

4. ANALISIS KONTRIBUSI ASEAN REGIONAL FORUM TERHADAP KETAHANAN NASIONAL INDONESIA DI BIDANG PERTAHANAN DAN KEAMANAN PERIODE 1994-2006

4.1. Arti Penting ASEAN Regional Forum sebagai Forum Keamanan Multilateral di kawasan Asia Pasifik.

4.1.1. ASEAN Regional Forum sebagai bentuk kerjasama keamanan Multilateral yang berupaya untuk mengelola kondisi keamanan di Asia Pasifik pada masa paska perang dingin

Pembentukan dan Perkembangan ASEAN Regional Forum (ARF) memang tidak dapat dilepaskan dari peran ASEAN yang signifikan. Terlebih sejak Pertemuan ARF pertama di Bangkok tahun 1994, ASEAN telah menempatkan diri sebagai driving force atau pengendali ARF. Kemudian muncul kesepakatan untuk menjadi *Treaty of Amity and Cooperation* yang merupakan produk Perjanjian Kerjasama ASEAN pada KTT ASEAN I di Bali tahun 1976 yang juga merupakan persyaratan keanggotaan ASEAN, sebagai *code of conduct* ARF. Pada Pertemuan ARF ke II Juli 1996 di Brunei Darussalam, ARF mengadopsi *ASEAN Concept Paper* sebagai dasar dari perkembangan ARF. Isi *ASEAN Concept Paper* berkaitan dengan penerapan KETA prinsip-prinsip ASEAN Way dalam pola kerja ARF termasuk penentuan tiga tahapan perkembangan ARF yang meliputi *Confidence Building Measures, Preventive Diplomacy dan Conflict Resolution Mechanism*.

ASEAN kemudian mengembangkan hak prerogatif dalam ARF terutama ketika diputuskan untuk menggunakan *TAC sebagai code of conduct*. ASEAN juga menetapkan sebagai driving force dengan jalan bahwa pertemuan ARF senantiasa dihubungkan dengan pertemuan tingkat menteri ASEAN yang akan

selalu melibatkan negara-negara ASEAN dan dipengaruhi oleh keputusan ASEAN. ASEAN sendiri tidak menginginkan ARF dibentuk sebagai sebuah institusi yang ketat dalam upaya menghindari munculnya dominasi kepentingan negara-negara besar dalam ARF.¹⁰⁸

ARF sendiri sejak awal juga dibentuk sebagai instrumen untuk memfasilitasi keberlanjutan kehadiran dan keterlibatan AS di kawasan Asia Pasifik dan juga untuk mendorong RRC dalam melaksanakan tindakan positif di dunia internasional. Karena itulah negara-negara ASEAN mengharapkan terjadinya keseimbangan kekuatan antara negara-negara besar dalam ARF. Hal ini dikarenakan negara-negara ASEAN tidak ingin bahwa masalah keamanan dan stabilitas di kawasan Asia Pasifik lebih ditentukan oleh peran satu negara besar saja. Terutama yang dikhawatirkan negara-negara ASEAN adalah kemunculan China sebagai kekuatan regional utama pada masa paska perang dingin setelah China melakukan serangkaian peningkatan dan modernisasi militer sejak tahun 1996. Termasuk keputusan China pada 25 Februari 1992 untuk mengeluarkan Undang-Undang mengenai Batas Laur Wilayah RRC dan wilayah sekitarnya dimana RRC mengklaim kepemilikan atas seluruh wilayah laut Cina selatan termasuk kepulauan Paracel dan Spratly. Padahal kepulauan Spratly juga ditandai dengan kepemilikan beberapa negara ASEAN. Karena itulah ASEAN kemudian merespon kebijakan RRC tersebut dengan mengeluarkan Deklarasi ASEAN tentang Laut Cina Selatan.¹⁰⁹

Untuk kebutuhan tersebut maka perkembangan ARF banyak dilandasi pada prinsip-prinsip yang dikembangkan ASEAN dalam upaya meningkatkan kerjasama keamanan. Langkah tersebut juga melibatkan proses untuk mentransformasi nilai-nilai dan prinsip-prinsip ASEAN kepada Asia Pasifik dalam sebuah informal dialog dan semangat untuk menghindari konflik sebagai langkah yang telah dibangun ASEAN sejak dibentuk pada tahun 1967.

¹⁰⁸ Alice Ba, "The ASEAN Regional Forum (Maintaining the Regional Ide in Souteast Asia)", *International Journal* Autumn 1997 p. 647.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 639

Di samping itu dalam ARF juga dikembangkan mekanisme yang bertujuan untuk tetap mempertahankan keberadaan AS di Asia Pasifik untuk mengantisipasi perluasan tantangan RRC. Di samping itu banyak negara yang menaruh perhatian besar terhadap pengaturan keamanan di kawasan Asia Pasifik sehingga kemudian disepakati untuk dibangun dialog yang juga berupaya untuk melakukan perimbangan kekuatan antara AS-Jepang dan RRC.¹¹⁰

Pernyataan tersebut secara resmi dikeluarkan pada Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi ASEAN (*Senior Official Meeting* atau SOM) pada *ASEAN Post Ministerial Meeting 1993* bahwa pembentukan ARF dilakukan untuk kepentingan proses perimbangan kekuatan. Pernyataan dari para menteri luar negeri ASEAN tersebut secara jelas memperlihatkan keinginan ASEAN akan keberlanjutan kehadiran AS di kawasan Asia Pasifik juga membangun hubungan yang stabil di antara AS-Jepang dan RRC dan mengajak seluruh negara di kawasan Asia Pasifik untuk memberikan kontribusi terhadap kestabilan kawasan.

Lebih jauh anggota ASEAN percaya bahwa penerimaan TAC sebagai *code of conduct* di bidang keamanan berdasarkan standar internasional akan membantu untuk mengajak partisipan yang lebih besar dalam pembentukan ARF. ARF sendiri secara resmi terbentuk dalam pertemuan informal antara negara anggota ASEAN dengan mitra dialog di Singapura pada 25 Juli 1993. Tujuan utama dari pembentukan ARF adalah untuk melibatkan peran AS, Jepang dan RRC dalam sebuah struktur dialog multilateral dalam upaya untuk mempromosikan penyebaran kekuatan secara stabil di kawasan Asia Pasifik.

Keinginan ASEAN ternyata mendapat respon yang positif dari AS. Pada *Post Ministerial Meeting ASEAN 1993* AS mengatakan keinginan untuk berperan secara aktif di kawasan Asia Pasifik dan tetap mempertahankan kekuatannya di Asia Pasifik. Sementara Indonesia juga mendukung pembentukan ARF terutama untuk mempertahankan perimbangan kekuatan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pembentukan ARF oleh para anggota ASEAN berlandaskan pada kebutuhan untuk membangun struktur keamanan kawasan dalam bentuk baru

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 643.

yang disesuaikan dengan perkembangan kondisi keamanan pada masa paska perang dingin yang menggantikan pola aliansi bilateral.¹¹¹

ARF juga dapat dianggap sebagai perluasan dari model kerjasama keamanan regional ASEAN. Melalui pelaksanaan pertemuan tahunan yang disinergikan dengan Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN (*ASEAN Annual Ministerial Meeting* atau *AMM*), negara-negara mitra dialog dalam ARF mampu menghasilkan pertukaran pandangan yang memungkinkan terjadinya *habit constructive dialogue* dan juga konsultasi secara intensif untuk membahas berbagai isu politik dan keamanan yang menjadi perhatian bersama. Dalam hal tersebut ARF akan memposisikan diri untuk membuat kontribusi yang signifikan dalam upaya mengembangkan *Confidence Building Measures (CBM)* dan juga diplomasi preventif di kawasan Asia Pasifik.¹¹²

Arti penting lain dari terbentuknya ARF menurut salah satu pakar keamanan Asia Pasifik Amitav Acharya adalah munculnya fenomena Regionalisme Terbuka dan Keamanan yang dibangun melalui kerjasama yang dianggap mampu untuk memenuhi kebutuhan pengelolaan keamanan di kawasan Asia Pasifik pada masa paska perang dingin. Hal ini dikarenakan tujuan utama dari interaksi secara multilateral tersebut adalah mendorong negara partisipan untuk tidak melakukan diskriminasi, menyerang satu dengan yang lain kemudian mempromosikan transparansi dan upaya untuk secara terus menerus mempromosikan isu-isu perdamaian dan membangun perdamaian.¹¹³

Amitav menambahkan bahwa dialog multilateral; sangat berguna untuk menghilangkan kecurigaan, membangun kepercayaan timbal balik dan memfasilitasi pendekatan perdamaian dalam upaya mengatasi konflik regional. Di samping itu juga sebagai wadah untuk membangun norma besar di tingkat

¹¹¹ Ralf Emmers, "The Influence of the Balance of Power Factor within the ARF", *Contemporary Southeast Asia* Vol. 23 No. 2 August 2001, p. 8-10

¹¹² Michael Leifer, "Extending ASEAN's Model of Regional Security, The ASEAN Regional Forum" *Adelphi Paper 302* (ISIS: The International Institute for Strategic Studies 1996), p. 5

¹¹³ Amitav Acharya, "Multilateralism: Is There an Asia-Pacific Way?" *Analysis*, Vol. 8, No. 2 The National Bureau of Asia Research 1997, p. 8.

regional dan juga langkah-langkah praktis yang dapat membuat partisipan merasa nyaman dalam melakukan interaksi satu dengan yang lain.¹¹⁴

Sehingga aspek kunci dari keamanan melalui kerjasama multilateral di kawasan Asia Pasifik adalah bahwa Asia Pasifik tidak boleh menjadi kawasan tertutup atau membangun komitmen untuk melibatkan sebanyak mungkin aktor yang ingin berpartisipasi dalam hubungan multilateral tersebut. ARF sudah seharusnya diarahkan bagi pembangunan persahabatan lebih daripada mengidentifikasi musuh. Oleh karena dasar daripada permasalahan keamanan di Asia Pasifik adalah bahwa semua negara tidak dapat menjadikan diri mereka untuk mengelola masalah keamanan kawasan dengan menggunakan metode lama seperti penangkalan melalui kekuatan militer. Lebih jauh lagi bahwa ARF juga bukan merupakan kelompok yang eksklusif. ARF harus mengikutsertakan negara-negara yang memiliki kepentingan dan perspektif yang berbeda terhadap keamanan regional secara spesifik.

Untuk memenuhi kebutuhan tersebut maka ARF telah sepakat untuk membangun komitmen untuk norma-norma tersebut melalui proses konsultasi, kebiasaan berdialog sebagai dasar dari kerjasama. ARF juga akan membangun regionalisme yang *soft* melalui pembentukan forum dialog. Dalam upaya membangun soft regionalisme ARF juga mengembangkan hubungan yang bersifat informal dan non-legal dalam arti prosedur yang dipilih adalah melalui konsultatif dan tidak dengan pemaksaan termasuk juga menciptakan kondisi yang tidak mengancam.¹¹⁵

Karena itulah berdasarkan *ASEAN Concept Paper* ARF mengadopsi mekanisme yang selama ini digunakan ASEAN yaitu pendekatan konsensus dalam dialog multilateral Asia Pasifik. Termasuk mengadopsi cara-cara ASEAN dalam melakukan proses pengambilan keputusan, yaitu melalui musyawarah untuk mufakat (model dari Indonesia) serta hubungan pertemanan dan persaudaraan. Konsensus sendiri berarti menemukan cara untuk melangkah maju dengan

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 9

¹¹⁵ *Ibid.*, p.10-13

membangun dukungan secara luas terhadap pencapaian tujuan oleh para anggota tanpa harus mengatasi kendala-kendala.

Para negara partisipan ARF dan khususnya ASEAN sebagai *driving force dalam ARF* menyadari bahwa multilateralisme dalam bidang keamanan seringkali dibatasi dengan keberlenjutan dari kepentingan negara. Karena itulah dalam mekanisme ARF digunakan pendekatan secara umum dan informal untuk mencegah dominasi kepentingan dari negara sehingga institusi memiliki kemampuan untuk memfasilitasi solusi praktis dalam memecahkan permasalahan keamanan regional.

4.1.2. Keberhasilan ARF dalam mengembangkan *Confidence Building Measures dan Preventif Diplomacy*

Berdasarkan kesepakatan dalam Pertemuan ARF yang ke 2 tahun 1995 di Brunei Darussalam, maka ARF akan mengembangkan tiga tahapan yaitu *Confidence Building Measures, Preventive Diplomacy dan Peacefull Settlement for Conflit Resolution*. Untuk kebutuhan pengembangan CBM maka ARF membentuk *The ARF Inter-Sessional Group on CBM*. Tahap awal pengembangan CBM dilakukan oleh negara partisipan ARF melalui kesepakatan untuk melakukan proses transparansi di bidang pertahanan dan keamanan dalam bentuk publikasi buku putih pertahanan serta pemberitahuan apabila akan dilakukan latihan militer bersama termasuk kesepakatan untuk memperbolehkan perwakilan negara peserta ARF untuk menjadi observer dalam latihan militer tersebut.

Kemudian sejak tahun 1997, para menteri luar negeri ARF sepakat untuk mengembangkan tahap kedua dari ARF yaitu diplomasi preventif. Dalam ASEAN Concept Paper. ASEAN berupaya untuk memberikan panduan bagaimana diplomasi preventif dapat terinsitusionalisasi dalam ARF. Panduan tersebut meliputi : ¹¹⁶

¹¹⁶ Simon SC Tay, Jesus Estinislao, Hadi Soesastro, *A New ASEAN : In A New Millenium* (CSIS and Singapore Institute of International Affairs, 2000), p. 5-7

1. Mengembangkan seperangkat pedoman untuk melakukan penyelesaian pertikaian secara damai dengan dasar Piagam PBB dan TAC
2. Mendorong penerimaan Deklarasi ASEAN mengenai Laut Cina Selatan untuk negara-negara lain.
3. Mencari langkah-langkah untuk pencegahan konflik termasuk pertemuan perwakilan khusus untuk melakukan pencarian fakta, *fact finding mission*, mempertemukan pihak-pihak bertikai dan menawarkan jasa baik.
4. Berupaya untuk membangun Pusat dari *Regional Risk Reduction* dalam upaya menyediakan database untuk pertukaran informasi.

Dalam upaya mewujudkan langkah-langkah tersebut di atas maka dikembangkan pula peran dari *track two* dan langkah-langkah tambahan yang dapat membantu bagaimana diplomasi preventif dapat lebih dipertajam dan diimplementasikan melalui ARF. Namun tantangan yang dihadapi ARF lebih ditujukan pada permasalahan terkini yang dalam pemahaman tertentu akan menggerakkan forum secara menyeluruh kepada langkah berikutnya dimana ARF berupaya untuk memfasilitasi norma-norma ASEAN terutama tentang non-interference melalui pembangunan diplomasi preventif.

Secara umum pengertian dari diplomasi preventif adalah upaya untuk menghentikan perselisihan dari kemungkinan perluasan kepada konflik yang bernuansa kekerasan dan bersifat terbuka (perang). Konsep diplomasi preventif sebenarnya dipelopori oleh mantan Sekertaris Jenderal PBB Dag Hammarskjold yang didefinisikan sebagai upaya untuk mengambil langkah-langkah bersama secara lebih efektif untuk pencegahan serta mengganti ancaman kepada suasana damai. Bentuk diplomasi preventif adalah *fact finding, goodwill mission dan good office*.¹¹⁷

Namun yang menjadi permasalahan adalah penerapan dari norma *non-interference* terkadang justru menjadi kendala dalam diplomasi preventif yang mengandung langkah-langkah koersif, penerapan sanksi dan juga pengembangan kekuatan militer untuk tujuan pemeliharaan perdamaian (*Peace-keeping*

¹¹⁷ Simon S.C. Tay with Obood Talib, "The ARF Preparing for Preventive Diplomacy", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 19 No. 3 Desember 1997, p. 253-254.

Operation) bahkan juga dibutuhkan upaya untuk melakukan ancaman atau tindakan represif dalam rangka penerapan aturan hukum (*rule of law*). Sehingga diplomasi preventif kemudian juga mengandung makna intervensi yang terkadang berbeda dengan Piagam PBB dan TAC. Termasuk juga masalah-masalah yang berkaitan dengan lintas batas negara

Karena itulah pentingnya penggunaan *fact finding mission* atau *good office* namun langkah tersebut juga harus dihubungkan dengan permintaan dari negara karena apabila tidak maka dapat dianggap sebagai bentuk intervensi. Sehingga dalam upaya melangkah ke diplomasi preventif dibutuhkan proses institusionalisasi dari ARF termasuk dalam hal perluasan, aktivitas, tingkat otonomi termasuk penerapan norma-norma secara umum. Sehingga dapat disimpulkan bahwa berdasarkan kesepakatan bahwa sejak tahun 1997 ARF akan mulai melangkah ke tahap kedua yaitu diplomasi preventif maka ARF akan membutuhkan :¹¹⁸

1. Kesepakatan terhadap seperangkat norma-norma dan prinsip-prinsip bersama mengenai diplomasi preventif.
2. Membangun mekanisme kerja dan institusi serta membangun jejaring dengan organisasi regional lainnya dan juga sub regional.
3. Melangkah kepada pembentukkan institusi yang lebih besar secara lebih mandiri serta mengembangkan inisiatif yang lebih otonom dalam upaya mengembangkan akses.

Lebih jauh lagi langkah praktis dari diplomasi preventif membutuhkan tingkat yang lebih tinggi dari proses insitusionalisasi dalam ARF dan keinginan dimana ARF dapat lebih dibawa kepada sebuah bentuk yang lebih terimplementasi. Hal ini dikarenakan ARF sendiri berlandaskan pada konsep mengenai keamanan kooperatif dan komprehensif. Konsep tersebut akan mendorong terciptanya perdamaian dan keamanan secara saling bergantung. Dorongan tersebut akan berlanjut kepada pembentukkan komunitas yang dapat lebih mendistribusikan norma dan institusi dimana tidak ada satu pihak pun yang dapat bertindak secara sendiri dan terisolasi sebagai musuh. Namun sebaliknya

¹¹⁸ *Ibid.*,p.265

hubungan bilateral masih tetap dilaksanakan dan dipertahankan terutama yang lebih berfokus pada kebijakan militer secara tradisional dan masalah keamanan konvensional.

Sebaliknya ARF dan langkah-langkah yang telah dilakukan berupaya untuk menuju kepada diplomasi preventif yang pada dasarnya memasuki upaya untuk menerapkan norma-norma yang berlandaskan tujuan non-koersif. Namun terkadang proses ARF dapat mengalami kendala atau terganggu dengan adanya pengelolaan hubungan keamanan secara bilateral. Oleh karena itulah dikembangkan peran dari *track two* dan langkah-langkah tambahan yang dapat membantu bagaimana diplomasi preventif dapat lebih dipertajam dan lebih terimplementasi dalam ARF.

Namun diplomasi preventif membutuhkan langkah intervensi dalam arti positif dalam permasalahan internal dalam negara terutama ketika jangkauan dari diplomasi preventif akan diperluas meliputi perhatian terhadap masalah keamanan tradisional. ARF sudah seharusnya bersiap untuk melaksanakan diplomasi preventif walaupun masih terbatas pada langkah-langkah dasar yang lebih menggunakan langkah-langkah diplomatik.

4.1.3. Pengembangan dialog dan kerjasama ASEAN Regional Forum ke arah pengelolaan ancaman keamanan non-tradisional dan kejahatan transnasional

Sejalan dengan terjadinya perluasan makna keamanan kepada ancaman keamanan yang bersifat non-tradisional dan diwarnai dengan meningkatnya ancaman kejahatan transnasional atau lintas batas negara, maka agenda pembahasan ARF juga semakin diarahkan dalam upaya mengelola tantangan keamanan dari masalah ancaman keamanan non-tradisional dan kejahatan transnasional.

Semula pembahasan mengenai tantangan transnasional tidak dibahas secara terfokus pada dua tahun pertama pembentukan ARF. Pembahasan pertama berkaitan dengan isu kejahatan transnasional yang menjadi salah satu pernyataan bersama pada Pertemuan ARF ketiga di Jakarta tahun 1996. Dalam pertemuan

tersebut muncul kesepakatan bahwa dalam pertemuan ARF berikutnya akan dibahas mengenai masalah *drugtrafficking* dan isu transnasional lain terkait seperti kejahatan ekonomi termasuk pencucian uang yang dapat menjadi ancaman baru kawasan. Namun pada tahun 1998 ARF memberikan mandatnya untuk mengadopsikan pendekatan secara komprehensif terhadap masalah keamanan dan mendiskusikan isu keamanan non-militer yang secara signifikan memberikan dampak terhadap keamanan regional. Sehingga dapat disimpulkan bahwa ARF dapat membahas isu keamanan transnasional namun yang hanya berpengaruh pada wilayah.

Pada pertengahan dekade 90-an, isu kejahatan transnasional meningkat secara cepat pada Agenda ASEAN namun masih gagal untuk dimasukkan sebagai isu yang penting dan ancaman yang nyata sebagai bagian dari Agenda ARF. Misalnya dalam pembahasan CBM masalah penanganan perdagangan narkoba dan persenjataan gelap masih ditempatkan pada prioritas kedua dari ARF. Padahal dalam ISG 1998/99 AS pernah mengusulkan agar ARF juga membahas langkah-langkah penanganan kejahatan transnasional dan terorisme. Namun ISG menunda keputusan untuk membahas isu tersebut. Hanya sekali pada pertemuan ARF SOM ke 6 tahun 1999 dimasukkan tiga agenda yaitu perdagangan secara ilegal jenis senjata *Small Arms and Light Weapons* (SALW), masalah *piracy* dan masalah migrasi ilegal yang membutuhkan pendekatan kerjasama khusus.

Namun masih timbul keraguan di antara negara-negara partisipan ARF bahwa ketiga isu tersebut dapat menjadi ancaman keamanan yang nyata di kawasan. Sampai kemudian dalam pertemuan *Expert Group ARF* April 2000 ditegaskan bahwa fenomena *piracy* di kawasan Asia Tenggara telah meningkat menjadi kejahatan transnasional yang serius serta memiliki implikasi terhadap keamanan regional. Sementara migrasi ilegal lebih dihubungkan dengan ancaman di bidang ekonomi sosial yang berpotensi menjadi ancaman terhadap keamanan regional. Sebagai catatan tambahan, partisipan juga menetapkan bahwa perdagangan senjata gelap untuk SALW adalah berbahaya bagi umat manusia dan juga pembangunan ekonomi dan sosial serta keamanan regional. Sehingga dapat disimpulkan bahwa ketiga tantangan transnasional tersebut dapat dianalisis

dengan target adalah keamanan regional. Namun atribut serius untuk masalah *piracy* yang dapat memberikan pengaruh terhadap munculnya perdagangan senjata dan migrasi ilegal, secara defacto akan memberikan label terhadap resiko keamanan atau perhatian khusus lebih dari ancaman aktual

Pada Pertemuan ARF ke 7 tahun 2000 untuk pertama kalinya dibahas kejahatan transnasional secara lebih terfokus khususnya pada masalah *piracy*, migrasi gelap termasuk perdagangan manusia terutama perempuan dan anak-anak serta perdagangan gelap senjata kecil dan ringan. Para menteri luar negeri ARF menyatakan bahwa isu transnasional tersebut tidak hanya menghadirkan tantangan terhadap stabilitas dan perdamaian regional tetapi juga menghambat upaya negara partisipan untuk mempromosikan pembangunan nasional ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kemudian para menteri luar negeri ARF mencatat bahwa akan ada dampak yang serius juga dari perdagangan obat-obatan terlarang seperti halnya isu lain seperti pencucian uang, korupsi dan kejahatan dunia maya. Sehingga ada rencana untuk memperluas tantangan transnasional yang akan dibahas dalam pertemuan ARF.

Menindaklanjuti hasil dari pertemuan ke 7 ARF maka diselenggarakan pertemuan Para Pakar ARF untuk membahas kejahatan transnasional. Dalam pertemuan tersebut *piracy* sekali lagi didefinisikan sebagai kejahatan transnasional yang cenderung meningkat dan memiliki implikasi terhadap keamanan regional sehingga membutuhkan kerjasama di antara negara-negara ARF. Pernyataan tersebut merujuk pada Proposal India dalam ISG CBM bulan April 2000 untuk *Workshop on Anty-Piracy* untuk memindahkan isu *piracy* dari prioritas kedua menjadi prioritas pertama sehingga perlu diantisipasi pada jangka pendek.

Sebaliknya migrasi gelap justru dinyatakan sebagai tantangan berikut yang cenderung meningkat berkaitan dengan upaya negara-negara Asia Pasifik untuk melakukan perbaikan ekonomi dan sosial dan juga akan menjadi ancaman yang potensial bagi keamanan regional. Meskipun telah dilabelkan sebagai isu bersama namun migrasi gelap masih diragukan oleh partisipan berkenaan dengan signifikansi dan kepentingan mendasar dalam kaitannya dengan tantangan

keamanan seperti yang dihadirkan oleh *piracy*. Demikian pula dengan perdagangan gelap senjata kecil dan ringan. Sehingga dari ketiga isu tentang kejahatan transnasional, maka hanya *piracy* yang dianggap sebagai kesepakatan bersama untuk memperoleh tanggapan secara kolektif. Sehingga pada pertemuan Kelompok Pakar ARF April 2001 diputuskan untuk memberikan dukungan terhadap langkah-langkah nyata dan praktis dalam upaya melakukan hubungan di antara partisipan ARF untuk dapat mengoperasionalkan unsur-unsur kekuatan secara tiba-tiba, termasuk pertukaran informasi dan pengalaman dari para praktisi dan memperoleh laporan secara terus menerus dari *International Maritime Organization/Bureau*.

Pada pertemuan ARF ke 8 di Hanoi 2001 mulai dibicarakan mengenai *drugtrafficking* sejalan dengan kesepakatan dari para menteri luar negeri ARF bahwa kejahatan transnasional tidak hanya berupa isu-isu yang secara potensial memiliki dampak terhadap perdamaian dan stabilitas regional tetapi juga menghadirkan ancaman terhadap pembangunan ekonomi nasional dan kondisi kesejahteraan seluruh negara. Dalam konteks demikian para menteri luar negeri ARF menggarisbawahi adanya dampak yang serius dari produksi dan perdagangan obat-obatan terlarang dan kebutuhan untuk mengangkat isu tersebut sebagai salah satu permasalahan dalam kejahatan transnasional yang harus diantisipasi seperti *piracy*, migrasi ilegal, perdagangan gelap senjata kecil dan ringan, pencucian uang, terorisme dan kejahatan dunia maya.

Sejalan dengan terjadinya peristiwa 11 september 2001 maka agenda ARF banyak didominasi oleh Isu terorisme. Seperti halnya yang tercermin dalam pernyataan para menteri luar negeri ARF pada pertemuan Brunei Darussalam bahwa adanya kebutuhan untuk menggunakan seluruh langkah-langkah dalam menyelidiki, menangkap dan menghukum pihak-pihak yang bertanggungjawab terhadap tindak terorisme serta mencegah serangan selanjutnya. Pertemuan Sela ARF yang menangani masalah CBM juga mencatat bahwa terdapat pernyataan bersama ARF mengenai aksi terorisme sebagai serangan terhadap kemanusiaan dan secara penuh tidak dapat dibenarkan secara hukum atas dasar motivasi apapun. Negara partisipan ARF juga menyatakan komitmen mereka untuk

mencegah dan memerangi segala bentuk aksi terorisme dan bekerjasama di tingkat regional dalam upaya melakukan langkah-langkah *counter-terrorism*.

Bahkan ISG dalam CBMs secara aklamasi menyatakan bahwa terorisme akan menjadi ancaman baik dalam jangka pendek, secara langsung maupun jangka panjang terhadap perdamaian dan stabilitas dari setiap negara di kawasan dan dunia secara luas. Kemudian negara peserta dalam ARF Workshop mengenai Pencegahan Terorisme di Bangkok juga menyatakan bahwa terorisme adalah ancaman jangka panjang yang serius bagi keamnaan baik di tingkat nasional, regional dan internasional.

Pertemuan ARF ke 9 tahun 2002 juga berfokus pada masalah terorisme. Seperti digambarkan dalam pernyataan bersama pemimpin ARF bahwa serangan terorisme memiliki dampak secara menyeluruh teradap lingkungan keamanan. Sehingga memerangi terorisme internasional telah dimasukkan sebagai langkah yang peril dilakukan segera oleh ARF pada program-program ARF berikut. Karena itulah ARF memutuskan untuk membangun *Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime* dan mengeluarkan pernyataan bersama ARF mengenai langkah-langkah menentang pendanaan terorisme Di samping itu juga menyetujui kolaborasi dalam mendukung pembangunan kapasitas terutama kapabilitas dalam melakukan proses *counter-terrorism* terutama di wilayah Asia Pasifik melalui bantuan secara hukum, langkah-langkah pendanaan dari kerjasama penerapan hukum.

Pada tahun 2005 para menlu ARF mengadopsi pernyataan ARF untuk memperkuat kerjasama melalui *sharing* informasi, pertukaran intelijen dan promosi dokumen secara terintegrasi dan keamanan. Seperti dinyatakan oleh partisipan pada pertemuan ke 3 *InterSessional Meeting on Counter Terrorism-Transnational Crime* (ISM on CT-TC) yang diselenggarakan di Bangkok April 2005. bahwa terdapat kendala yang signifikan berkaitan dengan pelaksanaan pertukaran informasi dan kegiatan intelijen yang rumit termasuk di dalamnya kemauan politis negara anggota untuk mendukung kesepakatan ARF tersebut kemudian juga masalah kedaulatan nasional, penerapan hukum dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Dalam upaya untuk mengantisipasi hal tersebut para

peserta ARF sepakat untuk meningkatkan kebutuhan dalam melakukan keseimbangan waktu maupun proses pertukaran informasi yang efektif dan terstruktur termasuk langkah-langkah perlindungan terhadap sumber terlebih apabila sumber tersebut berasal atau disediakan oleh negara peserta ARF lainnya termasuk memperhatikan masalah privasi dan hak asasi manusia. Juga disepakati bahwa proses legislasi nasional, regulasi dan kebutuhan akan adanya persyaratan tertentu yang ditetapkan masing-masing negara ARF juga harus dihormati dan dimengerti

Permasalahan utama bagi negara-negara ARF dalam mengimplementasikan kesepakatan berdasarkan hasil-hasil pertemuan dalam the ARF ISM on CT-CT masih berkisar pada rumitnya proses pertukaran informasi di antara negara partisipan. Beberapa negara partisipan masih menghendaki bahwa pertukaran informasi harus berdasarkan prinsip timbal balik dan betada dalam legislasi dan regulasi masing-masing negara. Dengan demikian langkah-langkah ARF dalam memerangi terorisme walaupun telah mencapai kesepakatan sampai tahap perumusan kerjasama namun dalam pelaksanaannya masih menemui sejumlah kendala sehingga akhirnya hanya menjadi retorika belaka.

Dalam pertemuan ISM CT-TC ke 4 di Beijing April 2006 mulai dibahas trend baru dari kegiatan terorisme sehingga membutuhkan rekomendasi dan juga rencana strategis jangka panjang dalam memerangi terorisme. Dalam Pertemuan ARF ke 13 Juli 2006 Para Menteri Luar Negeri ARF mengadopsi pernyataan ARF mengenai kerjasama dalam memerangi serangan *Cyber* dan kegiatan teroris yang menggunakan *Cyber Space* dan juga pernyataan ARF mengenai *Promoting a People-Centered Approach to Counter-Terrorism*. ARF mengembangkan langkahnya tidak hanya sekedar memerangi kegiatan terorisme tetapi mencari format jangka panjang untuk memperkuat kerjasama dalam memerangi terorisme dan juga kejahatan transnasional lainnya..

Pada Pertemuan ARF ke 12 para Menlu ARF menegaskan kembali tiga wilayah kunci untuk kerjasama ke depan yaitu kerjasama multilateral, pelaksanaan langkah-langkah penanganan untuk keselamatan dan keamanan maritim, keamanan pelayaran dan pelabuhan dan aplikasi dari penerapan teknologi

terhadap keselamatan dan keamanan maritim. Pada the *Inter Sessional Group on CBM and Preventive Diplomacy* bulan Maret 2006 sekali lagi dimatangkan ide mengenai pentingnya database tentang keamanan maritim dalam upaya saling mengisi terhadap negara partisipan untuk membangun kapasitas kekuatan dalam keamanan maritim. ARF berupaya untuk merumuskan pemahaman bersama bahwa keamanan maritim adalah hal yang penting dan mendasar dalam upaya memfasilitasi kesejahteraan dan keamanan ekonomi.

Fokus utama terutama adalah pengamanan Selat Malaka. Karena selama ini ARF justru memiliki peranan yang sangat terbatas dalam masalah pengamanan Selat Malaka. Masalah pengamanan Selat Malaka sendiri sebenarnya lebih banyak diinisiatifkan oleh AS ketika mengusulkan *Regional Maritime Security Initiative* dalam kerangka MALSINDO (*Malacca Straits Coordinated Patrols*) dan *Eyes in the Sky*. Di samping itu juga peran *Five Power Defense Arrangement* (FPDA) dan *The Western Pacific Naval Symposium*

Untuk masalah penanganan perdagangan senjata gelap, belum terdapat konsensus di antara peserta ARF. Namun ketika isu tersebut dilontarkan kembali oleh Kamboja dan Uni Eropa, maka pada Pertemuan Menlu ARF tahun 2005 secara sederhana dinyatakan bahwa adalah penting bagi semua negara di kawasan untuk mengambil langkah-langkah yang efektif dalam melindungi, memerangi dan mengurangi perdagangan senjata gelap untuk jenis SALW. Kemudian pada pertemuan ARF Chair tahun 2006 dinyatakan bahwa penggunaan ilegal dari SALW senantiasa menjadi ancaman yang serius bagi keamanan manusia di belahan bumi manapun. Namun belum ada konsensus mengenai langkah-langkah bersama. Dalam penanganan terorisme ARF telah memberikan sumbangan langkah-langkah yang signifikan dalam mengembangkan kesepakatan mengenai kerjasama yang akan dilakukan

4.2. Keterbatasan ARF dalam memenuhi kebutuhan Ketahanan Nasional Indonesia di bidang Pertahanan dan Keamanan.

Berdasarkan dokumen yang membahas mengenai kebutuhan pertahanan dan keamanan Indonesia seperti Doktrin Hankam 1991 dan Doktrin TNI-ABRI Sad

Daya Dwi Bakti 1994, Buku Putih Pertahanan 2003, Kaji Ulang Strategis Sistem Pertahanan Indonesia 2004 dan 2005 dapat disimpulkan bahwa :

1. Indonesia membutuhkan pengembangan tiga lapis pertahanan untuk mengantisipasi ancaman dari luar. Pada Lapis Pertahanan I akan digelar operasi penciptaan kondisi dan operasi intelijen strategis. Kedua operasi ini digelar untuk memungkinkan dilakukannya strategi tempur konvensional yang bersifat ofensif strategis dan defensif strategis. Kemudian di Lapis Pertahanan II, TNI melakukan operasi militer yang mengkombinasikan strategi ofensif dan defensif. Di lapis pertahanan ini, TNI mengandalkan gabungan kekuatan TNI AL dan TNI AU sebagai kekuatan pemukul utama. Kemudian di Lapis Pertahanan III, TNI mengandalkan TNI-AD sebagai kekuatan pemukul utama. Strategi militer yang diterapkan di lapis pertahanan ini adalah operasi perlawanan wilayah dan operasi serangan balas yang menganalkan Operasi Darat Gabungan sebagai operasi militer utamanya.
2. Kemudian Konsep pertahanan berlapis yang diproyeksikan Doktrin Hankam 1991 mendapat bentuk baru dalam Doktrin Penampilan TNI ABRI “Sad Daya Dwi Bakti.” Doktrin yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Panglima Angkatan Bersenjata RI No: KEP/05/III/1994 ini memproyeksikan konsep pertahanan mendalam dan berlapis yang akan menentukan gelar pelibatan kekuatan militer. Gelar pelibatan yang ditampilkan mendalam dan berlapis terdiri dari tiga kategori yaitu :
 - a. Palagan Terpadu Pertahanan yang merupakan strategi militer untuk menghadapi ancaman dari luar.
 - b. Palagan Terpadu Keamanan yang ditujukan untuk mengantisipasi ancaman dari dalam negeri;
 - c. Pakridan Terpadu Sosial Politik dalam upaya menanggulangi segenap permasalahan sosial politik

Untuk melakukan tiga gelar pelibatan tersebut, Doktrin Sad Daya Dwi Bakti memperkenalkan konsep “Dimensi Operasi TNI-ABRI”. Operasi tersebut terdiri dari enam dimensi operasi. Dimensi pertama adalah dimensi operasi darat dengan konsepsi pertahanan dan keamanan pulau-pulau besar dan rangkaian

pulau-pulau kecil. Dimensi kedua adalah dimensi operasi laut dengan konsepsi pertahanan keamanan laut teritorial Nusantara. Dimensi ketiga adalah dimensi operasi udara dengan konsepsi pertahanan udara nasional. Dimensi keempat adalah dimensi terpadu. Dimensi kelima adalah dimensi operasi pemeliharaan perdamaian dunia dengan konsepsi keperansertaan dalam pasukan perdamaian PBB. Kemudian dimensi terakhir adalah dimensi operasi sosial politik yang mengedepankan konsepsi sosial politik TNI-ABRI.

3. Indonesia membutuhkan peningkatan alat utama sistem pertahanan dalam upaya mengamankan wilayah perbatasan terutama pulau-pulau terdepan tidak saja dari kemungkinan ancaman dari negara tetangga tetapi juga berkembangnya fenomena kejahatan transnasional yang menghadirkan ancaman keamanan non-tradisional seperti kegiatan terorisme, peredaran obat-obatan terlarang, perompakan di perairan, perdagangan ilegal perempuan dan anak, penyelundupan senjata kecil dan ringan dan pembalakan kayu liar.
4. Indonesia membutuhkan pengembangan kerjasama bilateral maupun multilateral dalam upaya meningkatkan rasa saling percaya dan memperoleh dukungan terhadap kebutuhan pertahanan dan keamanan. Hal ini dikarenakan prinsip yang dikembangkan oleh Indonesia untuk lebih mengutamakan penyelesaian secara damai melalui proses diplomasi. Penggunaan kekuatan militer akan digunakan sebagai jalan terakhir atau dalam kondisi terpaksa apabila Indonesia mengalami intervensi militer dari negara lain.
5. Di samping itu Indonesia juga berupaya untuk membina dan meningkatkan ketahanan nasional maupun ketahanan regional untuk mewujudkan keamanan di seluruh wilayah nasional pada khususnya serta di kawasan Asia Tenggara dan dunia pada umumnya. Kemudian membina Rasa Saling Percaya (CBM). Membina dan menjaga kondisi saling percaya dengan negara lain khususnya negara tetangga dengan mengutamakan kepentingan bersama dan saling mengendalikan diri serta membina dan meningkatkan daya tangkal bangsa dalam rangka mewujudkan rasa percaya diri.

Sehubungan dengan kebutuhan ketahanan nasional Indonesia di bidang pertahanan dan keamanan, maka keikutsertaan Indonesia dalam ARF sebenarnya belum

dapat secara maksimal memberikan manfaat untuk mengembangkan pertahanan Indonesia. Hal ini dikarenakan bahwa dalam ARF masih sangat terbatas dibahas masalah-masalah yang berkaitan dengan kerjasama pertahanan secara lebih nyata seperti latihan militer bersama atau kerjasama di bidang penyediaan kapabilitas pertahanan. Walaupun telah ada pertemuan khusus antara para pejabat Departemen Pertahanan dan Pejabat Militer negara-negara peserta ARF namun inti pembahasan masih lebih mengarah kepada masalah keamanan dibanding pertahanan secara murni. Terutama keamanan yang dihubungkan dengan pencegahan dan penanganan bencana alam (*disaster relief*) yang juga membutuhkan dukungan personil dan peralatan militer seperti pada bencana Tsunami di Aceh akhir tahun 2004 lalu.

Pembahasan masalah pertahanan secara khusus dalam ARF belum dikembangkan oleh karena isu pertahanan masih dianggap sebagai isu yang sensitif. Sehingga kebutuhan pertahanan masing-masing negara peserta ARF masih ditempatkan sebagai bagian dari masalah keamanan. Pembangunan rasa saling percaya (CBM) yang diharapkan dapat mengarah kepada tercapainya penyelesaian konflik secara damai sebagai tahap ketiga dari ARF, masih menjadi dasar pengembangan hubungan pertahanan di antara negara peserta ARF. Sehingga dalam upaya memenuhi kebutuhan pertahanan terutama peningkatan kapabilitas militer masih belum dapat dilakukan secara terbuka melalui kerjasama pertahanan antar negara ARF.

Demikian pula dalam upaya mengembangkan kerjasama pertahanan seperti latihan militer bersama untuk menjaga keamanan kawasan maupun wilayah negara yang bersangkutan, nampaknya belum dapat diwujudkan sebagai agenda formal ARF dalam waktu dekat. Seperti langkah-langkah pengamanan Selat Malaka misalnya sebagai Selat yang dianggap paling strategis untuk lalu lintas energi dari Timur Tengah ke Asia Timur, lebih banyak dilakukan melalui jalur bilateral atau sebatas pada hubungan multilateral di antara negara-negara yang berkepentingan khususnya tiga negara pemilik teritorial Selat Malaka Indonesia, Singapura dan Malaysia dengan dua negara besar yaitu Amerika Serikat dan Jepang yang memiliki kepentingan lalu lintas energi pada jalur tersebut. Namun bagaimana membangun sistem pertahanan bersama di Selat Malaka tidak pernah menjadi agenda pembahasan ARF. Kendati masalah ancaman perompakan di wilayah tersebut telah dibahas sejak Pertemuan ARF tahun 2006, namun masih sebatas penentuan

ancaman keamanan non-tradisional yang bagaimana yang dapat dimasukkan sebagai agenda pembahasan dalam Pertemuan Tahunan ARF maupun pertemuan Sela yang membahas masalah kejahatan transnasional.

4.3. Kontribusi ARF dalam memenuhi kebutuhan Ketahanan Nasional Indonesia di bidang Pertahanan dan Keamanan

Kendati ARF memiliki keterbatasan dalam memenuhi kebutuhan ketahanan nasional Indonesia di bidang pertahanan dan keamanan namun ARF tetap dapat memberikan kontribusi terhadap kebutuhan keamanan Indonesia. Seperti yang dikatakan oleh Dr. CPF Luhulima selaku Peneliti Senior dan Pakar Keamanan Asia Tenggara dari *Center of Strategic and International Studies (CSIS)* Jakarta¹¹⁹ bahwa ARF adalah satu-satunya Forum di kawasan Asia Pasifik yang membahas masalah-masalah keamanan di kawasan tersebut dan tetap eksis sampai sekarang. ARF telah memberikan sumbangan yang cukup signifikan bagi terciptanya kestabilan keamanan di kawasan Asia Pasifik. Hal ini dapat dibuktikan dengan tidak terjadinya konflik terbuka di kawasan tersebut sejak dunia memasuki masa paska perang dingin. Padahal sejumlah tantangan keamanan muncul yang dapat mengarah kepada konflik terbuka misalnya masalah Laut Cina Selatan khususnya perebutan Kepulauan Spratly, Krisis Nuklir Korea Utara, persaingan Nuklir India-Pakistan, kemudian ancaman keamanan non-tradisional seperti terorisme, *piracy*, perompakan di Selat Malaka dan penyelundupan senjata kecil dan ringan.

Dengan dilakukan pembahasan secara terus-menerus dalam setiap pertemuan ARF maupun pertemuan intersessional, maka nampak adanya keinginan dari negara-negara yang terlibat dalam konflik untuk mencegah agar ketegangan yang terjadi jangan sampai menjadi konflik terbuka. Walaupun untuk masalah Laut Cina Selatan misalnya RRC sebenarnya lebih senang apabila pembahasan masalah tersebut dilakukan secara terbatas dengan negara-negara ASEAN yang terlibat dalam perebutan Kepulauan Spratly dibanding dilakukan secara terbuka dalam

¹¹⁹ Hasil Wawancara dengan Dr. CPF Luhulima tanggal 6 Desember 2007 Pukul 12.00-13.00 di Kantor CSIS JL. Tanah Abang III No. 26 Jakarta Pusat (Transkrip Wawancara Terlampir)

ARF. Namun pada akhirnya RRC sepakat terhadap usulan ASEAN dalam ARF untuk mengembangkan *Code of Conduct dari South China Sea*.

Pencanangan tiga tahap ARF yaitu Pembangunan Rasa Saling Percaya (CBM), Diplomasi Preventif dan Resolusi Konflik sejak Pertemuan ARF kedua di Jakarta 1996, telah membawa nuansa baru pengelolaan keamanan kawasan. ARF dianggap telah berhasil melalui tahapan CBM dan kini tengah mematangkan langkah-langkah diplomasi preventif. Melalui penerapan CBM yang diantaranya dilaksanakan melalui publikasi Buku Putih Pertahanan, paling tidak telah membawa suatu pendekatan keamanan baru untuk lebih meningkatkan rasa saling percaya sekaligus memperkuat upaya pengendalian diri untuk mencegah terjadinya konflik terbuka. Terlebih dengan semakin diperkuat dengan langkah-langkah diplomasi preventif, walaupun negara besar seperti China masih belum dapat menerima prinsip-prinsip diplomasi preventif, diharapkan dapat membawa kawasan Asia Pasifik menjadi kawasan yang lebih stabil dan relatif damai sambil mempersiapkan tahapan yang lebih matang yaitu proses penyelesaian konflik secara damai.

Demikian pula pendapat dari Mayor Abdul Rivai Ras dari Direktorat Analisis Lingkungan Strategis Departemen Pertahanan¹²⁰ yang pernah mengikuti Pertemuan Pejabat Militer dan Departemen Pertahanan ARF di Batam tahun 2006 bahwa fungsi ARF lebih sebagai penyanggah bagi kepentingan negara-negara besar. Karena itu yang lebih dikedepankan adalah pembahasan mengenai isu-isu keamanan terutama bagaimana membangun CBM dan Diplomasi Preventif terutama di antara negara-negara besar untuk mencegah terjadinya konflik terbuka di antara negara-negara tersebut. Karena itu ARF memang lebih banyak digunakan untuk membahas isu-isu yang bersifat *low politics* belum mengarah kepada pembahasan masalah pertahanan secara lebih nyata.

Namun demikian pembahasan tersebut tetap memberikan manfaat bagi kebutuhan ketahanan nasional Indonesia khususnya di bidang keamanan. Karena dengan terciptanya kawasan Asia Pasifik yang relatif aman, stabil dan damai maka akan membantu Pemerintah Indonesia untuk dapat mengelola keamanan domestik

¹²⁰ Hasil Wawancara dengan Mayor Abdul Rivai Ras tanggal 6 Desember 2007 Pukul 15.00-16.30 bertempat di Direktorat Analisis Kebijakan Strategis Departemen Pertahanan RI Jl. Medan Merdeka Barat Jakarta Pusat (Transkrip Wawancara Terlampir).

yang sangat dipengaruhi oleh kondisi keamanan kawasan. Di samping peran ASEAN yang sebagai *driving force* dalam ARF juga membantu negara-negara anggotanya termasuk Indonesia untuk memperkuat ketahanan regional yang juga memberikan pengaruh signifikan bagi ketahanan nasional Indonesia dan negara anggota ASEAN lainnya.

Dimulainya pembahasan mengenai ancaman keamanan non-tradisional sejak Pertemuan ARF tahun 2000 khususnya masalah *piracy*, migrasi gelap dan perdagangan senjata kecil dan ringan secara ilegal yang kemudian ditambah dengan ancaman kegiatan terorisme sejak peristiwa 11 September 2001, telah memberikan peluang bagi terciptanya kerjasama untuk menangani ancaman tersebut, walaupun sampai sekarang masih sebatas pembahasan dan belum terimplementasi secara jelas. Namun adanya kesadaran bersama akan terjadinya ancaman keamanan non-tradisional yang juga menjadi ancaman keamanan bagi Indonesia paling tidak telah membantu negara-negara peserta ARF untuk dapat memulai langkah-langkah bersama dalam mengantisipasi berkembangnya ancaman keamanan non-tradisional tersebut sekaligus sebagai ajang pertukaran informasi yang dibutuhkan masing-masing negara termasuk Indonesia untuk dapat meningkatkan kewaspadaan terhadap meluasnya ancaman keamanan non-tradisional tersebut.

Demikian pula pendapat Kolonel Jan Pieters Kepala Sub Direktorat Kebijakan Pertahanan Direktorat Kebijakan Strategis Direktorat Jenderal Strategi Pertahanan Departemen Pertahanan RI¹²¹, bahwa dari segi keamanan ARF memberikan manfaat bagi pertahanan dan keamanan Indonesia. Walaupun masalah pertahanan terutama kerjasama pertahanan belum dibahas secara formal dalam Pertemuan Pejabat Militer dan Departemen Pertahanan ARF, namun pertemuan tersebut dapat dimanfaatkan untuk pembahasan secara bilateral terutama dalam mengembangkan kerjasama di bidang pemenuhan alat utama sistem pertahanan.

Kemudian manfaat lain yang dirasakan Indonesia melalui keikutsertaan dalam ARF adalah dalam upaya pengembangan CBMs dan juga Diplomasi Preventif yang salah satunya dilakukan melalui publikasi buku putih pertahanan.

¹²¹ Hasil Wawancara dengan Kolonel Jan Pieters melalui Telepon Tanggal 28 November 2007 (Transkrip Wawancara Terlampir).

Melalui langkah-langkah CBMs negara-negara peserta ARF dapat membangun rasa saling percaya yang akan semakin menjauhkan mereka dari kemungkinan terjadinya konflik terbuka. CBMs dan juga Diplomasi Preventif juga akan membuka jalan menuju pada Resolusi Konflik secara damai. Dengan adanya publikasi Buku Pertahanan maka setiap negara dapat memperoleh gambaran secara umum mengenai persepsi ancaman dan kebijakan pertahanan negara-negara peserta ARF sehingga dapat meningkatkan rasa saling percaya dan pengendalian diri terhadap konflik terbuka.

Di samping itu ARF telah mampu membahas beberapa isu-isu keamanan yang penting dan memiliki peluang bagi terciptanya konflik terbuka, secara terus menerus. Seperti misalnya Krisis Nuklir di Semenanjung Korea, konflik Laut Cina Selatan dan juga ancaman keamanan non-tradisional seperti keamanan Selat Malaka dari *piracy* dan terorisme. Indonesia menurut Jan Pieters juga telah memberikan kontribusi yang cukup signifikan dalam pembahasan isu-isu keamanan penting tersebut. Seperti dalam pembahasan krisis nuklir di Semenanjung Korea, Indonesia dalam Pertemuan Pejabat Departemen Pertahanan dan Pejabat Militer mengusulkan agar penyelesaian masalah krisis nuklir Semenanjung Korea tetap harus ditempatkan dalam Pembahasan Enam Pihak (*Six Party Talks*) sehingga tidak membuka peluang bagi dominasi negara besar dalam menyelesaikan masalah tersebut. Demikian pula dalam masalah nuklir Iran, Indonesia juga mengusulkan supaya tidak diambil tindakan militer tetapi tetap diupayakan pembahasan melalui jalur diplomasi.

Sedangkan dalam mengantisipasi ancaman keamanan non-tradisional di jalur pelayaran strategis Selat Malaka, Indonesia mengusulkan agar keterlibatan negara besar khususnya Amerika Serikat lebih sebatas pemberian dukungan peralatan patroli namun tidak dalam langkah-langkah yang dapat membahayakan masalah kedaulatan tiga negara pemilik Selat Malaka yaitu Indonesia, Singapura dan Malaysia. Penanganan keamanan Selat Malaka menurut Indonesia akan lebih baik bila diserahkan kepada tiga negara pemegang kedaulatan teritorial Selat Malaka melalui pengembangan kerjasama pengamanan bersama.

Berdasarkan pada persepsi ancaman keamanan yang dijelaskan secara mendetail baik dalam Buku Putih Pertahanan tahun 2003 dan Kaji Ulang Strategi Pertahanan Indonesia 2004 dan 2005, terdapat pernyataan bahwa Indonesia akan banyak mengalami ancaman dari berkembangnya kejahatan transnasional seperti terorisme, perompakan di laut, penyelundupan manusia terutama perempuan dan anak-anak, penyelundupan senjata kecil dan ringan yang dapat mendukung gerakan separatisme, penyelundupan obat-obatan terlarang, pencurian ikan dan juga pembalakan kayu liar. Sejak terjadinya bencana alam Tsunami tahun 2004 Indonesia juga tidak lepas dari ancaman non-tradisional berupa bencana alam yang dapat mengancam keamanan nasional.

Di samping itu Indonesia juga tetap merasakan ancaman dari masalah-masalah tradisional yang mencakup kemungkinan terjadinya invasi dari negara luar, perebutan wilayah dengan negara tetangga dan juga konflik antar negara di kawasan Asia Pasifik. Karena itu berdasarkan Buku Putih Pertahanan tahun 2003 disebutkan bahwa kepentingan strategis Indonesia adalah (1) Memerangi dan mengatasi ancaman terorisme internasional yang melancarkan aksinya di dalam negeri maupun di luar negeri dengan cara bersama-sama dengan kekuatan dunia lainnya; (2) Mengatasi ancaman dan gangguan separatisme bersenjata yang diprioritaskan pada dua wilayah bergolak yakni di Aceh untuk menghadapi Gerakan Aceh Merdeka, dan di Papua untuk menghadapi Organisasi Papua Merdeka; (3) Menghadapi aksi radikalisme yang berlatar belakang primordial etnis, ras, agama serta ideologi selain Pancasila yang dapat membahayakan keselamatan dan kehormatan bangsa dan pemerintah; (4) Menyelesaikan konflik komunal dan membantu rehabilitasi di sejumlah daerah bergolak yang terjadi di Maluku, Sulawesi Tengah (Poso) dan Kalimantan (Tengah dan Barat). Selain itu, kepentingan strategis pertahanan negara juga diarahkan untuk mencegah kemungkinan timbulnya konflik komunal baru di seluruh wilayah NKRI; (5) Mengatasi dan mencegah kejahatan lintas negara, yang terjadi di wilayah darat, laut dan udara serta (6) Membantu Pemerintah Sipil (Pemerintah Daerah) dalam mengatasi bencana alam, aksi terorisme, konflik komunal, kerusuhan sosial atau tindakan lain yang menyebabkan terganggunya fungsi-fungsi pemerintahan dan

pelayanan masyarakat (seperti transportasi, layanan pendidikan dan layanan kesehatan).

Indonesia juga kemudian merumuskan kepentingan kerjasama internasional dengan dasar bahwa sebagai bagian dari masyarakat internasional, Indonesia tidak dapat melepaskan diri dari keterkaitan dengan dunia luar dalam upaya mewujudkan kepentingan nasionalnya. Oleh karena itu kebijakan pertahanan juga diarahkan dalam kerangka menjalin hubungan dengan negara-negara lain baik regional maupun global. Kerjasama internasional untuk kepentingan pertahanan negara Indonesia, diletakkan atas prinsip-prinsip kerjasama pemerintah dengan pemerintah, memfokuskan kepentingan pembangunan dan meningkatkan pengembangan sektor pertahanan negara, maupun untuk tujuan menciptakan stabilitas keamanan regional dan global. Dalam kerangka tersebut, sektor pertahanan Indonesia akan senantiasa menyumbangkan pemikiran strategis dalam memecahkan isu keamanan, maupun melalui keterlibatan secara fisik di bawah bendera PBB. Sedangkan keterlibatan sektor pertahanan di luar PBB dilaksanakan sejauh tidak bertentangan dengan undang-undang dan prinsip-prinsip bangsa Indonesia. Keterlibatan sektor pertahanan secara fisik tersebut dilaksanakan

Atas dasar pernyataan dalam Buku Putih Pertahanan "Mempertahankan Tanah Air" 2003, maka keikutsertaan Indonesia dalam Forum Dialog Keamanan Asia Pasifik ARF baik dalam Sidang Tahunan maupun dalam berbagai Intersesional Group, Seminar dan Workshop termasuk yang diselenggarakan oleh jalur kedua, akan memberikan manfaat terhadap pemenuhan kebutuhan keamanan nasional terutama dalam mengantisipasi ancaman baik non-tradisional maupun tradisional. Hal ini dikarenakan sejak awal berdirinya ARF telah membahas masalah-masalah yang berkaitan dengan kebutuhan keamanan nasional Indonesia terutama dalam mengembangkan kerjasama keamanan melalui dialog multilateral yang bertujuan mengembangkan tiga tahap yaitu CBMs, Diplomasi Preventif dan penyelesaian konflik dengan cara-cara damai. Melalui pengembangan CBMs diharapkan negara-negara peserta ARF dapat menahan diri dari keinginan meningkatkan perselisihan menjadi konflik terbuka.

Indonesia sendiri masih mengalami permasalahan konflik dengan negara tetangga misalnya sengketa wilayah perbatasan dengan Malaysia, Filipina dan Vietnam. Di samping itu Indonesia juga menghadapi tantangan keamanan kawasan dengan meningkatnya ketegangan perebutan wilayah di Kepulauan Spratly antara China dengan Vietnam, Malaysia, Filipina, Brunei Darussalam dan Taiwan. Namun melalui ARF, masalah Laut China Selatan atas prakarsa Indonesia mampu diredam melalui pengembangan *Code Of conduct of South China Sea* yang memperoleh dukungan dari negara-negara anggota ARF. China yang semula lebih suka untuk membahas masalah Laut Cina Selatan secara bilateral pada akhirnya menerima gagasan ASEAN mengenai kode etik penyelesaian konflik di Laut China Selatan. Penerapan CBMs dan juga Diplomasi Preventif diharapkan akan dapat meminimalisir tantangan keamanan yang dihadapi Indonesia dalam masalah sengketa perbatasan dengan negara tetangga yang juga merupakan negara partisipan ARF khususnya Malaysia.

Ketika ARF semakin mengembangkan pembahasan ke arah meluasnya ancaman isu-isu non-tradisional melalui pembentukan *Inter-Sessional Support Group on Transnational Crime and Counter Terrorism* pada tahun 2000, merupakan kesempatan bagi seluruh negara partisipan termasuk Indonesia untuk dapat membahas secara bersama ancaman keamanan non-tradisional. Terlebih ketika ARF menetapkan isu non-tradisional yang dapat menjadi agenda pembahasan pada tingkat pertama yaitu terorisme, perompakan, perdagangan senjata gelap dan juga perdagangan manusia terutama perempuan dan anak-anak secara ilegal, maka keempat ancaman keamanan tersebut sesuai dengan perumusan ancaman dan juga kepentingan strategis keamanan Indonesia berdasarkan Buku Putih Pertahanan 2003 dan Kaji Ulang Strategi Pertahanan 2004 dan 2005.

Dengan demikian melalui forum ARF Indonesia juga dapat menyusun langkah-langkah penanganan bersama dengan seluruh negara partisipan ARF dalam upaya memenuhi kepentingan strategisnya. Karena juga ditegaskan baik dalam Buku Putih Pertahanan 2003 maupun Kaji Ulang Strategi Pertahanan 2004 dan 2005, bahwa pentingnya mengembangkan kerjasama keamanan dalam bentuk dialog multilateral baik di tingkat kawasan melalui ASEAN, ASEAN Regional

Forum maupun Forum Pasifik Barat Daya maupun kerjasama di tingkat Internasional bersama dengan PBB. Dalam ARF juga kerap dibahas mengenai hubungan antara ARF dengan PBB dimana setiap negara partisipan diminta untuk senantiasa menghormati dan melaksanakan sejumlah konvensi PBB misalnya mengenai registrasi senjata konvensional dan juga konvensi mengenai pencegahan kegiatan terorisme termasuk pembekuan aset terorisme. ARF juga senantiasa mendukung langkah-langkah perdamaian PBB melalui pelaksanaan Operasi Pemeliharaan Perdamaian seperti di Timor Timur, Timur Tengah maupun juga di kawasan Pasifik.

Melalui Forum ARF merupakan kesempatan pula bagi Indonesia untuk mengetahui lebih jauh mengenai kepentingan negara-negara besar di kawasan Asia Pasifik maupun dalam persoalan domestik Indonesia. Hal ini untuk mengurangi kecurigaan akan datangnya ancaman konvensional dari negara-negara besar terutama Amerika Serikat dan Australia untuk mengadakan intervensi militer ke Indonesia. Indonesia juga dapat menyatakan sikap serta pandangannya terhadap konflik konvensional yang melibatkan negara besar seperti ketegangan di Laut Cina Selatan, masalah nuklir Semenanjung Korea maupun masalah pemboman NATO di Kosovo yang menimbulkan ketegangan antara AS dan China. Di samping itu melalui penerapan salah satu langkah CBMs yaitu publikasi Buku Putih Pertahanan di antara negara-negara partisipan ARF, dapat memberikan manfaat bagi Indonesia untuk memperoleh gambaran umum mengenai persepsi ancaman maupun strategi keamanan negara-negara partisipan ARF terutama negara-negara besar.

Sehingga sebagai forum dialog keamanan multilateral yang telah melahirkan prinsip-prinsip, nilai-nilai dan aturan main, ARF telah memberikan kontribusi terhadap ketahanan nasional Indonesia melalui keberhasilan dalam mengelola keamanan kawasan secara komprehensif. Hal ini disebabkan kemampuan ARF dalam mengembangkan perannya sesuai dengan konsep keamanan kooperatif yaitu berupaya mengelola keamanan kawasan melalui pembangunan kebiasaan berdialog dan juga dengan prinsip *security with adversary atau enemy*. Seperti kita ketahui bahwa dalam Forum ARF senantiasa hadir negara partisipan yang memiliki permasalahan konflik satu dengan yang lain misalnya Korea Utara dan Korea

Selatan, China dan negara-negara ASEAN yang mengklaim kepemilikan Kepulauan Spratly, India dengan Pakistan, dan China dan Amerika Serikat. Dalam beberapa sidang ARF sempat timbul perbedaan pandangan berkaitan dengan kepentingan negara-negara yang memiliki masalah friksi keamanan satu dengan yang lainnya. Namun karena semangat keamanan kooperatif yang terus dipertahankan maka melalui dialog keamanan multilateral, perselisihan pendapat dapat diselesaikan dengan langkah-langkah konsensus.

Di samping itu ARF juga telah berhasil mengembangkan perannya sebagai rejim keamanan melalui perumusan aturan main, prinsip-prinsip serta nilai-nilai bersama misalnya dalam penentuan langkah pengembangan ARF melalui pembangunan rasa saling percaya, diplomasi preventif dan penyelesaian konflik secara damai. Di samping itu ARF juga menetapkan pola interaksi dengan dasar Piagam Kerjasama dan Persahabatan ASEAN (TAC) dan juga model *ASEAN Way* yang lebih mengutamakan konsensus dalam proses pengambilan keputusan.

Pengembangan Peran ARF tersebut tentunya memberikan kontribusi terhadap ketahanan nasional Indonesia yang tidak dilepaskan dengan pentingnya mengelola ketahanan regional dan juga peningkatan kerjasama keamanan di tingkat kawasan. Terlebih berdasarkan Buku Putih Pertahanan maupun Kaji Ulang Strategi Pertahanan Indonesia bahwa memasuki abad ke 21 Indonesia semakin dituntut untuk memperkuat ketangguhan dan keuletan sebagai bagian dari upaya peningkatan ketahanan nasional terutama dalam menghadapi ancaman keamanan non-tradisional yang bersifat transnasional yang cenderung meningkat pasca peristiwa 11 September 2001. Dalam kurun waktu yang sama Pembahasan pada Sidang ARF sejak tahun 2001 juga semakin diarahkan pada pentingnya untuk mengelola ancaman keamanan non-tradisional khususnya yang berkaitan dengan terorisme, *piracy*, migrasi ilegal dan penyelundupan senjata kecil dan ringan secara ilegal. Sehingga dengan keikutsertaan Indonesia dalam Forum ARF maka terdapat kontribusi yang signifikan. Di satu sisi Indonesia dapat berperan aktif dalam Forum ARF untuk terus mendorong negara-negara partisipan ARF dalam meningkatkan kerjasama untuk mengantisipasi peningkatan ancaman keamanan non-tradisional. Di sisi lain Indonesia dapat memperoleh manfaat dari sejumlah kebijakan yang

telah dirumuskan ARF misalnya melalui penyelenggaraan Pertemuan Sela maupun kegiatan Workshop yang membahas pengelolaan ancaman keamanan non-tradisional yang memuat langkah-langkah penanganan melalui kerjasama antar negara partisipan secara lebih komprehensif.

