

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Laut Cina Selatan telah menjadi panggung konflik kepentingan berbagai negara di dunia. Konflik ini merupakan isu keamanan regional yang hingga kini masih belum mencapai titik penyelesaian, serta rawan mengganggu stabilitas kawasan di masa yang akan datang. Konflik ini diawali oleh klaim sepihak negara Cina yang memperluas wilayah perairannya hingga menjangkau wilayah perairan Filipina, Taiwan, Vietnam, Brunei Darussalam, dan Malaysia. Konflik ini memerlukan penyelesaian yang bersifat tetap dan mengikat, karena jika tidak potensi perebutan wilayah sangat besar (Kipgen, 2018).

Para analis memberikan alasan mengapa konflik ini bisa terjadi. Salah satu yang paling sering dijadikan rujukan adalah alasan kepentingan ekonomi di wilayah itu, mengingat banyaknya kandungan kekayaan alam yang begitu melimpah. Menurut *Council for Foreign Relations* (CFR), Laut Cina Selatan ada sekitar 900 triliun kaki kubik gas alam. Dengan perbedaan data yang lain, *American Security Project* menyebutkan bahwa cadangan gas di Laut Cina Selatan mencapai 266 triliun kaki kubik dan menyumbang 60%-70% dari total cadangan hidrokarbon wilayah lautan tersebut. Tidak hanya gas alam, Laut Cina Selatan ditengarai juga mengandung 7,7 miliar barel cadangan minyak bumi. Dalam komoditas pangan, Pada 2012, Departemen Lingkungan dan Sumber Daya Alam Filipina menyebutkan bahwa Laut Cina Selatan memiliki sepertiga dari total keanekaragaman laut di dunia yang berkontribusi terhadap 10% dari total tangkapan ikan dunia (Arbar, 2020).

Konflik Laut Cina Selatan semakin rumit ketika beberapa negara di luar negara yang bersengketa turut serta melakukan intervensi di sana. Salah satu yang paling berpengaruh adalah dengan hadirnya Amerika

Serikat. Amerika Serikat sendiri menyatakan bahwa kehadirannya dalam sengketa Laut Cina Selatan hanya dalam upaya untuk menjaga kebebasan navigasi pelayaran di perairan internasional, menjaga perdamaian dan mengurangi risiko sengketa di kawasan, serta tidak mendukung pihak mana pun dalam sengketa. Upaya tersebut juga diikuti dengan berbagai aktivitas kerja sama militer di wilayah sengketa. Aktivitas tersebut dapat dilihat, misalnya, melalui kunjungan Menteri Luar Negeri AS Hillary Clinton ke Filipina pada tahun 2011 untuk menekankan kembali kerja sama militer kedua negara (Darmawan, 2017). Usaha intervensi Amerika Serikat ini kemudian dilanjutkan oleh Presiden Amerika Serikat selanjutnya, Donald Trump. Trump mengisyaratkan keterlibatan yang lebih besar dengan kawasan Indo-Pasifik pada akhir Desember 2018 lewat ditandatanganinya *Asia Reassurance Initiative Act*. Undang-undang itu mengesahkan anggaran senilai 21,1 triliun rupiah (1,5 miliar dolar A.S.) selama lima tahun bagi program Amerika untuk menegaskan kembali komitmen keamanan dengan sekutu, termasuk Jepang, Korea Selatan, dan Australia, serta memperkuat kerja sama keamanan dengan negara-negara di Asia Timur dan Tenggara (Indo-Pacific Defense Forum, 2019).

Dengan panasnya konflik ini, *Association of South East Asian Nations* (ASEAN) berusaha memberikan peran di sana. Pada Mei 2014, para Menteri luar negeri ASEAN memberikan pernyataan bersama tentang perhatian serius negara-negara ASEAN tentang konflik ini. Pernyataan bersama tersebut mendesak semua pihak terkait untuk menahan diri dari tindakan yang dapat merusak perdamaian dan stabilitas dan untuk menyelesaikan semua perselisihan dengan cara damai melalui prinsip-prinsip hukum internasional yang diakui secara universal, termasuk *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS). Mereka juga menegaskan kembali pentingnya menjaga perdamaian dan stabilitas, keamanan maritim, kebebasan navigasi dan penerbangan di atas Laut Cina Selatan (ASEAN, 2014). Maka itulah, ASEAN selalu menekankan pentingnya implementasi *Declaration on the Conduct of Parties in the South*

China Sea (DOC) secara penuh dan efektif guna menciptakan lingkungan yang saling percaya. DOC sendiri adalah sebuah pernyataan yang dirilis bersama pada tahun 2002 oleh ASEAN dan Cina (Kipgen, 2018).

Konflik yang terjadi di Laut Cina Selatan ini memberikan dampak yang serius bagi Indonesia mengingat kedekatan lokasi yang ada. Respon pertama kali Indonesia terkait dengan konflik ini terjadi pada tahun 1980-an, di mana Indonesia mengkhawatirkan adanya efek *proxy* bagi Indonesia berupa perang yang meletus di wilayah ini (Aplianta, 2015). Maka itulah, untuk merespon konflik ini, Indonesia berusaha untuk menyediakan sebuah wadah bagi negara-negara yang bersengketa di Laut Cina Selatan seperti Vietnam, Filipina, Malaysia, Brunei, Taiwan, dan Cina dalam sebuah lokakarya yang difasilitasi oleh Departemen Luar Negeri Indonesia. Lokakarya ini bertujuan untuk menyediakan sebuah forum bagi para negara yang bersengketa agar menurunkan tensi konflik sembari berusaha untuk menghasilkan solusi penyelesaiannya. Indonesia di masa Presiden Soeharto menyediakan ruang dialog inklusif bagi negara bersengketa untuk mengutarakan pandangan-pandangannya. Indonesia dapat dikatakan sadar bahwa dalam perspektif realisme, ketika *security dilemma* terjadi karena kurangnya interaksi antar negara, maka suatu forum komunikasi perlu dibentuk agar mengurangi rasa kecurigaan dan memperkuat rasa percaya (Aplianta, 2015).

Posisi Indonesia di kancah internasional dalam melihat konflik Laut Cina Selatan adalah *non-claimant*. Posisi ini didapat setidaknya karena pada masa Presiden Soeharto, konflik Laut Cina Selatan yang berkaitan erat dengan sengketa wilayah itu tidak memasukkan teritori Indonesia di dalamnya. Tidak ada pulau-pulau yang dimiliki Indonesia yang dijadikan perang perebutan antara negara-negara yang sudah disebutkan sebelumnya (Aplianta, 2015). Dengan posisi itu, Indonesia kemudian membawa peran yang penting dalam usahanya meredam konflik di wilayah tersebut. Indonesia selalu berupaya dengan inisiasi-inisiasinya untuk mendinginkan tensi konflik. Dari situ, kepentingan Indonesia adalah agar

konflik di Laut Cina Selatan tidak menjadi perang fisik dan akhirnya justru memberikan efek domino bagi keamanan Indonesia. Dalam prosesnya sebagai pen jembatan antara negara bersengketa demi mengurangi potensi konflik itu, peran Indonesia seringkali disebut sebagai “*honest broker*” (Laksmana, 2019).

Dalam menghadapi konflik Laut Cina Selatan, perubahan sikap Indonesia dapat dikatakan baru mulai terjadi di akhir masa kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono. Media-media internasional mewartakan beberapa pernyataan para petinggi militer Indonesia. Nabbs-Keller (2014) misalnya, ia menulis tentang pernyataan salah satu petinggi Tentara Nasional Indonesia (TNI) Angkatan Laut (TNI AL) Amarulla Octavian yang menyiratkan bahwa Indonesia mulai tergabung ke dalam pusaran konflik ini. Pada tahun 2013, Amarulla Octavian mengatakan bahwa Latihan Komodo pada tahun 2014 yang akan diselenggarakan oleh Indonesia bertujuan untuk “kapabilitas Angkatan Laut dalam penanganan bencana, tetapi kita juga memperhatikan agresivitas Cina yang memasuki wilayah Natuna”. Pada tahun 2014, salah satu petinggi TNI Angkatan Udara Fahru Zaini yang tergabung dalam Kementerian Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan, menyatakan “Cina telah mengklaim Natuna sebagai bagian laut teritorialnya. Persengketaan ini akan berdampak besar pada keamanan Laut Natuna” (Nabbs-Keller, 2014).

Pernyataan-pernyataan tersebut bisa dimaknai menjadi dua hal. Pertama, ini membuktikan adanya kemarahan di tubuh militer terhadap aktivitas Cina di Laut Cina Selatan saat masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Kedua, ini membuktikan bahwa militer memang “*realist in nature*” (Murphy, 2014). Walaupun begitu, karena pernyataan militer di atas adalah pernyataan pertama kali yang menyangkut sikap institusi ini terkait konflik Laut Cina Selatan, ini berarti menunjukkan fakta bahwa terjadi perbedaan sikap antara militer yang menekankan perlunya respons keras daripada sikap institusi sipil seperti Kementerian Luar Negeri yang lebih mengutamakan dialog dan strategi politis. Strategi

politis yang dimaksud di sini adalah sikap Indonesia yang tidak mau menyebut isu Laut Cina Selatan sebagai “sengketa”. Apabila Indonesia melakukan hal tersebut, Indonesia dinilai justru mengakui bahwa Laut Natuna memang diperebutkan dan dengan begitu berarti memperjelas posisi Cina sebagai kompetitornya. Dengan tidak menyebut kegiatan ini sebagai “sengketa”, Indonesia percaya diri justru dirinya akan memberikan sikap bahwa Natuna memang tidak diperebutkan karena memang milik Indonesia, sehingga tidak perlu negosiasi (McRae, 2019; Syailendra, 2017).

Di masa Presiden Joko Widodo, perubahan sikap atas Laut Cina Selatan semakin semakin terasa (Connelly, 2016). Walaupun Indonesia masih tidak bersedia untuk mengakui isu Laut Cina Selatan sebagai sengketa, namun pada dasarnya sudah ada kebijakan-kebijakan yang tersirat bahwa Indonesia telah memiliki pendekatan yang berbeda untuk merespon isu ini. Connelly (2016) misalnya, menyebut Presiden Jokowi menggunakan pendekatan unilateralisme yang berbeda jauh dengan Presiden Yudhoyono yang lebih menekankan multilateralisme. Indonesia di masa Presiden Joko Widodo lebih menekankan pada perlindungan hak berdaulatnya di Natuna dan tidak lagi mengutamakan usahanya dalam mencari solusi damai atas konflik Laut Cina Selatan seperti yang dilakukan oleh Presiden Yudhoyono. Pada kenyataannya, Presiden Joko Widodo telah melakukan penguatan kekuatan militer di sekitaran Laut Natuna, peningkatan penangkapan kapal-kapal Cina yang memasuki wilayah Laut Natuna, hingga penamaan ulang Laut Natuna menjadi Laut Natuna Utara (Muhibat, 2018). Kebijakan-kebijakan tersebut tentunya merupakan sebuah tanda bahwa telah adanya sebuah transformasi atas kebijakan luar negeri Indonesia untuk merespon asertivitas Cina yang memang semakin aktif di Laut Cina Selatan. Barangkali secara kebijakan luar negeri formal, Indonesia tetap mengaku bahwa ia bukanlah pihak yang bersengketa. Namun secara realitas, dapat dikatakan bahwa telah terjadi perubahan lanskap respons Indonesia terkait konflik Laut Cina Selatan ini.

1.1.1. Asertivitas Cina

Tindakan asertivitas Cina di Laut Cina Selatan telah menjadi isu yang banyak diperbincangkan oleh para akademisi (lihat misal Chen et al., 2013; Thayer, 2011; Yahuda, 2013). Tindakan asertif ini setidaknya dinilai mulai terjadi pada medio tahun 2010 ketika Cina melakukan gangguan terhadap kapal eksplorasi minyak di wilayah klaim Filipina dan Vietnam di Laut Cina Selatan. Berkaitan dengan itu, Johnston mendefinisikan tindakan asertif dalam politik internasional sebagai “*a form of assertive diplomacy that explicitly threatens to impose costs on another actor that are clearly higher than before*” (Chen et al., 2013).

Dalam beberapa hal, para peneliti memiliki indikator yang berbeda-beda dalam mendefinisikan apa itu tindakan asertivitas sendiri. Thayer (2011) menilai bentuk dari asertivitas Cina di Laut Cina Selatan adalah pembangunan kekuatan militernya baik di wilayah Laut Cina Selatan maupun strategi-strategi politisnya. Indikator yang diajukan oleh Thayer (2011) ini tidak secara sistematis menjelaskan apa saja tindakan Cina yang dapat disebut sebagai asertivitas. Sebaliknya, ia mengeksplorasi tindakan-tindakan Cina yang dinilainya sebagai bentuk strategi baru di konflik Laut Cina Selatan dan ditujukan ke beberapa aktor yang terlibat di dalam konflik tersebut seperti Filipina dan Vietnam. Dengan pendekatan yang lebih sistematis, Yahuda (2013) menilai asertivitas Cina dari beberapa indikator: perubahan keseimbangan kekuasaan (*balance of power*) yang menguntungkan Cina; perluasan kepentingan nasionalnya untuk memasukkan domain maritim di laut terdekatnya (*jinhai*) dan jalur perdagangannya; pertumbuhan kekuatan militernya; dan meningkatnya sentimen nasionalis di kalangan pejabat maupun di antara penduduk pada umumnya.

Untuk menilai asertivitas Cina, indikator yang dirumuskan oleh Yahuda (2013) telah cukup komprehensif. Walaupun begitu, indikator ini belum memasukkan misalnya, adanya fenomena *maritime militia* yang kini menyebabkan konflik Laut Cina Selatan semakin rumit, dan memungkinkan

berubah menjadi *hybrid warfare* (Fajri, 2020). Padahal, kehadiran *maritime militia* sendiri memiliki signifikansi yang tinggi dalam memperkeruh konflik Laut Cina Selatan karena mereka sulit untuk dikategorikan dalam hukum internasional yang berlaku. Seperti yang diketahui, para milisi Cina ini pada dasarnya warga sipil biasa, namun mereka mendapatkan pelatihan militer sehingga memiliki kemampuan-kemampuan kemiliteran. *Maritime militia* milik Cina ini beroperasi di laut lepas sebagaimana nelayan biasanya, namun mereka pada dasarnya bersedia ketika mendapatkan tugas-tugas kemiliteran dari *People Liberation Army Navy* (PLAN) termasuk dalam konteks penegakan hak berdaulat (Kraska, 2020). *Maritime militia* ini nantinya akan dimasukkan ke dalam indikator pertumbuhan kekuatan militer Cina.

Lebih jauh, penggunaan subfokus asertivitas Cina dalam penelitian ini memiliki landasan yang kuat. Cina memang melakukan tindakan-tindakan di Laut Cina Selatan yang mengancam stabilitas Kawasan. Santoso (2020) memberikan indikator bagaimana Cina telah melakukan tindakan agresivitas Cina yang mengganggu kawasan: pertama, kebijakan tertulis berupa perumusan *nine-dashed line* sebagai dasar peta wilayah Cina dan mencantumkannya dalam passport maupun visa warga Cina; kedua, pernyataan-pernyataan keras oleh pejabat Cina tentang Laut Cina Selatan; ketiga, tindakan nyata seperti aksi pengerahan para nelayan Cina yang dikawal langsung kapal penjaga pantai Cina, dan pengerahan militernya (lihat Santoso, 2020).

Dalam tindakan jenis pertama, Cina sendiri ditengarai memasukkan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia ke dalam peta wilayahnya pada tahun 2009. Panglima TNI Moeldoko menuduh Cina secara unilateral mengubah peta wilayahnya yang sebelumnya tidak ada Indonesia di sana. Sebelumnya, Cina sendiri pada tahun 2009 menyerahkan *note verbale* kepada Sekretaris Jenderal PBB. Dokumen ini merupakan pernyataan diplomatik yang dikenal sebagai *nine-dashed line*, yang membatasi dan memperjelas klaim mereka di Laut Cina Selatan (Poespojoedho, 2019).

Berikut adalah trajektori sikap agresif Cina dalam kebijakan tertulisnya, terutama dalam pembuatan peta *nine-dashed line*-nya.

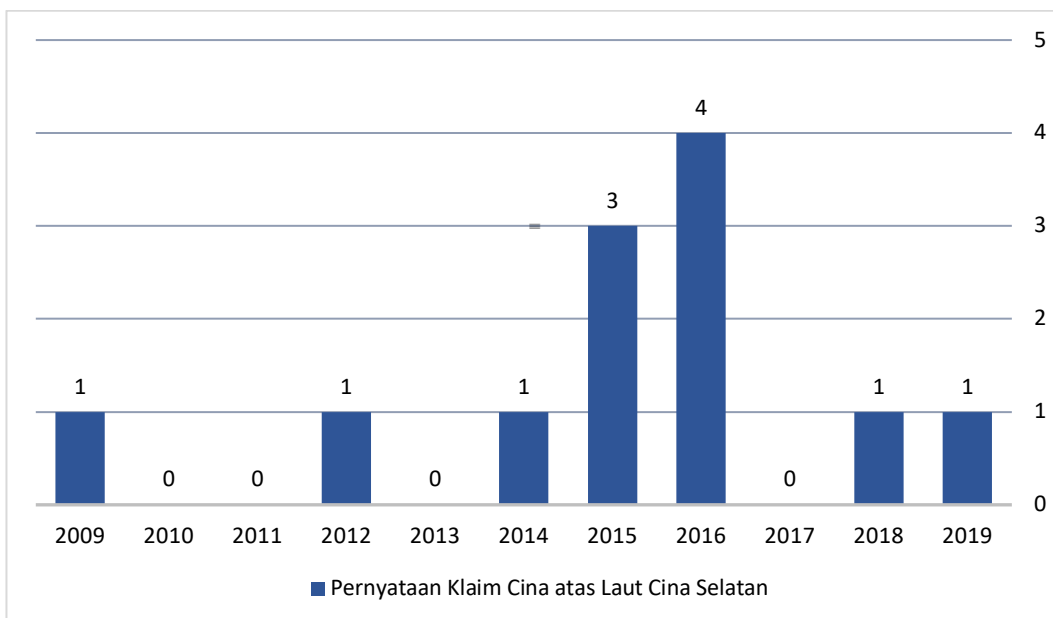
Tabel 1.1 Perjalanan Peta Nine-Dashed Line

No	Tanggal	Kebijakan
1	September 1947	Cina di bawah Chiang Kaisek membuat peta yang memasukkan nine dash line dan disebarluaskan secara internal
2	November 1947	Kementerian Dalam Negeri menerbitkan daftar 172 nama geografis dalam bahasa Cina dan Inggris, untuk pulau-pulau di Laut Cina Selatan.
3	September 1958	Cina mengeluarkan <i>Declaration on the Territorial Sea</i> , sebagai basis hukum klaim wilayah dan manajemen kemaritiman Cina. Pasal 1 tidak hanya mengatur jarak dua belas mil laut teritorial untuk Cina, tetapi juga menerapkannya baik ke daratan maupun pulau-pulau pesisir dan ke pulau-pulau terpencil Dongsha, Nansha, Penghu, Taiwan, Xisha, dan Zhongsha.
4	Februari 1992	Untuk merespon UNCLOS, Cina mengeluarkan <i>The Law on the Territorial Sea and the Contiguous Zone</i> .
5	Mei 2009	Cina menyerahkan peta <i>nine dash line</i> kepada PBB sebagai respon atas tindakan Vietnam dan Malaysia. Vietnam dan Malaysia sendiri saat itu berusaha untuk mengklarifikasi klaim mereka yang tumpang tindih di Laut Cina Selatan dan membawanya kepada <i>Commission on the Limits of the Continental Shelf</i> .
6	Juli 2010	Indonesia meminta mengirimkan <i>note verbale</i> ke PBB tentang <i>nine dash line</i> . Indonesia mempertanyakan basis hukum internasional atas konsep ini.
7	November 2012	Cina memasukkan peta <i>nine-dashed line</i> ke dalam paspor warga negaranya.
8	Januari 2013	Cina secara resmi mengeluarkan peta yang memasukkan <i>nine-dashed line</i> . Peta dengan format terbaru ini diterbitkan oleh Sinomaps Press,

		<p>dan mencakup lebih dari 130 pulau dan pulau kecil di Laut Cina Selatan, yang sebagian besar belum ditampilkan pada peta Cina sebelumnya. Pengumuman terkait peta terbaru Cina ini dilakukan oleh <i>National Administration of Surveying, Mapping and Geoinformation</i> (NASMG).</p>
--	--	--

Sumber: Data diolah peneliti, 2021

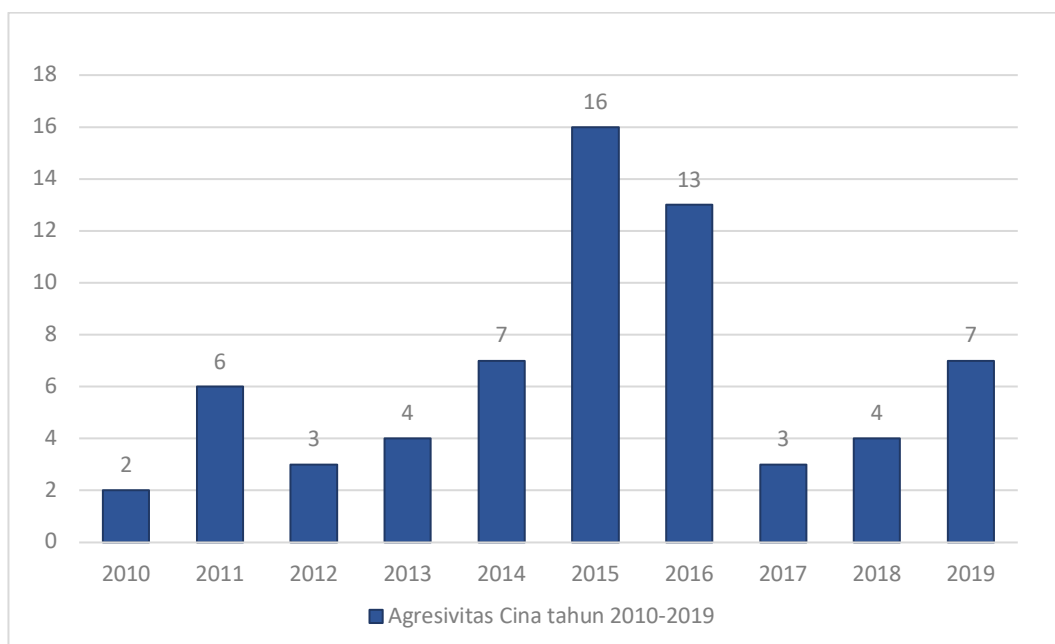
Dalam tindakan jenis kedua, pejabat Cina sering melakukan klaim mereka terhadap Laut Cina Selatan. Bahkan, mereka juga mengatakan bahwa kebijakan Indonesia yang menangkap nelayan Cina merupakan tindakan yang tidak bisa diterima. Bagi pemerintah Cina, nelayan mereka pada dasarnya sedang melaut di wilayah tradisional mereka, sehingga tidaklah benar untuk menghukum mereka (McRae, 2019). Berikut adalah data terkait pernyataan klaim Cina terkait kepemilikan Laut Cina Selatan yang diolah sejak tahun 2009 hingga tahun 2019.



Grafik 1.1 Pernyataan Klaim Cina atas Laut Cina Selatan

Sumber: Data diolah oleh peneliti, 2021

Dalam tindakan jenis ketiga, Cina melakukan tindakan yang jelas-jelas mengancam keamanan kawasan dan menunjukkan sikap yang tidak menghormati hukum internasional. Tercatat sejak 2009, Cina secara masif meningkatkan kehadirannya di Laut Cina Selatan dan melakukan tindakan semena-mena seperti penangkapan (*arrest*), *standoff*, penembakan, penggunaan *water-canon*, penabrakan kapal (*ramming*), dan aksi agresif lainnya yang mengancam individu ataupun perusakan fasilitas (*harassment*). Berikut adalah data yang menggambarkan asertivitas Cina di Laut Cina Selatan.



Grafik 1.2 Asertivitas Cina di Laut Cina Selatan

Sumber: CSIS 2021; Pusat Informasi Maritim 2021

Lebih jauh, Cina juga telah melakukan pembangunan basis militer di luar (sekitar) Kepulauan Spratly dan Paracel secara konsisten sejak 2013. Di sana, nantinya akan menjadi tempat bagi *People Liberation Army Navy* (PLAN) dan *People Liberation Army Air Force* (PLAAF). Cina juga telah membangun *Anti-ship Cruise Missiles* (ASCMs), *Surface-to-air Missiles* (SAMs), dan terbaru adalah *Anti-ship Ballistic Missiles* (ABM) yang diuji

coba di dekat Kepulauan Spratly (Storey & Cook, 2018). Beberapa tempat di Kepulauan Spratly dan Paracel yang dibangun fasilitas militer oleh Cina seperti Cuarteron Reef, Fiery Cross Reef, Gaven Reefs, Hughes Reef, Johnson Reef, Mischief Reef, Subi Reef, Antelope Reef, Duncan Islands, dan lain-lain.

1.1.2. Politik Birokrasi

Penelitian ini juga akan mengaplikasikan subfokus politik birokrasi. Allison & Halperin (1972) menjelaskan, politik birokrasi adalah suatu model analisis kebijakan luar negeri yang percaya bahwa kebijakan luar negeri adalah produk politik dari interaksi antar individu dalam pemerintahan. Artinya, kebijakan luar negeri merupakan hasil dari tawar-menawar (*bargaining process*) antara birokrat di dalam suatu pemerintahan (Jones, 2010). Politik birokrasi menolak asumsi bahwa kebijakan luar negeri dihasilkan dari negara yang bersifat solid (*unitary*), namun melainkan hasil dari proses politik yang melibatkan banyak aktor dengan konsepsi masing-masing. Tidak seperti asumsi sistematis yang ditawarkan analisis tradisional politik internasional yang menekankan bahwa negara bersifat tunggal dan rasional, model politik birokrasi menggarisbawahi bahwa kebijakan luar negeri merupakan hasil dari "*political games*". Para birokrat sendiri terdiri dari "*civilian career officials and political appointees, as well as to military officers*" (Halperin et al, 2006).

Dalam proses perumusan kebijakan, politik birokrasi memegang peranan penting walaupun apabila jumlah aktor semakin banyak dalam prosesnya, politik birokrasi justru menghasilkan suatu kebijakan yang terkadang kurang presisi dan efektif. Dalam hal inilah, Presiden Harry S. Truman pernah melakukan perombakan atas grup penasehat-penasehatnya dalam pembuatan kebijakan luar negeri Amerika Serikat setelah pasukannya ditarik dari Korea Utara. Truman memasukkan orang-orang terdekatnya saja dalam lingkaran perumusan kebijakan dan anggota senior *National Security Council*. Dalam konteks ini, Truman berusaha

untuk membuat suatu sistem dalam perumusan kebijakan luar negeri agar tidak terlalu berbelit, mengingat kurangnya pengetahuannya atas kebijakan luar negeri (Preston & 'T Hart, 1999).

Bila Amerika Serikat pada masa Presiden Truman mengalami permasalahan politik birokrasi yang disebabkan lemahnya pengetahuan Presiden atas kebijakan luar negeri, penelitian ini akan menggunakan empat indikator untuk menjabarkan permasalahan politik birokrasi di Indonesia terutama dalam kaitannya dengan kebijakan keamanan nasional (*National Security Policy*) dalam merespon asertivitas Cina di Laut Cina Selatan. Ketiga indikator tersebut adalah:

- a. Pemerintah menerbitkan kebijakan/peraturan, tetapi tidak dilanjutkan oleh Kementerian Pertahanan, Kementerian Luar Negeri, Markas Besar TNI, Badan Keamanan Laut Republik Indonesia, Kogabwilhan
- b. Pemerintah menerbitkan kebijakan/peraturan, dan dilanjutkan oleh Kementerian Pertahanan, Kementerian Luar Negeri, Markas Besar TNI, Badan Keamanan Laut Republik Indonesia, Kogabwilhan.
- c. Pemerintah tidak menerbitkan kebijakan/peraturan, sehingga Kementerian Pertahanan, Kementerian Luar Negeri, Markas Besar TNI, Badan Keamanan Laut Republik Indonesia, Kogabwilhan tidak melanjutkannya.
- d. Keberadaan institusi *controller* dalam mengorkestrasi perumusan kebijakan keamanan nasional.

Indikator-indikator di atas pada dasarnya adalah cerminan dari Undang-Undang No 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri. Di dalam peraturan tersebut, Presiden berperan besar dalam “penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri”. Meskipun Presiden memiliki peran sentral, namun Presiden “dapat melimpahkan kewenangan penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri kepada Menteri”. Dari sana terlihat bahwa

birokrat memungkinkan memiliki tanggungjawab dalam perumusan kebijakan luar negeri Indonesia. Birokrat, dan juga Presiden tentunya, memungkinkan untuk menghasilkan kebijakan sembari menciptakan sebuah sistem perumusan kebijakan.

Lebih jauh, keempat indikator di atas juga berangkat dari pertanyaan mengenai apakah pemerintah pusat memberikan suatu kebijakan keamanan nasional dan apakah sudah ada institusi yang mengontrol perumusan dan implementasi dari kebijakan keamanan nasional tersebut. Indikator pertama akan menggambarkan bahwa politik birokrasi muncul akibat permasalahan di masing-masing kementerian dan institusi pelaksana walaupun telah ada kebijakan yang jelas. Indikator kedua akan mengilustrasikan bahwa telah ada kebijakan pemerintah pusat yang jelas dan ketidaksamaan implementasi kebijakan oleh kementerian dan institusi pelaksana tidak ada. Indikator ketiga akan memberikan gambaran bahwa politik birokrasi memungkinkan untuk terjadi karena tidak adanya aturan yang disalurkan dari pemerintah pusat, sehingga kementerian dan institusi pelaksana mengalami ketidakharmonisan respons. Sedangkan indikator keempat akan mengilustrasikan keberadaan sebuah institusi yang bertanggungjawab dalam mengontrol perumusan dan implementasi sehingga politik birokrasi akan terminimalisasi.

Penggunaan subfokus politik birokrasi dalam penelitian ini memiliki dasar yang kuat, terutama dilihat dari adanya pernyataan-pernyataan publik para birokrat yang berkontradiksi. Ini adalah sebuah bentuk bahwa ada ketidaksamaan sikap antar birokrat dalam merespon asertivitas Cina, terutama ketika menyentuh Laut Natuna Utara. Bagian selanjutnya akan menggambarkan kontradiksi-kontradiksi pernyataan birokrat tersebut di dalam dua administrasi: administrasi Presiden Yudhoyono, dan Presiden Joko Widodo.

1.1.2.1. Administrasi Yudhoyono

Di akhir periode Presiden Yudhoyono, faksi-faksi militer menunjukkan sikap yang berbeda. Mereka memberikan pernyataan-pernyataan publik terkait bahaya asertivitas di Laut Cina Selatan dan pentingnya Indonesia untuk mengambil sikap. Panglima Jenderal Moeldoko pada April 2014, menulis di kolom opini *The Wall Street Journal* dengan keras mengenai kondisi Laut Cina Selatan. Dengan judul tulisan, "*China's Dismaying New Claims in the South China Sea*", Moeldoko mengatakan bahwa Indonesia akan "memperkuat kekuatan militernya di Kepulauan Natuna", karena adanya ancaman Beijing yang akan segera mengambil alih wilayah kelautan itu. Bagi Moeldoko, "Indonesia memang bukanlah negara yang bersengketa", tetapi negara ini akan segera mendapatkan efek konflik yang lebih besar karena Cina sendiri telah mengeluarkan *nine-dashed line* yang mengklaim wilayah sebesar 90% dari 3,5 juta km persegi Laut Cina Selatan, dan memasukkan Laut Natuna ke dalam wilayah peta itu. Maka dari itulah, Indonesia akan menguatkan kekuatan militernya, termasuk mempersiapkan pesawat-pesawat tempurnya di Kepulauan Natuna, wilayah yang sangat berdekatan dengan pusaran konflik (Moeldoko, 2014). Pernyataan Moeldoko ini berbeda dengan sikap Marty Natalegawa sebagai Menteri Luar Negeri Indonesia, yang menganggap bahwa tidak ada permasalahan antara Indonesia dan Cina. Marty mengatakan bahwa "antara Indonesia dan Tiongkok tidak ada sengketa wilayah, tidak ada".

1.1.2.2. Administrasi Joko Widodo

Masa kepresidenan Joko Widodo memiliki cukup banyak friksi para birokrat dalam merespon pelanggaran Cina di Laut Natuna Utara. Syailendra (2017) misalnya, ia dengan komprehensif menganalisis pertentangan internal birokrat pemerintahan Indonesia dalam merespon naiknya tensi konflik Laut Cina Selatan yang ternyata masih berkaitan dengan adanya proyek mega infrastruktur *Belt and Road Initiative* (BRI). Ia berhasil memotret adanya politik birokrasi yang sangat konfliktual dan akhirnya justru membuat Indonesia tidak merespon dengan tepat bahaya

ancaman Laut Cina Selatan. Lebih dari itu, ia juga berhasil memetakan aktor-aktor yang berkonflik dalam wilayah internal pemerintahan Indonesia, dan akan menjadi pijakan penting analisis politik birokrasi di penelitian ini. Tabel di bawah ini akan memberikan gambaran lebih luas tentang pertentangan birokrat dalam merespon pelanggaran Cina di Laut Natuna Utara.

Tabel 1.2 Respons Birokrat terhadap Penangkapan Kapal Han Tan Cou 19038 pada Juni 2016

No	Institusi	Tokoh	Pernyataan
1	Kementerian Kelautan dan Perikanan	Susi Pudjiastuti	"TNI AL sudah betul menjaga kedaulatan laut kita beserta isinya. Penembakan itu pasti sudah sesuai prosedur. Jalesveva Jayamahe"
2	TNI AL	Laksamana Pertama TNI Edi Sucipto	"Apapun benderanya, saat mereka melakukan pelanggaran di wilayah yurisdiksi Indonesia, kami dalam hal ini TNI Angkatan Laut tidak akan segan untuk bertindak tegas,"
3	Kementerian Luar Negeri	Retno Marsudi	"Komunikasi kami (pemerintah Indonesia) jalan terus dengan Tiongkok. Hubungan kami dengan Tiongkok juga baik. Ini masalah penegakan hukum, bukan politik," "Kami akan konsisten melakukan penegakan hukum di wilayah ZEE,"
3	Kementerian Koordinator Bidang Politik,	Luhtut Binsar Pandjaitan	" Kami enggak mau ada ribut dengan Cina " Luhtut menilai pendekatan agresif merespon

	Hukum, dan Keamanan		China di Natuna bukan pilihan bijak
--	---------------------	--	-------------------------------------

Sumber: Data diolah oleh peneliti, 2021

Tidak hanya terkait isu pelanggaran Cina di Laut Natuna Utara, para birokrat sendiri berselisih dalam perubahan nama Laut Natuna menjadi Laut Natuna Utara pada tahun 2017. Shafiah Muhibat, peneliti senior Hubungan Internasional di *Centre for Strategic and International Studies (CSIS)* di dalam simposium *Indonesia Project Australian National University* tahun 2017 menjelaskan secara gamblang pertentangan ini. Ia menjelaskan bahwa kebijakan pergantian nama Laut Natuna Utara menggambarkan betapa politik domestik Indonesia yang diwarnai dengan “*territorial nationalism*” nyatanya masih memiliki lubang, terutama karena adanya sikap birokrat yang tidak seirama dalam merespon ancaman dari Cina. Kebijakan pergantian nama dari Laut Natuna menjadi Laut Natuna Utara yang seharusnya menjadi simbol ketegasan Indonesia atas integritas wilayahnya justru diwarnai dengan perpecahan sikap. Perlu diketahui, selain merespon asertivitas Cina di wilayah itu, pada dasarnya pergantian nama menjadi Laut Natuna Utara juga didasari oleh selesainya masalah delimitasi maritim yang sebelumnya Indonesia masih berselisih dengan Singapura dan Filipina. Maka dari itulah, Indonesia perlu membuat pembaharuan terkait petanya yang sudah tidak relevan (Indonesia Update, 2017). Berikut adalah tabel yang mengilustrasikan pertentangan sikap birokrat Indonesia dalam merespon pergantian nama Laut Natuna Utara di dalam peta baru Indonesia. Berikut adalah tabel yang mengilustrasikan pertentangan sikap tersebut.

Tabel 1.3 Respons Birokrat terkait Pergantian Nama Laut Natuna Utara

No	Institusi	Tokoh	Pernyataan
----	-----------	-------	------------

1	Kementerian Kelautan dan Perikanan	Susi Pudjiastuti	"Itu kan laut yang wilayah kita Laut Natuna Utara, bukan Laut Cina Selatan. Itu laut Natuna Utara"
2	Kementerian Koordinator Kemaritiman	Arief Havas Oegrosono	"Jadi supaya ada satu kejelasan atau kesamaan antara landas kontinen dengan kolom air di atasnya, jadi tim nasional sepakat agar kolom air itu disebutkan sebagai Laut Natuna Utara"
3	Kementerian Koordinator Kemaritiman	Luhut Binsar Panjaitan	"Yang mengeluarkan (pernyataan perubahan nama) itu enggak ada tanda tangan saya kan? Ya sudah, saya belum pernah ngomong itu,"
4	Pushidrosal (TNI AL)	Laksamana Muda TNI Harjo Susmoro	akan memperjuangkan penamaan Laut Natuna menjadi Laut Natuna Utara pada sidang-sidang S23 working group IHO

Sumber: diolah oleh peneliti, 2021

Peningkatan asertivitas Cina diiringi dengan politik birokrasi yang konfliktual di dalam tubuh pemerintahan Indonesia dan implikasinya pada kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan ini menarik untuk diteliti. Hal ini dikarenakan asertivitas Cina yang selalu meningkat dan memungkinkan memberikan ancaman bagi Indonesia memerlukan respon Indonesia yang tepat untuk mengantisipasinya. Namun, di saat yang sama, respon yang tepat atas meningkatnya tensi keamanan kawasan ini tidak akan mudah tercapai bila terjadi friksi antar birokrat di dalam pemerintahan Indonesia.

Atas kesadaran di atas, penelitian ini akan melacak bagaimana peningkatan asertivitas Cina di dalam konflik Laut Cina Selatan dan politik birokrasi di dalam pemerintahan Indonesia pada masa Presiden

Yudhoyono hingga Presiden Joko Widodo. Dengan membandingkan dua administrasi pemerintahan Indonesia, selain penelitian ini dapat mengetahui keterlibatan dua subfokus tersebut dalam kebijakan luar negeri Indonesia, penelitian ini juga dapat melihat trajektori respon terhadap Laut Cina Selatan antar administrasi sehingga mampu memberikan rekomendasi atas permasalahan yang dihadapi Indonesia, yaitu tentang bagaimana seharusnya kebijakan luar negeri Indonesia merespon peningkatan asertivitas Cina dan latar belakang politik birokrasi di dalam kebijakan luar negeri tersebut. Penelitian ini akan menggunakan dua subfokus: asertivitas Cina dan politik birokrasi. Lebih dari itu, penelitian ini juga akan menjadi relevan dalam kajian keamanan maritim yang juga menekankan aspek *national security* sebagaimana yang ditekankan oleh Bueger (2015). Apalagi, konflik Laut Cina Selatan sendiri tergabung dalam fenomena yang disebut Bueger (2015) sebagai "*inter-state dispute*".

1.2. Fokus dan Subfokus

1.2.1. Fokus Penelitian

Fokus dari penelitian ini adalah pengaruh asertivitas Cina dan politik birokrasi di dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan. Asertivitas Cina ini akan dinilai dari tiga jenis asertivitas seperti yang telah dijelaskan oleh Yahuda (2013). Politik birokrasi nantinya akan dinilai dari beberapa indikator yang telah dijelaskan sebelumnya.

1.2.2. Subfokus Penelitian

Penelitian ini memiliki dua subfokus; pertama pengaruh asertivitas Cina dan politik birokrasi di dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono; kedua, pengaruh asertivitas Cina dan politik birokrasi di dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan pada masa Presiden Joko Widodo.

1.3. Rumusan Masalah

Penelitian ini berusaha menganalisis dua subfokus penting, yaitu asertivitas Cina dan politik birokrasi, dalam kaitannya dengan perumusan kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan. Lebih jauh, kebijakan luar negeri di sini akan dilihat sebagai suatu perjalanan panjang yang merupakan hasil dari dinamika interaksi antara asertivitas Cina yang bersifat eksternal, dan politik birokrasi yang bersifat internal. Artinya, alih-alih berfokus pada satu produk kebijakan luar negeri, penelitian ini akan menentukan jangka waktu yang berfungsi sebagai batasan-batasan periodik objek penelitian, misalnya perbandingan kekuasaan administrasi tertentu dalam sebuah pemerintahan. Penelitian ini akan membandingkan dinamika kebijakan luar negeri Indonesia dari periode pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014) dan periode pertama administrasi Presiden Joko Widodo (2014-2019). Perbandingan ini akan berfungsi secara maksimal dalam melihat proses keberjalanan interaksi antara asertivitas Cina dan politik birokrasi dan kaitannya dengan kebijakan luar negeri Indonesia. Sejalan dengan itu, maka disusunlah daftar pertanyaan penelitian:

- a. Bagaimana asertivitas Cina dan politik birokrasi berpengaruh pada kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Laut Cina Selatan pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono?
- b. Bagaimana politik birokrasi berpengaruh pada kebijakan luar negeri Indonesia terhadap Laut Cina Selatan pada masa Presiden Joko Widodo?

1.4. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

- a. Menganalisis pengaruh asertivitas Cina dan politik birokrasi di dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

- b. Menganalisis pengaruh asertivitas Cina dan politik birokrasi di dalam kebijakan luar negeri Indonesia terhadap konflik Laut Cina Selatan pada masa Presiden Joko Widodo.

1.5. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan setidaknya dua manfaat: manfaat teoritis dan manfaat praktis. Pertama, manfaat teoritis adalah manfaat yang dapat digunakan sebagai bahan kajian keilmuan dan referensi penelitian untuk pengembangan penelitian dan keilmuan selanjutnya. Artinya, manfaat penelitian berkaitan erat dengan pengembangan wacana keilmuan. Kedua, manfaat praktis merupakan manfaat hasil penelitian bagi pihak-pihak yang berhubungan dengan topik penelitian, sehingga dapat menghasilkan pembaharuan atau rekomendasi kebijakan bagi kepentingan masyarakat hingga pemerintah untuk dapat diimplementasikan selanjutnya. Artinya, manfaat praktis berkaitan dengan manfaat pragmatis dari keberadaan penelitian ini, salah satunya bisa dengan berbentuk rekomendasi kebijakan. Berikut adalah beberapa manfaat yang diharapkan akan hadir setelah diselenggarakannya penelitian ini:

- a. Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah, pertama, dengan penggunaan subfokus asertivitas Cina yang, bila dilihat dari paradigma Realisme merupakan hasil dari sistem internasional yang konfliktual, berarti akan memperkaya khazanah studi Hubungan Internasional terutama dalam konteks paradigma Realisme sendiri. Kedua, dengan utilisasi subfokus politik birokrasi, penelitian ini berarti adalah sebuah bentuk penelitian yang berdasar kuat pada penelitian yang membahas pengaruh demokratisasi pada kebijakan luar negeri. Tidak terbatas di situ, penelitian ini juga akan memperkaya diskusi dalam bidang studi perbandingan kebijakan luar negeri dan keamanan maritim. Keamanan maritim nyatanya

adalah yang tidak bisa dipisahkan dari perumusan kebijakan luar negeri suatu negara.

- b. Manfaat praktis dari penelitian ini adalah adanya bahan pertimbangan yang akan didapatkan oleh para pengambil kebijakan luar negeri Indonesia dikarenakan penelitian ini akan menawarkan kerangka berpikir baru dalam menganalisis dinamika konflik Laut Cina Selatan. Para pemangku kebijakan akan lebih sadar mengenai ancaman asertivitas Cina yang akan dialami Indonesia sehingga lebih mempersiapkan diri dalam perumusan kebijakan luar negeri yang tepat di dalam sebuah sistem perumusan kebijaaKn luar negeri yang tidak konfliktual.