

## Pergeseran Kekuatan di Asia Timur dan Konsekuensi bagi ASEAN: Persepsi Ancaman dan Kerja Sama Keamanan Regional

*Shafiah F. Muhibat*

*Kebangkitan China merupakan aspek yang paling menonjol dari pergeseran kekuasaan di Asia Timur. Seiring dengan pembangunan ekonomi, kemampuan militer China juga telah meningkat secara signifikan menunjukkan aspirasi strategisnya untuk menjadi kekuatan besar. Tulisan ini bertujuan mengkaji dinamika dan pergeseran kekuatan di Asia Timur dan dampaknya bagi ASEAN. Pembatalan kunjungan Presiden Amerika Serikat Barack Obama ke empat negara Asia dan 2 Konferensi Tingkat Tinggi: APEC dan EAS pada paruh akhir 2013, yang dikarenakan shutdown pemerintah AS telah menimbulkan keraguan terhadap masa depan "strategic rebalancing" AS di Asia, terlebih lagi keraguan terhadap apakah AS memiliki sumber daya yang cukup untuk mendukung strateginya di kawasan Asia Pasifik. Dalam tulisan ini menggunakan perspektif konstruktivis dan mengelaborasi konsep persepsi ancaman (threat perception) dalam literatur hubungan internasional, dan berbagai pilihan kebijakan yang dimiliki oleh negara untuk merespon persepsi ancaman tersebut, dengan fokus pada kerangka kerja sama keamanan regional. Pada akhir tulisan mengulas penguatan kerja sama keamanan regional dalam kerangka ASEAN sebagai respon terhadap pergeseran kekuatan di kawasan Asia Timur.*

### PENGANTAR

Asia Timur adalah kawasan yang terus mengalami perubahan, terutama dalam konteks keamanan regional. Kebangkitan China merupakan aspek yang paling menonjol dari pergeseran kekuasaan di Asia Timur. Selama dua dekade terakhir, China telah secara

konsisten menunjukkan kemampuannya untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi pada tingkat yang mengesankan, termasuk menggantikan Jepang sebagai perekonomian terbesar ke dua di dunia pada tahun 2010.<sup>1</sup> Sejak 2011, China telah mengkonsolidasikan posisinya sebagai mitra dagang terbesar negara-negara Asia dengan investasi langsung yang meningkat. Negara-negara seperti Laos dan Kamboja ditarik begitu kuat ke orbit ekonomi China sehingga disebut negara-negara klien Beijing, dan menjadi di bawah pengaruh China untuk mendukung China dalam berbagai sengketa kawasan, seperti Laut China Selatan.

Seiring dengan pembangunan ekonomi, kemampuan militer China juga telah meningkat secara signifikan, menunjukkan aspirasi strategisnya untuk menjadi kekuatan besar, meskipun saat ini masih di bawah kapabilitas Amerika Serikat.<sup>2</sup> Dengan peningkatan kekuatan ekonomi dan militernya, China kini muncul sebagai aktor berpengaruh di kawasan Asia Timur, dan memperkuat sentralitasnya dalam politik regional dan global. Secara otomatis, dengan peningkatan kapabilitas militernya, China ingin pengakuan dan penghormatan yang lebih besar dari negara lain. Dengan memanfaatkan hubungan dagang dan komersial, China memperluas pengaruh politik, militer, dan diplomatik di kawasan.

Kecenderungan ini tentunya memaksa negara-negara Asia Tenggara, terutama dalam konteks ASEAN, untuk mengkaji kembali posisi mereka dalam tatanan keamanan kawasan. Negara-negara ASEAN menyadari bahwa untuk melindungi kepentingan nasional, peran dan relevansi mereka juga bergantung pada kemampuan untuk ikut membentuk tatanan keamanan regional, terutama dalam hal mengelola transisi kekuatan di kawasan dan menjamin keberlangsungan perdamaian dan stabilitas.

Tulisan ini bertujuan mengkaji dinamika dan pergeseran kekuasaan di Asia Timur dan dampaknya bagi ASEAN. *Pertama* akan dibahas mengenai perubahan kebijakan Amerika Serikat di Asia sejak

---

<sup>1</sup> Lihat Andrew Monahan, "China Overtakes Japan as World's No. 2 Economy," *The Wall Street Journal*, 24 February 2011.

<sup>2</sup> Untuk detail lebih jauh mengenai meningkatnya belanja pertahanan China, lihat misalnya Richard Bitzinger, "Modernising China's Military, 1997-2012," *China's Perspective* No. 4, 2012.

pemerintahan kedua Obama, dan konsekuensinya, yaitu pergeseran kekuatan yang semakin condong ke China. Tulisan ini kemudian mencoba mengelaborasi mengenai konsep persepsi ancaman (*threat perception*) dalam literatur hubungan internasional, dan berbagai pilihan kebijakan yang dimiliki oleh negara untuk merespon persepsi ancaman tersebut, dengan fokus pada kerangka kerja sama keamanan regional. Terakhir, dalam tulisan ini mengulas mengenai penguatan kerja sama keamanan regional dalam kerangka ASEAN sebagai respon terhadap pergeseran kekuatan di kawasan Asia Timur.

### DINAMIKA DAN PERGESERAN KEKUATAN DI ASIA TIMUR

Meskipun Amerika Serikat tetap menjadi negara terkuat dengan pengaruh terbesar di Asia Pasifik, kebangkitan China telah membatasi pengaruh tersebut, setidaknya sejak satu dekade ke belakang. Dengan demikian, AS merasakan kebutuhan untuk menjaga dan menjamin keunggulan politisnya, kepentingan ekonominya, dan superioritas militernya di kawasan. Komitmen dan intensi untuk memiliki peran lebih aktif di Asia Pasifik direfleksikan oleh strategi *pivot*, atau yang kemudian disebut *strategic rebalancing*, ke Asia Pasifik selama pemerintahan Obama yang pertama. Keinginan untuk memperkuat hubungan keamanan dan pertahanan dengan Australia dan negara-negara Asia Timur mendemonstrasikan hal ini, termasuk dengan dilakukannya beberapa inisiatif untuk memperdalam peran ekonominya, seperti dengan mempromosikan Trans-Pacific Partnership (TPP). Pada tahun 2011 bahkan diwacanakan penetapan 2500 marinir AS di bagian utara Australia untuk merespon konflik di kawasan, yang menjadi simbol paling dramatis *pivot* AS ke Asia.

Namun, sejak awal masa pemerintahan kedua Obama tahun 2013, nampaknya *pivot* kembali beralih ke luar dari Asia, yang juga melambangkan pergeseran kekuasaan lagi di kawasan Asia Timur. Tidak hanya China semakin menguat, tetapi kini konsentrasi AS juga berpindah lagi dari Asia. Pembatalan kunjungan Obama ke empat negara Asia dan 2 Konferensi Tingkat Tinggi ((Asia Pacific Economic Cooperation-APEC di Indonesia dan East Asia Summit-EAS di Brunei) pada paruh akhir 2013 yang dikarenakan *shutdown* pemerintah AS telah menimbulkan keraguan lebih lanjut terhadap masa depan

*“strategic rebalancing”* AS di Asia, terlebih lagi keraguan terhadap apakah AS memiliki sumber daya yang cukup untuk mendukung strateginya di kawasan Asia Pasifik. Persepsi yang muncul dengan berbagai kejadian selama 2013 adalah bahwa AS tidak memiliki kemampuan itu.

Ini tentunya adalah perubahan yang negatif di kawasan di mana AS tengah berkompetisi dengan China untuk menyebarkan pengaruh. Negara-negara di kawasan Asia Pasifik yang selama ini bertumpu pada AS untuk menciptakan stabilitas kawasan tentunya kecewa dan khawatir. Dampak terbesar dari pergeseran ini tentunya adalah timbulnya persepsi bahwa China telah menggantikan peran AS di Asia Pasifik. Pada saat Obama mengumumkan pembatalan kedatangannya, Presiden Xi Jinping justru sedang berada di Indonesia untuk mengumumkan “kemitraan strategis komprehensif,” yang juga meliputi peningkatan hubungan militer.<sup>3</sup> Pada KTT APEC, Xi memainkan peran sebagai hegemon yang “ramah,” antara lain dengan mengatakan bahwa “Asia Pasifik adalah sebuah keluarga besar. Sebuah keluarga dengan harmoni akan makmur. China siap untuk hidup dalam persahabatan dengan negara lain.”

Meskipun Menteri Luar Negeri John Kerry hadir mewakili Obama, ketidakmampuan AS untuk menangani isu-isu domestiknya mempengaruhi negosiasi yang dilakukan untuk merampungkan perjanjian Trans Pacific Agreement. China sudah menawarkan pengaturan perdagangan lain dengan negara-negara di kawasan sebagai saingan dari TPP. Xi menjanjikan perluasan perdagangan dan investasi, dan juga penciptaan jalan sutra maritim yang menghubungkan China dan ASEAN. Dengan ini, bisa diprediksi bahwa perdagangan China dengan 10 anggota ASEAN dapat mencapai 1 triliun dolar AS pada tahun 2020. Strategi China bisa dikatakan sukses.

Sebagai kekuatan baru di kawasan, China juga menyadari bahwa AS adalah satu-satunya kekuatan yang dapat membatasi keunggulannya di kawasan. Di sisi lain, AS juga tidak menghendaki China menjadi suatu kekuatan yang membatasi pengaruhnya di

<sup>3</sup> Stuart Grudgings, “As Obama’s Asia ‘pivot’ falters, China Steps into the Gap,” *Reuters*, 6 October 2013, <https://www.reuters.com/article/2013/10/06/us-asia-usa-china-idUSBRI399501020131006>

kawasan. Persaingan antara kedua negara kini menjadi semakin sengit pada isu-isu strategis, terutama dalam isu akses maritim dan supremasi dan dominasi di dua wilayah laut strategis, yaitu Samudera Hindia dan Laut China Selatan. Ini menjadi perhatian negara-negara di kawasan Asia Tenggara.<sup>4</sup> Kaya akan sumber daya alam dan penting bagi jalur komunikasi dan transportasi laut, kedua lautan ini memiliki nilai strategis yang signifikan, tidak hanya di dalam kawasan, melainkan jauh lebih luas lagi.

Semenetara itu, Laut China Selatan menjadi titik persengketaan yang paling panas di dunia. China mengklaim kedaulatan atas sebagian besar laut itu tetapi empat negara anggota ASEAN, yakni Brunei, Malaysia, Filipina dan Vietnam punya klaim tumpang tindih atas sebagian dari perairan itu. Absennya Presiden Barack Obama dalam KTT East Asia Summit (EAS) di Brunei berarti Presiden AS itu tidak dapat mencapai apa yang dijanjikannya awal tahun ini – yakni mendorong para pemimpin kawasan memegang teguh kode tata berperilaku (COC) antara China dan negara-negara ASEAN dalam sengketa wilayah Laut China Selatan untuk memperkecil kemungkinan konflik.

Wilayah kawasan Laut China Selatan yang berbatasan langsung dengan Asia Tenggara juga memiliki arti strategis bagi AS. Wilayah ini merupakan jalur pelayaran paling strategis dan memiliki makna yang sangat penting baik secara ekonomi, politik dan militer. Jika mereka bisa menguasai Laut China Selatan, maka secara otomatis mereka akan menguasai jalur perdagangan ekonomi yang sangat besar dan akan menaikkan daya tawar negara mereka. Selama beberapa tahun belakangan ini, China semakin aktif untuk meningkatkan kapabilitas maritimnya, dan secara provokatif dan secara sepihak mengklaim sebagai pemilik seluruh Laut China Selatan. Ketegangan politik antar negara-negara pengklaim kawasan ini sebenarnya telah berlangsung sejak lama, tetapi aksi China yang sering melakukan patroli dan kegiatan militer menimbulkan ketegangan politik dan kekhawatiran di wilayah ini. Peningkatan latihan angkatan lautnya di kawasan ini

---

<sup>4</sup> Lihat Lezsek Busziynski, "The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S-China Strategic Rivalry," *The Washington Quarterly*, Vol. 35 No. 2 (2012).

dari tahun ke tahun disinyalir dapat memicu negara-negara yang bersengketa lainnya melakukan hal serupa, yang tentunya akan mengganggu keamanan jalur laut internasional.

Ada kecenderungan bahwa kekuatan industri China terus tumbuh dan semakin mengancam untuk mengakhiri supremasi militer AS di perairan Asia Pasifik, sehingga sulit bagi AS untuk mempertahankan kehadiran mereka sebagai kekuatan militer di kawasan ini. Dengan demikian, armada angkatan laut Asia Timur bertumbuh menjadi sebuah kekuatan yang asimetris atau tidak seimbang,<sup>5</sup> meskipun negara-negara ASEAN membangun kekuatan militer. Secara keseluruhan, biaya pengeluaran untuk pertahanan wilayah Asia terus bertumbuh dan dapat mencapai 32% dari pengeluaran militer global pada tahun 2016, atau 480 miliar dolar AS, meningkat 24% pada tahun 2007 – tidak seperti Amerika Utara yang tercatat mengeluarkan dana terbesar hingga 29% atau 435 miliar dolar AS dari keseluruhan 39% pasar senjata dunia.<sup>6</sup> Lebih jauh lagi, pengeluaran militer di benua Asia akan dipimpin oleh China (dari 120 miliar dolar AS pada tahun 2007 hingga 255 miliar dolar AS pada tahun 2016) dan India (sekitar 100 miliar dolar AS untuk pembelian lima tahun mendatang).<sup>7</sup>

Hal inilah yang kemudian membuat negara-negara di Asia Tenggara merasa terancam, terutama negara-negara yang terlibat langsung dalam sengketa. Brunei Darussalam mengklaim wilayah Louisa Reef dan Rifleman Bank yang merupakan kawasan terpisah dari Kepulauan Spratly, Filipina mengklaim tidak kurang dari delapan buah pulau kecil yang merupakan bagian dari Kepulauan Spratly, Malaysia mengklaim duabelas pulau yang tersebar di Laut China Selatan, Taiwan mengklaim beberapa kelompok pulau utama di Laut China Selatan dan merupakan negara pertama yang menduduki kawasan Kepulauan Spratly. Sementara itu, Vietnam dan China merupakan negara yang mengklaim paling banyak. Vietnam mengklaim seluruh kawasan Kepulauan Spratly dan China mengklaim seluruh wilayah Laut China Selatan. Oleh karena itu, apabila benar AS semakin

---

<sup>5</sup> Lihat, antara lain, Ralf Emmers, "The Changing Power Distribution in the South China Sea: Implications for Conflict Management and Avoidance," *Political Science* Vol. 62 (2011).

<sup>6</sup> *ibid.*

<sup>7</sup> *ibid.*

mengurangi fokusnya di Asia, maka negara-negara di Asia Tenggara harus siap mengantisipasi pergeseran kekuatan yang semakin mengarah ke China.

#### “PERSEPSI ANCAMAN” DALAM HUBUNGAN INTERNASIONAL

Persepsi ancaman bisa dipahami dengan sebuah negara mengidentifikasi suatu obyek atau fenomena sebagai suatu bahaya bagi keamanannya, maka negara tersebut menganggapnya sebagai sebuah ancaman. Dengan konstruksi ancaman tadi, maka negara kemudian mengaplikasikan seperangkat aturan (yaitu kebijakan) mengenai cara menghentikan, menghindari, dan membalas ancaman tersebut. Meski demikian, pada tataran empiris maupun teoritis, pemahaman persepsi ancaman tentunya tidak sesederhana itu.

Banyak definisi mengenai ancaman yang bisa ditemukan dalam literatur hubungan internasional. Salah satunya adalah ancaman didefinisikan sebagai situasi di mana agen atau kelompok memiliki kapabilitas dan/atau intensi untuk menyebabkan konsekuensi negatif bagi agen atau kelompok lain.<sup>8</sup> Ancaman keamanan menentukan isi atau substansi dari kepentingan nasional, arah kebijakan luar negeri, dan bahkan tatanan internasional. Ancaman sifatnya probabilistik, karena ancaman mungkin dilakukan atau tidak. Bahkan, negara dapat mengubah persepsi ancaman mereka dikarenakan evolusi dalam lingkungan mereka.

Tulisan ini menekankan bahwa persepsi ancaman adalah konstruksi sosial. Bila realisme berargumen bahwa keamanan dapat dikalkulasikan dengan mengukur kekuatan militer, konstruktivisme mengatakan bahwa ancaman terhadap keamanan tidak secara otomatis ada, melainkan diproduksi melalui interaksi antar-subyek. Dengan kata lain, konstruktivisme berargumen bahwa keamanan adalah konstruksi sosial yang bergantung pada konteks. Ancaman tidak begitu saja terjadi dengan sendirinya dalam pengetahuan kita; melainkan mereka menjadi ada karena proses. Faktor ide dan pemikiran berperan penting dalam konstruksi persepsi keamanan.

---

<sup>8</sup> Davis, J. W. *Threats and Promises: the pursuit of international influence* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000), hlm. 10.

Dengan pemahaman demikian, maka identitas dan kepentingan menjadi sangat terkait dengan persepsi ancaman. Dari perspektif konstruktivisme, kepentingan adalah fungsi dari identitas bersama.<sup>9</sup> Identitas didefinisikan sebagai “*bundles of values, beliefs, attitudes, norms, and roles that define both the ‘in-group’ and ‘out-group’*”<sup>10</sup> Kepentingan tidak dapat dipenuhi tanpa dikaitkan dengan suatu identitas tertentu, dan “identitas, kepentingan, dan kelakuan agen-agen politik dikonstruksi secara sosial oleh arti, interpretasi, dan asumsi kolektif mengenai dunia.”<sup>11</sup> Dengan demikian, konstruktivisme memandang identitas secara mendalam dan berargumen bahwa proses untuk mendapatkan suatu identitas adalah melalui interaksi, Munculnya dan tumbanganya komunitas atau kerja sama keamanan juga merupakan interaksi, yang dapat memperkuat atau memperlemah suatu identitas bersama.

Pemahaman konstruktivisme mengenai identitas menjelaskan bagaimana ancaman terbentuk dan kerja sama atau aliansi terjadi.<sup>12</sup> Negara mengambil kebijakan yang mereka anggap paling layak dengan panduan norma-norma yang mendefinisikan identitas para aktor utama dalam politik internasional dan juga aturan-aturan formal dan praktik internasional.<sup>13</sup> Suatu negara berperilaku terhadap suatu obyek, termasuk negara lain, dengan didasari pemahaman atas apa makna obyek atau negara lain tersebut bagi mereka. Dengan demikian, ini menjelaskan bagaimana suatu negara memandang sumber daya negara lain sebagai suatu ancaman atau justru keuntungan bagi mereka. Dari situ, negara memutuskan apakah mereka mau melakukan kerja sama keamanan dengan negara lain.

---

<sup>9</sup> Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

<sup>10</sup> David Rousseau, *Identifying Threats and Threatening Identities: The Social Construction of Realism and Liberalism* (Stanford University Press, 2006), hlm. 14.

<sup>11</sup> Emanuel Adler, “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics,” *European Journal of International Relations*, Vol. 3 No. 3 (1997), hlm. 324.

<sup>12</sup> Ted Hopf, “The Promise of Constructivism in International Theory,” *International Security*, Vol. 23 No. 1 (1998). Lihat juga, Alexander Wendt, “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol. 46 (2) (1992).

<sup>13</sup> Untuk diskusi lebih jauh mengenai hubungan sebab akibat antara norma dan identitas, lihat, misalnya, Friedrich V. Kratochwil, *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989); dan Wendt, *Social Theory of International Politics*, terutama Bab 4 dan 5.

Dalam kategori “tiga kultur anarki” yang dibuat oleh Alexander Wendt, dijelaskan bahwa ada batasan yang jelas antara *self* (diri sendiri) dan *others* (pihak lain).<sup>14</sup> Dengan mengidentifikasikan pihak lain sebagai “musuh”, si “diri sendiri” mengadopsi serangkaian asumsi dan pemahaman yang menentukan perilaku yang layak bagi sang “musuh.” Ini adalah pemahaman dari perspektif Hobbesian. Kultur yang kedua adalah dari perspektif Kantian, yaitu memandang *others* sebagai kawan berarti *self* dan *others* berada dalam ruang lingkup yang sama. Dengan pandangan ini, negara menggapai tujuan-tujuan kolektif dan keuntungan bersama. Kultur ketiga adalah dari perspektif Lockean, di mana *others* dipandang sebagai “pesaing,” yang berarti bahwa *self* merasa curiga terhadap *other*, tapi tidak berkeinginan menghancurkannya.

Ada sejumlah studi yang mengkaitkan antara ancaman dan konstruksi identitas. Salah satunya adalah yang dilakukan oleh David Roussau, yang membuat suatu model formasi identitas yang mengelaborasi persepsi ancaman. Menurut “construction of threat model” Rousseau menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut: (1) bagaimana individu mendefinisikan anggota kelompoknya dan bagaimana ia memperlakukan yang diluar kelompoknya; (2) bagaimana individu mengkonstruksi opini dan pandangan; (3) bagaimana ide menyebar dalam suatu populasi dan kapan menjadi hegemonik; dan (4) bagaimana masyarakat berbeda dalam mengkonstruksi ancaman. Hipotesa Rousseau adalah bahwa identitas berubah melalui interaksi sosial. Model ini memprediksikan bahwa *power* mempengaruhi persepsi ancaman suatu aktor hanya setelah identitas *self* dan *other* terbentuk.

## PERSEPSI ANCAMAN DAN KERJA SAMA KEAMANAN REGIONAL

Ketika suatu obyek atau fenomena dipersepsikan sebagai ancaman, maka persepsi tersebut sangat berpengaruh pada kepentingan negara tersebut. Perubahan pada ide-ide mendasar mengenai keamanan dan juga pada lingkungan keamanan di mana suatu negara itu berada, akan berkonsekuensi pada adaptasi norma konstitutif dan regulatif

---

<sup>14</sup> *ibid.*

yang membentuk kawasan.<sup>15</sup> Secara natural, negara-negara akan beradaptasi untuk menciptakan keamanan di lingkungan di mana dia berada, dan dalam banyak kasus mereka mengadopsi pendekatan-pendekatan kooperatif.

Bagi sebuah negara, menjalankan kerja sama keamanan berarti merelakan sebagian dari independensinya, karena ia berupaya melindungi kepentingan nasionalnya dengan cara mengandalkan sumber daya dan aktivitas negara(-negara) lain. Kerja sama merupakan hasil atau produk dari interaksi sosial dan pembentukan identitas kolektif banyak negara. Kepentingan suatu negara tidaklah mutlak ataupun bebas dari struktur-struktur sosial.

Menurut Harald Müller, kerja sama (dan mungkin integrasi sebagai konsekuensinya) merupakan hasil dari saling pengertian, pembentukan institusi bersama, dan pengembangan kapasitas, peraturan dan standar yang cenderung mempengaruhi negara-negara yang terkait. Selain itu, kerja sama keamanan berarti berkurangnya kebebasan untuk beraksi, hambatan untuk mengakumulasi sebanyak mungkin kekuatan militer, dan berkurangnya pilihan kebijakan bagi suatu negara.<sup>16</sup>

Banyak sekali literatur mengenai regionalisme dan kerja sama regional, yang menjadi bagian dari studi hubungan internasional. Dengan menggunakan pendekatan dan teori hubungan internasional yang berbeda-beda, berbagai upaya dilakukan untuk menjelaskan mengapa dan bagaimana negara bekerja sama dalam banyak isu, termasuk keamanan. Dinamika Perang Dingin dan pasca Perang Dingin di Eropa memicu perkembangan literatur dengan topik ini, termasuk pula penelitian yang berfokus pada kerja sama keamanan regional.

Keamanan regional mengacu pada orientasi dan predisposisi para negara dalam kawasan tersebut kepada upaya-upaya mencapai keamanan. Pendekatan suatu kawasan terhadap konsep keamanan

---

<sup>15</sup> Lihat elaborasi lebih mendalam mengenai argumen ini di Shafiah E. Muhibat, *Evolving Approaches to Regional Security Cooperation: A Conceptual Analysis of Cooperative Security with Illustrations of Practices in East Asia*, (Baden-Baden: Nomos Publishers, 2013).

<sup>16</sup> Harald Müller, "Security Cooperation," dalam W. Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen, et al. (Eds.), *Handbook of International Relations* (London: Sage, 2002), hlm. 370.

biasanya direfleksikan oleh bagaimana negara-negara dalam kawasan tersebut menstrukturkan hubungan mereka satu sama lain dan dengan negara-negara di luar kawasan dalam upaya mereka mencapai keamanan regional. Khusus untuk negara-negara dunia ketiga, Amitav Acharya mengidentifikasi tiga jenis utama pendekatan keamanan:<sup>17</sup>

1. *Alliance building*, adalah suatu pendekatan dimana para negara memilih untuk beraliansi dengan sebuah negara adikuasa. Pendekatan seperti ini biasanya tidak memungkinkan negara dalam aliansi itu untuk melakukan aliansi lain dengan adikuasa lain di luar kawasan.
2. *Cooperative approach* adalah pendekatan yang menekankan pada kebiasaan (*habit*) untuk melakukan kerja sama sebagai suatu cara menyelesaikan sengketa. Pendekatan ini berupaya untuk mempromosikan regionalisme sebagai cara mengendalikan atau mencegah konflik.
3. *Market-integrative approach* adalah suatu pendekatan keamanan yang fungsional, dan menekankan pada bagaimana kerja sama ekonomi akan membawa pada kerja sama politik.

Berbasis pada prinsip-prinsip konstruktivisme, kerja sama keamanan bisa dipahami dengan dua cara penjelasan: pertama, bisa melalui rekonstruksi kondisi keterkaitan antara struktur dan aktor yang menciptakan dan melanggengkan kerjasama; atau kedua, melalui analisis sejarah yang empiris, yaitu bagaimana kerja sama muncul, berkembang, langgeng, atau hilang.<sup>18</sup> Alexander Wendt mengelaborasi cara pertama dengan cara mengkonstruksi interaksi hipotetis antara dua aktor dan menjelaskan bagaimana struktur kolaboratif akan muncul dari interaksi tersebut. Wendt memposisikan dua aktor tersebut dalam suatu lingkungan yang belum memiliki struktur, dan kemudian menunjukkan bagaimana ekspektasi bersama antara

---

<sup>17</sup> Klasifikasi ini diambil dari Amitav Acharya "Regional Approaches to Security in the Third World" dalam L.A. Swatuk, L. A. dan T. M. Shaw, *The South at the End of the Twentieth Century: Rethinking the Political Economy of Foreign Policy in Africa, Asia, the Caribbean, and Latin America* (New York: St. Martin's Press, 1994), hlm. 79-94.

<sup>18</sup> Müller. "Security Cooperation," hlm. 380.

kedua aktor itu akan berkembang dengan nuansa yang kooperatif dan norma untuk berperilaku kooperatif akan tercipta.<sup>19</sup>

Adler dan Barnett mempromosikan konsep “komunitas keamanan,” yang dikembangkan dari pendekatan fungsionalis Karl Deutsch, sebagai konsep yang cocok untuk mempelajari isu kerja sama.<sup>20</sup> Ide Deutsch memang banyak dikutip dalam argumen konstruktivisme dalam menjelaskan kerja sama, terutama bagaimana kepentingan yang terintegrasi menciptakan suatu *we-feeling*. Adler dan Barnett mengembangkan hal ini dengan menekankan pada bagaimana kondisi, proses, struktur, kepercayaan, dan identitas kolektif penting bagi muncul dan berkembangnya suatu komunitas keamanan.

#### PERGESERAN KEKUATAN DAN KERJA SAMA KEAMANAN REGIONAL DALAM KERANGKA ASEAN

Sejumlah perubahan dan pergeseran di kawasan Asia Timur yang telah dikemukakan dalam tulisan ini menjadi tantangan bagi negara-negara Asia Tenggara agar tidak menjadi pihak yang dirugikan atau dikorbankan dengan adanya pergeseran ini. Jelas bahwa telah terjadi perubahan pada ide-ide mendasar mengenai keamanan dan juga pada lingkungan keamanan di Asia Timur dengan kebangkitan China dan berkurangnya eksistensi AS. Pertanyaannya adalah, apakah pergeseran kekuatan di kawasan Asia Timur dan semakin dominannya China dengan berkurangnya kehadiran AS merupakan sebuah ancaman baru bagi negara-negara ASEAN?

Seperti yang diuraikan di atas, ancaman adalah konstruksi sosial yang bergantung pada konteks. Ancaman tidak begitu saja terjadi dengan sendirinya dalam pengetahuan kita; melainkan mereka menjadi ada karena proses, dan faktor ide dan pemikiran berperan penting dalam konstruksi persepsi keamanan. Apabila negara-negara ASEAN mempersepsikan pergeseran kekuatan ke China sebagai sebuah ancaman, perubahan ini akan berkonsekuensi pada stabilitas keamanan di kawasan, atau *regional security order*. Dengan konstruksi ancaman,

---

<sup>19</sup> Alexander Wendt, “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization* Vol. 46 No. 2 (1992).

<sup>20</sup> Emmanuel Adler dan Michael Barnett, *Security Communities*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

maka selayaknya negara-negara ASEAN mengaplikasikan kebijakan-kebijakan mengenai cara menghentikan dan menghindari ancaman tersebut. Perubahan pada ide-ide mendasar mengenai keamanan dan juga pada lingkungan keamanan di mana suatu negara itu berada, akan berkonsekuensi pada adaptasi norma konstitutif dan regulatif yang membentuk kawasan, termasuk bagi negara-negara ASEAN. Secara natural, negara-negara akan beradaptasi untuk menciptakan keamanan di lingkungan di mana dia berada, dan dalam konteks ini, pilihan kebijakan yang paling strategis adalah dengan meningkatkan kerja sama regional dalam konteks ASEAN, termasuk dalam bidang keamanan.

“Ketidakpastian,” seperti yang diciptakan oleh dinamika dan perubahan terus-menerus dalam suatu kawasan, adalah suatu kondisi yang dapat membuat aktor semakin terbuka untuk perubahan. Ini dikarenakan “ketidakpastian” menciptakan kondisi yang mendukung *social learning*, karena aktor dipaksa untuk belajar memahami situasi baru yang terjadi dan belajar menemukan solusi baru. Alice Ba menggunakan argumen ini untuk menganalisis hubungan ASEAN-China, di mana ia berargumen bahwa bentuk hubungan yang informal, non-konfrontasi, terbuka dan mutual merupakan bentuk hubungan yang cocok bagi kedua identitas ini.<sup>21</sup>

Ancaman yang sangat jelas bagi ASEAN bila terjadi pergeseran kekuatan di kawasan dan China dan AS terlibat dalam persaingan strategis yang tidak sehat di kawasan, adalah ASEAN dapat terpolarisasi, yang berarti peran ASEAN sebagai “*manager of regional order*” menjadi termarginalisasi.<sup>22</sup> Ruang bagi ASEAN untuk bermanuver akan terhalangi oleh keterbatasan pilihan strategis. Ini akan berdampak pada semakin sulitnya mempertahankan sentralitas ASEAN di kawasan. Mimpi terburuk bagi ASEAN adalah berada dalam posisi di mana para anggotanya terpaksa meninggalkan

---

<sup>21</sup> Alice Ba, “Who’s Socializing Whom? Complex Engagement in Sino-ASEAN Relations,” dalam Amitav Acharya and Richard Stubbs (Eds.), *Theorizing Southeast Asian Relations: Emerging Debates* (London and New York: Routledge, 2009).

<sup>22</sup> Rizal Sukma, “Regional Security Order in Southeast Asia: A View from Indonesia,” *The Indonesian Quarterly*, Vol. 40 No. 4 (2012).

kesatuan dalam kawasan dan terpaksa berpihak pada salah satu pihak di persaingan China-AS demi kepentingan nasional mereka.<sup>23</sup>

Seperti yang telah diulas di atas, negara berperilaku terhadap negara lain dengan didasari pemahaman atas apa makna negara lain tersebut bagi mereka, apakah sebagai suatu ancaman atau justru keuntungan bagi mereka. Dari situ, negara memutuskan apakah mereka mau melakukan kerja sama keamanan dengan negara lain. Begitu pula yang dilakukan ASEAN dengan pemahamannya tentang kebangkitan China dan pergeseran kekuatan di kawasan.

Yang terpenting bagi negara-negara ASEAN adalah stabilitas dan keamanan regional, yang harus direfleksikan oleh bagaimana negara-negara ASEAN menstrukturkan hubungan mereka satu sama lain dan dengan negara-negara di luar kawasan dalam upaya mereka mencapai keamanan regional. Dampak negatif dari pergeseran peta kekuatan dan negara adikuasa di kawasan dapat diminimalisir apabila ASEAN dapat memperkuat kesatuannya dan mempertahankan sentralitasnya.

Selain itu, juga penting bagi ASEAN untuk mengakomodasi para *major power*, dan mencegah rivalitas yang berlebihan antara mereka. Eksistensi China dan AS di kawasan Asia Timur menciptakan *balance of power*, yang bila diakomodasi dengan baik justru dapat menghindarkan terciptanya satu adikuasa yang berlebihan di kawasan dan dengan demikian menciptakan stabilitas kawasan.

Terakhir, dan yang paling penting, ASEAN harus terus memfasilitasi terciptanya integrasi regional, atau yang dikenal sebagai *ASEAN community building*, yang telah dimulai sejak awal abad ke-21, yaitu dengan kesepakatan pada bulan Oktober 2003 untuk membentuk Komunitas ASEAN. Dengan kesepakatan 2003 tersebut, ASEAN sebenarnya telah secara aktif berpartisipasi dalam proses agar pembangunan regional tercapai. Namun, upaya ASEAN pada waktu itu dianggap tidak memadai karena lemahnya kapasitas dan kredibilitas ASEAN untuk memimpin pembentukan tatanan keamanan regional.

---

<sup>23</sup> *ibid.*

Pendekatan ASEAN yang bergantung pada prinsip-prinsip kooperatif melalui strategi multilateral yang dikelola oleh ASEAN seperti *ASEAN Regional Forum (ARF)*, *ASEAN Plus Three (APT)* dan *East Asia Summit (EAS)* dinilai terhambat oleh perbedaan internal dalam ASEAN sendiri, yaitu misalnya dengan tingkat pembangunan ekonomi yang berbeda, keragaman sistem politik dan stabilitas internal, dan orientasi strategis yang beragam. Ada skeptisisme terhadap relevansi dan kemampuan ASEAN untuk mengelola pada tatanan regional. Ini adalah faktor penting yang harus diperbaiki oleh ASEAN.

ASEAN perlu menjadi lebih kuat dan lebih kohesif untuk menjawab tantangan yang ada dan menghindari ancaman akibat pergeseran kekuatan di Asia Timur. Sejauh ini, ASEAN masih memiliki *bargaining power* yang sangat rendah, terutama karena ia merupakan kelompok negara-negara dengan kekuatan yang sangat tidak seimbang dengan negara adikuasa. Meski demikian, kerja sama regional seperti ASEAN seharusnya menjadi suatu *vehicle* untuk meningkatkan *bargaining power* tersebut, sehingga bila berada dalam kelompok yang solid, justru ASEAN menjadi mitra yang seimbang bagi China dan AS.

Konsekuensinya adalah, prioritas dan preferensi individu negara anggota ASEAN harus dikurangi dan diganti dengan prioritas kawasan. Seperti yang sudah diulas, kerja sama keamanan berarti berkurangnya kebebasan untuk beraksi, hambatan untuk mengakumulasi sebanyak mungkin kekuatan militer, dan berkurangnya pilihan kebijakan bagi suatu negara. Yang jelas, kerja sama (dan mungkin integrasi sebagai konsekuensinya) secara natural harus merupakan hasil dari saling pengertian, pembentukan institusi bersama, dan pengembangan kapasitas, peraturan dan standar, yang cenderung mempengaruhi negara-negara yang terkait.

Meskipun ASEAN sudah memiliki komunitas politik dan keamanan (*ASEAN Political-Security Community-APSC*) yang bertujuan membangun fondasi normatif untuk manajemen konflik, termasuk pembentukan norma, proses ini masih jauh dari sempurna dan problematik dengan berbagai masalah kohesi di ASEAN. Upaya untuk memperkuat ASEAN harus terus dilakukan, termasuk juga dengan

mendorong partisipasi yang lebih aktif dari negara-negara besar dan negara-negara kawasan dalam proses regional.

## PENUTUP

Melihat kecenderungan yang ada sekarang, dapat diprediksikan bahwa dalam beberapa tahun mendatang persaingan antara negara-negara besar di kawasan Asia Timur diperkirakan akan semakin nyata. Persaingan antara negara-negara besar dalam hal penguasaan akses dan supremasi maritim akan semakin mengkhawatirkan. Di satu sisi, semakin besar keraguan terhadap masa depan “*strategic rebalancing*” AS di Asia, terlebih lagi keraguan terhadap apakah AS memiliki sumber daya yang cukup untuk mendukung strateginya di kawasan Asia Pasifik. Di sisi lain, China semakin gencar melakukan pendekatan *charm offensive* ke Asia Tenggara.

Apabila negara-negara ASEAN mempersepsikan pergeseran kekuatan ke China sebagai sebuah ancaman, perubahan ini akan berkonsekuensi pada tatanan keamanan kawasan. Negara-negara ASEAN harus mengaplikasikan kebijakan-kebijakan mengenai cara menghentikan dan menghindari ancaman tersebut. Perubahan pada ide-ide mendasar mengenai keamanan dan juga pada lingkungan keamanan di mana suatu negara itu berada, akan berkonsekuensi pada adaptasi norma konstitutif dan regulatif yang membentuk kawasan, termasuk bagi negara-negara ASEAN. Dengan demikian, pilihan kebijakan terbaik adalah dengan memperkuat kerja sama keamanan.

Hubungan AS-China akan tetap diwarnai oleh ketidakpastian, sementara unsur-unsur kompetisi dan rivalitas antara China dan Jepang akan semakin menguat. Di lain pihak, peningkatan hubungan China-India yang terjadi belakangan ini tetap diwarnai oleh sejumlah persoalan sensitif seperti sengketa wilayah. Berbagai kerangka kerja sama keamanan yang selama ini ada, termasuk institusi atau kerangka berbasis ASEAN dianggap tidak sepenuhnya dapat menjalankan fungsi tersebut. Di satu pihak, sistem aliansi jelas tidak dapat diharapkan mampu menjadi faktor penenteram bagi China. Sementara, sistem dialog dan kerja sama multilateral ASEAN dianggap terlalu menekankan mekanisme normatif sehingga konsekuensinya

adalah tidak memiliki kapasitas untuk menyelesaikan konflik. Dengan prediksi yang demikian, membangun sebuah tatanan regional berdasarkan arsitektur keamanan regional yang mampu meredam ancaman-ancaman tersebut sangat diperlukan oleh ASEAN.

Di tengah ketidakpastian akibat dinamika dan perubahan di kawasan, ASEAN tetap memiliki kedekatan dengan China. Dalam kerangka hubungan kedua entitas, negara-negara ASEAN, baik secara individu maupun kolektif, menganggap penting untuk melanjutkan pendekatan *engagement* dengan China yang meliputi interaksi reguler dan keterlibatan dalam berbagai kerangka kerja sama kawasan.

Asia Timur akan terus menjadi kawasan yang mendapat perhatian khusus dari negara-negara besar. Posisi dan kebijakan negara-negara Asia Tenggara di masa mendatang, terutama dalam kerangka kerja sama ASEAN, tidak dapat dilepaskan dari sejumlah implikasi strategis yang lahir dari kompleksitas lingkungan eksternal sebagai akibat dari pergeseran kekuatan yang terjadi. Upaya untuk memperkuat ASEAN harus terus dilakukan, khususnya dalam mendorong konsolidasi dan pelembagaan ASEAN yang difokuskan pada pengembangan kapasitas, persatuan, dan kredibilitas organisasi.