

PERAN INDONESIA DALAM PENYELESAIAN SENGKETA LAUT TIONGKOK SELATAN

INDONESIA'S ROLE IN THE SOUTH CHINA SEA DISPUTE RESOLUTION

Sandy Nur Ikfal Raharjo

Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta

E-mail: sandy.raharjo@gmail.com

Diterima: 2 Agustus 2014; direvisi: 15 September 2014; disetujui: 2 Desember 2014

Abstract

South China Sea dispute becomes a major challenge to the regional stability for ASEAN member countries, including Indonesia. The dispute was assumed threatening Indonesia's defense because the contested location is next to the Natuna sea border. The dispute also becomes a strategic political issue discussed in ASEAN forum. Therefore, Indonesia, both as the state that pursue its national interest and as the ASEAN natural leader, is trying to resolve the dispute through peaceful way. This paper focuses on two things, namely how the general figure of the South China Sea dispute as a potential threat towards Indonesia and how Indonesia play a role in the resolution process. By literature review method, this paper finds that the dispute is generally on the polarization stage, while for Tiongkok-Vietnam relations is on segregation stage. Furthermore, this paper also concludes that Indonesia still play role in the conflict management level. This is due to relatively weak bargaining position of Indonesia compared to the disputed parties as the internal factor, as well as differences in resolution approach and third actors involvement that worsen the situation as the external factors.

Keywords: ASEAN, Indonesia's role, South China Sea dispute, peaceful resolution.

Abstrak

Sengketa Laut Tiongkok Selatan merupakan tantangan bagi stabilitas kawasan, termasuk Indonesia, yang sedang menyongsong Abad Asia. Sengketa ini menjadi ancaman bagi pertahanan Indonesia karena lokasi yang diperebutkan berada di dekat perbatasan Indonesia. Selain itu, sengketa ini juga menjadi salah satu isu politik yang menjadi ganjalan di ASEAN. Oleh karena itu, Indonesia, baik dalam posisi sebagai negara yang memperjuangkan kepentingannya maupun sebagai pemimpin alami ASEAN, berupaya menyelesaikan sengketa tersebut melalui jalan damai. Tulisan ini berfokus pada dua hal, yaitu bagaimana gambaran umum dari sengketa Laut Tiongkok Selatan sehingga menjadi potensi ancaman bagi kepentingan nasional Indonesia dan bagaimana peran Indonesia dalam upaya penyelesaian sengketa tersebut. Melalui metode studi pustaka, tulisan ini menemukan bahwa sengketa ini secara umum berada dalam tahap polarisasi, bahkan untuk hubungan Tiongkok-Vietnam sudah masuk tahap segregasi. Kemudian, peran Indonesia masih dalam tingkat pengelolaan konflik. Hal ini disebabkan oleh hambatan internal berupa posisi tawar Indonesia yang relatif lebih lemah dibanding negara yang bersengketa maupun hambatan eksternal berupa perbedaan pendekatan penyelesaian dan keterlibatan pihak-pihak asing yang turut memperkeruh dinamika sengketa.

Kata Kunci: ASEAN, Laut Tiongkok Selatan, peran Indonesia, penyelesaian secara damai.

Pendahuluan

Di abad ke-21, konstelasi dunia diprediksi akan berubah. Kekuatan ekonomi dan politik mulai bergeser dari Eropa dan Amerika ke wilayah Asia. Dalam laporan tahun 2011 berjudul *Asia 2050: Realizing the Asian Century*, Bank Pembangunan Asia mengkalkulasi bahwa pada tahun 2050 separuh ekonomi dunia ada di tangan kawasan ini. Selain itu, pendapatan perkapita akan naik 6 kali lipat menjadi sekitar 38.600 dolar, menjadikan rakyat Asia semakmur orang-orang Eropa sekarang. Peningkatan ekonomi yang pesat ini akan dimotori oleh Tiongkok, India, Indonesia, Jepang, Korea Selatan, Malaysia, dan Thailand.¹ Untuk dapat mewujudkan abad Asia tersebut, salah satu syarat yang perlu dipenuhi adalah stabilitas kawasan untuk mendukung kondisi yang ideal bagi pertumbuhan ekonomi.

Namun demikian, berbagai sengketa dan konflik perbatasan di kawasan berpotensi mengancam stabilitas kawasan Asia tersebut. Salah satu ancaman yang cukup besar pengaruhnya adalah sengketa Laut Tiongkok Selatan. Wilayah Laut Tiongkok Selatan sendiri merupakan jalur penting bagi perdagangan dunia dan jalur pemasok suplai minyak bumi ke Asia Timur. Sengketa ini melibatkan banyak negara, baik secara langsung sebagai aktor yang mengklaim kepemilikan wilayah tersebut, maupun secara tidak langsung sebagai aktor yang kepentingannya terganggu.

Pada tahun 2014, sengketa Laut Tiongkok Selatan semakin tereskalasi dengan peningkatan ketegangan hubungan, terutama antara Tiongkok dan Vietnam. Aksi pengeboran minyak oleh Tiongkok di dekat Kepulauan Paracel telah memicu tubrukan antarkapal dua negara tersebut. Aksi demo dan pengusiran warga negara Tiongkok juga terjadi di berbagai wilayah di Vietnam. Hal ini semakin mempersulit proses penyelesaian sengketa yang selama ini berjalan alot.

Indonesia sendiri bukan merupakan salah satu negara yang mengklaim kepemilikan wilayah tersebut, tetapi turut terpengaruh oleh dinamika sengketa. Hal ini dikarenakan kedekatan geografis Indonesia dengan wilayah

sengketa. Laut Tiongkok Selatan sendiri berbatasan langsung dengan perairan Indonesia di Kabupaten Natuna. Selain itu, dinamika sengketa juga mengganggu kinerja ASEAN. Ada empat negara anggota ASEAN yang terlibat sebagai pengklaim, yaitu Vietnam, Malaysia, Brunei, dan Filipina. Oleh karena itu, isu ini sering dibawa dalam agenda-agenda rapat ASEAN, seperti yang terjadi di KTT ASEAN di Bali pada tahun 2011.²

Dengan berbagai dampak dinamika sengketa di atas, Indonesia kemudian mengambil inisiatif untuk ikut membantu usaha penyelesaian sengketa Laut Tiongkok Selatan. Selain dorongan kepentingan nasional dalam rangka sistem pertahanan negara, usaha Indonesia tersebut juga didorong oleh motivasi moral sebagai pemimpin alami (*natural leader*) ASEAN. Usaha Indonesia ini merupakan satu-satunya usaha multilateral yang dilakukan, di saat negara-negara yang bersengketa, terutama Tiongkok, hanya mau menggunakan pendekatan bilateral. Apalagi, Indonesia juga mempunyai catatan yang baik dalam penyelesaian berbagai kasus di kawasan seperti konflik internal Kamboja pada dekade 80-an hingga awal 90-an, konflik perbatasan Thailand-Kamboja, dan terakhir demokratisasi Myanmar. Pengalaman ini dapat dijadikan acuan bagi peran Indonesia agar penyelesaian sengketa Laut Tiongkok Selatan dapat dilakukan secara damai dan efektif.

Berdasarkan latar belakang di atas, tulisan ini akan mengeksplorasi dua bahasan utama. Pertama, bagaimana sebenarnya gambaran umum dari sengketa Laut Tiongkok Selatan sehingga menjadi ancaman bagi kepentingan nasional Indonesia. Kedua, bagaimana peran Indonesia dalam upaya penyelesaian sengketa tersebut.

Intervensi Pihak Ketiga sebagai Cara Penyelesaian Konflik: Tinjauan Konseptual

Keterlibatan Indonesia yang bukan negara pengklaim dalam sengketa Laut Tiongkok Selatan secara teoritik dapat dikategorikan sebagai bentuk intervensi pihak ketiga. Intervensi

¹ Asian Development Bank. *Asia 2050: Realizing the Asian Century*. (Singapore: ADB, 2011), h. 10.

² ASEAN, "Chair's Statement of the 18th ASEAN Summit, 7-8 May 2011", <http://cil.nus.edu.sg/2011/2011-chairs-statement-of-the-18th-asean-summit/>, diakses pada tanggal 19 Desember 2013.

ini merupakan salah satu metode yang dipakai dalam proses penyelesaian sengketa dan konflik. Sebelum menjelaskan secara lebih detail mengenai konsep intervensi pihak ketiga, terlebih dahulu akan dijelaskan mengenai definisi sengketa dan konflik.

Paul K. Huth mendeskripsikan sengketa (wilayah) sebagai perselisihan antarnegara, atau bisa juga satu negara menentang hak negara lain untuk melaksanakan kedaulatannya, atas tanah air atau batas-batas wilayah kolonial mereka. Ada tiga faktor kenapa suatu wilayah menjadi berharga untuk disengketakan, yaitu karena kandungan sumber daya alamnya, komposisi agama dan etnis dalam populasinya, dan lokasinya yang strategis secara militer.³ Adapun konflik didefinisikan oleh Wallensteen sebagai situasi dimana dua atau lebih aktor berjuang untuk mendapatkan sumber langka dalam waktu yang sama⁴. Sementara menurut Swanström Weissmann, konflik terjadi ketika aktor-aktor tersebut mempunyai posisi yang dipersepsikan dan diyakini berlawanan dalam satu waktu yang sama.⁵ Dahrendorf menambahkan bahwa konflik sering diasosiasikan dengan ketegangan terkait dengan pilihan-pilihan dalam membuat keputusan, terkadang diwujudkan dalam bentuk konfrontasi antara kekuatan atau kelompok sosial yang ada.

Dari definisi di atas, dapat dilihat bahwa ada beberapa pendapat yang menganggap sengketa dan konflik itu sama. Namun, ada pula yang membedakannya. Perbedaan itu terletak pada dua hal. Pertama, jika sengketa melibatkan unsur perebutan sumber langka yang sama, biasanya berupa wilayah, maka konflik tidak harus melibatkan unsur tersebut asalkan kedua

pihak mempunyai persepsi bahwa mereka saling berlawanan. Kedua, sengketa masih dalam tahap perselisihan, sementara konflik sudah melibatkan konfrontasi atau aksi kekerasan secara fisik. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa konflik merupakan kelanjutan dari sengketa yang tereskalasi. Berdasarkan pengertian ini, maka dapat dikatakan bahwa sengketa Laut Tiongkok Selatan sebenarnya telah tereskalasi menjadi konflik karena aksi konfrontasi telah beberapa kali terjadi, walaupun dinamikanya bersifat fluktuatif.

Dalam penyelesaian konflik, dikenal istilah resolusi konflik dan manajemen/pengelolaan konflik. Resolusi konflik secara umum dapat diartikan sebagai upaya yang dilakukan untuk menyelesaikan konflik secara konstruktif dengan cara mencari kesepakatan antara para pihak yang terlibat dalam konflik.⁶ Menurut Vestergaard, resolusi konflik mencakup dua hal utama, yaitu isu dan relasi (hubungan antaraktor).⁷ Sementara itu, pengelolaan konflik adalah pembatasan, peredaan, atau pembendungan konflik tanpa harus menyelesaikannya.⁸ Menurut Wallensteen dan Swanström, pengelolaan konflik harus melaksanakan perubahan bentuk interaksi dari destruktif menjadi konstruktif.⁹ Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pengelolaan konflik lebih berfokus pada relasi antaraktor, bukan isu konflik itu sendiri.

Baik resolusi maupun pengelolaan konflik dapat menggunakan metode negosiasi yang hanya melibatkan aktor-aktor konflik maupun metode intervensi pihak ketiga. Intervensi pihak ketiga adalah cara yang umum dipakai untuk menanggapi konflik yang bersifat merusak dan berlangsung terus-menerus. Menurut Kelman, peran pihak ketiga ini merupakan salah satu cara untuk membangun kepercayaan (*trust-building*)

³ Paul K. Huth. "Territory: Why Are Territorial Disputes Between States a Central Cause of International Conflict?", dalam John A. Vasquez (Ed.), *What Do We Know about War*, (Maryland: Rowman and Littlefield Publisher, 2000).

⁴ Peter Wallensteen, *Understanding Conflict Resolution War, Peace and The Global System*, (London: Sage Publishing, 2002).

⁵ Niklas L.P. Swanström dan Mikael S. Weissmann, *Conflict, Conflict Prevention and Conflict Management and Beyond: A Conceptual Exploration*, (Uppsala: the Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2005). Definisi konflik dari Wallensteen dan Swanström dikutip dari Awani Irewati, dkk. 2011. *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand-Kamboja*, Jakarta: P2P LIPI.

⁶ Christopher E. Miller, *A Glossary of Terms And Concepts in Peace And Conflict Studies (2nd Edition)*, (Costa Rica: University For Peace, 2005).

⁷ Bjarne Vestergaard, Erik Helvard, dan Aase Rieck Sørensen, *Conflict Resolution – Working with Conflicts*, (Kopenhagen: Danish Centre for Conflict Resolution, 2011).

⁸ Fred Tanner. "Conflict Prevention and Conflict Resolution: Limits of Multilateralism". *International Review of the Red Cross*, September 2000.

⁹ Swanström dan Weissmann, *op.cit.*, hlm. 23.

di antara para pihak yang berkonflik. Dalam situasi konflik, pihak yang berkonflik sulit untuk mempercayai pihak lawannya, sehingga proses komunikasi langsung sulit terjadi. Pihak ketiga ini menciptakan suatu situasi yang membuat para aktor konflik tersebut merasa aman dari eksploitasi dan serangan pihak lain. Hal ini tidak berarti bahwa pihak ketiga harus netral atau bebas kepentingan dalam berbagai aspek. Bahkan, pihak ketiga dimungkinkan untuk melakukan pemberdayaan terhadap salah satu pihak ketika terjadi defisiensi kekuatan. Hal yang penting harus dimiliki oleh pihak ketiga adalah komitmen terhadap integritas proses penyelesaian. Pihak ketiga diharapkan dapat menjembatani ketidakpercayaan antarpihak dan membuat mereka mampu memasuki proses komunikasi langsung. Pada akhirnya, proses komunikasi langsung tersebut diharapkan dapat membangun kepercayaan antarpihak yang bermusuhan, sehingga mereka mampu menyelesaikan akar konflik secara damai.¹⁰

Menurut Ronald J. Fisher, setidaknya ada enam jenis intervensi yang biasanya digunakan dalam konflik level internasional. Pertama, konsiliasi, yaitu proses intervensi di mana pihak ketiga yang dipercaya menyediakan sambungan komunikasi informal kepada aktor-aktor konflik dalam rangka mengidentifikasi isu, menurunkan ketegangan, dan mendorong interaksi langsung, biasanya dalam bentuk negosiasi. Kedua, konsultasi, di mana pihak ketiga memfasilitasi penyelesaian masalah secara kreatif melalui komunikasi dan analisis, menggunakan kemampuan hubungan antarmanusia dan pemahaman sosial-ilmiah tentang etiologi dan dinamika konflik. Ketiga, mediasi murni, di mana pihak ketiga memfasilitasi penyelesaian isu-isu substantif melalui penggunaan penalaran, bujukan, kontrol informasi yang efektif, dan saran pilihan-pilihan penyelesaian. Keempat, mediasi kekuatan, yaitu mediasi yang melibatkan penggunaan paksaan melalui mekanisme imbalan dan hukuman, di mana pihak ketiga dapat pula menjadi pemantau dan penjamin kesepakatan. Kelima, arbitrase, yaitu pihak ketiga

membuat keputusan yang mengikat yang dianggap adil bagi aktor-aktor yang berkonflik. Biasanya arbitrase dalam sengketa wilayah diselesaikan melalui Mahkamah Internasional (*International Court of Justice*). Keenam, penjagaan perdamaian (*peacekeeping*), di mana pihak ketiga menyediakan personel militer untuk mengawasi gencatan senjata atau pelaksanaan kesepakatan, dapat pula termasuk kegiatan kemanusiaan dan pemulihan pemerintahan sipil.¹¹

Penentuan jenis intervensi pihak ketiga yang digunakan bergantung pada isu sengketa/konflik dan sudah sampai tahap mana konflik itu terjadi. Ada beberapa model analisis tahap konflik dan intervensi yang paling sesuai, salah satu yang paling sering dipakai adalah Model 9 Tahap Eskalasi Konflik dari Friedrich Glasl. Kesembilan tahap tersebut meliputi 1) *hardening*, 2) *debates and polemics*, 3) *actions not words*, 4) *images and coalitions*, 5) *loss of face*, 6) *strategies of threats*, 7) *limited destructive blows*, 8) *fragmentation of the enemy*, dan 9) *together into the abyss*. Pada tahap 1-3, penyelesaian konflik cukup dilakukan oleh pihak-pihak yang berkonflik sendiri. Pada tahap 3-5, intervensi pihak ketiga sudah diperlukan melalui fasilitasi. Pada tahap 5-7, intervensi sudah harus meningkat menjadi mediasi. Pada tahap 6-8, konflik perlu diselesaikan dengan arbitrase. Jika konflik sudah pada tahap 7-10, maka intervensi kekuatan (*power intervention*) yang diperlukan.¹²

Model lain yang lebih sederhana dikembangkan Ronald Fisher. Ia hanya membagi eskalasi menjadi empat tahap. Pertama, tahap diskusi, di mana pihak-pihak yang berkonflik biasanya masih menjaga hubungan baik tetapi ragu-ragu untuk melakukan negosiasi. Dalam tahap ini, pihak ketiga dapat melakukan konsiliasi untuk mengajak pihak-pihak yang berkonflik duduk bersama dalam negosiasi. Kedua, tahap polarisasi, yaitu hubungan pihak yang berkonflik

¹¹ Ronald J. Fisher, *Berghof Handbook for Conflict Transformation: Methods of Third-Party Intervention*, (Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2001), hlm. 11.

¹² Friedrich Glasl, *Confronting Conflict*, (Bristol: Hawthorn Press, 1999). Lihat juga dalam Thomas Jordan, "F. Glasl: Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater" (resensi buku), *International Journal of Conflict Management*, Vol 8:2, 1997, hlm. 170-174.

¹⁰ Herbert C. Kelman, "Building Trust among Enemies: The Central Challenge for International Conflict Resolution," *International Journal of Intercultural Relations* (29), 2005, hlm. 639-650.

mulai memburuk, persepsi dan emosi negatif mulai muncul. Intervensi yang cocok untuk tahap ini adalah konsultasi untuk menghilangkan mispersepsi dan emosi negatif kedua pihak. Tahap ketiga adalah segregasi, di mana pihak yang berkonflik sudah tidak saling percaya dan saling menghargai, komunikasi langsung sangat terbatas, serta ancaman terhadap musuh mulai dilakukan. Pada tahap ini, mediasi kekuatan atau arbitrase dapat dilakukan untuk mengendalikan permusuhan. Tahap keempat adalah penghancuran, di mana masing-masing pihak tidak memandang pihak lain secara manusiawi lagi. Pada tahap ini, kekerasan berupa pembunuhan, bahkan genosida dapat terjadi. Untuk mengatasinya, gabungan intervensi berupa penjagaan perdamaian dan konsultasi mendalam perlu dilakukan untuk mengendalikan kekerasan untuk kemudian mengajak mereka kembali berunding dan mendorong rekonsiliasi.¹³

Kerangka konseptual di atas diharapkan dapat membantu menganalisis sudah sampai tahap mana sengketa Laut China Selatan dan jenis intervensi apa yang seharusnya dilakukan oleh Indonesia agar proses penyelesaian berjalan efektif.

Sengketa Laut Tiongkok Selatan sebagai Potensi Ancaman bagi Indonesia

Laut Tiongkok Selatan adalah perairan yang terletak di kawasan Asia Tenggara. Perairan ini dikelilingi oleh banyak negara, yaitu Tiongkok, Taiwan, Vietnam, Malaysia, Indonesia, Brunei, dan Filipina. Selain berbentuk perairan yang luas, di wilayah ini juga terdapat kepulauan-kepulauan kecil seperti Paracel, Scarborough, dan Spratly. Dari fitur-fitur geografi yang ada di Laut Tiongkok Selatan, Kepulauan Spratly menjadi inti perebutan sebagian besar negara-negara yang bersengketa. Kepulauan ini merupakan kumpulan pulau-pulau karang yang luas daratannya kurang dari 4 km², tetapi melingkupi lautan seluas 250.000 km². Pulau-pulau yang terdapat di area tersebut tidak berpenghuni dan relatif tidak ada aktivitas ekonomi di daratannya. Kepulauan Spratly terdiri atas 230 pulau kecil, karang,

gundukan pasir, dan fitur lain yang terletak di bagian selatan dari Laut Tiongkok Selatan.¹⁴

1. Kronologi Sengketa

Sengketa ini dimulai pada tahun 1946 ketika Tiongkok mengklaim bahwa Kepulauan Spratly adalah bagian dari Provinsi Guangdong. Padahal, kepulauan-kepulauan di Wilayah Laut Tiongkok Selatan pada waktu itu sudah diklaim dan dikuasai oleh Jepang saat Perang Dunia II. Pada tahun 1951, Perjanjian San Fransisco membatalkan semua klaim Jepang tersebut, tetapi belum dicapai resolusi mengenai status kepemilikannya. Pada tahun 1974, Tiongkok memperluas klaimnya dengan merebut Kepulauan Paracel dari pasukan Vietnam Selatan. Ketegangan antarnegara semakin memanas pada tahun 1988 dengan terjadinya pertempuran antara angkatan laut Tiongkok dengan Vietnam dalam memperebutkan karang Johnson yang menewaskan 70 tentara Vietnam.

Pada tahun 1991, untuk memformalkan klaim terhadap Spratly dan Paracel, Tiongkok mengeluarkan *Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone of the Republic of Tiongkok*. Lalu empat tahun kemudian, instalasi militer Filipina di Karang Mischief, Kepulauan Spratly direbut Tiongkok. Pada Mei 2000, giliran Filipina yang melakukan tindakan dengan menembak mati 1 nelayan dan menangkap 7 nelayan Tiongkok yang melewati perairan Filipina di dekat Pulau Palawan. Pada tahun 2011, sengketa semakin rumit saat Senat Amerika Serikat mengeluarkan resolusi yang menyerukan agar sengketa diselesaikan secara internasional.¹⁵

Pada Juli 2012, Tiongkok membentuk wilayah administratif Sansha yang meliputi Kepulauan Paracel dan Spratly. Tiongkok juga mengeluarkan edisi paspor baru yang di dalamnya terdapat peta yang menggambarkan bahwa area sengketa di Laut Tiongkok Selatan merupakan bagian dari wilayah Tiongkok. Aksi sepihak Tiongkok tersebut membangkitkan

¹³ Fisher, *op.cit.*, hlm. 13.

¹⁴ The Adelphi Papers, *Southeast Asia*, (Oxon: Routledge, 2006), hlm. 33.

¹⁵ Anup Kaphle dan Benjamin Gottlieb, "Timeline: Disputes in the South China Sea", 2013, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/world/special/south-Tiongkok-sea-timeline/>, diakses pada tanggal 19 Desember 2013.

sikap protes dari Vietnam dan Filipina. Bahkan di Vietnam, terjadi demonstrasi anti-Tiongkok secara massal di jalan-jalan kota Hanoi dan Ho Chi Minh pada akhir 2012.¹⁶

Pada tahun 2013, Filipina akhirnya mengambil jalan hukum dengan mengadukan Tiongkok kepada pengadilan PBB di bawah kerangka UNCLOS terkait klaim sepihak Tiongkok terhadap Laut Tiongkok Selatan. Walaupun demikian, ketegangan tetap berlanjut. Bahkan pada Mei 2014, saling tabrak kapal milik Tiongkok dengan Vietnam terjadi sebagai dampak penempatan peralatan pengeboran Tiongkok di dekat kepulauan Paracel. Insiden ini juga memicu aksi protes masyarakat Vietnam dengan mengusir orang-orang berkewarganegaraan Tiongkok dari negara mereka.

Berdasarkan kronologi di atas, maka dapat dianalisis bahwa sengketa Laut Tiongkok Selatan sebenarnya berada di tahap polarisasi, yaitu hubungan pihak yang berkonflik mulai memburuk, persepsi dan emosi negatif mulai muncul, sehingga perlu dilakukan konsultasi. Bahkan untuk hubungan Tiongkok dengan Vietnam, dapat dikatakan bahwa mereka sudah memasuki tahap segregasi, di mana pihak yang berkonflik sudah tidak saling percaya dan saling menghargai, komunikasi langsung sangat terbatas, serta ancaman terhadap musuh mulai dilakukan. Pada tahap ini, seharusnya mediasi kekuatan atau arbitrase lah yang perlu dilakukan untuk mengendalikan permusuhan.

2. Isu Sengketa

Setidaknya ada tiga hal yang membuat Laut Tiongkok Selatan dan kepulauan yang ada di dalamnya strategis. Pertama, penguasaan terhadap pulau-pulau tersebut akan sangat menentukan garis batas negara yang menguasainya. Dengan demikian, laut teritorial dan Zona Ekonomi Eksklusifnya pun akan semakin luas, terutama untuk negara-negara kepulauan seperti yang diatur dalam UNCLOS 1982. Penguasaan wilayah ini akan memberikan keuntungan geostrategis bagi negara, karena menjadi akses yang menghubungkan Samudra Hindia melalui

Selat Malaka di sebelah barat daya dan Samudra Pasifik di sebelah timur.

Kedua, wilayah ini merupakan bagian dari jalur laut internasional, baik untuk kapal dagang dan kadang kapal militer. Jalur ini dikenal juga sebagai *maritime superhighway* karena menjadi salah satu jalur pelayaran tersibuk di dunia. Jumlah kapal tanker yang melewati Laut Tiongkok Selatan tiga kali lebih banyak dibanding Terusan Suez, dan lima kali lipat dibanding Terusan Panama. Diperkirakan 50% perdagangan dunia melintas perairan ini. Selain itu, pasokan impor minyak bumi negara-negara Asia Timur seperti Tiongkok, Korea Selatan, dan Jepang dari kawasan Timur Tengah dan Afrika juga sebagian besar melewati perairan ini. Selain minyak bumi, jalur ini juga banyak dilalui kapal yang mengangkut gas alam cair (LNG), batu bara, dan bijih besi.¹⁷ Berbagai komoditas tersebut sangat vital sebagai penggerak industri negara-negara Asia Timur.

Ketiga, lautan di wilayah sekitar kepulauan ini diduga mengandung cadangan minyak dan gas alam yang besar. Walaupun belum ada penelitian yang berhasil mengkalkulasi berapa jumlahnya, tetapi sedimentasi dari limbah laut yang ada di wilayah tersebut menunjukkan tanda-tanda kandungan minyak dan gas. Bahkan, diperkirakan cadangan minyak dan gas tersebut merupakan yang terbesar keempat di dunia.¹⁸ Untuk keseluruhan Laut Tiongkok Selatan, salah satu kalkulasi menyebutkan bahwa cadangan minyaknya mencapai 213 miliar barel, sementara untuk Kepulauan Paracel dan Spratly sekitar 105 miliar barel. Selain minyak bumi, kawasan ini juga diperkirakan mengandung sumberdaya hidrokarbon yang melimpah. Survei Geologi Amerika Serikat (*United States Geological Survey*) menaksir bahwa 60-70% hidrokarbon tersebut berupa gas alam.¹⁹

Dengan demikian, penguasaan terhadap wilayah Laut Tiongkok Selatan setidaknya memberikan tiga keuntungan bagi negara tersebut,

¹⁶ BBC, "Q&A: South China Sea Dispute", 2014, <http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-13748349>, diakses pada tanggal 26 Mei 2014.

¹⁷ Muhamad Simela Victor, "Kepentingan Tiongkok dan Posisi ASEAN dalam Sengketa Laut Tiongkok Selatan," *Info Singkat Hubungan Internasional* Vol. IV, No. 08/II/P3DI, 2012.

¹⁸ Kaphle dan Gottlieb, *op.cit.*

¹⁹ Muhamad dan Simela Victor, *op.cit.*

yaitu pertahanan militer, keamanan energi, dan ekonomi ekstraktif. Tidak mengherankan jika negara-negara pengklaim gigih dalam memperjuangkannya. Bahkan, hal ini sering dijadikan alat politik bagi pemerintahan yang berkuasa saat itu untuk mendapatkan dukungan publik di negaranya masing-masing.

3. Aktor Sengketa

Sengketa Laut Tiongkok Selatan melibatkan dua kategori aktor. Pertama, aktor langsung, yaitu negara-negara yang mengklaim kepemilikan sebagian atau seluruh wilayah Laut Tiongkok Selatan. Dari enam negara yang terlibat sengketa atas Kepulauan Spratly, dua pihak mengklaim seluruh wilayah, yaitu Tiongkok dan Taiwan; sementara empat negara lainnya hanya mengklaim sebagian, yaitu Vietnam, Malaysia, Filipina, dan Brunei.²⁰

Republik Rakyat Tiongkok merupakan salah satu aktor utama dalam sengketa Laut Tiongkok Selatan yang mengklaim seluruh wilayah tersebut. Klaim Tiongkok ini didasarkan pada latar belakang sejarah Tiongkok kuno tentang wilayah kekuasaan kerajaannya. Menurut Tiongkok, Dinasti Han lah yang menemukan wilayah ini pada abad ke-2 masehi. Pada abad ke-12, Dinasti Yuan kemudian memasukkan Laut Tiongkok Selatan ke dalam peta wilayahnya, yang kemudian kembali diperkuat oleh Dinasti Ming dan Dinasti Qing pada abad ke-13.²¹

Pada tahun 1947, Tiongkok membuat peta wilayah yang memuat 9 garis putus-putus (*nine-dashed lines*) yang membentuk huruf U, yang melingkupi seluruh Laut Tiongkok Selatan. Semua wilayah yang berada di dalam garis putus-putus tersebut diklaim Tiongkok sebagai wilayahnya. Hingga akhir 2013, klaim Tiongkok tersebut masih belum berubah.²²



Sumber: BBC. 2014. "Q&A: South China Sea Dispute", <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-13748349> diakses pada 26 Mei 2014.

Gambar 1. Peta Klaim Wilayah Laut Tiongkok Selatan Pernegara

²⁰ Sandy Nur Ikfal Raharjo, "Sengketa Kepulauan Spratly: Tantangan Bagi Indonesia sebagai Ketua ASEAN 2011", 2011, <http://politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/politik-internasional/472-sengketa-kepulauan-spratly-tantangan-bagi-indonesia-sebagai-ketua-asean-2011>, diakses pada tanggal 19 Desember 2013.

²¹ Karmin Suharna, "Konflik dan Solusi Laut Tiongkok Selatan dan Dampaknya bagi Ketahanan Nasional," *Majalah Ketahanan Nasional* Edisi 94, 2012, hlm. 33-41.

²² *Ibid.*

Klaim Tiongkok tidak hanya diwujudkan dalam bentuk sikap politik, tetapi juga dalam bentuk lain. Di bidang militer, Tiongkok sering melakukan aksi patroli di perairan tersebut yang kadang memicu bentrok dengan kapal dari negara pengklaim lain seperti Vietnam dan Filipina. Di bidang eksplorasi, Tiongkok juga menempatkan peralatan pengeboran di beberapa titik di Laut Tiongkok Selatan.²³

Pihak kedua yang mengklaim kepemilikan seluruh wilayah Laut Tiongkok Selatan adalah Taiwan. Sebagai entitas yang pernah mewakili negara Tiongkok secara resmi di Dewan Keamanan PBB, klaim Taiwan juga didasari oleh latar belakang sejarah seperti yang dikemukakan oleh Republik Rakyat Tiongkok. Saat ini, Taiwan menguasai Pulau Aba/Taiping Dao yang merupakan pulau terbesar di Kepulauan Spratly.²⁴

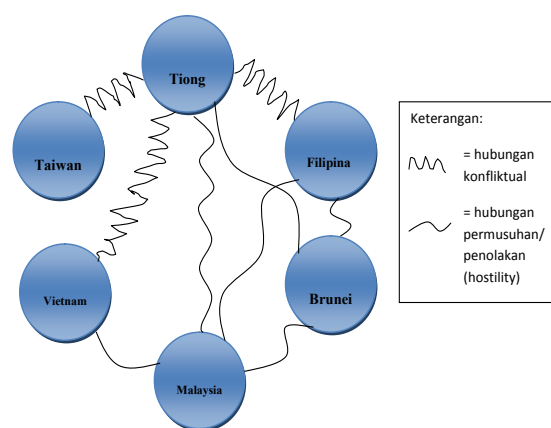
Pihak ketiga yang menjadi aktor langsung adalah Vietnam. Negara ini mendasarkan klaimnya pada dua hal. Pertama, warisan kolonial dari Perancis yang dulu menguasai Kepulauan Paracel dan Spratly pada awal abad ke-20. Kedua, argumentasi landas kontinen, di mana Kepulauan Spratly merupakan daerah lepas pantai dari Provinsi Khanh Hoa. Banyak sekali klaim wilayah Vietnam di Laut Tiongkok Selatan yang tumpang tindih dengan klaim Tiongkok.²⁵ Tidak mengherankan jika kedua negara ini sering terlibat dalam ketegangan politik dan militer akibat berbagai insiden di Laut Tiongkok Selatan.

Aktor langsung keempat adalah Filipina. Klaim wilayah negara ini didasarkan pada prinsip landas kontinen yang mencakup kepulauan Spratly. Ada delapan pulau di Spratly yang menurut Filipina menjadi bagian dari Provinsi Palawan. Filipina juga mempunyai istilah sendiri untuk menyebut bagian dari Laut Tiongkok Selatan yang diklaim, yaitu Laut Filipina Barat.²⁶

Negara pengklaim kelima adalah Malaysia yang menyatakan bahwa sebagian wilayah Kepulauan Spratly adalah miliknya berdasarkan landas kontinen. Ada tiga pulau yang sudah

ditempati oleh Malaysia di kepulauan tersebut. Klaim wilayahnya ini tumpang tindih dengan klaim Tiongkok dan Filipina.²⁷ Selama ini, Malaysia tidak terlalu aktif dalam ketegangan dan aksi saling membalas antara Tiongkok dengan Vietnam dan Filipina.

Negara keenam yang menjadi aktor langsung dalam sengketa Laut Tiongkok Selatan adalah Brunei Darussalam. Brunei sendiri tidak mengklaim pulau-pulau yang ada di wilayah Laut Tiongkok Selatan, tetapi hanya mengklaim bahwa landas kontinen dan ZEE-nya meliputi Louisa Reef dan perairan di sekitar Kepulauan Spratly.²⁸ Sama seperti Malaysia, Brunei juga kurang terlibat dalam aksi provokatif negara-negara lainnya yang dapat mengescalasi konflik.



Gambar 2. Hubungan Antaraktor dalam Sengketa Laut Tiongkok Selatan

Selain keenam aktor langsung di atas, terdapat pula aktor tidak langsung yang tidak menjadi pengklaim kepemilikan wilayah tetapi ikut terlibat dalam dinamika sengketa, baik atas kemauan sendiri maupun atas permintaan negara pengklaim. Setidaknya ada dua negara yang termasuk kategori ini. Pertama, Amerika Serikat yang diminta Filipina untuk memberikan bantuan dalam rangka menghadapi Tiongkok. Hal ini terkait dengan komitmen Amerika Serikat terhadap perjanjian pertahanannya dengan Filipina.²⁹ Bahkan pada pertemuan

²³ *Ibid*

²⁴ *Ibid*

²⁵ *Ibid*

²⁶ *Ibid*

²⁷ *Ibid*

²⁸ *Ibid*

²⁹ Kate McGeown, "US' stands by Philippines' amid South China Sea Tension", 2011, <http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-13899465>, diakses pada tanggal 2 Januari 2012.

ASEAN Regional Forum ke-17 tahun 2010, Hillary Clinton selaku menteri luar negeri berani menyatakan kepentingan nasional Amerika Serikat terhadap Laut Tiongkok Selatan, yaitu kebebasan navigasi, keterbukaan akses terhadap sumber daya maritim Asia, dan penghormatan terhadap hukum internasional.³⁰ Aktor tidak langsung kedua adalah Indonesia yang sejak awal 1990-an aktif berupaya mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa.

4. Posisi Indonesia dalam Sengketa Laut Tiongkok Selatan

Secara formal, Indonesia menyatakan diri bukan sebagai negara pengklaim dalam sengketa Laut Tiongkok Selatan. Akan tetapi, banyak analisis yang mengatakan bahwa Indonesia seharusnya juga dianggap sebagai negara pengklaim. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa sebagian wilayah ZEE Indonesia di Perairan Natuna juga termasuk dalam wilayah yang diklaim oleh Tiongkok. Dengan demikian, ada tumpang tindih wilayah antara Tiongkok dengan Indonesia (lihat kembali gambar di atas).

Jika dilihat kembali berdasarkan perspektif hukum internasional, pendapat bahwa Indonesia seharusnya menjadi negara pengklaim tidak dapat dibenarkan. Hal ini dikarenakan klaim Tiongkok dengan 9 garis putus-putusnya tidak berdasarkan pada hukum internasional yang sah, tetapi hanya berupa klaim sejarah. Padahal dalam hukum internasional seperti UNCLOS, laut teritorial dan Zona Ekonomi Eksklusif dihitung dari garis pangkal daratan. Jika daratan terdekat adalah pulau-pulau di Spratly, maka baik laut teritorial maupun ZEE negara pengklaim tidak akan bersinggungan dengan laut teritorial dan ZEE Indonesia.³¹

Dengan posisi seperti ini, Indonesia membuka peluang dirinya untuk dapat berperan menjadi pihak ketiga dalam proses penyelesaian sengketa Laut Tiongkok Selatan. Peluang ini tidak akan diperoleh jika Indonesia menyatakan

dirinya sebagai negara pengklaim, yang berarti juga menjadi aktor langsung dalam sengketa tersebut.

5. Potensi Ancaman Sengketa bagi Indonesia

Ada banyak kepentingan vital Indonesia yang berpotensi terancam oleh sengketa tersebut. Pertama, dari sisi kedaulatan, sebenarnya sebagian wilayah ZEE Indonesia masuk dalam klaim wilayah Tiongkok di Laut Tiongkok Selatan yang berbatasan dengan perairan Kabupaten Natuna. Kedua, dari sisi keamanan, jika sengketa tersebut tereskalasi menjadi perang, sangat besar kemungkinan perang tersebut akan meluas hingga ke wilayah Indonesia, sehingga menjadi ancaman militer yang serius. Ketiga, dari sisi kepentingan ekonomi, perairan Indonesia di dekat Laut Tiongkok Selatan merupakan wilayah dengan potensi perikanan terbesar secara nasional. Pecahnya perang di kawasan ini dapat merusak ekosistem laut sehingga menurunkan jumlah produksi ikan. Selain itu, potensi pariwisata bahari Indonesia juga terganggu jika terjadi perang di Laut Tiongkok Selatan. Kemudian dari sisi ancaman sosial budaya, pecahnya perang di Laut Tiongkok Selatan berpotensi menimbulkan arus pengungsi dari berbagai wilayah perang ke Indonesia. Hal ini pernah terjadi sebelumnya ketika terjadi Perang Vietnam, sejumlah besar arus pengungsi berdatangan ke Pulau Galang. Dengan berbagai dimensi ancaman dari sengketa tersebut, sudah sepatutnya Indonesia mengambil peran dalam proses penyelesaiannya.

Dari penjelasan di atas, terlihat bahwa Indonesia sendiri memiliki kepentingan terkait dengan Laut Tiongkok Selatan. Namun demikian, hal ini tidak lantas menutup peluang Indonesia untuk menjadi pihak ketiga dalam proses penyelesaian sengketa. Seperti apa yang dikatakan oleh Kelman bahwa pihak ketiga tidak harus bebas kepentingan atau netral sama sekali, asalkan dia mempunyai komitmen terhadap integritas proses penyelesaian sengketa/konflik.³²

³⁰ Mark Lender, "Offering to Aid Talks, U.S. Challenges China on Disputed Islands," 2010, http://www.nytimes.com/2010/07/24/world/asia/24diplo.html?_r=0, diakses pada tanggal 2 Januari 2012.

³¹ Oegroseno, Arif Havas, "Indonesia, South China Sea and the 9-dashed lines", *The Jakarta Post*, 9 April 2014.

³² Kelman, *op.cit.*

Peran Indonesia dalam Upaya Penyelesaian Sengketa

1. Landasan Peran Indonesia dalam Upaya Penyelesaian Sengketa

Peran Indonesia dalam penyelesaian sengketa Laut Tiongkok Selatan setidaknya dapat didasarkan pada dua hal. Pertama, untuk mengantisipasi potensi ancaman ketika sengketa Laut Tiongkok Selatan tereskalasi menjadi konflik yang masif. Dalam rangka menghadapi potensi ancaman tersebut, maka Indonesia harus dapat menerapkan pertahanan negara. Pertahanan negara pada hakikatnya merupakan segala upaya pertahanan bersifat semesta, yang penyelenggaraannya didasarkan pada kesadaran akan hak dan kewajiban seluruh warga negara serta keyakinan pada kekuatan sendiri untuk mempertahankan kelangsungan hidup bangsa dan negara Indonesia yang merdeka dan berdaulat. Pertahanan negara bertujuan untuk menjaga dan melindungi kedaulatan negara, keutuhan wilayah NKRI, dan keselamatan segenap bangsa dari segala bentuk ancaman.³³

Ancaman yang dihadapi sistem pertahanan negara terdiri atas dua jenis, yaitu ancaman militer dan nirmiliter. Ancaman militer adalah ancaman yang menggunakan kekuatan bersenjata dan terorganisasi yang dinilai mempunyai kemampuan membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Dalam konteks Laut Tiongkok Selatan, ancaman militer ini dapat berupa perluasan konflik dan perang hingga mencapai wilayah Indonesia. Sementara itu, ancaman nirmiliter merupakan ancaman yang menggunakan faktor-faktor nirmiliter yang dinilai mempunyai kemampuan yang membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa. Ancaman nirmiliter dapat berdimensi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, teknologi dan informasi, serta keselamatan umum.³⁴ Dalam konteks Laut Tiongkok Selatan, konflik tersebut setidaknya berpotensi menimbulkan masalah pengungsi dan kerusakan lingkungan laut.

³³ Departemen Pertahanan Indonesia, *Buku Putih Pertahanan Indonesia*, (Jakarta: Departemen Pertahanan, 2008), hlm. 43-44.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 27-31.

Untuk menghadapi ancaman tersebut, sistem pertahanan mempunyai tiga fungsi, yakni fungsi penangkalan, fungsi penindakan, dan fungsi pemulihan. Tulisan ini akan difokuskan pada fungsi yang pertama, yaitu penangkalan mengingat konflik terbuka yang bersifat masif masih belum terjadi. Fungsi penangkalan merupakan keterpaduan usaha pertahanan untuk mencegah atau meniadakan niat dari pihak tertentu yang ingin menyerang Indonesia. Fungsi ini dilaksanakan dengan strategi yang bertumpu pada instrumen penangkalan berupa instrumen politik, ekonomi, psikologi, teknologi, dan militer.³⁵

Dasar kedua dari keterlibatan Indonesia dalam proses pengelolaan/penyelesaian sengketa Laut Tiongkok Selatan adalah sebagai salah satu wujud cita-cita nasional seperti yang termaktubkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam Doktrin Pertahanan Negara Indonesia 2007, pencapaian sasaran pertahanan dalam mewujudkan perdamaian dunia dan stabilitas regional adalah bagian dari misi pertahanan negara yang sepanjang waktu diperjuangkan Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional yang berada dalam pengaruh global dan regional.

Perwujudan perdamaian dunia dan stabilitas regional merupakan kepentingan nasional yang harus diperjuangkan dan ditegakkan. Dalam konteks tersebut, kerja sama pertahanan akan dikembangkan sebagai salah satu instrumen dalam mewujudkan rasa saling percaya di antara bangsa-bangsa di dunia melalui bidang pertahanan. Sejalan dengan itu, diplomasi pertahanan akan lebih diefektifkan melalui langkah-langkah yang lebih konkret dan bermartabat.

Kerja sama pertahanan dilaksanakan dalam lingkup kerja sama bilateral, regional, dan internasional. Pada lingkup regional, kerja sama pertahanan diarahkan bagi terwujudnya kawasan regional yang stabil melalui upaya bersama antarnegara di kawasan. Prioritas kerja sama pertahanan adalah dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara untuk menciptakan

³⁵ *Ibid.*, hlm. 46-47.

kawasan regional yang stabil,³⁶ seperti yang tersirat dalam cetak biru Pilar Politik-Kemampuan ASEAN.

Sebagai negara yang secara geografis dekat tetapi tidak terlibat langsung dalam sengketa tersebut, Indonesia diharapkan dapat berperan efektif dalam mendudukkan para negara pengklaim untuk mencari solusi yang menguntungkan bagi semua pihak. Hal ini penting untuk dilakukan karena stabilitas kawasan Asia Tenggara berikutan Laut Tiongkok Selatan merupakan modal utama dalam mendukung pertumbuhan ekonomi, bukan hanya bagi negara-negara anggota ASEAN, tetapi juga bagi mitra ASEAN seperti Jepang, Korea, dan Tiongkok, mengingat Laut Tiongkok Selatan merupakan jalur laut utama bagi lalu lintas perdagangan Asia Timur.³⁷

2. Upaya yang Sudah Dilakukan

Dalam sejarah penyelesaian sengketa Laut Tiongkok Selatan, usaha Indonesia sebenarnya sudah dimulai sejak akhir 1980-an. Pascainsiden perebutan Karang Johnson antara Tiongkok dengan Vietnam pada tahun 1988, Indonesia berusaha menggunakan jalur diplomasi jalur II (*track II diplomacy*) untuk bisa mendudukkan para pihak terkait dalam suatu meja. Kala itu, Indonesia menggandeng sponsor dari Kanada melalui *Canadian International Development Agency* (CIDA) dan Universitas British Columbia dengan mengadakan lokakarya yang disebut *the Workshop on Managing Potential Conflict in the South China Sea*. Pertemuan pertama diadakan pada tahun 1990 dengan menghadirkan semua negara pengklaim kepulauan Spratly, termasuk Tiongkok. Untuk menghindari kekhawatiran pihak Tiongkok terhadap persekutuan negara-negara anggota ASEAN, Indonesia menjelaskan bahwa pertemuan tersebut bersifat informal. Selain itu, Taiwan juga bersedia hadir karena dianggap sebagai pihak tersendiri. Pertemuan ini bersifat multilateral, diadakan satu tahun sekali dan pada perkembangannya dihadiri oleh seluruh negara anggota ASEAN dalam upaya

memberi sumbangsih saran dan pandangan teknis mengenai proses negosiasi.

Banyak yang mengira bahwa lokakarya tersebut merupakan bentuk mediasi Indonesia. Padahal, lokakarya tersebut lebih merupakan fasilitasi Indonesia untuk meningkatkan pemahaman dan rasa saling percaya di antara para negara pengklaim.³⁸ Dalam konsep mengenai intervensi pihak ketiga, langkah Indonesia tersebut dapat diklasifikasikan sebagai konsiliasi. Indonesia sebagai pihak yang dipercayai oleh pihak-pihak yang terlibat sengketa Laut Tiongkok Selatan menyediakan sambungan komunikasi informal kepada aktor-aktor konflik dalam rangka mengidentifikasi isu, menurunkan ketegangan, dan mendorong interaksi langsung dalam bentuk lokakarya.

Setelah sepuluh tahun, kesepakatan sponsor dengan pihak Kanada berakhir. Posisi sponsor kemudian digantikan oleh Tiongkok dan Taiwan. Perubahan sponsor membawa implikasi besar, yaitu perundingan yang bersifat multilateral diubah menjadi bilateral. Akibatnya, negara-negara yang tidak bersengketa langsung, termasuk Indonesia, tidak bisa terlalu jauh terlibat dalam setiap proses perundingan.

Namun demikian, salah satu hasil dari upaya pengelolaan sengketa Laut Tiongkok Selatan adalah tercapainya kesepakatan berupa *Declaration of the Conduct of the Parties in South China Sea* pada tahun 2002. Harapan selanjutnya adalah tercapainya *Code of Conduct* antara pihak-pihak yang bersengketa yang memuat mekanisme hukuman dan ganjaran.

Setelah 20 tahun pertemuan rutin diadakan dan hampir tidak pernah terjadi konfrontasi lagi, capaian tersebut terganggu dengan tindakan balas-membalas yang provokatif antara Tiongkok, Vietnam, dan Filipina pada tahun 2011. Untuk meredakan ketegangan yang terjadi berdekatan dengan *ASEAN Summit 2011* ini, Indonesia mengadakan *ASEAN Senior Official Meeting* di Surabaya pada tanggal 7-11 Juni 2011. Pertemuan tersebut dihadiri oleh pejabat tinggi negara-negara ASEAN dan negara mitra dialog. Pembahasan utama pertemuan tersebut adalah mengenai garis acuan *Declaration On the*

³⁶ Departemen Pertahanan Republik Indonesia, *Doktrin Pertahanan Negara*, (Jakarta: Departemen Pertahanan RI, 2007), hlm. 97-98.

³⁷ Raharjo, *op.cit.*

³⁸ Oegroseno, *op.cit.*

Conduct of Parties (DOC). Garis acuan tersebut meminta Vietnam, Tiongkok, dan negara-negara lain yang bersengketa untuk berpegang pada DOC yang disepakati pada tahun 2002 lalu agar menggunakan jalan damai.³⁹

Pertemuan di Bali di atas juga memunculkan wacana untuk memperluas *ASEAN Maritime Forum* (AMF) sehingga dapat memasukkan Tiongkok dan negara-negara lain dalam forum diskusi. Setahun kemudian, wacana tersebut diwujudkan dengan diadakannya *The 1st Expanded ASEAN Maritime Forum* (EAMF) yang diadakan di Manila, Filipina pada Oktober 2012. Selain negara-negara anggota ASEAN dan Tiongkok, forum tersebut juga dihadiri oleh perwakilan dari Australia, India, Jepang, Selandia Baru, Korea Selatan, Rusia, dan Amerika Serikat.⁴⁰ Salah satu tujuan forum tersebut adalah agar dapat berkontribusi pada upaya menuju *Confidence Building Measures* (CBM) dan diplomasi preventif di antara negara-negara partisipan, yang dilakukan melalui pendekatan *non-security centric*.⁴¹

Dalam level internasional, upaya aktif Indonesia juga ditunjukkan dalam *the 21st Meeting of States Parties to the 1982 UN Convention on the Law of the Sea*. Indonesia bersama-sama dengan Filipina, Vietnam, Malaysia, Thailand, Laos, dan Singapura mencapai sebuah konsensus bahwa penyelesaian sengketa atas Laut Tiongkok Selatan harus melalui resolusi damai dan berdasarkan pada UNCLOS.⁴²

3. Tantangan yang Dihadapi

Walaupun Indonesia sudah berupaya mendudukkan pihak-pihak yang berkonflik dalam *Senior Official Meeting* dan membuat konsensus dalam pertemuan UNCLOS, insiden-

³⁹ ASEAN, *Guidelines on the implementation of the DOC*, Juli 2011.

⁴⁰ "Chairman's Statement, 1st Expanded ASEAN Maritime Forum Manila", 2012, <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/1st-expanded-asean-maritime-forum-manila>, diakses pada tanggal 9 September 2014.

⁴¹ "Konsep Pembentukan ASEAN Maritime Forum," *Tabloid Diplomasi*, Agustus 2010, <http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-issuue/104-agustus-2010/902-konsep-pembentukan-asean-maritime-forum.html>, diakses pada tanggal 9 September 2014.

⁴² Raharjo, *op.cit.*

insiden terutama antara Tiongkok dengan Vietnam tetap saja terjadi. Ada tiga faktor yang menurut penulis menjadi tantangan bagi usaha kepemimpinan Indonesia tersebut, yaitu perbedaan pendekatan penyelesaian, lemahnya kekuatan Indonesia di mata para aktor sengketa, serta keterlibatan pihak asing.

Pada faktor pertama, terjadi perbedaan pendekatan penyelesaian dari negara-negara yang terlibat sengketa. Di satu sisi, Tiongkok menghendaki penyelesaian sengketa melalui jalur bilateral. Tiongkok memilih untuk menghadapi negara-negara pengklaim satu-persatu. Hal ini ditengarai sebagai taktik Tiongkok untuk menghindari bersatunya suara negara-negara anggota ASEAN untuk melawan Tiongkok jika perundingan dilakukan secara multilateral. Sementara itu, Malaysia menghendaki agar sengketa ini diselesaikan berdasarkan konvensi PBB tentang Hukum Laut Internasional (UNCLOS 1982). Pendekatan yang serupa juga diajukan oleh Filipina. Indonesia sendiri melalui ASEAN berusaha mengajukan pendekatan multilateral di tingkat regional dalam mencari solusi yang bisa menguntungkan semua pihak. Perbedaan pendekatan yang diajukan oleh pihak-pihak terkait ini kemudian menyulitkan proses penyelesaian sengketa. Jika masing-masing negara tetap bersikukuh terhadap pendekatan yang diajukannya, sengketa Laut Tiongkok Selatan ini akan terus rentan, di mana konflik dalam pengertian aksi militer bisa terjadi kapan saja.

Salah satu contoh dampak dari faktor perbedaan pendekatan di atas dapat dilihat pada kasus gagalnya pencapaian kesepakatan bersama dalam *ASEAN Ministerial Meeting* (AMM) ke-45 di Kamboja. Kegagalan tersebut merupakan yang pertama dalam 45 tahun penyelenggaraannya sejak 1967.⁴³ Hal ini terjadi karena beberapa negara seperti Vietnam dan Filipina meminta agar isu sengketa Laut Tiongkok Selatan dimasukkan dalam draf kesepakatan bersama (*joint communique*). Sementara itu, Kamboja selaku tuan rumah, yang juga dikenal dekat

⁴³ Prak Chan Thul dan Stuart Grudgings, "SE Asia meeting in disarray over sea dispute with China", 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/07/13/us-asean-summit-idUSBRE86C0BD20120713>, diakses pada tanggal 9 September 2014.

dengan Tiongkok, bersikukuh untuk tidak memasukkan isu sengketa tersebut. Menurut Kamboja, pertemuan antarmenteri luar negeri ASEAN tersebut bukanlah pengadilan yang dapat memutuskan sengketa (secara hukum).⁴⁴ Alasan Kamboja ini didasari pada preferensi bahwa pihak luar seharusnya tidak ikut campur tangan dalam masalah penyelesaian Sengketa Laut China Selatan, yang juga menjadi pendekatan yang ditekankan oleh Tiongkok.⁴⁵

Faktor kedua, yaitu kekuatan Indonesia yang lebih lemah dibandingkan dengan pihak yang bersengketa, terutama Tiongkok, menjadi faktor yang determinan. Dari segi ekonomi, data Bank Dunia menunjukkan bahwa pada tahun 2012 Tiongkok merupakan negara dengan ekonomi terbesar kedua di dunia, sementara Indonesia berada di urutan kelima belas.⁴⁶ Dari segi militer, anggaran maupun alutsista Indonesia juga kalah jauh jika dibandingkan dengan Tiongkok. *Power* dan *bargaining position* Indonesia yang lebih lemah terhadap Tiongkok mungkin menyebabkan tidak terlalu diindahkannya konsiliasi Indonesia. Hal ini kemudian berimplikasi pada ketidakberdayaan Indonesia untuk melawan pendapat Tiongkok yang bersikukuh menggunakan jalur bilateral dibanding menggunakan jalur multilateral.⁴⁷

Ketika Indonesia hendak memperjuangkan kesepakatan *Code of Conduct*, maka metode intervensi pihak ketiga yang harus dilakukan adalah mediasi kekuatan (*power mediation*). Dalam metode ini, Indonesia harus dapat berperan sebagai mediator yang melibatkan penggunaan paksaan melalui mekanisme imbalan dan hukuman. Namun demikian, lemahnya posisi tawar Indonesia di hadapan negara yang berkonflik, terutama Tiongkok, menjadikan model mediasi ini sulit dilakukan. Dengan demikian, *Code of Conduct* sebagai produk yang diharapkan pun masih sulit dicapai.

⁴⁴ "Asean nations fail to reach agreement on South China Sea," 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-18825148>, diakses pada tanggal 9 September 2014.

⁴⁵ Thul dan Grudgings, *op.cit.*

⁴⁶ Bank Dunia, *Gross Domestic Product 2012, 2013*, <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.xls>, diakses pada tanggal 19 Desember 2013.

⁴⁷ Raharjo, *op.cit.*

Faktor ketiga, yaitu keterlibatan pihak-pihak asing yang turut memperumit dinamika. Sengketa Laut Tiongkok Selatan bukanlah semata-mata sengketa antarnegara dalam memperebutkan suatu wilayah, tetapi juga menjadi ajang bagi perebutan pengaruh dua kekuatan besar di Asia Timur, yaitu Tiongkok dan Amerika Serikat. Tiongkok yang kini berhasil menyusul negara-negara *established economic power* dengan menduduki peringkat dua besar ekonomi dunia juga terlihat mulai tertarik untuk memperkuat militernya. Di sisi lain, Amerika Serikat juga tidak mau kawasan Asia Timur yang sedang menjadi pusat pertumbuhan ekonomi dunia ini terlepas dari pengaruhnya.

Menurut Taylor Fravel, setidaknya ada dua kepentingan utama Amerika Serikat terhadap Laut Tiongkok Selatan.⁴⁸ Pertama, Amerika Serikat berkepentingan agar aksesnya terhadap Laut Tiongkok Selatan tetap terbuka. Dari sekitar 5 triliun dolar nilai perdagangan yang melalui Laut Tiongkok Selatan, 1 triliun diantaranya adalah milik Amerika Serikat. Selain itu, Amerika Serikat juga membutuhkan akses bagi militernya yang kini fokus pada kawasan Asia Pasifik dengan bertumpu pada *U.S. Pacific Command* (USPACOM). Kepentingan kedua, Amerika Serikat membutuhkan kestabilan wilayah ini. Apalagi, beberapa negara sekutu Amerika seperti Filipina berada di kawasan tersebut. Penempatan 2500 angkatan laut AS di Darwin, Australia pada November 2011 dianggap sebagai upaya Amerika Serikat untuk menjamin kawasan tersebut tetap stabil. Walaupun pihak Gedung Putih mengaku bahwa penempatan tersebut untuk memfasilitasi latihan militer bersama dengan Australia, tetapi sangat dimungkinkan tentara-tentara tersebut dikirim ke Laut Tiongkok Selatan jika konflik atau perang terjadi.

Selain Amerika Serikat, India juga disinyalir turut bermain dan memperumit dinamika hubungan antar para pihak di Laut Tiongkok

⁴⁸ M. Taylor Fravel, "The United States in the South China Sea Disputes," dalam *6th Berlin Conference on Asian Security: The U.S. and Tiongkok in Regional Security, Implications for Asia and Europe*, 2012; M. Taylor Fravel, "Maritime Security in the South China Sea and the Competition over Maritime Rights", dalam Patrick Cronin dan William Rogers (Eds.), *Cooperation from Strength: The United States, Tiongkok and the South China Sea*, (Washington, DC: Center for New American Security, 2012).

Selatan. Kedekatan hubungan India dengan Vietnam menjadi satu hal yang penting. Hubungan Vietnam dengan Tiongkok dalam sengketa ini bersifat konfliktual. Dukungan India terhadap Vietnam menjadi signifikan dan ancaman bagi Tiongkok karena India memiliki kapasitas ekonomi dan militer yang cukup besar. Pada Juli 2011, Kapal Laut India, INS Airavat, yang bergerak ke Nha Trang di selatan Vietnam diperingatkan oleh Tiongkok agar menjauh dari perairan Tiongkok. India sendiri menanggapi dengan mengatakan bahwa India mendukung kebebasan pelayaran di perairan internasional, termasuk di Laut Tiongkok Selatan, sehingga ia punya hak untuk melewati perairan internasional di Laut Tiongkok Selatan tersebut.⁴⁹

Selain aktor negara, aktor nonnegara berupa perusahaan-perusahaan minyak juga turut terlibat dalam sengketa ini. Philex Mining Corp, Tiongkok National Offshore Oil Corp., dan Vietnam Oil & Gas Group (Petrovietnam) saling bersaing untuk melakukan survei dan mengebor wilayah-wilayah di Laut Tiongkok Selatan yang masih disengketakan.⁵⁰

Dengan berbagai tantangan tersebut, kepemimpinan Indonesia dalam menyelesaikan konflik ini diuji kualitasnya. Hingga saat ini prosesnya memang belum selesai sehingga dibutuhkan waktu lagi untuk menentukan apakah kepemimpinan itu berhasil atau tidak. Namun, belum selesainya proses justru menjadi peluang bagi Indonesia untuk memperbaiki strategi-strategi yang digunakan agar penyelesaian sengketa secara damai dapat berjalan efektif.

Penutup

Sengketa Laut Tiongkok Selatan merupakan salah satu ancaman yang berpotensi menimbulkan dampak negatif yang besar, tidak hanya bagi Indonesia, tetapi juga bagi stabilitas kawasan di Asia Tenggara. Hingga saat ini, secara umum sengketa tersebut berada dalam tahap segregasi,

bahkan untuk hubungan Vietnam dengan Tiongkok sudah masuk tahap polarisasi. Untuk menyelesaikan sengketa tersebut, Indonesia muncul sebagai penggagas upaya-upaya perundingan secara damai dengan mengajak negara-negara yang bersengketa agar mau duduk bersama dalam satu forum multilateral. Namun, peran Indonesia tersebut masih menghadapi tantangan-tantangan, baik berasal dari dalam diri Indonesia sendiri berupa relatif lemahnya posisi tawar terhadap Tiongkok dan negara-negara pengklaim lainnya, maupun berasal dari luar Indonesia berupa perbedaan pendekatan dan keterlibatan pihak-pihak asing yang turut memperkeruh sengketa. Akibatnya, Indonesia kesulitan untuk melakukan intervensi lebih jauh dan masih berkutat pada level intervensi yang rendah berupa konsiliasi. Padahal, dalam tahap konflik yang sudah masuk polarisasi, Indonesia perlu melakukan mediasi kekuatan. Dengan kata lain, upaya yang dilakukan Indonesia masih sebatas pengelolaan, belum pada penyelesaian konflik.

Namun demikian, Indonesia harus tetap optimis bahwa sengketa ini dapat diselesaikan dalam koridor perundingan yang damai. Secara militer, Indonesia dan empat negara anggota ASEAN yang terlibat sengketa memang tidak bisa menyaingi kekuatan militer Tiongkok. Akan tetapi secara ekonomi, kelima negara tersebut merupakan mitra dagang yang sangat penting bagi Tiongkok, terutama dalam kerangka ACFTA. Apalagi, resiko kerugian yang akan dialami jika Laut Tiongkok Selatan menjadi ajang pertempuran militer sangatlah besar, mengingat jalur ini digunakan untuk lalu lintas energi dan perdagangan negara-negara di sekitar kawasan. Dua faktor ini diharapkan menjadi media bagi pembangunan kepercayaan (*trust building*) yang dapat digunakan Indonesia untuk melanjutkan proses penyelesaian sengketa. Kini, target yang perlu dicapai Indonesia hanya satu, yaitu mewujudkan aturan main (*Code of Conduct*) di Laut Tiongkok Selatan. Jika aturan main tersebut disepakati, Indonesia akan mendapat dua keuntungan sekaligus. Pertama, ancaman sengketa tersebut terhadap pertahanan negara menjadi hilang. Kedua, peran Indonesia akan diakui secara khusus di tingkat regional ASEAN dan

⁴⁹ Leszek Buszynski, "The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S.—Tiongkok Strategic Rivalry." *The Washington Quarterly* 35:2, 2012, hlm. 139-156.

⁵⁰ Patrick Barta dan Cris Larano, "Drilling Plans Raise Stakes in Disputed Seas", Tanpa Tahun, <http://online.wsj.com/news/articles/SB1000142405311190429250457648407325020564>, diakses pada tanggal 19 Desember 2013.

secara umum di tingkat Internasional, sehingga akan menaikkan posisi tawar Indonesia sebagai modal untuk memperjuangkan kepentingan nasional selanjutnya.

Daftar Pustaka

Buku

- Asian Development Bank. 2011. *Asia 2050: Realizing the Asian Century*. Singapore: ADB.
- Departemen Pertahanan Republik Indonesia. 2007. *Doktrin Pertahanan Negara*. Jakarta: Departemen Pertahanan RI.
- Departemen Pertahanan Republik Indonesia. 2008. *Buku Putih Pertahanan Indonesia*. Jakarta: Departemen Pertahanan RI.
- Fisher, Ronald J. 2001. *Berghof Handbook for Conflict Transformation: Methods of Third-Party Intervention*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Fravel, M. Taylor. 2012. Maritime Security in the South China Sea and the Competition over Maritime Rights” dalam Patrick Cronin and William Rogers, eds., *Cooperation from Strength: The United States, Tiongkok and the South China Sea*. Center for New American Security: Washington, DC.
- Fravel, M. Taylor. 2012. The United States in the South China Sea Disputes, dalam *6th Berlin Conference on Asian Security: The U.S. and Tiongkok in Regional Security, Implications for Asia and Europe*.
- Glasl, Friedrich. 1999. *Confronting Conflict*. Bristol: Hawthorn Press.
- Huth, Paul K. 2000. “Territory: Why Are Territorial Disputes Between States a Central Cause of International Conflict?”, dalam John A. Vasquez (Ed.), *What Do We Know about War?* Maryland: Rowman and Littlefield Publisher.
- Irewati, Awani, dkk. 2011. *Sengketa Wilayah Perbatasan Thailand-Kamboja*, Jakarta: P2P LIPI.
- Miller, Christopher E. 2005. *A Glossary of Terms And Concepts in Peace And Conflict Studies (2nd Edition)*. Costa Rica: University For Peace.
- Swanström, Niklas L.P. dan Mikael S. Weissmann. 2005. *Conflict, Conflict Prevention and Conflict Management and Beyond: A Conceptual Exploration*. Uppsala: the Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program.

Tanner, Fred. 2000. “Conflict Prevention and Conflict Resolution: Limits of Multilateralism”. *International Review of the Red Cross*, September.

The Adelphi Papers. 2006. *Southeast Asia*. Oxon: Routledge.

Vestergaard, Bjarne, Erik Helvard, dan Aase Rieck Sørensen. 2011. *Conflict Resolution – Working with Conflicts*. Kopenhagen: Danish Centre for Conflict Resolution.

Wallensteen, Peter. 2002. *Understanding Conflict Resolution War, Peace and The Global System*. London: Sage Publishing.

Jurnal

- Buszynski, Leszek. 2012. “The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S.—Tiongkok Strategic Rivalry.” *The Washington Quarterly* 35(2): 139-156.
- Kelman, Herbert C. 2005. “Building Trust among Enemies: The Central Challenge for International Conflict Resolution.” *International Journal of Intercultural Relations* (29): 639-650.
- Suharna, Karmin. 2012. “Konflik dan Solusi Laut Tiongkok Selatan dan Dampaknya bagi Ketahanan Nasional.” *Majalah Ketahanan Nasional* Edisi 94: 33-41.
- Thomas Jordan. 1997. “F. Glasl: Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater” (resensi buku). *International Journal of Conflict Management*, 8(2): 170-174.
- Victor, Muhamad Simela. 2012. Kepentingan Tiongkok dan Posisi ASEAN dalam Sengketa Laut Tiongkok Selatan. *Info Singkat Hubungan Internasional* Vol. IV, No. 08/II/P3DI.

Surat Kabar dan Website

- ASEAN. 2011. “Chair’s Statement of the 18th ASEAN Summit, 7-8 May 2011”. <http://cil.nus.edu.sg/2011/2011-chairs-statement-of-the-18th-asean-summit/>.
- Bank Dunia. 2013. “Gross Domestic Product 2012.” <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.xls>.
- Barta, Patrick dan Cris Larano. Tanpa Tahun. “Drilling Plans Raise Stakes in Disputed Seas.” <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424053111904292504576484073250205648>.
- BBC. 2014. “Q&A: South China Sea Dispute.” <http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-13748349>.

- Kaphle, Anup dan Benjamin Gottlieb. 2013. "Timeline: Disputes in the South China Sea". <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/world/special/south-Tiongkok-sea-timeline/>.
- Lender, Mark. 2010. "Offering to Aid Talks, U.S. Challenges China on Disputed Islands." http://www.nytimes.com/2010/07/24/world/asia/24diplo.html?_r=0.
- McGeown, Kate. 2011. "US' stands by Philippines' amid South China Sea Tension." <http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-13899465>.
- Oegroseno, Arif Havas. 2014. "Indonesia, South China Sea and the 9-dashed lines". *The Jakarta Post*, 9 April 2014.
- Raharjo, Sandy Nur Ikfal. 2011. "Sengketa Kepulauan Spratly: Tantangan Bagi Indonesia sebagai Ketua ASEAN 2011." <http://politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/politik-internasional/472-sengketa-kepulauan-spratly-tantangan-bagi-indonesia-sebagai-ketua-asean-2011>.
- Thul, Prak Chan dan Stuart Grudgings. 2012. "SE Asia meeting in disarray over sea dispute with China". <http://www.reuters.com/article/2012/07/13/us-asean-summit-idUSBRE86C0BD20120713>.
- "Asean nations fail to reach agreement on South China Sea". 2012. <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-18825148>.
- "Chairman's Statement, 1st Expanded ASEAN Maritime Forum Manila". 2012. <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/1st-expanded-asean-maritime-forum-manila>.
- "Konsep Pembentukan ASEAN Maritime Forum". 2010. *Tabloid Diplomasi*. Agustus 2010. <http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-isuue/104-agustus-2010/902-konsep-pembentukan-asean-maritime-forum.html>.