

Apartheid dan Perkembangan di Afrika Bagian Selatan

Wisnu DEWANTO*

Gejolak politik di Afrika bagian Selatan selama tahun 1986 bersumber pada perkembangan kebijakan apartheid. Di dalam negeri Afrika Selatan keadaan darurat diberlakukan kembali untuk mengatasi kemelut yang berkepanjangan. Keyakinan untuk mampu bertahan di tengah kecemasan dan tekanan masyarakat internasional dibuktikan dengan ancaman dan tekanan terhadap negara-negara tetangganya yang secara ekonomis, politis dan strategis bergantung kepadanya. Serangan terhadap tiga negara garis depan, Botswana, Zambia dan Zimbabwe, untuk menumpas gerakan ANC merupakan salah satu wujud keyakinan tersebut.

Kestabilan kawasan akan dipengaruhi pula oleh keterlibatan masyarakat internasional dalam mencoba menghapuskan politik apartheid. Tekanan sanksi yang kuat terhadap Pretoria pada gilirannya akan dirasakan dan ditanggung terutama oleh masyarakat kulit hitam Afrika Selatan dan negara-negara di kawasan ini. Hal ini merupakan *bargaining position* Afrika Selatan terhadap negara-negara penerap sanksi khususnya negara-negara Barat yang memiliki banyak kepentingan di Afrika Selatan.

PERKEMBANGAN DI AFRIKA SELATAN

Situasi dalam negeri Afrika Selatan diwarnai kekacauan lagi setelah Pemerintah Pretoria mengumumkan berlakunya kembali keadaan darurat tanggal 12 Juni 1986. Kebijakan ini ditempuh menjelang peringatan 10 tahun peristiwa Soweto¹ guna mengekang upacara-upacara dan bentuk kegiatan lain

*Staf CSIS.

¹Tanggal 16 Juni 1976 di kota satelit Johannesburg yang dihuni orang kulit hitam, demonstrasi anti-apartheid ditindas dengan kekerasan dan diperkirakan lebih dari 500 orang tewas. Peristiwa Soweto dijadikan lambang perjuangan kulit hitam menumbangkan sistem apartheid.

yang diperkirakan menjurus pada kerusuhan rasial. Segera setelah pengumuman tersebut Pemerintah Afrika Selatan memberi hak kepada polisi untuk melakukan penangkapan dan penahanan tanpa tuduhan pasti, penyitaan barang, pembatasan liputan pers serta hak-hak lain sebagai tindakan terhadap lawan politik pemerintah. Dalam waktu seminggu setelah berlakunya keadaan darurat tercatat sekitar 1.000 orang kulit hitam ditahan dan puluhan orang meninggal dalam berbagai kerusuhan yang terjadi.

Eskalasi kerusuhan yang belum menunjukkan tanda-tanda perbaikan tersebut merupakan pertumbuhan dari politik apartheid. Masalah apartheid berpangkal pada kenyataan bahwa pendatang-pendatang kulit hitam Eropa merebut negara tersebut dari penduduk asli kulit hitam dan menggunakan kekuasaan serta kedudukan mereka yang kuat untuk menanamkan pengaruh dan kekuasaan politiknya. Politik apartheid diperkenalkan pertama kali oleh Partai Nasional yang berkuasa sejak tahun 1948 sebagai pelembagaan dijalankannya diskriminasi rasial di negara tersebut.²

Apartheid merupakan campuran praktek kolonial dan superioritas kulit putih dengan dalih bahwa setiap ras memiliki panggilan tertentu untuk memberikan budaya kepada dunia. Oleh karena itu ras-ras harus dipisah satu dari yang lain agar dapat hidup dan berkembang sesuai dengan kepribadian dan kebudayaan masing-masing. Kontak antar-ras harus dibatasi untuk mencegah tercemarnya suatu budaya ras. Atas keyakinan tersebut Pemerintah Afrika Selatan mengadakan segregasi rasial di segala bidang kehidupan yang dalam praktek sangat memojokkan kedudukan mayoritas kulit hitam.³ Dewasa ini sekitar 22,5 juta penduduk kulit hitam dikuasai oleh sekitar 4,5 juta kulit putih.

Reaksi terhadap kebijakan Pretoria memberlakukan keadaan darurat ditandai oleh meningkatnya tekanan dari masyarakat kulit hitam sebagai obyek apartheid. Perjuangan penduduk kulit hitam melalui kelompok etnis dan partai-partai yang bersifat nasional seperti African National Congress (ANC), Pan-African Congress (PAC) dan United Democratic Front (UDF) serta para pemimpin kharismatik yang dipelopori oleh para rohaniwan seperti Uskup Agung Desmond Tutu semakin gencar dilaksanakan.⁴ Gelombang kekerasan

²Tentang asal mula masalah rasial Afrika Selatan lihat antara lain Kirdi Dipoyudo, *Afrika dalam Pergolakan (2)* (Jakarta: CSIS, 1983) khususnya Bab V; juga Frederiek Hale, "South Africa: Defending the Lager," *Current History* (April 1985), hal. 155-159 sedang untuk implementasinya terhadap dunia Internasional lihat James Barber, *South Africa's Foreign Policy 1945-1970* (New York: Oxford University Press, 1973).

³Lihat Dipoyudo, *Afrika dalam Pergolakan (2)*, hal. 74.

⁴Tentang perjuangan menentang apartheid oleh kelompok ANC, PAC dan UDF lihat "South Africa: The Opposition Phalanx," *Africa Confidential*, No. 25 (December 1985).

dalam bentuk teror seperti peledakan bom di pusat kota dan di kilang minyak (di Durban) merupakan cerminan ketidakpuasan masyarakat kulit hitam terhadap kebijakan yang diterapkan Pretoria. Organisasi Serikat Buruh Kulit Hitam (COSATU) yang beranggotakan sekitar 600.000 buruh telah memelopori aksi pemogokan massal di daerah pertambangan dan industri meskipun mengandung risiko yang berbahaya bagi pelakunya, lebih-lebih setelah ditangkapnya pemimpin mereka Elijah Baranje sejak pemberlakuan keadaan darurat.

Gerakan ANC yang didirikan tahun 1912 dan sekarang dinyatakan sebagai partai terlarang di seluruh Afrika Selatan masih tetap mendapat simpati masyarakat kulit hitam dalam menggelorakan semangat menentang rezim Pretoria dari markas besarnya di Lusaka, Zambia. Gerakan perjuangan anti-apartheid yang semula anti-kekerasan ini telah menjadi gerakan bersenjata dan radikal setelah peristiwa penembakan demonstran di Shaperville tahun 1960 dan setelah dipenjarakannya pemimpin-pemimpin mereka, terutama Nelson Mandela, yang hingga kini belum dibebaskan. ANC di bawah kepemimpinan Oliver Tambo kini bahkan telah sampai pada pendirian bahwa bagaimanapun juga upaya persamaan bagi kulit hitam harus diperjuangkan dengan kekerasan.⁵ ANC juga telah menyatakan seluruh wilayah Afrika Selatan sebagai wilayah perang. Hal ini kiranya akan lebih menyulitkan masyarakat internasional dalam melakukan pendekatan persuasif terhadap Pretoria dan menyulitkan pejuang kulit hitam untuk tidak menggunakan kekerasan dalam mencari penyelesaian masalah apartheid.

Aksi protes menekan Pemerintah Botha juga dilakukan oleh PAC yang merupakan pecahan ANC yang berhaluan radikal, serta koalisi multirasial Partai UDF pimpinan Allan Boesak yang baru berdiri tiga tahun yang lalu dan menyatukan sekitar 600 gerakan perjuangan anti-apartheid di Afrika Selatan. Di samping partai-partai tersebut para pemimpin homeland juga giat dalam perjuangannya secara lokal. Pemenang Nobel Perdamaian 1984 Desmond Tutu, yang pada awal September 1986 dilantik menjadi Uskup Agung Cape Town, sekaligus menjadi pemimpin Gereja Anglikan di seluruh Afrika bagian Selatan, masih tetap menentang keras kebijaksanaan-kebijaksanaan Pretoria sambil menarik simpati masyarakat internasional bagi perjuangan kulit hitam di Afrika bagian Selatan. Para pemimpin gereja dan pengamat Afrika Selatan umumnya berkeyakinan bahwa kerusuhan akan terus terjadi sampai Pemerintah Pretoria mau menerima aspirasi mereka atau bahkan sampai apartheid lenyap dari Afrika Selatan.

Tanggal 24 April 1986 pemerintah minoritas kulit putih yang mulai terancam oleh gerakan mayoritas kulit hitam mengumumkan kesamaan hak politik

⁵Lihat Robert J. Jaster, "South Africa and Its Neighbours: The Dynamics of Regional Conflict," *Adelphi Papers* 209 (London: IISS, Summer 1986).

bagi seluruh warga Afrika Selatan. Hal yang sama diungkapkan oleh Presiden Botha pada pembukaan Kongres Partai Nasional bulan Juni 1986. Spekulasi terhadap pengumuman tersebut dapat berupa harapan bagi warga kulit hitam untuk mendapat tempat dan wakil di Majelis Rendah (Parlemen) seperti yang telah diberikan kepada warga keturunan India dan Timur Asing sejak bulan Agustus 1984. Hak politik bagi mayoritas kulit hitam telah dibatasi bahkan telah hilang setelah Pemerintah Pretoria mengeluarkan Bantu Authorities Act 1951, yang menghapuskan Dewan Perwakilan Rakyat Pribumi dan menggantikannya dengan pembentukan pemerintahan suku, regional dan teritorial beserta fungsi-fungsi administratifnya di negeri-negeri Bantu (homeland).⁶

Harapan bagi dilaksanakannya pengumuman tersebut sangat kecil mengingat pemberian wakil dalam Parlemen mensyaratkan adanya perubahan konstitusi yang tidak begitu mudah dilaksanakan Pemerintah Botha. Jika benar-benar terlaksana persamaan hak politik akan mengundang konsekuensi supremasi kulit hitam dalam kehidupan politik Afrika Selatan sehingga dapat mengancam supremasi kulit putih di masa depan. Dengan demikian memetik hasil yang terlalu besar dari pengumuman tersebut tidak mungkin. Hal ini terbukti dengan sering munculnya ungkapan keinginan baik yang sengaja tidak disertai petunjuk pelaksanaannya dan lenyap beberapa waktu kemudian. Pengumuman tersebut hanya merupakan basa-basi politik Pretoria menghadapi kecaman dan bentuk tekanan dalam negeri.

Ketika menutup Kongres Partai Nasional bulan Juni 1986 Botha justru berbalik sikap dan menyatakan bahwa selama ia memerintah tidak akan pernah terjadi orang hitam diam bertetangga dengan kulit putih. Menteri Pertahanan dalam pemerintahannya pada kesempatan yang sama menegaskan bahwa Afrika Selatan tidak akan segan menumpas gerakan anti-apartheid baik dalam negeri maupun luar negeri. Pemerintah Pretoria tanpa kompromi akan memburu dan menumpas apa yang mereka namakan *teroris*.⁷

TEKANAN INTERNASIONAL

Praktek apartheid di Afrika Selatan pada hakikatnya merupakan tindakan pelanggaran nilai-nilai kemanusiaan. Oleh karena itu praktek itu telah mendapat kecaman disertai tindakan-tindakan tidak bersahabat oleh banyak negara. Selama hampir tiga dekade terakhir, Afrika Selatan telah dijauhkan dari pergaulan wajar antar-bangsa. Sejak tahun 1960 PBB berulang-kali menyerukan kepada rezim yang berkuasa di Pretoria untuk segera mewujudkan

⁶Lihat Dipoyudo, *Afrika dalam Pergolakan (2)*, hal. 75-79.

⁷*Kompas*, 15 Agustus 1986.

kan harmoni rasial atas dasar persamaan dan melepaskan politik apartheid-nya. Dewan Keamanan sejak tahun 1963 telah menyerukan negara-negara melakukan embargo senjata dan perlengkapan militer, pembatasan komunikasi, suplai minyak, perdagangan serta pemboikotan terhadap olahragawan Afrika Selatan. Kemungkinan penjatuhan sanksi ekonomi yang berat selalu dibicarakan dalam Sidang Umum atau Dewan Keamanan hingga tahun 1986. Tetapi setiap kali pengambilan keputusan mengenai hal itu selalu digagalkan oleh veto Amerika Serikat dan Inggris, seperti yang terjadi terakhir setelah terjadinya serangan Afrika Selatan ketiga negara Botswana, Zambia dan Zimbabwe tanggal 18 Mei 1986.

Tekanan dalam wujud pengerahan opini dunia menentang apartheid juga telah diupayakan PBB dengan pencaanangan pekan solidaritas anti-rasisme dan diskriminasi rasial tanggal 21-27 Maret tahun 1986. Selain itu Majelis Umum telah menetapkan pula tanggal 21 Maret sebagai hari internasional penghapusan diskriminasi rasial untuk memperingati peristiwa penembakan para demonstran di Shaperville 21 Maret 1960. Di Afrika Selatan peringatan dilakukan dengan melakukan doa bersama, rapat raksasa dan kegiatan protes serta pemogokan massa di berbagai kota industri seperti di Eastern Cape. Sedikitnya 10 orang tewas dalam rangkaian peringatan tersebut. Sikap menentang kebijakan Afrika Selatan juga tercermin dalam penerimaan mosi Kenya untuk mengeluarkan Afrika Selatan dari Konferensi Palang Merah Internasional melalui pemungutan suara dengan hasil 159-25 di Jenewa 26 Oktober 1986.

Dalam konteks Benua Afrika, pertemuan para pemimpin Afrika pada KTT OAU di Addis Ababa tanggal 28 Juli 1986 telah sepakat bahwa satu-satunya pilihan untuk mengakhiri pemerintahan minoritas kulit putih Afrika Selatan adalah mengintensifkan perjuangan bersenjata dengan lebih memberikan dukungan moral dan material pada gerakan pembebasan di Afrika bagian Selatan. Ethiopia menawarkan kesediaan untuk melatih 10.000 gerilyawan Afrika Selatan. Negara anggota OAU juga didesak untuk membayar iuran kepada Komite Pembebasan OAU yang diberi tugas meyalurkan dana bagi pergerakan pembebasan seperti ANC, PAC dan SWAPO. Selain mengharapkan adanya sanksi yang lebih keras dari masyarakat internasional, khususnya Inggris dan Amerika Serikat, pertemuan juga menerima deklarasi menentang campur-tangan Amerika Serikat membantu pemberontak UNITA dukungan Afrika Selatan di Angola dan menolak tuntutan Amerika Serikat atas penarikan pasukan Cuba dari Angola sebagai syarat kemerdekaan Namibia.

Hingga tahun 1986 Masyarakat Ekonomi Eropa tampak belum sepenuhnya bersatu dalam menerapkan sanksi keras terhadap Afrika Selatan. Negara-negara Eropa Barat kebanyakan telah sepakat menerapkan embargo senjata,

minyak dan teknologi nuklir serta pemutusan hubungan budaya, ilmu pengetahuan dan olahraga. Dalam Konferensi Tingkat Tinggi MEE di Den Haag akhir Juni 1986 hasil yang dicapai adalah penundaan penerapan sanksi untuk memberi kesempatan kepada Misi Perdamaian Eropa yang dibentuk di bawah pimpinan Menlu Inggris Geoffrey Howe (Ketua Dewan Menteri MEE) melakukan pendekatan pada Pretoria dan berkonsultasi dengan negara-negara Afrika garis depan. Alasan sebenarnya dari penundaan sanksi itu adalah keberatan Inggris, Jerman Barat dan Portugal terhadap rancangan sanksi larangan impor batu bara yang akan sangat merugikan kepentingan mereka. Kegagalan Misi Perdamaian Eropa tersebut telah menyatukan pendapat Pertemuan Menteri Luar Negeri MEE di Brussel pertengahan September 1986 untuk melaksanakan sanksi terbatas yang meliputi penghentian investasi baru, larangan impor besi baja dan mata uang emas Kruggerand. Larangan impor batu bara yang sempat membuat beda pendapat akhirnya tidak disertakan dalam daftar paket sanksi yang dikenakan.

Bagi Inggris tahun 1986 merupakan tahun ujian bagi PM Thatcher dalam menangani masalah Afrika Selatan. Sejak KTT Persemakmuran di Bahama bulan Oktober 1985 Inggris tetap menentang bentuk sanksi yang bersifat menghukum meskipun semua anggota persemakmuran telah sepakat memberi masa percobaan enam bulan kepada Botha untuk segera mengambil langkah perbaikan pelaksanaan apartheid. Sedikitnya 49 negara anggota persemakmuran telah siap mengambil tindakan larangan hubungan udara, investasi baru, impor hasil pertanian dan promosi wisata. Sikap keras kepala Thatcher menyebabkan sekitar 31 negara anggota persemakmuran menarik diri dari Pesta Olahraga Persemakmuran di Edenburg yang seharusnya diikuti oleh 58 negara anggota. Pemerintah Thatcher yang terjepit posisinya baik di kalangan persemakmuran maupun di dalam negeri dengan Ratu akhirnya sepakat menempuh langkah kecil dalam KTT Mini Persemakmuran di London awal Agustus untuk menyetujui larangan investasi baru di Afrika Selatan dan promosi wisata, di samping tetap melanjutkan pembatasan impor mata uang Kruggerand dan larangan kontrak baru penjualan material dan teknologi nuklir ke Afrika Selatan yang telah dilaksanakan sejak tahun 1985.

Kemajuan dalam penekanan terhadap Pretoria tampak dari Pemerintah Amerika Serikat dengan disahkannya paket sanksi terhadap Afrika Selatan oleh Kongres awal bulan September 1986. Paket sanksi tersebut meliputi larangan investasi baru perusahaan-perusahaan Amerika Serikat di Afrika Selatan, larangan pemberian hutang-hutang baru oleh bank-bank Amerika, penghentian impor besi dan batubara, tekstil dan bahan-bahan pertanian. Selain itu transportasi udara langsung atau tidak langsung antara Amerika Serikat dan Afrika Selatan dilarang dan hak berlabuh bagi pesawat udara Afrika Selatan dicabut. Penjualan komputer, ekspor minyak dan impor emas

dihentikan, dan perdagangan langsung antar-perusahaan milik negara Afrika Selatan dan Amerika Serikat termasuk persenjataan dilarang.

Paket sanksi yang berwujud undang-undang tersebut menyatakan bahwa sanksi ekonomi itu tidak akan dicabut sampai Afrika Selatan sekurang-kurangnya bersedia melakukan pembebasan pemimpin ANC Nelson Mandela, mencabut keadaan darurat yang berlaku sejak Juni 1986, membuka perundingan dengan pemimpin kulit hitam dan mengesahkan organisasi-organisasi politik terlarang. Kemenangan Partai Demokrat yang gigih memperjuangkan hak-hak penduduk kulit hitam di Amerika Serikat dalam pemilihan Senat awal November 1986 agaknya akan lebih menekan Pemerintah Reagan untuk melaksanakan undang-undang tersebut.

Akhir Oktober 1986 banyak perusahaan Amerika Serikat menarik kegiatan mereka dari Afrika Selatan. Tiga perusahaan besar Amerika Serikat, International Business Machine (IBM), General Motor (GM) dan Warner Group telah menjual semua kepentingan mereka kepada pihak lokal.⁸ Perusahaan seperti Ford dan Coca Cola telah menurunkan sahamnya sekitar 50% akibat kondisi ekonomi yang semakin buruk. Hal serupa juga ditempuh oleh perusahaan-perusahaan milik Inggris di Afrika Selatan. Bank-bank seperti Barclay dan Standard Charter yang mendominasi perbankan di Afrika Selatan telah menurunkan sahamnya sekitar 50%. Bahkan Bank Barclay akhirnya menghentikan kegiatannya akhir November 1986.

SANKSI INTERNASIONAL

Bentuk-bentuk tekanan dari dalam dan masyarakat internasional baik yang telah dilaksanakan maupun yang masih berujud ancaman telah menyebabkan kemunduran politik dan ekonomi Afrika Selatan. Inflasi meningkat, penerimaan devisa negara berkurang karena ekspor menurun, dan banyak perusahaan multinasional menghentikan investasinya di Afrika Selatan serta nilai mata uang Krugeraand menurun akibat pembatasan peredarannya.⁹ Hal ini diperberat oleh semakin tingginya suhu politik dalam negeri akibat meningkatnya jumlah pengangguran, pemogokan massal, arus migrasi penduduk kulit putih keluar Afrika Selatan dan tindakan kekerasan yang meminta penanganan khusus Pemerintah Pretoria.

Meskipun demikian tampaknya Pemerintah Pretoria masih mempunyai keyakinan untuk dapat mengatasi permasalahan yang ada. Embargo senjata

⁸*Kompas*, 24 Oktober 1986.

⁹Lihat Cosmas Desmond, "Sanction and South Africa," *Third World Quarterly*, Vol. 8, No. 1 (Januari, 1986): hal. 78-97.

misalnya, yang diterapkan sejak tahun 1963 dan mendapat dukungan sepenuhnya dari negara-negara Eropa Barat, tidak mempengaruhi penyediaan perlengkapan militer. ARMSCOR, pabrik perlengkapan militer Afrika Selatan, telah mampu mengatasi masalah penyediaan persenjataan. Bahkan sejak tahun 1982 Afrika Selatan telah termasuk sepuluh negara pengekspor senjata. Negara-negara seperti Gabon, Somalia, Sri Lanka, dan beberapa negara lain di Amerika Latin adalah negara-negara pembeli senjata Afrika Selatan. Sejak itu pula hampir dipastikan Afrika Selatan telah mengembangkan persenjataan nuklir.

Selain itu ketergantungan ekonomis, politis dan strategis negara-negara Barat dan negara-negara tetangga pada Afrika Selatan telah mempertebal keyakinannya untuk tidak segera mengadakan perubahan yang berarti terhadap apartheid. Hal yang menarik dari penjatuhan sanksi ekonomi baik oleh MEE maupun Amerika Serikat tahun 1986 adalah tidak terdapatnya mata dagangan strategis yang dapat menjadi pukulan berat bagi Afrika Selatan. Penghentian impor batubara tidak termasuk dalam sanksi MEE dan Amerika Serikat tidak menyebutkan larangan impor platinum, chromium dan bahan mineral strategis lain yang banyak terdapat di Afrika Selatan. Penerimaan pendapatan dari ekspor barang-barang tersebut justru menjadi tulang-punggung perekonomian Afrika Selatan.

Afrika Selatan dan negara-negara tetangganya merupakan sumber bahan mentah dan mineral strategis yang sangat diperlukan Barat. Afrika Selatan diperkirakan memiliki lebih dari 40% cadangan dunia untuk bahan-bahan mineral seperti platinum, crom, vanadium dan ferro-manganese. Namibia, Zambia, Zaire juga menghasilkan bahan-bahan penting lain seperti uranium, tembaga, timah dan kobalt. Negara-negara Barat menganggap suplai bahan-bahan mineral dari Afrika bagian Selatan ini sebagai soal hidup-mati bagi mereka. Amerika Serikat, misalnya, memerlukan hampir 90% suplai crom, platinum, dan ferro-manganese bagi industri pesawat terbang, mobil, pabrik baja dan aneka-ragam teknologi canggih lainnya, yang sebagian besar didatangkan dari kawasan Afrika bagian Selatan.

Di samping itu Amerika Serikat memiliki kepentingan ekonomi di Afrika Selatan yang diperkirakan sebesar US\$2,5 milyar. Jumlah ini meliputi penanaman modal hampir sekitar 300 perusahaan multinasional Amerika Serikat yang beroperasi di sana. Selain Amerika Serikat, Inggris merupakan partner dagang utama Afrika Selatan. Bagi Inggris kepentingan ekonominya tercatat dalam nilai investasinya yang berjumlah sekitar lima milyar pound. Inggris memiliki sekitar 250.000 kesempatan kerja yang sangat tergantung pada hubungannya dengan Afrika Selatan. Sekitar satu juta orang kulit putih Afrika Selatan memiliki paspor Inggris yang dapat digunakan berimigrasi ke

Tabel 1

**KETERGANTUNGAN IMPOR AMERIKA SERIKAT
PADA NEGARA-NEGARA AFRIKA BAGIAN SELATAN**

Mineral	Kebutuhan (%)	Kontribusi setiap pemasok (% terhadap impor AS)	Pemasok Lain (% terhadap impor AS)
Crom	90		
Bijih Crom		Afrika Selatan (35)	USSR (24)
Ferocrom		Afrika Selatan (38)	
		Zimbabwe (20)	
Vanadium	36	Afrika Selatan (57)	USSR (8)
			Chili (28)
Antimoni	52	Afrika Selatan (44)	China (18)
Platina	89	Afrika Selatan (42)	USSR (26)
Mangaan	98		
Bijih mangaan		Afrika Selatan (9)	Gabon (36)
Feromangaan		Afrika Selatan (30)	
Intan	100	Afrika Selatan (81)	Zaire (11)
Kobalt	97	Zambia (7)	Zaire (42)

Sumber: Lihat Gwendolen M. Carter & Patrick O'Meara, eds., *International Politics in Southern Africa* (Bloomington: Indiana University Press, 1982), hal. 60.

Tabel 2

**PROSENTASE CADANGAN DAN PRODUKSI MINERAL STRATEGIS
NEGARA-NEGARA AFRIKA BAGIAN SELATAN TERHADAP
CADANGAN DAN PRODUKSI DUNIA**

Mineral	Produsen Utama	Cadangan	Produksi
Crom	Afrika Selatan	68	34
	Zimbabwe	31	23
Vanadium	Afrika Selatan	64	39
Antimoni	Afrika Selatan	7	21
Platina	Afrika Selatan	86	46
Mangaan	Afrika Selatan	41	24
Intan	Zaire		39
	Afrika Selatan	7	17
Kobalt	Zaire	31	52
	Zambia	16	9
Uranium	Afrika Selatan	17	13

Sumber: Lihat Gwendolen M. Carter & Patrick O'Meara, eds., *International Politics in Southern Africa* (Bloomington: Indiana University Press, 1982), hal. 61.

Inggris setiap kali untuk urusan perdagangan.¹⁰ Negara-negara Eropa Barat lainnya seperti Jerman Barat, Perancis tidak banyak berbeda kepentingannya dengan Amerika Serikat dan Inggris, hanya kadar ketergantungannya lebih kecil.

Di bidang strategis dan politis, Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat mempunyai kepentingan di negara-negara Afrika bagian Selatan dan di Afrika umumnya dalam persaingan global dengan Uni Soviet. Karena letaknya yang strategis negara-negara Barat khawatir akan meluasnya pengaruh Blok Timur di kawasan ini. Dewasa ini Uni Soviet dan sekutunya dianggap telah berhasil menanamkan pengaruhnya di Ethiopia, Angola, Mozambik dan Guinea Bissau. Dalam pemikiran strategi Barat kedudukan yang diperoleh Uni Soviet dan sekutunya akan mengancam jalur pelayaran Tanjung Harapan yang masih merupakan jalur vital pengangkutan bahan mineral dan minyak ke negara-negara Barat.

Negara-negara Barat berkepentingan pula untuk mencegah meluasnya pengaruh Soviet dan komunisme ke negara-negara Afrika bagian Selatan. Perpecahan etnis, keagamaan dan bentuk-bentuk konflik lainnya merupakan kondisi yang baik bagi tumbuh dan berkembangnya komunisme. Perjuangan kulit hitam di Afrika bagian Selatan menentang dominasi minoritas kulit putih dapat merupakan sarana bagi perluasan pengaruh Soviet. Hal ini terbukti dengan dukungan yang diberikan pada gerakan perjuangan nasional di Angola (MPLA), Mozambik (FRELIMO), Namibia (SWAPO) dan Afrika Selatan (ANC dan South African Communist Party).¹¹

Di lain pihak Afrika Selatan merupakan pusat ketergantungan negara-negara Afrika Hitam tetangganya. Dalam bidang perekonomian Afrika Selatan memiliki dan menguasai sarana perhubungan seperti rel, jalan, pelabuhan yang diperlukan negara-negara *land locked* (tidak berpantai) tetangganya untuk mengeksport atau mendatangkan barang kebutuhannya. Negara-negara Zimbabwe, Zambia, Zaire dan Malawi mempercayakan pengangkutan barang-barang ekspornya pada jalan kereta api, gerbong dan lokomotif milik Afrika Selatan untuk kemudian mengapalkannya. Selain itu Afrika Selatan merupakan pemasok bahan makanan bagi sebelas negara di kawasan Afrika bagian Selatan, di samping listrik dan bahan bakar. Di Botswana misalnya, hampir semua perusahaan besar adalah milik orang Afrika Selatan. Bagi Lesotho pertambangan di Afrika Selatan merupakan

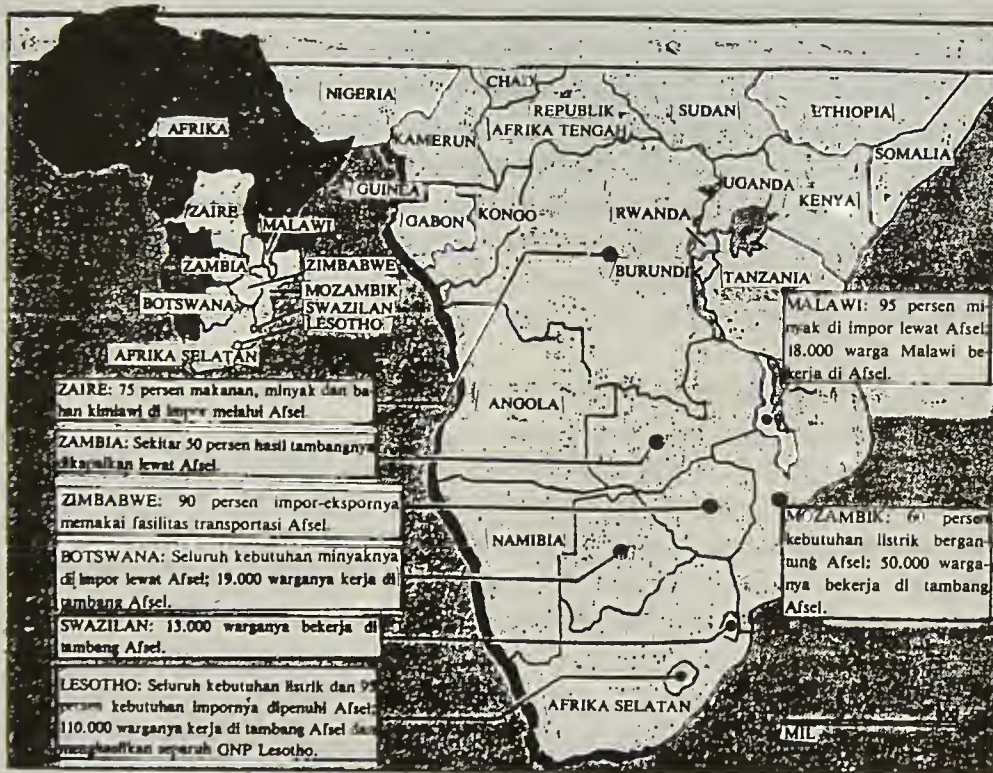
¹⁰Tentang kepentingan Barat di Afrika Selatan lihat antara lain Gwendolen M. Carter & Patrick O'Meara, eds., *International Politics in Southern Africa* (Bloomington: Indiana University Press, 1982), hal. 45-114.

¹¹*Ibid.*, hal. 3-44; lihat juga antara lain Jonathan Steele, *The Limits of Soviet Power* (Penguin Books, 1985), hal. 226-244.

lapangan pekerjaan dan sumber penghasilan mayoritas warganya. Demikian pula halnya dengan Botswana, Swaziland yang hampir 90% kebutuhannya tergantung pada Afrika Selatan.

Gambar 1

PETA KETERGANTUNAN NEGARA-NEGARA DI AFRIKA SELATAN KEPADA AFSEL



Sumber: Kompas, 8 Agustus 1986.

Meskipun kenyataan di atas memperkuat anggapan Pretoria untuk mampu bertahan terhadap tekanan dalam negeri dan masyarakat internasional, kemajuan bentuk tekanan yang diterima Afrika Selatan akhir-akhir ini agaknya telah menyadarkan pemerintahan Botha untuk berbuat sesuatu berkenaan dengan situasi dalam negeri, khususnya yang disebabkan oleh politik apartheid yang dilaksanakannya. Tetapi bagi Botha sebagai pemimpin Partai Nasional yang berkuasa, ruang geraknya terbatas karena kekuasaannya tergantung sekali pada dukungan minoritas kulit putih, yang umumnya tidak bersedia melepaskan apartheid. Dilema yang dihadapi Botha ialah bahwa ia akan menghadapi tekanan yang kuat dan luas dari dalam dan masyarakat internasional jika ia tidak mengadakan perubahan yang berarti. Sebaliknya ia akan kehilangan dukungan politik dari golongan minoritas kulit putih jika ia melaksanakan tindakan tersebut.

Hal ini menyebabkan hasil yang diperoleh adalah perubahan yang terlalu lambat dan sedikit. Proses demikian tampak dalam pemberian kelonggaran-kelonggaran yang hanya muncul apabila ada tekanan kuat. Pengumuman Botha untuk memberikan kesamaan hak politik bagi kulit hitam bulan April 1986 merupakan tanggapan atas masa percobaan enam bulan yang dijatuhkan negara-negara persemakmuran yang berakhir bulan tersebut. Selain itu tindakan tersebut dimaksudkan memberi kesan positif pada masyarakat internasional dalam PBB yang pada tanggal 21-27 April memperingati pekan solidaritas anti-diskriminasi rasial. Bagi Pemerintah Pretoria, yang penting adalah dapat memberi wujud keinginan baik sebagai jawaban terhadap tuntutan dalam negeri dan masyarakat internasional. Selama masih ada potensi untuk mengatasi krisis dalam negeri dan adanya dukungan dari negara-negara yang tergantung pada Afrika Selatan, sistem apartheid tetap akan diterapkan meskipun beberapa segi akan diubah sejauh tidak mengancam kekuasaan pemerintah.

KEBIJAKAN REGIONAL DAN PROSPEK KAWASAN

Dalam konteks regional, kesadaran Afrika Selatan akan ancaman dan tekanan dari negara-negara tetangganya telah menumbuhkan konsep strategis untuk menangkal semua ancaman yang dialamatkan kepadanya. Munculnya Botha sebagai Presiden tahun 1978 dengan kematangan pemikirannya selama 12 tahun memegang jawaban Menteri Pertahanan, telah memberikan andil besar dalam menyusun strategi kawasan untuk melestarikan apartheid yang telah membawa kebesaran dan kekuatan Afrika Selatan. Perkembangan internasional menekan Pretoria hingga tahun 1986 ini telah menempatkan Afrika Selatan dalam posisi defensif, sehingga Pemerintah Botha perlu menumbuhkan kepercayaan diri pemerintahannya untuk tidak menyerah pada situasi yang ada.¹²

Kekhawatiran utama Pemerintah Pretoria adalah semakin meningkatnya pengaruh komunisme di negara-negara Afrika bagian Selatan. Ajaran komunisme yang mengutamakan kesederajatan dalam masyarakat akan sangat mengancam kelangsungan apartheid. Perjuangan ANC dan SWAPO yang telah mendapat dukungan dan simpati dari negara-negara Blok Timur telah menambah kecemasan Pretoria. Untuk itu langkah yang dilaksanakan Afrika Selatan adalah menekan negara-negara garis depan tetangganya untuk tidak memberikan tempat berpijak bagi aktivis ANC dan SWAPO, melemahkan kekuatan militer dan ekonomi negara-negara tersebut dan mengurangi pengaruh Soviet dan Kuba (komunisme) di kawasan tersebut. Pretoria juga

¹²Lihat Deon Geldenhuys, "South African In Crisis: A Comparison of Voster and Botha Eras," *South Africa International* (January, 1986): hal. 135-145.

berusaha merusak citra negara seperti Zimbabwe, agar diperoleh kesan bahwa pemberian kesempatan kepada kulit hitam untuk memerintah tidak akan membawa kemajuan berarti. Selain itu Afrika Selatan juga perlu mempengaruhi pemikiran organisasi seperti *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC) agar lebih memandang Afrika Selatan sebagai partner mencapai kemajuan ekonomi daripada sebagai ancaman perekonomian negara-negara di kawasan ini.¹³

Penilaian terhadap negara Barat yang kurang serius mendukung usaha memerangi ancaman komunisme di Afrika bagian Selatan, telah menumbuhkan kepercayaan diri Pretoria untuk melaksanakan kebijakan politik dan strategi menghadapi ancaman yang ada dengan kekuatan sendiri. Didukung oleh kekuatan ekonomi yang kuat dan penyediaan persenjataan yang memadai Afrika Selatan melaksanakan apa yang dikenal dengan strategi *go it alone* di kawasan Afrika bagian Selatan.¹⁴ Strategi yang semakin populer dilaksanakan Pemerintah Pretoria ini muncul pada akhir dekade 1970-an dan dilaksanakan melalui dua cara.

Pertama, adalah cara lunak dengan menempuh langkah persuasif terhadap negara-negara tetangga untuk menjadikan kawasan Afrika bagian Selatan sebagai kawasan damai, dalam arti negara-negara tersebut tidak lagi merupakan ancaman bagi Afrika Selatan. Hal ini dilakukan dengan mengadakan perjanjian keamanan bersama dan perjanjian non-agresi, seperti terwujud dengan Swaziland tahun 1982, dengan Angola (Perjanjian Luanda 1984) dan dengan Mozambique (Persetujuan Nkomati 1984). Langkah ini akan terus dilaksanakan Pretoria dengan semua negara tetangganya untuk kemudian meningkatkan hubungan tersebut dalam bentuk pakta (Pakta Pretoria) yang akan menghimpun sekitar sembilan negara dengan 40 juta penduduk di bawah pimpinan Afrika Selatan.¹⁵

Kedua, adalah cara keras yang dilaksanakan dengan menciptakan ketidakstabilan kawasan antara lain melalui intervensi militer baik langsung maupun tidak dan blokade ekonomi. Langkah ini semakin cenderung dilaksanakan karena pendekatan lunak terhadap negara-negara di kawasan ini tidak menunjukkan kemajuan berarti. Sejak tahun 1980 Afrika Selatan telah menguasai dan menempatkan pasukan di perbatasan Angola untuk menekan SWAPO dan mendukung gerilyawan UNITA. Pada bulan Agustus dan awal September

¹³Lihat Kurt M. Campbell, "The Front Line States Search for Security," *South Africa International* (July, 1986): hal. 3.

¹⁴Lihat Jaster, *South Africa and Its Neighbours*, hal. 9.

¹⁵Lihat Kenneth W. Grundy, "Pax Pretoriana: South Africa's Regional Policy," *Current History* (April, 1985): hal. 150-154.

1986 pasukan Afrika Selatan dikabarkan menyerang lagi kubu-kubu perlawanan SWAPO di Angola Selatan. Sekitar 30.000 pasukan Cuba dan sekitar 1.000 penasihat militer Soviet dewasa ini masih berada di Angola untuk mendukung Pemerintah Luanda memerangi gerilyawan UNITA yang juga didukung Barat. Hal ini menjadi alasan utama keengganan Afrika Selatan memberikan kemerdekaan kepada Namibia, karena wilayah Namibia merupakan penyangga ancaman dari Utara di samping kaya akan bahan mineral strategis.

Afrika Selatan juga telah melatih dan mendukung gerilyawan-gerilyawan di Mozambique, Zimbabwe, Zambia dan Lesotho. Di Mozambique dukungan diberikan kepada gerilyawan RENAMO dengan melatih mereka di kamp-kamp di Transvaal Utara di dekat perbatasan Afrika Selatan-Mozambique untuk menggulingkan pemerintahan Marxis Presiden Samora Machel dukungan Soviet. Tidak berlebihan jika negara-negara garis depan menuduh Afrika Selatan bertanggung jawab atas kecelakaan pesawat terbang yang menewaskan Presiden Machel di perbatasan Afrika Selatan-Mozambique tanggal 20 Oktober 1986. Di Zimbabwe Afrika Selatan mensponsori gerakan anti-pemerintah dengan melatih gerilyawan bekas pengikut Joshua Nkomo, melakukan propaganda dan blokade perekonomian di samping pembunuhan dan kegiatan mata-mata. Hal serupa diterapkan terhadap Zambia, Botswana dan Lesotho yang banyak menampung aktivis ANC.

Bulan Januari 1986 Lesotho telah menjadi sasaran blokade perekonomian Afrika Selatan. Tindakan ini dilaksanakan Pretoria sebagai kulminasi keretakan hubungan kedua negara sejak dibukanya hubungan diplomatik Lesotho dengan Uni Soviet, China dan Korea Utara tahun 1983. Hal ini diperberat dengan sikap toleransi PM Lebua Jonathan terhadap pejuang ANC yang tidak dikehendaki Pemerintah Pretoria. Blokade ekonomi sempat menimbulkan kudeta menggulingkan PM Jonathan dan memunculkan tokoh militer Justin Lekhanya yang bersikap moderat terhadap Pretoria sebagai pemimpin pemerintahan. Kesediaan Lekhanya untuk mengeluarkan 60 aktivis ANC dan menerbangkannya ke Lusaka, akhir Januari 1986 merupakan langkah yang dapat mengakhiri blokade ekonomi dua minggu yang telah menimbulkan banyak kesulitan dalam negeri Lesotho.

Blokade ekonomi terbatas juga telah diterapkan Pretoria terhadap Zimbabwe dan Zambia yang mengancam keras dan ikut menjatuhkan sanksi ekonomi dalam KTT Mini Persemakmuran di London bulan Agustus 1986. Para diplomat dan bankir di Lusaka meramalkan bahwa dalam waktu singkat Zimbabwe dan Zambia akan mengalami krisis ekonomi. Zambia menggantungkan kebutuhan mesin penambangan tembaga pada Afrika Selatan dan 50% ekspor tembaganya memakai fasilitas kereta api dan perkapalan Afrika

Selatan. Sedangkan Zimbabwe melakukan 90% impor-eksportnya melalui Afrika Selatan. Negara lain di kawasan tersebut seperti Swaziland bahkan sampai pada keputusan lebih baik meninggalkan persemakmuran daripada melakukan bunuh diri ekonomi dengan mengecam dan mendukung sanksi terhadap Pretoria.

Keberhasilan penerapan destabilisasi kawasan tampak jelas dalam tindakan Afrika Selatan menyerang basis-basis ANC di Botswana, Zimbabwe dan Zambia 19 Mei 1986. Tindakan yang bukan pertama kali dilakukan Pretoria ini dimaksudkan untuk memberi peringatan sekaligus melemahkan perjuangan ANC dan negara-negara yang mendukungnya. Selain itu tindakan tersebut dimaksudkan pula untuk menunjukkan kekuatan dan kesiapsiagaan angkatan bersenjata Afrika Selatan (SADF) serta keunggulan peralatan militer yang mereka ciptakan. Pemerintah Botha juga berkepentingan menumbuhkan kebanggaan minoritas kulit putih akan kemampuan bertahan menghadapi ancaman tanpa dukungan Barat. Hal ini telah terbukti dengan sambutan yang sangat baik dari kalangan oposisi di Parlemen maupun pers terhadap kebijakan pemerintah dan kemampuan SADF.

Sebagai reaksi atas serangan terhadap tiga negara tersebut, enam negara garis depan mengadakan pertemuan darurat di Harare 21 Mei 1986. Kekhawatiran akan ancaman dan tindakan bahasan Afrika Selatan menyebabkan pertemuan hanya menghasilkan kutukan dan himbauan penjatuhan sanksi internasional yang kuat terhadap Pretoria. KTT Luanda yang melibatkan sembilan negara garis depan pertengahan Agustus 1986, yang semula akan menyatukan sikap dalam penerapan sanksi yang keras terhadap Pretoria, ternyata juga hanya menjadi forum beda pendapat. Upaya membentuk pasukan gabungan pemelihara perdamaian untuk menangkis serangan Afrika Selatan yang juga dibicarakan dalam pertemuan tersebut agaknya perlu ditimbang lebih lanjut. Pengalaman membuktikan bahwa pembentukan pasukan gabungan di Benua Afrika belum pernah berjalan efektif, seperti misalnya di Chad. Hal ini antara lain disebabkan oleh latar-belakang kemiliteran yang berbeda satu dengan yang lain sesuai dengan pengalaman kolonialnya dan juga karena mentalitas individu yang kurang baik.¹⁶

Kelemahan yang dialami negara-negara Afrika bagian Selatan akibat ketergantungannya pada Afrika Selatan telah memantapkan pelaksanaan strategi *go it alone* Pretoria khususnya dalam menciptakan ketidakstabilan kawasan. Meskipun belum sepenuhnya berhasil, strategi ini telah mampu mengurangi potensi ancaman yang ada. Kenyataan ini tampaknya akan men-

¹⁶Lihat John M. Ostheimer, "Cooperation Among African States" dalam *African Security Issues. Sovereignty, Stability and Solidarity*, ed. Bruce E. Erlinghaus (Boulder, Colorado: Westview Press, 1984), hal. 157-170.

dorong pemerintahan Botha untuk meneruskan kebijakan regionalnya sampai terwujud negara-negara tetangga yang tunduk atau minimal tidak memusuhi Pretoria. Hal ini diperkirakan akan dilaksanakan sejalan dengan tekanan yang ditimpakan kepada Pretoria baik oleh masyarakat internasional maupun masyarakat kulit hitam Afrika bagian Selatan sebagai sanksinya.

Dengan demikian penerapan sanksi terhadap Afrika Selatan merupakan kunci kestabilan kawasan di masa mendatang. Penerapan sanksi yang kuat terbukti berakibat makin buruknya perekonomian negara yang akhirnya ditanggung pula oleh masyarakat kulit hitam yang sebenarnya hendak ditolong. Kenyataan ini telah menghadapkan masyarakat internasional pada suatu dilema yang sulit, khususnya bagi negara-negara yang di satu pihak banyak bergantung kepada Afrika Selatan dan di lain pihak sangat menentukan hidup-matinya perekonomian Afrika Selatan. Hal ini berarti dilema pula bagi penyelesaian masalah apartheid di Afrika Selatan.

The Indonesian Quarterly



The Outstanding Journal on Indonesian Problems

- The journal for scholars, diplomats, and journalists on Indonesian problems and related issues
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in January, April, July and October.

CSIS also publishes an Indonesian Journal ANALISA and books on socio-economic and international affairs:

- **Trends in Marketing,**
J. PANGLAYKIM.
- **Law in Indonesia,** *SOEBEKTI*
- **Golkar: Functional-Group Politics in Indonesia**
Julian M. BOILEAU
- **Pacific Economic Cooperation: The Next Phase,**
Hadi SOEASTRO and HAN Sung-joo (Eds.)



Centre for Strategic and International Studies
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160.
Phone : 356532-35. Telex : 45164 CSIS IA.