakan momentum politik yang sangat menentukan bagi peningkatan dialog mereka selanjutnya. Secara keseluruhan pertemuan itu sangat penting dan bermanfaat sebab datang tepat pada waktunya, yaitu ketika mereka sedang berupaya keras untuk menormalisasi hubungannya. Mereka telah berhasil meningkatkan pengertian yang lebih baik serta berhasil menetapkan tujuan-tujuan konkrit untuk menormalisasi hubungan mereka seperti tercermin dari hasil-hasil pembicaraan mereka.

Namun perlu direnungkan, bahwa suatu normalisasi hubungan tidak ditentukan oleh suatu perjanjian di atas kertas, melainkan oleh itikad baik serta

¹A.T. Chauhri, "Arah Baru dalam Hubungan India-Pakistan," *Suara Karya*, 22 Maret 1983.

²*Antara*, 9 Maret 1983.

kesungguhan hati kedua negara itu untuk melupakan permusuhannya. Dengan kata lain, suatu pakta non-agresi ataupun perjanjian perdamaian, persahabatan dan kerja sama bukan jaminan bagi terciptanya perdamaian antara India dan Pakistan, melainkan merupakan sarana saja ke arah itu dan bila tidak dipelihara, akan berakhir dengan kegagalan seperti nasib pakta-pakta yang pernah ada sebelumnya.

Juga harus disadari, bahwa pembicaraan antara Zia dan Ny. Indira Gandhi, sekalipun telah menghasilkan beberapa keputusan penting, tidaklah otomatis dapat menghapus kecurigaan dan perbedaan-perbedaan mereka hanya dalam satu kali pertemuan. Seperti dilukiskan oleh Presiden Zia, pertemuan dari hati ke hati itu baru bersifat melemahkan jalan untuk mencapai persetujuan yang lebih mendasar. Selanjutnya ia mengakui, bahwa masih banyak penghalang untuk mewujudkan normalisasi hubungan India-Pakistan.¹ Oleh karena itu, supaya normalisasi itu terwujud kedua belah pihak harus berupaya keras memecahkan perbedaan-perbedaan yang ada dengan bijaksana.

Persoalan mungkin timbul dari Komisi Bersama yang telah dibentuk. Oleh karena gagasan itu datang dari India, maka di pundaknya terletak tanggung jawab yang besar untuk menyukseskan komisi itu. Kesediaan Pakistan untuk membentuk komisi itu memberi kesan bahwa Pakistan mau mengakui jalan pikiran India dan memperlihatkan kesungguhan Pakistan untuk menormalisasi hubungannya dengan India. Menlu India Narasimha Rao mengatakan bahwa komisi itu akan mengatur normalisasi. Mengingat hal itu, India karenanya harus menjalankan berbagai upaya untuk menyukseskan Komisi Bersama itu dengan memikirkan bentuk-bentuk kerja sama yang dapat membuat komisi itu bermanfaat. Kegagalan Komisi Bersama itu diduga dapat semakin merusak hubungan India-Pakistan. Dikatakan demikian karena salah satu yang menjadi alasan Pakistan menolak komisi itu adalah kekhawatirannya terhadap kegagalan komisi itu sebab dapat merugikan hubungan-hubungan mereka.

Rintangan berikutnya berkenaan dengan berbagai persoalan yang perlu mendapatkan penjelasan yang memuaskan kedua belah pihak. Yang pertama, menyangkut desakan India kepada Pakistan untuk membuat komitmen di dalam suatu perjanjian bahwa mereka tidak akan memberikan (menyediakan) basis militer di negaranya kepada Negara Ketiga. Dalam hal ini India menunjuk hubungan Pakistan-Amerika Serikat dan menduga bahwa Pakistan akan memberikan basis militer kepada Amerika Serikat sebagai imbalan bantuan yang diperolehnya dari Amerika Serikat. Pakistan menyanggahnya dan me-

¹Dalam beberapa kesempatan Zia antara lain menunjuk masalah Kashmir yang menjadi bahan sengketa utama dengan India.

negaskan bahwa sebagai negara Non-Blok ia tidak akan mengorbankan kedaulatannya, namun jawaban itu belum dapat meyakinkan India. Tetapi baik Pakistan maupun India sebenarnya sama-sama menggantungkan kemampuan persenjataannya kepada negara-negara besar. Oleh karena itu India juga harus dapat meyakinkan Pakistan bahwa negaranya, walaupun bukan satelit Uni Soviet, juga bukan alat politik negara besar itu.

Dalam berbagai masalah dan kejadian internasional sikap politik mereka bertolak belakang, antara lain dalam cara mewujudkan kawasan Samudra Hindia dan Asia Selatan menjadi zona bebas senjata-senjata nuklir. Pakistan telah mengajak India agar tidak mengembangkan senjata nuklir tetapi New Delhi menolaknya termasuk usul Pakistan untuk menandatangani persetujuan tidak menggunakan senjata atom. Sikap India itu menjengkelkan Pakistan, karenanya Presiden Zia menegaskan bahwa Pakistan akan menandatangani perjanjian non-proliferasi nuklir sebelum tinta India kering bila India menandatangani.¹ Perbedaan sikap mereka dalam masalah ini bila tidak segera diatasi, dapat berkembang ke arah percekocokan politik yang serius.

Demikian pula dalam masalah Afghanistan dan Kamboja. Persepsi mereka terhadap kasus itu sangat berbeda, karenanya perlu segera dijernihkan sebab dapat mempengaruhi proses normalisasi hubungan mereka. Sekembalinya dari New Delhi, Presiden Zia ul-Haq telah menyinggung hal itu di hadapan sekelompok orang-orang Pakistan yang tinggal di Asia Tenggara yang menentang sikap politik India dalam kedua kasus ini.

Akhirnya, ganjalan utama bagi mewujudkan normalisasi itu adalah masalah Kashmir. Peperangan yang terjadi tiga kali antara India dan Pakistan bersumber pada pertikaian mereka atas wilayah ini. Hingga sekarang masalah ini masih tetap merupakan faktor yang rawan dalam hubungan mereka.

Dalam pembicaraannya dengan Ny. Indira Gandhi, Presiden Zia ul-Haq tidak menyinggung masalah Kashmir. Pernyataan bersama hanya menyatakan bahwa kedua pemimpin itu membahas "masalah-masalah bilateral" dan meninjau "masalah-masalah regional dan global" dalam suasana yang hangat-ramah tamah. Tetapi apa masalah-masalah bilateral, regional dan global itu tidak diperinci di dalam pernyataan bersama tersebut. Sikap Zia itu dapat dipahami, sebab disinggungnya masalah Kashmir dalam kesempatan itu dapat mengakibatkan terganggunya dialog antara kedua negara seperti yang telah terjadi sebelumnya. Namun hal itu tidak berarti bahwa Pakistan telah melupakan masalah Kashmir.

¹*Kompas*, 7 Mei 1983.

Seperti diketahui masalah Kashmir telah menjadi bahan pertikaian antara India dan Pakistan sejak tahun 1947. De facto India menguasai dua pertiga bagian dari Kashmir dan Pakistan sepertiganya. Namun pembagian ini tidak memuaskan Pakistan sebab merasa dipaksakan melalui gencatan senjata yang disponsori oleh PBB. Meskipun suatu persetujuan terhadap masalah ini sudah tercapai dalam Perjanjian Simla 1972, pertentangan sikap antara mereka terus berlangsung. Menurut India, Kashmir merupakan bagian wilayahnya yang tidak terpisahkan, tetapi Pakistan menuntut agar diadakan suatu plebisit yang diawasi PBB guna memungkinkan penduduknya menentukan apakah mereka ingin bergabung dengan India atau Pakistan.

Presiden Zia sendiri telah menyatakan sikapnya yang tegas dalam hal ini, bahwa Pakistan tidak akan berkompromi dalam masalah Kashmir,¹ dan tiga daerah strategis di wilayah ini yakni Gilgit, Munza dan Shardu merupakan wilayah Pakistan. Terhadap pernyataan Zia tersebut India bereaksi keras dan menolak tuntutan Pakistan atas ketiga daerah yang luasnya mencapai 78.932 km² karena menganggapnya sebagai bagian dari wilayah Kashmir milik India.² Lebih jauh India mengatakan bahwa masalah Kashmir sudah selesai sesuai dengan Perjanjian Simla 1972. Tetapi di bulan Mei 1983 Zia kembali mengulangi sikapnya bahwa sebagian besar daerah Kashmir direbut India dengan kekerasan, karenanya harus diselesaikan dengan jalan damai, melalui PBB, KTT Non-Blok atau forum-forum internasional semacam itu.³

PENUTUP

Dari sejumlah masalah yang disebutkan itu kiranya dapat disimpulkan bahwa masih banyak batu penghalang bagi tercapainya normalisasi (perdamaian) antara India-Pakistan. Namun jika ada "political will" kedua belah pihak untuk mengakhiri permusuhanannya, yang mendapat dukungan rakyat mereka sepenuhnya, normalisasi itu akhirnya akan terwujudkan. Kesediaan mereka untuk berunding sebenarnya sudah mencerminkan keinginan ke arah normalisasi itu, terlebih-lebih setelah pemimpin kedua negara mau bertemu untuk lebih mengkonkritkan keinginan mereka untuk berdamai. Memang perbedaan pandangan politik mereka tidak akan dapat dipertemukan dalam satu kali pertemuan ataupun dalam beberapa kali perundingan. Tetapi yang penting, kedua negara telah melemahkan jalan ke arah normalisasi itu dan telah berupaya keras mendobrak hambatan-hambatan psikologis dengan merintis suatu dialog politik yang konstruktif antara mereka.

¹Antara, 26 Pebruari 1982.

²Antara, 15 April 1982.

³Kompas, *loc. cit.*

Terwujudnya perdamaian itu akan membuat kawasan Asia Selatan lebih stabil, dan hal ini pada gilirannya membawa dampak positif terhadap hubungan mereka dengan negara-negara Asia Selatan lainnya. Normalisasi itu juga akan melancarkan pembentukan kerja sama regional Asia Selatan yang kini sedang dirintis sebab lancar atau tersendat-sendatnya pembentukan wadah kerja sama itu sangat tergantung kepada sikap India-Pakistan.

Dengan wadah ini mereka dapat merintis kerja sama yang bermanfaat dengan badan-badan kerja sama regional lainnya, seperti ASEAN, MEE dan lain-lain. Lebih jauh kerja sama dan kerukunan yang terjalin antara mereka akan memperkuat barisan negara-negara Dunia Ketiga dalam berbagai forum untuk menghadapi negara-negara maju.