

449

Kawasan Asia Tenggara dan Negara-negara Besar: Praktek Ambivalensi ASEAN*

J. Soedjati DJIWANDONO

Kendati nama, aspirasi-aspirasi dan pretensi-pretensinya seperti tercermin pada nama itu sendiri, ASEAN atau Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara tidak memonopoli atau mewakili seluruh kawasan Asia Tenggara. Kecuali Birma, yang telah memilih untuk tidak memasuki suatu perhimpunan khusus dengan dunia luar, kawasan Asia Tenggara, karena keadaan kalau tidak dengan sengaja, dewasa ini dan praktis terbagi antara ASEAN di satu pihak dan kelompok negara Indocina di lain pihak. Polarisasi itu merupakan suatu kenyataan kehidupan di Asia Tenggara dewasa ini tidak peduli preferensi orang.

Asas-asas di bawah masing-masing dari kedua pengelompokan ini adalah, tak perlu dikatakan, berbeda. Dan perbedaan ini saja tanpa penyelidikan kita dalam persoalannya dalam diskusi ini, pasti akan menghasilkan bermacam-macam asosiasi atau hubungan yang dipertahankan masing-masing kelompok negara dengan negara-negara besar yang masing-masing pantas diselidiki karena dirinya sendiri.

Memang, perkembangan-perkembangan di masing-masing dari kedua pengelompokan negara ini adalah begitu rupa sehingga sementara semua negara di kedua pengelompokan itu kiranya mengklaim sebagai bagian Asia Tenggara, walaupun kawasannya itu sendiri tak dapat dibatasi secara saksama, masing-masing dari kedua kelompok negara itu bisa dianggap sebagai suatu "kawasan" tersendiri.¹ Dengan demikian rupanya kini lazim menemukan suatu sebutan "Kawasan ASEAN."

*Terjemahan makalah "The Southeast Asian Region and the Major Powers: ASEAN's Exercise of Ambivalence," yang dibawakan oleh J. Soedjati DJIWANDONO pada Konperensi Indonesia-India IV di Jakarta pada 19-20 Agustus 1985. Diterjemahkan oleh Kirdi DIPOYUDO.

¹Hal ini kami bahas dalam "The Political and Security Aspects of ASEAN: Its Principal Achievements." *The Indonesian Quarterly*, Vol. XI, No. 3 (Juli 1983), hal. 19-26.

Pada hubungan-hubungan ASEAN dengan negara-negara besar itulah analisa ini dipusatkan demi simplifikasi, kemudahan dan kejelasan. Karena kendatipun terdapat variasi dan keanekaragaman dari sudut pandangan persepsi-persepsi dan prioritas-prioritas nasional, suatu kebersamaan tertentu dapat dilihat dan diidentifikasi di antara negara-negara ASEAN dalam pandangan mereka mengenai, dan dalam hubungan mereka dengan, negara-negara besar, khususnya sejak pembentukan perhimpunan itu.

PENGALAMAN HISTORIS

Seperti baru saja diisyaratkan, bahkan dengan menganggap ASEAN sebagai suatu "kawasan" tersendiri, hubungan antara negara-negara anggota ASEAN di satu pihak dan negara-negara besar di lain pihak tidaklah sederhana, jelas dan tak bervariasi. Orang sukar membuat generalisasi dan menemukan suatu pola yang tegas dan konsisten. Kenyataannya, di bawah sinar titik-titik balik tertentu dalam sejarah kawasan maupun negara masing-masing seperti akhir Perang Pasifik dan munculnya bangsa-bangsa yang baru merdeka sesudahnya, akhir Perang Vietnam dan penarikan Amerika dari Asia Tenggara, dan percobaan kudeta komunis yang gagal di Indonesia dan akhir konfrontasi Indonesia dengan Malaysia yang menyusulnya, hubungan dan persekutuan dengan negara-negara besar secara terus-menerus dinilai dan dibatasi kembali. Namun, hubungan-hubungan lama tertentu bertahan. Seperti dikatakan seorang penulis, "warisan adalah suatu pengaruh besar di Asia Tenggara."² Kendati regionalisme ASEAN, misalnya, orang masih dapat menemukan penyesuaian dan persekutuan-persekutuan yang sudah lama antara negara-negara ASEAN tertentu dan negara-negara besar.

Dari perspektif nasional, jenis sikap dan asosiasi umum negara-negara ASEAN dengan negara-negara besar dibentuk oleh bermacam-macam persepsi kepentingan nasional yang vital, khususnya keamanan nasional. Pada gilirannya ini untuk sebagian besar ditentukan oleh pengalaman-pengalaman historis mereka masing-masing. Kecuali Kerajaan Muangthai, yang telah menikmati sejarah kemerdekaan dan kedaulatan nasional tanpa interupsi, bagi mayoritas negara ASEAN, dan bahkan seluruh Asia Tenggara, pengalaman-pengalaman ini berasal dari periode pra-kolonial dan kolonial mereka, yang pada waktu yang berbeda dan dengan negara-negara dari luar yang berlainan, ditandai dominasi dan berbagai bentuk asosiasi sebagai bawahan yang lain.

Akan tetapi bagi negara-negara ini, sikap dasar mereka dan oleh sebab itu kebijaksanaan umum mereka terhadap negara-negara besar selanjutnya di-

²Douglas Pike, "Southeast Asia and the Superpowers: The Dust Settles," *Current History* (April 1983), hal. 145

warnai oleh pengalaman mereka dalam proses mendapatkan kemerdekaan pada akhir Perang Pasifik. Khususnya negara-negara seperti Indonesia dan Vietnam, yang menyatakan kemerdekaannya dengan memanfaatkan kekosongan politik akibat kekalahan Jepang dan melawan keinginan negara-negara kolonial yang kembali, diganggu sengketa-sengketa intern mengenai suksesi politik bagi negara-negara penjajah yang mengalami kemunduran. Sengketa-sengketa intern semacam itulah yang memancing kepentingan bersaing negara-negara besar dari luar. Dengan kata lain, sengketa-sengketa intern negara-negara itu dicampuri negara-negara besar dari luar untuk menentukan suksesi politik. Dan secara demikian mulai suatu era berlanjut intervensi negara besar di Asia Tenggara. Selain Vietnam, yang merupakan suatu contoh intervensi negara besar *par excellence* dalam sejarah modern, peristiwa 1948 di Indonesia ketika kaum komunis yang berorientasi pada Moskwa dan didukungnya melancarkan suatu pemberontakan yang tak berhasil di tengah-tengah perjuangan revolusi untuk kemerdekaan nasional merupakan suatu kasus semacam itu.

Sayang, bukan saja negara-negara yang mendapatkan kemerdekaan melalui perjuangan bersenjata revolusi, tetapi juga mereka yang mendapatkan kemerdekaan mereka secara damai dan bahkan Muangthai, yang dalam sejarahnya tak pernah mengalami pengalaman penjajahan, secara terus-menerus diganggu sengketa-sengketa intern. Selain itu, semuanya menderita kelemahan-kelemahan sosial, politik, ekonomi dan militer. Sebagai akibatnya mereka bukan saja bergantung dan tunduk pada negara-negara besar dari luar tetapi juga rawan terhadap segala macam campur tangan luar oleh negara-negara besar. Sejak itu Asia Tenggara menjadi tanah subur dan ruang yang besar bagi intervensi negara besar.

Era intervensi negara besar di Asia Tenggara bersamaan dengan meningkatnya ketegangan antara negara-negara adidaya yang menanjak dan berkembangnya Perang Dingin. Negara-negara besar ini memandang Asia Tenggara dengan perbedaan persepsi mengenai suatu tata regional yang tepat dari segi keuntungan politik komparatif, yaitu suatu tata yang kemungkinan besar akan mengamankan kepentingan-kepentingannya sendiri dan pada waktu yang sama membendung kepentingan-kepentingan saingan mereka.

Secara demikian dengan munculnya RRC dan pecahnya Perang Korea, kepentingan utama AS di kawasan adalah perluasan strategi pembendungannya terhadap perluasan pengaruh komunis di Asia, yang akhirnya menemukan ungkapan formalnya dalam pembentukan SEATO pada tahun 1954. Ini berlanjut setidak-tidaknya sampai pengumuman Doktrin Nixon pada tahun 1969.

Mengenai Uni Soviet, pergeseran dalam orientasi internasionalnya sebagai akibat buyarnya Aliansi Besar waktu perang yang digantikan oleh permulaan

Perang Dingin terungkap dalam dukungannya bagi gerakan-gerakan pemberontakan di Asia Tenggara. Kalau hanya melalui kebijaksanaan intervensi tersembunyi dalam bentuk dorongan dan propaganda dan bukannya tindakan-tindakan praktis bantuan militer, dukungan Soviet bagi gerakan-gerakan pemberontakan di kawasan mula-mula bukan saja terarah terhadap negara-negara penjajah tetapi juga terhadap pemerintah-pemerintah borjuis nasional yang dianggap bagian belakang kapitalisme dan imperialisme.

Akan tetapi dalam era pasca Stalin, kepentingan-kepentingan Soviet diarahkan untuk melawan pengaruh Amerika dan menegaskan identitasnya sendiri yang total dengan sentimen anti imperialis rezim-rezim nasionalis lokal yang militan. Kemudian, dengan timbulnya sengketa Soviet dengan RRC pada dasawarsa 1960-an, kebijaksanaan intervensi Soviet dalam berbagai bentuk bantuan ekonomi dan militer juga dimaksud untuk melawan pengaruh Cina.

Di pihaknya, Cina ternyata tidak kurang bertekad, pertama-tama untuk melawan pengaruh Amerika dan kemudian juga pengaruh Soviet. Dan berbeda dengan negara-negara besar lain, banyak orang di kawasan curiga bahwa RRC mungkin mempunyai klaim atas suatu daerah pengaruh di Asia Tenggara berdasarkan sejarah. Kiranya dengan maksud untuk mengamankan kepentingan-kepentingan inilah RRC dengan kuat mendukung politik konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia, yang kemudian memberinya suatu kesempatan untuk melaksanakan kebijaksanaan intervensinya dalam urusan-urusan domestik Indonesia pada pertengahan 1960-an. Ini merupakan alasan pembekuan hubungan diplomasi antara kedua negara yang berlangsung sampai sekarang.

PENOLAKAN CAMPUR TANGAN LUAR

Tinjauan singkat atas berbagai bentuk kebijaksanaan intervensi oleh negara-negara besar dari luar dalam sejarah belakangan Asia Tenggara itu terutama dibuat dari perspektif negara-negara besar yang bersangkutan dalam usaha mereka untuk mengamankan kepentingan-kepentingan regional dan global mereka yang dalam persepsi mereka terikat dengan kepentingan nasional mereka yang vital. Tetapi untuk bertindak adil terhadap negara-negara besar itu, perlu dikatakan bahwa intervensi dari luar itu tidak selalu tidak diminta. Intervensi itu sering diminta. Ini terjadi bila dirasanya adanya konvergensi, jika bukan kebersamaan, kepentingan antara negara-negara pelindung atau intervensionis dan negara-negara langganan di kawasan.³

³Lihat suatu diskusi mengenai soal ini dalam "Introduction," bagi Raju G.C. Thomas, ed., *Great Power Triangle and Asian Security* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1982).

Jadi, biarpun SEATO dibentuk dan pangkalan-pangkalan Amerika dibangun di Filipina dalam rangka strategi pembendungan Amerika terhadap perluasan komunis di Asia, dari sudut pandangan Filipina pengaturan keamanannya dengan AS adalah, paling tidak mula-mula, untuk menjamin keamanan nasionalnya terhadap apa yang dilihatnya sebagai suatu ancaman luar yang potensial dari Jepang. Indonesia mengundang peranan Soviet, dan melalui itu peranan Amerika, dalam konfliknya dengan Belanda mengenai Irian Barat, biarpun kedua negara adidaya turun tangan dalam konflik itu secara yang berlainan dalam konteks kompetisi global mereka sendiri. Memang, pertentangan kepentingan antara negara-negara besar yang bersaing sering dimanfaatkan oleh negara-negara kawasan untuk menunjang maksud-maksud mereka sendiri.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan intervensi kompetitif oleh negara-negara besar dari luar itu juga tidak selalu berhasil menunjang kepentingan-kepentingan kompetitif mereka. Sementara kebijaksanaan-kebijaksanaan semacam itu sering digunakan oleh suatu negara non-blok seperti Indonesia untuk mengurangi ketergantungan atau subordinasinya pada satu negara besar atau yang lain, atau dalam kenyataan untuk menegakkan kebijaksanaan merdekanya, suatu negara dari luar bisa melaksanakan kebijaksanaan intervensinya semata-mata untuk membantu negara langganan yang bersangkutan mempertahankan posisi merdekanya, dan secara demikian mencegahnya bersekutu dengan negara besar yang lain. Ini bisa berlaku bagi AS dan, sampai batas-batas tertentu, bagi Uni Soviet dalam peranan yang dimainkan masing-masing dalam sengketa Irian Barat.

Namun, keuntungan jangka pendek manapun bisa dipetik oleh negara-negara kawasan dari kebijaksanaan intervensi negara-negara besar dari luar, khususnya yang diminta oleh mereka, setidaknya-tidaknya dalam jangka panjang campur tangan dari luar bisa mengakibatkan dominasi atau bentuk-bentuk lain subordinasi yang lebih jauh pada negara-negara besar dari luar. Inilah yang dilawan oleh bangsa-bangsa Asia Tenggara dengan biaya tinggi di masa lampau. Lagipula, sifat kompetitif hubungan antara negara-negara besar itu mengandung bahaya melibatkan negara-negara kawasan dalam persaingan dan sengketa-sengketa mereka melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan intervensionis kompetitif mereka.

Memang, kompetisi dan sengketa-sengketa kepentingan antara negara-negara besar itu dan kebijaksanaan-kebijaksanaan intervensionis mereka di Asia Tenggara tidak mengakibatkan konfrontasi langsung mana pun antara mereka. Suatu kendala besar bagi suatu konfrontasi negara besar adalah perhatian mereka untuk menghindari eskalasi menuju suatu perang umum. Namun, melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan intervensionis kompetitif mereka ne-

gara-negara besar melaksanakan "wars by proxy" atau perang melalui negara-negara langganan mereka. Keterlibatan negara-negara kawasan dalam sengketa-sengketa by proxy semacam itu juga akan mengancam keamanan dan kestabilan mereka dan keamanan serta kestabilan kawasan.

Rupanya sangat besarlah kemungkinan bahwa pertimbangan-pertimbangan semacam itu mendasari penolakan negara-negara ASEAN terhadap campur tangan dari luar ketika membentuk perhimpunannya pada tahun 1967. Karena mereka "membagi suatu tanggung-jawab utama untuk memperkuat stabilitas ekonomi dan sosial kawasan dan menjamin pembangunan nasional mereka yang damai dan progresif," mereka "bertekad untuk menjamin kestabilan dan keamanan mereka dari campur tangan dari luar dalam segala bentuk atau manifestasinya"⁴ Memang, penolakan campur tangan dari luar merupakan suatu pemikiran utama negara-negara anggota ASEAN. Kenyataannya, hal itu merupakan bagian esensi regionalisme ASEAN.⁵ Deklarasi Kuala Lumpur yang ditandatangani para Menlu ASEAN pada 27 November 1971 mengenai pembentukan Asia Tenggara sebagai suatu "Kawasan Damai, Bebas dan Netral" (ZOPFAN) bisa dianggap sebagai suatu usaha untuk memberi pemikiran itu ungkapannya yang penuh dan formal. Pernyataan itu diulangi, ditekankan kembali dan dikukuhkan kembali dalam dokumen-dokumen penting ASEAN yang menyusulnya sejak itu, khususnya dalam Deklarasi Kerukunan ASEAN dan Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama yang ditandatangani pada KTT Bali tahun 1976.

Penarikan AS dan akhir Perang Vietnam rupanya memberikan, paling tidak untuk sementara waktu, harapan baik kepada Asia Tenggara dalam arti bahwa hal-hal itu menandai berakhirnya suatu periode panjang intervensi dari luar di kawasan. Dan akhir permusuhan di Indocina rupanya menjanjikan suatu prospek kebebasan dari campur tangan dari luar selanjutnya di Asia Tenggara oleh negara-negara besar, yang bila tiada sengketa-sengketa, akan menemukan sedikit ruang untuk melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan semacam itu. Prospek semacam itu akan mengantarkan kawasan Asia Tenggara lebih dekat dengan realisasi ZOPFAN. Dengan demikian bangsa-bangsa Asia Tenggara rupanya mempunyai harapan akan perkembangan damai menuju kemajuan dan kemakmuran selama banyak tahun mendatang.

Akan tetapi, siapa pun mempunyai harapan semacam itu akan segera mengalami frustrasi akibat pecahnya permusuhan baru di kawasan sebelum akhir dasawarsa itu. Konflik Kampuchea, dengan invasi Vietnam dan pendudukan Kampuchea menjelang akhir 1978 dasawarsa itu sebagai puncak-puncaknya,

⁴Suatu konsiderans dalam Deklarasi Bangkok.

⁵Lihat karangan kami "ASEAN Regionalism and the Role of the USA," *The Indonesian Quarterly*, vol. XII, no. 1 (Januari 1984), hal. 62-64.

dengan alasan mana pun mengembalikan hantu campur tangan dari luar yang begitu lama ditakuti ASEAN. Konflik itu, hampir langsung sesudahnya, mendorong serangan Cina terhadap Vietnam. Dan pada gilirannya ini, lebih daripada Perang Vietnam, mengundang Uni Soviet untuk mendapatkan dan mempertahankan suatu pijakan di kawasan, khususnya melalui aksesnya pada fasilitas-fasilitas militer di Cam Ranh Bay dan Da Nang di Vietnam. Sengketa Kampuchea itu mengabaikan asas-asas ZOPFAN dan bahkan regionalisme ASEAN itu sendiri.

Memang, biarpun merupakan suatu bagian Asia Tenggara, Kampuchea terletak di luar kawasan ASEAN. Tetapi gagasan ZOPFAN jelas merupakan suatu usaha untuk memproyeksikan penolakan ASEAN terhadap campur tangan dari luar ke seberang perbatasannya sendiri dan di kawasan Asia Tenggara sebagai keseluruhan. Jadi, Konflik Kampuchea, yang merupakan suatu peringatan kuat akan bahaya campur tangan dari luar, merupakan suatu kesempatan untuk mengukuhkan kembali keprihatinan ASEAN. Ini dapat dilihat dalam apa yang disebut Kuantan Principle,⁶ yang bisa dianggap sebagai bagian ungkapan keprihatinan itu dan suatu usaha, presis seperti gagasan ZOPFAN, untuk memperluas penerapan asas ASEAN ke bagian Asia Tenggara yang lain, khususnya Indocina.

SUATU PRAKTEK AMBIVALENSI⁷

Pada dasarnya, penolakan ASEAN terhadap campur tangan dari luar dan oleh sebab itu usul ZOPFAN dialamatkan kepada semua negara di luar kawasan Asia Tenggara. Akan tetapi, berdasarkan pengalaman-pengalaman kawasan yang lampau seperti ditinjau secara singkat di atas, dapat dikatakan bahwa gagasan itu khususnya atau bahkan secara eksklusif diarahkan kepada negara-negara besar yang terutama mencampuri urusan-urusan regional Asia Tenggara dan memiliki kemampuan dan minat untuk melakukannya di masa depan.

Akan tetapi, rupanya jelas bahwa penolakan campur tangan dari luar dan gagasan ZOPFAN sebagai ungkapan formal dan terbesarnya tidak dimaksud sebagai penolakan total terhadap kehadiran dan secara demikian juga kepentingan dan peranan sah negara-negara besar itu di kawasan. Sikap semacam itu bukan saja akan tidak realistik sama sekali, tetapi dalam dunia yang sema-

⁶Untuk suatu diskusi mengenai prinsip Kuantan, lihat Justus M. van der Kroef, "ASEAN, Hanoi, and the Kampuchean Conflict: Between 'Kuantan' and a 'Third' Alternative," *Asian Survey*, vol. XXI, no. 5 (Mei 1981), hal., 515-535.

⁷Gagasan-gagasan dalam beberapa paragraf berikut telah dibahas dalam karangan kami "ASEAN Regionalism," hal. 66-67.

kin saling tergantung sekarang ini juga tidak akan menguntungkan bangsa-bangsa Asia Tenggara itu sendiri. Bagaimana pun, dalam tingkat yang berbeda-beda, bersamaan maupun dalam periode yang berlainan, semua negara besar itu telah mempertahankan kehadiran mereka di kawasan dalam bentuk ini atau itu. Tiada bangsa di Asia Tenggara yang mampu atau merasa perlu mengusir negara-negara besar itu dari kawasan.

Sebaliknya, kehadiran negara besar itu dan kepentingan-kepentingan sah mereka di kawasan diakui sewajarnya. Juga diakui bahwa mereka memegang peranan, tetapi peranan ini tidak boleh membahayakan kepentingan-kepentingan vital negara-negara di kawasan. Sesungguhnya, berdasarkan hubungan dan kerjasama yang saling menguntungkan dengan negara-negara kawasan, mereka dapat membantu memajukan perwujudan maksud dan tujuan regionalisme ASEAN. Karena penciptaan dan penyelamatan perdamaian dan kestabilan di kawasan juga akan menunjang kepentingan negara-negara besar itu sendiri. Kenyataannya, karena kelemahan-kelemahan dan kekurangan mereka akan sumber-sumber daya tertentu negara-negara anggota ASEAN bukan saja tidak akan menolak kehadiran negara-negara besar itu, tetapi mereka membutuhkan bantuan dan pertolongan mereka. Jadi penolakan mereka terhadap campur tangan dari luar dan oleh sebab itu asas ZOPFAN tidak menutup kemungkinan interaksi dan kerjasama dengan dan sampai batas-batas tertentu bahkan pengendalian dan ketergantungan pada negara-negara besar itu.

Dengan demikian, dalam arti tertentu sikap negara-negara ASEAN sebagai suatu kelompok terhadap negara-negara besar itu bercirikan suatu tingkat ambivalensi yang tinggi. Mengingat suatu pembatasan longgar "campur tangan" atau intervensi sebagai suatu bentuk "pengaruh"⁸ kendati adanya tekanan atas campur tangan dari luar "dalam segala bentuk atau manifestasi" nya seperti diberikan dalam Deklarasi Bangkok, penolakan ASEAN terhadap campur tangan dari luar bersifat selektif.

Penolakan itu selektif, pertama, dalam arti bahwa kendati penolakannya terhadap campur tangan dari luar dalam satu bentuk -- biarpun ini tak pernah

⁸Untuk suatu diskusi mengenai konsep campur tangan atau intervensi sebagai ekuivalen pengaruh dan hubungannya dengan berbagai bentuk bantuan asing, lihat David A. Baldwin, "Foreign Aid, Intervention, and Influence," *World Politics*, vol. 21, no. 3 (April 1969), hal. 425-447; dalam arti kepentingan dan maksud negara-negara intervensionis, Michael Leifer memberikan pembatasan intervensi berikut: "keterlibatan satu negara dalam urusan-urusan negara lain dengan maksud membantu, membujuk, atau memaksanya untuk menempuh atau tidak menempuh kebijaksanaan-kebijaksanaan tertentu atau untuk mempertahankan atau mengubah kondisi tata domestiknya, tidak peduli kemauannya;" lihat karangannya "Great Power Intervention and Regional Order," dalam *Conflict and Stability in Southeast Asia*, ed. Mark W. Zacher dan R. Stephen Milne (Garden City, New York: Anchor Press/Doubleday, 1974), hal. 181-201; kami berhutang budi kepadanya atas beberapa gagasannya mengenai intervensi negara besar di Asia Tenggara yang kami gunakan dengan kelapangan dalam karangannya.

dibatasi -- ASEAN ternyata akomodatif terhadap bentuk-bentuk campur tangan lain yang lebih halus, yang sering secara tak terhindarkan muncul dari hubungan dan kerjasama dengan negara-negara besar tersebut, khususnya sejauh hubungan dan kerjasama semacam itu meliputi berbagai bentuk bantuan⁹ yang diberikan oleh negara-negara besar itu. Kedua, penolakan itu selektif dalam arti bahwa sebagian karena pilihan dan sebagian karena paksaan keadaan ASEAN membina hubungan dan kerjasama semacam itu dengan negara-negara besar tertentu tetapi tidak dengan yang lain dan lebih erat dengan beberapa daripada dengan lain-lain negara.

Lagipula, penolakan dan dukungan bagi campur tangan dan bahkan undangan untuk campur tangan, walaupun dalam bentuk yang berbeda-beda, untuk maksud yang berbeda-beda, dan sering oleh negara yang berbeda-beda, yang mengungkapkan bagaimana secara individual negara-negara ASEAN mempunyai pandangan dan persepsi yang berbeda-beda mengenai negara-negara besar itu kendati posisi dasar bersama ASEAN, sering diungkapkan bersama-sama. Jadi Menlu Indonesia Mochtar Kusumaatmadja mengatakan dalam perjalanannya ke New Delhi baru-baru ini bahwa ia prihatin dengan bantuan militer AS bagi pasukan koalisi anti-Vietnam karena hal itu akan berarti keterlibatan AS dalam suatu Perang Vietnam. Namun bersamaan dengan itu ia menegaskan bahwa hubungan Soviet-Vietnam harus dilawan dengan normalisasi hubungan Amerika-Vietnam.¹⁰ Tak lama kemudian Menlu Malaysia Rithaudeen menyatakan pandangan bahwa bantuan AS bagi Son Sann adalah suatu usaha untuk menandingi bantuan Soviet bagi Vietnam dan bahwa hal itu selaras dengan seruan ASEAN di Bangkok pada awal Januari 1985.¹¹ Tetapi bantuan non-militer AS sebesar US\$5 juta bagi CGDK dilihat oleh Mochtar sebagai suatu perkembangan baru menuju penyelesaian sengketa Kampuchea.¹²

Mengenai peranan AS di kawasan, Menlu Mochtar menandakan bahwa normalisasi hubungan Amerika-Vietnam penting bagi perdamaian di Kampuchea dan Asia Tenggara sebagai suatu kawasan damai. Bagi penyelesaian masalah Kampuchea, konfigurasi politik di Asia Tenggara perlu dirubah dan suatu unsur baru perlu dilibatkan untuk melawan persaingan Vietnam-Cina. Itu adalah normalisasi Amerika-Vietnam.¹³ AS harus dibujuk untuk memain-

⁹Lihat Baldwin, "Foreign Aid;" lihat juga John P. Lewis, *Development Cooperation: Efforts and Policies of the Members of the Development Committee*, 1981 Review (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 1981), hal. 25-31.

¹⁰*Merdeka*, 20 April 1985.

¹¹*Kompas*, 23 April 1985.

¹²*Suara Karya*, 3 April 1985.

¹³*Ibid.*, 13 April 1985.

kan peranan yang lebih besar dalam penyelesaian masalah Kampuchea. Sejauh ini ASEAN berusaha menyelesaikan sengketa itu berdasarkan strategi Soviet dan Cina di Asia Tenggara. Dengan meningkatkan peranan AS dalam penyelesaian sengketa Kampuchea, bobot ASEAN dalam usaha itu akan meningkat. Dengan demikian usul pembicaraan melalui perantara (proximity talks) itu harus diberi konteks yang lebih luas yang meliputi persaingan Cina-Soviet dan normalisasi Amerika-Vietnam. Sejauh ini Indonesia berusaha membantu menyelesaikan konflik Kampuchea dengan cara yang tak terkait dengan suatu strategi yang menyeluruh. Keterlibatan AS akan memantapkan strategi ASEAN.¹⁴ Kemudian ia bahkan mengisyaratkan bahwa pembicaraan melalui perantara itu juga harus meliputi suatu penyelesaian konflik Cina-Vietnam dan suatu jaminan oleh ketiga negara adidaya bagi suatu penyelesaian masalah Kampuchea maupun bagi pemeliharaan kestabilan dan netralitas Asia Tenggara.¹⁵ Bahkan suatu undangan untuk intervensi militer dinyatakan oleh Menlu Pilipina Juan Ponte Enrile ketika ia mengatakan bahwa secara tak langsung pasukan AS bisa diminta untuk membantu memerangi para pemberontak komunis jika ada intervensi asing.¹⁶

Mengenai peranan Uni Soviet, telah dilaporkan bahwa negara-negara ASEAN telah meminta AS untuk membicarakan soal Kampuchea dalam KTT Reagan-Gorbachev di Jenewa.¹⁷ Menlu Mochtar berharap bahwa Moskwa dapat ikut menciptakan perdamaian dan kestabilan di Asia Tenggara.¹⁸ Dan sebagai jawaban atas suatu pernyataan yang dibuat oleh Dirjen Soviet untuk Asia Tenggara, A. Solvanovich, ia mengatakan bahwa Uni Soviet hendaknya mengambil langkah-langkah lebih lanjut bagi usaha ASEAN untuk mewujudkan ZOPFAN. Konflik Kampuchea adalah satu hambatan bagi ZOPFAN. Dengan demikian Uni Soviet hendaknya membujuk Vietnam di Kampuchea.¹⁹

Sementara itu Wakil Menlu Malaysia, Abdul Kadir Sheil Fadzir, yakin bahwa Moskwa menginginkan konflik Kampuchea diselesaikan oleh negara-negara Asia Tenggara. Ia tidak ingin campur tangan atau memaksakan pandangannya pada Asia Tenggara.²⁰ Sebaliknya, Sekjen Dewan Keamanan Muangthai, Prasong Soonsiri, mengatakan bahwa Uni Soviet menggunakan ketiga sekutunya di Indocina untuk memperluas pengaruhnya dan kemam-

¹⁴*Kompas dan Antara*, 30 Mei 1985.

¹⁵*Kompas*, 6 Juli 1985.

¹⁶*Suara Karya*, 7 Juli 1985.

¹⁷*Sinar Harapan*, 15 Juli 1985.

¹⁸*Jakarta Post*, 3 April 1985.

¹⁹*Antara*, 3 Agustus 1985.

²⁰*Ibid.*, 2 Agustus 1985.

puan militernya di Asia Tenggara; bahwa Uni Soviet merupakan suatu ancaman serius bagi Asia Tenggara sebagai keseluruhan maupun bagi kawasan-kawasan lain; dan bahwa Cam Ranh Bay telah menjadi suatu pusat kegiatan AL Soviet di Laut Cina Selatan dan Samudera Hindia.²¹

CATATAN-CATATAN PENUTUP

Dalam hubungan dan asosiasi mereka dengan negara-negara besar, negara-negara ASEAN ragu-ragu antara perasaan nasionalisme dan kemerdekaan mereka yang kuat di satu pihak dan suatu perasaan lemah dan tak berdaya di lain pihak. Nasionalisme dan kemerdekaan mereka menasihatkan penolakan campur tangan oleh negara-negara besar karena campur tangan dari luar semacam itu bisa mengandung risiko ketergantungan dan subordinasi tak wajar kepada negara-negara besar, dan mengingat sifat kompetitif hubungan antara negara-negara besar hal itu bisa menyeret mereka ke dalam konflik-konflik yang akan merongrong stabilitas mereka. Pengalaman-pengalaman lampau mereka dalam berbagai bentuk dominasi dan subordinasi maupun dalam berbagai bentuk campur tangan dari luar akan membuat mereka waspada terhadap kemungkinan-kemungkinan semacam itu.

Di lain pihak, kelemahan mereka di hadapan kekuatan dan kemampuan negara-negara besar akan memaksa mereka mengakui dan menerima peranan dan pengaruh negara-negara besar itu dan secara demikian sampai batas-batas tertentu campur tangan mereka dengan segala risikonya. Oleh sebab itu ambivalensi dan dilema mereka antara ketergantungan dan kemerdekaan; keseimbangan mereka antara suatu kerangka regional bagi penyelesaian konflik-konflik melalui penggunaan Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama ASEAN, ZOPFAN, asas Kuantan, himbuan ASEAN dan pembicaraan melalui perantara dalam usaha untuk mencapai suatu penyelesaian politik bagi konflik Kampuchea di satu pihak dan keterlibatan negara-negara besar dari luar di lain pihak.

Sungguh, di hadapan posisi sulit semacam itu, mengingat kemauan politik negara-negara ASEAN untuk melakukan usaha-usaha serius guna membuat regionalisme ASEAN berfungsi dan menjamin kelangsungan daya hidupnya, kerjasama regional ASEAN yang diarahkan untuk menciptakan suatu komunitas bangsa-bangsa yang damai, rukun dan makmur di mana cara-cara damai untuk menyelesaikan konflik-konflik dicari rupanya merupakan kebijaksanaan alternatif terbaik yang harus ditempuh. Kalau secara individual negara-negara ASEAN lemah, maka bersama-sama dalam rangka kerjasama regional

²¹Ibid. 28 April 1985

ASEAN mereka dapat lebih baik menjamin kemerdekaan mereka di hadapan negara-negara besar dari luar, dengan siapa mereka bisa menjadi lebih mampu membina suatu hubungan saling tergantung yang berimbang. Dan diharapkan bahwa dengan hubungan berimbang di antara negara-negara besar itu sendiri, bagaimana pun negara-negara ASEAN akan mampu seolah-olah menganekaragaman ketergantungan mereka jika hubungan saling tergantung dan asosiasi kurang berimbang untuk menghindari dominasi suatu negara besar tunggal.

Itu mungkin asal terdapat suatu hubungan berimbang yang dinamik antara negara-negara besar. Artinya, mereka tidak dalam konflik parah dan juga tidak berkomploit untuk menciptakan semacam kondominium negara besar di Asia Tenggara.

Menlu Mochtar mengatakan pada Pertemuan Menlu ASEAN di Kuala Lumpur baru-baru ini bahwa ASEAN harus mampu menyelesaikan sengketa Kampuchea segera mungkin sebelum hubungan antara Cina dan Uni Soviet menjadi lebih erat.²² Memang, mengenai bangsa-bangsa Asia Tenggara berlaku peribahasa, "bila gajah berkelahi, rumput terinjak-injak; bila kawin, rumputnya juga terinjak-injak."²³

²²*Indonesian Times*, 15 Juli 1985.

²³Suatu ucapan yang dianggap berasal dari PM Lee Kuan Yew, yang dikutip dalam Shibusawa Masahide, *Japan and the Asian Pacific Region: Profile of Change* (London: Croom Helm, untuk The Royal Institute of International Affairs, 1984), hal. 45.