

**DINAMIKA POLITIK GLOBAL, KEAMANAN
INTERNASIONAL, DAN PERAN
INDONESIA**
Rizal SUKMA
CSIS, Jakarta

Paper disampaikan pada Seminar "Memaknai Peranan Indonesia
Sebagai Anggota Tidak Tetap DK-PBB" Deplu-RI, Jakarta, 30 Januari
2007

1. Terpilihnya Indonesia sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB (DK-PBB) untuk periode 2007-2008 tentunya harus disambut sebagai sebuah penghargaan dan kepercayaan dunia internasional yang sangat berharga. Pada saat yang sama, posisi tersebut juga dapat menjadi pisau bermata dua bagi Indonesia. Di satu pihak, kedudukan dalam DK-PBB tersebut membuka sejumlah peluang berharga bagi Indonesia untuk secara nyata memberikan kontribusinya terhadap keamanan dan perdamaian dunia, yang pada gilirannya akan meningkatkan citra positif Indonesia di mata dunia internasional. Namun, di pihak lain, kedudukan tersebut juga dapat menjadi beban berat apabila dalam menjalankan perannya sebagai anggota tidak tetap DK-PBB itu Indonesia tidak memiliki visi, agenda, dan strategi yang baik. Dengan duduk di DK-PBB, bisa dipastikan sikap dan posisi Indonesia dalam menyikapi berbagai persoalan dunia akan menjadi sorotan masyarakat dalam dan luar negeri. Dengan kata lain, peran Indonesia dalam DK-PBB akan menjadi salah satu indikator penting bagi publik nasional dan masyarakat internasional dalam menilai Indonesia.

2. Oleh karena itu, adalah penting bagi Indonesia untuk memahami secara tepat konstelasi politik global (khususnya dalam kaitan keamanan dan perdamaian internasional) dan nasional (dalam konteks artikulasi nilai dan kepentingan nasional), dimana ia akan memainkan peran penting tersebut. Dalam hal ini, terdapat lima konteks politik penting -baik pada tataran internasional maupun nasional-- yang akan mempengaruhi kemampuan Indonesia. Pertama, *power shift* sebagai ciri utama politik global abad ke-21. Kedua, dinamika hubungan antar kekuatan global (khususnya AS, Cina, Rusia sebagai pemegang hak veto di DK-PBB), serta kepentingan, sikap, prioritas, dan preferensi negara-negara anggota tetap DK, baik dalam konteks kepentingan nasional mereka maupun dalam konteks perancangan politik global di antara mereka. Ketiga, berbagai isu-isu keamanan dan perdamaian internasional yang penanganannya akan dipengaruhi oleh preferensi dan posisi kekuatan-kekuatan global. Keempat, konteks domestik yang dapat mempengaruhi artikulasi posisi dan sikap Indonesia di DK-PBB,

dimana pada gilirannya posisi dan sikap itu juga akan melahirkan implikasi-implikasi politik di dalam negeri. Kelima, modal politik yang dimiliki dan dapat dimanfaatkan Indonesia sebagai *middle power* dalam rangka memainkan peran di DK-PBB secara efektif.

3. Perkembangan selama sepuluh tahun belakangan ini menunjukkan bahwa dinamika hubungan antar kekuatan-kekuatan besar, khususnya antara AS, Cina dan Rusia, ditandai oleh pola-pola hubungan kompetitif dan kooperatif sekaligus. Proses transisi dari *unipolar moment* pasca Perang Dingin merupakan alasan utama dari berhimpitnya dua karakter kontradiktif ini. Struktur politik internasional yang senantiasa mengalami penyesuaian-penyesuaian struktural global (*global structural adjustments*). Penyesuaianpenyesuaian ini merupakan bagian dari sebuah proses atau siklus *rise and fall of great powers*, yang terjadi akibat adanya perubahan atau pergeseran dalam *relative distribution of power* diantara kekuatankekuatan besar. Selama berlangsungnya proses pergeseran itu, penyesuaian struktur global dapat dikatakan berada dalam masa transisi. Untuk saat ini, masa transisi ini telah ditandai oleh terjadinya sebuah *power shift* (pergeseran kekuatan) yang dapat melahirkan implikasi-implikasi signifikan dan fundamental bagi konstelasi dan percaturan politik global di masa mendatang.

4. Di awal abad ke-21 ini, proses pergeseran kekuatan global ini ditandai oleh lima kecenderungan utama, yakni (1) berlanjutnya hegemoni dan keutamaan (*primacy*) AS, (2) fenomena kebangkitan Cina, (3) revitalisasi peran keamanan Jepang, (4) tampilnya India sebagai aktor global potensial, dan (5) kecenderungan berlanjutnya dominasi peradaban Barat. Dari kelima kecenderungan itu, kebangkitan RRC merupakan fenomena yang paling penting sebagai *key driver* bagi proses *power shift* tersebut. Seperti dikatakan oleh Shambaugh, "struktur kekuatan dan parameter interaksi yang telah menjadi ciri hubungan internasional di kawasan Asia selama setengah abad lalu sekarang ini sedang dipengaruhi secara fundamental, antara lain, oleh meningkatnya kekuatan ekonomi, militer, dan pengaruh politik Cina, serta posisi diplomatik dan keterlibatan negara itu dalam institusi multilateral regional." Oleh karena itu, karakteristik hubungan antar negara besar dalam dekade mendatang akan diwarnai oleh respon terhadap kebangkitan Cina ini.

5. -Fenomena kebangkitan Cina ini merupakan hasil langsung dari proses ' modernisasi yang dijalankan oleh pemerintah Cina pasca-Mao Zedong sejak tahun 1979. Secara ekonomi, Cina telah menjadi raksasa yang

¹ David Shambaugh, "The Rise of China and Asia's New Dynamics," dalam David Shambaugh, ed., *Power Sldft: China and Asia's NeW Dynamics* (Berkeley: University of California Press, 2005), hal. 1.

sangat impresif, yang dalam waktu tidak terlalu lama diperkirakan akan menjadi kekuatan ekonomi terbesar kedua setelah AS, melampau Jepang dan Eropa. Kemajuan ekonomi ini memungkinkan RRC untuk mengalokasikan sebagian dari kekayaannya itu untuk memodernisasi dan membangun kekuatan militer. Pada saat yang sama, semakin pentingnya RRC secara ekonomi dan militer memberi ruang bagi Beijing untuk memperkuat posisi diplomatik dan pengaruhnya di kawasan. Semuanya ini berpotensi melahirkan sebuah pergeseran kekuatan yang terpenting sejak Perang Dunia II, dengan segala kemungkinan implikasinya baik yang positif maupun negatif. Akibatnya, kawasan Asia Timur dihadapkan pada persoalan klasik dalam hubungan internasional, yakni bagaimana merespon dan mengelola kelahiran kekuatan baru.² Dan, sebagai *superpower* tunggal, AS merupakan negara yang paling terganggu oleh persoalan klasik ini.

6. Rasa terganggu ini disebabkan oleh karena kepentingan strategis utama Washington di Asia Timur --sekarang dan dimasa mendatang-- akan tetap terfokus pada pemeliharaan dominasi dan keutamaan AS dalam konstelasi politik global. Sulit dibantah bahwa abad ke-20 adalah abad kelahiran hegemoni AS, meskipun disertai dengan adanya tantangan dari Uni Soviet. Dunia bahkan memasuki abad ke-21 dengan hariya satu negara dominan, yang anggaran belanja militernya saja mencapai lebih dari 1/3 dari jumlah total anggaran belanja militer dari 190 negara di muka bumi. AS juga merupakan negara dimana 70% pemenang hadiah nobel adalah warga negaranya.³ Abad ke-21, suka atau tidak, akan menjadi abad dimana bentuk dominasi AS atas dunia akan semakin nyata, serta diperkirakan tidak akan ada kekuatan global baru yang mampu menyaingi RRC, yang kerap dilihat sebagai calon kompetitor AS, masih membutuhkan waktu lebih dari seratus tahun untuk mendekati, jangankan menyaingi, kekuatan AS sebagai global power. Eropa juga diperkirakan tidak akan mampu menyamai AS dalam kurun waktu tersebut.⁴
7. Namun, kebangkitan Cina diperkirakan akan menjadi isu yang paling signifikan bagi masa depan posisi AS dalam percaturan politik global dan regional. Tantangan strategis terbesar yang dihadapi AS adalah bagaimana merespon dan mengakomodasikan kebangkitan Cina sehingga negara ini dapat menjadi aktor dan mitra yang baik dalam menjamin stabilitas kawasan, namun pada saat yang sama, tidak

² Evan S. Medeiros, "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability," *Washington Quarterly*, Vol 29, No. 1 (Winter 2005-2006), p. 146.

³ Strobe Talbot dan Nayan Chanda, eds., *The Age of Terror* (New York: Basic Books, 2001).

⁴ Lihat analisis Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power* (New York: Oxford University Press, 2002), dan Zbigniew Brzezinski, *The Choice: Global Domination or Global Leadership* (New York: Basic Books, 2004).

menjadi tantangan bagi dominasi AS. Dalam hal ini, AS sendiri tampaknya masih dalam proses mencari format kebijakan dan strategi yang tepat. Proses ini antara lain tampak dari ketidakpastian dan ambiguitas dalam cara pandang Washington sendiri mengenai hakekat kebangkitan dan arti penting RRC bagi kepentingan AS, apakah sebagai "mitra," "pesaing strategis", sebagai "*responsible stake-holder*," atau bahkan sebagai "musuh" bagi AS di masa mendatang.

8. Ketidakpastian ini melahirkan strategi AS yang kerap disebut sebagai *strategic hedging*. Melalui strategi ini, AS bermaksud untuk membuka peluang bagi dirinya dalam mempertahankan hubungan ekonomi yang menguntungkan dengan RRC, sambil menangani ketidakpastian dan meningkatnya kerisauan di bidang keamanan yang ditimbulkan oleh kebangkitan Cina.⁵ Dengan kata lain, Washington menjalankan kebijakan yang kompetitif dan kooperatif sekaligus terhadap Cina, seraya mendorong Cina menjadi bagian dari norma, nilai dan institusi internasional yang berlaku sekarang.⁶ Peningkatan hubungan AS dengan negara-negara sekutu maupun dengan negara-negara yang dianggap bersahabat di berbagai kawasan merupakan bagian terpenting dari strategi *hedging* ini.
9. *Strategi hedging* ini antara lain tercermin dengan jelas oleh perkembangan dalam kebijakan AS terhadap Jepang dan India. Terhadap Jepang, AS mendorong negara itu untuk memainkan peran keamanan yang lebih besar. Kedua negara juga telah mengambil langkah-langkah strategis untuk memperkuat hubungan aliansi diantara mereka. Dalam pandangan AS, India juga telah menduduki posisi strategis yang dapat membantunya dalam menjalankan strategi *hedging*. Melalui transformasi hubungan AS dengan Jepang, dan membaiknya hubungan AS dengan India, AS berharap dapat menciptakan sebuah kondisi yang membuat RRC untuk menjauhkan diri dari niat untuk merevisi tatanan global dan regional yang berlaku sekarang ini. Seperti yang dikatakan oleh Menlu Rice, "adalah tanggungjawab kita untuk mencoba, mendorong, dan meyakinkan Cina agar mengambil sikap yang positif. Saya yakin, hubungan AS-Jepang, hubungan AS-Korea Selatan, dan hubungan AS-India sangat penting dalam menciptakan sebuah hngkungan yang akan membuat Cina memainkan peranan positif ketimbang negatif."⁷
10. Posisi AS tampak cukup kokoh dengan adanya revitalisasi peran Reamanan Jepang di satu pihak, dan kembalinya India sebagai aktor potensial di kawasan. Jepang mulai melakukan tinjau ulang atas posisi

⁵ Medeiros, "Strategic Hedging," hal. 146.

⁶ Ibid., hal. 147.

⁷ Pidato Menteri Luar Negeri Condoleezza Rice di Universitas Sophia, Tokyo, 19 Maret 2005, <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/43655.htm>.

dan peran keamanannya dalam konstelasi strategis di Asia Timur. Jepang memiliki perhatian dan pandangan yang sama dengan AS mengenai Cina. Perubahan dalam kebijakan keamanan internasional dan pertahanan Jepang belakangan ini tidak dapat dilepaskan dari meningkatnya kekhawatiran Jepang terhadap faktor kebangkitan Cina ini. Di sisi lain, India yang kini semakin mengintegrasikan dirinya ke dalam kawasan Asia Timur, melihat kawasan ini sebagai bagian penting bagi perkembangan ekonomi dan posisi internasionalnya. Bagi India, meskipun persepsi mengenai ancaman Cina mulai menurun, kepentingan untuk mengimbangi kehadiran Cina tetap menjadi elemen penting dalam strategi India di kawasan. Namun, India berharap Beijing mau mengakui peran positif New Delhi di kawasan, dan tidak menentang kehadiran India di Samudera Hindia maupun di kawasan Asia Tenggara.⁸

11. Meskipun masih berkuat dengan implikasi perubahan dramatis yang menyimpannya sejak berakhirnya Perang Dingin, peran Rusia tentu saja tidak dapat diabaikan begitu saja. Sebagai mantan negara adidaya, Rusia sudah barang tentu tidak dengan serta merta dapat menghapuskan *sense of entitlement* dalam memastikan peran sebagai kekuatan global yang ingin diperhitungkan. Hanya saja, Rusia saat ini masih dihadapkan pada posisi problematik akibat proses transisi, baik dari sistem komunisme ke sistem kapitalisme, maupun dari sistem kediktatoran menuju demokrasi. Di satu pihak, dalam proses transisi itu Rusia membutuhkan dukungan dan bantuan AS dan negara-negara Barat lainnya, khususnya di bidang ekonomi. Namun, di sisi lain, statusnya sebagai mantan negara adidaya yang pernah sejajar dengan AS tetap menyisakan semacam perasaan untuk tetap berperan sebagai kekuatan global yang independen. Oleh karena itu, sama halnya dengan RRC, substansi hubungan Rusia dengan AS juga diwarnai oleh kontradiksi antara elemen kooperatif dan kontradiktif.

12. Dalam konstelasi demikian, memang masih sulit dan terlalu dini untuk memastikan bentuk akhir dari proses transformasi tata regional yang sedang terjadi sekarang ini. Meskipun struktur politik global masih didominasi oleh berkelanjutannya keutamaan AS, tantangan dan pengaruh calon adidaya baru (RRC) dan mandan adidaya (Rusia) tidak dapat diabaikan begitu saja. Struktur dan konstelasi politik global dimasa mendatang akan diwarnai oleh upaya masing-masing pihak untuk melanggengkan struktur yang ada (khususnya bagi AS) dan menciptakan keseimbangan baru (khususnya bagi RRC, Rusia dan mungkin juga India). Sementara, Jepang dan Uni Eropa akan cenderung berada dipihak AS dalam menjaga kelangsungan struktur yang berlaku ini. Dengan kata lain, konstelasi politik global di masa

⁸ Presentasi Walter Andersen dalam seminar di USINDO, "Rising India: A Win-Win for All?", Washington DC, 21 Februari 2006.

mendatang akan dipengaruhi oleh preferensi masing-masing kekuatan global tersebut dalam interaksi diantara mereka. Dengan kata lain, sikap kekuatan-kekuatan besar anggota tetap DK-PBB terhadap berbagai persoalan keamanan dan perdamaian internasional di DKPBB akan dikalkulasikan dalam konteks kepentingan strategis mereka baik untuk mempertahankan dominasi di satu pihak maupun untuk mendorong keseimbangan baru di lain pihak.

13. Adapun isu-isu keamanan dan perdamaian internasional yang akan dipengaruhi oleh konstelasi politik global dan preferensi kekuatan-kekuatan besar seperti yang diuraikan di atas adalah:

- krisis kemanusiaan (*humanitarian crisis*) seperti kasus Darfur,
- isu pelanggaran HAM berat (seperti Myanmar, Pantai Gading, Iraq, Israel, Bosnia dan juga Timor Leste),
- konflik di negara-negara dalam kategori *failing states* (Somalia, Iraq),
- terrorisme dan isu *clash of civilisation*,
- konflik antar-negara, dan
- masalah WMD dan masalah *non-traditional security issues*

14. Dalam menyikapi isu-isu di atas, adalah penting bagi pemerintah untuk memperhatikan beberapa hal di bawah ini. Pertama, dalam mengartikulasikan pandangan dan sikapnya, pemerintah perlu menempatkan isu yang dihadapi dalam konteks nilai dan kepentingan politik dalam negeri. Dalam menyikapi isu-isu yang berkaitan dengan HAM dan demokrasi, hendaknya pemerintah selalu mengedepankan komitmen politik dalam negeri yang sedang membangun demokrasi dan menghormati HAM. Realitas politik global dan regional tentunya penting bagi penentuan sikap terhadap persoalan-persoalan di atas, namun perlu adanya demarkasi yang jelas antara apa yang bisa dan tidak bisa dikompromikan. Suara-suara dalam masyarakat mengenai hal ini hendaknya tidak hanya dijadikan sekedar masukan, yang tidak ada implikasi bagi proses formulasi pandangan dan sikap.

15. Kedua, pemerintah harus menyadari bahwa pandangan dan sikap Indonesia terhadap isu-isu yang menjadi agenda DK-PBB juga memiliki implikasi bagi penilaian masyarakat dalam negeri dan dunia internasional terhadap Indonesia sendiri. Misalnya, sikap menentang resolusi mengenai pelanggaran HAM di sebuah negara dapat dengan " mudah diterjemahkan sebagai tidak adanya komitmen pemerintah terhadap nilai-nilai HAM itu sendiri. Oleh karena itu, penjelasan kepada masyarakat luas di dalam negeri mengenai pandangan dan sikap di DK-PBB harus dijadikan agenda rutin dan integral dalam pelaksanaan diplomasi publik.

16. Ketiga, Indonesia bukan lah negara besar dengan *leverage* yang tinggi. Oleh karena itu, Indonesia harus memahami secara tepat dan realistik dalam menentukan apa yang dapat dijadikan aset dalam menjalankan peran sebagai *middle power*. Dalam hal ini, Indonesia dapat dikatakan telah memiliki aset yang cukup dalam memainkan perannya secara positif di DK-PBB, yang telah diidentifikasi sendiri oleh pemerintah, yakni demokrasi dan citra Islam moderat Indonesia. Sebagai negara demokrasi baru, Indonesia berpeluang untuk mengedepankan perannya di DK-PBB dalam isu-isu yang berkaitan dengan conflict resolution, *peace-keeping* dan *peace-building*. Sebagai negara Muslim moderat terbesar di dunia, Indonesia tidak dapat lepas dari persoalan terorisme yang kerap dikaitkan dengan Islam, dan oleh karenanya berkewajiban untuk menempatkan dirinya sebagai a *positive and moderating force* bagi terwujudnya sebuah tatanan internasional yang lebih adil dan terbebas dari bencana benturan peradaban.
17. Keempat, Indonesia juga berpeluang memainkan peran positif dalam DK-PBB dalam statusnya sebagai negara anggota ASEAN yang berpengaruh di kawasan Asia Tenggara. Dalam hal ini, keberadaan Indonesia dalam DK-PBB hendaknya menjadi faktor penguat untuk mendorong ASEAN untuk berbuat lebih banyak dalam menciptakan perdamaian dan keamanan di kawasan, sesuai dengan apa yang diharapkan oleh Piagam PBB. Misalnya, Indonesia dapat memainkan peran lebih substantif dalam mendorong penyelesaian masalah-masalah di kawasan yang menjadi agenda di DK-PBB seperti masalah Myanmar.
18. Kelima, keberadaan dan peran Indonesia di DK-PBB akan terasa bermakna apabila Indonesia senantiasa bersikap pro-aktif ketimbang sekedar memberikan reaksi terhadap inisiatif yang diajukan negaranegara anggota DK lainnya, khususnya negaranegara anggota tetap. Namun, inisiatif sebagai bentuk sikap pro-aktif tentunya harus selalu dilakukan dalam bingkai realisme dan pragmatisme. *After all*, prakarsa tanpa komitmen -baik dalam bentuk upaya berkelanjutan dan investasi resources-akan dilihat sebagai sikap yang kurang bertanggungjawab.