

**KEAMANAN INTERNASIONAL PASCA 11 SEPTEMBER:
TERORISME, HEGEMONI AS DAN IMPLIKASI REGIONAL**

Oleh :

RIZAL SUKMA

Makalah Disampaikan Pada :

**SEMINAR PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL VIII
TEMA
PENEGAKAN HUKUM DALAM ERA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN
Diselenggarakan Oleh
BADAN PEMBINAN HUKUM NASIONAL
DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA RI
Denpasar, 14 - 18 Juli 2003**

KEAMANAN INTERNASIONAL PASCA 11 SEPTEMBER: TERORISME, HEGEMONI AS DAN IMPLIKASI REGIONAL

RIZAL SUKMA
CSIS, Jakarta

Makalah Disampaikan Pada Seminar
“Pembangunan Hukum Nasional VIII”
Departemen Kehakiman dan HAM RI

Denpasar, 14 - 18 Juli 2003

Pendahuluan

Tata dunia internasional (*world order*) kerap kali berubah ketika terjadi suatu *defining moment* yang dramatis. Berakhirnya Perang Dunia II pada tahun 1945, misalnya, segera diikuti dengan dimulainya era Perang Dingin. Ketika Tembok Berlin runtuh pada tahun 1989, masyarakat internasional melihatnya sebagai awal dari lahirnya era Pasca Perang Dingin. Runtuhnya gedung World Trade Centre (WTC) di New York tanggal 11 September lalu akibat serangan teroris kini dilihat banyak pihak sebagai *defining moment* yang mengakhiri era Pasca Perang Dingin. Memang, tragedi 11 September membawa implikasi fundamental terhadap situasi dan percaturan politik internasional. Bagi Amerika Serikat (AS) sendiri, peristiwa tersebut merupakan pukulan telak bagi supremasi adidaya, yang menuntut respon dalam bentuk “perang terhadap terorisme.” Bagi negara-negara lainnya, selain menyadarkan mereka bahwa ancaman serius terhadap kemanusiaan dapat mengambil bentuk yang tidak pernah terbayangkan sebelumnya, tragedi WTC dan respon AS terhadap terorisme merupakan awal dari terbangunnya sebuah tatanan politik dunia yang ditandai oleh meningkatnya ancaman non-tradisional (khususnya dalam bentuk terorisme) dan hegemonisme AS sebagai adidaya tunggal.

Namun, berubahnya situasi keamanan pada level global itu tidak berarti bahwa situasi keamanan regional juga telah mengalami perubahan secara fundamental. Meskipun negara-negara di kawasan Asia Tenggara juga mengakui bahwa terorisme merupakan ancaman serius bagi negara dan masyarakat, hal itu tidak berarti bahwa isu-isu keamanan lainnya di kawasan menjadi tidak penting. Bagi kawasan Asia Tenggara,

peristiwa 11 September hanya semakin memperumit kompleksitas tantangan keamanan di kawasan, yang sebelumnya telah " akrab" dengan berbagai ancaman non-tradisional termasuk terorisme. Hanya saja, dengan dijadikannya terorisme sebagai agenda utama - walaupun bukan sebagai agenda tunggal-- dalam kebijakan keamanan nasional dan politik luar negeri AS, negara-negara Asia Tenggara terpaksa dihadapkan pada sebuah realita baru yang merupakan konsekuensi dari dari kebijakan AS itu.

Makalah ini menyoroti situasi dan karakteristik keamanan internasional pasca tragedi 11 September dan implikasinya terhadap kawasan Asia Tenggara. Pembahasan dibagi ke dalam tiga bagian. Bagian pertama membahas respon AS terhadap terorisme, dan makna serangan AS ke Afghanistan dan Irak bagi politik global, sebagai dua faktor yang akan membentuk karakteristik politik global dewasa ini. Bagian kedua, disamping menyoroti implikasi "perang terhadap terorisme" bagi kawasan Asia Tenggara, juga membahas sejumlah persoalan keamanan yang menjadi tantangan bagi negara-negara di kawasan, termasuk Indonesia. Bagian ketiga secara spesifik membahas posisi dan opsi-opsi yang dapat ditempuh ASEAN dan Indonesia dalam merespon berbagai perkembangan global dan regional.

Situasi Global Pasca 11 September

Ketika Perang Dingin dinyatakan berakhir dengan runtuhnya tembok Berlin dan disintegrasi Uni Soviet di akhir 1990-an, bentuk dan masa depan peran AS sebagai satu-satunya negara adidaya merupakan salah satu isu yang kerap menjadi perdebatan di kalangan akademisi dan praktisi. Sebagian kalangan pada waktu itu berpendapat bahwa peran global AS bisa jadi akan mengalami tekanan-tekanan domestik, yang pada gilirannya dapat mendorong negara itu untuk mengambil posisi isolasionis, mengedepankan pengaturan keamanan regional, dan menjalankan keterlibatan terbatas dalam masalah-masalah internasional. Akibat hilangnya ancaman strategis dari Uni Soviet, AS diperkirakan akan lebih memprioritaskan agenda non-militer dan non-tradisional dalam politik globalnya, terutama dalam hal penyebaran demokrasi, hak asasi manusia, lingkungan hidup, dan penanganan ancaman lintas-batas (*transnational*

threats). Kecenderungan demikian setidaknya terlihat dalam kebijakan luar negeri AS selama dekade 1990-an.

Namun, tragedi 11 September 2001 membalik semua kecenderungan yang ada. Seolah mendapat alasan dan keharusan baru, peristiwa tersebut menjadi faktor signifikan bagi penguatan hegemoni AS, yang dimanifestasikan dalam bentuk kehadiran dan peran global AS dalam pentas politik internasional secara lebih dominan. Serangan teroris 11 September memperkuat keyakinan para pemimpin AS bahwa kepentingan keamanan negara itu tidak dapat dilepaskan dari situasi keamanan global, yang pada gilirannya menuntut penguatan posisi hegemoni AS dan keterlibatan luas dalam percaturan politik internasional. Penguatan itu tampak jelas antara lain dalam dua aspek, yakni respon AS terhadap terorisme pada tataran umum, dan invasi ke Afghanistan dan Irak pada tataran khusus.

Respon AS Terhadap Terorisme:

Kembalinya Paradigma Politik Kekuatan ?

Dalam merespon terorisme, kalkulasi kebijakan keamanan, pertahanan, dan luar negeri AS dapat dikatakan berubah secara signifikan, yang pada gilirannya telah mempengaruhi konstelasi politik internasional.

Pertama dengan sikapnya yang keras, AS tampaknya ingin melahirkan semacam struktur "bipolar" baru yang memperumit pola-pola hubungan antar negara. Pernyataan Presiden George W. Bush, "*either you are with us or you are with the terrorists*," secara hitam putih menggambarkan dunia yang terpilah dalam sebuah pertarungan antara kekuatan baik (*good*) dan kekuatan jahat (*evil*). Pemilahan dunia demikian mempersulit posisi banyak negara, khususnya negara-negara pasca kolonial yang tidak ingin dipersepsikan oleh konstituennya berada dalam orbit AS. Lagipula, tampaknya sulit bagi AS untuk menerima pendapat negara-negara lain bahwa perang melawan terorisme tidak harus dilakukan dibawah pimpinan AS. Sementara itu bagi banyak negara berkembang, masalah kemiskinan, pengangguran, keterbelakangan, dan konflik antar-etnik dilihat lebih

berbahaya ketimbang masalah terorisme sebagai ancaman utama bagi kelangsungan hidup mereka sebagai sebuah negara.

Kedua, tragedi 11 September juga telah membuka kemungkinan berubahnya parameter yang digunakan AS dalam menilai sebuah negara. Sekarang ini, AS cenderung lebih hirau kepada masalah terorisme ketimbang isu demokrasi dan hak asasi manusia (HAM). Kenyataan bahwa Presiden Pervez Musharraf di Pakistan naik ke panggung kekuasaan melalui kudeta militer, misalnya, tidak lagi menjadi penghalang bagi AS untuk menjalin aliansi anti-terorisme dengan negara itu. Dengan kata lain, AS tampaknya cenderung menjadikan "komitmen" melawan terorisme, ketimbang komitmen terhadap demokrasi dan HAM, sebagai alat menilai siapa lawan dan kawan. Akibatnya, telah terjadi pergeseran agenda global dari demokrasi dan HAM menjadi perang khususnya terorisme yang dianggap mengancam kepentingan dan keamanan AS secara langsung.

Ketiga, ditambah dengan adanya kecenderungan yang mengaitkan Islam dengan terorisme di kalangan para pembuat kebijakan di AS, tatanan politik global semakin diperumit oleh ketegangan antara AS dengan negara-negara Islam ataupun negara-negara yang berpenduduk mayoritas Muslim. Kehati-hatian dari negara-negara berpenduduk mayoritas Muslim dalam merespon persoalan terorisme ini kerap menimbulkan kecurigaan dari AS, dan bahkan tidak jarang melahirkan tekanan-tekanan politik yang tidak mudah untuk dihadapi. Akibatnya, pemerintah di negara-negara berpenduduk mayoritas Muslim kerap dihadapkan kepada dilema antara "kewajiban" memberantas terorisme di satu pihak dan keharusan untuk menjaga hak-hak konstituen domestik di lain pihak. Dengan kata lain, kebijakan "perang terhadap terorisme" yang dijalankan AS telah menimbulkan ketegangan-ketegangan baru dalam hubungan antara pemerintah dan kelompok-kelompok Islam di banyak negara Muslim. Sampai sekarang, AS tampaknya masih mengalami kesulitan dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan "perang melawan terorisme" yang tidak menimbulkan komplikasi dalam hubungannya dengan Dunia Islam.

Keempat, untuk mengantisipasi kemungkinan serangan-serangan teroris di masa depan, AS juga telah mengadopsi sebuah doktrin baru, yakni doktrin *preemption*. Melalui doktrin ini, AS secara sepihak memberikan hak kepada dirinya sendiri untuk mengambil tindakan terlebih dahulu, khususnya melalui tindakan militer unilateral, untuk

menghancurkan apa yang dipersepsikannya sebagai kemungkinan ancaman teror terhadap kepentingan AS di mana saja. Doktrin *preemption* tersebut jelas meresahkan banyak negara, dan dapat mengubah tatanan, nilai dan norma-norma hubungan antar-negara secara fundamental. Dalam konteks doktrin *preemption* dan kecenderungan unilateralis itu, prinsip kedaulatan negara, arti penting dan peran institusi-institusi multilateral seperti PBB dan organisasi regional, serta ketentuan-ketentuan hukum internasional dapat saja diabaikan. Dengan kata lain, unilateralisme AS, yang didukung dengan kekuatan ekonomi dan militer yang tidak tertandingi, akan menjadi faktor penentu yang sangat dominan bagi tatanan politik global di waktu mendatang.

Kelima, AS kini tampil sebagai negara adidaya tunggal yang sangat yakin bahwa pendekatan militer merupakan pendekatan terbaik dalam memenuhi dan melindungi kepentingan-kepentingan keamanannya. Aksi serangan militer ke Afghanistan, dan invasi ke Irak, merupakan contoh nyata dari keyakinan demikian. Penekanan kepada pendekatan militer itu terlihat juga melalui peningkatan anggaran pertahanan yang signifikan sejak 11 September, peran Pentagon yang dominan dalam menjalankan kebijakan luar negeri, dan peningkatan bantuan militer kepada pemerintah di negara-negara yang diharapkan AS dapat menjadi mitra dalam perang melawan terorisme, seperti Pakistan, Filipina, dan negara lainnya di Timur Tengah. Kecenderungan demikian juga terlihat dalam upayanya membangun koalisi internasional melawan terorisme, dimana AS tidak segan-segan mengucurkan dana milyaran dolar untuk memperkuat hubungan militer dengan negara-negara yang diharapkan dapat menjadi mitra dalam perang terhadap terorisme. Bagi AS, upaya untuk menghancurkan kelompok-kelompok yang dituduh menjadi organisasi teroris tampaknya jauh lebih penting ketimbang mencari dan menghilangkan faktor-faktor yang menyebabkan lahirnya terorisme itu sendiri.

Makna Retaliasi AS dan invasi ke Irak:

Dari Hegemon "Ramah" ke Hegemon "Keras"?

Bentuk nyata dari perubahan kalkulasi kebijakan yang mendasari "perang terhadap terorisme" yang dijalankan AS tampak jelas dalam dua aksi militer yang dilakukan negara adidaya itu sejak 11 September. Aksi militer pertama, yang dilakukan terhadap rezim

Taliban di Afghanistan, merupakan bentuk retaliasi langsung AS terhadap aksi teror 11 september. Sedangkan invasi AS ke Irak dapat dikatakan sebagai bentuk dan manifestasi nyata dari doktrin *preemption*, yang menunjukkan semakin menguatnya posisi unilateralisme AS dalam menjalankan kebijakan keamanan nasional dan politik luar negeri. Terlepas dari adanya nuansa perbedaan antara serangannya ke Afghanistan dan invasi ke Irak, kedua aksi militer tersebut telah melahirkan kekhawatiran banyak negara mengenai kemungkinan berubahnya sifat hegemoni AS, dari hegemon yang "ramah" (*benign hegemon*) menjadi hegemon yang "keras" (*coercive hegemon*).

Meskipun kecenderungan berubahnya karakter hegemoni AS itu sudah mulai terlihat dalam aksi militer ke Afghanistan, tujuan utama operasi militer yang dinamai sebagai *Operation Enduring Freedom* itu lebih dimaksudkan untuk menghancurkan kekuatan Al-Qaeda dan rezim Taliban. Operasi militer itu juga secara tidak langsung mendapat dukungan dari Dewan Keamanan PBB, serta didukung penuh oleh sekutu-sekutu utama AS, negara-negara besar (*major powers*) serta negara-negara garis depan (*frontline*) lainnya seperti Pakistan. Namun, aksi militer kedua, yakni invasi ke Irak, penuh dengan kontroversi dan melahirkan sejumlah persoalan serius bagi tatanan hubungan internasional. Berbeda dengan Afghanistan, serangan ke Irak lebih berupa pendudukan dan penundukan ketimbang hanya sekedar perubahan rezim (*regime change*). Dalam hal ini, terdapat lima aspek penting yang harus dicermati dari, invasi AS ke Irak tersebut.

Pertama, serangan AS ke Irak menunjukkan pengabaian terhadap nilai-nilai yang mengatur hubungan antar negara. Perang hanya didasarkan atas dugaan-dugaan dan asumsi mengenai kemungkinan adanya ancaman terhadap keamanan internasional dan kepentingan keamanan AS. Tujuan dari serangan itu sendiri tidak didefinisikan secara jelas. Tujuan ataupun alasan yang digunakan AS kerap berubah-ubah, mulai dari untuk menghancurkan senjata pemusnah masal (yang ternyata sampai sekarang belum terbukti), untuk mengganti rezim Presiden Saddam Hussein, memerangi terorisme, sampai untuk "membebaskan" rakyat Irak dari tirani kekuasaan despotik pemerintah Saddam Hussein. Bahkan, yang lebih mengundang kontroversi adalah, serangan ke Irak itu sama sekali tidak mengabaikan posisi Dewan Keamanan, yang meskipun tidak

sempurna, sebagai pemikul tanggungjawab akhir dari ketertiban global (*the last bastion of global order*).

Kedua, invasi AS ke Irak merupakan "pameran" kekuatan militer dan teknologi perang yang belum ada tandingannya. Meskipun "pameran" itu sebelumnya telah diperlihatkan dalam perang di Afghanistan, invasi ke Irak memiliki nilai tersendiri bagi AS dalam menunjukkan supremasi militernya kepada dunia internasional. Berbeda dengan Afghanistan yang tidak memiliki angkatan bersenjata modern, Irak termasuk salah satu kekuatan militer yang diperhitungkan dalam percaturan politik dan geo-politik di Timur Tengah. Oleh karena itu, keberhasilan pasukan AS menguasai Irak dalam waktu yang relatif singkat telah mempertegas posisi negara itu sebagai adidaya tunggal (*the only superpower*). Disamping itu, invasi ke Irak tidak lain adalah bukti dari kembalinya *power politics* sebagai paradigma hubungan internasional.

Ketiga, keputusan sepihak AS untuk menyerang Irak tanpa otorisasi dari Dewan Keamanan PBB juga memperlihatkan kecenderungan arogansi dalam kebijakan luar negeri AS. Kecenderungan itu terlihat dari sikap AS yang cenderung memaksa, memiliki rasa percaya diri yang berlebihan, merasa benar sendiri, dan tidak dapat menerima ada pihak-pihak yang menentang keputusannya untuk menyerang Irak secara unilateral. Ketegangan dalam hubungan AS dengan Perancis, Jerman, dan Rusia, misalnya, disebabkan oleh sikap AS yang dinilai banyak pihak sebagai sikap arogan tersebut. Bahkan, pemerintah AS cenderung melihat PBB sebagai sebuah institusi yang tidak terlalu bermanfaat dan menjadi penghambat yang menjengkelkan. Ironisnya, sikap tidak menentang yang banyak diperlihatkan oleh sekutu dan mitra-mitranya yang lain dilihat sebagai dukungan bagi kebijakannya di Irak.

Keempat, invasi AS ke Irak jelas merusak kredibilitas negara itu sebagai negara yang kerap dijadikan model bagi negara-negara lain dalam hal demokrasi. Invasi ke Irak, apabila dibandingkan dengan sikapnya terhadap Israel dan juga terhadap Korea Utara, jelas menimbulkan kritik mengenai adanya sikap standar ganda dalam kebijakan AS. Bahkan, sulit rasanya menerima kenyataan bahwa AS, yang diharapkan banyak pihak untuk bersikap dan bertindak sebagaimana lazimnya sebuah negara besar, pada akhirnya

dengan mudah memilih jalan kekerasan dan perang ketimbang memberi kesempatan kepada dialog dan perundingan dalam menyelesaikan sebuah krisis internasional. Sikap kekanak-kanakan sebagian kalangan dalam pemerintah AS dalam merespon perbedaan pendapat dengan Perancis juga dapat dijadikan ukuran bagi melemahnya kredibilitas negara itu sebagai pendukung demokrasi. Lemahnya kredibilitas AS sebagai penganjur demokrasi ini jelas mempersulit negara-negara yang sedang berada dalam proses transisi demokrasi ketika kekuatan pro-demokrasi harus berhadapan dengan kekuatan anti-demokrasi di dalam negeri. Bahkan, seperti yang telah disinggung sebelumnya, terdapat kesan dan kecenderungan bahwa demokrasi dan HAM tidak lagi menjadi *defining framework* bagi pemerintah AS dibawah Presiden George W. Bush dalam mengelola hubungan luar negerinya.

Kelima, dengan dicanangkannya “perang melawan terorisme” oleh AS, terbuka pula peluang bagi perubahan fundamental dalam hubungan antar negara besar (*major powers*). Rusia dan Cina misalnya, kini seolah menemukan sebuah "perekat" baru untuk memperbaiki hubungan mereka dengan AS. Nada kerjasama tampaknya kini menjadi tema dominan dalam hubungan di antara mereka. Semua negara anggota tetap Dewan Keamanan PBB, misalnya, menyatakan dukungan penuh terhadap serangan AS di Afghanistan. Di samping itu, dengan ikut serta dalam memerangi terorisme, Jepang dan Jerman mendapat kesempatan untuk segera menjadi negara “normal.” Respon Jepang yang untuk pertama kalinya mengirimkan peralatan perangnya ke Afghanistan untuk mendukung operasi militer AS dilihat banyak pihak sebagai langkah awal ke arah demikian. Ketidaksetujuan Perancis, Jerman, Rusia, dan Cina terhadap invasi ke Irak terbukti tidak menimbulkan kerusakan dan ketegangan serius dalam hubungan mereka dengan AS. Dengan kata lain “perang melawan terorisme” menjadi faktor dasar bagi terjadinya penyesuaian-penyesuaian (*realignment*) dalam hubungan antar-negara besar, yang lebih ditandai oleh kemauan kompromi ketimbang konfrontasi. Dengan demikian, masyarakat internasional akan dihadapkan kepada sebuah realita yang tidak menyenangkan, dimana tatanan global di masa mendatang akan lebih ditemukan oleh kepentingan dan kompromi-kompromi di antara negara besar.

Kawasan Asia-Pasifik:

Terorisme, Kompleksitas Ancaman, dan Tantangan Bagi ASEAN

Bagi kawasan Asia-Pasifik pada umumnya, dan kawasan Asia Tenggara khususnya, perubahan dalam agenda dan karakteristik kebijakan luar negeri AS telah melahirkan sebuah kompleks keamanan (*security complex*) yang semakin rumit. Pada saat masalah-masalah keamanan yang sebelumnya sudah ada di kawasan belum menentukan bentuk penyelesaian, kini beban keamanan regional dirasa semakin berat dengan munculnya ancaman terorisme dalam skala yang belum pernah dialami sebelumnya. Meskipun menguatnya ancaman terorisme itu juga memiliki akar regional implikasi dari perang global melawan terorisme yang dimotori AS telah memperumit pola-pola hubungan antar negara kawasan, khususnya di antara negara-negara ASEAN. Dengan kata lain, perkembangan situasi keamanan di Asia-Pasifik pada umumnya, dan di kawasan Asia Tenggara pada khususnya, tidak menunjukkan gambaran masa depan menggembirakan. Dalam hal ini, di masa mendatang ASEAN, termasuk Indonesia, akan dihadapkan kepada tantangan-tantangan keamanan regional yang tidak ringan.

Dalam hal ini, kawasan Asia-Pasifik dan Asia Tenggara dihadapkan kepada tiga isu keamanan yang rumit. Pertama, masalah terorisme dan stabilitas regional. Kedua, belum terselesaikannya masalah keamanan tradisional, terutama sengketa dan ketegangan antar negara. Ketiga, masalah ancaman trans-nasional. Ketiga masalah ini menjadi tantangan keamanan yang harus dikelola oleh ASEAN.

Terorisme dan Stabilitas Regional

Pada awalnya, kebanyakan negara di kawasan Asia-Pasifik, khususnya Indonesia, melihat bahwa tragedi 11 September lebih merupakan persoalan AS ketimbang sebuah persoalan global. Meskipun seluruh dunia, termasuk negara-negara Asia Tenggara menyatakan rasa simpati terhadap tragedi yang menimpa AS, pada umumnya tidak terlalu yakin bahwa tragedi serupa dapat juga terjadi di kawasan. Hal itu antara lain terlihat dari sikap skeptis yang ditunjukkan sebagian kalangan terhadap niat dan seruan AS dalam

memerangi terorisme pada tataran global, termasuk di Asia Tenggara. Sikap skeptis juga terlihat ketika pemerintah Singapura mengumumkan bahwa pihaknya telah berhasil membongkar adanya sebuah jaringan teroris regional yang dapat mengancam keamanan negara-negara di kawasan. Sikap “menyangkal” (*denial*) ini antara lain terlihat di Indonesia, Thailand, dan pada tingkat yang lebih rendah, di Malaysia. Namun, tragedi 12 Oktober 2002 di Bali telah menyadarkan negara-negara di kawasan bahwa ancaman terorisme dapat terjadi dimana saja, dan pada waktu dan metoda yang tidak dapat diduga dengan mudah.

Keamanan Tradisional

Kawasan Asia-Pasifik juga masih menyisakan sejumlah persoalan keamanan tradisional yang belum menemukan pemecahannya. Pertama, kawasan ini masih diwarnai oleh sejumlah sengketa wilayah dan perbatasan. Di sub-kawasan Asia Timur Laut, tantangan keamanan tradisional masih didominasi oleh sengketa wilayah antara RRC dan Jepang, antara Jepang dan Korea Selatan, antara Jepang dan Rusia, serta masalah Taiwan. Sementara itu, sengketa teritorial di Laut Cina Selatan, dan sengketa wilayah antara Singapura-Malaysia dan Malaysia-Filipina masih merupakan isu-isu sensitif di sub-kawasan Asia Tenggara. Disamping itu, Indonesia sendiri masih memiliki sejumlah masalah perbatasan dengan negara-negara tetangganya seperti Singapura, Malaysia, Vietnam, dan bahkan dengan RRC. Sengketa wilayah dan perbatasan ini, apabila tidak diselesaikan dengan baik, dalam jangka panjang dapat menjadi isu keamanan yang serius bagi kawasan.

Kedua, masih adanya kecurigaan dan ketegangan bilateral di antara negara-negara di kawasan. Kecurigaan historis antara RRC dan Jepang dan antara Jepang dan Korea Selatan merupakan contoh klasik di kawasan Asia Timur Laut. Sementara itu, kawasan Asia Tenggara juga ditandai oleh masih adanya kecurigaan-kecurigaan dalam hubungan antara Thailand dan Myanmar, antara Kamboja dan Thailand, antara Indonesia dan Singapura, dan antara Malaysia dan Singapura. Sengketa mengenai masalah air antara Malaysia dan Singapura belum lama ini, atau mengenai persepsi historis antara

Kamboja dan Thailand, merupakan contoh paling akhir mengenai masalah ini. Fakta bahwa meskipun negara-negara tersebut telah tergabung dalam ASEAN, namun belum dapat menyelesaikan persoalan yang ada, menunjukkan bahwa masalah ini tidak dapat diabaikan begitu saja. Disamping itu, ketidakpastian dalam arah kebangkitan RRC sebagai calon negara adidaya juga dapat melahirkan kembali ketegangan antara negara itu dengan negara-negara di kawasan.

Ketiga, kawasan Asia Timur juga diwarnai oleh ancaman nuklir Korea Utara. Meskipun adanya tekanan internasional, khususnya dari AS, Korea Utara tetap tidak bergeming dalam sikap dan posisinya mengenai masalah ini, dan bahkan cenderung mengeras. Beberapa insidien peluncuran hulu ledak dan rudal ke arah wilayah Jepang, serta ancaman-ancaman yang dikeluarkan pemerintah Korea Utara baru-baru ini, baik terhadap Jepang, Korea Selatan maupun AS, menunjukkan bahwa masalah Korea Utara ini merupakan masalah serius bagi keamanan tidak hanya bagi kawasan Asia Timur Laut, tetapi juga bagi kawasan Asia Tenggara. Masalah Korea Utara ini semakin kompleks dengan keterlibatan negara-negara besar seperti RRC, Rusia, dan AS. Pecahnya konflik terbuka di kawasan ini, meskipun dalam skala terbatas, jelas akan membawa dampak ekonomi dan keamanan yang tidak kecil bagi kawasan Asia Tenggara.

Ancaman Non-Tradisional

Disamping ketiga masalah keamanan tradisional di atas, kawasan Asia-Pasifik, khususnya di sub-kawasan Asia Tenggara, merupakan kawasan yang sarat dengan sejumlah permasalahan dan ancaman non-tradisional. Disamping menghadapi masalah terorisme, negara-negara di kawasan sudah lama berkutat menghadapi masalah penyelundupan senjata ringan, separatisme bersenjata, penjualan wanita dan anak-anak, pemalsuan dokumen dan surat-surat berharga, bajak laut, kebakaran hutan, imigran legal, pencucian dan pemalsuan uang, serta perdagangan narkoba dan obat-obat terlarang. Sekarang ini, dengan meningkatnya aksi-aksi terorisme di Indonesia dan Filipina, ancaman non-tradisional itu dirasakan sebagai ancaman keamanan yang semakin menonjol. Selama ini, berbagai langkah dan kesepakatan telah dihasilkan dalam kerangka

kerjasama ASEAN. Namun, semua langkah dan kesepakatan itu belum menunjukkan hasil yang mengembirakan.

Catatan Penutup:

Tantangan Bagi ASEAN

Bagi ASEAN, penanganan atas situasi dan kompleksitas keamanan global dan regional pasca 11 September merupakan tantangan yang mensyaratkan inovasi dan kreativitas baru. Tantangan demikian sudah terasa sejak terjadinya krisis ekonomi tahun 1997. Banyak kalangan, baik di lingkungan ASEAN sendiri maupun di dunia internasional, menilai bahwa organisasi ini hampir lumpuh dan dibuat tidak berdaya oleh berbagai kesulitan yang merupakan akibat dari sejumlah perkembangan. Pertama, ASEAN dinilai terlalu cepat dalam melakukan perluasan keanggotaan yang kini telah mencakup seluruh negara Asia Tenggara. Kedua, kesulitan yang dihadapi ASEAN sekarang ini juga disebabkan oleh terjadinya sejumlah perubahan fundamental di bidang politik dan ekonomi di beberapa negara kunci, seperti Indonesia Thailand, dan Filipina. Terakhir, ada juga yang menilai bahwa kelemahan ASEAN sekarang ini disebabkan oleh runtuhnya kepemimpinan Indonesia dalam ASEAN. Pendeknya, ASEAN dianggap telah kehilangan sentralitas diplomatik (*diplomatic centrality*) yang pernah dinikmatinya selama dekade 1980-an sampai awal 1990-an.

Dengan dimulainya apa yang dapat disebut sebagai "Era Perang Melawan Terorisme" sejak peristiwa 11 September, ASEAN kembali dihadapkan kepada sebuah tantangan berat untuk membuktikan dirinya sebagai sebuah organisasi regional yang keberadaannya tidak hanya dibutuhkan, tetapi juga memiliki relevansi dalam menjawab berbagai tantangan-tantangan baru. Lingkungan strategis dimana ASEAN berada telah mengalami perubahan yang cukup signifikan, walaupun tidak dikatakan telah berubah secara fundamental. Oleh karena itu, hakekat dari tantangan-tantangan yang dihadapinya juga telah mengalami perubahan. Untuk dapat menjawab tantangan-tantangan baru itu, ASEAN tampaknya tidak memiliki pilihan lain kecuali melakukan semacam refleksi diri. Tata dunia baru sekarang ini membutuhkan pemikiran-pemikiran baru, dan karenanya

ASEAN harus berani bergerak meninggalkan sikap konservatif yang selama ini melekat cukup erat. Dengan kata lain, ASEAN, Diharapkan dapat mengambil langkah-langkah berani dalam upaya memperbaharui dirinya sendiri dan dalam memperkuat relevansinya sebagai sebuah organisasi regional.

Dalam menjawab tantangan ke depan, ASEAN perlu merumuskan sebuah kondisi akhir yang ingin diwujudkan di masa depan secara lebih konkrit. Dengan kata lain, ASEAN perlu merumuskan sebuah kesepakatan mengenai ke arah mana ia akan berkembang, dan bagaimana cara mencapainya. Untuk itu, ASEAN dapat mempertimbangkan untuk berkembang menjadi sebuah "*Security Community*" dalam kurun waktu 20 tahun mendatang. Cita-cita "perdamaian dan stabilitas" yang termuat dalam Deklarasi Bangkok memerlukan arti yang fungsional dan operasional. ASEAN tidak boleh dibiarkan mengambang tanpa adanya *sense of purpose* yang jelas; tanpa adanya tujuan praktis yang perlu dicapai, dan tanpa adanya gambaran mengenai kondisi ideal yang harus diwujudkan dimasa depan. Gagasan mengenai ASEAN *Security Community* dimaksudkan untuk memberi *sense of purpose* yang dibutuhkan, tujuan praktis yang perlu dimiliki, dan kondisi masa depan yang harus diwujudkan oleh semua negara anggota.

Gagasan mengenai ASEAN *Security Community* dapat menjadi gagasan yang sejalan dengan usulan Singapura mengenai pentingnya transformasi ASEAN menjadi sebuah Masyarakat Ekonomi (*ASEAN Economic Community*) pada tahun 2020. Dalam jangka panjang, sebuah masyarakat ekonomi yang berkelanjutan (*a sustainable economic community*) hanya dapat dijamin dengan terbentuknya sebuah *security community*. Sebaliknya, sebuah *security community* tidak akan terjamin kelangsungannya tanpa adanya fundasi kepentingan bersama yang dihasilkan oleh *economic community*. Dengan kata lain, *economic community* dan *security community* akan saling mendukung dan memperkuat satu sama lainnya. Karena itu, gagasan mengenai ASEAN *Community*, dimana adanya keterkaitan kuat antara integrasi ekonomi dan *cooperative security*, bukanlah sesuatu yang tidak mungkin untuk diwujudkan dimasa mendatang.

Jika dikelola dengan baik dan serius, ASEAN dapat berkembang menjadi sebuah *Security Community* komprehensif yang sejalan dengan kebutuhan dan karakteristik regional, tidak dalam pengertian *security community* yang *Deutschian*. Kalau konsep *Security Community* yang *Deutschian* didasarkan pada pemahaman mengenai keamanan secara militer, ASEAN berpeluang untuk berkembang menjadi sebuah *security community* yang lebih komprehensif, yang mencakup, dan memberi penekanan kuat pada, aspek-aspek keamanan non-militer. Namun, yang penting untuk ditekankan adalah sebuah *Security Community* bukanlah Pakta Pertahanan (*Defence Pact*) atau aliansi militer. ASEAN *Security Community* mencoba membangun sebuah lingkungan kerjasama yang dapat mencegah terjadinya konflik sejak awal. Bahkan apabila pertikaian terjadi, ASEAN *Security Community* akan menyediakan sebuah kerangka untuk tidak hanya mengelola, tetapi juga menyelesaikan konflik tersebut secara damai.

ASEAN berada pada posisi yang tepat untuk mewujudkan visi *security community* di masa mendatang. Asosiasi ini telah memiliki beberapa unsur yang memperlihatkan ciri-ciri sebagai sebuah *Security Community*. Bahkan, ASEAN juga telah memiliki praktek-praktek dan institusi, baik formal dan informal, untuk mencegah dan mengelola konflik di antara negara-negara anggota. Namun, untuk dapat berkembang menjadi *Security Community*, dimasa mendatang ASEAN perlu mengembangkan kemampuan untuk menyelesaikan konflik. Disamping itu, basis bagi terwujudnya integrasi ekonomi yang kuat, yang diharapkan dapat diwujudkan oleh gagasan ASEAN *Economic Community*, dapat memperkuat proses transformasi politik dan keamanan ASEAN. Dengan kata lain, apabila visi ASEAN *Economic Community* dapat diwujudkan pada 2020, maka gagasan mengenai ASEAN *Security Community* bukanlah hal yang tidak mungkin untuk diwujudkan.