

Kepentingan Negara-negara Besar di Asia Tenggara*

Fuad HASSAN**

PENDAHULUAN

Adalah perlu bagi kita untuk memahami beberapa kesulitan dalam mengatasi persoalan yang penuh dengan spekulasi seperti tercermin dalam topik di atas. Persoalan itu bisa dilihat dari berbagai sudut dan bisa dipaparkan lebih lanjut. Persoalan lain adalah kenyataan bahwa Asia Tenggara merupakan suatu ajang yang berhubungan erat dengan Asia secara keseluruhan, dan apa yang tercermin dari yang pertama tidak dapat dipikirkan sebagai sesuatu yang terpisah dari yang terakhir. Sebagai tambahan, untuk melihat kepentingan negara-negara besar, khususnya jika dilihat dari sudut superpower sebagai kekuatan-kekuatan global, seseorang tidak dapat mengesampingkan kepentingan kawasan sebagai bagian integral dari strategi global superpower.

Oleh sebab itu sangat penting untuk memfokuskan pada kawasan kepentingan tertentu tanpa melepaskannya dari pandangan yang lebih luas dan lebih holistik.

Tulisan di bawah ini akan mencoba menyelidiki beberapa kenyataan yang didasarkan pada persepsi-persepsi tingkah laku superpower sebagai konsekuensi dari kedudukannya sebagai kekuatan global. Akan tetapi hal itu tidak berarti bahwa persepsi-persepsi itu tidak dapat dipersengketakan; pertukaran

*Terjemahan makalah yang disampaikan pada Seminar Bilateral Indonesia-Vietnam, 25-26 Pebruari 1984 di Hanoi, Vietnam dan disponsori bersama oleh CSIS Jakarta dan Institute of International Relations, Ministry of Foreign Affairs Hanoi. Diterjemahkan oleh Bantarto BANDORO

**Fuad HASSAN adalah Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Luar Negeri RI.

pandangan secara kritis sangat penting sekalipun kesimpulan yang padat tidak dapat dicapai.

Selanjutnya akan disusul dengan pemaparan secara singkat perkembangan mandala Asia Tenggara sejak berakhirnya Perang Pasifik sampai saat ini dan melihat kepentingan dan keterlibatan superpower.

Akhirnya beberapa catatan mengenai pendekatan Indonesia terhadap masalah-masalah regional, bertujuan untuk menciptakan iklim saling percaya di antara negara-negara di kawasan dan mempertahankan sikap superpower di kawasan ini sampai tingkat minimum.

SIFAT NEGARA-NEGARA BESAR

Untuk mencegah salah pengertian suatu definisi yang jelas sangat diperlukan, yaitu mengenai konsep "great powers;" konsep ini dapat digunakan sebagai sinonim "major powers;" yang kedua istilah ini dapat diindonesiakan sebagai negara-negara besar. Akan tetapi (setidaknya atas risalah ini) suatu perbedaan akan tetap dipertahankan antara "negara-negara besar" dan "superpower." Perbedaan ini penting, karena konsep ini cenderung dikaitkan dengan dua bidang yang berbeda.

Pemakaian istilah "negara-negara besar" cenderung dikaitkan dengan gagasan "pusat kekuatan yang beraneka ragam" yang tidak secara mutlak dipola dalam pengertian dikotomi antara blok-blok kekuatan. Maksud multipolaritas pusat-pusat kekuatan bisa dikaitkan dengan interaksi dan potensi negara-negara besar. Hal itu secara mudah diartikan blok-blok yang saling bertentangan.

Di lain pihak konsep "superpower" secara unik dibatasi pada dua kekuatan militer besar Amerika Serikat dan Uni Soviet, baik secara individu maupun aliansi dengan lainnya. "Superpower" tidak hanya diidentifikasi dengan Amerika Serikat dan Uni Soviet, tetapi juga sebagai dua kekuatan yang saling curiga hampir selalu dalam pola persaingan atau bahkan konfrontasi. Oleh sebab itu kecenderungan untuk menyederhanakan pola interaksi mereka pada tingkat global, yaitu hubungan Timur-Barat, yang selama ini dikenal dengan "ketegangan Timur-Barat."

Hal itu tidak berarti menolak konsep multipolaritas dan menggantikannya dengan konsep bipolaritas semata-mata; kedua konsep itu tetap berlaku. Akan tetapi, bilamana seseorang berpikir tentang kekuatan militer sebagai dimensi penting dalam tingkah laku internasional, maka bipolaritas sangat mudah tercipta sebagai realitas dalam masalah-masalah global. Sikap dan

posisi sebagai kekuatan cenderung timbal balik dan membelah dunia ke dalam daerah pengaruh tetap merupakan permainan. Dan bahkan bila kedua superpower Amerika Serikat dan Uni Soviet, adalah anggota Dewan Keamanan PBB yang mempunyai hak veto, Dewan Keamanan PBB akan kelihatan lumpuh bilamana ia menghadapi sengketa superpower.

Sementara waktu berlalu, semakin menjadi jelas bahwa peranan utama Dewan Keamanan PBB dimainkan oleh kekuatan raksasa, yaitu Amerika Serikat dan Uni Soviet. Polarisasi kedua kekuatan itu semakin menjadi tajam akibat perang dingin yang terjadi antara mereka. Dalam sejarah konflik setelah perang yang melibatkan dua superpower semakin nyata bahwa PBB dan Dewan Keamanannya semakin tidak mampu memainkan peranan efektif bilamana konflik kepentingan antara kedua superpower itu timbul. Kenyataannya timbul kesan bahwa superpower cenderung menyelesaikan sengketa mereka di luar PBB dan Dewan Keamanannya.

Namun demikian PBB dan peranan Dewan Keamanan seperti disebutkan di atas tetap dianggap oleh Dunia Ketiga sebagai badan yang mempunyai nilai yang bermanfaat, sebagai alat untuk mencegah keterlibatan kedua superpower dalam sengketa dan konflik. Pembentukan Gerakan Non-Blok (1961) yang didahului oleh Konferensi Asia-Afrika (1955), berhasil mencegah dunia dari perpecahan ke dalam dua blok yang saling bertentangan. Gerakan Non-Blok berhasil mencegah keterlibatan anggota-anggotanya dalam perang dingin. Perkembangan yang pesat dari gerakan itu mempunyai pengaruh besar terhadap perimbangan kekuatan di PBB. Penegakan posisinya sebagai Non-Blok baik dalam jiwa dan sikap mengesampingkan kemungkinan aliansi dengan salah satu superpower (konflik). Hal itu secara otomatis akan menciptakan halangan bagi superpower untuk menyebarluaskan benih-benih sengketa mereka ke kawasan-kawasan di luar zone perang dingin.

Dengan demikian, sekalipun kenyataan bahwa superpower memilih pola penyelesaian konflik mereka sendiri bilamana sengketa antar mereka timbul, maka tidak pada tempatnya untuk mengatakan bahwa PBB dan Dewan Keamanannya tidak berfungsi dalam mempertahankan tugasnya. Sejumlah persoalan-persoalan internasional yang melibatkan negara-negara Dunia Ketiga ditangani oleh PBB dan Dewan Keamanan dengan tingkat efektivitas yang tinggi. PBB efektif dalam aplikasi diplomasi preventif, yaitu dengan menggunakan inisiatif diplomatik yang tidak membuka pintu bagi semakin memburuknya situasi konflik dan keterlibatan serta intervensi oleh superpower.

Menyadari kenyataan tingkah laku superpower seperti disebutkan di atas, sifat-sifat tingkah laku superpower berikut ini tetap harus dilihat saat ini.

Pertama, kenyataan universal bahwa pola bipolar tetap berlaku dalam interaksi antara kedua superpower, khususnya sebagai blok militer. Kejadian yang paling mengancam perdamaian dunia dan mungkin penghancuran peradaban manusia, adalah konflik antara Amerika Serikat dan Uni Soviet dan masing-masing sekutunya. Konfrontasi bipolar kedua superpower semakin ditekankan oleh proses spiralistik pengeluaran anggaran persenjataan di kedua pihak. SALT dan START tetap merupakan bentuk pertemuan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, unsur utama yang menimbulkan saling curiga. Konsekuensinya, persepsi untuk mencapai perimbangan dalam persenjataan dikacaukan oleh gagasan "keamanan anda adalah ketidakamanan kami." Kadang kala orang sampai pada kesimpulan bahwa pertemuan-pertemuan seperti SALT dan START terutama bertujuan untuk mempertahankan jalur-jalur komunikasi terbuka antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, tiadanya unsur-unsur yang memberikan pembenaran untuk harapan dan optimisme. Dikotomi Timur-Barat saat ini cenderung lebih dilihat sebagai "keretakan Timur-Barat" yang digambarkan oleh ketegangan yang abadi. Dan di dalam menganalisa konflik internasional dan jalan keluarnya, keretakan Timur-Barat cenderung meninggalkan jejaknya.

Persepsi kedua adalah kenyataan yang ada bahwa superpower, sebagai kekuatan-kekuatan global dalam "optima forma," menginginkan hadir secara global. Hal ini sulit dielakkan, karena alasan yang sederhana bahwa superpower akan kehilangan statusnya itu bilamana tidak lagi memiliki pengaruh untuk dipaksakan, mengendalikan dan bahkan menetapkan garis komando tindakan dalam kejadian-kejadian global. Dengan kehadirannya secara global, superpower menciptakan daerah pengaruhnya secara global. Merupakan suatu kebenaran bahwa semakin banyak negara yang mengambil sikap negatif terhadap gagasan penggelaran pangkalan-pangkalan militer asing di wilayahnya. Sekalipun demikian posisi dan sikap global melekat pada sifat superpower. Cara kehadiran itu bisa berubah, sebagian karena munculnya teknologi dan ilmu pengetahuan modern dan sebagian karena munculnya afinitas politik. Akan tetapi kehadiran global secara efektif akan tetap merupakan tujuan yang diinginkan. Suatu hal yang tidak dapat dipikirkan bahwa kekuatan global tanpa strategi global, dan hal ini setidaknya dalam konteks pemikiran kepentingan superpower di kawasan kita juga.

Berkaitan erat dengan persepsi di atas adalah persepsi yang ketiga, yaitu kecenderungan yang semakin meningkat dari superpower untuk menunjukkan perhatiannya dalam konflik-konflik regional dan akhirnya terlibat di dalamnya, termasuk intervensi militer. Dalam intervensi militer superpower selalu akan mencoba membenarkan tindakannya sesuai dengan kepentingan nasional atau globalnya. Dan untuk tindakan serupa itu masyarakat internasional tidak memiliki alat efektif untuk mencegah konsekuensi-konsekuensi-

nya. Demikianpun tiada "kode etik" pada superpower. Dalam banyak kejadian konflik-konflik regional kesimpulannya adalah jelas, bahwa khususnya dalam konflik regional yang berlarut-larut kesempatan keterlibatan superpower meningkat secara berarti. Dan sekali terlibat, peleraian superpower cenderung melampaui proses yang lamban.

Kalau persepsi-persepsi tersebut di atas itu benar, konsekuensi logisnya adalah kenyataan bahwa juga di kawasan kita, Asia Tenggara, kepentingan superpower ada. Persoalan utama adalah apakah kepentingan mereka masing-masing semata-mata merupakan kebetulan atau merupakan usaha untuk menyejajarkan satu sama lain, atau apakah merupakan konflik kepentingan akibat friksi. Mandala Asia dan Asia Tenggara di masa lalu memiliki pengalaman yang luas dalam hubungan ini. Dan atas dasar pengalaman-pengalaman itu pengulangan kembali kesalahan-kesalahan di masa lampau harus dan dapat dicegah. Satu pelajaran penting adalah bahwa keterlibatan superpower cenderung dilakukan atas dasar pertimbangan perlindungan kepentingan diri sendiri dalam bidang global.

MANDALA ASIA TENGGARA

Diapit oleh dua lautan besar dunia dan menghubungkan daratan Asia dengan Australia, Kawasan Asia Tenggara mempunyai arti penting dalam berbagai hal. Secara tradisional kawasan itu merupakan salah satu rute perdagangan yang padat di dunia; dalam era pra-Perang Pasifik, Asia Tenggara terutama terdiri dari koloni-koloni kekuatan-kekuatan Barat dan berubah menjadi daerah pertemuan internasional. Kehadiran kekuatan-kekuatan luar kemudian merupakan bagian dari kehidupan Asia Tenggara; situasi ini kemudian dikacaukan oleh pendudukan Jepang -- kekuatan asing lainnya -- sampai Jepang menyerah kepada kekuatan Sekutu bulan Agustus 1945, yang juga mengakhiri Perang Pasifik.

Sejak 1945 era baru dimulai di Asia Tenggara, yaitu gerakan nasional untuk kemerdekaan. Hal ini menimbulkan suatu proses kebangkitan nasional yang menginginkan untuk memperoleh kembali kemerdekaan dari kekuatan-kekuatan kolonial. Sampai tingkat tertentu kita dapat menggambarkan era itu sebagai periode di mana kehadiran kekuatan-kekuatan (kolonial) dianggap tidak bisa diterima dan oleh sebab itu harus disingkirkan untuk selamanya. Suatu petunjuk yang menunjuk kepada kemungkinan kembalinya kondisi kolonial akan menghadapi perlawanan yang kuat.

Sekalipun demikian, kekuatan-kekuatan luar, termasuk kekuatan-kekuatan besar yang muncul sebagai pemenang dalam perang, kelihatannya tetap melanjutkan usaha-usahanya untuk mempertahankan kehadiran mereka

di kawasan. Sementara di daratan Cina berlangsung perebutan kekuasaan antara kekuatan-kekuatan Mao Zedong dan Chiang Kaisek, Amerika Serikat dan Uni Soviet kelihatannya mulai berusaha mendekati kekuatan-kekuatan regional dalam usahanya mencari kecenderungan afiliasi. Amerika Serikat mempertahankan pangkalan-pangkalan militer di Jepang/Okinawa, Korea, Taiwan, Muangthai dan Pilipina jelas merupakan kekuatan dominan di Asia dan Pasifik dan konsekuensinya di Asia Tenggara. Ketika Doktrin Truman diumumkan (1947) strategi Amerika Serikat yang dipola untuk membendung pengaruh komunis Rusia dan Cina, persaingan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet di Asia Timur dan Asia Tenggara semakin berkembang baik secara militer maupun politik. Dalam tahun-tahun itu dua perang berlangsung cukup lama; Perang Korea dan Perang Vietnam, keduanya meninggalkan jejak pada geografi politik Asia Timur dan Asia Tenggara. Adalah Perang Vietnam yang menggambarkan keterlibatan superpower untuk jangka yang lama dan secara demikian meningkatkan kehadirannya di Kawasan Asia Tenggara.

Pada akhir Perang Vietnam dan konsekuensinya penarikan mundur kekuatan Amerika Serikat, geografi politik di kawasan berubah secara berarti. Hubungan antara Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina memburuk (sejak insiden Ussuri 1969), pendekatan-pendekatan antara Amerika Serikat dan RRC membuat kedua negara besar itu dekat satu dengan lainnya (sejak kunjungan Nixon 1972); pengalaman-pengalaman dalam kerjasama regional antara negara-negara Asia Tenggara akhirnya direalisasi dengan dibentuknya ASEAN (Agustus 1967) dan Vietnam yang bersatu menjadi kenyataan setelah perang.

Bagi banyak pengamat, penarikan mundur kekuatan Amerika Serikat kelihatannya menciptakan kekosongan kekuatan untuk menjamin keamanan dan stabilitas di kawasan; bagi pengamat lainnya penarikan itu dilihat sebagai era baru di mana negara-negara Asia Tenggara harus memikul sendiri beban tanggung jawab dalam menjamin keamanan dan stabilitas regional. Untuk yang terakhir, tiadanya persaingan superpower di kawasan akan memberikan suatu yang terbaik untuk menetapkan dasar-dasar perdamaian dan stabilitas di kawasan. Hal ini setidaknya merupakan pandangan yang berlaku di kalangan negara-negara pendiri ASEAN, dan hal itu juga yang kemudian melahirkan konsep ZOPFAN di Asia Tenggara.

Sebagai pengganti ketergantungan pada pengaturan keamanan dengan kekuatan-kekuatan luar -- khususnya dengan superpower -- suatu pandangan bahwa negara-negara di kawasan dapat memikul beban dalam memelihara stabilitas regional berkembang semakin kuat setiap hari dan konsep ketahanan nasional termasuk ketahanan regional diperkenalkan. Dan ketahanan regional sebagai suatu pemikiran kolektif hanya akan ada bilamana tingkat maksimum

saling percaya itu ada, mengikat negara-negara di kawasan terhadap usaha-usaha kerjasama. Kenyataannya hal itu terlihat pada ASEAN seperti sekarang ini; ASEAN tidak hanya sebagai alat untuk kerjasama regional tetapi juga telah menjadi forum di mana pembentukan saling percaya diri terjadi. ASEAN telah berhasil membentuk kawasannya menjadi suatu kawasan yang beritikad baik dan bersahabat, digambarkan oleh saling penghargaan dan pengertian.

Walaupun kenyataan bahwa ASEAN dibentuk lama sebelum PBB mengeluarkan dokumennya mengenai langkah-langkah pembangunan kepercayaan (Dokumen PBB No. A/36/474 tanggal 6 Oktober 1981), ASEAN dapat dianggap berhasil dalam mengembangkan kepercayaan pada tingkat regional. Hal itu benar mengingat kondisi-kondisi yang mendahului pembentukannya termasuk tingkat perbedaan orientasi politik.

Kita tidak dapat menolak kenyataan bahwa persaingan superpower tetap dirasakan di Kawasan Asia Tenggara, hanya karena arti strategis kawasan itu sehubungan dengan mobilitas militer superpower. Berhubungan dengan Samudra Hindia dan Pasifik, Kawasan Asia Tenggara tetap merupakan kawasan kepentingan superpower untuk jangka waktu yang lama; setidaknya kehadiran lepas pantai diharapkan dikembangkan oleh superpower. Akan tetapi, negara-negara di kawasan harus menyadari bahwa keterlibatan superpower dalam masalah regional tidak akan mendapatkan keuntungan pada pemeliharaan stabilitas regional. Semakin berkurang keterlibatan superpower dalam konflik regional semakin berkurang kesempatan bagi superpower untuk mengambil posisi di kawasan. Pengalaman-pengalaman di masa lampau menunjukkan bahwa keterlibatan superpower dalam konflik regional cenderung memperpanjang situasi konflik dan tidak jarang dengan pengaruh "spill over;" ia bahkan cenderung untuk merumitkan usaha penyelesaian. Konflik regional yang berkepanjangan hanya akan meningkat dalam pengertian ketidakamanan, dan kondisi serupa itu tidak akan memberikan keuntungan bagi perkembangan regional dalam arti rekonstruktif.

Bila semua negara Asia Tenggara secara sungguh-sungguh membagi kepentingan memelihara perdamaian dan stabilitas regional, maka merupakan suatu keharusan bagi kita semua untuk bergantung pada kita sendiri daripada membiarkan lainnya mengawasi kawasan kita. Untuk mencapai kemandirian kolektif serupa itu dalam masalah-masalah regional, interaksi antara negara-negara kawasan harus selalu dalam suasana saling menghargai dan terikat pada sikap tidak campur tangan dalam urusan dalam negeri lainnya. Negara-negara di kawasan harus mampu menunjukkan kepada dunia luar bahwa sekalipun ada perbedaan dalam pandangan ideologi, sistem sosial dan politik, sikap kooperatif dapat dikembangkan. Lebih lanjut, untuk mengganti pandangan keamanan seseorang sebagai ketidakamanan lainnya, kita harus

mampu meyakinkan diri kita bahwa keamanan satu negara meningkatkan keamanan lainnya. Sikap demikian ini juga harus dikembangkan agar konsep ketahanan regional bisa beroperasi. Dan sejauh yang menjadi perhatian ASEAN (dan Indonesia), hal itu dapat digunakan sebagai dasar realisasi gagasan ZOPFAN di kawasan.

Adalah tanggung jawab utama bagi negara-negara di kawasan untuk mencegah keterlibatan konflik pola Timur-Barat di mandala Asia Tenggara. Untuk itu kita membagi secara rata kewajiban untuk mengekang kesempatan superpower mengambil posisi di kawasan sampai tingkat minimum.

CATATAN PENUTUP

Makalah ini dimaksud sebagai titik permulaan bagi diskusi dan penjabaran lebih lanjut. Merupakan kesengajaan untuk mempertahankan jalan pemikiran umum sehubungan dengan tema makalah ini. Beberapa kasus untuk mengilustrasikan beberapa pernyataan bisa ditambahkan selama persentase.

Pandangan yang dikemukakan tidak merupakan pandangan resmi Indonesia mengenai masalah ini, tetapi lebih merupakan pandangan pribadi. Saya telah mencoba mengikuti jalan pemikiran Indonesia sesuai dengan tingkat pengetahuan saya.