

Arsitektur Keamanan di Asia Pasifik Sebelum Krisis: Sebuah Refleksi

Baniarto Bando

Berakhirnya era Perang Dingin dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi sebelum krisis telah melahirkan kecenderungan-kecenderungan baru sekaligus tantangan di bidang keamanan di kawasan Asia Pasifik. Kecenderungan tersebut adalah peran politik dan keamanan Cina yang semakin besar, tampilnya ASEAN sebagai salah satu aktor yang konstruktif, modernisasi kemampuan militer dan kehadiran AS yang semakin kuat.

Pilihan yang tepat antara penyelesaian secara mandiri, bilateral dan multilateral diharapkan dapat meredakan berbagai sengketa maupun konflik di tengah lingkungan keamanan regional yang kompleks dan tidak pasti. Selain itu langkah untuk membangun kepercayaan, diplomasi preventif dan resolusi konflik merupakan upaya regional yang komprehensif untuk menciptakan lingkungan regional yang lebih aman dan stabil.

Pendahuluan

DAPAT dicatat beberapa kecenderungan strategis yang terjadi di kawasan Asia Pasifik dalam tiga-empat tahun terakhir, yaitu (1) peran politik dan keamanan Cina yang semakin besar; (2) tampilnya ASEAN sebagai salah satu aktor yang konstruktif; (3) modernisasi kemampuan militer; dan (4) kehadiran Amerika Serikat yang semakin kuat. Kecenderungan demikian muncul pada saat kawasan Asia Pasifik sedang mencari mekanisme yang terbaik untuk mengatasi masalah-masalah baru akibat berakhirnya era Perang Dingin. Perubahan-perubahan di kawasan Asia Pasifik, yang antara lain ditandai oleh kecenderungan-kecenderungan di atas, mempunyai arti strategis yang sangat penting. Signifikansi strategis ini, di mata para pem-

buat keputusan, muncul pada saat negara-negara di kawasan sedang menikmati perdamaian yang lebih besar daripada masa-masa sebelumnya dalam abad ini. Signifikansi strategis Asia Pasifik juga muncul pada saat kekuatan terbesar di kawasan, yaitu Cina, sedang tumbuh dan menetapkan pertumbuhan ekonomi sebagai sasaran utama strategi nasionalnya. Ini hanyalah satu dari sekian banyak faktor yang membuat kawasan Asia Pasifik kini menjadi lebih diperhatikan daripada sebelumnya. Kecenderungan-kecenderungan di atas dalam dirinya membawa masalah dan tantangan-tantangan baru, sesuatu yang harus dihadapi dan bukan dihindari oleh negara-negara di kawasan Asia Pasifik. Tulisan singkat ini mencoba merenung lebih dalam tentang masalah-masalah keamanan, khususnya yang berkaitan dengan arsitektur keamanan baru Asia Pasifik.

Arsitektur Keamanan Asia Pasifik

Arsitektur keamanan Asia Pasifik memasuki proses transformasi yang disebabkan oleh dua faktor, yaitu berakhirnya era Perang Dingin dan pertumbuhan ekonomi yang dinamis di Asia Tenggara dan Asia Timur beberapa waktu yang lalu. Faktor ekonomi, utamanya pertumbuhan ekonomi dan tingkat ketergantungan yang tinggi, telah mengubah struktur hubungan keamanan dan kecenderungan sistemik ke arah konflik atau perdamaian di kawasan. Faktor-faktor ekonomi juga telah memicu timbulnya masalah-masalah keamanan. Bagi kebanyakan negara di Asia Pasifik, vitalitas ekonomi sangat tergantung pada kerawanan-kerawanan jalur-jalur laut. Pertumbuhan ekonomi yang luar biasa beberapa waktu yang lalu telah meningkatkan sumber-sumber yang diperlukan untuk mendukung program pertahanan dan karenanya memberi prospek bagi timbulnya perlombaan senjata. Ada kekhawatiran bahwa tingkat ketergantungan yang tinggi dapat menjadi semacam *transmission belt* untuk menyebarkan masalah-masalah keamanan melalui kawasan, khususnya ketika pertumbuhan itu sendiri mengalami kegagalan akibat krisis yang melanda Asia Timur, dan jika ini terjadi, konflik atau friksi secara cepat akan meracuni kawasan.

Berakhirnya era Perang Dingin, runtuhnya Uni Soviet dan transformasi fundamental dalam lingkungan regional dan global umumnya disambut baik oleh kawasan Asia Pasifik. Namun perkembangan itu telah memunculkan isu-isu keamanan baru. Lingkungan keamanan regional sekarang ini lebih kompleks dan tidak pasti. Belum lagi munculnya berbagai aktor, seperti Jepang, Cina atau untuk jangka panjang India, yang

berpotensi menimbulkan stabilitas sekaligus ketidakstabilan kawasan. Berbagai sengketa seperti klaim teritorial dan tantangan terhadap legitimasi pemerintah memiliki potensi untuk berkembang menjadi konflik regional yang serius. Untuk menghadapi situasi demikian, berbagai negara di kawasan meningkatkan kemandirian pertahanan mereka agar mereka dapat mengatasi *regional contingencies* berdasarkan sumber-sumber yang mereka miliki sendiri. Lingkungan keamanan yang tidak pasti itu juga mendorong negara-negara di kawasan untuk meningkatkan kemampuan militer mereka dengan pemilikan sistem senjata (*sista*) canggih baik untuk mendukung kekuatan laut maupun udara. Untuk kawasan Asia Tenggara, kekuatan pertahanan semakin direstruktur dari kemampuan melawan pembontakan yang cenderung konvensional ke kemampuan modern dengan *sista* yang berteknologi tinggi dengan titik berat pada angkatan laut dan udara. Hal yang sama juga terjadi di kawasan Asia Timur di mana program pembangunan kekuatan militer negara-negara Asia Timur dapat mengganggu ketenteraman kawasan. Rencana pembangunan kekuatan militer yang tidak transparan dapat menimbulkan kesalahpahaman dan curiga, dan ini merupakan awal dimulainya konflik baru.

Kesalahpahaman, atau kecurigaan dan sebagainya hanya mungkin diatasi melalui kerja sama keamanan multilateral. Awal 1990-an hampir tidak ditemukan kerja sama keamanan di kawasan di luar hubungan-hubungan aliansi bilateral yang dibentuk selama era Perang Dingin. Mekanisme regional untuk membicarakan masalah-masalah keamanan bukan merupakan pilihan dan karena itu multilateralisme dipandang tidak

memberikan prospek yang cerah. Amerika Serikat dan sebagian besar negara di kawasan lebih memilih untuk mempertahankan struktur bilateral daripada memberi komitmen kepada multilateralisme yang dianggap tidak sesuai dengan aspek fundamental dari budaya strategis Asia Pasifik, dan bahkan multilateralisme bisa merusak arsitektur pengaturan-pengaturan bilateral yang selama ini dipandang telah memberi kontribusi kepada stabilitas dan keamanan kawasan.

Untuk mengatasi dampak dari situasi keamanan regional yang tidak pasti, diperlukan mekanisme-mekanisme regional. Sejak pertengahan 1990-an, kawasan Asia Pasifik menyaksikan diplomasi multilateral untuk membangun mekanisme regional yang diharapkan tidak hanya berfungsi untuk membicarakan masalah-masalah keamanan regional, tetapi juga untuk jangka panjang mampu memberi solusi bagi konflik-konflik regional. Sasaran tersebut hanya mungkin dicapai melalui kerja sama keamanan multilateral, dan kerja sama keamanan yang demikian ini harus dilihat sebagai aspek integral dari evolusi arsitektur keamanan regional. *ASEAN Regional Forum* (ARF) adalah wujud nyata dari upaya negara-negara kawasan untuk membangun mekanisme dialog keamanan regional atau *Confidence Building Measures* (CBM). Selain itu, berbagai langkah untuk membangun keamanan dan saling percaya juga telah dirintis dan kebanyakan dari langkah-langkah itu bertujuan untuk meningkatkan transparansi.

Dalam tahun-tahun terakhir ini kawasan Asia Pasifik telah menyaksikan kemajuan-kemajuan berarti dalam pelembagaan langkah-langkah CBM, termasuk kerja sama di antara angkatan bersenjata negara-negara di

kawasan, baik berupa kunjungan timbal-balik para pejabat pertahanan maupun latihan-latihan bersama. Konsep-konsep dan mekanisme untuk pengawasan senjata dan mencegah konflik kini mendapat perhatian yang lebih besar daripada sebelumnya. Sasarannya adalah pelembagaan pengaturan resolusi konflik dan diplomasi preventif dalam jangka waktu 5-10 tahun mendatang. Langkah-langkah membangun saling percaya, diplomasi preventif dan resolusi konflik harus dilihat sebagai upaya regional yang komprehensif untuk menciptakan lingkungan regional yang lebih aman dan stabil, dan semuanya ini hanya mungkin dicapai melalui dialog. Perlu dicatat bahwa dialog akan membawa apresiasi yang lebih baik mengenai keprihatinan, kepentingan dan persepsi dari negara-negara peserta dialog, sehingga hal itu akan mempertebal saling pengertian dan kepercayaan dan mencegah kemungkinan timbulnya konflik. Proses dialog ini telah memberi kemajuan berarti dalam bidang-bidang: (1) institusionalisasi dialog keamanan regional; (2) diterimanya berbagai langkah CBM, khususnya yang berkaitan dengan langkah-langkah transparansi; (3) kerja sama dalam bidang maritim; dan (4) kegiatan-kegiatan kerja sama pertahanan, misalnya latihan bersama dan program-program pelatihan.

Selain pertumbuhan ekonomi dan dialog-dialog regional, bagian penting lainnya dari arsitektur keamanan Asia Pasifik adalah kehadiran dan peran keamanan Cina (faktor Cina). Pergeseran dalam perimbangan kekuatan dalam era pasca Perang Dingin terjadi bersamaan dengan tampilnya Cina sebagai kekuatan politik dan militer. Yang dikhawatirkan oleh negara-negara di kawasan adalah peran strategis Cina di masa depan.

Meskipun Cina selalu berkata bahwa ia hanya mempunyai maksud-maksud damai, namun tindakannya sering tidak sesuai dengan retorikanya. Yang harus dilakukan oleh negara-negara di kawasan adalah melibatkan Cina secara lebih jauh dalam urusan-urusan keamanan kawasan Asia Pasifik. Karena taruhan-taruhan strategis dan karena setiap penyelesaian persoalan di kawasan harus melibatkan kehadiran Cina, maka Cina dipandang sebagai kekuatan yang memiliki suara besar dalam pembangunan sistem keamanan Asia Pasifik. Sebagai salah satu negara besar, Cina tidak hanya memainkan peran penting dalam menentukan pola-pola realiansi di kawasan, tetapi juga memiliki insentif kuat untuk memainkan politik perimbangan kekuatan di kawasan. Karena pengaruh Cina yang demikian besar dan menentukan, Cina akan tetap dipandang sebagai kekuatan yang berarti di kawasan Asia Pasifik.

Betapapun pentingnya faktor Cina, perilaku dan kebijakannya di masa depan akan sangat ditentukan oleh faktor-faktor eksternal terutama sikap dan kebijakan Jepang dan Amerika Serikat, baik secara individu maupun gabungan. Dengan kata lain, Cina, seperti juga aktor-aktor lainnya dalam peredaran politik, bukanlah sebuah entitas yang terkekang. Dalam kenyataannya, sekarang-kurangnya sejak akhir 1970-an, Cina menyadari bahwa ia tidak dapat lagi membiarkan dirinya terus-menerus dikekang dan karenanya memiliki determinasi untuk menjadi bagian dari entitas yang lebih besar. Setelah 1970-an, banyak orang kemudian cenderung menyebut Cina sebagai *interdependent international society* atau *globalized market*. Apa pun sebutannya, sekarang ini negara-negara di kawasan Asia Pasifik

perlu memberi perhatian yang lebih besar lagi kepada Cina dan harus memiliki gambaran yang tepat mengenai tatanan keamanan kawasan di masa depan. Tatanan keamanan itu harus mengakomodasikan kepentingan-kepentingan Cina melalui cara-cara yang dapat diterima dan bukannya semata-mata menebak perilaku internal dan eksternal Cina seolah-olah ia sebagai variabel yang independen.

Sehubungan dengan faktor Cina, dapat dikatakan bahwa hubungan segitiga Amerika Serikat-Jepang-Cina akan menentukan lingkungan politik, keamanan dan ekonomi kawasan Asia Pasifik. Ketiga negara ini perlu memperlihatkan kemauan politik dan komitmen mereka untuk secara bersama-sama mengelola masalah-masalah keamanan pasca Perang Dingin tanpa harus mencurigai yang satu terhadap lainnya. Namun fakta menunjukkan bahwa Cina adalah pihak yang selalu merasa dirugikan oleh kebijakan Amerika Serikat-Jepang. Ini terlihat ketika Cina memberikan reaksi keras terhadap Amerika Serikat dan Jepang yang menandatangani Deklarasi mengenai Aliansi Keamanan untuk abad ke-21. Sampai beberapa tahun yang lalu Cina memang mendukung ikatan-ikatan keamanan Jepang dengan Amerika Serikat dan memandang ikatan-ikatan itu sebagai alat untuk mengekang bangkitnya kekuatan Jepang. Selama sasaran dari perjanjian itu adalah Rusia, Cina tidak keberatan terhadap ikatan keamanan itu. Tetapi karena akhir-akhir ini Cina telah menggantikan Rusia sebagai fokus perhatian internasional, Cina mulai merasa gelisah akibat kebijakan-kebijakan Amerika Serikat-Jepang.

Ada dua alasan hipotetis mengapa Cina keberatan terhadap peningkatan aliansi Amerika Serikat-Jepang. *Pertama*, Cina berpenda-

pat bahwa aliansi itu bersifat *anachronistic* dan seharusnya lenyap dengan berakhirnya era Perang Dingin. Untuk memperkuat argumen itu, Cina mendukung rezim keamanan multilateral di kawasan Asia Pasifik. Argumen demikian kelihatannya berkaitan dengan strategi diplomatik Cina untuk meluluhkan aliansi Amerika Serikat-Jepang dalam ARF. *Kedua*, aliansi Amerika Serikat-Jepang dipola tidak sebagai alat keamanan regional, tetapi untuk keamanan Jepang sendiri. Argumen demikian tampaknya tidak didukung oleh kenyataan sejarah mengingat fakta bahwa pasukan Amerika Serikat pernah memainkan peran penting di Jepang, Korea dan Vietnam selama Perang Dingin. Apa pun reaksi Cina, suatu hal yang kelihatannya sudah jelas adalah bahwa Cina mengevaluasi aliansi Amerika Serikat-Jepang lebih sebagai alat untuk mengekang Cina daripada Jepang. Tingkatan dan sifat reaksi Cina terhadap aliansi itu selanjutnya akan ditentukan oleh implikasi aliansi tersebut terhadap masalah Taiwan dan sampai batas tertentu sengketa di Laut Cina Selatan. Namun, karena secara umum negara-negara di Asia Pasifik mendukung kemitraan strategis Amerika Serikat-Jepang, maka Cina tidak memiliki pilihan lain kecuali mengakomodasikan dirinya dalam evolusi lingkungan keamanan Asia Pasifik dengan aliansi Amerika Serikat-Jepang sebagai motornya. Bagi negara-negara di Asia Pasifik yang penting adalah stabilitas hubungan segitiga tersebut dan implikasinya untuk kesinambungan keamanan kawasan. Kerja sama antara ketiga kekuatan ini adalah prasyarat yang esensial bagi manajemen krisis di kawasan Asia Pasifik.

ASEAN adalah komponen penting lain dalam arsitektur keamanan Asia Pasifik.

ASEAN sadar bahwa ia tidak dapat menghindar dari akibat-akibat perubahan yang terjadi di lingkungan strategisnya. Oleh karena itu, ASEAN ditantang untuk mengambil peran yang lebih aktif dan konstruktif dalam mengelola masalah-masalah baru di kawasan. Dapat dicatat beberapa prakarsa penting ASEAN, yaitu (1) membentuk ARF; (2) memperluas keanggotaan ASEAN yang tentu saja akan meningkatkan bobot peran regional ASEAN; dan (3) menyatakan seluruh Asia Tenggara sebagai Zona Bebas Senjata Nuklir. Sebagai organisasi keamanan regional yang *indigenous*, ASEAN adalah bagian penting dari pembangunan sistem keamanan Asia Pasifik. Prakarsa-prakarsa regional ASEAN harus dipandang sebagai langkah strategis ASEAN untuk mengatur hubungan internasional baru di kawasan, utamanya adalah hubungan antara negara-negara besar. Tantangan ASEAN dalam menghadapi lingkungan regional yang semakin kompleks di kemudian hari adalah: (1) ASEAN harus mengadopsi lebih banyak lagi kebijakan regional, di mana kebijakan itu harus mampu mengangkat reputasi dan prestise ASEAN sebagai sebuah organisasi regional yang handal; (2) ASEAN harus mampu menempatkan dirinya dalam konfigurasi kekuatan baru di kawasan sedemikian rupa sehingga ia dipandang sebagai faktor penting dalam pertimbangan kekuatan di kawasan Asia Pasifik secara keseluruhan; (3) ASEAN harus mampu mengatasi pergolakan-pergolakan politik di negara-negara anggotanya; dan (4) ASEAN harus mampu membentuk dan mempengaruhi agenda keamanan Asia Pasifik.

Apa pun masalah dan tantangan yang dihadapi ASEAN, keterlibatan ASEAN dalam mencari penyelesaian atau setidaknya-

nya membicarakan konflik-konflik regional tetap diperlukan. Peran sentral ASEAN dalam ARF harus ditingkatkan, tetapi ASEAN perlu menyadari bahwa ARF memiliki berbagai keterbatasan dalam memainkan peran regionalnya. Oleh karena itu, sekalipun banyak yang ragu akan prospek ARF di masa depan, ASEAN tetap perlu mempertahankan proses dialog sebagai bagian dari langkah strategis ASEAN untuk mendukung proses multilateralisme keamanan di Asia Pasifik. Dengan kata lain, sekalipun ASEAN mungkin tidak menjadi inti dari multilateralisme itu, prakarsa-prakarsa yang telah diambil oleh ASEAN selama ini setidaknya mampu menggerakkan kecenderungan kawasan ke arah kerja sama yang lebih konstruktif. Prakarsa-prakarsa ASEAN harus menjadi dasar terbentuknya lembaga-lembaga formal yang dapat membantu mencegah ataupun meredam kemungkinan terjadinya guncangan-guncangan di kawasan.

Dari sekian banyak faktor, kehadiran Amerika Serikat mungkin adalah faktor terpenting dalam arsitektur keamanan Asia Pasifik. Meskipun kepentingan ekonomi dan politik Amerika Serikat di kawasan meningkat, kekuatan militernya cenderung menurun. Kehadiran militer Amerika Serikat di kawasan pada era pasca Perang Dingin tidak sama dengan kehadirannya pada masa Perang Dingin, karena alasan untuk mempertahankan kehadirannya seperti pada masa Perang Dingin tidak ditemukan lagi. Karena itu perlu dicari alasan lain agar Amerika Serikat tetap hadir di kawasan. Salah satu alasan adalah masalah ancaman nuklir Korea Utara. Yang jelas, kehadiran militer Amerika Serikat akan semakin kuat dan kehadirannya itu harus dilihat sebagai upaya untuk mempertahankan keseimbangan

yang sehat antara negara-negara besar dan mencegah kekuatan hegemoni mendominasi kawasan. Setidaknya untuk sisa waktu dalam abad ini Amerika Serikat akan tetap memiliki *leverage* ekonomi dan strategis di kawasan Asia Pasifik. Singkatnya, kehadiran Amerika Serikat di kawasan tetap dibutuhkan justru pada saat kawasan sedang memasuki masa transisi yang penuh ketidakpastian.

Amerika Serikat adalah satu-satunya negara adidaya yang masih disegani dan paling mendapat kepercayaan, karena ia memiliki kombinasi kekuatan militer, ekonomi dan politik yang mampu mempengaruhi perangai negara-negara lain di dunia. Dalam konteks demikian, banyak pengamat berpendapat bahwa kompetisi antara kekuatan-kekuatan besar regional dapat dicegah hanya jika Amerika Serikat memainkan peran sebagai pengimbang kawasan (*regional balancer*). Ini tentu saja menurut peran seperti yang pernah diperlihatkan oleh Inggris dalam abad ke-19 sebagai *Europe's regional balancer*. Negara-negara Asia Pasifik umumnya setuju bahwa Amerika Serikat adalah satu-satunya kekuatan yang mampu menangkal kemungkinan tampilnya kekuatan lain. Tetapi peran Amerika Serikat sebagai pengimbang kawasan ditandai oleh beberapa kendala dan ketidakpastian, antara lain ketidakpastian militer-strategis yang berkaitan dengan kehadiran militer Amerika Serikat, sesuatu yang menimbulkan keraguan mengenai kredibilitas Amerika Serikat, dan masalah diplomatik-politik yang berkaitan dengan kebijakan Amerika Serikat mengenai hak azasi dan demokratisasi. Yang disebut terakhir ini dapat mengganggu hubungan Amerika Serikat dengan beberapa negara sekutunya di kawasan. Amerika Serikat harus mampu mengatasi masalah-masa-

lah ini jika ingin tetap diperhitungkan sebagai bagian penting dari perimbangan kekuatan dalam struktur keamanan di Asia Pasifik.

Kemandirian, Bilateralisme dan Multilateralisme

Berakhirnya era Perang Dingin membawa perubahan-perubahan mendasar dalam struktur hubungan antara negara di Asia Pasifik, yaitu dari bipolar ke multipolar, meskipun yang disebut terakhir ini bentuknya juga belum jelas. Hingga kini masih banyak pengamat yang memperdebatkan struktur hubungan di Asia Pasifik, apakah bipolar atau multipolar. Dasar munculnya perdebatan ini adalah karena keraguan mengenai sumbangan-sumbangan keamanan yang dapat diberikan oleh struktur yang diperdebatkan itu. Artinya, komunitas Asia Pasifik masih mempertanyakan struktur mana yang menjanjikan stabilitas kawasan untuk jangka panjang, apakah struktur yang bipolar atau multipolar, atau bahkan unipolar. Tentu masih ada negara-negara yang tidak begitu yakin akan kontribusi struktur-struktur di atas, dan jika memang demikian negara-negara ini mungkin akan memilih untuk lebih mandiri, misalnya dengan membangun kemandirian pertahanannya, daripada harus bergantung pada salah satu dari struktur di atas. Ini berarti bahwa arsitektur keamanan regional akan diwarnai oleh ketidakseimbangan antara struktur-struktur tersebut, yaitu kemandirian, bilateralisme dan multilateralisme.

Berakhirnya era Perang Dingin memberi peluang bagi munculnya ketidakpastian dan kekhawatiran akan ketidakstabilan baru di Asia Pasifik. Ketidakpastian ini antara lain menyangkut intensi dan perilaku negara-

negara besar. Jadi, sekalipun lingkungan kawasan Asia Pasifik secara umum stabil, terdapat persepsi bahwa kawasan tersebut kini sedang mengalami masa transisi menuju tatanan regional baru yang bentuknya masih belum jelas. Persoalan yang ini dihadapi oleh kawasan Asia Pasifik adalah bagaimana mengatur situasi yang penuh ketidakpastian ini. Dalam menghadapi situasi dan lingkungan semacam itu, berbagai cara ditempuh oleh negara-negara di kawasan untuk menjamin keamanan mereka, misalnya memanfaatkan kemajuan ekonomi untuk memodernisasi kemampuan pertahanan mereka sehingga memungkinkan mereka mengatasi secara lebih baik keadaan darurat di kawasan atas dasar sumber-sumber yang mereka miliki sendiri. Jadi kemandirian pertahanan (*defense self-reliance*) adalah salah satu pilihan yang tersedia bagi negara-negara di kawasan untuk menghadapi ketidakpastian.

Cara lain adalah mengembangkan kebiasaan dialog secara multilateral dan ini merupakan cara yang paling banyak ditempuh oleh negara-negara di kawasan. Melalui dialog paling tidak negara yang satu dapat memahami lebih jauh sikap dan persepsi negara lainnya mengenai masalah keamanan baik yang berhubungan langsung maupun tidak langsung dengan kepentingan mereka. Cara demikian juga membantu menciptakan rasa saling percaya dan menghilangkan kecurigaan terutama di antara negara-negara yang sedang menghadapi konflik. Sejak akhir 1980-an negara-negara di Asia Pasifik mulai memberi perhatian kepada mekanisme multilateral untuk membicarakan masalah-masalah politik dan keamanan kawasan. Upaya-upaya awal Uni Soviet, Kanada dan Australia untuk melansir dan

menerapkan model CSCE Eropa di kawasan Asia Pasifik tidak memperoleh dukungan luas, tetapi upaya-upaya itu telah menstimulir perdebatan mengenai peran sebuah lembaga untuk menjamin lingkungan yang lebih aman dan stabil. Pada tahun 1993 dan sebagai respons terhadap perubahan lingkungan keamanan di Asia Pasifik, ASEAN mengambil prakarsa untuk membentuk *ASEAN Regional Forum* sebagai forum multilateral pertama di Asia Pasifik untuk membicarakan masalah-masalah keamanan.

Tetapi isu-isu keamanan di Asia Pasifik kelihatannya terlalu luas dan beragam untuk ditangani hanya oleh satu kerangka regional, seperti ARF. Forum demikian dianggap kurang memadai sebagai forum untuk mengatasi masalah-masalah seperti Semenanjung Korea, perlombaan senjata atau masalah Taiwan. Sementara ASEAN telah mengembangkan tradisi multilateralisme yang kuat di Asia Tenggara, kebanyakan negara di Asia Timur terutama Cina tidak memiliki pengalaman sejarah berarti dalam kerja sama keamanan multilateral.

Salah satu faktor yang mempersulit multilateralisme keamanan di Asia Pasifik adalah sikap dua negara besar, Amerika Serikat dan Cina. Negara-negara besar lebih menghendaki hubungan bilateral daripada rezim keamanan multilateral dengan negara-negara yang lebih lemah atau kecil. Sebab melalui mekanisme yang pertama (bilateral), negara-negara besar lebih mudah mempengaruhi dan mendominasi hubungan, sementara rezim yang disebut terakhir dapat dipakai sebagai arena negara-negara lemah untuk *gang up* menghadapi kepentingan negara-negara besar. Ini adalah sebagian dari alasan Amerika Serikat memilih bilateralisme keamanan setelah Perang Dunia II.

Meskipun pada awalnya menolak pendekatan bilateral dalam masalah-masalah keamanan, Amerika Serikat kemudian menyambut baik pembentukan ARF. Tetapi AS tetap menegaskan bahwa multilateralisme sebagai dasar dari struktur keamanan regional tidak mengorbankan aliansi-aliansi bilateral yang telah ada. Ini menunjukkan bahwa Amerika Serikat masih memandang bilateralisme sebagai bagian penting dalam pendekatan-pendekatan keamanan pasca Perang Dingin.

Sementara itu, kebijakan melibatkan Cina dalam dialog-dialog multilateral dipandang sebagai pilihan yang tepat untuk mengekang kemungkinan perilaku Cina yang arogan. Namun melibatkan Cina dalam mekanisme multilateral bukanlah pekerjaan yang mudah. Banyak analis dan pembuat kebijakan di Cina memandang multilateralisme sebagai sesuatu yang tidak relevan atau, lebih buruk lagi, sesuatu yang merongrong upaya-upaya untuk mencari penyelesaian atas isu-isu keamanan regional, dan bahkan mungkin akan merongrong kepentingan nasional Cina. Cina tidak bersedia mendiskusikan isu-isu substantif mengenai Laut Cina Selatan atau Taiwan, yang oleh Cina dianggap sebagai masalah-masalah intern Cina, dan menolak partisipasi Taiwan dalam forum keamanan multilateral. Transparansi yang substansial sulit diterima oleh Cina. Oleh karena itu para pemimpin dan perencana keamanan Cina harus dibujuk bahwa eliminasi kekhawatiran regional mengenai program akuisisi dan kebijakan pertahanan Cina melalui dialog multilateral, transparansi dan kegiatan kooperatif, akan meningkatkan kepentingan-kepentingan keamanannya untuk jangka panjang.

Ada semacam kesepakatan di antara negara-negara di kawasan Asia Pasifik bahwa

cara terbaik untuk melibatkan Cina adalah melalui proses dialog multilateral. Pendekatan demikian ini memang diinginkan, tetapi mengingat oposisi Cina terhadap pendekatan multilateral, maka aspirasi "multilateralis" untuk membendung Cina dengan cara-cara lain dianggap tidak realistis. Bagi negara-negara di kawasan, mengimbangi Cina melalui cara-cara unilateral atau aliansi bilateral dan multilateral tetap merupakan pilihan keamanan yang terbuka.

Analisis di atas menunjukkan bahwa kemandirian, bilateralisme dan multilateralisme akan tetap merupakan karakteristik arsitektur keamanan Asia Pasifik. Untuk menghadapi ketidakpastian yang masih berlanjut, negara-negara di kawasan mungkin akan meningkatkan kemandirian nasional mereka. Tetapi kemandirian semacam ini tentu dengan sendirinya tidak akan menghapuskan ikatan-ikatan bilateral mereka. Sementara itu, munculnya multilateralisme juga tidak sepenuhnya mencegah perilaku tertentu dari negara-negara di kawasan, seperti Cina sebagaimana dicontohkan di atas. Meskipun demikian multilateralisme tetap menjadi pilihan yang terbuka dan bisa diterima oleh sebagian besar negara di kawasan.

Fenomena itu semakin terbukti apabila kita membandingkan kondisi di Asia Tenggara dan Asia Timur. Di kawasan yang disebut terakhir, dialog yang melembaga, apalagi secara multilateral, sejauh ini belum bisa diterima sebagai mekanisme untuk membicarakan masalah-masalah keamanan, misalnya masalah pengawasan senjata. Negara-negara di kawasan tersebut kelihatannya masih mengutamakan proses bilateral. Sedangkan di kawasan Asia Tenggara dialog-dialog secara multilateral telah diterima se-

bagai mekanisme untuk membicarakan masalah-masalah keamanan kawasan; ARF adalah contohnya. Pada satu tingkatan, ARF, sebagai proses multilateral, dapat memberi kontribusi pada pengembangan norma-norma perilaku hubungan antarnegara, sementara pada tingkatan lain, ada kebutuhan dari negara-negara besar di kawasan untuk mengatur interaksi di antara mereka sendiri baik di dalam maupun di luar kerangka ARF.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa arsitektur keamanan Asia Pasifik akan terus diwarnai oleh ketidakseimbangan antara kemandirian nasional, bilateralisme dan multilateralisme karena dua alasan, yaitu (1) peran multilateralisme, dibandingkan dengan kemandirian, dalam arsitektur keamanan regional akan bersifat marjinal; dan (2) adanya ketidakharmonisan (*discordance*) sub-regional yang disebabkan oleh tiadanya kerja sama keamanan di Asia Timur, sesuatu yang sangat fundamental bagi arsitektur keamanan di Asia Pasifik secara keseluruhan. Peningkatan kerja sama keamanan di Asia Timur adalah pertimbangan yang paling penting dalam menentukan struktur dan modalitas arsitektur keamanan di Asia Pasifik.

KEPUSTAKAAN

- Ball, Desmond. 1996. "Arms Acquisition in the Asia Pacific: Scale, Positive and Negative Impacts on Security and Managing the Problem", dalam Thangam Ramnath, (ed.). *The Emerging Regional Security Architecture in the Asia Pacific Region* (ISIS, Malaysia, Kuala Lumpur).
- Bandoro, Bantarto. 1997. "ASEAN Military Cooperation: Internal and with Others and Expectation for Regional Security,". Paper pre-

sented to the Inaugural Conference of Asia Pacific Security Forum: The Impetus for Change in the Asia Pacific Security Environment. Taipei, 1-3 September.

Harding, Harry, (ed.) 1988. *China's Foreign Relations in the 1980's* (New Heaven: Yale University Press).

Calder, Kent. 1997. *Asia's Deadly Triangle. How Arms, Energy and Growth Destabilize Asia Pacific* (London: Nicholas Brealey).

Ramnath, Thangam, (ed.) 1997. *The Emerging Regional Security Architecture in the Asia Pacific*, Kuala Lumpur, ISIS.

Evans, Paul. 1997. "Assessing the ARF and CSCAP". Paper presented to the Inaugural Conference of Asia Pacific Security Forum: The Impetus for Change in the Asia Pacific Security Environment. Taipei, 1-3 September.

Shambaugh, David. 1994. "Pacific Security in the Pacific Century", *Current History* (December).

Garret, Banning and Bonnie Glaser. 1994. "Multilateral Security in the Asia Pacific Region and Its Impact on the Chinese Interests: Views From Beijing", *Contemporary South-east Asia*, Vol. 16/No. 1 Juni 1994.

Wanandi, Jusuf, (ed.) 1996. *Regional Security Arrangements: Indonesian and Canadian Views* (Jakarta: CSIS).

Habib, A. Hasnan. 1997. *Kapita Selekta: Strategi dan Hubungan Internasional* (Jakarta: CSIS).

Watanabe, Akio. 1997. "The PRC-Japan Relationship: Heading for Collision?". Paper presented to the Inaugural Conference of Asia Pacific Security Forum. The Impetus for Change in the Asia Pacific Security Environment. Taipei, 1-3 September 1997.

