

Krisis Indocina: Dimensi Regional dan Internasional

Juwono SUDARSONO

★ PENDAHULUAN

Pada waktu jalan buntu krisis Kampuchea telah melampaui tahun ke-9 pada akhir tahun 1987, kebanyakan pengamat tetap merasa skeptis mengenai kemampuan ASEAN untuk mengusahakan penyelesaian politis dengan syarat-syarat yang ditetapkannya sendiri sebagai penting bagi kredibilitasnya sebagai sebuah organisasi yang aktif. Sejak semula sudah jelas bahwa penempatan pasukan Vietnam di Kampuchea awal bulan Desember 1978 telah menghadapkan Muangthai serta negara-negara anggota ASEAN lainnya pada *fait accompli* militer di mana pengaruh mereka kecil, apalagi kemampuan untuk mengatasinya, dan bahwa tekanan diplomatik merupakan satu-satunya jalan yang terbuka bagi asosiasi itu.

ASEAN menyadari bahwa karena organisasi itu tidak dapat mengubah keseimbangan militer di Kampuchea dan benar-benar tidak dapat memaksa Hanoi untuk menyerahkan kekuasaannya atas pemerintahan di Phnom Penh, satu-satunya pengaruh yang dapat dipakai adalah mengenakan tekanan-tekanan diplomatik terus-menerus melalui serangkaian pertemuan baik secara bilateral, regional maupun internasional, sambil berharap bahwa biaya ekonomi serta militer dari pendudukan Vietnam di Kampuchea akhirnya akan

Diterjemahkan dari makalah yang berjudul "The Indochina Crisis: Regional and International Dimensions" yang disajikan pada *Second Quadrilateral Conference on Economic Policies, Political Trends, and Regional and Global Security Issues in the Pacific-Asian Region*, di Universitas California, Berkeley, 6-8 Januari 1988, yang disponsori oleh Institute of East Asian Studies (IEAS), University of California, Berkeley; Asia Pacific Association of Japan (APA), Tokyo;

menyebabkan kesediaan pimpinan Vietnam untuk merundingkan *modus vivendi* yang dapat diterima oleh semua pihak yang berkepentingan, termasuk Uni Soviet dan RRC.

Karena itu, secara regional seluruh sejarah sengketa Indocina sejak awal 1979 tergantung pada satu tema tunggal: pihak mana yang akan membuka jalan lebih dahulu? Apakah ASEAN akhirnya harus mengakui pemerintahan Heng Samrin di Phnom Penh dengan melemahnya posisi diplomatiknya dalam pertemuan-pertemuan internasional dan pendapat umum dunia menyetujui secara diam-diam *Real-politik* dari kegigihan Hanoi? Atau apakah pimpinan Vietnam akhirnya mengakui bahwa pendudukan Vietnam di Kampuchea yang diiringi politik mempertahankan keunggulan melalui versi Vietnamisasinya terbukti merupakan harga yang terlalu tinggi untuk dibayar, dan karena itu meninggalkan maksudnya untuk mempertahankan perimeter keamanan di Kampuchea melalui kekuatan militer?

Tema dua macam strategi attrisi (*attrition*) yang berlawanan ini -- yang satu mengandalkan pada pandangan diplomatik, yang lain pada kekuatan militer -- telah senantiasa mengingatkan orang akan tak kunjung selesainya krisis Indocina dewasa ini. Sebagai tambahan pada dimensi regionalnya ialah bahwa Cina pada tingkat internasional telah tampil sebagai protagonis yang paling penting dalam seluruh hubungan krisis itu. Cina adalah sekaligus pelaku regional maupun internasional di Asia Tenggara, yang peranannya yang sangat penting dalam krisis Indocina itu dapat mempengaruhi setiap penyelesaian untuk condong pada salah satu kubu strategi attrisi yang saling bertentangan itu.

Analisis berikut ini akan meringkas rangkaian manuver diplomatik maupun strategi sejak krisis itu berkembang sepanjang tahun 1979-1986. Kemudian pembahasan akan difokuskan pada tawaran-tawaran yang lebih baru mengenai penyelesaian krisis Indocina itu, sambil menyoroti secara khusus faktor-faktor regional maupun internasional sejak Mikhail Gorbachev memegang tampuk pemerintahan dalam bulan Maret 1985. Meskipun krisis Indocina secara berselang-seling melintasi dimensi-dimensi subnasional, nasional, regional maupun internasional, gambaran yang jelas dari masalah yang termasuk dalam kategori-kategori ini tidak akan diusahakan.

DIMENSI REGIONAL 1: KEPENTINGAN KEAMANAN VIETNAM

Meskipun banyak pengamat menyalahkan Vietnam atas timbulnya krisis

1976-1978 yang kritis (dan kontroversial) itu. Pihak Vietnam khawatir bahwa pihak Khmer Merah, yang telah mereka perangi sejak masa Perang Indocina Kedua pada awal tahun 1970-an, condong ke pihak Cina dan bahwa dikepengungnya Vietnam oleh satu milyar orang Cina dan rezim Khmer Merah yang agresif di Kampuchea akan mengancam rasa aman pihak Vietnam.¹

Mungkin orang-orang Vietnam telah membesar-besarkan kekhawatiran mereka akan pengepungan Cina serta kekuatan lain di Indocina yang bersedia turut membantu kepentingan strategi Cina dalam kawasan itu. Demikian pula, pihak Vietnam agaknya telah meremehkan kekhawatiran semua orang Kampuchea (tetapi sangat dinyatakan secara vokal oleh Pol Pot dan pasukannya) mengenai dominasi Vietnam dalam urusan Kampuchea. Sementara pimpinan Vietnam telah menegaskan pentingnya strategi yang terkoordinir antara pasukan-pasukannya dengan kesatuan-kesatuan Kampuchea dan Laos dalam perjuangan bersama melawan campur-tangan Amerika Serikat di Indocina, kenyataan menunjukkan bahwa permusuhan yang bersifat budaya telah mewarnai kebanyakan dari konflik yang timbul antara ketiga kelompok etnis ini pada waktu memuncaknya intervensi militer Amerika Serikat di Vietnam.

Apa pun yang menjadi alasannya, semakin jelas bagi pimpinan Vietnam selama kurun waktu 1976-1978 bahwa pemimpin-pemimpin Kampuchea tidak bersedia menerima gagasan Vietnam mengenai konsolidasi semua negar-negara Indocina setelah berakhirnya perang melawan Amerika Serikat. Pol Pot beserta kawan-kawannya semakin mengenal Vietnam sebagai ancaman utama bagi kedaulatan Kampuchea. Ketika pihak yang pro-Hanoi dari Khmer Merah kalah dalam perangnya melawan kelompok Pol Pot yang pro-Cina, tanggapan Vietnam mengenai ancaman terhadap keamanannya semakin meningkat. Pertikaian di perbatasan terus berlanjut selama 1977, yang memuncak pada waktu Pol Pot memperoleh dukungan militer dari Cina.²

Pembersihan terhadap kader-kader Khmer Merah pro-Vietnam yang semakin meningkat dan bukti yang semakin nyata bahwa Cina memang ditakdirkan untuk memegang peranan luar yang dominan di Kampuchea sebagai imbalan peranan Vietnam akhirnya menyebabkan pimpinan Vietnam mengambil keputusan untuk mendirikan sebuah pemerintahan sementara di

¹Untuk pembahasan tentang persepsi ancaman Cina terhadap Asia Tenggara, lihat Harry Harding, ed., *China's Foreign Relations in the 1980s* (Yale University Press, 1984). Persepsi Vietnam tentang Hegemonisme Cina diuraikan di Joseph Butinger, *The Smaller Dragon* (Praeger, 1958).

²Untuk pembahasan terperinci tentang konflik perbatasan, lihat Nayan Chanda, *Brother Enemy* (Harcourt Brace Javanovich, 1986) terutama hal. 238-250 dan 258-262. Lihat juga William

Kampuchea pada awal Februari 1978. Dengan meningkatnya konflik di perbatasan dan karena perkembangan regional maupun internasional akhirnya telah memaksa Vietnam untuk menyerbu dan menduduki Kampuchea pada akhir Desember 1978, pembentukan rezim Heng Samrin pada awal Januari 1979 merupakan akibat logis dari masa kritis yang melibatkan hubungan Vietnam-Kampuchea pada tahun sebelumnya.

Walaupun para pengamat berbeda pendapat mengenai alasan sebenarnya dari provokasi Pol Pot terhadap pimpinan di Hanoi, agaknya masih merupakan hal yang masih dapat diperbincangkan mengenai apakah, mengingat keadaan pada saat itu, pimpinan Hanoi mungkin bersikap lebih hati-hati mengenai prospek dari konflik Vietnam-Kampuchea yang semakin memburuk menjadi hubungan Cina-Vietnam yang lebih gawat (dan berlangsung lama), yang akibatnya sampai sekarang masih ada. Apa pun yang menjadi motif semula, hasil akhir dari lingkaran persepsi terhadap ancaman dalam hubungan segitiga Kampuchea-Vietnam-Cina masih berkumandang dalam konflik yang tak kunjung berakhir dewasa ini antara Cina dan Vietnam tentang dominasi kehadiran regional Vietnam di Indocina.

Implikasi dari persepsi Vietnam tentang ancaman yang datangnya dari Cina dan Kampuchea dapat dilihat dengan jelas dari dua atau lebih masalah berlarut-larut yang dihadapi ASEAN dalam berusaha merundingkan penyelesaian Kampuchea. Di satu pihak, keinginan Vietnam untuk menjamin keamanan daerah-daerah yang bertetangga sebagai hal utama telah mendorong obsesinya untuk mengendalikan struktur, susunan serta arah dari rezim Kampuchea di Phnom Penh. Kekuasaan Vietnam atas Kampuchea (kadang-kadang dirumuskan sebagai "keunggulan"-nya atas kawasan Indocina atau "hubungan solidaritas khusus"-nya dengan klien setempat) telah menyulitkan Muangthai dan negara-negara anggota ASEAN lainnya untuk menerima pengulingan pemerintahan Pol Pot dan digantinya dengan pemerintahan Heng Samrin.

Di lain pihak, pengendalian Vietnam atas keamanan Kampuchea membuat Cina sulit untuk menerima konsolidasi dari dominasi Vietnam di sebuah kawasan yang biasanya bersikap lunak terhadap kehendak Cina. Di samping dihina oleh negara tetangga yang bersikap menantang walaupun kecil, Cina lebih menyukai terpecah-pecahnya masing-masing unit pokok di Indocina sebagai ukuran dari visinya sendiri mengenai jenis tertib kawasan yang ingin dikembangkannya di kawasan ini.

Semua komplikasi ini telah menimbulkan lingkaran tuntutan dan tuntutan balik terhadap taraf keamanan yang akhirnya dibayangkan Vietnam bagi

konflik perbatasan Vietnam-Kampuchea telah terbendung dalam batas-batas yang dapat ditolerir, reaksi berantai yang menyebabkan Perang Cina-Vietnam pada bulan Februari 1979 tidak akan terjadi.

DIMENSI REGIONAL 2: KEPENTINGAN-KEPENTINGAN THAILAND

Setelah kemenangan tentara Komunis pada April-Mei 1975, Muangthai mengharap bahwa jalannya politik kawasan akan lebih menguntungkan sikap yang lebih independen terhadap masalah-masalah di kawasan itu. Pimpinan Thai tidak terlalu khawatir tentang perkembangan di Kampuchea selama mereka tidak secara langsung dihadapkan dengan ancaman militer dari pihak Vietnam, lawan tradisionalnya mengenai masalah-masalah di kawasan itu.

Ketika keseimbangan kekuatan di kawasan itu secara dramatis lebih condong ke pihak Vietnam, Muangthai mulai merencanakan serentetan reaksi yang secara garis besar merupakan peningkatan rasa aman Muangthai terhadap ancaman lebih lanjut dari Vietnam; meningkatkan dukungan semua anggota ASEAN dalam melancarkan diplomasi koalisi dengan mempersoalkan pendudukan Vietnam atas Kampuchea; mengusahakan dukungan diplomatik dan militer dari Cina untuk menghalangi penyerbuan Vietnam yang terus-menerus ke dalam wilayah Muangthai; dan mempertahankan dukungan diplomatik serta militer dari Amerika Serikat melalui pertemuan-pertemuan internasional dan bantuan keamanan.

Keberhasilan Muangthai dalam memperoleh dukungan dari sesama anggota ASEAN telah dipertahankan sejak negara itu untuk pertama kalinya menggunakan diplomasi koalisi pada tahun 1980. Karena tidak mampu mendesak pasukan Vietnam dari wilayah Kampuchea serta peranannya yang berkurang dalam menentukan pembagian kekuatan dalam Pemerintah Kampuchea, negara itu memberi bantuan militer kepada tentara perlawanan Khmer Merah baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dengan menggunakan tekanan diplomatik terhadap Vietnam, Muangthai berusaha untuk mencapai dua tujuan: (1) meneruskan masalah Kampuchea sebagai masalah yang sangat penting dalam pertemuan-pertemuan ASEAN; dan (2) memelihara hubungannya dengan dua anggota ASEAN yang sejak semula berbeda pandangan dengan ASEAN yang senada dengan sikap Cina dan Khmer Merah. Sebenarnya, Muangthai berusaha mempertahankan versinya mengenai menghabiskan tenaga lawan (*attrition*) yang bertujuan untuk

Meskipun para pejabat Thai mengakui perbedaan dalam pandangan strategis masing-masing anggota ASEAN, mereka mengakui bahwa suatu front diplomatik bersama sangat perlu untuk mempertahankan strategi "Thai-dahulu" yang akan mencerminkan "wawasan ASEAN" secara keseluruhan. Untuk maksud ini, langkah-langkah diplomasi halus Muangthai membuatnya berhasil mendapatkan komitmen dari semua anggota ASEAN bahwa sebuah pelanggaran yang mendasar dari hukum serta praktek internasional telah dilakukan oleh Vietnam dengan penyerbuan dan pendudukannya atas Kampuchea dan bahwa Muangthai mempunyai hak (implisit) sebagai negara garis depan atas segala persoalan yang menyangkut masalah Kampuchea.³ Front diplomatik bersama ini telah diteruskan bahkan selama kurun waktu kritis medio-1984 ketika tentara Vietnam melancarkan serangan besar-besaran atas beberapa kubu pasukan perlawanan Khmer sepanjang perbatasan Muangthai-Kampuchea segera sesudah kegagalan Indonesia untuk membujuk Vietnam agar mau menerima hal-hal khusus yang berhubungan dengan masalah Kampuchea, yaitu untuk memilih penyelesaian pada tingkat kawasan yang terutama menyangkut negara-negara Asia Tenggara; masalah peran serta kubu Heng Samrin dalam proses-proses perundingan yang menuju ke penyelesaian; dan mengenai cara dan waktu penarikan mundur pasukan Vietnam dari wilayah Kampuchea. Sejak kegagalan Konperensi Internasional Tentang Kampuchea bulan Juli 1981 untuk menelorkan sebuah penyelesaian sebagai hasil perundingan, Indonesia ingin sekali memainkan peranan sebagai penengah utama tetapi telah ditolak mentah-mentah oleh Vietnam pada waktu kunjungan Menlu Vietnam ke Jakarta pertengahan bulan Maret 1984.

Bahkan setelah para Menlu ASEAN bertemu dalam bulan Mei 1984, untuk bersepakat bahwa Indonesia ditunjuk sebagai perantara (*interlocutor*), kepentingan Thai untuk terus berperan sebagai pelaku utama dalam ASEAN tetap dipertahankan. Sejauh Muangthai pernah bekerjasama dengan Cina secara informal dalam meningkatkan tentara Thai tanpa konsultasi langsung dengan negara-negara ASEAN lainnya, hal itu menunjukkan kemampuannya untuk mengadakan gerakan yang cukup mandiri dari pendekatan "konsensus belaka" yang membatasi.⁴ Lagipula, Muangthai mengandalkan dukungan militernya pada Amerika Serikat.

³Sukhumbhand Paribatra, "Irreversible History? ASEAN, Vietnam and the Polarisation of Southeast Asia," makalah yang disajikan pada Third US-ASEAN Conference on ASEAN in the Regional and International Context, Chiangmai, Januari 1985. Juga Chang Pao-Min, *Kampuchea Between China and Vietnam* (Singapore University Press, 1985).

⁴Kusuma Smitwonese, "The Issues for Consideration," makalah yang disajikan di Conference

Secara keseluruhan, melalui bermacam-macam tahap prakarsa dan manuever diplomatik oleh ASEAN, yang meliputi konperensi regional melalui *proximity talks* yang dimaksudkan untuk membawa sebanyak mungkin pelaku dalam suatu kerangka kerja menuju ke penyelesaian politik, keunggulan Muangthai dalam menentukan wawasan ASEAN secara menyeluruh telah dipertahankannya dengan berhasil.

DIMENSI REGIONAL 3: FAKTOR CINA

Sejak semula, walaupun memberikan dukungan kepada Muangthai dengan bantuan diplomasi dan moral, negara-negara anggota ASEAN tidak mampu memberikan dukungan militer yang efektif kepada Muangthai yang dapat mempengaruhi secara berarti tingkah laku Vietnam di masa depan terhadap kepentingan Muangthai dalam mempertahankan kedaulatannya. Untuk tujuan ini maka politik Thai sengaja mengandalkan dukungan Cina sebagai kekuatan pengimbang. Sebenarnya, kepentingan nasional Muangthai mengharuskannya untuk memanfaatkan kedudukan geo-politik Cina sebagai negara besar satu-satunya yang bertetangga dengan Asia Tenggara semaksimal mungkin.

Peranan Cina yang sangat penting dalam masalah Indocina bukanlah hanya bersifat strategis. Lebih penting lagi, persepsi Cina tentang dirinya sendiri sebagai faktor penting yang ikut menentukan (jika tidak secara unilateral menentukan) masalah-masalah kawasan Indocina bersandar pada peranan historis dan tradisionalnya, yaitu peranan memaksakan penghormatan dari kawasan atau negara yang dipandang sebagai pembayar upeti.

Dukungan Cina kepada klik Pol Pot sepanjang konflik Kampuchea-Vietnam yang kontroversial tahun 1976-1978 telah menunjukkan hal itu. Sebelum adanya saling tuduh-menuduh antara Kampuchea dan Vietnam, Cina dengan agak gelisah telah melihat sifat anti-Cina dari Revolusi Vietnam jauh sebelum jatuhnya Phnom Penh dan Saigon ke tangan tentara komunis pertengahan tahun 1975. Kalau mula-mula bersikap menahan diri dalam menanggapi perlakuan terhadap orang-orang Cina yang menetap di Vietnam, pimpinan Beijing terpaksa memberi bantuan kepada tentara Pol Pot segera setelah diketahuinya bahwa bersamaan dengan sifat anti-Cina dari konsolidasi Vietnam berkat kemenangannya di Vietnam Selatan, pihak Vietnam mendapat dukungan dari Uni Soviet dalam usahanya untuk memantapkan pengaruhnya atas Kampuchea dan Laos.

secara resmi diumumkan dalam September 1976 merupakan suatu dilemma. Sengketa Cina-Soviet pada tahun 1970-an mencapai puncaknya dan pandangan bahwa persekutuan Soviet-Vietnam yang mengepung Cina dari arah Utara dan Selatan hanya memperkuat persepsi ancaman Cina sendiri. Masalah-masalah lain, terutama sengketa mengenai perbatasan-perbatasan teritorial, perselisihan di bidang ekonomi dan penganiayaan terhadap keturunan Cina di Vietnam telah memperkuat penilaian Cina tentang hegemoni Vietnam di Indocina. Dilihat dalam perspektif ini, posisi Kampuchea di dalam badai Cina-Vietnam ini semakin menonjol. Dilihat dari sudut pandangan Cina, segera setelah pimpinan di Hanoi memantapkan kekuasaannya atas bagian lain dari Indocina, Vietnam akan menjadi cukup mandiri untuk meningkatkan hubungannya dengan Uni Soviet dengan mengorbankan pengaruh tradisional Cina di kawasan itu.⁵

Kedudukan Cina di Indocina mungkin tidak akan dirugikan seandainya keunggulan (*primacy*) Vietnam dicapai dengan persetujuan diam-diam dari pihak Cina dan seandainya Kampuchea tetap bebas dan lepas dari Hanoi. Akan tetapi sebuah Vietnam yang dengan sengaja membiarkan hegemoni Vietnam dan Uni Soviet ikut menentukan masalah-masalah Indocina tidak dapat diterima oleh pimpinan Cina. Itulah sebabnya Khmer Merah tetap mendapat dukungan, terutama di bidang militer, untuk menghalangi rencana Vietnam tentang sifat tertib regional.

Apakah pihak Cina lebih mengkhawatirkan masuknya Uni Soviet ke dalam masalah dalam negeri Indocina daripada kebijakan Vietnam mengenai pengendalian ekonomi atas asset-asset keturunan Cina dalam Vietnam merupakan hal yang harus dipertanyakan. Kedua masalah itu memperkuat pandangan Cina bahwa naiknya pamor Vietnam harus diberi pelajaran. Dalam hal ini, pada titik tertentu ini provokasi Kampuchea terhadap Vietnam demikian hebatnya sehingga pimpinan di Hanoi berusaha mengatasinya dengan penyelesaian secara militer, yang pada gilirannya telah mempertajam perasaan Cina bahwa dirinya dihina oleh suatu negara saingan di kawasan itu. (Sebaliknya, Cina agaknya tidak dapat mengendalikan konflik antara Vietnam dan Kampuchea, terutama akibat-akibat yang tidak dapat diramalkan dari manuever Pol Pot di dalam negeri yang menimbulkan serangkaian reaksi yang menyebabkan konflik senjata yang baru lagi di Indocina. Sementara negara itu taruhannya besar di Indocina, negara itu juga mengalami frustrasi karena tidak kuasa untuk menguasai perkembangan politik dalam negeri.

Sebelum eskalasi konflik Vietnam-Kampuchea, Cina telah berusaha untuk mempertahankan peranan Pangeran Sihanouk sebagai penengah pada akhir tahun 1960-an tetapi tidak dapat berbuat demikian tanpa mengurangi dukungannya kepada Khmer Merah sebagai usaha yang harus dilakukan untuk mengimbangi kekuatan Vietnam yang semakin besar di kawasan itu.

Demikian pula, Cina tidak mampu mengarahkan pengaruhnya atas jalannya hubungan Soviet-Vietnam yang muncul untuk kepentingan visinya sendiri mengenai kawasan itu. Himbauannya kepada Vietnam untuk hati-hati terhadap "hegemoni adikuasa" tidak dapat menghentikan konflik yang semakin memuncak antara Vietnam dan Kampuchea. Akhirnya, kekhawatiran Cina yang semakin besar mengenai keterlibatan Uni Soviet di Indocina memaksanya untuk meneruskan dukungannya kepada Khmer Merah, dan dengan demikian menyebabkan keterlibatan Soviet-Vietnam yang semakin meningkat dalam situasi dalam negeri Kampuchea yang menjengkelkan.⁶

Cina tetap bertahan dalam posisinya bahwa dalam konflik Kampuchea yang berkelanjutan itu posisi Khmer Merah tidak boleh diremehkan. Pada Konferensi Internasional mengenai Kampuchea tahun 1981 negara itu telah menentang perlucutan senjata semua pasukan Khmer. Demikian juga Cina telah menentang usul Malaysia pada tahun 1983 agar supaya negara-negara ASEAN berunding secara langsung atas dasar "5 plus 2," yang menunjukkan perlunya tidak mengikutsertakan Khmer Merah, meskipun untuk sementara, dalam proses perundingan. Sejak itu, pihak Cina secara terbuka dan secara pribadi bersikeras bahwa Khmer Merah adalah kekuatan yang paling besar melawan pemerintahan Heng Samrin dan pasukan Vietnam, dan sebab itu harus didukung jika perlawanan akan tetap dipertahankan.

Dengan berkembangnya konflik Kampuchea selama medio-1980-an, semakin jelaslah bahwa dalam konteks persaingannya dengan Vietnam untuk berebut pengaruh dan kekuasaan di Indocina, Cina semakin ingin bertahan mengenai tetap hadirnya Khmer Merah di masa yang akan datang dalam bentuk pemerintahan apa pun di Kampuchea yang merdeka. Meskipun diliputi rasa khawatir yang diakuinya tentang kehadiran Soviet di Afghanistan dan perbatasan Cina-Soviet, menjadi semakin jelas bagi banyak pengamat bahwa yang menjadi prioritas bagi negara tersebut adalah menentukan atas dasar syarat-syaratnya sendiri sifat dari penyelesaian di Indocina sebagai hasil

⁶Robert Ross, "Indo-China's Continuing Tragedy," pertimbangan buku mengenai Indocina dalam *Problems of Communism* (November-Desember, 1980), hal. 26.

perundingan. Memang strateginya untuk mengikat pihak Vietnam di Kampuchea, sambil melemahkan kemauan Vietnam untuk tetap tinggal di Indocina, dimaksudkan untuk menambah beban komitmen Soviet di dalam lingkungan pengaruh tradisional Cina.⁷

Sebaliknya, hanya sedikit yang dapat dilakukan Cina selain mengejar tujuannya untuk mengusahakan Kampuchea yang merdeka dan memperkecil pengaruh Soviet dengan ikut serta menerapkan strategi melemahkan kekuatan lawan (*attrition*) yang digunakan oleh negara-negara ASEAN. Selama awal tahun 1970-an, Cina telah berusaha memajukan Pangeran Sihanouk sebagai alternatif yang dapat diterima untuk menggantikan hegemoni Vietnam di Indocina yang dikhawatirkan itu, hegemoni yang didukung oleh proyeksi ekonomi dan militer Soviet. Ketika Le Duan mengunjungi Beijing bulan September 1975, Wakil PM Deng Xiao-ping ketika itu telah mendesak bahwa memerangi "hegemoni adikuasa" merupakan tugas penting yang dihadapi oleh segenap rakyat dari semua negara. Sepuluh tahun kemudian, tema ini tetap menjadi prinsip sentral politik luar negeri Cina di Asia Tenggara. Kendati munculnya "keluwesan baru" dari Gorbachev, kewaspadaan Cina terhadap munculnya dan konsolidasi "solidaritas Soviet-Vietnam" hanya membenarkan sikapnya yang menganut garis keras itu.

DIMENSI INTERNASIONAL

Dimensi Soviet dalam krisis Indocina dewasa ini telah disoroti dari keuntungan strategisnya secara keseluruhan terhadap Cina dan Amerika Serikat, lawan-lawannya yang utama dalam konteks persepsi Uni Soviet mengenai kerjasama strategis antara Cina, Jepang dan Amerika Serikat. Dilihat dari segi ini, mudahlah diduga bahwa akan mudah untuk membujuk Uni Soviet agar menekan pihak Vietnam berunding dengan ASEAN dan Cina tentang masalah Kampuchea. Memang, selama awal tahun 1980-an, pandangan dari beberapa ibukota ASEAN (terutama dari Jakarta) ialah bahwa Uni Soviet akan menjadi faktor penting dalam mencari penyelesaian yang dapat diterima oleh semua pihak yang bersangkutan.

Menjelang akhir tahun 1985 telah menjadi jelas bahwa gagasan mengenai kompromi yang demikian itu tidak sesuai dengan realitas. Munculnya Mikhail Gorbachev bulan Maret 1985 dan setelah itu Konperensi Kerja Departemen Luar Negeri Soviet pada bulan Mei tahun yang sama, telah menimbulkan

spekulasi bahwa Uni Soviet akan bersikap lebih fleksibel dalam mendekati semua pihak yang terlibat dalam konflik regional utama di dunia ini.⁸

Kebijaksanaan konvensional yang muncul di permukaan selama 1986, terutama setelah pidato Gorbachev di Vladivostok tanggal 28 Juli 1986, adalah bahwa Uni Soviet ingin sekali mengurangi kerugian-kerugiannya dalam krisis Dunia Ketiga agar dapat memusatkan perhatian pada pembangunan ekonomi di dalam negeri. Pidato Vladivostok yang menyebut masalah-masalah utama di kawasan Asia-Pasifik dan mengandung isyarat-isyarat tentang perbatasan Cina-Uni Soviet, Afghanistan dan Kampuchea, dilihat sebagai suatu langkah yang penting ke arah kemungkinan kepentingan bersama di antara semua pihak yang bersangkutan dalam sengketa itu. Meskipun baru-baru ini para juru bicara Soviet telah lebih menunjuk pada "penyelesaian politis" daripada "yang tidak dapat diubah" mengenai kedua krisis regional di Asia, sampai sekarang belum dicapai suatu kompromi yang nyata.

Kesulitan dalam mempertahankan sumbangan positif dari peranan Soviet ialah bahwa peranan yang demikian itu mengandaikan suatu rangsangan yang tidak ada. Pertama-tama, hal itu mengandaikan bahwa tekanan Soviet pada Vietnam akan segera efektif. Lebih relevan lagi, hal itu mengandaikan bahwa tekanan yang demikian itu akan mengakibatkan ditarik mundurnya secara nyata pasukan Vietnam dari Kampuchea menurut yang digariskan oleh pelbagai usul ASEAN selama 1980-1985.

Kedua, hal itu mengandaikan bahwa tekanan Soviet terhadap Vietnam mengenai persoalan Kampuchea dapat dipisahkan dari aspek-aspek penting lainnya dari krisis itu, terutama mengenai akibat dari penarikan mundur pasukan Vietnam bagi Khmer Merah dan sifat fleksibel pihak Cina. Dengan perkataan lain, tekanan Soviet telah diberi bobot lebih besar daripada yang ditunjukkan oleh keadaan seperti yang terlihat dari segi Vietnam. Bagaimanapun juga, Vietnam akan selalu memandang kehadiran Khmer Merah di Kampuchea sebagai hal yang merugikan kepentingan keamanan mereka dan bahwa penilaian yang demikian itu akan lebih berat daripada tekanan yang mana pun dari sahabatnya di Moskwa.

Akhirnya, dimensi Soviet itu tidak dapat dipisahkan dari hubungan Moskwa dengan Cina sebagai lawan utamanya di Asia Tenggara (terpisah dari Indocina) secara keseluruhan. Vietnam telah condong ke pihak Uni Soviet se-

jak 1975 dan lebih khusus ketika pergeseran-pergeseran geo-politik di kawasan Asia-Pasifik akhirnya memaksa pihak Vietnam untuk mengadakan perjanjian persahabatan dengan Uni Soviet pada bulan November 1978. Penegasan Vietnam akan kekuatan regionalnya dalam kurun waktu yang sama menyebabkan sikap keras Cina terhadap strategi Vietnam yang memasukkan pengaruh Soviet (dan karenanya persaingan Cina-Soviet) ke dalam kawasan itu. Secara singkat, masuknya Soviet ke dalam krisis Indocina tidak dapat dibatasi hanya pada masalah Kampuchea, tetapi meliputi konteks lebih luas dari kehadiran Soviet yang semakin meningkat di kawasan itu.⁹

Masalah pokok selama dua tahun sejak Gorbachev berkuasa berpusat sekitar apakah penyelesaian yang diusulkan dari semua pihak (ASEAN, PBB, Jepang, Australia) telah mempertimbangkan perhitungan Soviet mengenai kerugian prestise dan pengaruh seandainya negara itu menerima Kampuchea yang dijadikan negara netral. Hal ini pada gilirannya tergantung pada apakah penyelesaian yang telah dicapai pada tingkat regional (yang spekulasinya semakin gencar dengan meningkatnya harapan yang disebabkan oleh berubahnya pimpinan Vietnam pada bulan Desember 1986 dan dipertegas pada bulan Februari 1987) dapat dipisahkan dari masalah mengusahakan suatu pembalikan sikap bahkan bagi pimpinan yang lebih fleksibel di Moskwa di bawah pimpinan Gorbachev.

Lebih relevan lagi, suatu gagasan mengenai peranan yang lebih membatasi diri dari pihak Uni Soviet mengandaikan bahwa keterlibatannya dalam masalah Indocina muncul segera setelah konflik regional yang berkepanjangan itu. Kenyataannya sampai sekarang tampaknya bertentangan dengan pandangan ini. Pihak Uni Soviet mempunyai dua macam tujuan yang saling melengkapi. Pertama-tama negara itu ingin meningkatkan posisi strategisnya terhadap Amerika Serikat. Kejadian-kejadian yang sangat penting (dan kontroversial) bulan September-Desember 1978 menunjukkan bahwa persekutuan dengan Vietnam memberinya peluang untuk memperoleh fasilitas angkatan laut dan udaranya di Cam Ranh dan Danang sambil pada waktu yang bersamaan merupakan saingan yang berat bagi Cina.

Tujuan kedua ialah untuk mengepung Cina sebagai reaksi atas pandangannya tentang pengepungan oleh Cina, Jepang dan Amerika Serikat, yang menurut pandangannya telah dibangkitkan pada waktu pendekatan (*rapprochement*) Cina-Amerika tahun 1971-1972. Dalam konteks yang lebih luas

dari persaingan adikuasa, diperolehnya fasilitas militer di Vietnam (dan yang diperluas dengan pengaruh yang diperolehnya atas Laos dan Kampuchea) memang sesuai dengan pengorbanannya betapapun besarnya. Ketika kejadian-kejadian di Kampuchea di tahun 1977-1978 juga menyebabkan kekhawatiran yang semakin meningkat di pihak Vietnam mengenai keamanannya sendiri secara langsung, Uni Soviet makin lama semakin menjadi sumber bantuan ekonomi serta militer satu-satunya bagi pimpinan Hanoi. Kejadian-kejadian kebetulan dalam segitiga Soviet-Cina-Amerika di Indocina, terutama pada tahun 1977-1978, semakin membuat kehadiran Soviet di Vietnam menjadi suatu keharusan strategis bagi pimpinan Vietnam. Sifat dari kejadian-kejadian itu sendiri juga yang menyebabkan komitmen sejauh itu dari Soviet terhadap Vietnam -- dan kawasan itu secara keseluruhan -- jika dibandingkan dengan peranan Amerika Serikat yang sedang surut dan ragu-ragu. Bahwa Amerika Serikat sendiri merasa senang meninggalkan krisis yang muncul di pintu Cina dan ASEAN hanya menyoroti gagasan yang dibesar-besarkan mengenai ancaman Soviet di kawasan itu.

Sampai sekarang, pembicaraan Soviet-Cina yang berlanjut mengenai normalisasi hubungan antara kedua negara itu tidak membuahkan hasil yang berarti sehubungan dengan krisis Indocina. Pada bulan Februari 1987 terdapat spekulasi bahwa delegasi Soviet dan Cina dalam hubungan bilateral sedang mempertimbangkan dasar-dasar baru bagi sejumlah masalah yang berkaitan tetapi harapan itu musnah ketika pihak Cina mengulangi ketiga masalah yang sebelumnya telah disebut sebagai hambatan utama.¹⁰

Pada bulan April 1987, harapan akan perjanjian Cina-Soviet mengenai garis besar penyelesaian muncul kembali di Moskwa ketika kedua negara itu melangsungkan putaran ke sepuluh dari pembicaraan bilateral mereka. Baik Moskwa maupun Hanoi berspekulasi bahwa putaran baru dari pembicaraan itu bagaimanapun juga akan berguna. Petunjuk lebih lanjut dari garis Cina yang lebih lunak telah diumumkan kemudian oleh Ketua Cina dari Komisi Cina-Soviet tentang Kerjasama Ekonomi, Perdagangan dan Teknologi, Li Peng, dalam bulan Mei.

Perkembangan-perkembangan ini berlangsung segera setelah kunjungan Menlu Soviet, Eduard Shevardnadze, ke Muangthai, Australia, Indonesia serta ketiga negara Indocina pertengahan bulan Maret. Pernyataan-pernyataan Shevardnadze di Bangkok, Canberra dan Jakarta telah senantiasa didahului pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan oleh Kementerian Luar Negeri Viet-

nam bahwa Vietnam merupakan negara yang berdaulat dan merdeka, yang bebas untuk mengadakan hubungan luar negerinya. Pernyataan ini menggaris-bawahi kekhawatiran Hanoi bahwa tekanan Soviet di bidang ekonomi dan militer akan bersamaan dengan tekanan diplomatik dari pihak ASEAN, Cina dan negara-negara lain yang dikunjungi Shevardnadze.¹¹ Akhirnya, seperti ditunjukkan oleh komunike bersama Shevardnadze dan Nguyen Co Thach, ada penekanan pada keprihatinan Soviet agar bantuannya kepada Vietnam lebih "dimanfaatkan secara efisien," yang diartikan oleh para pengamat bahwa pimpinan Hanoi telah terpengaruh oleh tekanan dunia internasional secara bersama-sama yang telah ditimbulkan oleh perjalanan Shevardnadze itu.

Bagaimanapun juga, bahkan sebelum perjalanan Shevardnadze ke Asia Tenggara dan Australia, pimpinan baru Uni Soviet mengakui bahwa Indocina merupakan satu halangan yang paling besar untuk merealisasikan normalisasi hubungan Cina-Soviet; itulah sebabnya mereka menghendaki sikap yang lebih fleksibel dari Vietnam. Mungkin sifat tidak fleksibel pimpinannya di Hanoi juga berasal dari Uni Soviet dalam hal hubungannya yang terganggu dengan ASEAN dan bertindak berlawanan dengan arah pidato Gorbachev di Vladivostok. Uni Soviet juga menyadari bahwa perasaan nasionalisme Vietnam dapat menyebabkan kemungkinan diperbaikinya hubungan ekonomi antara Jepang dan Amerika Serikat, yang akhirnya mengakibatkan berhasilnya pimpinan Vietnam mengusahakan hubungan yang lebih seimbang antara negara-negara besar di kawasan itu.

HUBUNGAN REGIONAL-INTERNASIONAL: MASALAH KONVERGENSI

Dengan mendekatnya pertemuan tahunan para Menlu ASEAN pada awal bulan Mei 1987, Pangeran Sihanouk mengumumkan bahwa dia akan mengambil cuti selama setahun sebagai Ketua CGDK (*Coalition Government of Democratic Kampuchea*). Reaksi awal dari tindakan ini berkisar dari rasa kaget sampai menerima secara diam-diam.¹²

Apa pun yang menjadi motifnya, cuti Sihanouk dimaksudkan untuk menyoroti saling terkaitnya hubungan regional-internasional Kampuchea itu.

¹¹ *Asiaseek*, 22 Maret 1987. *Far Eastern Economic Review*, 26 Maret 1987.

¹² "Sihanouk Takes A Year's Leave," *Asiaweek*, 24 Mei 1987. Sejak pertemuan tahunan para

Lebih penting lagi, hal itu juga dimaksudkan untuk menggarisbawahi pilihan Sihanouk yang terbatas dalam usahanya untuk mencari penyelesaian dari seluruh kekusutan Kampuchea.

Seluruh krisis di Indocina itu, seperti juga dengan konflik-konflik regional lainnya yang menyangkut kepentingan negara-negara adikuasa, tidak mengandung bertemunya kepentingan yang diperlukan pada tingkat nasional, regional dan internasional untuk memungkinkan semua tingkatan konflik itu senantiasa terpusatkan pada suatu masalah khusus.

Vietnam dan ASEAN sejak semula, misalnya, berbeda dalam perumusan persoalan itu. Vietnam berpendapat sejak awal 1979 bahwa tidak ada hal seperti masalah Kampuchea bagi bangsa-bangsa lain di kawasan itu karena krisis Kampuchea sebenarnya timbul dari situasi domestik. Hak Pol Pot untuk memerintah telah berakhir karena tindakan-tindakannya yang kejam telah mendorong Heng Samrin untuk membiarkan penyerbuan Vietnam ke Kampuchea.

Tambahan pula, sikap Vietnam menuduh Cina sebagai bangsa besar dengan ekspansionisme dan hegemonisme yang menyebabkan seluruh Indocina terjerumus dalam krisis yang berlarut-larut. Hubungan khusus atau "blok persatuan" dikatakan merupakan keharusan jika ketiga negara Indocina hendak bertahan. Sampai 1984, pada waktu pertemuan para Menlu Indocina bertemu, Vietnam menolak adanya masalah Kampuchea seperti yang dirumuskan oleh ASEAN, Cina dan Amerika Serikat. Pertemuan para Menlu Indocina bulan Januari 1984 merangkum masalah itu menjadi suatu masalah yang menyangkut campur-tangan dari luar oleh Cina, penggunaan wilayah Muangthai oleh tentara perlawanan Khmer yang menambah ketegangan dan konflik dan hanya dengan sambil lalu menambahkan persoalan kehadiran tentara Vietnam di Kampuchea sebagai alasan yang sah.

Sebaliknya, ASEAN mengatakan pendudukan tentara Vietnam sebagai sumber penyebab dari masalah itu karena penyerbuan Vietnam melanggar hak rakyat Kampuchea untuk menentukan nasib sendiri. Persoalan ancaman tentara Vietnam terhadap keamanan Muangthai telah dirumuskan sejak Pertemuan Tahunan Para Menlu tahun 1979 sebagai membahayakan perdamaian dan keamanan seluruh kawasan.

Perbedaan yang begitu besar antara kedua posisi itu menjadi semakin

tas dari pihak-pihak yang berunding serta status mereka, masalah-masalah yang sesungguhnya yang harus dirundingkan serta waktu dan struktur dari proses demikian -- semua permasalahan ini mencerminkan bagaimana perumusan persoalan itu disajikan. Inti persoalan adalah tetap mengenai perimbangan kekuatan di Kampuchea dan seluruh Indocina yang pada gilirannya berkaitan dengan masalah keamanan seluruh Asia Tenggara.

"Cuti" Sihanouk telah menimbulkan kemungkinan bahwa suatu titik temu dapat diusahakan di semua jalur. Pertemuan Para Menlu ASEAN di Singapura pada pertengahan bulan Juni 1987 secara tentatif membicarakan titik temu yang demikian. Juga timbul harapan bahwa perkembangan yang demikian itu termasuk munculnya "unsur-unsur baru" dalam persamaan itu. Semuanya ini menunjuk pada fakta bahwa masalah sentral dari identitas pemerintahan Kampuchea, afiliasinya keluar dengan negara tetangganya yang terdekat serta kepentingan pihak Cina maupun Uni Soviet tetap merupakan masalah-masalah utama.

Peranan penting Sihanouk mungkin akan mengalami perubahan dengan berlangsungnya waktu. Sampai tanggal 29 Juli 1987, ketika Menlu Indonesia Mochtar Kusumaatmadja mengunjungi Kota Ho Chi Minh dan mengumumkan suatu *understanding* Indonesia-Vietnam mengenai *proximity talks* di antara "kelompok-kelompok" Khmer, pendirian ASEAN adalah bahwa pemerintahan koalisi di bawah Sihanouk tetap merupakan satu-satunya pemerintah yang dapat diterima dan sah di Phnom Penh.¹³ Pihak Vietnam tetap mempertahankan bahwa kubu Heng Samrin harus mengepalai pemerintahan Kampuchea sebagai hasil perundingan.

Suatu terobosan kecil, meskipun lemah, sehubungan dengan penyelesaian kompromi mengenai identitas bakal pemerintahan Kampuchea telah dicapai pada pertengahan bulan November ketika secara resmi diumumkan bahwa Sihanouk akan bertemu dengan Perdana Menteri Kampuchea, Hun Sen, di Fere-en-Tardenois. Pertemuan ini, yang pertama di mana Sihanouk telah secara langsung berbicara dengan wakil dari suatu "rezim boneka," adalah hasil tidak langsung dari kedua perkembangan baru-baru ini.

Pada tingkat regional sudah jelas bahwa perjalanan Hun Sen didorong oleh pimpinan Vietnam yang pada gilirannya telah mengalami tekanan berat

¹³Menlu Mochtar Kusumaatmadja mengalami kemunduran sementara ketika prakarsanya dihentikan oleh rekan-rekan Menlu ASEAN lainnya. Pandangan kementerian luar negeri Thai

dari pihak Uni Soviet untuk bersikap lebih akomodatif terhadap Sihanouk. Pada gilirannya, Sihanouk, sekarang berumur 65, menurut pendapat kalangan luas, mempunyai keinginan untuk dapat meninggal di tanah airnya. Keputusannya untuk meninggalkan pihak koalisi perlawanan memungkinkan dia untuk bertindak bebas dari Khmer Merah.

Apa pun yang telah disepakati pada pertemuan di Fere-en-Tardenois, gagasan mengenai perundingan langsung antara Sihanouk dan Vietnam (mungkin dengan Menteri Luar Negeri Nguyen Co Thach di Paris pada bulan Desember 1987, yang seolah-olah datang sebagai peninjau pada Konperensi Partai Komunis Perancis) agaknya bukan lagi merupakan khayalan. Sihanouk sendiri percaya bahwa pembicaraan bilateral seperti ini dapat menuju ke penyelenggaraan konperensi internasional mengenai Kampuchea sesuai dengan apa yang digariskan oleh Konperensi Internasional Tentang Kampuchea tahun 1981 yang akan menjamin sebuah penyelesaian yang meliputi penarikan mundur tentara Vietnam dan pembentukan suatu pemerintah yang "merdeka, demokratis dan netral." Hambatan utama tampaknya adalah untuk menyetujui penempatan wakil Khmer Merah di dalam pemerintahan yang baru itu yang dapat diterima baik oleh Heng Samrin maupun pemerintahan di Hanoi, yang sudah dibersihkan dari "klik Pol Pot."¹⁴

Pada tingkat hubungan regional-internasional, sebagian besar tergantung pada posisi final pihak Cina. Cina mungkin berminat untuk mendukung pertemuan Sihanouk-Hun Sen, walaupun hanya untuk membantu proses pemulihan hubungan bersahabat dengan Uni Soviet. Penarikan mundur pasukan Vietnam dari Kampuchea akan menandai semakin diperkuatnya peranan regional pihak Cina dalam masalah-masalah Indocina. Meskipun beberapa pengamat menduga bahwa Cina mungkin secara keseluruhan bukannya tidak senang jika perang berlarut-larut di Kampuchea, karena hal itu akan memperlemah musuh bebuyutannya di wilayah itu, prakarsa Sihanouk hanya akan menyulitkan posisi diplomatik Cina jika negara itu membuang kesempatan suatu penyelesaian politis yang berpusat pada wilayah yang telah begitu lama dibualkan itu. Untuk pertama kalinya, usaha-usaha bagi suatu titik temu, meskipun tidak seluruhnya dengan dukungan bersama, agaknya merupakan pertanda baik bagi masa depan Indocina.