

CSAS 20-91-014

Pandangan ASEAN Mengenai Perubahan-perubahan Global dan Dampaknya Terhadap Kawasan Asia-Pasifik*

Jusuf WANANDI

Pengantar

DALAM Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN yang diselenggarakan pada bulan Juli 1990, Menteri Luar Negeri Filipina, Raul Manglapus mengusulkan agar ASEAN hendaknya mulai mendiskusikan dan mengkaji masalah keamanan Asia Tenggara dilihat dari segi perubahan baik di lingkungan global maupun kawasan Asia-Pasifik. Filipina memiliki kepentingan tertentu dalam diskusi seperti itu karena ia menghadapi masalah yang konkret dan mendesak sehubungan dengan persoalan pangkalan.

Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN telah sepakat untuk mengadakan dialog dengan para anggotanya mengenai masalah keamanan, yang harus dilaksanakan sesuai dengan Kesepakatan ASEAN yang tercetus dalam KTT Pertama ASEAN yang diadakan

di Bali tahun 1976 dan Deklarasi Kuala Lumpur tahun 1971. Dalam Konperensi Pasca Pertemuan ASEAN yang diadakan sesudah Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN pada bulan Juli 1990, baik Australia maupun Kanada juga menyarankan perjanya suatu dialog mengenai masalah keamanan di wilayah yang lebih luas lagi yakni di kawasan Asia-Pasifik.

Menteri Luar Negeri Australia, Gareth Evans, mengusulkan suatu dialog di antara negara-negara Asia-Pasifik, yang dapat dinamakan Konperensi mengenai Keamanan dan Kerjasama di Asia-Pasifik, yang mirip dengan CSCE (Konperensi mengenai Keamanan dan Kerjasama Eropa) di Eropa. Menteri Luar Negeri Kanada, Joe Clark juga menyarankan agar Konperensi Pasca Pertemuan Menteri ASEAN itu hendaknya diubah menjadi suatu forum untuk mendiskusikan masalah-masalah keamanan regional. Disarankannya pula agar negara-negara lain, seperti negara-negara Asia Selatan, negara-negara Indocina, Cina, dan bahkan juga Uni Soiet, diundang untuk ikut serta. Shevardnadze juga mengusulkan agar apa yang diutarakan dalam perundingan Hel-

*Dialihbahasakan oleh M. Bambang Waigito dari Jusuf Wanandi, "Global Changes and Its Impact on the Asia-Pacific Region: An ASEAN View," Asian Forum Conference, CSIS Building, Jakarta, 17-18 January, 1991.

sinki untuk kawasan Asia-Pasifik dilontarkan kembali pada pertemuan para menteri luar negeri tahun 1993.

Apapun bentuk dialog yang akan diambil, kiranya perlu bagi ASEAN untuk memulai mengambil beberapa langkah persiapan sebagai berikut. Pertama, menilai dan mendiskusikan perubahan-perubahan fundamental yang sedang terjadi di bidang ekonomi dan keamanan politik baik di tingkat global maupun regional, serta dampaknya bagi kawasan Asia-Pasifik. Kedua, merumuskan dan mengembangkan suatu persepsi bersama mengenai berbagai ancaman baru dan tantangan yang dihadapi kawasan Asia-Pasifik setelah era Perang Dingin. Ini memang bukan tugas yang mudah, namun perlu, mengingat kawasan ini jauh lebih kompleks dan beraneka-ragam dibanding Eropa. Ketiga, mendiskusikan berbagai pilihan yang dapat diambil ASEAN untuk menghadapi aneka perubahan tersebut dan untuk mengatasi berbagai ancaman dan tantangan baru di masa mendatang.

Dalam meneliti aneka pilihan tersebut, ASEAN haruslah selalu menyadari dua faktor yang akan mempengaruhi arah kebijakannya di masa mendatang. Yang pertama adalah konsep ASEAN mengenai keamanan, yang akan selalu terlihat dalam konteks menyeluruh mengenai ketahanan nasional dan regional. Dalam arti ini, konsep tersebut mencakup semua aspek kehidupan, dan ini agaknya serupa dengan konsep mengenai "keamanan komprehensif" yang diperkenalkan Perdana Menteri Ohira di Jepang. Ini berarti bahwa masalah ekonomi dan sosial merupakan suatu bagian integral dari masalah-masalah keamanan regional. Tantangan dan ancaman yang dihadapi negaranegara ASEAN menjadi makin kompleks. Semuanya itu bermula baik dari dalam maupun dari luar kawasan, serta tidak terbatas hanya pada aspek militer ataupun politik militer semata. Jadi, pendekatan

ASEAN terhadap masalah keamanan menjadi lebih valid. Faktor kedua mengacu pada konsensus di ASEAN bahwa diskusi-diskusi yang diadakan mengenai masalah keamanan ASEAN harus dibimbing oleh Kesepakatan ASEAN tahun 1976 dan Deklarasi Kuala Lumpur tahun 1971 tentang ZOPFAN.

Dampak Perubahan Global Terhadap Kawasan Asia-Pasifik

Lingkungan Politik Strategis

Lingkungan politik strategis sekarang ini ditandai dengan berakhirnya era Perang Dingin pasca Perang Dunia II. Konflik antara Amerika Serikat dan Uni Soviet yang berlangsung selama lebih dari 40 tahun merupakan konflik yang unik karena menyangkut suatu konflik antar-ideologi. Berakhirnya Marxisme-Leninisme yang disebabkan oleh kegagalannya dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, yang mendorong pula penghentian konflik Timur-Barat, juga secara luas telah menghapuskan kemungkinan timbulnya perang nuklir. Dampak dari perubahan ini terhadap masalah internasional memang dramatis sekali, seperti terlihat di Eropa.

Kini orang berharap bahwa secara global dunia akan menjadi lebih stabil dan damai. Akan tetapi berbagai sumber konflik masih tetap menonjol. Ancaman-ancaman baru terhadap perdamaian dan stabilitas agaknya masih didasarkan atas real politik dan tidak lagi bersumber pada konflik ideologi seperti yang terjadi di masa lalu. Permusuhan tradisional yang berdasarkan nasionalisme, pertentangan etnis dan agama (yang terjadi di Timur-Tengah sekarang ini), akan terus berkecamuk. Akan muncul pula konflik-konflik global yang diakibatkan oleh ancaman "baru" seperti perdagangan senjata-

senjata canggih, narkoba dan terorisme serta kerusakan lingkungan.

Penghapusan tirai besi di Eropa telah menciptakan suatu situasi yang benar-benar baru dengan timbulnya suatu kemungkinan munculnya satu Eropa yang membentang dari Samudera Atlantik sampai ke pegunungan Ural. Perkembangan ini jelas membuka peluang baru termasuk masalah dan tugas baru.

Tugas pertama adalah mengembangkan suatu sistem keamanan baru bagi Eropa. Pakta Warsawa praktisnya sudah tidak ada lagi, sementara NATO sedang diubah menjadi suatu forum kerjasama politik. Eropa sekarang ini sedang mencari pengaturan-pengaturan baru yang dapat diterima baik oleh Eropa Timur maupun Uni Soviet, CSCE (Konferensi mengenai Keamanan dan Kerjasama Eropa) dapat memberikan landasan bagi pengaturan baru, namun lembaga-lembaga itu sendiri dianggap terlalu lemah. Selain itu CSCE terdiri dari begitu banyak negara. Ada juga usulan untuk memodifikasikan lembaga tersebut sehingga memungkinkan terbentuknya suatu kelompok inti dan perluasan fungsinya sehingga tidak hanya menangani masalah politik tetapi juga dapat menangani latihan militer gabungan, pembentukan pasukan penjaga perdamaian untuk Eropa, dan semacam itu. Agaknya untuk sekarang ini NATO yang telah ditransformasikan kiranya dapat menangani sebagian tugas-tugas tersebut. Akhirnya, keamanan Eropa akan menjadi tanggung jawab negara-negara Eropa sendiri. AS memang masih akan memainkan peran penting dalam masalah keamanan Eropa untuk masa transisi ini, namun pihak-pihak yang bersangkutan hendaknya mulai menggambarkan suatu bentuk baru di masa mendatang bagi kehadiran AS di Eropa.

Masalah kedua, yang amat berkaitan dengan masalah pertama, adalah penyatuan

Jerman. Unifikasi ini terjadi lebih cepat dari yang semula diharapkan, bahkan juga oleh orang-orang Jerman sendiri. Hal ini melambatkan kekuatan-kekuatan baru bagi negara-negara Eropa lainnya berdasarkan fakta sejarah masa lalu yang menyangkut Jerman, misalnya Perang Jerman-Perancis di akhir abad ke-19 dan dua perang dunia. Persoalan di sini adalah apakah Jerman benar telah berubah, dan sehubungan dengan itu persoalannya ialah apakah Jerman akan menjadi ancaman bagi Eropa. Kedua pertanyaan ini tidaklah dapat dijawab. Apa yang penting bagi Eropa sekarang ini adalah mempolak skema-skema yang akan mencakup Jerman dalam suatu struktur (atau kerangka-kerangka) kerjasama, termasuk kerjasama di bidang militer. Dalam konteks ini, sulit dibayangkan suatu skema di mana AS tidak diikutsertakan, paling tidak untuk masa sekarang ini.

Masalah ketiga muncul dari ketidakpastian yang terus berlanjut mengenai perkembangan Eropa Timur dan Uni Soviet di masa mendatang. Berbagai negara Eropa Timur memiliki sejarah pengalaman dan kondisi internal yang berbeda dan karenanya keberhasilan program reformasi mereka akan berbeda pula satu sama lain. Akan tetapi mereka menghadapi tantangan yang sama, yakni harus mengubah sistem dan kemasyarakatan mereka dari sistem komunis tertutup menjadi suatu sistem demokratis, multi-partai yang lebih terbuka, serta mengubah ekonomi terpusat mereka menjadi ekonomi pasar. Tambahan pula, banyak dari negara-negara tersebut dihadapkan pada kebangkitan kembali masalah minoritas etnis yang juga mempersulit jalinan hubungan antar beberapa negara Eropa Timur.

Masalah keempat mengacu pada masa depan Eropa-Barat sebagai suatu kesatuan politik. Kecenderungan ini dipererat oleh adanya kemajuan yang berhasil diraih di bidang ekonomi melalui proyek 1992 yang

pada gilirannya telah dipengaruhi secara positif oleh berbagai perkembangan politik dan militer di Eropa. Namun perkembangan yang terjadi di Eropa Timur dan proses unifikasi Jerman dapat menghambat momentum terciptanya suatu Negara Serikat Eropa atau bahkan suatu Kesatuan Politik Masyarakat Eropa.

Perkembangan-perkembangan yang terjadi di Eropa ini dapat dipakai untuk menggambarkan secara bagus berbagai perubahan fundamental yang sedang terjadi di tingkat global yang telah mengurangi atau menghapus bahaya timbulnya perang nuklir ataupun perang total. Sekarang ini, konflik ideologi masih tetap menonjol misalnya antara nilai-nilai Barat (liberalisme dan kapitalisme) dan nilai-nilai Islam. Akan tetapi konflik tersebut tidaklah meluas dan total seperti konflik antara liberalisme-kapitalisme melawan komunisme.

Namun dunia masih belum bebas dari konflik dan perang. Terbukti jelas dengan penyerbuan Irak ke Kuwait baru-baru ini dan yang kemudian menghasilkan krisis Teluk. Hal ini menunjukkan bahwa tata internasional baru memang sedang dibentuk di mana Perserikatan Bangsa-Bangsa akan memainkan peran yang lebih sentral dan di mana peranan kepemimpinan Amerika Serikat selaku satu-satunya negara adidaya masih terus dicari. Krisis ini juga menunjukkan pentingnya kerjasama antara Amerika Serikat dan Uni Soviet dalam menangani krisis internasional. Juga terlihat bahwa Masyarakat Eropa belumlah menjadi "Negara Serikat Eropa" yang dapat menyuarakan satu suara dan bahwa Jepang masih belum siap untuk memainkan peran politik yang lebih besar yang sesuai dengan kekuatan ekonominya.

Faktor-faktor geostrategis tetap merupakan penentu utama dalam hubungan internasional kendati faktor-faktor geo-ekonomi

telah memperoleh keunggulan. Peran negara-negara yang lebih kecil, termasuk negara Dunia Ketiga, tidaklah dapat dikesampingkan baik oleh negara besar maupun adidaya karena dukungan mereka masih diperlukan untuk melegitimasi tindakan atau kebijakan yang dicanangkan negara besar dan adidaya tersebut dalam mempertahankan tata internasional. Kegiatan-kegiatan unilateral, bahkan yang dilakukan oleh negara-negara adidaya, tidak lagi dapat dilaksanakan karena adanya oposisi internasional yang kuat. Dapat dimengerti reaksi yang terjadi tahun 1980-an dalam kaitannya dengan konflik di Kamboja, Angola, Afghanistan dan Nikaragua. Perserikatan Bangsa-Bangsa yang merupakan forum negara maju dan berkembang untuk mencapai konsensus mengenai masalah-masalah internasional yang penting, akan memainkan peran yang lebih besar dan menduduki tempat yang lebih penting di masa mendatang.

Lingkungan Ekonomi

Perekonomian dunia saat ini ditandai dengan adanya dua perkembangan utama, yakni interdependensi yang meningkat dan globalisasi kegiatan ekonomi. Ada juga kecenderungan ke arah ketergantungan yang lebih besar pada kekuatan pasar dalam pengelolaan ekonomi. Kecenderungan lain yang juga penting adalah makin kuatnya posisi perekonomian Eropa Barat dan Jepang serta lemahnya secara relatif posisi ekonomi Amerika Serikat. Posisi negara-negara berkembang telah digerosoti karena hilangnya peran tenaga kerja dan bahan mentah dalam produksi dunia dibandingkan dengan meningkatnya kepentingan modal, teknologi dan manajemen yang kebanyakan berada di tangan negara-negara industri.

Perkembangan-perkembangan yang terjadi akhir-akhir ini di kedua kawasan dunia diharapkan mengandung implikasi penting

bagi perekonomian dunia. Kebutuhan akan modal di Eropa Timur diharapkan mampu menciptakan peningkatan persaingan di pasar internasional di saat cadangan modal internasional tampak sedang merosot. Konflik bersenjata yang terjadi di Timur Tengah sebagai akibat penyerbuan Irak atas Kuwait, dapat secara serius mempengaruhi suplai minyak, dan pada gilirannya dapat membawa dunia ke jurang resesi ekonomi.

Perkembangan-perkembangan yang disebut di atas akan mempunyai implikasi lebih lanjut pada hubungan ekonomi antara dunia industri dan dunia berkembang, yang sudah memburuk sejak dekade 1980-an, tidak hanya di bidang turunnya bantuan pembangunan tetapi juga di bidang-bidang ekonomi lainnya. Kepentingan negara-negara industri terhadap "dunia ketiga" agaknya menurun terus sebagai akibat dari berakhirnya perang dingin. Lebih lanjut, seperti telah dibahas di muka, negara-negara berkembang yang memiliki tenaga kerja dan bahan mentah melimpah kini kehilangan banyak keuntungan ekonomi yang disebabkan oleh kemajuan teknologi.

Dilihat dari uraian di atas, penting kiranya diberikan beberapa pemikiran untuk merumuskan dan menciptakan suatu struktur baru yang mengatur hubungan antara negara-negara industri dan berkembang, dengan memperhitungkan berbagai masalah internasional yang muncul belakangan ini (masalah lingkungan, narkotika, terorisme, dan sebagainya) serta keinginan untuk memecahkan masalah "Utara-Selatan" dalam ruang lingkup regional dan bukan dalam ruang lingkup global. Dirasa pula adanya suatu kebutuhan untuk memberi informasi dan mendidik masyarakat di negara-industri agar menyadari bahwa bekerjasama dengan dunia berkembang bermanfaat sekali bagi kepentingan mereka sendiri, karena konflik-konflik baik lokal maupun regional dapat menjadi sumber ketidakstabilan yang luas

sekali jangkauannya. "Dunia Ketiga" yang merupakan tigaperempat penduduk dunia tidaklah dapat di kesampingkan begitu saja.

Di bidang geopolitik, krisis Teluk amat mempengaruhi perkembangan internasional, misalnya terhadap peran Perserikatan Bangsa-Bangsa dan negara-negara berkembang yang semakin meningkat. Akan tetapi dampak krisis tersebut terhadap perekonomian internasional, ditambah lagi dengan efeknya pada harga minyak, tetap tidak menentu, dan belum ada satu ide pun yang muncul mengenai apa yang seharusnya dilakukan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk menangani perekonomian internasional. Sebagai salah satu negara yang memiliki ekonomi terkuat dan merupakan penyumbang terbesar, Jepang hendaknya ditempatkan secara khusus dalam mengembangkan berbagai prakarsa multilateral baru dalam konteks tersebut.

Implikasinya bagi Kawasan Asia-Pasifik

Belumlah dapat diketahui dengan jelas apa implikasi dari situasi global yang cepat berubah ini terhadap keamanan kawasan Asia-Pasifik. Akan tetapi satu hal yang sudah dapat dipastikan yakni bahwa semuanya itu telah membawa akibat yang penting bagi kawasan tersebut.

Berakhirnya perang dingin telah mengurangi konflik antar-negara adidaya dan mengurangi pula persaingan mereka di kawasan Asia-Pasifik. Walaupun perubahan-perubahan yang terjadi di kawasan Asia-Pasifik itu lebih lambat dibanding yang terjadi di Eropa, Uni Soviet telah menarik hampir seluruh kehadirannya di kawasan Asia Tenggara, termasuk Cam Ranh (kecuali yang diperlukan untuk pengawasan). Sebaliknya kini Uni Soviet sedang memusatkan kekuatannya di kawasan

Timur Laut Asia dan Laut Okhotz, barangkali dengan tujuan untuk mempertahankan kemampuannya guna mengimbangi Armada Ketujuh Amerika Serikat dan agar masih memiliki kemampuan serang kedua yang efektif sekiranya diserang Amerika Serikat. Sekalipun demikian kemampuan operasionalnya di kawasan tersebut telah berkurang sekali.

Menurut penilaian Departemen Pertahanan Amerika Serikat, AS juga akan mengurangi kehadiran militernya di kawasan sebagai jawaban atas situasi strategis yang berubah dan sebagai akibat dari kendala anggaran belanjanya sendiri di masa mendatang. Rencana Departemen Pertahanan adalah untuk mengurangi secara bertahap pada lima tahun mendatang, mengingat kompleksitas kawasan ini dinilai lebih besar dibanding medan Eropa. Akan tetapi ada kemungkinan bahwa proses ini dapat dipercepat oleh adanya desakan dari Kongres dan pendapat masyarakat AS atau karena adanya berbagai pertimbangan ekonomi dalam negeri. Proses tersebut bahkan dapat lebih dipercepat lagi sekiranya publik Amerika Serikat sendiri melontarkan reaksi emosional yang meningkat sehubungan dengan peningkatan ketegangan ekonominya dengan Jepang atau sekiranya pihak Filipina tiba-tiba saja memutuskan untuk tidak memperpanjang lagi persetujuannya dengan Amerika mengenai pangkalan.

Seperti halnya dengan kasus Eropa, kehadiran AS di kawasan Asia-Pasifik masih dianggap vital demi menjaga perdamaian dan stabilitas kawasan. Peran utamanya di kawasan tersebut adalah untuk membantu memastikan bahwa negara-negara besar lainnya akan mengendalikan diri untuk tidak menciptakan gejolak di kawasan tersebut. Ini berarti bahwa kehadiran Amerika Serikat tidak melulu bertujuan untuk mengimbangi Uni Soviet, melainkan pula untuk mengendalikan Cina, India ataupun Jepang

di masa mendatang.

Akan tetapi secara politis Jepang tidak siap untuk meningkatkan kemampuan militernya secara substansial atau individual. Sekiranya siap, Jepang akan mendapat tantangan besar dari negara-negara tetangganya. Oleh karena itu, struktur pertahanan AS-Jepang tetap vital untuk menjaga stabilitas kawasan, terutama karena ada kekhawatiran besar bahwa suatu hari Jepang akan memutuskan untuk bergerak sendiri di bidang pertahanan.

Uni Soviet masih merupakan suatu kekuatan militer besar yang memiliki senjata-senjata nuklir. Sebagai tambahan, pembangunan dan stabilitas internalnya masih belum menentu, dan selama ia tidak terlibat dalam kerjasama baik ekonomi maupun politik dengan negara-negara di kawasan, ia tetap akan merupakan sumber ketidakstabilan kawasan.

RRC agaknya masih sibuk dengan program pembangunan dan modernisasinya untuk jangka waktu duapuluh tahun mendatang, dan karenanya akan menahan diri dari keterlibatan dalam kegiatan petualangan apa pun di kawasan. RRC akan berusaha sebaik mungkin untuk mempertahankan hubungan ekonomi terbuka dengan dunia. Perkembangan-perkembangan tersebut akan membantu mengubah RRC dari suatu kekuatan revolusioner menjadi suatu kekuatan konvensional. Jadi merupakan kepentingan dunia untuk tidak mengisolasi Cina. Sebaliknya Cina hendaknya diikutsertakan dalam struktur regional maupun internasional sehingga akan dilibatkan pula dalam aturan-aturan permainan internasional serta terjalin dalam kepentingan regional dan bukan sekedar kepentingan nasionalnya yang sempit. Dalam ruang lingkup inilah hendaknya Cina diikutsertakan dalam skema kerjasama regional, seperti proses Kerjasama Ekonomi Asia-Pasifik (APEC).

mah sakit militer yang sebelumnya diadakan di Eropa. Pada saat kompromi-kompromi ini mampu menciptakan suatu situasi yang lebih bersahabat dan dapat menunjang diadakannya perundingan lebih lanjut, masih ada beberapa faktor lain yang harus dipertimbangkan dengan saksama.

Pertama, haruslah disadari sepenuhnya bahwa kebanyakan kelompok elit politik Pilipina masih mempersoalkan penggunaan lebih lanjut pangkalan tersebut oleh Amerika Serikat. Kedua, dilihat dari segi Amerika Serikat, sebelum membuat suatu perundingan terlebih dahulu harus diteliti kembali berbagai masalah yang berkaitan dengan masa berlakunya persetujuan, luasnya wilayah pangkalan, wewenang dan kedaulatan atas pangkalan tersebut, usaha patungan mereka, dan pemakaian multiguna dan tingkat kompensasi yang diminta oleh Pemerintah Pilipina. Keputusan akhir tentang apakah Amerika Serikat akan tetap tinggal atau pergi tergantung dari pemecahan atas masalah-masalah tersebut.

Dari pihak Amerika Serikat sudah ada tanda tersendiri, yakni adanya keputusan untuk mengangkat Richard Armitage sebagai ketua khusus perunding dan bukannya menunjuk Duta Besar AS di Pilipina. Hal ini dapat dilihat sebagai suatu determinasi yang jelas dari pihak Washington untuk menganggap bahwa masalah hubungan antara AS dan Pilipina hendaknya jangan hanya didominasi oleh masalah pangkalan militer semata. Tambahan pula, Armitage telah memiliki reputasi baik di kalangan pemimpin Asia Tenggara, dan merupakan orang kepercayaan Angkatan Laut Amerika dan Pentagon, mengingat keduanya memiliki minat jelas dalam penyelesaian perjanjian.

Akhirnya, haruslah menjadi kepentingan Amerika dan juga Pilipina untuk mempertahankan pangkalan militer tersebut demi kontribusi mereka terhadap stabilitas di ka-

wasan Asia-Pasifik dan demi pembangunan ekonomi Pilipina sendiri. Hal ini juga harus merupakan kepentingan semua negara di kawasan, termasuk ASEAN. Sementara Singapura, Brunei dan Thailand telah melontarkan dukungan mereka secara lebih langsung dibandingkan Malaysia dan Indonesia, pada dasarnya semua negara anggota ASEAN sepakat agar Pilipina tetap menjadi tuan rumah untuk pangkalan tersebut.

Kepentingan strategis pangkalan-pangkalan itu adalah untuk mendukung kepentingan militer AS di Asia Timur Laut, khususnya di Jepang dalam menghadapi Uni Soviet di Laut Okhotsk. Pangkalan-pangkalan itu juga penting untuk mengamankan jalur laut Asia Tenggara, dan menyumbang pada usaha untuk mempertahankan kekuatan AS di Samudera Hindia dan di Teluk.

Makna politik dari keberadaan pangkalan itu barangkali amat penting bagi negara-negara di Asia Tenggara, karena pangkalan tersebut merupakan simbol kehadiran Amerika di kawasan, yang dapat mencegah campur tangan negara-negara lain di luar kawasan. Hal ini disetujui oleh negara-negara di kawasan, khususnya ASEAN, untuk memusatkan perhatian mereka pada pembangunan ekonomi.

Seperti telah dikemukakan di muka, sumber lain yang dapat menimbulkan gejolak emosi di pihak Kongres Amerika Serikat adalah friksi ekonomi dan perdagangan yang terus berlanjut dengan Jepang. Akan tetapi reaksi-reaksi Amerika akan dipengaruhi oleh kenyataan bahwa hubungan antara Jepang dan Amerika Serikat amat vital artinya bagi Amerika dan Jepang tidak akan diperkenankan berjalan sendiri di bidang pertahanan.

Sampai sekarang ini masalah paling penting dalam hubungan antara Jepang dan Amerika Serikat terletak di bidang ekonomi,

yang semula tidak hanya berasal dari ketimpangan perdagangan antar dua negara yang besar sekali sehingga mencapai sekitar US\$50 trilyun setahun melainkan juga karena adanya peningkatan investasi Jepang di AS serta terjadinya perubahan struktural dalam perekonomian dan masyarakat Jepang sendiri sebagaimana diutarakan dalam SII (*Structural Impediment Initiative/* Inisiatif Hambatan Struktural) dengan Amerika Serikat. Dalam menangani masalah ekonomi bilateral dengan Jepang ini, ada suatu perdebatan di kalangan masyarakat Amerika sendiri, yakni antara kelompok "tradisional" yang terdiri dari kaum birokrat dan cendekiawan yang memahami Jepang, dan kelompok "revisionis" yang tetap beranggapan bahwa Jepang tidaklah dapat diperlakukan sebagai masyarakat Barat. Kelompok ini percaya bahwa SII tidak akan berhasil karena memperlakukan Jepang dalam pola pikir Barat. Oleh karenanya dianjurkan agar kebijakan yang akan diambil terhadap Jepang hendaknya dirumuskan sesuai dengan nilai-nilai dan sistem Jepang sendiri.

Krisis Teluk telah memberi beban tambahan pada Jepang, khususnya beban untuk mengambil peran politik yang lebih besar sesuai dengan statusnya sebagai kekuatan ekonomi kedua terbesar di dunia. Hal ini penting untuk pendapat umum dan Kongres Amerika Serikat karena hal itu berkaitan dengan masalah tentang berbagi beban antara AS dan Jepang, terutama karena Teluk Persi itu bagi Jepang jauh lebih penting sebagai sumber minyak dibanding bagi Amerika. Seharusnya menjadi kepentingan ASEAN dan juga negara-negara tetangga Jepang lainnya di Asia untuk mendorong Jepang selangkah demi selangkah untuk meningkatkan keikutsertaannya dalam kegiatan keamanan kolektif, seperti ikut serta dalam pembentukan pasukan penjaga perdamaian PBB. Jadi, bukannya mengucilkan Jepang, sebab bahayanya adalah Jepang akan berjalan sendiri bila nanti menghadapi tekanan

yang lebih besar.

Pada kenyataannya, Jepang telah mulai memikirkan peran politiknya dalam menghadapi Krisis Teluk, namun seperti biasanya proses pengambilan keputusan itu berjalan terlalu membosankan, lamban dan cenderung menghasilkan "terlalu sedikit dan terlambat." Janji Jepang untuk memberi sumbangan awal sebesar US\$1 trilyun memperoleh kritikan tajam dari Kongres Amerika Serikat. Keputusannya untuk menggelarkan pasukan sebagai pasukan penjaga perdamaian PBB serta menyumbangkan US\$4 trilyun telah mengurangi tekanan pada Jepang namun tampak jelas bahwa di masa mendatang masih banyak lagi yang diharapkan dari Jepang. Juga dapat dimengerti bahwa Jepang tidak dapat membatasi perannya hanya dengan memberi sumbangan keuangan. Namun dalam merumuskan kebijakannya yang lebih komprehensif Jepang perlu juga memikirkan perasaan dari negara-negara tetangganya di Asia Timur Laut, khususnya Cina dan Korea. Cina telah mengkritik Jepang karena mengirimkan Pasukan Bela Dirinya sebagai pasukan penjaga perdamaian PBB walaupun tidak dengan seragam militer.

Bagi ASEAN, aliansi AS-Jepang merupakan jaminan yang paling penting yang menjamin bahwa Jepang tidak akan berjalan sendiri dalam masalah pertahanan. Oleh karena itu, Jepang harus mengambil kebijakan apa pun untuk mempertahankan aliansi tersebut dan ASEAN akan mendukungnya. Akan tetapi, Jepang tidak boleh bertindak berlebihan di bidang militer. ASEAN akan mendukung penggelaran Pasukan Bela Diri Jepang sebagai pasukan khusus penjaga perdamaian PBB di mana pasukan tersebut terlibat dalam kegiatan logistik atau terganggu dalam tim medis. Namun penggelaran kapal frigat atau penyapu ranjau ke Teluk Persi akan menciptakan tanggapan yang keliru bagi pandangan umum masyarakat

negara-negara ASEAN.

Dalam kasus apa pun negara-negara ASEAN akan mulai menyiapkan diri menghadapi suatu kemungkinan seperti yang telah terbukti dalam sejarah, bahwa suatu kekosongan sebagai akibat dari penarikan mundur suatu kekuatan akan segera diisi oleh negara-negara besar lainnya. Mengingat ketidakpastian seperti itu, perlu bagi negara-negara ASEAN untuk menjalin kerjasama di bidang pertahanan. Mereka hendaknya memperkuat kerjasama bilateral dan multilateral yang sudah ada sekarang ini sedemikian rupa sehingga jalinan hubungan pertahanan ini dapat suatu waktu ditransformasikan ke dalam suatu mekanisme koordinasi pertahanan yang lebih formal antara negara-negara tersebut. Negara-negara ASEAN dapat juga menjalin kerjasama pertahanan yang lebih erat dengan Australia, namun hal ini tidak dapat didasarkan atas FPDA (*Five Power Defence Arrangement*/Kerjasama Pertahanan Lima Negara) karena hal itu akan dilihat sebagai suatu pengaturan yang semula dibuat untuk menghadapi Indonesia.

Masalah penting lain dalam agenda ASEAN adalah normalisasi hubungan dan kerjasama dengan negara-negara lain di Asia Tenggara, khususnya Vietnam, segera setelah penyelesaian konflik Kampuchea. Penting bagi ASEAN untuk menemukan suatu cara guna mengikutsertakan negara-negara Asia Tenggara yang tidak tergabung dalam ASEAN ini dalam menerapkan ide mengenai ZOPFAN. Langkah pertama yang dapat diambil menuju ke arah itu adalah dengan mengundang negara-negara tersebut agar bergabung dalam Perjanjian ASEAN mengenai kerjasama dan persahabatan seperti yang telah dilakukan oleh Papua New Guinea. Hal ini secara implisit berarti mau menerima penyelesaian secara damai setiap konflik yang terjadi di kawasan. Usaha lain yang dapat dilakukan ASEAN hendaknya

mencakup perkembangan lebih lanjut ide mengenai CBM serta pembentukan suatu forum dialog politik dalam kawasan Asia-Pasifik secara keseluruhan sebagai cara untuk meningkatkan stabilitas, perdamaian dan perkembangan di kawasan. Sehubungan dengan ini semua prakarsa yang diambil oleh *think tanks* swasta hendaknya diterima dengan baik. Dulu ada anggapan bahwa konflik dan persengketaan regional haruslah ditangani terlebih dahulu sebelum membentuk forum semacam itu, akan tetapi CSCE di Eropa justru dibentuk sebelum masalah-masalah yang muncul di Eropa berhasil ditangani. Oleh karena itu, tidak ada alasan mengapa kawasan Asia-Pasifik tidak membentuk terlebih dahulu suatu forum untuk membahas masalah keamanan regional. Dialog tersebut hendaknya bersifat informal pada awal mulanya, kemudian dikembangkan lagi dalam bentuk yang lebih formal.

Sekiranya Amerika Serikat memutuskan untuk menarik seluruh pasukannya dari Pasifik Barat, kendati kemungkinan seperti itu kecil sekali, ASEAN dapat mulai memikirkan untuk membentuk suatu pengaturan pertahanan yang lebih formal dengan negara-negara di Pasifik Barat Daya (Australia, Selandia Baru, dan Papua New Guinea). Tambahan pula ASEAN hendaknya mencari kerjasama dengan Jepang di bidang alih teknologi dan penyediaan peralatan yang dapat mengamankan SLOC (Jalur Laut Perdagangan) di Asia Tenggara yang vital artinya bagi kepentingan keamanan Jepang. ASEAN menentang usaha Jepang untuk menjadi polisi bagi jalur laut di Asia Tenggara itu tetapi ASEAN juga siap untuk bekerjasama dengan Jepang karena ASEAN tidak mampu memikul sendiri beban keuangan dalam menjalankan tugas tersebut. ASEAN dapat pula meneliti kemampuan-kemampuan AS di masa mendatang untuk menyediakan teknologi dan peralatan yang diperlukan bagi ASEAN.

Suatu kerjasama formal ASEAN di bidang pertahanan memang tidaklah dapat tercipta begitu saja dalam waktu semalam. Sebagai prasyarat, ASEAN perlu terlebih dahulu memecahkan aneka persoalan yang ada di kalangan anggota-anggotanya, yang sebegitu jauh masih tersembunyi. Misalnya antara lain persoalan mengenai Sabah antara Malaysia dan Pilipina, begitu pula tentang sikap Thailand yang mendua terhadap ASEAN serta minatnya yang lebih besar untuk menjadi pemimpin di kawasan Asia Tenggara. Yang juga dianggap sama pentingnya bagi kerjasama ASEAN di bidang pertahanan adalah perkembangan dari pandangan umum mengenai ancaman, khususnya mengenai pemahaman mereka tentang peran Cina dan Vietnam di Asia Tenggara, serta tentang hubungannya dengan negara-negara besar lainnya. Hal ini tentu membutuhkan suatu formulasi yang lebih tepat, dan perlu suatu adaptasi terhadap pelaksanaan konsep ZOPFAN (Zona Damai, Bebas dan Netral).

Di samping implikasi-implikasi keamanan, perubahan-perubahan yang terjadi dalam lingkungan global baru-baru ini juga membawa implikasi politik dan ekonomi terhadap kawasan. Implikasi politik dari perkembangan dramatis yang terjadi di Eropa Timur dapat dilihat dari kesadaran yang semakin berkembang di dunia mengenai ide tentang kemerdekaan, demokrasi, pluralisme politik, penguasaan oleh hukum, dan hak-hak asasi manusia. Pengaruh-pengaruh tersebut langsung dirasakan oleh negara-negara sosialis yang ada di kawasan, yakni Cina, Vietnam dan Korea Utara di mana para pemimpin politiknya masih terus berjuang membendung aneka perubahan. Mongolia, Myanmar dan Nepal juga ikut terkena, dan pengaruhnya juga akan dirasakan oleh negara-negara lain di kawasan Asia-Pasifik walaupun secara tidak langsung. Pada kenyataannya pergerakan rakyat di Korea Selatan, Pilipina dan Taiwan telah

terjadi lebih dahulu dibanding Eropa Timur. Dari penelitian sekilas tentang perkembangan-perkembangan yang terjadi di berbagai negara yang berbeda satu sama lain itu dapat disimpulkan bahwa perubahan-perubahan akan lebih cepat bila negara-negara tersebut mengalami kesulitan-kesulitan berat di bidang ekonomi.

Implikasi dari perubahan ekonomi global telah dibahas secara panjang-lebar. Di kawasan Asia-Pasifik, perubahan-perubahan tersebut telah mengakibatkan negara-negara di Pasifik Barat semakin bergantung satu sama lain di bidang ekonomi. Hal ini telah menciptakan beberapa peluang ekonomi baru bagi negara-negara di kawasan, terutama negara-negara berkembang, namun juga dapat menjadi sumber utama persengketaan politik di antara mereka sendiri. Di tahun-tahun belakangan ini, dapat dilihat adanya peningkatan luar biasa investasi langsung Jepang di bidang industri di negara-negara Asia. Hal ini telah menyebabkan semakin besarnya perdagangan intra-industri antara negara-negara Asia Timur dan Jepang. Perkembangan ini memang menguntungkan negara-negara ASEAN, tetapi juga dapat menjadi sumber timbulnya ketidakpuasan secara politis, khususnya bila hal tersebut dapat membuahkan suatu struktur produksi regional yang dikuasai oleh perusahaan-perusahaan Jepang. Tambahan pula, kawasan ini akan terus menjadi saksi atas timbulnya friksi ekonomi dan perdagangan antara dua kekuatan ekonomi besar, yakni antara Amerika Serikat dan Jepang. Perkembangan semacam ini telah menggoyahkan seluruh kawasan.

Catatan Penutup

Apa yang dibahas di muka menunjukkan kepada kita secara jelas bahwa penting bagi ASEAN untuk bersatu erat dan menjadi kuat agar dapat menghadapi berbagai per-

ubahan yang lebih besar lagi yang terjadi di berbagai belahan bumi baik di bidang keamanan dan strategi maupun ekonomi internasional. Pada kenyataannya ASEAN telah menyadari hal tersebut pada pertemuan para Menteri ASEAN yang terakhir. Telah dibuat berbagai usulan untuk mengambil prakarsa meningkatkan kerjasama ekonomi regional dan memperkuat mekanisme kerjasama, termasuk pula Sekretariat ASEAN, Pertemuan Bersama Tingkat Menteri dan keterlibatan para menteri ekonomi ASEAN dalam Konperensi Pasca Pertemuan ASEAN (*ASEAN Post Meeting Conference*). Lebih lanjut diakuinya pula perlunya membentuk suatu dialog untuk membahas masalah keamanan politik. Semuanya itu akan dibahas dalam KTT ASEAN mendatang yang akan diselenggarakan di Singapura bulan Desember 1991.

Peningkatan peran dan kehadiran Jepang di kawasan Asia-Pasifik dapat bermanfaat dan tidak akan dianggap sebagai ancaman selama aliansi antara Jepang dan Amerika Serikat tidak terganggu. Aliansi tersebut vital sekali artinya untuk mempertahankan dan menjaga perdamaian, stabilitas serta keamanan kawasan. Juga sudah menjadi kepentingan ASEAN untuk tidak terlalu menggantungkan diri pada Jepang. Hal seperti ini baru dapat dimungkinkan selama kehadiran Amerika Serikat di kawasan ini juga memadai.

RRC itu penting bagi ASEAN karena lokasinya yang berdekatan dengan kawasan Asia Tenggara serta karena adanya persengketaan teritorial di Laut Cina Selatan. Oleh karena itu perlu dibentuk suatu forum untuk membahas masalah-masalah tersebut. Forum ini misalnya dapat dimanfaatkan untuk membahas usulan Perdana Menteri Li Peng yang diajukannya sewaktu mengunjungi Singapura di bulan Agustus 1990 untuk mengembangkan suatu eksplorasi dan eksploitasi bersama sumber-sumber daya yang ada di kawasan.

Uni Soviet hendaknya juga diajak untuk ikut ambil bagian dalam kegiatan dan pengembangan ekonomi kawasan. Tugas utama bagi Uni Soviet di kawasan Asia-Pasifik ialah mengupayakan penyelesaian damai atas pulau-pulau di utara. ASEAN hendaknya meneliti apakah dapat memainkan suatu peran pula dalam usaha mencari penyelesaian damai atas masalah tersebut.

Dalam analisis akhir, ASEAN dapat secara efektif ikut ambil bagian dalam usaha-usaha regional seperti tersebut di atas sekiranya memiliki kemauan dan kemampuan untuk menggalang kerjasama di kalangan mereka sendiri di semua bidang. Pengembangan kemampuan institusional ASEAN merupakan salah satu tugas yang paling mendesak sekarang ini.