

## NEGARA-NEGARA BESAR, ARSITEKTUR REGIONAL, DAN POSISI INDONESIA\*

Rizal Sukma

Direktur Eksekutif CSIS

### Abstract

*The writer argues that the strategic transformation in the Asia-Pacific, coupled with the internal fragility in Southeast Asia, has marginalized the ASEAN capacity as 'driver' or manager of regional order. The old powers (i.e. the US and Japan) and the emerging powers (i.e. China and India) are likely inclined to form a concert of powers to deal with regional security issues. It is thus time and important for Indonesia to think 'outside the box', to see beyond the ASEAN's horizon, and hence, to engage the region's major powers in the re-alignment process.*

**Keywords:** *strategic transformation, regional order, concert of powers, re-alignment of powers*

### Pendahuluan

Perbincangan mengenai arsitektur regional di kawasan Asia-Pasifik kembali mengemuka sejak Perdana Menteri Australia Kevin Rudd melontarkan gagasannya mengenai Komunitas Asia-Pasifik (*Asia-Pacific Community*) bulan Juni 2008 yang lalu. Dalam pidato yang disampaikan di depan *The Asia Society* di Sydney, PM Rudd menyatakan bahwa untuk menjawab berbagai tantangan di kawasan di masa mendatang, "sudah waktunya kita mulai memikirkan bagaimana bentuk arsitektur regional pada tahun 2020 mendatang." Untuk itu, PM Rudd berpendapat bahwa "kita membutuhkan sebuah visi untuk Komunitas Asia Pasifik (*Asia Pacific Community*)" yang "mencakup keseluruhan kawasan Asia-Pasifik" dan "mampu melakukan dialog, kerjasama, dan aksi secara luas di bidang ekonomi, politik dan tantangan-tantangan yang terkait dengan keamanan dimasa mendatang."<sup>1</sup> Sejak itu, berbagai reaksi dan perbincangan mengenai arsitektur regional di

\* Tulisan ini disampaikan pada *Roundtable Discussion*, BPPK-Departemen Luar Negeri, Bandung, 19 Maret 2009

<sup>1</sup> Teks lengkap pidato PM Kevin Rudd di forum *The Asia Society Australasia*, 5 Juni 2008, dapat dilihat di <http://www.theaustralian.news.com.au/story/25197,23812266-5013871,00.html>



masa mendatang menjadi topik hangat dikalangan pemerintah maupun akademisi dan lembaga kajian.

Terlepas dari maksud maupun substansi dari gagasan PM Rudd tersebut, kebutuhan untuk mengkaji dan membicarakan masa depan arsitektur regional (*regional architecture*) memang cukup beralasan. Sejak sepuluh tahun terakhir ini, kawasan Asia-Pasifik sedang mengalami transformasi strategis (*strategic transformation*) yang akan memiliki implikasi penting terhadap relasi kekuatan (*power relationship*) antar negara-negara besar. Pada gilirannya, transformasi strategis tersebut akan menjadi faktor yang sangat menentukan masa depan arsitektur regional serta stabilitas dan keamanan di kawasan. Indonesia sudah barang tentu tidak ingin, dan tidak boleh, sekedar menjadi penonton dari proses transformasi strategis ini. Dalam konteks demikian, keharusan untuk menempatkan posisi Indonesia secara tepat --baik dalam proses transformasi maupun setelahnya-- menjadi salah satu tantangan strategis terpenting yang dihadapi Indonesia dalam sepuluh sampai lima belas tahun mendatang.

### Transformasi Strategis di Asia-Pasifik

Selama kurun waktu 10 sampai 15 tahun mendatang, Indonesia akan menghadapi perkembangan sebuah lingkungan strategis yang lebih kompleks dari tahun-tahun sebelumnya. Kompleksitas itu terutama dikarenakan oleh terjadinya empat kecenderungan besar yang menjadi karakteristik lingkungan strategis, baik pada tataran global maupun regional. Keempat kecenderungan tersebut adalah (1) pergeseran struktur politik global unipolar ke arah yang belum jelas bentuknya, (2) pergeseran kekuatan (*power shift*) diantara negara-negara besar yang sedang berlangsung di kawasan Asia Timur, (3) lahirnya krisis-krisis global baru, khususnya finansial, energi, makanan dan perubahan iklim, dan (4) menguatnya tekanan dari isu-isu keamanan non-tradisional (*non-traditional security threats*) yang berbasis maritim. Keempat kecenderungan ini pada gilirannya akan membawa dampak bagi upaya Indonesia dalam mencapai dan melindungi berbagai kepentingan nasional.

**Transformasi Global.** Sejak berakhirnya Perang Dingin pada akhir dekade 1980-an, tatanan politik global ditandai oleh kemunculan apa yang disebut oleh Charles Krauthammer sebagai *unipolar moment*. Dalam tatanan global demikian, Amerika Serikat (AS) tampil menjadi satu-satunya kekuatan adidaya (*superpower*) yang tidak tertandingi serta mendominasi panggung politik internasional. Namun, sejak pertengahan dekade 2000-an, struktur



unipolar tersebut mulai mengalami pergeseran signifikan. Namun, arah pergeseran itu sendiri masih belum memperlihatkan bentuknya yang jelas atau final. Sebagian analis, seperti Charles Krauthammer, berpendapat bahwa proses pergeseran yang sedang berlangsung sekarang ini akan melahirkan sebuah struktur multipolar baru, dimana power akan terkonsentrasi pada beberapa negara besar (*major powers*).<sup>2</sup> Namun, analis lainnya, seperti Richard N. Haass, memperkirakan bahwa hasil akhir dari proses pergeseran kekuatan itu akan melahirkan sebuah tatanan dunia yang nonpolaritas (*nonpolarity*), dimana kekuatan dan pengaruh (*power*) akan terdistribusi kepada banyak aktor (negara dan non-negara).<sup>3</sup> Sementara, Fareed Zakaria meyakini bahwa tatanan global yang akan terbentuk di masa mendatang lebih tepat digambarkan sebagai "dunia pasca Amerika" (*post-American World*) dimana posisi AS tidak akan merosot (*decline*), tetapi akan diikuti oleh "the rise of the rest."<sup>4</sup>

**Pergeseran Kekuatan Regional.** Namun, terlepas dari ketidakpastian mengenai bentuk akhir struktur politik global bagaimana yang akan terbentuk, jelas bahwa proses transformasi global tersebut terjadi sebagai akibat dari proses pergeseran kekuatan (*power shift*) yang sedang berlangsung di kawasan Asia Timur (Asia Tenggara dan Asia Timur Laut), yang menjadi ciri utama dari apa yang dapat 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 ditandai oleh empat kecenderungan, yakni (1) kebangkitan Cina, (2) berlanjutnya dominasi dan keutamaan (*primacy*) AS, (3) revitalisasi peran keamanan Jepang, dan (4) lahirnya India sebagai negara besar (*major power*).<sup>5</sup>

Keempat kecenderungan regional 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. Dalam proses pencarian bentuk hubungan kekuatan (*power relations*) yang menguntungkan, negara-negara besar

<sup>2</sup> Lihat, Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, vol. 70, No. 1 (1990/1991), hal. 23-33.

<sup>3</sup> Lihat, Richard N. Haass, "The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance," *Foreign Affairs*, vol. 87, No. 3, May/June 2008, hal. 44-56.

<sup>4</sup> Lihat, Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: W.W. Norton & Company, 2008).

<sup>5</sup> Disamping kecenderungan-kecenderungan ini, masih terdapat beberapa kecenderungan atau *key drivers* politik regional penting lainnya di kawasan Asia Timur, seperti proses *regional community-building*, dan meningkatnya kompetisi ekonomi dan integrasi ekonomi regional.



tersebut akan terus mempertimbangkan berbagai opsi dalam hubungan diantara mereka. Dalam hal ini, pola hubungan antar negara besar di Asia Timur bisa mengambil ciri kompetitif dan rivalitas maupun kooperatif dalam bentuk *concert of powers*. Sebagai konsekuensi logis dari arti penting negara-negara besar ini dalam percaturan politik global dan regional, posisi dan kepentingan negara lain, termasuk Indonesia, akan dipengaruhi oleh dinamika dan kecenderungan hubungan diantara mereka. Oleh karena itu, posisi Indonesia di masa mendatang tidak akan lepas dari kompleksitas lingkungan strategis di kawasan Asia Timur.

**Krisis-krisis Global Baru.** Disamping kecenderungan dalam konteks politik internasional konvensional seperti yang digambarkan di atas, Indonesia juga akan dihadapkan kepada kemungkinan lahirnya krisis-krisis baru non-konvensional dengan berbagai implikasinya bagi keamanan internasional, regional dan nasional. Krisis finansial dewasa ini, krisis energi, ledakan penduduk, krisis bahan makanan global (*global food crisis*), perubahan iklim, dan ancaman yang berasal dari bencana alam, akan menjadi isu-isu yang semakin meningkat arti pentingnya dan harus diperhitungkan dalam politik internasional. Karena keterkaitannya yang sangat erat antara satu sama lainnya, keenam bentuk krisis tersebut akan menjadi ancaman serius bagi seluruh bangsa-bangsa di dunia, termasuk Indonesia. Pada saat yang sama, krisis-krisis global ini menjadi faktor "perekat" yang akan mendorong negara-negara besar untuk bekerjasama dalam mencari jalan keluar.

**Ancaman Keamanan Non-Tradisional (NTS).** Ancaman non-tradisional, terutama yang berbasis maritim, akan terus menjadi faktor yang mengganggu keamanan di Asia Tenggara. Negara-negara di kawasan sudah lama berkuat menghadapi masalah penyelundupan senjata ringan, separatisme bersenjata, pencurian ikan, penebangan hutan secara ilegal dan penyelundupan kayu (*illegal logging*), perdagangan perempuan dan anak-anak (*trafficking in person*), pemalsuan dokumen dan surat-surat berharga, bajak laut dan perompakan bersenjata, terorisme, imigran legal, pencucian dan pemalsuan uang, serta penyelundupan narkoba dan obat-obat terlarang. Ancaman-ancaman non-tradisional demikian diperkirakan akan tetap mewarnai lingkungan regional dalam kurun waktu 10 tahun mendatang, dan bahkan mungkin dengan intensitas yang lebih tinggi dan dengan modus operandi kejahatan yang lebih kompleks. Negara-negara besar memiliki kepentingan yang besar untuk menanggulangi ancaman NTS ini.



## Kembalinya Era Politik Antar Kekuatan Besar

Diantara keempat faktor yang mendorong terjadinya transformasi strategis tersebut, faktor pergeseran kekuatan regional merupakan faktor yang paling berpengaruh terhadap masa depan arsitektur regional di Asia-Pasifik. Seperti yang disinggung sebelumnya, kebangkitan Cina dan India merupakan perkembangan penting yang tidak dapat diabaikan oleh negara manapun. Pada saat yang sama, reposisi dan berbagai penyesuaian strategis (*strategic re-alignments*) yang dilakukan oleh AS dan Jepang sebagai akibat dari kebangkitan Cina dan India menjadi bagian integral dari proses pergeseran kekuatan di kawasan. Perkembangan internal keempat negara besar tersebut, serta implikasinya bagi hubungan diantara mereka, akan melahirkan kembali politik antar kekuatan besar sebagai determinan utama yang akan menentukan tatanan hubungan internasional di kawasan Asia-Pasifik dimasa mendatang.

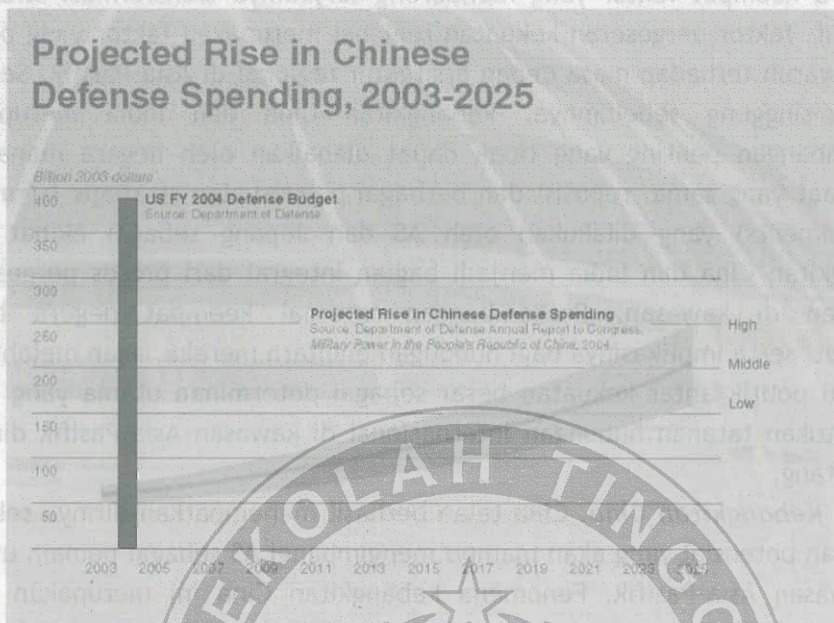
**Kebangkitan Cina.** Cina telah berhasil menempatkan dirinya sebagai kekuatan potensial yang akan mampu mengimbangi AS sebagai pemain utama di kawasan Asia-Pasifik. Fenomena kebangkitan Cina ini merupakan hasil langsung dari proses modernisasi yang dijalankan oleh pemerintah Cina pasca-Mao Zedong sejak tahun 1979. Secara ekonomi, Cina telah menjadi raksasa yang sangat impresif. Dalam hal *purchasing power parity*, ekonomi Cina diperkirakan akan menyamai ekonomi AS pada tahun 2020 atau 2030.<sup>6</sup> Pada tahun 2050, diperkirakan bahwa Cina akan menjadi kekuatan ekonomi terbesar di dunia, melampaui AS, Jepang dan Eropa. Kemajuan ekonomi ini memungkinkan RRC untuk mengalokasikan sebagian dari kekayaannya itu untuk memodernisasi dan membangun kekuatan militer (lihat Tabel 1). 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 Pasifik dihadapkan pada persoalan klasik dalam hubungan internasional, yakni bagaimana merespon dan mengelola kelahiran kekuatan baru.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Paul Dobb, "The Future Balance of Power in East Asia: What Are the Geopolitical Risks?" Working Paper No. 406, SDSC, ANU, January 2008, hal. 3.

<sup>7</sup> Evan S. Medeiros, "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability," *Washington Quarterly*, Vol 29, No. 1 (Winter 2005-2006), hal. 146.



Tabel 1  
 Proyeksi Belanja Pertahanan Cina, 2003-2025



Sumber: *Mapping the Global Future* (Washington, D.C.: NIC, December 2004), hal. 51.

**Kedatangan India.** Meskipun masih tertinggal dibandingkan dengan Cina, pembangunan ekonomi India selama sepuluh tahun terakhir telah menempatkan negara itu ke dalam jajaran kekuatan-kekuatan besar yang berpengaruh di kawasan Asia-Pasifik. India, yang dulunya disibukkan oleh persaingan geo-politik di Asia Selatan, kini memfokuskan upayanya untuk memproyeksikan citra barunya sebagai kekuatan besar dalam panggung politik internasional dan regional.<sup>8</sup> Dalam proses mewujudkan status internasional baru ini, India berusaha membaurkan dirinya untuk menjadi bagian dari kawasan Asia Timur. New Delhi sekarang ini melihat kawasan Asia Timur sebagai wilayah yang memiliki arti penting baik bagi pembangunan ekonominya maupun dalam upayanya melakukan reposisi internasional. Pertumbuhan ekonomi India yang mengesankan juga diperkirakan akan meningkatkan pendapatan perkapita negara itu secara signifikan dalam

<sup>8</sup> Mengenai politik luar negeri India yang baru, lihat Raja Mohan, "India's New Foreign Policy Strategy," makalah yang disampaikan dalam seminar di Beijing yang diselenggarakan oleh China Reform Forum dan Carnegie Endowment for International Peace, Beijing, 26 Mei 2006.

kurun waktu sepuluh sampai dua puluh tahun mendatang, meskipun masih tetap tertinggal dibanding Cina (Lihat tabel 2).

Bagi India, meskipun persepsi ancaman yang berasal dari Cina mulai berkurang, kepentingan strategis untuk mengimbangi kebangkitan Cina akan tetap menjadi elemen terpenting dalam strategi dan kebijakan luar negeri negara itu di kawasan Asia-Pasifik. Namun, India juga berharap agar Cina mau mengakui posisi dan peranan baru New Delhi yang positif di Asia Timur. New Delhi juga tidak ingin melihat Cina menentang kehadirannya di kawasan Samudra India dan Asia Tenggara.<sup>9</sup> Oleh karena itu, India telah mulai membina hubungannya dengan Beijing, dan pada waktu yang bersamaan memperkuat kemitraan strategis dengan AS. Seperti halnya AS dan Jepang, India juga tampaknya sedang menjalankan strategi hedging dalam mengantisipasi berbagai tantangan strategis yang mungkin lahir dari pergeseran kekuatan dan transformasi strategis di kawasan Asia-Pasifik.

### China's and India's Per Capita GDPs Rising Against US

Percent of US per capita GDP



Source: Goldman Sachs

Sumber: *Mapping the Global Future* (Washington, D.C.,: NIC, December 2004), hal. 31.

**Reposisi AS.** Sebagai *superpower* tunggal, AS merupakan negara yang paling terganggu oleh pergeseran kekuatan yang disebabkan oleh kebangkitan

<sup>9</sup> Paparan Walter Andersen dalam seminar di USINDO, "Rising India: A Win-Win for All?", Washington DC, 21 Februari 2006.



kekuatan-kekuatan baru, khususnya Cina. 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 (*primacy*) 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 berkutat 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.

**Revitalisasi Jepang.** Jepang juga telah mulai mengkaji ulang peranan keamanannya dalam konteks lahirnya konstelasi strategis baru di Asia Pasifik. Berkenaan dengan Cina, Jepang memiliki pandangan dan kegelisahan yang sama dengan AS. Perubahan-perubahan dalam kebijakan internasional dan kebijakan pertahanan Jepang belakangan ini tidak dapat dipisahkan dari kegalauan Jepang dalam menghadapi kebangkitan Cina. Secara terbuka, Jepang bahkan telah mengidentifikasi Cina --bersama dengan Korea Utara-- sebagai faktor yang dianggap meresahkan (*areas of key concerns*).<sup>10</sup> Respon Jepang terhadap tantangan-tantangan strategis yang dihadapinya juga berbentuk strategi *hedging*, yang digambarkan sebagai “strategi untuk mencegah kemungkinan terburuk (*saiaku*) seraya berusaha

<sup>10</sup> JIA Lihat, “National Defense Program Guideline for FY 2005 and After” yang disahkan oleh Security Council dan Kabinet pada tanggal 10 December 2004, di <http://www.ida.go.jp/e/index.htm>



menciptakan kondisi terbaik (*saizen*).”<sup>11</sup> Strategi ini tercermin dalam keputusan Jepang untuk memperkuat aliansi dengan AS disatu pihak, dan dalam upayanya memainkan peranan aktif dalam proses pembangunan berbagai institusi regional (*regional institution-building*) di pihak lainnya. Dengan menjalankan strategi ini, Jepang tidak hanya mendukung kepentingan AS untuk menjaga perdamaian dan stabilitas di kawasan Asia Timur, tetapi juga menjawab tekanan internasional yang menghendaki Jepang untuk memainkan peranan aktif di kawasan sebagai “negara normal.”

Perkembangan dan dinamika internal di keempat negara besar Asia-Pasifik tersebut menempatkan kawasan Asia-Pasifik dalam sebuah era baru kembalinya politik antar kekuatan besar. Berbeda dengan era sebelum berakhirnya Perang Dingin, dimana kawasan Asia Timur menjadi ajang perebutan pengaruh antara dua negara besar (AS dan Uni Soviet), dimasa mendatang kawasan ini akan menyaksikan dan dipengaruhi oleh percaturan politik empat kekuatan besar, yakni AS, Cina, India, dan Jepang. Era baru ini juga ditandai oleh sebuah fenomena baru, yakni untuk pertama kalinya dalam sejarah dimana Cina dan Jepang tampil sebagai negara yang kuat pada saat bersamaan.

#### **Potensi Konflik dan Arah Perkembangan Strategis**

Lantas, apa implikasi dari dinamika internal dan kembalinya politik antar kekuatan besar yang digambarkan di atas? Dalam hal ini, para pengkaji dan ahli hubungan internasional terbelah dalam dua pendapat. Pendapat pertama meyakini bahwa kebangkitan RRC dan India akan melahirkan ketegangan, karena terjadinya pergulatan memperebutkan pengaruh diantara negara-negara besar, khususnya antara Cina dan Jepang, maupun antara Cina dan AS. Faktor sejarah, perbedaan ideologis dan kepentingan strategis, juga memungkinkan ketegangan antara Cina dan India. Dengan kata lain, pendapat pertama ini berasumsi, berdasarkan realitas sejarah naik turunnya kekuatan besar, bahwa pergeseran kekuatan akan selalu diikuti dengan upaya untuk mencapai supremasi oleh negara-negara besar baru, dan upaya mempertahankan supremasi oleh negara-negara besar lama. Situasi ini akan

<sup>11</sup> Testimoni Akihiko Tanaka di depan Komisi Anggaran DPR Jepang, 23 Februari 2005, dikutip dalam Richard J. Samuels, “Japan’s Goldilocks Strategy,” *The Washington Quarterly*, Autumn 2006, hal. 121.



melahirkan sebuah tatanan regional yang ditandai boleh kembalinya permainan politik kekuatan (*power politics*) diantara mereka.

Pendapat kedua mengatakan bahwa situasi dunia sekarang ini tidak sama dengan ketika Jerman tampil sebagai kekuatan besar di awal dekade 1940-an. Negara-negara besar kontemporer menyadari bahwa banyak pelajaran yang dapat ditarik dari sejarah naik turunnya kekuatan besar, yang dimasa lalu selalu berakhir pada pertarungan militer atau perang diantara kekuatan baru dengan kekuatan lama. Situasi sekarang mengharuskan negara-negara besar untuk sekuat mungkin mengupayakan bahwa proses transformasi strategis yang sedang berlangsung akan terus berjalan dengan damai. Hal ini antara lain disebabkan oleh tingginya tingkat saling ketergantungan ekonomi diantara keempat kekuatan besar tersebut, yang pada gilirannya melahirkan konvergensi kepentingan akan sebuah kawasan yang damai dan stabil.

Namun, hal itu bukan berarti tidak adanya potensi ketegangan dalam hubungan diantara negara-negara besar, akibat perubahan distribusi kekuatan diantara negara-negara besar di kawasan. 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>12</sup> Oleh karena itu, karakteristik hubungan antar negara besar di kawasan Asia Timur dalam dekade mendatang akan diwarnai oleh respon terhadap kebangkitan Cina ini.

Ketidakpastian ini, seperti yang tergambar pada 2 (dua) kelompok pendapat para pengamat tersebut di atas, melahirkan strategi AS yang kerap disebut sebagai *strategic hedging*. Melalui strategi ini, AS bermaksud untuk membuka peluang bagi dirinya dalam mempertahankan hubungan ekonomi yang menguntungkan dengan RRC, sambil menangani ketidakpastian dan meningkatnya kerisauan di bidang keamanan yang ditimbulkan oleh kebangkitan Cina.<sup>13</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>14</sup> Peningkatan hubungan AS dengan negara-negara sekutu maupun

<sup>12</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.

<sup>13</sup> Medeiros, "Strategic Hedging," hal. 146.

<sup>14</sup> Ibid., hal. 147.



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>15</sup>

#### **Keputusan Negara-Negara Besar dan Arsitektur Berbasis ASEAN**

Dalam konteks kecenderungan geopolitik kawasan seperti yang digambarkan diatas, terdapat tiga pertanyaan fundamental. Pertama, apakah negara-negara besar akan tetap melihat arsitektur regional berbasis ASEAN sekarang ini sebagai desain arsitektur yang dapat mengakomodasikan kepentingan-kepentingan individual mereka? Kedua, apakah arsitektur regional sekarang ini tetap dianggap efektif dalam menjawab kepentingan strategis bersama (*common strategic interests*) negara-negara besar, yakni kepentingan untuk menyusun pengaturan relasi kekuatan (*power relationship*) yang menjamin mengemukanya pola-pola hubungan kooperatif dan meredam kemungkinan terbentuknya pola-pola hubungan kompetitif di antara mereka? Ketiga, apakah negara-negara besar melihat arsitektur regional Asia-Pasifik sekarang ini dapat menyelesaikan berbagai krisis global dan regional yang ada maupun yang mungkin akan terjadi dimasa mendatang?

Perubahan dan perkembangan dalam hubungan antar negara besar, sebagai akibat dari transformasi global dan *power shift* regional, berpotensi

<sup>15</sup> Pidato Menteri Luar Negeri Condoleezza Rice di Universitas Sophia, Tokyo, 19 Maret 2005, <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/43655.htm>



mempinggirkan peran sentral ASEAN selama ini. Hal ini antara lain disebabkan oleh merosotnya kepercayaan mitra global dan regional terhadap relevansi dan kemampuan ASEAN untuk menjadi *driver* atau "pengelola tatanan regional" (*manager of regional order*) yang efektif. Tantangan ini antara lain terlihat dari meningkatnya ketidakpuasan mitra kerjasama, khususnya negara-negara besar dan negara-negara Asia Timur Laut, terhadap institusi-institusi kerjasama regional yang lahir dari, dan "dikelola" oleh, ASEAN. Forum Regional ASEAN (*ASEAN Regional Forum/ARF*), misalnya, mulai dianggap sebagai forum yang sudah letih dan kehilangan gairah (*tired forum*), yang kerap dikritik sebagai *talk shop* belaka. *East Asia Summit* (EAS) juga masih belum menemukan arah dan bentuknya yang fungsional. *ASEAN Plus Three* (APT) lebih merupakan wadah bagi kerjasama fungsional dengan keanggotaan yang terbatas. Bahkan, APEC pun sedang mengalami disorientasi, baik dalam hal maupun agenda yang ingin ditanganinya. ASEAN sendiri juga sedang mengalami krisis, baik relevansi maupun manfaatnya dalam menghadapi proses transformasi strategis yang sedang berlangsung. Meskipun para pemimpin negara-negara Asia Tenggara, melalui prakarsa Indonesia, telah sepakat untuk melakukan konsolidasi dan memperkuat kohesifitas ASEAN melalui komitmen untuk mewujudkan sebuah Komunitas ASEAN (*ASEAN Community*), proses menuju kearah itu masih sarat dengan ketidakpastian dan kendala. Tingkat keadaan ekonomi yang berbeda, serta keberagaman sistem politik yang dianut, akan semakin memperkuat divergensi kepentingan nasional masing-masing negara anggota ASEAN. Buruknya citra Myanmar ikut memperburuk wajah ASEAN. Masih belum terselesaikannya sengketa wilayah, dan bahkan munculnya problem-problem baru seperti dalam hubungan Thailand-Kamboja baru-baru ini, menjadi salah satu faktor yang dapat menghambat penguatan kohesifitas ASEAN. Akibat dari masalah konsolidasi-kohesifitas intra-ASEAN ini, pada gilirannya peran ekstra-regional ASEAN juga akan mengalami proses penurunan, atau malah menjadi semakin kurang relevansinya dalam perubahan konstelasi hubungan diantara negara-negara besar.

**Kearah Arsitektur Baru?: Potensi *Concert of Powers* di Asia-Pasifik**

Apabila negara-negara besar tidak lagi yakin dengan kegunaan arsitektur berbasis ASEAN, maka besar kemungkinan mereka akan mempertimbangkan sebuah arsitektur regional baru yang dapat mengakomodasikan berbagai tantangan strategis yang lahir akibat terjadinya pergeseran kekuatan seperti



dikemukakan di atas. Pada saat yang sama, apabila arsitektur yang ada dianggap tidak lagi mampu menjawab tantangan krisis glonal dan regional, maka kebutuhan akan sebuah arsitektur regional baru juga semakin menonjol. Sebagai akibat dari menurunnya kepercayaan terhadap ASEAN sebagai *manager of regional order* yang efektif, bukan tidak mungkin akan muncul pengaturan-pengaturan regional baru (*new regional arrangements*) yang diprakarsai oleh negara-negara besar.

Kecenderungan ke arah itu mulai terasa, dan diperkirakan akan semakin kuat dalam kurun waktu sepuluh tahun mendatang. Misalnya, negara-negara Asia Timur Laut semakin serius dalam membicarakan pentingnya sebuah institusi multilateral di kawasan itu. Hal itu antara lain terlihat dari gagasan untuk menstransformasikan *Six Party Talk* (SPT) menjadi sebuah lembaga kerjasama regional yang lebih luas dan permanen. Tidak tertutup pula kemungkinan bahwa negara-negara besar, dalam rangka mengatur hubungan diantara mereka dan untuk menyelaraskan kepentingan-kepentingannya, akan terdorong untuk membangun sebuah *concert of powers* di kawasan. Akan tiba waktunya dimana negara-negara besar tidak lagi mengandalkan ASEAN sebagai regulator yang dapat menyelaraskan diversitas kepentingan negara-negara besar. Dalam kerangka *concert of powers*, negara-negara besar akan menyelaraskan kepentingan mereka melalui pengaturan dan pembicaraan secara langsung diantara mereka sendiri.

Apabila kemungkinan ini menjadi kenyataan, arti penting peranan dan sentralitas diplomatik ASEAN akan berkurang. Arsitektur regional berbasis ASEAN sekarang ini -yang ditandai oleh terfokusnya interaksi diantara negara-negara besar dalam institusi-institusi multilateral bentukan ASEAN seperti ARF, APT, EAS—juga akan kehilangan makna. Masa depan kawasan Asia Tenggara khususnya, dan Asia Timur pada umumnya, akan ditentukan oleh dinamika interaksi negara-negara besar, dan negara-negara kawasan, seperti Indonesia, akan menjadi penonton belaka. Akibatnya, posisi dan peran ASEAN sebagai wadah untuk mencapai kepentingan nasional dan ekstra-regional Indonesia sedikit banyak akan berkurang relevansinya. Untuk itu, diperlukan reposisi strategis untuk mempertahankan sentralitas strategis dan diplomatik Indonesia di kawasan Asia-Pasifik di masa mendatang.

## Kesimpulan

Dengan adanya keharusan reposisi Indonesia ini, maka politik luar negeri dalam kurun waktu 10 sampai 15 tahun mendatang sebaiknya tidak lagi



memperlakukan ASEAN sebagai sakaguru terpenting dalam politik luar negeri Indonesia. Hal ini penting mengingat kondisi ASEAN sekarang tidak lagi sepenuhnya kondusif bagi pencapaian tujuan nasional Indonesia. ASEAN yang enggan berubah malah menjadi hambatan yang mempersulit Indonesia dalam memainkan peran yang lebih aktif, khususnya karena adanya semacam persepsi akan "kewajiban" untuk mengedepankan kompromi-kompromi dengan negara-negara anggota yang konservatif. Keterlibatan Indonesia dalam ASEAN sudah saatnya difokuskan pada kerjasama-kerjasama fungsional. Sementara, dalam hal-hal yang bersifat strategis, Indonesia sebaiknya mengambil posisi yang lebih *assertive*, untuk mewujudkan kembali posisi Indonesia yang sentral dan *primus inter pares* dalam ASEAN.

Pada saat yang sama, adalah penting bagi Indonesia untuk mengembalikan rasa hormat dan keseganan negara-negara tetangga di Asia Tenggara terhadap Indonesia. Sejak krisis ekonomi tahun 1997, negara-negara tetangga cenderung melihat Indonesia sebagai "*the sick man of Southeast Asia*." Berbagai pandangan negatif dan sinis terhadap situasi di dalam negeri kerap dilontarkan. Prakarsa Indonesia untuk mendorong Asia Tenggara yang demokratis, misalnya, kerap disambut dengan respon-respon sinis yang menunjuk kepada berbagai kekurangan dalam negeri Indonesia. Selama ini, Indonesia cukup sabar dalam menerima berbagai pandangan kritis tersebut. Oleh karena itu, sudah saatnya Indonesia mengembalikan kehormatannya dengan melakukan reposisi vis-a-vis ASEAN.

Untuk itu, Indonesia perlu mulai membangun "perkaitan" (*linkage*) dengan, dan terlibat dalam, proses *re-alignment* yang mungkin akan terjadi di kawasan Asia-Pasifik. Seperti yang disebut sebelumnya, kesulitan dalam proses konsolidasi dan penguatan kohesifitas ASEAN, negara-negara besar akan mencari dan membangun pengaturan baru. Dalam hal ini, Indonesia tidak perlu terpasung oleh ada tidaknya pandangan bersama ASEAN mengenai kemungkinan tersebut. Indonesia harus segera mulai berperan untuk ikut serta dalam proses di luar ASEAN dalam rangka ikut mempengaruhi proses transformasi strategis yang sedang berlangsung. Jika tidak, Indonesia akan tenggelam dalam pusaran percaturan politik-strategis negara-negara besar, dan Asia Tenggara hanya akan menjadi semacam "usus buntu" dari kawasan Asia Timur yang dinamis. Untuk kepentingan ini, ASEAN --meskipun tetap penting-- terlalu kecil bagi Indonesia.

Pertanyaannya adalah, arsitektur regional seperti apa yang dapat memenuhi kepentingan strategis Indonesia di masa mendatang? Perubahan dan prakarsa-prakarsa apa yang perlu diupayakan oleh Indonesia untuk



mewujudkan arsitektur baru tersebut? Modalitas apa yang dapat digunakan oleh Indonesia untuk dapat mempengaruhi proses terwujudnya arsitektur baru di kawasan Asia-Pasifik? Pertanyaan-pertanyaan ini membutuhkan pemikiran dan perdebatan mendalam di kalangan komunitas politik luar negeri Indonesia. Sebagai langkah pertama, para pelaku politik luar negeri Indonesia --baik di dalam kalangan pemerintah maupun non-pemerintah-- seyogyanya melepaskan diri dari mitos dan kerangka atau paradigma berfikir yang konvensional. Lingkungan strategis dan tantangan baru memerlukan gagasan-gagasan baru melalui proses berfikir *outside the box*.

Directorate General of ASEAN Cooperation  
 Department of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia



Introduction

Japan-China-Rok Trilateral Summit was convened last December 2008 in Japan, in response to the negative effect of global financial crisis on Japan, China and ROK's economy. It is the first time for the Leaders of Japan, China and ROK to hold an independent meeting, and not under the framework of the East Asia Summit (EAS), ASEAN Regional Forum (ARF), East Asia Summit (EAS) and Asia Pacific Economic Cooperation (APEC).

The Trilateral Summit was held on an annual basis and China as the host for this year. This summit is having a regular Trilateral Summit is an interesting phenomenon in 2009. The existing regional processes leading to the East Asia regional integration.

The Trilateral Summit is expected to contribute significantly to the stability and prosperity of East Asia region and the entire world. The summit will consolidate cooperation among the three major countries in Northeast Asia by enhancing mutual political trust, increasing trade and economic contacts, and expanding social and cultural exchanges. The close cooperation among the three countries will balance the competitive tendencies of their relations and contribute to peace and stability in the region.

This paper is presented before Roundtable Discussion on Japan-China-Rok Trilateral Summit and East Asia Cooperation, Jakarta 27 April 2009