

PERSOALAN-PERSOALAN KEAMANAN REGIONAL DI PASIFIK: SUATU PANDANGAN INDONESIA*

Jusuf WANANDI

DIMENSI-DIMENSI KEAMANAN REGIONAL

Tahun 1980-an kiranya tidak akan melihat adanya suatu ketidakseimbangan kekuatan militer antara kedua superpower, Amerika Serikat dan Uni Soviet, baik secara global maupun di kawasan Pasifik.

Akan tetapi, persepsi suatu "perimbangan" dapat sangat dipengaruhi oleh perubahan yang sangat kecil pun dalam kekuatan yang efektif, karena perubahan-perubahan yang marginal seperti itu biasanya dipandang sebagai suatu manifestasi kecenderungan-kecenderungan baru. Suatu pengurangan yang kecil dalam kemampuan Armada Ketujuh Amerika Serikat mungkin mempunyai banyak implikasi politik-psikologis. Jika Amerika Serikat tidak dapat mencapai suatu persetujuan dengan sekutu-sekutunya mengenai bagaimana membagi beban pertahanan, gelombang kecemasan mungkin akan meluas.

Demikian pula, orang cenderung menganggap bahwa jika Uni Soviet memperoleh hak yang lebih besar untuk menggunakan Da Nang dan Cam Ranh, secara otomatis Uni Soviet akan mempunyai kemampuan proyeksi kekuatan di Asia Tenggara dan Samudra Hindia.

Supaya aman, orang secara alamiah cenderung untuk menaksir terlalu tinggi kemampuan lawannya. Tetapi "skenario hal yang paling buruk" seringkali berfungsi sebagai bumerang. Hal itu membuat diri sendiri dan orang-

*Terjemahan makalah Jusuf WANANDI, "Regional Security Issues in the Pacific: An Indonesian View," yang disampaikan pada Seminar Jepang-Indonesia ke-10 di Kobe, Jepang, 20-22 September 1982, yang disponsori oleh Japan Institute of International Affairs (JIIA) Tokyo dan Centre for Strategic and International Studies (CSIS) Jakarta. Penterjemah Oct. Ovy NDOUK, staf CSIS.

orang lain salah melihat kemampuannya sendiri. Build-up militer Uni Soviet jelas suatu sumber kecemasan. Meskipun demikian, juga harus diingat bahwa peningkatan kemampuan militer Uni Soviet tidak terjadi dalam suatu kekosongan. Negara-negara lain juga meningkatkan kemampuan mereka, militer atau lain.

Uni Soviet merupakan suatu ancaman potensial bagi Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya, pada pokoknya atas dasar perbedaan ideologi. Akan tetapi, hal itu sendiri tidak lagi merupakan ancaman nyata bagi Indonesia sekarang ini di mana keadaan di dalam negeri telah dikonsolidasikan secara politik dan ideologi dan karena kemajuan berarti yang dicapai dalam bidang ekonomi. Ideologi Uni Soviet telah kehilangan daya tariknya di antara rakyat di banyak negara berkembang. Subversi dan infiltrasi oleh Uni Soviet tidak akan mendapat dukungan di negara-negara ASEAN.

Perimbangan antara Uni Soviet dan Amerika Serikat serta sekutu-sekutunya harus dilihat secara total dan tidak hanya perimbangan militer saja. Adalah yang dinamakan "essential equivalence," sebagaimana diciptakan oleh Menteri Schlesinger sekitar satu dekade yang lalu, yang tidak boleh berkembang secara yang merugikan Amerika Serikat. Kenyataannya perimbangan secara keseluruhan selama sepuluh tahun terakhir, bahkan dengan peningkatan kekuatan militer Uni Soviet, masih menguntungkan Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya. Adakalanya, keragu-raguan timbul, tetapi lebih sebagai akibat persepsi Amerika Serikat sendiri tentang kekuatannya daripada berdasarkan analisa dan kalkulasi yang cermat.

Pada analisa terakhir persepsi adalah kenyataan yang penting. Persepsi yang salah itu menipu, dan perbedaan persepsi yang terlalu besar antara sahabat-sahabat dan sekutu-sekutu dapat mendatangkan kegagalan.

Meningkatnya kekuatan militer Uni Soviet jelas merupakan suatu soal keamanan yang besar bagi kawasan Pasifik dalam dasawarsa 1980-an. Tanggapan terhadap perkembangan ini pada dirinya sendiri adalah suatu soal keamanan yang sama pentingnya. Kesalahan-kesalahan besar, yang pada dirinya sendiri dapat menjadi suatu ancaman, dapat dihindari jika Amerika Serikat dapat menyusun hubungannya dengan sekutu-sekutu dan sahabat-sahabatnya di kawasan atas dasar suatu pengakuan keanekaragaman yang besar di kawasan itu. Juga, jika Amerika Serikat dapat mengelola semacam konsultasi kebijakan atau koordinasi kebijakan atas dasar timbal-balik, bahkan dengan negara-negara Non-Blok seperti Indonesia.

Amerika Serikat merupakan suatu faktor penting di kawasan. Kebijakan-nya terhadap negara-negara di kawasan itu dapat sangat mempengaruhi ke-

amanan negara-negara itu maupun stabilitas sub-sub kawasan, seperti Asia Tenggara.

Amerika Serikat adalah satu-satunya kekuatan militer yang dapat mengimbangi kemampuan Uni Soviet di kawasan. Akan tetapi, terdapat tiga soal yang langsung mempengaruhi peranan militer Amerika Serikat di kawasan.

Pertama, seberapa jauh kredibilitas kehadiran militer dan payung pertahanan Amerika Serikat telah dipulihkan. Masalah-masalah yang lebih dahulu di kawasan ini menunjukkan tiadanya mekanisme yang diperlukan bagi konsultasi antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya (dan sahabat-sahabat).

Kedua, seberapa jauh Armada Ketujuh Amerika Serikat dapat mengimbangi meningkatnya Angkatan Laut Uni Soviet di Samudra Pasifik dan Samudra Hindia. Jika tanggapan Amerika Serikat tidak mencukupi, bagaimana negara-negara lain dapat bekerja sama dengan Amerika Serikat untuk membagi beban ini?

Sehubungan dengan perlunya mengerahkan dukungan umum di Amerika Serikat, diakui secara luas bahwa formula pembagian beban yang "fair" akan memperkuat komitmen keamanan Amerika Serikat di kawasan Pasifik. Akan tetapi, pembagian beban juga harus meliputi usaha-usaha yang lebih besar oleh Amerika Serikat untuk mengalihkan teknologi militer.

Ketiga, seberapa jauh Amerika Serikat dapat memadukan kepentingan globalnya dengan kepentingannya regionalnya maupun dengan kompleksitas, sensitivitas, dan nuansa-nuansa regional. Kedua kepentingan itu tidak mesti paralel satu sama lain.

Jika diterima bahwa peranan militer Amerika Serikat adalah sangat penting untuk memelihara keamanan dan stabilitas regional, hubungan politik dan ekonominya merupakan instrumen penting untuk memperkuat kerja sama dengan negara-negara di kawasan. Hubungan-hubungan politik adalah penting untuk pengelolaan kebijakan Amerika Serikat di kawasan, yang harus meliputi berbagai hubungan bilateral, dan dengan mana kepentingan globalnya dapat dipadukan dengan kepentingannya regionalnya. Hubungan ekonomi dengan Amerika Serikat adalah sama pentingnya bagi negara-negara berkembang dan negara-negara maju lainnya di kawasan, karena Amerika Serikat masih merupakan kekuatan ekonomi yang paling besar, sumber modal dan teknologi yang besar, dan partner dagang yang besar. Melalui kerja sama ekonomi yang lebih besar dengan negara-negara berkembang di kawasan, Amerika Serikat dapat ikut meringankan sumber utama stabilitas intern.

PENGELOLAAN REGIONAL

Jepang adalah partner Amerika Serikat yang paling penting di kawasan. Bahwa Jepang harus menerima bagian beban pertahanan yang lebih besar di kawasan pada saat ini telah diakui oleh banyak kalangan di Jepang itu sendiri. Jepang pasti akan meningkatkan kemampuan bela dirinya untuk melindungi tanah air dan perairan yang mengelilinginya. Negara-negara lain di kawasan harus dan akan menerima secara berangsur-angsur perkembangan ini.

Suatu peranan regional bagi Jepang, karena sensitivitas yang terlibat, perlu diformulasikan bersama dengan Amerika Serikat dan sahabat-sahabat Jepang lainnya di kawasan. Kini belum ada kejelasan berapa jauh dari tanah airnya Jepang akan memainkan suatu peranan keamanan militer. Remiliterisasi Jepang masih merupakan suatu kekuatiran regional yang besar. Ilustrasinya belakangan ini adalah perselisihan dan protes oleh RRC, Taiwan dan dua Korea mengenai revisi buku pelajaran sejarah.

Suatu peningkatan peranan regional bagi Jepang dalam bidang keamanan juga bisa mempunyai implikasi-implikasi serius. Di satu pihak hal itu bisa mendorong Amerika Serikat untuk mengurangi kekuatan Armada Ketujuhnya secara besar-besaran. Secara obyektif, Jepang hanya dapat melengkapi tetapi tidak menggantikan kehadiran Angkatan Laut Amerika Serikat di kawasan Pasifik dalam 5 sampai 10 tahun mendatang ini. Di lain pihak, sebagai suatu tanggapan Uni Soviet bisa terdorong untuk meningkatkan lebih lanjut kehadiran militernya di kawasan.

Suatu rencana pembagian beban untuk Jepang, yang bukan peranan militer regional yang lebih besar, harus meliputi dua tugas besar, yakni:

- a. meningkatkan kemampuan bela dirinya untuk melindungi tanah air dan perairan sekelilingnya dengan mengembangkan kemampuan udara dan laut, khususnya kemampuan anti kapal selam;
- b. membantu usaha-usaha negara-negara ASEAN meningkatkan kemampuan mereka untuk melindungi jalur-jalur laut mereka yang vital melalui pengalihan teknologi yang bertalian dengan pertahanan dan bentuk kerja sama yang lain.

Jepang telah banyak meningkatkan hubungan dan kerja samanya dengan Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya, khususnya dalam bidang ekonomi. Meningkatnya kerja sama dan bantuan Jepang dalam pembangunan ekonomi dapat lebih lanjut meningkatkan stabilitas dan keamanan regional. Ini telah diakui dalam formulasi kebijakan keamanan komprehensif Jepang. Agar kebijakan ini efektif, Jepang harus bekerja sama di bidang-bidang yang

juga dapat menghasilkan suatu hubungan ekonomi yang lebih horisontal antara negara itu dan Jepang. Konsultasi politik telah meningkatkan pengertian antara Jepang dan ASEAN, seperti tercermin dalam dukungan penuh Jepang untuk ASEAN dalam usaha-usaha untuk memecahkan konflik Kamboja maupun dalam peranan penengah Jepang dan dialog Utara-Selatan dan seterusnya.

Baru-baru ini telah menjadi lebih jelas bahwa Amerika Serikat tidak dapat mengharapkan terlalu banyak dari RRC. Telah dijelaskan selama Kongres Partai Komunis yang terakhir bahwa RRC hanya akan bertindak demi kepentingan nasionalnya, walaupun ia sangat memerlukan modal dan teknologi Barat. Suatu aliansi strategis antara Amerika Serikat dan RRC tidak dapat efektif dalam menghadapi ancaman Uni Soviet. Terlepas dari perkembangan dalam negeri yang masih tidak pasti, RRC belum mempunyai kemampuan militer yang dapat dipercaya. Program modernisasi pertahanannya hanya diberi prioritas keempat, hal mana memberikan kesan bahwa bahkan dalam 5 sampai 10 tahun mendatang RRC belum akan mencapai kemampuan yang diperlukan untuk menghadapi Uni Soviet secara militer.

Diketahui bahwa Asia Tenggara pada umumnya mempunyai ketakutan besar terhadap RRC, walaupun masih lemah kemampuan militernya. Perasaan kuatir negara-negara Asia Tenggara terhadap RRC itu berakar dalam sejarah, di mana RRC memperlakukan mereka sebagai lingkungan pengaruhnya. Jadi, analog dengan ketakutan Eropa Timur terhadap "finlandisasi" oleh Uni Soviet, negara-negara Asia Tenggara tidak dapat menerima suatu "burmanisasi" oleh RRC.

Kebijakan RRC terhadap Vietnam sekarang ini hanya menunjukkan bahwa ia bersedia untuk menghancurkan tetangga Asia Tenggara. Tambahan pula, RRC tetap bermuka dua menghadapi masalah Cina perantauan sebagaimana ditunjukkan dalam Kongres Partai baru-baru ini, meskipun negara-negara Asia Tenggara menuntut secara eksplisit kepadanya agar menjelaskan masalah ini secara definitif karena alasan keamanan dalam negeri mereka.

Dalam konteks regional yang lebih luas, diakui oleh negara-negara ASEAN bahwa RRC perlu didorong untuk berpartisipasi dalam struktur regional dan internasional tertentu sehingga dapat memainkan peranan yang menunjang dan bukan mengganggu kestabilan di kawasan Pasifik. Normalisasi hubungan Amerika Serikat-RRC adalah konsisten dengan dalil ini. Akan tetapi, terdapat kecenderungan, yang sekarang berkurang dari waktu yang lampau, untuk menilai secara berlebihan hubungan ini, yang menjurus pada

suatu kerja sama keamanan, termasuk penjualan senjata-senjata kepada RRC. Tindakan berlebihan Amerika Serikat semacam itu telah menimbulkan ketidakpastian yang besar di lain-lain bagian kawasan.

Adalah logis bahwa ASEAN tidak dapat menerima macam kebijakan Amerika Serikat terhadap RRC yang bisa membahayakan atau meniadakan stabilitas kawasan ASEAN yang telah dipelihara sebegitu jauh.

Ketahanan nasional yang lebih besar di masing-masing negara ASEAN telah memberikan sumbangannya bagi stabilitas kawasan, yang merupakan suatu langkah pertama menuju terciptanya suatu tertib regional di Asia Tenggara. Konflik di Indocina telah mempersulit realisasi tertib regional ini, sebagian karena keterlibatan Uni Soviet dan kebijakan RRC.

Kendati kesulitan-kesulitan besar itu, ASEAN terus mencari usaha-usaha diplomatik yang dapat mendatangkan suatu penyelesaian politik yang memuaskan bagi konflik itu. Jika lingkungan regional dapat dibuat lebih mendukung, di mana RRC juga menunjukkan suatu kemauan untuk berkompromi dan Amerika Serikat bersedia untuk mengambil sikap yang lebih fleksibel terhadap Vietnam, harapan bagi suatu penyelesaian akan lebih besar.

Dengan adanya ketidakpastian yang ditimbulkan pada masa yang lampau, juga telah dilakukan usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan masing-masing negara ASEAN, eventual juga untuk bersiap untuk berbagai kemungkinan menghadapi ancaman dari luar dalam dasawarsa 1990-an. Kerja sama yang lebih besar di antara negara-negara ASEAN dalam bidang keamanan tidak perlu menuju kepada suatu pakta militer. Seperti keadaan sekarang yang akhirnya bisa menuju kepada pembentukan apa yang dapat dinamakan suatu "entente", yakni yang terdiri atas suatu jaringan pengaturan-pengaturan bilateral, rencana kerja sama keamanan ini sungguh efektif bagi ASEAN. Akan tetapi, kerja sama ASEAN dalam bidang politik, ekonomi dan sosial adalah kunci bagi stabilitas regional yang lebih besar.

Usaha-usaha Korea Selatan untuk meningkatkan kemampuan pertahanannya telah menstabilkan Semenanjung Korea. Tetapi keberhasilannya meningkatkan kesejahteraan rakyatnya merupakan faktor yang lebih menentukan. Semenanjung Korea tak pernah lebih stabil daripada sekarang ini. Ini tidak hanya ikut mewujudkan stabilitas yang lebih besar di kawasan Asia Timur Laut tetapi juga di kawasan Pasifik secara keseluruhan. Korea Selatan sekarang ini kurang rawan dibandingkan dengan beberapa tahun yang lalu, tetapi orang tidak dapat menolak kemungkinan suatu konflik bersenjata di masa mendatang.

Diskusi di atas mengisyaratkan sejumlah soal keamanan regional dan bagaimana negara-negara di kawasan itu harus menghadapinya.

- a. Untuk dasawarsa 1980-an tampaknya tidak akan muncul sumber-sumber ancaman baru yang besar terhadap keamanan kawasan Pasifik. Bagi negara-negara ASEAN, ancaman yang lebih besar bagi keamanan mereka masih dirasakan berasal dari dalam negeri. Oleh karenanya, lebih penting untuk mempertahankan keamanan dan stabilitas di negara-negara ASEAN adalah kemampuan masing-masing pemerintah untuk melaksanakan usaha-usaha pembangunan nasional mereka dengan segala tenaga. Ini suatu tugas yang tidak mudah mengingat perubahan aspirasi rakyat dan perubahan lingkungan global;
- b. Yang dikatakan di atas itu tidak berarti bahwa tiada ancaman dari luar. Sumber-sumber ancaman dari luar dirasakan sebagai bersifat sekunder; sumber-sumber itu dapat memperkuat sumber-sumber ancaman dari dalam atau menciptakan komplikasi tambahan dalam realisasi sasaran pembangunan nasional. Uni Soviet maupun RRC merupakan ancaman potensial terhadap kawasan Asia Tenggara. Sebagian karena pertimbangan ideologi, sebagian karena ancaman militer yang potensial atau berdasarkan alasan-alasan psikologis dan sejarah. Sementara Uni Soviet diakui sebagai suatu kekuatan yang berbahaya, mengingat kekuatan militer global yang dimilikinya, RRC dirasakan sebagai ancaman yang lebih langsung. RRC secara geografis lebih dekat dengan Asia Tenggara dan kebijakannya terhadap kawasan sekarang ini masih sangat mendua. Oleh karenanya, adalah penting bagi Indonesia bahwa sahabat-sahabatnya di kawasan dapat memahami persepsi ancaman Indonesia itu dan dapat mempertimbangkannya dalam merumuskan kebijakan keamanan regional mereka;
- c. Proporsi di atas juga mengisyaratkan bahwa meskipun diakui bahwa keseimbangan militer merupakan suatu faktor yang penting, itu bukan suatu keadaan yang cukup, karena faktor-faktor lain -- sosial, ekonomi, politik dan budaya -- sama besar pengaruhnya atas keamanan dan stabilitas kawasan Pasifik. Strategi yang dianut oleh negara-negara ASEAN untuk membangun ketahanan nasional dan regional mereka ternyata sangat menunjang stabilitas regional. Hal ini juga memungkinkannya negara-negara ASEAN memainkan peranan yang konstruktif dalam forum-forum internasional, khususnya di antara negara-negara berkembang. Harus diakui bahwa konflik-konflik global, yang melibatkan superpower, kemungkinan besar berasal dari konflik lokal dan konflik dalam negeri negara-negara Dunia Ketiga dan bukan sebagai akibat langsung pertentangan antar superpower. Apa yang dinamakan kebijakan keamanan komprehensif Jepang adalah konsisten dengan proposisi ini. Kebijakan seperti itu, jika

dilaksanakan dengan baik, akan merupakan suatu basis kerja sama yang berharga antara Jepang dan ASEAN;

- d. Kendati kenyataan bahwa berbagai negara di kawasan Pasifik (Jepang, Korea Selatan, negara-negara ASEAN) telah melakukan usaha-usaha yang serius untuk meningkatkan kemampuan pertahanan mereka dan menunjang stabilitas kawasan, Amerika Serikat adalah satu-satunya kekuatan militer yang dapat mengimbangi Uni Soviet. Komitmen keamanan Amerika Serikat di kawasan maupun kredibilitas kehadirannya di kawasan akan bergantung pada kemauan negara-negara lain, khususnya Jepang, untuk memikul bagian beban yang adil. Akan tetapi, pembagian beban harus ditafsirkan secara komprehensif dan tidak secara sempit. Pembagian beban adalah juga suatu pendekatan dua arah; Amerika Serikat dan Jepang karena merupakan sumber-sumber teknologi yang penting harus bersedia mengalihkan teknologi militer kepada negara-negara ASEAN atau Korea Selatan;
- e. Kawasan Pasifik terdiri dari beraneka ragam bangsa. Amerika Serikat, yang merupakan unsur penting dalam mempertahankan keamanan dan stabilitas regional, perlu mengatur hubungannya dengan sekutu-sekutu dan sahabat-sahabatnya di kawasan dalam suatu struktur yang komprehensif dan berdasarkan persamaan, tanpa menuju kepada suatu sistem aliansi. Gagasan ASEAN mengenai ZOPFAN bagi Asia Tenggara tidak bertentangan dengan suatu hubungan dengan Amerika Serikat atau Jepang semacam itu, karena tekanannya akan diletakkan dalam bidang ekonomi dan politik untuk mendukung terciptanya suatu tertib regional bagi perdamaian dan stabilitas di Asia Tenggara. Gagasan kerja sama ekonomi Pasifik memberikan suatu sarana alternatif dengan mana dialog dan konsultasi atas dasar regional dapat dilaksanakan. Namun konsultasi politik harus tetap suatu masalah bilateral, tetapi perlu memperhatikan kompleksitas, sensitivitas, dan nuansa-nuansa regional.