

MAXIMALISASI BANTUAN LUAR NEGERI DAN MAXIMALISASI KEAMANAN LUAR
SEBAGAI SASARAN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA.

Oleh
Soedjatmoko^{x)}

SIFAT: TERBATAS.-

PENDAHULUAN

Agar supaya ekonomi Indonesia dapat menampung akibat2 daripada penambahan jumlah penduduknya, yaitu 2.5 djuta jiwa setahun, maka - seperti diketahui - perlu ekonomi kita bertumbuh dengan ketjepatan 4 atau 5% dari G.N.P. (nilai semua barang dan jasa yang dihasilkan) setiap tahun.

Untuk mentjapai tingkat pertumbuhan (rate of growth) ini, maka perlu diadakan penanaman modal (net investment) sebesar kira2 15% dari G.N.P. setahun,

Agar supaya beban atas masyarakat sendiri tidak terlampau besar, maka tidak lebih dari 10 dari 15% G.N.P. ini akan dapat dan harus digali dari sumber2 dalam negeri. Jaitu dengan jalan pajak langsung dan tidak langsung, dari pendapatan PN-PN di sektor pemerintahan, dan penjaminan2 di sektor swasta dan masyarakat umum.

Sisanya, jaitu kira2 5% akan harus didapatkan dari sumber2 luar negeri, baik berupa kredit2 pemerintah2 asing, maupun sebagai penanaman modal swasta. 5% G.N.P. ialah sebesar k.l. 400-500 US\$, djika diambil 800 miljard rupiah sebagai G.N.P. Indonesia.

Tahun ini Indonesia telah dapat mengerahkan bantuan luar negeri sebanjak kurang lebih 200 djuta US\$. Jumlah ini diuntukkan guna mengatasi kesulitan2 kita dalam budget dan neratja pembayaran (balance of payments). Dari jumlah ini sebagian besar digunakan untuk konsumsi dan sisanya untuk "capital allowance", jaitu untuk memperbaiki alat2 produksi yang sudah ada. Artinja seluruh jumlah ini belum dapat digunakan untuk "net investment". Padahal yang diperlukan untuk mendjamin "rate of growth" sebesar 4-5% dari G.N.P. diperlukan 400 sampai 500 djuta US\$ setahun berupa "net investment". Oleh sebab itu tingkat (level) bantuan luar negeri sebesar 200 djuta US\$ akan harus dapat dinaikkan setiap tahun didalam tahun2 yang akan datang. Lagipula penggunaan daripada jumlah itu akan harus berubah: setjara ber-angsur2 uang itu akan harus dapat dipakai untuk penanaman modal dan bukan lagi untuk mengatasi kesulitan2 kita dalam budget dan "balance of payments". Artinja kesulitan2 dalam budget dan "balance of payments" harus dapat diselesaikan dalam waktu yg se-singkat2nja.

Bagaimana mentjapai tingkat bantuan Luar Negeri sebesar 400-500 djuta US\$ setahun ini ?

x) Karangan ini berdasarkan suatu tjeramah yang diberikan di SESKOAD pada tanggal 25 Mei 1967.

Dengan politik Luar Negeri sematjam apa tingkat investment dari sumber2 asing ini dapat ditjapai ? x) Dan apakah politik Luar Negeri sematjam itu tidak membahayakan keamanan luar (external security) Indonesia ?

Dengan perkataan lain : Apa keperluan memaksimalkan bantuan luar negeri dan keperluan memaksimalkan keamanan luar bagi Indonesia tidak saling bertentangan ?

Bagaimanakah harus kita lihat persoalan "external security" bagi Indonesia, mengingat bahaya2 jang dihadapi dari luar serta batas2 kemampuan ekonomi kita pada dewasa ini ?

Persoalan ini dikemukakan sebagai suatu masalah "longterm", Masih akan ma- kan beberapa tahun sebelum Indonesia dapat menyelesaikan taraf rehabilitasi ekonomi dan memasuki taraf pembangunan.

Meskipun demikian, persoalan ini sekarangpun sudah harus disoroti dan ditela- ah dengan seksama, agar supaja kita dapat menempatkan diri (positioning) deng- an tepat didalam pergolakan politik Internasional, sehingga kita dapat merea- lisasikan sepenuhnya segala kemungkinan jang ada, dan djangan menutup kemung- kinan2 djangka pandjang oleh tindakan2 dan kebidjaksanaan2 djangka pendek. Didalam karangan jang berikut, persoalan ini akan dibahas dari sudut non- ideologis dan akan khususnja ditindjau dari sudut kegunaannja. Faktor2 poli- tis dan ekonomis dalam negeri jang merupakan prasarat untuk suksesnja usaha maksimalisasi ini memerlukan pembahasan khusus dan tidak akan dibitjarakan disini. Begitu pula persoalan "safeguards" jang diperlukan untuk mendjaga djangan sampai bantuan luar negeri dan modal asing dapat menguasai perkem- bangan politik di Indonesia atau memegang peranan politik jang tidak wadjar.

A. MAXIMALISASI BANTUAN LUAR NEGERI.

1) Persoalan ini akan dapat disoroti se-terangnja apabila kita melihat lebih dahulu pada suatu pandangan ekstrem jang disana sini dianuti se- mentara golongan, baik sipil maupun militer.

Pandangan itu ialah : "Sebaiknja untuk sementara waktu kita tinggalkan politik bebas aktif tradisional kita, dan merangkul blok Barat, khusus- njaja Amerika Serikat.

x) Sangat bisa djadi djumlah ini tidak akan tertjapai biarpun dalam kondisi2 jang paling menguntungkan.

Namun djumlah ini monundjukkan kepada "order of magnitude" jang perlu di- tudju. Tak tertjapainja djumlah itu hanja berarti bahwa beban pembiajaan pembangunan ekonomi jang harus dipikul didalam negeri akan mendjadi lebih besar lagi.

Ini berarti: pertama, untuk sementara waktu itu Indonesia mengambil sikap terhadap berbagai masalah dunia yang penting yang sama dengan Amerika Serikat.

Kedua: Indonesia mengadakan hubungan rapat dan diplomatik dengan Taiwan, Korea Selatan dan Vietnam Selatan.

Ketiga: Indonesia turut dalam suatu sistem keamanan regional yang terikat pada sistem pertahanan Amerika Serikat di Pacific.

Demikianlah diharapkan kesediaan Amerika Serikat dan Eropa Barat untuk memberi bantuan setjara besar2an akan menjadi lebih kuat. Selain daripada itu Taiwan dan Korea Selatan yang dua2nja mempunyai suatu perekonomian yg sehat akan juga dapat menambah bantuan itu. Begitupun Djepang akan lebih besar kesanggupannya.

Achirnja, suatu sistem keamanan regional yang terikat pada sistem pertahanan Amerika Serikat di Pacific Barat akan menjamin keamanan Indonesia dan Asia Tenggara setjara lebih efektif dan setjara lebih murah untuk Indonesia.

2) Batas2 Kesanggupan Amerika Serikat.

Terhadap pandangan ini harus dikemukakan beberapa sanggahan.

Ternyata ada batas2 yang terang pada kesediaan Amerika Serikat untuk memberi bantuan kepada negara2 pada umumnya. Batas2 itu ditentukan antara lain:

a) Oleh rasa desillusasi dan kekesalan yang meliputi dunia politik Amerika Serikat terhadap hal bantuan luar negeri ini. Ini diakibatkan oleh apa yang mereka rasakan sebagai pengalaman pahit dari penyalahgunaan bantuan yang dimasa yang lampau telah diberikannya kepada negara2 baru dengan jumlah yang agak lumayan juga besarnya.

(korupsi penguasa2, projek2 prestige yang non-produktif, kekurangan kesediaan untuk mengadakan perubahan2 sosial yang diperlukan dsb. di beberapa negara). Suasana ini telah memperkuat ketjenderungan di Amerika Serikat untuk tidak lagi setjara murah hati memberi bantuan itu. Malahan dalam tahun2 yang achir ini telah tampak suatu tendens menurun dalam jumlah bantuan luar negeri yang disediakan oleh Congress.

b) Disamping itu peperangan di Vietnam memakan biaya yang sangat besar.

Pada dewasa ini pengeluaran untuk membiayai perang di Vietnam ialah sebesar 30 miljard US\$ setahun. Lagi pula Pemerintah Amerika Serikat sekarang ini tidak bersedia untuk membatasi program perubahan2 sosial dalam negeri yang dinamakannya program untuk "the Great Society", yang memerlukan biaya tinggi juga.

Demikianlah telah tertjapai apa jang dianggap sebagai batas2 daripada kosediaan masyarakat Amerika Serikat untuk memikul beban2 biasa itu dalam bentuk pajak.

Peperangan di Vietnam djuga telah menimbulkan suatu persengketaan politik dalam negeri jang sengit. Lantaran itu sangat ketjillah pada dewasa ini kemungkinan bahwa pemerintah Amerika Serikat akan dapat menggoalkan suatu pengluasan program bantuan luar negeri. Didalam Senaat tjukup banjak senator baik dari partainya Johnson sendiri, maupun dari partai Republikan jang akan montjegah setiap inisiatip dari Pemerintah Johnson dibidang bantuan Luar Negeri selama perang Vietnam belum dihentikan.

- c) Baik diluar maupun didalam bidang pertjaturan politik telah mulai timbul suatu pandangan jang didasarkan atas apa jang dianggap sebagai peladjaran jang harus ditarik dari perang Vietnam. Peladjaran itu ialah supaya Amerika Serikat djangan se-kali2 lagi memberikan suatu commitment jang tidak terbatas, suatu "blanket commitment" kepada Pemerintah asing manapun djuga. Dirasakan bahwa commitment jang tidak terbatas itulah jang telah menjeret Amerika Serikat kedalam suatu konflik jang sebenarnya tidak dikohendakinja dan jang tidak dapat disudahinja.
- d) Pada umumnja dapat dikatakan, bahwa sebagai akibat daripada rasa tak enak jang timbul dari berlangsungja peperangan di Vietnam, telah bangkit di Amerika Serikat suatu **tendens** neo-isolasionisme jang meliputi ketjenderungan untuk mengurangi bantuan kepada negara2 baru. Meskipun belum dapat dikatakan berapa kuat tendens ini dalam tahun2 jang akan datang, namun pentingnja pada waktu ini tidak boleh diabaikan.

3) Bantuan kepada Indonesia.

Kalau pertimbangan2 diatas ini terutama mengenai soal bantuan luar negeri pada umumnja, maka terhadap Indonesia berlaku djuga beberapa pertimbangan khusus, dari pihak Amerika Serikat.

- a) Mengingat pengalaman pahit di Indonesia maka sekali ini pemerintah Amerika Serikat hendak membatasi diri pada projek2 dan tjara2 jang tidak menjolok.

Demikianlah dirasakan atau diharapkan bahwa pemerintah Amerika Serikat didalam pergolakan politik Indonesia seterusnya tidak akan begitu mudah mendjadi sasaran seperti dahulu. Ini jang dimaksud dengan istilah "low profile aid".

Dalam hubungan ini Amerika Serikat hanja mempunjai minat untuk projek2 jang dari sudut teknis tjukup persyaratannja sehingga dapat

dilaksanakan (technically feasible). Hal itu berarti bahwa projek2 jang biarpun dari sudut politik atau dari sudut lain dapat dibenarkan, tapi kalau dari sudut teknis tidak dapat dibuktikan sebelumnya bahwa projek itu akan bermanfaat, maka projek itu tidak akan diterima.

- b) Djuga untuk mengurangi "politieke kwetsbaarheid"nja di Indonesia maka Amerika Serikat sekarang lebih tjenderung untuk menginternasionalisasi-kan bantuan luar negerinja. Dengan ini dimaksudkan bahwa Amerika Serikat lebih suka mentjari saluran internasional untuk bantuahnja itu daripada saluran bilateral. Djikalau pada suatu ketika timbul lagi permusuhan terhadap bantuan Luar Negeri, maka permusuhan itu ditudjukan kepada badan2 internasional jang mendjadi penjalur dan bukan terutama kepada Amerika Serikat. Oleh sebab itu Amerika Serikat telah mendorong perkembangan kearah organisasi2 multi-lateraal seperti Tokyo Club, I.M.F., IBRD, Asian Development Bank dsb. Selain daripada pertimbangan politis ini ada djuga pertimbangan lain agaknja. Dengan djalan internasionalisasi bantuan maka akan mendjadi lebih mudah bagi Amerika Serikat untuk menekankan pada faktor teknis (technical feasibility) tadi, dalam mempertimbangkan projek2. Hal ini akan membuat lebih mudah pula baginja untuk menolak bantuan untuk projek2 jang dianggapnja kurang tepat atau terlalu besar tanpa menimbulkan kemarahan atau keketjewaan jang langsung dihadapkan kepada Amerika Serikat.
- c) Dalam pada itu tampak suatu kejakinan pada Amerika Serikat. Amerika Serikat tidak lagi bersedia mendjadi "main support" daripada usaha rekonstruksi ekonomi Indonesia. Artinja mereka tidak mau mendjadi sumber dan penagak utama daripada usaha stabilisasi ekonomi Indonesia. Hal ini djuga berdasarkan pengalamannya, jaitu bahwa suatu negara dimana Amerika Serikat jang mendjadi penagak ekonominja jang terutama mempunjai suatu tjengkeraman atas Amerika Serikat. Dan Amerika Serikat sekarang tidak sudi lagi menerima keadaan sematjam itu. Oleh sebab itu Amerika Serikat berusaha untuk mengadjak berbagai negara2 lain supaya bersama membantu dalam pembiayaan pembangunan ekonomi Indonesia.
- Ada djuga sementara pendapat di Indonesia jang menjangka bahwa oleh sebab kita telah berhasil untuk menghantjurkan PKI tanpa bantuan siapapun djuga. Indonesia mempunjai hak moril atas bantuan dari Amerika Serikat jang tjukup besar. Ternjatalah bahwa pandangan sematjam itu tidak diterima di Amerika Serikat. Malahan kita harus mentjatat kenjataan bahwa didalam skala prioritas politik Amerika Serikat. Indonesia mengambil suatu tempat jang rendah sekali. Dengan hilongnja PKI memang

urgensi untuk memberi bantuan besar guna pemwujudan kekuatan-tanding tidak ada lagi. Hal ini tidak berarti bahwa Amerika Serikat atjoh tak atjoh terhadap kita. Mereka tetap mengharapkan bahwa pemerintah Ampera akan sukses dalam usahanya mentjapai stabilisasi ekonomi dan politik. Hanya pandangan bahwa Amerika Serikat setjara moril berkewadjaan untuk memberi bantuan jang besar itu sama sekali tidak ada disana. x)

4) Estimate.

a) Kalau faktor2 ini ditimbang maka tidak lajaklah bahwa suatu perangkulan Amerika Serikat oleh Indonesia akan setjara otomatis mengakibatkan penambahan bantuan Amerika Serikat setjara berarti.

Kesediaan Amerika Serikat untuk mendjadi "main underwriter" ekonomi Indonesia atau pada umumnja negara baru manapun djuga, tetap tidak ada. Disamping itu Amerika Serikat sungguh2 tidak mentjari jang dinamakannja "client states" baru, jaitu negara2 jang baik setjara ekonomis maupun militer seluruhnja bergantung dari Amerika Serikat dan jang dapat mengklaim bantuan jang tidak terbatas, baik sipil maupun militer. Achirnja djuga harus ditjatat kenjataan bahwa pada Amerika Serikat sebenarnja tidak mengandung keinginan atau harapan bahwa Indonesia meninggalkan politik bebas dan aktifnja.

b) Bagaimana dengan Taiwan dan Korea Selatan? Sampai dimana suatu pendekatan dan pembukaan hubungan diplomatik dengan kedua negara ini akan dapat menambah bantuan luar negeri kepada Indonesia? Sumbangan jang dapat diberikan oleh Taiwan dan Korea Selatan, biarpun ekonominja subur, tidak akan seberapa, mengingat ketjilnja kedua negara ini. Dibandingkan dengan "order of magnitude" keperluan kita, djumlah itu paling banjak bersifat marginal, dan tidak tjukup sebagai alasan untuk meninggalkan politik bebas dan aktif kita. xx)

x) Didalam uraian ini tidak diperbintjangkan faktor2 dalam negeri di Indonesia jang membatasi kesediaan Amerika Serikat untuk memberi bantuan jang besar. Tjukup ditjatat disini bahwa faktor2 itu meliputi: iklim dan kestabilan politik, iklim dan kestabilan ekonomi serta efektifitas pemerintah serta alat2nja dalam pelaksanaan. Disamping itu djuga daja absorpte Indonesia, hal kepastian hukum dsb. terhadap modal asing mendjadi perhitungan.

xx) Argumentasi ini tidak mengurangi peranan jang dapat dimainkan oleh negara2 ini dibidang perdagangan biasa.

- c) Bantuan Eropah Barat ternjata diberikan terutama berdasarkan pertimbangan2. ekonomis dan kommersiil mengenai potensi pasaran di Asia Tenggara.

Artinja didalam rangka diskusi kita ini Eropah Barat pada umumnja tidak ditentukan sikapnja oleh faktor2 ideologis. Djikalau Indonesia tinggalkan politik bebas aktifnja, hal itu tidak akan mempengaruhi besar ketjilnja bantuan Eropah Barat kepada Indonesia. (Begitu pula Djepang).

Dalam hubungan ini perlu dikemukakan bahwa di Eropah Baratpun terdapat suasana tak puas dan ketjewa terhadap hasil2 jang telah ditjapai dengan bantuan jang dahulu telah diberikan kepada negara2 baru pada umumnja.

Di Eropah Baratpun dapat kita lihat orang sedang mentjari djalan2 lain supaja bantuan luar negeri jang lebih ketjil itu akan digunakan setjara lebih efektif. Faktor lain lagi ialah perkembangan ekonomi di Eropah Barat sendiri. Pada umumnja negara2 Eropah Barat sekarang ini dihinggapai suatu "malaise" ekonomi. Semula hal ini disebabkan oleh "overinvestment" dan overemployment. Oleh sebab kenaikan upah tidak disertai dengan tambahan produktivitas jang sepadan, maka timbullah bahaja inflasi. Untuk menghadapi bahaja inflasi itu, dilakukan politik uang ketat. Berkurangnja import jang mendjadi akibatnja, menimbulkan kesulitan2 dalam balance of payments. Dan lantaran ini tingkat bunga untuk modal telah mendjadi tinggi sekali. Recessi ini biarpun tidak besar, terasa djuga oleh masjarakat Eropah Barat, dan sebagai akibatnja kesediaan pemerintah2 Eropah Barat untuk memberikan bantuan luar negeri setjara besar2an telah berkurang pula. *)

- d) Pandangan bahwa suatu sistim "regional security" jang terikat kepada sistim pertahanan Amerika Serikat akan lebih murah dan lebih aman bagi Indonesia, terbentur pada kenjataan bahwa keuntungan bagi Amerika Serikat tidak besar, sehingga effeknja atas besarnja bantuan luar negeri tidak besar pula.

Prioritas2 militer dan politik jang pada umumnja tertudju kepada Vietnam, Thai, Taiwan dan Korea Selatan akan tetap ada. Disamping itu,

*) PBB telah mengandjurkan supaja penjaluran modal dari negara2 kaya ke negara2 miskin setiap tahun dapat mentjapai 1% pendapatan nasional negara2 kaya itu. Sasaran itu masih djauh belum tertjapai.

biarpun idee suatu "regional cooperation" dan regional development" sangat populer di Amerika Serikat pada dewasa ini, pada umumnya juga disadarinja bahwa perkembangan kearah itu akan memerlukan waktu yang panjang. Dan selama Indonesia masih memerlukan waktu dalam usahanja untuk mengatasi kesulitan2 ekonominja, maka dengan sendirinja bantuan positif yang akan dapat diberikan oleh Indonesia kepada suatu regional security system dibidang militer akan ketjil sekali. Maka tidak dirasakan suatu urgensi pada Amerika Serikat supaya Indonesia lekas2 memasuki suatu regional security system itu, lebih lagi djikalau hal itu akan mengakibatkan suatu claim yang lebih besar dari Indonesia atas bantuan luar negeri Amerika Serikat.

Bagi Amerika Serikat "liabilities" nja hanya akan bertambah dengan turut sertanja Indonesia sedang "assets" nja belum tentu bertambah pula.

- e) Dari pertimbangan2 diatas itu dapat disimpulkan bahwa suatu perubahan dalam sikap Indonesia terhadap masalah2 dunia sebagai akibat Indonesia meninggalkan politik luar negeri bebas dan aktifnja yang tradisionil, tidak dengan sendirinja akan memperbesar setjara berarti bantuan baik dari Amerika Serikat maupun dari Barat pada umumnya. Bagaimanapun djuga penambahan bantuan itu tidak akan mentjapai "order of magnitude" yang diperlukan, jaitu sehingga kita dapat mentjapai tingkat 400 sampai 500 djuta US\$ setiap tahun.

5) Memperbesar bantuan Barat.

- a) Hal ini tidak berarti bahwa besarnya bantuan luar negeri dari pihak Barat tidak dapat diperbesar. Pertama dapat diusahakan supaya Indonesia mengambil tempat yang lebih tinggi dalam skala prioritas Amerika Serikat.

Untuk ini, teknis, diperlukan penwujudkan suatu "lobby" yang kuat di Washington. Hingga kini kita belum pernah berhasil untuk menjusun suatu lobby yang tjukup kuat yang dapat mempengaruhi Congress dan pendapat umum di Amerika Serikat.

Kita dapat melihat kepada India, yang biarpun dia telah mendjalankan suatu politik bebas dan aktif, toh telah berhasil untuk mempertahankan suatu tingkat bantuan Amerika Serikat dan negara2 Barat kepadanya yang selama beberapa tahun sebesar 500 djuta US\$. Hal itu terutama berkat keunggulan lobbynja.

- b) Dibidang politik perbaikan kedudukan Indonesia pada skala prioritas Amerika Serikat dapat ditjapai dengan suatu "opstelling", suatu "positioning" yang tertentu didalam pertjaturan politik internasional didalam rangka politik bebas dan aktif.

Pada waktu ini dapat dikatakan bahwa Indonesia oleh Amerika Serikat dianggap sebagai suatu negara yang perlu dibantu tapi yang urgensinya juga tidak begitu besar.

Akibatnya ialah bahwa Indonesia boleh dikatakan hanya menerima sisa2 daripada kemampuan Amerika Serikat untuk membantu negara2 baru.

Lain halnya dikalau Indonesia tidak hanya mengambil kedudukan sebagai suatu negara penerima kemurahan hati Amerika Serikat, melainkan mengambil tempat dan memegang peranan di dunia ini yang cukup penting sehingga menjadi suatu kepentingan bagi Amerika Serikat untuk dipeliharanya.

Misalnya dikalau Indonesia dapat memainkan suatu peranan yang penting dalam usaha mencari penyelesaian perang Vietnam, apabila saatnya sudah tiba, maka kedudukan Indonesia didalam mata Amerika Serikat juga akan berlainan. Untuk itu setjara ber-angsur2 Indonesia harus menempatkan diri sedemikian rupa sehingga ia dapat memegang peranan itu nanti. Pada waktu ini, hal itu tentu belum mungkin. Oleh sebab kesediaan dari kedua belah pihak untuk memberhentikan peperangan belum ada.

Kedudukan Indonesia dimata Amerika Serikat akan berlainan juga jika Indonesia tidak dianggap sebagai suatu oknum tersendiri, melainkan sebagai suatu faktor yang dapat mempengaruhi, atau membawa negara2 lain. Misalnya sebagai suatu faktor dalam perkembangan dan perdjangan Asia Afrika atau setjara lebih terbatas, didalam usaha negara2 Asia Tenggara mencari susunan kerja sama regional.

Pada Indonesia sebenarnya terletak kunci bagi suatu penjurusan "regional cooperation" Asia Tenggara yang cukup luas dan yang mempunyai kepribadian sendiri. Dan hanya Indonesialah yang dapat membawa negara2 non-aligned Asia Tenggara kedalam regional cooperation system itu.

Dikalau Indonesia setjara sendiri dan setjara formal memasuki suatu regional cooperation system, sebelum perang Vietnam selesai, maka mau tak mau organisasi regional cooperation itu akan dipandang sebagai bersifat pro Amerika dan terikat kepada Amerika.

Masuknya Indonesia kesitu akan mengakibatkan Indonesia kehilangan ke-ekhususan posisinya sebagai jembatan dengan negara2 non - aligned lainnya di Asia Tenggara.

Maka sebenarnya hanya dikalau Indonesia dapat membawakan negara2 Asia Tenggara non - aligned lainnya ada faedahnya bagi Indonesia untuk turut

setjara formil dalam suatu regional Cooperation system. *)

- c) Untuk memperbaiki kedudukannya dalam hubungan diatas ini, peranan Indonesia sebagai penghubung dan pembawa-golongan non - aligned didunia ini pada umumnya harus diperkembangkan.

Hal ini dapat dikerdjakan didalam batas2 kemampuan ekonomi Indonesia dan tanpa mendasarkan diri pada prinsip mertju suar seperti didjaman jang lampau. Pada pokoknja negara2 Asia Afrika pada dewasa ini menghadapi suatu perdjangan jang sulit untuk memperbaiki kedudukan ekonominya terhadap negara2 jang ekonominya sudah lebih maju. Seperti diketahui djurang antara negara2 jang sudah maju ekonomi dan negara2 baru makin lama makin mendjadi besar. Negara2 jang kaja makin lama mendjadi lebih kaja sedangkan negara2 jang baru tetap miskin ataupun mendjadi lebih miskin sebagai akibat daripada penambahan djumlah penduduk. Lagi pula "terms of trade" antara kedua matjam negara ini makin lama makin merugikan negara2 baru. Maka disinilah suatu masalah jang sulit dan jang "long term" sifatnja jang perlu diatasi. Dan didalam perdjangan ini Indonesia akan dapat memegang peranan jang penting.

Didalam konperensi UNCTAD di Geneva beberapa tahun jang lalu ternjata betapa negara2 miskin dirugikan dalam hubungannya dengan negara2 kaja. Chususnja dibidang perdagangan dan pindjaman. Maka perlu diusahakan kerdja sama antara negara2 Asia Afrika jang berkepentingan untuk memperbaiki kedudukannya terhadap negara2 kaja di bidang commodity agreements, perdagangan international, shipping, insurance dan perkreditan internasional.

Agar supaja Indonesia dapat memainkan peranan itu maka perlu diperkembangkan ahli2 lebih banyak dibidang itu.

Perdjangannya akan harus berupa suatu tjampuran jang bidjaksana daripada tjara2 ekonomis dan politis.

Tjara ini akan lebih efektif daripada suatu politik konfrontatif.

Dengan peranan sematjam ini Indonesia akan djuga merubah kedudukannya didalam skala prioritas daripada dunia Barat, oleh sebab akan mendjadi kepentingan bagi mereka untuk memperhitungkan Indonesia.

*) hal ini tidak mengurangi perlunya untuk sekarangpun sudah mulai memperkembangkan kerdja sama regional setjara fungsional diberbagai bidang, dengan matjam2 negara di Asia Tenggara sesuai dengan keperluan dan persoalan, tapi tanpa wadah struktural/formil tunggal. Bahkan suatu rangkaian tata-tjara kerdjasama fungsional jang polycentris untuk sementara waktu ini mempunjai tjukup segi jang menguntungkan sehingga perlu dipertimbangkan setjara serius.

Asal sadja peranan Indonesia itu dimainkan dengan perhitungan jang realistis dan tjara2 jang tidak provokatip.

6. Membuka sumber2 bantuan luar negeri lain.

Disamping usaha2 ini, perlu djuga ditempuh djalan untuk membuka atau lebih memanfaatkan sumber2 bantuan luar negeri lain, jaitu dari blok komunis. Kepentingan Uni Soviet jang menentukan bagi usahanja di Asia Tenggara ialah untuk mentjegah Asia Tenggara didominasi oleh Amerika Serikat.

Namun didalam tahun2 jang achir ini telah djuga mendjadi kepentingannya untuk mentjegah djangan sampai Asia Tenggara didominasi oleh RRT. Didalam rangka ini harus kita lihat bantuan jang telah diberikan Uni Soviet kepada Indonesia di-tahun2 jang lampau dan chususnja bantuan militernja. Bantuan militernja untuk sebagian terpenting ditudjukan kepada Angkatan Laut dan Angkatan Udara Indonesia, dan hanja untuk sebagian ketjil kepada Angkatan Darat. Sasaran terutama bagi Uni Soviet ialah supaja kekuasaan Amerika Serikat sebagai kekuasaan maritim di Asia Tenggara akan berkurang dan chususnja supaja penguasaan atas Selat Malaka se-tidaknja bukan hanja dalam tangan Amerika Serikat (dan Inggris). Dalam pada itu tentu ada pikiran bahwa suatu Indonesia jang netral, artinja tidak didominasi oleh Amerika Serikat, merupakan suatu keuntungan bagi Uni Soviet dalam strategi dunianya. Djikalau pandangan ini diteruskan maka dapat dikatakan bahwa pada hakekatnja stabilitas Asia Tenggara bukan sadja merupakan suatu kepentingan Amerika Serikat, melainkan djuga suatu kepentingan Uni Soviet. Asal stabilitas itu bukan merupakan suatu stabilitas jang berdasarkan kekuasaan Amerika Serikat didaerah itu.

Stabilitas Asia Tenggara bagi Rusia berarti djuga suatu pengurangan dari pada kemungkinan RRT berkuasa atau mendominasi daerah itu. Mau tak mau hal ini tetap akan merupakan suatu pertimbangan berat bagi Uni Soviet. Djikalau pada suatu ketika persengketaan ideologis Uni Soviet dan RRT dapat diatasi atau mereda, namun kepentingan Uni Soviet sebagai "great power" tetap akan tertudju kepada membina kekuatan tanding di Asia Tenggara jang tidak tergantung dari Amerika Serikat, agar supaja daerah ini tidak dikuasai baik oleh RRT maupun oleh Amerika Serikat.

Parallelitas antara kepentingan Amerika Serikat dan Uni Soviet sematjam ini sudah terbukti bukan di Asia Tenggara, melainkan di Asia Selatan, pada waktu meletusnja persengketaan RRT dan India.

Biarpun Uni Soviet terikat kepada RRT dengan suatu pakta bantuan militer.

namun didalam peperangan itu dan diwaktu sesudahnja Uni Soviet tetap memberi bantuan kepada India. Bahkan diberi fasilitas2 kepada India untuk mendirikan suatu pabrik MIG tersendiri. Maka disini kelihatan sekali bahwa, lepas daripada pertimbangan ideologis, telah menjadi kepentingan Uni Soviet sebagai suatu negara besar untuk mempertahankan integritas wilayah India terhadap RRT.

Biarpun terhadap Indonesia paralellitas kepentingan ini djuga berlaku dan oleh sebab itu potensiil Uni Soviet harus dianggap sebagai suatu sumber untuk bantuan luar negeri bagi pembangunan ekonomi Indonesia, namun Uni Soviet masih tetap ragu2 apakah ia harus memberi bantuan pada Indonesia dalam djumlah jang berarti atau tidak.

Hal itu terutama berdasarkan keraguan2 kemana Indonesia sedang menudju pada waktu ini. Masih ada ke-raguan2 apakah Indonesi setjara sadar atau tidak sadar, akan memasuki lingkungan Blok Barat.

Ada djuga pertimbangan2 lain, jaitu misalnja mengenai sifat anti komunis pemerintah akan keadaan politik sekarang ini, tetapi hal itu tidak pasti merupakan suatu pertimbangan jang menentukan. *) Sebab djikalau kita melihat kepada Mesir, maka di negeri itupun Partai Komunis dilarang, namun bantuan Uni Soviet kepada Mesir tetap berdjalan.

Maka dapat disimpulkan bahwa, asal sadja Indonesia menegaskan sifat non - aligned, sifat bebas aktif daripada politik Luar Negerinja, maka akan menjadi mungkinlah untuk mendapatkan bantuan jang berarti besarnja dari Uni Soviet dan Eropah Timur. Tidak dikatakan disini bahwa djalan itu tidak sulit. Kesulitannja ada ber-matjan2. Ketjuali ke-ragu2an terhadap Indonesia dan sifat permusuhan terhadap Komunisme daripada Indonesia pada umumnja, ada djuga berbagai kesulitan jang timbul daripada kekurangan fleksibilitas pada umumnja jang lekat kepada politik luar negeri Soviet Uni sendirinja. Akan tetapi tentang hal ini tidak akan diutarakan disini. Biarpun sulit, garis kebidjaksanaan ini membuka djalan untuk meningkatkan bantuan Luar Negeri kepada Indonesia ke suatu "order of magnitude" jang lebih tinggi.

Dengan sendirinja penegasan sifat non - aligned daripada politik Luar Negeri Indonesia dan pembukaan kembali bantuan ekonomi Uni Soviet kepada Indonesia menimbulkan pertanyaan bagaimanakah reaksi Amerika

*) Ada beberapa faktor politik dalam negeri Indonesia jang perlu diperhitungkan disini, tapi jang perlukan suatu pembahasan khusus.

Serikat atas perkembangan sematjam itu. Apakah hal itu tidak akan mengurangi kesediaan jang sudah terbatas itu. Jang sekarang ada pada pihak Amerika Serikat? Agaknja hal itu akan tergantung dari tjara kita menjelenggarakan politik non-aligned itu. Politik non-aligned itu dapat diterima oleh Amerika Serikat asal ia sungguh2 non-aligned dan tidak tjondong ke Rusia atau RRT.

Hubungan baik dengan Uni Soviet tidak pada dirinja sendiri ditentang oleh Amerika Serikat. Selain dari itu banjak akan tergantung dari style, gaja, pelaksanaan non-aligned policy ini. Kalau tjaranja provokatif dan menundukkan sikap permusuhan terhadap Amerika Serikat dan dunia Barat pada umumnja, sudah barang tentu perkembangan sematjam itu akan diterima dengan rasa tjemas sekali jang akan membahayakan kelanjutan daripada bantuan dari Barat.

Akan tetapi pada hakekatnja turut sertanja Uni Soviet sebagai penegak dan sumber penting dalam rekonstruksi ekonomi Indonesia itu bukan sesuatu jang a priori ditolak oleh Amerika Serikat. Malahan mereka akan merasa lebih senang djikalau hal itu terdjadi dan Uni Soviet turut terlibat dalam usaha rekonstruksi ekonomi Indonesia.

Oleh sebab dengan djalan itu, pertama, claim atas sumber2 Amerika Serikat dari pihak Indonesia akan berkurang dan, kedua, prinsip bantuan luar negeri akan lebih aman di Indonesia.

Haka pertanyaan berikut jang timbul ialah sampai dimana pengaruh garis kebidjaksanaan jang digambarkan diatas ini atas keamanan ekstern bagi Indonesia?

B. MAXIMALISASI SECURITY.

Pada masaalah ini ada dua segi, jaitu dimensi konvensional dan dimensi nuclear.

I. Dimensi Konvensional :

1. Persoalan pokok bagi security di Asia Tenggara ialah bagaimana Asia Tenggara membina suatu "indigenous-balance of power", suatuimbangan kekuatan jang asli, artinja jang tidak tergantung dari kekuatan2 dari luar Asia Tenggara. Iimbangan kekuatan itu dapat berupa tunggal (single) atau berganda (multiple).

Untuk "indigenous balance of power" ini diperlukan pemupukan stabilitas politik serta pemupukan kekuatan (power) jang tjukup ada negara2 Asia Tenggara sendiri. Didalam penwujudanimbangan kekuatan sematjam itu Indonesia dapat memegang peranan jang penting sekali.

Untuk menjelaskan prinsip ini maka perlu kita tinjau terlebih dahulu beberapa persoalan yang bersangkutan dengan ini.

2. Antijaman atas security Asia Tenggara; Desarnya dan sifatnya.

Kalau kita melihat kepada kekuatan Angkatan Daratnya maka dapat dikatakan bahwa RRT ialah negara Asia yang setjara militer paling kuat. Namun ternyata juga bahwa kemampuan RRT untuk memproyeksikan kekuatan militernya itu keluar batas2 negaranya, sangat terbatas. Didaratnya saja pengangkutanannya terbatas, lebih lagi saja pengangkutan maritimnya. Ternyata sedjak berdirinya. RRT tidak mengutamakan perkembangan kekuatan militer maritimnya. Baru dalam dua tahun yang اخیر ini RRT telah memulai suatu rentjana pembuatan kapal2 silam, khususnya kapal2 silam yang dapat mengangkut missiles (missile carrying submarines). Walaupun hanya agresi militer langsung dari RRT terbatas sekali, namun dalam satu hal RRT dapat merupakan suatu antijaman bagi keamanan dan kestabilan Asia Tenggara termasuk Indonesia. Jaitu dalam arti subversi politik. Jawaban atas antijaman ini tidak terutama terletak dalam bidang militer, melainkan di bidang politik. Satu2nya pertahanan yang efektif terhadap subversi politik komunis terletak pada kesehatan dan kestabilan serta kekuatan pemerintahan2 dan negara2 Asia Tenggara sendiri. *) Oleh sebab itu pembinaan kekuatan politik itu adalah syarat utama bagi kestabilan politik di negara2 Asia Tenggara.

3. Peranan pajung kekuasaan militer Amerika Serikat.

Adanya pajung kekuatan militer Amerika Serikat di daerah Pacific Barat merupakan suatu jaminan terhadap kemungkinan setjara mendadak imbalanced kekuatan di Asia Tenggara ditumbangkan. Namun pajung kekuasaan Amerika Serikat ini tidak merupakan jaminan perubahan2 imbalanced kekuasaan dari dalam, dengan jalan subversi politik. Sudah nyata sekali dengan peperangan di Vietnam misalnya bahwa kekerasan militer yang bagaimana besar sekalipun sangat terbatas efektifitasnya dalam menghadapi berbagai masalah "political warfare", termasuk subversi politik.

*) Intensitas RRT menjalankan subversi politik bukan senantiasa sama, artinya tidak merupakan suatu konstante. Intensitas itu dipengaruhi baik oleh faktor2 dalam negeri di RRT, reaksi RRT atas estimate mereka tentang situasi internasional dan atas skala prioritas sasaran RRT sendiri. Maka dalam beberapa keadaan dan didalam batas2 tertentu intensitas subversi politik dapat dipengaruhi oleh suatu diplomasi yang tepat.

Dalam pada itu, perlu disadari bahwa pada tingkat sedjarah sekarang Asia Tenggara memang suatu daerah dimana instabilitas adalah inherent pada situasinya.

Pertama, daerah daratan (mainland) Asia Tenggara terutama ialah daerah yang sedjarahnja penuh persengketaan² tradisionil. Kambodja misalnja ber-abad² lamanja terpaksa mentjaba mempertahankan hiduipnja sebagai negara terhadap Thailand dan Vietnam. Persengketaan² antara negeri² ini tentang perbatasan² merupakan suatu tjeritera yang tidak ada habisnja. Lebih lagi oleh sebab penjebaran suku² bangsa tidak sesuai dengan djalanja batas² formil pada dewasa ini.

Lagi pula, didalam berbagai negara terdapat djuga permusuhan tradisional antara suku² atau golongan², lebih lagi djikalau yang satu setjara tradisionil telah menguasai dan mengeksploitasikan yang lain (seperti di Laos misalnja).

Kedua, persengketaan international dan intranasional ini dibilitin lebih ruwet lagi oleh tjampur tangan negara² kolonial yang sering telah menentukan perbatasan² sesuai dengan kepentingannja sendiri, dan sering menggunakan suatu suku untuk membantu mereka dalam menguasai suku² lain. (Perantjis menggunakan bangsa Vietnam dalam administrasinja di Cambodia).

Proses dekolonisasi telah menghidupkan kembali dan meruntjinkan lagi persengketaan² yang tua ini.

Ketiga, diberbagai negara ada perasaan tidak puas terhadap pemerintahnja berdasarkan perlakuan tidak adil, terlalu lama tidak diperhatikan kepentingan suatu daerah atau golongan tertentu, salah urus, atau oleh sebab memang kemadjuan ekonomi pada umumnja kurang tjepat. Ketegangan² ini sering berkait-mengait dengan pertentangan² yang lebih tradisionil.

Oleh sebab semua ini Asia Tenggara masih akan mengalami ber-matjam² kesulitan, pertengkaran dan perobahan sebelum daerah ini dapat mentjapai suatu kestabilan yang minimal. Suatu kapal baru memerlukan waktu sebelum segala kematjetan dan kesulitan diatasi dan kapal itu dapat berlajar dengan lantjar. Dia harus mengalami "shake-down period" lebih dahulu.

Inilah periode yang sedang dialami Asia Tenggara. Baru setelah usaha² nation building negara² ini telah maju dan modernisasi telah tjukup djauh maka dapat kita harapkan bahwa persoalan² yang merupakan peninggalan daripada sedjarah dapat diatasi.

Sementara itu tentu ada bahaya bahwa sengketa2 jang berdasarkan suku2 atau jang mengenai batas2 negara2 ini akan dipakai oleh negara2 diluar Asia Tenggara, untuk memperkuat kedudukan serta pengaruhnja di Asia Tenggara ini, atau untuk menimbulkan suatu situasi dimana berbagai negara diluar Asia Tenggara merasa terpaksa untuk turut tjampur tangan.

Chususnja rasa tak puas didalam negeri seperti digambarkan diatas mudah ditunggangi oleh kekuatan2 luar. Selama rasa tak puas ini tidak digunakan atau disalah gunakan oleh kekuasaan2 luar, maka persoalan2 sematjam ini dapat diselesaikan dalam rangka negara itu sendiri asal ada kesediaan pada pemerintah untuk mengadakan berbagai perbaikan dan perubahan. Dan pertentangan2 itu tetap hanya merupakan konflik2 lokal.

Lain halnja djikalau ada turut tjampur dari negara2 luar. Maka timbul kemungkinan perubahan daripada sifat konflik2 tadi. Djikalau misalnja suatu pemerintah tergabung dengan sistim pertahanan Amerika Serikat, maka ia dapat menegakkan kedudukannja dinegerinja setjara langsung atau tidak langsung dengan bantuan militer Amerika Serikat. Dengan sendirinja setiap golongan jang tidak puas akan bertjenderung untuk mendjadi komunis, atau untuk menggabungkan diri dengan perdjungan komunis, baik didalam negeri maupun diluar negeri. Dengan djalan itu ada kemungkinan besar bahwa negara seluruhnja akan dipolarisasikan, mendjadi terbagi dua, jaitu bagian jang mendukung Amerika Serikat atau jang mentjari dukungan dari gerakan Komunis Internasional. Disinilah tergambar bahaya daripada apa jang dapat dinamakan "overinvolvement" daripada Amerika Serikat di Asia Tenggara. Kalau Amerika Serikat terlalu mendalam terlibatnja didalam pergolakan Asia Tenggara mau tak mau hal itu akan menimbulkan polarisasi. Dan polarisasi itu akan merupakan antjanaan dan hambatan bagi perkembangan kestabilan Asia Tenggara dan perkembangan kekuatan sendiri daripada negara2 itu. Tanpa adanja kekuatan asing jang dapat memberi dukungan luar kepada suatu pemerintahan maka pemerintahan itu mau tak mau terpaksa mentjeri penyelesaian sendiri, dengan golongan2 jang tak puas itu. Adanja sokongan2 militer daripada Amerika Serikat kepada pemerintahan itu akan dapat memperketjil kesediaan pemerintah itu untuk memperbaiki kesalahan2 atau kesulitan2 jang setjara objektif ada.

Maka persoalannja di Asia Tenggara ialah untuk - tanpa mengurangi arti daripada pajung kekuasaan Amerika Serikat untuk meniadakan setiap usaha menumbangkan imbangan kekuatan di Asia Tenggara setjara mendadak -

toh mentjegah suatu "overinvolvement" Amerika Serikat di Asia Tenggara. Suatu "overinvolvement" di Asia Tenggara dari pihak Amerika Serikat dapat merupakan suatu "destabilizing factor". *)

Berdasarkan analisa ini maka tampaklah bahwa adalah kepentingan Indonesia dan Asia Tenggara pada umumnya supaya pajung kekuasaan militer Amerika Serikat itu ada, tapi djuga supaya Amerika Serikat tidak setjara permanent terlibat di daratan Asia Tenggara. Kepentingan Indonesia meminta supaya strategi pertahanan Amerika Serikat tidak berdasarkan basis2 permanent di Asia Tenggara melainkan berdasarkan atas pangkalnja di Pacific Tengah. Perkembangan fast-logistical-deployment capability-nja akan memberi mobilitas dan efektifitas jang tjukup bagi Amerika Serikat untuk memainkan peranannja. Djadi jang dinamakan "forward deployment" dan "peripheral offshore deployment" kurang sesuai dengan kepentingan Indonesia.

4. Pada umumnya dapat dikatakan bahwa baik Amerika Serikat maupun Inggris perlu dijakinkan bahwa pertumbuhan negara2 jang politis kuat dan stabil di Asia Tenggara adalah djuga kepentingan Amerika Serikat dan Inggris. Dan bahwa usaha negara2 Asia Tenggara untuk berdiri sendiri setjara politis, dan kemudian setjara militer, patut dibantu oleh mereka untuk kepentingan mereka sendiri. Dengan djalan itu maka akan terbuka pula suatu kemungkinan akan bertumbuhnja suatu stabilitas politik dan suatu system security regional jang autonom dan jang tidak setjara otomatis merupakan landjutan atau tergantung dari sistim pertahanan Amerika Serikat.

Perkembangan sematjam ini akan djuga membuka kemungkinan untuk menggunakan kepentingan Uni Soviet demi pertumbuhan kestabilan di Asia Tenggara. Maka perlu kita lihat sekali lagi dari lebih dekat persoalan kepentingan Uni Soviet di Asia Tenggara.

*) Demikian djuga halnja dengan involvement sesamanja negara Asia Tenggara dalam persengketaan2 dalam negeri suatu negara Asia Tenggara. Kenyataan bahwa suatu golongan dalam persengketaan itu berpihak pada komunis mungkin menutupi adanja dasar2 lain jang pada hakekatnja lebih tua dan lebih penting. Menentukan sifat dan batas2 daripada bantuan jg setjara sjah dan bermanfaat dapat diminta dari dan diberi kepada sesama negara Asia Tenggara merupakan suatu soal jang paling sulit, jang memerlukan pengetahuan jang mendalam tentang sifat, akar2 dan sedjarah masing2 persoalan.

Tadi sudah dikemukakan, bahwa kepentingan Uni Soviet di Asia Tenggara ialah terutama untuk menjaga agar supaya Amerika Serikat jangan mendominasi daerah itu. Tapi juga supaya kemungkinan itu tertutup bagi RRT. Maka stabilitas Asia Tenggara, asal dia tidak tergantung dari kekuasaan Amerika Serikat adalah juga kepentingan Uni Soviet.

Halangan yang paling besar bagi Uni Soviet untuk merealisasikan kepentingannya itu dan untuk menjalankan politik di Asia Tenggara yang sesuai dengan kepentingan itu, ialah adanya perang Vietnam. Perang di Vietnam memaksakan Uni Soviet didalam suatu posisi permusuhan terhadap Amerika Serikat dan mengurangi suasana kerjasama dan pengertian bersama yang setjara tidak tertulis telah ditjapai antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Uni Soviet tidak akan dapat menerima setjara passif kehantjuran daripada Vietnam Utara atau suatu kemenangan militer Amerika Serikat.

Kemenangan Amerika Serikat sematjam itu akan mempunyai akibat yang djauh atas peranan kekuasaan Amerika Serikat di Asia Tenggara dan peranan sematjam itu tidak akan sesuai dengan kepentingan Uni Soviet. Hal itu akan mempunyai konsekwensi yang djauh pula atas perkembangan Asia Tenggara seluruhnya. Berhubung dengan semuanya itu maka penyelesaian setjara tcepat daripada perang Vietnam adalah kepentingan Indonesia. Hal ini dikemukakan tanpa menggunakan alasan2 ideologis atau humaniter. Ia berdasarkan perhitungan faktor2 yang riil yang akan menentukan sifat daripada peranan Uni Soviet dan Amerika Serikat terhadap Asia Tenggara.

5. Djikalau pada suatu ketika perang Vietnam dapat didamaikan *) maka ada kemungkinan untuk merealisasikan paralelitas yang potensiil antara kepentingan Amerika Serikat dan Uni Soviet di Asia Tenggara. Kedua kepentingan itu menudju kepada suatu keadaan dimana Asia Tenggara sedikit banyaknya dineutrasikan. Berdasarkan paralelitas itu akan menjadi mungkin untuk membina stabilitas Asia Tenggara dan untuk menggunakan sumber2 ekonomi

*) Sudah barang tentu sebelum konflik itu meluas. Djikalau ada balokja region Vietnam Utara collapse, atau daerahnya diserbu, sehingga kedudukan Vietnam Utara sebagai "bufferstate" bagi RRT terantjam, maka RRT akan merasa terpaksa turut dalam peperangan, dengan segala konsekwensinya.

dari kedua negara raksasa ini untuk keperluan itu.

Tudjuan ini tentu tidak mudah dilaksanakan. Suatu redefinisi daripada peranan kekuatan militer Amerika Serikat seperti yang diadjukan diatas tadi dengan sendirinja akan sangat mentjemaskan negara2 di Asia Tenggara yang telah mendjadi sekutu Amerika Serikat. Mereka untuk sebagian penting telah menggantungkan nasibnja kepada kekuatan militer Amerika Serikat. Namun agaknja tidak ada djalan lain yang membawa harapan bagi suatu penumbuhan kearah stabilisasi daerah ini tanpa mengurangi kemerdekaannja.

Selain dari sudut keamanan konvensional persoalan keamanan dan stabilisasi di Asia Tenggara djuga harus ditindjau dalam dimensi nuclearnya.

II. DIMENSI NUCLEAR.

1) Seluruh persoalan security untuk Asia Tenggara terletak didalam suatu rangka imbangan kekuatan nuclear antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, yang dalam batas2 tertentu stabil sifatnja. Masing2 negara mempunyai kemampuan untuk menjebakkan penghantjuran yang tjukup besar pada negara satunja sehingga tidak dapat diterima oleh negara itu.

Lepas dari siapa yang menjerang lebih dahulu ("first strike") masing2 negara memiliki tjukup sendjata nuclear yang tidak akan dihantjurkan oleh serangan pertama itu, sehingga ia mampu untuk toh memusnahkan atau se-tidak2nja menjebakkan kerusakan yang tidak dapat diterima oleh negara penjerang itu ("second strike capability").

Djadi biarpun pada waktu ini Amerika Serikat mempunyai lebih dari tiga kali lebih banyak sendjata nuclear bersama missile2nja yang dapat mengangkut sendjata2 nuclear itu, namun kekuatan Uni Soviet tjukup kuat untuk mentjapai suatu imbalanced dalam kemampuannja untuk mengadakan "unacceptable damage" kepada Amerika Serikat. Keadaan ini dengan istilah technisnja disebut "stable mutual deterrence".⁺)

+) Pada bulan Oktober 1966, menurut sumber Amerika Serikat :

	Amerika Serikat:	Uni Soviet:
I C B M	934	340
S L B M	<u>512</u>	<u>130</u>
Djumlah ICBM	1446	470
Intercontinental bombers	680	155

ICBM: Intercontinental Ballistic Missile.

SLBM: Submarine launched Ballistic Missile.

Tahun ini kekuatan strategis nuclear Amerika Serikat telah sampai pada: 1000 minuteman ICBM's, 41 Polarissubmarines. 54 Titan II ICBM's. jaitu kekuatan penuh seperti direntjanakannja.

- 2) Didalam rangka imbangan kekuatan nuclear Amerika Serikat - Uni Soviet ini kita harus djuga melihat kepada imbangan RRT - Amerika Serikat dibidang nuclear.

Menurut perkiraan maka kira2 tahun 1975 RRT akan mempunjai djumlah terbatas ICBM jaitu missile2 nuclear jang dapat mentjapai Amerika Serikat. Akan tetapi sebelum itu jaitu kira2 tahun 1970 RRT djuga sudah mempunjai kemampuan untuk menggunakan sedjumlah terbatas IRBM jaitu missile2 nuclear jang dapat mentjapai daerah manapun di Asia Tenggara dan Australia.

Sampai dimanakah sendjata2 nuclear RRT sesudah tahun 1975 akan dapat mengantjam Amerika Serikat? Mengingat djumlah terbatas ICBM itu maka RRT tidak mempunjai "second strike capability", sehingga lepas daripada kerusakan jang dapat dibuat oleh sendjata2 RRT. Amerika Serikat tetap mempunjai tjukup "second strike capability" untuk menghantjurkan sebagian besar kemampuan Nuclear RRT. Bahkan, menurut perkiraan para analis strategis. Amerika Serikat mempunjai kemampuan untuk menimbulkan "unacceptable damage" kepada Uni Soviet dan RRT sekaligus. Amerika Serikat sekarang ini memperhitungkan kemungkinan untuk mengadakan suatu sistim pertahanan terhadap sendjata2 nuclear2 RRT agar supaja missile2 RRT itu tidak akan dapat mengadakan kerusakan jang berarti di Amerika Serikat (Anti Ballistic Missile system). Oleh sebab itu maka sendjata2 nuclear RRT tidak mengantjam supremasi Amerika Serikat. +)

-
- +) Amerika Serikat dapat mentjapai "assured destruction" terhadap RRT dengan menghantjurkan 50 kota-kota jang meliputi setengah daripada djumlah penduduk jang hidup dikota-kota, jaitu lebih daripada 50 djuta. (Tidak boleh dilupakan bahwa kota-kota merupakan pemusatan kodjuran2 teknis). Selain daripada itu lebih daripada separoh kapasitas industriilnja dapat dihantjurkan. Tingkat kerusakan ini dengan sendirinja adalah lebih besar daripada jang dapat dianggap sebagai "acceptable level of damage" bagi RRT.

"Assured destruction" terhadap Uni Soviet seperti diperhitungkan oleh Amerika Serikat ialah penghantjuran $1/5 - 1/4$ djumlah penduduk dan separoh sampai ^{dua} sepertiga daripada kapasitas industriilnja.

"Assured destruction" terhadap Amerika Serikat jang diperhitungkan oleh Uni Soviet tidak merupakan informasi terbuka.

- 3) Kalaupun sendjata2 nuclear RRT tidak merupakan antjaman terhadap supremasi nuclear Amerika Serikat, sendjata2 IRBM menimbulkan matjam2 persoalan bagi negara2 Asia Tenggara.

Pertama, setjara theoretis. RRT dapat mendjalankan politik "black-mail" terhadap Amerika Serikat dengan mengantjam sekutu2 Amerika Serikat di Asia Tenggara. Misalnja ia akan dapat mengantjam bahwa dia akan menghantjurkan sebagian dari Thailand, Philippina ataupun dari Australia djikalau tentara Amerika Serikat atau basis2nja tidak ditarik mundur. Apakah Amerika Serikat harus mengadakan serangan nuclear atas RRT djikalau antjaman sematjam itu diadakan, atau tidak ?

Setelah peledakan alat nuclear kedua oleh RRT, maka Presiden Johnson dari Amerika Serikat mengeluarkan suatu pernjataan umum jang mendjandjikan suatu djaminan kepada negara manapun jang minta djaminan itu dari Amerika Serikat terhadap setiap serangan nuclear dari RRT. Dengan sendirinja dalam hal ini Amerika Serikat terutama memikirkan nasib daripada sekutu2nja. Biarpun begitu masih belum tentu sekali apakah setjara otomatis Amerika Serikat akan mengambil konsekwensi demikian djikalau antjaman itu terdjadi. Pendapat umum di Amerika Serikat misalnja tentu akan turut menentukan disini. Djikalau bagi sekutu2 Amerika Serikat di Asia Tenggara djaminan setjara umum itu belum tjukup meyakinkan, bagaimana halnja djikalau antjaman sematjam itu dilantjarkan terhadap negara2 Asia Tenggara jang bukan sekutu Amerika Serikat dan jang tetap berpegang pada politik bebas dan aktif. Sudah barang tentu djaminan itu lebih lemah lagi.

Sebaliknya tidak begitu lajaklah bahwa RRT akan mengadakan antjaman nuclear itu kepada negara2 itu jang tidak terikat pada sistim pertahanan Amerika Serikat.

Meskipun demikian kemungkinan itu tetap harus diporhitungkan. Dalam hubungan itu maka bagi negara2 India, Djepang dan Australia jang dapat disebut negara2 "pre-nuclear" jaitu negara2 jang sudah mempunjai tjukup kemampuan, baik technis maupun ekonomis, untuk dalam waktu jang singkat membuat sendjata2 nuclear, telah timbul pertanjaan apakah mereka tidak harus mempersendjatai diri dengan sendjata2 nuclear.

Konsekwensi bagi negara2 ini besar sekali, baik ekonomis, maupun politis, dalam dan luar negeri. Lagi pula perkembangan sematjam itu akan mempunjai akibat2 besar atas segala perhitungan strategis diso-
luruh dunia.

Persoalan ini djuga telah mendjadi acuat berhubung dengan usul jang timbul dari pihak Amerika Serikat dan Inggris untuk mengadakan suatu Non-Proliferation-Treaty, jaitu suatu perdjandjian mengenai pembatasan berkembangbiaknja sendjata2 nuclear.

Perdjandjian itu akan mempunjai pengaruh besar atas perkembangan tenaga atoom untuk keperluan komersial, atas perkembangan kemampuan teknologi dan ekonomi beberapa negara berhubung dengan jang disebut "technological fallout", dan ahirnja atas susunan kekuasaan didunia. Jang kurang disukai oleh berbagai negara ialah bahwa penerimaan non-prolifiration treaty ini akan menogakkan suatu penguasaan dunia oleh Uni Soviet dan Amerika Serikat (condominium).

Persoalan jang kompleks ini memerlukan pembahasan tersendiri dan tidak akan diutarakan disini. +)

4) Bagi Indonesia timbullah pertanjaan apakah Indonesia harus mendjadi suatu negara nuclear? Sudah barang tentu persoalan ini untuk sementara waktu bukan merupakan persoalan jang acuat. Keadaan ekonomi kita sekarang ini dan perkembangan teknologi pada dewasa ini belum menghadapkan kita dengan suatu pilihan riil. Lebih lagi pengalaman Perantjis dengan membina suatu "independent deterrent" jaitu suatu sistim sendjata nuclear tersendiri telah menunjukkan bahwa suatu negara tidak bisa separoh2 sadja sekali dia menepuh djalan pembuatan sendjata nuclear. Kalau dia tidak terus menerus memperkembangkan sendjata2 baru maka dia pada suatu ketika akan ketinggalan oleh perkembangan2 dinegara2 lain jang lebih kaya, sehingga sendjata2 nuclearnja kehilangan efektifitasnja sebagai pentjegah, sebagai "deterrent", dan semua biaja sebelumnya akan tersia2.

Mungkin sekali pada suatu ketika pertimbangan ekonomi akan memaksakan Perantjis menghadapi persoalan apakah deterrent jang telah diperkembangkannja itu akan dapat dipertahankan dan apakah tidak lebih baik baginja untuk menghubungkan "deterrentnja" itu dengan kekuatan nuclear Inggris. Sekarangpun sudah beban pembiajaan keperluan sistim sendjata nuclearnja mulai terasa betul oleh Perantjis.

Bagaimanapun djuga, untuk sementara waktu Indonesia tidak dapat mempertimbangkan pilihan nuclear atau bukan nuclear. Securitynja akan harus ditjapai dengan djalan lain. Atau dengan perkataan lain, masalah jang ditimbulkan oleh sendjata2 nuclear IRBM dari RRT di kelak

+) Persoalan non-prolifiration ini tahun jang lalu sudah dibitjarakan di Sidang Umum PBB, dan tahun ini akan dibitjarakan lagi.

kemudian hari tidak setjara fundementil akan merobah sifat daripada persoalan security Asia Tenggara dan security luar negeri Indonesia khususnya.

Untuk mendjaga kepentingan nasional Indonesia dua hal perlu dipertimbangkan dan diusahakan.

Pertama, de-nuclearisasi Asia Tenggara (termasuk Australia).

Kedua, suatu joint Soviet United States Nuclear Guarantee.

Jang pertama dapat berupa suatu resolusi PBB jang menjatakan daerah Asia Tenggara dan Australia sebagai suatu "de-nuclearized zone". Negara2 didalam zone itu mendjandjikan tidak akan membuat atau menempatkan senjata2 nuclear didalam wilajahnja.

Dipandang dari sudut militer hal ini tidak akan mentjegah RRT untuk mengadakan "nuclear blackmail" djika ia mau djalankan politik itu, namun setjara moril, mengingat "world opinion" adanja zone ini akan sangat menjukarkannja.

Disamping itu, atau bergandengan dengannja, dapat diusahakan suatu djaminan bersama dari Uni Soviet dan Amerika Serikat terhadap setiap serangan nuclear dari pihak ketiga.

Hal ini sulit sekali untuk ditjapai akan tetapi tidak mustahil. Kesulitan jang terbesar ialah bahwa suatu djaminan formil daripada Uni Soviet akan berarti bahwa dia harus meniadakan atau mengingkari perdjandjiannja dengan RRT.

Bagaimanapun djuga kedua sasaran politik luar negeri jang diminta oleh kepentingan Indonesia memerlukan adanja suatu independent foreign policy, atau politik Luar Negeri bebas dan aktif dari pihak Indonesia.

- C. Berdasarkan uraian diatas ini maka dapat diambil kesimpulan bahwa usaha memaksimalisasikan bantuan Luar Negeri dan usaha untuk memaksimalisasikan security luar bagi Indonesia adalah dua usaha jang kedua2nja tidak saling bertentangan.

Malahan maksimalisasi bantuan Luar Negeri maupun maksimalisasi security bagi Indonesia kedua2nja memerlukan pelaksanaan daripada suatu politik jang bebas dan aktif.

Dalam hal ini politik bebas dan aktif itu perlu didjalankan dengan tjara2 jang realistis, flexibel, jang memperhitungkan faktor2 longterm, dan dengan nada jang tidak provokatip terhadap siapapun djuga.

Suatu politik Luar Negeri jang terkendali, beheerst dan non-provocative

akan dapat memberi keleluasaan jang se-besar2nja bagi Indonesia untuk mengedjar sasaran maksimalisasi bantuan Luar Negeri dan security Indonesia dengan tegas.

Ternjata pula betapa pentinglah dalam masaalah security extern Indonesia peranan jang dapat dan harus dimainkan oleh politik Luar Negeri dan diplomasi.

Dan achirnja, didalam rangka stabilisasi ekonomi terbukalah kesempatan untuk lebih mentjotjokkan missie masing2 Angkatan ABRI kepada sifat dan besarnya antjaman2 terhadap security kita, didalam batas2 kemampuan ekonomi kita dewasa ini. Hal ini dapat dikerdjakan tanpa mengurangi effektivitas militer ABRI.

Bahkan sebaliknja, dengan mempertinggikan sumbangan ABRI dibidang pembangunan ekonomi, jaitu dibidang "capitalformation" dan "skill formation", maka rehabilitasi dan pembangunan ekonomi Indonesia akan dapat dipertjepat. Dan demikianlah sedjalan dengan peningkatan perkembangan ekonomi kita dapat dipertjepat pula sumbangan ABRI kepada perwujudan kekuatan Asia Tenggara sendiri.