

HAMBATAN-HAMBATAN DALAM HUBUNGAN AMERIKA SERIKAT-VIETNAM

Ronald NANGOI*

I. PENDAHULUAN

Dua masalah yang menjadi pusat perhatian para pengamat sekitar hubungan Vietnam dan Amerika Serikat adalah masalah normalisasi hubungan kedua negara yang menyangkut aspek politik dan keamanan serta masalah pengungsi Vietnam yang menyangkut aspek kemanusiaan. Kedua masalah ini dibahas berturut-turut dalam tulisan ini. Mengenai masalah pertama, penulis melihat bahwa di bawah kepemimpinan Presiden Ronald Reagan normalisasi hubungan mereka semakin sulit sehubungan dengan sikap keras Reagan terhadap negara-negara komunis Uni Soviet dan sekutu-sekutunya, termasuk Vietnam. Terus berlangsungnya pendudukan Vietnam atas Kamboja semakin meningkatkan keragu-raguan Amerika Serikat untuk menormalisasi hubungannya dengan Vietnam. Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Alexander Haig dalam kunjungannya ke negara-negara ASEAN menyatakan bahwa Amerika Serikat sama sekali tidak akan memulihkan hubungan diplomatik dengan Vietnam selama Vietnam menduduki Kamboja dan menjadi sumber bahaya di kawasan Asia Tenggara.¹

Agar Vietnam menarik diri dari Kamboja, Amerika Serikat yang sebelumnya melakukan tekanan politik secara tidak langsung bersama ASEAN dan RRC mulai mempertimbangkan bentuk tekanan militer, meskipun berulang-kali menyatakan tidak bermaksud untuk melibatkan diri dalam konflik Indocina. Pejabat tinggi John Holdridge menegaskan bahwa Amerika Serikat sudah siap untuk menilai kembali kebijaksanaannya sekarang ini yang hanya menggunakan tekanan politik untuk mengakhiri pendudukan Vietnam atas Kamboja jika tekanan politik itu tidak berhasil. Ia menjelaskan bahwa yang dimaksud bukanlah penggunaan pasukan Amerika, melainkan bantuan

*Staf CSIS.

¹Lihat "US Secretary Haig's Dialogue with ASEAN Members", *Official Text*, No. 8/OT/81

militer kepada kelompok-kelompok yang menentang pendudukan Vietnam itu.¹ Sebagai reaksi, Vietnam mengkritik pernyataan Haig itu sebagai suatu kemunduran dan pernyataan yang amat bodoh.

Dengan demikian hubungan kedua negara itu tidak menggambarkan usaha-usaha ke arah normalisasi, melainkan mencerminkan saling bersitegang mereka. Amerika Serikat di satu pihak seakan-akan tidak menyadari bahwa tekanannya terhadap Vietnam memaksa Vietnam terus menggantungkan diri pada Uni Soviet, seperti dikuatirkan ASEAN. Pihak Cina yang merupakan musuh Vietnam akan memanfaatkan situasi tegang antara kedua negara itu. Di lain pihak Vietnam takut melepaskan Kamboja, sehingga ia akan semakin terencil dan terbelakang di antara negara-negara di kawasan Asia Tenggara.

Kemudian mengenai masalah pengungsi, Amerika Serikat sebenarnya telah memberi sumbangan yang besar, dalam arti telah menerima jumlah pengungsi terbesar dari Indocina. Menurut Astri Suhrke, sampai dengan 31 Oktober 1980 orang-orang Indocina yang telah dimukimkan Amerika Serikat berjumlah 429.302 orang, termasuk 130 ribu orang yang diungsikan Amerika Serikat pada tahun 1975. RRC memukimkan 265.588 orang dan negara-negara lain terutama Perancis, Kanada dan Australia menerima sebanyak 231.714 orang.² Di samping itu Amerika Serikat termasuk pihak yang paling aktif mendesak usaha-usaha internasional untuk menyelesaikan masalah pengungsi.

Tetapi tindakan kemanusiaan Amerika Serikat ini selanjutnya mendapat tantangan. Bantuan Amerika Serikat bagi para pengungsi, terutama operasi penyelamatan pengungsi dengan Armada VII di Laut Cina Selatan, dinilai sebagai faktor penarik (pull factor) bagi orang-orang Vietnam untuk meninggalkan tanah air mereka dan ini berarti tidak terpecahkannya masalah pengungsi. Selain itu pengungsi Vietnam yang masuk ke Amerika Serikat akhir-akhir ini mulai diragukan. Motif untuk mencari penghidupan yang lebih baik kiranya mendorong mereka untuk meninggalkan negara mereka. Makanya terdapat kecenderungan untuk lebih menggolongkan mereka sebagai imigran ekonomi daripada sebagai pengungsi.

Jadi Pemerintah Amerika Serikat di satu pihak menghendaki tercapainya penyelesaian masalah pengungsi, atau dengan kata lain, berhentinya arus pengungsi. Tindakan berupa penerimaan arus pengungsi tentunya dimaksudkan untuk mengurangi penderitaan para pengungsi. Di lain pihak tindakan Amerika Serikat itu mengakibatkan terus berlangsungnya arus pengungsi

¹Lihat *Antara*, 19 Juni 1981.

²Lihat Astri Suhrke, "The Indochinese Refugee and American Policy", *The World Today*.

secara diam-diam ke Amerika Serikat, meskipun Pemerintah Vietnam telah melakukan pengetatan terhadap mereka berdasarkan persetujuan Konperensi Jenewa 1979. Namun tanpa mengindahkan perubahan-perubahan keadaan, Amerika Serikat tetap meneruskan usaha-usaha untuk menerima pengungsi Vietnam. Wakil Menteri Luar Negeri Urusan Asia Timur dan Pasifik John Holdridge menegaskan: "Penting untuk meneruskan keramahan orang Amerika Serikat terhadap pengungsi-pengungsi."¹

Akibat lain yang dapat dipersoalkan adalah bahwa Amerika Serikat kiranya dapat memanfaatkan masalah pengungsi untuk mengancam Pemerintah Vietnam, dan hal itu akan tetap menegangkan hubungan antara Vietnam dan Amerika Serikat. Maka tidaklah mustahil bahwa masalah pengungsi sebagai masalah kemanusiaan dapat menjadi salah satu faktor penghambat usaha ke arah normalisasi hubungan kedua negara.

Kedua masalah yang menyangkut aspek politis dan kemanusiaan ini ada kaitannya. Masalah pengungsi antara lain merupakan akibat atau hasil perang di Indocina yang diwarnai oleh pertentangan politik dan kepentingan di dalam dan antara negara-negara besar di wilayah Indocina. Dan mengenai usaha penyelesaiannya, Pemerintah Ronald Reagan diperkirakan menginginkan agar hal itu dilakukan secara politis lewat penekanan terhadap Vietnam, karena ia melihat bahwa masalah pengungsi itu bersumber pada Komunisme Uni Soviet yang memperalat Vietnam. Normalisasi hubungan antara Vietnam dan Amerika Serikat masih terhambat oleh masalah pengungsi itu. Richard Holbrooke dalam wawancara dengan *FEER* mengatakan: "Kami telah menyatakan bahwa arus pengungsi dan situasi di Kamboja telah menciptakan keadaan yang tidak memungkinkan kami untuk bergerak maju ke arah normalisasi hubungan Vietnam-Amerika Serikat pada saat ini."²

II. MASALAH SEKITAR USAHA NORMALISASI HUBUNGAN

A. Penanggulangan Usaha Normalisasi

Masalah normalisasi hubungan antara Amerika Serikat dan Vietnam banyak dibicarakan pada tahun 1978, terutama setelah Holbrooke yang pada waktu itu menjabat Wakil Menteri Luar Negeri Urusan Asia Timur dan Pasifik bersama pejabat tinggi Vietnam Nguyen Co Thach menyetujui nor-

¹Lihat John H. Holdridge, "US Policy Toward Southeast Asia", *Washington Viewpoint*, 22 July, 1981, hal 5.

malisasi itu dalam pertemuan mereka pada tanggal 29 September 1978. Pihak Vietnam tampaknya amat berminat dalam hal ini sebagaimana terlihat pada sikap dan pernyataannya. Vietnam antara lain memenuhi prasyarat Amerika Serikat untuk menormalisasi dengan menyerahkan kerangka beberapa pilot yang tewas dalam perang Vietnam. Wakil Menteri Luar Negeri Vietnam Phan Hien malahan pernah menyatakan bahwa Vietnam bersedia membicarakan tanpa syarat normalisasi hubungan dengan Amerika Serikat.¹ Vietnam hanya menginginkan agar Amerika Serikat menghapuskan embargo dagang terhadapnya untuk mengatasi kesulitan ekonomi, di samping mengurangi permusuhan Cina.

Tetapi Amerika Serikat kemudian menangguhkan usaha-usaha ke arah normalisasi itu. Dalam bulan Nopember 1978 Vietnam diberitahu oleh Kedutaan Amerika Serikat di Paris bahwa tidak akan ada kemajuan lebih lanjut tentang normalisasi.² Presiden Jimmy Carter juga memperpanjang embargo dagang Amerika Serikat terhadap Vietnam, dan menolak tuntutan Vietnam berupa pembayaran pampasan perang sebesar 3,5 milyar dollar. Amerika Serikat mempermasalahkan prasyarat/tuntutan Vietnam mengenai normalisasi hubungan, sebagaimana dikatakan bekas Menteri Luar Negeri Cyrus Vance: "Kami telah menegaskan bahwa kami tidak bisa menyetujui adanya prasyarat-prasyarat bagi diadakannya perundingan normalisasi hubungan antara kedua negara, karenanya dalam masalah normalisasi hubungan itupun tidak tampak ada kemajuan."³

Namun jika ditinjau lebih jauh, kiranya terdapat alasan politik yang lebih melatarbelakangi penanggihan Amerika Serikat untuk menormalisasi hubungan dengan Vietnam itu. Di samping ragu-ragu terhadap Vietnam yang merupakan lawannya, Amerika Serikat amat memperhitungkan hubungan baiknya dengan RRC. Departemen Luar Negeri Amerika Serikat mengemukakan dua alasan mengapa Pemerintah Carter menolak tawaran Hanoi untuk mengadakan usaha-usaha ke arah normalisasi hubungan Amerika Serikat dengan Vietnam. Alasan pertama adalah perdebatan dalam Kongres mengenai rancangan undang-undang tentang bantuan luar negeri (yang akan berlangsung selama bulan September) di mana normalisasi itu mendapat perlawanan dengan kemungkinan Kongres menyerahkan amandemen anti Vietnam. Alasan lain adalah masalah peka hubungan Amerika Serikat dengan RRC yang menjadi lebih peka lagi akibat memburuknya hubungan RRC dengan Vietnam. Washington takut bahwa pembicaraan normalisasi hubungan

¹Lihat *Merdeka*, 14 Juli 1978.

²Lihat Gareth Porter, "The 'China Card' and US-Indochina Policy", *Indochina Issues*, Nopember 1980, publikasi Center for International Policy, Indochina Project, hal. 2.

dengan Hanoi ditafsirkan Cina sebagai tindakan tidak bersahabat.¹ Alasan jujur Pemerintah Amerika Serikat, dengan demikian, membenarkan tafsiran banyak pengamat, seperti Gareth Porter, bahwa prioritas yang diberikan untuk mengembangkan hubungan dengan Cina merupakan hambatan pokok diplomasi Amerika Serikat terhadap Vietnam.²

Keengganan Amerika Serikat untuk menjalin hubungan baik dengan Vietnam itu menimbulkan masalah baginya. Di satu pihak, sikap ini tidak sesuai dengan pernyataan-pernyataan yang menunjukkan minat besar Amerika Serikat untuk menormalisasi hubungan dengan Vietnam. R. Holbrooke pada tanggal 14 Maret 1978 menyatakan: "Kami tetap dengan usaha-usaha kami untuk menormalisasi hubungan dengan Vietnam pada tingkat yang dapat diterima, usaha yang dianggap oleh tetangga-tetangga nonkomunis Vietnam sebagai penunjang keinginan mereka akan hubungan-hubungan damai dan konstruktif dengan negara-negara di Indocina."³ Dengan demikian Amerika Serikat menghadapi masalah "kredibilitas", apalagi karena hubungannya dengan Cina dijadikan alasan penangguhan normalisasi hubungan dengan Vietnam dan hal itu mencerminkan bahwa RRC berhasil mempengaruhi Amerika Serikat, atau dengan kata lain RRC berhasil memainkan "kartu Amerika Serikat". RRC sejak semula berusaha menghambat terjalinnya hubungan baik Vietnam dengan Amerika Serikat, karena hal itu tentu akan mengurangi peranannya di Asia Tenggara. Sebagaimana diketahui, penarikan diri Amerika Serikat dari wilayah Indocina telah menyebabkan munculnya negara-negara komunis di Indocina.

Tetapi di lain pihak sikap Amerika Serikat bisa dimengerti. Pertama-tama, Amerika Serikat lebih baik memilih Cina sebagai sahabatnya daripada Vietnam. Normalisasi hubungan dengan Vietnam bisa merusakkan hubungannya dengan RRC, hal mana berarti bahwa Amerika Serikat kehilangan "kartu" untuk menghadapi Uni Soviet. Kemudian Vietnam sendiri menunjukkan sikap yang kurang bisa dipercaya. Di tengah-tengah usaha normalisasi hubungannya dengan Amerika Serikat, Vietnam melakukan dua tindakan yang membuat ragu-ragu Amerika Serikat, yaitu: (a) penandatanganan perjanjian kerja sama dan persahabatan dengan Uni Soviet pada tanggal 13 Nopember 1978; serta (b) penyerbuan Vietnam ke wilayah Kamboja. Pemerintah Amerika Serikat kiranya perlu juga memperhitungkan reaksi dari dalam negerinya. Selain Kongres, masih banyak pihak lain, terutama bekas prajurit Amerika Serikat yang berperang di Vietnam, menentang usaha ke arah normalisasi tersebut.

¹Lihat *Antara*, 11 Agustus 1978.

²Lihat Gareth Porter, *loc. cit.*, hal. 1.

³... ..

B. Dilema Amerika Serikat

Di dalam negeri Amerika Serikat sebenarnya terdapat pihak yang menginginkan dan pihak yang menolak normalisasi hubungan dengan Vietnam. Beberapa anggota Kongres menyarankan agar Amerika Serikat selekasnya membuka kembali hubungan diplomatik dengan Vietnam untuk mencegah Uni Soviet memperoleh posisi militer yang permanen di Vietnam. Amerika Serikat dikuatirkan akan jatuh di bawah pengaruh RRC yang garis politiknya jelas anti Vietnam. Bahayanya ialah bahwa Amerika Serikat akan dipaksa masuk suatu blok de facto dengan Cina dalam menghadapi Vietnam, yang pada gilirannya dapat mendorong Vietnam untuk bersekutu dengan Uni Soviet. Oleh karenanya keadaan ini bisa mengakibatkan kehadiran militer Uni Soviet untuk jangka panjang di Asia Tenggara dan keadaan semakin tidak aman.¹ Beberapa analis malahan berpendapat bahwa Amerika Serikat sebaiknya bergerak lebih cepat mengadakan normalisasi hubungan karena hubungan yang lebih erat dengan Hanoi bisa mengurangi pengaruh Uni Soviet di Indocina -- dan secara demikian menyenangkan Cina. Sebaliknya beberapa tokoh seperti Henry Kissinger mengemukakan bahwa Amerika Serikat akan menghadapi kesulitan-kesulitan apabila ia menormalisasi hubungan dengan Vietnam dan Kamboja. Ia menegaskan: "... kami sudah menarik diri dari Indocina. Tidak banyak yang dapat mereka lakukan untuk kepentingan kami dan kami tidak akan berkorban untuk menormalisasi hubungan dengan mereka ... Amerika Serikat tidak tergesa-gesa untuk menormalisasi hubungan dengan Hanoi, karena Vietnam (Utara) tidak pernah menepati janji-janjinya."²

Pemerintah Carter kiranya memilih untuk tidak terburu-buru menormalisasi hubungan dengan Vietnam. Persoalannya memang menjadi sulit karena Vietnam telah memperlihatkan sikap yang tidak bertanggung jawab dengan penyerbuannya ke Kamboja. Sikap ini kiranya membenarkan kata-kata Kissinger bahwa Vietnam tidak dapat dipercaya.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, hubungan baik Amerika Serikat dengan Cina merupakan penghambat pokok normalisasi hubungan Vietnam dengan Amerika Serikat. Jika penyerbuan Vietnam ke Kamboja dikaitkan dengan penyerbuan Cina ke Vietnam, bisa dipertanyakan bagaimana sikap Amerika Serikat terhadap Cina? Amerika Serikat ternyata tidak bersikap sekeras sikapnya terhadap Vietnam. Amerika Serikat hanya meminta Cina agar menarik diri dari Vietnam dan beranggapan bahwa serangan Vietnam ke Kamboja-lah yang menyebabkan terjadinya serangan Cina atas Vietnam. Cina jauh lebih berarti daripada Vietnam bagi Amerika Serikat.

¹Lihat *Antara*, 6 Agustus 1978.

Konflik Kamboja menunjukkan perkembangan situasi yang turut mengubah sikap Amerika Serikat, atau dengan kata lain, menjadi pertimbangan baru bagi Amerika Serikat untuk menanggukkan normalisasi hubungan dengan Vietnam. Sehubungan dengan Cina yang berperan sebagai salah satu protagonis dalam konflik Kamboja, Amerika Serikat kuatir bahwa suatu normalisasi hubungan dengan Vietnam akan menimbulkan masalah dalam hubungannya dengan Cina. Selain itu Amerika Serikat kuatir akan turut terseret dalam konflik Kamboja, sedangkan ia telah bertekad untuk tidak melibatkan diri dalam konflik itu. Amerika Serikat berulang kali menyatakan tidak bermaksud campur tangan dalam perselisihan semua negara Asia, meskipun pihak-pihak seperti ASEAN masih mengharapkan suatu peranan positif Amerika Serikat di Indocina.

III. MASALAH PENGUNGI VIETNAM

A. Amerika Serikat sebagai Pull Factor

Perhatian Amerika Serikat atas nasib pengungsi Vietnam besar, terutama semasa pemerintahan Jimmy Carter. Pemukiman hampir 500 ribu orang Indocina di Amerika Serikat itu terutama merupakan hasil usaha Pemerintah Carter. Carter telah melipatgandakan kuota pengungsi menjadi 14 ribu orang tiap bulannya, hal mana berarti 168 ribu tiap tahunnya. Atas usaha Carter, terjadi peningkatan pengeluaran untuk pengungsi, misalnya pengeluaran 7,5 juta dollar untuk tambahan seribu pengungsi tiap bulan ke Amerika Serikat dari tanggal 30 September 1978 sampai dengan akhir September 1979. Ia juga telah mengusahakan bantuan 5 juta dollar bagi pengungsi Vietnam melalui UNHCR.

Jawaban Carter atas tantangan pengungsi itu semata-mata berdasarkan alasan kemanusiaan, terutama karena dasar moralitas kebijakannya. Alasan kemanusiaan ini juga memperkuat tindakan Amerika Serikat untuk menerima arus pengungsi. Bekas Wakil Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Urusan Asia Timur dan Pasifik Robert Oakley mengatakan: "Amerika Serikat percaya bahwa berdasarkan deklarasi hak-hak asasi manusia seluruh dunia, rakyat harus mempunyai hak untuk berpindah secara bebas. Kami tidak ingin melihat Vietnam menghempaskan pintunya sehingga tidak mungkin bagi rakyat untuk meninggalkan negara itu."¹ Namun hal itu tidaklah berarti bahwa rasa tanggung jawab Amerika Serikat sebagai negara yang pernah terlibat dalam perang Indocina yang menjadi salah satu motif untuk menerima pengungsi diabaikan.

Pintu bagi pengungsi Vietnam semakin terbuka karena banyak negara tidak bersedia memberi pemukiman tetap kepada mereka. Di samping itu, terlepas dari rasa tidak senang masyarakat Amerika Serikat sekitarnya, pengungsi yang telah dimukimkan di Amerika Serikat tampaknya tidak menimbulkan banyak kesulitan bagi Pemerintah Amerika Serikat. Menurut James R. Kurth, banyak pengungsi yang baru telah berbicara dalam bahasa Inggris (karena keterlibatan Amerika Serikat di Vietnam). Pengungsi yang lain akan cepat mempelajarinya melalui perkumpulan-perkumpulan dengan pengungsi Vietnam atau dengan masyarakat Cina-Amerika Serikat yang ada. Ia mengatakan bahwa pengaruh ekonomi para pengungsi Indocina yang baru akan cepat menguntungkan dan positif. Seperti masyarakat lain, pengungsi-pengungsi tidak hanya mempunyai pekerjaan, tetapi juga mampu menciptakan pekerjaan. Para imigran terakhir dari Hong Kong dan Korea telah menghidupkan kembali sektor-sektor penting di New York dan Los Angeles. Mereka yang datang dari Vietnam sejak tahun 1975 telah mempunyai angka penempatan (employment rates) sama seperti penduduk Amerika Serikat pada umumnya, dan mereka yang berada di Amerika Serikat lebih dari dua tahun betul-betul mampu berdiri sendiri.¹

Kalau penerimaan pengungsi Indocina semula berdasarkan faktor kemanusiaan, Amerika Serikat dapat saja memanfaatkan tindakan baiknya itu untuk mengisolasi Vietnam. Kenangan pahit masa lalu sukar hilang dalam ingatan Amerika Serikat. Senator SI Hayakawa (Republik-California) dalam pidatonya tanggal 24 Oktober 1979 mengatakan: "Dengan menerima pengungsi-pengungsi Indocina Amerika Serikat sekali dan untuk selamanya menunjukkan bahwa Pemerintah Vietnam sekarang adalah totalitarian, tirani rasial, dan dengan demikian secara moral kami akan memenangkan perang Vietnam."²

Hal-hal tersebut di atas mengisyaratkan bahwa Pemerintah Amerika Serikat masih tetap akan menerima pengungsi Indocina, selain karena alasan kemanusiaan, juga untuk menunjukkan tanggung jawabnya sebagai negara yang pernah terlibat dalam perang Vietnam untuk membuktikan kepada dunia bahwa Pemerintah Vietnam tidak mampu memikul tanggung jawab atas bangsanya sendiri.

Bahwa program penerimaan pengungsi Amerika Serikat menjadi faktor penarik adalah sesuatu yang menarik, karena berarti bahwa Amerika Serikat diajukan pada persoalan apakah ia selanjutnya sebaiknya mengubah ataukah

¹Lihat James R. Kurth, "Refugess: America Must Do More", *Foreign Policy*, Fall 1979, hal. 19.

meneruskan program kemanusiaan itu. Beberapa petunjuk dari *FEER*¹ memperkuat perkiraan bahwa Amerika Serikat adalah faktor penarik. Pertama-tama, dewasa ini banyak penduduk Vietnam memiliki relasi di luar negeri - kebanyakan di Amerika Serikat - yang menulis surat kepada mereka dan kebanyakan membesar-besarkan kehidupan yang bahagia dan makmur. Arus informasi mengalir dari kamp-kamp pengungsi dan pemukiman-pemukiman baru ke Vietnam, kepada mereka yang sedang menunggu kesempatan untuk berangkat. Informasi ini menunjukkan petugas-petugas yang bisa disogok, nelayan-nelayan yang bersedia menjual perahu untuk melarikan diri, jalur-jalur pelarian yang paling baik, jawaban-jawaban yang paling menyenangkan petugas-petugas kamp pengungsi, dan program-program kesejahteraan yang paling baik di negara-negara pemukiman. *FEER* juga menunjukkan bahwa siaran-siaran radio asing amat mempengaruhi orang-orang Vietnam. Dalam mengancam Vietnam, siaran-siaran Radio Amerika (VOA) dan BBC menyediakan program untuk memberi informasi mengenai keadaan laut, unit-unit patroli Armada VII, lokasi kapal-kapal penyelamat, sambutan hangat negara-negara penerima pertama, dan tentunya kemajuan kebijakan Amerika Serikat bagi pengungsi - termasuk jumlah tempat yang tersedia bagi mereka yang mencari tempat pemukiman.

Alasan ekonomi juga tidak lepas dari hal ini. Amerika Serikat jelas mempunyai kehidupan ekonomi yang lebih baik dan lebih maju daripada Vietnam. Koresponden *FEER* yang berkunjung ke kamp-kamp pengungsi di Asia Tenggara dan menanyakan alasan para pengungsi melaporkan bahwa kebanyakan meninggalkan Vietnam karena alasan ekonomi, yaitu guna mencari kehidupan yang lebih baik. Beberapa orang memang mempunyai hubungan dengan Pemerintah Saigon yang lama atau dengan orang-orang Amerika Serikat dan beberapa orang termasuk kelas borjuis dan tuan-tuan tanah yang dipindahkan ke zone-zone ekonomi baru dan dibina kembali untuk menyesuaikan diri dengan sistem baru oleh penguasa-penguasa Vietnam.² Oleh sebab itu, di Amerika Serikat mulai diperdebatkan bahwa mereka lebih pantas disebut imigran ekonomi gelap daripada pengungsi. *FEER* menyebutkan bahwa kebanyakan orang yang sekarang meninggalkan Vietnam adalah imigran-imigran ekonomi yang didorong oleh keadaan ekonomi negara yang miskin dan tertarik oleh kesempatan terbuka untuk bermukim di Amerika Serikat atau lain negara meskipun sedikit terlambat.

Bagaimana dengan pihak Vietnam sendiri? Kalau semula dikecam sebagai pihak yang mendorong keluar rakyatnya untuk mengungsi, Vietnam kemudian berusaha mempergunakan kesempatan itu untuk mempengaruhi opini

¹Lihat *FEER*, 17 Juli 1981.

dunia terhadapnya dengan mengajukan kecaman-kecaman terhadap Amerika Serikat. Salah satu contoh yang menarik adalah kasus operasi Armada VII Amerika Serikat di Laut Cina Selatan. PM Pham Van Dong mengeritik bahwa kehadiran Armada VII itu mendorong orang-orang Vietnam ke luar negeri dan terjun ke laut dalam kondisi-kondisi yang sangat berbahaya.¹ Kantor berita resmi Hanoi melaporkan: "Operasi pertolongan ini jelas bertujuan membujuk dan membesarkan hati orang-orang Vietnam agar pergi dari negaranya secara tidak sah, dan merintangai usaha internasional dalam melaksanakan apa yang sudah disetujui oleh Konperensi Jenewa baru-baru ini."² Oleh sebab itu pihak Vietnam mendesak Pemerintah Amerika Serikat untuk menghentikan operasi pengungsi itu. Kehadiran kapal-kapal perang Amerika Serikat itu secara strategis tentu dianggap berbahaya oleh Vietnam. Operasi itu juga dikemas sebagai pameran kekuatan, yang menambah ketegangan di Asia Tenggara dan merusak perdamaian di kawasan ini.

Tetapi Amerika Serikat tetap mempertahankan usaha penyelamatan itu. Sewaktu berkunjung ke Indonesia bulan Agustus 1979, pejabat tinggi Amerika Serikat Benjamin S. Rosenthal mengatakan: "Kehadiran Armada VII itu di sana merupakan tanggapan atas keinginan rakyat Amerika Serikat yang iba atas keadaan para pengungsi terutama kaum wanita dan anak-anak."³

Namun pihak Vietnam, di balik kecaman-kecaman itu, sebenarnya menghendaki dan malahan agak mendesak agar Pemerintah Amerika Serikat bertanggung jawab atas pengungsi-pengungsi Vietnam. Pemerintah Vietnam secara kurang diplomatis telah menuduh Amerika Serikat menunda pelaksanaan pemberangkatan secara sah dengan prosedur yang rumit sehingga banyak pengungsi Vietnam meninggalkan negaranya secara tidak sah. Ini berarti juga bahwa pihak Vietnam tidak berkeberatan bahwa negara-negara lain termasuk Amerika Serikat menampung arus pengungsi Vietnam.

B. Sikap Pemerintah Reagan

Pemerintah Reagan sekarang ini rupanya melanjutkan program kemanusiaan Carter tentang pengungsi. Reagan tidak melakukan banyak perubahan khususnya dalam undang-undang yang berkaitan dengan pengungsi. Ia masih tetap memperlakukan orang-orang Indocina yang masuk ke Amerika Serikat sebagai pengungsi, bukan imigran ekonomi gelap, dan

¹Lihat *Antara*, 17 September 1979.

²Lihat *Antara*, 3 Agustus 1979.

mempertahankan biaya dan kuota sebanyak 144 ribu pengungsi mulai tanggal 1 Oktober 1981. Jadi untuk sementara ia tampaknya tidak banyak memperhatikan sikap-sikap yang kurang setuju dengan program pengungsi, termasuk pandangan bahwa Amerika Serikat merupakan magnet bagi para pengungsi. Reagan berpegang teguh pada kenyataan bahwa Amerika Serikat mempunyai kepentingan dasar dalam meningkatkan hak-hak manusia secara individual di semua negara.

Pihak-pihak dalam negeri tertentu ingin mengadakan perubahan dalam undang-undang mengenai pengungsi. Departemen Kehakiman Amerika Serikat sebenarnya bermaksud untuk menurunkan pengeluaran Amerika Serikat untuk pengungsi Indocina dengan alasan bahwa banyak orang Vietnam adalah imigran ekonomi dan bukan pengungsi sesungguhnya, sedangkan pengungsi diartikan sebagai orang yang melarikan diri dari negaranya karena hukuman atau ancaman hukuman dan tidak dapat pulang kembali. Tetapi Menteri Luar Negeri Haig menegaskan bahwa setiap orang yang meninggalkan Indocina adalah pengungsi karena ia tidak dapat pulang.¹

Mengenai penyelesaian masalah pengungsi Indocina, Reagan lebih menginginkan suatu penyelesaian menyeluruh, kalau perlu melalui cara politik. Derek Davies dari *FEER*² jeli akan hal ini. Ia mengajukan retorikanya: "Apa kebijakan resmi Amerika Serikat tentang pengungsi Indocina sekarang ini? Berpidato di depan para Menteri Luar Negeri ASEAN di Manila, Haig berkata: "Sudah tiba saatnya untuk mengadakan usaha bersama untuk menangani masalah kemanusiaan yang penuh penderitaan dan lama ini pada sumbernya." Tetapi apa sumbernya? Haig tidak menyebut secara terang-terangan, tetapi dalam penjelasan-penjelasan jawabannya serta jawaban pembantu-pembantunya adalah sederhana: Komunisme Uni Soviet. Maka penyelesaian yang logis bagi masalah pengungsi adalah agar Amerika Serikat, Cina dan ASEAN, serta negara-negara anti Uni Soviet lainnya bersama-sama terus menekan Vietnam agar terisolasi secara politis ...". Davies selanjutnya mengatakan bahwa secara teoritis dalam beberapa tahun akibat tekanan-tekanan tersebut Vietnam akhirnya akan bersedia menerima Kamboja dan Laos yang netral dan memperbaiki kembali kebijakan dalam dan luar negerinya terhadap Barat, ASEAN dan Jepang. Pada tahap itu tidak akan ada lagi pengungsi yang akan meninggalkan Indocina.

Pemikiran mengenai penyelesaian masalah pengungsi ini membedakannya dengan Carter. Carter berusaha memisahkan masalah kemanusiaan seperti masalah pengungsi dari masalah-masalah politis, meskipun pengungsian itu

¹Lihat *FEER*, 17 Juli 1981.

merupakan akibat pertentangan politik di Indocina. Bantuan Carter untuk para pengungsi semata-mata didasarkan atas alasan kemanusiaan, bukan politik. Dalam hal ini Reagan mempunyai pemikiran yang lebih menyeluruh dan berusaha mengkaitkan faktor Uni Soviet dengan masalah pengungsi. Tidak begitu mudah untuk membenarkan salah satu di antara mereka, karena mereka mempunyai pandangan dan persepsi yang berbeda. Namun Reagan setidaknya berpandangan bahwa faktor Uni Soviet pun perlu diperhitungkan dalam masalah-masalah seperti masalah pengungsi ini.

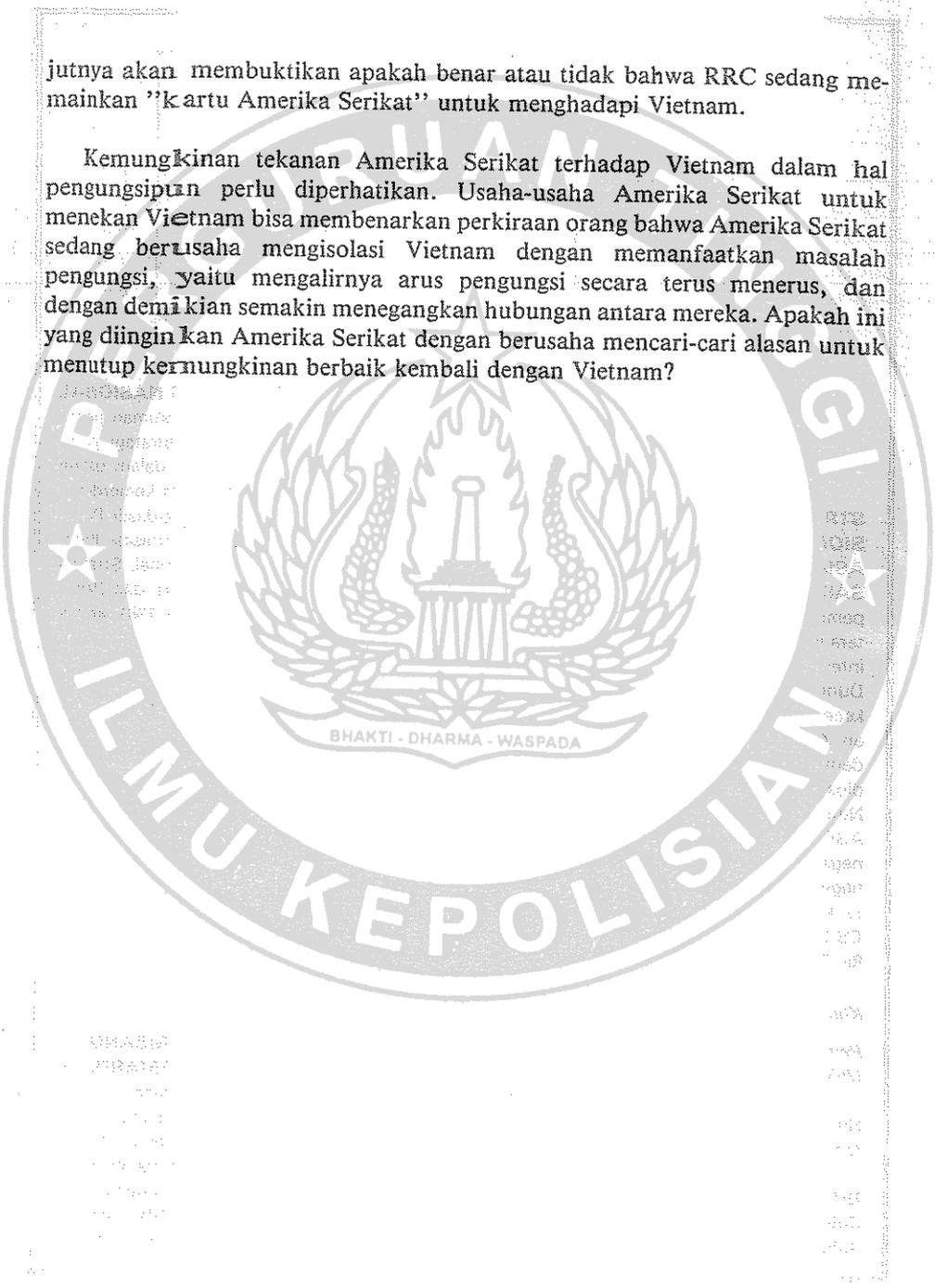
IV. PENUTUP

Dewasa ini Amerika Serikat tampaknya belum berusaha lagi untuk menormalisasi hubungannya dengan Vietnam; malahan kedua negara itu saling menuduh. Amerika Serikat telah menyatakan bahwa ia tidak akan segan-segan untuk melakukan tekanan militer terhadap Vietnam dalam bentuk bantuan militer kepada kelompok-kelompok anti pendudukan Vietnam; Vietnam di pihak lain menuduh Amerika Serikat bersekongkol dengan Cina untuk campur tangan di Kamboja. Vietnam sejak semula menuduh Amerika Serikat memainkan "kartu Cina" terhadapnya. Radio Hanoi mengutip pernyataan surat kabar resmi *Nhan Dan* bahwa "Amerika Serikat bersekutu dengan Cina menghadapi Vietnam dan Kamboja dan berusaha mewujudkan suatu persekutuan Washington-Tokyo-Beijing."¹ Pernyataan ini dilontarkan tidak lama setelah Amerika Serikat mengadakan normalisasi hubungan dengan Cina. Sementara itu arus pengungsi yang terus menerus juga mempersulit normalisasi hubungan kedua negara.

Kalaupun tidak ingin menormalisasi hubungannya dengan Vietnam, Amerika Serikat perlu mempertimbangkan tekanannya terhadap Vietnam. Tekanan militer Amerika Serikat akan tidak jauh berbeda dengan taktik Cina untuk menekan Vietnam, meskipun Amerika Serikat tidak mengartikannya sebagai keterlibatan langsung. Di samping itu banyak pihak termasuk ASEAN kuatir jangan-jangan Amerika Serikat didikte Cina. Bagi ASEAN, Cina masih merupakan ancaman bagi wilayah Asia Tenggara. Pejabat tinggi Amerika Serikat sendiri - Holbrooke dan Vance - yakin bahwa strategi yang mendukung strategi Cina untuk menekan Vietnam merupakan suatu kegagalan. Strategi itu tidak hanya gagal menggoncangkan kedudukan Vietnam di Kamboja, tetapi telah memberi Uni Soviet pijakan militer (sebagai akibat invasi Cina, misalnya) di kawasan. Oleh sebab itu Amerika Serikat perlu berhati-hati dalam hubungannya dengan Cina. Tindakan-tindakan Amerika Serikat selan-

jutnya akan membuktikan apakah benar atau tidak bahwa RRC sedang memainkan "kartu Amerika Serikat" untuk menghadapi Vietnam.

Kemungkinan tekanan Amerika Serikat terhadap Vietnam dalam hal pengungsian perlu diperhatikan. Usaha-usaha Amerika Serikat untuk menekan Vietnam bisa membenarkan perkiraan orang bahwa Amerika Serikat sedang berusaha mengisolasi Vietnam dengan memanfaatkan masalah pengungsi, yaitu mengalirnya arus pengungsi secara terus menerus, dan dengan demikian semakin menegangkan hubungan antara mereka. Apakah ini yang diinginkan Amerika Serikat dengan berusaha mencari-cari alasan untuk menutup kemungkinan berbaik kembali dengan Vietnam?





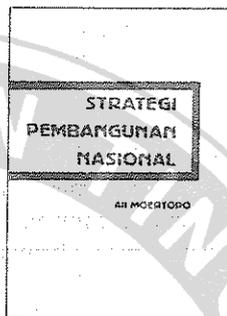
STRATEGI DAN HUBUNGAN INTERNASIONAL: INDONESIA DI KAWASAN ASIA-PASIFIK (Penyunting: Hadi SOESASTRO dan A.R. SUTOPO) Beberapa persoalan yang dibahas secara mendalam antara lain tentang studi strategi dan hubungan internasional, perang dan damai, konflik di Dunia Ketiga, tantangan-tantangan ekonomi, kecenderungan dan perkembangan di kawasan Asia-Pasifik (Jepang, RRC, interdependensi ekonomi, gagasan masyarakat Pasifik), dinamika Asia Tenggara (konflik Indocina, Netralisasi Asia Tenggara, kerja sama ASEAN, masalah free trade, kepentingan negara-negara besar), dan hubungan luar negeri Indonesia dengan berbagai negara serta kegiatannya dalam Non-Blok. Penerbit: CSIS, Oktober 1981, kertas HVS, 640 hal., Rp. 7.000,00

Khusus untuk para mahasiswa:

Pembelian secara kolektif melalui Fakultas/ Universitas, mendapat potongan khusus!

Hubungi dan pesan segera (pesanan luar kota tambah ongkos kirim 10%) ke:

BIRO PUBLIKASI CSIS
Jalan Kesehatan 3/13, telepon: 349489
Jakarta Pusat



STRATEGI PEMBANGUNAN NASIONAL (oleh: Ali MOERTOPO) Rangkuman pemikiran dan gagasan mengenai strategi pembangunan sebagai sumbangan dalam usaha menguraikan masalah pengisian kemerdekaan. Terdiri dari 5 Bagian: Dasar-dasar Pemikiran tentang Akselerasi Modernisasi Pembangunan; Strategi Politik Nasional; Strategi Kebudayaan; Pembinaan Hukum dan Penuhup. Penerbit: CSIS, September 1981, kertas HVS, 396 hal., Rp 4.000,00



RENUNGAN TENTANG PEMBANGUNAN (oleh: Soedjono HOEMARDANI) Rangkuman pemikiran dan gagasan mengenai pembangunan bangsa dan negara. Terdiri dari 3 Bagian: Renungan tentang Hakikat Pembangunan; Beberapa Segi Pembangunan Nasional dan Pandangan Mengenai Pembangunan Spiritual. Penerbit: CSIS, September 1981, kertas HVS, 109 hal., Rp 1.750,00