

PERIMBANGAN KEKUATAN PASCA-PENGHEN- TIAN KERJA SAMA PERTAHANAN AMERIKA SERIKAT-FILIPINA

Rizki Roza

Abstrak

Presiden Duterte mengumumkan, Filipina akan memutus pakta pertahanan dengan Amerika Serikat (AS). Keputusan ini tidak hanya merupakan perubahan besar hubungan bilateral kedua negara, tetapi juga akan memberi pengaruh signifikan bagi perimbangan kekuatan di kawasan Asia Tenggara. Tulisan ini mengkaji dinamika perimbangan kekuatan yang mungkin terjadi pasca-pemutusan pakta pertahanan AS-Filipina. Sebagian pihak di Filipina mengakui pentingnya kerja sama ini, namun sebagian lainnya mengkritik. Demikian pula dengan keputusan Duterte, mendapat dukungan banyak pihak, namun tidak sedikit pula yang mengkhawatirkan implikasinya. Pemutusan pakta pertahanan akan mengakibatkan merosotnya kehadiran militer AS di kawasan Laut China Selatan (LCS) yang kini sedang dipersengketakan dan menempatkan China sebagai satu-satunya kekuatan besar yang akan hadir secara efektif di kawasan LCS. DPR RI bersama pemerintah perlu mendorong negara-negara sahabat di kawasan, terutama melalui kerangka ASEAN untuk memacu upaya pengembangan konsep kerja sama yang dapat merangkul kekuatan-kekuatan besar dengan tetap menjaga sentralitas ASEAN tanpa tunduk pada satu kekuatan besar tertentu.

Pendahuluan

Presiden Filipina, Rodrigo Duterte menyatakan, pemerintahannya menarik diri dari perjanjian kerja sama militer dengan Amerika Serikat (AS). Pada 11 Februari 2020, Duterte memerintahkan kabinetnya untuk mengaktifkan pemberitahuan keluar dari Kesepakatan Kunjungan Pasukan (*Visiting Forces Agreement/VFA*) dan memulai masa enam bulan transisi. Konsekuensi jangka pendek adalah latihan militer bersama antara kedua negara yang

sudah dijadwalkan pada Mei 2020 akan dihentikan. Sebelumnya, latihan ini dilaksanakan secara rutin setiap tahun dan memiliki arti penting bagi kedua negara dan juga bagi stabilitas kawasan secara lebih luas.

Perubahan sikap Filipina tentu akan berpengaruh signifikan terhadap masa depan hubungan kedua negara. Lebih jauh, kondisi ini juga dapat mengubah perimbangan kekuatan di kawasan, tidak hanya Asia Tenggara tetapi



dapat lebih luas di Indo-Pasifik. Negara-negara di kawasan, termasuk Indonesia, harus merespons perkembangan ini dengan melakukan kalkulasi ulang perimbangan kekuatan di kawasan dan menyesuaikan kebijakan luar negeri masing-masing. Tulisan ini mengkaji dinamika perimbangan kekuatan di kawasan yang mungkin terjadi pasca putusnya kerja sama militer Filipina-AS.

Perspektif Domestik

Memperoleh kemerdekaan pada tahun 1946, Filipina pernah menjadi bagian dari teritori AS. Selanjutnya setelah merdeka, AS menjadi mitra pertahanan terpenting bagi Filipina. Kerja sama pertahanan kedua negara terikat pada tiga perjanjian penting, yaitu VFA, *the 1951 Mutual Defence Agreement* dan *The 2014 Enhanced Defence Cooperation Agreement* (EDCA). Perjanjian-perjanjian tersebut merupakan landasan pelaksanaan pelatihan dan pemberian bantuan untuk mendukung upaya modernisasi kekuatan militer Filipina, termasuk latihan militer bersama yang dilaksanakan setiap tahun oleh kedua negara.

Kerja sama pertahanan kedua negara tanpa VFA akan menjadi kurang efektif. Disepakati pertama kali pada 1988, VFA merupakan landasan legal bagi kehadiran pasukan AS di wilayah Filipina. Di dalam kerangka VFA, pangkalan AS di Filipina pernah menjadi basis militer AS terbesar di kawasan Pasifik Barat. Kehadiran AS di Filipina menurun signifikan pada awal 1990an akibat keputusan Filipina untuk menutup dua pangkalan AS. Tanpa VFA, maka AS tidak lagi memiliki pangkalan

militer kawasan Asia Tenggara.

Hubungan erat di bidang militer antara kedua negara tidak berlangsung mulus. Kalangan kiri dan nasionalis Filipina seringkali mengkritik kehadiran pasukan AS di daratan Filipina. VFA dianggap memberi perlindungan bagi tentara AS yang melakukan kejahatan di Filipina. Tentara AS yang melakukan kejahatan di Filipina dan dinyatakan bersalah oleh pengadilan, tidak pernah menjalani masa penahanannya di Filipina. Pemerintahan Duterte sendiri telah berulang kali mengkritik hubungan kerja sama dengan AS. Sejak menjabat sebagai Presiden Filipina pada 2016, Duterte sudah mulai menyampaikan ancamannya untuk membatalkan VFA dengan AS. Mengulangi kembali ancamannya pada Januari lalu, dan kemudian menegaskan penghentian kerja sama VFA pada 11 Februari 2020, dikabarkan keputusan tersebut diambil karena kemarahan Duterte atas kebijakan AS membatalkan visa pejabat Filipina yang memimpin kampanye melawan narkoba. AS menolak visa Ronald dela Rosa, seorang senator dan mantan perwira polisi yang pernah membantu Duterte memimpin perang melawan narkoba.

Banyak pihak di dalam negeri Filipina yang mengakui arti penting kerja sama pertahanan dengan AS dan menyayangkan keputusan Duterte. Namun bagi pendukung keputusan Duterte, ini merupakan langkah penting untuk mewujudkan Filipina yang lebih independen dan tidak bergantung pada kekuatan negara lain. Sedangkan pihak yang tidak mendukung menganggap keputusan ini hanya akan mengalihkan ketergantungan

Filipina dari AS ke negara besar lainnya, seperti Rusia atau China.

Ada pandangan lain yang melihat keputusan Duterte merupakan upaya memperoleh keuntungan lebih besar dari kerja samanya dengan AS. Upaya AS untuk membendung pertumbuhan pesat kekuatan dan perluasan pengaruh China di dunia, sangat membutuhkan kehadiran kekuatan AS di kawasan Asia Tenggara. Tampaknya, dengan nilai strategis yang dimiliki Filipina sebagai mitra AS di kawasan, Duterte berharap AS akan mengupayakan negosiasi untuk mempertahankan kerja sama pertahanan kedua negara. Sekretaris Pertahanan AS Mark Esper menyampaikan kekecewaannya atas sikap Duterte, namun Presiden Trump tidak menunjukkan kekhawatiran atas berakhirnya kerja sama ini. Trump menyampaikan kepada media bahwa ia tidak berkeberatan dengan keputusan Filipina.

Nilai Strategis

Pihak militer Filipina merupakan kelompok yang paling memahami arti penting kerja sama pertahanan yang sudah terjalin lama antara Filipina dan AS. Sebagian berpandangan, keluar dari VFA akan menurunkan kemampuan militer Filipina dalam mempertahankan diri.

Menteri Luar Negeri Filipina Teodoro Locsin juga mengakui pentingnya bantuan yang diberikan AS melalui kerangka kerja sama VFA. AS telah memberikan bantuan puluhan juta dollar AS untuk peralatan hingga pelatihan tentara Filipina. Antara 2016 hingga 2019, AS telah mengeluarkan 550 juta dollar AS untuk Filipina, yang

menjadikan negara ini sebagai penerima bantuan terbesar AS di kawasan. Bagi Locsin, kontribusi Filipina terhadap keamanan regional bersumber pada hubungan erat mereka dengan kekuatan besar seperti AS.

AS juga telah memainkan peran penting pada 2017 saat Filipina memerangi kelompok pemberontak yang terkait dengan ISIS di Marawi. Keretakan hubungan Filipina-AS juga akan merusak kerja sama kontra terorisme kedua negara, terutama di wilayah Mindanao dan Laut Sulu. Angkatan Bersenjata Filipina selama ini sangat membutuhkan dukungan informasi intelijen dari AS untuk menjalankan operasi melawan kelompok-kelompok ekstrimis dan pemberontak.

Banyak analis dan pejabat militer Filipina maupun AS mengkhawatirkan, keretakan hubungan militer kedua negara akan memicu China untuk bertindak lebih agresif di Laut China Selatan (LCS). Meskipun AS juga memiliki pangkalan militer di Darwin, Guam, dan Okinawa, kehadiran militer AS di Filipina merupakan bagian terdepan dan penting untuk memberi respons cepat terhadap perkembangan di LCS. Dengan demikian kehadiran AS tidak hanya penting bagi Filipina, tetapi juga merupakan mitra penting negara-negara di kawasan Asia Tenggara. AS diyakini oleh sebagian negara merupakan faktor penting bagi terjaganya stabilitas dan keamanan kawasan.

Selama ini, AS telah menunjukkan kepentingan dan komitmennya untuk menjaga kebebasan navigasi di LCS melalui berbagai cara, seperti melakukan

patroli kapal perang di kawasan sengketa, ataupun latihan militer bersama dengan negara-negara yang bersengketa. Tanpa VFA, langkah-langkah semacam ini tentunya tidak akan lagi bisa dilakukan dengan mudah. Aktivitas China membangun basis militer di pulau-pulau buatan di wilayah sengketa LCS akan sulit untuk dibendung tanpa kehadiran militer AS. Lebih luas lagi, kemampuan AS untuk menjamin kebebasan navigasi di LCS akan menentukan kebebasan dan keterbukaan kawasan Indo-Pasifik, tidak hanya LCS dan Asia Tenggara.

Implikasi terhadap Perimbangan Kekuatan

Selama ini, pakta pertahanan AS-Filipina telah menjadi bagian krusial dalam upaya AS mengimbangi kebangkitan China. Melemahnya kerja sama pertahanan AS-Filipina dapat menjadi faktor merosotnya kepercayaan negara-negara mitranya di kawasan yang selama ini mengandalkan AS sebagai penjamin keamanan dan stabilitas kawasan. AS tidak akan lagi dianggap sebagai mitra strategis yang dapat mempengaruhi masa depan kawasan.

Sejak menjabat pada 2016 Presiden Duterte telah menunjukkan kecenderungan kebijakan luar negerinya untuk membangun hubungan yang lebih erat dengan China dan Rusia. Setelah mengumumkan penghentian perjanjian VFA, Filipina menyampaikan pada publik bahwa mereka sedang bernegosiasi dengan Rusia untuk membangun kerja sama militer di berbagai bidang. Langkah ini memang merupakan perkembangan signifikan hubungan bilateral kedua negara, dan Duterte

dapat dianggap sebagai pemimpin Filipina pertama yang meningkatkan hubungan kedua negara hingga ke level yang diinginkan saat ini. Namun perlu menjadi catatan, Rusia tidak akan menggantikan peran yang selama ini dijalankan AS di kawasan. Meskipun Rusia dapat dianggap sebagai kompetitor China, Rusia akan berada posisi yang sama dengan China ketika berhadapan dengan AS. Sulit bagi Filipina untuk mengharapkan Rusia dapat memberikan dukungan militer ketika Filipina harus berhadapan dengan China terkait sengketa LCS.

Ketidakhadiran militer AS di Filipina dapat menyebabkan perubahan besar perimbangan kekuatan di kawasan. Negara-negara Asia Tenggara, terutama yang bersengketa di LCS dengan China harus melakukan kalkulasi ulang kekuatan mereka dan melakukan penyesuaian kebijakan masing-masing di kawasan. Dengan kekuatan yang dimiliki saat ini, kemampuan militer negara-negara Asia Tenggara untuk mengimbangi China dan mencegah satu kekuatan tertentu mendominasi kawasan sangat terbatas. Kondisi ini akan mendesak negara-negara Asia Tenggara untuk memacu upaya-upaya diplomasi untuk menjaga stabilitas dan keamanan kawasan.

Kawasan Asia Tenggara, terutama melalui kerangka ASEAN, memiliki sejumlah instrumen penting yang dianggap telah turut menopang stabilitas dan keamanan kawasan. Pada masa Perang Dingin, Deklarasi *Zone of Peace, Freedom and Neutrality* (ZOPFAN) pernah menjadi instrumen penting bagi kawasan untuk meredam dampak buruk persaingan blok Barat dan blok Timur. Selanjutnya ASEAN

juga menyepakati *the 1976 Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) yang juga turut ditandatangani China pada 2003 dan disusul AS pada 2009. ASEAN telah sejak lama berupaya merangkul kekuatan-kekuatan besar dengan mendorong konsep kerja sama kawasan yang lebih luas, misalnya melalui kerangka ASEAN *Regional Forum* (ARF). Dan upaya terkini ASEAN adalah disepakatinya ASEAN *Outlook on the Indo-Pacific* (Pandangan Bersama ASEAN tentang konsep Indo-Pasifik) dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN ke 34 pada 2019.

ASEAN harus berusaha lebih keras untuk memanfaatkan instrumen-instrumen yang ada dan mengembangkan konsep kerja sama yang lebih rinci yang dapat diterima lebih banyak pihak, hingga mencakup kekuatan-kekuatan penting lainnya di kawasan. ASEAN dituntut mampu merespons dinamika perimbangan kekuatan dengan tetap menjaga sentralitasnya dalam mengelola persoalan kawasan tanpa tunduk pada kekuatan besar tertentu.

Penutup

Indonesia dan negara-negara lain di kawasan harus menghargai sikap Presiden Duterte yang menginginkan Filipina lebih independen dalam politik luar negerinya dan tidak bergantung pada kekuatan militer mana pun. Di dalam negeri Filipina sendiri masih terdapat perdebatan mengenai pentingnya menjaga kerja sama militer dengan AS. Namun di tengah dinamika kawasan yang berkembang saat ini, tidak sedikit negara-negara kawasan yang mengakui dan membutuhkan

kehadiran kekuatan AS untuk menjaga stabilitas dan keamanan kawasan. Sebagai negara sahabat yang memiliki komitmen sama untuk menjaga stabilitas kawasan, Indonesia perlu mengingatkan Duterte untuk memanfaatkan masa transisi 180 hari untuk mengkaji lebih jauh keputusannya, terlebih dikabarkan bahwa keputusan tersebut diambil tanpa melalui konsultasi dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanannya.

Jika keputusan pakta pertahanan AS-Filipina telah disahkan, maka akses militer AS ke kawasan sengketa LCS akan sangat terbatas. China akan menjadi satu-satunya kekuatan besar yang dapat hadir dengan efektif dan memaksakan kepentingan-kepentingannya dengan dukungan kekuatan militer di LCS. Meskipun dalam beberapa dekade terakhir negara-negara Asia Tenggara telah memulai langkah modernisasi kekuatan militer, belum ada negara yang dapat mengimbangi China secara efektif. Dengan kondisi tersebut, DPR RI bersama pemerintah perlu mendorong negara-negara sahabat di kawasan, terutama melalui kerangka ASEAN untuk memacu upaya pengembangan konsep kerja sama kawasan yang lebih rinci yang dapat diterima lebih banyak pihak, hingga mencakup kekuatan-kekuatan penting di kawasan Indo-Pasifik. Di tengah dinamika perimbangan kekuatan, Indonesia perlu mendorong ASEAN untuk menjaga sentralitasnya dalam mengelola persoalan kawasan tanpa tunduk pada kekuatan besar tertentu, sebagaimana yang tercermin dalam konsep kerja sama Indo-Pasifik yang diadopsi ASEAN.

Referensi

Aspinwall, Nick. "Duterte Terminates U.S. Defense Pact, Pleasing Trump but Few Others", *foreignpolicy.com.*, 14 Februari, <https://foreignpolicy.com/2020/02/14/vfa-philippines-china-duterte-terminates-us-defense-pact-trump/> diakses 18 Februari 2020

"Filipina Umumkan Keluar dari Pakta Militer dengan AS atas Perintah Duterte", *kompas.com.*, 11 Februari 2020, <https://internasional.kompas.com/read/2020/02/11/18311091/filipina-umumkan-keluar-dari-pakta-militer-dengan-as-atas-perintah?page=2> diakses 18 Februari 2020

Robles, Raissa. "After Philippines scraps US defence pact, Rodrigo Duterte eyes Russian arms", <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3050323/duterte-eyes-russian-arms-after-scrapping-us-defence-pact> diakses 18 Februari 2020

Roza, Rizki. Pandangan ASEAN terhadap Indo-Pasifik, *Info Singkat* Vol. XI No. 12/II/Puslit/Juni/2019.

Tobin, Meaghan. "Ending Philippines-US military pact will affect South China Sea disputes: analyst", <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3050833/ending-philippines-us-military-pact-will-affect-south-china-sea> diakses 18 Februari 2020.



Rizki Roza
rizki.roza@dpr.go.id

Rizki Roza, S.Ip., M.Si., menyelesaikan pendidikan S1 Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta pada tahun 2003 dan pendidikan S2 Hubungan Internasional Universitas Indonesia pada tahun 2007. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Muda bidang Hubungan Internasional pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: "Confidence Building Measures dan Program nuklir Iran" (2010); "Konflik Laut China Selatan dan implikasinya terhadap modernisasi militer" (2013); dan "Kerjasama internasional dan Peran industri sipil dalam industri pertahanan" (2013).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.