

230

## Asia Tenggara dan Hubungan Timur-Barat

J. Soedjati DJIWANDONO

Perkembangan-perkembangan terakhir ini sangat menyolok dalam hubungan Timur-Barat dengan tiga pertemuan puncak AS-Soviet secara berturut dalam waktu sedikit lebih dari dua tahun saja sehingga ditandatanganinya Perjanjian INF (*Intermediate-range Nuclear Forces* - atau senjata-senjata nuklir berjarak menengah), suatu perjanjian perlucutan senjata yang paling drastis dan radikal dalam sejarah perundingan perlucutan dan pengendalian senjata hingga saat ini. Bahkan diharapkan, meskipun tampaknya tidak begitu besar kemungkinannya, bahwa dalam pertemuan puncak yang akan datang di Moskwa dalam bulan Mei mendatang, suatu perjanjian yang lebih penting lagi, yaitu Perjanjian START (*Strategic Arms Reduction Talks* - perundingan tentang pengurangan senjata-senjata strategis) akan ditandatangani.

Bagi Asia Tenggara, hubungan antar negara super yang merupakan inti hubungan Timur-Barat memang bukan satu-satunya hubungan antar negara besar yang penting, yang mempunyai pengaruh besar. Kita perlu pula memperhitungkan hubungan Cina-Soviet,<sup>1</sup> Cina-AS, Cina-Jepang, dan Jepang-AS, yang masing-masing mempunyai pengaruh besar atas perkembangan dalam kawasan ini. Orang kini berbicara tentang kecenderungan ke arah multipolarisasi karena timbulnya kekuatan-kekuatan besar di luar negara super, khususnya Jepang, Cina, dan Eropa Barat. Tetapi sekurang-kurangnya dalam bidang militer pola bipolarisasi dunia masih berlaku<sup>2</sup> karena kekuatan militer kedua negara super yang lebih banyak menentukan masalah perang atau damai dunia. Dan hubungan antara kedua negara super atau hubungan Timur-Barat, pada dasarnya masih tetap merupakan faktor yang dominan dalam politik dunia sejak akhir Perang Dunia II. Timbulnya Cina sebagai

negara besar yang independen tetapi dengan kekuatan militer yang belum sebanding dengan kedua negara besar yang lain itu, dan bersekutunya Jepang dan Eropa Barat dengan AS belum banyak mengubah pola bipolarisasi itu.

Dalam tulisan ini akan dibahas arti perkembangan Timur-Barat dewasa ini bagi Asia Tenggara khususnya ASEAN, dan kemudian masalah yang sedang menjadi isu hangat sehubungan dengan hubungan Timur-Barat itu, yaitu masalah kehadiran basis militer AS di Filipina.

### SUATU DETENTE BARU?<sup>3</sup>

Suatu titik-balik baru telah tercapai dalam hubungan antara kedua negara super. Pertemuan puncak antara Presiden AS Ronald Reagan dan Sekjen PKUS Mikhail Gorbachev di Washington dalam bulan Desember tahun yang lalu, seperti telah disinggung di atas, telah menghasilkan apa yang dapat dianggap sebagai perjanjian perlucutan senjata yang paling penting dan, apabila mendapatkan ratifikasi serta dilaksanakan sepenuhnya, akan merupakan tindakan perlucutan senjata yang paling drastis dalam sejarah hingga kini.

Meskipun demikian, bahkan setelah ratifikasi oleh parlemen kedua negara dan pelaksanaannya dalam tahun-tahun berikutnya, dalam pengertian strategis dan militer perjanjian itu sebenarnya masih jauh dari harapan dunia akan terciptakannya perdamaian sejati, walaupun sekedar dalam arti bahwa dunia terhindarkan dari malapetaka nuklir. Maka persoalan yang paling penting kini kelihatannya adalah apakah Perjanjian INF itu akan diikuti oleh penandatanganan perjanjian-perjanjian lebih lanjut tentang persenjataan strategis. Kiranya sangat kecil kemungkinannya dan tidak realistis mengharapakan suatu pengurangan sebagian besar, apalagi penghapusan samasekali persenjataan nuklir, sekaligus melalui satu perjanjian perlucutan senjata. Sebab itu kita bicara tentang serangkaian perjanjian semacam itu. Apa yang tengah menjadi pembicaraan sekarang ini adalah kemungkinan dicapainya suatu persetujuan tentang pengurangan jumlah senjata strategis sebesar 50% pada kedua belah pihak. Walaupun perjanjian semacam ini nanti pada waktunya tercapai dan terlaksanakan sepenuhnya, masing-masing negara super pada saat itu masih akan memiliki cukup persenjataan nuklir yang mampu untuk saling menghancurkan dan bahkan menghancurkan seluruh bumi.

Oleh karena itu, dalam arti strategis dan militer, nilai Perjanjian INF yang sebenarnya terletak pada langkah-langkah berikutnya sebagai follow-up. Tetapi mungkin akan tetap merupakan suatu impian atau harapan yang utopis bahwa akan terjadi suatu penghapusan samasekali, bahkan secara bertahap

<sup>3</sup>Bagian ini merupakan cuplikan dari makalah "Great Power Relations in the Asia-Pacific

pun, dari segala macam senjata nuklir, apalagi suatu perlucutan senjata secara umum, total dan menyeluruh seperti yang dikehendaki oleh "true believers" dalam perlucutan senjata. Andaikata hal seperti itu dapat terlaksanakan (*feasible*), masih dapat dipersoalkan apakah hal itu merupakan sesuatu yang baik dan bermanfaat (*desirable*). Andaikata seluruh persenjataan nuklir dapat dihapuskan samasekali, pengetahuan dan teknologi nuklir akan tetap tinggal utuh, begitu pula kemampuan potensial negara yang mungkin diperlukan untuk menunjang pengembangan kembali persenjataan nuklir jika diperlukan.

Lagipula, adanya persenjataan bukanlah sumber peperangan, yang sebenarnya sekedar pencerminan ekspektasi akan kemungkinan terjadinya perang. Ekspektasi demikian pada gilirannya bersumber pada adanya konflik antar-bangsa. Tetapi sifat politik internasional adalah sedemikian -- yaitu didominasi oleh hubungan antar satuan-satuan (negara) yang berdaulat penuh -- sehingga konflik kepentingan antar negara akan tetap merupakan salah satu ciri utama dari apa yang dapat disebut sebagai masyarakat bangsa-bangsa yang anarkis. Oleh sebab itu masalah perdamaian dan stabilitas yang fundamental adalah bagaimana bangsa-bangsa dapat menyelesaikan atau sekurang-kurangnya mengelola konflik-konflik antara mereka melalui cara-cara damai atau dengan cara sedemikian sehingga mencegah perkembangan konflik-konflik itu menjadi konflik bersenjata. Dan dalam abad nuklir ini konflik bersenjata dapat mempunyai akibat-akibat bagi dunia yang hingga kini sulit dibayangkan.

Tetapi memang benar bahwa adanya persediaan persenjataan nuklir dalam jumlah yang begitu besar dan akan terus semakin besar dan canggih pada kedua belah pihak sebagai konsekuensi logis dari strategi penangkalan yang terus-menerus memerlukan peningkatan kredibilitas dalam arti kuantitas dan kualitas maupun tekad dan kesediaan untuk mempergunakannya jika dan bila diperlukan dan yang sebagian menjelaskan perlombaan senjata yang tak terkendalikan, akan tetap memperbesar kemungkinan bahaya terjadinya peperangan yang tidak dikehendaki (*accidental*) karena kesalahan teknis, salah paham, salah persepsi, salah perhitungan, atau karena eskalasi sesuatu konflik lokal yang melibatkan negara-negara super, kendati perkembangan teknologi yang semakin canggih dalam hal peringatan dini (*early warning*) maupun cara-cara untuk menghindari kemungkinan kejadian-kejadian semacam itu. Oleh sebab itu apa yang maksimal dapat kita harapkan secara realistis untuk menghindari atau mengurangi kemungkinan bahaya peperangan tampaknya adalah perlucutan senjata nuklir sedemikian jauh sehingga akhirnya tinggalah sejumlah persenjataan nuklir pada tingkat minimum yang saling disepakati yang diperlukan untuk mempertahankan kekuatan penangkalan, kalau strategi penangkalan (yang berintikan MAD) memang tetap menjadi inti hubungan strategi kedua negara super. Tetapi apa yang disebut harapan yang realistis ini

kualitas, maupun jenis dan komposisi persenjataan nuklir pada kedua belah pihak, yang memang berbeda. Oleh karenanya masalahnya memang jauh lebih kompleks daripada kesan yang dapat timbul dari analisa yang sederhana ini.

Sebenarnya terpisah dari skenario pasca-Perjanjian INF seperti itu, perjanjian itu sendiri mempunyai implikasi-implikasi tertentu bagi pertahanan dan keamanan Eropa. Tetapi pembahasan tentang hal ini biarlah kita lewatkan dahulu kali ini karena kita hendak mengaitkan perkembangan dalam hubungan Timur-Barat ini khususnya dengan kawasan Asia Tenggara yang menghadapi masalah yang berbeda dari masalah-masalah yang dihadapi Eropa.

Kalaupun nilai strategis Perjanjian INF, seperti dikatakan di atas, tergantung pada perkembangan-perkembangan selanjutnya sebagai follow-up, sebenarnya nilai politik, diplomatik dan psikologisnya mungkin melebihi nilai strategis dan nilai militernya. Perjanjian itu mungkin dapat dikatakan sebagai mahkota bagi suatu detente baru yang tampak telah berkembang dalam hubungan Timur-Barat. Sebenarnya terlepas dari ditandatanganinya Perjanjian INF itu, Pertemuan Puncak Washington itu sendiri, begitu pula kedua pertemuan puncak sebelumnya masing-masing di Jenewa dan Reykyavik, telah merupakan manifestasi permulaan suatu detente baru antara kedua negara super. Oleh sebab itu terdapat alasan-alasan kuat untuk berharap akan berkembangnya suatu era baru dalam hubungan Timur-Barat yang ditandai oleh mengendornya ketegangan.

Dengan kata lain, Perjanjian INF dapat diharapkan akan membantu perbaikan hubungan Timur-Barat secara keseluruhan. Ia mungkin akan menuju tercapainya perjanjian atau serangkaian perjanjian tentang pengurangan persenjataan yang tidak saja meliputi persenjataan strategis tetapi bahkan juga senjata konvensional. Jika demikian halnya, maka dapat diharapkan bahwa kecenderungan ke arah perlucutan senjata akan berlangsung terus sampai dasawarsa yang akan datang, bahkan hingga abad yang akan datang. Lebih penting lagi ia mungkin akan menuju berkembangnya detente yang abadi dalam hubungan negara super, kalaupun terutama karena keyakinan mereka bahwa suatu konflik bersenjata langsung di antara mereka, yang pada akhirnya akan berarti suatu konfrontasi nuklir dengan akibat bukan saja kehancuran mereka sendiri tetapi juga kehancuran seluruh dunia dan umat manusia, dalam abad nuklir ini tidak terbayangkan.

Meskipun demikian, kita hendaknya tidak berilusi tentang detente antar-negara super, betapapun kita kehendaki perkembangan itu. Karena perbedaan-perbedaan yang begitu mendalam di antara mereka, bahkan antagonisme yang telah berlangsung begitu lama, yang berakar pada latar-belakang sejarah, orientasi ideologi, dan sistem sosial, politik dan ekonomi, yang telah menim-

terlibat dalam hubungan yang ditandai oleh persaingan dan saling "bermusuhan," kendati detente dan walaupun tidak sampai pada taraf peperangan. Tetapi kedua negara itu akan terpaksa belajar hidup berdampingan, mungkin dalam konteks apa yang dinamakan "koeksistensi damai," atau "persaingan damai." Dan walaupun tidak dalam pengertian "kondominium" negara super, karena alasan-alasan yang telah disebutkan tadi, kedua negara akan merasakan perlunya menemukan cara-cara yang tepat untuk mengelola keseluruhan hubungan mereka dengan tujuan tidak saja untuk menghindari bahaya konfrontasi nuklir, yang jelas merupakan bidang yang menjadi kepentingan bersama mereka, tetapi juga untuk memelihara suatu perimbangan global yang dinamis. Ini akan berarti suatu situasi yang tidak memungkinkan salah satu di antaranya berada dalam suatu posisi yang dominan, kecuali mungkin dalam apa yang kelihatannya telah lama saling disepakati, walaupun secara implisit, sebagai daerah atau wilayah pengaruh dan kepentingan masing-masing hampir secara eksklusif, seperti Eropa Timur bagi Uni Soviet dan Amerika Tengah bagi AS. Mungkin dapat diharapkan pula bahwa di samping bidang yang menjadi kepentingan bersama secara fundamental untuk menghindari peperangan nuklir, kedua negara super dalam kerangka dan semangat detente akan mengusahakan perluasan bidang-bidang lain yang menjadi kepentingan bersama sebagai landasan kerjasama yang dapat menopang lebih lanjut iklim detente itu seperti dalam bidang perdagangan dan bentuk-bentuk lain kerjasama ekonomi maupun hubungan dan kerjasama kebudayaan.

Tetapi di samping itu, perlu disadari pula bahwa masih tetap terdapat faktor-faktor yang dapat menjadi hambatan bagi perkembangan detente lebih lanjut. Dari segi yuridis, Perjanjian INF, maupun perjanjian-perjanjian lainnya yang mungkin akan menyusul, masih memerlukan ratifikasi. Pada pihak Soviet hal ini mungkin tidak merupakan masalah berat, tetapi di AS hal ini tidak dapat dianggap pasti akan terjadi dengan sendirinya, seperti pengalaman dengan Perjanjian SALT II satu dasawarsa yang lalu telah menunjukkan, yang bersama faktor-faktor lainnya menjadi sebab rusaknya detente menjelang akhir dasawarsa yang lalu. Hambatan lain yang dapat disebut adalah kemungkinan kegagalan kedua negara super mencapai kesepakatan tentang masalah-masalah regional yang melibatkan kehadiran dan peranan keduanya, atau sekurang-kurangnya dianggap begitu, terutama yang menyangkut Afghanistan, Kampuchea, Nicaragua, dan sebagainya dengan konsekuensi-konsekuensi yang dapat merusak detente.

Pada dasarnya, pengurangan persenjataan dan iklim detente atau pengurangan ketegangan yang dimanifestasjkannya antara kedua negara super adalah sesuatu yang baik. Tetapi hal ini tidak dengan sendirinya berarti bahwa pengurangan persenjataan dan bukannya perlombaan persenjataan akan juga

hidup. Konflik Kampuchea masih saja berkepanjangan, dan Laut Cina Selatan tidak saja mengandung benih-benih konflik, tetapi telah sering menjadi ajang pertikaian seperti yang baru-baru ini terjadi antara Cina dan Vietnam. Meskipun demikian negara-negara besar, terutama negara-negara super, berada dalam posisi untuk membantu mengurangi, walaupun tidak mencegah samasekali, perlombaan senjata dan mendorong pengurangan persenjataan dengan cara tidak melibatkan diri melalui penyediaan persenjataan bagi bangsa-bangsa yang terlibat dalam pertikaian.

Di samping itu, seperti telah disebutkan di muka, kendati detente kedua negara super, bahkan negara-negara besar pada umumnya, masih akan terlibat dalam hubungan yang ditandai oleh persaingan dan permusuhan. Ini berarti bahwa negara-negara Asia Tenggara, secara kolektif maupun secara sendiri-sendiri, sebagaimana halnya negara-negara berkembang lainnya dalam Dunia Ketiga, akan terus menjadi arena potensial bagi persaingan antar-negara besar dalam berbagai bidang termasuk pengaruh, persahabatan, persekutuan ataupun hubungan-hubungan khusus lainnya, dan bahkan mungkin basis-basis militer. Hal itu berarti pula bahwa negara-negara di kawasan ini akan tetap terbuka terhadap kemungkinan ancaman campur-tangan luar oleh negara-negara besar, terutama jika kesempatan untuk itu tersedia oleh terjadinya konflik-konflik domestik ataupun intra-regional.

Di lain pihak, kesadaran akan kemungkinan ancaman seperti itu dapat mendorong negara-negara dalam kawasan ini untuk menjadi semakin independen dari keterkaitan dengan salah satu negara super dan pada saat yang bersamaan membina hubungan bertetangga baik satu sama lain demi kepentingan bersama. Secara individual maupun secara bersama-sama mereka dapat semakin terdorong untuk mengatur rumah tangganya sendiri, mencegah terjadinya konflik domestik maupun intra-regional, dan membina ketahanan nasional maupun regional atas dasar percaya diri dan saling membantu. Di sinilah mungkin terletak relevansi gagasan ZOPFAN pada saat negara-negara super memasuki suatu era baru dalam hubungan mereka.

#### ASEAN DAN BASIS MILITER AS<sup>4</sup>

Kehadiran basis-basis militer di Subic Bay dan Clark Field di Filipina, masing-masing untuk Angkatan Laut dan Angkatan Udara AS, langsung berkaitan dengan hubungan Timur-Barat, karena basis-basis itu merupakan bagian strategi AS untuk menghadapi apa yang dilihatnya sebagai ancaman Soviet, sebagaimana halnya dengan basis-basis militer AS di bagian-bagian dunia lainnya. Kehadiran basis-basis AS itu di Filipina akhir-akhir ini menjadi

<sup>4</sup>Bagian ini merupakan cuplikan dari makalah "Indonesia, ASEAN, and the Pacific Basin:

salah satu isu utama di Asia Tenggara menjelang berakhirnya perjanjian bilateral antara AS-Filipina tentang basis-basis itu pada tahun 1991. Yang menjadi isu pokok adalah apakah perjanjian itu akan diperbarui, yang berarti dipertahankannya basis-basis itu, apa pun persyaratannya, ataukah diakhiri, yang berarti diakhirinya kehadiran basis-basis itu. Jika basis-basis itu harus diakhiri, menjadi masalah lain apakah basis-basis itu hendak dipindahkan ke tempat lain. Ini bukan masalah pokok. Perundingan-perundingan antara kedua negara yang bersangkutan untuk meninjau perjanjian mengenai basis-basis itu kini telah dimulai.

Untuk beberapa saat lamanya, terutama menjelang Pertemuan Puncak ASEAN III di Manila dalam pertengahan bulan Desember tahun yang lalu, negara-negara ASEAN kelihatan ditempatkan dalam suatu posisi yang canggung dan sulit ketika terdapat usaha-usaha pada pihak Filipina untuk menjadikan kehadiran basis-basis militer AS di Filipina itu sebagai suatu isu regional dan bukannya sekedar suatu isu bilateral antara Filipina sendiri dan AS. Yang diharapkan kelihatannya adalah agar negara-negara ASEAN, kalau dapat selama Pertemuan Puncak ASEAN itu, menyatakan secara terbuka sikap mereka terhadap kehadiran basis-basis itu. Mereka diharapkan menyatakan pandangannya, secara sendiri-sendiri ataupun bersama-sama, apakah basis-basis itu telah bermanfaat atau bahkan merupakan jaminan bagi perdamaian, keamanan dan stabilitas kawasan Asia Tenggara dan jika demikian mereka diharapkan menyatakan keinginannya agar basis-basis itu dipertahankan. Ini berarti tidak saja membujuk, meminta atau mengundang kesediaan Filipina tetapi terutama AS untuk tetap mempertahankan kehadiran militernya di Asia Tenggara khususnya dengan mempertahankan kehadiran basis-basis militernya di Filipina agar dapat terus "menjamin" perdamaian, keamanan dan stabilitas kawasan ini di masa depan. Dalihnya adalah bahwa jika basis-basis militer AS di Filipina itu telah menguntungkan atau melayani kepentingan kawasan ini, atau negara-negara di kawasan ini, tidak saja AS dan Filipina, maka negara-negara Asia Tenggara, khususnya negara-negara ASEAN, sudah seharusnya juga "ikut memikul beban," apa pun artinya ungkapan itu.

Baik untuk kepentingan domestik ataupun kepentingan eksternal, kepentingan Filipina kelihatannya adalah untuk memperoleh dukungan negara-negara ASEAN lainnya dalam mengambil keputusan tentang basis-basis itu pada tahun 1991 untuk mengakhiri kehadiran basis-basis itu ataupun untuk memperbarui perjanjian tentang hal itu, yang berarti diteruskannya kehadiran basis-basis itu, walaupun dengan persyaratan-persyaratan baru yang lebih menguntungkan kepentingan Filipina. Dengan demikian, keputusan apa pun akhirnya akan diambil oleh Pemerintah Filipina, kesan yang timbul adalah bahwa Manila melemparkan tanggungjawab atas hal itu kepada negara-

Tetapi ternyata usaha-usaha di atas tidak diteruskan atau sekurang-kurangnya tidak berhasil. Entah dibicarakan atau tidak dalam forum itu, tetapi jelas Pertemuan Puncak ASEAN tidak mengeluarkan pernyataan resmi dan terbuka tentang basis-basis AS di Filipina. Negara-negara ASEAN telah diselamatkan dari suatu posisi yang kikuk. Dapat diduga, meskipun hal ini mungkin tidak disadari oleh pihak Filipina, bahwa pernyataan ASEAN, entah pro entah kontra basis-basis AS itu justru akan menempatkan Filipina dalam posisi yang lebih sulit, karena pernyataan ASEAN semacam itu akan merupakan tekanan pada Pemerintah Filipina untuk mengambil keputusan yang sesuai dengan pendirian ASEAN, sedang mayoritas rakyat Filipina, jika diberi kesempatan yang layak, belum tentu dan tidak harus mengambil pilihan semacam itu. Maka bagaimanapun, mungkin bertentangan dengan keinginan Filipina, suatu posisi ASEAN tentang basis-basis militer AS itu justru tidak akan menguntungkan kepentingan Filipina.

Lagipula, sepanjang hal itu menyangkut kepentingan AS, suatu pernyataan ASEAN yang menentang basis-basis militernya di Filipina sudah dapat dipastikan tidak akan mendapatkan sambutan yang baik. Ia akan dianggap sebagai suatu sikap yang tidak bersahabat, bahkan memusuhi. Ini akan merugikan hubungan yang baik dan bersahabat antara negara-negara ASEAN di satu pihak dan AS di lain pihak. Tetapi ini tidak berarti bahwa ASEAN perlu menyatakan secara resmi dan terbuka untuk mendukung kehadiran basis-basis itu. AS adalah suatu kekuatan global dengan kepentingan-kepentingan global. Jika negara super itu menganggap menjadi kepentingannya untuk mempertahankan kehadiran militernya di Asia Tenggara antara lain melalui basis-basisnya, asal saja dengan persetujuan negara tuan rumah yang bersangkutan, ia tidak akan memerlukan dorongan, ajakan, ataupun undangan negara-negara di kawasan ini. Sebaliknya, jika persetujuan itu tidak diperolehnya, segala macam "persuasi" akan diusahakan untuk mendapatkannya.

Lebih penting lagi, bagi ASEAN membuat suatu pernyataan yang mendukung basis-basis militer itu akan bertentangan dengan prinsip-prinsip dan cita-cita yang didambakannya sendiri. Pernyataan semacam itu praktis akan membuat ASEAN seperti didirikan atas dasar Deklarasi Bangkok 1967 omong kosong belaka. Pertama, deklarasi itu menyatakan dalam pertimbangannya antara lain bahwa "negara-negara Asia Tenggara memikul bersama tanggung-jawab utama untuk memperkuat stabilitas ekonomi dan sosial kawasan dan menjamin pembangunan nasional yang damai dan progresif mereka, dan bahwa mereka bertekad menjamin stabilitas dan keamanan mereka dari campur-tangan luar dalam setiap bentuk atau manifestasinya agar dapat memelihara identitas mereka sesuai dengan cita-cita dan aspirasi rakyat-rakyat mereka." Sebab itu pada prinsipnya bagi suatu negara ASEAN membiarkan adanya basis militer asing di wilayahnya tidak sesuai benar dengan tanggung-

besar. Hal itu juga bertentangan dengan tekad untuk menjamin "keamanan dari campur-tangan luar." Ini tidak harus berarti bahwa adanya basis militer asing itu sendiri telah merupakan suatu campur-tangan luar. Tetapi pengalaman masa lalu menunjukkan, khususnya dalam hal Indonesia, bahwa kehadiran basis militer asing di sesuatu negara mungkin dapat mempermudah atau mendorong campur-tangan dalam masalah-masalah domestik suatu negara tetangga.

Tambahan pula, Deklarasi Bangkok juga menyatakan bahwa "semua basis militer asing adalah sementara dan tetap tinggal hanya dengan persetujuan yang nyata dari negara-negara yang bersangkutan dan tidak ditujukan untuk dipergunakan secara langsung ataupun tak langsung untuk melakukan subversi terhadap kemerdekaan dan kebebasan negara-negara di kawasan atau merugikan proses yang tertib pembangunan nasional mereka." Memang pernyataan ini kedengarannya kabur, "sementara" memang bersifat relatif. Dalam praktek ia bahkan dapat berarti permanen. Tetapi ini merupakan pencermatan kesadaran para pendiri ASEAN akan realitas yang mereka hadapi ketika mendirikan perhimpunan itu kendati impian mereka tentang masa depan kawasan ini. Basis-basis militer AS pada waktu itu telah berada di Filipina. Adalah tidak realistis, tidak praktis dan sia-sia untuk pada saat itu menuntut dipindahkannya basis-basis itu. Sungguhpun demikian pernyataan dalam Deklarasi Bangkok itu merupakan rumusan yang pintar yang dapat mendaikkan aspirasi dasar negara-negara ASEAN dengan realitas yang tidak dapat mereka abaikan. Rumusan itu juga mengakomodir posisi yang tegas negara non-blok seperti Indonesia terhadap basis-basis militer asing dan kepentingan negara-negara seperti Filipina yang masih mempunyai basis-basis seperti itu di wilayahnya.

Keinginan negara-negara ASEAN akan kemerdekaan dan keamanan dari campur-tangan luar, akan kemandirian, ketahanan nasional dan regional telah secara jelas dinyatakan dalam usulan ASEAN tentang ZOPFAN. Walaupun ZOPFAN sebenarnya tidak lebih dari suatu cita-cita, yang per definisi tidak akan dapat terwujudkan sepenuhnya, usulan itu merupakan pernyataan yang penuh dari tujuan akhir dan cita-cita regionalisme atau kerjasama regional ASEAN. Sekurang-kurangnya ia akan merupakan petunjuk kemana arah tujuan ASEAN. Dan realisasinya, walaupun dalam pengertian yang relatif, jelas akan menyampingkan kehadiran basis-basis militer asing.

Dalil bahwa basis-basis militer AS di Filipina telah menjamin perdamaian dan stabilitas di Asia Tenggara, bahkan kawasan Asia-Pasifik, merupakan suatu proposisi yang sulit dijelaskan. Argumen seperti itu tidak bisa dibuktikan, meskipun sebaliknya juga sulit untuk dibuktikan ketidakbenarannya. Keabsahan argumen seperti itu tergantung pada asumsi-asumsinya. Asumsi

itu terlalu mengabaikan atau mengecilkan arti dan peranan negara-negara kawasan ini. Tambahkan pula, bagaimana orang akan menerangkan ketidakstabilan yang akhir-akhir ini melanda negara-negara ASEAN, terutama di Filipina, yang justru merupakan tempat basis-basis AS itu? Argumen bahwa kehadiran basis-basis militer AS di Filipina telah menjamin keamanan dan stabilitas Asia Tenggara tidak banyak berbeda dari argumen bahwa penangkalan nuklir (*nuclear deterrence*) telah menghindari terjadinya perang nuklir, dan oleh karena itu strategi penangkalan nuklir telah berhasil, padahal paling banter yang dapat dikatakan ialah bahwa strategi itu belum gagal.<sup>5</sup>

Begitu pula, dalih bahwa kehadiran basis-basis militer AS di Filipina memelihara "perimbangan kekuatan" di Asia Tenggara atau kawasan Asia-Pasifik tidak mempunyai arti yang jelas, tergantung pada apa yang dimaksud dengan "perimbangan." Selama lebih dari empat dasawarsa AS jelas telah menikmati kehadiran militer yang dominan di kawasan Pasifik. Seperti telah disinggung dalam tulisan terdahulu,<sup>6</sup> di kawasan inilah terletak sebagian besar pengaturan atau perjanjian pertahanan dan keamanan yang melibatkan komitmen AS dengan basis-basis militernya yang semuanya secara terang-terangan diarahkan pada apa yang dilihatnya sebagai ancaman Soviet. Jika kini peningkatan kehadiran dan kekuatan militer Soviet, termasuk basis-basis atau fasilitas-fasilitas militernya di Vietnam, dapat dikatakan mengubah perimbangan kekuatan di kawasan Asia-Pasifik, termasuk Asia Tenggara, ini dapat diartikan bahwa Uni Soviet dengan pembangunan militernya telah memberikan tantangan terhadap dominasi AS. Dari segi pandang Soviet, apa yang dilakukannya itu dapat dikatakan sebagai usaha untuk memperbaiki perimbangan kekuatan yang selama ini telah menguntungkan pihak AS.

Meskipun demikian memang dapat dikatakan kiranya bahwa dari segi pandang AS, peningkatan kehadiran militer Soviet telah memperbesar arti atau nilai basis-basis AS di Filipina. Tetapi ini tentu saja semata-mata adalah urusan AS, karena peningkatan kekuatan dan kehadiran militer Soviet itu terutama tentu saja ditujukan pada AS dan bukannya pada negara-negara lain di kawasan ini kecuali mungkin RRC, sekurang-kurangnya untuk beberapa waktu.

Atas dasar itu sebenarnya sikap negara-negara ASEAN pada dasarnya sudah tepat, yaitu bahwa masalah basis-basis militer AS di Filipina merupakan masalah bilateral yang harus diurus dan diselesaikan sendiri oleh AS dan Filipina. Dan meskipun seperti telah diuraikan di atas, kehadiran basis-basis militer AS di Filipina itu pada prinsipnya bertentangan dengan asas-asas dan

---

<sup>5</sup>Lihat bahasan penulis, "Perdebatan Masalah Strategi," *Analisa*, Vol. XV, No. 6 (Juni 1986): hal. 421-435.

cita-cita kerjasama regional ASEAN, negara-negara ASEAN dapat dipastikan akan menghormati keputusan apa pun yang mungkin akan disepakati oleh kedua negara itu, bahkan sekalipun keputusan itu berarti dipertahankannya kehadiran basis-basis itu. Ini tetap tidak akan bertentangan dengan pertimbangan Deklarasi Bangkok seperti telah dikutip di atas.

Perlu pula dicatat bahwa terpisah dari kepentingan strategis dan politik AS, Filipina mungkin merasa bahwa kehadiran basis-basis militer AS di wilayahnya telah menguntungkan rakyatnya dalam arti telah memberikan mereka perasaan aman atau menguntungkan dalam arti ekonomi atau yang lain. Dan atas dasar alasan-alasan semacam itu, adalah hak Filipina sebagai negara merdeka dan berdaulat untuk mengambil keputusan yang dianggapnya terbaik dalam hal basis-basis militer AS itu dalam kerangka hubungan bilateralnya dengan AS. Mungkin dipindahkannya basis-basis itu dari wilayahnya, apa pun pertimbangan-pertimbangannya, dianggapnya justru akan menimbulkan persoalan-persoalan yang lebih berat dan serius daripada jika basis-basis itu dipertahankan. Mungkin juga pihak Filipina berpikir sebaliknya. Negara-negara ASEAN kiranya akan tetap berusaha untuk tidak mencampuri urusan dalam negeri Filipina.