

Pengkajian Keamanan di ASEAN: Kecenderungan dan Arah*

Herman Joseph S. Kraft

PERISTIWA-peristiwa sangat penting dan perubahan-perubahan cepat yang terjadi tiga tahun lalu, telah membuka jalan untuk penyusunan kembali tatanan politik global. Berakhirnya Perang Dingin dan hancurnya Uni Soviet adalah kejadian yang paling penting dan menyebabkan transformasi sistem internasional. Akan tetapi, transformasi ini juga mendatangkan tantangan-tantangan teoretis baru yang menyangkut bukan hanya tugas pekerjaan para akademikus, yang bagaimanapun sewajarnya terlibat dalam pemecahannya, melainkan juga tugas pekerjaan lingkungan elite politik. Di antara tantangan-tantangan teoretis ini, konsep mengenai keamanan telah menjadi salah satu perhatian terpenting sesudah masa Perang Dingin.

Dari awal persaingan yang berpola dua-kutub antara Amerika Serikat dan Uni So-

*Diterjemahkan oleh Sunarto nDaru Mursito dari Herman Joseph S. Kraft, "Security Studies in ASEAN: Trends and Directions" dalam Konperensi mengenai *The Future of Asia Pacific Security Studies and Exchange Activities* (Indonesia: Hotel Sanur Beach Bali, 12-15 Desember 1993).

viet, pengkajian-pengkajian keamanan terutama bercorak satu dimensi yang pertama-tama berpusat pada kekuatan militer dan penggunaannya dalam usaha mencapai tujuan-tujuan politis. Pada pokoknya hal ini merupakan ciri pengkajian-pengkajian strategi yang menjadi sub-bidang terkemuka dari pengkajian bidang keamanan.¹ Pengkajian strategi pada umumnya memperhatikan hubungan antara kekuatan dan penggunaannya dalam politik luar negeri. Secara lebih khusus, ia pertama-tama dikaitkan dengan peperangan dalam berbagai bentuknya, politik pertahanan Amerika Serikat, dan ancaman nuklir. Karena cepatnya gerak perubahan dalam sistem internasional, maka orientasi yang sempit ini akan membatasi kemampuan pengkajian-pengkajian strategi hanya untuk mengatasi perubahan dimensi-

¹Diskusi bagus mengenai masalah ini dapat ditemukan dalam Barry Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* (Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books, Ltd., 1983): 8. Lihat juga Joseph S. Nye, Jr., "The Contribution of Strategic Studies: Future Challenges," *Adelphi Paper* 235 (Spring 1989): 22-23.

dimensi masalah keamanan. Kepentingan ekonomi dan anggaran belanja negara -- seperti ada-tidaknya daya saing perdagangan dan masalah proteksionisme, defisit anggaran, dan beban hutang nasional -- sudah menjadi bagian depan dari debat-debat politik mengenai terancamnya kesejahteraan bangsa-bangsa dan stabilitas negara-negara. Isu-isu baru seperti lingkungan hidup, keimigrasian, narkotika dan AIDS juga telah mulai memasuki bidang yang dahulunya tidak disentuh pengkajian strategi. Menghadapi perkembangan-perkembangan ini, para ahli maupun pengkaji-pengkaji bidang keamanan diharuskan menilai kembali konseptualisasi bidang pekerjaan mereka.²

Perubahan-perubahan yang diakibatkan oleh berakhirnya Perang Dingin juga telah berperan menonjolkan isu dan perkembangan baru di Asia Tenggara yang mempengaruhi perspektif keamanan negara-negara ASEAN. Meskipun demikian, kebutuhan untuk "memikirkan kembali" masalah keamanan belumlah mencapai tingkat mende-

²Sekarang ada perkembangan literatur tentang isu ini. Lihat Mark M. Lowenthal, "National Security as a Concept: Does It Need to be Redefined?" *CRS Report for Congress* (7 Januari 1993); James R. Golden, "Economics and National Strategy: Convergence, Global Networks, and Cooperative Competition," *The Washington Quarterly* (Summer 1993): 91-113; Alpo M. Rusi, *After the Cold War: Europe's New Political Architecture* (Hampshire, U.K.: MacMillan Press, 1993); Graham Allison and Gregory Treverton, ed. *Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order* (New York and London: W.W. Norton and Co., 1992); dan Theodore C. Sorensen, "Rethinking National Security," *Foreign Affairs* (Summer 1990): 1-18. Akan tetapi, ada juga yang mengingatkan bahwa memperluas lingkup pengkajian keamanan dengan memasukkan hal-hal baru "akan merusak koherensi intelektual, dan membuatnya lebih sukar memikirkan pemecahan bagi masalah penting apa pun." Lihat Stephen Walt, "The Renaissance of Security Studies," *International Studies Quarterly* 35, no. 2 (Juni 1991): 213.

sak sebagaimana di negara-negara Eropa dan Amerika Utara. Seperti halnya dengan kebanyakan negara yang sedang berkembang dan kurang berkembang, maka masalah keamanan di antara negara-negara ASEAN selalu menjadi fenomena dengan banyak aspek yang ditandai oleh saling ketergantungan yang kompleks antara hal-hal dalam negeri dan luar negeri. Sebagaimana ditunjukkan oleh seorang analis, bahwa hal ini:

"... tercermin dalam keadaan sosial dan ekonomi kebanyakan negara berkembang yang mudah terganggu, yang diperburuk oleh kenyataan bahwa banyak negara berkembang sedang mengalami krisis identitas dan masalah legitimasi politis dan historis. Sementara di negara-negara maju konsep negara-bangsa mungkin telah berganti, maka di negara-negara berkembang kedudukan entitas politik entah itu bangsa atau negara paling-paling belum mantap dan tak menentu. Patut dikemukakan bahwa di kebanyakan negara berkembang keterkaitan antara berbagai komponen stabilitas nasional terbukti berperan lebih penting dalam memburuk atau membaiknya keamanan. Dalam hal sejarah politik, komposisi sosial dan kenyataan ekonomi, ada kaitan yang kuat antara berbagai faktor dalam negeri dan luar negeri untuk terbinanya keamanan. Akibatnya adalah sangat memperumit pekerjaan para elite penguasa dalam mencoba mengelola keamanan (pada semua tingkat) sambil sekaligus mengupayakan tercapainya tujuan pembangunan dan mantapnya kehidupan bernegara."³

Kendatipun analisis konvensional memandang apa yang dicapai dalam pembangunan bangsa dan negara sebagai sudah relatif tinggi, namun negara-negara ASEAN percaya bahwa pembangunan ini berlangsung terus dalam era pasca Perang Dingin. Sekalipun demikian, pengkajian keamanan di ASEAN harus mengkaji perubahan-peru-

³Yezid Sayigh, "Confronting the 1990s: Security in the Developing Countries," *Adelphi Paper* 251 (Summer 1990): 3.

bahan dalam lingkup kawasan yang diakhiri oleh berakhirnya Perang Dingin, dan harus menganalisis dampaknya bagi perspektif keamanan masing-masing negara ASEAN dan stabilitas kawasan secara keseluruhan. Makalah ini mengulas bagaimana pengkajian keamanan di ASEAN disesuaikan dengan perkembangan-perkembangan di kawasan menyusul berakhirnya Perang Dingin. Di dalamnya dibahas keadaan pengkajian keamanan setelah kehancuran struktur dua-kutub yang menguasai politik internasional hampir sepanjang masa sesudah Perang Dunia II. Akan tetapi, pembahasan ini dibatasi oleh tiga hal.

Pertama, kumpulan karangan mengenai keamanan Asia Tenggara dan khususnya keamanan ASEAN adalah luas. Namun karangan yang justru berarti adalah kajian-kajian yang dibuat oleh para ahli dan analisis yang berasal dari luar kawasan. Secara bersama-sama, karya dari para ahli ini memberi sumbangan besar untuk pengembangan pengkajian keamanan di kawasan. Akan tetapi, karangan mereka lebih bersifat indikatif tentang apa yang secara historis lebih merupakan upaya-upaya keamanan negara-negara di luar kawasan daripada apa yang dipikirkan negara-negara Asia Tenggara (dan ASEAN) sendiri tentang upaya keamanan mereka. Berkenaan dengan yang kedua, makalah ini ingin meneliti, yakni upaya keamanan dari negara-negara ASEAN sebagaimana ditunjukkan dalam kecenderungan dan arah pengkajian-pengkajian keamanan di negara-negara ASEAN. Makalah ini melihat ulasan-ulasan yang diajukan oleh ahli-ahli dan lembaga-lembaga ASEAN mengenai hal-hal yang dipikirkan akan mengganggu keamanan negara-negara ASEAN.

Kedua, makalah ini menghadapi kendala

berkenaan dengan bahasa. Kebanyakan karangan yang mengkaji keamanan di ASEAN ditulis dalam bahasa Inggris dan kebanyakan seminarnya pun dilaksanakan dalam bahasa Inggris. Akan tetapi, ada sejumlah penelitian yang agak banyak di Indonesia dan Thailand yang ditulis dalam bahasa dan tulisan (khusus Thailand) mereka masing-masing. Hal-hal ini tidak termuat dalam makalah ini.

Ketiga, karena kekurangan data maka Brunei Darussalam tidak dimasukkan dalam pengkajian ini. Pengkajian bidang keamanan di Brunei masih dalam tahap awal perkembangan. Meskipun usaha-usaha untuk mendirikan suatu lembaga Pengkajian Politik dan Strategi telah dilakukan sejak tahun 1989, namun belum dihasilkan sesuatu pun yang konkret. Menteri Luar Negerilah yang berperan aktif bertukar pikiran mengenai keamanan di kawasan. Oleh karena itu, sangat sedikit saja terbitan penelitian yang memberitahukan perkembangan pengkajian keamanan di Brunei.

Lingkup Pengkajian Keamanan di ASEAN

Stephen Walt pernah sekali menulis bahwa "usaha apa pun untuk menyebut persisnya lingkup dari pengkajian keamanan adalah sesuatu yang sewenang-wenang".⁴ Lingkup itu tentunya berhubungan dengan persepsi-persepsi tentang "nilai-nilai pokok" apa yang ingin dilindungi atau diamankan oleh negara yang bersangkutan. Dasar-dasar rasional untuk keamanan ASEAN ditentukan oleh tuntutan-tuntutan keadaan pasca penajahan demi pembangunan negara-bangsa di negara-negara yang sedang ber-

⁴Walt, *op. cit.*, 212.

kembang. Tuntutan ini dipengaruhi oleh nuansa historis yang menghasilkan definisi ancaman, dan penentuan kebijakan keamanan merupakan wewenang pemegang kekuasaan. Dan karena itu, menjadikan "keamanan" secara subyektif didasarkan pada persepsi-persepsi dari para pengambil keputusan negara. Tantangan apa pun terhadap otoritas politik elite penguasa dan kebijakan-kebijakan demi tujuan pembangunan negara-bangsa, dipandang sebagai ancaman pada keamanan negara. Sifat relatifnya keamanan di antara negara-negara sedang berkembang seringkali membangkitkan tantangan-tantangan bagi pihak-pihak di luar lingkaran kekuasaan. Tantangan-tantangan ini biasanya adalah akibat perbedaan etnis dan/atau ideologis, dan demi legitimasi rezim.⁵ Tantangan-tantangan domestik ini menjelaskan pentingnya ancaman dalam negeri bagi keamanan nasional di negara-negara berkembang, dan merupakan faktor-faktor yang membuat negara menjadi lebih rawan terhadap campur tangan luar dan peka pada ancaman yang terang-terangan dari luar negeri.

Dalam konteks ini negara-negara ASEAN telah mendefinisikan keamanan secara komprehensif yang mencakup lebih daripada melulu masalah militer atau pertahanan. Konsep keamanan komprehensif ini memandang politik, ekonomi, dan kesejahteraan sosial masyarakat dan negara sebagai segi-segi keamanan yang sama pentingnya. Secara konseptual ini diberlakukan baik pada tingkat dalam negeri maupun internasional.

Keamanan komprehensif secara resmi dipegang teguh oleh Indonesia, Malaysia, dan

⁵Diskusi berikut diangkat dari tulisan Muthiah Alagappa. *The National Security of Developing States: Lessons from Thailand* (Dover, Massachusetts: Auburn House Publishing Co., 1987): 5-14.

Singapura sebagai doktrin keamanannya. Doktrin *ketahanan nasional* Indonesia secara resmi diakui pada tahun 1973. Mantan Menteri Luar Negeri Mochtar Kusumaatmadja menunjukkan penekanan keamanan komprehensif di dalam negeri dengan argumennya bahwa ketahanan nasional secara paling baik ditingkatkan "melalui pembangunan masyarakat dalam arti ekonomi, politik, sosial, dan budaya".⁶ Bersamaan dengan konsep mengenai ketahanan kawasan, maka ketahanan nasional juga secara resmi telah diakui oleh ASEAN sebagai kerangka untuk keamanan kawasan. Sebagaimana dikemukakan oleh Jusuf Wanandi, kerangka ini berpandangan bahwa "jika masing-masing negara anggota (ASEAN) dapat melaksanakan seluruh pembangunan nasionalnya dan mengatasi ancaman-ancaman dalam negeri, maka otomatis akan dihasilkan ketahanan kawasan sama seperti sebuah mata rantai mendapatkan seluruh kekuatannya dari kekuatan masing-masing matarantai".⁷

Konsep Singapura tentang pertahanan menyeluruh berasal dari falsafah pasca kemerdekaan yang menekankan identitas nasional, kesatuan internal, dan pembangunan ekonomi. Sementara konsep Malaysia sendiri tentang keamanan komprehensif berasal dari upaya-upaya politik umum yang digunakan selama Masa Darurat tahun 1948-1960.⁸ Filipina tidak merumuskan doktrin

⁶Mochtar Kusuma-Atmadja, "Some Thoughts on ASEAN Security Cooperation: An Indonesian's Perspective," Ministry of Foreign Affairs. *Indonesia dan Kerjasama Keamanan Regional* (Jakarta: 1993): 15.

⁷Jusuf Wanandi, "ASEAN Perspectives on International Security: An Indonesian View," dalam Donald Hugh McMillen, ed. *Asian Perspectives on International Security* (New York: St. Martin's Press, 1984): 41.

⁸Muthiah Alagappa, "Comprehensive Security: Interpretations in ASEAN Countries," dalam Robert A.

keamanan nasional, namun ada rumusan yang jelas tentang gagasan bahwa keamanan negara dapat dijamin paling baik dengan "mengusahakan tingkat dan langkah pembangunan ekonomi yang diinginkan di satu pihak, dan ketertiban umum pada tingkat nasional dan lokal di lain pihak."⁹ Pandangan Thailand tentang keamanan bervariasi sesuai dengan perhatian khusus masing-masing rezim. Meskipun demikian, ada kesamaan bidang yang memperlihatkan keinginannya pada perspektif keamanan yang multidimensi (yang menekankan segi politik, ekonomi, psiko-sosial, dan militer) lebih daripada secara sempit dibatasi pada bidang militer.¹⁰

Mendefinisikan keamanan secara komprehensif untuk menjawab tuntutan membangun bangsa dan negara mempunyai pengaruh yang berarti bagi perkembangan pengkajian keamanan di ASEAN. Pertama, pengkajian keamanan di ASEAN pada umumnya berorientasi pada kebijakan. Amat sedikit dibutuhkan dan karena itu sangat sedikit dilakukan usaha membangun teori atau pengkajian konseptual tentang keamanan di ASEAN.¹¹ Demikianlah adanya, meskipun ternyata bidang pengkajian keamanan di ASEAN sekarang telah meluas

hingga mencakup kalangan akademikus sebagai penyumbang penting dalam pembahasannya. Sebagaimana dinyatakan oleh seorang pakar yang sudah jauh terlibat dalam pengkajian keamanan di kawasan: "Pengkajian strategi Asia Tenggara ..., sampai suatu tingkat yang berarti, bukanlah karya filsafati, metodologis, teratur, atau mempunyai misi. Pengkajian ini pertama-tama lebih merupakan pengakuan akan kenyataan yang ada, bukan dalam istilah-istilah mengenai bagaimana situasi khusus seharusnya, melainkan sebagai gantinya, apakah situasi yang sebenarnya".¹² Adanya ancaman yang jelas bagi negara, seperti kaum pemberontak Komunis yang berusaha menggulingkan pemerintahan, menuntut ditetapkan kebijakan yang tegas. Hal ini misalnya tidak sama dengan masalah ancaman nuklir dari Uni Soviet yang ditujukan ke Amerika Serikat, atau sebaliknya. Meskipun tidak kurangnya suatu ancaman, seperti pemberontakan itu, namun ancaman serangan nuklir tidaklah langsung dan karena itu mendorong adanya pemikiran teoretis dan konseptual.

Kedua, orientasi pembangunan negara-bangsa telah mengarahkan perhatian, kendatipun tidak secara eksklusif, pada ancaman dari dalam negeri terhadap kelestarian negara. Hal ini berlawanan dengan kecenderungan pengkajian keamanan di Amerika Serikat dan Eropa yang menekankan *keamanan internasional*.¹³ Isu keamanan internasional telah dipandang penting oleh negara-negara ASEAN. Khususnya Singapura telah menyesuaikan kegiatan politiknya de-

Scalapino, et al., ed. *Asian Security Issues: Regional and Global* (Berkeley: Institute of East Asian Studies, 1988): 50.

⁹Fidel V. Ramos, "Nation Building and National Security," pidato pada hari-jadi ke-81 Philippine Columbian Association, Plaza Dilao, Paco, Manila, 11 Desember 1988.

¹⁰Alagappa. *The National Security of Developing States, op. cit.*, 38-39.

¹¹Muthiah Alagappa barangkali pantas mendapat perhatian di antara ahli-ahli keamanan ASEAN karena sumbangannya pada pembangunan teori dan model dan konseptualisasi dalam bidang keamanan.

¹²Sandhu, *op. cit.*, 29.

¹³Joseph S. Nye, Jr., "The Contribution of Strategic Studies: Future Challenges," *Adelphi Paper* 235 (Spring 1989): 22-23; dan Neta C. Crawford, "Once and Future Security Studies," *Security Studies* 1, no. 2 (Winter 1991): 285.

ngan persaingan Perang Dingin antara Amerika Serikat dan Uni Soviet.¹⁴ Akan tetapi, Asia Tenggara pada dasarnya merupakan suatu "kawasan pergolakan" dalam empat puluh tahun terakhir, di mana "hampir lima puluh pemberontakan, baik Komunis maupun separatis, ... terjadi atau sedang berkecamuk karena berbagai sebab atau peristiwa dan untuk bermacam-macam tujuan dan kepentingan".¹⁵ Berakhirnya Perang Dingin sekarang mungkin memaksa negara-negara ASEAN untuk lebih serius memikirkan implikasi-implikasi dari adanya lingkungan keamanan internasional yang tak menentu.

Lingkungan Keamanan di ASEAN Pasca Perang Dingin

Berakhirnya Perang Dingin ditandai dengan restrukturisasi lingkungan keamanan di Asia Tenggara. Meskipun dampaknya atas kawasan kurang menunjukkan proporsi dramatis dibanding perubahan-perubahan yang dihasilkannya di Eropa dan dalam hu-

ngan antar adidaya, namun kehancuran struktur Perang Dingin telah membawa masalah-masalah baru dan menonjolkan isu-isu yang sebelumnya tak dihiraukan yang sekarang secara langsung mengganggu kepentingan keamanan negara-negara ASEAN. Sementara perhatian sehubungan dengan pembangunan bangsa dan negara menyebabkan negara-negara ASEAN mengutamakan stabilitas politik dalam negeri, maka sekarang lebih banyak perhatian diberikan pada stabilitas kawasan.

Berakhirnya persaingan dua adidaya pada mulanya dipikirkan merupakan tanda datangnya lingkungan keamanan yang lebih baik di kawasan. Bahaya global perang nuklir berkurang dengan semakin menyurutnya persaingan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Di samping itu, normalisasi hubungan Cina-Soviet yang menyusul membuka jalan bagi era kerja sama negara-negara besar yang secara dramatis mempengaruhi stabilitas kawasan. Hal ini secara langsung terbukti di Asia Tenggara dengan dicapainya kesepakatan oleh anggota-anggota tetap Dewan Keamanan PBB dalam bulan Agustus 1990 yang menyetujui suatu kerangka komprehensif penyelesaian konflik Kamboja.

Membaihnya hubungan negara-negara besar juga telah mempengaruhi hubungan negara-negara ASEAN dengan Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina. Kunjungan bersejarah dilakukan oleh Presiden Soeharto dari Indonesia dan Perdana Menteri Lee Kuan Yew dari Singapura ke Moskow, masing-masing pada tahun 1989 dan 1990, diikuti oleh diperluasnya undangan bagi Uni Soviet oleh ASEAN untuk menghadiri pembukaan Pertemuan Menteri-menteri ASEAN dalam bulan Juli 1991. Hubungan diplomatik dipulihkan lagi antara Jakarta dan Bei-

¹⁴Sangat banyak publikasi diterbitkan oleh ahli-ahli Singapura mengenai Uni Soviet dan hubungannya dengan kawasan Asia-Pasifik. Lihat Lau Teik Soon dan Bilveer Singh, ed., *The Soviet Union in the Asia-Pacific Region* (Singapura: Heinemann Asia for the Singapore Institute of International Affairs, 1989); Derek da Cunha, *Soviet Naval Power in the Pacific* (Singapore: Lynne Reiner for Institute of Southeast Asian Studies, 1990); dan Derek da Cunha, "Major Asian Powers and the Development of the Singaporean and Malaysian Armed Forces," *Contemporary Southeast Asia* 13, no. 1 (Juni 1991): 61-63.

¹⁵Chai-Anan Samudavanija dan Sukhumband Paribatra, "Development for Security, Security for Development: Prospects for Durable Stability in Southeast Asia," dalam Kusuma Snitwongse dan Sukhumband Paribatra, ed., *Durable Stability in Southeast Asia* (Singapura: Institute for Southeast Asian Studies, 1987): 3.

jing dalam bulan Agustus 1990 setelah mengalami kekosongan selama duapuluh tiga tahun. Peresmian hubungan diplomatik antara Singapura dan Beijing menyusul pada bulan Oktober dalam tahun yang sama.

Akan tetapi, era kehendak baik (*era of goodwill*) ini tidak berlangsung lama, ketika tatanan global yang berciri dua kutub membuka jalan bagi suatu struktur banyak kutub yang kompleks berisikan ketidakpastian. Bagi negara-negara ASEAN, ketidakpastian ini berkisar pada empat masalah penting yang berkaitan: (1) pengurangan kehadiran militer AS di kawasan; (2) munculnya peranan kekuatan-kekuatan regional; (3) perselisihan-perselisihan teritorial yang tak terpecahkan di Asia Tenggara; dan (4) ketegangan-ketegangan yang berhubungan dengan perdagangan.

Penarikan kekuatan AS dari pangkalan-pangkalan di Filipina dan besarnya pemotongan anggaran pertahanannya telah menimbulkan pertanyaan tentang kemampuan AS untuk melaksanakan perannya sebagai kekuatan pengimbang, perantara yang jujur, dan akhirnya penjamin stabilitas di kawasan Asia-Pasifik.¹⁶ Dengan hilangnya ancaman militer yang pasti bagi kepentingan AS, maka aturan-aturan yang mempersyaratkan dapat digunakannya kekuatan militer AS menjadi tidak jelas. Bagi negara-negara ASEAN masalah yang utama adalah kesiediaan para pemimpin politik AS untuk menggunakan kekuatannya dalam konflik regional yang melibatkan satu atau lebih negara sekutunya di kawasan.¹⁷ Ting-

kat ketidakpastian berbeda di antara negara-negara ASEAN, dengan Filipina jelas yang paling terpengaruh oleh masalah ini. Dasawarsa-dasawarsa ketergantungan pada dukungan militer AS telah membuat angkatan bersenjata Filipina dalam posisi sulit untuk mengambil alih tugas-tugas pertahanan luar negeri yang di masa lalu dilakukan kekuatan AS. Lebih lanjut, jaminan dukungan militer yang diberikan dalam Persetujuan Pertahanan Timbal Balik sekarang mulai tak berarti setelah kekuatan AS meninggalkan Filipina.¹⁸

Meskipun demikian, negara-negara ASEAN yang lain lebih memprihatinkan akibat-akibat pada stabilitas negara tepian Pasifik Barat dari penarikan seluruh kekuatan AS di kawasan. Hal ini khususnya sangat berarti berkaitan dengan ambisi-ambisi kekuatan Asia yang tumbuh pesat. Perspektif setiap negara berbeda-beda, tetapi pada umumnya Cina, India dan Jepang dipandang menjadi ancaman potensial yang besar bagi stabilitas kawasan.¹⁹

UPSK (Strategic and Security Studies Programme, University Kebangsaan Malaysia, 1991): 23.

¹⁶Lihat "Facing the Future: A Philippine Agenda for Philippine-American Relations," *Solidarity* (Special Issue), nos. 137-138 (Januari-Juni 1993): 19-46 dan 61-69; Carolina G. Hernandez, "The Philippines: Preparing for Aftermath of the Phaseout," dalam Viberto Selochan, ed. *Security in the Asia-Pacific Region: The Challenge of a Changing Environment* (Canberra: Australian Defence Studies Centre, 1993): 107-119; dan Herman Joseph S. Kraft, "After the Bases are Gone: A Philippine Perspective on the Future of Philippine-US Security Relations," *Pacific Forum/CSIS Policy Report Series* (Mei 1993).

¹⁹Lihat Chandran Jeshurun, ed. *China, India, Japan and the Security of Southeast Asia* (Singapura: Institute for Southeast Asian Studies, 1993); A. Hasnan Habib, "ASEAN and Regional Security," Ministry of Foreign Affairs, *Indonesia dan Kerjasama Keamanan Regional* (Jakarta: 1993): 28-29; Sukhumband Pariba-

¹⁶Lihat Departemen Pertahanan AS, "A Strategic Framework for the Asian-Pacific Rim." Suatu laporan untuk Congress yang disiapkan oleh Office of Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, 1992.

¹⁷Zakaria Haji Ahmad, "Images of American Power: Perspectives from Southeast Asia," makalah

Keperhatian sehubungan dengan peranan AS yang tak menentu dalam keamanan kawasan, dan munculnya Cina, India dan Jepang sebagai potensi kekuatan-kekuatan hegemonis telah mendorong negara-negara ASEAN untuk mengambil langkah meningkatkan kesiapan militer mereka, suatu proses yang dapat menyebabkan merebaknya perlombaan senjata di kawasan. Kebijakan pengembangan senjata dan modernisasi militer di antara negara-negara ASEAN sekarang telah dilihat seolah-olah menunjukkan lahirnya perlombaan persenjataan di Asia Tenggara.²⁰ Apakah perlengkapan ASEAN merupakan lahirnya perlombaan senjata atau hanya tanggapan pada kebutuhan jangka panjang yang sudah semestinya, bagaimanapun menimbulkan pertanyaan terhadap siapakah persenjataan ini ditujukan. Hal ini menjadi makin penting ketika muncul perselisihan antar negara sekawasan.

Selama masa Perang Dingin, menguatnya hubungan-hubungan antar negara ASEAN dalam Konperensi Puncak di Bali pada tahun 1976 dan persatuan yang disebabkan oleh pendirian bersama ASEAN menghadapi konflik Kamboja, berakibat klaim-klaim teritorial tumpang-tindih yang melibatkan negara-negara ASEAN sangat mengendap di bawah permukaan. Akan

tra, "Asia-Pacific Regional Security Issues," dalam Rohanna Mahmood dan Rustam A. Sani, ed. *Confidence Building and Conflict Reduction in the Pacific* (Kuala Lumpur: Institute for Strategic and International Studies, 1993): 36 dan 40; Abdul Razak Abdullah Baginda, "The Changing Strategic Environment of the Asia-Pacific Region: A Malaysian Perspective," dalam Selochan, *op. cit.*, 78-86; dan Julius C. Parrenas, "China and Japan in ASEAN's Strategic Perceptions," *Contemporary Southeast Asia* 12, no. 3 (Desember 1990): 198-224.

²⁰Bilveer Singh, "ASEAN's Arms Procurements: Challenge of the Security Dilemma in the Post-Cold War Era," *Comparative Strategy* 12 (1993): 199-223.

tetapi, masalah-masalah ini tak terhindari muncul kembali ketika isu-isu geo-strategis era Perang Dingin berkurang arti pentingnya dan pudarlah konflik Kamboja sebagai suatu ancaman dalam kesadaran pembuat politik ASEAN. Yang terkemuka di antara masalah-masalah teritorial ini adalah bersaingnya klaim-klaim pemilikan pulau-pulau di dan landas kontinen dari Laut Cina Selatan. Ini melibatkan Brunei, Cina, Malaysia, Filipina, Taiwan dan Vietnam. Peningkatan militerisasi daerah itu dan sikap Cina yang tanpa kompromi atas masalah kedaulatan telah menciptakan suatu situasi yang mengkhawatirkan sebagai berpotensi menjadi konflik bersenjata. Masalah lain meliputi perselisihan mengenai Sabah antara Malaysia dan Filipina, mengenai Pedra Branca (Pulau Batu Puti) antara Malaysia dan Singapura, mengenai Sipadan/Ligitan antara Malaysia dan Indonesia, mengenai Limbang antara Malaysia dan Brunei, dan sejumlah klaim tumpang-tindih mengenai landas kontinen dan zona ekonomi eksklusif di Asia Tenggara.

Bahkan tatkala konfrontasi militer global antar negara adidaya berlangsung sebelum terjadinya perselisihan antar kawasan, timbulnya isu-isu pertentangan dagang pada tahun 1980-an telah makin mencuatkan masalah ekonomi dalam hubungan internasional. Ironisnya, Amerika Serikatlah yang berada pada pusat permasalahan-permasalahan ini. Menyurutnya arti ancaman Soviet telah menggeser fokus politik luar negeri AS tertuju pada hasil-hasil domestik akibat kedudukannya yang makin berkurang dalam sistem ekonomi internasional. Sikap pemerintah Amerika Serikat sekarang yang mengutamakan pada permasalahan sosial dan ekonomi dalam negeri, membuatnya bertentangan dengan sekutu-sekutu Asianya. Sementara kebijakan-kebijakan AS pertamanya ditujukan untuk mengurangi defisit

perdagangannya dengan Jepang, hal demikian ini juga diterapkan dalam hubungannya dengan negara-negara Asia Timur lainnya, termasuk negara-negara ASEAN. Sebagai akibatnya, perbedaan-perbedaan persepsi mengenai praktek-praktek dagang yang dapat diterima dan keprihatinan-keprihatinan atas proteksionisme sekarang telah menggantikan ketakutan akan konflik antar negara besar sebagai ancaman utama bagi stabilitas kawasan.

Meskipun ada peningkatan yang nyata dalam memandang penting politik luar negeri dan hubungan internasional, namun perhatian utama negara-negara ASEAN tetaplah terhadap stabilitas dalam negeri. Sungguh telah ada banyak kemajuan, ketika ancaman pemberontakan Komunis hampir sepenuhnya menghilang di ASEAN.²¹ Hanya Filipina masih menghadapi kegiatan pemberontakan Komunis, tetapi gerakannya terhambat oleh perbedaan ideologis yang terpecah-pecah.²² Sebenarnya para pengkaji keamanan di Filipina telah mulai mengutamakan keamanan melampaui masalah pemberontakan.²³ Sekalipun demikian, tantangan-tantangan dalam negeri masih tetap hal yang utama bagi negara-negara ASEAN.

Nation-building di ASEAN tetap menghadapi hambatan-hambatan yang berakar pada perbedaan etnis dan sektoral.

²¹Lihat Leonard C. Sebastian, "Ending an Armed Struggle Without Surrender: The Demise of the Communist Party of Malaya (1979-1989) and Aftermath," *Contemporary Southeast Asia* 13, no. 3 (Desember 1991): 271-298.

²²Untuk diskusi mengenai perbedaan ideologi ini, lihat the Special Issue on the Philippine Left dari *Kasarinan* 18, no. 1 (Kwartal Ketiga 1992).

²³Suatu ilustrasi penting ada dalam Julius C. Parrenas, "Beyond the Insurgency: Prospects for Philippine Security in the Year 2000," *Strategic Papers* 1, no. 1 (1989).

Tingkat pertumbuhan ekonomi yang mengesankan (kecuali Filipina) tidak memecahkan, dan kebanyakan justru lebih memperburuk, masalah pembagian kekayaan yang tidak merata di masyarakat negara-negara ASEAN. Kesenjangan tetap ada di antara daerah desa dan kota, sektor pertanian dan industri, dan di antara kelompok etnis.²⁴ Pertumbuhan ekonomi yang pesat dan modernisasi yang menyertainya juga mendatangkan kemungkinan reaksi politis tak menyenangkan dari kelompok tradisional yang beralih untuk melindungi nilai-nilai dan kebenaran-kebenaran agama maupun etnis.²⁵ Di lain pihak, pluralisme politik yang semakin besar, sebagai akibat samping kebijakan ekonomi deregulasi dari pemerintah, merupakan tantangan potensial bagi penguasa negara-negara yang sedang berkembang.

Percampuran perhatian keamanan internasional yang baru di tengah berlanjutnya masalah-masalah domestik ini menciptakan lingkungan keamanan baru yang seyogyanya menjadi bahan kajian keamanan di kawasan.

Perkembangan Terakhir Pengkajian Keamanan di ASEAN

Berakhirnya Perang Dingin terjadi bersamaan dengan sejumlah perkembangan baru yang ada dalam bidang pengkajian keamanan

²⁴Kusuma Snitwongse, "Strategic Developments in Southeast Asia," dalam Desmond Ball, ed. *Strategic Studies in a Changing World: Global, Regional and Australian Perspectives* (Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, 1992): 281.

²⁵Mohammad Abu Bakar, "External Influences on Contemporary Islamic Resurgence in Malaysia," *Contemporary Southeast Asia* 13, no. 2 (September 1991): 227.

an di kawasan ASEAN. *Perkembangan Kelembagaan.*²⁶ Pengkajian yang sistematis tentang masalah keamanan di ASEAN tidak mengherankan dimulai sebagai bidang tugas pemerintah. Kelompok pengkajian khusus dan kuliah-kuliah teratur di dalam akademi dan lembaga staf pertahanan dan militer yang berbeda-beda di setiap negara, khususnya merupakan pusat-pusat sumber daya yang penting untuk pengkajian keamanan. Penekanan orientasi pembangunannya, dilestarikan dalam kurikulum lembaga-lembaga pendidikan militer ASEAN. Ini memberi sumbangan yang sangat besar untuk mulainya gagasan bahwa militer harus memainkan suatu peranan yang besar dalam pembangunan nasionalnya.²⁷ Menteri-menteri Luar Negeri masing-masing negara ASEAN, khususnya *think-tank* departemennya, juga telah dan terus memberikan sumbangan penting bagi pengembangan pengkajian keamanan. Dewan Riset dan Pengembangan Indonesia, Lembaga Diplomasi dan Hubungan Internasional Malaysia, Lembaga Pelayanan Luar Negeri Filipina, dan Lembaga Urusan-urusan Luar Negeri Thailand sudah sangat aktif menganalisis dan meneliti isu-isu keamanan internasional. Akan tetapi, banyak hasil karya dari kantor-kantor ini hanya diperuntukkan kepentingan pemerintah dan sedikit saja sumbangannya untuk perbincangan umum tentang keamanan. Bahkan karya-karya

tulis mahasiswa akademi pertahanan dan staf militer pada umumnya dipandang "bersifat rahasia". Hanya di dalam lembaga akademi sungguh-sungguh ada arus informasi yang bebas tentang apa yang dipandang topik-topik sensitif.

Isu-isu mengenai keamanan internasional dan stabilitas politik dalam negeri mulai diperkenalkan sebagai bagian dari tawaran matakuliah di universitas-universitas dan sebagai topik diskusi di organisasi atau lembaga berbasis universitas dalam tahun 1950-an. Lembaga Pengkajian Asia di Universitas Filipina dan Perkumpulan Sosialis dari Universitas Malaya di antaranya adalah yang pertama mengorganisasi forum demikian. Di Bangkok Lembaga Pengkajian Asia (IAS) akhirnya didirikan di Universitas Chulalongkorn pada tahun 1967.

Lembaga-lembaga dan *think-tank* independen yang sepenuhnya mengkaji keamanan mulai menjadi penting dalam masa tahun 1960 dan 1970-an. SIIA (*Singapore Institute of International Affairs*) berdiri pada tahun 1962, ISEAS (*Institute of Southeast Asian Studies*) didirikan di Singapura pada tahun 1968, CSIS (*Centre for Strategic and International Studies*) didirikan di Jakarta tahun 1971 dan ISIS (*Institute of Strategic and International Studies*) didirikan di Kuala Lumpur tahun 1983. Tiga lembaga yang terakhir akhirnya menjadi *think tank* besar di antara organisasi-organisasi ASEAN dengan dukungan staf dan profesional sepenuhnya yang terdiri dari 100 orang atau lebih. Pada tahun 1980-an setiap negara di ASEAN (kecuali Brunei) telah memiliki tiga lembaga atau lebih yang berkepentingan dengan penelitian dan analisis isu-isu keamanan.

Lembaga-lembaga ini umumnya memi-

²⁶Diskusi dalam bagian ini banyak mengambil dari K.S. Sandhu, "Strategic Studies in the Region," dalam Desmond Ball dan David Horner, ed. *op. cit.*, 224-255.

²⁷J. Soedjati Djiwandono dan Yong Mun Cheong, "The Military and Development in Southeast Asia: Perspectives from Observers and Practitioners," dalam J. Soedjati Djiwandono dan Yun Mun Cheong, ed. *Soldiers and Stability in Southeast Asia* (Singapura: Institute for Southeast Asian Studies, 1988): 9.

liki karakteristik dan tujuan-tujuan yang sama. Mereka mendefinisikan keamanan dalam konteksnya yang luas, mengikuti pengarahannya yang digariskan pemerintah mereka. Apakah ini menyangkut kerangka kerja atau pegangan prinsip, dapat diketahui dari corak hubungan pimpinan lembaga dengan pemerintah di negara itu. Yang juga mencolok adalah fokusnya pada pragmatisme dan realisme. Bahkan di lingkungan-lingkungan akademis, pengkajian keamanan berlanjut itu berorientasi kebijakan (seperti halnya di CSIS-Jakarta dan ISIS-Kuala Lumpur) atau berorientasi isu (seperti halnya ISEAS).

Sekarang ini perkembangan kelembagaan dalam pengkajian keamanan di ASEAN ditandai oleh semakin menonjolnya lembaga-lembaga ini terlibat dalam isu-isu politik ekonomi internasional dan pendirian ASEAN-ISIS (*ASEAN Institutes of Strategic and International Studies*).

Pada umumnya lembaga-lembaga pengkajian strategis yang telah berperan menonjol di tiap-tiap negara ASEAN, dilibatkan dalam program riset urusan keamanan pada bermacam-macam bidang. Bahkan ketika keamanan didefinisikan dalam arti luas, yang diutamakan adalah masalah-masalah politik dan militer. Dengan munculnya isu perselisihan perdagangan internasional, politik ekonomi telah menjadi aspek penting dari agenda keamanan di kawasan. CRC-ISS (*Center for Research and Communications Institute for International and Strategic Studies*) yang didirikan dalam tahun 1988 untuk menyelidiki isu-isu hubungan internasional dan keamanan, telah mengalihkan perhatian mereka dari isu-isu politik-militer dalam sistem internasional menuju politik perdagangan dan hubungan ekonomi internasional. Pada waktu yang sama,

lembaga-lembaga yang tidak merasa berkepentingan dengan masalah keamanan telah dilibatkan riset atas stabilitas kawasan dan ketegangan-ketegangan ekonomi yang muncul dari masalah perdagangan dan ekonomi di kawasan Asia-Pasifik. Yang terpenting di antara lembaga-lembaga ini adalah *Institute of East Asian Political Economy of the National University* dari Singapura, *Institute of Policy Studies* dari Singapura, dan *Institute of Political Economy of Thammasat University* di Thailand.

Bahkan ketika isu-isu ekonomi politik sudah menjadi semakin menonjol bagi lembaga-lembaga yang tak berorientasi keamanan, perkaitan dan pembagian pengalaman di antara lembaga-lembaga yang mengutamakan pengkajian keamanan itu mendorong didirikannya jaringan ASEAN-ISIS (*ASEAN Institutes of Strategic and International Studies*) pada bulan Juni 1988. Ini adalah organisasi non-pemerintah yang melibatkan lima lembaga dari negara-negara ASEAN (kecuali Brunei). Anggota pendirinya adalah CSIS-Jakarta, ISIS-Kuala Lumpur, CIDS (*Centre for Integrative and Development Studies*) dari Universitas Filipina, SIIA, dan ISIS (*Institute of Security and International Studies*) dari Universitas Chulalongkorn di Bangkok. CIDS, SIIA, dan ISIS-Bangkok mempunyai staf operasional dari akademikus universitas, meskipun hanya CIDS dan ISIS merupakan bagian dari universitasnya. Seperti disebutkan di muka, CSIS dan ISIS-Kuala Lumpur keduanya didukung oleh staf dan tenaga profesional sepenuhnya. ISEAS, organisasi riset terbesar ketiga di kawasan tidak dimungkinkan oleh peraturannya untuk mewakili salah satu negara mana pun dan karena itu tidak secara formal menjadi bagian dari ASEAN-ISIS. Akan tetapi, ia bekerjasama dengan

ASEAN-ISIS dalam hal apa saja yang ia bisa.

Perkaitan lembaga banyak berhubungan dengan jalinan antar pribadi, yang telah terbina sejak awal tahun 1980-an di antara para pimpinan lembaga-lembaga yang berlainan. Bahwa jalinan antar pribadi ini merupakan dasar dalam perkaitan yang jauh melebihi perkaitan kelembagaan, terlihat ketika Dr. Carolina G. Hernandez digantikan sebagai Direktur CIDS. CIDS menjadi tidak aktif dalam jaringan kerja dan akhirnya ia digantikan oleh ISDS (*Institute for Strategic and Development Studies*) pada tahun 1992. ISDS adalah organisasi riset non-pemerintah yang didirikan oleh sekelompok akademikus dari Universitas Filipina yang dipimpin oleh Dr. Hernandez.

ASEAN-ISIS diakui oleh negara-negara ASEAN dan sumbangannya untuk organisasi ASEAN telah tercatat beberapa kali. ASEAN-ISIS telah memainkan peran yang bermaksud untuk meluaskan batas-batas kerja sama melampaui apa yang dapat diterima secara peraturan diplomatik. Melalui penyaringan gagasan dari dan oleh para ahli, ilmuwan dan pendapat para pimpinan yang tak dihambat oleh kapasitas resmi mereka, ASEAN-ISIS mencoba mendiskusikan isu-isu dan menemukan cara yang dapat memecahkan perbedaan-perbedaan tanpa menggunakan kekerasan.²⁸ Untuk tujuan ini, ASEAN-ISIS melalui komponen kelembagaannya menyelenggarakan sejumlah konferensi dan pertemuan setiap tahun. Dalam pertemuan-pertemuan ini diundang lembaga-lembaga sejenis dari Amerika Serikat, Jepang dan Korea Selatan.

²⁸Untuk uraian lebih luas mengenai peranan ISIS-ASEAN, lihat Carolina G. Hernandez, "The Role of the ASEAN-ISIS," *ASEAN-ISIS Monitor*, Issue no. 6 (April 1993): 1-3.

Riset dan Dialog-dialog Multilateral. Dalam lima tahun yang lalu dialog-dialog keamanan multilateral sudah menjadi suatu industri yang berkembang di antara lembaga-lembaga pengkajian strategi dan keamanan di ASEAN. Lebih lagi ketika negara-negara ASEAN mulai memperhatikan isu-isu keamanan luar negeri, bahkan meskipun masalah-masalah dalam negeri terus menonjol dalam kesadaran pendapat para pemimpin dan pembuat keputusan politik. Dialog-dialog ini memainkan suatu fungsi yang penting di kawasan, karena ini merupakan dialog-dialog dan pertemuan-pertemuan resmi tanpa kekakuan dan batas-batas kepejabat-an yang menghalangi tukar-menukar ide secara bebas. Terutamanya diacu sebagai jalur kedua diplomasi, ia memungkinkan para ahli, pimpinan militer, pejabat hubungan luar negeri dan pengemuka pendapat lain mendiskusikan isu-isu tanpa dihambat kedudukan resmi dalam negara mereka masing-masing. Para pejabat mengambil bagian dalam kapasitas tak resmi mereka -- bagai mitos yang memungkinkan negara-negara yang bersangkutan menyebarkan ide-ide sebelum mereka secara resmi harus mendiskusikannya.

Dialog-dialog keamanan multilateral di ASEAN telah berlangsung pada tiga tingkat: tingkat subkawasan (melibatkan hanya negara-negara anggota ASEAN), tingkat kawasan (dengan negara-negara Asia Tenggara lain di samping ASEAN), dan tingkat wilayah Asia-Pasifik. Pada tingkat subkawasan pertemuan berlangsung antara anggota-anggota ASEAN dalam forum-forum yang berlainan. Di antara rangkaian terpenting yang sekarang dilakukan adalah "Loka-Karya ASEAN-ISIS untuk Meningkatkan Kerja Sama Keamanan di ASEAN". Loka-karya yang pertama ini berlangsung di Ja-

karta pada tanggal 4-5 Juni 1993. Diskusi-diskusinya diikhtisarkan dalam suatu memorandum yang diserahkan kepada pejabat-pejabat senior ASEAN. Pertemuan yang kedua diadakan pada bulan Oktober 1993 di Kuala Lumpur. Pertemuan ini diusahakan untuk mendiskusikan dalam istilah-istilah yang lebih detail bidang-bidang di mana ASEAN dapat melakukan kerja sama keamanan. Fakta bahwa pertemuan-pertemuan ini benar-benar terlaksana, bagaimanapun menunjukkan bahwa pekerjaan yang serius sedang dilakukan untuk meningkatkan kerja sama keamanan di antara negara-negara ASEAN. Pada bulan Januari 1994 dua pertemuan akan diadakan di Filipina untuk mendiskusikan keprihatinan-keprihatinan di antara negara-negara ASEAN. Pertemuan yang pertama akan membahas masalah-masalah yang tak terpecahkan, sedangkan pertemuan yang kedua membahas hak-hak asasi manusia di ASEAN, arti dan interpretasinya mencakupi seluruh kawasan.

Pada tingkat regional, ISIS-Kuala Lumpur sedang menyelenggarakan serangkaian pertemuan bertemakan Forum Asia Tenggara. Pertemuan kelima diadakan di Kuala Lumpur dalam bulan Oktober 1993. Forum berusaha mengajak para partisipannya berdialog mengenai isu-isu tentang masalah kritis bersama dan berusaha mempromosikan pengertian yang lebih baik tentang isu-isu ini dan kebijakan-kebijakan nasional melalui tukar-menukar pandangan secara informal di antara para pembuat keputusan, ahli-ahli, dan sektor swasta. Pertemuan yang terakhir mendiskusikan dua masalah: aspirasi masing-masing negara Asia Tenggara menghadapi abad mendatang, dan cara-cara membangun "Satu Masyarakat Asia Tenggara". Forum telah mendiskusikan mekanisme kerja sama dan pengurangan kete-

ngangan di Asia Tenggara. Selain Forum ini, lembaga-lembaga ASEAN-ISIS juga sedang mempersiapkan serangkaian pertemuan dialog dengan Korea Selatan, Vietnam, Kamboja dan Cina dalam tahun 1994.

ISEAS juga telah sibuk dengan riset dan lokakarya yang bersifat multilateral dalam hal isu-isu mengenai kawasan. RSSP (*the Regional Strategic Studies Program*) dari ISEAS yang didirikan pada tahun 1981 telah mengorganisasi lima program riset yang berbeda-beda, yang berfokus pada sumber-sumber ketidakstabilan di Asia Tenggara. Program-program ini adalah *Sumber-sumber Ketidakstabilan Bersenjata, Kepemimpinan dan Keamanan di Asia Tenggara, Pertahanan dan Pembangunan di Asia Tenggara, Kekuatan-kekuatan Besar Asia dan Keamanan Asia Tenggara*, dan *Praktek-praktek Demokrasi dan Konseptualisasi Kekuatan di Asia Tenggara*. Program yang terakhir bersifat terus-menerus, dan adalah satu dari sedikit mekanisme multilateral besar yang memperhatikan bidang politik dalam negeri sekarang ini. Program-program ini dilaksanakan dengan tujuan sebagai berikut: (1) melengkapi konsep-konsep global dan metode-metode analisis dengan pengertian yang lebih cermat mengenai keadaan-keadaan aktual di kawasan; (2) menjamin sebanyak mungkin keterlibatan dari orang-orang Asia Tenggara dalam usaha ini; dan (3) mempertimbangkan rangkaian pendapat dan keahlian profesional Asia Tenggara yang berlain-lainan, termasuk bukan hanya personil pemerintah dan militer, melainkan juga masyarakat akademikus, mass media, dan kalangan bisnis. Aspek yang terpenting dari semua program ini adalah pengembangan suatu badan keahlian dalam pengkajian keamanan. Oleh sebab itu ISEAS bersifat aktif bukan hanya dalam riset, melainkan

juga dalam pelatihan.

Secara khusus harus dikemukakan prakarsa Indonesia mengenai masalah Spratley. Menteri Luar Negeri Indonesia yang mewakili pihak bukan penuntut dalam persengketaan Spratley, menyelenggarakan empat lokakarya mengenai "Mengelola Potensi Konflik di Laut Cina Selatan". Lokakarya ini dimaksudkan untuk mencari cara-cara damai pemecahan masalah Laut Cina Selatan. Lokakarya yang terakhir diadakan pada bulan Agustus 1993 di Surabaya. Akan tetapi, karena pendirian Cina yang bersikukuh atas soal kedaulatan, keberhasilan lokakarya-lokakarya untuk membangun kepercayaan dan mengurangi ketegangan di antara yang bersengketa mencapai batas-batasnya, tanpa suatu pun terobosan besar didapatkan. Pertemuan-pertemuan itu pada dirinya penting (meminjam pepatah Churchill bahwa selalu lebih baik "bercakap-cakap daripada berperang"), tetapi bergerak menuju suatu penyelesaian masalahnya masih tak berkepastian setelah berlangsung empat pertemuan itu.

Pada tingkat kawasan Asia-Pasifik, suatu program dialog yang terus-menerus telah sukses menjadi suatu peristiwa besar dalam diplomasi Jalur II. Konperensi Asia-Pasifik APR (*Asia-Pacific Roundtable*) pertama kali diadakan pada bulan Januari 1987. Inilah proses informal pertama yang melibatkan kawasan Asia-Pasifik membahas isu-isu strategi dan keamanan. Selama tujuh tahun konperensi dilaksanakan secara teratur, APR telah menjadi sistem pembinaan kepercayaan melalui konsultasi-konsultasi konstruktif dan tukar-menukar gagasan. APR diselenggarakan oleh ISIS-Kuala Lumpur sepanjang enam tahun pertama pengadaannya. Konperensi Ketujuh juga diadakan di Kuala Lumpur, tetapi diselenggara-

kan oleh ASEAN-ISIS. Dengan lebih dari 200 partisipannya sekarang APR merupakan mekanisme dialog informal yang terbesar di kawasan Asia-Pasifik.

Filipina dan Thailand bekerjasama menyelenggarakan konperensi dua tahap mengenai "ASEAN dan Kawasan Asia-Pasifik: Prospek Kerjasama Keamanan dalam Tahun 1990-an". Konperensi tahap pertama diadakan di Manila pada bulan Juni 1991 dan tahap kedua diadakan di Bangkok setahun kemudian. Konperensi ini secara langsung merupakan jawaban atas perubahan-perubahan cepat yang terjadi di kawasan Asia Timur akibat pengurangan angkatan bersenjata AS di kawasan, kehancuran Uni Soviet, dan masa depan bangkitnya Cina, Jepang dan India sebagai kekuatan besar di kawasan.

Pelatihan. Siapakah ahli-ahli yang sekarang terlibat dalam pengkajian keamanan? Apakah latar belakang profesional mereka? Salah satu fakta menarik mengenai keadaan pengkajian keamanan di ASEAN sekarang adalah sangat terbatasnya jumlah ahli-ahli yang bekerja di bidang ini. Kini jumlah ini didominasi oleh ahli-ahli senior yang telah bekerja dalam pengkajian keamanan selama sebagian besar kehidupan profesional mereka. Kebanyakan dari ahli-ahli ini memiliki pendidikan kesarjana dalam ilmu politik atau hubungan internasional yang didapatkan dari Universitas-universitas di Amerika Serikat atau Eropa, dan mengajar di perguruan tinggi sepanjang sebagian besar kehidupan profesional mereka. Minat mereka akan pengkajian keamanan biasanya sebagai akibat samping dari pelatihan profesional mereka. Ada kekecualian penting atas apa yang dikatakan tadi, seperti Jusuf Wanandi (yang dalam waktu lama menjadi pimpinan CSIS) memperoleh Kesarjanaannya

dari Universitas Indonesia; Dr. Noordin Sopiee memperoleh Ph.D. nya dari London School of Economics, tetapi memulai kariernya sebagai wartawan di *New Straits Times*, meningkat ke kedudukan Pimpinan Redaksi sebelum menjadi Direktur Jenderal ISIS-Kuala Lumpur; dan Dr. Hadi Soesastro, sekarang Direktur Eksekutif CSIS memperoleh Ph.D. nya dari Rand Graduate School, tetapi sebelumnya memperoleh ijazah Insinyur dari Jerman Barat. Akan tetapi tanpa memandang latar belakang mereka, ahli-ahli ini telah berhasil mencapai kesepakatan akan parameter-parameter pengkajian keamanan di ASEAN. Parameter ini ditentukan oleh realisme dan pragmatisme. Mereka telah banyak bertanggung jawab atas riset keamanan di kawasan dan akhirnya atas keadaan pengkajian keamanan di kawasan sekarang. Bagaimanapun perkembangan pengkajian keamanan di ASEAN dimungkinkan, terutama karena hubungan-hubungan pribadi yang mendasari hubungan profesional yang terjalin selama interaksi bertahun-tahun dari ahli-ahli senior ini di kawasan.

Ada juga sejumlah kecil ahli-ahli lebih muda yang sekarang terlibat dalam bidang ini. Sama seperti para ahli senior, banyak dari mereka mendapatkan pelatihan formalnya di Amerika Serikat dan Eropa. Beberapa mendapatkan pelatihannya di Australia, khususnya dari *Strategic and Defence Studies Centre* di Australian National University. Akan tetapi tidak seperti kecenderungan rekan senior mereka, kebanyakan dari ahli muda ini lebih terspesialisasi kemampuannya -- hasil dari suatu pelatihan yang lebih berorientasi metodologis. Sambil melanjutkan menganut pragmatisme yang mencirikan pengkajian keamanan di ASEAN, mereka memanfaatkan pendekatan-pendekatan yang lain daripada analisis

biasa yang bermuatan pelaksanaan kebijakan.

Publikasi-publikasi. Aneka lembaga di kawasan tadi mempunyai publikasinya masing-masing. Penerbitannya berupa buku-buku oleh seorang pengarang, penerbitan oleh seorang editor, makalah-makalah pada kesempatan tertentu, majalah tiga bulanan dan terbitan tahunan. Di antara berbagai lembaga ini ISEAS memiliki kumpulan publikasi yang paling luas, termasuk majalah paling menonjol yang sekarang diterbitkan di ASEAN, *Contemporary Southeast Asia*. Karangan-karangan yang dimuat dalam *Contemporary Southeast Asia* adalah campuran sumbangan dari dalam dan luar kawasan ASEAN. Majalah ini sejak tahun 1987 dipusatkan pada permasalahan RSSP. Temuan-temuan dari program RSSP yang didiskusikan tadi juga diterbitkan berseri berjudul "Issues in Southeast Asian Security". ISEAS juga menerbitkan majalah tahunan (*Southeast Asian Affairs*) yang memuat isu-isu penting tahun lalu di masing-masing negara Asia Tenggara. RSSP juga telah menerbitkan beberapa buku editorial yang didasarkan pada konperensi atau lokakarya yang diselenggarakannya. Ia juga mempunyai terbitan berseri *Pacific Strategic Papers* yang berfokus pada isu-isu politik militer di kawasan Asia-Pasifik.

CSIS dan ISIS-Kuala Lumpur merupakan dua lembaga lain yang memiliki koleksi publikasi yang luas. Di samping menerbitkan buku dengan satu pengarang dan banyak pengarang, keduanya juga menerbitkan makalah-makalah pada kesempatan-kesempatan tertentu. ISIS-Kuala Lumpur mempunyai seri tulisan mengenai isu-isu strategis dan hubungan internasional yang bernama *ISIS Pacific Papers*. CSIS menyelenggarakan majalah tiga bulanan berbahasa

Inggris yang baik (*Indonesian Quarterly*) yang pertama-tama menampilkan ahli-ahli Indonesia, tetapi pada kesempatan tertentu menampilkan karangan ahli dari luar Indonesia. Di Filipina, CRC-IISS menerbitkan makalah-makalahnya sendiri pada kesempatan tertentu, di samping menerbitkan majalah tiga bulanan yang bernama *Strategic Papers*. Semenjak beralih ke tema politik ekonomi internasional, masa depan *Strategic Papers* tidaklah menentu.

Tunjangan Finansial. Keberhasilan lembaga-lembaga pengkajian strategis dan keamanan sangat dilancarkan oleh pendanaan yang diberikan oleh entah pemerintah atau yayasan penderma. Yayasan-yayasan Amerika, khususnya *Ford Foundation*, *Asia Foundation*, dan *Rockefeller Foundation* sangat bermurah hati dalam menunjang dana bagi proyek-proyek, program-program, dan lembaga pembangunan. RSSP misalnya, diberi dana pembangunan oleh *Ford* dan *Rockefeller Foundation*. Begitu juga ISIS-Bangkok telah didukung oleh bantuan keuangannya. Di samping yayasan-yayasan Amerika ini, *Friedrich Ebert Stiftung Foundation* pun sangat aktif menunjang lokakarya dan konperensi yang diselenggarakan oleh lembaga-lembaga ASEAN. Demikian pula *ASEAN Fund* dan *CIDA* dari Kanada. *Sasakawa Peace Foundation* dari Jepang telah aktif di Singapura dan Malaysia, sementara *Japan Foundation* telah membiayai pengembangan Pusat Pengkajian Jepang di Universitas Thammasat Bangkok.

Selain untuk kegiatan lembaga-lembaga riset, yayasan-yayasan penderma juga telah membantu pengembangan lapisan ahli pengkajian keamanan di ASEAN. *MacArthur Foundation* memberikan beasiswa untuk studi S2 dalam program Pengkajian Strategis dari Pusat Pengkajian Strategis dan Per-

tahanan Universitas Nasional Australia bagi mahasiswa negara-negara ASEAN sampai tahun 1991. Beasiswa Fullbright juga telah memungkinkan para ahli mengadakan riset atau menyelesaikan pengkajian-pengkajian mereka. JIIA (*Japan Institute for International Affairs*) juga memberikan beasiswa bagi para ahli ASEAN.

Kesenjangan dan Masalah

Untuk semua yang telah dicapai dalam pengkajian keamanan di ASEAN, ada isu-isu yang perlu diamati.

Topik Riset. Didasarkan pada trend sekarang dalam riset pengkajian, bidang-bidang berikut perlu diselidiki lebih lanjut:

- (1) Memperbaiki dasar teoretis/konseptual pengkajian keamanan di ASEAN. Hal ini penting berkenaan dengan persisnya apa yang merupakan kebaikan kerja dalam pengkajian keamanan. Faedah keamanan komprehensif sebagai suatu konsep hanyalah berguna, sejauh ini mampu mengidentifikasi secara jelas apakah yang menjadi bagian khas dari struktur keamanan komprehensif dan bagaimana keduanya saling berhubungan.
- (2) Penentu-penentu stabilitas regional setelah tidak adanya kekuatan hegemonis. Apakah faktor-faktor yang seharusnya dipandang *tidak dapat tidak ada* bagi stabilitas kawasan tanpa adanya kekuatan hegemonis sebagai penjamin final stabilitas? Bagaimana faktor-faktor itu perlu diamankan di dalam lingkungan kawasan yang penuh dengan ketidakpastian dan kecurigaan?
- (3) Menyelidiki mekanisme khusus untuk

meningkatkan kerja sama keamanan ASEAN. Lokakarya-lokakarya ASEAN-ISIS telah membahas konsep-konsep umum kerja sama di ASEAN, namun terhenti pada ketidakpastian konseptual mengenai keamanan komprehensif, sebelum dapat mendiskusikan bidang khusus kerja sama yang dapat diteliti oleh negara-negara ASEAN. Barangkali sekaranglah waktunya untuk melihat bagaimana kerja sama keamanan dapat dioperasionalkan dan dalam bidang-bidang apa dioperasionalkan.

- (4) Pembinaan kepercayaan di ASEAN. Adanya saling kecurigaan yang berlanjut di antara negara-negara ASEAN merupakan ancaman bagi ASEAN sendiri. Kebijakan-kebijakan khusus apakah yang perlu dilaksanakan untuk mengurangi akibat-akibat dari saling curiga antar negara ASEAN itu?
- (5) Pembinaan kepercayaan di Asia Tenggara. Kebutuhan adanya transparansi di wilayah-wilayah tempat berlangsung kecurigaan dan mungkin terjadi konflik, merupakan suatu keharusan demi pembangunan masyarakat Asia Tenggara.
- (6) Perspektif-perspektif ASEAN dalam hubungan ekonomi dan keamanan regional.
- (7) Lingkungan dan Keamanan Asia Tenggara. Perhatian yang muncul atas isu-isu lingkungan seharusnya diselidiki dalam istilah perspektif ASEAN mengenai permasalahan dan dampak aktualnya pada kesejahteraan manusia dalam masyarakat ASEAN.
- (8) Hak-hak Asasi Manusia. Adakah perspektif ASEAN dalam hal hak asasi manusia? Bagaimana sebaiknya ASEAN menanggapi "doktrin intervensionisme" yang sekarang muncul di Amerika Seri-

kat sehubungan dengan isu hak-hak asasi manusia?

Pelatihan Ahli-ahli Muda. Tidak tersedia statistik yang menunjukkan berapa banyak ahli-ahli muda di ASEAN yang terlibat dalam pengkajian keamanan atau memandang dirinya terlibat dalam pengkajian keamanan. Akan tetapi, yang tampak adalah tidak banyak yang tetap terlibat dalam pengkajian keamanan. Ada sejumlah alasannya. Pertama, bidang ini telah menjadi lebih kompleks tepat ketika ciri komprehensif keamanan dijadikan pertimbangan. Hal ini telah menjadi lebih tampak karena menonjolnya isu-isu ekonomi menjadi makin nyata dalam lingkungan keamanan sekarang ini. Pelatihan yang formal dalam ilmu politik atau hubungan internasional tidak mungkin cukup memenuhi tuntutan pengkajian keamanan, jika subbidang pengkajian keamanan yang lebih berspesifikasi tidak didefinisikan.

Kedua, tepat ketika subbidang-subbidang demikian didefinisikan, pelatihan formal perlu untuk memenuhi tuntutan kecakapan-kecakapan subbidang ini yang mungkin tidak ada di kawasan. Melalui cara yang dengannya ahli-ahli generasi sebelumnya mendapatkan pelatihan mereka di Amerika Serikat atau Eropa, maka generasi sekarang juga harus melakukan yang sama. Dalam cara teknologi riset ada sedikit yang dapat dialihkan untuk peningkatan para ahli keamanan. Jepang dan Australia sekarang juga merupakan negara yang dipilih untuk belajar, pertama-tama karena adanya beasiswa belajar.

Ketiga, dalam cara sama sebagaimana pertemuan-pertemuan teratur di antara ahli-ahli senior yang berperan melatih mereka membahas isu-isu keamanan di kawasan, maka para ahli yang lebih muda sebaiknya

diundang menghadiri lokakarya atau untuk melakukan riset di negara-negara ASEAN yang lain, demi memberi mereka kesempatan berinteraksi dengan para ahli lain di kawasan, khususnya dengan tingkat yang sebaya. Konperensi Pemimpin-pemimpin Muda ASEAN yang diadakan setiap tahun selama lima tahun sampai tahun 1992 adalah penting, dalam arti menyumbang pendidikan dan pelatihan ahli-ahli muda di kawasan. Kemungkinan bertukar pikiran dengan tingkat yang sebaya merupakan bagian dari latihan informal mereka.

Kesimpulan

Nyata bahwa di ASEAN pengkajian keamanan telah dapat menempa wadah untuk dirinya sendiri. Akan tetapi, ini bukanlah apa yang diperlukan masa mendatang. Perubahan-perubahan dalam lingkungan ke-

amanan internasional telah begitu banyak mengganggu perspektif keamanan negara-negara ASEAN, sehingga dibutuhkan lebih banyak perhatian pada masalah ancaman luar negeri. Meskipun demikian, hal ini sama sekali tidak menggeser usaha pembangunan negara-negara di ASEAN. Ancaman yang pokok tetaplah keadaan dalam negeri. Dan satu-satunya cara untuk menanganinya adalah melalui pembangunan nasional.

Pengkajian keamanan di ASEAN sekarang umumnya didominasi oleh berbagai lembaga strategi dan keamanan. Ada masalah-masalah yang perlu digumuli oleh lembaga-lembaga ini, seperti datangnya era baru. Dengan demikian juga ada peluang-peluang jelas untuk perkembangannya lebih lanjut. Bagaimanakah lembaga-lembaga ASEAN ini menjawab tantangan-tantangan yang muncul, akan menentukan arah masa depan pengkajian keamanan di ASEAN.

BHAKTI - DHARMA - WASPADA

LEMBU KEPOLISIAN