

Perundingan Jenewa dan Keamanan di Asia Tenggara*

J. Soedjati DJIWANDONO

Berbeda dengan kebiasaan umum, kita hampir tidak dapat membicarakan masalah Timur-Barat atau hubungan antar negara adikuasa hanya dalam konteks Eropa baik secara politis maupun strategis. Kedua negara adikuasa itu bukan hanya merupakan kekuatan global dengan kepentingan global mereka masing-masing, sehingga hubungan antar mereka mendominasi politik internasional selama empat dasawarsa ini. Mereka ini juga merupakan dua kekuatan besar di kawasan Asia-Pasifik. Oleh karena itu tepat dan layaklah kalau kita membicarakan hubungan antar keduanya dalam konteks Asia Tenggara yang bukan saja merupakan bagian dari kawasan Asia-Pasifik, tetapi juga merupakan wilayah yang menghubungkan kawasan itu dengan kawasan Samudera Hindia, kawasan lain yang semakin penting artinya pada masa mendatang.

KAITAN POLITIS DAN STRATEGIS

Sejak awal perang dingin, Eropa terbagi menjadi dua kekuatan yang kurang lebih sebanding, yaitu kekuatan NATO di satu pihak dan Pakta Warsawa di lain pihak, tidak saja yang berhubungan dengan masalah-masalah militer, tetapi juga yang berkaitan dengan paham ideologi, sosial, politik dan ekonomi. Oleh karena itu Eropa biasanya dianggap sebagai kawasan yang mengandung kemungkinan paling besar menjadi arena tempat berkobarnya peperangan antara kedua negara adikuasa. Dan di Eropalah keduanya itu se-

*Terjemahan dari makalah "The Geneva Negotiations and the Security of Southeast Asia: An Indonesian Perspective," yang dibawakan pada Loka Karya tentang "The Geneva Talks - Implications for Asia-Pacific," yang diselenggarakan oleh *Pacific Forum* di Honolulu, Hawaii, tanggal 7-9 Desember 1985.

lama ini mengkonsentrasikan kekuatan pertahanan dan kebijakan strategi keamanan masing-masing.

Tidak demikian halnya Asia Tenggara atau lebih luas kawasan Asia-Pasifik yang tidak pernah terbagi menurut garis yang jelas. Komitmen pertahanan dan keamanan Amerika Serikat (AS) di kawasan ini tidak diwujudkan dalam kerangka sistem aliansi tunggal seperti halnya NATO, dan tidak pernah secara serius dan langsung ditandingi oleh suatu aliansi pertahanan keamanan yang dibentuk oleh Uni Soviet (US) seperti yang terjadi di Eropa. Meskipun demikian perjanjian keamanan yang telah mengikat AS untuk mempertahankan negara-negara di kawasan ini merupakan perluasan kebijakan pembendungan (containment policy) dari Eropa ke Asia-Pasifik. Perluasan itu pada mulanya didorong oleh keberhasilan Partai Komunis Cina (PKC) merebut kekuasaan di Cina dan pecahnya Perang Korea.

Meskipun pernah terjadi krisis Berlin, hingga kini suatu konfrontasi langsung antara kedua negara adikuasa itu di Eropa selalu dapat dihindarkan. Akibatnya adalah terjadinya suatu "stalemate" kendati ketidakpastian baru yang muncul dengan ditempatkannya peluru kendali (rudal) SS-20 oleh US dan sebagai jawabannya AS menempatkan rudal-rudal Cruise dan Pershing II. Tidak demikian halnya dengan yang telah terjadi di kawasan Asia-Pasifik. Konfrontasi antar negara adikuasa pernah terjadi, meskipun tidak langsung, yaitu melalui negara lain (by proxy), terutama di dalam Perang Korea dan Vietnam, yang bagaimanapun telah meningkatkan ancaman konflik langsung antara AS dan US.

Tidak seperti negara-negara yang terikat di dalam persekutuan militer dengan AS sejak lahirnya RRC dan pecahnya Perang Korea, negara-negara baru lain di kawasan Asia-Pasifik telah terbawa oleh situasi konflik antar dua negara adikuasa itu bahkan sementara mereka berjuang untuk mencari identitas nasional dan pengakuan status mereka sebagai negara yang merdeka dan berdaulat. Hal itu terjadi bukan dalam rencana strategis AS, melainkan karena benih-benih konflik itu telah ditaburkan di negara-negara baru itu, misalnya Indonesia dan Vietnam, sehingga mau tidak mau mereka terpaksa terlibat dalam konflik negara adikuasa. Hal itu terjadi dengan berdirinya partai-partai komunis yang diilhami, dan sedikitnya pada awal berdirinya, berorientasi ke Moskwa, jauh sebelum munculnya hubungan persaingan antar kedua negara adikuasa itu.

Jauh sebelum AS, US telah melihat pentingnya wilayah-wilayah koloni atau semi-koloni bagi perjuangan komunisme dunia terhadap dominasi Barat. Inilah bentuk embrio hubungan antar negara adikuasa seperti yang kita kenal sekarang ini. Oleh karena itu benih-benih yang telah ditaburkan atau dibantu pertumbuhannya oleh Moskwa dalam negara-negara yang baru merdeka

bahkan jauh sebelum negara-negara itu mencapai kemerdekaan sadar atau tidak membantu mempersiapkan keterlibatan mereka dalam persaingan negara adikuasa di masa depan dengan menganjurkan aliansi dengan US dalam perjuangan kemerdekaan mereka.

Tetapi karena usaha ini tidak selalu berhasil, sementara beberapa di antara negara-negara baru itu sejak awal telah memilih untuk tidak terlibat dalam pertentangan antar negara adikuasa dengan menempuh politik bebas atau non-blok, baik secara strategis maupun ideologis US tidak siap menghadapi gejala baru, yaitu munculnya kelompok negara-negara baru itu. Di mata Soviet yang dogmatis mereka itu dicap sebagai kaki tangan imperialis. Akibat sikap Soviet yang bermusuhan itu, negara-negara baru ini berpaling ke Barat, terutama ke AS baik dalam perkembangan dalam negerinya ke arah kehidupan dan kelembagaan demokrasi maupun dalam orientasi politik luar negerinya. Pada awal tahun 1950-an hal itu terjadi di Indonesia.

Sesudah kematian Stalin, US mulai melihat arti baru negara-negara yang baru merdeka itu dari segi kompetisinya dengan Barat, khususnya AS. Momentum Konferensi Asia-Afrika di Bandung tahun 1955 dimanfaatkan oleh US untuk merayu negara-negara baru itu dengan mengidentifikasi dirinya dengan sikap anti-imperialis mereka. Kalau kebijakan baru Soviet itu didemonstrasikan oleh kunjungan-kunjungan Khrushchev dan Bulganin ke beberapa ibukota negara Asia tahun 1955 yang begitu luas diberitakan, dan merupakan awal program bantuan Soviet, maka hal itu kemudian mendapatkan pembenaran ideologi melalui pernyataan Khrushchev mengenai gagasan "Zona Damai" pada kongres Partai Komunis US ke-20 tahun 1956 yang kemudian dikembangkan menjadi doktrin "Demokrasi Nasional" pada akhir tahun 1960. Inilah yang secara umum menentukan kebijakan Soviet di negara-negara yang biasa disebut Dunia Ketiga hingga sekarang ini.

Tidak berbeda dengan US, AS tampak bahkan lebih lambat dan kurang konsisten dalam menanggapi baik langkah Soviet maupun munculnya kelompok negara-negara baru itu, meskipun mempunyai kemampuan yang lebih besar dan pengaruh yang dominan di kawasan ini. Hal ini tercermin dalam kebijakan Pemerintah AS semasa John Foster Dulles menjadi menteri luar negeri. AS pada waktu itu hanya berhasil mengasingkan banyak negara baru dengan mengatakan bahwa sikap netral mereka itu imoral. Kegagalan memberikan kepemimpinan yang konstruktif dan penghargaan atas nasionalisme negara-negara baru itu membuat AS menjadi sasaran empuk bagi propaganda US yang dengan gampang dan cepat memanfaatkannya.

Baru setelah pemerintahan Kennedy, AS mengubah sikapnya terhadap negara-negara baru, yang bertentangan dengan sikap yang telah ditunjukkan oleh Dulles. Pemerintah Kennedy tampak lebih mengerti dan menghargai

kepentingan dan aspirasi negara-negara baru yang mempunyai perbedaan kepentingan dari negara adikuasa.

Tetapi meskipun ada suatu perbedaan di dalam pandangan Soviet dan AS mengenai dasar politik bebas yang dijalankan oleh banyak negara baru, tampak ada persamaan yang prinsipil. Baik perbedaan maupun persamaan itu mempunyai implikasi-implikasi bagi negara-negara baru yang pada akhirnya akan merugikan kepentingan mereka.

Di satu pihak, kendati arti khusus sikap independen negara-negara baru itu bagi US, baginya sikap independen semacam itu tidak pernah dianggap sebagai suatu gejala yang permanen. Hal itu tak pernah diakui sebagai sesuatu yang mempunyai maknanya sendiri yang terpisah dari apa yang di dalam pandangan Soviet dianggap sebagai perkembangan sejarah manusia yang lebih luas. Perkembangan itu lebih dianggap sebagai bagian dari suatu proses sejarah di dalam teori Marxis-Leninis ke arah perkembangan sosialisme dan akhirnya komunisme. Karenanya hal seperti itu hanyalah tahap sementara dari suatu transisi sesuai dengan kondisi setempat. Jadi teori "Zona Damai" dan "Demokrasi Nasional" dilontarkan untuk menjelaskan proses di atas dan memberikan pembenaran tindakan Soviet untuk membantu menjamin dan kalau perlu mempercepat apa yang dilihatnya sebagai proses pembangunan yang benar menuju sosialisme dan komunisme.

Di sinilah sebenarnya letak "misi sejarah" Soviet dan program bantuan Soviet bagi negara-negara Dunia Ketiga harus dipahami dalam hubungannya dengan Marxisme-Leninisme. Karena tujuan akhir adalah pembentukan imperium Soviet, sejak awal negara-negara baru itu dianggap menjadi bagian dari front Soviet untuk menghadapi kolonialisme dan imperialisme Barat, terutama AS. Oleh karena itu apa pun yang dikatakan, dalam analisa dan pengertian Soviet politik non-blok pada hakikatnya dan pada akhirnya tidak ada artinya sama sekali. Sementara itu meskipun ada usaha untuk lebih mengerti dan menghargai sikap independen negara-negara baru, aspirasi, kepentingan dan prioritas mereka, pada dasarnya AS mempunyai kesamaan pandangan, yaitu bahwa pada akhirnya negara-negara baru itu diharapkan mempunyai kepentingan yang sama dengan AS dalam menentang apa yang dilihatnya sebagai ekspansi komunis.

Hal itu berarti bahwa negara-negara di luar aliansi dengan salah satu negara adikuasa, khususnya negara-negara baru, menjadi ajang kompetisi negara adikuasa untuk memperebutkan pengaruh, kesetiaan, teman, sekutu atau pangkalan-pangkalan militer. Inilah yang mengakibatkan campur tangan oleh kedua negara adikuasa di dalam konflik nasional atau regional dan di dalam perang "by proxy" dengan risiko terjadinya eskalasi menuju konflik langsung antara keduanya.

Jelaslah bahwa tercapainya keseimbangan strategi yang stabil atau suatu kemacetan nuklir (nuclear stalemate) di Eropa dan ketakutan kedua negara adikuasa akan terjadinya perang nuklir, tidak mencegah konflik lokal dan regional yang mengundang intervensi keduanya baik langsung maupun tidak langsung karena kompetisi itu. Bahkan mungkin dapat dikatakan bahwa meskipun konflik-konflik lokal dan regional mempunyai akar-akarnya dalam negeri atau dalam kawasan yang bersangkutan, "nuclear stalemate" dan ketakutan akan terjadi perang nuklir itu justru ikut mendorong konflik-konflik tersebut. Oleh karena "nuclear stalemate" di Eropa, yang diperkuat untuk sementara oleh detente dan persetujuan Helsinki pada tahun 1975 yang memantapkan status-quo itu, kompetisi negara-negara adikuasa itu memperoleh momentum baru di bagian dunia lain, termasuk kawasan Asia-Pasifik dan Asia Tenggara. Hal itu berarti bahwa kawasan lain harus menanggung beban dari "nuclear stalemate," detente dan status quo antar negara adikuasa di Eropa.

Kaitan atau salingketergantungan strategi antara kawasan Eropa dan Asia-Pasifik sekarang ini diperkuat dan ditingkatkan oleh kemajuan yang terus-menerus di dalam teknologi persenjataan nuklir dan sistem pelemparan mereka. Hal ini sangat mengurangi atau bahkan menghilangkan jarak geografis antara medan tempur yang satu dengan lainnya dalam suatu konflik nuklir. Dan kemungkinan "musim dingin nuklir" akan dialami oleh semua bangsa, baik mereka yang memiliki senjata nuklir maupun yang tidak, dan apa pun kebijakan keamanan mereka.

Bagi kawasan Asia-Pasifik, termasuk Asia Tenggara, tumbuhnya kekuatan militer Soviet, khususnya kemampuan Angkatan Lautnya di kawasan ini, meningkatkan kehadiran militer Soviet di Vietnam dan reaksi AS mungkin akan meningkatkan kemungkinan konfrontasi langsung antara kedua negara adikuasa di kawasan ini. Terlebih-lebih kalau kita memperhitungkan pangkalan-pangkalan militer yang ada yang besar kemungkinannya akan menjadi sasaran serangan.

PERSEPSI KEAMANAN REGIONAL

Jelas bahwa karena meningkatnya kaitan atau salingketergantungan antara keseimbangan sentral di Eropa dan kawasan Asia-Pasifik dalam arti politik dan strategi, atau dengan perkataan lain karena sifat global hubungan antar negara adikuasa, kepentingan strategis dan kemampuan mereka, keamanan Asia Tenggara tidak dapat dibahas secara terpisah. Tetapi dalam suatu perang nuklir yang sesungguhnya, masalah keamanan regional tidak ada manfaatnya untuk diuji karena sifat global dari penghancuran yang mungkin terjadi dan kaitan strategi serta saling ketergantungan seperti yang

telah disebutkan di atas. Malapetaka seperti itu tidak dapat dihindarkan oleh kawasan mana pun di dunia, termasuk Asia Tenggara.

Oleh karena itu perlu dicatat bahwa gagasan-gagasan seperti zona bebas nuklir di kawasan Asia Tenggara tidak mempunyai arti strategis dalam skenario seperti itu dan karenanya hal itu tidak perlu dikhawatirkan oleh negara-negara adikuasa. Tetapi tanpa terjadinya suatu perang nuklir antara kedua negara adikuasa, gagasan semacam itu mungkin mempunyai nilai diplomatis dan politis tertentu. Dan bagi negara-negara di kawasan, hal ini mungkin memang ada manfaatnya. Apakah negara-negara adikuasa perlu cemas tentang hal itu, terutama pihak AS yang telah mengungkapkannya, akan tergantung pada sejumlah faktor seperti apakah gagasan itu akan membantu memantapkan keseimbangan sentral dan dengan demikian akan membantu meningkatkan baik keamanan internasional maupun regional, dan apakah hal itu dapat diwujudkan sesuai dengan kemampuan regional yang diperlukan. Tetapi untuk menganalisa masalah-masalah ini secara terperinci adalah di luar lingkup tulisan ini.

Masalah keamanan kawasan Asia Tenggara akan relevan hanya kalau peperangan global tidak terjadi, yaitu dengan adanya keseimbangan strategi yang ada sekarang ini. Berdasarkan analisa sebelumnya, jelas bahwa khususnya dalam hubungannya dengan negara adikuasa, ancaman utama atas keamanan negara-negara di kawasan dan demikian pula atas keamanan regional terutama datang dari campur tangan oleh kedua negara adikuasa dalam masalah-masalah dalam negeri dan regional.

Campur tangan luar seperti itu mungkin saja berbentuk intervensi militer langsung yang mengakibatkan suatu konfrontasi negara adikuasa melalui "proxy" seperti yang terjadi dalam Perang Vietnam dan Perang Korea, dan konflik Kampuchea (terutama dalam kaitan dengan konflik Sino-Soviet) sampai pada infiltrasi seperti keterlibatan AS dalam pemberontakan yang pernah terjadi di Indonesia menjelang akhir dasawarsa 1950-an. Salah satu negara adikuasa mungkin juga merupakan sumber ancaman luar dalam bentuk campur tangan dalam arti bahwa negara itu dapat menjadi sumber bantuan dan dukungan luar bagi unsur-unsur subversif dan pemberontakan di kawasan.

Tetapi dari pengalaman seiarah jelas bahwa sementara keterlibatan negara besar atau adikuasa dalam masalah dalam negeri dan regional di Asia Tenggara didorong terutama oleh persaingan kepentingan global dan strategi mereka, campur tangan luar seperti itu juga telah diundang atau sedikitnya diberi kesempatan oleh ketidakstabilan atau konflik regional. Jadi sumber ancaman keamanan negara-negara Asia Tenggara dan keamanan regional pada dasarnya adalah kombinasi faktor intern, intra-regional dan eksternal.

Didorong sebagian oleh pertimbangan keamanan dan didasarkan pada suatu persepsi ancaman semacam itu terhadap keamanan nasional masing-masing negara anggota dan keamanan regional Asia Tenggara, ASEAN dibentuk hampir dua dasawarsa yang lalu. Melalui kerjasama regional negara-negara ASEAN berusaha menciptakan suatu masyarakat yang damai dan sejahtera, dan mengatasi konflik-konflik intern ataupun intra-regional. Dengan begitu mereka berusaha meningkatkan ketahanan regional sehingga dapat menghindari ancaman campur tangan luar. Gagasan ZOPFAN, yaitu gagasan untuk menciptakan Asia Tenggara sebagai suatu kawasan yang damai, bebas dan netral, yang meliputi juga kawasan bebas nuklir, akan merupakan realisasi cita-cita regionalisme ASEAN. Melalui ZOPFAN itu negara-negara ASEAN ingin berusaha menjaga jarak terhadap negara-negara besar, terutama negara adikuasa.

Atas dasar cita-cita regionalisme ASEAN itu pulalah negara-negara ASEAN memandang konflik Kampuchea. Konflik itu jelas bertentangan dengan prinsip ZOPFAN dan karenanya bertentangan dengan cita-cita regionalisme ASEAN. Konflik Kampuchea ini merupakan suatu kasus digunakannya kekerasan untuk mencari pemecahan konflik intra-regional dan telah mengundang campur tangan terutama dari US dan RRC. Hal ini sebagian menjelaskan tekad ASEAN untuk mencari pemecahan politik atas masalah Kampuchea itu.

DAMPAK PROSES PERUNDINGAN JENEWA: BEBERAPA SKENARIO

Perundingan-perundingan Jenewa merupakan manifestasi dan bagian dari hubungan kedua negara adikuasa. Sejalan dengan pembahasan sebelumnya, perundingan-perundingan tersebut akan mempunyai dampak pada keamanan Asia Tenggara, apa pun hasilnya. Dua skenario yang bertentangan dari hasil perundingan Jenewa tampaknya begitu kecil kemungkinannya sehingga tidak perlu diteliti secara serius.

Di satu pihak yang ekstrem adalah kegagalan total dari perundingan-perundingan Jenewa untuk mencapai suatu persetujuan atau saling pengertian dengan akibat memburuknya dengan cepat hubungan antar negara adikuasa itu dan meningkatkan ketegangan antar mereka yang menjurus pada suatu perang nuklir. Sementara itu di pihak lain yang ekstrem adalah keberhasilan dengan disepakatinya beberapa persetujuan mengenai pengurangan persenjataan strategis yang akhirnya akan menuju ke suatu perlucutan senjata secara umum dan total.

Tetapi perlucutan senjata secara total justru akan menimbulkan masalah keamanannya sendiri dan tidak membantu meningkatkan keamanan interna-

sional. Lagi pula kedua negara adikuasa itu tampaknya telah terkungkung dalam pandangan ideologi dan persepsi masing-masing yang telah menumbuhkan "vested interests" yang sangat mengakar dalam masyarakat masing-masing dan hal itu telah mendasari posisi dan kebijakan pertahanan masing-masing dengan segala konsekuensinya. Kalaupun kita persoalkan asumsi-asumsi dasarnya yang telah lama mereka anggap sebagai kebenaran yang mendasari semua "vested interests" dan lembaga-lembaga yang telah lama mantap itu, tidak realistislah untuk mengharapkan negara adikuasa membongkar seluruh persenjataan nuklir mereka, bahkan demi perdamaian sekalipun, apalagi ke arah perlucutan senjata secara umum dan total. Mereka akan menolak melakukannya juga atas nama perdamaian.

Jadi tampaknya kita akan tetap harus hidup berdampingan dengan persenjataan nuklir untuk jangka waktu yang panjang di masa mendatang. Hal itu berarti bahwa skenario yang paling mungkin dari hasil perundingan Jenewa akan terdapat di antara kedua pilihan ekstrem itu.

Masih dapat dibayangkan, jika yang terburuk terjadi bahwa perundingan Jenewa itu akhirnya gagal mencapai suatu persetujuan pun tanpa adanya perbaikan saling pengertian mengenai persepsi dan intensi-intensi masing-masing pihak. Situasi seperti itu akan berarti terulangnya keadaan sebelumnya. Artinya satu negara adikuasa akan terus tidak percaya pada pihak yang lain; bahwa pihak lain akan tetap berusaha mencapai superioritas strategi, sehingga keseimbangan akan terganggu dan pihak yang satu akan berusaha mengembalikan keseimbangan itu, apa pun yang terjadi; bahwa melalui pengembangan kemampuan pertahanan strategis salah satu negara adikuasa yang mengurangi kerawanannya terhadap serangan dan dengan demikian kredibilitas kemampuan penjeru (deterrence) dan pukulan kedua (second strike) yang lain, negara adikuasa itu mempersiapkan untuk akhirnya melancarkan pukulan pertama (first strike), demikian seterusnya.

Akibatnya adalah diteruskannya atau meningkatnya ketegangan, dan terus berlangsungnya perlombaan persenjataan antar negara adikuasa yang tiada akhirnya dan tanpa pengawasan. Kedua negara adikuasa mungkin saja tetap takut akan terjadinya konfrontasi nuklir dan karenanya keduanya tidak akan melakukan serangan pertama. Dalam situasi semacam itu, bahaya perang nuklir yang terjadi tanpa sengaja atau karena salah pengertian atau salah perhitungan dan kepanikan akan meningkat.

Suatu skenario yang agak lebih baik adalah kalaupun tidak ada kesepakatan yang konkrit sekurang-kurangnya serangkaian pertemuan akan meningkatkan saling pengertian antara keduanya mengenai persepsi dan maksud masing-masing. Hal ini akan membantu mengurangi ketegangan dan mungkin dengan demikian masih ada harapan untuk membuka kembali perun-

dingan di masa mendatang dalam suasana yang berbeda yang lebih menguntungkan, bahkan kalau semencara itu hubungan antara kedua negara adikuasa pada dasarnya akan tetap sama seperti sebelum perundingan itu dimulai.

Alternatif terbaik yang akan merupakan hasil positif adalah kalau suatu persetujuan pembatasan persenjataan dan/atau perlucutan persenjataan dicapai dalam bentuk pengurangan persenjataan. Hal itu mungkin saja tidak akan segera mempunyai arti strategis. Dengan anggapan bahwa tingkat kemampuan nuklir kedua pihak sudah sedemikian rupa sehingga keduanya sudah mampu tidak saja saling menghancurkan tetapi juga menghancurkan seluruh umat manusia sampai berlipat ganda, setiap penambahan atau pengurangan persenjataan itu mungkin tidak akan mempunyai nilai strategis yang berarti. Hal itu tergantung pada taraf pengawasan dan pengurangan persenjataan yang akan disepakati.

Tetapi sekurang-kurangnya suatu persetujuan antar kedua adikuasa, apa pun tingkatnya, akan mempunyai arti militer yang penting, karena persetujuan semacam itu akan membatasi pengembangan persenjataan dan dengan demikian akan mengekang perlombaan persenjataan. Lebih penting lagi persetujuan itu mungkin akan mempunyai dampak psikologis yang menguntungkan, karena hal itu akan mengandung suatu pengertian yang sama tentang paritas strategi, suatu keseimbangan yang stabil, dan dengan demikian juga kerawanan dan keamanan masing-masing.

Dalam pengertian itu hubungan antar negara adikuasa praktis akan kembali kepada suatu suasana detente. Ini akan menciptakan suatu iklim yang menguntungkan bagi perundingan-perundingan selanjutnya di masa mendatang dengan suatu harapan akan dicapainya suatu rangkaian panjang dan terus-menerus dari perjanjian-perjanjian tentang pengawasan dan pembatasan persenjataan. Suatu persetujuan perlu diikuti dengan persetujuan lainnya, karena pembatasan atas pengembangan persenjataan dalam sesuatu segi akan memberikan kesempatan untuk suatu pengembangan persenjataan dalam segi lain sehingga proses perlombaan persenjataan akan terulang lagi. Tidak kurang pentingnya adalah bahwa serangkaian perundingan dan persetujuan yang dicapai akan berarti tidak saja bahwa kedua negara adikuasa itu akan tetap berbicara satu sama lain, tetapi juga bahwa perkembangan seperti itu mengandung arti tercegahnya peperangan terus-menerus. Walaupun masih jauh dari yang dicita-citakan, perkembangan semacam itu lebih baik daripada bencana nuklir.

Perkembangan seperti itu juga akan terus membantu mengurangi terjadinya salah pengertian, salah penilaian dan salah perhitungan dan dengan demikian akan mengurangi kemungkinan perang nuklir yang disebabkan oleh ketidaksengajaan. Di samping itu, saling pengertian perlu terus-menerus

diperbarui, dan tidak dapat dipandang sebagai sesuatu yang begitu saja akan terjadi. Perlu diingat bahwa jurang perbedaan antara kedua negara adikuasa dalam bidang ideologi, sosial, dengan sendirinya politik dan ekonomi begitu dalam dan lebar sehingga pendekatan secara total, saling pengertian dan saling percaya sepenuhnya tidak mungkin dicapai. Sistem dan nilai-nilai mereka begitu bertentangan sehingga detente dan hidup berdampingan secara damai tanpa kompetisi sama sekali sulit untuk dibayangkan.

Tetapi dapat diharapkan bahwa bagaimanapun kedua negara adikuasa saling tidak menyukai karena perbedaan-perbedaan yang fundamental, mereka akan bersedia saling menerima keberadaannya sebagai kenyataan dalam kehidupan internasional. Dan karena masing-masing tidak dapat saling menghancurkan tanpa menderita kehancurannya sendiri dan bahkan kehancuran dunia, mereka akan terpaksa terus hidup berdampingan. Lebih baik lagi kalau mereka bisa dan bersedia bekerjasama, meskipun secara terbatas, di bidang-bidang di mana mereka mempunyai kepentingan bersama dan terus berusaha menemukan dan memperluas bidang-bidang semacam itu

Itulah satu segi hubungan antar negara adikuasa yang mungkin terjadi sebagai hasil positif perundingan-perundingan Jenewa yang akan berdampak positif atas keamanan kawasan Asia Tenggara dan kawasan-kawasan lain di dunia. Jika tidak, berdasarkan pembahasan sebelumnya tentang kaitan strategis antara kawasan Asia Tenggara dan Asia-Pasifik di satu pihak dan perimbangan sentral di Eropa di lain pihak, skenario yang mana pun dari hasil perundingan Jenewa tampaknya akan berakibat negatif bagi keamanan Asia Tenggara. Tanpa perang nuklir, baik sifat maupun tingkat hubungan permusuhan antar adikuasa akan menentukan taraf kerawanan kawasan Asia Tenggara dan bahkan Asia-Pasifik terhadap persaingan mereka. Hal ini berarti bahwa kawasan itu akan terus rawan terhadap ancaman campur tangan luar yang menggunakan berbagai macam bentuk dan manifestasinya. Kenyataan bahwa kawasan ini akan terus lebih beragam dan kompleks daripada Eropa dari segi geografis, latar belakang sejarah dan kebudayaan, belum lagi terjadinya konflik-konflik atau sumber-sumber kemungkinan konflik, hanya akan memperbesar peluang bagi campur tangan seperti itu.

Oleh karena itu detente antar kedua negara adikuasa yang akan menghasilkan dampak positif bagi keamanan di kawasan adalah yang memperhitungkan kepentingan keamanan berbagai kawasan. Dengan detente semacam itu kedua negara adikuasa akan dapat mengelola hubungan mereka yang kompetitif sedemikian rupa sehingga menampung kepentingan-kepentingan, prioritas-prioritas dan aspirasi-aspirasi nasional dan regional. Dan kedua negara adikuasa itu akan dapat mengatur hubungan dan persaingan mereka sedemikian rupa sehingga tidak mengancam stabilitas kawasan, dalam hal

mana mereka mengaku mempunyai kepentingan besar, oleh karena ketidakstabilan kawasan Asia Tenggara akhirnya akan mempunyai pengaruh negatif atas keseimbangan sentral pula.

Usulan Presiden Reagan untuk membahas masalah-masalah regional dalam pertemuan puncaknya dengan Sekjen Partai Komunis Soviet, Mikhail Gorbachev menunjukkan adanya minat AS di berbagai kawasan itu. Jika ada tanggapan positif dari Gorbachev, hal itu dapat diharapkan akan mempunyai implikasi baik, sejauh hal itu tidak digunakan untuk membentuk semacam kondominium negara adikuasa. Tiada negara atau kawasan ingin melihat keputusan-keputusan yang menyangkut nasib mereka dibuat semata-mata oleh kedua negara adikuasa. Memang, sementara mungkin ada peranan yang dapat dimainkan oleh kedua negara adikuasa di dalam masalah-masalah regional, peranan itu hendaknya hanya merupakan pelengkap saja, dan bukan sebagai peran pengganti dari peranan nasional atau regional.

Kemungkinan bahwa kawasan*Asia Tenggara atau Asia-Pasifik akan terus menjadi ajang persaingan negara adikuasa, apa pun hasil perundingan yang dicapai di Jenewa, tidak berarti bahwa kawasan ini tetap akan menjadi objek semata-mata di dalam percaturan politik internasional, bahkan sepanjang hal itu berkaitan dengan hubungan kedua negara adikuasa itu. Konflik dan ketidakstabilan di dalam negeri atau regional yang mungkin akan dieksploitasi oleh mereka atau memberi kesempatan kepada mereka untuk campur tangan seringkali mempunyai akarnya di dalam negeri atau kawasan daripada sebagai hasutan dari luar.

Oleh karena itu tanggung jawab utama atas keamanan sesuatu kawasan terletak terutama pada bangsa-bangsa di kawasan itu sendiri. Kesadaran yang demikianlah yang telah mendorong negara-negara ASEAN mengusahakan kerjasama regional dalam menghadapi tantangan luar dalam bentuk campur tangan yang mengancam keamanan nasional mereka dan keamanan regional. Akan menjadi kepentingan negara-negara adikuasa pulalah untuk membantu mewujudkan cita-cita kerjasama regional itu.

KONFLIK KAMPUCHEA: PENUTUP

Bahwa situasi yang ada di Kampuchea merupakan masalah keamanan Asia Tenggara telah secara singkat disinggung di atas. Tidaklah terlalu berlebihan kalau dikatakan bahwa pada saat ini hal itu merupakan masalah keamanan yang utama di Asia Tenggara.

Tetapi bahkan dengan hasil positif perundingan Jenewa, yang berarti pengurangan ketegangan antar kedua negara adikuasa itu, kecil kemung-

kinannya bahwa hubungan baru antar negara adikuasa akan berakibat langsung dan segera pada prospek penyelesaian politik di Kampuchea. Pertama, kecuali jumlah bantuan yang kecil kepada kelompok-kelompok perlawanan non-komunis Kampuchea, bantuan militer yang terbatas untuk Thailand, dan dukungan yang terus-menerus bagi posisi ASEAN -- yang berarti juga posisi RRC -- AS adalah yang paling sedikit terlibat di dalam konflik Kampuchea, jauh di bawah keterlibatan Soviet. Kedua, negara besar lain, RRC, merupakan salah satu pelaku utama di dalam konflik tersebut. Dua pelaku utama lainnya adalah Vietnam dan Thailand. Di samping itu pertentangan antara RRC dan Uni Soviet tampaknya juga telah merupakan faktor penting dalam konflik itu.

Meskipun demikian, dengan terjadinya pengurangan ketegangan antar negara adikuasa, AS akan dapat memainkan peranan positif yang akan membantu usaha ke arah penyelesaian politik konflik Kampuchea itu baik dalam jangka dekat maupun jangka panjang. Tetapi tampaknya hubungan AS-US itu hanyalah merupakan salah satu bagian dari peranan AS yang lebih luas, karena negara ini memang memiliki posisi yang baik untuk berperan. Dan apakah prospek bagi hubungan yang lebih baik dengan US sebagai hasil perundingan Jenewa itu akan berpengaruh pada situasi Kampuchea akan sangat tergantung pada sejumlah faktor lain.

Faktor pertama adalah normalisasi hubungan antara RRC dan US. Tampaknya tidak mustahil bahwa suatu pengertian antara US dan RRC sebagai bagian dari peningkatan hubungan mereka mungkin akan tercapai sehingga akan terjadi suatu kompromi antara keduanya. Sementara US mungkin ingin dan dapat menggunakan pengaruhnya terhadap Vietnam untuk bersikap lebih luwes dan tanggap terhadap penyelesaian melalui perundingan, RRC mungkin saja dapat diharapkan untuk lebih lunak terhadap Vietnam dengan mengurangi tekanan terhadap negara itu yaitu dengan selangkah demi selangkah melepaskan dukungannya kepada Khmer Merah. Dengan demikian apa yang dilihat Vietnam sebagai ancaman Cina yang sering dinyatakan sebagai dalih untuk melakukan invasi dan pendudukan di Kampuchea dapat disingkirkan. Hal itu juga akan membantu Vietnam untuk semakin mengurangi ketergantungannya pada US.

Dalam hubungan itu AS mungkin dapat memanfaatkan hubungan barunya dengan US dan hubungannya yang semakin dekat dengan RRC untuk membantu keduanya mencapai kompromi. AS bersama-sama dengan RRC juga berada dalam posisi untuk mempengaruhi Thailand untuk semakin menjadi lebih luwes terhadap Vietnam dan tidak lagi cemas tentang apa yang sering disebut sebagai "ancaman Vietnam."

Gagasan seperti di atas memang lebih mudah diucapkan daripada kedengarannya. Mungkin masih terdapat faktor-faktor baru tertentu yang akan menghambat usaha semacam itu. Pengurangan ketegangan antara AS dan US, misalnya, bisa mengakibatkan sedikit ketegangan antara AS dan RRC. Hal itu juga akan menunda normalisasi hubungan antara RRC dan US. Sementara itu US mungkin tidak berhasil membujuk Vietnam mengingat kuatnya rasa nasionalisme Vietnam dan kegigihannya yang telah teruji. US sendiri sebenarnya mempunyai taruhan yang besar di Vietnam dan dapat diperdebatkan apakah US atau Vietnam yang mempunyai leverage lebih baik.

Sayangnya, prospek normalisasi hubungan antara Vietnam dan AS tidak kelihatan cerah dalam jangka dekat. Tetapi pemecahan yang tepat mengenai masalah tentara AS yang hilang (MIA) di Vietnam mungkin akan banyak membantu. Untuk jangka panjang, kalau pembendungan kekuatan Soviet di seluruh dunia memang masih terus merupakan keharusan dalam kebijakan global AS, negara itu pada akhirnya harus mau membantu memberikan suatu alternatif untuk Vietnam bagi ketergantungannya pada US. Dengan begitu AS juga akan mencegah peningkatan lebih lanjut kehadiran Soviet di kawasan ini. Dengan tujuan itu seharusnya AS tidak lagi menunda terlalu lama menormalisasi hubungannya dengan Vietnam. Jika tidak, usaha untuk mengisolir Vietnam hanya akan mempunyai hasil yang sebaliknya.

Akhirnya perlu diingat bahwa setiap langkah seperti yang telah disebutkan di atas, akan mempunyai arti hanya jika dikaitkan satu sama lain dan dalam konteks yang lebih luas dari masa depan kawasan Asia Tenggara secara keseluruhan, serta hubungannya dengan kekuatan luar dengan kepentingan-kepentingannya di kawasan. Bagaimanapun situasi Kampuchea merupakan masalah yang kompleks karena kepentingan-kepentingan begitu banyak pihak yang tersangkut di dalamnya baik yang berkaitan dengan masa lalu maupun dengan masa mendatang.