

# NEGARA SEDANG DAN KECIL DALAM TATA BARU ASIA-PASIFIK

Oleh:  
Soedjatmoko

# NEGARA SEDANG DAN KECIL DALAM TATA BARU ASIA-PASIFIK

Oleh:  
Soedjatmoko

Perumusan judul di atas mendorong saya untuk membuat pengantar yang menyangkut pengertian istilah. Adakah kriteria tertentu untuk menggolongkan negara sebagai besar, sedang dan kecil? Dan apakah penggolongan itu sudah memadai? Kecuali negara *mini*, penggolongan atas dasar kuantitas yang dilakukan oleh kaum politik, seperti jumlah penduduk, GNP, tingkat industrialisasi, kekuatan Angkatan Bersenjata maupun kombinasi daripada unsur-unsur itu, telah terbukti sangat tidak memuaskan. Beberapa faktor halus ternyata juga penting: penilaian suatu negara terhadap masalah keamanan dirinya, rasa ketergantungannya pada bantuan luar, pandangannya mengenai berbagai kepentingan

Artikel ini berdasarkan ceramah yang dibuat untuk Sekolah Musim Panas dari Australian Institute of Political Science, Canberra, pada tanggal 27 Januari 1973.

dasarnya, dilihat dari segi rangka hubungannya, tujuan dan pandangan politiknya, serta segala pelajaran berdasarkan pengalaman sejarahnya sendiri. Faktor situasi juga memungkinkan negara kecil untuk melakukan pengaruhnya jauh lebih luas daripada hanya berdasarkan penggolongan negara itu, terlepas dari adanya faktor-faktor lain.

Yugoslavia adalah salah satu negara yang telah menunjukkan, betapa suatu kekuatan yang relatif kecil dapat memanfaatkan dinamika bipolaritas dan menghasilkan impak yang jauh lebih besar pada sistem internasional daripada yang dapat diharapkan berdasarkan kekuatan nasionalnya sendiri. Tetapi kapasitas untuk mempengaruhi sistem internasional sebagai kriteria penggolongan, juga bekerja secara sebaliknya. Di dunia internasional, bukan faktor situasional saja yang dapat

**suatu ciri keseimbangan multipolaritas ialah hilangnya batas geografis yang jelas, yang memisahkan dua pusat yang saling bermusuhan dalam dunia bipolaritas, serta negara-negara yang berpendirian tidak berpihak**

memperbesar proyeksi kekuatan nasional, negara kecil yang tidak bertanggung-jawab serta bertingkah, juga akan mempunyai pengaruh yang tidak seimbang di bidang internasional. Negara lain lagi telah berhasil dalam permainan mengeksploitir ketergantungan mereka pada bantuan negara besar. Dalam hal demikian bahkan dapat dikatakan adanya kesewenangan kaum lemah terhadap yang kuat, atau seni untuk membuat ekor mengibas-ngibaskan si anjing. Baik Vietnam Utara maupun Selatan keduanya menunjukkan kemampuan pengaruhnya pada pelindung mereka masing-masing sungguhpun dapat juga mereka dinilai sebagai korban perselisihan di antara negara besar.

Pergeseran dari bipolaritas ke multipolaritas, dan dari struktur hierarki yang ketat kepada ikatan tradisionil yang lebih luwes dan longgar, tidak saja telah mendorong ke arah coba-coba dalam peraturan permainan, tetapi telah condong mengarah kepada suatu permainan baru. Jumlah negara sedang maupun kecil yang kini masih dalam proses penempatan diri kembali, tidaklah sedikit. Peranan yang dimainkan Rumania dan Jerman Barat kini merupakan contoh yang bagus. Kesulitan-kesulitan besar yang kini sedang dialami Yugoslavia juga merupakan manifestasi betapa eratnya hubungan antara keseimbangan luar dan dalam di dalam proses penyesuaian demikian itu. Dan akhirnya, ada pula masalah penilaian diri serta penilaian oleh fihak lain. Bagaimana suatu bangsa melihat dirinya, cita-citanya, kemampuan serta kelemahannya, kemungkinan maupun batas-batasnya, mungkin sangat berlainan dengan penilaian negara lain terhadapnya. Oleh karena itu suatu sistem penggolongan yang lebih ketat akan mengarah kepada perbedaan pandang, bukan hanya mengenai tempatnya sendiri dan tempat negara lain dalam sistem penggolongan itu, tetapi juga menyangkut pandangan tentang peranan masing-masing dalam sistem internasional — masalah yang jauh lebih serius. Oleh sebab itu kiranya akan lebih bijaksana untuk menerima pengertian serta menganggap bahwa apa yang dimaksud dengan negara yang sedang kita bahas ini, adalah semua negara yang terletak di kawasan Asia - Pasifik, terkecuali Amerika Serikat, Rusia, Cina serta Jepang.

Masalah pertama yang harus kita hadapi dalam pembahasan kita adalah mengenai ciri-ciri umum daripada keseimbangan multipolaritas yang baru, yang sekarang ini diingini serta memang telah menjadi mungkin. Ini meliputi kondisi-kondisi sebagai dasar untuk dapat bekerjanya keseimbangan semacam itu. Bagi sejumlah besar ahli pertahanan serta politik internasional lainnya, sudah menjadi lumrah untuk berbicara tentang segitiga nuklir dan konstelasi kekuatan segi-empat atau segi-lima, sebagai masalah inti dalam suatu keseimbangan kekuatan global yang baru. Yang pertama meliputi A.S., Uni Sovyet dan RRC. Yang kedua juga meliputi Jepang. Ada pula pembahasan yang menekankan pentingnya segitiga yang lain, yaitu A.S., Jepang dan RRC. Mereka yang berbicara tentang keseimbangan kekuatan segi-lima yang baru, di benaknya juga memperhitungkan kekuatan ekonomis serta potensi politis daripada negara-negara Pasaran Bersama Eropa. Tetapi kekurangan struktur geometrik semacam itu sebagai alat untuk menggambarkan adanya saling pengaruh di antara kekuatan besar, akan tampak bila kita bertanya pada diri kita, apakah dan sampai seberapa jauhkah RRC juga dapat dimasukkan dalam konsep keseimbangan kekuatan semacam yang digambarkan itu.

Adalah jelas bahwa pandangan Cina terhadap sejarah yang dilandaskan pada perubahan revolusioner melewati kebangkitan bangsa-bangsa miskin di dunia, cenderung untuk mempengaruhi konsep perimbangan kekuatan yang pada dasarnya statis. Di kalangan kaum analis pertahanan Jepang juga ada yang menolak manfaatnya konfigurasi geometrik seperti itu, dan lebih suka berfikir dalam rangka tata hierarkis, di mana setiap negara pada tingkat tertentu menangani masalah internasional tingkat tertentu pula. Artikel ini tidak beraksara untuk menilai usaha di bidang penciptaan model ini. Cukuplah dikatakan bahwa yang tidak memperhitungkan perubahan sekuler dasar yang banyak itu, yang dewasa ini terjadi secara tidak nampak, dan mempengaruhi tata kehidupan kita di bidang internasional pada beberapa dasawarsa mendatang, atau setiap model yang menyampingkan peranan yang jauh lebih besar daripada dalam situasi

bipolaritas, yang mungkin dimainkan oleh negara sedang maupun kecil dalam membentuk masadepan dunia, pasti akan jauh dari pada cukup serta menyesatkan.

Sama pentingnya dengan pembentukan model ini ialah masalah bagaimana keseimbangan itu diperoleh dalam sistem geometrik semacam itu, serta bagaimanakah kira-kira ujud daripada keseimbangan multipolaritas global seperti yang diuraikan tadi.

Suatu ciri penting daripada keseimbangan multipolaritas semacam itu ialah hilangnya batas geografik yang tampak dengan jelas, yang memisahkan dua pusat yang saling bermusuhan dalam dunia bipolaritas, serta negara-negara yang berpendirian tidak berpihak (*non-aligned*). Ciri lainnya ialah bahwa agaknya tidak satupun bagian di dunia yang dapat lagi dianggap sebagai milik khusus suatu kekuatan besar tertentu. Apabila keseimbangan harus dicapai dan secara relatif harus stabil, maka semua kawasan di dunia harus dapat dimasuki setiap kekuatan besar. Bahkan mungkin akan ternyata bahwa prinsip saling dapat dimasuki itu akan terpaksa harus diterapkan terhadap negara-negara besar itu sendiri. Saling ketergantungan yang kian tumbuh dengan cepatnya, yang sudah umum dipandang sebagai suatu faktor yang menstabilkan di bidang ekonomis maupun keamanan, akan merupakan ciri ketiga dalam keseimbangan multipolaritas. Tersirat dalam pandangan ini ialah ditinggalnya konsep pembendungan dalam bentuk bagaimanapun yang ditujukan terhadap setiap kekuatan besar. Yang juga sangat menentukan ialah konsep *multi-koksistensi*, misalnya saja munculnya banyak keseimbangan kekuatan lokal.

Kita harus mempertimbangkan adanya beraneka situasi lokal dalam mana pengaruh luar yang berasal dari negara besar kurang lebih seimbang, dengan segala macam kombinasi, tergantung kepada jauh-dekatnya letak situasi itu dari satu atau lebih negara besar tersebut.

Tetapi penting bagi kita dalam hal membicarakan keseimbangan multipolaritas ini untuk menyadari bahwa keseimbangan itu belumlah benar-benar ada; keseimbangan mungkin masih jauh dan tidak terjadi secara otomatis atau dapat ditentukan lebih dahulu.

**negara kecil tidak dapat mengijinkan sistem internasional yang baru, dibentuk semata-mata atau sebagian besar oleh dua atau lebih negara besar, baik di bidang keamanan, pengembangan ekonomi maupun sistem moneter internasional**

Justru ciri utama situasi internasional sekarang ialah bentuknya yang tidak pasti. Landasan kokoh yang banyak mendasari perjanjian formal, maupun berbagai persekutuan yang tampak bertegak dengan kukuhnya untuk sekian lama, telah terbukti jauh lebih lemah kekuatannya, begitu diremehsi ketidak pastian ini. Melihat situasi internasional sekarang, dapat juga dibenarkan jika kita berbicara bukan mengenai keseimbangan, melainkan mengenai setiap negara yang mengejar kepentingan nasionalnya masing-masing dalam rangka kebebasan baru yang terbuka bagi siapapun, dengan hanya sedikit tanda-tanda adanya pencarian bersama bagi kepentingan umum yang menyeluruh, dalam mana kepentingan nasional dari setiap negara itu dapat dipertautkan. Kenikmatan yang dapat diperoleh suatu negara di masa silam dalam sistem bipolaritas yang secara relatif lebih mudah dipermainkan, telah berubah menjadi kecemasan dalam menghadapi berbagai masalah baru yang sampai sekarang masih belum mungkin dijawab.

Apakah bentuk dan tingkat ancaman keamanan yang harus dihadapi oleh berbagai negara yang semula termasuk sistem persekutuan di dalam situasi bipolaritas; ataupun oleh negara yang tetap tidak bersekutu? Dalam situasi multipolaritas, ancaman apakah yang mungkin timbul, dan bagaimanakah bantuan dapat diperoleh apabila ancaman itu diduga akan melampaui tingkat kemampuan pertahanan dalam negeri? Secara bagaimanakah organisasi internasional harus menyesuaikan diri pada situasi multipolaritas semacam itu; bagaimanakah mereka dapat melakukan peranannya dalam menciptakan keseimbangan dan selanjutnya membantu memeliharanya?

Kalau kita perhatikan sekeliling kita dengan segala pertanyaan itu di benak kita, akan tampaklah suatu hal yang menyolok. Yakni bahwa sekarang rupanya tiada satu sihakpun yang menguasai keadaan; bahwa tidak nam-pak adanya pimpinan dunia, yang dapat membantu memberi petunjuk serta memenuhi seruan bagi perdamaian dan keamanan yang telah menggetarkan kalbu umat manusia berhubung pengurangan ketegangan oleh kekuatan raksasa serta mendekatnya perdamaian di Vietnam. Tak satupun di antara negara besar

dapat berbicara atas dasar wibawa moril serta berdasarkan sumber-sumber yang diperlukan untuk pimpinan semacam itu. Sebaliknya, agaknya suatu nasionalisme baru menjadi motivasi politik yang utama di kalangan negara besar, dalam menyesuaikan dirinya pada situasi yang bersifat multipoler itu.

Istilah yang saya gunakan untuk melukiskan beberapa ciri dari suatu keseimbangan internasional baru yang mungkin akan terjadi, misalnya multi-koeksistensi, interpenetrasi dan saling ketergantungan, haruslah dilihat sebagai tanda dari segala perabaan yang kini sedang melanda seisi dunia, dalam usaha memahami hubungan timbal-balik internasional yang serba ruwet dan masih baru ini, serta segala bahaya maupun harapan daripadanya. Ini menunjukkan keperluan akan bahasa baru yang memungkinkan kita hidup dengan kenyataan baru, sambil menelaah dan menyusun kesempatan baru yang tersirat di dalamnya. Belum ada bahasa semacam itu yang layak dan diterima secara umum di luar garis pembagian ideologis dan pemahaman historis yang tradisionil. Bahasa umum semacam itu harus mencakup suatu sistem tanda-tanda yang cepat dapat memberikan peringatan apabila terdapat bahaya perselisihan.

Selagi keadaan masih memungkinkan, bahasa semacam itu cepat-cepat kita butuhkan. Yang sekarang kita punya hanyalah refleksi lama kita yang sudah usang, terbentuk karena segala ancaman maupun ketakutan dalam perang-dingin selama duapuluh tahun yang lewat. Tetapi, kita tidak bisa melihat masa depan itu melalui kacamata bipolaritas yang memberikan gambaran palsu itu. Satu kondisi penting bagi pemunculan keseimbangan multipolaritas adalah pengetahuan yang jauh lebih banyak serta pengertian yang jauh lebih besar di kalangan negara yang harus mengatur jalan bagi koeksistensi secara global atau dalam situasi lokal, mengenai kepentingan dasar, keinginan, kemampuan maupun kecemasan serta ketakutan mereka. Hal ini memerlukan arus keterangan yang jauh lebih besar dan kontinu, serta pengadaan saluran informasi yang lebih banyak, baik resmi ataupun tidak.

Menyatunya gambaran situasi internasional, kesadaran akan adanya kemungkinan yang

tiada taranya, di samping bahaya besar yang ada di luar negeri, secara dramatis menonjolkan masalah peranan yang dapat dan seharusnya dimainkan oleh bangsa-bangsa sedang maupun kecil dalam memberikan bentuk dan pengarahan dalam tata multipolaritas internasional yang sedang muncul ini. Bagi mereka peranan semacam itu bukanlah sekadar hal yang diinginkan. Melainkan merupakan suatu keharusan besar yang tumbuh dari kepentingan nasional mereka sendiri. Multipolaritas, saling ketergantungan dan interpenetrasi tidak memungkinkan bagi negara kecil untuk menemukan keamanan dalam suatu persekutuan khusus dengan negara besar manapun. Lebih dari pada di masa lalu, keamanan negara kecil akan tergantung kepada keteguhan serta kemampuan sistem internasional secara keseluruhan. Ini berarti, bahwa negara kecil tidak dapat mengijinkan sistem internasional yang baru itu dibentuk semata-mata atau sebagian besar oleh dua atau lebih negara besar, baik di bidang keamanan, ataupun pengembangan ekonomi internasional daripada sistem moneter internasional. Baik bangsa kecil itu telah maju ataupun kurang berkembang — demi kepentingannya sendiri haruslah mereka memperjuangkan haknya untuk ikut serta dalam pembentukan sistem semacam itu. Haruslah dikembangkan cara-cara guna memanfaatkan sebaik mungkin pengaruh mereka yang terbatas itu agar dapat benar-benar ikut serta dalam proses pembentukannya.

Jelas pula bahwa kepentingan dasar negara yang lebih kecil tidaklah terbatas pada sekadar membantu kelancaran keseimbangan kekuatan besar yang dapat dipakai selaku suatu landasan bagi tata internasional. Memang benar kita tidak mungkin membayangkan suatu tata internasional tanpa ketabilan dalam keseimbangan strategis di antara kekuatan besar. Tetapi sebaliknya, harus diyakini juga bahwa kalangan negara kecil dalam jangka panjangnya lebih berkepentingan dalam pembentukan tata internasional yang tidak hanya sekadar tergantung dari *status quo* strategis. Bagi pemerintahan mereka tidaklah cukup pengertian perdamaian itu hanya ditafsirkan sebagai tidak ada perang. Di atas dan di luar suatu sistem internasional yang lebih mampu untuk

dalam memikirkan peranan konstruktif yang harus dimainkan oleh negara kecil, sudah tentu akan sangat tidak realistik untuk tidak memperhitungkan faktor-faktor yang dapat merusak dan menghambat setiap keseimbangan multipolaritas

menyelesaikan segala perselisihan internasional secara damai, negara kecil memiliki kepentingan khusus bagi adanya tata internasional yang terutama dapat dipelihara secara lebih murah, misalnya dalam tingkat pengeluaran seluruh militer yang lebih rendah; dan kedua, dapat lebih efektif menangani masalah Utara-Selatan berdasarkan keadilan sosial internasional yang di tahun 1970-an ini boleh jadi akan merupakan probilm pokok; dan ketiga, tata internasional yang lebih mampu untuk mengelola secara global dan rasional, demi kelanjutan hidup ekologi manusia. Tata internasional semacam itu juga harus sanggup mengadakan realokasi secara fundamental mengenai sumber-sumber dunia, yang diperlukan untuk mengatasi segala persoalan ini.

Dilihat dari sudut ini, maka sangatlah penting bagi bangsa-bangsa sedang maupun kecil untuk mengusahakan agar sistem internasional secepat mungkin bergecer dari titik berat yang sekarang, yang terpusat pada memiliki senjata nuklir. Daripada memasalahkan tidak terelakkannya penyebaran nuklir dan karena itu lalu membahas tentang perlunya "menuklirkan" negeri sendiri – sebagaimana kebiasaan terlalu banyak ahli pertahanan – kewajiban negara kecil adalah untuk melangkah ke arah yang berlawanan. Terutama mereka haruslah berusaha supaya kekuatan hampir-nuklir seperti Jepang, India dan Israel tidak sampai memilih jalan nuklir, serta mengurangi bayangan ancaman yang mungkin mendorong mereka ke arah itu. Di samping itu, mereka harus membantu menciptakan situasi internasional yang semakin lama semakin tidak mementingkan pemilikan senjata nuklir. Sudah terbukti bahwa dalam banyak konflik internasional, pemilikan senjata nuklir tidaklah membawa penambahan pengaruh politik dalam rangka usaha pemecahan konflik tersebut. Karena itu kekuatan kecil sungguh mempunyai peran dalam mengembangkan dan menganjurkan suatu gambaran mengenai tata internasional *post-nuclear*, sebagai suatu tujuan yang wajar dan mungkin tercapai dalam politik internasional. Tapi, pandangan saja belumlah cukup. Bangsa-bangsa sedang dan kecil juga akan perlu mempunyai bobot tambahan serta tenaga yang lebih kuat. Hal ini dapat diperoleh

dengan membentuk berbagai organisasi regional yang secara efektif harus dipimpin oleh negara sedang maupun kecil, tetapi tanpa menyisihkan negara besar.

Dalam memikirkan peranan konstruktif yang harus dimainkan oleh negara kecil, sudah tentu akan sangat tidak realistik untuk tidak memperhitungkan faktor-faktor yang dapat merusak setiap keseimbangan multipolaritas dan yang bahkan dapat menghalangi tercapainya keseimbangan semacam itu. Di antaranya haruslah disebut pergeseran dalam jangka panjang di bidang keseimbangan ekonomi antara kekuatan besar itu sendiri, persoalan Utara-Selatan, suatu peningkatan konflik Sino-Sovyet, serta ciri ketidak-stabilan yang terdapat di Dunia Ketiga yang mempengaruhi keseimbangan kekuatan di luar.

Adalah di luar tulisan ini untuk sepenuhnya membahas berbagai implikasi yang timbul, akibat pergeseran di bidang perimbangan ekonomis daripada kekuatan AS, Jepang, Uni Sovyet serta Eropa. Perbedaan dalam tingkat pertumbuhan, peningkatan produktivitas, perbandingan waktu untuk bekerja dan waktu bebas, dalam pengaruh sebagai akibat berbagai pertimbangan ekologis, berkurangnya demam ideologi serta perbedaan dalam kemampuan politik guna menghadapi masalah inflasi dalam masyarakat yang tingkat konsumsinya tinggi, merupakan faktor-faktor yang dapat ikut menyebabkan pergeseran semacam itu, dan melahirkan beraneka masalah yang amat emosional, dengan segala akibat politis di bidang internasional.

Segala pergeseran di bidang keseimbangan kekuatan ekonomi antara negara besar juga cenderung menyukarkan usaha penyesuaian yang harus ditempuh oleh negara-negara berkembang untuk membuka pasaran produksinya. Beraneka kesulitan dalam menciptakan sistem moneter internasional baru untuk menggantikan yang lama yang berlandaskan Bretton Woods, sedemikian rupa sehingga memungkinkan terus berlangsungnya pertumbuhan ekonomi Dunia Ketiga, juga merupakan petunjuk betapa eratnya hubungan kedua masalah tersebut di atas ini.

Kesulitan dalam membuka pasaran di negara kaya bagi hasil produksi negeri miskin;

dalam menciptakan suatu sistem moneter internasional yang lebih memuaskan; mengeringnya arus bantuan kepada negara belum berkembang, kurang efektifnya segala metode dewasa ini guna menyampaikan ilmu maupun teknologi, serta ketidak-adilan yang terus berlangsung dalam perdagangan serta kepincangan hubungan di bidang penanaman modal, di atas persoalan bunga daripada hutang serta pengembaliannya yang jumlahnya mulai melebihi arus bantuan itu sendiri, membayangkan kemungkinan peningkatan pertikaian dalam hubungan antara negara kaya dengan miskin dalam 10 tahun mendatang ini. Kekesalan makin meningkat di kalangan bangsa miskin terhadap bertambah besarnya jurang antara negara kaya dengan miskin di dunia ini, yang semakin dianggap bukan hanya sebagai jurang dalam hal kekayaan atau pengetahuan, tetapi juga dalam hal kekuatan, yang hampir meniadakan arti daripada kebebasan politik banyak negara di Dunia Ketiga. Selain itu negara pengekspor hasil tambang dalam Dunia Ketiga semakin sadar bahwa, apabila gejala seperti sekarang ini berlangsung terus, mereka tidak akan mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang dapat mencukupi kebutuhan sendiri, pada waktu semua sumber mereka yang tidak dapat diperbarui itu telah habis.

Hal ini akan mendorong negara sedang berkembang untuk mencoba merubah secara menyeluruh, hubungan antara negara kaya dengan miskin. Lambatnya proses penyesuaian dalam tata multipolaritas yang baru ini antara negara maju dan sedang berkembang, cenderung mengarah kepada rasa gelisah yang mendalam serta malapetaka yang lebih jauh dalam ketidak stabilan yang memang merupakan ciri di hampir semua negara Dunia Ketiga. Karena itu suatu peningkatan pertikaian di antara Utara-Selatan akan menambah sulitnya pencarharian terhadap suatu sistem internasional yang stabil. Meningkatnya ketidak stabilan di kalangan negara Dunia Ketiga dapat mempengaruhi kestabilan internasional dengan berbagai cara. Hal itu mungkin mengganggu keseimbangan eksternal serta menjurus kepada campur-tangan dari luar, secara sembunyi atau terang-terangan, yang akan lebih mengacaukan lagi situasi di dalam atau sekitar

di Asia Tenggara dewasa ini terjadi tiga macam proses sejarah yang saling berkaitan, ialah usaha keseimbangan kekuatan besar, keluwesan politis antara Utara-Selatan, dan usaha negara-negara di sana mencapai identitas politik, serta kemajuan ekonomi-sosial

negara-negara tersebut; hal itu mungkin mempengaruhi arus bahan mentah serta mungkin akan menuju kepada meluasnya radikalasi dalam Dunia Ketiga secara keseluruhan, yang lebih lanjut akan mengancam kelancaran sistem internasional secara keseluruhan.

Suatu peningkatan yang mendadak dalam konflik – atau pecahnya perang – antara Uni Sovyet dengan Cina, sudah barang tentu akan mempunyai akibat yang paling parah bagi kemungkinan terciptanya keseimbangan kekuatan dunia yang baru. Apabila hal itu berlangsung lama dan amat genting, mungkin akan timbul suatu re-polarisasi baru yang meliputi bagian yang penting di dunia, yang coraknya samasekali berlainan. Sebaliknya, interpenetrasi kepentingan ekonomi Rusia-Cina di berbagai bagian dunia dapat merupakan salah satu jalan untuk mengurangi kemungkinan pertikaian terbuka. Keseimbangan kekuatan besar akan dapat dipertahankan dengan cara lebih mudah.

Harus pula disadari bahwa pertikaian Rusia dan Cina yang memungkinkan perubahan menuju multipolaritas, dan bahwa peranan yang khusus dari kedua kekuatan raksasa ini merupakan kondisi pokok untuk keseimbangan multipolaritas. Semua masalah yang disebut di sini mempunyai kecenderungan untuk memberi pengaruh yang mengganggu stabilisasi keseimbangan internasional.

Pertimbangan terhadap masalah semacam ini dalam kerangka Asia-Pasifik menunjukkan perlunya struktur baru yang lebih baik pada dua tingkatan. Di panggung Asia-Pasifik hal itu menunjukkan keperluan akan suatu kerangka yang luas dan menyeluruh, di mana segala masalah keamanan dan ekonomi internasional dapat dibicarakan, semua keinginan serta segala keperluan akan jaminan dapat dijajagi, dan dalam mana pada umumnya suatu tingkat saling bertanggungjawab dapat dilaksanakan. Kerangka semacam itu bagi penyelesaian damai dalam suatu pertikaian haruslah melingkupi semua negara di lingkungan Asia-Pasifik, termasuk keempat negara besar, dan harus didasarkan atas penolakan setiap tindakan ke arah pembendungan, maupun atas penerimaan prinsip koeksistensi dan persamaan derajat. Kerangka semacam itu kiranya

dapat dibangun atas landasan pasal 52 Piagam Persatuan Bangsa-Bangsa. Sungguh pun maknanya oleh beberapa fihak di masa lalu telah sangat diperlonggar, guna memberi alasan pendirian Pakta SEATO, pasal itu sebaiknya diselidiki kembali akan maknanya yang sejati dalam hubungan keperluan dewasa ini.

Pasal 52 Piagam PBB berbunyi sebagai berikut di bawah ini :

1. Tak ada dalam Piagam yang menghalangi persetujuan atau badan regional yang berhubungan dengan usaha memelihara perdamaian dan keamanan internasional, sesuai dengan keperluan daerah itu, asal persetujuan atau badan itu serta tindakannya sesuai dengan Tujuan dan Dasar PBB.
2. Anggota PBB yang mengadakan persetujuan atau ikut dalam badan demikian harus menjalankan segala usaha guna mencapai persetujuan dengan jalur damai dalam suatu perselisihan, melalui berbagai persetujuan atau badan regional semalam itu, sebelum mengajukannya ke Dewan Keamanan.
3. Dewan Keamanan akan mengajukan penyelesaian damai dalam perselisihan lokal lewat persetujuan atau pun badan semacam itu, baik atas ikhtiar negara-negara bersangkutan atau atas petunjuk dari Dewan Keamanan.

Kerangka yang menyeluruh semacam itu mungkin akan terjadi untuk menyalurkan bantuan internasional bagi rekonstruksi Indo-Cina sehabis perang. Bukanlah tiada arti mengapa Perdana Menteri Jepang, Tanaka mengajukan usul seperti itu. Suatu struktur yang seluas itu tidak harus berarti menjiplak ataupun melemahkan PBB. Amat mudah dibayangkan bahwa dalam situasi multipolaritas dan koeksistensi, PBB akan dapat rangsangan baru berkat terciptanya sejumlah organisasi regional di pelbagai penjuru dunia. Organisasi regional semacam itu mungkin dapat menangani lebih efektif segala masalah regionalnya sendiri, tanpa pengaruh yang mengacaukan akibat adanya blok-blok di luar wilayah yang bersangkutan yang ikut memberikan suaranya. Dengan demikian segala masalah Asia-Pasifik dapat ditangani tanpa — misalnya

— dipengaruhi pola suara dari Afrika. Sebagai contoh yang lain, suatu struktur lingkungan Samudra India tanpa keberatan dapat mengejamingkan pola suara dari Amerika Latin.

Pada tingkat kedua, kebutuhan makin terasa bagi kerjasama di antara negara kecil demi peningkatan kekuatan pengaruhnya dalam kerangka wilayah yang seluas itu maupun dalam tata dunia seluruhnya, sambil mengusahakan pengokohan organisasi tersebut di atas. Hal ini memerlukan pengokohan pengelompokan fungsional tertentu secara regional, sub-regional ataupun transregional, dan bilamana dibutuhkan, menciptakan pengelompokan baru. Dalam kesemua ini inisiatif dan ketrampilan negara kecil boleh jadi akan amat menentukan bagi penciptaan ataupun pengembangan struktur semacam itu. Setiap gagasan negara besar dalam hal ini dan dalam tingkatan ini, mau tidak mau akan ditanggapi dengan kecurigaan yang mendalam, sehingga usaha itu sejak awal mulanya sudah dapat dipastikan akan gagal. Mungkin ada gunanya menghubungkan segala pernyataan serta pengamatan yang agak umum ini dengan situasi kongkrit yang terdapat di Asia Tenggara.

Asia Tenggara dewasa ini dapat dilihat sebagai kawasan di mana tiga proses sejarah yang berbeda saling berkaitan. Pertama adalah usaha pencarian keseimbangan kekuatan besar di kawasan tersebut; kedua, keluwsan politis dalam hubungan Utara-Selatan; dan ketiga, usaha negara-negara Asia Tenggara itu sendiri untuk identitas politik, penentuan nasib sendiri serta sistem ekonomi-sosial yang dapat menjamin kemajuan, keadilan sosial, serta kesempatan kerja.

Pentingnya problem yang pertama itu tampak dalam fakta bahwa syarat *no-hegemony* telah menghiasi pernyataan bersama dari Nixon-Chou En Lai maupun Tanaka-Chou. Mungkin musabab asli untuk menyelipkan syarat itu berbeda — mungkin sekali ditujukan terhadap Uni Sovyet — namun tak dapat dielakkan bahwa syarat tersebut juga akan berlaku dalam hubungan situasi di Asia Tenggara. Kemungkinan terjadinya persaingan dan perselisihan antara Cina dan Jepang di Asia Tenggara misalnya, akan memaksa penjernihan makna dari apak kalimat tersebut, sung

**dalam kerangka inilah  
usaha bangsa-bangsa ASEAN  
harus dilihat dalam  
mengembangkan konsep  
netralisasi Asia Tenggara,  
sebagai kawasan perdamaian,  
kebebasan, serta kenetralan**

gupun sukar untuk membandingkan kekuatan ekonomi Jepang dengan pengaruh politik Cina di kawasan tersebut. Pentingnya penjernihan semacam itu terdapat juga dalam hubungan dengan berbagai tingkat bantuan Cina kepada pemberontakan setempat, baik hal itu disebut sebagai perang kemerdekaan nasional ataupun bukan. Pada tingkat manakah bantuan serupa itu harus dianggap sebagai usaha untuk merombak keseimbangan kekuatan di kawasan tersebut? Dan di bawah tingkat manakah bantuan serupa itu harus dianggap sebagai kondisi *hakiki* dari ketidak-stabilan Dunia Ketiga pada umumnya, yang harus mampu digarap oleh semua bangsa-bangsa di Asia Tenggara sendiri?

Tapi bagaimanapun juga, realisasi dari syarat *no-begemony* ini memerlukan dua jawaban pokok. Yang pertama dapat disebut sebagai multilateralisasi dalam hubungan ekstern dari Asia Tenggara. Ini berarti kemungkinan masuk yang sama bagi semua kekuatan dari luar ke kawasan itu, tentu saja atas dasar saling hormat-menghormati serta tidak mencampuri urusan dalam negeri. Hal ini juga berarti komunikasi seluruh bangsa di Asia Tenggara dengan semua negara besar, maupun suatu peranan bagi setiap negara besar dalam usaha pengembangan ekonomi dalam wilayah itu. Ketiga, hal itu berarti bahwa suatu bagian penting dari hubungan negara besar itu dengan negara di Asia Tenggara dapat dilaksanakan secara baik lewat berbagai struktur multilateral ataupun regional serta saluran bantuan, perdagangan dan penanaman modal.

Tanggapan kedua yang diperlukan merupakan masalah intern kawasan Asia Tenggara. Adalah suatu syarat bagi negara-negara itu guna memodernkan sistem politik dan sosial mereka, agar memungkinkan kemajuan ekonomi yang cepat, lebih dapat berswa-sembada, serta suatu pembaharuan tanggapan terhadap cita-cita dan keinginan rakyat mereka, dan sebagai akibatnya, suatu kemampuan hidup yang lebih besar sebagai bangsa. Kita di Indonesia punya istilah khusus untuk ini, yakni "ketahanan nasional", yang meliputi pengertian akan kemampuan secara menyeluruh dari bangsa untuk mencapai ketahanan hidup, integritas, serta kesatuan sosial-politis

terhadap segala ancaman dari luar maupun dari dalam. Ini mencakup kemampuan bangsa tersebut atas dasar dukungan terus-menerus dari rakyatnya, untuk menangani masalah yang tidak terelakkan akibat kekecewaan politis yang terjadi karena jurang antara tingkat pengharapan dan lambatnya kemajuan ekonomi, tanpa menghalangi maupun melambatkan usaha pembangunan nasional.

Diterapkan pada kawasan Asia Tenggara secara keseluruhan, pengutamaan pada segi pembangunan nasional, dibanding dengan penekanan khusus pada pengamanan dalam negeri, dapat pula berfaedah untuk memperkecil ketergantungan nasional pada bantuan keamanan dari luar, dan akan mempertinggi otonomi yang efektif dari daerah tersebut serta memungkinkan mudahnya kekuatan dari luar untuk menerima perkembangan maupun perubahan politis penduduk asli, tanpa kekuatiran akan terganggunya keseimbangan eksternal. Dalam hubungan ini sudah barang tentu kita harus menyadari bahwasanya multi-koeksistensi dalam wilayah ini tidak menutup berlangsungnya persaingan antara komunis-nonkomunis, terutama dalam arti persaingan dalam strategi pembangunan.

Adalah dalam kerangka ini maka usaha bangsa-bangsa ASEAN harus dilihat dalam mengembangkan konsep neutralisasi Asia Tenggara, serta pembatasannya selaku suatu "kawasan perdamaian, kebebasan serta kenetralian", sebagai suatu imbalan logis terhadap multipolarisasi dan multilateralisasi. Pada intinya, ini berarti pengurangan dan mungkin juga penghapusan keamanan yang berada langsung di bawah suatu negara besar di wilayah tersebut, melalui peningkatan kemampuan negara di kawasan tersebut (ketahanan nasional) serta persetujuan bersama diam-diam antara negara besar bahwa kondisi semacam itu memang diingini. Karena itu konsep neutralisasi Asia Tenggara sebagai suatu tujuan, tidaklah diandalkan pada jaminan formil dari kalangan negara besar, melainkan pada kepercayaan diri-sendiri serta peningkatan kemampuan dalam kawasan tersebut, serta pengertian yang lebih besar dari sihak negara besar mengenai kondisi yang sebaiknya demi keseimbangan dalam kawasan itu.

Perdamaian yang mendekat di Vietnam menonjolkan kembali masalah apakah dunia harus mulai melihat perkembangan di Asia Tenggara itu dalam rangka satu Asia Tenggara saja, ataukah dua atau bahkan lebih. Dalam pembahasan kita ini mungkin telah nyata bahwa tiap konsep mengenai dua Asia Tenggara cenderung untuk mempunyai efek yang mengganggu kestabilan daerah tersebut, dan akan merangsang terjadinya pola polarisasi yang baru serta membuka kemungkinan bagi suatu Balkanisasi baru di kawasan tersebut. Satu-satunya harapan bagi adanya daerah Asia Tenggara yang relatif stabil, bebas dari campur-tangan kekuatan luar, dan akhirnya berangsur-angsur dapat menemukan diri setelah 3 abad, terletak pada tujuan menerima konsep satu Asia Tenggara; yaitu konsep kerjasama regional Asia Tenggara yang meliputi seluruh Asia Tenggara, termasuk Indo Cina dan khususnya meliputi Vietnam Utara.

Sebelum meninjau implikasi organisatoris daripada pandangan ini, baiklah ditelaah kemungkinan timbulnya perselisihan antar-negara di Asia Tenggara.

Sudah tentu sangatlah tidak realistik jika berharap bahwa takkan terjadi beberapa pertikaian di antara kekuatan kecil di Pasifik Barat Daya. Banyak soal yang sedang menunggu pemecahannya di kawasan itu, dan kemungkinan terjadinya pertikaian intra-regional adalah nyata. Tetapi daripada menjajagi segala kemungkinan timbulnya masalah dan dimana, kiranya lebih baik untuk menelaah secara umum cara-cara untuk mengatasinya.

Pertama, pemerintah negara di kawasan itu haruslah memperbaiki tingkat pengertian umum di dalam negeri masing-masing, perihal isi dan sifat saling-ketergantungan wilayah tersebut, beserta kebutuhan buat merawatnya sebagai dasar segala sesuatunya di masa depan. Untuk meminjam kata-kata dari Gerakan Kebebasan Wanita (di A.S.), yaitu diperlukan usaha pembangkitan kesadaran mengenai wilayah itu. Di kalangan negara ini haruslah dikembangkan kesadaran penduduk yang jelas bahwa pertikaian antara wilayah dapat mempengaruhi keseimbangan kekuatan luar, serta membuka pintu bagi campur-tangan oleh kekuatan dari luar. Contoh Vietnam yang me-

hanya dengan menyuburkan  
ASEAN-lah negara sedang  
maupun kecil di Pasifik Barat  
Daya dapat berharap mempunyai  
cukup pengaruh untuk ikut  
berperan dalam membentuk  
lingkungan internasional mereka  
dalam kawasan Asia Pasifik

ngerikan itu merupakan ajaran apa yang harus dibayar sekiranya hal itu terulang kembali. Dan bahaya lain ialah polarisasi wilayah itu secara umum sehingga melemahkan peluangnya untuk meletakkan dasar yang diperlukan bagi peningkatan penentuan nasib sendiri.

Kerja, dalam rangka mendekatnya penyelesaian damai di Vietnam, sangatlah penting bagi semua negara di Asia Tenggara untuk menahan diri dari keinginan pengeluaran bagi persenjataan sebagai reaksi naluriah terhadap ketidak pastian atau terhadap rasa ditinggal oleh sekutunya di luar kawasan itu, yang mungkin ada pada beberapa fihak. Juga terdapat tanda-tanda untuk ingin mengisi kekosongan kekuatan yang sesungguhnya ataupun yang dianggapnya ada. Jika ada beberapa negara gagal melawan godaan demikian, seharusnya tetangga mereka mampu untuk tidak berbuat serupa. Dengan begini balapan persenjataan format kecil dapat dihindarkan. Sebagai kesimpulan terakhir, pembangunan nasional, perbaikan ekonomi berdasarkan masyarakat yang luas, serta kesatuan sosial-politiklah yang merupakan dasar keamanan nasional. Kemampuan militer tanpa pra-kondisi ini telah ternyata tiada besar artinya. Dalam rangka ini pengokohan sarana bagi penukaran pandangan yang sering serta teratur di antara bangsa-bangsa di Asia Tenggara maupun dengan negara di luarinya, baik secara bilateral maupun multilateral menjadi penting, sebagaimana juga pengaturan secepat mungkin mengenai prosedur-prosedur yang telah disetujui bagi penyelesaian segala pertikaian yang bersifat intra-regional di kawasan itu.

Keempat, negara-negara dalam kawasan Pasifik Barat Daya pada umumnya — semua bangsa sedang maupun kecil — haruslah tahu batas urusan pribadinya masing-masing. Tidak satupun negara di Asia Tenggara yang telah mengembangkan sistem politik maupun ekonominya secara lengkap selesai. Semua masih dalam proses perkembangan, terpengaruhi oleh berbagai aspirasi baru dan seringkali oleh problem sejarah yang rumit yang timbul dalam masyarakat peralihan masing-masing.

Semua negara di kawasan tersebut mudah terkena krisis besar dalam eksistensi nasional mereka. Mereka harus diberi kesempatan dan

ruang kebebasan pribadi buat menggarap segala problema mereka, sekalipun kadang-kadang kepentingan atau perasaan kita tersinggung olehnya. Sungguhpun kita hidup di abad ke-20, namun adanya kesadaran bahwa banyak negara sedang berkembang hidup dalam tingkat sejarah yang berbeda, dapat membantu meningkatkan pengertian, untuk menahan diri dari penilaian serampangan mengenai situasi sendiri, serta untuk pergaulan yang lebih ramah, tanpa mana kerjasama regional hanyalah impian kosong belaka.

Akhirnya, suatu pernyataan tambahan mengenai pengendalian pertikaian.

Dalam mencoba menggarap penyelesaian bagi masalah atau pertikaian intra-regional, kiranya akan sangat berguna dalam rangka umum, peranan yang harus dimainkan oleh negara kecil untuk memilih penyelesaian yang sekaligus bisa memperkokoh sistem internasional yang baru itu maupun sistem kerjasama khusus di kawasan itu.

Dalam tingkat sekarang, belum waktunya untuk menyatakan bentuk organisasi manakah yang paling cocok bagi kebutuhan kerjasama regional di dalam keadaan koeksistensi ideologis. Sangat mustahil organisasi seperti itu akan lahir sebagai akibat keputusan dari satu kali konferensi saja. Yang lebih mungkin, kerjasama regional yang meliputi seluruh Asia Tenggara haruslah tumbuh melalui sejumlah organisasi regional, baik untuk tujuan umum maupun untuk tujuan khusus, yang meliputi berbagai negara sesuai dengan kebutuhannya. Dengan demikian pelan-pelan mungkin reaksi dan perangai antar-negara yang telah terbentuk berdasarkan pengalaman di masa perang dingin dapat diatasi, sehingga berangsur-angsur dibangunlah saling percaya mempercayai serta kesadaran akan adanya beberapa cita-cita bersama atau kepentingan yang sejalan, meski betapapun terbatasnya.

Konsep pertumbuhan fungsional dengan jalan memperbanyak organisasi dan struktur yang saling menunjang, mencakup juga kelanjutan hidup ASEAN. Bahkan hal itu menghendaki pengokohan ASEAN; ia memerlukan diambilnya keputusan tegas di bidang kerjasama ekonomi dan penyesuaian rancangan pembangunan nasional dengan keputusan sema-

cam itu. ASEAN juga harus segera menambatkan dirinya secara organisatoris dengan jalan membentuk sekretariat bersama yang permanen dengan tenaga yang sangat mahir dalam stafnya, yang sanggup mempercepat proses serta menyuluhi segala masalah yang pelik.

Sebaiknya anggota ASEAN supaya juga memeluk prinsip *cognizance*, yaitu untuk meminjam istilah Leonard Beaton dalam menggarap urusan mereka satu sama lain. Prinsip ini menghendaki agar semua negara anggota saling menyerahkan, — juga kepada sekretariat permanen itu segala kebijaksanaan ekonominya serta rencana penyelidikannya mengenai akibatnya terhadap satu sama lain, tentu saja tanpa melanggar hak kedaulatan setiap negara anggota untuk mengambil keputusan terakhir masing-masing.

Keuntungan timbal-balik yang besar juga dapat diperoleh dari pengembangan hubungan yang lebih dikembangkan di antara ASEAN dengan misalnya Jepang, Australia dan juga Eropa, dan dalam tingkat yang lebih lanjut, juga dengan semua negara besar.

Hanya dengan menyuburkan ASEAN dan dengan mempercepat pertumbuhannya maka negara sedang maupun kecil di Pasifik Barat Daya dapat berharap mempunyai cukup pengaruh untuk memainkan peranan dalam membentuk lingkungan internasional mereka, dalam struktur regional Asia Pasifik yang lebih dapat difahami yang dalam suatu waktu pasti akan lahir, maupun dalam rangka dunia secara keseluruhan.

Bagi keseimbangan baru yang akan muncul itu, banyak perhitungan yang menyangkut *modus operandi*-nya harus diadakan secara terpisah; banyak saling pengertian yang baru harus dikembangkan. Banyak yang akan tergantung kepada kejernihan pandangan, keteguhan akan tujuan, ketabahan hati, keluwesan taktis maupun instrumental, kesabaran berdasarkan kepekaan pengertian terhadap sejarah, dan yang terakhir, keberanian buat memanfaatkan peluang-peluang dengan jalan meninggalkan sikap tradisionil atas bayangan ancaman maupun ketidak-pastian, serta buat menerima risiko agar struktur-struktur yang baru sebagai saluran kesempatan maupun tuntutan dapat terbentuk dengan sempurna.