



**RESTRUKTURISASI KEBIJAKAN LUAR NEGERI FILIPINA:
UPAYA PRESIDEN RODRIGO DUTERTE UNTUK MENGAKHIRI DEPENDENSI
KE AMERIKA SERIKAT**

Dzulfiqar Fathur Rahman

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan Prof Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kode Pos 1269

Website: <http://fisip.undip.ac.id/> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

Under President Rodrigo Duterte, Philippines pursues the so-called independent foreign policy that's associated with the decline in its special relationship with the United States. By conducting a case study based on the theory of foreign policy restructuring, this research seeks to explain why the Philippines undertake foreign policy change in a dramatic and fundamental manner. Following Holsti, this research argues that the Philippines' foreign policy restructuring is a response to non-military threat. The United States' interference in Duterte's anti-drug campaign and South China Sea (or SCS) policy constitutes such threat. This research finds that non-military threat led the Philippines to restructure its foreign policy that undermines its bilateral relations with the United States, while improving its relations with non-traditional state partners such as China and Russia.

Keywords: foreign policy restructuring; non-military threat; United States' interference; Duterte

PENDAHULUAN

Secara tradisional, Filipina mengejar kebijakan luar negeri yang mengorbit Amerika Serikat. Tradisi tersebut terlihat antara lain pada pemerintahan Marcos, pemerintahan Aquino, pemerintahan Ramos, pemerintahan Arroyo, dan pemerintahan Aquino III (lihat, misalnya, Kessler 1986; Heydarian 2018). Pola hubungan luar negeri Filipina dengan demikian menunjukkan ciri-ciri dependensi ke Amerika Serikat (De Castro 2016, hal. 140). Inti dari hubungan spesial antara kedua negara yang bertahan sejak lama terletak pada sektor pertahanan. Trajektori pendalaman hubungan spesial Filipina–Amerika Serikat mengakar pada komitmen aliansi pertahanan mereka, tertuang dalam Perjanjian Pertahanan Bersama yang ditandatangani pada tahun 1951.

Sementara itu, Presiden Rodrigo Duterte mengejar kebijakan luar negeri yang tidak konformis dengan tradisi hubungan luar negeri Filipina. Duterte ingin mengakhiri dependensi ke Amerika Serikat, sementara meningkatkan hubungan bilateral dengan Rusia dan Tiongkok di saat yang bersamaan. Duterte (2016 dikutip dalam Baviera 2016, hal. 206) menyatakan bahwa walaupun Filipina “memiliki perjanjian dengan Barat,” pemerintahannya akan “menentukan arah kita sendiri,” yang berarti “tidak akan dependen ke Amerika Serikat. Dan ini akan menjadi garis yang ditunjukkan bukan untuk menghibur siapapun kecuali kepentingan Filipina.” Duta Besar Filipina untuk Tiongkok Chito Santa Romana (2017 dikutip dalam Heydarian 2018, hal. 86) menjelaskan bahwa “Ada sejumlah pilar kunci dalam strategi diplomatik” Duterte, yang mencakup “peningkatan hubungan dengan Rusia dan Tiongkok,”

“bergerak menjauh dari aliansi ketat [Filipina] dengan [Amerika Serikat],” dan “penguatan hubungan dengan ASEAN, Jepang, dan negara-negara tetangga yang lain.”

Penelitian ini mendekati kasus Filipina di bawah Duterte dengan menggunakan teori restrukturisasi kebijakan luar negeri Holsti (2016). Teori restrukturisasi kebijakan luar negeri berupaya untuk menjelaskan “sebuah tipe perilaku kebijakan luar negeri di mana pemerintah berupaya untuk mengubah pola hubungan luar negeri mereka secara total, yang pada umumnya terjadi secara simultan” (Holsti 2016, hal. 2). Perilaku kebijakan luar negeri semacam ini disebut sebagai “restrukturisasi” oleh Holsti (2016, hal. ix). Holsti (2016, hal. 2) menjelaskan bahwa ciri-ciri restrukturisasi kebijakan luar negeri mencakup: (a) pada umumnya terjadi lebih cepat; (b) pembuat kebijakan menyatakan niat untuk melakukan perubahan fundamental; (c) berlangsung tidak secara bertahap (atau non-incremental); serta (d) melibatkan keterkaitan antara berbagai sektor.

Dalam menjelaskan restrukturisasi, penelitian ini meneruskan hipotesis yang diajukan oleh Holsti dalam studinya. Holsti (2016, hal. 18) menekankan “pentingnya ancaman nonmiliter dalam perubahan kebijakan luar negeri.” Ancaman nonmiliter merupakan kondisi-kondisi dari luar negeri yang mengenakan ancaman terhadap “independensi politik, integritas kultural dan kekayaan ekonomi” suatu negara (Holsti 2016, hal. 9). Holsti (2016, hal. 10) menjelaskan bahwa “Pemerintah menghadapi [ancaman nonmiliter] dengan cara-cara yang berbeda; di antaranya adalah keputusan untuk mereorientasi kebijakan luar negeri negaranya, membentuk hubungan ekonomi yang lebih beragam dan seimbang, melarang masuk semua pengaruh asing hingga ke batas maksimum yang [masih] memungkinkan kelangsungan ekonomi, atau menjunjung tinggi swasembada.” Sejalan dengan ini, studi kasus yang dilakukan oleh Holsti et al. mengungkapkan bahwa “Restrukturisasi kebijakan luar negeri acap kali merupakan sebuah respons terhadap ancaman—namun tidak selalu sebuah ancaman militer. Ancaman-ancaman dari era modern mengandung unsur-unsur kultural, ekonomi, serta informasional” (Holsti 2016, hal. ix). Karenanya, Holsti (2016, hal. ix–x) berargumen bahwa “Pendek kata, restrukturisasi kebijakan luar negeri pada dasarnya merupakan sebuah upaya untuk menegaskan otonomi, untuk mengendalikan proses transnasional, untuk menghancurkan residu-residu kolonialisme, untuk melepaskan diri dari rangkulan sebuah hegemon.”

PEMBAHASAN

Pemerintahan Duterte ditandai dengan prioritasnya terhadap agenda ketertiban dan perdamaian, dan kampanye antinarkoba adalah salah satu bagiannya. Kampanye antinarkoba Duterte juga disebut sebagai “Perang Melawan Narkoba,” atau “*Oplan Tokhang*.” Target dari kampanye antinarkoba Duterte adalah tokoh-tokoh narkoba, baik pengguna ataupun penjual. Di garis depan dalam kampanyenya ialah Kepolisian Nasional Filipina.

Dalam implementasinya, kampanye antinarkoba Duterte dianggap melakukan pelanggaran hukum, yang pada gilirannya berimplikasi pada pelanggaran hak asasi manusia (atau HAM). Investigasi yang dilakukan oleh Human Rights Watch (atau HRW) (2017 dikutip dalam HRW 2018), misalnya, menemukan bahwa “polisi dan agen mereka telah berulang kali melakukan pembunuhan ekstrajudisial terhadap tersangka narkoba” dan, untuk membenarkan tindakan pembunuhannya, memberikan klaim “pertahanan diri” yang palsu. Menurut HRW (2018), kampanye antinarkoba Duterte telah berujung ke “lebih dari 12.000 tersangka narkoba” yang meninggal dalam dua tahun pertamanya, dan “4.000” terjadi “selama operasi yang dipimpin oleh polisi,” sementara sisanya terkait dengan “penembak yang tidak teridentifikasi.” Bahkan, korban dari kampanye antinarkoba Duterte mencakup anak-anak (Bautista 2017; Evangelista & Gabuco 2017).

Kampanye antinarkoba Duterte menarik perhatian Amerika Serikat, yang diikuti dengan teguran dan langkah koersif. Presiden Barack Obama (dikutip dalam Simon & Baker

2017, hal. 34), misalnya, memberikan peringatan kepada Duterte bahwa “isu terkait bagaimana kita melawan kejahatan dan perdagangan narkoba adalah isu yang serius untuk kita semua dan kita harus melakukannya dengan cara yang benar.” Pada bulan Desember 2016, Amerika Serikat memutuskan untuk tidak memperbarui bantuan Millenium Challenge Corporation (atau MCC) ke Filipina karena “kekhawatiran serius” terkait peraturan hukum di bawah Duterte (Ranada 2017). Pada bulan November 2017, dua perwakilan yang merupakan ketua bersama dari Komisi HAM Tom Lantos dalam Kongres Amerika Serikat mengeluarkan pernyataan terkait situasi HAM di Filipina. Randy Hultgren, seorang Republikan, bersama James McGovern, seorang Demokrat (dikutip dalam Gavilan 2017) “menyatakan dengan jelas bahwa ‘kedaulatan’ tidak memberikan pemerintah kendali bebas untuk membunuh rakyatnya sesuka hati.” Keduanya (dikutip dalam Gavilan 2017) “mendorong Tuan Duterte untuk mempertimbangkan kembali kebijakan-kebijakannya dalam menjaga kewajiban negaranya di bawah hukum internasional.” Hultgren & James (dikutip dalam Gavilan 2017) juga menekankan bahwa mereka akan “terus berjuang untuk HAM dan peraturan hukum di Filipina” dan melakukannya “dalam menjaga nilai-nilai Amerika dan nilai-nilai internasional.”

Lebih jauh, Amerika Serikat membatalkan penjualan 26.000 senapan untuk Kepolisian Nasional Filipina (Simon & Baker 2017, hal. 46). Pada dasarnya, pembatalan senjata tersebut, yang menyusul kekhawatiran akan terjadinya pembunuhan ekstrajudisial, mematuhi Hukum Leahy, yang “melarang [K]ementerian Luar Negeri dan Pertahanan untuk memasok senjata ke sekutu dan mitra manapun” yang “mungkin atau telah terlibat dalam pelanggaran HAM berat” (Heydarian 2018, hal. 87). Sebagai tambahan, laporan HAM Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat tahun 2017 (United States Department of State 2017) menggarisbawahi bahwa “pembunuhan ekstrajudisial telah menjadi kekhawatiran HAM utama selama bertahun-tahun dan, setelah peningkatan tajam dengan permulaan kampanye antinarkoba pada tahun 2016, berlanjut pada tahun 2017.” Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Rex Tillerson menjelaskan bahwa laporan tersebut “secara sebagian menentukan alokasi bantuan luar negeri dan bantuan militer” (dikutip dalam Simon 2017a, hal. 44). Teguran Amerika Serikat yang diiringi dengan langkah koersif menandai bahwa intervensi telah dilakukan, dan terdapat dorongan serta insentif untuk melakukan intervensi ke kampanye antinarkoba Duterte.

Duterte menanggapi teguran Amerika Serikat dengan retorika yang menggarisbawahi prinsip kedaulatan, dan saling menghormati. Seperti yang dijelaskan oleh Webb (2017, hal. 129), Duterte menunjukkan bahwa dia “menolak hak Amerika Serikat untuk mengintervensi urusan Filipina” pada konferensi pers di Bandara Internasional Davao pada bulan September 2016. “Saya adalah presiden negara yang berdaulat,” Duterte (dikutip dalam Webb 2017, hal. 129) menekankan sambil mengingat sejarah, “Dan kami telah lama berhenti menjadi sebuah koloni. Saya tidak memiliki tuan kecuali rakyat Filipina.” Ketika ditanyakan tentang kemungkinan akan konfrontasi Obama terhadapnya terkait HAM, Duterte (dikutip dalam Webb 2017, hal. 129–130) menjawab, “Siapa [Obama] untuk menentang saya? Amerika memiliki terlalu banyak yang perlu dijawab atas kelakuan buruknya di [Filipina]” dan “Faktanya, kita mewariskan masalah ini dari Amerika Serikat,” karena “Mereka menginvasi [Filipina] dan membuat kita sebagai orang yang mereka taklukkan.”

Selain alasan urusan domestik, Duterte memahami HAM dengan cara yang berbeda dengan Amerika Serikat, yang berkaitan dengan relativisme nilai. “Para kriminal, raja narkoba, penjual narkoba,” menurut Duterte (Viray 2017 dikutip dalam Bautista 2017), “mereka bukan [*sic*] kemanusiaan,” yang berimplikasi pada argumennya bahwa tuduhan kejahatan terhadap kemanusiaan tidak berlaku. Lebih jauh, Bautista (2017) menjelaskan, advokasi untuk rehabilitasi daripada membunuh tokoh-tokoh narkoba dianggap oleh Duterte sebagai “sebuah gagasan yang diimpor dari Barat.” Sejalan dengan ini, Curato (2017, hal. 15)

menjelaskan bahwa juru bicara kepresidenan menggarisbawahi “bahasa tentang nilai-nilai Asia dan kedaulatan nasional.” Curato merujuk secara spesifik ke pernyataan Abella (dikutip dalam Curato 2017, hal. 16) bahwa “nilai-nilai liberal Barat yang dipaksakan ke bangsa Asia yang mengutamakan kebaikan bersama” adalah sebuah tindakan yang “tidak peka,” dan “memperlihatkan kurangnya apresiasi terhadap budaya global.”

Menghadapi intervensi dari Amerika Serikat, Duterte berpaling ke Rusia dan Tiongkok. Setelah bertemu dengan Putin di sela-sela Konferensi Tingkat Tinggi (atau KTT) Kerjasama Ekonomi Asia Pasifik (atau APEC) pada bulan November 2016, Duterte (dikutip dalam ‘Duterte says Putin offered to sell PH arms after US opposed rifle sale’ 2016) mengatakan bahwa Rusia menawarkan penjualan senjata jika Amerika Serikat, melalui salah satu senatornya, “tidak ingin menjual senapan ke [Filipina].” Pada bulan Oktober 2017, Rusia mengirimkan donasi peralatan militer pertamanya, yang mencakup 5.000 unit senapan AK-47M Kalashnikov (Placido 2017). Di samping itu, Duterte juga mengandalkan Tiongkok, menurut Sutter & Huang (2017a, hal. 46), dengan tawaran senapan ringan senilai \$14 juta, perahu cepat, serta pinjaman lunak senilai \$500 juta untuk pembelian peralatan militer yang lain. Pada bulan Juni 2017, Filipina menerima bantuan militer senilai \$7,3 juta yang “terdiri dari 3.000 senapan dan 6 juta keping amunisi;” kemudian menerima bantuan tambahan yang mencakup “3.000 unit senapan, 3.000.000 rentetan berbagai macam amunisi, dan 30 kerucut sniper” pada bulan Oktober 2017 (Parameswaran 2017). Pernyataan Lorenzana menunjukkan bahwa transfer senjata dari Tiongkok berfungsi sebagai alternatif terhadap senjata yang dibatalkan Amerika Serikat. Parameswaran (2017) menjelaskan bahwa bantuan dari Tiongkok ini signifikan, seperti yang diperhatikan oleh Lorenzana, karena “upaya Filipina untuk mendapatkan senapan-senapan tersebut dari Amerika Serikat sebelumnya telah dipersulit oleh kekhawatiran Kongres tentang pelanggaran hak asasi manusia.” Lebih jauh, Tiongkok telah memberikan bukan hanya dukungan politik, tetapi juga berbagi intelijen untuk kampanye antinarkoba Duterte (Sutter & Huang 2018, hal. 55).

Di LCS, Filipina terlibat dalam sengketa perbatasan dengan Tiongkok. Pada masa pemerintahan Aquino, Filipina menghadapi setidaknya tiga ketegangan: insiden Reed Bank pada tahun 2011, kebuntuan Scarborough Shoal pada tahun 2012, dan reklamasi di Kepulauan Spratly pada tahun 2013. Menghadapi kekuatan militer Tiongkok, pemerintahan Aquino mengejar kebijakan LCS yang asertif dengan cara mengandalkan Amerika Serikat, dan mengajukan arbitrase pada tahun 2013. Pada tanggal 12 Juli 2016, pengadilan arbitrase mengeluarkan putusannya, dan Filipina memenangkan hampir semua kasus dalam arbitrase tersebut, dengan demikian klaim Tiongkok, termasuk apa yang disebut sebagai “sembilan garis putus-putus,” dinyatakan tidak selaras dengan Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa (atau UNCLOS).

Di bawah Duterte, Filipina mengejar kebijakan LCS yang cenderung konsiliatoris. Pada bulan Agustus 2016, Duterte mengutus mantan Presiden Filipina Fidel Ramos ke Tiongkok untuk merestorasi hubungan bilateral kedua negara setelah melalui masa konfliktual selama pemerintahan Aquino karena LCS. Seperti yang diperhatikan oleh Heydarian (2017a, hal. 18), Ramos “bertemu dengan beberapa pejabat dan akademisi Tiongkok senior” di Hong Kong, dan membuat Tiongkok “menyambut negosiasi yang lebih ekstensif di Tiongkok Daratan.” Lebih jauh, Heydarian (2017a, hal. 18) menjelaskan bahwa “Saluran balik pintu Ramos membuka jalur untuk kunjungan Duterte ke Tiongkok.” Duterte mengutamakan pendekatan bilateral dengan Tiongkok. Mengakui LCS tetap sebagai “tantangan keamanan utama,” dokumen Kebijakan Keamanan Nasional Filipina 2017–2022 (Philippines’ National Security Council 2017, hal. 13) menyatakan bahwa Filipina “akan melangkah dengan kehati-hatian” untuk menghindari potensi “konfrontasi bersenjata,” dan “sedang meninjau untuk memulai negosiasi dengan negara-negara tetangga” untuk menentukan perbatasan dan yurisdiksi maritim.

Pada dasarnya, Duterte tidak menginginkan keterlibatan Amerika Serikat. Seperti yang diperhatikan oleh Baviera (2016, hal. 204), yang membedakan Duterte dengan Aquino adalah “gagasannya bahwa Filipina tidak ingin meminta Washington untuk mengintervensi.” Duterte (dikutip dalam Baviera 2016, hal. 204) mengatakan, “Kita tidak dapat berperang dengan Tiongkok karena kita tidak memiliki senjata,” dan sebagai konsekuensinya, “kita akan terpaksa untuk meminta bantuan Amerika Serikat [...] tapi kita tidak ingin melakukannya,” dan karenanya “kita meminta Tiongkok untuk tidak membuat masalah apapun.” Konsekuensi dari langkah kehati-hatian Duterte ialah terkesampingkannya putusan 12 Juli. Seperti yang diperhatikan oleh Heydarian (2018, hal. 71), “Setia pada pernyataan masa kampanyenya, Duterte tidak melihat ada alasan,” dengan kata-katanya sendiri, “untuk “memamerkan” putusan arbitrase untuk “mencemoohkan” Tiongkok.” Melainkan, pemerintahan Duterte “menyerukan untuk “ketenangan dan penahanan diri” dan menekankan keperluan untuk keterlibatan dan dialog langsung dengan Tiongkok (Philippine Star 2016 dikutip dalam Heydarian 2018, hal. 71). Pada bulan Mei 2017, delegasi kedua negara mengadakan perundingan bilateral pertamanya (Sutter & Huang 2017b, hal. 56–57).

Saat Duterte baru saja mulai meletakkan pijakan untuk restorasi hubungan dengan Tiongkok, Amerika Serikat datang dan mengambil langkah yang menentang perubahan kebijakan LCS Filipina. Pada KTT Asia Timur tahun 2016, Amerika Serikat berupaya untuk menegaskan kembali dukungannya terhadap pencapaian dari pemerintahan Aquino. Seperti yang diperhatikan oleh Simon (2016, hal. 53), “hanya Presiden Barack Obama dan satu pemimpin lain yang tidak disebutkan namanya yang dikatakan menyinggung putusan pengadilan arbitrase 12 Juli terhadap klaim Tiongkok.” Sejak awal, Amerika Serikat—bersama Jepang—merupakan negara yang sangat mendukung langkah Filipina untuk mengajukan kasus arbitrase melawan Tiongkok (Heydarian 2016 dikutip dalam Heydarian 2018, hal. 70). Pada bulan Agustus 2017, di sela-sela Pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN dan Pertemuan-Pertemuan Terkait, Amerika Serikat, Australia, dan Jepang “menyerukan kepada Filipina dan Tiongkok untuk mematuhi putusan Pengadilan Arbitrase 2016” melalui pernyataan bersama ketiga menteri luar negeri mereka, “karena putusan tersebut final dan secara hukum mengikat kedua belah pihak” (dikutip dalam Esmaguel II 2017b).

Selain tekanan diplomatik, Amerika Serikat melaksanakan operasi kebebasan berlayar. Pada bulan Oktober 2016, USS Decatur melakukan operasi yang “menentang klaim hak garis belakang [atau *baseline*] yang eksesif yang dibuat oleh Tiongkok di sekitar Kepulauan Paracel,” yang menandai operasi ketiganya pada tahun yang sama (Freund 2017, hal. 35). Pada bulan Mei 2017, USS Dewey berlayar melintas dalam jarak 12 mil laut dari Mischief Reef di Kepulauan Spratly yang diasumsikan ditujukan untuk “menentang keberadaan laut teritorial yang tidak sah” (Freund 2017, hal. 42). Per bulan Maret 2018, seperti yang diperhatikan oleh Storey (2018), Amerika Serikat telah melaksanakan enam operasi kebebasan berlayar di LCS sejak Trump memimpin. Pada dasarnya, keterlibatan Amerika Serikat di LCS diarahkan untuk melindungi kepentingan nasionalnya, terutama kebebasan berlayar. Saat menandatangani Deklarasi Manila tahun 2011, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Hillary Clinton (United States Department of State 2011) memperpanjang kebebasan berlayar sebagai “kepentingan bersama” dengan Filipina, di samping “perdagangan yang sah tanpa hambatan,” dan “pendekatan berdasarkan peraturan dalam menyelesaikan klaim yang berlawanan.” Tekanan Amerika Serikat di LCS menandai tindakan intervensi, dan terdapat insentif untuk melakukannya.

Sebagai respons, Duterte mengeluarkan pernyataan yang menunjukkan perselisihannya dengan kebijakan LCS Amerika Serikat. Pada bulan September 2016, Duterte (dikutip dalam Simon & Baker 2017, hal. 39) menyatakan bahwa Filipina akan berhenti melakukan patroli bersama dengan Amerika Serikat di LCS karena Filipina seharusnya “tidak

terlibat dalam tindakan permusuhan.” Pada akhir bulan Maret 2017, Duterte mengajukan komplain ke Amerika Serikat terkait operasi kebebasan berlayarnya. Seperti yang diperhatikan oleh Simon (2017a, hal. 44), Duterte menyatakan bahwa operasi-operasi tersebut “beresiko “miskalkulasi” dan dapat menimbulkan konflik,” lalu dia “melanjutkan untuk menyerang pemerintahan Obama dengan menekan Filipina untuk mengambil sikap menentang Tiongkok tanpa jaminan dukungan [Amerika Serikat].” Gambaran senada juga terlihat pada respons Cayetano terhadap intervensi Amerika Serikat, Australia, dan Jepang pada Pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN dan Pertemuan-Pertemuan Terkait tahun 2017. Sutter & Huang (2017b, hal. 56) menjelaskan, Cayetano “dengan tegas menggarisbawahi posisi Tiongkok dengan mengatakan kepada [Amerika Serikat], Jepang, dan Australia menyusul pernyataan bersamanya yang kritis terhadap Tiongkok untuk menjauh dari sengketa LCS.” Pada konferensi persnya, Cayetano (dikutip dalam Esmaguel II 2017a) “mengharapkan negara-negara [lain],” secara implisit merujuk ke tiga kekuatan ekstraregional tersebut, “untuk tidak memberi tahu kami apa yang harus dilakukan.” Mengakui bahwa Amerika Serikat, Australia, dan Jepang merupakan “teman kami,” dan Amerika Serikat adalah “sekutu perjanjian kami,” Cayetano (dikutip dalam Esmaguel II 2017a) menjelaskan, “Tapi kami telah memberi tahu semua negara di seluruh dunia: Kami adalah negara yang berdaulat.” Cayetano melanjutkan (dikutip dalam Esmaguel II 2017a), karena “kami adalah negara yang berdaulat,” Filipina “akan menentukan apa yang baik untuk kami,” dan “strategi apa yang baik untuk kami.” Bahasa dan sentimen yang terlihat pada retorika baik Duterte ataupun Cayetano merefleksikan persepsi intervensi.

Penolakan pemerintahan Duterte untuk tunduk kepada tekanan Amerika Serikat bisa dipahami dalam konteks ketidakpuasan Filipina terhadap penerapan aliansi pertahanannya untuk LCS. “Jika Amerika peduli [kepada Filipina],” Duterte (dikutip dalam Baviera 2016, hal. 204) mengatakan, “mereka harusnya mengirimkan kapal induk dan kapal pengawal misil ketika Tiongkok mulai mengklaim lahan di wilayah yang diperebutkan, namun hal semacam ini tidak terjadi.” Ketidakpuasan tersebut berkaitan dengan posisi netral Amerika Serikat yang mengindikasikan keenggannya untuk terlibat dan mendukung Filipina jika terjadi konflik bersenjata dengan Tiongkok. Simon (2016, hal. 53) menjelaskan, Filipina selalu khawatir apakah Perjanjian Pertahanan Bersama “membuat Washington berkomitmen untuk mempertahankan pasukan Filipina di wilayah sengketa [LCS],” terutama Scarborough Shoal, seperti komitmennya “untuk melindungi pasukan Jepang di sekeliling Kepulauan Senkaku di Laut Cina Timur.” Batongbacal (dikutip dalam Albert 2016) menjelaskan bahwa Filipina tidak puas karena mereka “percaya bahwa lingkup geografis perjanjiannya seharusnya diperpanjang hingga ke wilayah sengketa,” dan interpretasi yang berbeda dari Amerika Serikat akan mengarah ke kritik-kritik seperti “ekspektasi atas respons otomatis jika ada ancaman nyata.”

Sebagai respons, Duterte mengeluarkan kebijakan yang menurunkan kerjasama pertahanan Filipina dan Amerika Serikat yang bersinggungan dengan LCS. Menteri Pertahanan Filipina Delfin Lorenzana (Simon & Baker 2017, hal. 35) mengatakan bahwa Kerjasama Melancarkan Kesiapan dan Pelatihan (atau CARAT), yang difokuskan pada interoperabilitas angkatan laut, dan Latihan Pendaratan Amfibi Amerika Serikat–Filipina (atau PHIBLEX), yaitu, latihan kelautan yang diarahkan untuk mengalahkan invasi ke Filipina, tidak akan dilanjutkan. Lebih jauh, Simon & Baker (2017, hal. 35) menjelaskan bahwa *Balikatan* (atau bahu-membahu), yang merupakan “latihan terbesar” kedua negara, akan dilanjutkan namun “mengurangi penekanan ke misi pertempuran” dan difokuskan ke “aktivitas kemanusiaan, keahlian teknik, dan aksi warga.” Lebih jauh, Kepala Staf Angkatan Bersenjata Filipina Ricardo Visaya (Simon & Baker 2017, hal. 35) menyatakan bahwa latihan bilateral dengan Amerika Serikat akan dikurangi menjadi 258—menurun dari 263 pada tahun 2016—dan mengkonfirmasi bahwa latihannya akan difokuskan ke bantuan kemanusiaan,

bantuan bencana, dan kontraterorisme. Perubahan tersebut diformalisasikan dalam pertemuan Dewan Pertahanan dan Dewan Keterlibatan Keamanan Bersama pada bulan Desember 2016, di mana Visaya dan Komandan Komando Pasifik Amerika Serikat Harry Haris menjadi presidiumnya. Setelah pertemuan tersebut, Visaya (dikutip dalam Simon & Baker 2017, hal. 35) menjelaskan bahwa pejabat-pejabat Amerika Serikat “menghormati proposal-proposal Filipina” untuk perubahan-perubahan dalam latihan bilateral kedua negara. Latihan Balikatan pada bulan Mei 2017, misalnya, dilaksanakan tanpa “skenario konflik,” melainkan “menekankan aktivitas kemanusiaan” (Simon 2017b, hal. 51). Selain itu, menurut Heydarian (2017b, hal. 14), pemerintahan Duterte telah melarang Amerika Serikat untuk menggunakan pangkalan Filipina untuk meluncurkan operasi kebebasan berlayarnya.

Kembali ke Holsti, intervensi Amerika Serikat ke kampanye antinarkoba dan kebijakan LCS Duterte relevan dalam tiga hal. Pertama, intervensi Amerika Serikat memenuhi kondisi yang menjadikannya sebagai ancaman nonmiliter. Dalam hal ini, intervensi Amerika Serikat mengancam independensi politik dan integritas kultural Filipina yang merupakan unsur-unsur dari keamanan nasional. Kedaulatan merupakan pilar kedua dari keamanan nasional, dan dalam konteks ini, dokumen Kebijakan Keamanan Nasional Filipina (Philippines’ National Security Council 2017, hal. 2–3) menggarisbawahi Pasal 2, Paragraf 7 Konstitusi Filipina tentang kebijakan luar negeri yang independen, yang didasarkan pada kedaulatan nasional dan kepentingan nasional. Lebih jauh, tekanan Amerika Serikat dengan jelas bertentangan dengan kepentingan keamanan nasional Filipina dalam hal “perdamaian dan kerjasama internasional,” yang menyatakan bahwa Filipina “harus mengejar hubungan yang konstruktif dan ramah dengan semua bangsa, namun tetap bebas dari kontrol, intervensi atau ancaman agresi dari mereka” (Philippines’ National Security Council 2017, hal. 8). Selain kedaulatan, Kebijakan Keamanan Nasional Filipina mendefinisikan keamanan nasional dengan luas hingga mencakup “jalan hidup,” dan “nilai-nilai mendasar” rakyat Filipina (Philippines’ National Security Council 2017, hal. 2). Lebih jauh, “kepaduan kultural” dan “hukum, perdamaian dan ketertiban” merupakan kepentingan keamanan nasional Filipina. Terkait hukum, perdamaian, dan ketertiban, tantangan untuk melindungi kepentingan tersebut berasal dari “masalah obat-obatan terlarang Filipina yang semakin meningkat” (Philippines’ National Security Council 2017, hal. 10). Intervensi Amerika Serikat dengan jelas menghambat pemerintahan Duterte untuk mendorong upayanya dalam memenuhi serangkaian kepentingan keamanan nasional tersebut.

Kedua, retorika Duterte dan pejabat-pejabat dalam pemerintahannya bukan hanya menunjukkan kehadiran persepsi intervensi, tetapi juga persepsi ancaman. Bahasa dan sentimen dalam retorika mereka yang terpusat pada prinsip-prinsip dasar seperti kedaulatan, nonintervensi, dan saling menghormati merupakan bukti yang merefleksikan asumsi bahwa intervensi Amerika Serikat melanggar prinsip-prinsip tersebut. Asumsi ini berkaitan dengan unsur-unsur keamanan nasional Filipina. Walaupun tidak secara eksplisit, keterkaitan antara asumsi pelanggaran prinsip tersebut dan unsur-unsur keamanan nasional memberikan landasan yang cukup untuk berargumen bahwa persepsi ancaman hadir dalam pemikiran Duterte dan pejabat-pejabatnya secara implisit. Sebagai tambahan, respons Duterte yang mengingat kembali pengalaman kolonial Filipina di bawah Amerika Serikat mengindikasikan adanya persepsi ciri-ciri kolonialisme baru dalam hubungan spesial kedua negara yang kontemporer. Sejalan dengan asumsi Holsti (2016, hal. 7), salah satu alasan dari ketidakpuasan negara berkembang terhadap pola hubungan luar negerinya ialah kekhawatiran akan kondisi yang mengandung ciri-ciri neokolonialisme.

Ketiga, peralihan Duterte ke Rusia dan Tiongkok menandai tindakan restrukturisasi, dan dengan demikian mengafirmasi asumsi Holsti bahwa restrukturisasi kebijakan luar negeri acap kali merupakan respons terhadap ancaman, termasuk ancaman nonmiliter seperti intervensi Amerika Serikat. Dalam hal ini, restrukturisasi menandai upaya Duterte untuk

mengatasi dan mengurangi kerentanan yang diakibatkan oleh koersi Amerika Serikat. Sementara itu, alih-alih melakukan intervensi, Rusia dan Tiongkok justru memberikan dukungan untuk Duterte. Seperti yang diperhatikan oleh Emmerson (2017, hal. 16), pembunuhan terkait kampanye antinarkoba Duterte, sebagian, “memicu teguran dari Washington sementara [hanya] memunculkan kombinasi [dari] keheningan, simpati, dan dukungan dari Beijing.”

Kebijakan Duterte untuk menurunkan keterlibatan militer Amerika Serikat di Filipina menandai munculnya kebijakan restriktif sebagai respons terhadap ancaman nonmiliter, dalam hal ini intervensi Amerika Serikat, dan merupakan bukti yang mengafirmasi asumsi Holsti. Pada dasarnya, intervensi Amerika Serikat menandai bahwa Filipina menghadapi tekanan dari luar negeri terhadap proses politiknya. Seperti yang dijelaskan Holsti, kondisi ini cukup untuk menyebabkan respons nasionalis dalam bentuk kebijakan yang bersifat eksklusivis. Dalam hal ini, Duterte berkesimpulan bahwa paksaan struktural akibat dari dukungan Amerika Serikat bertentangan dengan nilai seperti kedaulatan, terlepas dari sejumlah keuntungan keamanan yang mungkin diperoleh. Kalkulasi ini ditambah persepsi ancaman menghasilkan tuntutan untuk mengakhiri intervensi Amerika Serikat—atau, dalam istilah Holsti, penetrasi. Dan sejalan dengan asumsi Holsti bahwa pemerintah menghadapi penetrasi ekstensif dengan cara, antara lain, menutup pengaruh eksternal.

KESIMPULAN

Penelitian ini telah menghadirkan penjelasan tentang kasus Filipina berdasarkan kerangka teoretis yang lebih sistematis dalam kajian perubahan kebijakan luar negeri. Penjelasan tersebut mengarahkan penelitian ini ke sejumlah temuan. Pertama, penelitian ini menemukan bahwa restrukturisasi kebijakan luar negeri Filipina diarahkan untuk menjauh dari Amerika Serikat, sementara mendekat ke Rusia dan Tiongkok. Penelitian ini dengan demikian telah memetakan perubahan kebijakan luar negeri Filipina dalam topologi Holsti: berubah dari pola dependensi ke Amerika Serikat menuju diversifikasi.

Kedua, penelitian ini menemukan bahwa ancaman nonmiliter memainkan peran kausal yang menyebabkan tindakan restrukturisasi. Pemerintahan Duterte menanggapi intervensi Amerika Serikat dengan cara mengeluarkan kebijakan restriktif dan meningkatkan hubungan dengan Rusia dan Tiongkok. Terkait mekanisme kausal, ancaman nonmiliter menyebabkan restrukturisasi dengan cara memengaruhi persepsi Duterte dan pembuat kebijakan yang lain. Temuan ini dengan demikian mengkonfirmasi hipotesis yang diajukan berdasarkan teori Holsti.

Terakhir, penelitian ini menemukan bahwa dependensi, sebagai struktur hubungan luar negeri Filipina, adalah variabel yang mendasari munculnya persepsi ketidakpuasan Duterte. Pada dasarnya, restrukturisasi kebijakan luar negeri Filipina merefleksikan upaya Duterte untuk mengakhiri dependensi ke Amerika Serikat. Atau, dalam istilah Holsti, untuk melepaskan Filipina dari hegemoni Amerika Serikat.

REFERENSI

- Albert, E 2016, 'The U.S.-Philippines Defense Alliance', *Council on Foreign Relations*, dilihat 23 April 2018, <https://www.cfr.org/backgrounder/us-philippines-defense-alliance>
- Bautista, LB 2017, 'Duterte and his quixotic war on drugs', 20 *Thinking ASEAN* 2–5, <https://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=3877&context=lhapapers>
- Baviera, A 2016, 'President Duterte's Foreign Policy Challenges', *Contemporary Southeast Asia*, vol. 38, no. 2, hal. 202–208, https://muse.jhu.edu/article/628452/pdf#info_wrap
- Berehulak, D 2016, "They Are Slaughtering Us Like Animals", *New York Times*, 7 Desember, <https://www.nytimes.com/interactive/2016/12/07/world/asia/rodrigo-duterte-philippines-drugs-killings.html>
- Curato, N 2017, 'We Need to Talk About Rody', dalam N Curato (ed.), *A Duterte reader: critical essays on Rodrigo Duterte's early presidency*, Ateneo de Manila University Press, Quezon City, hal. 1–36.
- De Castro, RC 2016, 'The Duterte Administration's Foreign Policy: Unravelling the Aquino Administration's Balancing Agenda on an Emergent China', *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, vol. 35, hal. 139–159, <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jsaa/article/view/1013>
- De Castro, RC 2017, 'Developing a Credible Defense Posture for the Philippines: From the Aquino to the Duterte Administrations', *Asian Politics & Policy*, vol. 9, no. 4, hal. 541–563, doi: 10.1111/aspp.12353
- Duterte, R 2016a, 'Full text: President Duterte's message, presser upon his arrival from his state visits to Brunei, China', transkrip, *CNN Philippines*, 22 Oktober, dilihat 19 April 2018, <http://cnnphilippines.com/news/2016/10/22/Duterte-full-speech-question-and-answer-state-visits-Brunei-China.html>
- 'Duterte says Putin offered to sell PH arms after US opposed rifle sale' 2016, *ABS-CBN News*, 24 November, <https://news.abs-cbn.com/news/11/24/16/duterte-says-putin-offered-to-sell-ph-arms-after-us-opposed-rifle-sale>
- Emmerson, DK 2017, 'ASEAN between China and America: Is It Time to Try Horsing the Cow?', *Trans –Regional and –National Studies of Southeast Asia*, vol. 5, no. 1, hal. 1–23, doi:10.1017/trn.2016.31
- Esmaque II, P 2016, 'PH rejects 'interference' of UN in 'household affairs'', *Rappler*, 20 Agustus, <https://www.rappler.com/nation/143661-philippines-united-nations-investigation-drug-killings>
- Esmaque II, P 2017a, 'Don't tell us what to do, PH tells countries on sea dispute', *Rappler*, 9 Agustus, <https://www.rappler.com/nation/178267-philippines-us-japan-australia-statement-south-china-sea-ruling>
- Esmaque II, P 2017b, 'U.S., Australia, Japan to PH: Follow the ruling you won', *Rappler*, 8 Agustus, <https://www.rappler.com/world/regions/asia-pacific/177971-us-australia-japan-philippines-hague-ruling>
- Evangelista, P & Gabuco, C 2017, 'The Impunity Series', *Rappler*, 25 Juli, <https://www.rappler.com/newsbreak/investigative/168712-impunity-series-drug-war-duterte-administration>
- Freund, E 2017, 'Freedom of Navigation in the South China Sea – A Practical Guide', *Belfer Center for Science and International Affairs*, <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/SCS%20Report%20-%20web.pdf>
- Gavilan, J 2017, 'U.S. lawmakers to Duterte: 'Sovereignty doesn't give gov'ts free rein to kill'', *Rappler*, 14 November, <https://www.rappler.com/nation/188402-us-randy-hultgren-james-mcgovern-duterte-sovereignty-no-free-rein-kill-people>

- Heydarian, RJ 2017a, 'Tragedy of Small Power Politics: Duterte and the Shifting Sands of Philippine Foreign Policy', *Asian Security*, vol. 13, hal. 220–236, doi: 10.1080/14799855.2017.1354569
- Heydarian, RJ 2017b, 'The US–Philippines alliance: Duterte's strategy of diversification', *Lowy Institute Report*, hal. 14–19, <https://www.lowyinstitute.org/publications/southeast-asian-perspectives-us-china-competition>
- Heydarian, RJ 2018, *The Rise of Duterte: A Populist Revolt against Elite Democracy*, Palgrave Pivot, Singapura.
- Holsti, KJ 2016, *Why nations realign: foreign policy restructuring in the postwar world*, vol. 3, buku-el, Routledge, Abingdon, dilihat 30 Maret 2018, <https://www.taylorfrancis.com/books/9781317379348>
- Human Rights Watch 2018, 'Philippines: Duterte's 'Drug War' Claims 12,000+ Lives', <https://www.hrw.org/news/2018/01/18/philippines-dutertes-drug-war-claims-12000-lives>
- Kessler, RJ 1986, 'Marcos and the Americans', *Foreign Policy*, no. 63, hal. 40–57, <http://www.jstor.org/stable/1148755>
- Parameswaran, P 2017, 'What's in the New China Military Aid to the Philippines?', *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2017/10/whats-in-the-new-china-military-aid-to-the-philippines/>
- Philippines' National Security Council 2017, *National Security Policy for Change and Well-Being of the Filipino People*, <http://www.nsc.gov.ph/attachments/article/NSP/NSP-2017-2022.pdf>
- Pitlo III, LB 2018, 'Duterte's Anti-West Swagger: Personal, But Not Necessarily Policy', *Asia Maritime Transparency Initiative*, <https://amti.csis.org/dutertes-anti-west-swagger/>
- Placido, D 2017, 'Russia donates Kalashnikov rifles, military equipment to PH', *ABS-CBN News*, 25 Oktober, <https://news.abs-cbn.com/news/10/25/17/russia-donates-kalashnikov-rifles-military-equipment-to-ph>
- Ranada, P 2017, 'PH withdraws from second cycle of U.S. aid packages', *Rappler*, 19 Desember, <https://www.rappler.com/nation/191738-philippines-withdraw-second-cycle-millennium-challenge-grant>
- Rafael, VL 2017, 'Duterte Unbound', *Dissent*, vol. 64, no. 2, hal. 102–105, doi: <https://doi.org/10.1353/dss.2017.0044>
- Simon, S 2016, 'US–Southeast Asia Relations: Augmented Presence', *Comparative Connections*, vol. 18, no. 2, hal. 47–58, <http://cc.pacforum.org/volumes/18-2/>
- Simon, S 2017a, 'Mixed Messages', *Comparative Connections*, vol. 19, no. 1, hal. 41–50, <http://cc.pacforum.org/volumes/19-1/>
- Simon, S 2017b, 'Regional Skepticism', *Comparative Connections*, vol. 19, no. 2, hal. 43–52, <http://cc.pacforum.org/volumes/19-2/>
- Simon, S & Baker, C 2017, 'Philippine Follies', *Comparative Connections*, vol. 18, no. 3, hal. 33–41, <http://cc.pacforum.org/volumes/18-3/>
- Sutter, R & Huang, CH 2017a, 'Beijing Presses Its Advantages', *Comparative Connections*, vol. 18, no. 3, hal. 43–50, <http://cc.pacforum.org/volumes/18-3/>
- Sutter, R & Huang, CH 2017b, 'Steady Gains in South China Sea', *Comparative Connections*, vol. 19, no. 2, hal. 53–62, <http://cc.pacforum.org/volumes/19-2/>
- Sutter, R & Huang, CH 2018, 'Xi Jinping, Li Keqiang, Ease Regional Tensions, Consolidate Gains', *Comparative Connections*, vol. 19, no. 3, hal. 53–61, <http://cc.pacforum.org/volumes/20-2/>
- Storey, I 2018, "'US Conducts 6th South China Sea FONOP under Trump" by Ian Storey', ISEAS - Yusof Ishak Institute, <https://www.iseas.edu.sg/medias/commentaries/item/7200-us-conducts-6th-south-china-sea-phonop-under-trump-by-ian-storey>

- United States Department of State 2011, 'Signing of the Manila Declaration On Board the USS Fitzgerald in Manila Bay, Manila, Philippines', dilihat 27 Juli 2018, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/11/177226.htm>
- United States Department of State 2017, 'Philippines 2017 Human Rights Report', <https://www.state.gov/documents/organization/277355.pdf>
- Webb, A 2017, 'Hide the Looking Glass: Duterte and the Legacy of American Imperialism', dalam N Curato (ed.), *A Duterte reader: critical essays on Rodrigo Duterte's early presidency*, Ateneo de Manila University Press, Quezon City, hal. 127–144.