
Analisis Faktor Pendorong Filipina Melanjutkan Kembali *Visiting Forces Agreement (VFA)* dengan Amerika Serikat Pada Masa Duterte (2020-2021)

Ni Ketut Sara Christina¹⁾, Ni Wayan Rainy Priadarsini²⁾, Adi P. Suwecawangsa³⁾

^{1,2,3)} Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Abstrak

Penelitian ini membahas mengenai faktor pendorong Filipina melanjutkan kembali *Visiting Forces Agreement (VFA)* dengan Amerika Serikat pada masa Duterte pada tahun 2020-2021. Pada Februari 2020 Duterte mengeluarkan pernyataan untuk menghentikan VFA yang merupakan perjanjian kunjungan pasukan yang mengizinkan rotasi kehadiran pasukan AS di Filipina dan kemudian memutuskan untuk melanjutkan kembali perjanjian tersebut. Peneliti menggunakan konsep *Foreign Policy Decision Making* oleh William D. Coplin yang menyebutkan tiga faktor determinan yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan yaitu kondisi politik domestik, kemampuan ekonomi dan militer, dan konteks internasional. Peneliti menemukan bahwa keputusan Duterte untuk melanjutkan kembali VFA dipengaruhi oleh ketiga faktor tersebut.

Kata-kunci : Filipina, VFA, *Foreign Policy Decision Making*

Abstract

This This research discusses what are the advocate factors for the Philippines to resume the Visiting Forces Agreement (VFA) with the United States during the Duterte period in 2020-2021. In February 2020 Duterte issued a statement discontinuing the VFA which was a troop visit agreement that allowed rotation of the US troop presence in the Philippines and later decided to resume the agreement. The researcher uses the concept of Foreign Policy Decision Making by William D. Coplin which mentions three determinant factors that influence the decision-making process, that is domestic political conditions, economic and military capabilities, and international context. The researcher found that Duterte's decision to resume VFA was influenced by these three factors. research

Keywords : Philippines, VFA, *Foreign Policy Decision Making*

Kontak Penulis

Ni Ketut Sara Christina

Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana

Bali, Indonesia, 80226

Telp: +62 812 3603 1707

E-mail : Sarachristina00@gmail.com

PENDAHULUAN

Pasca perang dunia kedua, negara melihat bahwa melalui kerjasama dapat memenuhi kepentingan nasional setiap negara tanpa adanya perang. Melalui kerjasama negara dapat memenuhi kebutuhan yang tidak mampu disediakan oleh negara. Kerjasama internasional meliputi semua bidang salah satunya kerjasama militer. Kerjasama militer dilakukan ketika dua kekuatan (negara) memiliki kesamaan dalam hal masalah keamanan. Seperti hubungan kerjasama militer antara Filipina dan Amerika Serikat.

Hubungan kerjasama antara Filipina dengan AS terbentuk pada saat Filipina diambil alih oleh Jepang tahun 1941. Pasukan AS dan tentara Filipina berperang bersama melawan Jepang. Akhirnya Jepang kalah pada September 1945 dan Filipina mendeklarasikan kemerdekaannya pada 4 Juli 1946. Setelah kemerdekaannya, Filipina dengan AS terus menjalin hubungan bilateral.

Hubungan kerjasama Filipina-AS dalam bidang militernya diperkuat dengan penandatanganan perjanjian *Military Base Agreement* (MBA) pada Maret 1947. Isi perjanjiannya yaitu Filipina memberikan izin kepada AS untuk menggunakan pangkalan militernya selama jangka waktu 99 tahun. Sayangnya pada September 1991, MBA berakhir karena rasa nasionalisme Filipina yang melebihi argumen ekonomi dan strategis.

Setelah MBA berakhir, tahun 1951 Filipina dan AS menandatangani *Mutual Defense Treaty* (MDT). MDT merupakan kesepakatan bersama antara Filipina dan AS untuk menanggapi serangan bersenjata dari luar yang mengancam wilayah, angkatan bersenjata, kapal umum dan pesawat mereka. MDT dapat tercapai apabila angkatan bersenjata Filipina dan Amerika melakukan latihan bersama secara rutin.

Kerjasama militer lainnya yaitu *Visiting Forces Agreement* (VFA). VFA ditandatangani pada 10 Februari 1998 oleh duta besar AS, Thomas Hubbard dan menteri luar negeri Filipina, Domingo Siazon Jr. saat itu Filipina berada di bawah kepemimpinan presiden Fidel V. Ramos. Hal yang menjadikan VFA disetujui didasarkan pada kepentingan perdamaian bersama dan stabilitas regional.

VFA mengoperasionalkan MDT dengan memberikan kerangka hukum bagi pasukan AS untuk mengunjungi dan melaksanakan latihan militer bersama di Filipina. Kerangka hukum yang tak terbantahkan yaitu setiap latihan militer dan kegiatan personel AS harus tunduk pada persetujuan Filipina. Filipina tidak akan mengizinkan kunjungan dalam bentuk apapun yang akan merendahkan kedaulatan Filipina dan juga kunjungan tersebut tidak bersifat permanen. VFA memainkan peran penting dalam memperkuat pertahanan Filipina karena tentara militer Filipina melakukan latihan bersama militer AS dengan biaya minimal.

Akan tetapi hubungan kerjasama militer Filipina-AS menghadapi krisis ketika Filipina dipimpin oleh Rodrigo Roa Duterte. Duterte memiliki pengalaman pribadi yang tidak baik dengan AS oleh karena itu ia dikenal sebagai presiden yang anti-AS. Ia mendapat kritik dari pemerintahan Obama atas kebijakan *War on Drugs* karena ada tindakan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) dalam implementasi kebijakan tersebut. Saat itu Senator Dela Rosa menempati posisi sebagai polisi tertinggi yang menerapkan kampanye anti-narkoba berdarah di tahun awal kepemimpinan Duterte (Rappler, 2021). AS sebagai negara yang mendukung HAM mengambil tindakan dengan menolak visa Senator Dela Rosa. Hal ini menjadi pemicu bagi Duterte untuk memutuskan VFA dengan AS.

Pada 11 Februari 2020 Duterte mengumumkan pemberitahuan resmi kepada AS mengenai keputusan sepihaknya untuk memutuskan VFA. Pemutusan VFA berlaku selama 180 hari sejak diumumkan yang berarti akan berakhir pada bulan Agustus. Namun belum sampai 180 hari, Duterte telah menangguk proses mengakhiri kesepakatan sebanyak tiga kali. Pertama pada bulan Juni 2020, dalam surat yang ditujukan kepada kedutaan AS, menjelaskan bahwa penangguhan tersebut berhubungan dengan perkembangan politik dan lainnya di wilayah tersebut. Diikuti dengan pernyataan menteri luar negeri Locsin yang menjelaskan bahwa keputusan Duterte dikarenakan "pandemi COVID-19 dan ketegangan negara adidaya khususnya di Laut Cina Selatan (Rappler.com, 2020). Kedua pada bulan November 2020 setelah kemenangan Joseph Biden sebagai Presiden AS. Ketiga pada bulan Juni 2021 ia berencana untuk melakukan negosiasi lebih lanjut (Rappler.com, 2021).

Akhirnya pada Jumat, 30 Juli 2021, Duterte memutuskan untuk mempertahankan VFA dalam pertemuannya dengan Menteri Pertahanan AS Lloyd Austin di Manila (Lowinstitute.org, 2021). Keputusan ini diperkuat dengan pernyataan Menteri Pertahanan Filipina, Delfin Lorenzana yang mengatakan "Presiden memutuskan untuk menarik atau mencabut surat penghentian VFA. Tidak ada surat penghentian yang tertunda dan kami kembali ke jalurnya" (Rappler.com, 2021). Berdasarkan pemaparan di atas, penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut mengenai apa faktor yang mendorong Filipina akhirnya melanjutkan kembali VFA.

KAJIAN PUSTAKA

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan dua literatur. Literatur yang pertama yakni jurnal yang berjudul "Analisis Perubahan Sikap Kenya Terhadap *Arms Trade Treaty*" oleh Reynaldi Triutama tahun 2018. Reynaldi dalam

tulisannya membahas mengenai alasan sikap Kenya yang pasif dengan tidak meratifikasi ATT dengan menggunakan *Foreign Policy Decision Making* oleh William D. Coplin. Jurnal ini, nantinya akan membantu penulis untuk melihat bagaimana faktor-faktor determinan berdasarkan teori Coplin mempengaruhi pembuat keputusan untuk membuat keputusan/kebijakan.

Reynaldi menjelaskan mengenai letak geografis Kenya yang berbatasan dengan Sudan Selatan, Uganda dan Somalia sehingga terkena dampak dari perdagangan senjata ilegal. Sehingga bersama dengan enam negara lain yaitu Argentina, Australia, Kosta Rika, Finlandia, Jepang dan Inggris mempresentasikan draf resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang menjadi cikal bakal terbentuknya ATT. Reynaldi melihat bahwa Kenya yang vokal untuk mendukung dibentuknya perjanjian internasional kemudian memutuskan untuk tidak meratifikasi ATT. Inilah yang dianalisis oleh Reynaldi dalam jurnalnya.

Jurnal yang ditulis oleh Reynaldi didukung oleh teori *Foreign Policy Decision Making* yang menyebutkan tiga faktor determinan yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Ketiga faktor tersebut yaitu kondisi politik domestik, kapabilitas ekonomi dan militer, dan konteks internasional. Pertama, kondisi politik domestik Kenya belum siap sehingga tidak dapat memampukan negara tersebut untuk meratifikasi ATT. Kedua, adanya kekhawatiran dari pemerintah Kenya bahwa terdapat hubungan antara ATT dengan *International Criminal Court* (ICC). Ketiga, pencabutan izin impor menimbulkan kekhawatiran karena Kenya masih bergantung pada pasokan senjata dari luar negeri.

Literatur kedua, diambil dari Jurnal Asia Pacific Studies Vol.3 Num.1 yang berjudul "*Philippines-US Defense Cooperation: The Implementation of the*

Enhanced Defense Cooperation Agreement to Respond China's Assertiveness in The South China Sea 2010-2016". Jurnal yang ditulis oleh Reynaldo Kristian Montolalu dan Anak Agung Banyu Perwita secara garis besar menjelaskan mengenai kerjasama Filipina dengan Amerika Serikat dalam bentuk *Enhanced Defense Cooperation Agreement* (EDCA) yang merupakan peningkatan dari MDT 1951 dan VFA 1998. EDCA dibuat dan diimplementasikan untuk menangani agresivitas Cina di Laut Cina Selatan dan meningkatkan pertahanan eksternal Filipina untuk menanggapi ancaman di mana Cina salah satunya. Terpilihnya Presiden Benigno Aquino III menandai bangkitnya upaya Filipina untuk menanggapi ketegasan Cina di LCS dengan peningkatan modernisasi militer khususnya angkatan laut.

Melalui tulisannya, Reynaldo dan Perwita menyebutkan dengan rinci dari tahun 2011 hingga 2014 berbagai perilaku *assertive* Cina di LCS. Beberapa insiden yang terjadi yaitu pertikaian di *Beting Scarborough Shoal* dan *Second Thomas Shoal*. Maka dari itu dalam Kebijakan Keamanan Nasional Filipina tahun 2011-2016 presiden Aquino secara tegas menempatkan Cina sebagai salah satu negara yang mengancam geopolitik global dan regional. Oleh karena itu upaya mempertahankan kedaulatan nasional dan hak teritorial merupakan bagian kepentingan nasional Filipina di LCS.

KERANGKA KONSEPTUAL

Kebijakan luar negeri suatu negara diputuskan sesuai dengan kepentingan nasionalnya. Negara merupakan aktor dalam mencapai kepentingan nasionalnya. Apa yang mendasarkan pemimpin negara membuat keputusan penting untuk dipahami. William D. Coplin, dalam bukunya *Introduction to International Politics: A Theoretical Overview* menyatakan bahwa kebijakan luar negeri yang

dibuat merupakan hasil dari pengaruh tiga faktor determinan. Faktor tersebut adalah kondisi politik domestik, kemampuan ekonomi dan militer negara, dan konteks internasional

Politik domestik suatu negara mencakup faktor budaya yang dipengaruhi oleh perilaku masyarakat dan kondisi politik dalam negeri yang sedang terjadi. Kondisi politik domestik yang dimaksud berfokus pada hubungan antara pembuat keputusan dengan aktor politik domestik yang mencoba untuk mempengaruhi perilaku kebijakan luar negeri mereka. Hubungan itu disebut "*policy-influence system*" dan aktor politik disebut "*policy influencers*" (Coplin, 2003). Coplin membagi *policy influencers* menjadi empat tipe yaitu *bureaucratic*, *partisan*, *interest*, dan *mass influencers*.

Bureaucratic influencers merupakan individu dan organisasi dalam pemerintahan yang membantu pembuat keputusan dalam membuat dan melaksanakan kebijakan. Mereka memiliki posisi penting dalam pengambilan kebijakan karena membantu pembuat keputusan dengan memberikan informasi penting dalam membuat kebijakan. *Partisan influencers* adalah partai-partai politik yang hadir untuk menyalurkan tuntutan masyarakat menjadi tuntutan politik terkait kebijakan pemerintah. Mereka mempengaruhi kebijakan dengan cara menekan pemegang kuasa dan menyediakan anggota yang bisa berperan dalam pengambilan keputusan (Coplin, 2003). *Interest influencers* terdiri dari kelompok individu yang memiliki kepentingan yang sama namun tidak memiliki kekuatan untuk dikatakan sebagai partai politik. *Mass influencers* atau opini publik dibentuk oleh media massa.

Keadaan ekonomi dan militer suatu negara saling berkaitan satu sama lain. Ketika kemampuan militer kuat maka kemakmuran

ekonomi dari negara juga akan meningkat. Sebaliknya apabila kemampuan ekonominya semakin meningkat maka akan mempengaruhi kekuatan militernya. Perekonomian suatu negara menentukan posisi negara tersebut dalam pergaulan internasional. Dimensi kemampuan militer dapat diukur dengan indikator jumlah pasukan, tingkat pelatihan, dan perlengkapan militer.

Penting melihat proses politik domestik agar dapat memahami interaksi dengan konteks internasional. Coplin membagi tiga hal penting yang berkaitan dengan kebijakan luar negeri suatu negara yaitu geografi, ekonomi, dan politik. Lingkungan internasional suatu negara terdiri dari wilayah yang ditempatinya berkaitan dengan lokasi dan hubungannya dengan negara lain dalam sistem politik internasional. Hubungan yang dimaksud yaitu ekonomi dan politik. Geografi memainkan peran penting dalam kebijakan luar negeri karena terciptanya organisasi lintas batas negara. Terbentuknya aliansi dan hubungan dagang berkaitan dengan kedekatan geografis suatu negara. Hubungan ekonomi berupa aliran barang dan jasa menciptakan ketergantungan antara negara yang satu dengan yang lain. Negara yang terbelakang lebih bergantung kepada negara yang maju untuk perdagangan dan mendapatkan bantuan sementara. Hubungan politik berupa aliansi dan kemampuan untuk mendapatkan dukungan dari negara lain juga akan mempengaruhi suatu negara saat membuat keputusan.

METODE

Jenis penelitian ini yaitu metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan sumber data sekunder. Penelitian ini menggunakan tingkat analisis negara bangsa dengan unit analisis individu.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hubungan Kerja Sama Militer Filipina-AS

Hubungan Filipina dengan AS tertanam kuat berdasarkan sejarah panjang antara kedua negara. Ini dimulai dari Perang Amerika-Spanyol di mana orang Filipina berdampingan dengan AS bertempur melawan Spanyol. Kemudian Filipina dan AS berperang bersama melawan Jepang hingga September 1945 Jepang menyerah dan akhirnya pada Juli 1946 Filipina mendeklarasikan kemerdekaannya (Felix, 2005). Hubungan antar kedua negara diperkuat dengan berbagai kerja sama militer diantaranya:

1. *Military Base Agreement* (MBA) dan *Military Assistance Agreement* (MAA) 1947

Perjanjian ini mengizinkan AS untuk menggunakan pangkalan di wilayah kedaulatan Filipina dalam jangka waktu 99 tahun. Akan tetapi adanya amandemen, jangka waktu dari 99 tahun dikurangi menjadi 25 tahun dan dapat diperpanjang apabila ada kesepakatan bersama (Lim, 1987 dalam *International Journal of Innovative Knowledge Concepts Vol. 6, Issue 5, page 111*). Perjanjian ini juga terkait dengan MAA yang menyediakan transfer peralatan surplus AS setelah Perang Dunia II. MAA membentuk *Joint United States Military Advisory Group* (JUSMAG) yang memberikan saran dan melatih AFP. Salah satu dukungan AS yang paling menonjol yaitu bantuan militer untuk mendukung dan mengatur ulang Kepolisian Filipina dalam menghadapi meningkatnya kerusuhan internal selama pemberontakan Huk akhir 1947 (Ramos, 2005).

2. *Mutual Defense Treaty* (MDT) 1951

MDT menekankan pada komitmen bersama untuk menyelesaikan konflik internasional secara damai, terpisah atau bersama-sama sepakat untuk mengembangkan kapasitas

individu dan kolektif untuk melawan serangan bersenjata (MDT 1951 Pasal II). Juga perlunya konsultasi bersama apabila integritas wilayah, kemerdekaan politik atau keamanan salah satu pihak terancam oleh serangan bersenjata dari luar di wilayah Pasifik (MDT 1951 Pasal III).

3. *Visiting Forces Agreement (VFA) 1998*

VFA merupakan perjanjian kunjungan pasukan yang mengizinkan rotasi kehadiran pasukan AS di Filipina. Kehadiran pasukan AS di Filipina hanya bersifat sementara bukan penempatan permanen. Perjanjian yang terdiri dari 12 pasal ini memberikan kerangka hukum untuk melakukan kegiatan militer gabungan. Ada beberapa kegiatan militer bersama yaitu Balikatan yang artinya “bahu-membahu”, *The Joint Special Operations Task Force-Philippines (JSOTF-P)*, *Cooperation Afloat Readiness and Training (CARAT)* dan *Amphibious Landing Exercise (PHIBLEX)*.

4. *Mutual Logistic Support Agreement (MLSA)*

MLSA dirancang untuk memfasilitasi transfer timbal balik dukungan logistik antara Filipina dan pasukan Amerika. Perjanjian ini mirip seperti *Acquisition and Cross-Servicing Agreement (ACSA)* yang dimiliki AS dengan negara lain. Perjanjian ini memberikan kerangka dasar untuk kerja sama dalam hal logistik militer dan tidak mengikat suatu negara untuk tindakan militer apapun.

5. *Enhanced Defense Cooperation Agreement (EDCA) 2014*

EDCA merupakan perjanjian eksekutif yang tidak memerlukan persetujuan Senat kedua negara. Perjanjian ini memiliki 12 pasal yang tujuannya dimuat dalam pasal I (a) yang berbunyi:

“Supporting the Parties shared goal of improving interoperability of the Parties’ forces, and for the Armed Forces of the Philippines (“AFP”),

addressing short-term capabilities gaps, promoting long-term modernization, and helping maintain and develop additional maritime security, maritime domain awareness, and humanitarian assistance and disaster relief capabilities”.

Faktor Politik Domestik

Perubahan keputusan Duterte yang pertama, dipengaruhi oleh *partisan influencer* dalam hal ini adalah senat. Senat dibentuk dengan tujuan untuk menciptakan dan memajukan pandangan nasional mengenai kebijakan nasional guna membangun bangsa yang sejahtera, aman, jujur dan demokratis. Konsistensinya dalam menjunjung tinggi kepentingan nasional, melindungi hak sipil, politik dan hak asasi manusia, serta mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan publik telah menjadikan lembaga ini dihormati (Official Gazette, 2022). Senat Filipina yang sebagian besar didominasi oleh sekutu Duterte, secara terbuka menentang keputusan Duterte dan mempertanyakan hak prerogatif konstitusionalnya yang secara sepihak membatalkan perjanjian yang telah diratifikasi oleh Senat.

Presiden dan Senat berbagi tanggung jawab mengenai traktat dan perjanjian internasional yang tertuang dalam Konstitusi 1987 pasal VII bagian 21 yang berbunyi:

“No treaty or international agreement shall be valid and effective unless concurred in by at least two-thirds of all the Members of the Senate” (Konstitusi Filipina 1987).

Senat berperan penting dalam mengesahkan perjanjian internasional namun dalam konstitusi ini tidak menyatakan dengan tegas bahwa senat juga yang mengatur pembatalan perjanjian. Presiden memiliki hak prerogatif untuk menghentikan perjanjian secara sepihak dalam kasus penghentian VFA dan keputusan ini memiliki legitimasi. Namun terdapat pertentangan dari legislatif khususnya senat.

Berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Filipina Pasal 7 menyatakan bahwa hukum hanya dapat dicabut oleh hukum berikutnya dan menetapkan prinsip dasar bahwa tidak ada seorangpun yang berada di atas hukum, sekalipun itu presiden. Bagi legislatif, pembatalan sepihak VFA oleh Duterte tidak sah dan inkonstitusional karena telah menempatkan presiden di atas hukum (Beltran, 2021).

Kedua adalah *Department Foreign Affair* sebagai *bureaucratic influencer*. DFA merupakan lembaga utama yang bertanggung jawab untuk mengejar kebijakan luar negeri negara. DFA membantu memberi nasihat kepada Presiden juga membantu merencanakan, mengkoordinasikan, dan mengevaluasi usaha nasional secara menyeluruh di bidang hubungan luar negeri (Official Gazette, 2022). DFA yang diwakilkan oleh, Teodoro Locsin menyatakan bahwa “pengakhiran VFA harus dipertimbangkan dalam hal kepentingan seluruh negara” (Senate of the Philippines, 2020).

Selama perjanjian VFA berlangsung telah banyak keuntungan yang diterima Filipina. Misalnya bantuan ketika Filipina dilanda Topan Haiyan dan membantu dalam mengakhiri pengepungan Marawi tahun 2017. Apabila VFA dihentikan bantuan yang diberikan AS akan terhambat sama seperti negara-negara lainnya dan tidak bisa secepat ketika VFA berlaku dan juga akan beresiko pada ketidakstabilan di wilayah selatan yang rawan pemberontakan (Geopolitical Monitor, 2020).

Faktor Kemampuan Ekonomi dan Militer

Di antara negara-negara tetangga di Asia Pasifik, Filipina termasuk dalam peringkat terendah dalam ukuran kemampuan militernya berdasarkan Asia Power Index. Indeks menunjukkan Filipina menempati peringkat 16

dari 25 skor kekuatan keseluruhan di indikator yang berbeda seperti kekuatan militer, ekonomi, budaya, diplomatik, dan kekuatan politik. Di kawasan Asia Timur, Filipina merupakan negara penerima bantuan militer AS terbesar termasuk *Foreign Military Financing* (FMF) dan bantuan di bawah Departemen Pertahanan untuk Inisiatif Keamanan Maritim Indo-Pasifik. FMF telah mendukung keamanan maritim, tanggap bencana, profesionalisasi militer, dan pengadaan peralatan untuk operasi kontra terorisme (Lum & Dolven, 2022).

Pada tahun 2016, Filipina sebagai satu-satunya negara di Asia Tenggara sebagai negara penerima Pembiayaan Militer Asing dengan jumlah sekitar US\$50.000.000. Bantuan luar negeri AS untuk Filipina sejak 2008-2021 terus mengalami perubahan. Bantuan terbesar berada pada tahun 2020 dengan jumlah US\$157,8 juta. Untuk tahun 2021, total bantuan AS sekitar US\$154,9 juta termasuk USAID dan bantuan pembangunan dan keamanan yang didanai oleh Departemen Luar Negeri.

Dimensi kemampuan militer Filipina yang mencakup jumlah pasukan, tingkat pelatihan, dan perlengkapan militer angkatan darat dan udara terbilang sangat rendah jika dibandingkan dengan kemampuan militer Cina sebagai negara rising power di Asia. ancaman utama terhadap keamanan internal Filipina adalah terorisme. Negara-negara akan mencurahkan sebagian besar sumber daya mereka untuk fungsi keamanan internal. Sumber daya yang langka akan mengurangi pendapatan yang ada untuk fungsi pemerintahan lainnya. Kemampuan pemerintah untuk memperoleh sumber daya berupa persenjataan militer yang canggih dan membangun angkatan bersenjata yang kuat tergantung pada status ekonomi negara tersebut.

Militer Filipina adalah instrumen utama dalam memerangi terorisme. Namun kemampuan AFP terbilang masih kurang baik. Pemerintah harus mengatasi kekurangan AFP (Manalo, 2004). Banyak tentara Filipina menunjukkan keberanian, kegigihan, dan idealisme. Mereka bekerja dengan bayaran kecil dengan dukungan yang tidak merata dalam hal personel, dan mereka sering kali dibebani dengan peralatan kuno. AS telah menjadi kontributor utama program modernisasi militer dan peningkatan kemampuan AFP. AS menjadi penyumbang terbesar anggaran Pendanaan Militer Asing (FMF), yang tumbuh dari nol antara tahun 1994 dan 1998 menjadi \$9 juta pada tahun 2004, \$11 juta pada tahun 2005, \$12 juta pada tahun 2006 dan \$13 juta pada tahun 2007. Sebagian besar uang ini digunakan untuk mempromosikan reformasi pertahanan dan menanggung logistik untuk upaya kontra-terorisme yang sedang berlangsung di Filipina selatan melalui 10 program prioritas: Sistem Perencanaan Pertahanan Multi Tahun; Intelijen, Operasi dan Pelatihan; Logistik; Pengembangan profesional; Manajemen Profesional; Program Peningkatan Kemampuan; Anggaran dan Manajemen; Sistem Akuisisi Pertahanan; Komunikasi Strategis; dan Manajemen Informasi (Chalk, 2008).

Faktor Konteks Internasional

Faktor konteks internasional berkaitan dengan keberadaan Cina sebagai ancaman bagi Filipina. Pada awalnya Duterte bertekad mengambil keuntungan dari kemunculan Cina sebagai kekuatan ekonomi utama yang dapat mendukung kebijakannya. Kebijakan ekonomi Duterte menekankan pada agenda neoliberal stabilitas makroekonomi, pengekangan fiskal, reformasi berorientasi pasar, pelonggaran pembatasan investasi asing, dan yang terpenting yaitu pembangunan infrastruktur untuk mempromosikan produktivitas

pertanian dan industrialisasi. Investasi proyek infrastruktur di Filipina akan berasal dari Cina. Filipina bergerak mendekat ke arah hubungan ekonomi dengan Cina dan dalam prosesnya menggantikan pengaturan keamanan dengan AS.

Namun Filipina kembali memulihkan hubungan keamanan dan membangun kembali kepercayaan dengan US. Penyebab perubahan ini dikarenakan kedekatannya dengan Cina tidak memberikan hasil seperti yang diharapkan. Beberapa bulan dalam masa kepresidenannya tahun 2016, Duterte menopang \$24 miliar (sekitar P1,2 triliun) dalam janji investasi dari Cina. Duterte berharap dengan memanfaatkan infrastruktur dan investasi Cina (*Belt Road Initiative*) dapat mendukung rencana infrastrukturnya "Build! Build! Build!" (Foreign Policy, 2021). Hasilnya kurang dari 5% dari pinjaman dan investasi senilai \$24 miliar yang telah menunjukkan hasil. Filipina hanya menyelesaikan satu proyek irigasi senilai \$73 juta dan dua proyek jembatan (Jembatan Binondo-Intramuros dan Jembatan Estrella-Pantaleon) senilai hingga \$75 juta.

Ditambah lagi beberapa tindakan Cina di LCS yang provokatif dan dianggap sebagai ancaman. Tindakan-tindakan tersebut berupa 220 kapal Cina yang berkeliaran di *Whitsun Reef* (*Julian Felipe Reef*). kapal-kapal ini adalah milisi maritim yang memakai kedok penangkap ikan cukup berbahaya bagi navigasi dan keselamatan kehidupan di laut. Serta Cina mengesahkan undang-undang yang mengizinkan penjaga pantai untuk menembaki kapal asing. Undang-undang ini juga memberi kewenangan kepada penjaga pantai untuk menghancurkan bangunan negara lain yang dibangun di atas pulau-pulau buatan dan terumbu karang yang diklaim Cina dan juga menyita atau mengusir kapal yang secara ilegal memasuki wilayah perairan Cina. Undang-

undang ini merupakan ancaman perang verbal bagi negara manapun yang menentanginya (CNA, 2021).

PENUTUP

Penelitian ini menunjukkan bahwa dalam suatu keputusan dipengaruhi oleh faktor-faktor determinan. Keputusan Duterte untuk melanjutkan kembali VFA merupakan hasil pengaruh dari faktor-faktor tersebut. Adapun faktor-faktor determinan itu adalah kondisi politik domestik, kemampuan ekonomi dan militer, dan konteks internasional. Faktor politik domestik mengarah pada keadaan politik internal maupun budaya suatu negara. Terdapat *policy influencer* (*bureaucratic, partisan, interest, dan mass influencers*) sebagai aktor yang mempengaruhi pembuat keputusan dalam mengambil keputusan. Senat sebagai partisan influencer memiliki peran dalam mengesahkan perjanjian internasional. Perjanjian internasional tidak akan valid tanpa persetujuan senat.

Kemudian *Department Foreign Affair* yang termasuk dalam *bureaucratic influencer* sebagai lembaga yang bertanggung jawab untuk mengejar kebijakan luar negeri memiliki tanggung jawab untuk melindungi kepentingan nasional Filipina. Sehingga penting bagi Duterte untuk menerima pendapat dan nasehat untuk meninjau kembali efek pemutusan VFA. Apabila VFA dihentikan dukungan dan sumbangan AS kepada Filipina tidak bisa sebanyak ketika VFA berlaku.

Faktor kemampuan ekonomi dan militer Filipina yang masuk dalam peringkat rendah juga mempengaruhi Duterte untuk mengubah keputusannya. Nyata bahwa bantuan AS melalui FMF membantu Filipina untuk mendukung keamanan maritim, tanggap bencana, profesionalisasi militer, dan pengadaan peralatan untuk operasi kontra terorisme. Yang terakhir, faktor konteks

internasional mengenai agresivitas dan ekspansionis Cina di LCS dianggap sebagai ancaman bagi Filipina. Duterte perlu mempertimbangkan kembali keinginan untuk berteman dekat Cina. Kredibilitas Cina terhadap Filipina melalui janji-janji pinjaman dan investasi Cina yang tidak dipenuhi sepenuhnya patut dipertanyakan. Ditambah dengan tindakan-tindakan Cina yang mengklaim sebagian besar wilayah di LCS. Apalagi Cina mengesahkan Undang-Undang untuk menembaki kapal asing merupakan ancaman perang verbal bagi negara yang menentang.

Daftar Pustaka

Website:

- CNA. (27/01/2021). South China Sea: Philippines Protests New China Law as 'Verbal Threat of War'. Diakses pada Mei 2022, dari <https://www.channelnewsasia.com/asia/south-china-sea-philippines-protests-new-china-law-434756>
- Foreign Policy. (02/11/2021). Duterte's Dalliance with China is Over. Diakses pada Mei 2022, dari <https://foreignpolicy.com/2021/11/02/duterte-china-philippines-united-states-defense-military-geopolitics/>
- Geopolitical Monitor. (05/03/2020). After Duterte Scraps VFA, What's Next for the US-Philippine Alliance? Diakses pada Juni 2022 dari <https://www.geopoliticalmonitor.com/after-duterte-scraps-vfa-whats-next-for-the-us-philippine-alliance/>
- Official Gazette. (2022). The History of the Senate of the Philippines. Diakses pada Mei 2022, dari <https://www.officialgazette.gov.ph/featured/the-history-of-the-senate-of-the-philippines/>
- Rappler. (31/01/2020). Explainer: Visiting Forces Agreement. Diakses pada Oktober 2021, dari <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/250406-explainer-visiting-forces-agreement/>

Rappler. (30/07/2021). Philippines Keeps Visiting Forces Agreement with US. Diakses pada Oktober 2021, dari <https://www.rappler.com/nation/philippines-keeps-visiting-forces-agreement-with-united-states-july-2021>

The Lowy Institute. (24/08/2021). Duterte's Back-Down on US Forces in Philippines. Diakses pada Desember 2021, dari <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/duterte-s-back-down-us-forces-philippines>

Jurnal:

Beltran, Roberto F. R. (2021). Termination of the R.P.-U.S. Visiting Forces Agreement: Its Legality and Impact on the Maritime Dispute in the West Philippine Sea Vol. 65: 174

Chalk, Peter. (2008). U.S. Security Assistance to the Philippines. CTC Sentinel Vol. 1 Issue. 3

Felix, Victor A. (2002). Philippine-U.S. Security Relations Challenges and Opportunities After 9/11. U.S. Army War College Strategy Research Project

Lum, Thomas; Dolven, Ben. (2022). The Philippines: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service Report

Manalo, Eusaquito P. (2004). The Philippine Response to Terrorism: The Abu Sayyaf Group

Montolalu, Reynaldo Rudy Kristian; Perwita, Anak Agung Banyu. (2019). Philippine-US Defense Cooperation: The Implementation of "The Enhanced Defense Cooperation Agreement" to Respond China's Assertiveness in the South China Sea (2010-2016). Jurnal Asia Pacific Studies Volume 3 (I), 52-73

Ramos, Eric C. (2005). RP-US Balikatan exercises a peace-building tool for Mindanao? Naval Postgraduated School

Triutama, Reynaldi. (2018). Analisis Perubahan Sikap Kenya Terhadap Arms Trade Treaty. Journal of International Relations Volume 4 (4), 841-848

Buku:

Coplin, William D; Marbun, Mercedes. (2003). Pengantar Politik Internasional: Suatu Telaah Teoretis Edisi Kedua. Penerbit Sinar Baru Bandung