

Pengaturan Keamanan di Asia Tenggara: Agenda Rumit KTT ASEAN IV

Rizal Sukma

TULISAN ini membahas masalah pengaturan keamanan di Asia Tenggara menjelang KTT ASEAN IV yang akan diselenggarakan di Singapura awal tahun 1992. Pembahasan tentang pengaturan keamanan (*security arrangements*) ini menjadi penting karena terjadinya berbagai perubahan baik dalam peta politik global maupun regional. Karena perubahan-perubahan itu, ASEAN tidak dapat lagi mendasarkan kebijaksanaan politik dan keamanannya pada perspektif politik regional lama.

Beberapa perubahan dalam hubungan internasional seperti dalam hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet, pola-pola perserikatan (*alignment*) di lingkup politik regional, penyesuaian-penyesuaian taktis dalam politik luar negeri RRC, arah perkembangan Partai Komunis Cina (PKC) pascapembubaran PKUS, memudarnya faktor konflik Kamboja, dan meluasnya peranan politik Jepang di Asia-Pasifik, menuntut dilakukannya pemikiran kembali (*rethinking*) dan penyesuaian-penyesuaian taktis dan strategis (*tactical and strategic adjustments*) dalam

kebijaksanaan politik dan keamanan ASEAN. Bentuk penyesuaian-penyesuaian yang bagaimana yang harus diambil oleh ASEAN diduga akan menjadi salah satu topik penting dalam agenda KTT ASEAN mendatang. Untuk itu, ASEAN perlu mempersiapkan perencanaan strategis yang komprehensif kalau tidak ingin tertinggal oleh perubahan-perubahan yang cepat.

Sejalan dengan perkembangan demikian, pertanyaan yang mendasar bagi ASEAN adalah: bentuk pengaturan keamanan seperti apa yang dapat memberikan jaminan maksimal bagi stabilitas dan keamanan di Asia Tenggara? Peranan apa yang perlu diambil oleh ASEAN untuk menciptakan suatu bentuk pengaturan keamanan yang sejalan dengan kepentingannya? Tulisan ini mencoba menjawab pertanyaan demikian atas dasar tiga asumsi utama. *Pertama*, struktur politik di kawasan tidak dapat lagi dipandang dari perspektif pola-pola hubungan kekuatan global maupun regional yang berdasarkan dikotomi pro dan anti-Soviet. Perkembangan di kawasan ini, cenderung bergerak ke

arah multipolarisasi yang mendorong perluasan peranan kekuatan-kekuatan regional. *Kedua*, pengaturan keamanan di Asia Tenggara tidak dapat dilakukan tanpa menyertakan kehadiran kekuatan-kekuatan eksternal, terutama RRC, ke dalam pengaturan tersebut.¹ *Ketiga*, diskusi mengenai keamanan di Asia Tenggara harus dilakukan dalam kerangka perspektif keamanan Asia-Pasifik yang lebih luas.

Tulisan ini dibagi ke dalam tiga bagian. Bagian pertama akan menyoroti kecenderungan struktur politik regional dan kepentingan negara-negara besar di Asia-Pasifik. Bagian kedua mencoba mengidentifikasi tantangan-tantangan keamanan yang dihadapi Indonesia dan ASEAN pasca-Perang Dingin, serta kepentingan dan tujuan Indonesia dan ASEAN di tengah-tengah perubahan di kawasan. Bagian ketiga akan mendiskusikan bentuk-bentuk pengaturan keamanan di Asia Tenggara, berikut beberapa catatan yang dapat dipertimbangkan untuk dibicarakan dalam KTT ASEAN IV mendatang.

Kekuatan Besar dan Kecenderungan Politik Regional

Konsekuensi nyata dari peredaan ketegangan antara AS dan US di Asia-Pasifik adalah bergesernya pola politik bipolar ke arah multipolar. Status dan peranan AS dan US sebagai *superpower* akan menurun namun keduanya tetap merupakan kekuatan besar (*major power*) bersama-sama dengan Cina dan Jepang. Dengan kata lain, struktur

politik regional di Asia-Pasifik cenderung bersifat *quadrilateral* (segi empat), yang akan ditandai oleh bentuk-bentuk hubungan baru yang sekaligus mengandung potensi konflik dan kerja sama yang rumit.²

Meskipun bentuk akhir dari pola-pola hubungan yang mungkin terbentuk di masa mendatang masih sulit diperkirakan, masalah keamanan di kawasan Asia Tenggara tidak dapat dilepaskan dari kehadiran AS, US, RRC, dan Jepang. Bagi keempat negara besar ini, kawasan Asia Tenggara memiliki arti penting, baik secara ekonomi, politik, keamanan, dan strategi. Hanya saja, perubahan-perubahan yang terjadi sejak tiga tahun terakhir telah melahirkan perubahan-perubahan dalam pendekatan dan kepentingan mereka masing-masing terhadap kawasan ini.

Pendekatan dan Kepentingan AS

Dalam beberapa tahun terakhir ini, terutama sejak menurunnya faktor ancaman Uni Soviet, AS cenderung mengubah pendekatannya terhadap kawasan Asia. Meskipun masih memberikan payung penangkal yang diperluas (*extended deterrence*) kepada Jepang, Korea Selatan, Filipina, Australia, dan Thailand (melalui kesepakatan Rusk-Thanat tahun 1962), Washington tampaknya menginginkan negara-negara Asia mampu membangun kekuatan penangkal secara mandiri.³ AS berharap negara-negara Asia

²Lihat, misalnya, Chen Qimao, "International Pattern in Asian-Pacific Region: Brewing Change and Its Impact on China and Indonesia," makalah untuk *The First Sino-Indonesian Conference*, Shanghai, 28-29 April 1991, khususnya halaman 9-10.

³Sheldon W. Simon, "The United States and Conflict Reduction in Southeast Asia," *Contemporary Southeast Asia* 12, no. 2 (September 1990): 84.

¹Argumentasi untuk asumsi ini, lihat Rizal Sukma, *Peranan Strategis RRC dan Pengaturan Keamanan di Asia Tenggara* (Jakarta: CSIS, 1991).

mampu menangkal ancaman militer lokal dengan kemampuan sendiri, sementara AS hanya akan mengatasi ancaman-ancaman yang lebih besar dari lawan-lawan potensial dan mengamankan jalur udara dan laut.

Pendekatan ini antara lain tercermin dari rencana AS untuk mengurangi kehadiran militernya secara langsung dari kawasan Asia. Meskipun demikian, rencana penarikan mundur itu akan dilaksanakan secara bertahap. Menurut laporan Pentagon tanggal 19 April 1990 yang berjudul *A Strategic Framework for the Asia-Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century*, pada tahap pertama (1-3 tahun) 135.000 pasukan AS yang digelar di Asia akan dikurangi sampai 14.000-15.000 personil (termasuk 5.000 dari Korea Selatan dan 7.000 dari Jepang dan Filipina). Pada tahap kedua (3-5 tahun) akan dilakukan pengurangan yang lebih besar pada perangkat perang untuk menjamin bahwa lawan-lawan potensial AS tidak salah menafsirkan maksud-maksud dan kapabilitas penangkal AS. Pada tahap ketiga (5-10 tahun), AS akan melanjutkan pengurangan-pengurangan tahap kedua sesuai dengan situasi yang ada.⁴

Sekarang ini, kehadiran AS di Filipina, misalnya, sudah mulai berkurang. Ketidakpastian mengenai pangkalan militer Subic menunjukkan kecenderungan berkurangnya kehadiran militer AS di Asia. Meskipun tanggal 27 Agustus 1991 yang lalu pemerintah AS dan Filipina sepakat untuk memperpanjang izin tinggal pasukan AS di pangkalan militer Filipina selama 10 tahun mendatang dengan total kompensasi 2,2 milyar

dolar AS,⁵ perjanjian itu ditolak oleh Senat Filipina. Oleh karena itu, meskipun Presiden Aquino berhasil mengalahkan keputusan Senat melalui referendum yang akan dilaksanakan bulan Desember 1991, status pangkalan militer tersebut akan berada di bawah penguasaan pemerintah Filipina, yang akan diawasi dan dikendalikan oleh komandan Filipina.⁶

Meskipun demikian, Washington tetap memiliki kepentingan yang besar di kawasan Asia-Pasifik. Kepentingan-kepentingan itu adalah:⁷

1. Mencegah dikuasainya kawasan Asia-Pasifik, baik secara politik maupun militer, oleh negara atau kelompok negara tertentu;
2. Memelihara akses ekonomi dan politik AS untuk memperoleh sumber daya, pasar, dan jalur lalu lintas di kawasan; memperkuat daya saing di Pasifik; dan mempertahankan peranan sebagai aktor ekonomi utama;
3. Membantu menjaga keamanan sekutu dan sahabat-sahabat AS di kawasan;
4. Mendorong berkembangnya institusi-institusi demokrasi, pemilihan umum yang bebas, penentuan nasib sendiri, kemerdekaan politik di seluruh kawasan Asia-Pasifik -- semuanya didasarkan atas prinsip-prinsip kemanusiaan, tradisi politik AS, dan kepentingan AS akan dunia yang lebih aman.

⁴*Strait Times*, 28 Agustus 1991.

⁶*Kompas*, 28 Agustus 1991.

⁷James A. Winnefeld; *U.S. National Security Strategy and Arms Control in the Pacific* (Santa Monica: RAND, September 1990), 4-5. Lihat juga, Mike Mochizuki, "Challenge of Success: U.S. Policy in the Asia-Pacific," *The Korean Journal of International Studies* XXI, no. 1 (Spring 1990): 37-49.

⁴Hideo Sato, "Maintaining Peace and Prosperity in East Asia After the Cold War and the US Economic Hegemony: An Inquiry into the Role of Japan," *The Korean Journal of International Studies* XXII, no. 1 (Spring 1991).

Keempat tujuan itu akan melandasi strategi AS di kawasan Asia-Pasifik di masa mendatang, termasuk subkawasan Asia Tenggara. Implikasi penyesuaian-penyesuaian taktis yang dilakukan Washington di Asia Tenggara, antara lain terlihat dari pendekatannya terhadap masalah Indocina. Kebijaksanaan Washington terhadap Indocina sekarang ini sudah lebih realistis dibanding kebijaksanaan sebelumnya yang diwarnai oleh trauma kegagalan di Vietnam. Pencabutan pengakuan Washington atas Pemerintahan Koalisi pimpinan Norodom Sihanouk (CGDK) di Kamboja telah mendorong lahirnya terobosan-terobosan yang mempercepat proses penyelesaian konflik. Washington mulai memperlihatkan sikap fleksibel terhadap keinginan Vietnam untuk menormalkan hubungan dengan AS, meskipun sampai sekarang belum tampak langkah-langkah konkret dan berarti ke arah itu.

Analisa di atas menunjukkan bahwa peranan AS sebagai aktor utama di kawasan tidak akan menurun drastis dalam waktu dekat ini. Setidaknya, meskipun peranan AS secara bertahap akan menurun sejalan dengan memudarnya persaingan Moskow-Washington dan ancaman Uni Soviet di Asia-Pasifik, semua negara di kawasan ini akan tetap memasukkan Washington ke dalam kalkulasi strategis mereka.⁸

Pendekatan dan Kepentingan US

Sejak Mikhail Gorbachev tampil sebagai pemimpin Kremlin, politik luar negeri Uni Soviet mengalami perubahan yang cukup berarti. Kebijakan-kebijaksanaan yang

diambil Moskow tidak lagi didasarkan atas persaingan ideologi Timur-Barat, tetapi atas dasar kerja sama untuk mengurangi ketegangan dan menyelesaikan konflik-konflik regional dan global yang selama ini telah memaksanya untuk menanggung beban ekonomi dan finansial yang cukup berat. Untuk kawasan Asia-Pasifik, perubahan ini merupakan penjabaran dari pidato Gorbachev di Vladivostok tahun 1986, di mana Gorbachev mengatakan bahwa Uni Soviet akan membentuk suatu tata hubungan internasional yang lebih damai di kawasan Asia-Pasifik. Dengan kata lain, Uni Soviet sedang berusaha memupuk citra *constructive engagement* dalam pendekatannya di kawasan Asia-Pasifik.⁹

Pendekatan baru itu antara lain terlihat dari sejumlah restrukturisasi hubungan luar negeri yang dilakukan Uni Soviet selama lima tahun terakhir ini,¹⁰ yaitu: (1) menghentikan bantuan terhadap Vietnam; (2) normalisasi hubungan dengan RRC; (3) meningkatkan kerja sama dengan negara-negara ASEAN; dan (4) pendekatan terhadap Jepang dan Korea Selatan. Pengurangan pasukan dan kekuatan militernya di Asia-Pasi-

⁹Lihat, Muthiah Alagappa, "Soviet Policy in South-east Asia: Towards Constructive Engagement," *Pacific Affairs* 63, no. 3, 321-350.

¹⁰Untuk diskusi yang mendalam tentang perubahan-perubahan kebijakan luar negeri Uni Soviet di Asia-Pasifik, antara lain lihat, Edward A. Kolodziej, "The Multilateralization of Regional Security in South-east and Northeast Asia: The Role of the Soviet Union," *Pacific Focus* VI, no. 1 (Spring 1991), 5-38; Graeme Gill, "The Soviet Union and Southeast Asia: A New Beginning?," *Contemporary Southeast Asia* X, no. 1 (Juni 1988): 69-81; dan Vladimir I. Ivanov, "The Soviet Union and the Asia-Pacific Region in the 1990s: Evolution or Radical Changes?," *Korean Journal of Defense Analysis* II, no. 2 (Winter 1990): 41-72.

⁸Jonathan D. Pollack dan James A. Winnefeld, *U.S. Strategic Alternatives in a Changing Pacific* (Santa Monica: RAND, Juni 1990), 8.

fik, terutama dari pangkalan Cam Ran Bay dan Danang di Vietnam, merupakan langkah terpenting dalam mendukung proses restrukturisasi ini.¹¹

Meskipun sekarang ini Uni Soviet sedang disibukkan oleh masalah-masalah dalam negeri, tujuan-tujuannya di kawasan Asia-Pasifik ini masih berkisar pada lima tujuan yang diartikulasikan sebelumnya di Vladivostok tahun 1986 dan Krasnoyarsk tahun 1988,¹² yaitu:

1. Menjamin hubungan bersahabat dengan mitra-mitra Uni Soviet di Asia-Pasifik;
2. Menjamin keamanan Uni Soviet melalui pengurangan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bersifat militer;
3. Mengundang sumber daya finansial, investasi, teknologi, dan ahli-ahli asing ke Siberia dan wilayah Timur Jauh di Uni Soviet untuk membangun potensi ekonomi yang ada;
4. Mengembangkan hubungan baik dan kerja sama dengan seluruh negara Asia-Pasifik, untuk meningkatkan dinamika hubungan bilateral dan multilateral;
5. Mendorong integrasi Uni Soviet ke dalam interaksi ekonomi Asia-Pasifik dan memberi sumbangan kepada interdependensi ekonomi di kawasan.

Dengan kepentingan-kepentingan demikian, keterlibatan Uni Soviet dalam masalah-masalah di Asia-Pasifik masih tetap akan dipertahankan oleh Moskow. Ditambah oleh adanya hubungan keamanan dan

strategis yang kuat dengan wilayah Asia-Pasifik sejak Perang Dunia II, Uni Soviet akan tetap berusaha memperkuat pengaruhnya di kawasan ini meskipun melalui transformasi sarana dari kekuatan militer ke sarana ekonomi. Karena itu pula, faktor Uni Soviet, terlepas dari apakah ia masih memiliki status *superpower* atau tidak, masih merupakan faktor yang cukup penting dan relevan bagi stabilitas dan perdamaian di kawasan Asia-Pasifik pada dekade mendatang.

Perubahan Peranan RRC dan Jepang

Perubahan-perubahan peranan dan kepentingan AS dan US telah melahirkan suatu lingkungan strategis baru di kawasan Asia-Pasifik. Keterlibatan AS dan US dalam konflik-konflik regional cenderung menurun, dan hal ini melahirkan lingkungan strategis baru yang menuntut negara-negara di kawasan untuk melakukan penilaian ulang (*reassessment*) terhadap strategi dan pendekatan politik luar negeri mereka di kawasan selama ini.

Berbeda dengan AS dan US yang perannya secara bertahap mulai berkurang, RRC dan Jepang tampaknya cenderung meningkatkan peranan mereka di kawasan Asia-Pasifik dalam dekade mendatang. Perubahan-perubahan yang terjadi telah mendorong RRC dan Jepang untuk melakukan beberapa penyesuaian taktis dalam pendekatannya di kawasan Asia-Pasifik.

Perubahan dalam hubungan AS-US melahirkan tantangan dan peluang-peluang baru bagi kebijaksanaan luar negeri RRC.¹³

¹³Pembahasan yang mendalam tentang peluang dan tantangan yang dihadapi RRC ini, lihat Sukma, "Peranan Strategis RRC."

¹¹Lihat, misalnya Sukma, *Peranan Strategis RRC*, 6-7.

¹²Lihat, Gennady Chufirin, "The USSR and Asia-Pacific in 1990," *Asian Survey* XXXI, no. 1 (Januari 1991): 14-15. Lihat juga, Henry Trofimenko, "Long-Term Trends in the Asia-Pacific Region: A Soviet Evaluation," *Asian Survey* XXIX, no. 3 (Maret 1988): 249-250.

Implikasi peredaan ketegangan AS-US yang paling terasa bagi Beijing adalah berkurangnya arti penting strategis Cina bagi AS dan US dalam konteks politik segitiga AS-RRC-US. Oleh karena itu, Beijing sangat khawatir kalau perkembangan global tersebut pada akhirnya akan mengurangi peranan dan pengaruhnya di kawasan Asia-Pasifik, sehingga cukup beralasan kalau RRC berniat untuk tetap mempertahankan kehadirannya di kawasan Asia-Pasifik.¹⁴

Untuk itu, RRC telah melakukan beberapa perubahan penting dalam pendekatannya di Asia-Pasifik, yaitu: (1) lebih menekankan kerja sama ekonomi ketimbang ekspansi dan proyeksi ideologi ke luar wilayahnya; (2) normalisasi hubungan dengan Uni Soviet; (3) membangun kerja sama dengan negara-negara ASEAN; (4) bersikap lebih fleksibel dalam masalah konflik Kamboja; (5) mulai membuka langkah-langkah menuju normalisasi dengan Vietnam; dan (6) menunjukkan hasrat kerja sama dalam membicarakan masalah penyelesaian konflik di Laut Cina Selatan.

Meskipun demikian, perubahan-perubahan cepat dalam situasi internasional di sekitar RRC kerap kali menjadi faktor yang mempersulit perkiraan mengenai arah yang pasti dari garis kebijaksanaan luar negeri Beijing. Di samping perubahan-perubahan berskala global dalam hubungan Washington-Moskow, perkembangan dramatis di Uni Soviet menambah tekanan bagi para pemimpin Cina. Runtuhnya Partai Komunis Uni Soviet (PKUS) dan tuntutan kemerdekaan Republik-Republik di Uni Soviet menimbulkan kekhawatiran para pemimpin RRC mengenai eksistensi dan dominasi kekuasaan Partai Komunis Cina (PKC) dan in-

tegrasi Cina di masa mendatang. Dalam situasi demikian, RRC akan lebih disibukkan oleh upaya-upaya mempertahankan integritas nasional dan lebih sensitif terhadap isu-isu kedaulatan.¹⁵ Dalam hal ini, agak sulit memperkirakan implikasi hirauan baru RRC ini atas kebijaksanaannya di Laut Cina Selatan di masa mendatang.

Meskipun bentuk akhir kebijaksanaan RRC terhadap kawasan Asia-Pasifik dalam dekade mendatang belum dapat diperkirakan secara pasti, tujuan-tujuan yang ingin dicapai RRC dalam dekade mendatang masih akan berkisar pada:¹⁶

1. Menjaga jarak sekaligus menunjukkan arti penting strategis dan independensi Beijing terhadap Washington;
2. Meningkatkan kerja sama dan hubungan baik dengan Moskow;
3. Reidentifikasi diri dengan Dunia Ketiga;
4. Menegaskan arti penting dan peranannya sebagai aktor utama di Asia Tenggara;
5. Mencegah intervensi eksternal yang dapat mengancam eksistensi PKC;
6. Menangkal pengaruh-pengaruh dari luar yang dapat mengancam integritas dan kedaulatan nasional RRC.

Sejalan dengan perubahan-perubahan global dan regional, Jepang dituntut untuk memikul tanggung jawab yang lebih besar dalam menciptakan tatanan hubungan internasional yang lebih baik, khususnya di kawasan Asia-Pasifik. Dalam pasca-Perang Dingin ini, Jepang tidak hanya khawatir

¹⁵Peter Ferdinand, *The Classical Conductor and The Jazz Band: Chinese Foreign Policy Towards Asia in the 1990s*, makalah yang disampaikan pada workshop "Major Asian Powers and the Security of Southeast Asia: The Post Cold War International Order," Kuching, Sarawak, 4-8 September 1991, 9.

¹⁶Sukma, *Peranan Strategis RRC*, 15.

¹⁴Ibid., 14.

akan situasi politik regional, tetapi juga "ketidakpastian" dan kemungkinan "instabilitas" dalam politik internasional dekade mendatang. Dalam persepsi Jepang, seperti yang tertuang dalam Buku Biru Diplomasi 1990, dunia cenderung dibayangi oleh konflik-konflik regional yang berada di luar kerangka *superpower*, sebagai akibat munculnya ambisi-ambisi kekuatan regional tertentu untuk tampil dominan di kawasan masing-masing.

Di kawasan Asia-Pasifik, Jepang memandang bahwa bahaya konflik regional masih tetap membayang meskipun kawasan ini mengalami kemajuan ekonomi yang mengesankan. Setidaknya ada empat jenis ancaman yang dikhawatirkan Jepang di kawasan ini: (1) kemunculan negara petualang yang mencari posisi dominan di kawasan; (2) sengketa teritorial, konflik etnik, dan instabilitas politik; (3) terorisme internasional; dan (4) masalah-masalah global seperti ledakan penduduk, kekurangan makanan, dan pencemaran lingkungan. Dari keempat jenis ancaman ini, tampaknya yang pertama dan kedua yang paling dikhawatirkan oleh Jepang, terutama sebagai akibat penyebaran senjata dan pembangunan militer yang semakin intensif di beberapa negara Asia-Pasifik.

Oleh karena itu, memasuki "dekade yang penuh ketidakpastian" mendatang, Jepang terdorong untuk memperluas peran politik dan lebih aktif dalam menyelesaikan masalah-masalah keamanan di kawasan. Peranannya selama ini yang hanya sebatas mendorong perkembangan ekonomi di kawasan tidak cukup lagi untuk menanggulangi tantangan-tantangan baru. Meningkatnya peran politik Jepang antara lain terlihat dari keikutsertaan Tokyo untuk membantu menyelesaikan masalah konflik Kamboja.

Atas prakarsa Thailand, pada bulan Juni 1990 Jepang menjadi tuan rumah pertemuan antara Norodom Sihanouk dan PM Kamboja Hun Sen. Pertemuan itu menghasilkan kesepakatan pembentukan Dewan Nasional Tertinggi (*Supreme National Council-NSC*). Kunjungan PM Toshiki Kaifu ke negara-negara ASEAN awal tahun 1991 lalu merupakan salah satu prakarsa Tokyo untuk ikut serta dalam menata hubungan Jepang-Asia Tenggara yang lebih erat. Di samping itu, prakarsa-prakarsa Tokyo di bidang ekonomi tetap merupakan faktor yang cukup penting bagi keberhasilan rekonstruksi ekonomi di Indocina. Rekonstruksi ekonomi Indocina ini, pada gilirannya dapat mendorong terciptanya perdamaian dan stabilitas yang lebih baik di Asia Tenggara.

Arah baru kebijaksanaan luar negeri Jepang ini, jelas diharapkan akan memberi sumbangan positif bagi keseluruhan situasi regional. Meskipun demikian, tidak ada negara-negara Asia yang ingin melihat Jepang kembali ke postur dan peran militer seperti era sebelum Perang Dunia II. Untuk masa-masa mendatang, kebijaksanaan Jepang di kawasan ini tampaknya akan diupayakan untuk mencapai tujuan-tujuan sebagai berikut, yaitu: (1) mempertahankan dan memperkuat hubungan Jepang-AS; (2) mengembangkan hubungan baik dengan Uni Soviet dan RRC; (3) memperkuat kebijaksanaan keamanan yang mandiri; dan (4) memelihara akses dan hubungan ekonomi dengan negara-negara ASEAN.

Lingkungan Strategis Baru: Tantangan Keamanan Bagi Indonesia dan ASEAN

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, dekade mendatang merupakan dekade

transisi ke arah terbentuknya struktur segi empat di Asia-Pasifik. Pertanyaan penting yang perlu dijawab adalah mengenai tantangan-tantangan apa yang akan dihadapi oleh Indonesia dan ASEAN dalam struktur demikian. Apakah struktur segi empat -- yang bisa disebut sebagai struktur multipolar -- dapat menjamin stabilitas dan keamanan di Asia-Pasifik? Pertanyaan demikian cukup sulit untuk dijawab karena struktur yang ada sekarang masih berupa struktur transisi dari struktur segi tiga ke struktur segi empat di Asia-Pasifik. Lagipula, dalam literatur studi hubungan internasional sendiri, persoalan ini merupakan salah satu topik perdebatan "abadi" di antara para teoretisi.¹⁷

Dalam hal ini, tantangan-tantangan keamanan yang akan dihadapi oleh Indonesia dan ASEAN dalam dekade mendatang dapat dilihat dari berbagai perspektif.

Ketidakpastian Pola-pola Interaksi Struktur Segi Empat

Untuk keperluan analisis, percaturan politik segi empat diasumsikan sebagai perluasan dari struktur segi tiga. Dengan kata lain, karakteristik-karakteristik interaksi dalam struktur segi empat tidak berbeda banyak

dengan karakteristik struktur segi tiga.¹⁸ Dalam hal ini, segi empat AS-US-Jepang-RRC dapat dipilah ke dalam empat struktur segi tiga, yakni segi tiga AS-RRC-US (Struktur I), AS-Jepang-US (Struktur II), RRC-Jepang-US (Struktur III), dan AS-Jepang-RRC (Struktur IV).

Struktur segi tiga memiliki tiga karakteristik utama.¹⁹ *Pertama*, secara teoretis, para aktor cenderung bersaing satu sama lain atas dasar basis yang independen, yang dapat membentuk pola hubungan positif, negatif atau netral. Karena, jika salah satu aktor memutuskan untuk bertindak secara independen, maka tidak ada jaminan apakah dua aktor lainnya juga akan bertindak serupa. Masing-masing aktor juga menghadapi resiko dialienasi oleh "aliansi" dua aktor lainnya. Situasi demikian akan mendorong ketiga aktor untuk menyusun suatu "aliansi" atau berusaha mencegah setiap pembentukan "aliansi" di antara mereka.

Kedua, ketidakpastian jenis hubungan yang mungkin tercipta (*fluidity*), apakah bermusuhan atau bersahabat. Dalam situasi seperti ini, setiap aktor akan khawatir kalau-kalau dikhianati oleh hubungan erat antara dua aktor lainnya. Konsekuensinya, tidak ada satu aktor pun yang puas dengan *status quo*, sehingga ketidakpastian dan ketidak-

¹⁷Mengenai perdebatan teoretis ini, lihat Karl Deutsch dan J. David Singer, "Multipolar Power Systems and International Stability," *World Politics* 16, no. 3 (April 1964): 390-406, dan Richard N. Rosecrane, "Bipolarity, Multipolarity, and the Future," *Journal of Conflict Resolution* 10, no. 3 (September 1966): 314-327. Untuk analisis teoretis yang lebih kontemporer, lihat, Frank Whelon Wayman, "Bipolarity and War," *Journal of Peace Research* 21, no. 1 (1984): 61-78; dan Patrick James dan Michael Brecher, "Stability and Polarity," *Journal of Peace Research* 25, no. 1 (1988): 31-42.

¹⁸James C. Hsiung, "Sino-US-Soviet Relations in a Triadic-Game Perspective," dalam *Beyond China's Independent Foreign Policy: Challenge for the U.S. and Its Asian Allies*, James C. Hsiung, ed. (New York: Praeger, 1985), 108-109.

¹⁹Lihat, Michael Ng-Quin, "International Systemic Constraints on Chinese Foreign Policy," dalam *China and the World: Chinese Foreign Policy in the Post-Mao Era*, Samuel S. Kim, ed. (Boulder: Westview Press, 1984), 99-101. Lihat juga, Michael Ng-Quin, "The Analytic Study of Chinese Foreign Policy," *Strategic Digest* (Desember 1983): 817-819.

stabilan akan muncul sebagai akibat dari kompetisi di antara ketiga aktor dalam mencari posisi sentral.

Ketiga, dalam struktur yang nonbipolar, aktor-aktor regional memperoleh kesempatan yang lebih besar untuk menjalankan politik luar negeri yang independen dan karenanya semakin banyak aktor-aktor menengah (*middle power*) yang tampil dalam politik regional. Meningkatnya aktivitas aktor-aktor regional ini akan meningkatkan pula intensitas kemungkinan konflik dan kerja sama yang terbentuk, baik antara aktor-aktor regional dan aktor-aktor utama maupun di antara aktor-aktor regional itu sendiri. Hal ini jelas meningkatkan pula derajat ketidakstabilan.²⁰

Konflik dan Persaingan Antar Kekuatan Besar

Gambaran teoretis di atas menunjukkan bahwa perubahan struktur sistem internasional sekarang ini tidak secara otomatis mengurangi potensi-potensi konflik dan ketidakstabilan. Fakta-fakta empirik dalam hubungan struktur segi empat AS-US-RRC-Jepang sekarang ini menunjukkan adanya potensi-potensi ketidakstabilan di Asia-Pasifik. Setidaknya ada lima potensi konflik di antara empat kekuatan besar yang akan mewarnai politik di Asia-Pasifik dalam dekade mendatang.

Pertama, hubungan antara AS dan RRC merupakan faktor yang paling rawan bagi stabilitas di kawasan. Sejak peristiwa Tiananmen Juni 1989, hubungan antara AS dan

RRC menurun tajam. Cina memandang AS sebagai negara yang sedang mengupayakan "evolusi damai" untuk menghancurkan sistem sosialis internasional. Setelah keruntuhan sosialisme di negara-negara Eropa Timur dan bahkan di Uni Soviet sendiri, para pemimpin RRC semakin yakin bahwa sasaran berikutnya adalah sistem sosialisme RRC.

Kedua, meskipun sampai sekarang hubungan antara AS dan Jepang sering dipandang sebagai hubungan "abadi", tidak berarti hubungan itu tidak diwarnai oleh potensi-potensi konflik. Potensi konflik antara AS dan Jepang terutama terletak pada masalah ekonomi. Ketidakseimbangan perdagangan, yang ditandai oleh defisit yang cukup besar di pihak AS, menjadi faktor ketidakpuasan Washington terhadap Jepang. Amerika Serikat cenderung melihat Jepang sebagai pedagang yang tidak adil karena mendorong ekspor dan menekan impor. Sementara, Jepang melihat ketidakseimbangan perdagangan itu sebagai refleksi keunggulan kualitas yang dimiliki oleh produk-produk Jepang. Di samping itu, sikap Jepang yang tampak enggan dalam memberikan dukungan militer terhadap AS selama Perang Teluk memperkuat persepsi Washington bahwa Tokyo enggan untuk mengikuti kebijaksanaan pembagian beban (*burden sharing*) pertahanan seperti yang diinginkan AS.²¹

Ketiga, arah hubungan RRC-Jepang juga cukup sulit untuk diperkirakan. Perubahan-perubahan dalam pendekatan Cina dan Jepang seperti dikemukakan sebelumnya mengandung konsekuensi-konsekuensi baru bagi hubungan Tokyo-Beijing. Dalam

²⁰Luo Renshi, "Strategic Structure, Contradictions and New World Order," *International Strategic Studies*, no. 1 (1991): 3.

²¹Pembahasan yang lebih mendalam tentang masalah-masalah dalam hubungan AS-Jepang, lihat Michael Nacht, "The US and Japan: Building a New Relationship," *Current History* (April 1991).

hal ini, ada dua kemungkinan yang dapat terjadi, yakni: (a) perluasan peranan dan kepentingan dari kedua belah pihak dapat mengarah pada persaingan Cina-Jepang; dan (b) pengaturan kepentingan bersama antara Cina dan Jepang.²² Meskipun demikian, dalam dekade mendatang kedua negara lebih mungkin akan mengacu pada skenario kedua, karena kecil kemungkinan Jepang akan tampil kembali secara militer di kawasan ini.²³

Keempat, hubungan antara RRC dan Uni Soviet belum dapat dikatakan pulih sepenuhnya meskipun langkah-langkah ke arah itu sudah dilakukan sejak KTT Cina-Soviet bulan Mei 1989. Potensi konflik, terutama dengan terjadinya perkembangan-perkembangan dramatis di Uni Soviet belakangan ini, tetap ada. Apa yang sedang terjadi di Uni Soviet dipandang oleh Beijing sebagai faktor yang dapat mendorong meningkatnya ancaman terhadap eksistensi sosialisme, integratis nasional, dan dominasi PKC di Cina. Selama Uni Soviet tidak memprovokasikan gagasan-gagasan reformasi radikalnya secara langsung ke RRC, hubungan yang ada sekarang tampaknya akan tetap berkembang secara lebih baik selama dekade mendatang.

Kelima, hubungan antara Jepang dan Uni Soviet masih diwarnai oleh sengketa teritorial mengenai pemilikan Kepulauan

Kuril. Jepang tidak bersedia menandatangani Perjanjian Perdamaian dengan Uni Soviet sebelum keempat pulau yang diduduki US itu dikembalikan. Sengketa ini juga menjadi faktor penghambat pemberian bantuan ekonomi Jepang kepada US, yang pada gilirannya juga menjadi penghambat dibukanya kerja sama ekonomi antara kedua negara. Namun, kecenderungan sekarang menunjukkan tanda-tanda positif dari pihak Moskow. Presiden Rusia, Boris Yeltsin, sudah menawarkan formula penyelesaian yang secara eksplisit menegaskan bahwa pada akhirnya keempat pulau itu akan dikembalikan kepada Jepang. Kalau kecenderungan ini menjadi kenyataan, besar kemungkinan selama dekade mendatang hubungan antara Jepang dan Uni Soviet akan berkembang secara positif.²⁴

Keterisolasian RRC

Dilihat dari potensi-potensi konflik yang ada di antara kekuatan-kekuatan besar seperti dipaparkan di atas, RRC tampaknya akan menjadi aktor yang memiliki posisi paling tidak menguntungkan dalam struktur segi empat AS-Jepang-RRC-US. Pola interaksi berupa kerja sama lebih mungkin terbentuk di antara AS, Jepang, dan Uni Soviet, dan kemungkinan ini dapat menempatkan RRC pada posisi yang terisolasi dari dinamika hubungan segi empat. Paling tidak, secara teoretis prakiraan ini dapat dilihat melalui "perhitungan" di bawah ini.

Kuat lemahnya posisi RRC itu dapat dilihat dari hasil pemberian bobot dengan menggunakan skala tentang tinggi rendahnya kemungkinan konflik dan kerja sama

²²Diskusi yang lebih komprehensif tentang dua kemungkinan ini, lihat Rizal Sukma, "Jakarta-Beijing Relations and Security Challenges in Southeast Asia," *Indonesian Quarterly* XVIII, no. 4 (Fourth Quarter 1990): 280-286.

²³Diskusi mengenai keterbatasan Jepang untuk tampil kembali sebagai kekuatan militer yang dominan di Asia, lihat Deborah C. Harber, "The Death of Hegemony: Why 'Pax Nipponica' is Impossible," *Asian Survey* XXX, no. 9 (September 1990): 892-907.

²⁴*Jakarta Post*, 13 September 1991.

yang dimiliki setiap aktor. Secara sederhana, bobot masing-masing kemungkinan itu adalah sebagai berikut:

Kerja Sama	Konflik
Tinggi = 3	Tinggi = 3
Sedang = 2	Sedang = 2
Rendah = 1	Rendah = 1

Secara kasar, dapat dibuat tabel pembobotan sebagai berikut:

NILAI PELUANG KERJA SAMA

	AS	RRC	US	Jepang	Total
AS		1	3	3	7
RRC	1		2	3	6
US	3	2		3	8
Jepang	3	3	3		9

NILAI PELUANG KONFLIK

	AS	RRC	US	Jepang	Total
AS		3	1	2	6
RRC	3		2	1	6
US	1	2		2	5
Jepang	2	1	2		5

Dari tabel di atas, tampak bahwa RRC memiliki nilai kemungkinan kerja sama yang paling rendah di antara keempat aktor (6). Sedangkan untuk nilai kemungkinan konflik, RRC memiliki nilai tertinggi bersama dengan AS (6), sementara US dan Jepang

memiliki tingkat kemungkinan konflik yang lebih rendah (5). Ini berarti, RRC memiliki peluang kerja sama yang paling kecil dengan aktor-aktor lain, dan memiliki kemungkinan konflik yang besar. Hal ini tidak mengherankan, karena Cina sedang menghadapi sejumlah masalah yang cukup rumit dalam hubungannya dengan AS, Jepang, dan US.

Gambaran di atas juga menunjukkan bahwa struktur segi tiga di mana RRC menjadi salah satu aktornya, memiliki kemungkinan konflik yang lebih besar. Pada segi tiga AS-Jepang-US, kemungkinan kerja sama bernilai 9 (AS-Jepang=3, AS-US=3, dan Jepang-US=3) dan kemungkinan konflik bernilai 5 (AS-US=1, AS-Jepang=2, dan Jepang-US=2). Pada segi tiga AS-RRC-US, kemungkinan kerja sama bernilai 6 dan kemungkinan konflik bernilai 6. Pada segi tiga US-RRC-Jepang, kemungkinan kerja sama bernilai 8 dan kemungkinan konflik bernilai 5. Pada segi tiga AS-RRC-Jepang, kemungkinan kerja sama bernilai 7 dan kemungkinan konflik bernilai 6. Hal itu juga berarti posisi RRC sangat lemah karena kemungkinan terbentuknya kerja sama lebih besar dalam segi tiga AS-Jepang-US ketimbang dalam segi tiga di mana RRC menjadi salah satu aktornya (RRC-Jepang-US, AS-RRC-US, atau AS-Jepang-RRC). Dengan demikian, RRC memiliki kemungkinan teralienasi yang lebih besar dari dinamika hubungan internasional di Asia-Pasifik.

Dalam hal ini, terdapat dua faktor yang dapat mendorong kembalinya ancaman Cina dalam bentuk yang lebih nyata. *Pertama*, jika Cina mempersepsikan bahwa kepentingan dan peranannya di Asia sedang diancam oleh kolaborasi negara-negara lain. *Kedua*, jika RRC mempersepsikan bahwa dirinya sedang disisihkan dan diabaikan dari dinamika politik di kawasan. Dan, RRC

yang merasa terancam dan terisolasi di Asia-Pasifik dapat menjadi faktor yang memperumit pengaturan keamanan di kawasan.²⁵

Negara-negara ASEAN sejauh ini tampaknya sudah dapat mengantisipasi tantangan-tantangan demikian. Di satu pihak, membaiknya hubungan RRC dengan semua negara ASEAN, sedikit banyak dapat meyakinkan RRC bahwa ia tidak diabaikan dari dinamika percaturan politik di Asia-Pasifik. Di lain pihak, kesadaran negara-negara ASEAN untuk melibatkan Cina dalam percaturan politik di Asia-Pasifik ini perlu dipertahankan terus, dan bahkan harus dikembangkan ke perluasan kerja sama ekonomi.

Konflik-konflik Intraregional

Di samping tantangan dan ancaman yang mungkin berasal dari percaturan kekuatan-kekuatan besar, konflik-konflik di tingkat regional juga memerlukan perhatian serius dari Indonesia dan ASEAN. Menurunnya keterlibatan dan peranan AS dan US dalam konflik dan masalah-masalah regional tidak secara otomatis akan mengurangi atau mengakhiri konflik-konflik intraregional di kawasan.²⁶ Konflik-konflik intraregional ini, terutama dengan berakhirnya Perang Dingin, akan menjadi lebih menonjol dalam dekade mendatang, sehingga memerlukan perhatian yang lebih serius dari seluruh negara di kawasan. Secara keseluruhan, terdapat lima sumber yang berpotensi untuk

²⁵Mengenai hal ini, lihat Sukma, *Peranan Strategis RRC*.

²⁶Muthiah Alagappa, "Regional Arrangements and International Security in Southeast Asia: Going Beyond ZOPFAN," *Contemporary Southeast Asia* 12, no. 4 (Maret 1991): 277.

mengganggu stabilitas dan perdamaian di Asia Tenggara, yaitu:

Konflik Intra ASEAN

Dalam dekade mendatang, konflik-konflik yang belum selesai di antara negara-negara ASEAN perlu mendapat perhatian yang lebih besar. Selama ini ASEAN kurang aktif dalam menyelesaikan konflik-konflik di antara mereka sendiri, sehingga tidak jarang potensi-potensi konflik tersebut menyebabkan ketegangan-ketegangan diplomatik di antara mereka, meskipun masih pada tingkat yang masih dapat diatasi (*manageable*). Secara umum, potensi konflik intra ASEAN ini menyangkut aspek sengketa teritorial, aspek perbedaan-perbedaan dalam kebijaksanaan (terutama di bidang kebijaksanaan pertahanan dan keamanan), dan aspek persepsi historis.

Pada aspek pertama, sengketa teritorial antara Indonesia dan Malaysia (mengenai yurisdiksi Pulau Ligitan dan Pulau Sipadan), antara Malaysia dan Filipina (mengenai Sabah), dan antara Malaysia dan Singapura (mengenai Pulau Batu Putih) merupakan tiga contoh potensi konflik yang dapat mengganggu hubungan bilateral.²⁷ Pada aspek kedua, masalah beragamnya persepsi mengenai situasi dan cara-cara menangani masalah keamanan di Asia Tenggara dapat mengarah pada benturan-benturan kepentingan. Misalnya, keputusan Singapura untuk memberikan fasilitas militer kepada AS sempat mengundang reaksi keras dari pihak Malaysia. Demikian pula, keamatan hubung-

²⁷Belum lama ini, hubungan Indonesia dan Malaysia sempat diwarnai oleh "ketegangan" diplomatik ketika Malaysia membangun sarana wisata di kedua pulau yang masih dalam sengketa itu. Lihat, *Far Eastern Economic Review* (20 Juni 1991): 20.

an Thailand dengan Cina, sempat mengund-
 dang kecurigaan dan kekhawatiran Indone-
 sia dan Malaysia. Sedangkan pada aspek
 ketiga, implikasi historis politik konfrontasi
 Indonesia dan perpecahan Federasi Malay-
 sia, telah melahirkan semacam hubungan
 politik yang "unik" dan "kikuk" di antara In-
 donesia, Malaysia, dan Singapura.²⁸

Indocina

Perkembangan di Indocina memang men-
 unjukkan tanda-tanda yang cukup meng-
 gembirakan dengan semakin dekatnya pe-
 nyelesaian konflik Kamboja. Meskipun de-
 mikian, wilayah ini masih tetap mengandung
 potensi-potensi konflik dan kerawanan bagi
 kawasan Asia Tenggara. Persaingan historis
 yang panjang antara Thailand dan Vietnam,
 dalam memproyeksikan pengaruh atas Kam-
 boja dan Laos, tentu saja tidak akan hilang
 dalam waktu singkat meskipun sejak tahun
 1988 hubungan kedua negara itu mulai mem-
 baik. Sejarah mencatat bahwa, sampai ting-
 kat tertentu, konflik Kamboja merupakan
 unsur terpenting dari persaingan Bangkok-
 Hanoi ini, di mana masing-masing pihak
 mendukung faksi-faksi yang bertikai di
 Kamboja.²⁹

Di samping itu, kemungkinan terbentuk-
 nya kolaborasi RRC-Vietnam yang berusaha
 menempatkan Kamboja dan Laos di bawah

pengaruh mereka, seberapa pun kecilnya ke-
 mungkinan ini, harus tetap diperhitungkan.
 Perkembangan dramatis di Uni Soviet yang
 secara psikologis berhasil menekan kedua
 negara komunis Asia itu, memberi peluang
 Cina untuk mencoba membangun kembali
 hubungan *chun chi xiangyi* (sedekat bibir
 dan gigi) dengan Vietnam. Untuk itu, Bei-
 jing bisa memanfaatkan rasa kecewa Hanoi
 terhadap penghentian bantuan Moskow dan
 ketidakpastian normalisasi hubungan
 Hanoi-Washington.

Laut Cina Selatan

Setelah memudarnya faktor konflik
 Kamboja dalam dinamika keamanan di Asia
 Tenggara,³⁰ Laut Cina Selatan sering diseb-
 ut-sebut sebagai "titik api" baru yang
 dapat menjadi sumber ketidakstabilan di ka-
 wasan. Kekhawatiran negara-negara di Asia
 Tenggara mengenai sengketa di Laut Cina
 Selatan ini sebenarnya bersumber pada dua
 faktor, yakni keterlibatan RRC dan banyak-
 nya negara yang terlibat. Dalam kaitannya
 dengan faktor pertama, Cina dipandang se-
 bagai kekuatan yang tidak segan-segan un-
 tuk menggunakan kekuatan militer dalam
 menegaskan setiap klaimnya. Oleh karena
 itu, banyak pihak yang mengkhawatirkan
 kalau Cina akan menjadi sumber pemicu
 konflik militer di wilayah ini.³¹

²⁸Mengenai hubungan "unik" dan "kikuk" antara
 Malaysia, Indonesia, dan Singapura ini, lihat A.R. Su-
 topo, "Hubungan Indonesia, Malaysia, dan Singapura:
 Dari Konfrontasi, Kolaborasi ke Realiansi," dalam
Hubungan Luar Negeri Indonesia di Bawah Orde Baru,
 Bantarto Bando, ed., akan terbit.

²⁹Muthiah Alagappa, "The Dynamics of Interna-
 tional Security in Southeast Asia: Change and Con-
 tinuity," *Australian Journal of International Affairs*
 45, no. 1 (Mei 1991): 13-15.

³⁰Mengenai surutnya faktor konflik Kamboja ini,
 lihat Edy Prasetyono, "Surutnya Signifikansi Masalah
 Kamboja dan Perubahan-perubahan di Asia Tengga-
 ra," *Analisis CSIS XIX*, no. 6 (November-Desember
 1990): 540-553.

³¹Lihat, Lee Lai To, "Managing Potential Conflicts
 in the South China Sea: Political and Security Issues,"
Indonesian Quarterly XVIII, no. 2 (Second Quarter
 1990), 157.

Dalam kaitannya dengan faktor kedua, banyaknya jumlah negara yang terlibat dalam klaim-klaim tumpang tindih atas Kepulauan Spratly jelas merupakan aspek yang paling rumit bagi suatu penyelesaian damai. Sengketa di Laut Cina Selatan itu melibatkan RRC, Vietnam, Taiwan, Malaysia, Filipina, dan Brunei. Di samping itu, keterlibatan tiga negara ASEAN dalam sengketa tersebut menambah daftar potensi konflik intra ASEAN sementara sengketa-sengketa teritorial lainnya belum berhasil diselesaikan secara tuntas.

Potensi-potensi ekstra regional maupun intra regional dan intra ASEAN, merupakan tantangan-tantangan yang besar bagi Indonesia dan ASEAN dalam dekade mendatang. Dari pembahasan di atas, tampak bahwa upaya menciptakan stabilitas dan keamanan di kawasan Asia-Pasifik dan Asia Tenggara merupakan hal yang cukup rumit. Untuk itu, diperlukan suatu bentuk pengaturan keamanan yang tepat untuk kawasan ini. Pembahasan mengenai bentuk pengaturan keamanan ini dapat diikuti di bawah ini.

Menyinggung masalah tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh ASEAN ini, ASEAN belum memiliki kesepakatan dan arah yang jelas mengenai cara-cara mencapai tujuan-tujuan strategis seperti tertuang dalam Deklarasi Bangkok tahun 1967, Deklarasi Kuala Lumpur tentang ZOPFAN tahun 1971, dan *Treaty of Amity and Cooperation* tahun 1976.³² Sampai sekarang belum ada

³²Di atas kertas, negara-negara ASEAN memang sudah pernah mengeluarkan dokumen konkret mengenai cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan yang di-kandung oleh gagasan ZOPFAN, yakni *Conceptual Framework and Proposals Concerning Steps for the Creation of ZOPFAN* pada tahun 1975. Namun, cetakan ini secara eksklusif lebih memusatkan perhatiannya pada aspek hubungan dengan kekuatan-kekuatan eks-

semacam konsensus regional mengenai tujuan-tujuan taktis yang dapat menjadi jembatan ke arah pencapaian tujuan strategis ini.

Dengan demikian, pengaturan keamanan di Asia Tenggara secara konseptual harus memberi peluang bagi upaya-upaya pencapaian tujuan-tujuan tersebut. Namun, dalam prosesnya prakarsa-prakarsa yang diambil mau tidak mau harus memperhitungkan karakteristik struktur segi empat dan tantangan-tantangannya, dan potensi-potensi konflik pada tingkat intra regional maupun intra ASEAN. Dalam konteks demikian, ASEAN masih akan terus menghadapi semacam dilema, antara tujuan dan strategi, yakni: (1) mengubah tujuan-tujuan sebelumnya dan menentukan tujuan-tujuan baru yang sesuai dengan kondisi yang ada; atau (b) menciptakan kondisi baru yang selaras dengan tujuan-tujuan yang sudah disepakati sebelumnya.

Di satu pihak, jika ASEAN ingin menegaskan eksistensinya sebagai aktor penting dalam hubungan internasional, khususnya di kawasan Asia Tenggara yang menjadi lingkungan sentral ASEAN sendiri, sudah sewajarnya ASEAN harus berupaya untuk mengambil prakarsa untuk membentuk lingkungan yang mampu memaksimalkan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Namun, di lain pihak pilihan ini bisa jadi mengandung unsur irasional karena cenderung mengisolasi diri dari kondisi-kondisi nyata yang belum tentu mampu dimanipulasi sepenuhnya oleh ASEAN. Untuk itu, internal, dan mengabaikan aspek "kerja sama regional yang lebih erat di antara seluruh negara untuk memberi sumbangan pada pembentukan hubungan yang erat dan kuat." Lihat, misalnya, Alagappa, "Regional Arrangements," 274-275.

ASEAN harus mengakui bahwa ia perlu melakukan penyesuaian, baik dalam tujuan maupun strategi.

Pengaturan Keamanan: Catatan untuk KTT ASEAN IV

Dalam hal tujuan, apa yang sudah disepakati baik dalam Deklarasi Bangkok, Deklarasi Kuala Lumpur, maupun dalam *Treaty of Amity and Cooperation*, masih tetap relevan. Dari ketiga kesepakatan ini, bisa diinterpretasikan bahwa ASEAN ingin mewujudkan perdamaian melalui tiga cara, yaitu:³³ (1) mencegah intervensi kekuatan-kekuatan luar; (2) pengakuan atas nilai-nilai internasional yang dapat diterima dan pelaksanaannya dilakukan oleh negara-negara di kawasan guna mencegah sengketa di masa depan dan mengadakan penyelesaian sengketa yang ada melalui cara-cara damai; dan (3) kerja sama regional untuk membangun suatu masyarakat bangsa-bangsa Asia Tenggara adalah beberapa penyesuaian yang didasarkan pada kenyataan-kenyataan yang ada dalam perkembangan politik di kawasan. Penyesuaian itu antara lain, penilaian kembali terhadap validitas asumsi-asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut, termasuk asumsi-asumsi yang melandasi gagasan ZOPFAN.

Dari pembahasan di atas, dapat ditarik tiga asumsi utama yang harus melandasi setiap pengaturan keamanan di masa mendatang. *Pertama*, peranan dan keterlibatan kekuatan-kekuatan besar di kawasan Asia Tenggara merupakan kenyataan yang tidak dapat ditolak oleh ASEAN. *Kedua*, sumber-sumber potensi ketidakstabilan di masa da-

tang masih tetap berasal dari tiga dimensi, yakni dimensi intra kekuatan besar, intra regional, dan intra ASEAN, dengan kemungkinan konflik-konflik intra regional yang lebih besar. *Ketiga*, di satu pihak, sebagai akibat dari usainya Perang Dingin, situasi konflik yang dapat mengundang intervensi AS dan US sudah berhasil diminimalisir. Namun, di lain pihak kemungkinan intervensi RRC, dan pada tingkat yang lebih rendah Jepang, ke dalam situasi demikian tetap terbuka.

Meskipun demikian, secara strategis tujuan utama ASEAN masih berkisar -- dan tidak akan pernah berubah -- pada bagaimana menciptakan *stabilitas* di Asia Tenggara dalam setiap perubahan yang terjadi. Stabilitas yang harus diwujudkan oleh ASEAN ini adalah *stabilitas sistemik*, yaitu "suatu kondisi yang ditandai oleh kemampuan sistem -- regional atau internasional -- untuk mencegah setiap kemungkinan tindakan destruktif oleh kekuatan-kekuatan di luar dan di dalam sistem, tidak hanya dengan cara menentang atau menghindari perubahan, tetapi juga dengan cara menyesuaikan diri terhadap perubahan melalui suatu pengaturan kembali". Dengan kata lain, jika terjadi perubahan maka sistem akan mampu kembali ke keadaan semula. Untuk mewujudkan stabilitas sistemik ini, diperlukan suatu pengaturan keamanan, yakni "mekanisme melalui mana setiap negara mencoba untuk mencapai tujuan-tujuan keamanannya yang mencakup hubungan-hubungan keamanan dengan kekuatan-kekuatan intra dan ekstra regional".

Secara umum, mekanisme pengaturan keamanan dapat mengambil bentuk-bentuk seperti: (1) persekutuan militer (*military alliance*); (2) kerja sama pertahanan; (3) kehadiran kekuatan militer asing (pangkal-

³³Alagappa, "Regional Arrangements," 275.

an); dan (4) kerja sama keamanan melalui dialog-dialog multilateral atau bilateral. Keempat alternatif ini tampaknya masih sulit untuk diterapkan di kawasan Asia Tenggara. Sebuah persekutuan berupa pakta pertahanan di antara negara-negara ASEAN, misalnya, jelas bukan jalan terbaik yang diinginkan ASEAN. Indonesia, misalnya, dengan tegas menolak bentuk pengaturan seperti ini. Kerja sama pertahanan, sejauh ini baru berhasil dilakukan pada tingkat bilateral. Perluasan ke tingkat multilateral, sejauh ini masih terhambat oleh perbedaan persepsi ancaman dan masih belum terselesaikannya konflik-konflik intra ASEAN.³⁴ Kehadiran kekuatan luar sebagai "penjaga stabilitas" melalui pangkalan-pangkalan militer masih merupakan isu yang kontroversial. Misalnya, masa depan kehadiran militer AS di Filipina dan fasilitas yang diberikan Singapura kepada AS mempertajam perbedaan pandangan dan sikap di antara negara-negara ASEAN sendiri. Di samping itu, bentuk pengaturan seperti ini jelas-jelas menjadi penghambat utama perwujudan konsep ZOPFAN yang sudah "terlanjur" menjadi cita-cita ASEAN.

Alternatif keempat, yang tampaknya lebih mungkin dan dapat diterima (*acceptable*), juga menghadapi kesulitan-kesulitan yang cukup rumit dalam pelaksanaannya. Gagasan untuk menciptakan forum semacam CSCE (*Conference on Security and Cooperation in Europe*) di Asia-Pasifik (CSCA) sampai sekarang belum mendapat reaksi positif dari negara-negara di kawasan, di samping gagasan demikian mengesankan simplifikasi situasi yang ada di Eropa de-

ngan di Asia-Pasifik.³⁵

Kesulitan-kesulitan demikian disebabkan oleh "keengganan" negara-negara di Asia Tenggara untuk berurusan dengan hal-hal yang bersifat struktural dan formal. Dalam hal ini, kesimpulan Donald Weatherbee bahwa, bagi negara-negara Asia Tenggara "sikap lebih penting ketimbang struktur formal dalam mendukung proses interaksi dari kepentingan-kepentingan yang berbeda," tampaknya cukup tepat untuk menggambarkan situasi di kawasan.³⁶ Dengan demikian, sebelum tiba pada pengaturan yang bersifat formal, dalam agenda KTT IV ASEAN nanti perlu dicantumkan bahwa pengaturan keamanan di Asia Tenggara dalam dekade mendatang hendaknya lebih difokuskan pada *proses ketimbang struktur*.

Untuk itu, KTT nanti perlu menjajagi kemungkinan penataan kembali langkah-langkah membangun keamanan dan kepercayaan yang lebih intensif. Langkah-langkah itu tetap mengacu kepada pengaturan di mana proses lebih diutamakan ketimbang struktur. Pengaturan yang menekankan proses ini, setidaknya harus dilakukan pada empat dimensi. *Pertama*, dimensi *status quo*, yakni dimensi yang sudah berlangsung sekarang ini melalui ASEAN-PMC. Hanya, dalam dimensi ini terdapat dua hal penting yang perlu difikirkan oleh ASEAN, yakni: (1) status RRC dan US; dan (2) mekanisme

³⁵Lihat, Paul M. Evans, "Proposals for Confidence Building and Conflict Reduction Mechanism for the Pacific: The Prospects for Multilateralism," makalah pada *ASEAN-ISIS 1991 Meeting* (CSIS: Jakarta, 2-4 Juni 1991).

³⁶Donald Weatherbee, "ASEAN Regionalism: The Salient Dimension," dalam Karl D. Jackson dan M. Hadi Soesastro, eds., *ASEAN Security and Economic Development* (Berkeley: University of California, Institute of East Asian Studies, 1984), 19.

³⁴Jusuf Wanandi, "Peace and Security in Southeast Asia," makalah pada *ASEAN-ISIS 1991 Meeting* (CSIS: Jakarta, 2-4 Juni 1991), 17.

teknis pelaksanaan ASEAN-PMC. Dalam hal yang pertama, perlu segera dicari ketegasan tentang penting tidaknya kedua kekuatan utama ini menjadi mitra dialog secara resmi. Sedangkan dalam hal yang kedua, perlu dijajaki kemungkinan perluasan pertemuan ASEAN-PMC menjadi forum dialog yang mempertemukan negara-negara ASEAN dengan keempat kekuatan besar (AS, Jepang, RRC, dan US) secara bersamaan (formula 6+4).

Kedua, dimensi intra regional, yang akan mempertemukan dialog di antara negara-negara Asia Tenggara melalui forum AMM (*ASEAN Ministerial Meeting*). Namun, mekanisme ini memerlukan perluasan keanggotaan ASEAN yang mencakup negara-negara Indocina (Vietnam, Laos, dan Kamboja).

Ketiga, dimensi bilateral, yang mempertemukan dialog-dialog di antara negara-negara Asia Tenggara yang secara bilateral

memiliki masalah-masalah yang dapat mengganggu stabilitas regional. Sengketa-sengketa teritorial, misalnya, konflik Laut Cina Selatan selain dapat diselesaikan secara multilateral konflik tersebut, juga bisa diupayakan kompromi-kompromi melalui pembicaraan-pembicaraan yang bersifat bilateral.

Ketiga langkah di atas, memang merupakan hal yang mudah secara konseptual namun sulit secara operasional. Hanya saja yang perlu disadari oleh ASEAN adalah bahwa kecenderungan di kawasan Asia-Pasifik umumnya dan Asia Tenggara khususnya, memang melahirkan harapan-harapan yang lebih besar akan perdamaian dan stabilitas. Namun, tidak semua perkembangan itu dapat menjamin pemeliharaan keamanan. Karena itu, sebuah proses dialog yang terus menerus, untuk sementara ini, masih merupakan jalan terbaik dalam menata suatu Asia Tenggara yang damai dan stabil.

BHAKTI - DHARMA - WASPADA

KEPOLISIAN