ASEAN DAN ISU LAUT CINA SELATAN: TRANSFORMASI KONFLIK MENUJU TATA KELOLA KEAMANAN REGIONAL ASIA TIMUR[1]

ASEAN AND SOUTH CHINA SEA ISSUE: CONFLICT TRANSFORMATION TOWARD EAST ASIA SECURITY REGIME

Tri Nuke Pudjiastuti dan Pandu Prayoga

Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta
E-mail: tnukep@gmail.com, panduprayoga.p2p@gmail.com
Diterima: 20 Februari 2015; direvisi: 22 Mei 2015; disetujui: 22 Juni 2015

Jika ingin berjalan cepat, pergilah sendiri. Jika ingin berjalan jauh, pergilah bersama-sama-
Unknown Wisdom.

Abstract

Seizing territory in the South China Sea between the claimant states will lead to instability in the region that could lead to open conflict. To avoid open conflict or concert of power, several attempts have been made but unfortunately the claimant states as well as members of ASEAN are still reluctant to use the mechanism of ASEAN. So far, the approaches used by both the academics and states is still limited use of the cooperation scheme to divert the conflict. The use of the concept of conflict transformation towards regional security regime is still rarely used. The aim of this paper is to analyze the development of LCS conflict within the ASEAN's framework and Indonesia's role in efforts to encourage conflict transformation that focuses on the relationship between the claimants states. One of the forum can be optimized role in managing and change the potential for conflict in the region is the ASEAN Maritime Forum (AMF). The transition from DoC to CoC is part of the conflict transformation in the South China Sea, where the essence of the claimant states are directed to comply with the agreement and mutual respect every effort is made to resolve the conflict peacefully.

Keywords*: Territory, Transformation, Conflict, Regime.*

Abstrak

Perebutan wilayah di Laut Cina Selatan antara negara pihak akan mengakibatkan ketidakstabilan keamanan di kawasan yang dapat berujung pada konflik terbuka. Untuk menghindari konflik terbuka atau unjuk kekuatan, beberapa usaha telah dilakukan namun sayangnya negara-negara pihak yang sekaligus anggota ASEAN masih enggan menggunakan mekanisme ASEAN. Selama ini pendekatan-pendekatan yang digunakan baik oleh akademisi maupun negara pihak masih sebatas penggunaan skema kerjasama untuk mengalihkan konflik. Penggunaan konsep transformasi konflik menuju tata kelola keamanan kawasan masih jarang dipakai. Tujuan dari tulisan ini untuk menganalisis perkembangan konflik LCS dalam kerangka ASEAN dan peran Indonesia dalam upaya mendorong terjadinya transformasi konflik yang fokus pada relasi antar pihak. Salah satu forum yang dapat dioptimalkan

[1] Tulisan ini berdasarkan penelitian tahun 2014 dari Tim ASEAN P2P-LIPI yang beranggotakan Tri Nuke Pudjiastuti, Adriana Elisabeth, Riefqi Muna, Pandu Prayoga, Faudzan Farhana, Ratna Shofi Inayati, CPF Luhulima.

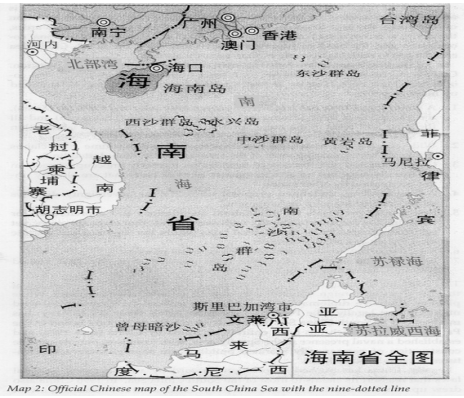
peranannya dalam mengelola dan mengubah potensi konflik di kawasan ini adalah *ASEAN Maritime Forum* (AMF). Peralihan dari DoC ke CoC merupakan bagian dari upaya transformasi konflik di Laut Cina Selatan, dimana intinya para pihak diarahkan untuk mematuhi kesepakatan dan saling menghargai setiap upaya yang dibuat untuk menyelesaikan konflik secara damai.

Kata Kunci: Wilayah, Transformasi, Konflik, Tata Kelola

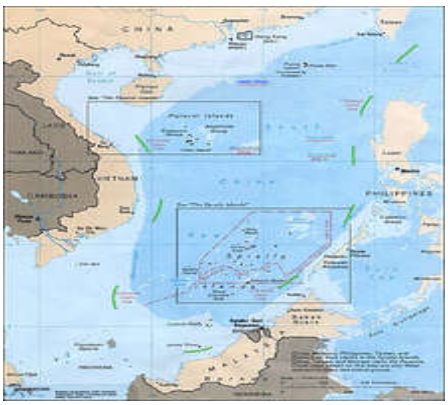
Pendahuluan

Permasalahan utama yang terjadi dalam konflik Laut Cina Selatan (LCS) adalah adanya klaim tumpang tindih yang melibatkan enam pihak yaitu: Tiongkok, Taiwan, Filipina, Vietnam, Brunei Darussalam dan Malaysia berdasarkan catatan sejarah maupun UNCLOS (*United Nation on the Law of the Sea*) 1982. Mayoritas negara di dunia telah meratifikasi Konvensi Hukum Laut yang ditetapkan oleh PBB yang dikenal dengan UNCLOS 1982 yang mengatur batas wilayah laut setiap negara. Negara-negara ASEAN pun merujuk Konvensi Hukum Laut ini dalam menentukan batas terluar wilayah laut negara. Bila tidak ditangani dengan baik klaim tumpang tindih ini akan menjurus pada terjadinya konflik terbuka di kawasan tersebut. Sementara itu, pihak yang bersengketa yang sebagian besar merupakan negara anggota ASEAN selama bertahun-tahun tidak bersedia memanfaatkan mekanisme ASEAN dalam memecahkan masalah dengan alasan kedaulatan nasional. Jika negara-negara yang terlibat di dalam konflik wilayah di LCS masih bersikukuh pada upaya perebutan wilayah atas dasar kedaulatan dan batas-batas yang diklaim di wilayah itu, maka dapat dipastikan bahwa mereka sebenarnya sedang membangun peta menuju jalan buntu *(a roadmap to deadlock)* dengan konsekuensi tidak terhindarkannya konflik militer di LCS.

Pembicaraan isu LCS penting karena keamanan di Laut Cina selatan disadari oleh negara anggota sebagai indikator stabilitas keamanan di kawasan. Mengacu pada hasil Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) XVIII ASEAN pada bulan Juni 2011, LCS masuk dalam daftar isu penting yang perlu dipertimbangkan oleh ASEAN, khususnya untuk memproyeksikan arsitektur regional ASEAN.[2] Bahkan telah ada landasan yang signifikan untuk mempromosikan perdamaian di LCS yaitu persetujuan *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC), yang ditandatangani oleh Tiongkok, Amerika Serikat, Jepang, Korea Selatan, dan Rusia bersama-sama dengan banyak negara eksternal lainnya, sebagai prasyarat untuk bergabung dengan *East Asia Summit* (EAS).



Map 2: Official Chinese map of the South China Sea with the nine-dotted line



[2] "Initiatives on South China Sea, Conflict Resolution and Peacekeeping Cooperation, People Engagement, Among Many Issues Noted in Comprehensive ASEAN Joint Communique Bali, Indonesia" http://www.asean.org/?static_post=initiatives-on-south-china-sea-conflict-resolution-and-peacekeeping-cooperation-people-engagement-among-many-issues-noted-in-comprehensive-asean-joint-communique-bali-indonesia-20-july-2011, diakses pada tanggal 28 Januari 2015.

Sumber: (1) http://www.spratlys.org/maps/1/hainan_map1999.gif dan (2) http://www.chinesedefence.com/forums/vietnam-defence/5545-no-dispute-chinas-1948-nine-dash-line-map-plus-article-15-unclos-clear.html,

Gambar 1. Peta Klaim Teritorial di Laut Cina Selatan

Sebagai negara kepulauan, Indonesia dalam kerangka ASEAN berkepentingan atas stabilitas wilayah tersebut, maka sejak tahun 1992 Indonesia telah memprakarsai *confident building measures* di LCS dengan jalan diplomasi preventifnya. Melalui lokakarya[3] yang dimulai dari tahun 1990[4] telah mencapai 23 kali, pertemuan tahunan itu telah mampu mewacanakan isu LCS dan tercapai *Declaration of Conduct* (DoC). Namun demikian, DoC ini bukan perjanjian yang mengikat bagi pihak yang menandatanganinya, sehingga membutuhkan tindak lanjut untuk merealisasikan kesepakatan tersebut dengan mengubah status DoC menjadi *Code of Conduct* (CoC) sebagai perjanjian yang bersifat mengikat. Segala bentuk pertentangan yang terjadi di kawasan LCS akan mengancam stabilitas kemanan kawasan Asia juga internasional.[5] Disebabkan atas dasar kepentingan tersebut, penelitian ini mempunyai tujuan menganalisis perkembangan konflik LCS dalam kerangka ASEAN dan peran Indonesia dalam upaya mendorong terjadinya transformasi konflik di LCS.

Pendekatan Transformasi Konflik LCS

Kajian mengenai konflik di Laut Cina Selatan telah banyak membahas menggunakan pendekatan Politik Keamanan semisal Shicun Wu dan Keyuan Zou dengan menitikberatkan pada mekanisme kerjasama.[6] Perspektif RRT mengenai LCS disajikan oleh Wu Shicun[7] yang menyatakan bahwa sikap Tiongkok tergantung pada apa yang dilakukan oleh negara-negara pihak lainnya. Mengambil pengalaman atas konflik Tiongkok dan Jepang di kepulauan Diaoyu, Wu Shicun[8] dalam bukunya yang lain menwarkan konsep *Joint Development* (JD) untuk menuntaskan permasalahan di LCS. Dengan konsep JD, Wu melihat peluang untuk berbagi kepentingan strategis di perarairan ini. Sebagai negara yang besar, Lai To Lee[9] mengungkapkan keuntungan diplomasi Tiongkok lebih luas dalam dialog bilateral ketimbang multilateral semisal dengan ASEAN. Semua konsep yang sudah ditawarkan di atas masih sekedar memetakan permasalahan yang terjadi di LCS dan belum menggunakan konsep transformasi konflik dan memetakan kepentingan Indonesia di kawasan tersebut.

Salah satu persoalan yang dihadapi dalam kasus di LCS adalah memandang pihak lain berbeda sebagaimana yang dibahasakan Johan Galtung[10] sebagai *evil* atau musuh yang harus dieliminasi. Pandangan dualisme inilah yang membelah aktor menjadi jahat atau baik sehingga konflik mendapatkan legitimasi untuk hadir. Tiongkok tidak menganggap pihak lain, begitu pun sebaliknya, sebagai pihak yang harus dihilangkan. Tiongkok dengan aktif menggandeng negara-negara tersebut untuk aktif terlibat dalam kerjasama ekonomi kawasan baik yang bersifat bilateral, trilateral, maupun multilateral dengan menciptakan *confidence building measures*.[11] Dua

[3] Lokakarya ini merupakan pertemuan non-formal dengan topik Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea yang melibatkan negara-negara di kawasan. Workshop ini tidak bertujuan menyelesaikan sengketa namun menurungkan level konflik dengan identifikasi peluang kerjasama. Lihat Abdul Rivai Ras, Rajab Ritonga. *Konflik laut Cina Selatan dan Ketahanan Regional Asia Pasifik: Sudut Pandang Indonesia*. (Jakarta: TNI AL dan Penerbit APSINDO, 2001), hlm. 37.

[4] William G. Stormont, "Managing Potential Conflicts in the South China Sea", *Marine Policy*, July 1994, Vol. 18, Issue 4, hlm. 353-356.

[5] Nong Hong, *UNCLOS and Ocean Dispute Settlement: Law and Politics in the South China Sea*, (New York: Routledge. 2012), hlm. 1.

[6] Shicun Wu dan Keyuan Zou, "Securing the Safety of Navigation in East Asia: Seeking a Cooperative Mechanism" dalam Shicun Wu dan Keyuan Zou, *Securing the Safety of Navigation in East Asia*, (UK: Chandos Publishing. 2013), hlm. 3.

[7] Wu Shicun, *Solving Disputes for Regional Cooperation and Development in the South China Sea: Chinese Perspective*, (UK: Chandos Publishing 2013), hlm. 2.

[8] Wu Shicun dan Nong Hong (Ed), *Recent Development in the South China Sea Disputes: The Prospect of a Joint Development Regime*, (New York: Routledge, 2014).

[9] Lai To Lee, *China and the South China Sea Dialogues*, (Westport: Praeger Publishers, 1999), hlm. 139.

[10] Johan Galtung. "Peace by Peaceful Conflict Transformation – the TRANSCEND Approach" dalam Charles Webel dan Johan Galtung (Eds), *Handbook of Peace and Conflict Studies*, (New York: Routledge, 2007), hlm. 27.

[11] Kerangka kerjasama ini dapat dirujuk pada tulisan Ramses

permasalahan di LCS ialah penentuan wilayah dan perbatasan laut diantara negara-negara pihak.

Penyelesaian konflik LCS dapat mengadopsi konsep transformasi konflik yang fokus pada relasi antar pihak. Menurut John Paul Lederach (Oktober 2003), pendekatan transformasi dimulai dengan dua landasan pro-aktif: (1) orientasi positif tentang konflik, (2) keinginan untuk terlibat dalam konflik sebagai upaya untuk menghasilkan perubahan atau pertumbuhan yang konstruktif. Kedua landasan ini mengacu pada inti dari transformasi sebagai suatu kemampuan untuk memahami dan menganalisis bahwa konflik memiliki potensi yang bersifat konstruktif bagi sebuah perubahan. Hal ini sangat berbeda dengan pendekatan yang meyakini bahwa konflik biasanya akan menghasilkan lingkaran sakit hati dan hal-hal yang destruktif bersifat jangka panjang.[12]

Pendekatan transformasi konflik tidak menganalisis konflik sebagai sesuatu yang terisolasi, melainkan mencari dan memahami bagian-bagian dari konflik yang terhubung dengan pola yang lebih luas dari hubungan dan interaksi antarmanusia. Kemudian, pendekatan transformasi konflik memandang konflik sebagai peluang yang berharga untuk bertumbuh dan meningkatkan pemahaman mengenai diri sendiri maupun orang lain. Melalui pendekatan ini konflik dapat dipahami sebagai penggerak perubahan yang menjaga hubungan dan struktur sosial yang dinamis sebagai respon dari kebutuhan manusia.[13]

Di dalam konteks LCS, pendekatan transformasi konflik menjadi lebih relevan karena:

1) Sudut pandang aktor yang berkonflik (*claimant states*): perbedaan dalam memahami akar masalah, sementara akar masalah mencakup kedaulatan politik (termasuk *claim history*), batas wilayah negara/yurisdiksi, persoalan pengelolaan sumber daya alam, dan persoalan keamanan maritim.
2) Sudut pandang fasilitator (*non-claimant state*): Indonesia telah memfasilitasi 23 forum *workshop*/lokakarya untuk menjaga hubungan antarpara pihak yang berkonflik, dan untuk mencegah terjadinya konflik bersenjata di LCS. Manfaat dari forum ini salah satunya ialah memetakan formasi konflik yang terdiri dari aktor, tujuan, dan pertentangan dasar klaim wilayah.[14] Forum yang diinisiasi oleh Indonesia ini berupaya menghubungkan permasalahan klaim wilayah LCS dengan tujuan maupun kepentingan masing-masing aktor.
3) Terdapat pilihan strategi untuk mencegah konflik terbuka di LCS dalam bentuk kerjasama yang tidak menimbulkan sensitivitas para pihak, terutama di bidang riset dan pengembangan, termasuk membangun keterhubungan yang dibutuhkan oleh setiap negara.
4) ASEAN sebagai organisasi regional tertua di Asia Tenggara memiliki kesempatan besar untuk menawarkan dan mengembangkan strategi penyelesaian konflik secara damai sesuai dengan cetak biru Komunitas Politik Keamanan ASEAN untuk menciptakan kawasan yang aman, damai dan stabil. Selain itu juga, untuk menjaga sentralitas ASEAN, pendekatan transformasi konflik di LCS dimaksudkan untuk mengubah potensi konflik menjadi kerjasama yang saling menguntungkan, dimana ASEAN dapat berperan untuk mendorong kerjasama semacam ini. Salah satu forum yang dapat dioptimalkan peranannya dalam mengelola dan mengubah potensi konflik di kawasan ini adalah *ASEAN Maritime Forum* (AMF). Berdasarkan hasil pertemuan AMF di Da Nang, Vietnam pada 2014, isu LCS menjadi salah satu agenda yang dibahas dalam pertemuan itu.
5) Peralihan dari DoC ke CoC merupakan bagian dari upaya transformasi konflik di Laut Cina Selatan, dimana intinya

Amer, "Ongoing Efforts in Conflict Management" dalam Timo Kivimaki, *War or Peace in the South China Sea*, (Copenhagen: NIAS Press, 2002).

[12] John Paul Lederach. "Beyond Intractability", versi singkat dari buku Ledercah yang berjudul *The Little Book of Conflict Transformation*. (Colorado: Good Books, 2003); bi@ beyondintractability.org, diakses pada tanggal 7 November 2014.

[13] *Ibid*.,

[14] *Ibid,* hlm. 27.

para pihak diarahkan untuk mematuhi kesepakatan dan saling menghargai setiap upaya yang dibuat untuk menyelesaikan konflik secara damai.

Dari Deklarasi ke Asas Perilaku (DoC ke CoC)

Pemikiran tentang CoC regional mula-mula dibahas secara intensif dalam *track-2 Workshop Series* tentang Pengelolaan Konflik Potensial di LCS yang dilaksanakan oleh Indonesia pada tahun 1991. Awalnya, rancangan CoC ini akan diajukan dalam Deklarasi ASEAN pada tahun 1992, tetapi baru secara resmi disahkan pada *ASEAN Ministerial Meeting* (AMM) ke-29 di Jakarta tahun 1996. Tujuan CoC adalah untuk menjadi dasar bagi stabilitas jangka panjang di LCS dan mendorong pengertian di antara negara-negara bersangkutan. Pada tahun 1999 negara-negara ASEAN mendekati Republik Rakyat Tiongkok untuk memulai perundingan mengenai CoC bagi LCS. Namun demikian, setelah berunding selama lima tahun tidak tercapai kesepahaman tentang CoC antara ASEAN dan Tiongkok di LCS, ASEAN dan Tiongkok hanya sampai pada suatu dokumen politik.

Baru pada tanggal 2 November 2002 di Phnom Penh, ASEAN dan Tiongkok menandatangani *Declaration on Conduct of Parties in the South China Sea* (DoC). DoC ini mengungkapkan tiga tujuan: (1) mendorong pembangunan kepercayaan (*confidence-building measures*, CBM), (2) kerja sama di bidang kelautan, dan (3) mempersiapkan pembahasan dan penentuan suatu CoC yang formal dan mengikat. Kemudian dalam KTT ASEAN-Tiongkok 8 Oktober 2003 di Bali, kedua belah pihak menandatangani *Joint Declaration of the Heads of State/Government on Strategic Partnership for Peace and Prosperity.* Pada hari yang sama, Tiongkok secara resmi menjadi negara non-ASEAN pertama yang menandatangani *TAC* dengan harapan mendorong negara itu untuk menyelesaikan sengketa di LCS secara damai dan menghindari pengancaman dan penggunaan kekerasan dalam menghadapi perselisihan antara kedua pihak. Namun upaya penyusunan CoC masih saja tidak mengalami kemajuan.

Pada Juli 2011, Pedoman Pelaksanaan DoC akhirnya disetujui setelah ASEAN meninggalkan sikapnya untuk mengonsolidasikan diri terlebih dahulu dan mencapai persetujuan di antara mereka sebelum menghadapi Tiongkok. Kemudian pada Januari 2012, Filipina mengedarkan suatu draf informal yang diberi judul "*Philippines Draft Code of Conduct*." Tetapi, Tiongkok tetap bersikeras bahwa Pedoman DoC harus dilaksanakan terlebih dahulu. Tiongkok juga menyatakan bahwa ia akan membahas CoC dengan ASEAN "pada waktu yang tepat" atau apabila kondisi yang tepat bagi mereka ("*appropriate conditions*") terpenuhi.[15] Tanggal 27 September 2012, Indonesia mengajukan "*Zero Draft A Regional Code of Conduct in the South China Sea*" kepada para menteri luar negeri ASEAN pada Sidang Umum Tahunan PBB di New York. *Zero Draft* Indonesia ini didasarkan pada tiga sumber, yaitu DOC 2002, *ASEAN's Proposed Elements of a Regional Code of Conduct*, dan *ASEAN's Six-point Principles on the South Cina Sea*. Akan tetapi Pembahasan *Zero Draft* juga tidak mengalami kemajuan. CoC ini tidak akan terselesaikan selama Tiongkok tetap pada sikap dasarnya dalam pengelolaan menuju penyelesaian masalah LCS: penyelesaian harus dilakukan secara bilateral, bukan multilateral.

Ketidaksepahaman internal ASEAN mengemuka dalam KTT di bulan November 2012. Contohnya ialah perumusan satu paragraf di dalam bagian komunike tentang LCS menjadi pertentangan antara Kamboja dan para perumus komunike sehingga pada akhir AMM ke-45 tidak dikeluarkan pernyataan bersama. Kamboja berargumentasi bahwa kegagalan AMM untuk mengeluarkan komunike bersama adalah karena sikap Filipina dan Vietnam dan tuntutan mereka untuk memasukkan masalah *Scarborough Shoal* dan ZEE ke dalam pernyataan akhir. Menurut Hor Nam Hong, tindakan Filipina dan Vietnam menghalangi pencapaian suatu konsensus dan Kamboja tidak ada pilihan lain kecuali membekukan pengeluaran komunike akhir itu. Setelah upaya melalui mekanisme ASEAN tidak kunjung memberikan sebuah kepastian, pada 22 Januari 2013 Filipina mengajukan suatu klaim

[15] Carlyle A. Thayer, "ASEAN'S Code of Conduct in the South Cina Sea: A Litmus Test for Community-Building?", *The Asia-Pacific Journal* Vol. 10, Issue 34. No. 4, 20 Agustus 2012.

legal formal kepada Perserikatan Bangsa-bangsa untuk membentuk suatu *Arbitral Tribunal* di bawah UNCLOS untuk memutuskan legalitas atas "*nine dashed lines*" Tiongkok. Klaim Filipina kembali diajukan pada akhir Maret 2014 kepada *Permanent Court of Arbitration* di Den Haag. Submisi Filipina ini terdiri dari 4000 halaman, disertai 40 peta dan disusun oleh suatu *law firm* di Washington D.C. Kemudian dalam AMM ke-47 tanggal 5-10 Agustus 2014 di Myanmar Filipina menawarkan "*Triple Action Plan*". Dalam pernyataan Kementerian Luar Negeri Filipina disebutkan bahwa "*Triple Action Plan* (TAP)" mencakup tiga bentuk pendekatan yakni 1) *immediate*; 2) *intermediate*; 3) dan *final* dalam mengatasi aktivitas-aktivitas yang provokatif dan mengganggu kestabilan kawasan tanpa mengurangi atau mengubah klaim teritorial yang telah ada. Namun, kembali TAP ditolak oleh Tiongkok.

Tantangan yang lebih memperumit situasi di LCS sampai saat ini adalah masing-masing negara pengklaim termasuk negara-negara anggota ASEAN sendiri masih terus aktif melakukan upaya-upaya penyelenggaraan kedaulatan di wilayah yang diklaimnya. Akibatnya potensi konflik akan selalu terbuka. *Melihat perkembangan ini, sudah jelas bahwa cita-cita merumuskan sebuah Asas Perilaku yang mengikat bagi para pihak masih sulit untuk dibuat menjadi nyata. Tidak mungkin mengharapkan Tiongkok mau merumuskannya, bila di antara negara-negara ASEAN pengklaim sendiri terjadi perbedaan pendekatan. Seharusnya, sentralitas (ASEAN Centrality) di antara negara-negara ASEAN diterjemahkan sebagai kesamaan tujuan dan pendekatan sehingga suatu dokumen Asas Perilaku dapat segera diwujudkan.*

Posisi Tiongkok dalam Konflik LCS

Upaya transformasi konflik secara damai di LCS sesungguhnya sangat tergantung dari sikap dan upaya Tiongkok. Berdasarkan catatan sejarah, para ilmuwan Tiongkok meyakini bahwa Tiongkok adalah negara pertama yang menemukan dan memberi nama gugusan pulau di LCS, meskipun kapan waktu tepatnya ditemukan masih belum disepakati.[16] Wu mencatat pengelolaan wilayah administratif atas LCS secara efektif telah dimulai sejak dinasti Han Barat (206 BC-9 AD).[17] Bagi Tiongkok, kedaulatannya atas Kepulauan Spratly telah ditegaskan dalam konvensi-konvensi internasional, seperti Deklarasi Kairo, Deklarasi Postdam, dan Perjanjian Damai Jepang-Tiongkok; dan tidak ada negara pengklaim LCS lainnya yang mempunyai lebih banyak bukti untuk mendukung klaim kedaulatannya atas pulau-pulau tersebut.[18]

Dalam perspektif Tiongkok, faktor historis sebagai negara yang pertama kali menemukan dan memberi nama, serta menggunakan secara terus menerus selama lebih dari 2000 tahun, mengesahkan kedaulatan dan hak berdaulatnya atas keempat gugus pulau dalam "*U-shaped line*" di LCS.[19] "*U-shaped line*" ini juga dikenal sebagai *nine-dotted line* atau *nine-dash line* karena rangkaian sembilan titik lepas pantai Tiongkok ini membentuk huruf U. Peta resmi pertama yang menampilkan klaim *dotted line* Tiongkok dimulai sejak tahun 1947 ketika Tiongkok mendeklarasikan kedaulatannya atas Kepulauan Paracel dan Spratly dengan mencetak *The Location Map of the South China Sea Islands*. Pada peta ini, Kepulauan Pratas, Kepulauan Paracel, Macclesfield Bank, dan Kepulauan Spratly masuk menjadi bagian dari Tiongkok dengan penggunaan *11-dotted line* dan batas selatan pada 4º Lintang Utara.[20] Pada tahun 1953, dengan persetujuan Perdana Menteri Zhou Enlai, dua *dotted line* di Teluk Tonkin dihapuskan tanpa penjelasan resmi. Peta Tiongkok yang dikeluarkan setelah tahun 1953 menjadi awal ditunjukkannya *nine-dotted line* di LCS. Setelah deklarasi *nine-dotted line*, tidak nampak adanya pertentangan dari komunitas internasional pada saat itu. Negara-negara yang berdekatan pun tidak ada yang mengajukan protes diplomatik kepada Tiongkok. Oleh karena

[16] Wu Shicun. *Solving Disputes for Regional Cooperation and Development in South China Sea: A Chinese Perspective*. (UK: Chandos Publishing, 2013), hlm. 16.

[17] *Ibid.*, hlm. 50.

[18] *Ibid.*

[19] *Ibid.*, hlm. 15.

[20] Li Jinming dan Li dexia. "The Dotted Line on the Chinese Map of the South China Sea: A Note," *Ocean Development & International Law* No. 34, 2003. hlm. 287-295.

itu, dalam perspektif Tiongkok, *nine-dotted line* telah disetujui dan diakui.[21]

Pemerintah Tiongkok telah mengambil langkah-langkah untuk melindungi kedaulatan dan hak berdaulatnya atas pulau-pulau di LCS dan laut di sekitarnya, seraya terus mengikuti perkembangan hukum laut internasional dengan meratifikasi UNCLOS. Ada beberapa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Tiongkok, sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 1.

berdaulatnya di LCS, sekaligus sebagai dasar hukum untuk negosiasi dengan pihak pengklaim lainnya jika perselisihan teritorial muncul, termasuk untuk pembangunan bersama (*joint development*) di LCS.[22] Sikap dasar Tiongkok dalam penyelesaian masalah LCS jelas bahwa penyelesaian harus dilakukan secara bilateral, bukan multilateral. Namun demikian, Tiongkok nampaknya tidak dapat terus bertahan dengan pilihan penyelesaian konflik secara bilateral.

Tabel 1. Kebijakan Perlindungan Kedaulatan Tiongkok di LCS

Kebijakan	Waktu	Isi
Pengeluaran *the location map of the south China Sea islands*	1947	Peta resmi pertama yang menampilkan klaim *dotted line* Tiongkok
Declaration on the Territorial Sea	September 1958	Pemerintah Tiongkok menyatakan kedaulatannya atas Kepulauan Pratas, Kepulauan Paracel, Macclesfield Bank, dan Kepulauan Spratly, namun tidak menyebutkan tentang *U-Shaped Line*.
Law on the Territorial Sea and Contiguous Zone	Februari 1992	Artikel 2 UU ini secara jelas menyebutkan bahwa kedaulatan pulau-pulau di LCS adalah milik Tiongkok
Ratifikasi UNCLOS	Mei 1996	Tiongkok siap menyelesaikan perselisihan maritim berdasarkan konvensi
Pemerintah Tiongkok mengeluarkan empat deklarasi		Satu diantaranya untuk menegaskan kembali artikel 2 *Law on the Territorial Sea and Contiguous Zone:* kedaulatan Tiongkok atas Kepulauan Pratas, Kepulauan Paracel, Macclesfield Bank, dan Kepulauan Spratly
Declaration on Baselines of Territorial Sea		Pemerintah Tiongkok menyatakan garis dasar laut teritorial Kepulauan Paracel, dan bahwa garis dasar laut teritorial lainnya akan dideklarasikan kemudian
Law on the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf	Juni 1998	Melaksanakan hak berdaulatnya di Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) dan landas kontinen. "*Historic rights*" disebutkan tanpa definisi. Artikel 14 UU ini menyatakan bahwa kebijakan di bawah UU ini tidak mempengaruhi hak historis Tiongkok

Sumber: Wu Sichuan, *op.cit*, yang diolah kembali.

Dalam dekade 1990 mulai dari *Law on the Territorial Sea and Contigous Zone*, ratifikasi UNCLOS, hingga pelasanaan ZEE merupakan kali pertama bagi Tiongkok sepanjang 2.000 tahun menegaskan hak berdaulatnya atas LCS melalui instrumen legislasi. Bagi Tiongkok, legislasi maritim ini merupakan dasar hukum bagi pemerintah Tiongkok untuk melindungi hak

Sebagaimana Tiongkok melihat kawasan Asia Tenggara sebagai masa depan regionalisme mereka, dilihat dari sudut geopolitik dan geoekonomi, Tiongkok seharusnya mampu bersikap kompromistis untuk mencapai "*win-win solution*" demi penyelesaian konflik secara damai.

[21] *Ibid*.

[22] Wu Sichuan, *op.cit*., hlm. 53-54.

Negara-negara Pihak ASEAN dalam Isu LCS

Selain didasari oleh bukti sejarah serta didorong oleh perkembangan hukum laut internasional, faktor politik, strategis, dan ekonomi juga melatarbelakangi konflik LCS. Ekonomi penting bagi negara yang bersengketa karena wilayah LCS diyakini kaya akan minyak, gas bumi, dan perikanan. LCS memiliki nilai strategis tinggi karena menjadi jalur lalu lintas bagi pengapalan minyak mentah dan perdagangan dunia. Aspek politik permasalahan LCS menyangkut masalah klaim teritori. Kekalahan dalam mempertahankan daerahnya akan menimbulkan masalah domestik, sehingga dipandang perlu oleh negara-negara pihak untuk mempertahankannya sesuai dengan penafsiran dan pandangan masing-masing demi kedaulatan negara. Dari segi hukum internasional, khususnya *United Nation Convention on Law of the Sea (UNCLOS)* tahun 1982 yang mencakup batas maritim dan pemberian hak atas kekayaan laut, maka ketiga aspek penting di atas menjadi sangat realistis

Negara-negara pihak untuk pulau Spratly adalah Brunei Darussalam, Malaysia, Filipina, Vietnam, Taiwan, dan Tiongkok. Taiwan dan Vietnam juga menuntut kepemilikan akan Paracel yang berada di bawah kontrol Tiongkok sejak tahun 1974. Semua kebijakan politik, ekonomi, dan militer *claimant states* di LCS merupakan hal penting untuk penyelesaian sengketa. Vietnam dan Taiwan masih tetap ingin mematahkan argumentasi sejarah dari Tiongkok. Sementara Filipina, Brunei Darussalam, dan Malaysia menggunakan UNCLOS sebagai pedoman dalam penentuan batas terluar wilayah. Dalam perihal penyelesaian sengketa, *Claimant states* ASEAN berusaha membawa sengketa ini dalam ranah multilateral sekalipun Tiongkok menginginkan penyelesaian melalui kerjasama bilateral. Penentuan batas secara jelas untuk hak kedaulatan wilayah masih belum menemukan titik temu. Dalam mempertahankan klaim masing-masing, *claimant states* ASEAN memandang Tiongkok sangat agresif dan tindakannya dapat memicu instabilitas kawasan. Namun apabila hak dalam pemanfaatan segala perihal mengenai nilai strategis LCS dimanfaatkan untuk kerjasama maka peluang untuk membuat wilayah ini stabil menjadi sangat terbuka lebar.

Untuk menghadapi tindakan asertif Tiongkok yang membangun pangkalan kapal selam di kawasan Hainan, langkah antisipasi yang dicanangkan Vietnam adalah dengan membeli kapal perang dari Rusia dan Filipina dari Korea Selatan. Selain itu untuk mendukung klaim Vietnam maka didirikan pos terdepan seperti Pulau Karang Barat Daya yang diduduki oleh Vietnam. Terumbu Karang Mariveles dan Bantaran Ardasler diduduki oleh Malaysia. Sedangkan Pulau Thitu oleh Filipina, Itu Aba diduduki oleh Taiwan. Kepulauan Spratly diduduki oleh Vietnam. Terumbu Karang Fiery Cross oleh Tiongkok. Langkah lebih panjang diambil oleh Tiongkok yaitu membangun kota Sasha di daerah yang disengketakan.

Mengetahui negara-negara pihak di LCS sedang membangun kekuatan militernya maka Perdana Menteri Tiongkok, Wen Jia-bao, menyatakan bahwa Tiongkok pada 5 Maret 2015 akan meningkatkan anggaran militer dengan tujuan untuk memenangkan "perang lokal" terkait dengan persengketaan wilayah khususnya di LCS dengan negara-negara tetangganya.[23] Dengan peningkatan anggaran militer tersebut, Tiongkok berupaya membuktikan bahwa dirinya mampu mengimbangi pengaruh Amerika Serikat di wilayah Asia Pasifik. Peningkatan kapasitas militer Tiongkok terlihat dari jenis-jenis peralatan militer di semua matra yang sudah semakin canggih dan lengkap.

Filipina mengambil serangkaian kebijakan soal sengketa di LCS, termasuk membeli kapal perang Amerika Serikat (AS) dan Jepang. Pemerintah Filipina telah menghabiskan 678 juta dolar untuk memodernisasi militer selama tiga tahun terakhir, termasuk untuk membeli dua kapal *cutter* bekas kelas Hamilton yang diperoleh dari pasukan penjaga pantai Amerika Serikat (US Coastguard). Selain itu Filipina juga mengizinkan kapal perang dan personel militer AS untuk berpangkal di Filipina, dan merencanakan latihan militer dengan AS dengan frekuensi yang lebih

[23] Austin Ramzy, "China Announces 11,2 % Increase in Military Spending", http://world.time.com/2012/03/05/china-announces-11-2-increase-in-military-spending/, diakses pada tanggal 25 Juli 2014.

tinggi dan berencana memindahkan tangsi militer utama milik Angkatan Laut dan Angkatan Udara ke Teluk Subic, bekas pangkalan militer AS di Filipina. Tindakan itu ditujukan agar kekuatan militernya dapat sesegera mungkin dikerahkan ke kawasan LCS yang dipersengketakan dengan Tiongkok. Tindakan Filipina itu akan memperuncing konflik sehingga tidak akan menguntungkan bagi penyelesaian masalah dan perdamaian di kawasan Asia Pasifik.

Bagi Vietnam, klaim Tiongkok atas LCS merupakan ancaman utama bagi kedaulatan wilayahnya. Sebagai salah satu negara pihak, Vietnam mendasarkan tuntutannya secara historis (*discovery*). Konflik Tiongkok-Vietnam dalam memperebutkan kepulauan Paracel mengalami pasang surut. Vietnam menyebut Spratly dengan nama *Dao Truong Sa*. Pada 1988 terjadi ketegangan di kepulauan Spratly antara Tiongkok dan Vietnam. Dua puluh kapal perang Tiongkok yang sedang berlayar di LCS menghadang Angkatan Laut Vietnam, sehingga terjadi bentrokan di Karang Johnson Selatan dan mengakibatkan hilangnya 74 tentara Vietnam.[24] Tiongkok juga telah melakukan pemutusan kabel seismik eksplorasi minyak kapal Binh Minh 02 dan Viking II yang disewa Petro Vietnam masing-masing pada 26 Mei 2011 dan 9 Juni 2011, yang kemudian diprotes keras oleh Vietnam.[25]

Ketegangan terjadi lagi pada tahun 2014 setelah Tiongkok menempatkan anjungan pengeboran minyak lepas pantai Haiyang Shiyou 981 di lokasi yang diklaim sebagai wilayah Zona Ekonomi Eksklusif Vietnam. Hal ini memicu demonstrasi besar-besaran anti-Tiongkok di Hanoi. Akhirnya *China National Petroleum Corp* menutup operasi anjungan itu dan memindahkannya ke dekat Kepulauan Hainan di selatan Tiongkok. Meskipun Juru bicara Kementerian Luar Negeri Tiongkok**,** Hong Lei mengatakan bahwa pemindahan tersebut tidak terkait dengan unsur eksternal apapun, relokasi ini tentu berkontribusi untuk mengurangi ketegangan kedua negara di wilayah sengketa tersebut.[26]

Hubungan ekonomi antara Vietnam dan Tiongkok jauh lebih dekat ketimbang isu keamanan dan politik,, jadi hubungan kedua negara cenderung tidak stabil dan dapat dikatakan sebagai hubungan "*love and hate*". Realitas ini cenderung menahan kedua negara menuju konflik terbuka. Vietnam merupakan mitra dagang Tiongkok baik hubungan bilateral maupun melalui CAFTA. Dalam industri wisata keindahan alam, Vietnam menjadi magnet tersendiri bagi turis asing berkewarganegaraan Tiongkok. Demikian pula hubungan Filipina-Tiongkok mengenai LCS mengalami pasang surut terutama di beberapa pulau di kepulauan Spratly. Pemerintah Filipina-Tiongkok sepakat menjalin kerjasama guna mengurangi ketegangan antara kedua Negara dan mencapai kesepakatan lain. Contohnya seperti kerjasama latihan penyelamatan pantai pada tahun 2004 antara Departemen Keamanan Maritim Tiongkok dengan Penjaga Pesisir Filipina. Usaha tersebut ditindak lanjuti oleh Perusahaan minyak lepas Pantai Nasional Tiongkok dan Perusahaan Minyak Nasional Filipina dengan menandatangani *"Agreement for Joint marine Seismic Undertaking on Certain Areas in the South China Sea*" pada 1 September 2004. Tahun 2005, Vietnam ikut serta dalam kerjasama tiga serangkai dengan Tiongkok-Filipina. Perusahaan minyak dari tiga negara menandatangani "*Agreement for Joint marine Seismic Undertaking on Certain Areas in the South China Sea*" pada Maret 2005.

Malaysia sebagai negara yang terbagi menjadi dua bagian yang salah satu perairan lautnya menyinggung *nine dash line*. Klaim Tiongkok ini mendapat reaksi keras dari pihak Malaysia. Namun kedua negara baik Malaysia maupun Tiongkok sama-sama masih dapat menahan diri untuk tidak menggunakan instrumen militer. Sedangkan Brunei Darussalam merupakan satu-satunya negara yang tidak mengklaim pulau atau daratan di wilayah Kepulauan Spratly dan tidak secara langsung

[24] Douglas M. Johnston, *The History of Ocean-Boundary Making*, (Kingston and Montreal: McGill- Queen's University Press, 1988). Lihat juga Mark J. Valencia and Jon M. Van Dyke, "Vietnam's National Interests and the Law of the Sea," *Ocean Development and International Law* No.25, 1994, hlm. 217–250.

[25] "Laut Cina Selatan Memanas, Cina-Vietnam Berisiko Perang," http://news.liputan6.com/read/2050973/ laut-Cina-selatan-memanas-Cina-vietnam-berisiko-perang.

[26] "Southeast Asia: South China Sea Grows More Complicated," *East Asian Strategic Review* 2014.

bersinggungan dengan Tiongkok. Brunei ingin ketegasan mengenai masalah tapal batas kontinen perairan negaranya yang meliputi wilayah di sekitar perairan Kepulauan Spratly. Hal ini kemudian menimbulkan konflik dengan Malaysia, yaitu sengketa mengenai sebuah karang di sebelah selatan LCS yang sewaktu air pasang berada di bawah permukaan laut. Akan tetapi sengketa antara Brunei dan Malaysia mengenai klaim kedaulatan di sekitar Kepulauan Spartly relatif tenang, belum sampai menimbulkan konflik terbuka kearah peperangan antar kedua negara.

Hubungan negara-negara pihak mengalami pasang surut tergantung penekanan aspeknya. Seperti dikatakan PM Tiongkok Li Keqiang "Tiongkok akan memberikan dukungan penuh kepada inisiatif yang memperkuat kerjasama maritim sementara juga menanggapi tegas provokasi yang merusak perdamaian dan stabilitas di LCS." Pernyataan Li itu dibuktikan melalui bentuk program *Asian Investment on Infrastructure Banking* (AIIB). AIIB lahir dari kelompok BRICS terutama Tiongkok yang berperan sebagai pendukung pembangunan infrastruktur di kawasan Asia termasuk kepada negara-negara di Asia Tenggara. Tanggal 24 Oktober 2014 telah diikuti oleh 21 negara termasuk 9 negara anggota ASEAN kecuali Indonesia padahal AIIB disosialisasikan di parlemen Indonesia tahun 2013.[27] Intesifitas hubungan anggota ASEAN dengan Tiongkok membuktikan bahwa pandangan terhadap Tiongkok tidak kaku.

Pandangan negara-negara nonpihak di ASEAN secara menyeluruh mendukung upaya penyelesaian isu LCS. Alasan utama bagi Singapura sebagai negara hub misalnya, adalah kepastian keamanan di jalur LCS yang berpengaruh terhadap lalu lintas perdagangan.[28] Laos mendorong seluruh *claimant states* untuk menciptakan perdamaian kawasan terutama di LCS.[29] Kamboja menginginkan isu LCS tidak sampai membawa pihak luar atau menjadi isu dunia internasional cukup hanya diantara Tiongkok, Taiwan, dan ASEAN. Kedekatan Kamboja dengan Tiongkok ditengarai menjadi sebab mengapa isu LCS di tingkat ASEAN mengalami *deadlock*.[30] Myanmar mendaulat diri sebagai negara yang dekat dengan semua negara pengklaim dan tidak meyetujui keterlibatan militer yang dapat memperkeruh suasana. Terakhir,[31] Thailand mendorong perubahan DoC menuju CoC guna tercapai keamanan kawasan.[32]

Isu LCS dan Perkembangan Tatanan Keamanan di Asia Timur

Pembahasan mengenai LCS dalam perkembangannya tidak bisa dipisahkan dari dinamika kompleksitas keamanan regional di kawasan Asia Timur dan Indo-Pasifik secara lebih luas, yang di dalamnya melibatkan dan terkait dengan interaksi (*interplay*) antara berbagai kekuatan. Berbagai perilaku provokatif di LCS senantiasa menjadikan kawasan tersebut mudah untuk memanaskan kondisi yang beresiko kepada terjadinya konflik terbuka. Dengan demikian, dinamika konflik LCS sangat menentukan bagi hubungan internasional dan keamanan regional di Indo-Pasifik.

Nuansa persaingan strategis di Indo-Pasifik yang dilatarbelakangi oleh berbagai kepentingan baik ekspansi wilayah maupun penguasaan sumber alam dan jalur navigasi, telah menjadikan LCS beresiko bagi terjadinya konflik di masa depan. Berbagai manuver kekuatan yang selama ini terjadi menunjukkan secara terang

[27] James Corbett, "China's AIIB: What You Need to Know", 25 Maret 2015. https://www.corbettreport.com/chinas-aiib-what-you-need-to-know/, diakses pada tanggal 7 April 2016.

[28] *Singapore Urges China to Cralify South China Seas Claim*, http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-13838462, diakses pada tanggal 12 Februari 2015.

[29] http://www.vientianetimes.org.la/FreeContent/freeCont_Laos%20expresses.htm, diakses pada tanggal 12 November 2014.

[30] Kamboja sangat hati-hati mengambil tindakan yang dapat menganggu Tiongkok karena kedekatan dua negara tersebut. Lihat https://www.cambodiadaily.com/archives/south-Cina-sea-dispute-off-asean-summit-agenda-609/ diakses pada tanggal 12 November 2014.

[31] Taw, Nay Pyi, "Myanmar in good position to facilitate dialogue with Cina" as South Cina Sea issue dominates agenda of ASEAN Foreign Ministers' Meeting", http://www.president-office.gov.mm/en/?q=issues/asean/id-3708, diakses pada tanggal 12 November 2014.

[32] Michaela Del Callar, "PHL Thailand Call for Peaceful Resolution of South Cina Sea Disputes," http://www.gmanetwork.com/news/story/370954/news/nation/phl-thailand-call-for-peaceful-resolution-of-south-Cina-sea-disputes, diakses pada tanggal 12 November 2014.

bagaimana instrumen kekuatan (militer) terlibat dalam persaingan bagi negara-negara besar. Keterlibatan pihak luar atau *non-resident country* di kawasan LCS, menambah kerumitan bagi sebagian atau salah satu pihak yang bersengketa. Dan karenanya, persoalan keterlibatan pihak luar menjadi sangat sensitif dikarenakan kepentingan Tiongkok dalam isu LCS serta upaya untuk mempertahankan dominasi dan paritas strateginya di LCS. Keberadaan Tiongkok yang merupakan aktor terbesar dan terkuat dari berbagi aspek serta unsur kekuatan di antara negara yang bersengketa cenderung enggan melibatkan pihak luar terutama Amerika Serikat. Untuk mengantisipasinya Tiongkok memilih membicarakan persoalan LCS secara bilateral dengan pihak-pihak yang bersengketa.

Secara resmi Menteri Luar Negeri AS, Hillary Clinton pada Juli 2010 telah menyatakan bahwa LCS merupakan bagian dari kepentingan nasionalnya.[33] Dengan pernyataan Hillary ini menjadi pertanda Amerika Serikat untuk terlibat dalam isu LCS. Hal tersebut ditunjukkan oleh Amerika Serikat dengan meningkatkan kerjasama militer dengan negara-negara anggota ASEAN, termasuk kepada yang bersengketa yaitu Filipina, Vietnam, dan Thailand. Selain itu, peningkatan peran AS di kawasan Asia Timur juga digariskan dengan strategi *rebalancing* dengan rekomposisi kekuatan di Asia-Pasifik melalui kebijakan *US pivot to Asia* sebagai kebijakan Presiden Barack Obama. Dalam kondisi demikian, maka pihak-pihak yang bersengketa, pada satu sisi membangun hubungan baik dengan Tiongkok, namun pada sisi lain, ada kecenderungan untuk meningkatkan hubungan militer dengan Amerika Serikat.

Uni Eropa (UE) juga menunjukkan minatnya untuk turut terlibat dalam pengelolaan LCS. Meski lokasi Eropa secara geografis jauh, namun Eropa memiliki kepentingan atas perdamaian dan stabilitas serta keamanan di LCS karena faktor strategis terkait dengan alur perdagangan dengan Asia Timur. Hubungan UE dengan Asia ditunjukkan dalam *Asia Europe Meeting* (ASEM) serta proses lain yang terkait dengan ASEAN. UE juga melihat bahwa perkembangan yang terjadi di Asia Timur terlalu penting untuk ditinggalkan dalam hubungan internasional. Pengalaman UE dalam resolusi konflik serta peran perdamaian di Asia, seperti posisi UE dalam proses perdamaian Aceh merupakan salah satu aset untuk berupaya menjadi penyeimbang di dalam LCS yang strategis itu.

Memperhatikan kompleksitas persengketaan di LCS, dilihat dari kacamata resolusi konflik internasional, dapat dinyatakan bahwa peluang penyelesaian secara politik klaim kedaulatan akan sulit untuk dicapai, kalau bukan tidak memungkinkan. Oleh karena itu, hal yang paling memungkinkan adalah dengan melakukan kerjasama fungsional seperti keselamatan navigasi, *search & rescue*, kerjasama riset dan pengembangan ilmu pengetahuan, preservasi lingkungan laut dan sebagainya yang merupakan kepentingan bersama. Pemikiran demikian pada dasarnya merupakan pendekatan yang digunakan Indonesia dengan memfasilitas pertemuan eksploratif (lokakarya) atas tujuan manajemen konflik di LCS.

Pendekatan diplomasi preventif, melalui pembentukan jalur diplomasi menjadikan cara yang *elegan* untuk membantu menghindarkan kawasan LCS dari resiko terjadinya konflik bersenjata di laut antara pihak-pihak negara pengklaim. Dengan kecenderungan peningkatan aktivitas masing-masing negara yang bersengketa di wilayah yang dipersengketaan, maka kemungkinan terjadinya *military accident* sangatlah memungkinkan. Hal ini akan terjadi terutama jika persoalan klaim tersebut menjadi menjadi komoditas politik domestik untuk membangun nasionalisme, diikuti dengan provokasi untuk penggunaaan cara-cara militer untuk melakukan pendudukan di LCS. Melihat kepada kondisi demikian, upaya untuk membangun diplomasi preventif untuk menghindari konflik terbuka di LCS atau di kawasan Asia Tenggara menjadi semakin diperlukan.

Dalam konteks ini, ASEAN dengan cara-cara *soft diplomacy* mendorong untuk dibentuknya suatu *international regime* bagi penataan keamanan, bukan hanya di Asia Tenggara,

[33] Leszek Buszynski dan Christopher B. Roberts, *The South China Sea Maritime Dispute: Political, Legal and Regional Perspectives*, (New York: Routledge, 2015), hlm. 175.

namun bagi Asia Timur secara lebih luas, melalui berbagai cara:

1. Upaya ASEAN untuk mengembangan *security regime* dengan upaya memastikan bahwa negara-negara besar di kawasan tidak menggunakan cara-cara kekerasan untuk menyelesaikan persoalan atau memperjuangkan kepentingannya. Inisiatif ASEAN ini dilakukan dengan mendorong kepada pihak di luar ASEAN untuk menerima TAC.
2. ASEAN mengembangkan pola kerjasama dengan mitra dialog dari ASEAN+1, ASEAN+3, dan ASEAN+6, di mana negara-negara bersengketa terlibat di LCS juga masuk di dalamnya. Forum dan kerjasama dengan formula ASEAN++ ini merupakan wadah untuk dialog dan perluas kerjasama yang memberikan iklim sejuk atas berbagai persoalan yang dihadapi oleh para pihak.
3. *ASEAN Regional Forum* (ARF). Sebagai forum tingkat menteri, ARF merupakan satu satunya mekanisme terluas untuk secara khusus membahas persoalan keamanan terutama di wilayah Asia Timur.
4. Perkembangan yang sangat menentukan bagi tatanan Asia Timur adalah perkembangan dari *East Asia Summit* (EAS) yang merupakan forum tingkat kepala negara yang melibatkan hampir semua negara di kawasan.
5. Selain perkembangan positif yang terjadi dengan menguatnya dialog pertahanan antar anggota ASEAN melalui ADMM serta perluasan dengan mitra dialog telah berkembang pula ADMM Plus.

Proses yang selama ini berjalan dengan inisiatif ASEAN untuk membangun tatanan kerjasama di Asia Timur merupakan proses pembentukan norma-norma internasional dan mekanisme bagi kerjasama regional. ASEAN dengan demikian melakukan "*regime-building*" dalam pengertian *international regime*[34] dalam hubungan internasional tidak kaku seperti organisasi regional. Peran rezim internasional di sini sangat krusial untuk secara bersama membangun norma-norma, tata hubungan dan pengelolaa atas persoalan-persoalan strategis terkait untuk memastikan bahwa persoalan tersebut dikelola untuk kebaikan bersama dan resiko *inter-state-violent conflict* dapat dicegah. Rejim keamanan internasional di Asia Timur di sini untuk menghindari konflik dan memaksimalkan kerjasama regional.

Peran ASEAN di dalam membangun arsitektur Asia Timur dapat pula dicatat sebagai *anomali* di dalam hubungan internasional jika mengedepankan pendekatan klasik. Konsep tatanan arsitektur (keamanan) Asia Timur yang meletakan ASEAN sebagai *centrum*, *driving force*, dan sekaligus *agenda setting* merupakan perkembangan baru dalam hubungan internasional, yang tidak terjadi sebelumnya –kekuatan kecil mengatur kekuatan yang besar, bahkan *superpower*. Pandangan klasik, seperti teori *hegemonic stability*, mendefinisikan stabilitas suatu kawasan akan ditentukan atau dijamin oleh kekuatan besar yang memayungi secara hegemonik. Dengan kata lain, hanya negara berkekuatan besar lah yang dapat menjamin stabilitas suatu kawasan karena kapasitas proyeksi kekuatan ataupun pengaruh terhadap negara-negara yang lebih lemah. Di sinilah kedudukan payung keamanan dari *major power* atas *superpower*.

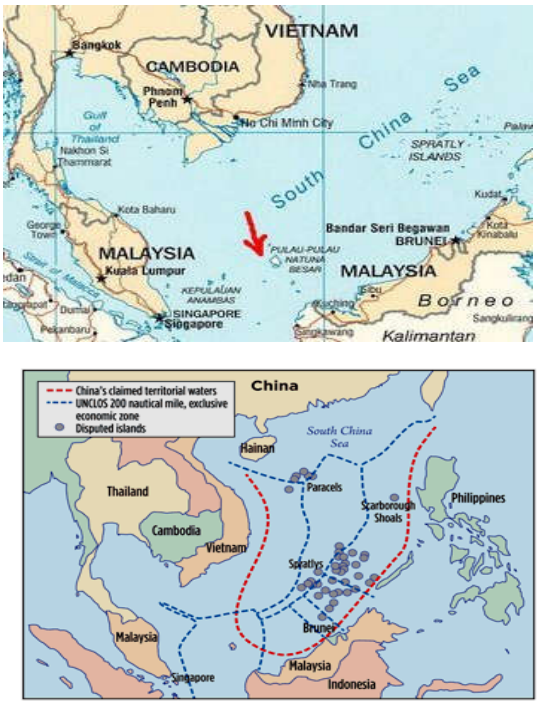
Memperhatikan kepada dinamika isu LCS dan nilai strategis yang dimilikinya, maka keterlibatan pihak luar merupakan hal yang tidak bisa dihindarkan. Keterlibatan pihak luar tersebut tidak selalu berarti negatif, sebab ia dapat bermakna untuk tujuan transformasi konflik. Selain itu, kepentingan pihak luar di dalam persoalan LCS memiliki implikasi yang luas terhadap dinamika keamanan regional, terutama ketika pihak luar tersebut adalah Amerika Serikat. Memang, kehadiran AS tidak bisa dikesampingkan begitu saja, karena secara *defacto* AS merupakan kekuatan militer besar di Asia-Pasifik. Lebih jauh, keterlibatan pihak luar akan sensitif, terutama karena faktor Tiongkok sebagai kekuatan terbesar di dalam sengketa LCS.

[34] Stephen D. Krasner (Ed), *International Regimes*, Ithaca, (New York: Cornell University Press, 1983).

Tiongkok yang menjadi kekuatan ekonomi global menjadi semakin asertif perilaku militernya dan berusaha melakukan penolakan terhadap segala bentuk keterlibatan pihak lain, bukan hanya AS, tetapi juga aktor lain seperti UE. Bahkan, Tiongkok tidak begitu suka dengan keterlibatan ASEAN untuk melakukan upaya membangun CoC. Namun demikian, suatu upaya untuk membangun arsitektur di kawasan Asia Timur merupakan dinamika penting di kawasan. Memang, upaya untuk membangun rejim keamanan di Asia Timur secara makro turut memberikan kontribusi bagi iklim untuk membangun dialog bagi keamanan di Asia Timur dalam arti luas. Peran ASEAN sebagai pemandu kendali atas perkembangan EAS akan menentukan sejauhmana EAS akan berkembang ke depan. EAS didesain sebagai *convenience basket* bagi kepala negara-negara di Asia Timur yang mencakup kekuatan utama, yaitu Amerika Serikat, Rusia, Jepang dan Tiongkok.

Indonesia dalam Isu LCS

Perairan Kepulauan Natuna secara geografis merupakan perairan yang menghubungkan Indonesia dengan kawasan Asia Timur dan Samudera Pasifik. Di wilayah itu, tepatnya antara Pulau Sekatung di Indonesia dengan Pulau Condore di Vietnam berbatasan dan hanya berjarak tidak lebih dari 245 mil, keduanya memiliki kontur landas kontinen tanpa batas benua. Meskipun sampai saat ini Indonesia masih terus melakukan perundingan persoalan perbatasan dengan Vietnam, wilayah itu menjadi semacam wilayah terbuka bagi tiga negara, termasuk Tiongkok. Bila melihat peta yang diklaim oleh para pihak, khususnya oleh Tiongkok, dan dilihat dari kepentingan kedaulatan nasional, *nine dashed line* Tiongkok "memotong" ZEE Indonesia di Laut Natuna. Namun demikian, sejak awal Indonesia telah menegaskan tidak perlu menjadi *claimant state,* karena akan lebih banyak kerugian yang dapat ditimbulkan. Meskipun nanti pada akhirnya, Indonesia akan memiliki persoalan perbatasan dengan negara yang mampu mengklaim atau menjadi pemilik Kepulauan Spratly. Disini tantangan Indonesia dalam upaya menegaskan perbatasannya.



Gambar 2. Kepulauan Natuna dan Perbatasan Indonesia

Indonesia cenderung memosisikan diri mengambil jarak atau netral pada konflik LCS. Bagi Indonesia lebih baik mengedepankan pendekatan diplomasi. Indonesia mempunyai kepentingan stabilitas keamanan, untuk itu kebijakan yang dipilihnya adalah kebijakan *preventive diplomacy*. Hal itu ditandai dengan adanya inisiatif Indonesia untuk menyelenggarakan Workshop Pengelolaan Potensi Konflik di LCS (*The Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea*) pada tahun 1992, yang diikuti oleh pihak-pihak yang bersengketa. Tujuan dilakukannya Workshop tersebut lebih untuk mengalihkan potensi konflik dengan membangun sikap saling percaya (*confidence building*) diantara pihak-pihak yang bersengketa. Sejak awal workshop LCS tidak dimaksudkan untuk membicarakan dan menyelesaikan sengketa, tetapi untuk menurunkan tingkat potensi konflik menuju identifikasi dan usaha pemanfaatan peluang-peluang kerjasama."[35]

[35] Jurusan Hubungan Internasional FISIP UNPAD, *Prospek Joint Development and Joint Co-Operation di Laut Cina selatan sebagai Mekanisme Penghindaran Konflik di Kawasan: Suatu Perspektif Ekonomi Politik dan Pertahanan dari Indonesia (2001-2003),* (Bandung: Badan Penelitian dan Pengembangan

Meskipun dalam KTT ASEAN yang lalu pembahasan LCS mengalami kebuntuan yaitu tidak ada kesepakatan penyelesaian konflik yang dicapai, peran aktif Indonesia dalam upaya memediasi konflik tersebut pada kenyataannya mendapat dukungan yang tinggi dari negara-negara ASEAN, Tiongkok, maupun AS. Mengingat memang tidak ada negara lain yang mengupayakan posisi itu. Untuk itu, ada dua kerangka diplomasi yang sepertinya ditempuh Indonesia, yaitu kerangka regional dan bilateral. Setidaknya politik luar negeri Indonesia, yang dipandang sebagai strategi Menteri Luar Negeri menekankan bahwa CoC memiliki formula 3+1, yaitu *promote confidence, avoiding incidents, managing the incidents (if they still occur)* dan *plus creating condition conducive.* Selain itu, diusulkan inisiatif kerjasama praktik *(early harvest initiatives)* inisiatif itu terdiri dari *hot line of communication* dan *SAR of people & vessels in distress at sea*.

Hal itu terkait dengan terciptanya keamanan dan perdamaian di LCS merupakan kepentingan dari upaya membangun lingkungan regional yang aman dan diyakini akan terkait langsung dengan pembangunan nasional Indonesia. Setidaknya diidentifikasi kekayaan sumberdaya tambang dan laut yang melimpah menjadikan keamanan wilayah di perairan Kepulauan Natuna sebenarnya cukup sensitif, mengingat adanya penangkapan ikan kapal asing di perairan Indonesia bagian utara yang berbatasan langsung dengan perairan Tiongkok tersebut. Untuk kepentingan itu, Indonesia telah melakukan *MoU on Maritime Cooperation* dengan Tiongkok, yang kemudian ditindaklanjuti dengan *the Maritime Cooperation Committee between China and Indonesia* pada bulan Maret 2012 dan yang pertama kalinya dilakukan pertemuan di Beijing pada tanggal 6 Desember 2012.[36] Dalam pertemuan itu kedua belah pihak setuju perlu adanya kerjasama maritim, kerangka kerjasama strategis, membangun komite kerjasama Maritim Tiongkok dengan Indonesia, serta pendanaan kerjasama maritim. Bahkan terakhir kali sudah semakin mengerucut tentang rencana kerja sama dengan Tiongkok dalam bidang penanaman modal asing Tiongkok di Pulau Natuna untuk proses pengalengan ikan.[37] Namun demikian, terlihat cara pandang pemerintah Indonesia belum satu kesatuan, karena dari satu tahun terakhir ini terlihat adanya pertentangan internal yang berasal dari Kementerian Pertahanan dan DPR, yang melihat lebih dari perspektif kedaulatan teritori dan perbatasan Indonesia.

Penutup

Isu Laut Cina Selatan merupakan bagian masa lalu yang belum selesai (*unresolved_problem*). Isu ini hampir selalu menjadi topik pembahasan di berbagai forum pertemuan antarnegara, baik yang melibatkan pemerintah, parlemen maupun akademisi di tingkat nasional dan regional. Isu Laut Cina Selatan semakin relevan dengan keputusan Tiongkok untuk mempercepat pembangunan "*Silk Road Economic* dan *Maritime Silk Road*" dengan tema "*One Belt and One Road Project*". Jalur sutra Ini merupakan strategi untuk meningkatkan ekonomi dan perdagangan internasional Tiongkok, dimana Laut Cina Selatan menjadi bagian dari jalur sutra maritim Tiongkok, kemudian Selat Malaka, Samudera Hindia, Afrika (Nairobi) dan Mediterania.

Pendekatan transformasi konflik dalam kasus Laut Cina Selatan semakin relevan karena dua hal: *pertama*, dengan dasar klaim sejarah yang diajukan oleh Tiongkok, Filipina dan Vietnam, penyelesaian konflik di kawasan ini mengalami jalan buntu. Hal ini disebabkan negara pihak berkeras pada pendirian masing-masing atas klaim kedaulatan di wilayah itu. Sementara *historical claim* belum sepenuhnya dapat diputuskan keabsahannya, meskipun hukum internasional tidak dapat menerima klaim berdasarkan sejarah. Sementara Tiongkok

Masalah Luar Negeri Departemen Luar Negeri dengan Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Padjadajaran), November 2000, hlm. 31.

[36] "The 1st Meeting of the Maritime Cooperation Committee between China and Indonesia Held in Beijing," *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, 6 Agustus 2012, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/wshd_665389/t996747.shtml, diakses pada tanggal 20 September 2014.

[37] Penjelasan Menteri Luar Negeri Marti Natalegawa yang dikutip dalam "Menlu Bantah China Klaim Natuna," *Sindonews.com*, 19 Maret 2014, http://nasional.sindonews.com/read/845901/14/menlu-bantah-china-klaim-natuna, diakses pada tanggal 23 September 2014.

memiliki "tradisi mencatat" yang bersifat turun-temurun dan sulit ditandingi oleh bangsa mana pun di dunia, sehingga Tiongkok dapat memberikan bukti sejarah yang menjadikannya memiliki *institutional memory* yang kuat, termasuk di dalam konteks Laut Cina Selatan. *Kedua*, hampir semua laporan dan dokumen yang membahas mengenai isu Laut Cina Selatan cenderung hanya fokus pada pembahasan dan analisa mengenai konflik antarnegara pihak, baik yang berhubungan dengan klaim sejarah, kedaulatan politik, maupun batas wilayah atau yurisdiksi negara. Akibatnya, isu ini seolah-olah mengalami jalan buntu. Padahal, tidak sedikit upaya Indonesia untuk memfasilitasi forum-forum pertemuan dan diskusi sebagai langkah preventif (*preventive diplomacy*) agar tidak terjadi konflik terbuka di kawasan itu, kalau memang tidak mungkin mengakhiri konflik di kawasan itu.

Dengan pendekatan transformasi konflik, maka urgensi CoC bagi Tiongkok dan negara-negara ASEAN semakin penting dan relevan, karena dinamika konflik di Laut Cina Selatan memiliki banyak peluang yang dapat dikelola menjadi kerjasama yang bermanfaat bagi negara-negara pihak, maupun negara-negara lain yang tidak terlibat di dalam konflik Laut Cina Selatan. Oleh karena itu, sebagai bagian dari transformasi konflik di Laut Cina Selatan, maka pandangan negara-negara ASEAN yang menjadi "*non-claimant*" (selain Indonesia) di Laut Cina Selatan, perlu diperhatikan, karena secara langsung maupun tidak langsung, konflik di Laut Cina Selatan berdampak pada regional ASEAN. Namun juga, setiap negara anggota ASEAN yang tidak menjadi negara pihak di dalam konflik Laut Cina Selatan, dapat berperan sebagai fasilitator, mediator, bekerjasama membangun kawasan Laut Cina Selatan ataupun kerjasama penelitian dan pengembangan mengenai potensi sumber daya alam di kawasan itu.

Kepentingan internasional (*non-resident countries*) terhadap LCS dalam hal SLOCs dan navigasi, seperti Amerika Serikat, perlu mendapat perhatian, karena kepentingan luar negeri Amerika Serikat bukan hanya dilandaskan pada aspek geografi atau kawasan tertentu, melainkan juga berbasis isu. Dengan demikian, dalam perspektif keamanan regional di bidang maritim, maka AS memiliki kepentingan untuk "hadir" di kawasan Laut Cina Selatan. Secara fisik, kehadiran AS dapat diketahui dengan adanya kapal induk yang berpatroli atau kapal selam yang melalui wilayah perairan dan laut Asia Tenggara. Namun secara teknologi, AS memiliki teknologi pertahanan yang termaju di dunia dengan dukungan anggaran pertahanan yang sangat memadai, maka ketidakhadirannya secara fisik tidak menjadi hal yang relevan, karena teknologi komunikasi dan informasi untuk mendukung kepentingan pertahanan AS akan lebih mudah menjangkau kawasan Laut Cina Selatan. Dengan demikian, eksistensi isu Laut Cina Selatan bukan hanya akan mengundang kehadiran AS di kawasan ini, melainkan juga akan menjadi kendala bagi ASEAN untuk menjaga sentralitasnya. Namun, apabila peran AS dapat memperkuat rejim internasional untuk mengarahkan arsitektur keamanan di Asia Timur, maka kekuatan eksternal ini diharapkan dapat membantu menciptakan stabilitas dan perdamaian di kawasan.

Di dalam pandangan strategis negara-negara pihak di Laut Cina Selatan, wilayah ini memiliki nilai politis dan ekonomis. Namun selain inisiatif Indonesia untuk memfasilitasi forum pertemuan, pendekatan bilateral lebih dominan dijalankan antara Tiongkok dengan negara-negara pihak di dalam konflik di LCS, kecuali dengan Taiwan. Secara regional, empat negara ASEAN (Filipina, Vietnam, Malaysia, Brunei Darussalam) yang terlibat di dalam konflik Laut Cina Selatan pun cenderung mengesampingkan mekanisme regional ASEAN di dalam penyelesaian konflik. Selain mekanisme ASEAN semakin tidak teruji kesahihannya, pendekatan bilateral di dalam konflik Laut Cina Selatan menunjukkan bahwa di antara sesama negara anggota ASEAN masih terdapat perbedaan kepentingan yang juga memperlihatkan rasa saling curiga atau tidak percaya antarnegara maupun atas kemampuan ASEAN untuk menyelesaikan konflik di Laut Cina Selatan sesuai dengan norma dan nilai ASEAN. Dengan pembentukan Komunitas ASEAN (khususnya Komunitas Politik Keamanan ASEAN) pada Desember 2015, ASEAN harus semakin berperan di dalam

menjaga perdamaian dan stabilitas kawasan, termasuk juga berkontribusi dalam menciptakan perdamaian dan stabilitas di Laut Cina Selatan.

Daftar Pustaka

Buku

Amer, Ramses. 2002. "Ongoing Efforts in Conflict Management" dalam Timo Kivimaki, *War or Peace in the South China Sea*. Copenhagen: NIAS Press.

Buszynski, Leszek dan Christopher B. Roberts. 2015. *The South China Sea Maritime Dispute: Political, Legal and Regional Perspectives*. New York: Routledge.

Galtung, Johan. 2007. "Peace by Peaceful Conflict Transformation – the TRANSCEND Approach" dalam Charles Webel dan Johan Galtung (Ed), *Handbook of Peace and Conflict Studies*, New York: Routledge.

Hong, Nong. 2012. *UNCLOS and Ocean Dispute Settlement: Law and Politics in the South China Sea*. New York: Routledge.

Johnston, Douglas M. 1988. *The History of Ocean-Boundary Making*. Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press.

Jurusan Hubungan Internasional FISIP UNPAD. 2000. *Prospek Joint Development and Joint Co-Operation di Laut Cina selatan sebagai Mekanisme Penghindaran Konflik di Kawasan: Suatu Perspektif Ekonomi Politik dan Pertahanan dari Indonesia (2001-2003)*. Bandung: Badan Penelitian dan Pengembangan Masalah Luar Negeri Departemen Luar Negeri dengan Jurusan Hubungan Internasional FISIP Universitas Padjadajaran.

Krasner, Stephen D. (Ed). 1983. *International Regimes*. Ithaca. New York: Cornell University Press.

Lee, Lai To. 1999. *China and the South China Sea Dialogues*. Westport: Praeger Publishers.

Ras, Abdul Rivai dan Rajab Ritonga. 2001. *Konflik laut Cina Selatan dan Ketahanan Regional Asia pasifik: Sudut Pandang Indonesia*. Jakarta: TNI AL dan Penerbit APSINDO.

Wu, Shicun dan Keyuan Zou. 2013. *Securing the Safety of Navigation in East Asia*. Oxford: Chandos Publishing.

Wu, Shicun dan Nong Hong (Ed). 2014. *Recent Development in the South China Sea Disputes: The Prospect of a Joint Development Regime*. New York: Routledge.

Wu, Shicun. 2013; *Solving Disputes for Regional Cooperation and Development in the South China Sea: Chinese Perspective*. UK: Chandos Publishing.

Jurnal

Valencia, Mark J. and Jon M. Van Dyke. 1994. "Vietnam's National Interests and the Law of the Sea." *Ocean Development and International Law* No.25.

Thayer, Carlyle A. Agustus 2012. "ASEAN'S Code of Conduct in the South Cina Sea: A Litmus Test for Community-Building?." *The Asia-Pacific Journal* Vol 10, Issue 34, No. 4, 20.

Jinming, Li dan Li dexia. 2003. "The Dotted Line on the Chinese Map of the South China Sea: A Note." *Ocean Development & International Law* No. 34.

____2014. "Southeast Asia: South Cina Sea Grows More Complicated**."** *East Asian Strategic Review*.

Stormont, William G. July 1994. "Managing Potential Conflicts in the South China Sea." *Marine Policy* 18(4): 353-356.

Surat Kabar dan Website

"Initiatives on South China Sea, Conflict Resolution and Peacekeeping Cooperation, People Engagement, Among Many Issues Noted in Comprehensive ASEAN Joint Communique Bali, Indonesia." http://www.asean.org/?static_post=initiatives-on-south-china-sea-conflict-resolution-and-peacekeeping-cooperation-people-engagement-among-many-issues-noted-in-comprehensive-asean-joint-communique-bali-indonesia-20-july-2011.

"Laut Cina Selatan Memanas, Cina-Vietnam Berisiko Perang." http://news.liputan6.com/read/2050973/ laut-Cina-selatan-memanas-Cina-vietnam-berisiko-perang.

"The 1st Meeting of the Maritime Cooperation Committee between China and Indonesia Held in Beijing." *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*. 6 Agustus 2012. http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/wshd_665389/t996747.shtml.

Ramzy, Austin. "China Announces 11,2 % Increase in Military Spending", http://world.time.com/2012/03/05/china-announces-11-2-increase-in-military-spending/.

http://www.vientianetimes.org.la/FreeContent/freeCont_Laos%20expresses.htm.

Corbett, James. 2015. "China's AIIB: What You Need to Know". 25 Maret 2015. https://www.corbettreport.com/chinas-aiib-what-you-need-to-know/.

Lederach, John Paul. 2003. "Beyond Intractability", versi singkat dari buku Ledercah yang berjudul *The Little Book of Conflict Transformation*. (Colorado: Good Books, 2003). bi@beyondintractability.org.

https://www.cambodiadaily.com/archives/south-cina-sea-dispute-off-asean-summit-agenda-609/ .

Callar, Michaela Del. "PHL Thailand Call for Peaceful Resolution of South Cina Sea Disputes." http://www.gmanetwork.com/news/story/370954/news/nation/phl-thailand-call-for-peaceful-resolution-of-south-Cina-sea-disputes.

Penjelasan Menteri Luar Negeri Marti Natalegawa yang dikutip dalam "Menlu Bantah China Klaim Natuna." *Sindonews.com*. 19 Maret 2014. http://nasional.sindonews.com/read/845901/14/menlu-bantah-china-klaim-natuna.

"Singapore Urges China to Cralify South China Seas Claim." http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-13838462.

Taw, Nay Pyi. "Myanmar in good position to facilitate dialogue with Cina" as South Cina Sea issue dominates agenda of ASEAN Foreign Ministers' Meeting". http://www.president-office.gov.mm/en/?q=issues/asean/id-3708.