

# Prospek Kerja Sama Keamanan Multilateral di Asia Timur

Asnani Usman

**B**ERAKHIRNYA Perang Dingin telah menimbulkan perubahan di berbagai kawasan di dunia. Banyak orang berharap bahwa dunia pasca Perang Dingin akan menjadi lebih aman dan stabil. Tetapi pada waktu yang sama, berakhirnya Perang Dingin telah menimbulkan kekhawatiran akan makin meningkatnya konflik-konflik regional dan internal yang antara lain bersumber dari faktor-faktor etnis, persengketaan wilayah, dan masalah dalam negeri lainnya. Pada masa pasca Perang Dingin, konflik-konflik regional akan memiliki otonomi yang lebih besar untuk berkembang menjadi konflik yang lebih serius.

Kekhawatiran di atas telah mendorong negara-negara di berbagai kawasan mengadakan dialog atau kerja sama multilateral untuk membicarakan berbagai masalah keamanan yang meliputi aspek-aspek ekonomi, politik, dan keamanan baik secara formal maupun informal. Di kawasan Asia Tenggara telah dibentuk ARF (*ASEAN Regional Forum*) sebagai forum regional untuk

membicarakan berbagai masalah keamanan secara formal. Dalam lingkungan yang lebih luas, di kawasan Asia Pasifik, telah dibentuk APEC (*Asia Pacific Economic Community*) sebagai forum kerja sama regional ekonomi secara formal.

Tetapi di kawasan Asia Timur forum kerja sama seperti itu tidak menunjukkan hasil yang menggembirakan, walaupun beberapa pemimpin negara-negara di kawasan ini telah mengajukan berbagai usulan mengenai dialog atau kerja sama keamanan multilateral. Berbagai faktor yang erat kaitannya dengan situasi dan kondisi lingkungan keamanan kawasan Asia Timur telah menghambat terlaksananya usul-usul yang diajukan.

Dalam tulisan ini akan dibahas lingkungan keamanan Asia Timur dan berbagai hambatan untuk membentuk kerja sama keamanan multilateral. Dengan menguraikan hal ini diharapkan dapat dilihat prospek kerja sama keamanan multilateral di kawasan Asia Timur.

## Lingkungan Keamanan Asia Timur

Asia Timur merupakan kawasan di mana terdapat berbagai kepentingan negara-negara besar, AS, Uni Soviet (sekarang Rusia), Jepang dan Cina. Setelah Perang Dunia II (PD II), kawasan ini diwarnai oleh situasi Perang Dingin sebagai akibat pertentangan kedua *superpower* AS-Uni Soviet. Berbeda dengan Eropa, di kawasan Asia Timur, terdapat negara besar komunis, Cina. Pecahnya Perang Korea dan terbaginya negara ini merupakan salah satu akibat dari situasi Perang Dingin tersebut.

Perang Dingin juga telah mendorong terbentuknya persekutuan-persekutuan blok komunis dan non-komunis yang saling bertentangan. Di pihak blok komunis terjadi persekutuan-persekutuan antara Uni Soviet-Cina, Uni Soviet-Korea Utara, Cina-Korea Utara untuk menghadapi ancaman AS, Jepang, dan Korea Selatan. Korea Utara (terutama untuk menghadapi Korea Selatan) telah menggantungkan keamanannya kepada Uni Soviet dan Cina. Di pihak blok non-komunis terjadi aliansi-aliansi AS-Jepang, AS-Korea Selatan untuk menghadapi Uni Soviet dan Cina. Jepang (untuk menghadapi Uni Soviet) dan Korea Selatan (terutama untuk menghadapi Korea Utara) menggantungkan keamanannya pada AS. Tetapi perpecahan Cina-Uni Soviet pada dasawarsa 1960-an dan normalisasi hubungan Cina-AS pada dasawarsa 1970-an telah menyebabkan timbulnya tiga kekuatan di Asia Timur, yaitu AS, Uni Soviet, dan Cina. Pada periode ini ancaman utama yang dilihat oleh negara-negara di kawasan ini adalah ancaman Soviet (ancaman komunis). Sementara itu pemisahan diri Taiwan dari daratan Cina setelah PD II telah menimbulkan "masalah Taiwan" di kawasan Asia Timur. Cina tetap

menganggap Taiwan sebagai propinsinya dan memproklamkan "keadaan darurat perang" yang dapat menimbulkan kemungkinan konflik terbuka.

Berakhirnya Perang Dingin yang ditandai dengan berakhirnya pertentangan AS-Uni Soviet dan terpecahnya Uni Soviet telah mengurangi ketegangan di kawasan Asia Timur. Perkembangan ini diikuti oleh berbagai perubahan dalam hubungan antara negara-negara di kawasan ini, misalnya normalisasi dan pendekatan-pendekatan hubungan di antara negara-negara yang sebelumnya terbagi, terpisah, dan bertentangan, yaitu Korea Utara-Korea Selatan, Cina-Taiwan, Cina-Korea Selatan, Uni Soviet-Korea Selatan, Jepang-Uni Soviet, Cina-Uni Soviet, AS-Korea Utara, Jepang-Korea Utara. Perubahan ini tidak hanya karena faktor berakhirnya Perang Dingin, tetapi juga karena perkembangan dalam negeri masing-masing negara baik dalam bidang ekonomi, politik maupun militer. Perkembangan dalam negeri ini antara lain reformasi politik dan ekonomi di beberapa negara komunis.

Perubahan dan perkembangan tersebut menyebabkan lingkungan keamanan kawasan Asia Timur menjadi rumit, saling tergantung, dan tidak pasti. Lingkungan kawasan Asia Timur makin rumit karena ancaman keamanan tidak lagi bersifat ideologi seperti pada periode Perang Dingin, tetapi mencakup aspek-aspek yang lebih luas, misalnya, masalah ekonomi, hak asasi manusia, demokrasi, dan lingkungan hidup. Dalam bidang ekonomi, saling ketergantungan antar negara-negara di kawasan ini makin besar. Demikian pula dalam masalah keamanan, ancaman terhadap salah satu negara akan mempengaruhi kepentingan dan keamanan negara lainnya. Kemudian masalah-masalah lainnya, seperti hak asasi manusia

yang sering menjadi persyaratan bagi bantuan negara tertentu kepada negara lainnya, dapat menimbulkan ketegangan di antara mereka.

Masih terdapatnya saling curiga di antara negara-negara yang sebelumnya bertenangan akibat Perang Dingin, dan yang mempunyai sejarah permusuhan di masa lalu, menyebabkan sumber ancaman keamanan menjadi tidak pasti. Saling curiga ini makin sulit dihapuskan karena peningkatan kemampuan militer dan persaingan ekonomi antara negara-negara tersebut. Faktor-faktor inilah antara lain yang menyebabkan suramnya prospek kerja sama multilateral keamanan kawasan Asia Timur.

Di Semenanjung Korea, masalah utama yang mempengaruhi prospek keamanan kawasan Asia Timur adalah masalah pengembangan senjata nuklir Korea Utara. Negara ini dicurigai telah melakukan pengembangan rudal *Rodong-1* yang mempunyai jangkauan 1.000 km yang dapat menjangkau wilayah Korea Selatan dan Jepang. Oleh karena itu tidak mengherankan jika pengembangan senjata nuklir ini telah menjadi penghambat usaha reunifikasi Korea Utara-Korea Selatan, normalisasi hubungan Korea Utara dengan Jepang dan AS.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Uraian lebih detail lihat Hong-Kyoo Park, "Korean Peace Process and the Regional Security in Northeast Asia," *The Korean Journal of International Studies* XXII, no. 2 (Summer 1991): 271-280; Han Sung-Joo, "Problems and Prospects for Peace and Security on the Korean Peninsula," Tan Ming Cheung (ed.), *Changing Pattern of East Asian Security* (Hongkong: Centre for Asian Pacific Studies, Lingnan College, 1991): 103-108; Robert A. Scalapino, "North-east Asia-Prospect for Cooperation," *The Pacific Review* 5, no. 2 (1992): 107; uraian mengenai hubungan Korea Utara dengan AS dan Jepang lihat Chan-yul Yoo, "The New East Asia International Order and the Prospects for Change in North Korean Security Poli-

Dicapainya penyelesaian mengenai masalah pengembangan senjata nuklir Korea Utara akan memberi dampak positif bagi prospek keamanan kawasan, karena hal ini akan berarti melicinkan jalan bagi reunifikasi Korea Utara-Korea Selatan, dan normalisasi hubungan Korea Utara dengan AS dan Jepang. Tercapainya reunifikasi kedua Korea paling tidak akan menghentikan pengembangan senjata nuklir Korea Utara, dan perhatian Korea yang bersatu akan lebih dicurahkan pada masalah pembangunan ekonomi.

Lebih jauh hubungan Korea yang bersatu dengan negara-negara Cina dan Rusia tidak lagi diliputi kecurigaan. Sebelumnya Korea Utara khawatir hubungan Cina dan Rusia, yang sebelumnya menjadi "pelindungnya", dengan Korea Selatan akan merugikan. Di lain pihak Cina dan Rusia menganggap, bergabungnya kekuatan mereka dengan Korea yang bersatu mampu menandingi Jepang. Cina dan Korea khawatir akan bangkitnya kembali militerisme Jepang.<sup>2</sup> Sehubungan dengan kekhawatiran ini, baik Cina maupun Korea tetap menginginkan kehadiran AS untuk mencegah bangkitnya militerisme Jepang tersebut.

Tetapi bersikerasnya Korea Utara untuk tetap mengembangkan program senjata nuklirnya akan membawa dampak negatif terhadap prospek keamanan kawasan Asia Timur. Bukan tidak mungkin hal itu akan menimbulkan konflik terbuka di kawasan ini mengingat akan terlibatnya AS dan Jepang.

cy," *The Korean Journal of International Studies* XXIV, no. 2 (Summer 1993): 205-207.

<sup>2</sup>Ibid., 201-207, 221; lihat juga Young Jeh Kim, "North Korea's Nuclear Program and Its Impact on Neighbouring Countries," *Korea and World Affairs* XVII, no. 3 (Fall 1993): 478-496.

Korea Selatan telah membeli rudal *Patriot* untuk menghadapi kemungkinan rudal Korea Utara. AS akan mendukung Korea Selatan dengan meningkatkan pasukan dan pertahanannya, serta latihan bersama mereka yang disebut *Team Spirit*. Jepang juga akan mendukung Korea Selatan dan telah mempertimbangkan kemungkinan membeli sistem pertahanan udara *Theater Missile Defence* (TMD) yang merupakan bagian dari program AS, *Strategic Defence Initiative* (SDI).<sup>3</sup> Tetapi kebijaksanaan Cina untuk mendorong Korea Utara berdialog dengan AS dan berusaha menentang sanksi PBB terhadap Korea Utara diharapkan dapat mencegah kemungkinan ini. Bagi Cina membaiknya hubungan Korea Utara-AS akan dapat menjaga keseimbangan strategis di kawasan Asia Timur, dan stabilitas di sepanjang perbatasannya dengan Korea Utara penting bagi keamanan Cina.<sup>4</sup>

Hubungan Cina-Taiwan juga dapat mempengaruhi prospek keamanan kawasan Asia Timur. Walaupun pendekatan Cina dan Taiwan mengalami kemajuan, prospek reunifikasi kedua negara ini juga belum jelas. Hubungan Cina dan Taiwan mengalami kemajuan sejak tahun 1980. Perdagangan Cina-Taiwan (melalui Hongkong) dan investasi Taiwan di Cina, serta saling kunjung antara penduduk meningkat. Dalam enam bulan pertama tahun 1992, perdagangan kedua negara mencapai US\$5,78 milyar, naik 31% dari periode yang sama tahun sebelumnya. Investasi Taiwan di Cina

tahun 1993 melampaui US\$4 milyar.<sup>5</sup>

Kemajuan hubungan di atas tidak terlepas dari perkembangan dalam negeri masing-masing negara. Proses reformasi ekonomi Cina telah membuat negara ini melunakkan sikapnya terhadap Taiwan. Di lain pihak partai Kuomintang di Taiwan sedang mengalami krisis, antara lain menurunnya dukungan rakyat terhadap partai ini. Untuk menarik dukungan rakyat, Presiden Lee Teng-hui dan PM Lien Chan telah menghimbau Pemerintah Cina untuk membalas sikap bersahabat Taiwan.<sup>6</sup> Hubungan perdagangan yang menguntungkan walaupun melalui pihak ketiga tampaknya menyadarkan kedua pihak akan manfaat yang dicapai dalam hubungan perdagangan mereka yang sekaligus dapat mendorong reunifikasi.

Tetapi Cina tetap menganggap Taiwan merupakan bagian dari propinsinya. Oleh karena itu tindakan Taiwan untuk melepaskan diri dan memproklamkan kemerdekaannya pasti akan ditentang Cina. Diadakannya pemilu di Taiwan yang dimenangkan oleh pihak yang ingin mempertahankan *status quo* dan menentang pihak yang menginginkan pernyataan kemerdekaan Taiwan ini telah meredakan kekhawatiran Cina akan perkembangan Taiwan ke arah pemisahan.<sup>7</sup>

Dicapainya kompromi yang dapat menyatukan kedua pihak secara damai akan memberi pengaruh positif terhadap prospek keamanan kawasan Asia Timur. Sebaliknya, diselesaikannya masalah Taiwan dengan kekuatan militer akan mengancam stabilitas

<sup>5</sup>*Bisnis Indonesia*, 6 Januari 1993.

<sup>6</sup>*Kompas*, 23 April 1993.

<sup>7</sup>Harry Harding, *China and Northeast Asia, the Political Dimension* (Boston: University Press of America, 1988), 63-64; lihat juga Yan Xuetong, "China's Security After the Cold War," *Contemporary International Relations* 3, no. 5 (May 1993): 4-5.

<sup>3</sup>*Kompas*, 14 Juli 1993.

<sup>4</sup>William T. Tow, "Northeast Asia and International Security: Transforming Competition to Collaboration," *Australian Journal of International Affairs* 46, no. 1 (May 1992): 6; *Kompas*, 14 Januari 1994; *Media Indonesia*, 22 Maret 1994.

dan perdamaian kawasan, terutama mengingat kedua pihak telah meningkatkan kemampuannya dalam bidang persenjataan. Taiwan pada bulan November 1992 telah menandatangani kontrak dengan AS senilai US\$5,8 milyar antara lain untuk pembelian 150 F-16, 900 rudal *Sidewinder*. Selain itu Taiwan telah membeli 60 *Mirage 2000-5* dari Perancis.<sup>8</sup> Kesempatan Taiwan untuk meningkatkan pembelian senjatanya dari AS makin terbuka dengan dicabutnya embargo penjualan senjata oleh panel Senat AS pada bulan Juli 1993. Pembatasan penjualan senjata ke Taiwan ditetapkan pada tahun 1982 berdasarkan perjanjian antara AS-Cina dalam usaha untuk mempercepat hubungan kedua negara ini.<sup>9</sup>

Menghadapi perkembangan ini, walaupun mengecam kebijaksanaan AS tersebut, Cina tidak bertindak lebih jauh, karena AS merupakan pasar ekspor terbesar, sumber teknologi, dan investasi utamanya. Sedangkan terhadap Perancis, Cina telah memerintahkan untuk menutup konsulat Perancis di Kanton. Di lain pihak Cina juga telah meningkatkan kemampuan militernya, misalnya dengan membeli senjata dari Rusia senilai US\$1,8 milyar pada tahun 1992. Negara ini antara lain telah membeli 26 pesawat tempur SU-27. Cina juga telah meningkatkan anggaran pertahanannya sebesar 15,2% pada tahun 1990 dan pada tahun 1991 anggaran militer (*military spending*) meningkat 12,1%.<sup>10</sup>

<sup>8</sup>*Kompas*, 22 Juni 1993.

<sup>9</sup>*Antara*, 21 Juli 1993; lihat Dennis V. Hickey, "United States Policy and the International Status of Taiwan", *The Journal of East Asian Affairs* VII, no. 2 (Summer/Fall 1993): 577-580.

<sup>10</sup>T. Tow, "Competition to Collaboration," 3; lihat juga Tai Ming Cheung, "China's Buying Spree," *Far Eastern Economic Review/FEER*, 9 Juli 1993, 21.

Sementara masalah negara-negara yang terbagi dan terpisah masih belum terselesaikan, hubungan antar negara di kawasan Asia Timur tetap "menyimpan" masalah-masalah yang dapat mempengaruhi prospek keamanan di kawasan ini. Misalnya, hubungan Cina dan Jepang. Walaupun hubungan kedua negara ini berkembang menjadi lebih baik, masih terdapat masalah-masalah perdagangan dan sengketa Kepulauan Senkaku dalam hubungan kedua negara.

Hubungan perdagangan Cina dengan Jepang memang mengalami kemajuan. Ekspor Jepang ke Cina melonjak 50% menjadi US\$7,8 milyar, dan impor Jepang dari Cina menjadi US\$16,6 milyar dalam enam bulan pertama tahun 1993. Organisasi Perdagangan Eksternal Jepang (*Jetro*) memperkirakan nilai perdagangan kedua negara melampaui US\$30 milyar sepanjang tahun 1993.<sup>11</sup> Tetapi dari data ini terlihat Jepang mengalami defisit dalam hubungan perdagangan kedua negara. Ekspor Jepang telah terhambat oleh berbagai faktor, misalnya penundaan proyek, pembatasan impor Cina bagi barang-barang tertentu Jepang, misalnya kendaraan, serta pembatalan kredit oleh Cina.<sup>12</sup>

Walaupun demikian Jepang tetap membina hubungannya dengan Cina, karena negara ini merupakan pasar yang menarik dengan jumlah penduduk yang demikian besar. Diperkirakan Cina akan membeli teknologi Jepang senilai US\$1 milyar. Mungkin karena alasan ini Jepang memutuskan untuk mencabut sanksi perdagangannya terhadap Cina setelah peristiwa Tiananmen. Ini mem-

<sup>11</sup>Uraian mengenai hubungan Cina dan Jepang lihat Harry Harding, *China and Northeast Asia*, 27-33; *Bisnis Indonesia*, 4 Agustus 1993.

<sup>12</sup>*Ibid.*

buktikan bahwa persyaratan hak asasi manusia tidak terlalu menentukan dalam diplomasi Jepang.<sup>13</sup> Sebaliknya bagi Cina, Jepang merupakan investor terbesar yang ke-4 setelah Hongkong, Taiwan, dan AS.<sup>14</sup>

Dari kepentingan kedua negara di atas terlihat saling ketergantungan yang dapat dimanfaatkan untuk keuntungan kedua pihak. Tetapi sikap-sikap menekan salah satu pihak terhadap pihak lainnya dapat menimbulkan ketegangan dan mengancam stabilitas kawasan. Misalnya, kemungkinan Jepang mengikuti kebijakan AS yang sangat menekan hak asasi manusia sebagai syarat utama dalam hubungan perdagangan kedua negara akan menimbulkan tekanan terhadap Cina. Cina yang merasa disudutkan oleh dua pihak (AS dan Jepang) cenderung mengambil langkah-langkah yang sulit diduga.<sup>15</sup>

Sedangkan dalam masalah sengketa Kepulauan Senkaku, Jepang dan Cina telah melakukan perundingan, tetapi sampai saat ini belum berhasil mencapai persetujuan. Pada tahun 1992, masalah ini sempat menimbulkan ketegangan kedua negara ketika Cina memproklamkan Undang-Undang Wilayah Perairannya yang memasukkan Senkaku sebagai bagian wilayahnya. Tetapi ketegangan ini diredam oleh Cina dengan penjelasan Wakil Menteri Luar Negeri Cina, Xu Dunxin bahwa Cina memutuskan untuk melepaskan tuntutananya.<sup>16</sup> Tampaknya Cina mencoba menepati janjinya untuk tidak membiarkan sengketa Kepulauan Senkaku pecah menjadi konflik militer. Jan-

ji Cina ini dikemukakannya pada waktu penandatanganan Perjanjian Perdamaian dan Persahabatan Cina-Jepang tahun 1978.<sup>17</sup>

Selama janji tersebut ditepati oleh Cina, timbulnya konflik militer dalam masalah sengketa Kepulauan Senkaku dapat dihindari. Tetapi seberapa jauh janji tersebut dipenuhi akan sangat tergantung kepada perkembangan hubungan kedua negara. Saat ini Cina masih membutuhkan bantuan Jepang bagi pembangunan ekonominya, sehingga adalah masuk akal jika Cina berupaya mencegah konflik dengan Jepang. Tetapi keberhasilan Cina dalam reformasi politik, ekonomi, dan peningkatan kekuatan militer akan menimbulkan kekhawatiran Jepang akan munculnya Cina yang dominan dan menggunakan kekuatan militer dalam melindungi kepentingannya, termasuk masalah sengketa Kepulauan Senkaku.<sup>18</sup> Oleh karena itu Jepang tetap menginginkan kehadiran AS untuk menghadapi kemungkinan ini.

Sementara itu, negara-negara di kawasan Asia Timur dikejutkan oleh pernyataan-pernyataan keras Vladimir Zhirinovskiy yang menyatakan akan menyatukan kembali bekas negara-negara Uni Soviet dan menentang Jepang, ketika Partai Demokrasi Liberal (*Liberal Democratic Party/LDP*) yang berada di bawah pimpinannya memenangkan pemilihan umum pada bulan Desember 1993 yang lalu. Negara-negara Asia Timur khawatir bahwa tampilnya pemimpin Rusia yang seperti ini akan mengancam stabilitas kawasan.<sup>19</sup>

Sejauh ini, setelah Perang Dingin berakhir, hubungan antara Rusia dan negara-

<sup>13</sup>Scalapino, "Prospect for Cooperation," 109.

<sup>14</sup>Kompas, 24 Oktober 1993.

<sup>15</sup>Rizal Sukma, "Hubungan Cina-Jepang dan Keamanan Asia Pasifik," *Media Indonesia*, 18 Oktober 1993.

<sup>16</sup>*Antara*, 31 Maret 1992.

<sup>17</sup>Ibid.

<sup>18</sup>Scalapino, "Prospect for Cooperation," 109.

<sup>19</sup>*Suara Pembaruan*, 3 Januari 1994.

negara di kawasan ini membaik, misalnya hubungan Rusia-Cina, Rusia-Jepang, Rusia-Korea Selatan. Tetapi rasa saling curiga di antara negara-negara ini masih tetap ada karena pengalaman sejarah dan masalah-masalah di antara mereka yang belum dapat diselesaikan.

Hubungan Rusia dengan Jepang, sulit ditingkatkan kepada hubungan yang lebih dekat selama masalah sengketa Kepulauan Kuril belum dapat diselesaikan. Harapan Jepang bahwa masalah Kepulauan Kuril dapat diselesaikan dengan makin membaiknya hubungan kedua negara, ternyata tidak terpenuhi.<sup>20</sup> Pada akhir Oktober 1993 Presiden Yeltsin berkunjung ke Tokyo dengan tujuan untuk meningkatkan hubungan kedua negara dan membicarakan penyelesaian sengketa Kepulauan Kuril. Tercapainya penyelesaian sengketa ini akan melicinkan jalan untuk memperoleh bantuan modal dan teknologi Jepang bagi pengembangan wilayah Siberia. Tetapi dalam kunjungannya tersebut, Yeltsin tidak dapat memenuhi tuntutan Jepang untuk menyerahkan Kepulauan Kuril karena hal itu akan mendapat tantangan dari dalam negeri Rusia.<sup>21</sup> Oleh karena itu normalisasi hubungan Rusia-Jepang tidak dapat dilaksanakan dan bantuan Jepang kepada Rusia bagi pembangunan Siberia tidak akan diterima oleh Rusia. Sementara itu, para pengusaha swasta Jepang masih kurang berminat untuk mengadakan investasi di negara ini

<sup>20</sup>Uraian yang lebih detail mengenai terhambatnya hubungan Rusia-Jepang akibat sengketa Kepulauan Kuril lihat Leszek Buszynski, "Russia and the Asia-Pacific," *Pacific Affairs* 65, no. 4 (Winter 1992-93): 492-498.

<sup>21</sup>Uraian lebih detail mengenai sengketa Kepulauan Kuril dalam hubungan Jepang dan Rusia lihat Sun Zhengao, "The Security Situation in Northeast Asia," *The Korean Journal of International Studies* XXIV, no. 2 (Summer 1993): 167.

baik di bagian benua Eropa maupun di wilayah Siberia.<sup>22</sup>

Normalisasi hubungan Rusia dengan Jepang akan memberikan prospek yang lebih baik bagi keamanan kawasan Asia Timur. Selain itu bantuan Jepang dapat menolong reformasi ekonomi Rusia yang akan membawa dampak terhadap reformasi politik di negara itu. Lebih jauh, peningkatan hubungan kedua negara akan memberi kesempatan Jepang untuk lebih independen dari AS, karena Jepang tidak akan lagi merasa khawatir dengan "ancaman" Rusia.<sup>23</sup>

Hubungan Rusia dengan Cina mulai membaik dan kedua negara ini telah mencapai beberapa kesepakatan antara lain kerja sama militer, masalah-masalah perbatasan, dan konflik regional.<sup>24</sup> Bagi Cina, membangun hubungan baik dengan Rusia penting untuk memelihara perdamaian dan stabilitas di perbatasan kedua negara di sebelah utara, sehingga Cina dapat memusatkan perhatiannya kepada pembangunan ekonominya. Bagi Rusia hubungan dagang berdasarkan *barter trade* dengan Cina akan dapat mengatasi kekurangan Rusia dalam valuta asing. Selain itu, Cina merupakan wilayah pasar yang potensial bagi hasil industri senjata Rusia, terutama setelah hubungan Cina dengan negara-negara Barat terganggu akibat peristiwa Tiananmen 1989.<sup>25</sup> Tetapi

<sup>22</sup>Scalapino, "Prospect for Cooperation," 109.

<sup>23</sup>Segal, "International Security," 759.

<sup>24</sup>Uraian lebih detail mengenai hubungan Cina-Uni Soviet lihat Harding, *China and Northeast Asia*, 20-26; *Kompas*, 10 November 1993.

<sup>25</sup>Lihat Buszynski, "Russia," 498; lihat juga mengenai perluasan hubungan ekonomi Rusia dan Cina dalam Charles E. Ziegler, "Soviet Strategies for Development: East Asia and the Pacific Basin," *Pacific Affairs* 63, no. 4 (Winter 1990-91): 454-456.

Cina masih meragukan kemampuan Rusia untuk membantu pembangunan ekonominya mengingat kesulitan ekonomi yang dihadapi bekas negara adikuasa ini.<sup>26</sup>

Dibalik membaiknya hubungan kedua negara tersebut, Cina tetap khawatir akan kekuatan militer Rusia yang tetap dianggap sebagai suatu ancaman terhadap keamanan Cina. Berbeda dengan kawasan Eropa, sejauh ini belum ada forum yang membahas pengurangan senjata konvensional di Asia Timur. Oleh karena itu Cina tetap menginginkan kehadiran AS untuk meredakan kekhawatirannya ini. Tetapi hubungan baik Cina-AS akan sangat terkait dengan kebijakan AS terhadap masalah Taiwan. Kemungkinan dukungan AS terhadap kemerdekaan Taiwan akan mengancam hubungan ini.<sup>27</sup>

Hubungan baik AS-Cina sempat mengalami ketegangan akibat peristiwa Tiananmen, tetapi hubungan ini kemudian berangsur normal kembali setelah kedua negara melakukan pendekatan. AS menyadari bahwa bila Cina diisolasi, hal itu akan menghambat reformasi ekonomi negara ini yang dapat menimbulkan ketidakstabilan politik dan terulangnya kembali peristiwa Tiananmen. Pertimbangan ini yang menyebabkan AS tidak melakukan sanksi ekonomi yang lebih luas dan mengadakan pendekatan kembali.<sup>28</sup>

<sup>26</sup>Ibid.

<sup>27</sup>Ibid.

<sup>28</sup>Uraian lebih detail mengenai hubungan AS-Cina setelah Peristiwa Tiananmen lihat Scalapino, "Asia and the United States: The Challenges Ahead," *Foreign Affairs* 69, no. 1 (1990): 93-96; lihat juga Huang Tingwei dan Li Zhiyong, "The Changing Security Scene in East Asia: An Analysis of the US Perspective" (Tai Ming Cheung ed.), *Changing Patterns of East Asian Security* (Hongkong: Centre for Asia Pacific Studies, Lingnan College, 1991), 6.

Selain itu, AS menyadari pentingnya Cina untuk diajak bekerjasama dalam mengatasi masalah-masalah global dan regional, misalnya masalah-masalah hak asasi manusia, lingkungan hidup, dan stabilitas regional. Keterlibatan Cina dalam penyelesaian konflik Kamboja merupakan salah satu faktor yang mendorong tercapainya Perjanjian Perdamaian mengenai Kamboja.<sup>29</sup>

Beberapa persoalan lain masih mengganggu hubungan AS dan Cina, antara lain penjualan senjata, ketidakseimbangan perdagangan, dan hak-hak asasi manusia. AS khawatir atas keputusan Cina untuk menjual senjata-senjata canggihnya ke negara-negara di kawasan yang sangat sensitif, misalnya Timur Tengah (Iran), Asia Selatan (Pakistan). Oleh karena itu AS dan negara-negara lainnya mendorong Cina untuk membatasi pengembangan persenjataan dan teknologi bagi senjata-senjata pemusnahan massal.<sup>30</sup>

Ketidakseimbangan perdagangan antar AS dan Cina terlihat dari surplus perdagangan Cina atas AS meliputi US\$1,1 milyar selama periode Januari-April 1993. Ekspor Cina ke AS meliputi US\$3,87 selama satu kuartal, sedangkan impor Cina dari AS meliputi US\$2,7 milyar.<sup>31</sup>

Masalah hak-hak asasi manusia menjadi persoalan dalam hubungan kedua negara. Sehubungan dengan masalah ini, AS antara lain meminta Cina untuk membebaskan para pendukung gerakan demokrasi dalam

<sup>29</sup>Lihat Barber B. Conable, Jr and David M. Lampton, "China: The Coming Power," *Foreign Affairs* (Winter 1992/1993): 133-134, 142-143.

<sup>30</sup>Ibid.

<sup>31</sup>*Bisnis Indonesia*, 28 Mei 1993.



peristiwa Tiananmen tahun 1989. Di samping masalah penjualan senjata, AS telah mengaitkan masalah hak asasi manusia ini dengan status mitra dagang yang paling distimewakan (*Most Favored Nation - MFN*) Cina. AS akan mengeluarkan Cina dari daftar MFN jika Cina tidak memperhatikan masalah hak asasi manusia dan penjualan senjata tersebut.<sup>32</sup> Pendekatan kedua negara untuk membahas masalah ini menyebabkan Cina masih mendapatkan status MFN sampai bulan Juni 1994.<sup>33</sup> Kegagalan kedua negara untuk mengatasi masalah-masalah yang timbul di antara mereka dapat mempengaruhi prospek keamanan kawasan Asia Timur.

Sementara itu masalah perdagangan telah menjadi "duri" dalam hubungan AS-Jepang. AS telah mengalami defisit dalam hubungan dagangnya dengan Jepang selama bertahun-tahun. Pada tahun 1989 defisit perdagangan AS dengan Jepang mencapai US\$49 milyar. Pada tahun 1993 defisit perdagangan AS dengan Jepang mencapai US\$141,42 milyar, naik 6,9% dibandingkan tahun 1992 yang mencapai US\$132,34 milyar.<sup>34</sup> AS telah meminta Jepang untuk mengubah struktur perdagangannya dengan membuka pasar Jepang bagi AS. Kedua negara telah mengadakan pembicaraan mengenai hal ini, tetapi belum tercapai kesepakatan. Pembicaraan terakhir antara kedua negara yang dilakukan pada bulan Maret 1994 tidak berhasil mencapai kesepakatan. Jepang menolak tuntutan AS mengenai perdagangan yang diatur (*managed trade*), misalnya tuntutan AS mengenai peningkatan penjualan produk telekomunikasi AS ke Jepang

sampai 30% setahun. AS kecewa dan menegaskan akan mengaktifkan kembali Undang-Undang *Super-301*, yaitu undang-undang perdagangan AS yang memberikan hak kepada negara ini untuk melakukan tindakan sepihak jika AS menganggap mitranya bersifat tertutup.<sup>35</sup>

Tetapi masalah-masalah di atas tidak akan menyebabkan kedua negara memutuskan hubungan diplomatik, karena kedua negara saling tergantung. Dalam bidang pertahanan dan keamanan, bagi AS, Jepang menempati posisi strategis di kawasan Asia Timur dan merupakan aktor penting untuk mengamankan strategi global AS. Jepang juga meringankan beban AS dengan memberi bantuan ekonomi kepada negara-negara berkembang. Bagi Jepang, perjanjian keamanan AS-Jepang telah menjamin keamanan kawasan ini dan kawasan-kawasan lainnya, misalnya Timur Tengah yang merupakan sumber energi.<sup>36</sup> Menyangkut kepentingan ekonomi ini, bagi Jepang, AS merupakan pasar yang luas bagi hasil industrinya.

Setelah berakhirnya Perang Dingin, AS menginginkan Jepang meningkatkan pembagian (*sharing*) biaya bagi penempatan pasukan AS di Jepang menjadi 50% (sekitar US\$3 milyar). Keinginan ini telah dipenuhi oleh Jepang.<sup>37</sup> Demikian pula keinginan AS supaya Jepang lebih berperanan aktif dalam menegakkan perdamaian dunia telah ditunjukkan negara ini dengan mengirim PKF (*Peace Keeping Force*) ke Kamboja.

Sementara itu, hubungan AS-Rusia mengalami kemajuan. Setelah Perang Dingin

<sup>32</sup>*Bisnis Indonesia*, 15 Februari 1994; *Suara Pembauran*, 17 Maret 1994.

<sup>32</sup>*Kompas*, 8 Mei 1993.

<sup>33</sup>*Bisnis Indonesia*, 3 Maret 1994.

<sup>34</sup>*Suara Karya*, 11 Februari 1994.

<sup>36</sup>Segal, "International Security," 759.

<sup>37</sup>Uraian lebih detail mengenai hubungan AS-Jepang lihat Tow, "International Security," 9-11.

berakhir, AS mengharapkan Rusia menjadi negara yang demokratis. Oleh karena itu AS mendukung usaha Presiden Boris Yeltsin untuk mengatasi tantangan dalam negeri dalam melaksanakan reformasi ekonomi dan politik di Rusia. AS telah memberi bantuan ekonomi sebesar US\$2,5 milyar kepada Rusia.<sup>38</sup> Selain itu AS dan Rusia telah mengadakan Perjanjian Kerja Sama yang meliputi proyek-proyek penjelajah ruang angkasa, energi, dan pemantauan lingkungan.<sup>39</sup> Peningkatan bantuan dan kerja sama AS ini tampaknya akan sangat ditentukan oleh kemajuan pelaksanaan reformasi ekonomi dan politik di Rusia. Timbulnya perkembangan dalam negeri Rusia yang tidak diinginkan akan menyebabkan AS menunda bantuan ekonominya kepada Rusia.<sup>40</sup>

Sebenarnya masalah senjata nuklir, ketidakeimbangan perdagangan, sengketa kepulauan, dan kecurigaan tradisional merupakan sumber-sumber konflik yang telah ada sebelum Perang Dingin berakhir yang belum dapat diselesaikan oleh negara-negara yang terlibat. Setelah Perang Dingin berakhir dikhawatirkan masalah-masalah ini memicu konflik-konflik regional yang dapat mengancam stabilitas dan keamanan kawasan. Sementara itu, akibat pertumbuhan dan saling ketergantungan ekonomi, kawasan Asia Timur mengandung ancaman-ancaman baru, misalnya proteksionisme, degradasi lingkungan hidup, masalah kependudukan, dan imigrasi.<sup>41</sup> Kekhawatiran ter-

ancamnya stabilitas dan keamanan kawasan akibat masalah-masalah di atas telah mendorong beberapa negara memikirkan gagasan kerja sama keamanan multilateral di kawasan Asia Timur sebagai usaha untuk mencegah kemungkinan timbulnya konflik.

### Gagasan dan Hambatan Kerja Sama Keamanan Multilateral di Asia Timur

Gagasan kerja sama keamanan multilateral telah diajukan oleh beberapa pemimpin dan pejabat tinggi beberapa negara di kawasan Asia Timur. Gagasan kerja sama keamanan multilateral yang paling ambisius dan luas dikemukakan oleh mantan Presiden Uni Soviet, Mikhail Gorbachev dalam pidatonya di Vladivostok dan Krasnoyarsk tahun 1986 dan 1988. Pada tahun 1990 di Tokyo, Gorbachev mengusulkan forum lima negara (*a five nation*), yaitu Uni Soviet, AS, Cina, Jepang, dan India untuk mendiskusikan isu-isu keamanan Asia Pasifik. Demikian pula mantan Menteri Luar Negeri Uni Soviet, Eduard Shevardnadze di Vladivostok tahun 1990 mengajukan gagasan yang sama.<sup>42</sup>

Tetapi gagasan-gagasan yang dikemukakan oleh bekas kedua pemimpin Uni Soviet tersebut tidak mendapat dukungan dari AS dan negara-negara pro-Barat di Asia Timur seperti Jepang dan Korea Selatan. Hal ini antara lain disebabkan: pertama,

diajukan dalam *ASEAN and A New Asian Pacific Security Structure*, ASEAN-ISIS Meeting, Jakarta, 2-4 Juni 1991, 5.

<sup>42</sup>Lihat Evans, "Proposals for Confidence Building, 8; lihat juga Andrew Mack, "Security Cooperation in Northeast Asia: Problems and Prospects" *Journal of Northeast Asian Studies* XI, no. 2 (Summer 1992): 21-22.

<sup>38</sup>*The Jakarta Post*, 19 Juni 1993.

<sup>39</sup>*Suara Pembaruan*, 3 September 1993.

<sup>40</sup>Conable and Lampton, "The Coming Power," 143.

<sup>41</sup>Lihat Paul M. Evans, "Proposals for Confidence Building and Conflict Reduction Mechanism for the Pacific: The Prospects for Multilateralism," paper yang

negara-negara pro-Barat di kawasan Asia Timur tersebut percaya bahwa superioritas militer AS merupakan jaminan utama keamanan mereka. Oleh karena itu mereka tidak menentang sikap AS yang menolak gagasan-gagasan tersebut yang dipandang sebagai maksud Soviet untuk mengurangi superioritas militer regional AS; kedua, masih adanya rasa curiga terhadap maksud-maksud Soviet karena masalah-masalah dalam hubungan mereka dengan Uni Soviet, misalnya, sengketa teritorial Uni Soviet-Cina dan Uni Soviet-Jepang, Korea Selatan menentang Uni Soviet karena dukungannya terhadap Korea Utara.<sup>43</sup>

Gagasan kerja sama keamanan multilateral juga dikemukakan oleh Presiden Korea Selatan, Roh Tae-Woo pada bulan Oktober 1989 yang mengusulkan *Consultative Conference* yang terdiri dari AS, Uni Soviet, Korea Utara, Korea Selatan, Jepang, dan Cina. Konperensi ini akan membicarakan gagasan-gagasan yang luas yang bersangkutan dengan stabilitas, kemajuan dan kesejahteraan dalam kawasan. Kemudian pada bulan Juni 1991, Presiden Roh dalam pidatonya di AS kembali mengemukakan gagasan "sebuah struktur kerja sama" dalam kawasan. Tetapi gagasan ini ditentang oleh Cina dan Korea Utara, karena dipandang sebagai inisiatif Korea Selatan untuk mengatasi keamanan di Semenanjung Korea.<sup>44</sup>

Pada tahun 1989, Mongolia juga mengusulkan "forum delapan negara" yang terdiri Mongolia, Uni Soviet, AS, Kanada, Korea Utara dan Korea Selatan, Jepang, dan Cina sebagai mekanisme permanen untuk

konsultasi dan perundingan yang mencakup bidang-bidang yang luas, yaitu ekonomi, pengetahuan, teknologi, ekologi, lingkungan hidup, kebudayaan, hubungan militer dan kemanusiaan. Usul ini diikuti oleh konperensi internasional di Ulan Bator bulan Oktober 1990. Tetapi usul ini tidak mendapat tanggapan positif dan dukungan dari negara-negara yang bersangkutan.<sup>45</sup>

Pada tahun 1990, Menteri Luar Negeri Kanada, Joe Clark mengemukakan gagasan yang kemudian dikenal dengan Dialog Keamanan Kooperatif Pasifik Utara (*North Pacific Cooperative Security Dialogue* - NPCSD) yang mencakup "penyesuaian tindakan-tindakan menegakkan saling percaya (*Confidence Building Measures* - CBMs) yang telah terbukti berhasil di Eropa."<sup>46</sup> Pada tahun yang sama Menteri Luar Negeri Australia, Gareth Evans, di Melbourne mengemukakan gagasan Konperensi Kerja Sama dan Keamanan Asia (*Conference on Security and Cooperation in Asia* - CSCA). Kedua gagasan itu tidak mendapat tanggapan positif, terutama dari AS. Khususnya terhadap gagasan CSCA, mantan Menteri Luar Negeri AS, James Baker menulis surat kepada Menlu Australia untuk menyingkirkan gagasan ini. AS melihat gagasan ini, sama halnya dengan gagasan NPCSD, akan memberikan Uni Soviet *a diplomatic entree* sebagai pemain di kawasan tersebut. AS percaya bahwa Uni Soviet akan mendapat keuntungan dari forum kerja sama keamanan multilateral dengan menekankan masalah-masalah keamanan sebagai hal yang tampak menarik, tetapi sebenarnya bertentangan

<sup>43</sup>Ibid.

<sup>44</sup>Lihat Evans, "Proposals for Confidence Building and Conflict Reduction Mechanism for the Pacific," 9.

<sup>45</sup>Ibid.; lihat Andrew Mack, "Security Cooperation in Northeast: Problems and Prospects," *Journal of Northeast Asian Studies* XI, no. 2 (Summer 1992): 23.

<sup>46</sup>Ibid., 21.

dengan kepentingan AS dan keamanan regional.<sup>47</sup>

Dikemukakannya gagasan CSCA tersebut oleh Australia, karena Australia memandang bahwa CSCE di kawasan Eropa berhasil menciptakan keamanan kawasan ini. Tetapi forum kerja sama keamanan multilateral seperti CSCE sulit untuk diterapkan di kawasan Asia karena perbedaan antara kedua kawasan yang meliputi berbagai faktor. Dari segi kondisi geografis, benua Eropa berupa daratan, sedangkan kawasan Asia Pasifik terdiri dari daratan, pulau-pulau, kepulauan, dan semenanjung. Kedua kawasan ini juga mempunyai berbagai perbedaan etnis, kebudayaan, agama, tingkat pertumbuhan ekonomi, dan sistem politik. Perbedaan lainnya adalah dalam sistem blok di mana kawasan Eropa memiliki sistem blok yang jelas yaitu antara blok Barat (AS dan sekutunya) dan blok Timur (Uni Soviet dan sekutunya), sedangkan di Asia Pasifik sistem blok seperti ini tidak jelas, terutama karena keberadaan Cina. Demikian pula dalam struktur kekuatan *super-power* terdapat perbedaan di mana Uni Soviet merupakan kekuatan daratan, sedangkan AS merupakan kekuatan maritim.<sup>48</sup>

Penolakan negara-negara di kawasan Asia Timur terhadap gagasan-gagasan kerja sama atau dialog keamanan multilateral disebabkan oleh berbagai alasan. Pertama, isu-isu keamanan kunci di kawasan ini ham-

pir semuanya bersifat bilateral, misalnya, Korea Utara-Korea Selatan, Cina-Taiwan, Cina-Uni Soviet, Jepang-Uni Soviet. Negara-negara ini melihat bahwa penyelesaian masalah yang timbul di antara kedua negara lebih dapat diselesaikan dalam hubungan bilateral daripada melalui kerja sama keamanan multilateral yang lebih luas.<sup>49</sup> Kedua, Cina tidak pernah menunjukkan dengan jelas rasa tertariknya terhadap kerja sama atau dialog keamanan multilateral seperti yang diusulkan Kanada. Seperti yang dikemukakan oleh Jin Dexiang, kerja sama keamanan, sama halnya dengan kerja sama ekonomi, seharusnya dilakukan secara bertahap. Negara ini juga menganggap bahwa kontak-kontak atau pertemuan-pertemuan ke arah itu seharusnya lebih bersifat diskusi akademis non-pemerintah, disertai dengan pertemuan-pertemuan resmi pada tingkat yang lebih rendah.<sup>50</sup>

Ketiga, AS curiga terhadap gagasan Soviet yang dianggap dapat merugikan kepentingan keamanan AS. AS melihat usul-usul Soviet mengenai pengurangan senjata dan CBMs Angkatan Laut, sebagai pengurangan terhadap kemampuan deterennya, terutama fleksibilitas operasional di Pasifik.<sup>51</sup> Selain itu sejak PD II, AS merupakan aktor keamanan yang paling dominan di antara negara-negara yang mempunyai hubungan khusus dengannya, sehingga tidak mengherankan jika negara-negara ini mendukung kebijakan AS yang menolak gagasan kerja sama atau dialog keamanan multilateral yang bersifat formal di kawasan ini. Dari sudut pandang AS, institusi keamanan multilateral akan mengurangi pengaruhnya di ka-

<sup>47</sup>Lihat tanggapan dan alasan AS menolak gagasan CSCA dalam *ibid.*; lihat Edy Prasetyono, "Kerjasama Keamanan Asia Pasifik: Pemikiran dan Masalah-masalah yang Dihadapi," *Analisis CSIS XXI*, no. 5 (September-Oktober 1992): 414-415.

<sup>48</sup>Uraian lebih detail mengenai ini lihat Mack, "Security Cooperation in Northeast Asia," 24; Evans, "Proposals for Confidence Building and Conflict Reduction Mechanism for the Pacific," 14.

<sup>49</sup>*Ibid.*, 29.

<sup>50</sup>*Ibid.*, 28.

<sup>51</sup>*Ibid.*, 16-17.

wasan ini. Oleh karena itu AS lebih cenderung untuk memilih pengaturan bilateral daripada multilateral.<sup>52</sup>

Keempat, Uni Soviet yang mempunyai perhatian yang besar terhadap forum keamanan kooperatif (*cooperative security*) terlalu disibukkan oleh kesulitan ekonomi di dalam negerinya. Meskipun kehadiran militernya berlanjut di kawasan ini, Uni Soviet telah menjadi kurang aktif berpartisipasi dalam politik regional sekarang ini dibandingkan sebelum Perang Dingin berakhir.<sup>53</sup>

Kelima, kebijaksanaan keamanan Jepang setelah PD II terikat dengan Perjanjian Jepang-AS dan konstitusi dalam negerinya. Oleh karena itu Jepang mempunyai kepentingan utama untuk menghindarkan perdebatan dalam negeri mengenai pembentukan kerja sama keamanan multilateral. Jepang beranggapan bahwa gagasan kerja sama keamanan tidak seharusnya diadakan sampai masalah bilateral, misalnya masalah Kepulauan Kuril antara Jepang dan Rusia, diselesaikan terlebih dahulu. Jepang tidak menginginkan adanya campur tangan luar dalam penyelesaian sengketa ini, karena akan membuat permasalahan yang ada menjadi lebih rumit.<sup>54</sup>

Keenam, gagasan kerja sama keamanan yang diajukan oleh Korea Selatan tidak mendapat sambutan dari Korea Utara. Korea Utara khawatir gagasan Korea Selatan bertujuan untuk menyudutkan posisinya dalam forum multilateral, terutama yang menyangkut masalah persenjataan nuklir Korea Utara.

Dari alasan-alasan seperti dikemukakan di atas dapat dilihat bahwa prospek pembentukan kerja sama atau dialog keamanan multilateral kelihatannya tidak cerah. Paul Evans menyatakan bahwa "*the prospects for any kind of inclusive governmental consultative process, much less institution, are at the moment not bright* (prospek untuk melibatkan setiap bentuk proses konsultasi yang melibatkan pemerintah, dan kurang melibatkan institusi, pada saat ini tidak menunjukkan titik terang)".<sup>55</sup> Walaupun demikian kekhawatiran akan timbulnya konflik yang dapat mengancam stabilitas dan keamanan kawasan Asia Timur diharapkan dapat mendorong mereka untuk mengadakan atau terlibat dalam suatu kerja sama atau dialog keamanan multilateral yang dapat diterima oleh semua pihak.

### Prospek

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa perasaan saling curiga antara negara-negara di kawasan Asia Timur baik karena pengalaman sejarah maupun akibat Perang Dingin telah menjadi hambatan utama bagi terwujudnya kerja sama atau dialog keamanan multilateral di antara negara-negara di kawasan tersebut. Perasaan saling curiga hanya dapat dihilangkan jika mereka melakukan komunikasi, dialog, dan kerja sama.

Rasa curiga dapat menimbulkan apa yang disebut sebagai dilema keamanan yang memang terdapat di kawasan Asia Timur. Dilema keamanan terjadi apabila persiapan-

<sup>52</sup>Ibid., 28-29.

<sup>53</sup>Ibid., 28.

<sup>54</sup>Evans, "Proposals for Confidence Building and Conflict Reduction Mechanism for the Pacific," 16.

<sup>55</sup>Evans, "Non-governmental and 'Track Two' Diplomacy: Problems and Prospects," *Confidence Building and Conflict Reduction in the Pacific*, ed. by Rohana Mahmood & Rustam A. Sani (Kuala Lumpur: ISIS, 1993), 138.

persiapan pertahanan suatu negara dipandang sebagai petunjuk sikap bermusuhan oleh pihak lawan. Pihak lawan ini kemudian meningkatkan kemampuan pertahanannya yang dapat menimbulkan kekhawatiran pada pihak pertama dan selanjutnya.<sup>56</sup> Dengan perkataan lain, peningkatan keamanan suatu negara dapat menimbulkan rasa tidak aman bagi negara lainnya yang kemudian melakukan peningkatan pertahanan pula.

Misalnya, seperti yang telah diuraikan di atas, pengembangan rudal *Rodong-1* oleh Korea Utara telah mendorong Korea Selatan untuk membeli senjata nuklir *Patriot* sebagai tandingan. Peningkatan pertahanan Cina, misalnya peningkatan armada lautnya menjadi kekuatan samudera (*a blue-water navy*) telah menimbulkan kekhawatiran negara-negara di kawasan ini, terutama Jepang. Jepang yang mempunyai kemampuan ekonomi akan dengan mudah mengembangkan kemampuan militernya jika negara ini merasa keamanannya terancam oleh Cina. Oleh karena itu dilema keamanan dapat diatasi dengan mengurangi atau menghilangkan rasa curiga melalui kerja sama atau dialog multilateral di antara mereka.

Menghapuskan rasa curiga dan kemudian mengadakan kerja sama atau dialog keamanan multilateral adalah hal yang sulit untuk dilakukan. Rasa curiga yang sudah mendalam dan bertahun-tahun tidak dapat dilenyapkan dalam waktu yang singkat. Hanya melalui dialog rasa curiga ini dapat dihapuskan.

Oleh karena itu salah satu cara yang mungkin dapat ditempuh adalah usaha bertahap yang dapat mengurangi rasa curiga dan berangsur-angsur melangkah ke arah

pembentukan kerja sama atau dialog keamanan multilateral. Menu Indonesia, Ali Alatas, mengemukakan bahwa untuk mengatasi keamanan regional di kawasan Asia Timur, tidak perlu dengan membentuk forum seperti CSCE, atau bentuk-bentuk lainnya yang lebih luas mengingat perbedaan-perbedaan dan rasa curiga yang ada. Tetapi dapat ditempuh usaha yang bertahap, seperti meningkatkan hubungan antar negara-negara di kawasan; penyelesaian sengketa teritorial atau konflik regional; mengurangi konflik-konflik militer; pencegahan pengembangan senjata nuklir; mengembangkan pendekatan kerja sama dalam menjamin keamanan alur pelayaran dan perhubungan (*Sealanes of Community*); memperluas dan meningkatkan kerja sama ekonomi.<sup>57</sup>

Usaha-usaha di atas harus didukung oleh pengembangan dan pelaksanaan tindakan-tindakan yang saling menegakkan kepercayaan (CBMs) guna mencegah timbulnya kemungkinan penggunaan senjata dalam mengatasi masalah-masalah yang ada. CBMs adalah tindakan-tindakan yang ditempuh melalui persetujuan antar negara untuk mengurangi atau menghapuskan salah persepsi, kecurigaan, dan ketakutan dengan membuat maksud-maksud militer lebih eksplisit. Tujuan CBMs adalah meningkatkan saling percaya, pengertian, transparansi, keterbukaan, dan membatasi diri dari penggunaan kekuatan.<sup>58</sup>

<sup>57</sup>Uraian yang lebih detail lihat Ali Alatas, "The Emerging Security Environment in East Asia and the Pacific: An ASEAN Perspective," *Jurnal Luar Negeri*, no. 22 (Desember 1992): 57.

<sup>58</sup>Ibid.; lihat Bilveer Singh, "Confidence Building Security Measures in Southeast Asia," *Strategy* 1, no. 1 (1991): 27. Dikutip dari Trevor Findlay, "Asia Pacific CBSMs: A Prospectus," *Working Paper* no. 90 (Canberra: SDSC, August 1990): 1.

<sup>56</sup>Robert Jervis, "Security Regimes," *International Organization* 36, no. 2 (Spring 1982): 357.

Dari pengertian dan tujuan CBMs, jelas terlihat bahwa bagi kawasan Asia Timur yang mempunyai lingkungan keamanan yang rumit, saling tergantung, dan tidak pasti, CBMs adalah penting. CBMs dapat mengurangi kemungkinan pecahnya perang dan dapat dilaksanakan melalui pertukaran informasi atau intelijens, undangan bagi para pengamat militer untuk menyaksikan manuver, pemberitahuan latihan-latihan militer yang akan diadakan, dan membuka *hot-line*.<sup>59</sup>

Ditempuhnya usaha-usaha di atas tidak hanya akan mengurangi tingkat kecurigaan, tetapi juga akan memberi peluang bagi negara-negara di kawasan Asia Timur untuk menciptakan apa yang disebut sebagai rezim keamanan (*security regime*). Rezim keamanan di kawasan Asia Timur akan terwujud jika negara-negara di kawasan ini berhasil merumuskan dan menyusun satu perangkat prinsip-prinsip, aturan-aturan dan norma-norma yang mendorong mereka untuk menahan diri dalam sikap dengan kepercayaan bahwa pihak lainnya akan membalasnya atau melakukan hal yang sama.<sup>60</sup> Hal ini dapat tercipta jika negara-negara di Asia Timur saling bekerjasama untuk mengidentifikasi dan mengimplementasikan cara-cara penyelesaian damai di kawasan ini.

Selain itu karena gagasan-gagasan pembentukan kerja sama atau dialog keamanan multilateral secara formal telah ditentang, maka seperti yang dikemukakan oleh Paul Evans pembentukan dialog atau kerja sama keamanan multilateral dapat dilaksanakan melalui pertemuan *track two*. Pertemuan se-

macam ini akan melibatkan kalangan non-pemerintah (*non-governmental*) yang antara lain terdiri dari akademisi, jurnalis dan politisi (atau militer) dari pemerintah (*government*) yang terlibat secara tidak resmi (*unofficial*) dalam kapasitas pribadi (*private*). Pemerintah bisa saja menjadi sponsor pertemuan semacam ini, tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh universitas atau lembaga penelitian swasta yang mempunyai hubungan *arms-length* dengan pemerintah yang bersangkutan.<sup>61</sup>

Sejauh ini telah diadakan beberapa pertemuan *track two* yang membahas berbagai masalah keamanan di kawasan Asia Pasifik. Misalnya, pertemuan *the Asia Pacific Roundtable* telah diadakan tujuh kali.<sup>62</sup> Gagasan NPCSD yang diajukan Joe Clark yang ditolak pada waktu dicetuskannya, telah berhasil diadakan dalam bentuk pertemuan *track two* yang melibatkan peserta-peserta dari universitas, lembaga penelitian, dan departemen pemerintah dari berbagai negara, yaitu Kanada, Cina, Jepang, Korea Utara, Korea Selatan, Rusia, Mongolia, AS, Australia, Hongkong, Inggris, dan negara-negara Asia Tenggara. Konperensi dan lokakarya NPCSD telah diadakan di Victoria (April 1991), di Honolulu (Desember 1991), di Ottawa (Mei 1992), di Beijing (Juni 1992), di Yokohama (Agustus 1992), dan konperensi akhir di Vancouver (Maret 1993).<sup>63</sup>

Pertemuan *track two* bisa saja tidak menghasilkan suatu persetujuan atau perjanjian kerja sama secara resmi, tetapi paling tidak sebagai tahap permulaan, usaha

<sup>59</sup>Evans, "Non-governmental and 'Track Two'," 138.

<sup>62</sup>Lihat uraian lebih detail mengenai pertemuan-pertemuan *track two* dalam *ibid*.

<sup>63</sup>*Ibid*.

<sup>59</sup>Lihat Singh, "Confidence Building Security Measures," 28; lihat juga Alatas, "The Emerging Security Environment in East Asia," 58.

<sup>60</sup>Jervis, "Security," 357.

untuk membicarakan suatu masalah yang secara tidak langsung akan mempengaruhi stabilitas dan keamanan dapat dilakukan secara terbuka. Pembicaraan yang terbuka ini diharapkan dapat meningkatkan saling pengertian dan secara berangsur-angsur mengurangi rasa curiga di antara negara-negara di kawasan ini. Lebih jauh, diharapkan kesepakatan-kesepakatan yang dicapai dalam pertemuan tersebut mendapat tanggapan positif dari pemerintah yang kemudian mengeluarkan suatu keputusan resmi baik menyangkut kebijaksanaan dalam negeri masing-masing negara atau kerja sama keamanan multilateral resmi di antara negara-negara di kawasan ini. Tetapi semuanya itu pada akhirnya akan tergantung dari kemauan politik masing-masing negara untuk memelihara stabilitas dan keamanan kawasan Asia Timur.

Analisis di atas menunjukkan bahwa kerja sama keamanan multilateral secara formal di kawasan Asia Timur untuk saat ini masih dipandang sebagai sebuah gagasan yang tidak realistis. Multilateralisme secara formal di kawasan tersebut masih merupakan sesuatu yang "tabu" untuk dibicarakan. Tetapi upaya lembaga non-pemerintah untuk membahas masalah keamanan di kawasan Asia Timur melalui proses *track two* nya paling tidak telah memberikan kesempatan kepada negara-negara di kawasan tersebut untuk membicarakan dan membahasnya secara terbuka dan komprehensif. Dialog mengenai kerja sama keamanan di kawasan Asia Timur telah meletakkan landasan yang kokoh bagi pengembangan CBMs antara negara-negara di kawasan ini dalam usaha memelihara stabilitas dan perdamaian.

