

Dinamika Politik di Pasifik Barat Daya

J. Kusnanto ANGGORO*

Selama ini kawasan Pasifik Barat Daya yang terdiri dari Australia, Selandia Baru dan Negara-negara Pasifik Selatan¹ berada dalam situasi yang tenang, kurang diwarnai oleh gejolak politik domestik dan berorientasi ke Barat. Selama sepuluh tahun terakhir ini memang Uni Soviet berhasil menjalin hubungan dengan beberapa negara di Pasifik Selatan, meskipun pada tingkat dan dalam ruang lingkup yang terbatas. Secara keseluruhan Amerika Serikat tetap memegang hegemoni politik dan keamanan di Pasifik Barat Daya.

Tetapi pergantian kepemimpinan politik, meningkatnya nasionalisme dan kesulitan ekonomi serta ketidaktanggapan Barat atas kepentingan beberapa negara tampaknya akan memberi warna dan arah baru pada dinamika politik di kawasan itu. Sejak Partai Buruh berkuasa di Australia (1983) dan Selandia Baru (1984), Pemerintah Canberra dan Wellington mulai merumuskan kebijakan politik keamanan yang lebih mandiri. Kemandirian itu, antara lain, ditunjukkan oleh penolakan Australia untuk memonitor uji coba rudal *Peacekeeper* dan penolakan Selandia Baru untuk memberi hak labuh bagi kapal perusak *Buchanan*.

Selandia Baru bahkan menganggap kerangka persetujuan ANZUS tidak lagi sesuai dengan lingkungan internasional dalam dasawarsa 1980-an. Hingga tingkat tertentu, pandangan seperti itu tidak disetujui oleh Australia. Meskipun demikian pada kenyataannya kebijakan keamanan yang dirumuskan oleh

*Staf CSIS.

¹Pasifik Selatan meliputi beberapa negara merdeka seperti Fiji, Kiribati, Nauru, Papua Nugini, Samoa Barat, Solomon, Tonga, Tuvalu, dan Vanuatu; negara-negara yang masih berada di bawah pengawasan Selandia Baru, yaitu Kepulauan Cook dan Niue; serta negara-negara koloni, misalnya, Samoa-Amerika (Amerika Serikat), Polinesia, Kaledonia Baru, Wallis dan Futuna (Perancis), Tokelau (Selandia Baru) dan Kepulauan Pitcairn (Inggris).

Canberra pada pertengahan tahun 1986 memberi petunjuk bahwa Australia juga melakukan perubahan-perubahan yang mendasar. Kekecewaan Australia atas kebijakan pertanian yang ditempuh oleh Presiden Reagan dan ketidakberdayaan Selandia Baru untuk mencegah uji-coba nuklir Perancis di Muroroa dan Fatangafua tampaknya merupakan faktor penting yang semakin memperlebar kesenjangan negara-negara itu dengan pihak Barat.

Bersamaan dengan itu, tekanan ekonomi semakin melanda negara-negara Pasifik Selatan. Bantuan ekonomi Barat semakin berkurang dan tidak dapat diandalkan untuk menutup menyusutnya pendapatan nasional yang disebabkan oleh merosotnya harga komoditi ekspor maupun arus wisatawan yang semula merupakan sumber devisa penting. Oleh sebab itu, negara-negara kepulauan di Pasifik Selatan akan menumpukan harapannya pada konsesi atas perburuan ikan tuna. Tetapi dalam persoalan itu mereka juga dikecewakan oleh sikap Amerika Serikat yang tidak mengakui prinsip-prinsip yang tertuang dalam Kawasan Ekonomi Eksklusif.

Kesulitan ekonomi itulah yang sesungguhnya mendorong beberapa Negara Pasifik Selatan untuk menerima tawaran kerjasama dari pihak Soviet. Setelah tidak berhasil memperpanjang persetujuan seharga US\$1,5 juta dengan Kiribati, misalnya, Uni Soviet justru memperoleh Vanuatu sebagai rekanan baru yang lebih menguntungkan.

Tulisan ini hanya akan membahas beberapa isu yang dianggap menonjol selama tahun 1986. Meskipun hingga tingkat tertentu terlihat kesinambungan dari peristiwa tahun-tahun sebelumnya, terdapat pula masalah baru. Pergantian pemerintahan di Perancis dari Partai Sosialis kepada Partai Konservatif, misalnya, dan kebijakan kolonial yang menyertainya seakan-akan merupakan pemantik tindak kekerasan di Kaledonia Baru. Selain itu kemandirian politik keamanan Australia semakin tampak dari rencana yang disusun oleh Paul Dibb. Lebih dari itu letaknya pakta pertahanan ANZUS dan penandatanganan Uni Soviet atas Persetujuan Kawasan Bebas Nuklir Pasifik Selatan (*South Pacific Nuclear Free Zone Treaty*) akan semakin menyudutkan Amerika Serikat, meskipun sebenarnya tetap terdapat peluang untuk mempertahankan pengaruhnya.

KEPENTINGAN NASIONAL DAN POLA DIPLOMASI

Diplomasi, sebagai sarana untuk memperjuangkan kepentingan nasional, ditentukan bukan hanya oleh masalah dalam negeri yang dianggap lebih mendesak tetapi juga peranan yang ingin dimainkannya dalam percaturan internasional. Bagi negara yang memiliki kemampuan ekonomi yang dapat

diandalkan dan perubahan politik yang telah melembaga seperti Australia dan Selandia Baru, diplomasi akan lebih diwarnai oleh peranan internasional atau sekurang-kurangnya keinginan untuk menjadi pemimpin kawasan. Sebaliknya bagi negara yang hanya memiliki sumberdaya ekonomi yang terbatas, usaha untuk memperoleh sumberdana akan lebih mewarnai tingkah-laku diplomasi-nya.² Meskipun demikian hal itu tidak berarti bahwa negara-negara kecil tidak mempunyai keinginan untuk mengangkat kedudukannya dalam percaturan internasional. Peranserta Fiji dalam Pasukan Keamanan PBB maupun semangat kebangkitan Melanesia yang disuarakan oleh Vanuatu adalah beberapa petunjuk ke arah itu.

Masalah utama yang selama beberapa tahun terakhir dihadapi oleh Negara-negara Pasifik Selatan adalah kesinambungan pengadaan sumberdana untuk menjaga kesinambungan pembangunan sosial ekonominya. Selama bertahun-tahun bantuan ekonomi Barat memang memainkan peranan yang sangat penting. Tetapi ini tidak berarti bahwa manfaat yang diperoleh dari bantuan itu dapat dinikmati oleh masyarakat setempat. Seringkali negara penyumbang justru menimba keuntungan berlipat dari bantuan ekonomi yang diberikannya. Hingga tingkat tertentu, bantuan seperti itu dapat mematkan prakarsa negara-negara setempat dalam meningkatkan kemampuannya sendiri untuk mengelola sumberdaya yang dimilikinya.

Oleh sebab itu ketika bantuan Barat menyusut tajam bersamaan dengan merosotnya harga komoditi ekspor, terutama kopra dan kopi, negara-negara Pasifik Selatan tidak mampu segera mengantisipasi kesulitan itu hanya dengan memusatkan usahanya pada perburuan ikan tuna. Satu hal yang dapat dilakukannya hanyalah sekedar menyewakan wilayah perairannya kepada para nelayan asing. Pada kenyataannya, hasil sewa yang didapatnya juga sangat terbatas karena sebagian besar negara di Pasifik Selatan tidak memiliki prasarana yang memadai untuk memonitor kepatuhan para nelayan itu terhadap persetujuan yang telah disepakati. Usaha Australia untuk memprakarsai Proyek Patroli Pasifik yang mengikutsertakan Papua Nugini, Solomon, Tonga, Vanuatu dan Samoa Barat tampaknya tidak banyak menyelesaikan permasalahan. Perburuan ikan tuna bukan sekedar masalah tekno-ekonomik semata-mata tetapi juga politik.

Sumbu utama persoalan politik itu adalah beda penafsiran tentang *Magnuson Act* (1976) antara Amerika Serikat dan Pasifik Selatan.³ Menurut persetujuan itu, sebenarnya Amerika Serikat mengakui hak negara-negara

²Untuk ulasan yang lebih mendalam, lihat John Henderson et.al., *Beyond New Zealand: The Foreign Policy of a Small States* (Wellington: Methewen Publications, 1980).

³Dora Alves, "The South Pacific Islands: New Focus Needed for U.S. Policy," *Backgrounder* No. 34 (August 1985): hal. 6-7.

Pasifik Selatan atas Kawasan Ekonomi Eksklusif sejauh 200 mil. Perbedaan pendapat timbul karena Amerika Serikat menganggap bahwa kawasan itu tidak mencakup perburuan ikan tuna yang dikenal sebagai salah satu jenis ikan kembara (*migratory fish*) yang hanya secara musiman memasuki perairan Pasifik Selatan. Pertemuan antara Washington dan Forum Pasifik Selatan awal tahun 1986 belum berhasil mencapai kesepakatan tentang hal itu.

Kepentingan ekonomi tentu bukan merupakan satu-satunya faktor yang mempengaruhi sikap politik suatu negara kecil. Penekanan pada unsur moral, semangat internasionalis dan perilaku bermusuhan seringkali menjadi watak dalam politik diplomasi. Politik luar negeri Vanuatu yang dijiwai oleh Sosialisme Melanesia, Non-Blok, anti-rasisme dan kolonialisme,⁴ misalnya, dapat dianggap sebagai kompensasi atas ketidakmampuannya untuk memberi warna terhadap peristiwa-peristiwa internasional. Sebab itu pula PM Walter Lini termasuk sebagai salah satu pemimpin Pasifik Selatan yang mengambil garis keras dalam masalah Kawasan Bebas Nuklir, menyuarakan persaudaraan Melanesia dan menggugat kolonialisme Perancis di Kaledonia Baru.

Meskipun demikian dukungannya bagi Persaudaraan Melanesia tersebut tampaknya tidak bergema di Papua Nugini yang dalam hubungannya dengan Indonesia paling berkepentingan pada masalah itu. PM Paias Wingti yang menggantikan Michael Somare pada bulan-bulan terakhir tahun 1985 tampaknya semakin pragmatis dalam melaksanakan politik luar negerinya. Cara yang ditempuhnya untuk menangani pelintas-batas, keinginannya untuk menandatangani Persetujuan Persahabatan dan Kerjasama ASEAN atau bahkan menjadi anggota ASEAN merupakan petunjuk bahwa sentimen primordial dalam prinsip universalisme telah digantikan oleh perhitungan yang lebih rasional.

Rasionalitas itu dicerminkan dalam beberapa langkah politik. Beberapa saat setelah memangku jabatannya, PM Wingti memberlakukan hukuman mati bagi pemimpin-pemimpin perang suku. Kebijakan ini akan memainkan peranan penting untuk meredam gejolak yang ditimbulkan oleh gerakan-gerakan "sempalan" (*separatist*) yang seringkali mengancam keutuhan nasionalnya sebagai "bangsa negara" (*state nation*) dan merongrong kewibawaan pemerintahan Port Moresby. Keberhasilan usaha-usaha ini akan membawa Papua Nugini pada suatu kondisi yang tidak memerlukan lagi ancaman luar, termasuk "Indophobia."

Merosotnya harga komoditi ekspor dan nilai tukar Kina, mata uang Papua Nugini, maupun keterbatasan pasar merupakan faktor lain yang semakin memperkuat pragmatisme politik luar negeri Port Moresby. Kesulitan ekono-

⁴Lihat Ralph Premdas and Michael C. Howard, "Vanuatu's Foreign Policy: Contradictions and Constrains," *Australian Outlook* Vol. 39, No. 3 (Desember 1985): hal. 177-186.

mi tersebut akan mempengaruhi kemampuan Papua Nugini dalam membiayai para pengungsi dari Irian Jaya. Oleh sebab itu, sekurang-kurangnya secara formal dan barangkali untuk sementara, semangat Persaudaraan Melanesia ditempatkan pada prioritas yang lebih rendah daripada keinginannya untuk diversifikasi pasar. Bersamaan dengan semakin merosotnya bantuan dari Australia, kesulitan ekonomi itu menjelma menjadi kebutuhan untuk menjalin hubungan yang lebih baik dengan Asia Tenggara.

Keinginan Papua Nugini untuk menjadi anggota ASEAN itu memang harus dikaji dengan seksama. Meskipun hingga tingkat tertentu Port Moresby dapat menimba pengalaman dari kerjasama ekonomi ASEAN, sebenarnya perhitungan politik dan keamanan dalam hubungannya dengan Indonesia merupakan faktor pendorong yang lebih penting.⁵ Salah satu petunjuk adalah bahwa di kalangan elit politik Port Moresby sendiri, isu keanggotaan ASEAN itu baru hangat dibicarakan setelah pertemuan Huay-Murdani menghasilkan kerangka kerjasama keamanan yang lebih baik.⁶ Selain itu, setelah Pertemuan Menlu ASEAN di Manila memutuskan untuk membicarakan keanggotaan Papua Nugini dalam KTT ASEAN, yang menurut rencana akan diselenggarakan di Manila pertengahan tahun 1987, Port Moresby juga semakin giat merundingkan masalah pelintas-batas, patroli bersama, pertolongan terhadap kecelakaan penerbangan dan pelayaran sipil maupun kerjasama dalam pengembangan daerah perbatasan dengan pihak Indonesia. Semua itu membuahkan persetujuan yang ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri kedua belah pihak, Mochtar Kusumaatmadja dan Legu Vagi, pada tanggal 27 Oktober 1986.

Tetapi persetujuan seperti itu hanya akan merupakan lambang saling pengertian dan landasan hukum daripada jaminan yang nyata bagi tidak timbulnya ketegangan baru antara kedua negara. Seringkali pemerintahan pusat Port Moresby sendiri tidak berdaya untuk mencegah tindakan para pemimpin lokal di sekitar perbatasan yang tetap mendukung dan melindungi pelarian OPM. Kritik yang diajukan oleh John Giheno,⁷ salah seorang pemimpin oposisi, yang menganggap persetujuan yang ditandatangani akhir bulan Oktober itu merupakan awal bagi punahnya suku bangsa Melanesia dan tersumbatnya suara yang menggugat penindasan atas hak asasi manusia, dapat menumbuhkan hambatan dalam proses ratifikasi di Parlemen Papua Nugini. PM Wingti tampaknya harus semakin gigih memperkuat jaringan pendukung-

⁵Untuk pandangan yang lebih menekankan pada faktor ekonomi dapat dilihat, antara lain, pada tulisan Kevin Hewison, Alan Smith and Nao Badu, "PNG and Memberships of ASEAN," dalam *ibid.*, hal. 171-176.

⁶*Far Eastern Economic Review* (FEER), 5 Juni 1986.

⁷Lihat laporan Ian Andrews, "Border Cooperation: Treaty with Indonesia Angers Papua New Guinea Opposition," *FEER*, 13 November 1986, hal. 58.

nya dalam Parlemen. Dan perkembangan terakhir memang memperlihatkan bahwa partai yang dipimpin oleh PM Wingti, "Gerakan Demokrasi Rakyat" (*People's Democratic Movement*), semakin mengukuhkan supremasinya. Hal ini terutama terlihat setelah meninggalnya Iambakey Okuk, pemimpin Partai Nasional (*National Party*) yang menjadi salah satu unsur penting dalam pemerintahan koalisi PM Wingti.

Pada saat yang sama, hubungan antara Australia dan Indonesia justru mencapai titik terendah, sekurang-kurangnya dalam jangka waktu satu setengah tahun terakhir. Komitmen politik Australia kepada Papua Nugini dan lobby anti-Indonesia ternyata tetap merupakan faktor penting yang sanggup memberi nuansa dalam hubungan kedua negara. Dalam kunjungannya ke Papua Nugini pada pertengahan bulan April,⁸ misalnya, seorang anggota Parlemen Australia sempat melontarkan kritiknya tentang program transmigrasi yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia. Tetapi terlalu gegabah untuk menarik kesimpulan bahwa kecaman seperti itu merupakan kebijakan resmi pemerintahan PM Robert Hawke. Selain karena anggota Parlemen itu, Lewis Kent, berasal dari kubu oposisi yang barangkali hanya berniat untuk mendiskreditkan PM Hawke, kecaman tersebut juga dilakukan setelah Pemerintah Jakarta memberi reaksi berlebihan atas tulisan David Jenkins yang dimuat dalam *Sydney Morning Herald*.⁹

Untuk masa yang dapat diperhitungkan ke depan, isu-isu seperti itu tampaknya akan sukar dibendung. Kekecewaan pemerintahan lokal di Australia Barat dan Utara atas kebijakan ekonomi pemerintahan Hawke¹⁰ dapat saja berperan sebagai pemantik yang mempertajam ketegangan dengan pihak Indonesia. Isu ekonomi, tradisi politik Australia Barat dan Utara yang lebih personal daripada birokratik dan cukup kuatnya lobby anti-Indonesia di Darwin adalah beberapa faktor yang akan mempersulit kendali pemerintahan pusat di Canberra. Selain itu tradisi liberal pers Australia dapat saja mempertegang hubungan antara Canberra dan Jakarta meskipun suatu tulisan yang dimuat di dalamnya tidak dilandasi oleh prasangka politik.

Hingga tingkat tertentu, pantulan persoalan domestik pada politik luar negeri juga terlihat di Selandia Baru. PM David Lange semakin meningkat

⁸Lihat *FEER*, 5 Mei 1986.

⁹Beberapa reaksi Indonesia atas tulisan yang dimuat dalam terbitan *Sydney Morning Herald* tanggal 10 April 1986 yang dianggap mencemarkan nama baik Presiden Soeharto itu dapat dilihat dalam, antara lain, *Angkatan Bersenjata* terbitan 21, 22, 28 dan 29 April 1985; untuk analisis yang lebih mendalam lihat Richard Robison, "Explaining Indonesia's Response to the Jenkins Article: Implications for Australia-Indonesia Relations," *Australian Outlook* Vol. 40, No. 3 (Desember 1986): hal. 132-138.

¹⁰Lihat, "Australian Northern Territories," Laporan Khusus dalam *FEER*, 11 September 1986, hal. 37.

popularitasnya setelah ia berhasil menata kembali perekonomian Selandia Baru. Usahanya untuk meningkatkan gaji buruh, stabilisasi harga dan penurunan pajak memperoleh dukungan luas. Selain itu ancaman sanksi ekonomi Perancis dan Amerika Serikat, berturut-turut sebagai jawaban atas penahanan dua perwira sandi Perancis yang terlibat dalam kasus *Rainbow Warrior* dan sikap tegar PM Lange tentang kerangka kerjasama ANZUS, tampaknya mampu mengalihkan perdebatan di sekitar kebijakan pertanian kepada politik luar negeri.

INDEPENDENSI POLITIK KEAMANAN DAN RETAKNYA ANZUS

Gelagat kemandirian politik keamanan Australia dan Selandia Baru sebenarnya sudah dimulai sejak lama. Doktrin Nixon (1969) yang kemudian mengawali penarikan kekuatan militer Amerika dari Kawasan Pasifik, misalnya, mau tidak mau memaksa Australia untuk menyusun kebijakan politik keamanan yang lebih mandiri. Bahkan setelah invasi Soviet ke Afghanistan (1979) kemandirian itu semakin dikukuhkan oleh pembagian tugas antar-anggota ANZUS.¹¹

Australia dan Selandia Baru dibebani kewajiban untuk menjaga keamanan di Kawasan Pasifik Selatan. Oleh sebab itu segera dijalin kerjasama keamanan dwipihak, misalnya, antara Australia dan Papua Nugini, maupun antara Selandia Baru dan Fiji. Pada saat yang sama, Amerika Serikat ditugasi untuk melindungi keamanan seluruh Kawasan Pasifik Barat Daya dengan mengandalkan kemampuan sistem persenjataan nuklirnya. Karena pembagian tugas *de facto* itu pula keinginan Tonga dan Kepulauan Cook untuk menjadi anggota ANZUS tidak dapat terwujud.

Kehendak untuk lebih mandiri itu kemudian semakin kuat dalam masa pemerintahan Partai Buruh. PM Lange segera mewujudkan janji kampanyenya untuk melarang segala bentuk peralatan nuklir (*nuclear devices*) terdapat di wilayah Selandia Baru. Oleh karena itu kapal Amerika yang bertenaga dan/atau bersenjata nuklir tidak akan diberi ijin untuk berlabuh. Washington mengharapkan perubahan sikap PM Lange. Selama enam bulan ia menunda rencana kunjungan *Buchanan* sambil berusaha untuk membangkitkan kembali solidaritas ANZUS.

Tetapi ternyata harapan itu kandas karena Wellington tetap menolak kehadiran *Buchanan* (Januari 1985). Sebagai balasan, Washington juga membatalkan rencana latihan bersama *Sea Eagle* dan menunda pertemuan tahunan

¹¹Amena Mohsin, "ANZUS Nuclear Warship Crisis: A Failure in Consultation Mechanism," *BISS Journal* Vol. 7, No. 4 (October 1986): hal. 507-531.

ANZUS untuk jangka waktu yang tidak ditentukan. Lebih dari itu Washington juga mengancam akan menghentikan semua bentuk latihan bersama, pengadaan data intelijen dan mengeluarkan perwira-perwira militer Selandia Baru dari lembaga pendidikan militer Amerika. Semua itu merupakan awal ketegangan antara Washington dan Wellington.

Selain oleh karena masalah Kawasan Bebas Nuklir yang akan dibahas secara lebih rinci pada bagian lain tulisan ini, ketegangan itu pada prinsipnya disebabkan oleh perbedaan penafsiran atas peranan setiap anggota ANZUS. Di satu pihak Selandia Baru beranggapan bahwa pakta pertahanan ANZUS hanya berjangkauan regional dan tidak mewajibkan anggotanya untuk terlibat dalam persaingan global.¹² Selain itu ia juga beranggapan bahwa keterlibatannya dalam strategi penangkalan nuklir Amerika Serikat justru akan menjadikannya sebagai sasaran dalam perang nuklir. Pandangan seperti itu berbeda dari tuntutan Amerika Serikat yang senantiasa memperhitungkan neraca keamanannya dalam perspektif global dan menganggap bahwa semua anggota aliansi keamanan mempunyai tanggung jawab yang sama untuk menangkal kemungkinan agresi Soviet.

Berulang kali Washington berusaha meyakinkan Wellington, meskipun selalu menemui kegagalan, termasuk dalam Pertemuan ANZUS yang diselenggarakan di San Fransisco pertengahan bulan Agustus 1986. Dan Selandia Baru tampaknya akan semakin kukuh melaksanakan politik keamanan yang semakin mandiri. Tetapi hal itu akan menimbulkan masalah baru bagi PM Lange karena sebagian besar rakyat Selandia Baru sebenarnya tetap menginginkan payung perlindungan ANZUS meskipun untuk itu mereka harus mengorbankan dukungannya atas politik anti-nuklir.¹³

Lagi pula kemandirian dalam melaksanakan politik keamanan juga memerlukan peningkatan profesionalisme pasukan dan perangkat persenjataan yang lebih canggih. Diduga bahwa kebutuhan untuk itu akan merupakan beban ekonomi yang cukup berat bagi pemerintahan PM Lange. Dari pandangan seperti itulah rencana penarikan 740 pasukan Selandia Baru dari Singapura dapat dipahami. Pasukan yang semula bertugas atas nama "Kerangka Pertahanan Lima Negara" (*Five Power Defense Arrangement*) itu selain dianggap lebih profesional juga dapat menghemat biaya lebih dari

¹²*Ibid.*, hal. 519-523; cf. Donald Milne, "New Zealand's Anti-Nuclearism," *World Press Review* Vol. 33, No. 4 (April 1986): hal. 25-27.

¹³Dalam suatu pengumpulan pendapat yang diselenggarakan pada pertengahan bulan Agustus 1986, misalnya, terlihat bahwa 52% penduduk Selandia Baru akan mengorbankan larangan kunjungan kapal nuklir dan tetap mempertahankan kedudukan Selandia Baru dalam pakta pertahanan ANZUS. Kurang-lebih 44% bersikap sebaliknya. Lihat, *Buletin Antara*, 12 Agustus 1986.

US\$15 juta setahun. Tetapi penarikan pasukan itu juga dapat ditafsirkan sebagai perubahan komitmen politik Selandia Baru terhadap Malaysia dan Singapura.¹⁴

Meskipun menganut ideologi dan orientasi politik keamanan yang sama, sikap tegas seperti PM Lange itu tidak dapat sepenuhnya ditempuh oleh PM Hawke. Hal ini disebabkan oleh perbedaan ruang lingkup keamanan dan tingkat ketergantungannya pada Amerika Serikat. Berbeda dari Selandia Baru yang secara geografis terletak hanya di kawasan Pasifik, Australia terletak di antara dua samudera. Oleh sebab itu ia harus membagi perhatian dan kebijakan politik keamanannya ke perairan Pasifik maupun Hindia. Lebih dari itu selama ini Australia terlanjur menjadi bagian penting dari strategi penangkalan nuklir Amerika Serikat. Sukar dibayangkan bahwa di kemudian hari Pemerintah Australia akan menolak kontrak Amerika Serikat atas fasilitas militer di *North-West Cape*, *Pine Gap* dan *Nurrungar*.

Tetapi faktor yang agaknya paling menentukan komitmen Australia atas ANZUS terletak pada kesejajaran pandangan antara partai-partai politik. Partai Buruh yang berkuasa maupun Partai Liberal dan Partai Nasional yang bertindak selaku oposisi beranggapan bahwa kerangka kerjasama ANZUS memainkan peranan penting untuk tetap menjamin keamanan Australia. Oleh sebab itu hampir tidak pernah terjadi perdebatan sengit mengenai keanggotaan Australia dalam pakta pertahanan tersebut. Perbedaan antara Partai Buruh dan kelompok oposisi hanya terletak pada sifat hubungan Amerika-Australia.¹⁵ Di satu pihak Partai Buruh cenderung menganggap Amerika Serikat sebagai rekan sekerja dalam kedudukan yang sepadan. Di pihak lain tradisi pemerintahan Partai Liberal dan Partai Nasional memperlihatkan bahwa mereka menganggap Amerika Serikat sebagai "patron."

Hingga tingkat tertentu, sikap Partai Buruh itu tertuang dalam *Buku Putih Pertahanan* yang lebih dikenal sebagai *Laporan Dobb*.¹⁶ Laporan yang dipersiapkan oleh para akademisi dari *Australian National University* itu dijiwai oleh semangat independensi dan naluri bela diri. Dengan berpijak pada anggapan bahwa sekurang-kurangnya untuk sepuluh tahun mendatang tidak akan timbul ancaman militer yang potensial, sistem persenjataan Australia

¹⁴David Barber, "Phasing Out the Force," *FEER*, 8 Januari 1987, hal. 15.

¹⁵Mohsin, *ibid.*, hal. 526.

¹⁶Selengkapnya lihat Paul Dobb, *Review of Australia's Defense Capabilities* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1986). Laporan Dobb itu banyak mengundang tanggapan. Untuk tulisan yang melancarkan kritik, antara lain, lihat Peter Samuel, "The Dobb Report and Australia's Defense Vagaries," *Strategic Review* Vol. XIV, No. 4 (Fall 1986): hal. 47-53. Sementara tanggapan yang lebih positif, khususnya dari dimensi hubungan Australia-Indonesia, lihat Savitri Schreier, "The Tyranny of Cohabitation Australia-Indonesia Relations," *Australian Outlook* Vol. 40, No. 3 (Desember 1986): hal. 148-152.

terutama hanya ditujukan untuk melindungi wilayah nasionalnya. Selain itu juga terlihat pula keinginan untuk melepas tanggung jawab yang disandangnya paska-Guam. Radius 1.000 mil yang ditetapkan sebagai "kepentingan militer langsung" (*direct military interest*), misalnya, tidak akan mampu menjangkau seluruh wilayah Asia Tenggara dan Pasifik Selatan. Lebih dari itu Laporan Dobb juga menyatakan bahwa kewajibannya sebagai anggota ANZUS cukup terwakili dengan sekedar memberi tempat bagi fasilitas militer Amerika Serikat.

Beberapa faktor dapat disebut mengenai alasan PM Hawke menggunakan Laporan Dobb sebagai pijakan utama politik keamanannya. Meskipun PM Hawke sebenarnya bersikap pro-Amerika, dalam kedudukannya sebagai Ketua Partai Buruh ia tidak dapat melepaskan diri dari tuntutan sayap kiri partainya. Hal ini merupakan salah satu argumen soal mengapa semangat independensi cukup menonjol dalam Laporan Dobb. Pada saat yang sama, komitmen PM Hawke pada ANZUS merupakan salah satu petunjuk bahwa ia juga berusaha untuk menampung kepentingan oposisi maupun Amerika Serikat meskipun oleh karenanya PM Hawke terpaksa menghadapi kecaman dari sayap kiri Partai Buruh.

Amerika Serikat tentu kurang menyukai semangat independensi para sahabatnya.¹⁷ Ia melontarkan kritik terhadap pemerintahan Hawke dengan alasan bahwa Laporan Dobb samasekali tidak memperhitungkan "ancaman Soviet." Hingga tingkat tertentu sikap seperti itu semakin memperlihatkan bahwa Amerika Serikat memang kurang tanggap terhadap kepentingan kawasan, termasuk kepentingan untuk merumuskan kebijakan secara bebas sesuai dengan persepsinya. Penarikan pasukan Selandia Baru dari Singapura yang mungkin akan diikuti pula oleh penarikan satuan Angkatan Udara Australia dari Butterworth, Malaysia, sebenarnya sesuai dengan cita-cita Negara ASEAN untuk menghapuskan pangkalan maupun kehadiran pasukan asing. Lebih dari itu menuduh bahwa kebijakan independensi politik keamanan berhasil diterima oleh Pemerintah Selandia Baru atau Australia karena desakan kelompok pro-Soviet¹⁸ tampaknya agak berlebihan. Penarikan pasukan Selandia Baru itu bukan semata-mata rencana PM Lange, tetapi justru sudah direncanakan sejak pemerintahan Partai Nasional tahun 1978.

Meskipun Uni Soviet mulai memperoleh tempat berpijak di Pasifik Selatan, terlalu dini untuk menarik kesimpulan bahwa kebijakan independensi

¹⁷Untuk beberapa pernyataan Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, George Shultz, yang mencerminkan sikap keras Pemerintah Washington dapat dilihat dalam *Department of State Bulletin* Vol. 86, No. 2114 (September 1986): hal. 87.

¹⁸Pandangan konservatif seperti ini dapat dilihat pada, antara lain, tulisan Richard D. Fisher Jr., "Why the U.S. Must Oppose the South Pacific Nuclear Free Zone," *Backgrounder* No. 55 (Desember 1986).

politik keamanan Australia dan Selandia Baru akan membuka peluang dan merupakan titik awal supremasi Soviet. Kerjasama dwipihak antara Amerika Serikat dan Australia bersamaan dengan pola kerjasama serupa itu antara Australia dan Selandia Baru diduga mampu menandingi dayaguna ANZUS. Dengan kata lain, sikap keras Amerika Serikat terhadap Selandia Baru sebenarnya lebih diwarnai oleh pertimbangan psikopolitik daripada militer. Retaknya ANZUS ditafsirkan sebagai putusnya mata rantai *Pax-Americana* di Pasifik Barat. Terlebih lagi pembelotan Selandia Baru dapat menjadi preseden bagi sekutu Amerika Serikat yang lain.

PEMANTAPAN KAWASAN BEBAS NUKLIR

Gagasan tentang Kawasan Bebas Nuklir Pasifik Selatan untuk pertama kalinya diajukan oleh pemerintahan Partai Buruh Selandia Baru pada pertengahan tahun 1975 sebagai reaksi terhadap uji coba nuklir Perancis di Moruroa. Tetapi hampir selama satu dasawarsa gagasan itu tidak sempat berkembang terutama setelah Australia dan Selandia Baru diperintah oleh koalisi partai konservatif. Usaha untuk menghidupkan kembali gagasan ini baru mencuat setelah Partai Buruh memegang tampuk pemerintahan. Selama kurang-lebih satu tahun PM Lange harus memperjuangkan gagasan yang diwarisi dari pendahulunya. Pada akhirnya "Persetujuan Kawasan Bebas Nuklir Pasifik Selatan" yang dikenal pula dengan akronim *Spinfiizz* ditandatangani di Raratonga, Kepulauan Cook, bulan Agustus 1985.¹⁹

Jika *Spinfiizz* dapat diwujudkan, ia akan merupakan persetujuan tentang kawasan bebas nuklir yang paling luas dan menyeluruh. Kawasan itu membentang dari pantai Amerika Latin di sebelah timur hingga batas perairan Australia di sebelah barat yang terletak di antara garis Khatulistiwa dan Kutub Selatan. *Spinfiizz* juga sering dianggap lebih menyeluruh daripada *Persetujuan Tlatelolco* (1967) karena ia memuat salah satu pasal tentang larangan pembuangan limbah nuklir.

Pada dasarnya *Spinfiizz* melarang negara-negara yang menjadi pihak untuk memiliki dan/atau membuat senjata nuklir (pasal 3); menerima pemangkala senjata nuklir (pasal 5); dan melakukan uji coba senjata nuklir (pasal 6). Selain itu ia juga dilengkapi oleh tiga protokol, yaitu: (1) kepatuhan pada ketentuan yang tertuang dalam pasal 3, 5 dan 6 persetujuan; (2) jaminan u

¹⁹Hingga akhir tahun 1986, *Spinfiizz* telah diratifikasi oleh delapan negara Forum Pasifik Selatan, yaitu, Australia, Selandia Baru, Samoa Barat, Tuvalu, Kiribati, Niue, Fiji dan Kepulauan Cook; Papua Nugini dan Nauru sudah menandatangani *Spinfiizz* tetapi belum meratifikasinya. Sementara Vanuatu, Solomon dan Tonga belum menandatangani *Spinfiizz*. Untuk ketentuan selengkapnya dari persetujuan itu lihat Ramesh Thakur, *In Defense of New Zealand: Foreign Policy Choices in the Nuclear Age* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1986), hal. 219-232.

tuk tidak menggunakan atau ancaman untuk menggunakan senjata nuklir terhadap pihak *Spinfizz*; dan (3) kesediaan untuk tidak melakukan uji coba nuklir dalam kawasan yang dimaksud dalam *Spinfizz*. Tanggal 1 Desember 1986, pihak *Spinfizz* meminta agar Amerika Serikat, Inggris dan Perancis menandatangani semua protokol, sementara Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina hanya untuk protokol 2 dan 3. Hingga kini, di antara lima negara nuklir itu baru Uni Soviet yang memenuhi permintaan pihak *Spinfizz* (15 Desember 1986).

Gelagat itu menunjukkan bahwa untuk tahun-tahun mendatang diplomasi negara-negara yang tergabung dalam Forum Pasifik Selatan untuk memperjuangkan Kawasan Bebas Nuklir masih harus menempuh jalan panjang. Belum lagi karena mereka sendiri juga harus menyelesaikan perdebatan dalam negeri untuk menyusun undang-undang pelaksana bagi ketentuan umum yang tertuang dalam *Spinfizz*. Tampaknya hanya di Selandia Baru, perbedaan antara pihak pemerintah dan oposisi tidak terlalu tajam. Kedua belah pihak sepakat mengenai kebijakan anti-nuklir, meskipun masih berbeda pendapat mengenai hak labuh.²⁰

Pada saat yang sama, perbedaan pendapat antara PM Hawke dan para pemimpin oposisi cukup tajam. Isyu perdebatan bukan hanya tentang hak labuh atau hanya sekedar hak lintas tetapi justru di seputar dayaguna *Spinfizz* itu sendiri. Di satu pihak Partai Buruh berpendapat bahwa pelaksanaan *Spinfizz* akan meningkatkan kadar keamanan bagi negara-negara Barat. Penandatanganan negara-negara Barat terhadap protokol *Spinfizz* akan merupakan lambang bahwa Barat memperhatikan kepentingan negara-negara kawasan dan oleh karena itu justru akan memperkuat kubu pro-Barat.²¹ Selain itu Partai Buruh juga beranggapan bahwa ketentuan yang tercantum dalam *Spinfizz* samasekali tidak dimaksud untuk menyudutkan Amerika Serikat dalam hal hak-lintas dan labuh. Anggapan tersebut bertolak dari prinsip *Spinfizz* yang memberi hak sepenuhnya bagi setiap pihak di Kawasan Bebas Nuklir untuk memutuskan soal apakah ia akan mengizinkan kapal-kapal nuklir asing berlabuh di wilayah nasionalnya.

Di pihak lain kelompok oposisi beranggapan bahwa *Spinfizz* tidak menjamin keamanan Australia dan tidak mampu pula untuk membendung pengembangan senjata nuklir Soviet. Hingga tingkat tertentu pandangan kelompok oposisi tersebut dapat dibenarkan, karena Uni Soviet tidak memiliki laboratorium pengujian senjata nuklir di Kawasan Pasifik Selatan. Oleh karena itu Uni Soviet tidak akan banyak dirugikan oleh penandatanganannya

²⁰*News Weekly*, 4 Juni 1986.

²¹*The Wall Street Journal*, 5 Desember 1986.

terhadap protokol *Spinfizz*. Sebaliknya pihak Barat akan kehilangan peluang untuk melakukan uji coba nuklir dan kelompok oposisi Australia membayangkan hal itu sebagai awal titik-balik perimbangan kekuatan nuklir.

Tetapi tampaknya perbedaan pendapat itu tidak mungkin menjerus pada suatu titik kritis yang memaksa Australia, siapa pun yang memegang kendali pemerintahan, untuk menarik diri sebagai pihak *Spinfizz*. Keterlibatannya yang semakin besar dalam Forum Pasifik Selatan dan kemandiriannya dalam politik keamanan akan semakin mengukuhkannya sebagai pemimpin di Kawasan Pasifik Barat Daya. Partai Buruh, Partai Nasional maupun Partai Liberal yang potensial untuk memenangkan Pemilihan Umum tahun 1988 mendatang tidak akan mengorbankan kedudukan semacam itu.

Sejak awal tahun 1986, Pemerintah Hawke maupun Lange telah mengusulkan rancangan Undang-undang Pelaksana *Spinfizz* kepada Parlemennya masing-masing. Pasal 5 ayat 14 Undang-undang Selandia Baru memperlihatkan bahwa ia lebih luas daripada sekedar pelaksana *Spinfizz*. Undang-undang yang kini telah memperoleh persetujuan Parlemen itu mengancam hendak memberi hukuman selama 10 tahun penjara bagi warga negara Selandia Baru di dalam negeri maupun luar negeri yang terbukti berusaha memiliki dan/atau mengembangkan peralatan nuklir. Pada saat yang sama pemerintahan Hawke juga memperoleh persetujuan dari pihak Parlemen bagi undang-undang yang melarang penggelaran senjata nuklir di wilayah Australia. Undang-undang itu tetap hendak memberi hak labuh maupun hak lintas bagi kapal dan pesawat yang bertenaga maupun bersenjata nuklir.²²

Sekurang-kurangnya hingga pertemuan Forum Pasifik Selatan di Suva pertengahan bulan Agustus 1986 tampaknya tinggal Samoa Barat dan Papua Nugini yang belum membubuhkan ratifikasi *Spinfizz*. Meskipun demikian, dari undang-undang pelaksana yang dirancang oleh pemerintahnya masing-masing, terlihat dua pola dasar. Negara-negara Polinesia yang terdiri dari Samoa Barat, Tonga, Kepulauan Cook, Niue dan Fiji pada umumnya mengikuti garis moderat. Mereka lebih dekat pada PM Hawke daripada Lange dan oleh karena itu tetap akan memberi hak lintas dan labuh. Sebaliknya Negara-negara Melanesia yang terdiri dari Papua Nugini, Solomon dan Vanuatu menganut garis kebijakan radikal yang tampaknya akan mendekati pola Selandia Baru. Papua Nugini meskipun menandatangani *Spinfizz* seringkali melancarkan kritik atas persetujuan itu karena dianggap terlalu lemah dan kurang menyeluruh. Hingga kini, pemerintahan PM Lini di Vanuatu bahkan tidak menjadi pihak dalam *Spinfizz*. PM Lini menganggap persetu-

²²Untuk analisis yang lebih mendalam, lihat tulisan Ted Galen Carpenter, "Pursuing a Strategic Divorce: The U.S. and ANZUS Alliance," *Policy Analysis* Vol. 67 (Februari 1986): hal. 13-39.

juan itu tidak berdayaguna untuk mencegah penggelaran maupun pengembangan nuklir.

Oleh sebab itu untuk tahun-tahun mendatang masalah berat bagi Forum Pasifik Selatan adalah soal bagaimana mereka dapat membujuk negara nuklir Barat, terutama Amerika Serikat dan Perancis, agar memberi jaminan bagi terwujudnya *Spinfizz*. Jaminan yang dinyatakan dengan penandatanganan protokol tampaknya akan sukar diperoleh dari Amerika Serikat dan Perancis. Bagi Amerika Serikat persoalannya bukan sekedar kelangsungan haknya untuk mempertahankan uji coba nuklir di Kawasan Pasifik Selatan, seperti diperkirakan oleh kelompok oposisi di Australia, tetapi juga karena penandatanganan protokol *Spinfizz* akan menutup peluangnya untuk dapat mengge-larkan senjata nuklirnya di Samoa.

Terlebih lagi Amerika Serikat tampaknya mengkhawatirkan akan menyebarnya "virus Selandia Baru" ke negara Pasifik yang lain meskipun sesuatu negara di kawasan tersebut belum meratifikasi *Spinfizz*.²³ Washington mulai menangkap gejala bahwa sentimen anti-nuklir yang semula dikumandangkan oleh PM Lange dapat meluas ke Mikronesia, Republik Kepulauan Marshall dan Kepulauan Mariana Utara. Konstitusi Palau bahkan memiliki pasal yang dengan tegas menyatakan kebijakan anti-nuklirnya.

Hingga kini, pemerintahan Palau belum menerima *Compact of Free Association* yang memberi hak kepada Amerika Serikat untuk memutuskan kebijakan luar negeri dan keamanan sebagai imbalan atas bantuan ekonomi yang diberikannya. Oleh sebab itu dapat diduga bahwa untuk dua sampai tiga tahun mendatang, perhatian Washington akan dipusatkan pada usahanya untuk membujuk Pemerintah Palau yang sejak tahun 1983 dicadangkan sebagai alternatif untuk menggantikan kedudukan pangkalan Clark dan Subic.²⁴ Meningkatnya presensi Soviet di Pasifik dan retaknya kerjasama ANZUS akan semakin memperkeras sikap Amerika.

Usaha untuk membujuk Pemerintah Perancis tampaknya justru akan menemui rintangan yang lebih besar, terlebih lagi karena sentimen anti-nuklir di koloni-koloni Perancis juga tidak terlampau kuat. Kawasan Bebas Nuklir yang diperjuangkan oleh Forum Pasifik Selatan akan mencakup Kaledonia Baru, Polinesia Perancis, Wallis dan Futuna. Mereka merupakan negara yang penting bagi kesinambungan uji coba nuklir Perancis di Pulau Karang

²³FEER, 10 Juli 1986.

²⁴Analisis yang lebih mendalam mengenai beberapa kemungkinan pemindahan pangkalan Clark dan Subic dapat dilihat dalam tulisan Teodoro L. Locsin Jr., "U.S. Bases and U.S. Interest," *Free Press* Vol. 1, No. 1 (November 1985): hal 3-41.

Moruroa, terutama setelah Perancis kehilangan Sahara pada pertengahan dasawarsa 1960-an. Lebih dari itu juga kecil kemungkinannya bahwa "virus Selandia Baru" akan meluas ke koloni-koloni Perancis itu. Pemerintahan Gaston Flosse di Papeete, Polinesia Perancis, dengan tegas menolak sikap anti-nuklir.²⁵ Untuk jangka waktu yang dapat diperhitungkan ke depan, sukar mengharap bahwa sentimen anti-nuklir akan dianut oleh Polinesia Perancis, terutama karena lebih dari 60% belanja nasional negara itu diperoleh dari Pemerintah Perancis.²⁶

Perbedaan kepentingan antara kekuatan luar kawasan dan usaha Forum Pasifik Selatan untuk memperjuangkan *Spinfizz* seringkali menimbulkan ketegangan. Selain retaknya ANZUS, ketegangan yang paling menonjol selama tahun 1986 terjadi antara Selandia Baru dan Perancis. Kasus *Rainbow Warrior*, misalnya, baru dapat diselesaikan setelah Pemerintah Perancis menyatakan permintaan maaf dan menebus US\$7 juta bagi pembebasan dua perwira sandinya yang ditahan oleh Selandia Baru.²⁷

Ketegangan serupa dapat saja terjadi pada tahun-tahun mendatang, karena bagi Selandia Baru persoalannya bukan sekadar pembentukan Kawasan Bebas Nuklir. Kasus *Rainbow Warrior* juga dijiwai oleh semangat kemandirian Selandia Baru dalam politik dan keamanan maupun komitmennya kepada Forum Pasifik Selatan untuk memperjuangkan dekolonisasi bagi beberapa negara yang sejak berakhirnya Perang Dunia II menjadi koloni Perancis.

GEJOLAK POLITIK DI KOLONI-KOLONI PERANCIS

Kebijakan anti-nuklir Forum Pasifik Selatan tampaknya merupakan faktor utama yang mengakibatkan semakin meningkatnya sikap konservatif Perancis dalam kebijakan kolonialnya, terutama setelah dalam pemilihan umum yang diselenggarakan pada bulan Maret 1986 kelompok Gaulis di bawah kepemimpinan Jacques Chirac berhasil menggulingi kelompok moderat. PM Chirac segera mengambil kebijakan yang berbeda secara diametral dari pemerintahan PM Laurent Fabius sebelumnya. Selain itu PM Chirac juga menjalin kolaborasi yang lebih erat dengan pemerintahan Presiden Gaston Flosse di Polinesia Perancis. Semua itu merupakan faktor penting yang mengawali timbulnya gejolak politik di koloni-koloni Perancis.

²⁵Robert Keith-Reid, "The Testing Goes On," *FEER*, 25 Desember 1986, hal. 32-33.

²⁶*Ibid.*

²⁷Ramesh Thakur, "A Dispute of Many Colours: France, New Zealand and the 'Rainbow Warrior' Affair," *The World Today* Vol. 42, No. 12 (Desember 1986): hal. 209-213; cf. Colin James, "Ends of the Rainbow," *FEER*, 17 Juli 1986, hal. 28.

Tidak lebih dari dua bulan setelah memegang kendali pemerintahan PM Chirac membatalkan rencana perbaikan ekonomi yang telah dirancang oleh Fabius.²⁸ Meskipun demikian, hingga tingkat tertentu, sebenarnya sukar untuk mengatakan bahwa pembatalan program perbaikan ekonomi di beberapa "daerah penyangga" (*hinterland*) kegiatan perekonomian Noumea itu secara langsung dialamatkan pada kesinambungan dominasi pemerintahan kolonial Perancis di Kaledonia Baru. Persoalannya hanya dapat dipahami dari perspektif segregasi pemukiman dan struktur pengelompokan etnik. Selama ini masyarakat Kanak, penduduk asli Kaledonia Baru, tinggal di daerah-daerah pinggiran. Noumea dan kota-kota pantai lain yang strategis dihuni oleh penduduk keturunan Perancis dan kaum pendatang berkebangsaan Asia.

Tiga dari empat lokasi pengembangan ekonomi yang dibatalkan oleh PM Chirac terletak dalam wilayah yang dihuni oleh mayoritas Kanak. Ini merupakan pemantik bagi timbulnya kerusuhan rasial yang menguat kembali sejak pertengahan tahun 1986.²⁹ Para pemimpin Kanak yang tergabung dalam "Pejuang Pembebasan Nasional Sosialis Kanak" (*Kanak Socialist National Liberation Front*), koalisi lima kelompok Kanak militan, menganggap hal itu sebagai cermin dari kehendak Perancis untuk tetap mempertahankan masyarakat Kanak sebagai warga negara kelas dua.

Tetapi yang lebih penting, PM Chirac juga menunda dan mengubah pilihan yang ditawarkan dalam referendum. Berbeda dari PM Fabius yang masih menjanjikan bantuan ekonomi kepada Kaledonia Baru, bahkan seandainya referendum memutuskan kemerdekaan, PM Chirac menutup peluang semacam itu. Secara tidak langsung hal ini akan banyak mengurangi dukungan masyarakat non-Kanak kepada perjuangan kemerdekaan Kanak. Sebagian besar kegiatan ekonomi utama di Kaledonia Baru dikuasai oleh keturunan Perancis dan migran Asia. Terutama pada kegiatan perdagangan, industri "pengolahan" (*manufacturing*) dan jasa transportasi, selama ini sangat tergantung pada bantuan ekonomi Perancis. Dengan kata lain, kemerdekaan Kaledonia Baru akan dianggap sebagai awal runtuhnya perekonomian yang dikuasai oleh masyarakat non-Kanak.

Selain itu masih terdapat perbedaan pokok antara Pemerintah Perancis dan pejuang Kanak. PM Chirac beranggapan bahwa referendum yang menurut rencana akan diselenggarakan bulan Juli 1987 itu akan diikuti oleh semua lapisan masyarakat Kaledonia Baru tanpa membedakan garis etnik. Sebaliknya kelompok militan Kanak menghendaki agar referendum itu hanya diikuti

²⁸FEER, 21 Agustus 1986; Lihat juga Hamish McDonald, "New Caledonia: Rally to the Cause," FEER, 6 November 1986, hal. 25.

²⁹McDonald, "Stalemate Signals in New Caledonia," FEER, 25 Desember 1986, hal. 34-35.

oleh penduduk asli dan keturunan Perancis maupun Asia yang telah menghuni Kaledonia Baru selama beberapa generasi.

Hingga tingkat tertentu, soal siapa yang akan diperkenankan mengikuti referendum itu dapat merugikan pejuang Kanak. Selama tiga dasawarsa terakhir ini, misalnya, proporsi kelompok etnik Kanak telah menyusut sekitar 10% sehingga mereka tidak lagi merupakan kelompok etnik mayoritas. Lebih dari itu, proporsinya yang kini merupakan 43% dari penduduk Kaledonia Baru dapat semakin menyusut karena kebijakan PM Chirac akan mempermudah masuknya migran baru yang sukar diharapkan memberi dukungan pada tuntutan kemerdekaan.

Kekecewaan kelompok Kanak atas kebijakan PM Chirac itulah yang kemudian menimbulkan gejolak dan kerusuhan rasial antara pendukung cita-cita kemerdekaan dan penentangannya. Jean-Marie Tjibaou, pemimpin perjuangan Kanak, segera beranjang-sana ke beberapa Negara Pasifik Selatan untuk memperoleh dukungan. Dukungan itu memang diperolehnya. Dalam pertemuan tahunan Forum Pasifik Selatan di Suva bahkan dihasilkan resolusi agar PBB segera menangani dekolonisasi Kaledonia Baru. Menteri Luar Negeri Australia, Bill Hayden, dalam pidato yang disampaikannya di depan Sidang Umum PBB juga menyatakan dukungannya bagi perjuangan kemerdekaan Kaledonia Baru. Dukungan yang sama juga diperoleh dari negara-negara ASEAN, Skandinavia dan Gerakan Non-Blok.

Dukungan-dukungan itu semakin memperbesar tekad masyarakat Kanak untuk memperjuangkan kemerdekaan. Demonstrasi besar-besaran menyambut kunjungan PM Chirac ke Noumea pada akhir bulan September 1986. Para pemimpin Kanak, terutama Tjibaou dan Yann Celene Uregei, bahkan menyatakan keinginannya untuk memboikot referendum jika PM Chirac tidak mengubah sikapnya. Dalam bulan-bulan terakhir tahun 1986, gejolak dan kerusuhan di Ibukota Noumea semakin sulit dikendalikan, terutama setelah Pemerintah Kaledonia Baru justru membebaskan para pelaku "Pembantaian Hienghene" (*Hienghene Massacre*) dari segala tuduhan.³⁰

Meskipun masih harus melalui jalan panjang, secara umum perjuangan masyarakat Kanak untuk memperoleh kemerdekaan tampaknya cukup berhasil. Dukungan masyarakat internasional bagi perjuangan itu, misalnya, tercermin dari Resolusi PBB yang menyatakan bahwa masalah Kaledonia Baru akan ditangani oleh "Komisi PBB untuk Dekolonisasi" (*United Nations Commit-*

³⁰"Pembantaian Hienghene" merupakan puncak konflik rasial yang terjadi pada awal bulan Desember 1984 setelah masyarakat Kanak memboikot referendum bulan November 1984. Dalam kerusuhan itu beberapa orang Kanak terbunuh. Pejuang Kanak menuduh bahwa pembantaian itu dilakukan oleh penduduk keturunan Perancis.

tee on Decolonisation). Perancis segera mengancam akan melancarkan sanksi ekonomi, atau sekurang-kurangnya memperketat bantuan ekonomi, kepada negara-negara yang mendukung resolusi itu, terutama Australia dan Selandia Baru.³¹ Bersamaan dengan itu, Pemerintah Perancis juga memperkuat satuan keamanannya di Kaledonia Baru.

Dimasukkannya masalah Kaledonia Baru dalam Resolusi PBB merupakan petunjuk salah satu keberhasilan Forum Pasifik Selatan untuk memperjuangkan kepentingan negara-negara di kawasan itu. Tetapi masih menjadi pertanyaan soal apakah di kelak kemudian hari forum itu mampu mengusahakan hal yang sama bagi kemerdekaan Polinesia Perancis. Kecenderungan yang terlihat di koloni Perancis itu memperlihatkan bahwa dekolonisasi akan terhambat oleh karena semakin kuatnya pengaruh Perancis, ketergantungan ekonomi Polinesia Perancis pada Perancis maupun terbaginya pejuang kemerdekaan menjadi beberapa kelompok.

Kedudukan Tahiti yang hanya terletak kurang-lebih 900 mil dari pusat uji coba nuklir Moruroa menjadikan Polinesia Perancis mempunyai arti penting bagi pemerintahan PM Chirac. Untuk itu ia berusaha memasok Polinesia Perancis dengan bantuan ekonomi dan memberi kedudukan penting bagi Presiden Gaston Flosse dalam sistem pemerintahan di Perancis. Flosse ditugasi untuk meyakinkan negara-negara Pasifik Selatan bahwa uji coba nuklir di Moruroa tidak akan menimbulkan kerusakan lingkungan. Selain itu Flosse juga ditugasi untuk memperlihatkan bahwa bernaung di bawah pemerintahan kolonial justru membuka peluang besar untuk mencapai tingkat kesejahteraan ekonomi yang lebih baik.³²

Dari angka ekonomi agregat memang kondisi Polinesia Perancis jauh lebih baik daripada negara-negara Pasifik Selatan pada umumnya. Dengan pendapatan perkapita sebesar US\$8.625, Polinesia Perancis mengungguli Selandia Baru, bahkan hampir mencapai sepuluh kali lipat pendapatan perkapita Papua Nugini. Tetapi keberhasilan itu sebenarnya hanya bertumpu pada kedudukannya sebagai etalase pemerintahan kolonial Perancis. Tingginya angka pendapatan perkapita itu, misalnya, tidak secara langsung mencerminkan kesejahteraan ekonomi masyarakatnya. Hampir menyerupai gejala yang terjadi di Kaledonia Baru, kesenjangan ekonomi antar-etnik dan deprivasi kultural antara penduduk keturunan Perancis dan asli tetap mengakar di Polinesia Perancis.

³¹McDonald, "Stalemate Signals," *ibid.*

³²Keith-Reid, "The Testing Goes On," *ibid.*; untuk memberi gambaran yang lebih menyeluruh tentang aspek ekonomi-politik dalam hubungan antara Perancis dan Polinesia, lihat juga Keith-Reid, "Belated French Battle for Islanders' Hearts," *FEER*, 25 Desember 1986, hal. 32-34.

Hingga tingkat tertentu, gejala ketimpangan sosial tersebut dapat meruncing menjadi semangat anti-kolonialisme. Tetapi soal apakah semangat seperti itu mampu tumbuh sebagai tuntutan politik dan perjuangan untuk dekolonisasi akan tergantung pada kemampuan para pemimpin Polinesia. Dari segi itulah, sukar dibayangkan bahwa gejolak dan radikalisasi politik akan tumbuh di Polinesia Perancis. Oscar Temaru, pemimpin "Pejuang Pembebasan Polinesia" (*Polynesian Liberation Front*) tampaknya kurang berhasil menggalang basis massa. Bahkan belakangan ini popularitas Temaru semakin surut, terutama setelah Presiden Flosse mengangkat Pierre Angeli sebagai Komisaris tinggi di Papeete.

Bersama dengan Flosse, Angeli yang pernah menjabat sebagai Gubernur Polinesia Perancis dari tahun 1969 hingga 1973 itu berhasil meyakinkan atas kerugian ekonomi yang harus ditanggung jika Polinesia memperoleh kemerdekaan. Ini merupakan salah satu faktor yang menjelaskan soal mengapa, berbeda dari gejala di Kaledonia Baru, tuntutan dekolonisasi tidak begitu kuat di Polinesia Perancis.

PENUTUP

Terdapat kaitan yang erat antara independensi politik keamanan, perjuangan untuk memantapkan Kawasan Bebas Nuklir dan tuntutan atas dekolonisasi. Secara keseluruhan, diplomasi yang dilakukan oleh negara-negara yang tergabung dalam Forum Pasifik Selatan berhasil mencapai sasarannya meskipun diplomasi itu seringkali dilakukan melalui saluran dwipihak. Sebagai suatu kerjasama regional, keberhasilan itu tentu tidak dapat dilepaskan dari keterikatan politik, fungsionalisme ekonomi dan kedekatan geografis.

Pembentukan Kawasan Bebas Nuklir dan dekolonisasi tampaknya mampu menjelma menjadi suatu keterikatan politik. Hampir dalam setiap pertemuan Forum Pasifik Selatan, masalah itu selalu menjadi tema sentral. Australia dan Selandia Baru sebenarnya menghadapi masalah ekonomi yang berbeda dari negara-negara Pasifik Selatan yang lain. Tetapi tampaknya mereka dapat menempatkan tuntutan fungsionalisme ekonomi pada posisi yang subordinatif daripada keterikatan politik. Keinginan Australia maupun Selandia Baru untuk menjadi pemimpin kawasan hingga tingkat tertentu sangat membantu subordinasi fungsionalisme ekonomi itu. Tentu saja hal itu dapat terjadi terutama oleh karena sebagai negara maju Australia maupun Selandia Baru tidak akan dihadapkan pada suatu kesulitan ekonomi yang dapat menghadapkannya pada titik kritis.

Oleh sebab itu fungsionalisme ekonomi Pasifik Selatan yang terutama berpusat pada masalah ikan tuna dapat menjelma menjadi suatu keterikatan politik. Australia dan Selandia Baru berperan aktif dalam beberapa badan kerjasama regional, antara lain, "Biro Kerjasama Ekonomi Pasifik Selatan" (*South Pacific Bureau of Economic Cooperation*), "Badan Perikanan Pasifik Selatan" (*South Pacific Fisheries Agency*) dan "Proyek Kapal Patroli Pasifik" (*Pacific Patrol Boat Project*). Negara yang lebih kecil mencoba mencari jalan lain untuk menyatakan kehadirannya dalam sistem politik internasional. Ketidakmampuannya dalam sumberdaya ekonomi telah memaksanya untuk menyuarakan kepentingan yang lebih bersifat ideologis Vanuatu, misalnya, yang menganut "Sosialisme Melanesia" seringkali menganggap pukat penangkap tuna asing maupun uji coba nuklir Barat sebagai bentuk baru kolonialisme.

Kepemimpinan regional yang disandang oleh Australia dan Selandia Baru, bersama dengan tuntutan ideologis dari negara yang lebih kecil, pada akhirnya mampu mengeras menjadi "perilaku memusuhi" (*conflictual behavior*) terhadap kekuatan besar yang berasal dari luar kawasan. Oleh sebab itu ketika para pejuang Kanak mengumandangkan sentimen anti-kolonialisme, mereka segera mendapat sambutan positif dari Forum Pasifik Selatan.

Gelagat itu diperkuat pula oleh kedekatan geografis yang bagi Australia dan Selandia Baru memainkan peranan penting dalam soal berkurangnya keterikatan historiokultural dengan pihak Barat. *Laporan Dibb* sebenarnya bahkan lebih daripada sekedar rancangan sistem pertahanan dan keamanan tetapi juga membawa pesan penting mengenai perubahan perspektif Australia. Independensi politik keamanan dan keinginannya untuk berpijak pada prinsip bela diri, misalnya, adalah salah satu petunjuk mengenai semakin pudarnya "kompleks Blainey"³³ yang selama ini seakan-akan menjerat Australia dalam belenggu keterasingan dan menganggap dirinya berada dalam kedudukan marginal dari lingkungannya.

Memudarnya "kompleks Blainey" itu pula yang tampaknya akan membawa Australia menjadi lebih berorientasi Asia daripada Barat.³⁴ Hal ini yang pada mulanya hanya sekedar kesadaran regionalisme ternyata membangkitkan kepercayaan diri Australia sehingga ia menghendaki hubungannya dengan Barat, terutama Amerika Serikat, tidak diwarnai oleh pola hubungan fraternal tetapi kolejial.

³³"Kompleks Blainey" selama puluhan tahun menjawai politik luar negeri Australia. Istilah "kompleks" merujuk pada istilah dalam ilmu psikologi. Menurut Blainey, Australia merasa dirinya terasing, marginal dan hingga tingkat tertentu juga kurang percaya diri. Perasaan seperti itu terutama timbul karena faktor jarak geografis yang terlalu jauh dari Eropa. Lihat Geoffrey Blainey, *The Tyranny of Distance* (Melbourne: Sun Books, 1966).

³⁴"An 'Asian' Nation Apart," *FEER*, 14 Agustus 1986, hal. 41-76.

Meskipun demikian, semua itu tidak berarti gejala akan menyusutnya pengaruh Barat. Meningkatnya presensi Soviet³⁵ dan Cina di Pasifik Selatan sebenarnya dikondisikan oleh kesulitan ekonomi yang dihadapi oleh negara-negara di kawasan itu. Negara-negara Barat tidak mencoba memberi bantuan pada jumlah yang memadai. Pada tahun 1985, misalnya, jumlah bantuan resmi negara-negara Barat tidak mencapai 2% dari bantuan asing yang diterima oleh negara-negara Pasifik Selatan. Tampaknya hanya bantuan ekonomi yang lebih besar yang harus menjadi pilihan agar negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat, dapat mempertahankan pengaruhnya. Sikap moderat Fiji dalam *Spinfizz*, misalnya, sukar dipisahkan dari bantuan sebesar US\$1,5 juta yang diberikan oleh Amerika Serikat selama tahun anggaran 1986. Karena bantuan seperti itu pula Fiji tetap berada dalam orbit Barat. Ia mengutuk invasi Soviet di Afghanistan (1979) tetapi mendukung invasi Amerika ke Grenada (1983).

Hubungan yang kini dijalin antara Uni Soviet dan Vanuatu untuk sebagian juga disebabkan oleh kesulitan ekonomi. Pada tingkat kepadatan penduduk yang hampir dua puluh kali lebih tinggi, misalnya, Vanuatu hanya memperoleh bantuan ekonomi Barat kurang-lebih sepertiga daripada bantuan yang diterima oleh Niue.³⁶ Kenyataan ini dapat dianggap sebagai salah satu bukti ketidaktanggapan Barat terhadap persoalan yang dihadapi oleh suatu negara di Pasifik Selatan.

Terlebih lagi, terlalu dini untuk menuduh hubungan antara Uni Soviet dan Vanuatu sebagai "Kubanisasi." Selain karena kesulitan ekonomi, hubungan itu tampaknya juga didorong oleh persaingan antara Vanuatu dan Fiji. Selama ini Fiji mempunyai beberapa reputasi internasional. Ia aktif mengikutsertakan pasukannya dalam Pasukan Penjaga Perdamaian di Sinai dan Libanon. Di Suva, Ibukota Fiji, terdapat beberapa Kantor Perwakilan PBB dan perguruan tinggi yang mempunyai reputasi. Vanuatu tampaknya berusaha untuk mengimbangi pamor Fiji itu.

³⁵Lihat tulisan mengenai Uni Soviet dalam *Analisa* terbitan ini.

³⁶Diolah dari data Lampiran (South Pacific Island States and Territories) dalam tulisan Alves, "The South Pacific Islands," hal. 12-13.