

Xm 24-09-007

## INDONESIA, ASEAN DAN TATANAN REGIONAL ASIA TIMUR\*

Rizal Sukma\*\*

### Pendahuluan

Kawasan Asia Timur dewasa ini merupakan kawasan yang ditandai dengan berbagai kontradiksi. Di satu sisi, dapat dikatakan bahwa perkembangan strategis di kawasan Asia Timur selama sepuluh tahun terakhir cukup kondusif. Kawasan ini termasuk kawasan yang cukup stabil dan dinamis, sehingga negara-negara di kawasan dapat lebih memusatkan perhatiannya baik pada upaya pemulihan ekonomi (dalam kasus Korea Selatan, dan beberapa negara ASEAN) maupun dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi (khususnya dalam kasus Cina dan India). Kawasan ini juga menjadi kawasan yang paling dinamis dalam hal maraknya berbagai upaya dari negara-negara kawasan untuk terlibat dalam proses *community-building*. Proses ini terjadi baik di lingkungan ASEAN sendiri (melalui proses *ASEAN Community*) maupun di kawasan Asia Timur secara keseluruhan (melalui proses *East Asia community-building* dan KTT Asia Timur).

Namun, di sisi lain, sulit disangkal bahwa kawasan Asia Timur juga merupakan kawasan yang masih terus ditandai oleh sisa-sisa persoalan Perang Dingin, seperti masalah di Semenanjung Korea dan Taiwan. Asia Timur juga masih ditandai oleh persoalan-persoalan yang merupakan warisan sejarah masa lalu, yang masih menjadi faktor penghambat dalam hubungan antar negara di kawasan, seperti dalam hubungan antara RRC dan Jepang. Di saat yang sama, juga terjadi *strategic realignments* antar negara besar, khususnya dalam hubungan antara AS dan Jepang, AS dan India, dan India dan Cina. *Realignment* ini semakin terasa sejak terjadinya peristiwa serangan teroris 11 September atas *World Trade Centre* (WTC) dan Pentagon di AS, dan sejak dicanangkannya "*war on terror*" oleh Washington.

Di samping itu, Asia Timur juga merupakan kawasan dimana sedang terjadi sebuah proses *power shift* (pergeseran kekuatan) yang menjadi ciri utama dari apa yang disebut sebagai sebuah tata regional yang sedang berkembang (*a new emerging regional order*). Pada awal abad ke-21 ini, sudah mulai terasa bahwa proses *power shift* di kawasan Asia Timur akan

\* Tulisan ini juga disampaikan pada *Roundtable Discussion* membahas "Peran Indonesia Dalam Menyikapi Perubahan Tata Hubungan di Kawasan Asia Timur (Sekarang-2020)", Jakarta, 19 November 2007

\*\* Deputi Eksekutif CSIS

ditandai oleh empat kecenderungan besar, yakni kebangkitan Cina, berlanjutnya dominasi dan keutamaan (*primacy*) AS, revitalisasi peran keamanan Jepang, dan kembalinya India sebagai aktor potensial. Kedua kecenderungan ini memiliki implikasi strategis terhadap hubungan antar negara besar di kawasan Asia Timur pada umumnya, dan dalam pola perimbangan kekuatan (*balance of power*) diantara mereka pada khususnya. Sebagai konsekuensi logis dari arti penting negara-negara besar ini dalam percaturan politik global dan regional, posisi dan kepentingan negara lain, khususnya negara-negara ASEAN dan juga Korea Selatan, akan dipengaruhi oleh dinamika dan kecenderungan hubungan internasional di kawasan.

Oleh karena itu, posisi Indonesia dan ASEAN di masa mendatang tidak akan lepas dari kompleksitas lingkungan strategis di Asia Timur. Pada artikel ini akan dibahas posisi dan peran Indonesia dan ASEAN dalam konteks *the emerging regional order* dan melihat berbagai peluang dan tantangan yang dihadapi Indonesia (dan ASEAN) dalam ikut membangun sebuah tata regional yang dapat menguntungkan dan diterima semua pihak. Untuk itu, pembahasan dibagi kedalam tiga bagian. Bagian pertama akan membahas karakteristik dan kecenderungan dalam hubungan antar negara besar di kawasan Asia Timur. Bagian kedua membahas peluang dan tantangan yang dihadapi Indonesia dan ASEAN dalam konteks lingkungan strategis di kawasan. Bagian ketiga mengkaji berbagai opsi kebijakan yang dimiliki Indonesia dalam menghadapi dan mengelola perkembangan strategis di masa mendatang.

### Karakteristik Hubungan antar Negara Besar

Sebelumnya telah disinggung bahwa dalam kaitannya dengan negara-negara besar, kawasan Asia Timur sedang mengalami proses *power shift* yang ditandai oleh empat kecenderungan utama, yakni berlanjutnya hegemoni dan keutamaan AS, fenomena kebangkitan Cina, revitalisasi peran keamanan Jepang, dan kembalinya India sebagai aktor potensial.<sup>1</sup> Dari keempat 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."<sup>2</sup> Oleh karena itu, karakteristik hubungan antar negara

<sup>1</sup> Di samping empat kecenderungan ini, masih terdapat beberapa kecenderungan atau *key drivers* politik regional penting lainnya di kawasan Asia Timur, seperti proses *regional community-building*, meningkatnya kompetisi ekonomi dan integrasi ekonomi, dan persistensi problem keamanan non-tradisional, khususnya terorisme. Namun, sesuai dengan topik bahasan makalah ini, pembahasan hanya difokuskan pada aspek *power shift* dengan empat kecenderungan tersebut.

<sup>2</sup> David Shambaugh, "The Rise of China and Asia's New Dynamics," dalam David Shambaugh, ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics* (Berkeley: University of California Press, 2005), hal. 1.

besar di kawasan Asia Timur dalam dekade mendatang akan diwarnai oleh respon terhadap kebangkitan Cina ini.

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 sangat impresif, yang dalam waktu tidak terlalu lama diperkirakan akan menjadi kekuatan ekonomi terbesar kedua setelah AS, melampaui Jepang dan Eropa. Kemajuan ekonomi ini memungkinkan RRC 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.<sup>3</sup> Sebagai *superpower* tunggal, AS merupakan negara yang paling terganggu oleh persoalan klasik ini. 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 di kawasan. Dalam hal ini, kebangkitan Cina merupakan isu yang paling signifikan bagi masa depan posisi AS di kawasan. 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 menjadi tantangan bagi dominasi AS di kawasan. 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.

Para pembuat kebijakan di Washington masih terus berkuat dalam perdebatan mengenai hakekat dari kebangkitan Cina ini, dan kesulitan untuk memastikan apakah ia merupakan sebuah fenomena positif atau negatif. Juga tidak mudah bagi AS untuk memastikan apakah Cina merupakan sebuah peluang, ancaman, atau hanya sekedar tantangan. Dalam berbagai pernyataan dari para pemimpin AS, arti penting Cina bagi AS juga masih kabur, dan ini misalnya tercermin dari penggambaran mengenai Cina yang berubah-ubah antara "mitra," "pesaing strategis" dan belakangan ini sebagai "*responsible stake-holder*." Bahkan, sebagian kalangan di Washington yakin bahwa Cina akan menjadi "musuh" bagi AS di masa mendatang. Ketidakpastian ini melahirkan strategi AS yang kerap disebut sebagai *strategic hedging*. Melalui strategi ini, AS bermaksud untuk membuka peluang

<sup>3</sup> Evan S. Medeiros, "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability," *Washington Quarterly*, Vol 29, No. 1 (Winter 2005-2006), p. 146.

bagi dirinya dalam mempertahankan hubungan ekonomi yang menguntungkan dengan RRC, sambil menangani ketidakpastian dan meningkatnya kerisauan di bidang keamanan yang ditimbulkan oleh kebangkitan Cina.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Peningkatan hubungan AS dengan negara-negara sekutu maupun dengan negara-negara yang dianggap bersahabat di kawasan merupakan bagian terpenting dari strategi *hedging* ini.

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 lingkungan yang akan membuat Cina memainkan peranan positif ketimbang negatif."<sup>6</sup>

Posisi AS tampak cukup kokoh dengan adanya revitalisasi peran keamanan Jepang di satu pihak, dan kembalinya India sebagai aktor potensial di kawasan. Jepang mulai melakukan tinjau ulang atas posisi 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

<sup>4</sup> Medeiros, "Strategic Hedging," hal. 146.

<sup>5</sup> Ibid., hal. 147.

<sup>6</sup> Pidato Menteri Luar Negeri Condoleezza Rice di Universitas Sophia, Tokyo, 19 Maret 2005, <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/43655.htm>.

Tenggara.<sup>7</sup> Dalam konstelasi demikian, memang masih sulit dan terlalu dini untuk memastikan bentuk akhir dari proses transformasi tata regional yang sedang terjadi sekarang ini. Oleh karena itu, apa yang dapat dilakukan adalah hanya memperkirakan berbagai skenario kemungkinan dalam perkembangan dalam hubungan antar negara besar di masa mendatang, serta berbagai kemungkinan implikasi yang dapat ditimbulkannya.

### Implikasi bagi Indonesia dan ASEAN: Tantangan dan Peluang

Bagi Indonesia dan ASEAN, pertanyaan utama yang harus dijawab adalah: Apa yang menjadi tantangan RI dalam konstelasi dan kecenderungan hubungan antar negara besar seperti yang dikemukakan di atas? Bagaimana implikasi dari *power shift* tersebut bagi kawasan? Tantangan dan permasalahan apa yang akan dihadapi oleh Indonesia dan ASEAN sebagai akibat *power shift* itu? Apakah ada peluang yang dapat dimanfaatkan oleh RI dari proses pergeseran kekuatan itu?

Pertama, intrusi negara-negara besar dalam persoalan di kawasan. Pola hubungan antar negara besar di masa mendatang akan mempertegas kawasan Asia Timur umumnya, dan Asia Tenggara khususnya, sebagai wilayah yang dijadikan ajang pertarungan dan perebutan pengaruh di antara negara-negara besar. Perkembangan demikian akan mempersulit posisi Indonesia dan ASEAN untuk menjadikan kawasan Asia Tenggara sebagai kawasan yang terbebas dari keterlibatan dan campur tangan negara-negara besar. Meningkatnya persaingan dan hubungan kompetitif diantara mereka akan menjadi tantangan strategis yang tidak ringan bagi ASEAN dalam menjalankan peran sebagai *manager of regional order*. Karena, pihak-pihak yang berkompetisi akan senantiasa berusaha untuk mendapat dukungan dari negara-negara di Asia Tenggara, termasuk Indonesia.

Kedua, ketidakpastian dalam hubungan Cina-Jepang. Bila persaingan Cina dan Jepang memburuk, Indonesia akan dihadapkan pada tantangan untuk menempatkan dirinya secara tepat di antara kedua kekuatan besar tersebut. Dalam hal ini Indonesia akan menghadapi situasi dilematis. Di satu pihak, Jepang merupakan mitra terpenting bagi kepentingan Indonesia saat ini, khususnya di bidang pembangunan ekonomi. Di lain pihak, arti penting Cina dewasa ini semakin meningkat, dan dalam waktu 10-15 tahun mendatang arti penting negara itu di kawasan juga akan semakin nyata. Dengan kata lain, Indonesia menghadapi dilema mempertahankan hubungan baik dengan sahabat dekat yang ada sekarang (Jepang), seraya membuka peluang bersahabat dekat dimasa mendatang dengan Cina yang berpotensi memiliki hubungan kompetitif dengan Jepang yang menjadi sahabat dekat sekarang ini. Artinya, tantangan yang dihadapi Indonesia adalah bagaimana membuat

<sup>7</sup> Presentasi Walter Andersen dalam seminar di USINDO, "Rising India: A Win-Win for All?", Washington DC, 21 Februari 2006.

kalkulasi antara kepentingan nasional saat ini dengan kemungkinan kepentingan nasional di masa depan.

Ketiga, kompleksitas hubungan AS-RRC. Strategi *hedging* AS pada dasarnya tidak terlalu menjadi persoalan bagi Indonesia dan ASEAN. Hanya saja, bila elemen kompetitif dari strategi itu semakin menonjol, maka implikasinya dapat menimbulkan kesulitan bagi Indonesia dan ASEAN. Salah satu isu terpenting adalah sikap AS terhadap Taiwan, dan kemungkinan penggunaan kekuatan militer oleh Beijing dalam melakukan reunifikasi atas Taiwan. Indonesia dan ASEAN juga akan terjebak dalam permainan politik kekuatan (*power politics*) yang rumit jika AS pada akhirnya memutuskan untuk menjalankan kebijakan *containment* terhadap Cina. Melihat kecenderungan dalam perilaku politik luar negeri AS selama ini, ada kemungkinan AS akan menjalankan kebijakan yang agak "memaksa" terhadap negara-negara di kawasan, dalam rangka mensukseskan tujuan-tujuan dan kepentingan keamanannya.

Keempat, kemungkinan diversitas sikap dalam ASEAN. ASEAN sendiri dihadapkan pada kemungkinan tidak adanya kesatuan sikap dan posisi dalam menghadapi berbagai kemungkinan yang disebut diatas. Misalnya, Thailand, Filipina, dan Singapore kerap menunjukkan preferensi untuk lebih dekat dengan AS. Sementara, Malaysia, Kamboja, Laos, dan Myanmar bisa jadi akan lebih bersimpati kepada Cina. Hanya Indonesia dan Vietnam yang diperkirakan akan tetap berusaha netral dalam menghadapi persaingan antar negara besar tersebut. Artinya, *the great geopolitical game* yang sedang berlangsung antara negara-negara besar di kawasan Asia Timur berpotensi untuk melahirkan tantangan serius bagi kohesifitas dan efektivitas ASEAN di masa depan.

Kelima, faktor India. Indonesia dan ASEAN juga berada dalam posisi yang rumit dalam membangun hubungan dengan India. Seperti yang disinggung sebelumnya, India tetap melihat perlunya memainkan peran sebagai semacam *balancer* atau *counter-weight* terhadap Cina. Para pemimpin AS dan Jepang bahkan secara eksplisit berulang kali menyebutkan alasan ini sebagai landasan bagi pengembangan hubungan keduanya dengan India. Dengan kata lain, baik India di satu pihak, maupun AS dan Jepang di pihak lain, sama-sama menjalankan strategi *hedging* dalam merespon kebangkitan Cina. Oleh karena itu, tantangan bagi Indonesia dan ASEAN adalah, bagaimana membangun hubungan baik dengan India tanpa harus menimbulkan kecurigaan dari pihak Cina bahwa proses pengembangan hubungan itu tidak dimaksudkan untuk membangun strategi *containment* terhadap Cina di kawasan Asia Timur.

Keenam, ketidakpastian regional yang lahir akibat kebangkitan Cina. Indonesia dan ASEAN sendiri juga menghadapi tantangan dari proses kebangkitan Cina. Sampai sekarang, tidak ada yang bisa menjamin bahwa Cina yang kuat di masa mendatang akan tetap menjadi kekuatan *status quo* dan tidak akan menjalankan agenda politik luar negeri yang revisionis. Hubungan Indonesia-Cina, dan hubungan ASEAN-Cina, meskipun belakangan

ini mulai membaik, tetap diwarnai oleh berbagai komplikasi dan persoalan, dan dapat dengan mudah dipengaruhi oleh perkembangan politik domestik masing-masing negara. Masa depan respon dan sikap Indonesia dan ASEAN terhadap Cina juga akan ditentukan oleh kemauan Cina untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang timbul dalam hubungan bilateral diantara mereka.

...terdapat empat strategi yang dapat ditempuh oleh Indonesia dalam menghadapi perkembangan hubungan antar negara besar di Asia Timur, yakni *bandwagoning*, *hegemonic order*, *hedging*, dan *institution-building*.

Berbagai kemungkinan implikasi yang digambarkan di atas tentunya tidak mudah untuk dikelola oleh Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya yang masih berstatus sebagai *middle-power*. Namun, justru dari posisinya sebagai *middle-power* itulah, Indonesia dan ASEAN juga memiliki beberapa peluang yang dapat dimainkan dalam rangka menjaga stabilitas di kawasan Asia Timur. Peluang itu antara lain berasal

dari pengalaman dan peran Indonesia dan ASEAN selama ini sebagai "manager" hubungan internasional di Asia Timur melalui proses ekstensi model kerjasama ASEAN, baik dalam ASEAN Regional Forum (ARF) maupun dalam East Asia community. *By default*, ASEAN sampai saat ini masih merupakan aktor yang dapat diterima oleh semua pihak.

### Opsi Kebijakan untuk Indonesia

Dalam menghadapi kemungkinan implikasi demikian, opsi kebijakan apa yang dimiliki Indonesia dan ASEAN? Pilihan yang tersedia sebenarnya tidak terlalu banyak. Opsi terbaik tentunya adalah membangun dan memiliki hubungan sama baik dengan semua kekuatan besar yang ada. Namun, realitas hubungan internasional tentunya tidak sesederhana itu. Dunia realitas jauh lebih rumit, dan ini membutuhkan *long-term strategic planning* dan kemampuan untuk berfikir *outside the box*.

Dalam hal ini, terdapat empat strategi yang dapat ditempuh oleh Indonesia dalam menghadapi perkembangan hubungan antar negara besar di Asia Timur, yakni *bandwagoning*, *hegemonic order*, *hedging*, dan *institution-building*. Dalam opsi pertama, Indonesia dan negara-negara ASEAN akan ikut saja dalam perahu yang kuat. Artinya, negara-negara ASEAN akan membuat pilihan masing-masing untuk ikut perahu AS atau perahu Cina. Kalau ini yang terjadi, maka situasi di kawasan Asia Timur akan kembali seperti masa Perang Dingin. Akibatnya, instabilitas dan kemungkinan konflik akan semakin besar, dan kawasan Asia Timur akan menjadi kawasan yang berbahaya. Opsi ini dapat menjadi realitas apabila baik Cina maupun AS menjalankan



kebijakan yang dianggap mengancam kepentingan keamanan dan kepentingan nasional negara-negara di kawasan.

Opsi kedua mensyaratkan negara-negara ASEAN untuk mendukung dan memperkuat terbentuknya *hegemonic order* dimana AS menduduki posisi sentral dalam model *hub and spoke*. Namun, kecil kemungkinan bagi Cina, dan bahkan India, untuk dapat menerima tatanan demikian di kawasan Asia Timur. Mendukung *hegemonic order* ini dapat melahirkan bipolaritas baru di Asia Timur.

Opsi ketiga, semua pihak menjalankan strategi *hedging*. Dalam opsi ini, negara-negara ASEAN akan terlibat dalam proses *balance of power* yang rumit dan kompleks, namun pada saat yang sama tetap membangun hubungan kooperatif dengan semua negara besar.

Opsi keempat, negara-negara ASEAN akan mencoba memperkuat proses pengelolaan dan pengakomodasian kepentingan negara-negara besar melalui proses *institution-building*. Dalam proses *institution-building* ini, adalah penting bagi Indonesia dan ASEAN untuk bekerjasama dengan Korea Selatan. Opsi ini merupakan opsi yang tidak akan menimbulkan reaksi negatif apapun dari kekuatan-kekuatan besar. Hanya saja, opsi ini tidak dapat sepenuhnya menjawab berbagai persoalan yang dilahirkan oleh proses *power shift* sekarang ini. Opsi ini hanya mampu memperkecil kemungkinan terjadinya krisis dalam hubungan antar negara besar, namun tidak akan berarti banyak apabila krisis benar-benar terjadi.

Dari keempat opsi tersebut, opsi yang realistis bagi Indonesia dan ASEAN adalah opsi keempat, namun pada saat yang bersamaan juga menjalankan opsi ketiga, yakni strategi *hedging*. Dualisme ini diperlukan mengingat belum adanya kepastian mengenai sifat dan hasil akhir dari kebangkitan Cina. Melalui strategi ini, ASEAN dapat mengambil manfaat dari pentingnya hubungan dengan negara-negara besar, namun pada saat yang sama tetap membuka peluang bagi *strategic shift* apabila situasi memaksa.