

KEAMANAAN INTERNASIONAL ABAD KE-21

Oleh :

JUWONO SUDARSONO

Guru besar Hubungan Internasional,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik,
Universitas Indonesia.

Makalah Disampaikan Pada :

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

KEAMANAN INTERNASIONAL ABAD KE-21.¹

Oleh: Juwono Sudarsono

Abad ke-20 yang berakhir pada 31 Desember 2000 adalah abad yang paling mengesankan sekaligus paling mengerikan dalam sejarah manusia. Harapan hidup manusia mengalami peningkatan rata-rata dari 46 hingga 65 tahun, kemampuan tulis baca naik dari 45 persen menjadi 74 persen. Sarana dan prasarana bertambah banyak sedangkan akses pada kebutuhan dasar manusia (sandang, pangan, papan) berkembang cepat. Pendapatan domestik bruto rata-rata naik dari 200 dollar hingga 1300 dollar. Pertumbuhan dan peningkatan ekonomi dunia memang tidak merata, namun secara umum kemajuan ilmu dan teknologj, terutama di bidang kesehatan, transportasi dan teknologi informasi memungkinkan rata-rata penduduk dunia hidup lebih layak daripada pada abad ke-19.

Tetapi, sepanjang abad ke-20 itu sekitar 160 juta manusia tewas akibat perang antar-negara dan tindak kekerasan antar sesama manusia. Perang Dunia I (1914-18) merengut 20 juta jiwa prajurit, dan penduduk serta 8 juta orang yang hilang atau ditawan. Meskipun perang itu terjadi di Eropah, akibatnya meluas ke daerah-daerah jajahan di Afrika dan Asia. Perang Dunia II (1919-45) yang berkobar di Eropah dan di Asia Pasifik (termasuk bom atom yang dijatuhkan di Hiroshima dan Nagasaki, Agustus 1945) menewaskan 50 juta prajurit dan penduduk tak berdosa; entah berapa puluh juta lagi yang hilang tak tercatat.

Amerika Serikat ikut memenangkan Perang Dunia I melawan Jerman. Tentara Amerika menjadi penentu kemenangan Sekutu atas fasisme Jerman dan fasisme Jepang pada Perang Dunia II. Selama Perang Dingin 1947-1989 dan 10 tahun terakhir 1991-2001 terjadi perang di dalam negara yang menewaskan 15

¹ harian Kompas, 30 Juni, 2001

juta orang. Di Eropah, Afrika, Asia, Timur tengah, Amerika Latin, tak terhitung jumlah tindak kekerasan yang dilakukan atas nama suku, agama dan golongan.

Pada awal abad ke-21 dan Millennium ke-III, pengaruh dan kekuatan Amerika tak tertandingi. Dengan produksi domestik bruto sebesar 10,5 trilyun dollar, anggaran belanja pertahanan sekitar 350 milyar (lebih besar dari gabungan anggaran, belanja pertahanan Rusia, RRC, Jerman, Inggris, Prancis, Italia, India dan empat negara besar lain) ekspor barang dan jasa sebanyak lebih dari 76,0 milyar setiap tahunnya, Amerika Serikat sebagai kekuatan multidimensional hadir diseluruh pelosok dunia. Transaksi mata uang asing dunia yang berjumlah 3.5 trilyun dollar sehari sebagian besar berputar dan keluar-masuk Amerika. Kekuatan keuangan Wall Street, daya jangkau Lembah Silicon serta daya industri hiburan sebesar 400 milyar dollar setahun melengkapi perangkat kekuatan yang memancar dari kepresidenan di Gedung Putih dan Kongres di Washington DC. Riset yang dilakukan perusahaan-perusahaan serta perguruan tinggi Amerika merajai penelitian bisnis dan pengembangan teknologi. Puluhan ribu tenaga trampil terbaik dari manca negara bekerja di ratusan ribu perusahaan besar, menengah dan kecil di Amerika. Dengan daya pikat ekonomi konsumen dan daya jangkau hiburan musik, film, televisi dan internet yang demikian luas, orangpun bertanya masih perlukah Amerika menempatkan kedutan besar diluar negeri?

Justru karena Amerika Serikat demikian unggul dalam percaturan internasional pada awal abad ke-21 ini, dua pemikir terkemuka, Henry Kissinger dan Robert McNamara, merisaukan peran Amerika dimasa mendatang. Akankah Amerika menjadi pemimpin dunia dalam arti yang luhur, yakni mengajak bangsa-bangsa lain untuk menenggalang perdamaian dan kemakmuran dengan membagi-bagi berkah ilmu dan teknologi yang diterimanya sebagai keniscayaan sejarah? Ataukah Amerika akan menjadi kemaharajaan, dengan menenggalang setiap calon pesaing yang tampil dipentas dunia dengan mengandalkan kekuatan politik, ekonomi dan teknologi militernya?

Karena luas dan derasnya segala sesuatu yang serba Amerika hadir diseluruh pelosok dunia itu Henry Kissinger mengupas peran Amerika dalam bukunya *Does America Need a Foreign Policy?* (Simon & Schuster, 2001) yang diberi anak judul "Toward a diplomacy for the 21st century". Robert McNamara mengupas keadaan dunia pada abad 21 sebagai upaya untuk menghilangkan ilusi besar yang diwariskan Presiden Woodrow Wilson ketika mencanangkan idealisme dan moralisme sebagai prinsip hubungan luar negeri Amerika. Kegagalan Presiden Wilson menerjemahkan gagasan luhur seperti penghormatan terhadap "hukum internasional", "keamanan bersama" dan "hak menentukan nasib sendiri" itulah yang mendorong McNamara untuk merenungkan nasib moralisme dan idealisme melalui karyanya *Wilson's Ghost* (Public Affairs, 2001). Anak-judul buku inipun seakan mencari pelajaran dari pengalaman buruk abad ke-20: "*Reducing the risk of conflict, killing and catastrophe in the 21st century*". Kissinger terkenal sebagai tokoh yang, menganut mazhab *realist*, yang memandang percaturan internasional sebagai wujud alamiah manusia, masyarakat dan negara untuk menaklukkan manusia, masyarakat dan negara lain dengan dalih "kepentingan nasional". Sebagai pengungsi dari Jerman yang kemudian menjadi warganegara Amerika, Kissinger memandang layak bila Amerika menjadi penentu perdamaian dan keamanan internasional. Senjata konvensional dan nuklir adalah andalan utama di bidang politik dan pertahanan, sedangkan bobot ekonomi-keuangannya di lembaga-lembaga seperti Badan Perdagangan Dunia (WTO) Bank Dunia (World Bank) dan Dana Moneter Internasional (IMF) ikut membina "sistem ekonomi pasar" yang bertugas menguntungkan perusahaan-perusahaan multinasional Amerika. Perserikatan Bangsa Bangsa praktis menjadi ajang penerus kepentingan diplomasi Amerika. Dominasi Amerika di badan terpenting PBB, yakni Dewan Keamanan, menjadikan Amerika menjadi "penentu" tentang definisi "keamanan dan perdamaian internasional" sesuai dengan pilihan selera dan kepentingan politiknya.

Akan tetapi Kissinger sadar bahwa kesepihakan Amerika dalam bertindak atas dasar kepentingannya yang sempit juga bisa memukul balik. Dari perjanjian

Versailles tahun 1919 yang mengakhiri Perang Dunia I, ia melihat kesalahan Inggris dan Perancis yang terlalu berat menjatuhkan hukuman pada Jerman sehingga pada 1933 bangkit seorang Adolf Hitler yang ingin membalas dendam melalui Perang Dunia II yang dilancarkannya pada September 1939. Karena itu, selepas akhir Perang Dingin 1989-1991, Kissinger memberi nasehat kepada Presiden Bush (ayah Presiden George W. Bush yang sekarang) agar Rusia jangan sampai dipermalukan. Janganlah Rusia mengalami kemlarahan besar akibat bubarnya Uni Soviet dan runtuhnya paham komunisme. Lagipula, dengan 20.000 hulu ledak nuklir yang masih dimilikinya, kestabilan Rusia amat penting untuk transisi politik dan ekonomi di negeri itu serta di Erorah Tengah dan Eropah Timur. Pola "membantu musuh untuk menjaga perdamaian dan keamanan" dilakukan oleh menteri pertahanan William Perry ketika menyusun kerangka bersama tentang hubungan Korea Utara-Korea Selatan pada tahun 1994.

Akan halnya Republik Rakyat Cina, para pengambil keputusan Amerika sepakat bahwa dalam kurun waktu 30 tahun mendatang negeri itu akan menjadi kekuatan politik dan ekonomi yang menyaingi Amerika Serikat dan Jepang di Asia Pasifik. Pada satu sisi, pasar di RRC adalah peluang emas untuk kepentingan bisnis perusahaan – perusahaan multinasional Amerika, Eropah dan Jepang. Tapi bagaimana menyikapi bangkitnya kekuatan dan daya saing ekonomi RRC terhadap industri menengah dan manufaktur Amerika, Eropah dan Jepang? Apakah cukup membendung dengan memelintir aturan main WTO yang untuk bagian terbesar dipasang untuk membela pemodal Amerika, Jepang dan Eropah? Dan bagaimana menyikapi kebangkitan RRC di Pasifik Barat, termasuk pembangunan angkatan bersenjata RRC yang dapat menentukan perang atau damai di alur-alur laut Asia Timur Laut dan Asia Tenggara? Bukankah konfrontasi Selat Taiwan pada Maret 1995, krisis pemilihan presiden Taiwan 1996 dan insiden pesawat pengintai EP-3 Amerika di pulau Hainan bulan April 2001 menjadi pertanda bahwa RRC semakin diperhitungkan sebagai negara besar di kawasannya sendiri?

Agaknya, baik Kissinger maupun McNamara sepakat tentang perlunya para pemimpin Amerika menunjukkan empati terhadap cita-cita negara besar seperti Rusia dan RRC untuk dilibatkan dalam penentuan "keamanan internasional." Sebagai mantan menteri pertahanan, McNamara mengambil hikmah bahwa kekuatan militer bukanlah segala-galanya. Sebagai mantan Presiden Bank Dunia (1968-81) ia "menebus dosa"nya semasa Amerika merusak negeri Vietnam dengan memusatkan perhatian pada pengurangan kemiskinan di negara-negara sedang berkembang. Ketika di Jakarta pada Juni 1968 McNamara membuka kantor perwakilan Bank Dunia pertama di suatu negara sedang berkembang, langkah itu merupakan pengakuan bahwa Indonesia adalah "negara kunci" di Asia Pasifik. Dengan bantuan Jepang dan Eropah Barat, Indonesia di ASEAN dikembangkan menjadi bagian dari strategi mengimbangi mundurnya Amerika secara bertahap dan terhormat dari Indo-Cina.

Kissinger mengakui manfaat pengelompokan regional sebagai ajang membangun lingkaran-lingkaran perdamaian atas dasar kerjasama regional. Negara-negara kunci seperti Brazil, Meksiko, Argentina, Nigeria, Afrika Selatan, Mesir, Iran, Pakistan dan Indonesia layak dibantu agar persaingan antar negara besar di tiap-tiap kawasan tidak sampai pecah menjadi peperangan terbuka. membantu negara kunci seperti Meksiko, Brazil, Nigeria, India dan Indonesia adalah bahagian dari strategi pelimpahan pengaruh Amerika di Amerika Latin, Afrika dan Asia. Strategi dasar ini sesuai dengan pemikiran Kissinger yang menilai bahwa keamanan internasional pada akhirnya harus mengacu pada perimbangan kekuatan antar negara-negara besar; negara-negara menengah berperan sebagai "perantara kepentingan" pemain-pemain utama. Penjumlahan keamanan regional di Amerika Latin, Afrika dan Asia menjaga keseimbangan peran politik, ekonomi dan militer antar negara-negara besar.

Pandangan McNamara lebih luas. Ia melihat Amerika pada abad ke-21 harus memainkan tiga strategi dasar :

Pertama, menjaga perdamaian dan keamanan sambil menghantar Rusia dan RRC sebagai negara besar yang dalam jangka waktu 15-30 tahun memperoleh

tempat terhormat sebagai pemain tingkat dunia tanpa merugikan kepentingan Amerika. Transisi yang tengah dialami Rusia dan RRC harus mengandalkan kepercayaan bahwa "mengajak adalah lebih baik daripada menampik."

Kedua, Amerika memimpin prakarsa menghidupkan kembali diplomasi multilateral agar dinegara-negara sedang membangun tidak terjadi pembunuhan massal atas dasar permusuhan etnik, agama dan kedaerahan. Suatu perhitungan cermat dan terukur harus digalang melalui PBB yang dirombak sedemikian rupa agar naluri untuk campur tangan atas nama campur tangan kemanusiaan dilaksanakan dengan hati-hati agar tidak terlambat (seperti Ruanda, Burundi, Bosnia) atau tidak memperburuk situasi dilapangan (Irak, Kosovo dan Macedonia). Jelaslah bahwa guncangan-guncangan kencang yang disebabkan globalisasi cepat merasuk ke pelosok-pelosok setiap Negara sedang membangun dapat mengakibatkan perang di dalam negara (intra-state wars) yang berimbas pada ketidakstabilan regional.

Ketiga, Amerika harus mengambil langkah kongkret untuk mencegah perang nuklir. Sekiranya Amerika dan Rusia dalam jangka waktu 10-15 tahun mendatang bisa menurunkan jumlah hulu ledak nuklir (yang sekarang berkisar masing-masing pada 7000-8000 buah) ke tingkat 1000-1500 maka perdamaian dunia akan lebih terjamin. Harapan McNamara agaknya ditebas oleh kepentingan para kontraktor Pentagon (departemen pertahanan) karena Presiden George W. Bush belum lama ini menyetujui program pengembangan pertahanan rudal sebesar 60 milyar dollar untuk jangka waktu 10 tahun. Pada akhirnya kompleks industri militer Amerika masih lebih kuat daripada argumen arif seorang mantan pejabat.

Apa makna pandangan Kissinger dan McNamara terhadap Indonesia di Asia Tenggara? Pertama, berbeda dengan tahun 1967 -1977. nilai strategis Indonesia secara nisbi cenderung menurun. Asia Tenggara dan alur laut kepulauan Indonesia memang masih penting sepanjang 46 persen perdagangan laut dunia masih harus melintas perairan Indonesia; tetapi kemajuan teknologi informasi dan ekonomi jasa telah mengurangi bobot perdagangan tradisional sehingga geo-ekonomi semakin dibandingkan dengan geo-politik. Kedua, daya

saing bangsa lebih ditentukan oleh ada tidaknya pemerintah yang tangkas memantau perubahan-perubahan cepat yang dihasilkan oleh lompatan kemajuan teknologi informasi dan ekonomi pengetahuan. Ketiga, sarana dan prasarana dasar seperti telkom , bandar udara, bandar laut, perlistrikan dan air bersih mutlak harus menjangkau rakyat banyak. Sebab, tanpa adanya landasan sosial-ekonomi yang kokoh, pemerintahan macam apapun tak akan dapat bertahan lama. Keempat, seluruh anggota masyarakat Indonesia harus menjadi bahagian dari gerakan diplomasi global yang mengejar selisih-selisih keunggulan yang kita miliki sebagai potensi pasar maupun sebagai potensi penghasilan barang, jasa, budaya, informasi dan ilmu yang dapat dinikmati dan dijual kepada masyarakat dunia.

Seluruh dunia adalah medan perjuangan kita untuk merebut *selisih-selisih keunggulan* yang selalu berkembang secara dinamis. Sebab, segala sesuatu di Indonesia seperti Lhokseumawe di Aceh, Bontang di Kalimantan Timur, Timika di Irian Jaya sudah menjadi bahagian dari ajang persaingan yang melibatkan sumber daya manusia, teknologi dan modal mancanegara. Karena yang global adalah lokal dan yang lokal adalah global, maka keamanan dan perdamaian pada setiap tingkat lokal, provinsial, nasional, regional dan global adalah masalah bersama diplomasi kita pada abad ke-21 ini. Dalam dunia yang semakin menyatu secara kencang dan deras dengan perubahan-perubahan cepat di hampir setiap lapisan kehidupan, setiap warganegara Indonesia dari kalangan manapun adalah bahagian dari "total diplomacy" bangsa Indonesia. Itulah pelajaran abad ke-20 dan itulah tantangan terbesar abad ke-21.