



Menjajaki Keterlibatan AS di Asia Tenggara: Apa yang Dapat Dilakukan Indonesia?

Oleh

Arrizal A. Jaknanihan

Intern di The Habibie Center

thc@habibiecenter.or.id

Pendahuluan

Pada 14 Desember 2021, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat (AS), Anthony Blinken menyampaikan pidato bertajuk *"Free and Open Indo-Pacific"* (FOIP) dalam kunjungan diplomatiknya di Jakarta. Pidato tersebut diekspektasikan dapat mengawali strategi Indo-Pasifik yang baru pada era Biden sekaligus memperbaharui dalam diplomasi AS di Asia Tenggara. Meski posisi penting Indonesia diakui, pidato Blinken menuai berbagai kritik akibat kurangnya kejelasan dan aspek ekonomi dari kerja sama yang ditawarkan.¹ Namun demikian, kritik tersebut turut mengangkat isu yang tak kalah penting mengenai bagaimana Indonesia juga secara proaktif dapat mendorong komitmen AS. Terlepas dari perbedaan kedua negara, keterlibatan AS yang berkelanjutan merupakan hal yang tak tergantikan bagi Indonesia dan Asia Tenggara. Apa yang Indonesia dapat tawarkan untuk menghubungkan strategi Indo-Pasifik AS menjadi krusial untuk mempertahankan sentralitasnya di kawasan.

Menyelaraskan Tujuan Strategis

Meskipun memiliki tujuan yang bersinggungan, Indonesia dan AS memiliki pendekatan strategi yang secara fundamental berbeda terhadap Indo-Pasifik. Pendekatan AS — sebagaimana tercantum dalam Strategi FOIP dan *2017 National Security Strategy* (NSS) pada Era Trump — menekankan kompetisi dengan Tiongkok. Indonesia, di sisi lain, berusaha menciptakan Indo-Pasifik sebagai kawasan yang "terbuka" dan "inklusif"² demi mempertahankan sentralitasnya melalui ASEAN. Visi Indonesia diwakili oleh *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* (AOIP), dokumen yang turut mewujudkan prinsip politik "bebas-aktif" Indonesia.



Meski telah memberikan dukungan terhadap sentralitas ASEAN, AS mengejar tujuan akhir yang berbeda dalam menyikapi kompetisi di kawasan. NSS tahun 2017 secara eksplisit melabeli Tiongkok sebagai “*strategic competitor*” dan “*revisionist power*”³ yang pengaruhnya perlu dibendung. Meski kepemimpinan Biden lebih memberikan penekanan pada multilateralisme dan “pagar” untuk menurunkan potensi konflik, kompetisi dengan Tiongkok masih tetap menjadi prioritas dari politik luar negeri AS. Menghilangkan “faktor Tiongkok” sepenuhnya dari alasan kehadiran AS di kawasan menjadi hal yang tidak realistis.

Meski dihadapkan pada perbedaan tersebut, otonomi Indonesia bergantung pada hubungan strategis yang dapat dibangun dengan banyak mitra di kawasan; posisi AS dalam hal ini menjadi sesuatu yang tidak tergantikan. Kehadiran AS menjadi semakin penting, mengingat adanya asimetri Indonesia dengan Tiongkok, baik dalam bidang ekonomi ataupun keamanan.

Kedua mitra memiliki potensi. Indonesia sebelumnya telah menjalin kemitraan dengan status “*comprehensive partnership*” dengan AS pada 2010, dan dengan “*Pivot to Asia*” Obama, berhasil ditingkatkan menjadi “*strategic partnership*” pada 2015. Setelah dorman selama empat tahun selama presidensi Trump, banyak pihak berharap kemitraan strategis antara AS dan Indonesia dapat kembali dilanjutkan.⁴ Kunjungan diplomatik Menteri Luar Negeri Indonesia, Retno Marsudi ke Washington pada Agustus 2021 lalu merupakan kunjungan diplomatik pertama dari negara Asia Tenggara pada administrasi Biden—dapat membuka momentum.

Beruntungnya, AS turut menyadari bahwa posisi Indonesia tidak tergantikan dalam memastikan kesuksesan strategi Indo-Pasifiknya. Dialog Menteri Luar Negeri Retno dibalas dengan berbagai kunjungan diplomatik ke Jakarta, yang melibatkan berbagai pejabat tinggi AS termasuk Wakil Menteri Luar Negeri, Wendy Sherman, Menteri Pertahanan, Lloyd Austin, Asisten Menteri Luar Negeri untuk Asia Timur, Daniel Kritenbrink, dan terakhir Menlu Blinken pada Desember lalu. Walaupun AS belum sepenuhnya memenuhi harapan,⁵ kunjungan Blinken memberikan pesan yang jelas bahwa AS berusaha mencari kesamaan dengan Indonesia. Hal tersebut merupakan perkembangan yang positif dibandingkan hengkangnya AS dari kawasan selama periode Trump sebelumnya.





Indonesia dapat memaksimalkan kesempatan dengan mendorong perannya sebagai aktor sentral di kawasan. Dengan menyediakan kerangka kerja sama yang lebih jelas dan dapat dihubungkan, diplomasi AS yang lebih konstruktif bukan menjadi perkara yang mustahil. Sebagaimana ditulis oleh Ben Bland dari *Australia Strategic Policy Institute*, *“A stronger, wealthier, democratic Indonesia won’t always agree with the US — but it will add a critical counterweight to China in Asia.”*

Merealisasikan Indo-Pacific Outlook

Hingga kini, pendekatan Indonesia ke Indo-Pasifik masih bergantung pada direksi AOIP. Dokumen tersebut menegaskan sentralitas dari institusi ASEAN dan mendorong area kerja sama yang diharapkan dapat menjaga stabilitas kawasan. Fokus AOIP meliputi bidang kerja sama maritim, konektivitas, *Sustainable Development Goals (SDGs)*, dan ekonomi.⁶

Meski AS telah menyampaikan dukungannya, tujuan-tujuan AOIP masih jauh dari realisasi. Asimetri antara komitmen AS dan tindakannya dalam mewujudkan AOIP tidak hanya disebabkan karena rendahnya komitmen Washington, namun juga kelemahan yang melekat pada dokumen tersebut.

AOIP—dokumen dengan panjang hanya lima halaman—belum memiliki kerangka detail mengenai proses implementasi ataupun sumber daya yang diperlukan. Lemahnya AOIP membuat postur Indonesia saat ini hanya bergantung pada kekuatannya di aspek normatif, alih-alih kebijakan strategis yang lebih menjadi urgensi. Sebagaimana dikritik oleh Evan Laksmana, *Senior Fellow* di *National University of Singapore*, AOIP saat ini *“more aspirational than a policy proposal”*.⁷ Mendorong AOIP untuk lebih jauh dari aspek norma agar memberikan area yang lebih jelas bagi AS untuk menghubungkan strateginya. Alih-alih dikritik hanya sebagai *“lip-services”*, dukungan AS perlu dipandang sebagai kesempatan yang baru dapat terealisasi bila Indonesia dapat menyediakan kerangka kerja sama yang lebih koheren, terukur, dan dapat diimplementasikan. AOIP perlu untuk lebih diinstitusionalisasikan, terutama pada area yang bersinggungan dengan FOIP, contohnya keamanan maritim, kebebasan navigasi, dan yang terpenting, kerja sama ekonomi di mana AS masih tertinggal.⁸





Mengerahkan Sumber Daya pada Institusi Kunci

Untuk memajukan kerja sama dengan cakupan yang luas, Jakarta perlu menginvestasikan sumber daya lebih pada berbagai institusi kunci di pemerintahan, tidak hanya pada Kementerian Luar Negeri (Kemlu) selaku ujung tombak dari AOIP.⁹ Hingga kini, Kemlu menjadi institusi satu-satunya yang secara eksplisit memajukan visi Indo-Pasifik dalam kebijakannya. Pada saat yang sama, institusi kunci lain di bawah Kementerian Koordinasi Politik, Hukum, dan Keamanan belum mengadopsi visi serupa.

Dengan batasan institusi dan anggaran yang terbatas (hanya Rp8,1 triliun atau USD562 miliar pada 2022),¹⁰ AOIP hanya akan menjadi “cangkang kosong” bila beban implementasi hanya dibebankan ke Kemlu.

Indonesia dapat mengambil inisiasi dalam lingkup ekonomi dengan menghubungkan kerangka kerja nasional atau ASEAN terkait konektivitas dengan program-program AS. Contohnya, *Blue Dot Network* yang meningkatkan kualitas infrastruktur negara ataupun *Build Back Better World* dan *Indo-Pacific Economic Framework* yang baru Biden kenalkan.

Merevitalisasi daya guna ASEAN juga menjadi hal yang krusial. ASEAN sebelumnya telah dilengkapi dengan berbagai forum multilateral yang mendukung perannya sebagai *confidence-builder*. Namun, lansekap geopolitik yang baru melemahkan efektivitas dari forum-forum tersebut. Beberapa proposal sebelumnya telah dibuat, seperti mendorong institusionalisasi dari *East Asia Summit* dan mengulas kembali Piagam ASEAN yang menjadi pondasi organisasi. Sebagai *primus inter pares* ASEAN, Indonesia dapat memimpin inisiasi tersebut. Di sisi lain, AS lebih baik menerjemahkan komitmennya dalam bentuk aksi nyata, dengan memberikan kerangka Indo-Pasifik yang lebih jelas dan tidak terkungkung aspek normatif terkait posisi Indonesia.

Menambahkan Substansi pada Aspek Keamanan

Selain belum diimplementasikan, AOIP hingga kini baru memberikan penekanan pada aspek ekonomi dan norma, belum pada aspek keamanan yang dibutuhkan dalam kerangka Indo-Pasifik Indonesia. Dokumen lain seperti “Poros Maritim Dunia” juga menekankan kerja sama pada area perdagangan maritim alih-alih keamanan; visi tersebut juga secara praktis tidak berjalan kembali sejak kepemimpinan Joko Widodo pada periode kedua. Pendekatan tersebut dapat dipahami, mengingat penekanan pada aspek keamanan seperti FOIP AS dapat memprovokasi Beijing.





Namun, pendekatan tersebut akhirnya memberikan konsekuensi yang merugikan Indonesia. Pertama, keengganan Indonesia untuk bersikap tegas pada ancaman kawasan membuat AS memandang posisi Indonesia kurang strategis dibandingkan negara lain di kawasan. Meskipun memiliki posisi sentral dan reputasi sebagai pemimpin ASEAN, nama Indonesia tidak disebut secara eksplisit sebagai mitra dalam dokumen *Interim National Security* Biden. Dokumen yang sama hanya menyebut nama Vietnam dan Singapura sebagai mitra utama dari ASEAN,¹¹ menunjukkan prioritas AS di Asia Tenggara.

Kedua, respons yang tidak terkoordinasi atau bahkan abai¹² kepada pelanggaran Tiongkok membuat posisinya semakin rawan terhadap ancaman lain di masa depan. Dengan atau tanpa kebutuhan untuk memperkuat kemitraan AS, Indonesia sepatutnya bersikap tegas demi melindungi otonominya.

Pada Desember 2021 lalu, contohnya, Tiongkok telah melangkahi “garis merah” ketika dua diplomatnya mengirimkan nota protes terhadap pengeboran minyak di Laut Natuna Utara, teritori yang menjadi Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia.¹³ Peningkatan dari “*gray zone operations*” Tiongkok, seperti pengiriman kelompok paramiliter dan kapal nelayan yang dilindungi oleh satuan penjaga pantai turut meningkatkan urgensi dari respon keamanan yang lebih tegas. Strategi tersebut mengindikasikan kini Indonesia mulai disikapi sebagai *claimant states* di Laut Tiongkok Selatan.

Tidak seperti Trump untungnya, Biden lebih menyadari sifat nonkompromi Indonesia pada prinsip bebas-aktif. Dalam pidato Blinken di Jakarta, ia menekankan bahwa tujuan AS untuk mempertahankan tatanan kawasan adalah “*to protect the right of all countries to choose their own path*”.¹⁴ AS dalam hal ini menggeser pendekatannya; dari menyamakan pandangan seluruh negara di kawasan ke meningkatkan otonomi mereka masing-masing untuk menghadapi Tiongkok, bila akhirnya diperlukan.

Kesimpulan

Indonesia dan AS memiliki tanggung jawab yang sama besar dalam mendorong kemitraan strategis keduanya. Dalam upaya mendorong komitmen yang lebih dari AS, Indonesia mengambil inisiatif dengan mendorong kerangka kerja sama Indo-Pasifik yang lebih koheren, terukur, dan dapat dihubungkan dengan strategi AS. Mengingat AOIP berjalan sesuai dengan fungsi ASEAN untuk *confidence-building* dan pembentukan norma, kesenjangan pada bidang keamanan dapat diisi dengan berbagai opsi di luar ASEAN.





THC INSIGHTS

No. 32 / 07 Maret 2022
www.habibiecenter.or.id

Respons terkini masih jauh dari kata ideal. Namun, Indonesia bergerak ke arah yang positif. Merespons nota protes Tiongkok di Natuna pada Desember lalu, Indonesia mengambil posisi yang lebih tegas dengan merampungkan pengeboran minyak dan mengundang negara-negara pengklaim di ASEAN untuk meningkatkan koordinasi untuk merespons kasus serupa di masa depan.¹⁵ Gagasan untuk menciptakan koalisi kecil dalam menangani isu Laut Tiongkok Selatan juga turut muncul di banyak perdebatan publik. Komitmen yang sama tinggi dari Jakarta menjadi prasyarat untuk menghubungkan visi Indo-Pasifik AS dan Indonesia.¹⁶





Endnotes

- 1 Strangio, S. (2021, December 14). "Assessing Antony Blinken's Jakarta Speech on the Indo-Pacific." *The Diplomat*. Diakses dari <https://thediplomat.com/2021/12/assessing-antony-blinkens-jakarta-speech-on-the-indo-pacific/>
- 2 ASEAN. (2019). ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, Association of Southeast Asian Nations. ASEAN. p. 2. Diakses dari https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf.
- 3 The White House (2017). The National Security Strategy of the United States of America. *The White House*. p. 25. Diakses dari <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- 4 Yuniar, R. W. (2021, September 5). "Does the US and Indonesia's resumed strategic dialogue really herald a new era of bilateral relations?" *South China Morning Post*. Diakses dari <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3147452/does-us-and-indonesias-resumed-strategic-dialogue-really-herald>
- 5 Salim, T. (2021, December 15). "Secretary Blinken, since when do platitudes push the needle?" *The Jakarta Post*. Diakses dari <https://www.thejakartapost.com/opinion/2021/12/15/secretary-blinken-since-when-do-platitudes-push-the-needle.html>.
- 6 ASEAN Outlook, p. 2.
- 7 Laksmana, E. A. (2019, September 19). "Flawed Assumptions: Why the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific is Defective." *Asia Global*. Diakses dari <https://www.asiaglobalonline.hku.hk/flawed-assumptions-why-the-asean-outlook-on-the-indo-pacific-is-defective>.
- 8 ASEAN Outlook, p. 3
- 9 Laksmana, E. A. (2021, December 28). "Stuck in Second Gear: Indonesia's Strategic Dilemma in the Indo-Pacific." *ISEAS Commentary*. Diakses dari <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-170-stuck-in-second-gear-indonesias-strategic-dilemma-in-the-indo-pacific-by-evan-a-laksmana/>
- 10 Maharani, T. (2020, June 22). "Rapat Bahas Anggaran 2021 dengan DPR, Kemenlu Ajukan Rp 8,1 Triliun," *Kompas*. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/06/22/21224941/rapat-bahas-anggaran-2021-dengan-dpr-kemenlu-ajukan-rp-81-triliun>
- 11 The White House (2021). Interim National Security Strategic Guidance. *The White House*. p. 10. Diakses dari <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.
- 12 Laksmana, E. A. (2021, December 8). "Indonesia and China's Maritime Grey Zone Strategy: In Denial." *Fulcrum*. Diakses dari <https://fulcrum.sg/indonesia-and-chinas-maritime-grey-zone-strategy-in-denial/>
- 13 Reuters. (2021, December 1). "EXCLUSIVE China protested Indonesian drilling, military exercises." Diakses dari <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/exclusive-china-protested-indonesian-drilling-military-exercises-2021-12-01/>
- 14 Blinken, A. J. (2021, December 14). "A Free and Open Indo-Pacific," *U.S. Department of State*. Diakses dari <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific/>
- 15 Benar News. (2021, December 28). "Indonesia Seeks Cooperation Among ASEAN Over Beijing's Moves in South China Sea." *Benar News*. Diakses dari <https://www.benarnews.org/english/news/indonesia/indonesia-china-south-china-sea-12282021153333.html>
- 16 Fonbuena, C. (2021, December 29). "Philippines, 4 other ASEAN member-states urged to form coalition in South China Sea." *Rappler*. Diakses dari <https://www.rappler.com/newsbreak/in-depth/philippines-asean-member-states-urged-form-south-china-sea-coalition/>





THC INSIGHTS

THC Insights are timely and policy-relevant analysis of current political, economic and socio-cultural issues affecting Indonesia and the region. The expert observations and recommendations are produced by contributors at The Habibie Center. Disclaimer: The opinions expressed in this article are those of the author and do not necessarily represent those of The Habibie Center.

The **Habibie Center** was founded by Bacharuddin Jusuf Habibie and family in 1999 as an independent, non-government, non-profit organisation. The vision of The Habibie Center is to create a structurally democratic society founded on the morality and integrity of cultural and religious values. The mission of The Habibie Center are first, to establish a structurally and culturally democratic society that recognizes, respects, and promotes human rights by undertaking study and advocacy of issues related to democratization and human rights, and second, to increase the effectiveness of the management of human resources and the spread of technology.

Contact:

The Habibie Center
Jl. Kemang Selatan No. 98, Jakarta 12560
Tel: +62 21 781 7211 | Fax: +62 21 781 7212
Email: thc@habibiecenter.or.id
Website: www.habibiecenter.or.id