

PARADOKS ZONA DAMAI DAN KE- MUNGKINAN PERWUJUDAN ZONA- ZONA DAMAI*

Dieter BRAUN

ASAL MULA, DEFINISI-DEFINISI DAN BENTURAN PERTAMA DENGAN KENYATAAN

Istilah "zona damai" adalah cukup kabur dan kurang cermat untuk melayani tujuan-tujuan politik yang berbeda. Lebih-lebih lagi karena "perdamai-an" berarti suatu nilai moral/politik yang tertinggi, sehingga baik negara maupun individu tidak dapat begitu saja menentang sesuatu yang dinyatakan atas namanya. Uni Soviet lebih dahulu dan sering menggunakan kualitas ini secara politik. Misalnya Khrushchov, yang menganut asas-asas Lenin mengenai "bangsa-bangsa Timur," pada Kongres Partai XX (1956) menuntut pembentukan suatu zona damai yang terdiri dari kubu sosialis maupun negara-negara Asia dan Afrika yang baru merdeka; ini merupakan pelopor klaim Uni Soviet kemudian sebagai sekutu dalam suatu "persekutuan alamiah" dengan Dunia Ketiga. Malahan lebih awal lagi (tahun 1950), Nehru menyamakan "kawasan damai" dengan negara-negara Non-Blok antara Timur dan Barat; dengan menjaga jarak yang sama mereka harus membatasi bahaya perang antara blok-blok yang saling bersaing.¹ Ini adalah tahun Bandung.

Pergerakan Non-Blok kemudian menerima baik saran Nehru itu. Mayoritas anggotanya, yang berbatasan dengan Samudra Hindia, merasa terancam secara ini atau itu oleh apa yang mereka lihat pada akhir dasawarsa 1960-an sebagai suatu versi baru dominasi asing. Ini terutama berkaitan dengan rencana Inggris-Amerika Serikat untuk menggunakan Diego Garcia secara mili-

*Terjemahan makalah Konperensi Indonesia-Jerman, Bali 5-7 Juli 1982. Dieter BRAUN adalah Wakil Direktur Lembaga Soal-soal Asia, Hamburg. Penterjemah adalah Alfian MUTHALIB, Staf CSIS.

ter dan dengan penempatan kontingen Angkatan Laut Uni Soviet di Samudra Hindia. Pada Pertemuan Tingkat Tinggi di Lusaka (1970), negara-negara Non-Blok mengeluarkan suatu deklarasi formal mengenai pembentukan Samudra Hindia sebagai suatu Zona Damai, "dari mana persaingan-persaingan dan kompetisi negara-negara besar termasuk pangkalan-pangkalan angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara disingkirkan. Kawasan itu juga harus bebas dari senjata-senjata nuklir."

Pada waktu itu terdapat harapan yang besar di Asia dan Afrika bahwa Perserikatan Bangsa-Bangsa bisa diubah menjadi suatu alat kuat bangsa-bangsa yang lemah. Ini merupakan awal strategi negara-negara Selatan terhadap dunia industri Utara, yang tujuannya kemudian disebut "Tata Ekonomi Internasional Baru," suatu revisi hukum laut internasional dan lain-lain, pendek kata perbaikan asimetri-asimetri dasar dalam sistem internasional yang terus merugikan bekas bangsa-bangsa jajahan. Secara demikian tampaknya wajar sesudah Konperensi Lusaka bahwa kampanye untuk Zona Damai Samudra Hindia (IOPZ) dibawa ke forum PBB dengan blok suara Dunia Ketiganya. Suatu resolusi yang diajukan oleh Sri Lanka dalam tahun 1971 mendapat mayoritas suara yang meningkat pada tahun-tahun berikutnya.

Dalam hal ini seluruh tahun 1971 adalah tahun penting. Sementara dapat diharapkan bahwa negara-negara besar dan bangsa-bangsa pemakai laut yang utama akan sangat enggan untuk membiarkan hak-hak pelayaran bebas mereka di samudra mana pun - di luar perairan teritorial - dihalangi oleh suara kolektif negara-negara pantai, adalah RRC, anggota baru PBB dan anggota tetap Dewan Keamanan-nya, yang mendukung IOPZ di badan dunia itu. Pada saat yang sama, negara-negara ASEAN mengusulkan agar Asia Tenggara diakui oleh negara-negara besar termasuk RRC sebagai suatu Zona Damai, Bebas dan Netral (ZOPFAN). Gagasan ini didukung oleh kesadaran bahwa Perang Vietnam akan segera berakhir dan Amerika Serikat sedang dalam proses menarik diri dari daratan Asia. Lagi pada tahun 1971 Indonesia dan Malaysia menyatakan bagian-bagian Selat Malaka yang relevan sebagai perairan nasional mereka, sedangkan Singapura tidak ikut; langkah ini meningkatkan perasaan bahaya yang potensial pada pemakai-pemakai utama selat (Amerika Serikat, Uni Soviet, Inggeris dan Jepang) karena RRC juga mendukung tuntutan ini. Tahun 1971 juga menyaksikan bahwa (pada Pertemuan Tingkat Tinggi di Singapura) Persemakmuran nyaris pecah mengenai masalah kerja sama militer Inggeris dengan Republik Afrika Selatan, pada sisi berlawanan Samudra Hindia, sementara kepala-kepala pemerintah Inggeris dan Australia memperingatkan dengan menunjuk pada kapal-kapal perang Uni Soviet yang secara sengaja atau tidak melintasi gedung konperensi Singapura (perbedaan-perbedaan persepsi serupa itu muncul kembali dalam fokus dengan kuatnya satu dasawarsa kemudian di bawah dampak pandangan dunia

Sejak permulaan IOPZ mengandung suatu unsur pengawasan senjata yang kuat mengenai persenjataan konvensional maupun nuklir. Menurut doktrin negara-negara Non-Blok konsekuensinya adalah sederhana: tidak diizinkan pangkalan dan angkatan laut asing - perdamaian regional dan pembangunan. Akan tetapi sementara usul-usul itu, untuk pertama kalinya, diperdebatkan di Majelis Umum PBB, dua negara pantai yang penting, India dan Pakistan, berperang satu sama lain; secara demikian dunia yang ideal bentrok dengan dunia yang nyata. Kemudian, Perang Oktober 1973 dan krisis energi pertama yang menyusulnya meningkatkan keterlibatan asing. Afrika menambah ketegangan ini, terutama antara tahun 1974 dan 1978. Namun, sampai pemisahan besar tahun 1978/1979 ada harapan bahwa tingkat militerisasi relatif rendah di kawasan Samudra Hindia, terutama sebagai akibat sikap menahan diri negara-negara superpower. Pada tahun 1977/1978 Moskow dan Washington mencoba merundingkan suatu perjanjian pengendalian senjata di Samudra Hindia, tetapi usaha itu macet akibat kampanye Uni Soviet/Kuba di Etiopia dan kemudian berhenti sama sekali sehubungan dengan struktur kekuatan baru menyusul jatuhnya Shah Iran. Akan tetapi untuk sementara waktu, pembicaraan-pembicaraan bilateral ini tampak sebagai suatu unsur esensial suatu persetujuan Zona Damai; baik negara-negara pantai (dengan India di depan) yang terlibat secara aktif maupun Uni Soviet sampai sekarang terus menuntut pembukaan kembali pembicaraan-pembicaraan dalam hubungan ini.

RUMUS-RUMUS ZONA DAMAI BERMUNCULAN

Dasawarsa 1970-an menyaksikan munculnya banyak usul "zona damai" yang terpisah di kawasan Samudra Hindia, yang masing-masing berkaitan dengan persepsi ancaman masing-masing negara atau kelompok-kelompok negara yang mempunyai orientasi politik yang sama, dan sebagian dengan harapan dapat memaksakan orientasi serupa itu pada lain-lain negara. Inisiatif ZOPFAN negara-negara ASEAN mendapat tanggapan yang tidak bersahabat dari Vietnam dan Laos pada Pertemuan Tingkat Tinggi Non-Blok di Kolombo (1976). Akan tetapi, tidak lama kemudian (1978) Hanoi muncul dengan versinya sendiri untuk mengubah Asia Tenggara menjadi suatu kawasan perdamaian dan kerja sama: negara-negara ASEAN harus bergerak menuju saling pendekatan dengan Indocina (di mana Kamboja sementara itu tersesat) atas dasar suatu Zona Kemerdekaan Sejati, Perdamaian dan Keneutralan. Usul itu - di mana kemerdekaan sejati berarti bahwa ASEAN menjauhkan dirinya dari Barat - hanya sebentar bertahan; ia berakhir dengan pendudukan Vietnam atas Kamboja (tetapi sejak itu dibaharui dalam samaran lain).

Suatu perkembangan serupa terjadi di kawasan Laut Merah/Tanduk

tahun 1977 negara-negara pantai Laut Merah di bawah pimpinan Arab Saudi dan Mesir mencoba menghidupkan suatu zona damai yang cenderung ke arah dominasi Arab/Islam di kawasan yang sensitif ini. Uni Soviet dan Israel sama-sama kuatir. Bahkan Yaman Selatan secara marginal dimasukkan, sedangkan Etiopia tidak. Tak lama kemudian perang Ogaden mengubah strukturnya. Yaman Selatan memihak Etiopia menyusul suatu polarisasi kekuatan regional dan keterlibatan asing meningkat. Pada tahun 1981, Yaman Selatan dan Etiopia menuntut suatu zona damai dengan ciri-ciri ZOGIPAN, yaitu terjalin dengan "kubu perdamaian" sosialis pimpinan Moskow.

Dewasa ini adalah sangat menarik untuk memperhatikan perkembangan Dewan Kerja Sama Teluk negara-negara pantai Teluk Arab dengan Arab Saudi di pusatnya. Persekutuan yang baru ini menunjukkan beberapa persamaan yang menyolok dengan ASEAN dalam tahap pembentukannya dan juga menggunakan bahasa dengan nada "zona damai": Teluk harus dipertahankan bebas dari campur tangan luar sebagai suatu prasyarat untuk kerja sama yang meningkat dan perkembangan damai negara-negara regional. Persepsi ancaman bersama berkisar pada: (a) keresahan internal yang dibina oleh ideologi kiri atau Islam; (b) gerakan-gerakan disruptif dari negara-negara tetangga (Yaman Selatan, Iran) atau; (c) ancaman dari tempat yang lebih jauh, termasuk tentu saja negara superpower.

Kerajaan Himalaya Nepal sejak tahun 1975 dengan tegas menggunakan suatu formula "zona damai" semata-mata untuk dirinya sendiri; kenyataannya formula ini telah menjadi suatu unsur yang menonjol dalam kebijakan luar negeri Kathmandu dan telah dicantumkan dalam "Asas-asas Pedoman" (konstitusi) negara. Kenyataan bahwa RRC, Pakistan, Bangladesh dan negara-negara regional yang lain telah mendukung rumus itu sedangkan India tidak, merupakan suatu petunjuk mengenai arti sebenarnya dari permintaan Nepal: menjaga jarak yang sama terhadap kedua negara tetangganya yang kuat, RRC dan India, yang dalam kenyataan akan berarti berakhirnya suatu "hubungan khusus" yang didukung oleh suatu perjanjian lama dengan India.

Unsur bersama semua rencana zona damai yang selanjutnya sangat berbeda ini ialah keinginan menangkis pengaruh luar yang tidak diinginkan dan pada waktu yang sama melihat sedikit pengakuan atas tujuan-tujuan kebijakan dan pedoman-pedoman ideologi pengusul. Dalam beberapa hal tersirat bahwa suatu pendekatan politik tertentu harus dianut oleh calon rekan zona damai sehingga "perdamaian" menjadi identik dengan penerimaan suatu sistem politik khusus secara penuh. Pada tahun 1980 Wakil Perdana Menteri Singapura Rajaratnam memikirkan ini ketika mengatakan bahwa Vietnam

menerimanya, maka tiada suatu zona damai lagi ...”¹ Sementara itu, Menteri Luar Negeri Vietnam Thach menerangkan bahwa selama negara-negara ASEAN mengizinkan kehadiran militer Amerika Serikat dan negara-negara Barat lain, maka mereka tidak berhak berbicara mengenai zona damai.²

Contoh-contoh semacam itu menunjukkan paradoks gagasan-gagasan yang mendasari tuntutan-tuntutan akan suatu zona damai.

Negara-negara ASEAN takut akan Vietnam yang secara militer jauh lebih kuat dan oleh sebab itu mencari perlindungan luar atau jaminan keamanan yang bisa diandalkan. Di pihak lain, Vietnam takut akan RRC dan menginginkan suatu jaminan perlindungan Uni Soviet terhadapnya. Dengan cara yang sama kekuatan-kekuatan luar ditarik ke dalam konflik-konflik regional sekitar Samudra Hindia. Ancaman-ancaman nyata terhadap keamanan negara-negara pantai Samudra Hindia umumnya bersifat regional. Dengan perkataan lain negara-negara yang lebih lemah takut akan negara-negara tetangganya dan mencari perlindungan luar terhadap mereka. Jenis konflik ini kebanyakan lebih kuat daripada ketakutan akan intervensi langsung dari luar. Selain itu di hadapan metode-metode tidak langsung yang digunakan oleh negara-negara besar untuk mempengaruhi - bantuan militer, termasuk jaminan atau penolakan mensuplai sistem senjata, dukungan politik untuk kelompok-kelompok oposisi dan lain-lain - zona-zona damai seperti dibatasi sejauh ini tidak dapat mencapai sesuatu pun.

Sementara selama tahun 1970-an diadakan perundingan-perundingan mengenai zona damai di Samudra Hindia, Perang Dingin semakin memasuki kawasan ini, jauh lebih banyak daripada selama dasawarsa-dasawarsa sebelumnya. Konflik-konflik regional menarik kekuatan-kekuatan asing, yang seandainya hal itu bukan dengan alasan-alasan yang begitu negatif, sulit mendapat atau bahkan mencari kesempatan-kesempatan untuk mempengaruhi secara begitu menentukan. Dalam keadaan lain suatu Perhimpunan Solidaritas kawasan Samudra Hindia mungkin telah menjadi suatu unsur yang kuat dalam sistem internasional. Dari potensi ini dewasa ini hanya terwujud beberapa usaha pelembagaan yang mulai mempunyai pengaruh di tingkat sub-regional (ASEAN dan Negara-negara Teluk Arab).

DIPLOMASI IOPZ YANG BARU: GARIS PEMISAH TIMUR-BARAT DALAM SUATU KONTEKS UTARA-SELATAN

Mengenai usul IOPZ yang sejak permulaan tahun 1970-an selalu dalam agenda PBB¹ paradoks itu bahkan menjadi lebih menyolok. Pada tahun 1978/1979, pemungutan suara tahunan mengenai item zona damai dalam Majelis Umum PBB menghasilkan suatu mayoritas pendukung yang sangat besar, terutama negara-negara gerakan Non-Blok dan kubu sosialis. Dalam bulan Juni 1979 Presiden Carter sepakat dengan Sekretaris Pertama Brezhnev di Wina bahwa pembicaraan-pembicaraan bilateral mengenai pengurangan kekuatan militer Samudra Hindia harus segera dibuka kembali. Ini merupakan kali terakhir bahwa terdapat sedikit persamaan antara posisi Amerika Serikat dan Uni Soviet mengenai soal itu. Tepat pada saat itu cepat memburuknya hubungan Timur-Barat membuka suatu periode ketegangan yang meningkat, baik secara global maupun secara khusus di perairan Samudra Hindia, di mana kehadiran kedua superpower hampir serempak mencapai suatu tingkat yang belum pernah dicapai sebelumnya. Pada akhir tahun 1979 benar-benar ada bahaya bahwa akan terjadi bentrokan langsung antara Moskow dan Washington di atau mengenai Iran, dan ketika hal ini tidak terjadi Uni Soviet menyerbu Afghanistan.

Tetapi mekanisme diplomasi IOPZ di PBB berfungsi seolah-olah hal-hal itu tidak terjadi. Negara-negara Non-Blok mendesak agar diadakan di Kolombo suatu konperensi besar semua negara pantai dan pedalaman Samudra Hindia ditambah semua pemakai samudra utama untuk membicarakan bermacam-macam segi usul IOPZ, pertama-tama penarikan militer kekuatan-kekuatan luar. Kecuali RRC (lihat di atas), anggota-anggota tetap Dewan Keamanan PBB sejauh itu menolak keanggotaan Komite Ad Hoc PBB mengenai Samudra Hindia - masing-masing dengan alasannya sendiri yang baik. Paradoksnya ialah bahwa pada bagian pertama tahun 1980, satu demi satu Uni Soviet, Amerika Serikat, Perancis dan Inggris - supaya tidak kalah dari yang lain - melepaskan reservasi-reservasi sebelumnya dan bersama-sama dengan sejumlah besar pemakai laut yang lain, termasuk Republik Federal Jerman, bergabung dengan badan itu. Pada saat itu Komite tersebut bisa mengharapkan kerja sama 44 negara. Tetapi pada waktu yang sama harapan keberhasilan usaha-usaha negara-negara pantai Samudra Hindia menjadi lebih kecil sehubungan dengan meningkatnya konflik-konflik di dan sekitar samudra secara dramatis.

¹P. Towle, "The United Nations Ad Hoc Committee on the Indian Ocean: Blind Alley or Zone

Pada musim panas tahun 1980, sidang pertama Komite yang diperluas dan ditingkatkan itu ditunda tanpa hasil. Konflik utamanya adalah antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Sementara permintaan pokok Uni Soviet adalah agar Amerika Serikat mengosongkan Diego Garcia, Amerika Serikat menangkisnya dengan Afghanistan dalam arti bahwa selama pasukan Uni Soviet ditempatkan di suatu negara pedalaman Samudra Hindia, tiada gunanya berbicara mengenai suatu zona damai. Suatu kelompok sembilan negara ditunjuk untuk memperlancar persiapan konperensi yang menurut rencana akan diadakan bulan Juli 1981. Komposisi kelompok ini sebagian besar mencerminkan spektrum pendapat: Bulgaria dan Republik Demokrasi Jerman di samping Kanada dan Australia, Pakistan dan Somalia di samping India dan Etiopia, dengan Sri Lanka sebagai ketua. Jumlah anggota komite meningkat menjadi 45 dan tingkat pertikaian pun meningkat.

Kata kunci dalam perdebatan-perdebatan ini adalah "kepercayaan". Misalnya wakil Perancis dalam Komite Ad Hoc menyatakan bahwa keamanan bergantung pada kepercayaan, tetapi kepercayaan itu akhir-akhir ini telah dirusak di Samudra Hindia. Seperti detente, dia meneruskan, kepercayaan tidak dapat dibagi dan negara-negara yang mempunyai tanggung jawab global diminta untuk memulihkan kepercayaan yang hilang itu. Wakil Pakistan mengambil alih semboyan ini dan mengatakan bahwa kepercayaan benar-benar merupakan suatu unsur keamanan yang penting dan karenanya sangat penting bagi pembentukan suatu zona damai bahwa negara-negara di kawasan ini tidak mencari sarana-sarana kekuatan yang bisa mengintimidasi tetangga-tetangga mereka.¹

Pada permulaan tahun 1980-an tidak diragukan bahwa tiadanya kepercayaan antara negara-negara superpower, antara Timur dan Barat, antara Uni Soviet dan RRC, tetapi bukan yang paling sedikit antara negara-negara di kawasan Samudra Hindia, telah sangat merusak gagasan zona damai itu. Langkah-langkah untuk membangun kepercayaan di kalangan negara dan sub-kawasan Samudra Hindia bisa dimulai, bahkan di hadapan ketegangan yang panjang antara blok kekuatan Timur dan Barat, dan secara demikian setidak-tidaknya menciptakan prakondisi untuk suatu zona damai.² Seorang penulis Inggris membuat bermacam-macam saran termasuk hubungan telepon darurat antara lawan-lawan yang potensial dengan maksud mencegah terjadinya salah perhitungan, pertukaran delegasi-delegasi militer, pemberitahuan gerak-gerak pasukan, mahkamah arbitrase regional untuk pertikaian mari-

¹Lihat, Indian Ocean Committee, 109th Meeting, 30 July 1980, UN-Department of Public Information, Press Section, New York, hal. 2f.

tim dan mahkamah serupa untuk pembagian sumber daya, pertukaran informasi mengenai persenjataan dan impor senjata.¹

Langkah-langkah seperti itu betapa mustahil pun tampaknya sekarang, pasti jalan yang efektif ke arah pembentukan suatu zona damai, daripada pemusatan hampa pada "persaingan superpower." Mengenai yang terakhir ini, wakil Amerika Serikat pada Komite Ad Hoc itu J. Kahan, dalam bulan Juni 1980 berkata:

"Kami tidak dapat membantah logika cemerlang wakil tetap Madagaskar yang terhormat yang telah menunjukkan adanya persaingan semacam itu. Meskipun kami juga menyesalkannya, adalah jelas betapa mudahnya hidup bagi Uni Soviet seandainya dia tidak mempunyai 'saingan-saingan' di Samudra Hindia."²

Selama perdebatan di PBB mengenai Zona Damai Samudra Hindia dalam bulan Desember 1980, juru bicara MEE (dari Luxemburg) membuat suatu pernyataan bersama, yang ringkasannya adalah sebagai berikut: Piagam PBB dilanggar dalam tahun 1980 oleh kejadian-kejadian serius yang berkaitan dengan intervensi Uni Soviet ke Afghanistan. Kepercayaan sebagai dasar keamanan telah dirongrong. Konsep IOPZ mengambil bentuk-bentuk yang sangat berbeda. Oleh karenanya negara-negara MEE beranggapan bahwa prinsip-prinsip berikut harus berlaku:

- Piagam PBB memberikan hak kepada setiap negara untuk membela dirinya secara individu dan bersama. Hak ini tidak boleh dikurangi oleh IOPZ;
- Keamanan kawasan Samudra Hindia sama-sama banyak bergantung pada negara-negara di kawasan ini dan kekuatan-kekuatan luar. Oleh karena itu, negara-negara yang pertama itu harus pertama-tama mengatur hubungan keamanan regional mereka antara mereka sendiri;
- Tidak boleh ada pembatasan-pembatasan atas kemerdekaan di laut-laut lepas.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut di atas maka negara-negara anggota MEE mengambil sikap seperti berikut:

- Penarikan segera pasukan-pasukan asing secara menyeluruh dan tanpa syarat dari Afghanistan harus merupakan suatu prasyarat untuk suatu IOPZ;
- Ancaman terhadap stabilitas di Samudra Hindia pada pokoknya tidak berasal dari kehadiran angkatan laut, tetapi dari banyak konflik yang menimbulkan ketegangan di kawasan ini;

- Komite Ad Hoc harus menentukan batas-batas geografi suatu IOPZ, menyusun kriteria untuk membatasi kehadiran militer dan harus memeriksa masalah verifikasi;
- Karena alasan-alasan ini adalah terlalu pagi untuk mengadakan suatu konferensi besar pada tahun 1981. Dalam hal ini anggota-anggota Eropa komite itu akan tetap bekerja sama dan akan berusaha menjernihkan masalah-masalah yang tak terselesaikan seperti tersebut di atas. Suatu konferensi tidak dapat dipertimbangkan sampai perkembangan-perkembangan lebih lanjut memungkinkannya.¹

Sebagai hasil suatu usaha perdebatan yang benar-benar raksasa (Herculean), maka akhirnya diputuskan bahwa konferensi harus diadakan paling lambat pada pertengahan pertama tahun 1983.

JALAN BUNTU SEKARANG INI DAN SUATU KEMUNGKINAN JALAN KELUAR

Kini telah terbentuk suatu pola segi tiga yang jelas: Uni Soviet dan sekutu-sekutunya di satu ujung spektrum, Amerika Serikat dan negara-negara Barat di ujung yang lain, dan kebanyakan negara pantai dan Non-Blok di tengah. (Sedangkan praktis tiada nuansa perbedaan yang terlihat antara pernyataan-pernyataan kelompok pertama yang dipimpin oleh Uni Soviet, perbedaan-perbedaan semacam itu sangat jelas dalam kelompok-kelompok lainnya.) Formasi segi tiga ini dapat dilihat pada pertengahan tahun 1981, ketika Republik Federal Jerman mengusulkan suatu resolusi atas nama "delegasi-delegasi yang sependirian" (menangguhkan diadakannya suatu konferensi), sedangkan Sri Lanka atas nama kelompok Non-Blok mengajukan suatu usul (mengadakan konferensi), yang disetujui oleh kelompok Uni Soviet walaupun dengan argumen-argumennya sendiri. Kenyataannya, Uni Soviet - yang mengikuti arah pidato Leonid Brezhnev pada Kongres Partai yang ke-26 - mengajukan sudut pandangannya dalam suatu rangkaian penerbitan selama tahun 1981 dan dengan demikian menekankan pentingnya subyek itu di matanya.²

Di pihak lain Amerika Serikat tidak menutup-nutupi kenyataan bahwa baginya sejak tahun 1979 seluruh strategis di Samudra Hindia telah meng-

¹A/35/PV.94, 15 Desember 1980.

²Lihat. A. Aleyev/A. Fialkovsky, "For a Peaceful Indian Ocean," *International Affairs* (Moskow), Pebruari 1981; S. Vladimirov, "For a Zone of Peace," *New Times*, No. 8/1981; S. Vladimirov, "An Important Conference," *New Times*, No. 22/1981; A. Ladoshsky, "The

alami suatu perubahan laut yang begitu besar sehingga aturan-aturan lama dan khususnya resolusi Zona Damai buatan tahun 1971 dan mandat yang menyusulnya untuk PBB sudah tidak sesuai dengan kenyataan. Uni Soviet sebagai suatu kekuatan darat dengan potensi militer - termasuk pengangkutan udara - yang besar sekali telah kelihatan dengan jelas lewat pendudukannya atas Afghanistan, suatu negara pedalaman Samudra Hindia dan oleh sebab itu merupakan suatu keharusan mutlak bagi Amerika Serikat bukan saja untuk mempertahankan kehadiran militernya yang relatif terbatas di dan sekitar Samudra Hindia tetapi juga meningkatkan dan memperbaikinya untuk kasus-kasus suatu krisis yang genting. Pada dasarnya pandangan ini juga dianut oleh bangsa Barat yang lain, tetapi juga terdapat perbedaan-perbedaan kepentingan nasional dan sikap terhadap soal-soal prosedur. Perdebatan Zona Damai sekali lagi, yaitu sesudah awal 1970-an, berkembang menjadi garis pemisah Timur-Barat di mana Uni Soviet sekarang berusaha keras untuk dekat dengan negara-negara pantai Non-Blok.

Kelompok mereka juga banyak terpecah, biarpun biasanya berhasil berbicara dengan satu suara pada kejadian-kejadian penting, di mana diperlukan suatu sikap Selatan terhadap Utara. Terdapat negara-negara "moderat" dan "radikal", negara-negara pro Barat dan pro Uni Soviet, negara-negara yang lebih takut akan tetangga Non-Blok mereka daripada akan negara luar mana pun atau mereka yang mengharapkan akan masuk di mana kekuatan-kekuatan asing akan keluar. Pada tahun 1981, Malaysia dan Pakistan, antara lain, berusaha menjadi penengah antara Timur dan Barat. Wakil Malaysia pada Komite Ad Hoc menyatakan bahwa baik Diego Garcia maupun pendudukan Afghanistan mengganggu stabilitas, sehingga Zona Damai Samudra Hindia harus dibentuk menyusul tiga langkah: penarikan semua kekuatan asing dari kawasan itu, penyelesaian pertikaian regional hanya dengan cara damai, dan tidak digunakannya kekuatan oleh negara besar terhadap negara-negara regional.¹ Pakistan menganjurkan suatu pendekatan langkah demi langkah untuk mewujudkan suatu IOPZ, tanpa terlalu banyak harapan untuk permulaan, yakni untuk suatu konperensi menyeluruh yang pertama. Kedua negara besar maupun negara-negara regional harus tunduk pada prinsip-prinsip suatu Zona Damai.²

India salah satu pendukung konsep Zona Damai yang paling gigih, bertindak lebih jauh lagi dengan memuji sikap positif Uni Soviet dan mencaci sikap negatif Amerika Serikat. Dalam bulan April 1982 diadakan di India suatu konperensi raksasa yang disponsori bersama oleh Dewan Perdamaian Dunia, Organisasi Perdamaian dan Solidaritas Afrika-Asia dan beberapa kelompok

lain yang terkenal pro Uni Soviet, dengan 150 peserta asing dan 1.000 peserta India; baik PM Indira Gandhi maupun Sekretaris Pertama Brezhnev mengirimkan pesan-pesan.¹ Arah konperensi itu sepenuhnya sesuai dengan kebijakan Uni Soviet, yaitu mengecam Amerika Serikat karena mengancam kemerdekaan nasional negara-negara Samudra Hindia, berusaha menguasai sumber-sumber daya alam mereka dan lain-lain.

Keterusterangan Pemerintah Reagan mengenai tujuan-tujuan militer dan strategisnya di kawasan Samudra Hindia (seperti di lain-lain kawasan) benar-benar mengundang suatu ofensif diplomatik Uni Soviet, yang sekurang-kurangnya untuk sebagian dapat mengharapkan simpati negara-negara regional. Keuntungan geostrategis Uni Soviet, yakni letak dekatnya dengan Asia Barat Daya, dan khususnya dengan Teluk Parsi, diterima sebagai suatu kenyataan hidup, sedangkan pembangunan fasilitas-fasilitas Amerika Serikat di negara-negara pantai dan Pasukan Gerakan Cepat tetap akan mengundang kritik-kritik lokal. Alasannya bermacam-macam; salah satu di antaranya adalah persepsi Arab/Islam mengenai Israel yang didukung Amerika Serikat sebagai musuh nomor satu, sedangkan Uni Soviet lebih atau kurang jauh di belakang. Pengulangan Uni Soviet secara konstan bahwa ia bersedia mengadakan suatu putaran pembicaraan yang baru mengenai pengurangan militer secara bilateral dengan Amerika Serikat, yang meliputi kawasan Samudra Hindia, mendapat persetujuan dari hampir semua negara regional. Sampai baru-baru ini posisi Amerika Serikat dibandingkan dengan itu tampak kaku dan nada pernyataan-pernyataannya kadang-kadang angkuh. Ini dapat dimengerti sehubungan dengan kemungkinan bahwa Washington akan melihat Diego Garcia dan Pasukan Gerak Cepat diperdebatkan dalam suatu konperensi raksasa yang didominasi oleh Uni Soviet dan negara-negara Non-Blok yang tidak begitu bersahabat. Tetapi dalam konteks yang ada hal itu tidak sangat membantu.

Sejak akhir-akhir ini terdapat suatu perubahan sikap di pihak delegasi Amerika Serikat dalam Komite Ad Hoc. Kini ada keluwesan lebih besar sehubungan dengan kesediaan Amerika Serikat untuk bekerja sama; pada waktu yang sama Washington mendesak agar mandat IOPZ tahun 1971 diubah: tekanan utamanya tidak lagi boleh diletakkan pada penyingkiran angkatan laut dan instalasi militer asing, tetapi suatu konsep yang jauh lebih menyeluruh harus menunjang konsolidasi unsur-unsur perdamaian di kawasan ini. Apa yang dibutuhkan menurut posisi Amerika Serikat - yang rupanya didukung oleh delegasi-delegasi Barat yang lain - adalah suatu kode peri laku yang harus ditaati oleh semua negara regional dan negara-negara luar yang relevan. Soal-soal militer dan keamanan akan tetap di pusat suatu mandat IOPZ yang baru, tetapi didukung oleh soal-soal politik dan ekonomi. Khususnya, masalah

akhir itu, dengan meningkatkan harapan-harapan mengenai kerja sama yang lebih besar antara Utara dan Selatan untuk pengembangan teknologi, industri dan ilmu pengetahuan, bisa menjadi suatu unsur baru yang menarik bagi negara-negara pantai Samudra Hindia, asal janji-janji masing-masing bisa diwujudkan. Sikap Pemerintah Reagan mengenai bantuan untuk Dunia Ketiga umumnya sejauh ini tidak mendukung suatu pendekatan serupa itu. Di pihak lain, sejumlah negara "moderat" Samudra Hindia mungkin condong pada usul-usul baru serupa itu, bukan paling sedikit karena bagi beberapa di antaranya adalah penting untuk melihat suatu tetangga yang lebih kuat menganut asas-asas keamanan regional.

Dapat dipastikan bahwa orang-orang Uni Soviet akan menentang dengan keras setiap perubahan mandat asli IOPZ seperti itu, karena hal ini juga akan menggeser fokus dari sasaran utama mereka, yaitu kegiatan-kegiatan militer Amerika Serikat di kawasan ini. Seperti disebutkan di atas, posisi Moskow digariskan secara jelas dan dalam tingkat yang berbeda-beda di dukung oleh cukup banyak negara pantai. Secara demikian setiap usaha Barat untuk mengubah mandat IOPZ secara substansial rupanya hanya akan merapatkan lagi barisan Uni Soviet dan negara-negara Non-Blok. Kemajuan ke arah suatu mandat yang diubah yang pada dasarnya suatu dalil yang sehat hanya bisa dicapai secara berangsur-angsur. Jadi belum ada jalan keluar dari jalan buntu kekutsatan Timur-Barat-Selatan mengenai suatu IOPZ itu, tetapi telah ditunjukkan ke arah mana jalan keluar itu.

BEBERAPA KESIMPULAN DARI SUDUT PANDANGAN JERMAN

Daripada negara-negara Barat yang lain, termasuk Jepang, Republik Federal Jerman Barat kurang bergantung pada barang-barang dari dan pertukaran dengan negara-negara pantai Samudra Hindia. Tetapi salah satu motif politik pokok untuk beberapa waktu ialah membantu perkembangan ketahanan negara-negara Dunia Ketiga terhadap tekanan-tekanan negara besar, jika mungkin lewat kerja sama ekonomi dan politik regional. (Dalam hal ini, ASEAN merupakan modelnya di Asia.) Jadi unsur-unsur IOPZ telah disambut dengan baik, dan pendudukan Uni Soviet atas Afghanistan maupun cengkeraman Vietnam atas Kamboja dikutuk dalam konteks serupa itu. Dalam suatu pandangan Jerman aspek-aspek militer dan strategi Samudra Hindia memang sangat penting, tetapi Barat tidak boleh melupakan soal-soal hangat lain, yang dapat menimbulkan konflik dan peperangan di kawasan itu. Stabilitas adalah suatu soal yang bersegi banyak di negara-negara berkembang yang pada dasarnya tidak stabil. Karena saling ketergantungan semakin meningkat, maka kerja sama Utara-Selatan akan semakin penting, meskipun kerja sama

sebab itu Bonn menentang suatu kebijakan konfrontasi terhadap Dunia Ketiga, bilamana ini dapat dihindari tanpa mengorbankan kepentingan-kepentingan vital.

Sejauh sasaran suatu IOPZ bukan alat propaganda Uni Soviet, tetapi mengandung suatu potensial untuk membangun kepercayaan antara negara-negara di kawasan ini maupun antara mereka dan negara-negara luar, maka Jerman akan bersedia menyetujui dan mencobanya. Terdapat persamaan dengan kebijakan detente, yang menurut pandangan Jerman bukan semata-mata sesuatu yang dicoba dan telah gagal, tetapi suatu proses yang lama dan sering mengesalkan, yang tiada alternatif damainya.

IOPZ sejauh bukan suatu rencana utopis untuk menghalau negara-negara besar dari suatu samudra yang pada analisa terakhir bukan milik negara-negara pantai - hanya akan melihat beberapa kemajuan kalau atau bila konfrontasi antara Amerika Serikat dan Uni Soviet sekarang ini berkurang. Hanya setelah itu keduanya akan bersedia memberikan lebih sedikit prioritas kepada kehadiran militer mereka di atau dekat perairan itu.¹ Akan tetapi Samudra Hindia tidak akan pernah menjadi suatu danau damai yang idilis. Pada waktu lampau juga tidak pernah dan hal ini seandainya dilupakan oleh orang-orang yang secara simplistis mengira bahwa setan-setan asing bertanggung jawab atas segala kejahatan. Bahkan kedua superpower itu tidak mampu menguasai kawasan Samudra Hindia. Baik Pax Sovietica maupun Pax Americana tidak mempunyai harapan sedikit pun untuk dipaksakan di situ. Gagasan pengaruh eksklusif salah satu negara luar itu sendiri tak masuk akal sehubungan dengan kenyataan-kenyataan suatu kawasan yang banyak fasetnya, penuh masalah dan penuh warna, di mana sepertiga umat manusia bertempat tinggal.

Negara-negara superpower dan semua kekuatan luar yang lain dapat lebih mempersulit negara-negara regional untuk hidup berdampingan secara damai, karena seperti disebutkan di atas keterlibatan mereka cenderung memperburuk situasi-situasi konflik. Tetapi harapan untuk menciptakan kawasan damai yang terbatas, di mana kerja sama akan menggantikan konflik, dan bukan suatu Zona Damai yang mencakup semua negara, pertama-tama terletak pada tanggung jawab dan dalam kemungkinan negara-negara regional - dalam hal itu tidak ada dalih-dalih. Ini akan lebih sulit daripada di lain-lain kawasan (bagi India, karena luasnya, akan selalu merupakan suatu masalah untuk menemukan suatu perimbangan untuk hidup berdampingan dengan tetangga-tetangganya yang lebih kecil) tetapi masa depan akan minta kerja

¹ Satu langkah penting dalam pemertahanan ketidaktergantungan...

sama yang meningkat pada tingkat regional, di antara negara-negara yang mempunyai masalah-masalah bersama dan sering juga tradisi dan pengalaman bersama sebagai landasan untuk membangun. Negara-negara tersebut harus menekan jalan untuk berhimpun dengan bermacam-macam tingkat pelembagaan, dan secara demikian jalan ke arah vested interest dengan perkembangan secara damai. Hanya untuk mengutip suatu contoh yang jelas: di Asia terdapat tantangan sistem-sistem sungai, yang sangat besar seperti Mekong atau Gangga, yang secara mendesak perlu digunakan dan dimanfaatkan untuk kepentingan penduduk tepinya, dalam suatu usaha regional bersama. Nasionalisme yang berlebihan adalah suatu halangan bagi pembangunan.

Akan tetapi negara-negara bangsa, betapa muda pun usianya, biasanya sangat tidak senang melepaskan hak-hak kedaulatan (lihat contoh Masyarakat Eropa yang tidak begitu menggembirakan) dan permusuhan-permusuhan lama bertahun-tahun di bawah permukaan banyak persekutuan. Namun logika proses sejarah - setelah bersama-sama dihabiskan banyak tenaga "Utara" lawan "Selatan" selama bertahun-tahun - rupanya menunjuk pada tujuan kerja sama dan perhimpunan regional dan secara demikian mudah-mudahan pada peningkatan kawasan-kawasan damai.