

Strategi Jangka Panjang Negara-negara Asia Tenggara*

J. Soedjati DJIWANDONO

I

Perlu saya tegaskan pada permulaan, *pertama*, bahwa dalam pembahasan di bawah ini saya tidak menggunakan istilah "strategi" dalam pengertian yang klasik, yang berarti "seni dari *strategon* atau panglima militer," yang dirumuskan oleh Clausewitz sebagai "penggunaan pertempuran-pertempuran bagi tujuan perang" atau sebagaimana diuraikan lebih jauh oleh Liddel Hart sebagai "seni penggelaran dan penggunaan sarana-sarana militer untuk mencapai tujuan politik." Saya menggunakan istilah itu dalam pengertian umum sekedar untuk menggambarkan "penggunaan sumber-sumber yang ada untuk mencapai sesuatu tujuan." Oleh sebab itu sebutan itu tidak secara khusus menyangkut masalah penggelaran dan penggunaan pasukan-pasukan militer untuk mencapai suatu tujuan politik tertentu.

Kedua, saya membatasi lingkup pembahasan terutama pada negara-negara ASEAN, dengan demikian tidak termasuk Birma dan negara-negara Indocina serta negara-negara lain yang mungkin menganggap dirinya atau dianggap sebagai bagian Asia Tenggara. Negara-negara lain di luar ASEAN akan disinggung hanya sejauh hal itu berkaitan dengan tema umum pembahasan.

Akhirnya, perlu ditekankan bahwa uraian berikut ini hendaknya tidak ditafsirkan sebagai mewakili pandangan resmi Indonesia atau ASEAN, melainkan semata-mata suatu pandangan pribadi. Meskipun demikian, pembahasan ini memang merupakan usaha untuk mengemukakan pengamatan dan pengertian pribadi atas apa yang saya lihat sebagai pemikiran resmi Indonesia dan ASEAN mengenai masalah yang ada.

*Terjemahan makalah yang disampaikan pada Seminar Indonesia-Vietnam di Hanoi, 25-26 Pebruari 1984. Diterjemahkan oleh A.R. SUTOPO.

Jika di Eropa berakhirnya Perang Dunia II segera diikuti oleh periode Perang Dingin yang berlangsung hingga dua dasawarsa berikutnya, di Asia Tenggara berakhirnya Perang Pasifik merupakan awal dari suatu era baru dari konflik-konflik yang tak berkeputusan yang berlangsung hingga kini. Hakikat dari konflik-konflik ini ada empat macam.

Pertama-tama, Asia Tenggara mengalami pergolakan dari lahirnya negara-negara baru yang berjuang untuk kemerdekaannya melawan penjajah-penjajah Barat. Dari pengalaman Indonesia, dan terlebih lagi Vietnam, perjuangan itu bersifat revolusioner, berdarah, mahal, dan berkepanjangan. Tetapi bahkan selagi perjuangan revolusioner untuk mencapai kemerdekaan penuh masih berlangsung, suatu dimensi konflik baru, yaitu perselisihan di dalam negeri, melanda negara-negara baru itu. Dalam hal beberapa negara seperti Indonesia, dimensi kedua dari konflik ini tidak saja bersamaan terjadinya dengan perjuangan untuk kemerdekaan nasionalnya tetapi bahkan terus terjadi setelah kemerdekaan penuh tercapai.

Konflik-konflik dalam negeri seperti itu, apakah disebabkan oleh gerakan-gerakan separatisme atau oleh jenis-jenis pemberontakan dan subversi lainnya, atau oleh pembagian yang dipaksakan atas suatu bangsa, merupakan ancaman serius terhadap proses pembangunan bangsa (*nation-building*), penggalangan persatuan nasional, dan pemantapan identitas nasional. Dalam beberapa hal, pergolakan-pergolakan di dalam negeri telah sering kali mengancam perjuangan bangsa untuk mencapai kemerdekaan penuh dan upaya-upaya konsolidasi bangsa ke arah kehidupan bernegara, dan karena itu terhadap eksistensi negara itu sendiri. Dengan demikian pergolakan di dalam negeri juga merupakan bagian dari perjuangan kemerdekaan nasional. Contoh nyata dari kasus ini adalah Vietnam, yang perjuangan ke arah persatuan nasionalnya merupakan bagian yang terpadu dari perjuangan revolusioner demi kemerdekaan nasional.

Dimensi konflik yang ketiga yang melanda Kawasan Asia Tenggara adalah persengketaan intra-regional, yaitu persengketaan yang terjadi antara satu negara dan negara lainnya. Orang akan segera teringat akan konfrontasi antara Indonesia dan Malaysia sekitar dua dasawarsa yang lalu yang menyangkut pembentukan Federasi Malaysia. Berkaitan dengan itu, meskipun kurang intensitasnya, walaupun berlangsung lebih lama, adalah persengketaan teritorial antara Malaysia dan Pilipina atas Sabah, yang juga dipertajam oleh pembentukan Malaysia. Sengketa regional lainnya adalah yang terjadi antara Vietnam dan Kampuchea. Di samping itu, masih dapat disebut sejumlah potensi konflik intra-regional lainnya baik di kalangan ASEAN sendiri maupun dalam Kawasan Asia Tenggara secara keseluruhan.

Dimensi konflik yang terakhir yang dihadapi oleh negara-negara Asia Tenggara adalah keterlibatan kekuatan-kekuatan luar, khususnya negara-negara besar. Negara-negara besar itu mempunyai kepentingan-kepentingan yang sudah sejak lama ada dan masih terus memainkan suatu peranan di kawasan ini, apakah peranan itu diminta atau tidak. Beberapa di antara negara-negara besar itu merupakan lawan langsung terhadap perjuangan revolusioner untuk kemerdekaan nasional, seperti Perancis dan kemudian Amerika Serikat, dalam usaha mereka yang tidak berhasil untuk menggagalkan perjuangan berat dan panjang Vietnam untuk mencapai kemerdekaan dan persatuan nasional.

Namun berakhirnya konflik-konflik kolonial bukan berarti berakhirnya keterlibatan mereka di kawasan ini. Tidak pula itu berarti berakhirnya kepentingan-kepentingan mereka, beberapa di antaranya memang sah sedangkan lainnya dapat diragukan keabsahannya. Dapat dipastikan bahwa Asia Tenggara terlalu penting, menurut pertimbangan-pertimbangan strategis, politik, dan ekonomi, untuk ditinggalkan sama sekali oleh negara-negara besar. Di mana kepentingan-kepentingan negara-negara besar, pada suatu titik, bertemu dengan kepentingan-kepentingan negara-negara dalam kawasan, kehadiran dan keterlibatan mereka di dalam kawasan seperti yang tercermin dalam hubungan-hubungan mereka dengan yang disebutkan kemudian dalam bidang-bidang seperti perdagangan, pendidikan, dan alih teknologi, bisa jadi bersifat saling menguntungkan.

Namun sayangnya tidak semua kepentingan-kepentingan negara-negara besar itu selalu sejajar dengan kepentingan-kepentingan negara-negara dalam kawasan. Beberapa di antara kepentingan mereka berbeda atau bahkan bertentangan sama sekali dengan kepentingan-kepentingan nasional negara-negara Asia Tenggara. Secara khusus, mereka mempunyai kepentingan-kepentingan strategis global mereka sendiri, dalam konteks antagonisme Timur-Barat atau hubungan-hubungan permusuhan Perang Dingin yang telah berkembang, kendati masa-masa *detente* yang pendek, sejak Perang Dunia II yang lalu. Dan dalam upaya-upaya mereka untuk memenuhi kepentingan-kepentingan strategisnya, mereka cenderung untuk memasukkan Kawasan Asia Tenggara ke dalam kalkulasi strategi giobainya. Dengan demikian mereka telah menjadikan kawasan ini sebagai suatu arena persaingan negara-negara besar untuk mendapatkan sekutu, pangkalan militer, dan daerah pengaruh.

Lebih buruk lagi, beberapa negara di dalam kawasan ini pada masa lalu telah secara keliru percaya bahwa kepentingan nasional mereka yang vital dalam memelihara perdamaian dan stabilitas demi kedaulatan, kemerdekaan dan integritasnya, adalah identik dengan kepentingan-kepentingan strategis

global dari negara-negara besar tertentu. Ini mengakibatkan adanya persekutuan-persekutuan pertahanan dan pangkalan-pangkalan militer di kawasan yang berlangsung hingga kini. Apakah pemanfaatan Kawasan Asia Tenggara oleh negara-negara besar itu untuk memenuhi kepentingan strategis global mereka sebagian telah dipakai sebagai dalih bagi maksud-maksud imperialistis mereka atau tidak, kenyataannya adalah bahwa hal itu telah memperbesar kemungkinan Asia Tenggara terlibat ke dalam kemungkinan persaingan atau konfrontasi antar negara-negara besar.

Sebenarnya, bahkan apabila persekutuan dengan suatu negara besar atau kesediaan menerima adanya pangkalan militer asing oleh beberapa negara di Asia Tenggara tidak dilandasi oleh apa yang dilihat sebagai persamaan kepentingan dengan negara besar yang terlibat, adanya konflik-konflik di dalam negeri dan intra-regional sebenarnya mendorong negara-negara tersebut, karena menyadari kelemahan-kelemahan dan kerawannya sendiri, untuk bersekutu dengan suatu negara yang kuat dalam upaya mereka untuk memperoleh keamanan. Dengan demikian baik konflik-konflik di dalam negeri maupun intra-regional pada dasarnya berfungsi sebagai wahana bagi keterlibatan negara besar. Dengan perkataan lain, konflik-konflik itu telah memberikan kesempatan bagi negara-negara besar untuk melakukan campur tangan. Demikianlah halnya dengan intervensi Amerika Serikat di Vietnam, sekedar mengambil contoh yang paling menonjol dari campur tangan luar pada tingkat yang tak tertandingi dalam sejarah manusia, dan campur tangan Cina (RRC) dalam masalah-masalah dalam negeri Indonesia pada pertengahan dasawarsa 1960-an.

II

Jelaslah, bahwa sekalipun kemerdekaan sepenuhnya telah dicapai oleh negara-negara Asia Tenggara, pengalaman konflik-konflik yang berkesinambungan dari berbagai dimensi yang berbeda itu telah mengakibatkan sedikitnya kesempatan untuk mencurahkan sumber daya mereka sepenuhnya demi pembangunan, kemajuan, dan kesejahteraan, yaitu hal-hal yang sebenarnya menduduki prioritas utama dalam mengejar aspirasi nasional mereka, setelah kemerdekaan tercapai. Demi terwujudnya aspirasi-aspirasi tersebut mereka membutuhkan perdamaian dan stabilitas. Inilah persyaratan-persyaratan pokok yang diperlukan untuk itu.

Usaha-usaha telah dilakukan oleh berbagai negara Asia Tenggara dalam upaya mereka untuk memperoleh keamanan, perdamaian, dan stabilitas. Sebagaimana disebutkan di atas, ada negara-negara yang memilih bersekutu dengan suatu negara besar, bahkan dengan memberikan pangkalan militer ke

pada negara besar di wilayahnya. Persekutuan dengan negara besar dapat berupa perjanjian bilateral atau multilateral. Kendati demikian, pengalaman menunjukkan bahwa sementara di satu pihak bentuk perdamaian, keamanan, dan stabilitas yang dikejanya tidak tercapai, di lain pihak, harga yang harus dibayar untuk persekutuan semacam itu adalah tinggi dan akibat-akibatnya sebagian besar adalah negatif.

Karena itu aliansi dengan suatu negara besar tidak selalu berakibat menurunnya ancaman subversi dan infiltrasi. Sebaliknya, persekutuan sering kali justru meningkatkan subversi dan infiltrasi, dan dengan demikian meningkatkan kemungkinan timbulnya keresahan dan ketidakstabilan. Dan apabila gejala semacam itu mendorong terciptanya suatu keadaan konflik di dalam negeri, persekutuan dengan suatu negara besar akan mengundang intervensi dari luar.

Lagi pula, persekutuan dengan suatu negara besar mengandung arti adanya ketergantungan yang berlebihan kepada negara besar tersebut, yang kredibilitasnya mungkin ternyata sukar diandalkan dalam hal terjadinya suatu krisis. Terlebih-lebih, persekutuan mengandung makna berpihak kepada suatu negara besar yang karena pengaruhnya yang besar yang diakibatkannya cenderung mengundang reaksi dari negara besar lainnya, yang bisa jadi beranggapan bahwa hal itu merupakan suatu ancaman bagi keamanannya. Kemudian negara itu cenderung untuk mengambil langkah-langkah yang dipandang perlu untuk memulihkan ketidakseimbangan yang terjadi. Sebagai akibatnya lebih lanjut, hal ini akan menjadi ancaman terhadap negara yang lebih lemah dan tergantung, yang upayanya untuk mencapai keamanan terbentur pada suatu lingkaran setan dan karena itu persepsinya mengenai ancaman justru menjadi nyata.

Persekutuan dengan dan ketergantungan pada kekuatan suatu negara besar bukannya berarti menyingkirkan ancaman subversi dan infiltrasi, dan karena itu pula bukan berarti mengurangi keresahan, ketidakstabilan, dan konflik-konflik di dalam negeri, tetapi justru karena keterlibatan dari suatu negara besar dalam membantu pendukungnya, cenderung meningkatkan ancaman-ancaman seperti itu. Dan bukannya mengatasi konflik-konflik intraregional, suatu sistem persekutuan justru telah melibatkan negara yang tergantung ke dalam konflik-konflik semacam itu, seperti terbukti oleh terlibatnya beberapa negara Asia Tenggara dalam intervensi Amerika Serikat di Vietnam. Singkat kata, sistem persekutuan ternyata tidak menguntungkan negara yang tergantung sejauh hal itu menyangkut upaya-upayanya untuk menjamin keamanannya. Sistem demikian justru menghasilkan yang sebaliknya.

Hal yang sama tampaknya juga akan berlaku pada sistem persekutuan lainnya, yaitu yang disebut Sistem Keamanan Kolektif Asia, jika terwujudkan, sebab seperti halnya sistem-sistem persekutuan yang disebutkan terdahulu, ia kelihatan pada dasarnya ditujukan untuk membendung kepentingan-kepentingan yang sah dari negara besar lainnya. Betapapun, gagasan tersebut masih samar-samar sejauh yang mengenai bagaimana sistem itu akan diwujudkan, strukturnya, bentuknya, dan yang terpenting tujuan-tujuannya.

Negara-negara lainnya di Asia Tenggara telah memilih suatu sikap non-blok untuk menghindarkan diri dari keterlibatan dalam kemungkinan konflik negara-negara besar. Meskipun tidak dapat disangkal bahwa non-blok adalah penting dan bermanfaat serta mampu mengurangi kemungkinan para pengikutnya terlibat secara langsung dalam suatu konflik seperti itu, non-blok tidak terlalu dapat diandalkan untuk menghindari konflik-konflik di dalam negeri dan intra-regional. Dan bahkan tanpa adanya suatu sistem persekutuan sekalipun, konflik seperti itu akan tetap memungkinkan campur tangan negara luar dan negara besar untuk membantu pihak tertentu yang terlibat karena alasan-alasan kalkulasi strategi globalnya. Halnya akan demikian terutama jika non-blok formal dalam prakteknya disertai oleh persekutuan yang kurang eksplisit sifatnya dalam bidang perangkat militer dan latihan-latihan yang diberikan oleh suatu negara besar.

III

Demikianlah, berbagai upaya yang telah dilakukan oleh negara-negara Asia Tenggara tidak banyak menunjukkan hasilnya dalam usaha mereka menjamin perdamaian, keamanan, dan stabilitas, bila upaya-upaya tersebut berbentuk upaya-upaya yang sedikit kaitannya dengan sumber-sumber ancaman terhadap perdamaian, keamanan, dan stabilitas mereka. Sumber-sumber ancaman itu, seperti yang telah diuraikan di atas, merupakan perpaduan antara konflik-konflik di dalam negeri, intra-regional, dan campur tangan dari luar. Baik aliansi dengan suatu negara besar maupun sikap non-blok itu sendiri tidak memungkinkan negara-negara Asia Tenggara menghadapi secara efektif macam-macam jenis ancaman terhadap stabilitas mereka tersebut. Kebijakan-kebijaksanaan tersebut tidak dapat mencegah konflik-konflik di dalam negeri atau intra-regional, dan juga terhadap campur tangan dari luar yang disebabkan oleh konflik-konflik tersebut.

Dengan latar belakang demikian itulah maka orang dapat melihat pentingnya kemunculan ASEAN. Pertimbangan-pertimbangan mengenai keamanan bagi para anggotanya demikian menonjol sebagai motivasi dari pembentukan perserikatan ini. Dalam Deklarasi Bangkok secara jelas dinyatakan bahwa

kelima negara pendirinya "bertekad untuk meneguhkan stabilitas dan keamanan mereka dari campur tangan luar dalam segala bentuk atau manifestasinya demi memelihara identitas nasional mereka masing-masing selaras dengan cita-cita dan aspirasinya." Dengan bersatu ke dalam kerjasama regional ASEAN dan dengan berusaha untuk mencegah, membendung, dan dengan cara-cara damai menyelesaikan konflik-konflik di antara mereka sendiri, yaitu konflik-konflik intra-regional, enam negara anggota ASEAN berusaha untuk menghindari kemungkinan campur tangan dari luar yang mungkin mengancam keamanan mereka.

Sudah tentu, seperti telah dikemukakan sebelumnya, campur tangan dari luar tidak hanya didorong oleh konflik-konflik intra-regional tetapi juga oleh konflik-konflik di dalam negeri. Tetapi per definisi, konflik-konflik dan ketidakstabilan di dalam negeri berada dalam wewenang dan merupakan masalah-masalah nasional dan karena itu merupakan tanggung jawab masing-masing negara anggota. Jadi, dengan menyatakan bahwa "stabilitas dari masing-masing negara anggota dan stabilitas kawasan ASEAN merupakan sumbangan yang penting bagi perdamaian dan keamanan internasional," Deklarasi Kerukunan ASEAN yang ditandatangani di Bali pada bulan Pebruari 1976 lebih lanjut menyatakan bahwa "Setiap negara anggota bertekad untuk melenyapkan ancaman-ancaman yang disebabkan oleh subversi terhadap stabilitasnya, dan dengan itu akan memperkuat ketahanan nasional dan ASEAN."

Bagaimanapun, penolakan terhadap campur tangan luar menjadi pokok perhatian negara-negara anggota ASEAN. Gagasan demikian itu diberikan perwujudan yang lebih nyata dalam Deklarasi Kuala Lumpur 1971, yang ditandatangani oleh para menteri luar negeri ASEAN. Dengan mengulangi komitmen mereka pada prinsip yang sama seperti yang dinyatakan dalam Deklarasi Bangkok dan "menyadari hak dari setiap negara, besar atau kecil, untuk menjalani eksistensi nasionalnya bebas dari campur tangan luar dalam masalah-masalah di dalam negerinya karena campur tangan itu akan merugikan kebebasannya, kemerdekaannya, dan integritasnya," Deklarasi Kuala Lumpur menyatakan bahwa negara-negara anggota ASEAN "bertekad untuk melakukan upaya-upaya permulaan yang diperlukan untuk diperolehnya suatu pengakuan bagi, dan rasa hormat terhadap Asia Tenggara sebagai suatu zona damai, bebas, dan netral, bebas dari setiap bentuk atau jenis campur tangan dari negara-negara luar." Prinsip penolakan terhadap campur tangan luar dan gagasan Asia Tenggara sebagai kawasan damai, bebas dan netral (ZOPFAN) diteguhkan kembali dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN dan dalam Persetujuan Persahabatan dan Kerjasama, yang dua-duanya ditandatangani dalam Pertemuan Puncak Bali tahun 1976.

Keprihatinan ASEAN terhadap campur tangan luar mudah dipahami mengingat latar belakang pengalaman kawasan pada waktu sebelum dan pada saat ASEAN dibentuk pada tahun 1967. Konfrontasi antara Indonesia dan Malaysia yang disebutkan di atas baru saja berakhir yang telah mengundang meningkatnya kehadiran dan peranan negara-negara besar di kawasan, karena itu memberikan kesempatan-kesempatan bagi intervensi negara besar baik secara langsung maupun tidak langsung. Pada saat yang sama Perang Vietnam masih sedang berkecamuk. Kendati berada di luar wilayah ASEAN, ia merupakan suatu konflik lain di Asia Tenggara yang telah mengundang intervensi luar, secara langsung bagi Amerika Serikat, dan secara tidak langsung bagi Uni Soviet dan Cina.

Mengingat antagonisme yang masih terus berlangsung di antara negara-negara besar dan dekatnya letak negara anggota ASEAN dengan Vietnam, tidaklah sulit untuk memahami keprihatinan ASEAN terhadap terus berlangsungnya keterlibatan dan intervensi negara-negara besar di dalam konflik tersebut. Sementara itu, hal yang tidak kalah pentingnya adalah apa yang mungkin dilihat sebagai kekosongan yang diakibatkan oleh keinginan Inggris untuk menarik kekuatannya dari sebelah timur Suez dan akan ditariknya pasukan Amerika Serikat dari Asia Tenggara yang didahului oleh apa yang disebut sebagai Doktrin Nixon. Suatu kekosongan yang dibayangkan demikian itu bisa menggoda negara besar lainnya untuk mengisinya.

Bagaimanapun juga, gagasan mengenai ZOPFAN dimaksudkan untuk menjadi suatu kerangka bagi perdamaian dan stabilitas di Asia Tenggara. Ia akan merupakan suatu pengaturan yang, sementara tetap mengakui kepentingan-kepentingan sah negara-negara besar dan tetap memungkinkan keterlibatan mereka secara wajar di kawasan, bertujuan untuk mengurangi atau membatasi tingkat keterlibatan mereka.

Memang, bagaimana gagasan tersebut akan direalisasikan masih harus dipelajari lebih lanjut. Saya tidak berminat melibatkan diri dalam perdebatan semantik mengenai istilah-istilah seperti netralitas (jika disetujui), netralisme (jika tidak disetujui), netral atau netralis (dalam konteks suatu peperangan), non-blok (pada masa perang dingin), dan netralisasi (dipaksakan oleh pihak lain?). Cukupilah kiranya dikatakan untuk maksud diskusi ini bahwa ZOPFAN dimaksudkan untuk mencegah Asia Tenggara menjadi suatu arena konflik internasional.

Untuk maksud tersebut, menurut pendapat saya, ZOPFAN harus memiliki dua segi pokok. Satu adalah netralitas atau netralisasi intern, yaitu bahwa negara-negara anggotanya harus menetralkan satu sama lain, yang berarti bahwa mereka mampu menghindari konflik-konflik di dalam negeri dan intra-

regional dan menyelesaikan konflik-konflik itu melalui cara-cara damai. Kedua adalah netralisasi dari negara-negara luar. Mereka itu harus mampu menetralsir diri mereka sendiri. Tidak satu pun di antara mereka, demi kepentingan mereka sendiri, hendaknya mencoba untuk menduduki posisi dominan atau berpengaruh yang terlalu besar. Dua aspek ZOPFAN ini akan menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti netralitas dalam hubungan dengan siapa. Dengan demikian jelaslah bahwa perwujudan dari ZOPFAN menghendaki diterimanya gagasan dan prinsip-prinsip itu tidak saja oleh semua negara di dalam kawasan, tetapi juga oleh negara-negara luar, khususnya negara-negara besar.

Tentu saja orang kemudian akan mempersiapkan bahwa pangkalan militer asing dan persekutuan dengan negara besar di Asia Tenggara, termasuk beberapa negara anggota ASEAN, adalah bertentangan dengan gagasan ZOPFAN. Tetapi negara-negara yang terlibat dalam hal itu perlu diberi waktu untuk melakukan reorientasi kebijaksanaan politik luar negerinya, seperti halnya negara-negara luar perlu melakukan reorientasi kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka untuk menerima gagasan ZOPFAN. Lagi pula, semua negara yang terlibat, di dalam maupun di luar kawasan, perlu meyakini keuntungan-keuntungan dan kebaikan ZOPFAN sebagai suatu alternatif yang dapat ditempuh bagi konflik-konflik. Apa yang dibutuhkan adalah perubahan yang berjalan secara perlahan-lahan, bukannya suatu perubahan yang drastis.

Sebagai penutup, kiranya perlu saya singgung situasi konflik yang kini berlangsung di bagian Asia Tenggara ini, yaitu di Indocina, khususnya dalam kaitan dengan masalah Kampuchea. Tidak perlu disangsikan bahwa apa yang telah terjadi sejak akhir tahun 1978 di salah satu bagian Asia Tenggara ini telah mengancam gagasan ZOPFAN. Apa pun kepentingan absah Vietnam, dan saya yakin bahwa ia mempunyai kepentingan-kepentingan keamanan yang sah, apa yang telah diperbuatnya itu telah mengundang meningkatnya kehadiran dan karena itu campur tangan oleh negara-negara luar, khususnya negara-negara besar. Tindakannya itu juga mengandung bahaya mengundang masuknya suatu konflik antara negara-negara besar ke dalam Kawasan Asia Tenggara.

Karena itu, apa pun penyelesaian politik yang hendak diusahakan harus menjamin tidak saja bahwa penyelesaian itu memperhatikan kepentingan dari semua pihak yang terlibat, khususnya rakyat Kampuchea, tetapi juga bahwa kemungkinan bagi adanya campur tangan dari luar lagi di kawasan ini dikurangi, bila tidak dapat dihilangkan sama sekali. Apabila tidak, masalah Kampuchea akan mengingkari sejumlah besar negara tidak saja di Asia Tenggara, tetapi juga di bagian-bagian lain di dunia ini, khususnya negara-negara kecil dan lemah, jaminan bahwa mereka tidak akan menjadi korban dari suatu

campur tangan, dengan alasan apa pun, oleh tetangga-tetangganya yang lebih besar dan lebih kuat. Masalahnya sekarang adalah kompromi seperti apa yang dapat dicapai, yang merupakan hakikat dari setiap penyelesaian politik, yang dapat diterima oleh semua pihak yang berkepentingan dalam masalah Kampuchea itu, dengan harga yang mereka bersedia memikul.

Bilamana itu dapat dicapai, gagasan tentang ZOPFAN mungkin masih mempunyai masa depan. Ia akan merupakan kerangka bagi perdamaian dan keamanan di Asia Tenggara. Itulah strategi jangka panjang negara-negara anggota ASEAN. Ia merupakan suatu strategi bagi keamanan dan stabilitas yang sangat mereka butuhkan demi perkembangan ke arah kemajuan dan kemakmuran. Ia merupakan suatu strategi untuk perdamaian, bukannya untuk peperangan, dan bukan pula melalui peperangan.