

# Uni Soviet dan Asia-Pasifik

J. Soedjati DJIWANDONO

Mungkin memang tepat dan tidak harus dinilai semata-mata sebagai propaganda jika pidato Mikhail Gorbachev, Sekjen PKUS, di Vladivostok pada tanggal 28 Juli 1986 kini telah dijuluki sebagai "prakarsa perdamaian" atau "offensif perdamaian" Soviet, khususnya bagi kawasan Asia-Pasifik. Hampir seluruh paroh kedua dari pidato itu berisikan pernyataan-pernyataan tentang intensi Soviet dalam politik luar negerinya terhadap kawasan Asia-Pasifik. Bagian itu penuh dengan uluran tangan perdamaian kepada semua negara dalam kawasan ini, termasuk Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya yang merupakan lawan-lawan utamanya, bahkan dengan penekanan secara istimewa, lawan nomor satunya, yaitu RRC. Tentu saja, terlepas dari intensi-intensi yang serba penuh damai itu, substansi atau arti yang sebenarnya baru dapat kita nilai dalam pelaksanaan selanjutnya. Ini tidak semata-mata tergantung pada pihak Soviet tetapi juga pada sikap negara-negara di kawasan ini dalam menanggapi.

Jelas bahwa pidato Gorbachev di Vladivostok itu bukan merupakan penegasan yang pertama kalinya tentang sikap, perhatian, dan politik luar negeri Soviet terhadap kawasan Asia-Pasifik. Sebelumnya Gorbachev sendiri pernah melontarkan gagasan tentang "Forum Asia" pada kesempatan kunjungan PM Rajiv Gandhi dari India ke Moskwa hampir dua tahun yang lalu.<sup>1</sup> Pada tahun 1969 mendiang Leonid Brezhnev melontarkan gagasannya tentang "Sistem Keamanan Kolektif Asia," yang dalam tahun-tahun berikutnya terus dikumandangkan.

Tetapi dilihat dari beberapa segi pidato Vladivostok itu dapat dianggap sebagai titik-balik dalam politik luar negeri Soviet, khususnya sepanjang hal

---

<sup>1</sup>Lihat *Kompas*, 23 Mei 1985.

itu menyangkut kawasan Asia-Pasifik. Jika sebelumnya tekanan lebih diberikan pada Benua Asia atau kawasan Pasifik saja, wilayah yang diliput kini meluas ke Asia-Pasifik. Pribadi pemimpin Soviet yang menyampaiannya, Gorbachev, muncul dengan berbagai sifat dan gaya yang serba baru. Tempat penyampaiannya, Vladivostok, adalah kota terbesar dan terpenting di wilayah Timur Jauh Soviet yang sering disebut sebagai "jendela" Soviet ke Timur atau kawasan Pasifik. Pidato ini penuh dengan intensi dan nada damai. Pidato itu disampaikan ketika dengan pimpinan barunya Uni Soviet kelihatan memasuki suatu era yang tampak memberi harapan akan masa depan yang lebih cerah bukan saja bagi negeri itu sendiri tetapi juga dunia umumnya. Ia disampaikan pada saat hubungan Timur-Barat yang selama ini mendominasi percaturan politik dunia kelihatan memasuki tahap-tahap yang menentukan karena dua faktor yang kedengarannya paradoksal. Di satu pihak hubungan Timur-Barat, yang intinya adalah hubungan antara kedua negara super, Amerika Serikat dan Uni Soviet, kelihatan mencapai puncak ketegangan baru. Di lain pihak, mungkin justru karena kesadaran akan hal itu pada kedua belah pihak, kelihatan mulai berkembang kesediaan kedua negara super sekurangnya untuk tetap membuka dialog sampai pada tingkat tertinggi untuk membahas kemungkinan-kemungkinan pemecahan berbagai masalah hubungan antara keduanya yang akan banyak menentukan nasib dunia dan umat manusia.

Tulisan ini hendak membahas secara umum kehadiran, peranan, dan politik Soviet di kawasan Asia-Pasifik. Tetapi karena pentingnya pidato Gorbachev di Vladivostok sebagai suatu titik-balik dalam politik luar negeri Soviet di kawasan ini atas dasar pertimbangan-pertimbangan di atas, pidato itu akan menjadi titik-tolak, fokus perhatian dan acuan dalam pembahasan.

## UNI SOVIET SEBAGAI NEGARA KAWASAN

Sepintas lalu kelihatan berlebihan bahwa dalam pidato itu Gorbachev membeberkan data geografis Uni Soviet untuk meyakinkan dunia bahwa negerinya adalah suatu negara Asia-Pasifik. Dengan melihat peta sebentar saja, orang akan segera menyadari hal itu dan tidak akan memperdebatkannya lagi. Dan sebagai kekuatan Asia-Pasifik jelas Uni Soviet mempunyai kepentingan yang sah di kawasan itu.

Tetapi penegasan yang kelihatannya tidak perlu itu -- yang sering juga secara aneh dilakukan oleh para pemimpin Amerika Serikat, bahwa Amerika Serikat "akan tetap merupakan kekuatan Pasifik"<sup>2</sup> -- mempunyai latar-

<sup>2</sup>George Shulz, "The United States and East Asia: A Partnership for the Future" dalam *Pacific Economic Cooperation: The Next Phase*, ed. Hadi Soesastro dan Hang Sung-joo (Jakarta: CSIS, 1983), hal. 298.

belakang yang membenarkannya. *Pertama*, dalam berbagai gagasan atau prakarsa penting yang hingga kini dilontarkan -- yang kebetulan umumnya memang datang dari pihak Barat, khususnya Jepang atau Amerika Serikat -- tentang kerangka kerjasama regional untuk kawasan Pasifik seperti "Pacific Basin Community" yang hingga sekarang kandas meskipun belum samasekali menghilang dari pasaran, dan "Konperensi Kerjasama Ekonomi Pasifik," pihak Soviet hampir tidak pernah diperhitungkan apalagi diikutsertakan. Alasan yang dikemukakan biasanya adalah bahwa Uni Soviet -- seperti halnya negara-negara komunis atau sosialis lainnya -- menganut sistem ekonomi yang secara fundamental berbeda dari negara-negara lainnya yang kapitalis atau sekurang-kurangnya non-komunis.

Oleh sebab itu dapat dimengerti jika Uni Soviet sering menaruh curiga terhadap prakarsa-prakarsa semacam itu,<sup>3</sup> seakan-akan ia ditujukan ke arah terbentuknya suatu aliansi anti-Soviet. Dan mungkin kecurigaan demikian cukup beralasan. Gagasan seperti yang dikhawatirkan oleh pihak Soviet itu memang pernah dikemukakan.<sup>4</sup> Di samping itu, alasan yang jarang dikemukakan secara terang-terangan tetapi dapat diduga untuk tidak mengikutsertakan Uni Soviet dalam rencana-rencana kerjasama regional Pasifik adalah pertimbangan-pertimbangan politik dan ideologis, yaitu bahwa kerjasama semacam itu hendak digalang hanya di antara negara-negara non-komunis.

Mungkin dengan pemikiran semacam itu di dalam benaknya Gorbachev mengatakan bahwa Uni Soviet mendekati gagasan tentang kerjasama ekonomi Pasifik "tanpa prasangka dan kami siap untuk ikutserta dalam permusyawaratan-permusyawaratan tentang kemungkinan landasan-landasan bagi kerjasama semacam itu; ... tentu saja, jika hal itu tidak dipikirkan dalam suatu pola yang dipaksakan, berorientasi pada blok, dan anti-sosialis, tetapi adalah hasil pembicaraan yang bebas tanpa diskriminasi."<sup>5</sup> Bagaimanapun, sekurang-kurangnya atas dasar bilateral, kerjasama ekonomi antara negara-negara non-komunis atau kapitalis di satu pihak dan negara-negara komunis atau sosialis di lain pihak bukanlah hal baru.

Tanpa perlunya menyangkal adanya kemungkinan kesulitan dalam kerjasama antara sistem-sistem ekonomi yang berbeda, apalagi pada taraf regional, kemungkinan kerjasama semacam itu bagi kawasan Asia-Pasifik perlu diteliti karena perbedaan-perbedaan itu adalah kenyataan hidup dalam kawasan ini.

<sup>3</sup>Lihat misalnya Y. Stolyarov dan A. Shmyryov, "The 'Pacific Community': Economic Integration or a Military-Political Bloc?," *Far Eastern Affairs* (Moskwa), No. 3 (1983): hal. 65-76.

<sup>4</sup>Lihat J. Soedjati Djiwandono, "Kehadiran Soviet di Kawasan Asia-Pasifik," *Analisa*, Tahun XIII, No. 7 (Juli 1984): hal 490-509.

<sup>5</sup>Kutipan-kutipan pidato Gorbachev dalam tulisan ini diambil dari *Speech by Mikhail GORBACHEV di Vladivostok Juli 28, 1986* (Moseow: Novosti Press Agency Publishing House, 1986).

Mungkin kesulitan-kesulitan yang ada bukannya mustahil untuk diatasi. Harus diakui, bahwa bahkan kerjasama ekonomi antara negara-negara maju yang kapitalis dan negara-negara sedang berkembang yang katanya mengikuti sistem ekonomi yang "terbuka" juga mengalami kesulitan-kesulitan tertentu. Kesulitan-kesulitan semacam ini pasti dihadapi dalam usaha kerjasama regional yang meliputi kawasan Asia-Pasifik yang begitu luas dan beraneka-ragam. Membina kerjasama regional untuk kawasan Pasifik atau Asia-Pasifik atas dasar orientasi politik dan ideologi hanya akan menimbulkan polarisasi yang lebih tajam yang berpolakan pemikiran Perang Dingin dan akan membuka kawasan ini lebih lebar lagi bagi persaingan Timur-Barat yang lebih sengit.

*Kedua*, bahwa Uni Soviet adalah suatu negara Pasifik sebenarnya tidak pernah dipersoalkan. Tetapi apakah ia juga merupakan suatu negara Asia, dan dengan demikian Asia-Pasifik, memang dapat dan pernah dipersoalkan. Secara geografis maupun demografis Uni Soviet jelas adalah negara Eropa dan sekaligus negara Asia. Mungkin ini yang membuat sikap Soviet maupun negara-negara lain bersifat mendua dalam hal ini. Menarik untuk dicatat bahwa menjelang Konperensi Asia-Afrika di Bandung dalam tahun 1955, Uni Soviet menginginkan diwakilinya republik-republik negara bagian Asia tetapi tidak sebagai wakil Uni Soviet secara keseluruhan. Partisipasi Soviet sendiri ditentang oleh PM Nehru dari India.<sup>6</sup> Kenyataannya adalah bahwa meskipun sebagian besar daratan Soviet berada di Asia, sebagian besar penduduk Soviet maupun Ibukota Uni Soviet, Moskwa, berada di wilayah Eropa. Dalam berbagai forum pertemuan Asia-Afrika yang kemudian diadakan dalam tahun-tahun setelah Konperensi Bandung, partisipasi Soviet selalu menjadi bahan perdebatan. Indonesia termasuk penentangannya.<sup>7</sup>

Sebaliknya, selama berlangsungnya persiapan untuk Konperensi Asia-Afrika II, Uni Soviet berusaha keras untuk dapat mengirimkan delegasinya. Kali ini Uni Soviet ingin diwakili sepenuhnya, karena ia menganggap dirinya sebagai negara Asia juga. Tetapi masalah partisipasi Soviet dalam Konperensi Asia-Afrika II itu telah menjadi bahan perdebatan yang lebih sengit lagi karena telah timbulnya faktor konflik Cina-Soviet, Cina-India, dan Malaysia-Indonesia. India kali ini mendukung partisipasi Soviet, sedang RRC dan Indonesia menentangnya. Persoalan itu sebenarnya tidak pernah selesai sampai Konperensi Asia-Afrika II sendiri gagal dilaksanakan.<sup>8</sup>

<sup>6</sup>Lihat G.H. Jansen, *Afro-Asia and Non-Alignment* (London: Faber and Faber, 1966), hal. 379-380.

<sup>7</sup>Uri Ra'anan, *The USSR Arms the Third World: Case Studies in Soviet Foreign Policy* (Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1969), hal 236; untuk oposisi Indonesia terhadap partisipasi Soviet dalam Konperensi Afro-Asia yang direncanakan, lihat *ibid.*, hal. 237-238.

<sup>8</sup>Lihat Jansen, *Afro-Asia*, hal. 378-383.

Ambivalensi semacam itulah, baik pada pihak Soviet maupun sekarang terutama pada pihak negara-negara lain, yang kiranya melatarbelakangi pene-gasan Gorbachev. Hingga kini pihak Soviet sering cenderung diperlakukan sebagai "kekuatan luar" dalam pembahasan-pembahasan tentang kawasan Asia-Pasifik. Peningkatan kekuatan militer Soviet di kawasan Asia-Pasifik, dan khususnya kekuatan angkatan lautnya di Samudra Pasifik, telah menimbulkan kekhawatiran meluas yang terutama didengung-dengungkan oleh pihak Amerika Serikat tentang "ancaman Soviet." Ancaman ini antara lain mengambil bentuk kemungkinan blokade selat-selat dan lalu-lintas perairan internasional di kawasan.<sup>9</sup> Sangat tepat kiranya reaksi seorang sarjana Soviet yang mempersoalkan mengapa orang selalu bicara tentang lalu-lintas perairan di kawasan Asia-Pasifik seakan-akan selat-selat dan jalur-jalur komunikasi laut (*SLOCS - Sea Lanes of Communications*) itu adalah "jalan-jalan raya Amerika" dan Samudra Pasifik seakan-akan adalah sebuah "danau Amerika."<sup>10</sup>

## KEHADIRAN SOVIET DI KAWASAN

Kendati statusnya sebagai negara besar Asia-Pasifik, kehadiran Soviet di kawasan ini, peranan dan pengaruhnya sebenarnya tidak sebesar yang diduga atau dikhawatirkan orang. Arti "pengaruh," dan bagaimana mengukurnya memang dapat diperdebatkan. Tetapi jika dibandingkan dengan Amerika Serikat, sama-sama negara super dan kekuatan Pasifik, dapat dikatakan bahwa Uni Soviet adalah pendatang baru. Kehadiran, peranan dan pengaruhnya relatif kecil baik dalam arti militer, politik, maupun ekonomi. Sejak sebelum, selama, dan berakhirnya Perang Dunia II hingga sekarang Amerika Serikat praktis telah mendominasi kawasan ini. Pecahnya Perang Korea dan Perang Vietnam semakin memperkuat kehadiran dan peranan Amerika Serikat.

Doktrin Guam Presiden Nixon dan mundurnya Amerika Serikat dari Vietnam tidak banyak mengurangi kehadiran, peranan dan pengaruh Amerika Serikat, kecuali di Vietnam itu sendiri. Sebagian besar pengaturan keamanan dan pertahanan atau persekutuan militer yang melibatkan komitmen dan basis-basis militer Amerika Serikat masih terdapat dalam kawasan ini, yang semuanya kini ditujukan pada Uni Soviet (sebelumnya juga RRC). Sebagian besar negara-negara dalam kawasan ini atau menjadi sekutu Amerika Serikat seperti Jepang, Korea Selatan, Thailand, Filipina, Taiwan, Australia dan

<sup>9</sup>Lihat Djiwandono, "Kehadiran Soviet."

<sup>10</sup>Keluhan ini diucapkan pada suatu konperensi internasional yang membahas masalah konflik di kawasan Asia-Pasifik. Nama sarjana itu sendiri tidak perlu diungkapkan di sini.

Selandia Baru, atau sekurang-kurangnya mempunyai hubungan yang lebih baik dan lebih dekat dengan Amerika Serikat daripada dengan Uni Soviet, dalam bidang politik, terutama ekonomi dan perdagangan, seperti negara-negara ASEAN dan bahkan RRC yang komunis itu.

Oleh sebab itu, bagi Uni Soviet lingkungan kawasan Asia-Pasifik ini pada umumnya tidak begitu menguntungkan.<sup>11</sup> Negara-negara komunis yang ada saling bertengkar. Orang tidak perlu diingatkan lagi tentang konflik Cina-Soviet dan Cina-Vietnam. Vietnam sukar dikatakan sebagai "moncong" Soviet.<sup>12</sup> Laos dan Kamboja lebih di bawah pengaruh Vietnam daripada Uni Soviet. Korea Utara selalu mengambil jarak tertentu antara Moskwa dan Beijing.<sup>13</sup> Oleh karena itu pernyataan Gorbachev tentang pentingnya perkembangan "sosialisme" di kawasan Asia-Pasifik jika dilihat dari kepentingan Soviet, kelihatan berlebihan:

Sosialisme adalah suatu faktor yang tak terpisahkan dalam perubahan-perubahan yang luas dan kompleks yang terjadi dalam kawasan ini. Ia memperoleh kedudukan-kedudukan yang kuat di Asia sebagai hasil Revolusi Sosialis Oktober yang besar dan kemenangan atas fasisme dan militerisme Jepang, sebagai hasil revolusi Cina yang besar, sebagai akibat konsolidasi sistem sosial yang baru di Mongolia, di negeri Korea yang rakyatnya telah menunjukkan keteguhan yang menakjubkan dalam perjuangan bagi masa depan negeri mereka, dan kemudian di Vietnam dan Laos.

Kehadiran Soviet yang meningkat di kawasan Asia-Pasifik terutama terjadi dalam bidang militer. Uni Soviet telah menempatkan berpuluh divisi pasukannya di sepanjang perbatasannya dengan Cina sejak pertikaian senjata di wilayah itu menjelang akhir dasawarsa 1960-an. Ia telah membangun kekuatan militer, terutama armada angkatan lautnya, di Samudra Pasifik secara besar-besaran selama lebih dari satu dasawarsa terakhir. Ia telah menyerbu dan menduduki Afghanistan. Ia telah meningkatkan kehadiran militernya di Vietnam, di samping dukungan politik dan ekonomi bagi Vietnam, sejak pertikaian negara itu dengan Cina dan pecahnya konflik Kam-puchea.

Tetapi apakah meningkatnya kehadiran militer Soviet itu telah mengimbangi kehadiran kekuatan militer Amerika Serikat yang dominan dapat dipersoalkan. Meningkatnya kehadiran militer Soviet itu dikatakan oleh Gorbachev

<sup>11</sup>Lihat pembahasan dalam Donai S. Zagoria, "The Strategic Environment in East Asia" dalam *Soviet Policy in East Asia*, ed. *idem* (New Haven dan London: Yale University Press, 1982), hal. 1-29; lihat juga Ed. A. Hewett dan Herbert S. Levine, "The Soviet Union's Economic Relations in Asia" dalam *ibid.*, hal. 201-254.

<sup>12</sup>Lihat Djiwandono, "Hubungan Vietnam-Uni Soviet," *Analisa*, Tahun XII, No. 12 (Desember 1984): hal. 916-928.

<sup>13</sup>Lihat tulisan Endi Rukmo dalam nomor ini tentang perkembangan di Asia Timur.

tidak akan melebihi "kebutuhan minimal pertahanan kami sendiri, dan pertahanan sahabat-sahabat dan sekutu-sekutu kami, terutama mengingat kegiatan militer Amerika Serikat tidak jauh dari perbatasan kami dan [perbatasan] mereka. Ini berlaku sepenuhnya pada rudal-rudal jarak menengah."

Lagipula, meningkatnya kehadiran militer Soviet itu tidak atau belum diimbangi oleh meningkatnya kehadiran dan peranan, apalagi pengaruh dalam bidang politik dan ekonomi, kecuali Vietnam. Ini mungkin merupakan salah satu sebab utama timbulnya kecemasan dan kekhawatiran, terutama pada Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya, tentang apa yang mereka sebut sebagai "ancaman Soviet."

Memang Gorbachev mencatat bahwa "Dalam kegiatan-kegiatan ASEAN .... banyak langkah positif telah diambil." Dia juga mengakui prinsip-prinsip "Panca Shila" dan prinsip-prinsip Bandung sebagai pengalaman-pengalaman masa silam yang diperhitungkan dan melandasi pandangan-pandangan Soviet tentang keamanan di kawasan Asia-Pasifik. Dan tidak seperti banyak analisa Soviet sebelumnya yang menganggapnya semata-mata sebagai "transisi" dalam proses menuju sosialisme dan komunisme, dia memuji konsep non-blok yang "mencoba tampil dengan jawabannya sendiri terhadap tantangan zaman, secara aktif berusaha mengatasi pembagian dunia menjadi blok-blok militer dan mencari cara-caranya sendiri untuk mengurangi ancaman nuklir. Dalam menolak dan mengancam eksploitasi, politik agresi dan neokolonialisme, gerakan non-blok mengajak umat manusia untuk berjuang demi persatuan, kerjasama dalam memerangi kelaparan dan kemelaratan yang mencekam beratus juta orang."

Meskipun demikian, Gorbachev hanya dapat membanggakan hubungan yang erat dengan India "dengan prestise moral dan kebijaksanaannya yang tradisional, dengan pengalaman politiknya yang khusus dan potensi-potensi ekonominya yang besar," sebagai "pemimpin yang diakui dari gerakan ini." Gorbachev juga mengatakan bahwa Uni Soviet "menilai tinggi sumbangannya pada penentuan ukuran ko-eksistensi dan keadilan yang sama dalam masyarakat internasional" dan bahwa hubungan bersahabat antara kedua negara telah menjadi suatu faktor stabilisasi dunia. Apa yang dikatakan tentang India ini semua baik dan banyak benarnya. Yang hendak dikatakan di sini adalah bahwa apa yang dikemukakan oleh Gorbachev itu memperkuat penilaian di atas tentang lingkungan Asia-Pasifik yang kurang menguntungkan Uni Soviet. Kendati pernyataannya tentang perkembangan sosialisme, penilaiannya yang positif tentang ASEAN dan gerakan non-blok di kawasan Asia-Pasifik, Gorbachev hanya dapat menonjolkan hubungannya yang erat dengan suatu negara non-blok dari Asia, tetapi yang sebenarnya terletak di luar lingkungan Asia-Pasifik.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan seperti di atas, kiranya "prakarsa perdamaian" Gorbachev dapat dinilai sebagai usaha untuk mengatasi apa yang mungkin di mata Soviet dilihat sebagai ketimpangan, dan bukannya sebagai "penetrasi," "propaganda" atau "ancaman" Soviet. Pertama-tama bukan saja sebagai kekuatan Asia-Pasifik tetapi juga sebagai negara super dan global dengan kepentingan global pula Uni Soviet kelihatan merasa perlu meningkatkan kehadirannya di kawasan ini yang hingga kini kurang mengunggulkannya. Untuk itulah seperti dinyatakan oleh Gorbachev, "sesuai dengan prinsip kebijakannya yang telah disetujui oleh Kongres PKUS ke-27, Uni Soviet akan berusaha menggalakkan hubungan bilateralnya dengan semua negara dalam kawasan ini tanpa kecuali."

Di samping itu, dapat diduga bahwa prakarsa perdamaian Gorbachev juga dimaksudkan untuk mengatasi ketimpangan kehadirannya di kawasan Asia-Pasifik yang hingga kini terlalu ditekankan pada segi militer, apa pun alasannya.<sup>14</sup> Ini telah menimbulkan kecemasan yang berlebihan tentang "ancaman Soviet" seperti dikemukakan di atas, dan memperkuat citra Soviet yang agresif. Dalam konteks inilah dapat dinilai penekanan Gorbachev pada peningkatan hubungan bilateral dalam bidang-bidang non-militer dan tawaran-tawaran damai yang diajukannya. Ia menawarkan pemecahan konflik-konflik regional; pencegahan proliferasi dan peningkatan persenjataan nuklir; dukungan bagi gagasan-gagasan tentang kawasan bebas senjata nuklir; pengurangan kegiatan kekuatan angkatan laut di Pasifik; pengurangan angkatan bersenjata dan persenjataan konvensional di Asia; dan perundingan-perundingan tentang *confidence-building measures* (langkah-langkah untuk membangun saling kepercayaan) dan tidak digunakannya kekerasan di kawasan Asia-Pasifik. Akhirnya Gorbachev menekankan bahwa Uni Soviet "bersedia berunding dan merupakan partner yang jujur."

## HUBUNGAN BILATERAL

Perbaikan hubungan dengan RRC kelihatan mendapat penekanan khusus. Menarik untuk dicatat bahwa dalam pidatonya itu Gorbachev tidak memberi tekanan pada aspek ideologi, bahkan dalam hubungannya dengan RRC. Hubungan antara kedua negara sosialis itu lebih didasarkan pada asas bertetangga baik.

Ditegaskan bahwa Uni Soviet bersedia berembug dengan RRC setiap saat dan pada setiap tingkatan tentang langkah-langkah lebih lanjut untuk mencipti-

<sup>14</sup>Terutama karena orientasi ideologi dan latar-belakang sejarah, masalah keamanan selalu mendapat prioritas utama dalam politik Soviet. Kemampuan inilah yang paling dapat diandalkan tidak saja untuk memproyeksikan kekuatan dan kekuasaannya keluar tetapi juga sebagai bentuk bantuan kepada negara-negara lain. Dalam bidang ekonomi dan perdagangan Uni Soviet tidak atau belum dapat bersaing dengan negara-negara kapitalls.



takan suasana bertetangga baik. Ia menawarkan kerjasama secara luas yang meliputi proyek bersama di sepanjang sungai perbatasan (Amur) dalam bentuk pengelolaan air dan sumber-sumbernya; pembangunan jalan kereta api antara Xinjiang-Uygur dan Kazakhstan; dan kerjasama dalam bidang eksplorasi ruang angkasa termasuk pendidikan kosmonot RRC.

Dapat diduga bahwa antara lain demi peningkatan hubungan dengan RRC inilah Gorbachev mengemukakan rencana penarikan mundur pasukan Soviet dari Mongolia, 6 resimen pasukan dari Afghanistan, dan mendorong normalisasi hubungan RRC-Vietnam sebagai upaya ke arah penyelesaian konflik Kampuchea. Memang, penarikan 6 resimen pasukan Soviet dari Afghanistan tidak kelihatan banyak artinya dibanding dengan keseluruhan jumlah pasukan Soviet yang hadir di Afghanistan. Gorbachev juga tetap mempertahankan pendiriannya dalam masalah penyelesaian politik. Tetapi kesediaan menarik pasukan itu dapat dinilai sebagai isyarat itikad baik. Ia juga merupakan pengakuan tidak langsung atas tidak wajarnya kehadiran pasukan Soviet di negeri itu.

Demikian pula halnya dengan masalah normalisasi hubungan RRC-Vietnam. Konflik Vietnam-RRC adalah inti dari konflik Kampuchea. Oleh sebab itu normalisasi hubungan kedua negara itu merupakan kunci penyelesaian. Tetapi faktor-faktor lain yang tidak kalah pentingnya yang akan ikut menentukan penyelesaian konflik Kampuchea tidak disebut-sebut oleh Gorbachev. Unsur-unsur itu adalah peranan hubungan Vietnam-Muangthai, peranan negara-negara besar lainnya termasuk Uni Soviet sendiri, dan kelompok-kelompok rakyat Kampuchea sendiri.

Meskipun demikian, gagasan Gorbachev itu merupakan cerminan minat Soviet untuk mencapai penyelesaian masalah Kampuchea. Sekaligus hal ini dapat dianggap sebagai bagian dari appealnya pada RRC, karena penyelesaian normalisasi hubungan RRC-Vietnam dan penyelesaian masalah Kampuchea akan menghapuskan arti persyaratan RRC bagi normalisasi hubungannya dengan Uni Soviet yang menyangkut dukungan Soviet bagi pendudukan Vietnam atas Kampuchea.

Sering dikatakan bahwa kehadiran kekuatan militer Soviet, bukan saja sejumlah divisi pasukan di sepanjang perbatasan RRC-Soviet tetapi bahkan peningkatan armada Soviet di Samudra Pasifik, selain diarahkan pada Amerika Serikat dan Jepang juga ditujukan pada RRC. Sering pula dikatakan bahwa Uni Soviet tentu cemas melihat kemungkinan terbentuknya "aliansi segitiga" Amerika Serikat-Jepang-RRC. Tetapi dalam pidatonya di Vladivostok Gorbachev menunjuk pada apa yang dia sebut sebagai "militerisasi segitiga" Washington-Tokyo-Seoul (bukannya Beijing). Ini pun mungkin

merupakan bagian dari appealnya pada RRC bagi peningkatan hubungan kedua negara.

Setelah RRC, hubungan bilateral dengan Jepang juga mendapatkan cukup penekanan. Gorbachev mengharapkan bahwa "diplomasi ekonomi" Jepang dimanfaatkan untuk kepentingan hubungan kedua negara. Ia menawarkan kerjasama ekonomi dalam bentuk patungan-patungan, khususnya antara wilayah-wilayah dekat perbatasan kedua negara; kerjasama dalam jangka panjang untuk penelitian dan penggunaan yang luas sumber-sumber lautan; dan penelitian serta penggunaan ruang angkasa untuk maksud-maksud damai.

Tetapi seperti dapat diperkirakan sebelumnya, Gorbachev samasekali tidak menyinggung masalah sengketa kedua negara tentang pulau-pulau di wilayah Utara. Bagi Jepang ini merupakan isu penting yang dianggap menjadi ganjalan utama bagi perbaikan hubungan kedua negara. Gorbachev sekedar mengatakan bahwa hendaknya kerjasama didasarkan atas "landasan yang sehat dan realistis, dan dalam iklim yang tenang, bebas dari masalah-masalah masa lampau."

Sebenarnya hampir semua negara dalam kawasan Asia-Pasifik tidak terlewatkan disebut satu per satu oleh Gorbachev dalam pernyataan niatnya menjalin hubungan bilateral. Tetapi di samping RRC dan Jepang, tentu saja Amerika Serikat juga mendapat penekanan secara khusus. Meskipun begitu hubungan Soviet-Amerika Serikat ini adalah inti hubungan Timur-Barat dan oleh karena itu perlu disoroti secara terpisah.<sup>15</sup> Cukup kiranya di sini disebutkan secara umum bahwa tawaran-tawaran Gorbachev yang menyangkut kekuatan dan persenjataan militer, khususnya persenjataan nuklir, tentu saja dialamatkan terutama pada Amerika Serikat. Perlu diingat bahwa pidato Gorbachev di Vladivostok itu diucapkan menjelang pertemuan puncak dengan Presiden Reagan di Reykjavik, Islandia.

Di samping itu, sikap Gorbachev dalam hubungannya dengan Amerika Serikat kedengaran realistis. Dikatakan bahwa Uni Soviet "mengakui dengan jelas bahwa Amerika Serikat adalah suatu negara besar Pasifik." Sebab itu Uni Soviet mengakui pula bahwa Amerika Serikat "tidak diragukan lagi, mempunyai kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik yang besar dan sah di kawasan ini."

Gorbachev juga mengatakan bahwa "tanpa Amerika Serikat dan partisipasinya, tidak mungkin menyelesaikan masalah-masalah keamanan dan kerjasama di Samudra Pasifik secara memuaskan semua negara di kawasan itu." Tetapi lebih penting lagi adalah bahwa secara implisit ini juga berarti bahwa

<sup>15</sup>Lihat tulisan A.R. Sutopo dalam nomor ini tentang hubungan Timur-Barat.

tanpa partisipasi Uni Soviet tidak akan mungkin tercapainya penyelesaian yang memuaskan atas masalah-masalah yang menyangkut kawasan Asia-Pasifik.

## PENATAAN REGIONAL

Secara singkat pendekatan Soviet pada kerjasama regional dalam bidang ekonomi telah dikutip di atas. Yang lebih menarik adalah gagasan Gorbachev tentang kerjasama regional untuk kawasan Asia-Pasifik dalam bidang politik dan keamanan. Ia mengusulkan diadakannya suatu konperensi bagi Asia-Pasifik menurut model "Konperensi Helsinki," dan untuk mengintegrasikan kawasan ini ke dalam "proses umum untuk membentuk suatu sistem keamanan internasional yang komprehensif." Sayangnya dia tidak memberikan perincian lebih lanjut tentang hal itu.

Gagasan semacam itu tentu saja bukanlah hal yang samasekali baru. Boleh jadi hal itu adalah sekedar versi baru dari gagasan mendiang Leonid Brezhnev tentang "sistem keamanan kolektif Asia" atau gagasan Gorbachev sendiri tentang "Forum Asia" yang pernah dikemukakan sebelumnya dan telah disinggung di atas. Pada berbagai kesempatan sebelumnya gagasan tentang konperensi dan perjanjian a la Helsinki bagi kawasan Asia-Pasifik telah sering dikumandangkan pula oleh para pejabat maupun cendekiawan Soviet pada berbagai kesempatan, walaupun juga tanpa perincian lebih lanjut.

Gagasan Brezhnev tentang sistem keamanan kolektif Asia, sekurang-kurangnya pada mulanya, tampak ditujukan terutama pada RRC ketika perselisihan dengan negara itu sedang memuncak. Tetapi gagasan Gorbachev kali ini, mengingat sikapnya terhadap RRC maupun AS seperti dikemukakan di atas, kiranya tidak diarahkan pada RRC ataupun Amerika Serikat.

Yang penting untuk dikemukakan di sini secara umum adalah bahwa usaha untuk menerapkan pada kawasan Asia-Pasifik suatu pemecahan atas masalah-masalah kawasan model Eropa yang didasarkan pada pengalaman dan keadaan khas Eropa belum tentu tepat, karena pengalaman dan kondisi di kedua kawasan itu berbeda secara mendasar. Ia bertentangan dengan kesadaran dan pengakuan Gorbachev sendiri tentang kompleksitas dan kebhinnekaan kawasan Asia-Pasifik:

Setiap negara mempunyai sistem sosial dan politiknya dengan segala cirinya sendiri, tradisi, keberhasilan dan kesulitannya sendiri, cara hidup dan kepercayaan, keyakinan dan prasangkanya sendiri, pengertiannya sendiri tentang nilai-nilai spiritual dan material. Masing-masing negara mempunyai sesuatu yang dibanggakan dan sesuatu yang dipegang teguh dalam rumah kekayaan peradaban manusia.

Keaneka-ragaman yang mengesankan ini, kelompok manusia dan sosio-politik yang maha-besar ini menuntut perhatian, studi dan penghargaan yang serius. ... segala sesuatunya bergerak di sini, jauh dari selesai. Yang baru bercampur dengan yang lama. ..

Uni Soviet ... sangat menyadari masalah-masalah yang kompleks yang dihadapi oleh kawasan ini.

Kawasan Asia-Pasifik tidak terbagi secara tegas seperti halnya Eropa, dengan beberapa perkecualian, antara kekuatan Barat dengan NATO di satu pihak dan kekuatan Timur dengan Pakta Warsawa di lain pihak. Dan di samping persekutuan militer, terdapat perbedaan yang tajam dan mendasar antara kedua belah pihak dalam hal ideologi, sistem sosial, politik dan ekonomi. Kontras antara gagasan Gorbachev dan kesadaran serta pengakuannya atas kompleksitas dan keaneka-ragaman kawasan Asia-Pasifik dapat menimbulkan keraguan tentang motivasi dan intensi Soviet yang sebenarnya di balik gagasan semacam itu.

Beberapa hal yang penting perlu dikemukakan tentang gagasan mengenai suatu konperensi dan persetujuan a la Konperensi dan Persetujuan Helsinki bagi kawasan Asia-Pasifik. Mengajukan usul itu sendiri sebenarnya melebih-lebihkan keberhasilan Perjanjian Helsinki yang ditandatangani pada tahun 1975 oleh negara-negara blok Timur dan blok Barat serta tiga belas negara Eropa yang netral atau non-blok. Persetujuan yang terdiri atas empat paket memang berisikan hal yang bagus-bagus. Yang pertama menangani masalah-masalah yang bersangkutan dengan keamanan di Eropa, termasuk prinsip-prinsip dasar bagi hubungan antara negara dan masalah-masalah keamanan khusus termasuk apa yang disebut *confidence-building measures*. Yang kedua menyangkut kerjasama dalam bidang-bidang ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi, dan lingkungan. Yang ketiga menyangkut kerjasama dalam meningkatkan usaha-usaha kemanusiaan termasuk hak-hak asasi manusia, kebudayaan, pendidikan, dan lalu-lintas yang bebas bagi orang-orang, gagasan-gagasan, dan penerangan seluruh Eropa. Yang keempat menentukan diadakannya konperensi-konperensi untuk meninjau pelaksanaan persetujuan-persetujuan yang telah disepakati. Konperensi semacam ini pernah diadakan di Beograd (1977-1978) dan di Madrid (1980).<sup>16</sup>

Dari konperensi-konperensi peninjauan dapat disimpulkan bahwa tanpa menyangkal keberhasilan dalam beberapa bidang, persetujuan-persetujuan yang serba bagus itu banyak tidak terlaksanakan terutama yang menyangkut paket ketiga. Pembahasan tentang hal ini diwarnai oleh perbedaan-perbedaan dalam interpretasi, penggunaan kriteria, dan oleh saling tuduh-menuduh.

Tetapi yang lebih penting adalah bahwa Persetujuan Helsinki merupakan usaha untuk mengurangi permusuhan antara Timur dan Barat dengan meneri-

<sup>16</sup>Konperensi Helsinki sebenarnya dinamai *Conference on Security and Cooperation in Europe* (CSCE), sedang Persetujuan Helsinki disebut *Helsinki Accord*.

ma status quo di Eropa yang timbul setelah Perang Dunia II. Ini mengandung arti mapannya pembagian Eropa menjadi dua kubu masing-masing di bawah dominasi dan pengaruh Amerika Serikat dan Uni Soviet. Persetujuan Helsinki mengukuhkan status quo itu.

Oleh sebab itu, diterapkannya persetujuan yang serupa melalui konperensi yang serupa pula bagi kawasan Asia-Pasifik akan berakibat bukan dikukuhkannya status quo yang memang belum terjadi, tetapi justru diciptakannya status quo semacam itu di kawasan ini. Status quo demikian menuju pada semacam pembagian daerah pengaruh dan dominasi negara super.

Jika hal semacam itu terjadi, dalam keadaan sekarang keadaan itu memang akan lebih menguntungkan Uni Soviet. Dalam kawasan ini banyak terdapat konflik baik yang nyata maupun potensial. Beberapa di antaranya bersumber pada masalah perbatasan dan status teritorial, seperti antara RRC dan Uni Soviet, Jepang-Soviet, dan masalah Kampuchea. Adanya status quo semacam itu akan berarti terbekukannya masalah-masalah perbatasan dan status teritorial. Ini dapat disamakan dengan suatu "penyelesaian" atas masalah-masalah itu yang menguntungkan pihak Soviet. Dengan demikian kehadiran pasukan Soviet di Afghanistan, kehadiran militernya di Vietnam, dan penguasaan Soviet atas Kepulauan Kurile tidak akan diganggu-gugat lagi.

Jika usaha menciptakan status quo itu berhasil di kawasan Asia-Pasifik seperti halnya di Eropa, Uni Soviet akan dapat menaruh perhatian yang lebih besar pada masalah-masalah dalam negerinya sendiri maupun masalah yang lebih penting dalam hubungannya dengan Amerika Serikat. Perlu dicatat bahwa lebih dari separuh pidato Gorbachev di Vladivostok dipusatkan pada masalah-masalah pembangunan dalam negeri Soviet khususnya di wilayah Timur Jauh. Masalah-masalah ini menyangkut kurangnya efisiensi, menurunnya produktivitas, kelemahan-kelemahan manajemen, dan sebagainya.

Oleh sebab itu jika Uni Soviet sering disebut sebagai negara yang "revolusioner" dan "revisionist," dalam arti ingin mengubah secara drastis tatanan dunia yang ada, sekurang-kurangnya untuk sementara dan bagi bagian-bagian dunia tertentu ia kini menjadi suatu kekuatan status quo yang konservatif. Ia ingin mempertahankan tatanan yang ada. Negara-negara yang menganut politik luar negeri bebas aktif seperti Indonesia perlu waspada terhadap gagasan-gagasan semacam itu untuk kawasan Asia-Pasifik ini, yang mengandung bahaya terjadinya pembagian kawasan ini menjadi daerah-daerah pengaruh negara besar seperti beberapa bagian dunia lainnya.

Tujuan akhir dalam bentuk keamanan, stabilitas dan perdamaian bagi semua, apakah itu namanya keamanan internasional yang komprehensif

seperti diusulkan Gorbachev atau nama lain, tentu saja mulia dan tidak satu negara pun akan menolaknya. Dalam kawasan ini masih terjadi berbagai jenis konflik dan terdapat berbagai potensi konflik. Masalahnya memang dapat diperdebatkan, apakah konflik-konflik ini diselesaikan lebih dahulu, ataukah forum-forum internasional yang luas dapat membantu pemecahannya? Pengalaman menunjukkan bahwa yang kedua ini hampir tidak pernah berhasil. Oleh karena itu tanpa penyelesaiannya terlebih dahulu, konflik-konflik itu akan menjadi penghambat bagi terwujudkannya gagasan-gagasan muluk-muluk seperti yang diusulkan oleh Gorbachev, apalagi dengan motif yang belum tentu menguntungkan negara-negara lain dan oleh karenanya sukar diterima.